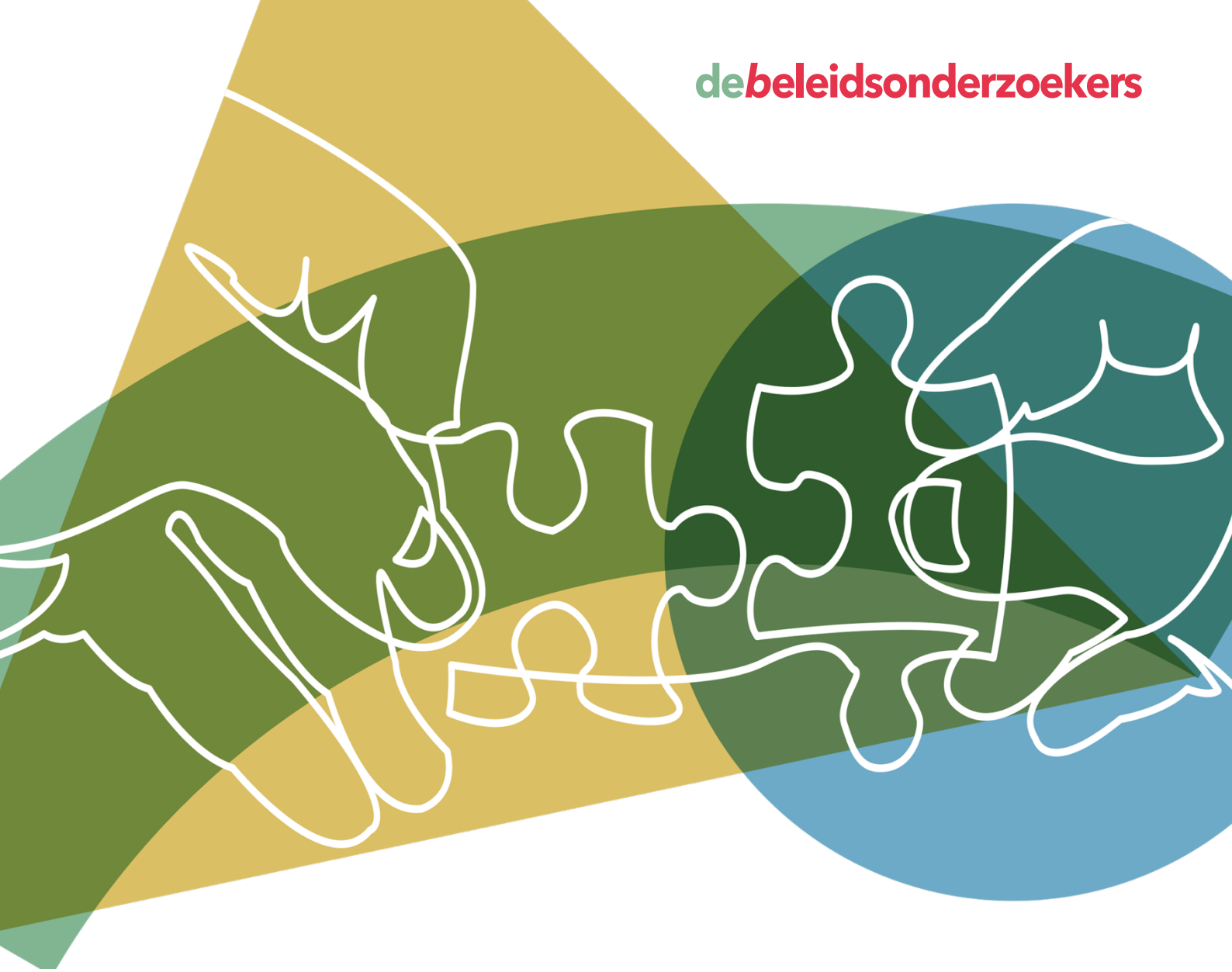
debeleidsonderzoekers



Gezond en veilig werken

Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012

DECEMBER 2019

Projectnummer P0119

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjolein Sax | Mirjam Engelen | Auke Witkamp (Verwonderzoek) | Gregor Walz (Verwonderzoek)

© 20 December 2019 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Inhoud 3

1. Inleiding 6
- 1.1 Achtergrond van het onderzoek 6
- 1.2 Doel en onderzoeksvragen 7
- 1.3 Opzet van het onderzoek 8

2. De beleidsagenda en ontwikkelingen 10
- 2.1 De beleidsagenda van 2012 10
- 2.2 Ontwikkelingen in het stelsel in vogelvlucht (2012-2018) 15
- 2.3 Leeswijzer: agenda en programma's 18

3. Zelfregulering 19
- 3.1 Rol van sociale partners 19
- 3.2 Arbocatalogi 23
- 3.3 Schadeverhaal 26
- 3.4 Ketenverantwoordelijkheid 28
- 3.5 Verantwoordelijkheid werknemers 31
- 3.6 Conclusie 32

4. Duurzame inzetbaarheid 33
- 4.1 Achtergrond 33
- 4.2 Duurzame inzetbaarheid in arbeidsorganisaties 34
- 4.3 Campagne PSA 37
- 4.4 Scholing 40
- 4.5 Conclusie 42

5. Arbeidsgerelateerde zorg 44
- 5.1 Probleem en doelstelling 44
- 5.2 Bedrijfsgezondheidszorg 46
- 5.3 Arbocuratieve samenwerking 50
- 5.4 Persoonlijk dossier 52
- 5.5 Conclusie 53

6. Vereenvoudiging wet- en regelgeving 55
- 6.1 Richtlijnen en grenswaarden in Europa 56
- 6.2 Vereenvoudiging en de 'nationale kop' 58
- 6.3 Gevaarlijke stoffen: Dupont en Chroom-6 60
- 6.4 Conclusie 62

7. Informatievoorziening en -uitwisseling 63
- 7.1 Forum voor gezond en veilig werken 63
- 7.2 Monitoring 64

7.3 Kennisontwikkeling 65
7.4 Informatievoorziening 66
7.5 Conclusie 67

8. Toezicht en handhaving 69
8.1 Fraude en de beleidsagenda 69
8.2 Rolopvatting van de Inspectie SZW 70
8.3 Balans tussen reactief en actief toezicht 72
8.4 Handhaving en sanctionering 74
8.5 Conclusie 76

9. Samenvatting en conclusies 78
9.1 Achtergrond van dit onderzoek 78
9.2 Is de beleidsagenda waargemaakt? 80
9.3 De staat van het stelsel 83

Bijlage 1: Literatuur 87

Bijlage 2: Geraadpleegde partijen 91

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het onderzoek, het doel van het onderzoek en de onderzoeksmethodiek.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Een gezonde en veilige werkomgeving vergroot de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking binnen een sterk veranderende arbeidsmarkt. Het is van belang voor werkenden zelf en de maatschappij als geheel dat mensen gezond, vitaal en productief tot aan de pensioenleeftijd kunnen blijven werken. Met het beleid voor gezond en veilig werken wordt beoogd te bevorderen dat werkgevers en werknemers in bedrijven, branches en sectoren een effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid voeren.[1]

In 2020 moet de beleidsdoorlichting van Artikel 1 Arbeidsmarkt worden uitgevoerd. Dit wetsartikel bestaat uit een aantal deelterreinen, waaronder het deelterrein Arbeidsomstandigheden. In 2011 is de vorige beleidsdoorlichting uitgevoerd van – toen nog – artikel 44 over gezond en veilig werken. Toen het kabinet de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer stuurde, stuurde het tegelijk met de kabinetsreactie ook een 'beleidsagenda' mee. In deze beleidsagenda legde het kabinet haar visie voor de ontwikkeling van het stelsel in de komende jaren neer en formuleerde het een aantal activiteiten die ze wilde ondernemen om het stelsel 'vitaal te houden'. Zo wilde het de eerder ingezette koers van een terughoudende

[1] Kamerbrief Arbeidsomstandigheden, TK 2011-2012, 25 883, nr. 209.

overheidsrol doorzetten omdat deze succesvol was gebleken. Het stelsel zou 'efficiënter' kunnen functioneren door partijen 'meer verantwoordelijkheid' te geven.

Op basis van die uitgangspunten is de beleidsagenda opgesteld, waarin concrete activiteiten en maatregelen voor de jaren 2012-2019 zijn opgenomen. Deze activiteiten zijn in te delen naar drie kerntaken die de overheid voor zichzelf zag weggelegd:

- Wetgeving
- Informatievoorziening- en uitwisseling
- Toezicht en handhaving

De beleidsagenda bevat dus voornemens die de overheid voor zichzelf formuleerde, maar er werd ook één en ander van andere partijen verwacht. Zo nam het kabinet zich voor om de eigen verantwoordelijkheid van werknemers meer te gaan benadrukken en werden bedrijfstakken op een aantal punten aangesproken om vormen van zelfregulering te ontwikkelen en toe te passen. Ook zouden werkgevers en werknemers – en organisaties die namens hen spreken – bijvoorbeeld meer betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van beleid en het prioriteren van 'kennisactiviteiten'. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de beleidsagenda en staan we stil bij de (politieke) context waarin deze tot stand kwam.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

In voorbereiding op de beleidsdoorlichting van artikel 1 'Arbeidsmarkt' die in 2020 zal plaatsvinden, heeft het ministerie van SZW verzocht om onderzoek te doen naar de activiteiten op het gebied van gezond en veilig werken. Dit onderzoek is bedoeld om inzichtelijk te maken welke activiteiten zijn uitgevoerd, in hoeverre alle activiteiten die waren voorzien in de beleidsagenda zijn uitgevoerd, en tot welke resultaten dit heeft geleid. Daarmee komen we tot het doel van het onderzoek: welke activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van gezond en veilig werken, in hoeverre sluit dit aan bij de voornemens uit de beleidsagenda, en tot welke resultaten heeft dat geleid? Daarnaast dient – indicatief – te worden geschetst in welke mate deze uitvoering en resultaten bij hebben gedragen aan het verwezenlijken van de kabinetsvisie. Dit onderzoek moet zodoende bouwstenen opleveren voor de beleidsdoorlichting die in 2020 wordt uitgevoerd.

We onderscheiden een serie beschrijvende onderzoeksvragen, en een aantal analytische onderzoeksvragen. De beleidsagenda vormt de basis voor de beschrijvende onderzoeksvragen. Om de analytische onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, moet worden teruggegrepen op de doelen die de overheid zichzelf stelt. Op die manier is het mogelijk om te beargumenteren in welke mate de uitgevoerde activiteiten en resultaten hebben bijgedragen aan het verwezenlijken van de kabinetsvisie.

Beschrijvende onderzoeksvragen

1. Wat wil men bereiken? Ofwel: wat zijn de doelen van het stelsel voor gezond en veilig werken?
2. Wat stelt de overheid zichzelf ten doel? Ofwel: wat is de rolopvatting van de overheid binnen het stelsel (sturingsvisie)?
3. Hoe wil men dat doel bereiken? Ofwel: welke activiteiten wil men uitvoeren?
4. Wat heeft men gedaan? Ofwel: welke activiteiten zijn er uitgevoerd? Welke niet?
    a. Welke financiële middelen zijn hiervoor aangewend?

   b. Welke activiteiten die men zich niet had voorgenomen zijn er uitgevoerd? Waarom? Hoe verhouden deze zich tot de rolopvatting (sturingsvisie) van de overheid?
5. Wat heeft dat opgeleverd? Ofwel: tot welke resultaten hebben de activiteiten geleid?
   a. Van welke activiteiten is nog *niet* duidelijk tot welke resultaten ze hebben geleid?
6. Worden de doelen die men zich stelt bereikt? Ofwel: in welke mate wordt er gezond en veilig gewerkt?

Analytische onderzoeksvragen

7. In welke mate zijn de activiteiten uitgevoerd zoals beoogd? (analyse tussen stap 3 en 4 hierboven)
   a. In welke mate heeft men de activiteiten zoals omschreven in de beleidsagenda uitgevoerd? Welke wel, en welke niet? Indien sommige activiteiten niet zijn uitgevoerd zoals beoogd, waar ligt dat dan aan?
   b. Zijn er andere activiteiten uitgevoerd die niet in de beleidsagenda waren voorzien? Wat was hiervoor de aanleiding?
8. In welke mate hebben de activiteiten tot resultaten geleid? (analyse tussen stap 4 en 5 hierboven)
   a. Welke activiteiten hebben tot veel resultaten geleid, en welke hebben minder resultaten tot gevolg gehad?
   b. Van welke activiteiten kunnen de resultaten nog onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt?
9. In welke mate is het plausibel dat deze activiteiten hebben bijgedragen aan het doelbereik? (effectiviteit: analyse tussen stappen 1 t/m 6 hierboven)

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een aantal onderzoeksactiviteiten. Ten eerste is gebruik gemaakt van een uitgebreide desk research. Ten tweede zijn interviews met stakeholders uitgevoerd. Ten slotte zijn de verzamelde data geanalyseerd, resulterend in dit rapport. Op elk van deze activiteiten gaan we hier dieper in.

1.3.1 Desk research

Het onderzoek is zoveel mogelijk tot stand gekomen aan de hand van beschikbare bronnen. De doelen en de motivering voor het beleid op het gebied van gezond en veilig werken zijn bestudeerd, om op die manier de beleidstheorie te reconstrueren. Voorts zijn de uitgevoerde activiteiten en waar mogelijk de daarmee behaalde resultaten aan de hand van de beschikbare literatuur in kaart gebracht. We benoemen hier een aantal verschillende typen bronnen:

- Jaarplannen en jaarverslagen van het Ministerie van SZW en de Inspectie SZW zijn bestudeerd om de voorgenomen en uitgevoerde activiteiten in kaart te brengen, evenals het budgettair beslag.
- Brieven aan de Tweede Kamer maken de voorgenomen en uitgevoerde activiteiten inzichtelijk, evenals de behaalde resultaten. In kamerbrieven wordt namelijk verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, zodoende zijn de opbrengsten van activiteiten daarin terug te vinden.

- Er zijn diverse monitors beschikbaar (o.a. TNO en Inspectie SZW) die belangrijke informatie geven over de stand van de arbeidsomstandigheden in Nederland. Op basis van monitors zijn trends over de jaren heen te herkennen en is feitelijke informatie beschikbaar over zaken als arbeidsongevallen en de naleving van arboverplichtingen.
- Onderzoeksrapporten, waaronder evaluatiestudies, maken inzichtelijk welke activiteiten er zijn uitgevoerd en welke resultaten daarmee behaald zijn. Er is niet van alle uitgevoerde programma's een evaluatie beschikbaar.
- Overige beleidsstukken van zowel de overheid als stakeholders zijn gebruikt om activiteiten in kaart te brengen en resultaten te inventariseren.

1.3.2 Interviews

Er hebben in drie rondes interviews plaatsgevonden met het ministerie van SZW en belangrijke stakeholders. Geïnterviewde partijen zijn onder andere diverse betrokkenen van het ministerie van SZW, Inspectie SZW, sociale partners, branche- en beroepsorganisaties. Die interviews waren bedoeld om de activiteiten beter te kunnen begrijpen en om de behaalde resultaten in kaart te brengen, evenals de visie van betrokkenen daarop.

- Er hebben aan het begin van het onderzoek enkele interviews op strategisch niveau plaatsgevonden, om de beleidsagenda beter te kunnen duiden, evenals de ontwikkelingen sinds 2012.
- Voorts hebben interviews met betrokkenen en stakeholders plaatsgevonden om dieper in te gaan op de uitgevoerde activiteiten en de daarmee behaalde resultaten.
- In de laatste fase van het onderzoek, toen de onderzoekers al een goed beeld hadden van de uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten, zijn enkele interviews uitgevoerd met sleutelpersonen binnen het stelsel. Deze interviews waren bedoeld om de bevindingen uit het onderzoek te toetsen en aan te scherpen. Voorts zijn respondenten uitgedaagd om te beschouwen op het stelsel.

1.3.3 Analyse

De desk research en de interviews zijn zowel afzonderlijk als in samenhang met elkaar geanalyseerd. Allereerst zijn de data op zo'n manier geanalyseerd dat het mogelijk is om het stelsel met al haar activiteiten te beschrijven. Het gaat daarbij om een analyse van de activiteiten die zijn uitgevoerd, evenals van de resultaten die daarmee zijn behaald. Vervolgens hebben we geanalyseerd hoe de activiteiten zich verhouden tot de door ons gereconstrueerde beleidstheorie en in hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan de uitvoering van de kabinetsvisie.

2. De beleidsagenda en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk dient als sokkel waar de rest van de hoofdstukken op kan rusten. We doen in dit hoofdstuk drie dingen:

1. ***We staan stil bij de beleidsagenda van 2012. Deze beleidsagenda is het referentiekader voor het onderzoek. We schetsen in de eerste paragraaf de totstandkoming en inhoud van de beleidsagenda.***
2. ***We schetsen op hoofdlijn de ontwikkelingen in het stelsel in de periode 2012-2018. Dat doen we door enerzijds de verschillende prioriteiten en programma's van het ministerie van SZW te identificeren, anderzijds door beknopt de prestaties van het stelsel in kaart te brengen op basis van bestaande monitoringsinformatie.***
3. ***Tot slot laten we in een matrix zien welke onderwerpen uit de beleidsagenda en welke prioriteiten en programma's van het ministerie van SZW in de volgende hoofdstukken (3 t/m 8) worden besproken.***

2.1 De beleidsagenda van 2012

2.1.1 Aanloop naar de beleidsagenda

Het arbeidsomstandighedenstelsel, waarmee een basis wordt gelegd voor gezond en veilig werken in Nederland, is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Deze verandering werd ingezet met de wijziging van de Arbowet van 1998. Met die wijziging werd een trend ingezet

waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken nadrukkelijker bij werkgevers en werknemers werd gelegd. Men beoogde een stelsel waarbij de overheid verantwoordelijk is voor het stellen van doelen, en waarbij werkgevers en werknemers de vrijheid en verantwoordelijkheid hebben om de beste middelen te kiezen om die doelen te bereiken.

In 2005 en 2007 is de Arbowet opnieuw gewijzigd; in 2005 betrof het vooral de arbodienstverlening, in 2007 het gehele arbostelsel. Deze wijzigingen bekrachtigden de al eerder ingezette lijn van nadruk op verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, marktwerking en sturing door de overheid middels doelvoorschriften. In 2011 zijn deze wijzigingen geëvalueerd. Deze evaluatie viel samen met de beleidsdoorlichting van – toen nog – artikel 44 van de SZW-begroting.[2] De evaluatie/beleidsdoorlichting maakte duidelijk dat de wetswijzigingen weliswaar hadden geleid tot een grotere rol voor sectorale sociale partners, dat er veel arbocatalogi tot stand waren gekomen en dat de markt voor arbodienstverlening was gediversifieerd, maar dat het effect hiervan op het niveau van arbeidsomstandigheden op bedrijfsniveau niet duidelijk was en dat het niveau van arbeidsomstandigheden in grote lijnen constant was gebleven. In combinatie met de ingeboekte bezuinigingen kon worden geconcludeerd dat er sprake was van een doelmatigheidswinst. De verandering van stelselvisie, die in 1998 was ingezet, werd getypeerd als verschuiving van 'government' naar 'governance', waarin de overheid zichzelf meer ziet als systeemverantwoordelijke en aan maatschappelijke partners vraagt om bij te dragen aan het verwezenlijken van publieke belangen.

In de beleidsdoorlichting werden drie risico's van deze stelselvisie aangewezen en werden bijbehorende vragen gesteld over de rolopvatting van de overheid. Ten eerste werd erop gewezen dat ongelijke machtsverhoudingen, specifiek tussen werkgevers en werknemers, een punt van zorg waren. De vraag daarbij was: hoe kan de overheid zorgen voor evenwichtige onderlinge verhoudingen, zodat het algemeen belang behartigd blijft? Ten tweede werd erop gewezen dat onderhandeld beleid niet altijd *goed* beleid is, dat overwegingen in een netwerk kunnen leiden tot een kortzichtige uitruil van belangen met onvoldoende oog voor lange termijnrisico's en nieuwe risico's. Daarbij werd de vraag gesteld: hoe kan de overheid ervoor zorgen dat er wél voldoende aandacht is voor lange termijnrisico's en nieuwe risico's als die niet of onvoldoende door maatschappelijke partners worden gezien of niet in daden wordt omgezet? Ten derde werd erop gewezen dat bij sturing op doelvoorschriften het risico bestaat dat doelen onvoldoende precies worden omschreven; bovendien zou het niet altijd mogelijk zijn om doelen en middelen conceptueel van elkaar te onderscheiden. Toezichthouders, die volgens het governancemodel zouden moeten toetsen op doelen, zouden hierdoor hun pijlen alsnog op middelen richten (*doen partijen wel goed genoeg hun best?*) en zou de toezichthouder zich ook gedwongen kunnen zien om alsnog taken op zich te nemen die de overheid juist naar het veld wilde overhevelen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: hoe kan ervoor gezorgd worden dat de toetsing door de toezichthouder er niet alsnog voor zorgt dat middelen centraal komen te staan?

Tegelijk met de evaluatie en beleidsdoorlichting liep een traject om te komen tot een visie voor de ontwikkeling van het arbostelsel. Dit traject heette Arbo2020. Dit traject omvatte onder andere een serie stakeholderbijeenkomsten en mondde uiteindelijk uit in een *beleidsagenda*. Deze beleidsagenda werd in maart 2012 aan de Tweede Kamer gestuurd.[3]

---

[2] Walz, Engelen en Trommel, Verantwoordelijk werken. Evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel, Zoetermeer 2011.

[3] TK 2011-2012, 25883, nr 209.

Een belangrijke context bij de ontwikkeling van de beleidsagenda was de economische situatie: Nederland zat rond 2011-2012 midden in een recessie en het kabinet zag zich genoodzaakt om te bezuinigen op overheidsuitgaven.[4] Een dergelijke bezuiniging paste bovendien ook bij de visie van het toenmalige kabinet, dat geloofde in "een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen" en zich daarom voornam te snijden "in taken en subsidies en bestuurlijke drukte [te verminderen] door heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden".[5] Het kabinet streefde naar "een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders."[6]

2.1.2 Inhoud van de beleidsagenda

Deze beleidsagenda is het beoordelingskader voor de activiteiten en resultaten die in dit rapport worden beschreven. Daarom staan we in deze paragraaf uitgebreid stil bij de inhoud van deze beleidsagenda. We belichten vier aspecten: (1) de analyse van het stelsel die in de beleidsagenda is vervat (2) de uitgangspunten die richting moesten geven aan de daaropvolgende jaren (3) de rolopvatting van de overheid en (4) de concrete beleidsvoornemens.

Analyse van het stelsel

De beleidsagenda opent met de constatering dat het goed gaat met de arbeidsomstandigheden in Nederland. Het wijst op een aantal punten waarop in het daaraan voorafgaande decennium belangrijke winst werd bereikt, zoals een daling van het aantal ernstige en dodelijke arbeidsongevallen, een daling en daarna stabilisatie van het verzuimpercentage en een daling van de lasten op arboterrein. Ook wordt gewezen op enkele resultaten uit de beleidsdoorlichting/evaluatie Arbowet. Zo zou de marktwerking in de arbozorg hebben geleid tot meer keuzemogelijkheden en lagere kosten voor werkgevers, maar zouden er tegelijkertijd nog knelpunten in de arbodienstverlening zitten. Ook zou de positie van sectorale sociale partners zijn versterkt, dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de totstandkoming van arbocatalogi in 145 sectoren. Tot slot werd het positief bevonden dat steeds meer partijen, zoals verzekeraars en kennisinstellingen, onderdeel waren uit gaan maken van het stelsel. Al met al werd geconcludeerd dat "de evaluatie en de beleidsdoorlichting laten zien dat het kabinet met de gekozen beleidskoers op de goede weg is. Dat betekent dat we door moeten gaan op de ingeslagen weg: de overheid geeft partijen ruimte om het beleid, passend bij de eigen situatie en belangen, te concretiseren en stimuleert hun dat ook te doen."[7]

Rolopvatting

In de beleidsagenda werd nader ingegaan op de rol van de overheid in het arbostelsel. Het kabinet wilde "werkgevers activeren om meer zelf te doen aan het borgen van een maatschappelijk geaccepteerd niveau van gezondheid en veiligheid bij het werk". Het kabinet beargumenteerde daarbij dat het stelsel efficiënter zou kunnen functioneren door partijen zelf meer verantwoordelijkheid te geven. Het formuleerde drie uitgangspunten voor het beleid:

1. Vertrouwen in burgers en bedrijven;
2. Werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk voor gezond en veilig werk;

[4] In maart 2011 had de minister een brief naar de Kamer gestuurd waarin op hoofdlijn werd aangegeven hoe de bezuiniging voor het SZW-domein zou worden ingevuld. Zie: TK, 2010-2011, 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015 (14 maart 2011).
[5] Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA (2010) p. 3.
[6] Idem, blz 5.
[7] TK 2011-2012, 25883, nr 209.

3. Een stelsel dat met een beperkte rol van de overheid aanspoort tot gezond en veilig werk.

Hoe ziet die 'beperkte rol van de overheid' er dan uit? Het kabinet benoemde drie aspecten:

1. Een kaderscheppende rol: wet- en regelgeving moeten kaders scheppen waarbinnen het beleid in bedrijven vorm kan krijgen. Daarbij wordt beoogd de regels zoveel mogelijk te richten op doelen en de middelen waarmee die doelen bereikt zouden moeten worden zoveel mogelijk vrij te laten.
2. Een informerende rol: onderzoek, monitoring en uitwisseling moeten werkgevers en werknemers in staat stellen om goed beleid te voeren binnen hun organisaties;
3. Een sanctionerende rol: een streng sanctiebeleid is het sluitstuk van de rol van de overheid; met name bedrijven die willens en wetens de regels overtreden en recidivisten dienen streng gestraft te worden.

Kortom, met de beleidsagenda werd de bescheiden rolopvatting die de overheid al koesterde verder benadrukt. Het kabinet wilde werkgevers en werknemers zelf meer verantwoordelijkheid geven en stelde zichzelf met name ten doel om deze partijen daartoe te faciliteren en stimuleren en streng te straffen indien de partijen hun verantwoordelijkheid vervolgens niet zouden nemen.

Beleidsvoornemens, ofwel: agenda

Er werden in totaal negen beleidsvoornemens geformuleerd, geordend rondom drie onderwerpen: wet- en regelgeving, informatievoorziening- en uitwisseling, en toezicht.

Op het gebied van wet- en regelgeving nam de staatssecretaris zich het volgende voor:

1. Eenvoudiger regels, Europees niveau en zelfregulering
   Het kabinet nam zichzelf voor door te gaan met vereenvoudiging van wetgeving. Nationale regels waar geen Europese wetgeving aan ten grondslag ligt worden heroverwogen. Bij de heroverweging van Europese arbowetgeving werd gepleit voor aanpassing naar Nederlands model (nadruk op doelvoorschriften en grenswaarden, vrijheid aan werkgevers en werknemers om nader in te vullen). Ook wilde de staatssecretaris in gesprek met sociale partners om versterking van zelfregulering te verkennen.
2. Meer eigen verantwoordelijkheid werkenden
   Door veranderende arbeidsverhoudingen, wanneer werknemers meer vrijheid hebben en werkgevers minder zicht op de feitelijke uitvoering van het werk, kan de eigen verantwoordelijkheid van werknemers toenemen. In het beleid zou daarom meer nadruk op deze eigen verantwoordelijkheid worden gelegd, en dat zou zich vooral uiten in voorlichting en informatievoorziening.
3. Grenswaarden en risicobeoordeling
   Gepleit werd voor Europese grenswaarden, uit oogpunt van efficiency en draagvlak. Partijen die, bijvoorbeeld op niveau van de bedrijfstak, afspraken maken over bijvoorbeeld grenswaarden worden indien nodig ondersteund.
4. Arbodienstverlening: keten van preventie, vitaliteitsbevordering, verzuimbegeleiding en werkaanpassing
   Meer aandacht voor preventie, versterking van samenwerking bedrijfsgeneeskundige en curatieve zorg, positie en deskundigheid bedrijfsarts bevorderen.
5. Ontwikkeling en toepassing arbocatalogi
   De staatssecretaris overwoog subsidie aan de Stichting van de Arbeid voor verdere ontwikkeling en implementatie arbocatalogi, verkennen van mogelijkheden voor horizontale toetsing van arbocatalogi (zonder bemoeienis overheid).

6. Partijen vereenvoudigen verhaal voor wie schade ondervindt
   Partijen (sociale partners, verzekeraars) zouden worden aangesproken op twee punten: opnemen van preventie en compensatie van schade in cao's en aanscherping van aansprakelijkheidsverzekeringen op het punt van beroepsrisico's.

Op het gebied van informatievoorziening en -uitwisseling formuleerde de staatssecretaris de volgende voornemens:

7. Forum voor gezond en veilig werken
   De staatssecretaris wil partijen betrekken bij ontwikkelen van beleid en prioriteren van kennisactiviteiten, en neemt zich voor om daartoe periodiek een forum bijeen te roepen.
8. Faciliterende taak overheid: kennis, voorlichting, monitoring
   De staatssecretaris wilde verder gaan met het monitoren van het niveau van arbeidsomstandigheden, voorlichting en informatievoorziening. Indien partijen in het stelsel geen initiatieven nemen om kennisleemten in te vullen wilde de minister overwegen om daartoe initiatief te nemen. Daarnaast wilde de staatssecretaris het RIVM en het programma van TNO blijvend ondersteunen. Tot slot wilde hij meer invloed geven aan werkgevers en werknemers om invulling te geven aan onderzoeksprogramma's.

Op het gebied van toezicht stelde de staatssecretaris het volgende doel:

9. Toezicht en handhaving
   De staatssecretaris beoogt hogere boetes en zwaardere straffen bij overtreding. Het merendeel van de toezichtcapaciteit moet naar handhaving gaan, en uitkomsten van handhavingsacties moeten gebruikt worden om werkgevers en werknemers te stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen.

2.1.3 Duiding van de beleidsagenda

De beleidsagenda kan vanuit vier perspectieven worden geduid. Ten eerste was de beleidsagenda een bekrachtiging van een al eerder ingezette lijn. Kenmerkend voor deze lijn is een terughoudende rol voor de overheid, een grote rol voor sociale partners, veel verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, inzet op doelvoorschriften door de overheid en vrijheid voor werkgevers en werknemers om de juiste middelen te kiezen om de doelen te realiseren. Deze lijn werd met de beleidsagenda een stapje verder gebracht. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in een vertrouwen in en ondersteuning van zelfregulering als beleidsinstrument. Concrete voornemens die in deze lijn passen zijn het benadrukken van de verantwoordelijkheid van werknemers, het stimuleren van het gebruik van arbocatalogi door branches en het betrekken van partijen in het veld bij de totstandkoming van een kennisagenda. In de formulering van vrijwel alle voornemens valt bovendien op dat – geheel in lijn met een bescheiden rolopvatting – het kabinet zich steevast voorneemt om zich *in te spannen*, en niet om een bepaald *resultaat te behalen*.

Ten tweede werd met de beleidsagenda een aantal specifieke knelpunten in het stelsel voor gezond en veilig werken geadresseerd. Voorbeelden hiervan zijn specifieke knelpunten in de bedrijfsgezondheidszorg en het vereenvoudigen van schadeverhaal.

Ten derde werd de lijn in de beleidsagenda ook ingegeven door de bezuinigingen die rond 2011-2012 noodzakelijk werden geacht. In de eerder aangehaalde brief die de minister aan de Tweede Kamer stuurde over de invulling van de taakstelling wordt al aangekondigd dat de verantwoordelijkheden op het terrein van arbeidsomstandigheden tussen de overheid, sociale

partners en andere betrokkenen verder zullen worden aangepast, in lijn met de eerder ingezette richting.[8] In de beleidsagenda stelt de staatssecretaris dat 'het stelsel efficiënter [kan] functioneren door partijen zelf meer verantwoordelijkheid te geven'. Al met al roept dit de vraag op: lag de nadruk in de doelstelling op efficiëntie of op doeltreffendheid? Met andere woorden: was de voornaamste ambitie om het niveau van arbeidsomstandigheden ondanks de bezuinigingen stabiel te houden, of was de voornaamste ambitie om, ongeacht de inzet van middelen, het niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland te bevorderen?

Ten vierde valt op dat de beleidsagenda niet of nauwelijks gebruik maakt van de kritische noten in de evaluatie Arbowet/Beleidsdoorlichting artikel 44 van 2011. In de beleidsagenda worden enkele positieve uitkomsten uit de evaluatie/beleidsdoorlichting uitgelicht en wordt geconcludeerd dat "de evaluatie en de beleidsdoorlichting laten zien dat het kabinet met de gekozen beleidskoers op de goede weg is. Dat betekent dat we door moeten gaan op de ingeslagen weg." De bevinding dat het effect van de ingeslagen koers op de arbeidsomstandigheden op bedrijfsniveau niet duidelijk was en de aangewezen risico's die samenhingen met een 'terugtredende overheid' werden niet geadresseerd.

Tot slot is ook de kabinetsreactie van april 2013 op het SER-advies Stelsel voor Gezond en Veilig Werken van eind 2012 van belang. In september 2012 was een nieuw kabinet aangetreden, en de kabinetsreactie op het SER-advies was dus van de hand van een nieuwe minister[9]. In de kabinetsreactie gaf de minister aan de visie van het vorige kabinet "in grote lijnen te delen". Daarbij bracht hij de nuance aan "dat zelfregulering (…) geen doel op zich is. Meer zelfregulering is nuttig waar dat leidt tot betere arbeidsomstandigheden". Concreet leidde dit ertoe dat de minister zich voornam de ARIE-regeling (Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie) niet te schrappen, zoals eerder voorgenomen, maar in vereenvoudigde vorm te handhaven.[10]

2.2 Ontwikkelingen in het stelsel in vogelvlucht (2012-2018)

In deze paragraaf schetsen we op hoofdlijn de ontwikkelingen in het stelsel sinds 2012. Eerst benoemen we de prioriteiten en programma's van SZW in de periode 2013-2018. Dat doen we zonder diep op de inhoud in te gaan – die komt namelijk ruimschoots aan bod in de volgende hoofdstukken. Vervolgens schetsen we de prestaties van het stelsel aan de hand van de verschillende beschikbare monitoren.

2.2.1 Prioriteiten en programma's van SZW 2013-2018

Onderwerp van dit rapport zijn de inspanningen die door het departement zijn gepleegd om de voornemens uit de beleidsagenda te realiseren. SZW heeft in de afgelopen jaren een aantal programma's en prioriteiten benoemd en uitgevoerd. De tabel hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste programma's, en geeft daarbij aan in welke jaarplannen van SZW[11] ze terugkomen.

[8] TK, 2010-2011, 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015 (14 maart 2011) p.10.
[9] Het onderwerp arbeidsomstandigheden hoorde ten tijde van kabinet Rutte I (2010-2012) bij het takenpakket van staatssecretaris De Krom. Tijdens kabinet Rutte II (2012-2017) was minister Asscher verantwoordelijk voor het thema arbeidsomstandigheden. Op dit moment (kabinet Rutte III) vallen arbeidsomstandigheden onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Van Ark.
[10] TK 2012-2013, 25 883, nr. 219.
[11] Directie Gezond en Veilig Werken

	Duurzame inzetbaar-heid	Zelfregule-ring	TAZ	Preventie beroeps-ziekten	Gevaarlijke stoffen	Overig
2013	X[12]					Arbo2020
2014	X	X	X		X	
2015	X	X	X		X	Ketenaanpak, certificering
2016	X	X		X		Kansen EU-voorzitterschap, wetgeving en naleving
2017	X	X	X	X		Innovatie
2018	X		X	X	X	Interventiemix in het kader van ICF

Uit de tabel blijkt dat er vijf programma's zijn die gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode hebben gelopen:

1. Duurzame inzetbaarheid (DI): het programma Duurzame Inzetbaarheid liep van 2013-2017. Het was erop gericht het bewustzijn onder werknemers en werkgevers van het belang van duurzame inzetbaarheid te vergroten en hen te stimuleren vroegtijdig maatregelen te nemen om gezond en productief aan het werk te blijven. Binnen het programma is vooral ingezet op informatievoorziening en voorlichting om het bewustzijn te vergroten. Twee speerpunten daarbij waren het bereiken van het MKB en aandacht voor psychosociale arbeidsbelasting (PSA). Zie hoofdstuk 4 voor meer informatie hierover.
2. Zelfregulering: het programma zelfregulering richtte zich op zelfregulering door branches en sectoren. Daartoe werd onder andere subsidie beschikbaar gesteld voor concrete zelfreguleringsprojecten, werden communicatiecampagnes opgezet, werd geïnvesteerd in kennisdeling en werden bedrijven/sectoren die praktische vragen hadden ondersteund. Zie hoofdstuk 3 voor meer informatie hierover.
3. Toekomst arbeidsgerelateerde zorg (TAZ): Dit programma had betrekking op de inrichting van het stelsel voor bedrijfsgezondheidszorg. In 2014 is daarover een – niet unaniem – advies van de SER uitgebracht, en in 2017 is een wetswijziging doorgevoerd.[13] In hoofdstuk 5 leest u hier meer over.
4. Preventie beroepsziekten: Het programma preventie van beroepsziekten richtte zich met name op het bewerkstelligen van een cultuur- en gedragsverandering op de werkvloer, waarbij preventie meer centraal moest komen te staan. We zien de inzet op preventie met name terug in andere programma's, zoals duurzame inzetbaarheid en gevaarlijke stoffen.
5. Gevaarlijke stoffen: in de jaren 2014-2015 lag de nadruk, afgaande op de jaarplannen van SZW, op het creëren van een Europees 'level-playing field', dat wil zeggen, het komen tot Europese grenswaarden. In 2018 ging het met name op het opvolgen van

[12] Hier werd niet 'Duurzame inzetbaarheid' maar het 'Actieplan gezond bedrijf' benoemd. Dit actieplan werd later opgenomen in het programma DI.
[13] Deze wetswijziging is onderwerp van een separatie evaluatie, de effecten en resultaten van deze wetswijziging komen daarom in dit rapport niet aan de orde.

eerder onderzoeken en toezeggingen aan de Kamer, bijvoorbeeld naar aanleiding van het incident met Dupont. Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie hierover.

2.2.2 Prestaties in vogelvlucht

De prestaties op het gebied van gezond en veilig werken worden langs een aantal wegen gemonitord. TNO voert drie monitoren uit – de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden onder werknemers (NEA), de Werkgeversenquête Arbeidsomstandigheden (WEA) en de Zelfstandigenenquête Arbeidsomstandigheden (ZEA) – en bundelt de uitkomsten in de Arbobalans. De meest recente editie van de Arbobalans is in 2018 gepubliceerd; deze rapporteert over 2017 en heeft ook aandacht voor langjarige ontwikkelingen. We lichten enkele van de belangrijkste trends eruit:

1. De context verandert: de belangrijkste ontwikkelingen zijn enerzijds de groei van de omvang en vergrijzing van de werkende beroepsbevolking en anderzijds de flexibilisering op de arbeidsmarkt: het aandeel zzp'ers is tussen 2007 en 2017 gestegen van 9 naar 12 procent, het aandeel mensen dat met een vast contract werkt daalt, het aandeel thuiswerkers stijgt. Daarnaast stijgt het gemiddelde opleidingsniveau van werkenden.
2. De arbeidsomstandigheden zijn grofweg stabiel, op een paar punten na:
    - Het gemiddeld aantal beeldschermuren neemt toe;
    - Psychosociale arbeidsbelasting neemt toe (toename van hoge taakeisen, daling van de ervaren autonomie), met name in sectoren horeca, onderwijs en gezondheidszorg;
    - Zzp'ers hebben vaker lichamelijk belastend werk en ervaren minder werkdruk (minder hoge taakeisen, meer autonomie); ze verzuimen minder en hebben minder kans op een arbeidsongeval. Flexwerkers hebben over het algemeen minder goede arbeidsomstandigheden maar een betere gezondheid en minder verzuim;
    - Arbobeleid is niet altijd passend. In 2016 lijkt de aantrekkende economie evenwel gepaard te gaan met betere naleving: 45% van de bedrijven heeft een RI&E en 75% een contract met arbodienstverlener;
    - De gezondheid van werknemers is overwegend goed: 80% geeft aan een goede gezondheid te hebben; belangrijke trend is dat de incidentie van burn-out toeneemt van 11% in 2007 naar 16% in 2017.
    - Ziekteverzuim is in de gehele periode stabiel tussen 3,8% en 4,2%;
    - Arbeidsongevallen met verzuim zijn de laatste jaren nagenoeg stabiel (in 2015 en 2016 had 1,4% van de werknemers te maken met een arbeidsongeval met verzuim als gevolg; in 2017 was dit 1,6%).[14]

Daarnaast brengt de Inspectie SZW ook tweejaarlijks Arbo in bedrijf uit. Deze rapporteert niet zozeer over het niveau van arbeidsomstandigheden als wel de naleving van plichten die werkgevers op dat vlak hebben. De laatste editie is van juni 2019 en rapporteert over 2018. We noemen enkele belangrijke conclusies die de Inspectie trekt:

1. Over het algemeen heeft de naleving van de Arbowet en -regelgeving zich positief ontwikkeld. Daarvoor wordt gekeken naar vier verplichtingen: het hebben van een RI&E, een contract met een arbodienstverlener, en het geregeld hebben van BHV en een

[14] Vergelijking met de jaren daarvoor is niet mogelijk door verandering van meetmethode in 2014.

preventiemedewerker. Waar in 2016 27% van de bedrijven aan deze vier belangrijke kernbepalingen voldeed, is dit in 2018 33% van de bedrijven. Nog altijd slechts een derde van alle Nederlandse bedrijven.

2. Het aandeel bedrijven met een RI&E is voor het eerst sinds 2012 significant toegenomen. Waar in 2016 45% van de bedrijven voldeed aan deze verplichting, voldoet in 2018 49% van de bedrijven hieraan. Een kanttekening daarbij is dat inspecteurs beoordelen dat niet 49% maar 30% van de bedrijven een RI&E heeft waarin ook daadwerkelijk alle belangrijke risico's zijn geïnventariseerd.
3. Het aandeel bedrijven met een preventiemedewerker is gestegen van 43% in 2014 naar 54% in 2018.
4. Op ruim de helft van de bedrijven is inmiddels een arbocatalogus van toepassing. Het gebruik van oplossingen uit de arbocatalogus neemt langzaam toe. Tussen 2016 en 2018 is het gebruik toegenomen van 16% naar 20% van de bedrijven.

2.3 Leeswijzer: agenda en programma's

Hierna volgen zes hoofdstukken waarin we inventariseren wat er in de afgelopen jaren, sinds publicatie van de beleidsagenda, door het departement is gedaan om gezond en veilig werken in Nederland te bevorderen, en wat die activiteiten hebben opgeleverd. In de tabel hieronder staat benoemd hoe de verschillende actielijnen uit de beleidsagenda (zie paragraaf 2.1.2) en de verschillende programma's en prioriteiten van GVW (zie paragraaf 2.2.1) in de volgende hoofdstukken aan bod komen. Deze tabel fungeert daarmee als leeswijzer. Het rapport sluit vervolgens af met een hoofdstuk waarin we concluderen in welke mate de voornemens uit de beleidsagenda zijn vervuld, en wat dat betekent voor de staat van het stelsel.

Hoofdstuk	Onderwerpen uit beleidsagenda die in dit hoofdstuk aan bod komen	Programma's en prioriteiten uit jaarplannen GVW die in dit hoofdstuk aan bod komen
H3: Zelfregulering	Arbocatalogi, schadeverhaal, verantwoordelijkheid werknemers	Ketenverantwoordelijkheid, zelfregulering,
H4: Duurzame inzetbaarheid		DI (inclusief actieplan gezond bedrijf), preventie beroepsziekten
H5: Arbeidsgerelateerde zorg	Arbodienstverlening versterken	TAZ
H6: Vereenvoudiging wet- en regelgeving	Eenvoudiger regels, grenswaarden en risicobeoordeling	Gevaarlijke stoffen
H7: Kennis en monitoring	Forum voor GVW, kennis, voorlichting, monitoring	
H8: Toezicht en handhaving	Toezicht en handhaving	

3. Zelfregulering

In dit hoofdstuk gaan we in meer detail in op de rolverdeling tussen de overheid en sociale partners, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de branches. De beleidsagenda maakt duidelijk dat de overheid de nadruk op haar kerntaken legt, terwijl werkgevers en werknemers door middel van zelfregulering moeten zorgdragen voor gezond en veilig werken. We vatten de term zelfregulering in deze context ruim op en beschrijven de uitvoering van de relevante (beleids-) instrumenten die gericht zijn op het versterken van de rol van sociale partners. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde: de rolverdeling tussen sociale partners en de overheid (inclusief het programma Zelfregulering), de arbocatalogi, vereenvoudiging/verbetering van schadeverhaal, ketenverantwoordelijkheid en verantwoord opdrachtgeverschap, en de verantwoordelijkheid van werknemers voor gezond en veilig werken.

3.1 Rol van sociale partners

In het voorgaande hoofdstuk hebben we al kort stilgestaan bij de visie die in de beleidsagenda besloten ligt. Een visie waarin de overheid een kaderscheppende, informerende en sanctionerende rol heeft, maar waarin de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke activiteiten ter bevordering van gezond en veilig werken bij werkgevers en werknemers ligt. Het gaat daarbij zowel om werkgevers en werknemers op bedrijfsniveau die gezamenlijk invulling geven aan een veilige werkomgeving, als om sociale partners op sectoraal en nationaal niveau die via zelfregulering ervoor zorgen dat bedrijven en werknemers hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

We definiëren zelfregulering in dit rapport vanuit een brede insteek als alle activiteiten die gericht zijn op het versterken van de rol van sociale partners en derde partijen. Concrete onderwerpen van zelfregulering die in de onderzoeksperiode een rol hebben gespeeld zijn de verdere ontwikkeling en implementatie van de arbocatalogi en de toetsing daarvan; het opzetten van een verbeterde procedure omtrent schadeverhaal en beroepsziekten; ketenverantwoordelijkheid en verantwoord opdrachtgeverschap; en de verantwoordelijkheid van werknemers voor gezond en veilig werken. Ook certificering is te beschouwen als een vorm van zelfregulering. Dit onderwerp werd niet in de beleidsagenda genoemd en is daarom niet meegenomen in het onderzoek.

Voordat we eerder genoemde onderwerpen bespreken, volgt hier een overkoepelende beschouwing van de rol die sociale partners hebben gespeeld en hoe die door de tijd heen is veranderd.

3.1.1 Beoogde rolverdeling sociale partners en overheid

De rol van sociale partners was ook voor de komst van de beleidsagenda al groot. Een van de conclusies van de evaluatie en beleidsdoorlichting van 2011 was immers dat de positie van sociale partners in het stelsel sterker was geworden. De beleidsagenda expliciteerde deze rolverdeling op papier waar dat eerder niet het geval was en maakte duidelijk wat de overheid als haar kerntaken zag en wat er werd verwacht van de sociale partners. De intentie van de beleidsagenda was om de eerdere ontwikkeling verder door te zetten, en de positie van sociale partners nog verder te versterken.[15]

In de beleidsagenda formuleert het toenmalige kabinet de ambitie om "werkgevers en werknemers (te) activeren om meer zelf te doen aan het borgen van een maatschappelijk geaccepteerd niveau van gezondheid en veiligheid bij het werk." Deze ambitie wordt ondersteund door de volgende drie uitgangspunten voor het beleid die in de beleidsagenda worden genoemd:

- Vertrouwen in burgers en bedrijven;
- Werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk voor gezond en veilig werk;
- Een stelsel dat met een beperkte rol van de overheid aanspoort tot gezond en veilig werken.

Deze visie op de beoogde verdeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel zien we terug in de jaarplannen, kamerbrieven en begrotingen die in de daaropvolgende jaren zijn opgesteld. Een analyse van deze documenten laat zien dat de uitgangspunten constant zijn gebleven. Zo wordt in artikel 44 van de begroting 2012 gespecificeerd dat "het daadwerkelijk uitvoeren van goed arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid … een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers" is. In de begrotingen van de daaropvolgende jaren staat in meer algemene termen dat het realiseren van de doelstellingen een belangrijke taak is voor sociale partners (zij zijn verantwoordelijk voor het bieden van veilige en gezonde werkomstandigheden).

[15] In het jaarplan 2013 van de directie Gezond en Veilig Werken is dit bijvoorbeeld als volgt geformuleerd: "De belangrijkste doelstelling in 2013 en de jaren daarna is een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar partijen in het veld door het realiseren van de beleidsagenda bij de visie."

Kortom: de rol van sociale partners was al groot, maar zou nog groter worden door een verdere stimulering van de betrokkenheid van sociale partners, door vereenvoudiging van de wet- en regelgeving, en door een nadruk op zelfregulering.

3.1.2 Rolverdeling in de praktijk

Het is dus de vraag of sociale partners in de jaren na 2012 een (nog) grotere rol op zich hebben genomen dan in de daaraan voorafgaande jaren. Ook is het belangrijk om te weten of de beleidsinzet van de overheid heeft bijgedragen aan een grotere verantwoordelijkheid van sociale partners, en of de overheidsactiviteiten in ieder geval niet in de weg hebben gestaan van een grotere betrokkenheid van sociale partners. Hieronder zetten we de meest belangrijke ontwikkelingen kort op een rij.

De meest expliciete inzet op de versterking van de positie van sociale partners is het vierjarige programma Zelfregulering dat vanaf 2014 is vormgegeven en uitgevoerd. Door middel van subsidie stimuleerde het programma in een aantal focusbranches (waaronder metaal, kappers, transport, zoetwaren, bouw, agrarische sector) de uitvoering van projecten gericht op zelfregulering, het ontsluiten van bestaande en nieuwe kennis op het terrein van zelfregulering en het monitoren, meten en borgen van de effecten van zelfregulering op gezond en veilig werken.[16] In de eerste jaren werden branches ondersteund in de ontwikkeling van branche-interne instrumenten en initiatieven. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een vignet, een soort certificering, voor gezond en veilig werken in de zoetwarensector. Vanaf 2016 is de nadruk verlegd naar intersectorale initiatieven en uitwisseling van goede praktijken binnen sectoren. Aan het programma hebben 57 (branche)organisaties meegewerkt en er zijn 16 pilot projecten uitgevoerd.[17] De resultaten van de sectorale initiatieven zijn gebundeld op de website www.gezondenveiligwerkt.nl.

Waar dit programma zich heel specifiek richt op de (verdere) verschuiving van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners, zien we die rolverdeling ook terug in de activiteiten die op de verschillende andere onderwerpen uit de beleidsagenda zijn uitgevoerd. Grotendeels gaat dit over programma's en activiteiten die elders in dit rapport aan de orde komen, zoals de arbocatalogi (zie hieronder), het Actieplan Gezond Bedrijf (zie hoofdstuk 4), en het Forum voor Gezond en Veilig Werken (zie hoofdstuk 7). Daarnaast zijn er ook activiteiten ingezet die zich op specifieke vraagstukken richten, zoals een subsidie voor MKB Nederland en AWVN om MKB-bedrijven te adviseren over duurzame inzetbaarheid. Deze advisering vindt ook zonder overheidsbemoeienis plaats, maar kan door de stimulering geïntensiveerd en uitgebreid worden.

Niet alle activiteiten van sociale partners vloeien direct voort uit stimuleringsmaatregelen van de overheid of zijn direct verbonden aan de beleidsvisie. Zo zijn zowel landelijke sociale partnerorganisaties (bijvoorbeeld AWVN) als brancheverenigingen al sinds jaar en dag uit eigen beweging actief in de advisering van bedrijven op het gebied van gezond en veilig werken, zonder dat dit verband houdt met stimulering vanuit de overheid. Deze zelfstandige adviesrol hebben sociale partners ook de afgelopen jaren vervuld.

Tot slot spelen sociale partners op landelijk niveau vanuit de Stichting van de Arbeid en de SER een belangrijke rol in de advisering en gedachtevorming omtrent nieuwe beleidsontwikkelingen. De SER heeft op twee momenten adviezen opgesteld: in december

[16] Ministerie van SZW, *Jaarplan directie Gezond en Veilig Werken 2014 en 2015*
[17] Ministerie van SZW, *Infographic Programma Zelfregulering Gezond en Veilig Werken* (2017)

2012 over het stelsel van gezond en veilig werken en in september 2014 over de arbeidsgerelateerde zorg. In zijn advies over het stelsel van 2012 onderschrijft de SER de rolverdeling tussen een terughoudende overheid en een actieve betrokkenheid van sociale partners, vooral in het kader van publieke doelvoorschriften en private middelvoorschriften (in de arbocatalogi). Sindsdien heeft de SER zich niet meer expliciet uitgesproken over de rolverdeling. Recent is een Verkenningsvraag van het kabinet bij de SER neergelegd over de consequenties van veranderende arbeidsrelaties voor gezond en veilig werken. De subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (GSW) heeft in de onderzoeksperiode regelmatig adviezen over grenswaarden gepubliceerd, bijvoorbeeld ten aanzien van asbestvezels. De Stichting van de Arbeid is onder meer bij de verdere ontwikkeling van de arbocatalogi betrokken geweest en heeft hiertoe subsidie ontvangen.

3.1.3 Trends en duiding

Dit brengt ons tot de vraag in hoeverre de rol van sociale partners in de afgelopen jaren is veranderd en eventueel vergroot, en of dit verband houdt met de beleidsagenda. Zowel uit de beschikbare documentatie als uit de interviews met stakeholders op landelijk en sectoraal niveau komt een gemengd beeld naar voren. Aan de ene kant kunnen we constateren dat sociale partners op alle niveaus een belangrijke rol spelen in de bevordering van gezond en veilig werken en in de uitvoering van beleid op dit terrein. Er bestaat vrijwel geen beleidsinitiatief waar sociale partners niet bij betrokken zijn. Met name door de ontwikkeling en implementatie van arbocatalogi en branchespecifieke RI&E-instrumenten hebben sociale partners op sectoraal niveau een structurele en in feite zelfs kaderscheppende rol binnen het gehele stelsel waar zij actief invulling aan geven. Ook ontwikkelen zij zelfstandige programma's en initiatieven om bedrijven in sectoren te adviseren en aan te sporen om gezond en veilig werken te bevorderen.

Daar staat tegenover dat lang niet alle branches even actief zijn op dit terrein. Tegenover een aantal koplopers is er ook een groep sectoren die weliswaar een arbocatalogus hebben ontwikkeld, maar verder weinig betrokkenheid bij het onderwerp tonen. Dat heeft waarschijnlijk te maken met verschillen in de organisatiegraad van de betreffende branches. Deze situatie is in de afgelopen jaren weinig veranderd (zie paragraaf 3.2 voor ontwikkelingen omtrent de arbocatalogi). Op basis van de interviews die we voor dit onderzoek hebben gehouden is de betrokkenheid van branches die wel degelijk een actieve rol op zich nemen in de laatste jaren gelijk gebleven. Als omslagpunt in de rolverdeling tussen overheid en sociale partners wordt door de meeste betrokkenen de invoering van de Arbowet 2007 genoemd en dus niet de beleidsagenda 2012. Al voor de beleidsagenda hadden sociale partners dus de rol die zij sindsdien ook vervullen. Het programma Zelfregulering sluit aan bij deze rol. Volgens de geïnterviewde brancheorganisaties heeft de beleidsagenda voor een nadere inhoudelijke prioritering gezorgd, zoals een nadruk op duurzame inzetbaarheid of werkstress, maar heeft de beleidsagenda geen verandering teweeg gebracht in de rolopvatting en actieradius van de betreffende brancheorganisaties.

Op sommige punten staat het kader dat vanuit de overheid wordt geboden verdergaande verantwoordelijkheid van sociale partners zelfs in de weg. Daarbij gaat het met name om de rol van de Inspectie SZW, zowel bij de toetsing van de arbocatalogi (zie paragraaf 3.2) als bij de inspecties op bedrijfsniveau, waarbij enkele stakeholders een terugkerende focus op de facto middelvoorschriften constateren. Verder zijn sommige stakeholders ontevreden over de ontwikkelingen van de nationale kop van regelgeving, met name met betrekking tot

grenswaarden en gevaarlijke stoffen. Deze ontwikkelingen en de visie van sociale partners daaromtrent komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

3.2 Arbocatalogi

De arbocatalogi worden, zeker door sociale partners, gezien als centraal instrument in de zelfregulering. De catalogi zijn in essentie een instrument van sociale partners, dat wel door middel van subsidie door de overheid gestimuleerd is en (meer) betekenis krijgt door verankering in het handhavingskader van de Inspectie. In de arbocatalogi beschrijven sectorale sociale partners de belangrijkste risico's in hun sector en dragen zij preventieve oplossingen aan die bedrijven kunnen implementeren om aan hun verplichtingen te voldoen. Sociale partners kunnen daarnaast branchespecifieke RI&E's (laten) ontwikkelen die door bedrijven gebruikt kan worden in de ontwikkeling van hun preventiemaatregelen.

Essentieel voor de zelfregulerende werking van de arbocatalogi is de relatie met handhaving. De Inspectie toetst de catalogi bij totstandkoming of vernieuwing marginaal, maar niet inhoudelijk, en gebruikt de catalogi vervolgens als leidraad in de inspecties op bedrijfsniveau. Het uitgangspunt is dat een bedrijf dat zijn maatregelen volgens de sectorale arbocatalogus heeft ingericht, ervan uit mag gaan dat de inspectie deze preventiemaatregelen goedkeurt.

De arbocatalogi zijn geen nieuw instrument uit de beleidsagenda, ze bestaan sinds de wijzigingen in de arbowet- en regelgeving in 2007. In de beleidsdoorlichting uit 2011 werd geconstateerd dat de kwaliteit van catalogi wisselend was en dat het gebruik van catalogi in de handhaving nog tot misverstanden kon leiden. In de beleidsagenda wordt een verdere impuls voor de ontwikkeling en verbetering van catalogi aangekondigd, alsmede een verkenning van de verdere mogelijkheden om de toetsing van catalogi "zonder inhoudelijke bemoeienis" van de overheid vorm te geven.

3.2.1 Uitvoering en ontwikkeling in het stelsel

Aangezien de ontwikkeling en implementatie van de arbocatalogi een verantwoordelijkheid is van sociale partners op sectoraal niveau en de arbocatalogi geen instrument zij van de overheid, ligt het voor de hand dat de inspanningen van de overheid op dit gebied beperkt zijn gebleven. Als vervolg op de subsidieregeling uit de voorgaande beleidsperiode heeft de Stichting van de Arbeid tot en met 2015 subsidie ontvangen voor de verdere ontwikkeling en implementatie van arbocatalogi. Sectoren hebben in wisselende mate gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe arbocatalogi of de vervanging van bestaande arbocatalogi.

Het voornemen uit de beleidsagenda om de toetsing van de arbocatalogi nog nadrukkelijker bij de sociale partners neer te leggen heeft in de praktijk vooral geresulteerd in een verduidelijking van de toetsingspraktijk van de Inspectie. Zo is in 2014 een nieuwe leidraad voor de toetsing van de arbocatalogi door de Inspectie vastgesteld waarin met name de criteria voor de marginale toets explicieter zijn gedefinieerd.[18] Naast een procesbeschrijving van de toetsing beschrijft de leidraad dat de Inspectie zich richt op de vraag welke doelvoorschriften uit de Arbowet de catalogus behandeld, of de catalogus voldoende invulling geeft aan deze doelvoorschriften, of

[18] Inspectie SZW, *Het toetsen van arbocatalogi: Leidraad* (2014)

de catalogus niet strijdig is met de doelvoorschriften en of de oplossingen volledig zijn. Het proces en de verantwoordelijkheidsverdeling zijn door deze nadere specificering niet gewijzigd.

Een ingrijpender wijziging van het kader waarbinnen partijen met arbocatalogi werken is de recente aanpassing van de beleidsregel arbocatalogi. Met ingang van 14 juni 2019 is de oude Beleidsregel arbocatalogi 2010 vervangen door de Beleidsregel arbocatalogi 2019.[19] Deze nieuwe beleidsregel komt tegemoet aan enkele van de hierboven al beschreven zorgen van betrokkenen. Zo wordt er onder andere voor het eerst een geldigheidstermijn voor de toetsing van catalogi vastgesteld: na 6 jaar vervalt een positieve toetsing door de Inspectie, een jaar van tevoren worden sociale partners uitgenodigd om een (vernieuwde) catalogus ter toetsing bij de Inspectie voor te leggen.

Daarnaast wordt de term "marginale toetsing" losgelaten. Hiermee wordt de verwachting dat de Inspectie geen inhoudelijk oordeel velt over de kwaliteit van de catalogi bijgesteld aan de realiteit die ook uit de hierboven genoemde toetsingsleidraad naar voren komt. Tot slot verduidelijkt de nieuwe beleidsregel de eis dat een catalogus een duidelijk verband tussen oplossingen, risico's en doelvoorschriften uit de Arbowet specificeert. Deze eis kan de complexiteit van catalogi verminderen en ervoor zorgen dat ook uitgebreide catalogi leesbaar en toepasbaar blijven.

De veranderingen in de beleidsregel sluiten goed aan op de uitkomsten van onderzoek naar de samenhang tussen arbocatalogi en branchespecifieke RI&E's uit 2017.[20] Daarin wordt geconstateerd dat op het gebied van bekendheid en gebruikersvriendelijkheid van catalogi (en RI&E's) nog vooruitgang geboekt kon worden. Daarnaast wordt er gewezen op de actualisatieverplichting die wel voor de RI&E bestond, maar toen nog niet voor de arbocatalogus.

3.2.2 Resultaat en duiding

Per 1 oktober 2019 bestaan er volgens het overzicht op het Arboportaal in totaal 152 getoetste arbocatalogi waar bedrijven gebruik van kunnen maken. Ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting stond de teller op 145. Uit de jaarverslagen van de Inspectie blijkt dat er jaarlijks tussen de 30 en 60 nieuwe, vernieuwde of aanvullende arbocatalogi door de Inspectie zijn getoetst.[21] Uit de monitoringcijfers van het ministerie en de Inspectie blijkt wat de dekkingsgraad en het gebruik van de getoetste catalogi zijn:

- Uit het hierboven genoemde onderzoek naar arbocatalogi en RI&E's blijkt dat in 2017 59 procent van werknemers werkzaam zijn in sectoren die onder een arbocatalogus vielen. 57 procent van de bedrijven met meer dan één werkzaam persoon zijn actief in sectoren met een arbocatalogus.
- In hetzelfde onderzoek geeft 44 procent van bedrijven aan bekend te zijn met de arbocatalogus of te weten dat er in de betreffende branche geen arbocatalogus beschikbaar is. 17 procent gebruikt de arbocatalogus in de praktijk.

[19] Beleidsregel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 juni 2019, nr. 2019-0000004752, tot hernieuwde vaststelling van een Beleidsregel arbocatalogi (Beleidsregel arbocatalogi 2019)
[20] KPMG, *Onderzoek samenhang arbocatalogus en branche RI&E* (2017)
[21] Inspectie SZW, *Jaarverslagen Inspectie 2013-2018*

- Deze resultaten zijn redelijk in lijn met de resultaten uit de meest recente versie van Arbo in Bedrijf van 2018.[22] Hieruit blijkt dat 62 procent van bedrijven in Nederland niet bekend is met de arbocatalogi. De gegevens zijn niet uitgesplitst naar bedrijfsomvang. Als we alleen kijken naar bedrijven actief in branches waar een positief getoetste arbocatalogus bestaat, is 46 procent niet bekend met de arbocatalogus. Arbo in Bedrijf constateert wel een significante toename van het gebruik van arbocatalogi door bedrijven: waar in 2016 nog 16 procent van bedrijven aangaf met de arbocatalogus te werken, was dat percentage in 2018 gestegen naar 20 procent.

Behalve de getalsmatige ontwikkelingen in aantallen catalogi en de gebruikscijfers is er weinig zicht op de kwaliteit van de voorgestelde maatregelen en de gebruiksvriendelijkheid van het instrument. De voor dit onderzoek geïnterviewde stakeholders constateren een grote variëteit in kwaliteit van catalogi en in sommige gevallen hoge mate van gedetailleerdheid van de aangedragen oplossingen (met een verminderde bruikbaarheid tot gevolg). Ook constateren zij dat sommige branches kennelijk onvoldoende zelforganiserend vermogen hebben om uitvoering te geven aan een dergelijk instrument van zelfregulering.

Daarnaast bestaan er, juist bij sociale partners zelf, ook vragen over de rol van de Inspectie. Ten eerste is de ervaring dat de 'marginale toetsing' van de Inspectie, zeker ook in recentere jaren, niet beperkt blijft tot een toetsing van de proces- en randvoorwaarden, maar juist wel inhoudelijke controle inhoudt, en in sommige gevallen zelfs inhoudelijke input aan de voorkant van het proces inhoudt. Ten tweede bestaat er nog steeds, in ieder geval in de beeldvorming, onduidelijkheid over het gebruik van de catalogi bij inspecties op bedrijfsniveau. Zo blijft het beeld bestaan dat de werkgevers er onvoldoende op kunnen vertrouwen dat de in de catalogus aangedragen maatregelen voldoende zijn om de Inspectie tevreden te stellen.

Deze vragen wijzen op inherente dilemma's van een zelfregulerend systeem die door de koppeling met handhaving ondervangen moeten worden. Het is dan ook niet verrassend dat juist op het gebied van toetsing en toezicht in relatie tot de arbocatalogi belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De nieuwe beleidsregel komt tegemoet aan zorgen over de kwaliteit van de zelfregulering, onder andere door de eis van actualisering, en expliciteert daarnaast de praktijk waarin de Inspectie een grotere inhoudelijke rol op zich neemt dan door sommigen verwacht werd.

In de bredere stelselvisie wordt de invoering van de arbocatalogi nog steeds gezien als een keerpunt in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid. Sociale partners zijn in veel sterkere mate medeverantwoordelijk geworden voor de manier waarop arbobeleid op bedrijfsniveau wordt ingevuld (en daarmee ook voor de ervaren regeldruk). Dit keerpunt vond plaats vóór 2012. Door de aanpassing van de (formalisering van de) inspectiepraktijk constateren we in de laatste jaren eerder een ontwikkeling waarbij de overheid, via de Inspectie, juist weer een sterkere stempel drukt op de activiteiten die werkgevers en werknemers op sectoraal niveau ontplooien.

[22] Inspectie SZW, Arbo in bedrijf. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018 (2019).

3.3 Schadeverhaal

3.3.1 Aanleiding en ambitie beleid

In de beleidsagenda werd geconstateerd dat arbeidsgerelateerde schade vaak niet financieel wordt gecompenseerd. De implicatie hiervan is volgens de agenda dat de lasten van tekortschietende arbeidsomstandigheden niet terecht komen bij de veroorzakende of in ieder geval verantwoordelijke partij. Volgens de beleidsagenda moeten de "lasten van te kort schietende arbeidsomstandigheden meer […] terechtkomen waar ze horen" en biedt zelfregulering via twee routes hier kansen voor: door afspraken in cao's en/of betrokkenheid van verzekeraars.

Zoals ook in de beleidsagenda is aangegeven, is het schadeverhaal met name in de context van beroepsziekten ingewikkeld. De causaliteit is in het geval van beroepsziekten vaak niet eenvoudig vast te stellen, omdat veel ziekten niet eenduidig aan het (ongezonde) werk of niet uitsluitend aan één werkgever toegeschreven kunnen worden. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is daarmee moeilijk vast te stellen. Als gevolg van deze complexiteit zijn er in de loop der jaren diverse verkenningen en onderzoeken uitgevoerd die voorlopig nog geen definitieve uitkomst hebben gehad. Hieronder schetsen we in vogelvlucht de ontwikkelingen.

3.3.2 Activiteiten en ontwikkelingen verbetering schadeverhaal

In september 2012 publiceerde HSI (Universiteit van Amsterdam) een uitgebreide verkenning van de knelpunten en oplossingsmogelijkheden op gebied van schadeverhaal en beroepsziekten.[23] Het belangrijkste knelpunt dat uit de verkenning naar voren kwam was dat schadeverhaal voor werknemers lang duurt en ingewikkeld is. Het vaststellen van de causaliteit van werkgerelateerde schade is de sleutel in dat proces. Oplossingsrichtingen die werden geopperd zijn de oprichting van een gespecialiseerde rechter voor werkgerelateerde schade, de oprichting van een onafhankelijke instantie voor medische diagnostiek, een standaard forfaitaire vergoeding per type aandoening, een directe verzekering tegen beroepsrisico's, en een heldere begrenzing van de werkgeversaansprakelijkheid. Het SER-advies van december 2012 over het stelsel van gezond en veilig werken[24] baseerde zich voor een groot deel op het HSI-onderzoek en draagt de komst van een gespecialiseerde rechter als oplossing voor de korte termijn en een verplichte directe verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten op de langere termijn als oplossingen aan.

In de verdere verkenning van de problematiek bleek er echter onvoldoende draagvlak voor deze twee oplossingsrichtingen. Zo zou een gespecialiseerde rechter de drempel voor de slachtoffers niet wegnemen en wel tot hogere kosten voor de rechtspraak leiden. Een verplichte verzekering zou ook niet bij alle actoren op toestemming kunnen rekenen en bovendien tot conflicten met het stelsel van sociale zekerheid en specifiek de WIA kunnen leiden.[25] Het inrichten van een autoriteit die op grond van onafhankelijke medische kennis en deskundigheid het causale verband tussen werk en ziekte vaststelt, werd wel gezien als reële oplossingsrichting. In een rapport van PWC van mei 2015 zijn de randvoorwaarden, takenpakket en inrichting van een dergelijke instantie voor het eerst omschreven. In een brief aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2015 kondigde de minister aan om in gesprek te gaan met sociale partners over de

[23] Hugo Sinzheimer Instituut, *Verhaal van werkgerelateerde schade* (2012)
[24] Sociaal-Economische Raad, *Advies 12/05: Stelsel voor gezond en veilig werken* (2012)
[25] Ministerie van SZW, *Nota: Werkgeversaansprakelijkheid bij arbeidsongevallen en beroepsziekten* (2013)

vervolgstappen en de juridische mogelijkheden te verkennen voor de inrichting van een dergelijke instantie.[26]

In juli 2016 stuurde de minister een vervolgbrief naar de Tweede Kamer waarin onder andere uitgebreid stil werd gestaan bij een reactie van de Raad voor de Rechtspraak op de plannen, en met name de noodzaak voor een duidelijke focus van de op te richten instantie op de onafhankelijke medische beoordeling van de causaliteit tussen beroepsuitoefening en ziekte.[27] De op te richten instantie werd in de brief dan ook betiteld als Expertisecentrum Causaliteit Beroepsziekten (ECCB). Aangegeven werd dat het overleg met sociale partners nog niet was afgerond en dat de positionering van de ECCB verder onderzocht zou worden. Dat gebeurde door middel van vervolgonderzoek door PWC dat in november 2016 in een rapport uitmondde waarin de doelstelling van het ECCB en de voorgestelde werkwijze verder werden gepreciseerd, en waarin ook de noodzaak voor breed draagvlak werd onderstreept. Hiertoe beval het rapport onder andere de aanstelling van een neutrale verkenner aan.[28]

In maart 2017 bleek echter dat er bij werkgevers uiteindelijk onvoldoende draagvlak was voor de inrichting van een ECCB. De minister besloot daarom andere opties te verkennen.[29] In dit kader benaderde De Letselschade Raad het ministerie met de vraag om een initiatief van De Letselschade Raad te ondersteunen gericht op de totstandbrenging van een Gedragscode. Dit leidde tot een subsidie voor de ontwikkeling van een Gedragscode binnen de letselschadebranche. De afhandeling van schadeclaims duurt regelmatig lang, en een gedragscode zou daar verbetering in kunnen brengen.[30] De Letselschade Raad heeft inmiddels, samen met de Erasmus Universiteit, twee consultatierondes gehouden waaruit een tussenrapportage is voortgekomen. Uit de probleemanalyse kwamen dezelfde knelpunten naar voren als eerder benoemd. Een gedragscode kan volgens het rapport verbetering brengen op het vlak van de tijdsduur van het proces van schadeverhaal, de kosten en de belasting voor de betrokken personen, onder andere door een stappenplan op te stellen, termijnen vast te stellen, processen te stroomlijnen en afspraken over schadeomvang en kosten vast te leggen.[31] Daarmee zijn echter nog niet alle problemen, waaronder het causaliteitsvraagstuk, opgelost.

Niet veel later werd naar aanleiding van het advies van de Commissie Tilburg Chroom-6 op 1 juli 2019 de *Commissie vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten* (Commissie Heerts) ingesteld die de opdracht heeft om voor eind 2019 advies uit te brengen over verbeteringen in het huidige proces van schadeverhaal, over richtsnoeren voor werkgevers ten aanzien van compensatie (binnen de huidige wettelijke kaders), en over de wenselijkheid en mogelijkheid om de afwikkeling van schadeclaims anders te organiseren, waaronder een mogelijke wet inzake aansprakelijkheidsverzekering voor beroepsziekten.[32] De Commissie heeft uitstel aangevraagd tot 31 maart 2020.

---

[26] TK 2015-2016, 25 883, Nr. 262
[27] TK 2015-2016, 25883, nr. 277
[28] PwC, *Verbeteren procesgang schadeverhaal* (2016)
[29] TK 2016-2017, 25883, nr. 289
[30] TK 2016-2017, 25883, nr. 295
[31] M. De Groot, S.D. Lindenbergh, *Naar een Gedragscode Afhandeling Beroepsziekten* (2018)
[32] Staatscourant Nr. 35929, *Instellingsregeling commissie vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten* (28 juni 2019)

3.3.3 Resultaten en duiding

De beleidsagenda formuleerde een ambitie om ervoor de zorgen dat de schade van ongevallen en beroepsziekten meer terecht zouden komen bij de veroorzaker van de schade en koppelde daar de operationele doelstelling aan om het overleg tussen de betrokken partijen hierover op gang te brengen. Bovenstaande reconstructie laat zien dat het overleg over de mogelijkheden om het proces van schadeverhaal te verbeteren op gang is gekomen. Dit heeft echter nog niet geleid tot een oplossing van het vraagstuk. De rolverdeling in het proces is in lijn met de uitgangspunten van een faciliterende overheid die grote nadruk legt op draagvlak en overleg met sociale partners en andere belanghebbenden. Het ligt in de kern van een dergelijk open overlegproces dat er ook ideeën verkend worden die minder kansrijk blijken. Dit verklaart mede waarom het overleg tussen sociale partners nog niet tot een oplossing heeft geleid.

Het opstellen van de gedragscode wordt als vooruitgang gezien, omdat het in ieder geval de randvoorwaarden voor een beter proces kan scheppen. Het kan bovendien gezien worden als klassiek instrument van zelfregulering en sluit daarmee aan bij de visie van de beleidsagenda. In hoeverre dit instrument zal bijdragen aan de overkoepelende ambitie om de schade bij de veroorzaker neer te leggen, is volgens de respondenten onzeker.

De grote inhoudelijke complexiteit van het onderwerp van schadeverhaal waarbij medische, juridische en economische vraagstukken naast elkaar opgelost moeten worden, draagt bij aan de moeizame besluitvorming. Ook de geïnterviewde stakeholders geven aan geen duidelijke oplossingen te zien, met name voor het causaliteitsvraagstuk, en verwachten dan ook veel van het advies van de Commissie Heerts. Daarmee werpt dit vraagstuk ook licht op de rol van specialistische kennis in een stelsel dat een sterke nadruk op de verantwoordelijkheid van sociale partners op nationaal niveau legt.

Tot slot laat dit proces ook zien hoe groot de invloed van incidenten kan zijn op de ontwikkelingen in het veld. Zo is de inrichting van de Commissie Heerts waar nu een oplossing van de centrale vraagstukken van verwacht wordt een uitvloeisel van het onderzoeksproces naar de Chroom-VI problematiek. [33]

3.4 Ketenverantwoordelijkheid

3.4.1 Aanleiding en aanloop

Zelfregulering binnen het stelsel richt zich met name op werkgevers en werknemers die gezamenlijk werken aan betere arbeidsomstandigheden. In een brief aan de Tweede Kamer van juli 2015 gaf de minister aan dat er "situaties [zijn] waarin ook de opdrachtgever grote invloed heeft op de mogelijkheden om gezond en veilig te werken, bijvoorbeeld als wordt gewerkt op de locatie van een opdrachtgever of met arbeidsmiddelen van de opdrachtgever."[34] Dit is met name in sommige sectoren zoals in de bouw het geval en het heeft zowel betrekking op situaties waarbij de opdrachtnemer een werkgever is wiens werknemers bij de opdrachtgever werken, als op situaties waarbij de opdrachtnemer een ZZP'er is en dus zelf het werk uitvoert.

Omdat het expliciet benoemen en beïnvloeden van de rol van de opdrachtgever ook consequenties heeft voor de bredere rolverdeling binnen het stelsel, bespreken we dit onderwerp in dit hoofdstuk. In de beleidsagenda 2012 werden deze aspecten niet expliciet

[33] TK 2018-2019, 25883, nr. 342
[34] TK 2014–2015, 25 883, nr. 254

benoemd. Nadat de Tweede Kamer aandrong op een sterkere ketenaansprakelijkheid voor gezond en veilig werken, werd er vanaf 2015 in de jaarplannen, in Kamerbrieven en in beleidsactiviteiten wel aandacht aan besteed.

De rol van opdrachtgevers wordt in het beleid vanuit twee perspectieven benaderd: aan de ene kant het juridische perspectief van ketenaansprakelijkheid en aan de andere kant het stimulerende perspectief van verantwoord opdrachtgeverschap. Waar ketenverantwoordelijkheid (ook) gaat over de formele kaders waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers opereren, is het idee van verantwoord opdrachtgeverschap meer gericht op de intrinsieke normen van waaruit opdrachtgevers hun rol invullen.

In de brief van juli 2015 gaf de minister aan dat het nog te vroeg was voor een algemene bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid voor opdrachtgevers voor gezond en veilig werken.[35] Doordat er in de bouw al aanvullende verplichtingen bestonden volgens de bouwprocesbepalingen van het Arbobesluit, kon regelgeving voor deze sector wel aangescherpt worden. Dit is per 1 januari 2017 gebeurd, wat volgens de minister tot gevolg had dat de bepalingen beter nageleefd kunnen worden door de opdrachtgevers en bovendien beter gehandhaafd kunnen worden door de Inspectie.[36]

Naast de wettelijke kant werden in de brief van juli 2015 stimulerende maatregelen ten aanzien van verantwoord opdrachtgeverschap aangekondigd, zoals het concreter invullen van het begrip van verantwoord opdrachtgeverschap met sociale partners, het stimuleren van gedragscodes en specifieke initiatieven voor de bouwsector zoals een communicatiecampagne gericht op opdrachtgevers, en het volgen van de resultaten van vrijwillige brancheactiviteiten. Hieronder gaan we in op waar deze plannen toe hebben geleid.

3.4.2 Activiteiten en resultaten

In het kader van het project *Verantwoord opdrachtgeverschap* vinden sinds 2016 activiteiten plaats gericht op kennisdeling, voorlichting en pilots in verschillende sectoren voor de ontwikkeling van verantwoord opdrachtgeverschap.[37] In de sectoren bouw en chemie worden bijeenkomsten voor publieke opdrachtgevers georganiseerd waarin de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van opdrachtgevers onder de aandacht worden gebracht. Op het Arboportaal bestaat sinds eind 2016 een onderdeel waarin informatie over verantwoord opdrachtgeverschap wordt gebundeld, waaronder een handreiking voor inkopers bij publieke opdrachtgevers over hoe rekening te houden met gezond en veilig werken bij aanbestedingsprocedures,[38] en een e-magazine van de Inspectie SZW over verantwoord opdrachtgeverschap.[39] In de brochure 'Samen veilig en gezond bouwen' heeft de Inspectie bovendien de verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer in de diverse fases van ontwerp, uitvoering en gebruik volgens het Arbobesluit uitgebreid beschreven.[40] Het onderwerp is inmiddels geïntegreerd in de programmering van de Inspectie.

Het aantal initiatieven van sociale partners dat zich expliciet richt op verantwoord opdrachtgeverschap is beperkt. In zijn brief aan de Kamer van 1 maart 2017 noemt de Minister van SZW initiatieven als 'Veiligheid Voorop' in de chemiesector, '5xBeter' in de metaalsector en

[35] TK 2014–2015, 25 883, nr. 254
[36] TK 2016-2017, 25883, nr. 287
[37] Ministerie van SZW, *Jaarplan Directie Gezond en Veilig Werken 2016* (2015)
[38] Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, *Gezond en Veilig Werken bij Publieke Opdrachten* (2016)
[39] Inspectie SZW, *Verantwoord Opdrachtgeverschap (e-magazine)* (2019)
[40] Inspectie SZW, *Samen veilig en gezond bouwen* (2017)

de governance code veiligheid in de bouw als voorbeelden van sectorale initiatieven die mede betrekking hebben op de rol van opdrachtgevers. 'Veiligheid Voorop' heeft 'veiligheid in de keten' als een van vier pijlers van het programma benoemd, en de governance code is een gezamenlijk initiatief van opdrachtgevers en bouwondernemingen waarin de veiligheid in de hele keten het uitgangspunt is. Bij 5xbeter, ook genoemd als voorbeeld in der brief van 1 maart 2017, is opdrachtgeverschap geen centraal onderdeel van het programma. De gesprekspartners die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd in de sectoren metaal en VVT (Verpleging, Verzorging, Thuiszorg) , zien ketenverantwoordelijkheid en verantwoord opdrachtgeverschap niet als onderwerpen die in hun sectoren van groot belang zijn, terwijl het wel sectoren zijn die in de monitoring van opdrachtgeverschap als relevante sectoren worden aangemerkt (zie hieronder).

Een ander belangrijk sectoraal initiatief is de ontwikkeling van de "Handleiding stappenplan V&G voor opdrachtgevers" door het Rijksvastgoedbedrijf. Dit stappenplan kan gebruikt worden door opdrachtgevers in de bouw om aan de verplichting die voortvloeien uit de bouwprocesbepalingen te voldoen.[41]

3.4.3 Monitoring

Parallel aan de informatie- en stimuleringsactiviteiten laat SZW sinds 2017 door TNO de *Monitor Verantwoord Opdrachtgeverschap Gezond en Veilig Werken* uitgevoerd. In maart 2017 verscheen de eerste meting,[42] in april 2019 de tweede meting.[43] In het monitoringsonderzoek wordt verantwoord opdrachtgeverschap gedefinieerd als "een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie waarin expliciet oog is voor gezond en veilig werken bij de aanbesteding en uitvoering van de opdracht en waarin maatregelen worden genomen om gezond en veilig werken te waarborgen." De monitor richt zich op vier sectoren waarin veel werk wordt uitbesteed: de bouw, metaal, chemie en de thuiszorg.

De monitor laat zien hoe groot de bekendheid met de term verantwoord opdrachtgeverschap is, wat de ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers in de vier sectoren zijn, en waar kansen liggen voor een versterking van de rol van opdrachtgevers bij gezond en veilig werken. In de meest recente meting geeft 40 procent van opdrachtnemers aan bekend te zijn met het concept van verantwoord opdrachtgeverschap. Eerder was dit nog 45 procent. In 2016 was de conclusie echter dat opdrachtnemers weinig terugzien van verantwoord opdrachtgeverschap in de praktijk. In 2018 is dit beeld iets positiever. Zo rapporteren meer opdrachtnemers dat er structureel overleg gevoerd werd met opdrachtgevers over gezond en veilig werken en dat opdrachtgevers minimaal één maatregel met betrekking tot verantwoord opdrachtgeverschap namen. Opdrachtnemers zien de eigen motivatie van opdrachtgevers en contractuele verplichtingen als de belangrijkste factoren die verantwoord opdrachtgeverschap kunnen bevorderen.

De meest recente monitor trekt een overkoepelend positieve conclusie over de stand van verantwoord opdrachtgeverschap in Nederland, en wijst tegelijkertijd op knelpunten die met name door ZZP'ers en kleinere bedrijven ervaren worden en op het feit dat er relatief weinig ontwikkeling waar te nemen is. De onderzoekers geven aan dat de beweging richting meer verantwoord opdrachtgeverschap een "zelfsturend proces is, met een duidelijke rol voor de

[41] Rijksvastgoedbedrijf, *Handleiding stappenplan V&G voor opdrachtgevers* (2018)
[42] TNO, *Monitor Verantwoord Opdrachtgeverschap Gezond en Veilig Werken* (2017)
[43] TNO, *Monitor Verantwoord Opdrachtgeverschap 2.0* (2019)

overheid en brancheorganisaties als facilitator en ondersteuner, maar niet als regulator of handhaver."

3.4.4 Duiding resultaten

Verantwoord opdrachtgeverschap en ketenaansprakelijkheid kunnen een nieuwe dimensie aan het huidige stelsel van gezond en veilig werken toevoegen waar op dit moment de centrale verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers wordt gelegd. Met name in de bouw, waar de regelgeving hier ook expliciet op toeziet, is een sterkere ketenaansprakelijkheid voor opdrachtgevers al een feit. Hier wordt dan ook al veel ervaring mee opgedaan waar ook andere sectoren van kunnen leren. Ook op het specifieke terrein van asbestverwijdering is ketenaansprakelijkheid een belangrijk punt. De verschillende initiatieven die door ministerie en inspectie in de afgelopen jaren zijn georganiseerd en gestimuleerd, hebben eraan bijgedragen dat het principe van verantwoord opdrachtgeverschap duidelijker gedefinieerd en breder bekend is geworden.

Met name ZZP'ers en kleinere bedrijven rapporteren nog weinig ervaringen met opdrachtgevers die hun verantwoordelijkheid actief invullen. Juist voor deze groepen werkenden is verantwoord opdrachtgeverschap van belang. In de context van een veranderende arbeidsmarkt wordt de invloed van opdrachtgevers alleen maar groter ten opzichte van de reguliere werkgever-werknemer relatie. In de bredere Verkenning die de SER op verzoek van het kabinet uitvoert naar de gevolgen van ontwikkelingen in arbeidsrelaties voor gezond en veilig werken is dit onderwerp dan ook een punt van aandacht.[44]

3.5 Verantwoordelijkheid werknemers

In de beleidsagenda wordt, naast de zorgplicht van de werkgever, benadrukt dat ook werknemers verplichtingen hebben. Dit wordt in de context van veranderende arbeidsverhoudingen geplaatst: "Naarmate werknemers vrijer zijn in de uitvoering van het werk en werkgevers minder zicht hebben op de feitelijke uitvoering van het werk, neemt de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer toe".[45] Mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid te stimuleren, worden vooral in de informatievoorziening en voorlichting gezien.

Behalve in de beleidsagenda komt de verantwoordelijkheid van werknemers expliciet terug in het jaarplan 2015 waarbij het stimuleren en faciliteren van werknemers bij het invullen van hun verantwoordelijkheid voor 'decent work' als speerpunt van beleid wordt beschreven. Daarnaast wordt in beleidsplannen en kamerbrieven consequent de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers benadrukt. Er zijn geen specifieke projecten of programma's die zich concreet op de verantwoordelijkheid van werknemers richten.

Een deel van de informatievoorziening vanuit de overheid richt zich, zoals aangekondigd in de beleidsagenda, op de rol van werkenden. Zowel binnen het programma Zelfregulering als in publiciteitscampagnes zoals de Week van de Werkstress en Op weg naar Duurzame Inzetbaarheid (zie ook hoofdstuk 4) worden werkenden gestimuleerd om na te denken over veilig en gezond werken en hun eigen rol daarin. Zo is er bijvoorbeeld een App ontwikkeld met bijbehorende poster om onveilige situaties onder de aandacht te brengen bij werknemers. Ook

[44] Ministerie van SZW (2017), Brief referentie 2017-000016197, *Verzoek om een verkenning naar de gevolgen van ontwikkelingen in arbeidsrelaties voor gezond en veilig werken*, 17 oktober 2017
[45] TK 2011-2012, 25883, nr 209.

in sectorale activiteiten krijgt de rol van werkende aandacht. Zo is de verdere ontwikkeling van de arbocatalogus in de VVT-sector (Verpleging, Verzorging en Thuiszorg) bijvoorbeeld expliciet gericht op het toegankelijk maken van de oplossingen uit de catalogus voor werkenden. Aanleiding hiervoor is het feit dat werkenden in de sector, bijvoorbeeld in de thuiszorg, vaak alleen en buiten het toezicht van de werkgever werken.

Zoals in de beleidsagenda aangekondigd komt de verantwoordelijkheid van werkenden dus terug in de informatievoorziening en voorlichting. Hierin wordt niet de verantwoordelijkheid op zichzelf benadrukt, maar gaat het simpelweg over manieren waarop werkenden hun eigen rol kunnen invullen. Ook in voorgaande jaren is in de communicatie al aandacht besteed aan de rol van werknemers. Of de nadruk op de rol van werkenden door de beleidsagenda is toegenomen zoals beoogd ("meer nadruk"), is moeilijk vast te stellen.

3.6 Conclusie

Zelfregulering op het gebied van gezond en veilig werken was een centraal uitgangspunt van de beleidsagenda 2012. De intentie was om de rol van sociale partners – die al groot was – verder te versterken en de rol van de overheid waar mogelijk verder te beperken. Dat is ten dele gelukt. De rolverdeling is constant gebleven, en ook in de beleidsstukken wordt de visie van zelfregulering consequent geformuleerd. In sommige branches is zelfregulering toegenomen: in het programma Zelfregulering zijn nieuwe werkwijzen ontwikkeld die ook in andere branches toegepast kunnen worden. In andere branches zijn sociale partners niet in staat gebleken om adequaat te sturen op gezond en veilig werken. Dat betekent dat een zelfregulerend instrument zoals de arbocatalogus niet overal even goed werkt. Het gevolg daarvan is dat de overheid een sterkere rol op zich neemt, via het toezicht van de Inspectie, om het niveau van de zelfregulering te waarborgen. Vanuit het oogpunt van gezond en veilig werken is dat ook verdedigbaar. Hier vindt echter eerder een beweging naar meer overheidssturing plaats dan een beweging richting meer en sterkere zelfregulering.

De inspanningen om tot een verbetering van het proces van schadeverhaal te komen laten zien dat het overleg tussen sociale partners op landelijk beleidsniveau gestimuleerd kan worden, maar dat de inhoudelijke complexiteit en tegengestelde belangen een uitkomst in de weg kunnen staan. Wanneer sociale partners en andere stakeholders het niet eens kunnen worden over een oplossing, loopt het proces vast. Ondanks veel inspanningen die zijn gepleegd, door overheid én sociale partners, zijn de kernvragen in dit dossier nog steeds niet beantwoord.

Tot slot stelt de veranderende arbeidsmarkt nieuwe eisen aan de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren, waaronder opdrachtgevers en werknemers. De focus op ketenverantwoordelijkheid en verantwoord opdrachtgeverschap is dan ook terecht, en zou nog meer kunnen opleveren. Een grotere verantwoordelijkheid van werknemers ligt in de nieuwe arbeidsrelaties voor de hand. De facilitering en stimulering daarvan heeft echter nog meer aandacht nodig.

4. Duurzame inzetbaarheid

Duurzame inzetbaarheid is een belangrijk streven van de overheid, waar op verschillende manieren aan is gewerkt. In de beleidsagenda werd het bevorderen van duurzame inzetbaarheid niet expliciet benoemd als doel van de overheid. Duidelijk is wel dat dit een onderliggende ambitie is. In 2012 is, mede ter ondersteuning van de beleidsagenda, het programma Duurzame inzetbaarheid gestart.[46] Het belangrijkste doel van het programma was duurzame inzetbaarheid te agenderen en te concretiseren bij werkgevers en werknemers. Zaak is dat meer werkgevers en werknemers de juiste maatregelen tijdig, en dus preventief, toepassen.[47]

Binnen het programma Duurzame inzetbaarheid is een aantal activiteiten ontplooid. De belangrijkste projecten waren het Actieplan gezond bedrijf, de campagne PSA en de inzet op scholing van (aanstaande) werkenden. Er is aan deze activiteiten veel tijd en aandacht besteed door het ministerie en door anderen. Hoewel het onderwerp duurzame inzetbaarheid niet expliciet benoemd is in de beleidsagenda, blijkt uit de beleidsagenda dat het wel het doel van de overheid was om mensen langer gezond, vitaal en productief aan het werk te houden. Daarom vinden we dat dit onderwerp aandacht verdient in dit onderzoek, ook met het oog op de beleidsdoorlichting die nog plaats moet vinden. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de activiteiten binnen het programma Duurzame inzetbaarheid.

4.1 Achtergrond

[46] TK 2013-2014, 25 883, nr. 239.
[47] TK 2013-2014, 25 883, nr. 239.

De ambitie van het kabinet om werkenden duurzaam inzetbaar te houden is ingegeven door een aantal factoren. Ten eerste is sprake van ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking. Met de verhoging van de AOW-leeftijd, is het in toenemende mate van belang dat mensen tot steeds hogere leeftijd in staat zijn om te blijven werken. Ten tweede is sprake van een grote dynamiek op de arbeidsmarkt. Want, zo schrijft het kabinet, wie zich niet mee ontwikkelt met de vraag in bedrijven, organisaties en op de arbeidsmarkt, ervaart direct een verslechtering van zijn of haar inzetbaarheid.[48]

De aandacht voor en inzet op duurzame inzetbaarheid kan worden verklaard door een aantal factoren. In de eerste plaats is duurzame inzetbaarheid voor de gezondheid en verdiencapaciteit van werkenden zelf van belang. Daarnaast hebben bedrijven en organisaties belang bij duurzame inzetbare werkenden, omdat zij daarmee hun productiviteit kunnen vergroten. Tot slot is het voor de overheid van belang dat werkenden blijvend deelnemen aan het arbeidsproces, zodat zij geen beroep hoeven doen op de sociale zekerheid, de betaalbaarheid van sociale zekerheidsvoorzieningen gewaarborgd blijft en om de concurrentiekracht van Nederland te versterken.[49]

Om aan deze ambitie invulling te geven heeft het ministerie van SZW eerst het project Duurzame Inzetbaarheid ingesteld, om er daarna het programma Duurzame inzetbaarheid van te maken. Dit programma (inclusief project) heeft gelopen van 2012 t/m 2018. Er werden diverse doelen beoogd met dit programma. Zo moest het programma het bewustzijn onder werknemers en werkgevers van het belang van duurzame inzetbaarheid vergroten, en hen stimuleren vroegtijdig maatregelen te nemen om gezond en productief aan het werk te blijven.[50] Dit vroeg om een cultuurverandering, die het programma Duurzame Inzetbaarheid aan moest zwengelen.[51] Een laatste doel dat we kunnen onderscheiden is dat het ook voor oudere werknemers normaler moest worden om scholing te volgen en dat dit meer zou worden toegepast.[52]

4.2 Duurzame inzetbaarheid in arbeidsorganisaties

Binnen het programma Duurzame inzetbaarheid hebben twee projecten gelopen die gericht waren op het MKB. Het 'Actieplan Gezond bedrijf' is in 2012 gestart, en in 2014 is dit voortgezet onder de noemer 'duurzame inzetbaarheid in het MKB'. Voorts is via ESF subsidie beschikbaar gesteld voor duurzame inzetbaarheid.

4.2.1 Actieplan gezond bedrijf

Het Actieplan gezond bedrijf richtte zich primair op het MKB. Het doel van het Actieplan was het bewustzijn bij werkgevers en werknemers vergroten en hen faciliteren om maatregelen te nemen om de duurzame inzetbaarheid van werkenden te vergroten. Het Actieplan gezond bedrijf behelsde activiteiten op landelijk-, sectoraal- en regionaal-, en bedrijfsniveau. De Ministeries van SZW en VWS hebben gezamenlijk ingezet op een landelijke communicatiecampagne, waarbij zowel werkgevers als werknemers zijn aangesproken. Beschikbare kennis werd beoogd toegankelijk te maken via een website, namelijk

[48] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256.
[49] Argumentenfabriek, Kaartenboek duurzame inzetbaarheid () p.12.
[50] TK 2014-2015, 25 883, nr. 249.
[51] Ministerie van SZW, Jaarplan 2015.
[52] Ministerie van SZW, Manifest duurzame inzetbaarheid.

www.duurzameinzetbaarheid.nl. Ook was het streven om een netwerk van 100 werkgevers op te bouwen en goede praktijken te delen. Op sectoraal en regionaal niveau is een beroep gedaan op MKB-Nederland om het onderwerp duurzame inzetbaarheid onder de aandacht te brengen van leden. Er is gekozen voor een beperkt aantal prioritaire sectoren, te weten bouw, transport & logistiek en zorg. Binnen deze sectoren is samenwerking gezocht met de brancheorganisatie. MKB-Nederland en de brancheorganisaties hebben onder meer congressen en regionale werkgeversbijeenkomsten benut om het thema te agenderen.[53]

Er is een netwerk gerealiseerd van 100 werkgevers die voorlopen op het terrein van duurzame inzetbaarheid. Daaruit is een manifest voortgekomen, getiteld "En we werken nog lang en gelukkig". Een aantal business cases is gepresenteerd, om inzichtelijk te maken wat de inzet op duurzame inzetbaarheid op kan leveren. Tevens hebben deze 100 werkgevers afgesproken dat zij het initiatief nemen om ieder twee werkgevers van individueel advies te voorzien op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Op hun beurt doen de geadviseerde werkgevers hetzelfde.[54] Het is onduidelijk of het daadwerkelijk is gelukt om op deze manier een grote groep van werkgevers van advies te voorzien, hier is geen onderzoek naar gedaan. Het ministerie van SZW heeft de ervaring dat het beter werkt als bedrijven van elkaar leren, en ziet meerwaarde in deze pay it forward-methode.

Om bedrijven direct te bereiken heeft Innovatiecentrum Syntens met subsidie van het ministerie van SZW geprobeerd bedrijven individueel te adviseren over duurzame inzetbaarheid. Syntens heeft zich gericht op individuele adviesgesprekken aan bedrijven, door vraagstukken van het MKB rondom bedrijfsvoering en innovatie te koppelen aan duurzame inzetbaarheid. Daarnaast heeft Syntens workshops en "leren-van-elkaar-kringen" ingezet om het thema bij ondernemers te agenderen. Syntens rapporteert dat er bij 440 bedrijven een beginmeting is afgenomen van duurzame inzetbaarheid. Er zijn 450 bedrijven bereikt door middel van individuele begeleiding door een adviseur van Syntens, en door middel van workshops en "leren-van-elkaar-kringen".[55] Er zijn betrokkenen van mening dat de advisering door Syntens niet het gewenste effect heeft gehad, doordat de nadruk onvoldoende op duurzame inzetbaarheid lag.

4.2.2 Duurzame inzetbaarheid in het MKB

Na 2014 heeft MKB-Nederland (in feite) het Actieplan gezond bedrijf voortgezet, onder de noemer 'duurzame inzetbaarheid in het MKB', met subsidie van het ministerie SZW. Voor MKB-Nederland was het belangrijkste doel om bij tenminste 1000 MKB-bedrijven een advies te laten uitbrengen en implementeren zodat de duurzame inzetbaarheid van medewerkers zou worden versterkt.[56] De uitvoering van deze advisering was belegd bij 18 convenantpartners. Dit waren hoofdzakelijk brancheorganisaties.

In fase I zijn 490 MKB-ondernemers geadviseerd en vervolgens geholpen om het advies toe te passen. Daarbij is een beginmeting uitgevoerd en tevens een eindmeting. Bij de start van het project besteedde bijna twee derde van de bedrijven maar incidenteel aandacht aan duurzame inzetbaarheid. Aan het einde van het project had bijna drie kwart van de deelnemende bedrijven plannen ontwikkeld, deze (gedeeltelijk) geïmplementeerd en werd gewerkt aan

[53] TK 2011-2012, 29 544 nr. 388.
[54] TK 2012-2013, 25 883 nr. 220.
[55] Syntens, Eindrapportage 'Stimuleren duurzame inzetbaarheid in het MKB / Actieplan gezond bedrijf' (2013).
[56] MKB-Nederland, Eindverslag fase 1. Duurzame inzetbaarheid in het midden- en kleinbedrijf (2015)

condities om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Bovendien zei 80% van de ondernemers door te gaan met wat was opgestart.[57]

In fase II (2017-2018) hebben nog eens 472 bedrijven gewerkt aan de duurzame inzetbaarheid van hun werknemers. Ook deze bedrijven handelden aan het begin van het traject reactief als het gaat om duurzame inzetbaarheid. Na afloop heeft iets meer dan de helft van de bedrijven zich ontwikkeld naar een nieuwe fase: zij zijn planmatig of zelfs pro-actief gaan handelen.[58] De ondernemers geven aan de ingezette acties voort te willen zetten. Als belangrijkste opbrengst zien de ondernemers zelf een verhoogd urgentiebesef van het belang van duurzame inzetbaarheid, inzicht in verbeterpunten en intrinsieke motivatie van de werkgever om te investeren in duurzame inzetbaarheid.[59]

Tevens zijn door MKB-Nederland collectieve bijeenkomsten georganiseerd. Uit de evaluatie blijkt dat ondernemers de ruimte voor uitwisseling en interactie met andere ondernemers hebben gewaardeerd. Ondernemers gaven de georganiseerde bijeenkomsten een gemiddeld rapportcijfer van 6,3.[60]

De geïnterviewde brancheorganisaties geven aan dat het niet eenvoudig is het MKB te bereiken. Door een aantal betrokkenen wordt opgemerkt dat het MKB gevoelig is voor financieringsmaatregelen, omdat MKB-bedrijven zelf minder financiële middelen hebben voor advies op het gebied van arbeidsomstandigheden. Subsidie om advies op het gebied van arbeidsomstandigheden in te huren is volgens een aantal betrokkenen een goede manier gebleken om het midden- en kleinbedrijf te bereiken, het bewustzijn te vergroten en tot actie te komen. Er zijn ook betrokkenen die hun twijfels hebben over de effectiviteit van de focus op het MKB. Met name vragen zij zich af of de bewustwording in het MKB werkelijk noemenswaardig is toegenomen, of de aandacht voor het onderwerp beklijft en of dit vervolgens ook betekent dat het MKB op grotere schaal activiteiten ontplooit ter bevordering van de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Er is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de inzet op duurzame inzetbaarheid in het MKB.

4.2.3 ESF-subsidie

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) heeft voor de periode 2014-2020 een programma ter bevordering van de duurzame inzetbaarheid van werkenden ingesteld. Over de gehele periode was voor dit onderwerp 102 miljoen euro beschikbaar gesteld. Er zijn twee subsidieregelingen geformuleerd:

1. Duurzame Inzetbaarheid bedrijven en instellingen;
2. Duurzame Inzetbaarheid regio's en sectoren.

Er zijn deelevaluaties van beide subsidieregelingen uitgevoerd over de periode 2014-2016. De subsidieregeling bedrijven en instellingen kon aangewend worden voor het inhuren van extern advies op het gebied van duurzame inzetbaarheid, en voor de implementatie van dit advies. Uit de evaluatie van de subsidie blijkt dat bij 9 op de 10 adviestrajecten is de subsidie doorslaggevend geweest, omdat dit anders niet of in mindere mate plaats zou hebben gevonden. Voorts wordt geconcludeerd dat de impact van de subsidie vooral is gelegen in het toegenomen bewustzijn van de noodzaak om te investeren in duurzame inzetbaarheid bij

[57] MKB-Nederland, Eindverslag fase 1. Duurzame inzetbaarheid in het midden- en kleinbedrijf (2015).
[58] MKB-Nederland, Op weg naar duurzame inzetbaarheid fase 2 (2019) p. 35.
[59] MKB-Nederland, Op weg naar duurzame inzetbaarheid fase 2 (2019) p. 34.
[60] MKB-Nederland, Op weg naar duurzame inzetbaarheid fase 2 (2019) p. 38.

werkgevers en werknemers. Dit heeft geleid tot meer betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het onderwerp en tot toegenomen dialoog over het onderwerp.[61]

Voor de subregeling regio's en sectoren geldt dat er in deze periode 54 subsidieaanvragen zijn toegekend, waarmee 9,5 miljoen euro was gemoeid. De gemiddelde ESF-bijdrage bedroeg € 176.000 per project. Dat bedrag ligt ruim hoger dan was beoogd: er werd begroot op een bijdrage van € 95.000 per project. Ruim driekwart van de aanvragen komt van O&O-fondsen. De sectoren die een aanvraag hebben ingediend, zijn ook de sectoren die relatief slecht scoren op duurzame inzetbaarheid, en waar dus winst te behalen valt. Vooral de sectoren bouw en industrie zijn goed vertegenwoordigd als subsidieaanvragers. Desgevraagd zeggen de projectverantwoordelijken dat de subsidie van cruciaal belang is geweest voor de uitvoering van de projecten. Zonder de subsidie zou het project niet of in afgeslankte vorm zijn uitgevoerd.[62] Dit duidt op doelmatige besteding van de ESF-subsidie in deze periode voor de subregeling regio's en sectoren.

Naar de effectiviteit van de ESF-subsidie in de periode 2016-2020 is nog geen onderzoek gedaan.

4.3 Campagne PSA

Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) is één van de grootste arbeidsrisico's. Werkgebonden aandoeningen vormen al jaren de meest voorkomende beroepsziekten. Preventie van uitval door PSA levert zodoende een belangrijke bijdrage aan de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Vanwege de ingrijpende persoonlijke gevolgen en de vaak langdurige uitval uit het arbeidsproces, hebben werknemers en werkgevers beiden een groot belang om uitval door PSA te voorkomen.[63]

In 2013 is de vierjarige campagne PSA van start gegaan. Ook na 2017 is de aandacht voor PSA voortgezet. De inzet op PSA had als belangrijkste doel ziekte en uitval door PSA te voorkomen en de mentale weerbaarheid, het werkplezier en de arbeidsproductiviteit van medewerkers te vergroten. Om dat doel te bereiken moest de campagne PSA in de eerste plaats het taboe doorbreken en het onderwerp agenderen. Ten tweede werd met de campagne beoogd zowel werkgevers als werknemers te faciliteren en te stimuleren werk te maken van de aanpak van PSA. Ingezet werd op het vergroten van de bewustwording bij een breed publiek, het bevorderen van een cultuuromslag in bedrijven waarbij het gesprek over PSA vroegtijdig gevoerd wordt, het inzichtelijk maken van de opbrengsten van een goede PSA-aanpak en het toegankelijk maken van beschikbare kennis en instrumenten voor werkgevers en werknemers.[64]

Elk jaar[65] werd aandacht besteed aan een ander PSA-gerelateerd onderwerp. Dat begon in 2014 met het thema werkdruk. Opeenvolgend passeerden vervolgens de onderwerpen pesten, agressie en geweld, en discriminatie en seksuele intimidatie de revue. Een jaarlijks terugkerende activiteit was de week van de werkstress, die voor het eerst in 2014 werd georganiseerd.

De concrete activiteiten binnen de campagne PSA op landelijk niveau betroffen vooral bijeenkomsten en mediacommunicatie. Voor het organiseren van bijeenkomsten is samenwerking gezocht of aangesloten bij partners in het veld, zoals brancheorganisaties,

[61] Bureau Bartels, Eindevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/instellingen (2016).
[62] SEOR, Evaluatie ESF duurzame inzetbaarheid regio's en sectoren (2017).
[63] TK 2013-2014, 25 883 nr. 227.
[64] TK 2013-2014, 25 883 nr. 227.
[65] Of deel van het jaar.

opleidingsfondsen en sociale partners. Doel van die bijeenkomsten was kennisuitwisseling en netwerkvorming. Het onderwerp van georganiseerde bijeenkomsten kon groot zijn (PSA in het algemeen, of bijvoorbeeld discriminatie op de arbeidsmarkt), maar ook kleinschaliger, zoals een bijeenkomst over vertrouwenspersonen. Tevens is een beroep gedaan op branche- en beroepsorganisaties om zelf aan de slag te gaan met het onderwerp PSA. Zo organiseert OVAL met steun van het ministerie van SZW de jaarlijkse 'Week van de werkstress'. De nationale campagne liep gelijk op met de campagne van EU-OSHA op Europees niveau. Door EU-OSHA zijn financiële middelen beschikbaar gesteld voor de campagne PSA.

Door het ministerie is tevens ingezet op het ontwikkelen van kennis en het toegankelijk maken van beschikbare kennis en instrumenten. Op de website www.duurzameinzetbaarheid.nl is allerhande informatie beschikbaar gemaakt, variërend van goede praktijken tot handreikingen en andere tools. Er bleek behoefte te zijn aan concrete hulpmiddelen bij het bespreekbaar maken van een onderwerp zoals pesten.[66] Tevens is met de kennisontwikkeling en -verspreiding ingezet op het bereiken van verschillende doelgroepen. De beschikbare informatie moest niet alleen werkgever en HR-medewerkers bereiken. Zo is er een roadmap ontwikkeld voor ondernemingsraden om ongewenste omgangsvormen aan te pakken.[67]

In 2017 is een Actieteam PSA ingesteld. Het Actieteam moest zich richten op bedrijven en organisaties die PSA willen aanpakken, maar niet goed weten hoe zij dat het beste kunnen doen. Het Actieteam moest deze organisaties begeleiden bij het komen tot een interventie. Uit de evaluatie van het Actieteam blijkt dat de deelnemende organisaties de methodiek waardevol vonden en dat het in meer of mindere mate is gelukt om medewerkers in beweging te krijgen. Uit de evaluatie blijkt dat de helft van de deelnemende organisaties de activiteiten van het Actieteam succesvol vond, maar ook dat de effectiviteit van het Actieteam beperkt was. De organisaties bleken te groot om de invloed van het kleine actieteam te voelen, de gehoopte 'olievlekwerking' binnen de organisatie kwam onvoldoende op gang en/of de effecten verwaterden snel omdat mensen weer snel vervallen in oude patronen en gedrag.[68]

Sinds 2016 wordt van de Inspectie SZW verwacht dat zij aandacht besteedt aan psychosociale arbeidsbelasting in organisaties. Er waren voor 2016 en 2017 in totaal 300 inspecties gepland op het gebied van PSA. In 2018 is gestart met een pilot van een interventie waarbij in wordt gegrepen op de achterliggende oorzaken van PSA, namelijk werkklimaat en cultuur. Ook in 2020 behoort PSA tot de aandachtsgebieden van de Inspectie SZW.[69]

4.3.1 Behaalde resultaten

Er heeft geen eindevaluatie plaatsgevonden van de gehele campagne PSA. Zodoende ontbreekt een overzicht van de behaalde resultaten. Voor een aantal deelonderwerpen zijn wel gegevens beschikbaar over de behaalde resultaten.

De resultaten die beschikbaar zijn, hebben met name betrekking op de het bereik van de campagnes onder werkgevers en werknemers. De staatssecretaris concludeerde in 2018 dat de diverse campagnes op het gebied van PSA goed zijn ontvangen.[70] Het ministerie rapporteert dat er veel aandacht in de (traditionele) media is geweest voor onder andere de werkstresscampagne en de herken pesten-campagne. Van tevoren waren er geen concrete

[66] TK 2016-2017, 25 883 nr. 279.
[67] TK 2016-2017, 25 883, nr. 279.
[68] Bureau Bartels, Eindevaluatie Actieteam goed en gezond werken (2019).
[69] Inspectie SZW, Jaarplan 2020 (2019).
[70] TK 2017-2018, 25 883 nr. 329.

doelen gesteld voor het beoogde bereik. Daarom is het moeilijk om vast te stellen of het bereik voldoende was. Tevens is de vraag niet te beantwoorden of deze campagnes tot een blijvende toename van het bewustzijn van PSA hebben geleid.

We zien een toename van het aantal werkgevers dat maatregelen neemt om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen. In 2016 bracht 49% van de werkgevers veranderingen in de organisatie van het werk aan om PSA te voorkomen, tegen 42% van de werkgevers in 2014. Het aantal werkgevers dat een aanspreekpunt voor werknemers had ingesteld lag in 2016 op 41%, tegen 32% in 2014. Ook boden meer werkgevers hun werknemers ruimte om hun eigen werkzaamheden te regelen. Waar dat in 2014 nog om 55% van de werkgevers betrof, gaf in 2016 64% van de werkgevers die ruimte.[71] Ondanks de genomen maatregelen is een gestage stijging zichtbaar in het aantal ziekmeldingen door PSA evenals in de duur van het verzuim. In 2013 werd PSA door 10,4% van de werknemers als belangrijkste reden van het meest recente verzuim genoemd, wat in 2015 was gestegen tot 11,9% van de werknemers, en in 2017 tot 14,2% van de werknemers. Vooral het hoge aantal verzuimdagen maakt PSA zo'n belangrijke factor. In 26% van alle verzuimdagen speelde PSA een rol in 2017. Het gemiddelde aantal verzuimdagen door toedoen van psychische klachten, overspannenheid en burn-out lag in 2017 op 55 dagen, tegen gemiddeld 44 verzuimdagen in 2008.[72] Dit is vermoedelijk onder andere te wijten aan de aantrekkende economie.

Uit de interviews blijkt dat er brancheorganisaties zijn geweest die meer aandacht hebben besteed aan PSA, en in hun communicatie over het onderwerp hebben aangesloten bij de campagne PSA. Door sociale partners en brancheorganisaties wordt het nut van de campagne PSA onderschreven. Breed wordt erkend dat PSA werkgevers en werknemers raakt, en beide partijen zijn gebaat bij minder klachten en uitval door PSA. Tevens uiten betrokkenen hun waardering voor het feit dat de overheid hierin het voortouw heeft genomen. Er is waardering voor het feit dat de campagne PSA gedurende een langere periode liep. Ook vinden stakeholders het positief dat de campagne is afgestemd op de actualiteit, doordat het onderwerp 'ongewenste omgangsvormen' naar voren is gehaald vanwege #MeToo. Er is ook kritiek van stakeholders. Benoemd wordt dat de tools van het Ministerie van SZW weinig concreet waren en dat effectieve instrumenten en interventies weinig onder de aandacht zijn gebracht. Er zijn vraagtekens bij de insteek van de campagne, die erg op het individu gericht zou zijn geweest met de slogan "herken jij de druppel". Volgens deze stakeholders had meer ingegaan moeten worden op oplossingen die gelegen zijn in de organisatiecultuur en de organisatie van het werk. Volgens hen hebben de instrumenten onvoldoende bijgedragen aan de aanpak van PSA. Voorts vragen enkele stakeholders zich af wat de campagne PSA nu concreet heeft opgeleverd: zij zien niet dat het probleem is afgenomen. Enkele andere stakeholders signaleren dat sommige onderwerpen beter op het netvlies zijn komen te staan en dat zij daardoor ook makkelijker bespreekbaar zijn geworden.

Het uiteindelijke doel van de inzet op PSA was om ziekte en uitval door PSA te voorkomen.[73] De campagne moest daartoe een eerste aanzet doen, door het onderwerp te agenderen en te stimuleren dat werkgevers en werknemers maatregelen zouden nemen. Het uiteindelijke doel is niet dichterbij gekomen, maar het is aannemelijk dat er meer nodig is om ziekte en uitval door PSA terug te dringen dan een campagne.

---

[71] TNO, WEA 2016 (2017) p.96-97.
[72] TNO, Arbobalans 2018 (2017) p.91-100.
[73] TK 2013-2014, 25 883 nr. 227

4.4 Scholing

Als onderdeel van duurzame inzetbaarheid is tevens aandacht besteed aan het belang van scholing voor (aanstaand) werkenden. Werknemers die zich blijven ontwikkelen zijn beter inzetbaar in een veranderende arbeidsmarkt en kunnen langer participeren in betaald werk.[74] Allereerst werd het van belang geacht dat al in de opleiding voldoende aandacht is voor gezond en veilig werken. Daarnaast werd geconstateerd dat er een groep van kwetsbare werkenden is, in wie werkgevers minder investeren als het gaat om duurzame inzetbaarheid.[75] We staan in deze paragraaf bij beide onderwerpen stil.

4.4.1 Gezond en veilig leren werken in het onderwijscurriculum

Eén van de manieren om aan duurzame inzetbaarheid te werken was volgens het kabinet om al in het onderwijs voldoende aandacht te besteden aan gezond en veilig werken. De minister schreef dat uit onderzoek blijkt dat het globale oordeel van studenten en (leer-) bedrijven over het aanleren van gezond en veilig werken in het mbo gematigd positief was, maar dat verbeteringen wenselijk waren. Vooral de wijze waarop fysieke, respectievelijk psychosociale arbeidsbelasting werd aangeleerd, was voor verbetering vatbaar volgens studenten en (leer-) bedrijven. Ook kwam naar voren dat mbo-studenten behoefte hebben aan meer ondersteuning van de school om gezond en veilig werken op de stageplaats of leerwerkplek bespreekbaar te maken.[76]

De Gezondheidsraad sloot zich hier in haar recente advies over gezondheid en langer doorwerken bij aan. De Gezondheidsraad adviseerde vanaf het begin van de loopbaan te beginnen met duurzame inzetbaarheid en stelde: "hoe eerder dit in het onderwijs wordt aangeleerd, hoe beter dit in de praktijk kan worden gebracht wanneer men toetreedt tot de arbeidsmarkt. Zo worden toekomstige werknemers zich op jonge leeftijd al bewust van het belang van gezond en veilig werken en duurzame inzetbaarheid."[77]

Kwalificatiedossiers vormen de basis voor het MBO-onderwijs, waarin is vastgelegd wat studenten moeten kennen en kunnen. In 2015 is het ministerie gestart met een traject om meer aandacht voor gezond en veilig leren werken in MBO-opleidingen in te brengen. Gezond en veilig leren werken was in algemene termen opgenomen in de kwalificatiedossiers, maar werd nauwelijks nader gespecificeerd in de kerntaken en werkprocessen. Zodoende bestond een grote mate van vrijheid in de manier waarop invulling werd gegeven aan gezond en veilig leren werken door MBO-opleidingen.[78] De eerste mogelijkheid die zodoende door het ministerie is onderzocht, is om het aanleren van gezond en veilig werken beter te verankeren in de kwalificatiedossiers en het onderwerp een meer structurele plek te geven. De kwalificatiestructuur werd echter herzien, en er was geen ruimte om het onderwerp gezond en veilig werken een steviger en meer structurele plaats te bieden in de kwalificatiedossiers.

Met de herziening van de kwalificatiestructuur zijn vanaf 2016 keuzedelen voor het MBO ontwikkeld, die te zien zijn als aanvullend aan de opleiding. In samenwerking met MBO-instellingen, SBB, werkgevers en TNO heeft het ministerie van SZW een keuzedeel ontwikkeld, genaamd 'Verdieping blijvend fit, veilig en gezond werken'. Dit keuzedeel is generiek, dus voor

[74] Kamerbrief Terugblik activiteiten programma Duurzame inzetbaarheid en vierjarige campagne werkstress (voorzien 2019)
[75] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256.
[76] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256.
[77] TK 2019-2020, 2 oktober 2019.
[78] MBO-Raad, Inventarisatie van het aanleren van veilig en gezond werken en goede leefstijl als onderdeel van het vakmanschap in het onderwijs (2014); Expertisecentrum Beroepsonderwijs, Evaluatie kwalificatiedossiers mbo (2014).

alle MBO-opleidingen inzetbaar. MBO-instellingen mogen zelf bepalen welke keuzedelen zij aanbieden. Het keuzedeel over gezond en veilig werken wordt in totaal voor 572 opleidingen aangeboden door 66 mbo-instellingen.[79] Het is niet bekend wat studenten en docenten van het keuzedeel vinden. Uit onderzoek blijkt dat MBO-instellingen en -opleidingen het moeilijk vinden om het generieke keuzedeel voldoende opleidingsspecifiek te maken. De staatssecretaris schrijft in overleg te zijn met de MBO-raad om de mogelijkheid te verkennen om scholen advies op maat te bieden om het keuzedeel specifiek te maken voor de betreffende beroepsopleiding.[80]

4.4.2 Kwetsbare werkenden en duurzame inzetbaarheid

Het kabinet benadrukt in diverse kamerbrieven het belang voor zowel werkgevers als werknemers om te investeren in duurzame inzetbaarheid. Scholing draagt bij aan wendbare werkenden, die zich kunnen aanpassen aan veranderende werkprocessen. Daarnaast is het met de verhoging van de AOW-leeftijd van belang dat werkenden hun kennis en vaardigheden op peil houden, zodat zij aansluiting vinden bij de vraag op de arbeidsmarkt.[81]

Er is een groep kwetsbare werkenden, die gemiddeld genomen minder aandacht besteden aan de ontwikkeling van hun kennis en vaardigheden. Het gaat daarbij om lageropgeleiden, ouderen, flexwerkers en zzp'ers. Werkgevers investeren minder in de gezondheid en ontwikkeling van ouderen dan in jongeren, minder in werkenden met een laag opleidingsniveau en minder in werkenden met een flexibel dienstverband dan in werknemers met een vast dienstverband. Ook zelfstandigen investeren minder in formele (bij-)scholing.[82] De werkenden zelf hebben hierin eveneens een rol: zij zijn vaak minder gemotiveerd om te investeren in hun ontwikkeling en/of zij ervaren belemmeringen.[83]

Uit onderzoek naar werkenden met een lage sociaaleconomische status blijkt dat zij moeite hebben met scholing in een formele setting. Met name informeel leren op de werkplek werkt voor hen. Belangrijk daarbij is de erkenning van het geleerde via certificaten. Dat kan via het instrument EVC: erkenning eerder verworven competenties. Om leren voor deze groep werkenden blijvend te stimuleren is een aanpak gericht op cultuur- en gedragsverandering binnen bedrijven nodig. Voor oudere werknemers geldt dat zij de minste scholing volgen. Daarin ziet het kabinet ruimte voor verbetering.[84]

Binnen het programma Duurzame inzetbaarheid heeft het ministerie van SZW de aanpak 'Werkend leren' ontwikkeld. Doel van deze aanpak is zowel formeel als informeel (op de werkplek) leren te stimuleren. Aan werkgevers- en brancheorganisaties is gevraagd om goede praktijken te verspreiden en nieuwe aanpakken toe te passen in bedrijven.[85] Ook om het werken met EVC te stimuleren heeft het ministerie van SZW goede praktijken gedeeld en voorlichting gegeven over de werkwijze van EVC.[86]

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld om een positieve leercultuur te versterken en de eigen regie van mensen op hun loopbaan te stimuleren. Dit heeft in 2018 geleid tot de start van het meerjarig actiegerichte programma 'Leven lang ontwikkelen'. Binnen dit programma doet het

[79] SBB, Rapportage monitor keuzedelen (oktober 2019).
[80] TK 2019-2020, 2 oktober 2019.
[81] TK 2015-2016, 25 883, nr. 274.
[82] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256
[83] TK 2015-2016, 25 883, nr. 274.
[84] Kamerbrief Oudere werkenden en leven lang ontwikkelen (24 juni 2019).
[85] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256
[86] TK 2014-2015, 25 883, nr. 256

kabinet een beroep op sociale partners, O&O-organisaties, onderwijsinstellingen en andere betrokkenen om een doorbraak te realiseren in de Nederlandse leercultuur, waarbij een leven lang ontwikkelen gangbaar wordt.[87] Om dit te realiseren zet het kabinet in op het volgende[88]:

- Eigen regie stimuleren, door ervoor te zorgen dat mensen beter inzicht krijgen in hun scholingsmogelijkheden. Tevens door het realiseren van een individueel leer- en ontwikkelbudget voor iedereen.
- Stimuleren van een leven lang ontwikkelen in het MKB. Het kabinet stelt een tijdelijke stimuleringsregeling ter beschikking.
- Verbeteren van de ondersteuning, zodat werkenden ergens terecht kunnen met hun leer- en ontwikkelvragen.
- Het realiseren van een flexibel onderwijsaanbod voor volwassenen, met o.a. een meer vraaggerichte en flexibele inrichting van het mbo-aanbod, flexibel hoger onderwijs en extra aandacht voor laaggeletterden.
- Afspraken met sociale partners, om een positieve leercultuur te stimuleren.

4.5 Conclusie

Het kabinet stelde in de beleidsagenda als doel dat mensen gezond, vitaal en productief tot aan de pensioenleeftijd kunnen werken. De ambitie was om ervoor te zorgen dat werkgevers en werknemers effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden en -verzuimbeleid voeren. De nadruk moest zodoende komen te liggen op preventie: voorkomen dat werknemers te maken krijgen met gezondheidsproblemen door toedoen van het werk. Om dit te stimuleren is het programma Duurzame inzetbaarheid tussen 2012 en 2018 uitgevoerd. Het programma moest het bewustzijn onder werknemers en werkgevers van het belang van duurzame inzetbaarheid vergroten, en hen stimuleren vroegtijdig maatregelen te nemen om gezond en productief aan het werk te blijven. Binnen het programma is vooral ingezet op informatievoorziening en voorlichting om het bewustzijn te vergroten, en via die weg aan te sporen tot het nemen van maatregelen.

Het programma heeft twee belangrijke speerpunten gekend, namelijk de inzet op het MKB en de campagne PSA. Er is met een landelijke campagne, sectorale activiteiten en individueel advies getracht om het MKB te bereiken, hun bewustzijn van het belang van duurzame inzetbaarheid te vergroten en hen vervolgens aan te zetten tot het nemen van maatregelen. Duidelijk is dat de uitvoering is verlopen zoals werd beoogd: er is landelijke informatievoorziening geweest, diverse sector- en brancheorganisaties hebben inzet gepleegd om het onderwerp te agenderen en er is sprake geweest van individueel advies aan MKB-werkgevers. Een groot deel van de geadviseerde bedrijven heeft maatregelen genomen om de duurzame inzetbaarheid te vergroten. Het is niet bekend op welke schaal het MKB als geheel zich meer bewust is geworden van het belang van duurzame inzetbaarheid, noch of dit heeft geleid tot het nemen van maatregelen.

Voor de campagne PSA geldt eveneens dat de campagne bedoeld was om het onderwerp psychosociale arbeidsbelasting te agenderen, en dat het werkgevers en werknemers aan moest zetten tot het nemen van preventieve maatregelen. De campagne moest een bijdrage leveren aan het voorkomen van ziekte en uitval door toedoen van psychosociale arbeidsbelasting. Er zijn aanwijzingen dat het bewustzijn van het onderwerp is toegenomen en we zien een stijging van het aandeel werkgevers dat maatregelen neemt. Echter, verzuim en uitval door toedoen van

[87] Kamerbrief Leven lang ontwikkelen, 12 maart 2018.
[88] Kamerbrief Leven lang ontwikkelen, 27 september 2018.

psychosociale arbeidsbelasting is een onverminderd groot probleem. Er is een stijging zichtbaar in het aantal ziekmeldingen door psychosociale arbeidsbelasting, evenals in de duur van het verzuim.

Voor MBO-opleidingen is een generiek keuzedeel ontwikkeld over gezond en veilig leren werken. Het keuzedeel wordt ruim 400 keer aangeboden, maar het is niet bekend hoeveel MBO-leerlingen dit keuzedeel volgen en met succes afronden. Het keuzedeel moet door opleidingen nog specifiek gemaakt worden, iets wat zij naar verluid lastig vinden. Het is niet bekend wat de effecten van dit keuzedeel op gezond en veilig werken zijn.

Er is een start gemaakt met het verbeteren van de duurzame inzetbaarheid van werkenden door een positieve leercultuur te stimuleren. Van het programma Leven lang ontwikkelen zijn nog geen resultaten beschikbaar.

Duurzame inzetbaarheid heeft in de afgelopen jaren prominent op de agenda van het ministerie van SZW gestaan. De uitgevoerde activiteiten hadden vooral betrekking op informatievoorziening en voorlichting, met als belangrijkste doelen agendering van het onderwerp en het stimuleren van het nemen van maatregelen. Uiteindelijk moest dit bijdragen aan de gezondheid, vitaliteit en productiviteit van werkenden. Er is weinig informatie beschikbaar over het al dan niet toegenomen bewustzijn van het belang van duurzame inzetbaarheid, en er is onvoldoende zicht op de door arbeidsorganisaties genomen maatregelen naar aanleiding van het programma Duurzame Inzetbaarheid. We weten zodoende niet in hoeverre het programma heeft bijgedragen aan de gezondheid, vitaliteit en productiviteit van werkenden.

5. Arbeidsgerelateer-de zorg

In de beleidsagenda werd meer aandacht gevraagd voor preventie. De preventietaak in bedrijven kon beter, signaleerde het kabinet, maar ook de factor arbeid bij de gezondheid van werkenden en het specialisme arbeidsgezondheid moest beter worden verbonden met de reguliere zorgsector.[89] Waar we ons in het voorgaande hoofdstuk hebben gericht op het beleid van organisaties zelf, zullen we in dit hoofdstuk nader in gaan op het systeem van de arbeidsgerelateerde zorg.

5.1 Probleem en doelstelling

De arbeidsgerelateerde zorg staat al langere tijd op de agenda, laat ook een SER-advies uit 2009 zien. In het advies 'Een kwestie van gezond verstand' werd aandacht gevraagd voor het preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties. Het eerstvolgende SER-advies uit 2012 sprak zich meer uit over de bedrijfsgezondheidszorg. De Raad constateerde dat zich knelpunten voordoen in de rol en positie van de bedrijfsarts, en preventie schiet er vaak bij in. De Raad onderstreepte het belang van preventie voor de gezondheid van werkenden, en daarmee voor de maatschappij als geheel, arbeidsorganisaties en werkenden zelf. Preventie zou om die reden een wezenlijk onderdeel moeten zijn van de bedrijfsgezondheidszorg.[90] In het advies van 2014 heeft de SER

[89] TK 2011-2012, 25 883 nr. 209.
[90] SER, Stelsel voor gezond en veilig werken (2012) p.18-19.

het belang van preventie als wezenlijk onderdeel van de bedrijfsgezondheidszorg nogmaals benadrukt. Er deden zich echter knelpunten voor in de bedrijfsgezondheidszorg, die de SER als volgt heeft geïnventariseerd:

- Onvoldoende kennis van en rekening houden met de factor arbeid in de curatieve zorg;
- Onvoldoende samenwerking tussen bedrijfsarts en curatieve zorg. Daarbij spelen gebrek aan vertrouwen in elkaars professionaliteit en onbekendheid met elkaars werk en deskundigheid een rol;
- Bedrijfsartsen zijn onvoldoende gericht op het opsporen van en hebben onvoldoende kennis van beroepsziekten;
- De instroom in de opleiding tot bedrijfsarts schiet tekort;
- De bedrijfsgezondheidszorg is onvoldoende toegankelijk. Werknemers die nog niet verzuimen maar die wel gezondheidsklachten hebben, kunnen zich niet allemaal melden bij de bedrijfsarts voor advies. Voorts geldt voor zzp'ers dat zij vaak geen toegang hebben tot een bedrijfsarts;
- Er is onvoldoende aandacht voor preventie in de dienstverlening, waar de focus ligt op individuele verzuimbegeleiding;
- De onafhankelijkheid van de bedrijfsarts is niet zondermeer gewaarborgd en het vertrouwen in de bedrijfsarts schiet tekort.[91]

In een reactie op het SER-advies uit 2012 onderkent het kabinet dat verbeteringen in het stelsel van arbodienstverlening mogelijk en nodig zijn. De staatssecretaris schrijft: "het preventiebeleid in arbeidsorganisaties behoeft versterking, de factor arbeid meer aandacht in de reguliere zorg, en de positie van de bedrijfsarts verbetering." Het SER-advies van 2014 had betrekking op de toekomst van de arbeidsgerelateerde zorg. Dit advies was niet unaniem. Om die reden was er volgens het ministerie onvoldoende draagvlak voor een stelselwijziging. Daarop heeft het kabinet besloten tot het programma Toekomst arbeidsgerelateerde zorg, wat in 2015 van start is gegaan. Het programma had als belangrijkste doel om de positie van de bedrijfsarts te versterken. Dit programma richtte zich op de volgende punten:

- Betere arbodienstverlening door meer betrokkenheid van werknemers;
- Meer preventie op het werk;
- Het vastleggen van een basiscontract voor professionele arbodienstverlening en meer bescherming voor de werknemer;
- Betere zorg voor werknemers door goede samenwerking tussen de reguliere gezondheidszorg en de bedrijfsgezondheidszorg.[92]

Eén van de onderdelen van het programma Toekomst arbeidsgerelateerde was het traject voor wijziging van de Arbowet. In 2017 is een aantal wijzigingen in de Arbowet doorgevoerd. Het betreft onder meer de invoering van het basiscontract, de terugkeer van het open spreekuur, en de invoering van het recht op een second opinion. Daarnaast is méér ruimte gecreëerd voor de toepassing van de professionele deskundigheid van de bedrijfsarts. Deze wijzigingen moeten

[91] SER, Betere zorg voor werkenden (2014) p.18-26.
[92] TK 2014-2015, 25 883, nr. 247.

worden bezien in het licht van de SER-adviezen en de geconstateerde knelpunten in de bedrijfsgezondheidszorg. De belangrijkste doelen van de wetswijziging waren het versterken van de rol en positie van de bedrijfsarts, het vergroten van de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij arbodienstverlening en het centraal stellen van preventie."[93] Deze wetswijziging wordt in 2020 geëvalueerd, en is geen onderdeel van dit onderzoek. We zullen hier dan ook niet op ingaan in dit hoofdstuk.

De wetswijziging is niet de enige maatregel die is genomen om de arbeidsgerelateerde zorg te verbeteren. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de bedrijfsgezondheidszorg, de arbocuratieve samenwerking en het persoonlijk dossier.

5.2 Bedrijfsgezondheidszorg

Onder de bedrijfsgezondheidszorg verstaan we de dienstverlening van arbodiensten, bedrijfsartsen en andere arboprofessionals aan werkgevers en werknemers. Er deden zich praktische knelpunten voor in de bedrijfsgezondheidszorg, zoals die door de SER zijn geïnventariseerd. Veel van de geïnventariseerde knelpunten concentreerden zich op de bedrijfsarts, maar niet uitsluitend. In navolging daarvan heeft het kabinet de ambitie geuit om de positie van de bedrijfsarts te versterken. De beoogde versterking van de rol en positie van de bedrijfsarts moest enerzijds tot uiting komen in de wetswijziging van 2017, en anderzijds in agendering, stimulering en subsidiering van de overheid. De wetswijziging van 2017 wordt geëvalueerd in 2020 en is geen onderdeel van deze paragraaf. We gaan hier in op agendering, stimulering en subsidiering door de overheid.

De overheid heeft in grote mate een beroep gedaan op partijen in het veld om bestaande knelpunten op te lossen. Op de volgende knelpunten heeft de overheid inspanningen gepleegd, om zodoende de bedrijfsgezondheidszorg te versterken:

- Tekort aan bedrijfsartsen;
- Naleving van de meldplicht bij beroepsziekten;
- Financiering van de kwaliteit en professionalisering van de bedrijfsgeneeskunde;
- Preventie.

5.2.1 Tekort aan bedrijfsartsen

Het eerste probleem dat in 2012 door de SER werd gesignaleerd is dat de instroom in de opleiding tot bedrijfsarts al jaren lager is dan nodig om tegemoet te komen aan de vraag. Er is sprake van vergrijzing onder bedrijfsartsen, wat het belang van een toename van de instroom vergroot. Bovendien wilde het kabinet dat bedrijfsartsen zich meer zouden richten op preventie, waar dat in 2012 vooral ging om individuele verzuimbegeleiding. Deze beoogde verschuiving met uitbreiding van het takenpakket van de bedrijfsarts tot gevolg, maakte de behoefte aan meer instroom van bedrijfsartsen nog groter.[94]

[93] De Beleidsonderzoekers & Panteia, Meer betrokkenheid en preventie? (2018) p.11.
[94] SER, Betere zorg voor werkenden, p.49.

Eén van de knelpunten die de geringe instroom verklaren, is het feit dat artsen in opleiding het beroep van bedrijfsarts niet aantrekkelijk vinden.[95] Ook zijn basisartsen relatief onbekend met het werk van de bedrijfsarts. Door de overheid is een beroep gedaan op partijen in het veld om bij te dragen aan het vergroten van de instroom voor de opleiding tot bedrijfsarts. Met subsidie van het ministerie van SZW heeft de NVAB in samenwerking met andere partijen (waaronder OVAL) een campagne opgezet onder de titel 'De bedrijfsarts werkt!', met een verbetering van het imago en meer bekendheid met het vak als doel. Volgens betrokkenen is de campagne redelijk succesvol geweest, met meer bekendheid van het vak tot gevolg. Naar de effecten van de campagne is echter geen onderzoek gedaan.

Er zijn signalen dat de opleidingsinfrastructuur die vereist is om basisartsen op te leiden tot bedrijfsarts tevens een knelpunt vormt, vanwege het tekort aan opleiders. Het is onduidelijk of daarnaast ook de private financiering van de opleiding tot bedrijfsarts een belemmering vormt voor de instroom.[96] Door het ministerie van SZW is gesteld dat er geen verandering zal plaatsvinden in de wijze waarop de opleiding tot bedrijfsarts gefinancierd is. Het ministerie geeft aan dat "[…] arbodiensten en bedrijfsartsen diensten verlenen in een privaat gefinancierde markt. Het is dus aan hen om een goede inrichting van de financiering te vinden […]."[97]

Een andere mogelijkheid om het tekort aan bedrijfsartsen te ondervangen is taakdelegatie. Daarbij worden taken door andere arbodeskundigen uitgevoerd, maar blijft de bedrijfsarts eindverantwoordelijke. Het ministerie van SZW heeft in samenspraak met partijen in het veld laten verkennen welke mogelijkheden er zijn voor taakdelegatie. Zo heeft het ministerie van SZW onderzoek uit laten voeren naar de klinisch arbeidsgeneeskundige, die een schakel kan vormen tussen de curatieve en arbeidsgerelateerde zorg. Klinisch arbeidsgeneeskundigen zijn voornamelijk werkzaam in academische ziekenhuizen.[98] In 2019 is de Werkwijzer taakdelegatie ontwikkeld door partijen in het veld, met ondersteuning van het ministerie van SZW. Er zijn veel taken van de bedrijfsarts te delegeren, maar in de Werkwijzer wordt benadrukt dat het delegeren van taken de eigen keuze en de verantwoordelijkheid van de bedrijfsarts is.[99] De beroepsgroep ziet kansen voor taakdelegatie, maar daar staat tegenover dat nog niet duidelijk is wat dit betekent voor de aantrekkelijkheid van het vak en of taakdelegatie in de praktijk een oplossing is voor het tekort aan bedrijfsartsen.[100]

5.2.2 Melden van beroepsziekten

Een ander knelpunt was de onderrapportage van beroepsziekten, zoals het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB) in 2012 constateerde. De beroepsziekten die gemeld worden komen bovendien van een kleine groep bedrijfsartsen. Uit onderzoek uit 2014 blijkt dat 46% van de bedrijfsartsen nooit een beroepsziekte meldt ('chronische nulmelders') en dat de meeste

[95] SER, Stelsel voor gezond en veilig werken, p.47.
[96] APE, De instroom van bedrijfsartsen (2015).
[97] TK 2015-2016, 25 883, nr. 266.
[98] TK 2015-2015, 25 883, nr. 266.
[99] Werkwijzer taakdelegatie. Handreiking voor de toepassing van taakdelegatie door de bedrijfsarts in de praktijk van arbeidsgerelateerde zorg (2019)
[100] Nivel, Kansen voor taakdelegatie, p.3-4.

meldingen afkomstig zijn van 30% van de bedrijfsartsen, waarvan 13% is te typeren als een 'consequente melder'.[101] Uit de registraties van beroepsziekten van het NCvB blijkt dat het aantal gemelde beroepsziekten terugloopt. Het is nog onduidelijk of er sprake is van een trend of dat dit als incidenten beoordeeld moet worden. In 2013 werden er 6391 beroepsziekten gemeld, in 2016 waren dit er 6270. We zien echter een scherpe afname in 2017 (4619 gemelde beroepsziekten) en 2018 (3854 gemelde beroepsziekten).[102]

De SER heeft zich in haar advies van 2012 uitgesproken over het lage aantal meldingen van beroepsziekten, en vond dat bedrijfsartsen die beroepsziekten niet melden, een sanctie moet worden opgelegd. Het ministerie zag in 2013 nog af van sanctioneren, omdat dit een onevenredig zware last bij de bedrijfsarts legt en het bovendien ondoenlijk lijkt om aan te tonen dat een bedrijfsarts een specifiek voorval van een beroepsziekte bewust niet heeft gemeld.[103] In de wetswijziging van 2017 is de mogelijkheid opengehouden om niet-meldende bedrijfsartsen te beboeten. Het niet melden van een beroepsziekte wordt beschouwd als een overtreding, zodat de Inspectie SZW de bedrijfsarts kan aanspreken en zo nodig handhavend kan optreden. Deze wijziging zal pas in werking treden wanneer het aantal meldingen niet substantieel toeneemt.[104]

5.2.3 Financiering van het kwaliteitsbeleid

Bedrijfsartsen dienen, net als andere medische professionals, te werken volgens de stand van de wetenschap. Dit vereist onder andere richtlijnontwikkeling en herziening van bestaande richtlijnen, evenals de implementatie ervan. Dit noemen we het kwaliteitsbeleid. Voor het voeren van kwaliteitsbeleid is financiering nodig, wat in de bedrijfsgezondheidszorg fundamenteel anders werkt dan in de curatieve zorg. Voor de beroepsgroepen die onder de zorgverzekeringswet vallen, wordt het kwaliteitsbeleid bekostigt door een opslag op tarieven, dat naar de beroepsvereniging gaat. In de bedrijfsgezondheidszorg bestaat een dergelijk systeem niet. Dit betekent dat er structurele middelen voor het kwaliteitsbeleid ontbreken. Dit knelpunt is niet van recente datum. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor de financiering van het kwaliteitsbeleid. De uitkomsten van dit onderzoek worden in 2020 verwacht.

In de praktijk is de NVAB[105] afhankelijk geweest van subsidie van het ministerie van SZW voor het kwaliteitsbeleid. Uit diverse documenten en gevoerde interviews blijkt dat het ministerie dit als onwenselijk beschouwt. Zo wordt in een kamerbrief benadrukt dat de financiering van het kwaliteitsbeleid niet beschouwd wordt als een taak van de overheid, omdat de bedrijfsgezondheidszorg privaat gefinancierd is. De beroepsgroep is daar volgens het ministerie zelf verantwoordelijk voor, al dan niet in samenwerking met sociale partners, verzekeraars en arbodiensten.[106] In de praktijk was sprake van een impasse. De beroepsgroep zag geen mogelijkheid voor de financiering van het kwaliteitsbeleid en het ministerie van SZW was voornemens vanaf 2018 geen subsidie meer toe te kennen. Zodoende is lange tijd geen zicht geweest op een meer structurele financiering van het kwaliteitsbeleid, wat wel van belang is voor een goed

[101] Astri, Melden beroepsziekten (2014) p. 39-40.
[102] NCvB, Statistiek nationale registratie beroepsziekten via www.beroepsziekten.nl.
[103] TK 2012-2013, 25 883, nr. 219.
[104] TK 2015-2016, 25 883, nr. 267.
[105] Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde.
[106] TK 2015-2016, 25 883, nr. 266.

functionerende bedrijfsgezondheidszorg. In 2017 is de kwaliteitstafel opgericht, waar het vraagstuk van de versterking, evenals financiering, van het kennis- en kwaliteitsbeleid van de beroepsgroep voorligt. Aan de kwaliteitstafel nemen alle betrokken belanghebbenden deel.[107] Dit heeft nog niet tot een oplossing geleid.

5.2.4 Preventie

In de Beleidsagenda werd stilgestaan bij het belang van preventie. Opgemerkt werd dat de preventietaak in bedrijven beter kon worden opgepakt. De preventiemedewerker was nog geen gemeengoed en diens kennis over arbeidsomstandigheden was soms gering. Door het kabinet werd de preventiemedewerker gezien als eerstelijns bedrijfsgezondheidszorg. Daarom wilde het kabinet de zichtbaarheid en de expertise van de preventiemedewerker vergroten. Daarnaast wordt ook in de beleidsagenda benoemd dat de preventieve rol van de bedrijfsarts versterking behoefte.[108] De aandacht voor preventie komt ook naar voren in het advies van de SER. De Raad beschouwde preventie en het werken aan duurzame inzetbaarheid als wezenlijke elementen van de arbeidsgerelateerde zorg. Het stelsel zou veel meer dan toen het geval was, gericht moeten zijn op het voorkomen van gezondheidsproblemen, verzuim en uitval. De Raad benadrukte dat werknemers en werkgevers hierbij gebaat zijn, maar dat op deze manier ook hoge maatschappelijke kosten konden worden vermeden.[109]

De bedrijfsgezondheidszorg was vooral gericht op verzuim. Deze focus is te wijten aan de vraag van werkgevers: die ligt met name in verzuimbegeleiding, en veel minder op het gebied van preventie. Daardoor is er minder aandacht voor preventie in de bedrijfsgezondheidszorg. Deze trend is gedurende de economische crisis verder versterkt. Om een verschuiving in organisaties teweeg te brengen van de focus op verzuim naar aandacht voor preventie heeft het kabinet in eerste instantie een beroep gedaan op werkgevers en werknemers om daarover afspraken te maken.[110] Het is onduidelijk op welke wijze hier gehoor aan is gegeven. De gevraagde aandacht voor preventie komt nadrukkelijker tot uiting in de wetswijziging van 2017. In de voorbereiding op de wetswijziging wordt duidelijk dat deze enerzijds tot doel had om de kwaliteit en bereikbaarheid van arbodeskundigen te verbeteren, en anderzijds om preventie op de werkvloer meer centraal te stellen.[111]

Het kabinet wilde de expertise binnen bedrijven over gezond en veilig werken bevorderen, door de positie van de preventiemedewerker te versterken en deskundigheid te bevorderen. Binnen het Maatschappelijk Actieprogramma Arbeidsomstandigheden (MAPA), uitgevoerd door TNO, is hier op ingezet. Er zijn twee meerjarige projecten geweest die waren gericht op de preventiemedewerker. De activiteiten die TNO heeft ontplooid zijn hoofdzakelijk gericht geweest op informatievoorziening en de ontwikkeling van tools, en de organisatie van een aantal bijeenkomsten voor preventiemedewerkers. Als belangrijkste resultaten worden de ontwikkeling van een

[107] TK 2017-2018, 25 883, nr. 331.
[108] TK 2011-2012, 25 883, nr. 209.
[109] SER, Betere zorg voor werkenden, p.27
[110] TK 2014-2015, 25 883, nr. 247.
[111] TK 2015-2016, 25 883, nr. 267.

platform en netwerk voor en door preventiemedewerkers genoemd, genaamd 'inPreventie'. InPreventie is in 2015 overgedragen aan BvAA, de beroepsvereniging voor preventiemedewerkers.[112]

5.2.5 Toegang tot bedrijfsgezondheidszorg: flexibele arbeidsrelaties

De SER signaleerde in 2012 dat de bedrijfsgezondheidszorg onvoldoende toegankelijk is. Zij signaleerde dat een deel van de werknemers dat nog niet verzuimt, maar wel gezondheidsklachten heeft of vreest zich niet bij hun bedrijfsarts kon melden voor advies. Ook rapporteerde de SER dat zzp'ers vaak geen gebruik konden maken van de bedrijfsarts of arbodienst van het bedrijf waarvoor zij opdrachten verrichten, noch was voor hen de toegang op een andere manier geregeld.[113] In de Beleidsagenda is aan deze tendens geen aandacht besteed. De overheid heeft in de afgelopen jaren weinig ingezet op het thema van flexibele arbeidskrachten en toegang tot de bedrijfsgezondheidszorg.

Met de wetswijziging van 2017 is het open spreekuur wettelijk vastgelegd. Zodoende hebben werknemers de mogelijkheid om preventief de bedrijfsarts te bezoeken. Het is tevens mogelijk dat de wijzigingen in de Arbowet de toegang tot de bedrijfsgezondheidszorg voor zzp'ers heeft verbeterd. De evaluatie van de wijzigingen in de Arbowet zal in 2020 plaatsvinden. Zodoende weten we niet of flexibele arbeidskrachten op deze manier toegang hebben tot de bedrijfsarts en of zij hier daadwerkelijk gebruik van maken.

5.3 Arbocuratieve samenwerking

De SER benoemde in 2012 dat de samenwerking tussen de curatieve zorg en de bedrijfsgezondheidszorg te wensen overlaat. Dit was geen nieuwe constatering: al langer was bekend dat de arbocuratieve samenwerking een knelpunt was. Er is dan ook geen sprake van een trendbreuk. Wel is er sinds 2012 veel aandacht voor het onderwerp geweest. Een verbetering van de arbocuratieve samenwerking was één van de ambities van het programma Toekomst arbeidsgerelateerde zorg. Daarbij is in de eerste plaats aandacht geweest voor de samenwerking tussen bedrijfsarts en huisartsen, maar tevens voor de samenwerking tussen bedrijfsarts en andere medisch specialisten.

Uit onderzoek bleek dat in 2012 sprake was van knelpunten die de arbocuratieve samenwerking belemmerden. Ten eerste was sprake van gescheiden financiële stromen, waardoor betrokkenen schotten ervaren die de samenwerking negatief beïnvloeden. Voorts was het vertrouwen in elkaars professionaliteit beperkt. Bedrijfsartsen meenden dat het huisartsen en andere medisch specialisten ontbrak aan aandacht voor en deskundigheid van de factor arbeid. In de curatieve zorg heerste een gebrek aan vertrouwen in de deskundigheid en onafhankelijkheid van de bedrijfsarts. Wat de samenwerking verder bemoeilijkte was de vindbaarheid van de bedrijfsarts voor andere medici, en het gebrek aan tijd en financiering voor samenwerking en overleg.[114]

---

[112] Deze passage is tot stand gekomen op basis van informatie van TNO.
[113] SER, Betere zorg voor werkenden, p.18-26.
[114] Panteia, Aandacht voor arbeid in de zorg, p. 8-9.; Nivel, Knelpunten in de arbocuratieve samenwerking tussen bedrijfsartsen en de eerstelijnszorg.

Het ministerie van SZW heeft getracht in de afgelopen jaren knelpunten in de arbocuratieve samenwerking weg te nemen door betrokken partijen te stimuleren met het onderwerp aan de slag te gaan. Er is diverse malen subsidie verstrekt om de arbocuratieve samenwerking te stimuleren. Tevens heeft het ministerie van SZW samenwerking gezocht met het ministerie van VWS om het onderwerp aan te kaarten.

In 2014 hebben de NVAB, het NHG en de KNMG een consensusverklaring ondertekend, waarmee zij verklaren dat huisartsen en bedrijfsartsen in goede samenwerking zullen bijdragen aan het behoud van of de terugkeer naar geschikt werk. Zij stemmen als dat nodig is de rollen, inzichten en adviezen op elkaar af. In de daaropvolgende jaren lijkt het erop dat sprake is geweest van een toenadering tussen de beroepsverenigingen. In 2017 publiceerde de KNMG het visiedocument 'Zorg die werkt', waarmee het belang van aandacht voor arbeid is onderstreept voor alle artsen. Dit is volgens betrokkenen een belangrijke stap geweest.

Zowel vanuit het ministerie van SZW als door partijen uit het veld is getracht om de factor arbeid in te brengen in zorgrichtlijnen. Er is inmiddels een module ontwikkeld over de inbreng van de factor arbeid in richtlijnen. Volgens betrokkenen zijn er inmiddels ruim 40 richtlijnen waar de factor arbeid is ingebracht. Het gevoel heerst in het veld dat het gangbaarder wordt dat er aandacht is voor arbeid bij richtlijnontwikkeling, maar tegelijkertijd is arbeid niet de enige factor die aandacht behoeft. De ervaring is dat het inbrengen van de factor arbeid in richtlijnen voor de tweedelijnszorg zeker niet vanzelfsprekend is. Door betrokkenen uit het veld wordt opgemerkt dat er een aantal beroepsgroepen in de curatieve zorg zijn waar de factor arbeid beter op het netvlies staat, waaronder longartsen en psychologen.

De onderlinge communicatie en overleg tussen bedrijfsarts en andere artsen was een knelpunt. Er is een tarief gerealiseerd voor het overleg tussen bedrijfsartsen en andere artsen, maar de vergoeding is volgens betrokkenen beperkt geformuleerd en zodoende niet voor elke situatie waarin overleg wenselijk is beschikbaar. Voorts blijft het niet eenvoudig voor medici om de bedrijfsarts te vinden: waar patiënten weten wie hun huisarts is, weten zij lang niet altijd wie hun bedrijfsarts is. De bedrijfsgezondheidszorg is bovendien niet regionaal georganiseerd, waar dat voor de curatieve zorg wel geldt. Er zijn enkele voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen curatieve en bedrijfsgezondheidszorg in (regionale) zorggerelateerde centra, die mogelijk waardevolle aanknopingspunten voor de toekomst opleveren. Momenteel worden stappen gezet om bedrijfsartsen aan te sluiten op Zorgdomein, een communicatie-app die veel gebruikt wordt in de curatieve zorg. Dit zou de vindbaarheid van de bedrijfsarts moeten bevorderen en tevens het overleg laagdrempeliger en beter haalbaar moeten maken.

Om het imago van de bedrijfsarts te bevorderen en de kennis van de factor arbeid in de curatieve zorg te laten toenemen, is er gezamenlijke nascholing van huisartsen en bedrijfsartsen georganiseerd. In de praktijk bleef echter de opkomst van huisartsen naar verluidt achter, waardoor het doel onvoldoende behaald werd. Het ministerie van SZW heeft samen met het ministerie van VWS een symposium georganiseerd, waarvan het doel was om te zoeken naar quick wins ter bevordering van de arbocuratieve samenwerking. Volgens betrokkenen heeft dit symposium niet opgeleverd wat werd beoogd, omdat de discussie zich vooral richtte op het stelsel, wat nadrukkelijk geen quick win is, en tevens doordat er hoofdzakelijk bedrijfsartsen waren en weinig medici uit de curatieve zorg. De ministeries van SZW en VWS zijn een roadshow aan het voorbereiden waarbij wordt aangesloten bij congressen van andere beroepsgroepen zoals huisartsen, psychologen en longartsen.

Bij de stappen die zijn gezet om de arbocuratieve samenwerking te verbeteren is financiering door middel van subsidies van de overheid onontbeerlijk geweest. Hoewel hier waardering voor is vanuit het veld, plaatsen diverse betrokkenen de kanttekening dat deze kortlopende subsidies mogelijk een wankele basis voor samenwerking bieden. Een aantal betrokkenen zou liever een meer structurele financiering zien, op basis waarvan de samenwerking verder ontwikkeld kan worden. Het risico van de huidige financiering door middel van subsidies is volgens hen dat de samenwerking stilvalt op het moment dat de subsidiering weg zou vallen. Evengoed worden door het veld weinig mogelijkheden gezien voor een structurele financiering onafhankelijk van de overheid.

Volgens betrokkenen is er in de loop der jaren meer aandacht voor de factor in de curatieve zorg gekomen, met name in de eerstelijnszorg en een aantal specialismen van de tweedelijnszorg. Of de samenwerking in de praktijk tussen huisarts en bedrijfsarts ook is verbeterd, durven betrokkenen niet te zeggen. Het imago van de bedrijfsarts speelt de samenwerking volgens hen nog steeds parten, evenals praktische knelpunten in de communicatie.

5.4 Persoonlijk dossier

De SER beschrijft in haar advies uit 2012 het persoonlijk dossier als één van de instrumenten waarmee werknemers en werkgevers zelf werk kunnen maken van preventie. Elke werknemer neemt het persoonlijk dossier gedurende zijn of haar loopbaan met zich mee, waarin informatie is vastgelegd over de werkgeschiedenis, arbeidsomstandigheden en risico's waarmee de werknemer te maken heeft gehad. De SER adviseerde de (juridische) mogelijkheden van dit persoonlijk dossier te onderzoeken.[115] Het ministerie van SZW heeft hier gehoor aan gegeven door een haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren. Het ministerie zag in het persoonlijk dossier een mogelijkheid om werknemers meer regie te geven over zijn eigen inzetbaarheid. Bovendien zou een persoonlijk dossier meer inzicht geven in het blootstellingsverleden van de werknemer, en zodoende zorgprofessionals meer handvatten bieden voor een goede diagnose en behandeling.[116]

Tijdens de uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek hebben sociale partners verzocht het onderzoek op te schorten. Werknemersvertegenwoordigers uitten hun zorgen over het persoonlijk dossier om privacy redenen, naar aanleiding van een uitzending van Zembla over verzuimbegeleiding waarbij de privacy van werknemers werd geschonden.[117] Daarop heeft het ministerie van SZW besloten het haalbaarheidsonderzoek op te schorten, na overleg met de sociale partners.

In 2016 heeft het ministerie van SZW een bijeenkomst georganiseerd om te trachten het proces vlot te trekken. De Patiëntenfederatie heeft daar de voorloper van een persoonlijke gezondheidsomgeving gepresenteerd. Het programma MedMij heeft tot doel iedere burger toegang te bieden tot zijn of haar eigen gezondheidsgegevens, en hij deze kan verzamelen, beheren en delen. Het ministerie van SZW heeft sindsdien stappen gezet om de bedrijfsgezondheidszorg aan te sluiten op de persoonlijke gezondheidsomgeving. We kunnen dit zien als een voortzetting van het persoonlijk dossier. Diverse partijen, waaronder de werknemersvertegenwoordiging,

[115] SER, Stelsel voor gezond en veilig werken (2012) p.40-41.
[116] Ministerie van SZW, Factsheet persoonlijk dossier.
[117] Factsheet persoonlijk dossier.

zijn hierbij betrokken. Er is nog geen beslissing genomen over de vraag of de arbeidsgerelateerde zorg daadwerkelijk aangesloten zal worden op de persoonlijke gezondheidsomgeving. Ook is nog onduidelijk hoe de persoonlijke gezondheidsomgeving gevuld zal worden, met andere woorden wie het gezondheidsdossier over de factor arbeid kunnen vullen: zijn dat uitsluitend zorgprofessionals, of kan ook de werknemer zelf informatie toevoegen. Sociale partners hebben aangegeven positief te staan tegenover het verder brengen van het persoonlijk dossier en een mogelijke aansluiting bij de persoonlijke gezondheidsomgeving.

5.5 Conclusie

De ambitie van het kabinet was om in de arbeidsgerelateerde zorg meer aandacht in te brengen voor preventie, en om de aandacht voor de factor arbeid in de curatieve zorg te vergroten. Deze ambitie kwam voort uit gesignaleerde knelpunten in de arbeidsgerelateerde zorg, die zich voor een deel richtten op de bedrijfsarts. Er was sprake van een tekort aan bedrijfsartsen, een gebrekkige naleving van de meldplicht bij beroepsziekten, onvoldoende middelen voor de financiering voor de kwaliteit en professionalisering van de bedrijfsgeneeskunde, en onvoldoende aandacht voor preventie. Voorts ontbrak het aan voldoende kennis van en aandacht voor de factor arbeid in de curatieve zorg, en schoot de samenwerking tussen bedrijfsarts en professionals in de curatieve zorg tekort. Deze knelpunten waren niet nieuw. In 2012 en 2014 heeft de SER twee adviezen uitgebracht over de arbeidsgerelateerde zorg. Het advies over de toekomst van de arbeidsgerelateerde zorg uit 2014[118] was niet unaniem, waarop het kabinet onvoldoende draagvlak zag voor een stelselwijziging. Zodoende was het uitgangspunt dat er binnen het bestaande stelsel oplossingen gevonden moesten worden.

De bedrijfsgeneeskunde wordt privaat gefinancierd: werkgevers bekostigen de arbeidsgerelateerde zorg. Dit in tegenstelling tot professionals in de curatieve zorg, die gefinancierd worden vanuit de zorgverzekeringswet. De vraag vanuit de markt is zodoende leidend voor de beroepsuitoefening door de bedrijfsarts, en die vraag was vooral gericht op verzuimbegeleiding. Het is daardoor voor de overheid, haar ambities ten spijt, buitengewoon ingewikkeld om invloed uit te oefenen op de rol en positie van de bedrijfsarts. De wijziging van de Arbowet in 2017 had onder andere als doel om de positie van de bedrijfsarts te verstevigen en meer in te zetten op preventie. Deze wetswijziging valt buiten de scope van dit onderzoek.

Het ministerie was van mening dat zij niet verantwoordelijk is voor de financiering van de bedrijfsgeneeskunde, maar dat dit een taak is van de beroepsgroep, werkgevers en werknemers.[119] Er is een nadrukkelijk beroep gedaan op de beroepsvereniging om knelpunten rondom het tekort aan bedrijfsartsen en de financiering van het kwaliteitsbeleid op te lossen. Duidelijk is dat er door partijen in het veld inspanningen zijn gepleegd, en dat dit ook enig effect heeft gehad, bijvoorbeeld waar het gaat om het imago van de bedrijfsarts. Desondanks blijft de financiering een knelpunt. Dit komt het meest nadrukkelijk naar voren bij de financiering van het kwaliteitsbeleid. De overheid ziet hierin geen taak voor zichzelf, maar de beroepsgroep en andere stakeholders zien geen mogelijkheden om zelf voor een structurele financiering te zorgen. We signaleren zodoende dat een structurele financiering voor kwaliteitsimpulsen aan de bedrijfsge-

[118] SER, Betere zorg voor werkenden (2014).
[119] TK 2015-2016, 25 883, nr. 266

neeskunde ontbreekt, en dat er tot op heden geen uitweg uit deze impasse is gevonden. Mogelijk weet de opgerichte kwaliteitstafel wel tot perspectief op een structurele oplossing voor de financiering van de beroepsgroep te komen.

Er is sprake van enige verbetering in de samenwerking tussen de curatieve en arbeidsgerelateerde zorg, en over het geheel genomen is er in de curatieve zorg meer aandacht gekomen voor de factor arbeid. Op beide vlakken is nog steeds voldoende ruimte voor verbetering. Er blijft sprake van knelpunten die de samenwerking in de weg staan. Met name het gebrek aan vertrouwen van zorgprofessionals in de bedrijfsarts belemmert de samenwerking. Ook de vindbaarheid van de bedrijfsarts is een knelpunt voor de samenwerking. Het initiatief om bedrijfsartsen aan te sluiten op 'Zorgdomein' biedt kansen voor de samenwerking en informatie-uitwisseling. De inbreng van de factor arbeid in richtlijnen voor de curatieve zorg is een taak van de beroepsvereniging voor bedrijfsartsen. Momenteel is deze inbreng afhankelijk van de subsidiering door het ministerie van SZW, aangezien het bedrijfsartsen ontbreekt aan structurele financiering. Dit gebrek aan structurele financiering wordt gezien als wankele basis voor de samenwerking.

Het ministerie zag in het persoonlijk dossier een mogelijkheid om werknemers meer regie te geven over hun eigen inzetbaarheid. Bovendien zou een persoonlijk dossier meer inzicht geven in het blootstellingsverleden van de werknemer, en zodoende zorgprofessionals meer handvatten bieden voor een goede diagnose en behandeling. Ondanks hoge verwachtingen is het persoonlijk dossier snel van tafel verdwenen, nadat werknemersvertegenwoordigers hun twijfels uitten over de bescherming van de privacy van werknemers. Sinds 2016 worden er pogingen gedaan om de bedrijfsgezondheidszorg aan te sluiten op de persoonlijke gezondheidsomgeving binnen het programma MedMij. Er zijn nog geen resultaten geboekt, maar het traject is nog gaande.

De inzet op het versterken van de expertise binnen bedrijven over gezond en veilig werken, heeft ertoe geleid dat een platform en netwerk voor en door preventiemedewerkers is ontwikkeld, genaamd 'inPreventie'.

6. Vereenvoudiging wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk bespreken we ontwikkelingen op het gebied van vereenvoudiging van wet- en regelgeving, gevaarlijke stoffen en grenswaarden. De volgende achtergronden zijn relevant:

- ***In hoofdstuk 2 zagen we dat de beleidsagenda de opdracht formuleerde om te komen tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving;***
- ***Ook zagen we dat men wilde pleiten voor Europese grenswaarden om zodoende een 'level-playing field' te creëren;***
- ***Tot slot zagen we dat 'gevaarlijke stoffen' in een aantal jaarplannen van het Ministerie van SZW als prioriteit werd benoemd.***

In dit hoofdstuk nemen we deze onderwerpen samen om de activiteiten en resultaten op een rijtje te zetten. We bespreken daartoe achtereenvolgens drie onderwerpen: eerst staan we stil bij Europese richtlijnen en de Nederlandse inzet bij de beïnvloeding daarvan, met een focus op grenswaarden voor gevaarlijke stoffen. Vervolgens bespreken we het proces van de 'nationale kop', waarin werd geprobeerd om Nederlandse regelgeving te vereenvoudigen. Tot slot bespreken we enkele belangrijke gebeurtenissen – Dupont en Chroom-6 – die de activiteiten en resultaten in de afgelopen jaren hebben gekleurd.

6.1 Richtlijnen en grenswaarden in Europa

Met de Europese richtlijnen worden minimumniveaus van werknemersbescherming geformuleerd. Deze richtlijnen dienen, na adoptie door Europees Parlement en de Europese Raad, door elke lidstaat te worden omgezet in nationale wetgeving. De nationale wetgeving mag wél strenger zijn, maar niet soepeler dan het niveau dat in de richtlijn is voorgeschreven.

De richtlijnen zijn voor Nederland potentieel 'beïnvloedbare contextfactoren'. Ze zijn beïnvloedbaar omdat Nederland invloed kan uitoefenen in de Europese besluitvorming. Ze zijn echter slechts ten dele beïnvloedbaar: naast Nederland zijn er immers nog 27 lidstaten, het Parlement én de Europese Commissie die allemaal hun zegje moeten doen.

6.1.1 Inzet en ambitie

De Nederlandse inzet met betrekking tot Europese richtlijnen is de afgelopen jaren gebaseerd geweest op twee gedachten. Ten eerste wilde men zoveel als mogelijk een gelijk speelveld creëren waarbinnen bedrijven met elkaar kunnen concurreren. Wanneer beschermingsniveaus in de verschillende landen sterk verschillen verstoort dit het gelijke speelveld. Het Nederlandse belang lag erin dat het beschermingsniveau in Nederland over het algemeen hoger lag dan elders, dus was de ambitie om het Europese minimumniveau naar boven bij te stellen. Deze gedachte is bijvoorbeeld belangrijk geweest bij de pogingen om te komen tot meer en strengere Europese grenswaarden voor blotstelling aan gevaarlijke stoffen.

De tweede leidende gedachte gaat over vereenvoudiging: de analyse was dat Europese richtlijnen de nodige overbodige en verouderde bepalingen bevatten, en dat de kwaliteit en toepasbaarheid van de richtlijnen zou toenemen wanneer deze daaruit zouden worden verwijderd.

In de beleidsagenda staat dat de minister 'uit het oogpunt van efficiency en draagvlak' zich sterk wil maken voor Europese ambitieuze grenswaarden. De efficiencygedachte komt voort uit het idee dat het opstellen van nationale grenswaarden een tijdrovend proces is; beter zou het daarom zijn om dit op Europees niveau te doen.

In een brief aan de Eurocommissaris van september 2013 zette de minister de Nederlandse doelen en wensen ten aanzien van Europees arbobeleid uiteen.[120] Volgens de brief beoogde Nederland:

- Een Europees arbostelsel met meer nadruk op doelvoorschriften en minder nadruk op middelenvoorschriften
- De vernieuwing van enkele richtlijnen, waaronder met name: beeldschermwerk, arbeidsplaatsen, manueel hanteren van lasten, biologische agentia
- Grenswaarden voor kankerverwekkende en mutagene stoffen, teneinde een level-playing field in stand te houden
- Een scherpere Europese norm voor blootstelling aan asbest
- Aandacht voor psychosociale arbeidsbelasting
- Uitwisseling van kennis over inspecties en toezicht.

In 2016 was Nederland voorzitter van de Europese Raad, en had het daarmee meer mogelijkheden om de agenda te bepalen. Grenswaarden voor gevaarlijke stoffen werd het

[120] Brief van de minister aan Eurocommissaris Andor, 3 september 2013.

speerpunt van het voorzitterschap. Er is toen in 2016 ook een driedaagse internationale conferentie over het onderwerp georganiseerd. Verder is er op initiatief van Nederland een convenant getekend met Oostenrijk, de Europese Commissie, EU OSHA en de Europese werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers gericht op het verspreiden van goede praktijken met betrekking tot veilige omgang met gevaarlijke stoffen: de *Roadmap on Carcinogens* (loopt tot en met 2019).

6.1.2 Resultaat

Het belangrijkste resultaat van de afgelopen jaren is dat er in 2017 (op aandringen van Nederland) een nieuwe richtlijn is aangenomen waarin additionele grenswaarden zijn vastgesteld voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen (carcinogene en mutagene stoffen). Inmiddels zijn er ongeveer 25 Europese grenswaarden vastgesteld.[121] Dit wordt gezien als een mooi resultaat (rond 2012 waren dat er nog maar een handje vol), maar ook een tussenstand. Het voorlopige kwantitatieve doel is om voor de belangrijkste 50 carcinogene stoffen Europese grenswaarden te hebben. Hiermee zou worden bereikt dat het grootste deel van alle blootstellingssituaties van een beschermende norm is voorzien.

Pogingen om andere richtlijnen te vereenvoudigen of te actualiseren (arbeidsplaatsen, manueel hanteren van lasten, beeldschermwerk) hebben vooralsnog niets opgeleverd. Enkele andere richtlijnen zijn in oktober 2019 geactualiseerd:

- Richtlijn 89/656/EEG betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door de werknemers;
- Richtlijn 2000/54/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan biologische agentia op het werk;
- Richtlijn 92/29/EEG betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid ter bevordering van een betere medische hulpverlening aan boord van schepen.

6.1.3 Duiding

De inspanningen in Europa hebben, doordat er meer grenswaarden zijn, geleid tot een gelijker speelveld, zoals beoogd. Het beschermingsniveau in Nederland ligt op veel onderdelen hoger dan de wettelijke eisen uit Europa (in Nederland zijn er voor ongeveer 50 kankerverwekkende stoffen grenswaarden opgenomen, die soms ook scherper zijn dan de Europese grenswaarde[122]), dus van een volledig gelijk speelveld is nog geen sprake.

De inspanningen in Europa hebben niet geleid tot vereenvoudiging van regelgeving.

[121] TK 2018-2019, 25 883, nr 247, 18 juni 2019.
[122] Bijlage 13B van de arbeidsomstandighedenregeling

6.2 Vereenvoudiging en de 'nationale kop'

In de jaren 2012-2016 heeft een proces plaatsgevonden onder de naam 'nationale kop'. Dit proces was gericht op de vereenvoudiging van wet- en regelgeving en het wegnemen van administratieve belasting.[123]

6.2.1 Proces

Het departement heeft in eerste instantie een voorzet gegeven voor de definitie van de nationale kop, dat wil zeggen, de delen van Nederlandse wet- en regelgeving die bovenop de Europese verplichtingen kwam.[124] Deze nationale kop bevatte daarmee de onderwerpen waarop wet- en regelgeving mogelijk vereenvoudigd zou kunnen; aan Europese verplichtingen valt immers moeilijker te tornen. Een lijst uit 2012 omvatte de volgende onderwerpen die onder de nationale kop konden worden geschaard[125]:

- Psychosociale arbeidsbelasting Arbowet en besluit:
- Toepasselijkheid Arbowet op onderwijs, winningindustrie, etc. arbobesluit en -regeling
- Arbodienstverlening: Arbowet, besluit en regeling
- Certificatiestelsel in het algemeen, Arbowet, -besluit en –regeling
- Arie-regeling, artikel 2.2 e v. Arbobesluit en –regeling
- V en G/bouwproces, artikel 2.23 e.v. Arbobesluit en –regeling
- Elektrische installaties, artikel 3.5 Arbobesluit
- Private grenswaarden: artikel 4.3 en 4.14, Arbobesluit
- Asbest/werkplan/maatregelen artikel 4.50, Arbobesluit
- Geboden zandstralen, loodwit artikel 4.60 e.v. Arbobesluit
- VOS, artikel 4.62a, Arbobesluit en –regeling
- Straling, artikel 6.12 Arbobesluit
- Duikarbeid/arbeid onder overdruk, artikel 6.14 Arbobesluit en –regeling
- Werkbakken artikel 7.23d Arbobesluit
- Melding beroepsziekten artikel 1.11. e.v. Arboregeling
- Invulling arbeidgezondheidskundig onderzoek artikel 2.3 Arboregeling
- Onderhoud tankschepen artikel 4.3 Arboregeling
- Kranen artikel 7.6 e.v. Arboregeling
- De regeling voor zzp-ers (art. 9.5 Arbobesluit; huidig en nieuw).
- De regeling voor vrijwilligers (art. 1, 3e lid, onder l, Arbowet).
- Arbeidsplaats. Is in art 1, 3e lid, onder g, Arbowet heel ruim omschreven (iedere plaats die i.v.m. de arbeid wordt gebruikt/pleegt te worden gebruikt). In art 2. EU-richtlijn arbeidsplaatsen is dat veel beperkter (elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming, met inbegrip van elke andere arbeidsplaats op het terrein van de onderneming waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft).
- Landbouw. Is uitgezonderd van EU-richtlijn arbeidsplaats (art. 1, onder g).

[123] In het kader van een streven naar vereenvoudigde regelgeving is naast het proces van de nationale kop ook een analyse uitgevoerd, door bureau R.O.B. Poort, van de arboregelgeving (Arbowet, -regeling, -besluit). Deze analyse heeft geleid tot enkele technische aanpassingen in het Arbobesluit. We gaan er verder in dit rapport niet op in omdat het hier gaat om technische aanpassingen en niet om inhoudelijke, beleidsmatige zaken.
[124] Nationale kop wordt gedefinieerd als: "Nationale koppen zijn regels/verplichtingen waar geen Europese wetgeving aan ten grondslag ligt". Zie memo 'heroverweging nationale kop' van 16 mei 2012.
[125] Zie memo 'heroverweging nationale kop' van 16 mei 2012.

- Overheveling onderdelen laatste Arbobeleidsregels naar Arbobesluit (1 jan. 2012; Stb. 2011, 399). Zoals;
  - Valgevaar
  - Percentage zuurstof i.v.m. verstikkingsgevaar
  - Noodverlichting (uit voormalige beleidsregel)
  - vervoer personen in werkbakken
- Beeldschermwerk (pauze na >2uur beeldschermwerk)

Deze lijst heeft de basis gevormd voor een gesprek met sociale partners over mogelijkheden tot vereenvoudiging. Een aantal van deze onderwerpen waren 'bewuste politieke keuzes' en zijn daarom weggestreept – werden geen onderwerp van het gesprek. Dit gold bijvoorbeeld voor de onderwerpen met betrekking tot zzp'ers en PSA.[126] Met VNO-NCW is besproken welke koppen prioriteit zouden moeten hebben in het gesprek. Dat waren de volgende:

- de Aanvullende Risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE) voor bedrijven met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen;
- de verplichte pauze na 2 uur beeldschermwerk;
- het deskundigheidscertificaat voor hijskraanmachinisten;
- de verplichtingen bij arbeid door vrijwilligers;
- de registratie van reprotoxische stoffen.

De verschillende sociale partners hadden echter verschillende opvattingen over het schrappen of behouden van deze nationale koppen.

- ARIE-regeling: conform eerder genomen besluit wordt deze regeling in vereenvoudigde vorm behouden;
- Deskundigheidsbewijs hijskraanmachinisten: blijft behouden;
- 2-uur criterium pauze beeldschermwerk: vervalt uit de wetgeving;
- Registratie reprotoxische stoffen: vervalt uit de wetgeving;
- Verplichtingen bij arbeid door vrijwilligers: blijven behouden.

De volgende criteria zijn gehanteerd bij de afweging. Een nationale kop kan worden gerechtvaardigd indien:

- De ernst en omvang voor gezondheid- en veiligheidsrisico aanzienlijk is;
- Publieke regels het beste instrument zijn voor oplossing;
- Er maatschappelijk draagvlak is voor de nationale kop;
- De nationale kop uitvoerbaar is voor werkgevers en – nemers;
- Het politiek ongeloofwaardig is om deze af te schaffen (bijvoorbeeld wanneer deze net is ingevoerd of er specifieke toezeggingen zijn gedaan).

6.2.2 Resultaat

Uiteindelijk is van de bovenstaande lijst alleen het 2-uurs criterium voor beeldschermwerk (verplichte pauze na twee uur beeldschermwerk) geschrapt. De belangrijkste oorzaak van het feit dat het op de andere punten niet lukte om regelgeving te schrappen was dat sociale partners tegengestelde opvattingen hadden over nut en noodzaak van de verschillende 'koppen'.

[126] Memo, januari 2016.

6.3 Gevaarlijke stoffen: Dupont en Chroom-6

In paragraaf 6.1 hebben we de Europese inspanningen besproken; het belangrijkste resultaat bestond uit de bevordering van Europese grenswaarden voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen (carcinogene en mutagene stoffen). Er zijn de afgelopen jaren ook binnenlandse ontwikkelingen met betrekking tot veilig werken met gevaarlijke stoffen geweest. Twee incidenten waren hiervoor een katalysator; we bespreken deze hier kort en schetsen de activiteiten die erdoor in gang zijn gezet.

6.3.1 Dupont

In 2015 kwam via de media aan het licht dat er mogelijk gezondheidsschade was bij oud-werknemers van twee fabrieken van Dupont (de Lycra fabriek en de Teflon fabriek), en dat deze schade mogelijk veroorzaakt was door blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De zaken dit in de media kwamen speelden tientallen jaren geleden; vanwege 'de ernst van de zaken en met het oog op de te leren lessen voor mogelijk toekomstige vergelijkbare casus' heeft de minister de Inspectie SZW gevraagd om diepgravend feitenonderzoek te doen, met name naar het gebruik van de stof DMAC in de Lycra fabriek en de stof PFOA in de Teflon fabriek.[127]

In 2017 werd dit feitenonderzoek gepresenteerd.[128] Het was in feite een historisch onderzoek naar de werkwijze en context in de twee fabrieken in de afgelopen decennia. Uit het onderzoek werd een aantal lessen getrokken:

1. Kennis over gevaarlijke stoffen diende beter te worden gedeeld. DuPont bleek wél kennis over de gebruikte gevaarlijke stoffen te hebben gegenereerd, maar deze kennis niet te hebben gedeeld met andere bedrijven. Het delen van kennis over gevaarlijke stoffen tussen bedrijven onderling en met de overheid werd belangrijk geacht, ook met het oog op de onderkenning dat deze kennis vaak heel specifiek is, schaars, en nog volop in ontwikkeling.
2. De stoffen die bij DuPont centraal stonden waren zogenaamde reproductietoxische stoffen – stoffen die schade bij de voortplanting kunnen veroorzaken. De minister constateerde dat het beschermingsregime voor deze stoffen minder streng was dan voor kankerverwekkende stoffen, en nam zich voor om te onderzoeken of dit met elkaar in lijn kon worden gebracht.
3. De werkgever is primair verantwoordelijk voor de bescherming van werknemers; de minister nam zich voor om deze verantwoordelijkheid verder te versterken. Uit onderzoek van de Inspectie bleek dat veel bedrijven onvoldoende beheersmaatregelen troffen. Om deze werkgevers te ondersteunen startte de minister het programma 'preventie beroepsziekten', dat van 2018 tot 2021 zou moeten lopen (zie ook H4.4.).
4. Er is ook een verantwoordelijkheid voor de werknemers. Uit het feitenonderzoek bleek dat werknemers de instructies niet altijd opvolgden of op konden volgen. Versterking van de bewustwording en positie van werknemers werd daarom ook belangrijk geacht.
5. Uit het feitenonderzoek bleek ook dat het toezicht tot 2011, overigens in lijn met het toen geldende toezichtskader, vooral op veiligheid was gericht en minder op blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Na 2011 kwam er structureel aandacht voor blootstelling aan stoffen; deze ontwikkeling wilde de minister versterken. Ook zou worden verkend of de bestuursrechtelijke handhavingstermijn verlengd zou kunnen

[127] TK 2015-2016, 25 883, nr 275.
[128] TK 2016-2017, 25 883, nr 294.

worden – omdat de gezondheidseffecten van blootstelling vaak pas vele jaren later optreedt, is de eventuele overtreding van de werkgever dan al verjaard. Verlenging van die verjaringstermijn zou bij kunnen dragen aan het versterken van de verantwoordelijkheid van werkgevers.

In 2018 werd de Kamer vervolgens geïnformeerd over een tweetal maatregelen die naar aanleiding van Dupont waren getroffen.[129] Ten eerste werd een kennisplatform gevaarlijke stoffen opgezet, om kennisdeling te stimuleren en faciliteren. Ten tweede was de verlenging van de verjaringstermijn verkend; op basis van die verkenning werden twee maatregelen aangekondigd:

1. Inspectie SZW bewaart de gegevens over bedrijven en gevaarlijke stoffen veertig jaar in plaats van de tot dan toe geldende termijn van zeven jaar.
2. Een gespecialiseerd team binnen de Inspectie dat zich richt op blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

6.3.2 Chroom-6

In 2014 werd duidelijk dat defensiepersoneel jarenlang was blootgesteld aan chroom-6, een stof die in grondverf voor militair materiaal bleek te zitten. In 2018 werd duidelijk dat circa 800 bijstandsgerechtigden uit Tilburg in de jaren 2004-2011 ook waren blootgesteld aan Chroom-6 toen zij op een werkplaats van NedTrain treinen opknapten. Naar het voorval in Tilburg werd door een onafhankelijk commissie uitgebreid onderzoek gedaan, dat in januari 2019 openbaar werd gemaakt. In maart 2019 stuurde de minister een brief naar de Tweede Kamer waarin hij inging op de conclusies van de onderzoekscommissie.[130]

De Commissie deed drie aanbevelingen die zich richtten op de Rijksoverheid of andere overheden:

1. Zorg voor kennisdeling, bekendheid en professionele begeleiding. Dit gaat onder andere over de naleving van de RI&E, het programma Preventie Beroepsziekten, het platform kennisdeling gevaarlijke stoffen.
2. Vergemakkelijk toekomstige schadeafhandeling. Dit gaat onder andere over de pogingen om schadeverhaal te vereenvoudigen (zie H3), maar daarin ook specifiek over de rol van de overheid als werkgever in dergelijke processen.
3. Versterk handhaving. Dit gaat onder andere over het programma van de Inspectie 'Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen' dat in 2016 was gestart, en het in 2018 gestarte inspectieproject 'Blootstelling CMR (Carcinogene, Mutagene en Reproductietoxische) stoffen complexe bedrijven'.

6.3.3 Resultaten en duiding

De incidenten rondom DuPont en Chroom-6 hebben bijgedragen aan een toegenomen aandacht voor het gebruik van gevaarlijke stoffen, waarbij aandacht is niet alleen voor de fase van vervaardiging van producten, maar ook in de latere levensfase van producten (dat gold voor het Chroom-6 verhaal). De beleidsreactie is met name geweest om meer aandacht te besteden aan kennisdeling en aan versterkt toezicht – activiteitenlijnen die ook al eerder waren ingezet en

[129] TK 2017-2018, 25 883, nr 330.
[130] TK 2018-2019, Kabinetsappreciatie over het onderzoeksrapport over werklozen in Tilburg die tijdens een re-integratie-traject in Tilburg in contact zijn gekomen met chroom-6 (5 maart 2019).

dus deels onafhankelijk van deze incidenten tot stand zijn gekomen. De resultaten van deze inspanningen zijn nu nog niet duidelijk.

6.4 Conclusie

In de inleiding op dit hoofdstuk memoreerden we drie zaken:

1. In de beleidsagenda werd het doel geformuleerd om wet- en regelgeving verder te vereenvoudigen
2. In de beleidsagenda werd het doel geformuleerd om te komen tot Europese grenswaarden voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen, om zodoende bij te dragen aan een level playing field in Europa.
3. In de prioriteitstelling van SZW zagen we dat het thema 'gevaarlijke stoffen' gedurende een deel van de onderzoeksperiode werd benoemd.

De vraag hier is: wat is er van deze ambities terecht gekomen, en wat hebben de inspanningen en resultaten betekend? We constateren drie zaken. Ten eerste: wet- en regelgeving is, ondanks alle inspanningen, slechts op enkele details vereenvoudigd. Het proces van de 'nationale kop' heeft nauwelijks iets opgeleverd – alleen het 2-uurs criterium voor beeldschermwerk is geschrapt – en ook de pogingen om Europese richtlijnen te vereenvoudigen heeft nauwelijks iets opgeleverd. Wet- en regelgeving zijn anno 2019 niet eenvoudiger dan anno 2012. Wél zijn in oktober 2019 enkele Europese richtlijnen geactualiseerd.

Ten tweede: het level-playing field is een stapje dichterbij gekomen door de adoptie van circa 25 Europese grenswaarden voor blootstelling aan kankerverwekkende stoffen. Van een volledig gelijk speelveld is geen sprake. De inspanningen om te komen tot meer Europese grenswaarden gaan overigens de komende jaren door.

Ten derde: deels als reactie op incidenten bij DuPont en met Chroom-6 is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor het werken met gevaarlijke stoffen. Dat komt onder meer aan de orde in het programma 'preventie beroepsziekten' (H4) en in de prioriteitstelling van de Inspectie (H8). Het zwaartepunt van de beleidsmatige actie naar aanleiding van de incidenten licht bij kennisdeling, met name de instelling van het Kennisplatform werken met gevaarlijke stoffen. De resultaten van deze voorgenomen maatregelen zijn nu nog niet duidelijk

7. Informatie-voorziening en -uitwisseling

In de beleidsagenda stelde het kabinet dat informatievoorziening en -uitwisseling één van de drie kerntaken is die hij voor de overheid zag weggelegd. Informatievoorziening en -uitwisseling is essentieel voor het functioneren van het stelsel, omdat kennis onontbeerlijk is voor het onderkennen en aanpakken van arbeidsrisico's. Zodoende heeft de overheid een belangrijke faciliterende rol. Echter, de staatssecretaris deed eveneens een beroep op andere partijen om het initiatief te nemen om kennisleemten in te vullen. Voor kennisontwikkeling leunt de overheid op deze initiatieven van stakeholders, op de vaste kennispartners TNO en RIVM en op contractpartners.

7.1 Forum voor gezond en veilig werken

De beleidsagenda stelde dat er steeds meer partijen zijn die bijdragen aan gezond en veilig werken. De ambitie was om die brede groep van partijen meer te betrekken bij het ontwikkelen van beleid en het prioriteren van kennisactiviteiten. Het kabinet was voornemens om een forum te starten voor partners in het stelsel, een gremium voor informatie-uitwisseling tussen partners en een klankbord voor de uitwerking van de onderhavige beleidsagenda. Het kabinet was voornemens dit forum periodiek bijeen te roepen om van gedachten te wisselen over ontwikkelingen en beleidsvoornemens die relevant zijn voor de werking van het stelsel.[131]

In mei 2013 heeft het eerste Forum plaatsgevonden. Het doel was enerzijds het bieden van een klankbord voor het ministerie van SZW, en anderzijds het bieden van een platform voor kennis- en informatie-uitwisseling voor betrokken partijen. Er was behoefte vanuit het ministerie om met

[131] TK 2011-2012, 25 883, nr. 209.

een bredere groep stakeholders te praten over thema's rondom gezond en veilig werken. Deze verbreding van het gesprek moest tot nieuwe inzichten en ideeën leiden, en moet tevens gezien worden in het licht van het stroef verlopen van overleg tussen sociale partners. Het forum heeft zodoende de vorm van een congres met onder andere workshops gekregen waarvoor een brede groep van stakeholders is uitgenodigd. Het forum is sindsdien nog één keer bijeengekomen. Daarna hebben geen nieuwe forumbijeenkomsten meer plaatsgevonden..

Volgens betrokkenen is het een belangrijke opbrengst van het forum geweest dat het gesprek met een brede groep stakeholders is gevoerd, en niet met louter de 'usual suspects'. Dit bleek van toegevoegde waarde voor het ministerie. Het forum als zodanig is niet voortgezet, maar het gesprek met een bredere groep stakeholders wel. Deze gesprekken zijn belangrijk gebleken voor het agenderen van onderwerpen en voor het creëren van bewustwording. Met enige regelmaat organiseert het ministerie van SZW bijeenkomsten over specifieke onderwerpen rondom gezond en veilig werken. Deze zijn in de regel bedoeld voor een kleiner, en specialistischer, gezelschap. Deelnemers zijn bijvoorbeeld inhoudelijke experts en/of vertegenwoordigers van brancheorganisaties. Deze bijeenkomsten kunnen we tevens zien als vorm van informatie-uitwisseling tussen stakeholders. Enkele geïnterviewde brancheorganisaties geven aan dat zij deze bijeenkomsten waardevol vinden, omdat dit gelegenheid biedt om te horen hoe andere branches een bepaald onderwerp aanpakken. Bovendien wordt het als inspirerend ervaren om goede voorbeelden te delen.

7.2 Monitoring

Om de stand van de arbeidsomstandigheden in de gaten te houden, vindt al vele jaren monitoring plaats op nationaal niveau. Deze monitors worden geheel of gedeeltelijk gefinancierd door het Ministerie van SZW. Er zijn drie partijen die belangrijke monitors uitvoeren op het gebied van gezond en veilig werken, namelijk TNO, CBS en de Inspectie SZW.

Waar het gaat over arbeidsomstandigheden bieden de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA; onder werknemers), de Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden (WEA) en de Zelfstandige Enquête Arbeidsomstandigheden (ZEA) waardevolle informatie. De ZEA is de meest recent gestarte monitor, met eerste resultaten in 2013. Onderwerpen die aan de orde komen in de NEA zijn onder meer risico's, genomen maatregelen, verzuim en gepercipieerde gezondheid. In de WEA en de ZEA zien we vergelijkbare onderwerpen terugkomen. De NEA en de WEA worden tweejaarlijks uitgevoerd door TNO en CBS. Ook de monitor Duurzame Inzetbaarheid in Nederland wordt uitgevoerd door TNO en CBS, waarin een overzicht wordt gegeven van de duurzame inzetbaarheid van werkenden.

De Arbobalans wordt eveneens tweejaarlijks uitgevoerd door TNO en CBS, en vormt in feite een samenvatting van monitors en onderzoeken. De Arbobalans schetst een beeld van de arbeidsomstandigheden, de werkgerelateerde gezondheid van werkenden en het arbobeleid van bedrijven.

De inspectie SZW publiceert tweejaarlijks Arbo in bedrijf. Deze monitor biedt inzicht in de naleving van arboverplichtingen door werkgevers. Tevens publiceert de Inspectie SZW de monitor Staat van arbeidsveiligheid, waarin gemelde en door de Inspectie onderzochte ongevallen, beroepsziekten en arbozorg centraal staan.

Op Europees niveau vindt eveneens monitoring plaats, waarin EU-landen met elkaar vergeleken worden op het gebied van arbeidsomstandigheden. EU-OSHA en Eurofound doen beide onderzoek, waaronder monitoring, naar gezondheid en veiligheid op de werkvloer.

In de beleving van de auteurs van dit rapport bieden de monitors van TNO, CBS en de Inspectie SZW waardevolle informatie over de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden en duurzame inzetbaarheid. De monitors maken het mogelijk om de ontwikkelingen op diverse gebieden door de jaren heen te volgen. Zodoende kunnen verbeteringen dan wel verslechteringen worden opgemerkt. Bovendien bieden de monitors informatie op een breed aantal subthema's en vanuit zowel werkgevers- als werknemersperspectief.

7.3 Kennisontwikkeling

Om de taak van informatievoorziening te kunnen vervullen, is het nodig om kennis te ontwikkelen. De overheid zag op dit vlak een taak voor zichzelf weggelegd, maar deed tevens een beroep op stakeholders om kennisleemten in te vullen. Er zijn inspanningen gepleegd om sociale partners meer invloed te geven op de onderzoeksprogrammering en kennisontwikkeling. Ook zijn onder andere brancheorganisaties aangesproken om kennis te ontwikkelen. Het ontwikkelen van veel van de benodigde kennis waarin de overheid wilde voorzien, is belegd bij kennispartners.

Op het gebied van gezond en veilig werken werkt het ministerie van SZW samen met een aantal vaste kennispartners. Dat zijn TNO en het RIVM en ook de Inspectie SZW houdt zich bezig met kennisontwikkeling. In de regel vindt kennisontwikkeling plaats op verzoek van het Ministerie van SZW. Er zijn diverse onderzoeken door deze kennispartners uitgevoerd. Veelal gaat het om hoogspecialistische onderwerpen waar TNO en het RIVM zich over buigen. Soms zijn deze onderzoeken bedoeld om specifieke thema's nader te verkennen, soms moet het onderzoek leiden tot een advies. Een voorbeeld hiervan is de invloed van nachtwerk op de gezondheid, waar het RIVM onderzoek naar heeft gedaan, maar waar ook de Gezondheidsraad een advies over heeft uitgebracht.

Binnen het Maatschappelijke Actie Programma Arbeidsomstandigheden (MAPA), uitgevoerd door TNO, vindt kennisontwikkeling op diverse deelgebieden van gezond en veilig werken plaats. Getracht is om sociale partners medezeggenschap te geven over de onderzoeksprogrammering. Volgens betrokkenen heeft dit niet opgeleverd wat werd beoogd. MAPA is zodoende voortgezet zonder betrokkenheid van sociale partners.

De stakeholders die het ministerie aansprak als het gaat om kennisontwikkeling waren onder andere branche- en sectororganisaties. Van hen werd verwacht dat zij voor de eigen branche of sector relevante kennis zouden ontwikkelen. Er zijn branche- en sectororganisaties die zelf aan kennisontwikkeling hebben gedaan. Er zijn verschillen in de mate waarin branche- en sectororganisaties zich hebben ingezet voor kennisontwikkeling, maar het is niet duidelijk in hoeverre er daardoor kennishiaten in specifieke branches bestaan. Het gaat veelal niet om primaire kennisontwikkeling, maar juist om de toepassing ervan door het ontwikkelen van richtlijnen of instrumenten. Een aantal geïnterviewde brancheorganisaties geeft aan dat zij veelal praktische tools ontwikkelen of helpen ontwikkelen. Voorbeelden daarvan zijn digitale tools, afzuigsystemen voor stoffen en robots die het werk lichter maken.

Het ministerie van SZW zet tevens opdrachtonderzoek uit in de markt, ter inventarisatie en evaluatie van bepaalde onderwerpen en maatregelen. We zien een groot aantal onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn gepubliceerd op het hele spectrum van gezond en veilig werken. Onderwerpen die onderzocht zijn, zijn bijvoorbeeld pesten, de RI&E en het werken met gevaarlijke stoffen. Een deel van deze onderzoeken werd verricht na vragen van de Tweede Kamer, een andere deel dient ter ondersteuning van programma's. Ondanks het grote aantal onderzoeken dat in opdracht van het ministerie van SZW is uitgevoerd, valt op dat er weinig evaluatieonderzoek is uitgevoerd. Hierdoor ontbreekt waardevolle kennis over de effectiviteit van programma's en de daarbinnen genomen maatregelen.

Duidelijk is dat de overheid een belangrijke rol heeft bij het ontwikkelen van kennis, zowel over nieuwe als bestaande risico's en te nemen (effectieve) maatregelen. Daarnaast neemt een aantal brancheorganisaties een rol in het ontwikkelen van instrumenten ter preventie van beroepsziekten en ter ondersteuning van bedrijven. Er zijn geen signalen dat de beschikbare informatie onvoldoende toereikend is. Wel ontbreekt inzicht in de effectiviteit van genomen maatregelen en projecten, vanwege het gebrek aan evaluatieonderzoek.

7.4 Informatievoorziening

De ontwikkelde kennis wordt beschikbaar gesteld aan werkgevers en werknemers. De overheid doet dat door informatie te publiceren en ook brancheorganisaties doen dat. Te denken valt aan uitgevoerd onderzoek dat gepubliceerd wordt, maar ook aan toegankelijke informatie over wet- en regelgeving. Het Ministerie van SZW publiceert informatie over gezond en veilig werken op het Arboportaal (www.arboportaal.nl). Het ministerie ziet het Arboportaal daarmee als een zeer belangrijke bron van informatie. De overheid heeft het Steunpunt RI&E in het leven geroepen om werkgevers op weg te helpen bij het opstellen van de RI&E. Op de website www.rie.nl kunnen bedrijven terecht voor informatie en tools over de RI&E.

Het ministerie van SZW is niet de enige met een voorlichtende rol. De Inspectie SZW heeft in de afgelopen jaren tevens ingezet op kennisdeling en informatievoorziening. De Inspectie SZW maakt gebruik van diverse kanalen om informatie te delen. Op de eigen website van de Inspectie SZW (www.inspectieszw.nl) wordt informatie gepubliceerd. Daarnaast bestaat een aantal websites van de Inspectie SZW over specifieke onderwerpen. Op de website www.inspectie-publicaties.nl publiceert de Inspectie alle documenten. Via deze website kun je doorklikken naar websites over specifieke onderwerpen, waaronder gevaarlijke stoffen, werken met asbest en machineveiligheid. Tevens heeft de Inspectie SZW twee websites waarop testen zijn gepubliceerd. Tools waarmee werkgevers zichzelf kunnen inspecteren op een aantal thema's zijn gepubliceerd op www.zelfinspectie.nl. Op de website www.veiligvakmanschap.nl is een aantal testen voor werknemers gepubliceerd. De Inspectie heeft op een aantal onderwerpen campagne gevoerd, waaronder op gevaarlijke stoffen onder de noemer 'Road to zero'.[132]

Branche- en sectororganisaties verspreiden onder hun achterban uiteraard ook relevante informatie. Waar de informatie van het Ministerie en de Inspectie SZW generiek is, is de informatie van branche- en sectororganisaties logischerwijs toegespitst op een specifieke sector. Branche-

[132] Inspectie SZW, Jaarverslag 2017, p.15.

en sectororganisaties hebben hun eigen methoden om informatie te verspreiden onder werkgevers en werknemers.

Informatievoorziening vindt tevens plaats in het kader van programma's en projecten. Daar kunnen andere vormen van communicatie bij horen om informatie te verspreiden. Ook zijn er in het verleden specifieke websites ingericht, verbonden aan projecten, zoals www.duurzameinzetbaarheid.nl.

Het gebruik van diverse informatiekanalen is in de loop der jaren toegenomen. Het Arboportaal wordt door een stijgend aantal unieke bezoekers gevonden, van ruim 40.000 unieke bezoekers in september 2014 tot een piek van 150.000 unieke bezoekers in juni 2019. Ruim twee derde van de bezoekers zoekt een pagina over een specifiek onderwerp, zoals Arbowetgeving, de Wet verbetering poortwachter en de preventiemedewerker.[133] Ook het aantal bezoekers aan de website van het Steunpunt RI&E is de afgelopen jaren gestaag toegenomen. In 2017 lag het aantal bezoekers per maand rond de 25.000.[134] Het is niet bekend of de informatiekanalen van de overheid over gezond en veilig werken voldoende bekendheid genieten onder werkgevers en werknemers. Ook is geen informatie beschikbaar over hoe werkgevers en werknemers de informatievoorziening op het gebied van gezond en veilig werken ervaren en waarderen.

Enkele geraadpleegde partijen geven aan dat er veel informatie beschikbaar is voor werkgevers, en dat bijvoorbeeld de zelfinspectietools van de Inspectie SZW behulpzaam zijn. Eén van de geïnterviewde brancheorganisaties geeft aan dat de beschikbare informatie versnipperd is, met meerdere websites van het ministerie, de Inspectie en brancheorganisaties, en dat het prettig zou zijn als dit meer gecentraliseerd zou worden. Voor werkgevers is de afbakening in de informatievoorziening tussen deze partijen naar verluid niet altijd helder.

De Inspectie SZW merkt in haar jaarverslag 2017 op dat de kennis over gevaarlijke stoffen continu in ontwikkeling is, maar dat het delen van deze kennis tussen bedrijven onderling of met overheden niet vanzelfsprekend is. De Inspectie noemt het juist wenselijk voor de bescherming van werknemers dat deze kennis gedeeld wordt. Om dit te faciliteren heeft de Inspectie in 2018 een kennisplatform opgericht.[135]

7.5 Conclusie

Informatievoorziening en -uitwisseling zag het kabinet in 2012 als één van zijn drie kerntaken. De overheid zag voor zichzelf een belangrijke faciliterende rol, maar leunde ook op stakeholders om initiatieven te ontplooien. Het kabinet wilde graag een bredere groep van partijen betrekken bij de beleidsontwikkeling en bij het prioriteren van kennisactiviteiten. Het Forum voor gezond en veilig werken moest het gremium worden voor informatie-uitwisseling met deze brede groep stakeholders en een klankbord vormen voor de uitvoering van de beleidsagenda. Het Forum is twee keer bijeengekomen en daarmee heeft het niet gebracht wat werd gehoopt. Wel noemt het ministerie als opbrengst dat het zinvol bleek om met een bredere groep van stakeholders

[133] Omnicom Public Relations Group, Analyse Arboportaal september 2019.
[134] Ministerie van SZW, bezoekersaantallen www.rie.nl 2014-2018.
[135] TK 2017-2018, 25 883, nr. 330.

het gesprek te voeren. Sindsdien zijn er diverse bijeenkomsten georganiseerd met groepen stakeholders. Deze bijeenkomsten zijn te zien als een vorm van informatie-uitwisseling tussen overheid en het veld, en tussen het veld onderling.

De bestaande monitoring is uitgebreid te noemen en maakt het mogelijk om de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden door de jaren heen te volgen. Volgens de auteurs van dit rapport levert dit waardevolle informatie op over trends en ontwikkelingen, wat bovendien handvatten biedt voor beleidsontwikkeling, het nemen van maatregelen of het uitvoeren van nader onderzoek. Het is niet het enige wat gebeurt op het gebied van kennisontwikkeling. Kennispartners, brancheorganisaties en onderzoeksbureaus in de markt dragen allemaal bij aan het ontwikkelen van kennis. De ontwikkelde kennis loopt uiteen van verkennende studies tot praktische oplossingen. Wat echter vaak ontbreekt is inzicht in de effectiviteit van door de overheid genomen maatregelen en ingestelde programma's.

De ontwikkelde kennis en informatie wordt beschikbaar gesteld door zowel het Ministerie als de Inspectie SZW en door brancheorganisaties. Het gebruik van de informatiekanalen van de overheid is in de loop der jaren toegenomen, maar het is niet duidelijk of de informatiekanalen voldoende bekend zijn onder werkgevers en werknemers en of de informatie toereikend is. Voorts is de veronderstelling dat, wanneer je de juiste kennis maar aanbiedt, deze ook benut wordt. Niet bekend is of deze veronderstelling juist is. We weten namelijk niet of werkgevers die informatie zoeken en vinden, deze ook daadwerkelijk benutten om maatregelen te nemen.

8. Toezicht en handhaving

Het kabinet stelde in de beleidsagenda dat vertrouwen in burgers en bedrijven één van de uitgangspunten is. Van werkgevers en werknemers werd verwacht dat zij samen aan de slag gaan met gezond en veilig werken. Hier hoort een terughoudende rol van de overheid bij, en dat geldt dus ook voor het toezicht op gezond en veilig werken. Maar als sluitstuk van een goed functionerend arbostelsel zet het kabinet in op een stevige aanpak bij niet-naleving van regelgeving, zeker wanneer dit willens en wetens gebeurt. In dit hoofdstuk nemen we de rol van de Inspectie SZW onder de loep, evenals de uitvoering van haar taken.

8.1 Fraude en de beleidsagenda

Het kabinet stelt in de beleidsagenda dat zij uitgaat van vertrouwen in burgers en bedrijven. Het kabinet bood daarom meer ruimte: daar waar partijen elkaar op afspraken aanspreken en effectief horizontaal toezicht realiseren, was direct toezicht van de overheid niet noodzakelijk. Maar als sluitstuk van een goed functionerend arbostelsel zette het kabinet in op een stevige aanpak bij niet-naleving van regelgeving, zeker wanneer dit willens en wetens gebeurde. Dit moest tot uiting komen in een strenger sanctiebeleid, met hogere boetes en zwaardere straffen.

De focus op enerzijds vertrouwen en anderzijds strenger straffen moeten we zien in de context van een rijksbrede aanpak van fraude. Het kabinet stelde dat de sociale zekerheid en verantwoorde arbeidsomstandigheden essentiële verworvenheden zijn. Daar hoorde een slagvaardige overheid bij die corrigeert wanneer mensen misbruik maken van de solidariteit van de samenleving. Het kabinet stelde dat werkende burgers er op moesten kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die er recht op hebben een uitkering of kinderopvangtoeslag ontvangen. En ondernemers moesten er op kunnen vertrouwen dat de overheid oneerlijke concurrentie

hard aanpakt. Versteviging van het handhavingsbeleid was niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Hogere straffen moesten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. De regering wilde de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moest een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.[136] In 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden, ook wel Fraudewet genoemd. Deze wet hield concreet in dat er strikter boetes opgelegd moesten worden en dat de boetes verhoogd zijn.

Het principe van vertrouwen in bedrijven, maar misbruik strenger bestraffen, heeft invloed gehad op de Inspectie SZW. De beleidsagenda stelt dat het merendeel van de inspectiecapaciteit ingezet wordt op handhaving (reactief toezicht). Het actieve toezicht zou selectiever worden, mede in samenhang met de beoogde mate van zelfregulering. Zodoende werd het aantal prioritaire sectoren per januari 2012 teruggebracht van achttien naar vijftien. Dit beleid was in 2012 niet volledig nieuw. Al in het regeerakkoord van 2010 werd gesproken van een "inspectievakantie" voor het bedrijfsleven, waar, bij deugdelijke zelfregulering, met minder inspectieonderzoek kon worden volstaan.[137]

8.2 Rolopvatting van de Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft onder andere als doelstelling om bij te dragen aan een gezonde en veilige arbeidsplek voor werknemers. Een afgewogen mix van interventies moet zorgen voor efficiënte en effectieve handhaving en toezicht. Concreet bestaan de toezichtactiviteiten uit preventie, signalering en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Het grootste deel van de activiteiten is sinds 2012 gericht geweest op repressieve handhaving.[138] Naar aanleiding van de beleidsagenda is de keuze gemaakt dat de Inspectie SZW zich richt op de meest hardnekkige problemen en waar de kans op effect het grootst is. Daarom onderzoekt de Inspectie sinds 2014 alleen actief die sectoren waar de grootste risico's spelen, en onderzoekt ze klachten en signalen waarbij sprake is van een vermoeden van een ernstige of zware overtreding.[139] De signalerende taak van de Inspectie komt vooral tot uiting in de rol om inzichten terug te leggen bij beleid, de minister en de maatschappij. De Inspectie ziet zodoende voor zichzelf ook een voorlichtende rol weggelegd.

De beleidsagenda beoogde een verandering in het beleid van de Inspectie SZW tot stand te brengen, waarvan risicogestuurd werken en strenger straffen de belangrijkste waren. Er was sprake van een aanzienlijke verschuiving van de beschikbare inspectiecapaciteit, van actief naar reactief toezicht. Dit werd gecombineerd met strenger straffen (sneller beboeten, hogere boetes en stilleggingen) aan overtredende organisaties. Daar kwam als derde verandering bij dat er een trend van transparanter werken gaande was. Met de invoering van de Wet Aanpak Schijnconstructies was de opdracht aan de Inspectie om meer informatie openbaar te maken, waaronder inspectieresultaten. Het doel hiervan was om door middel van 'naming and shaming' werkgevers aan te zetten tot het nemen van (preventieve) maatregelen. Het lijkt erop dat de Inspectie SZW in grote lijnen achter deze veranderingen stond. In 2012 overheerste het idee dat

[136] TK 2011-2012, 33 207, nr. 3.
[137] Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid (2010), p.12.
[138] Inspectie SZW, Jaarverslag 2012, p.12
[139] Inspectie SZW, Jaarverslag 2014, p. 33.

na jarenlang voorlichten, het nu tijd was voor een ander middel, namelijk straffen, om de laatste puntjes op de spreekwoordelijke 'i' te zetten.

In de loop der jaren zijn de opvattingen over de rol van de Inspectie veranderd. Met name de Inspectie zelf was vanaf medio 2016 van mening dat de balans tussen het reactieve en actieve toezicht te zeer was doorgeslagen naar reactief toezicht. Het actieve, risicogerichte preventieve toezicht schoot er daardoor te veel bij in.[140] Het Inspectie Control Framework (ICF) is bedoeld om de Inspectie SZW kracht bij te zetten. In 2018 is binnen het ICF is 8,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een bijdrage aan het herstel van de balans tussen reactief en actief toezicht.[141]

Het is in het veld niet onopgemerkt gebleven dat de Inspectie SZW in 2012 van koers veranderde. Een aantal brancheorganisaties geeft in de interviews aan dat de samenwerking na het publiceren van de beleidsagenda verminderde. Zij ervaarden een verandering van een Inspectie een adviserende rol, naar een Inspectie met een meer handhavend karakter. Daardoor verminderde volgens een aantal betrokken partijen het overleg tussen Inspectie en stakeholders.[142] Inmiddels is de Inspectie volgens diezelfde betrokkenen weer meer open en wordt het overleg met stakeholders weer aangegaan.

8.2.1 Samenwerking tussen de Inspectie SZW en het Ministerie van SZW

In de periode na de totstandkoming van de beleidsagenda is de Inspectie SZW volgens betrokkenen doelbewust meer op afstand van het Ministerie van SZW geplaatst, omdat zij een nog onafhankelijker rol moest krijgen. De Inspectie stelde haar eigen agenda vast, en datzelfde gold voor het Ministerie. Er is volgens betrokkenen sprake van afstemming en overleg, maar dat wil niet zeggen dat beide organisaties volledig op elkaar afgestemd zijn. We zien dat bepaalde projecten gezamenlijk worden opgepakt, zoals de inzet op psychosociale arbeidsbelasting, waar de beleidsdirectie en Inspectie in samenhang hun inspanningen hebben bepaald. Op andere onderwerpen is minder sprake van overeenstemming over en afstemming van de inzet.

Een aantal betrokkenen vraagt zich af of het Ministerie en de Inspectie wel voldoende op elkaar zijn aangesloten wanneer het gaat om informatie en signalering. De Inspectie heeft een belangrijke signalerende rol, maar het is volgens sommige betrokkenen de vraag of de signalen die de Inspectie opvangt het Ministerie voldoende bereiken. Met andere woorden, is de feedback loop gesloten? Sinds 2016 stelt de Inspectie tweejaarlijks de Staat van arbeidsveiligheid op, waarmee de Inspectie beoogt de signalerende taak in te vullen. Het is niet duidelijk of dit voldoende is om de feedback loop te sluiten.

De Inspectie SZW heeft een rol in voorlichting en informatievoorziening. Dat geldt eveneens voor het Ministerie van SZW. Zodoende proberen beide organisaties werkgevers en werknemers van informatie te voorzien. De insteek van de Inspectie en het Ministerie verschilt. Betrokkenen zijn van mening dat de Inspectie haar communicatie en voorlichting goed doet. Wel vraagt een aantal betrokkenen zich af of de taakverdeling op het gebied van informatievoorziening tussen de Inspectie en het Ministerie voldoende helder is voor werkgevers en werknemers.

---

[140] Inspectie SZW, Jaarverslag 2017, p.79.
[141] TK 2018-2019, 29 544, nr. 846.
[142] Dit blijkt ook uit: PWC, Evaluatie handhaving arbeidswetten (2018) p.104.

8.3 Balans tussen reactief en actief toezicht

De inzet van de beleidsagenda was dat de Inspectie meer risicogestuurd zou gaan werken. Het actieve toezicht zou zich beperken tot een selectief aantal prioritaire sectoren. Het zou gaan om die sectoren waar het ziekteverzuim en de kans op ongevallen hoger was dan het landelijke gemiddelde. Daarbinnen werden die bedrijven geselecteerd waar de kans op het voorkomen van de belangrijkste risico's het grootst was.[143] De reactieve inspecties naar aanleiding van ongevallen werden voortgezet, waarbij het vanaf 2014 nog uitsluitend ging om die ongevallen waarbij sprake was van een ernstige of zware overtreding. Daarnaast richtte de Inspectie zich op een aantal specifieke arborisico's, zoals gevaarlijke stoffen. Zowel de prioritaire sectoren als de specifieke arborisico's waar de Inspectie zich op heeft gericht, werden jaarlijks geselecteerd en in het jaarplan bekend gemaakt.

In de loop der jaren is meer nadruk komen te liggen op het reactieve toezicht. Dat was enerzijds een keuze (vertrouwen in bedrijven en daarom een "inspectievakantie"), anderzijds werd dit ingegeven door de omstandigheden. Duidelijk blijkt dat bezuinigingen, een toename van het aantal ongevallen, juridisering en de toenemende complexiteit van het ongevalsonderzoek de Inspectie hebben gedwongen om meer mensen en middelen in te zetten op reactief toezicht. De beleidsagenda is tot stand gekomen in een periode waarin bezuinigd werd, en waarin ook de Inspectie SZW met een taakstelling te maken kreeg. De Inspectie richtte zich om die reden sterk op het met een kleiner aantal mensen en minder middelen zo veel mogelijk maatschappelijk effect behalen. Dat kon door vooral in te zetten op grote risico's en zware ongevallen.[144] Met name in 2014 is er fors gesneden in het aantal inspecteurs, met een daling van 36 fte tot gevolg.[145] Dit heeft de tendens van de inzet op reactief toezicht noodgedwongen verder versterkt. Een andere trend die heeft geleid tot meer inzet op reactief toezicht is de toenemende complexiteit van arbeidsverhoudingen. Zoals in hoofdstuk 3 al aan de orde is gekomen, is sinds 2012 sprake van aanzienlijke ketenverlenging, waarbij in allerlei constructies van onderaanneming wordt gewerkt. De Inspectie signaleerde bovendien dat klussen met grote risico's voor arbeidsveiligheid steeds vaker werden verricht door zzp'ers. Het toezicht hierop werd daardoor complexer en het ongevalsonderzoek nam meer tijd in beslag.[146] Een andere trend die leidde tot meer inzet op reactief toezicht was het toenemende aantal meldingen van ongevallen sinds de tweede helft van 2015.[147] Ten slotte zien we dat er sprake is van juridisering, waarbij werkgevers vaker bezwaar en beroep aantekenen tegen boeteoplegging, waardoor het ongevalsonderzoek meer capaciteit vergde van de Inspectie (zie ook 8.4.1).

Waar het doel in 2012 nog was om 50% van de beschikbare capaciteit aan actief toezicht te besteden, is de balans in de werkelijke uitvoering in de loop der jaren aanzienlijk verschoven. De hierboven beschreven trends zijn daar debet aan. De hoofdzakelijke inzet op ongevallen, een afname van het aantal inspecteurs en vervolgens de toename van het aantal ernstige ongevallen heeft een groot versterkend effect gehad op het reactieve toezicht. In 2017 werd gemeld dat het ongevalsonderzoek was gestegen naar ruim 60% van de beschikbare capaciteit. Vanaf 2017 ontstond zodoende de situatie dat, indien het ongevalsonderzoek door zou stijgen, ook voor de hoge risico's de inzet op actief toezicht flink moest worden beperkt.[148] In 2018 is inderdaad het aantal ongevalsonderzoeken verder gestegen, waarbij de al geraamde

[143] Inspectie SZW, Jaarverslag 2013, p.29
[144] Inspectie SZW, Jaarplan 2012, p.19.
[145] Inspectie SZW, Jaarplan 2014, p.15.
[146] Inspectie SZW, Jaarplan 2016, p.14.
[147] Inspectie SZW, Jaarverslag 2016, p.9-13.
[148] Inspectie SZW, Jaarplan 2017, p.11.

verhouding van 70% reactief toezicht en 30% actief toezicht, onder druk is komen te staan. De Inspectie vond dit onwenselijk en heeft ingezet op het verhogen van de capaciteit voor veilig en gezond werken, in het kader van de verdeling van 50 miljoen euro vanuit het regeerakkoord voor het Inspectie Control Framework. Om de balans tussen reactief en actief toezicht terug te brengen naar 50/50 is in 2018 € 8,5 miljoen beschikbaar gesteld.

Het actieve toezicht dat sinds 2012 is uitgevoerd, was risicogericht ingestoken. Het aantal prioritaire sectoren is sinds 2012 beperkt, waarbij die sectoren zijn geselecteerd waar zich de grootste risico's voordoen. Een aantal sectoren is continu aangewezen als prioritaire sector, maar de prioritaire sectoren werden jaarlijks geselecteerd en er is dus sprake van wisselingen. Voorbeelden van prioritaire sectoren zijn de bouw, gezondheidszorg, metaal, logistiek en chemie. Daarnaast selecteerde de Inspectie jaarlijks een aantal thema's. In de afgelopen jaren heeft een aantal thema's prominent op de agenda gestaan. Te noemen zijn bijvoorbeeld psychosociale arbeidsbelasting en werken met gevaarlijke stoffen. Tevens was veel aandacht voor BRZO-bedrijven[149], waarvan jaarlijks ongeveer 90% werd gecontroleerd.[150]

Uit de jaarverslagen van de Inspectie SZW blijkt dat ongeveer de helft van de klachten en meldingen is onderzocht. In de loop der jaren is een nieuwe methodiek ontwikkeld om aan de voorkant een scherpere analyse te maken, zodat alleen die meldingen onderzocht worden waar de hoogste risico's spelen. Dit past binnen de visie van het kabinet, maar het roept tevens de vraag op welke ongevallen niet zijn onderzocht en welke gevolgen dit heeft gehad. Daar is geen onderzoek naar gedaan. Betrokkenen, waaronder brancheorganisaties, zien een hele belangrijke rol weggelegd voor de Inspectie SZW. Zij zijn van mening dat de Inspectie een stok achter de deur betekent: een reden voor organisaties om in beweging te komen. Prioritaire sectoren hebben weinig gemerkt van de focus op reactief toezicht, omdat zij al die jaren op het netvlies van de Inspectie zijn gebleven. Voor andere sectoren geldt dat bedrijven minder geïnspecteerd zijn. Er is geen onderzoek gedaan naar de gevolgen hiervan en ook betrokkenen kunnen niet anders dan gissen. Volgens sommige respondenten is de focus op reactief toezicht niet van invloed geweest op het arbobeleid van bedrijven, andere respondenten denken dat er in sommige sectoren teveel ruimte is geboden door de Inspectie, met een mogelijke verslechtering van arbeidsomstandigheden tot gevolg. Veel respondenten zijn van mening dat voldoende inspectiecapaciteit, ook voor actief toezicht, essentieel is. Door preventief te inspecteren kan de Inspectie bijdragen aan een verhoogd risicobewustzijn en de ontwikkeling van preventieve maatregelen stimuleren. Praktijkvoorbeelden van respondenten laten zien dat in sommige gevallen pas wanneer de Inspectie gaat controleren en handhavend optreedt, er ontwikkeling van preventieve maatregelen plaatsvindt en werkgevers bereid zijn om de benodigde investeringen te doen.

Uit de jaarverslagen van de Inspectie SZW blijkt dat er bij bedrijven waar geïnspecteerd werd relatief vaak een overtreding is geconstateerd. Het percentage geïnspecteerde bedrijven dat de arboregels overtreedt lag rond de 60%. Dit mag niet verbazen, aangezien de Inspectie SZW risicogestuurd te werk is gegaan, en zich heeft gericht op ongevalsonderzoek en een beperkt aantal hoogrisicosectoren. In sectoren waar een meerjarige intensieve inspectieaanpak is uitgevoerd ligt het percentage geïnspecteerde bedrijven waar een overtreding werd geconstateerd lager. Met andere woorden, daar worden arboregels beter nageleefd. De

[149] Bedrijven die in hoge mate werken met gevaarlijke stoffen.
[150] Inspectie SZW, Jaarverslag 2015, p.18.

Inspectie stelde zodoende in 2015 dat de meerjarige programmatische aanpak effectief is gebleken.[151] Dit onderstreept het belang van voldoende inspectiedruk en actief toezicht.

8.4 Handhaving en sanctionering

De Inspectie SZW heeft als taak om te handhaven op overtredingen. De Inspectie kan handhaven door te sanctioneren. Daarnaast was de Inspectie in 2012 voornemens om in te zetten op transparanter werken en het publiceren van inspectieresultaten, onder de noemer 'naming and shaming'.

8.4.1 Sanctionering

Het kabinet heeft met de totstandkoming van de beleidsagenda ingezet op strenger straffen. Het kabinet wilde meer tot uiting laten komen dat misbruik ernstig is en streng moet worden bestraft, door strengere handhaving van arbeidswetgeving. Het idee was dat de aanscherping van sancties een afschrikwekkende werking zou hebben, en het moest er tevens voor zorgen dat fraude niet lonend zou zijn.[152] Concreet moest dit blijken uit de aanscherping van het sanctiebeleid, resulterend in hogere boetes, het vaker bestuursrechtelijk dan strafrechtelijk afdoen van sancties en het verruimen van de mogelijkheden om werkzaamheden stil te leggen.[153]

Met de invoering van de Fraudewet zijn de boetebedragen voor overtredingen verhoogd. Conform het voornemen in de beleidsagenda om strenger te straffen, is in de jaren na 2012 consequenter boetes opgelegd en ging het om hogere boetes. In 2012 ging het om €7,3 miljoen aan boetes voor overtredingen van de Arbowet die bestuurlijk zijn opgelegd, waar dit in 2013 steeg naar € 11,2 miljoen. In de jaren daarna is geen uitsplitsing in de jaarverslagen meer gemaakt naar de verschillende wetten waarop de Inspectie SZW toeziet. Het totale aantal opgelegde en geïnde boetes is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Opgelegd boetebedrag (x miljoen €)	42,5	45,5	36,2	29	39,4	30,4	19,9
Geïnd boetebedrag (x miljoen €)	17,5	30,4	29,6				

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt stijgt het opgelegde boetebedrag kort, om daarna weer af te nemen, in 2018 is zelfs sprake van een forse daling. Een mogelijke verklaring hiervoor is de toegenomen complexiteit van ongevalsonderzoek, waardoor minder reactief en actief toezicht plaats kon vinden. Een andere verklaring kan zijn dat de Inspectie vaker een waarschuwing heeft gegeven, in plaats van direct een boete op te leggen. Dit geldt met name bij bedrijven die

[151] Inspectie SZW, Jaarverslag 2015, p.7-17.
[152] Inspectie SZW, Jaarverslag 2012, p.13.
[153] Inspectie SZW, Jaarplan 2012, p.13.

geklassificeerd kunnen worden als 'onbewust onbekwaam' en bereid om te veranderen. Meestal blijkt bij herinspectie dat het bedrijf dan voldoet aan de arboregels.

Zoals tabel 2 duidelijk maakt zijn in de jaren 2012-2014 niet alle opgelegde boetes geïnd. We mogen aannemen dat dit in de jaren na 2014 ook aan de orde is. Zo schreef de Inspectie in haar jaarverslag van 2013 dat de totale incassoratio in 2013 lager lag dan in 2012 door toedoen van de economische recessie. In het kader van een pilot nam de Inspectie bij inspectiebezoeken ook een deurwaarder mee, om direct beslag te kunnen leggen op geld of middelen waarmee de vorderingen betaald konden worden. Dat bleek effectief te zijn.[154]

De Inspectie signaleerde vanaf 2014 dat het strenger straffen ook een tegenbeweging op gang heeft gebracht, waarin het toezicht verder juridiseert. Bedrijven zetten vaker juristen in, regelmatig al tijdens inspecties, en er wordt vaker bezwaar gemaakt of in beroep gegaan tegen opgelegde boetes. Ook het aantal Wob-verzoeken stijgt. Dit alles zorgt ervoor dat inspecteurs meer tijd kwijt zijn aan het verzamelen en vastleggen van informatie en aan het leveren van een bijdrage aan het behandelen van bezwaarschriften en beroepszaken. Deze ontwikkeling heeft de nadruk op reactief toezicht verder versterkt. Inspecteurs noemen de hogere boetes en het consequenter opleggen van boetes als mogelijke oorzaken van deze ontwikkeling.[155] Ook blijkt in de praktijk dat rechters soms anders oordelen over de toepasbaarheid van de strengere aanpak van de (notoire) overtreders, en dat rechters soms oordelen dat het toepassen van de beleidsregels niet altijd leidt tot proportionele maatregelen. Rechtelijke uitspraken in beroep en hoger beroep dwingen de Inspectie tot een betere onderbouwing van geconstateerde overtredingen en de hoogte van sancties.[156] Dit noodzaakt de Inspectie tot het doen van grondiger onderzoek, waar zodoende ook een groter aandeel van de beschikbare inspectiecapaciteit aan moet worden besteed. In de praktijk heeft de ontstane jurisprudentie geleid tot aanpassingen aan de matigingsgronden, die het principe van strenger straffen en de uitvoering daarvan, in de weg staan. Bovendien moedigt dit werkgevers aan om in beroep te gaan tegen een opgelegde maatregel. Om de intensiteit van de werkzaamheden voor de Inspectie terug te dringen, is geopperd om de bewijslast om te keren: het is een mogelijkheid om aan de werkgever de verantwoordelijkheid te laten om een zienswijze in te dienen en te onderbouwen waarom hij recht heeft op korting op het boetebedrag.

Het is onduidelijk wat het beleid van strenger straffen precies heeft opgeleverd: over de effectiviteit ervan is weinig bekend. De Inspectie heeft geconcludeerd dat een deel van de werkgevers bereidwillig, maar onbewust en onbekwaam is.[157] Dit staat haaks op de beleidstheorie van de Fraudewet, die uitgaat van bedrijven die bewust misbruik maken van wet- en regelgeving. We weten niet hoe groot de groep onbewust en onbekwame werkgevers is. Het is de vraag of strenger straffen voor deze groep bedrijven wel voldoende van invloed is op een gezonde en veilige werkomgeving, en of een strikt sanctieregime voldoende aansluit bij de praktijk van de onbewust onbekwame werkgever. De Inspectie is vanaf 2017 sterker in gaan zetten op onderzoeken welke instrumenten zij in kan zetten, en in welke situaties die effectief zijn. Er bestaat een grote variatie in motieven die werkgevers hebben om wet- en regelgeving niet na te leven, uiteenlopend van niet-weten tot niet-kunnen of niet-willen. Momenteel lopen er pilots om in kaart te brengen wat, in welke situatie en voor welke werkgever, werkt. Eén van de instrumenten die de Inspectie onderzoekt is het opleggen van een gedragsinterventie. Een aantal brancheorganisaties geeft aan dat de Inspectie zich momenteel meer bereid toont om

[154] Inspectie SZW, Jaarverslag 2013, p.41.
[155] Inspectie SZW, Jaarverslag 2016, p.13.
[156] Inspectie SZW, Jaarverslag 2014, p. 35.
[157] Inspectie SZW, Jaarverslag 2018, p.10; Inspectie SZW, Jaarverslag 2015, p.18. Blijkt tevens uit diverse interviews.

samen te werken met werkgevers, waarbij in het geval van een overtreding de werkgever de mogelijkheid krijgt om zelf onderzoek te doen en een verbeterplan te maken.

8.4.2 Transparante overheid: naming and shaming

In 2014 heeft de minister gezorgd voor een wettelijke basis voor meer transparantie met de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS). Deze wet draagt de Inspectie op meer informatie openbaar te maken.[158] Vanaf 2014 werd een begin gemaakt en vanaf 2016 was het streven om alle inspectiebevindingen, met naam en toenaam, openbaar te maken. Openbaarmaking van deze gegevens moest bijdragen aan een open houding en voorspelbaarheid van de Inspectie. Impliciet was de veronderstelling dat dit tevens een positief effect zou hebben op de naleving van wet- en regelgeving, hoofdzakelijk bij die werkgevers die bewust wet- en regelgeving overtreden. In de praktijk zijn er weliswaar inspectiebevindingen openbaar gemaakt, maar op een beperkt aantal terreinen, namelijk Brzo-bedrijven en asbestverwijdering.

Op het gebied van arbeidsomstandigheden is in de praktijk relatief weinig sprake van bewuste niet-naleving, in vergelijking tot andere wetten waar de Inspectie SZW op toeziet. Dit betekent dat het openbaar maken van inspectiebevindingen niet altijd passend, wenselijk of mogelijk is. Wanneer de werkgever onbewust onbekwaam is en zich bereid toont tot het doorvoeren van veranderingen, dan volstaat bovendien regelmatig een waarschuwing. Uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat het openbaar maken van waarschuwingen juridisch complex is, en daardoor niet is toegepast.

Uit recent onderzoek van SEO komt naar voren dat de openbaarmaking van inspectieresultaten voor twee wetten geen enkel effect heeft op de naleving van desbetreffende wetten bij ondertoezichtgestelde bedrijven. Het gaat daarbij om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).[159] Er is op dit moment geen uitspraak te doen over de mate waarin de publicatie van inspectieresultaten op het gebied van arbeidsomstandigheden effectief zal zijn.

8.5 Conclusie

De Inspectie SZW is belast met het toezicht en handhaving op het gebied van arbeidsomstandigheden. De opdracht van het kabinet aan de Inspectie was in 2012 om meer risicogericht te inspecteren. Bedrijven die dat verdienden moesten meer vertrouwen en dus ruimte krijgen, terwijl er aan de andere kant streng moest worden toegezien op hoogrisicosectoren en gehandhaafd bij ongevallen. De Inspectie ging consequenter beboeten en er zijn hogere boetes ingesteld, naar aanleiding van de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet).

In de jaren na 2012 is steeds meer inspectiecapaciteit ingezet op ongevalsonderzoek, het reactieve toezicht, in plaats van op actief toezicht. We moeten dit onder andere zien in het licht van de taakstelling, waarbij er minder inspectiecapaciteit beschikbaar was. Een andere verklaring is dat het reactieve toezicht steeds meer tijd is gaan kosten. Enerzijds is dit te wijten aan de toenemende complexiteit van arbeidsverhoudingen door toedoen van ketenverlenging en flexibilisering. Anderzijds zien we een verdere juridisering van het toezicht, waardoor het onderzoek dat gedaan werd meer tijd vergde. In 2018 zijn financiële middelen beschikbaar

[158] Inspectie SZW, Jaarverslag 2014, p.34.
[159] SEO, Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW (2019).

gesteld om de balans tussen reactief en actief toezicht meer in evenwicht met elkaar te brengen, maar dat evenwicht is nog niet hersteld.

De juridisering van het toezicht heeft tevens tot gevolg gehad dat het voornemen om strenger te straffen niet kon worden uitgevoerd zoals wel werd beoogd. Werkgevers tekenden vaker bezwaar aan of gingen in beroep tegen opgelegde boetes. En in gerechtelijke procedures werd werkgevers matigingsgronden toegekend op de opgelegde boetes. Dit alles maakt dat de hogere boetes weliswaar vaker zijn opgelegd, maar lang niet altijd stand hebben gehouden.

Of strenger straffen op dit terrein daadwerkelijk effectief is, is onbekend. Het is de vraag of straffen het beoogde afschrikwekkende effect heeft gehad, wanneer de pakkans in veel sectoren minimaal is geweest. Bovendien stellen we vast dat de beleidstheorie achter strenger straffen gericht was op de bewust frauderende werkgever. Het is de vraag of deze beleidstheorie voldoende aansluit bij de praktijk: er blijkt een grote variatie in motieven van werkgevers om de wet niet na te leven, waarbij een deel van de werkgevers als "onbewust onbekwaam" te typeren is. We zien dat in hoogrisicosectoren, waar een meerjarige intensieve inspectieaanpak is gehanteerd, de naleving van arboregels verbeterd is.[160] Het is om die reden dat betrokken partijen benadrukken dat de Inspectie, inclusief haar handhavende instrumenten, nodig is als stok achter de deur en het is de vraag of dat in de afgelopen jaren voldoende het geval is geweest. Voldoende (actieve) inspectiedruk kan ervoor zorgen dat werkgevers zich meer bewust worden van veilig en gezond werken en zij maatregelen nemen, enerzijds door de zichtbaarheid van de Inspectie en hun informatievoorziening, en anderzijds door de dreiging van straffen. Een herstel van de balans tussen reactief en actief toezicht is in 2018 geagendeerd, maar in de komende jaren moet nog blijken wat de resultaten hiervan zullen zijn. In de laatste twee jaar is de Inspectie zich meer gaan richten op dit effectiviteitsvraagstuk: welke interventies zet men onder welke omstandigheden in om het meeste effect te behalen.

.

[160] Inspectie SZW, Jaarverslag 2015 (2016).

9. Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk vat de bevindingen samen en trekt conclusies. Eerst schetsen we kort de achtergrond van dit onderzoek. Vervolgens analyseren we in welke mate de ambities van de beleidsagenda zijn waargemaakt. Tot slot reflecteren we op wat deze bevindingen zeggen over de huidige staat van het stelsel voor gezond en veilig werken in Nederland.

9.1 Achtergrond van dit onderzoek

9.1.1 Doel van dit onderzoek

In voorbereiding op de beleidsdoorlichting van artikel 1 'Arbeidsmarkt' die in 2020 plaatsvindt, heeft het ministerie van SZW onderzoek laten doen naar het stelsel van gezond en veilig werken. Specifiek onderwerp van onderzoek was de Beleidsagenda 2020 die het kabinet, als onderdeel van de kabinetsreactie op de vorige beleidsdoorlichting Arbeidsomstandigheden in 2012, naar de Kamer stuurde. De beleidsagenda bevatte voornemens om het stelsel vitaal te houden. Het kabinet wilde de eerder ingezette koers van een terughoudende overheidsrol doorzetten omdat deze succesvol was gebleken.

Dit onderzoek had de volgende hoofdvragen: welke activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van gezond en veilig werken, in hoeverre sluit dit aan bij de voornemens uit de beleidsagenda en tot welke resultaten heeft dat geleid? Ook is gevraagd om – indicatief – te schetsen in welke mate de uitvoering en resultaten bij hebben gedragen aan het verwezenlijken van de kabinetsvisie.

Het onderzoek heeft bestaan uit een aantal onderzoeksactiviteiten. Ten eerste is gebruik gemaakt van een uitgebreide desk research. Daarbij zijn de volgende documenten bestudeerd: jaarplannen en jaarverslagen van de beleidsdirectie en de Inspectie SZW, brieven aan de Tweede Kamer, monitors van TNO en de Inspectie SZW, onderzoeksrapporten en andere beleidsstukken. Ten tweede hebben in drie rondes interviews plaatsgevonden met medewerkers van het ministerie en andere stakeholders zoals sociale partners op landelijk en sectoraal niveau. Tot slot zijn alle gegevens afzonderlijk en in samenhang geanalyseerd.

9.1.2 Achtergrond van dit onderzoek

In 2011 werd de laatste beleidsdoorlichting van het artikel Arbeidsomstandigheden van de SZW begroting geëvalueerd. De evaluatie/beleidsdoorlichting maakte duidelijk dat de wetswijzigingen weliswaar hadden geleid tot een grotere rol voor sectorale sociale partners, dat er veel arbocatalogi tot stand waren gekomen en dat de markt voor arbodienstverlening was gediversifieerd, maar dat het effect hiervan op het niveau van arbeidsomstandigheden op bedrijfsniveau niet duidelijk was en dat het niveau van arbeidsomstandigheden in grote lijnen constant was gebleven. In combinatie met de ingeboekte bezuinigingen kon worden geconcludeerd dat er sprake was van een doelmatigheidswinst. De verandering van stelselvisie, die in 1998 was ingezet, werd getypeerd als verschuiving van 'government' naar 'governance', waarin de overheid zichzelf meer ziet als systeemverantwoordelijke en aan maatschappelijke partners vraagt om bij te dragen aan het verwezenlijken van publieke belangen.

In de beleidsdoorlichting werden drie risico's van deze stelselvisie aangewezen en werden bijbehorende vragen gesteld over de rolopvatting van de overheid. Ten eerste werd erop gewezen dat ongelijke machtsverhoudingen, specifiek tussen werkgevers en werknemers, een punt van zorg waren. De vraag daarbij was: hoe kan de overheid zorgen voor evenwichtige onderlinge verhoudingen, zodat het algemeen belang behartigd blijft? Ten tweede werd erop gewezen dat onderhandeld beleid niet altijd *goed* beleid is, dat overwegingen in een netwerk kunnen leiden tot een kortzichtige uitruil van belangen met onvoldoende oog voor lange termijnrisico's en nieuwe risico's. Daarbij werd de vraag gesteld: hoe kan de overheid ervoor zorgen dat er wél voldoende aandacht is voor lange termijnrisico's en nieuwe risico's als die niet of onvoldoende door maatschappelijke partners worden gezien of niet in daden wordt omgezet? Ten derde werd erop gewezen dat bij sturing op doelvoorschriften het risico bestaat dat doelen onvoldoende precies worden omschreven; bovendien zou het niet altijd mogelijk zijn om doelen en middelen conceptueel van elkaar te onderscheiden. Toezichthouders, die volgens het governancemodel zouden moeten toetsen op doelen, zouden hierdoor hun pijlen alsnog op middelen richten (*doen partijen wel goed genoeg hun best?*) en zou de toezichthouder zich ook gedwongen kunnen zien om alsnog taken op zich te nemen die de overheid juist naar het veld wilde overhevelen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is: hoe kan ervoor gezorgd worden dat de toezichthouder daadwerkelijk op doelen kan toetsen en niet genoodzaakt is om te toetsen op middelen?

Tegelijk met de evaluatie en beleidsdoorlichting liep een apart traject om te komen tot een visie voor de ontwikkeling van het arbostelsel. Dit traject heette Arbo2020. Dit traject omvatte onder andere een serie stakeholderbijeenkomsten en mondde uiteindelijk uit in een *beleidsagenda*.

Een belangrijke context bij de ontwikkeling van de beleidsagenda was de economische situatie: Nederland zat rond 2011-2012 midden in een recessie en het kabinet zag zich genoodzaakt om te bezuinigen op overheidsuitgaven. 'Bezuinigen' was een randvoorwaarde bij de formulering van de ambities in de beleidsagenda. In maart 2011 had de minister een brief naar de Tweede

Kamer gestuurd waarin op hoofdlijn werd aangegeven hoe de taakstelling voor het SZW-domein zou worden ingevuld.[161]

De beleidsagenda was het beoordelingskader voor de activiteiten en resultaten die in dit rapport centraal hebben gestaan. In de beleidsagenda is nader ingegaan op de rol van de overheid in het arbostelsel. Het kabinet wilde "werkgevers activeren om meer zelf te doen aan het borgen van een maatschappelijk geaccepteerd niveau van gezondheid en veiligheid bij het werk". Het kabinet beargumenteerde daarbij dat het stelsel efficiënter kan functioneren door partijen zelf meer verantwoordelijkheid te geven. Het formuleerde drie uitgangspunten voor het beleid:

- Vertrouwen in burgers en bedrijven;
- Werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk voor gezond en veilig werk;
- Een stelsel dat met een beperkte rol van de overheid aanspoort tot gezond en veilig werk.

9.2 Is de beleidsagenda waargemaakt?

De beleidsagenda werd gevoed door enerzijds een politieke visie, waarin de ingezette lijn van zelfregulering en doelsturing werd voortgezet, en anderzijds een bezuinigingsopgave. We zagen dat er vanuit die achtergrond negen concrete voornemens werden geformuleerd, op drie gebieden: wet- en regelgeving, informatievoorziening en -uitwisseling, en toezicht. In deze paragraaf resumeren we de voornemens, ondernomen activiteiten en behaalde resultaten op deze verschillende gebieden.

9.2.1 Wet- en regelgeving

De beleidsagenda benoemde zes voornemens op het gebied van wet- en regelgeving. We bespreken ze afzonderlijk.

1. Eenvoudiger regels

In de beleidsagenda nam het kabinet zich voor om 'door te gaan met vereenvoudiging van wetgeving'. Dat betekende dat het nationale regels waar geen Europese wetgeving aan ten grondslag lag wilde heroverwegen, dat men bij de heroverweging van Europese arbowetgeving wilde pleiten voor aanpassing naar Nederlands model (nadruk op doelvoorschriften en grenswaarden, vrijheid aan werkgevers en werknemers om nader in te vullen), en dat de staatssecretaris in gesprek wilde met sociale partners om versterking van zelfregulering te verkennen.

In de afgelopen jaren zijn er onder de noemer van de 'nationale kop' weliswaar inspanningen gepleegd om wet- en regelgeving te vereenvoudigen, maar deze inspanningen hebben slechts tot een beperkt aantal vereenvoudigingen geleid. Dat kwam met name doordat sociale partners geen overeenstemming konden bereiken over welke van de aangedragen mogelijkheden tot vereenvoudiging doorgevoerd zouden moeten worden.

2. Eigen verantwoordelijkheid werkenden benadrukken

Met de beleidsagenda nam het kabinet zich voor om in beleid meer nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van werknemers. Dit werd van belang geacht omdat, door

[161] TK, 14 maart 2011, 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015.

veranderende arbeidsverhoudingen, werknemers vaak vrijer zouden zijn in de uitvoering van hun werkzaamheden, en werkgevers minder zicht zouden hebben op de feitelijke uitvoering van het werk.

In de afgelopen jaren is de verantwoordelijkheid van werknemers (te weten, gezamenlijk verantwoordelijk met werkgevers) consequent benadrukt door de staatssecretaris en de minister, zoals dat ook tot uiting komt in alle communicatie met de Tweede Kamer. Een deel van de informatievoorziening vanuit de overheid heeft zich bovendien gericht op de rol van werkenden, bijvoorbeeld binnen het programma Zelfregulering als in campagnes zoals de Week van de Werkstress en Op weg naar Duurzame Inzetbaarheid. Er is daarmee, zoals beoogd, nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van werknemers. Of hier ook *meer* nadruk op is gelegd dan in de voorgaande periode is niet vast te stellen.

3. Europese grenswaarden

In de beleidsagenda nam het kabinet zich voor, vanuit efficiencyoverwegingen (het opstellen van grenswaarden is tijdrovend en vergt veel inzet van veel partijen) en uit het oogpunt van draagvlak, zich in te zetten op Europese grenswaarden voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Later werd dit voornemen ook geplaatst in het streven naar een Europees *level playing field*.

Mede door Nederlandse inzet zijn er de afgelopen jaren circa 25 Europese grenswaarden voor blootstelling aan kankerverwekkende bijgekomen. Al met al is het *level playing field* dichterbij gekomen als gevolg van de inzet.

4. Arbodienstverlening

In de beleidsagenda nam het kabinet zich voor om de arbodienstverlening te versterken. Daarbij werd gekeken naar zaken als preventie (bijvoorbeeld versterking van de deskundigheid en positie van preventiemedewerkers) en de begeleiding bij ziekte (bijvoorbeeld verbeterde samenwerking bedrijfsgeneeskundige zorg en curatieve zorg).

De afgelopen jaren zijn, wat betreft de inrichting van het stelsel voor arbodienstverlening, in belangrijke mate gekleurd door het niet-unanieme advies van de SER in 2014. Dat betekende dat er geen draagvlak was voor een stelselwijzigingen, waarmee knelpunten als het tekort aan bedrijfsartsen en gebrekkige arbocuratieve samenwerking zouden kunnen worden aangepakt. Dat betekent dat er binnen de kaders van het huidige stelsel gewerkt moest worden. 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 aan een separate evaluatie onderworpen, en is daarom geen onderwerp van dit onderzoek.

Met het programma MAPA, uitgevoerd door TNO, werd ingezet op versterking van de positie en deskundigheid van de preventiemedewerker. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een platform voor en door preventiemedewerkers, dat in 2015 is overgedragen aan de beroepsvereniging voor preventiemedewerkers (BvAA).

5. Ontwikkeling en toepassing arbocatalogi stimuleren

In de beleidsagenda wees het kabinet erop dat goede arbocatalogi kunnen leiden tot betere arbeidsomstandigheden, betere naleving en minder lasten. De staatssecretaris overwoog daarom een tijdelijke subsidie voor uitbreiding en implementatie van catalogi. Daarnaast nam de staatssecretaris zich voor om met sociale partners te bespreken of en hoe de toetsing en coördinatie van de catalogi op landelijk niveau georganiseerd kon worden ‘zonder inhoudelijke bemoeienis van de overheid’. De catalogi zouden als referentiekader voor de handhaving door de Inspectie moeten kunnen blijven dienen.

De voorgenomen subsidie voor uitbreiding en implementatie van arbocatalogi is de afgelopen jaren toegekend. Er zijn in de afgelopen jaren jaarlijks tussen de 30 en 60 nieuwe, vernieuwde of uitgebreide arbocatalogi door de Inspectie getoetst. Uiteindelijk zijn er nu iets meer getoetste arbocatalogi dan rond 2012 (152 om 145). Circa 16-20% van de werkgevers geeft aan een arbocatalogus te gebruiken. De inspanningen om de toetsing van arbocatalogi nadrukkelijker bij sociale partners te beleggen heeft er vooral toe geleid dat de toetsingspraktijk van de Inspectie is verduidelijkt. Recentelijk is een nieuw eis gesteld ten aanzien van actualisatie van de arbocatalogi en is de 'marginale toetsing' losgelaten. We zagen ook dat de sociale partners niet overtuigd zijn van de kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid van arbocatalogi, en dat zij zich afvragen in welke mate het instrument doorwerkt naar de werkvloer. De eis van actualisering haakt in op deze twijfels over de kwaliteit van de arbocatalogi.

6. Vereenvoudigen schadeverhaal

In de beleidsagenda wordt geconstateerd dat arbeidsgerelateerde schade vaak niet financieel wordt gecompenseerd, en dat de lasten van tekortschietende arbeidsomstandigheden daardoor niet terecht komen bij de partij die verantwoordelijk is, namelijk werkgevers. Het kabinet wilde het verhalen van schade daarom vereenvoudigen. Dit was met name ingewikkeld bij beroepsziekten, waar causaliteit moeilijk is vast te stellen.

Er is de afgelopen jaren een uitgebreid proces doorlopen met sociale partners en andere partijen om te komen tot een oplossing voor het vereenvoudigen van schadeverhaal. Dit heeft echter nog niet geleid tot een oplossing van het vraagstuk. In lijn met de bredere stelselvisie heeft de overheid faciliterend opgetreden en veel waarde gehecht aan draagvlak en overleg met sociale partners en andere partijen. Er bleek vooralsnog geen draagvlak voor een oplossing. Wél is de Letselschade Raad, met subsidie van SZW, bezig met het opstellen van een gedragscode voor de branche over de wijze waarop beroepsziekteclaims dienen te worden afgehandeld.

9.2.2 Informatievoorziening en -uitwisseling

De beleidsagenda formuleerde twee voornemens op het gebied van informatievoorziening en uitwisseling. Hieronder bespreken we ze afzonderlijk en resumeren we de ondernomen activiteiten en behaalde resultaten.

7. Forum voor gezond en veilig werken

In de beleidsagenda nam het kabinet zich voor om de uitdijende groep partijen die betrokken zijn bij G&VW ook meer te betrekken bij het ontwikkelen van beleid en het prioriteren van kennisactiviteiten. Daartoe zou een forum worden gestart dat periodiek bijeen zou worden geroepen om van gedachten te wisselen.

Dit voorgenomen forum is in de beginperiode tweemaal georganiseerd, en daarna niet meer. De bredere gedachte – partijen betrekken bij beleidsvorming en kennisontwikkeling – is wél levend gehouden, resulterend in een groot aantal overleggen op deelterreinen met sociale partners en andere belanghebbenden.

8. Kennis, voorlichting, monitoring

In de beleidsagenda onderkende het kabinet dat 'kennis onontbeerlijk is voor het onderkennen en aanpakken van arbeidsrisico's, en dus voor het functioneren van het stelsel.' De staatssecretaris rekende op initiatieven van partijen om kennisleemten in te vullen, ook als het nieuwe risico's betrof. Alleen als noodzakelijke kennisontwikkeling niet van de grond komt zou

het kabinet nog initiatief van de overheid overwegen. Wél zou de staatssecretaris doorgaan met monitoring en bijdragen aan kennisontwikkeling in de programma's van RIVM en TNO.

De bestaande monitoren bieden een rijkdom aan informatie over de staat van het stelsel. Daarnaast is er een veelheid aan onderzoek uitgevoerd, zowel vanuit de overheid als door branches en andere partijen. Opvallend is overigens dat de programma's die door het ministerie zijn uitgevoerd vaak niet geëvalueerd zijn.

9.2.3 Toezicht

Met betrekking tot toezicht stelde het kabinet zichzelf tot doel om meer risicogestuurd te werken en strenger te straffen.

9. Strenger straffen

In de beleidsagenda werd toezicht als onontbeerlijk sluitstuk van een goed functionerend arbostelsel gepresenteerd. Het kabinet wilde partijen meer ruimte geven, maar tevens '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 nog selectiever worden, het aantal prioritaire sectoren teruggebracht van 18 naar 15.

De afgelopen jaren is geprobeerd om strenger te straffen, maar dit is 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 wat het principe van strenger straffen heeft ondergraven. Sinds 2018 wordt geïnvesteerd in inspectiecapaciteit om de verhouding tussen reactief en actief toezicht te herstellen.

9.3 De staat van het stelsel

Het bovenstaande laat zien dat de in de beleidsagenda voorgenomen *inspanningen* over het algemeen gepleegd zijn. De *resultaten* van die inspanningen blijven echter op een aantal punten achter, of ze zijn niet aan te tonen. In hoofdstuk 2 zagen we dat het niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland in grote lijnen stabiel is gebleven. Wat kunnen we nu concluderen over de staat van het stelsel?

9.3.1 Diverser instrumentenpalet

In de afgelopen periode (2012-2018) heeft, wat betreft de inzet van het departement, de nadruk gelegen op 'zachte' instrumenten zoals subsidieregelingen, informatiecampagnes en kennisdeling. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting in het programma Duurzame inzetbaarheid en het platform kennisdeling op het gebied van gevaarlijke stoffen. Het is plausibel dat deze activiteiten tot op zekere hoogte bijdragen aan het niveau van gezond en veilig werken in Nederland, en subsidieregelingen, informatiecampagnes en kennisdeling zullen waarschijnlijk dan ook onderdeel uit blijven maken van een succesvol arbeidsomstandighedenbeleid.

De overheid leunt nu echter wel erg sterk op deze zachte instrumenten – een afhankelijkheid die niet gerechtvaardigd lijkt. Veel betrokkenen menen dat deze instrumenten vooral de werkgevers en werknemers bereiken die tóch al actief met arbeidsomstandigheden bezig zijn, een betrekkelijk kleine groep koplopers dus. De effecten van deze zachte instrumenten op de werkvloer zijn daardoor waarschijnlijk bescheiden. Doordat er de afgelopen periode geen

gedegen evaluaties van deze programma's zijn uitgevoerd kan dit kritische beeld niet worden weerlegd. Het ligt in de rede om, met het oog op het beïnvloeden van de werkvloer juist ook bij werkgevers die nog niet actief bezig zijn met gezond en veilig werken, de komende tijd een diverser instrumentenpalet te ontplooien.

9.3.2 Zelfregulering is geen panacee

De beleidsagenda beleed een geloof in zelfregulering: meer ruimte voor sociale partners, in combinatie met een faciliterende, ondersteunende opstelling van de overheid. Branches en sectoren zouden ruim baan krijgen voor zelfregulering, bijvoorbeeld tot uiting komende in ontwikkeling en toepassing van arbocatalogi.

Voor deze zelfreguleringsinstrumenten geldt ook dat ze met name die partijen bereiken die tóch al doordrongen zijn van het nut en noodzaak van arbeidsomstandighedenbeleid. Voor die partijen kunnen de zelfreguleringsinstrumenten waardevolle bronnen van kennis en informatie zijn, maar voor de meerderheid van de werkgevers hebben deze instrumenten weinig betekenis. Daarnaast zien we dat de overheid in de afgelopen jaren een terugtrekkende beweging heeft gemaakt, al is het maar wat betreft de omvang en begroting van SZW op dit terrein. De ontstane ruimte is de afgelopen jaren niet ingevuld door sociale partners met hun zelfreguleringsinstrumenten. De kwaliteit en toepassing van arbocatalogi is de afgelopen jaren niet in belangrijke mate toegenomen.

De afgelopen periode zijn er aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de actualiteit van arbocatalogi: ze moeten nu periodiek worden geüpdatet. Dit laat zien dat het vertrouwen in zelfregulering een bepaalde paradox herbergt: zelfregulering is dus goed zolang het goed is. Want wat als de kwaliteit van zelfregulering tegenvalt? Dan wordt de zelfregulering alsnog gereguleerd.

9.3.3 Streng straffen *lukt* niet en het is maar de vraag of het werkt

De balans in dit stelsel, waarin de overheid zich voornamelijk bedient van zachte instrumenten en vertrouwt op zelfregulering, zou bewaakt moeten worden door de stok achter de deur van een streng handhavingsbeleid. De Inspectie richt zich sinds 2012 op ongevalsonderzoek (reactief toezicht) en een select aantal hoogrisicosectoren (actief toezicht). Door de bezuinigingsopgave met inkrimping van de Inspectie tot gevolg, de toegenomen complexiteit van ongevalsonderzoek en juridisering, is de balans tussen reactief en actief toezicht sterk in het voordeel van reactief toezicht verschoven. Dat roept de vraag op of de gepercipieerde pakkans hoog genoeg was om als stok achter de deur voor werkgevers te fungeren.

Het voorgenomen strenge handhavingsbeleid heeft niet de vorm gekregen die men daarvoor in gedachten had. Strenger straffen is niet gelukt, doordat opgelegde maatregelen steeds vaker onderwerp werden van juridische procedures geïnitieerd door werkgevers. Er is echter ook een fundamentele reden om het geloof in strenger straffen te beteugelen: onderzoek van de Inspectie heeft laten zien dat een groep werkgevers waar overtredingen werden geconstateerd de wet niet *bewust* maar *onbewust* overtraden. Deze werkgevers zijn "onbewust onbekwaam". Dit staat haaks op de beleidstheorie achter streng straffen, die uitgaat van de frauderende werkgever: notoire overtreders, werkgevers die willens en wetens een loopje nemen met arbeidsomstandigheden. Werkgevers blijken uiteenlopende motieven te hebben om wet- en regelgeving niet na te leven, waaronder niet-weten en niet-kunnen. Op het terrein van gezond en veilig werken vergt effectief toezicht en handhaving waarschijnlijk meer dan alleen streng

straffen. Een beleidstheorie voor gezond en veilig werken die aansluit bij de praktijk, en waar de ingezette instrumenten naadloos bij aansluiten, is een goed begin.

9.3.4 Knopen doorhakken

Op een aantal belangrijke dossiers is de afgelopen jaren weinig voortgang geboekt doordat verschillende partijen tegenover elkaar stonden. Dit geldt onder andere voor het dossier schadeverhaal (waarbij het verhalen van de schade op de verantwoordelijken de afgelopen periode niet eenvoudiger is geworden), de nationale kop (die niet heeft geleid tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving), en voor het stelsel van bedrijfsgezondheidszorg (waar het wezenlijke vraagstuk van de rol van de bedrijfsarts niet is opgelost). De overheid vertrouwde voor het oplossen van deze vraagstukken op het overlegmodel. Dit heeft echter niet opgeleverd wat ervan werd verwacht en dat is de bescherming van werknemers niet ten goede gekomen.

In de vorige beleidsdoorlichting werd als risico van het huidige governancemodel opgeworpen dat *onderhandeld* beleid niet altijd *goed* beleid is. In de afgelopen jaren was onderhandeld beleid te vaak *geen* beleid. In de komende periode zou de overheid zich wat steviger mogen opstellen om als voorvechter van het algemeen belang een aantal knopen door te hakken.

9.3.5 Nieuwe – of niet zo nieuwe – uitdagingen oppakken

De context waarin gezond en veilig werken moet worden bevorderd is de afgelopen decennia grondig gewijzigd. De aard van arbeidsrelaties verandert: mensen werken minder vaak in loondienst, en mensen die nog wél in loondienst werken doen dat gemiddeld minder lang bij dezelfde werkgever en minder vaak op een vast contract. Daarnaast daalt de organisatiegraad van werkenden, op alle niveaus: binnen organisaties, binnen sectoren en in Nederland als geheel worden steeds kleinere aantallen werkenden lid van een vertegenwoordigende partij.

Duidelijk is dat er door deze en andere ontwikkelingen nieuwe groepen kwetsbaren ontstaan. Het meest voor de hand liggende voorbeeld zijn bepaalde groepen zzp'ers. Toen de beleidsagenda werd opgesteld tekende de flexibilisering van de arbeidsmarkt zich ook al af maar is ervoor gekozen om het onderwerp te laten liggen. Dat heeft ertoe geleid dat het huidige stelsel minder goed in staat is om voor zwakkeren te zorgen dan acht jaar geleden. Zzp'ers hebben vaak geen toegang tot de bedrijfsgezondheidszorg en worden niet vertegenwoordigd door de partijen die de afgelopen jaren samen vorm gaven aan het stelsel.

Deze veranderende context is natuurlijk niet uniek voor het domein gezond en veilig werken. Het betreft de arbeidsmarkt in brede zin en zal daarom ook in de beleidsdoorlichting die in 2020 wordt uitgevoerd een belangrijk thema dienen te zijn. De verkenningsvraag die momenteel voorligt bij de SER is in dit kader zeer relevant.

9.3.6 Meer ambitie

Uiteindelijk is de kern van de vraag: wat zijn de ambities voor het stelsel voor gezond en veilig werken? Terugkijkend moeten we concluderen dat de beleidsagenda weliswaar voornemens formuleerde, maar uiteindelijk weinig ambitieus was. Alle voornemens waren geformuleerd als een voornemen tot het leveren van een inspanning, en niet tot het behalen van resultaat. Het overkoepelende doel was waarschijnlijk vooral om te komen tot een goedkoper stelsel, en niet zozeer het verbeteren van de functionaliteit ervan.

Het gebrek aan ambitie in de beleidsagenda ging samen met een bezuinigingsopgave die in die jaren gold. De ideologisch gemotiveerde rolopvatting van de overheid – een terughoudende overheid met ruim baan voor werkgevers en werknemers - paste hier op zijn beurt goed bij. In het voorgaande hebben we geconstateerd dat de voorgenomen inspanningen zijn gepleegd, en daarmee is gedaan wat de beleidsagenda stipuleerde, maar dat de resultaten op veel punten zijn achtergebleven en op andere punten niet zijn aan te tonen. Het stelsel staat er nu niet sterker voor dan acht jaar geleden. Daardoor zijn de conclusies van dit rapport deels een herhaling van de conclusies van de beleidsdoorlichting in 2011.

Een ambitieuzere overheid – één die werk wil maken van de genoemde knelpunten in het huidige stelsel – kiest waarschijnlijk een andere rol voor zichzelf. De afgelopen periode laat zien dat een terughoudende opstelling van de overheid weliswaar leidt tot een kostenbesparing maar ook dat werkgevers en werknemers niet in het gat springen om de publieke taak te vervullen. Nederland mocht er de afgelopen decennia trots op zijn om voorloper in Europa te zijn op het gebied van gezond en veilig werken. Wil het een voorloper blijven, dan moeten de ambities omhoog.

Bijlage 1: Literatuur

Rapporten

APE, De instroom van bedrijfsartsen (2015)

Argumentenfabriek, Kaartenboek duurzame inzetbaarheid (2015)

Astri, Versterken melding beroepsziekten (2014)

Astri, Haalbaarheidsonderzoek persoonlijk dossier (2014)

Brief van minister aan Eurocommissaris Andor, 3 september 2013.

Bureau Bartels, Eindevaluatie eerste openstelling ESF-regeling Duurzame Inzetbaarheid bedrijven/instellingen (2016)

Bureau Bartels, Eindevaluatie Actieteam goed en gezond werken (2019)

De Beleidsonderzoekers & Panteia, Meer betrokkenheid en preventie? (2018)

Expertisecentrum Beroepsonderwijs, Evaluatie kwalificatiedossiers mbo (2014)

Groot, M. de, Lindenbergh, S.D., *Naar een Gedragscode Afhandeling Beroepsziekten. Een inventarisatie van problemen bij afwikkeling van beroepsziekteclaims en van kansen voor een gedragscode als oplossingsrichting* (2018)

Hugo Sinzheimer Instituut, *Verhaal van werkgerelateerde schade* (2012)

Inspectie SZW, Arbo in bedrijf. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018 (2019)

Inspectie SZW, Jaarverslagen 2013-2018

Inspectie SZW, Leidraad toetsing arbeidscatalogi (2014)

Inspectie SZW, *Samen veilig en gezond bouwen* (2017)

KPMG, *Onderzoek samenhang arbocatalogus en branche RI&E* (2017)

https://magazines.rijksoverheid.nl/inspectieszw/verantwoordopdrachtgeverschap/2019/01/index2

MBO-Raad, Inventarisatie van het aanleren van veilig en gezond werken en goede leefstijl als onderdeel van het vakmanschap in het onderwijs (2014)

Ministerie van SZW, Factsheet persoonlijk dossier

Ministerie van SZW, Factsheet programma zelfregulering

Ministerie van SZW, *Infographic Programma Zelfregulering Gezond en Veilig Werken* (2017)

Ministerie van SZW, Jaarplannen beleidsdirectie gezond en veilig werken, 2013-2019

Ministerie van SZW, Jaarverslagen beleidsdirectie gezond en veilig werken, 2013-2018

Ministerie van SZW, Manifest duurzame inzetbaarheid

Ministerie van SZW, Memo 'heroverweging nationale kop' (16 mei 2012)

Ministerie van SZW, *Nota: Werkgeversaansprakelijkheid bij arbeidsongevallen en beroepsziekten* (2013)

Ministerie van SZW, Werkgeversaansprakelijkheid bij arbeidsongevallen en beroepsziekten (2013)

MKB-Nederland, Eindverslag fase 1. Duurzame inzetbaarheid in het midden- en kleinbedrijf (2015)

MKB-Nederland, Op weg naar duurzame inzetbaarheid fase 2 (2018)

NCvB, Statistiek nationale registratie beroepsziekten

Nivel, Kansen van taakdelegatie en taakherschikking in de bedrijfsgezondheidszorg. Een juridisch-empirische verkenning (2017)

Nivel, Knelpunten in de arbocuratieve samenwerking tussen bedrijfsartsen en de eerstelijnszorg (2012)

Omnicom Public Relations Group, Analyse Arboportaal september 2019

Panteia, Aandacht voor arbeid in de zorg. Effectieve interventies met het oog op werkhervatting voor zieke werknemers en arbeidsongeschikten (2013)

Panteia, Verantwoordelijk werken. Evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel (2011)

Pianoo Expertisecentrum Aanbesteden, Gezond en veilig werken bij publieke opdrachten (2016)

PWC, Evaluatie handhaving arbeidswetten (2018)

PwC, Verbeteren procesgang schadeverhaal (2016)

Rijksvastgoedbedrijf, Handleiding stappenplan V&G voor opdrachtgevers (2018)

SBB, Rapportage monitor keuzedelen (oktober 2019).

SEO, Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW (2019)

SEOR, Evaluatie ESF duurzame inzetbaarheid regio's en sectoren (2017)

SER, Stelsel voor gezond en veilig werken (2012)

SER, Betere zorg voor werkenden. Een visie op de toekomst van de arbeidsgerelateerde zorg (2014)

Staatscourant Nr. 35929, 28 juni 2019, Instellingsregeling commissie vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten

Syntens, Eindrapportage 'Stimuleren duurzame inzetbaarheid in het MKB / Actieplan gezond bedrijf' (2013)

TNO, Arbobalans 2018 (2017)

TNO, *Monitor Verantwoord Opdrachtgeverschap Gezond en Veilig Werken* (2017)

TNO, Monitor Verantwoord Opdrachtgeverschap 2.0 (2019)

TNO, WEA 2016 (2017)

VVD en CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA (2010)

Werkwijzer taakdelegatie. Handreiking voor de toepassing van taakdelegatie door de bedrijfsarts in de praktijk van arbeidsgerelateerde zorg (2019)

Kamerstukken

TK 2010-2011, 32 500 XV, nr. 75

TK, 2010-2011, 'Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015 (14 maart 2011).

TK 2011-2012, 25 883, nr. 209

TK 2011-2012, 29 544 nr. 388

TK 2011-2012, 33 207, nr. 3

TK 2012-2013, 25 883, nr. 219

TK 2012-2013, 25 883 nr. 220

TK 2013-2014, 25 883 nr. 227

TK 2013-2014, 25 883, nr. 239

TK 2014-2015, 25 883, nr. 247

TK 2014-2015, 25 883, nr. 249

TK 2014–2015, 25 883, nr. 254

TK 2014-2015, 25 883, nr. 256

TK 2015-2016 25 883, Nr. 262

TK 2015-2016, 25 883, nr. 266

TK 2015-2016, 25 883, nr. 267

TK 2015-2016, 25 883, nr. 274

TK 2015-2016, 25 883, nr. 275

TK 2015-2016, 'Verbetering Proces Schadeverhaal bij beroepsziekten en arbeidsongevallen'

TK 2016-2017, 25 883 nr. 279

TK 2016-2017, 25 883, nr. 294

TK 2017-2018, 25 883 nr. 329

TK 2017-2018, 25 883, nr. 330

TK 2017-2018, 25 883, nr. 331

TK 2017-2018, 'Leven lang ontwikkelen' (12 maart 2018)

TK 2018-2019, 'Oudere werkenden en leven lang ontwikkelen' (24 juni 2019)

TK 2018-2019, 25 883, nr. 247

TK 2018-2019, 'Kabinetsappreciatie over het onderzoeksrapport over werklozen in Tilburg die tijdens een re-integratietraject in Tilburg in contact zijn gekomen met chroom-6' (5 maart 2019)

TK 2018-2019, 'Leven lang ontwikkelen' (27 september 2018)

TK 2018-2019, 29 544, nr. 846

TK 2019-2020, 2 oktober 2019

Kamerbrief Terugblik activiteiten programma Duurzame inzetbaarheid en vierjarige campagne werkstress (voorzien 2019)

Bijlage 2: Geraadpleegde partijen

Actiz

Arbouw (voormalig)

AWVN

CNV

Inspectie SZW

FME

FNV

Ministerie van SZW

Ministerie van VWS

Nederlands Huisartsen Genootschap

Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde

Koninklijke Vereniging voor Grafische Ondernemingen

Stichting van de Arbeid

TNO

Vereniging voor de Bakkerij- en Zoetwarenindustrie

VCP

VSO

VNO-NCW

Volandis

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl