

Vergaderjaar 2022–2023

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 452

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

Het aantal arbeidsongevallen is al jaren hoog. Vanaf 2018 is door de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) onderzocht of een andere wijze van onderzoek naar arbeidsongevallen meer leereffect bij werkgevers zou kunnen opleveren. Dit met als doel de preventie van arbeidsongevallen te verbeteren.

Daarnaast riep de motie van de leden Pieter Heerma en Van Haga¹ op te kijken naar de mogelijkheden voor het opleggen van veiligheidsverbeterplannen aan bedrijven. Ook heeft toenmalig Staatssecretaris Van 't Wout uw Kamer destijds toegezegd om te kijken of de inzet van veiligheidsverbeterplannen uitgerold kan worden naar ongevallen met zwaarder letsel.² Dit alles heeft geleid tot de Gedifferentieerde Aanpak Ongevalsonderzoek (hierna: GAO).

In jaarplannen en jaarverslagen is hieraan de afgelopen jaren aandacht besteed. In het Jaarplan 2023 is aangegeven dat de inspectie verder gaat met de implementatie van GAO. Concreet leidt dit tot het hanteren van de GAO als standaard werkwijze per 1 januari 2023, waarover ik uw Kamer met deze brief uitgebreider informeer dan bij het Jaarplan 2023 mogelijk was.

De Arbeidsinspectie streeft naar maatschappelijk effect door middel van risicogericht toezicht. Dit doet de Arbeidsinspectie door effectieve interventies in te zetten daar waar de risico's het grootst zijn. Daarvoor heeft de Arbeidsinspectie een scala aan interventies tot haar beschikking waarmee het maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd.

Werkgevers hebben verschillende motieven voor het niet naleven van wet- en regelgeving, waardoor het inzetten van een passende interventie

¹ Kamerstuk 25 883, nr. 319.

² Aangangsel Handelingen ii 2020/21, nr. 792.

de effectiviteit vergroot. Ook bij de GAO gaat de Arbeidsinspectie per 1 januari 2023 verschillende interventies inzetten om het leereffect na een arbeidsongeval te vergroten, waarbij mogelijke interventies zijn:

- Ongevalsonderzoek door de Arbeidsinspectie;
- Ongevalsonderzoek door de werkgever. De werkgever stelt een werkgeversrapportage op die bestaat uit een rapportage naar de toedracht van het ongeval én een verbeterplan;
- Strafrechtelijk onderzoek bij dodelijke ongevallen of bij ernstige nalatigheid van de werkgever.

De Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) verplicht werkgevers om meldingsplichtige arbeidsongevallen direct te melden aan de Arbeidsinspectie. Dit zijn arbeidsongevallen met blijvend letsel, ziekenhuisopname of dodelijke afloop.

Jaarlijks ontvangt de Arbeidsinspectie tussen de 3.500 en 4.500 ongevalsmeldingen.³ Voorheen deed de Arbeidsinspectie na een dergelijke melding altijd zelf onderzoek naar een mogelijke overtreding van de Arbowet met een directe oorzaak van het ongeval. Indien daar sprake van is, stelt de Arbeidsinspectie een boeterapport op. Daarbij kan een punitieve sanctie, een boete, worden opgelegd. Om het leereffect na een arbeidsongeval te vergroten is de Arbeidsinspectie gekomen tot voornoemde GAO.

De GAO biedt nu, naast het ongevalsonderzoek door de NLA, de mogelijkheid voor (welwillende) werkgevers om zelf onderzoek te doen naar bepaalde⁴ meldingsplichtige arbeidsongevallen. Ze stellen daarvoor een rapportage en verbeterplan op die door de Arbeidsinspectie wordt beoordeeld. De inzet van verbeterplannen bij arbeidsongevallen is gericht op het lerend vermogen van werkgevers, met als doel de bewustwording van risico's in een bedrijf te vergroten en passende maatregelen te nemen om de veiligheids- en gezondheidsrisico's te mitigeren.

Als de rapportage en het verbeterplan goedgekeurd zijn, gaat de Arbeidsinspectie niet over tot handhaving, tenzij uit een vervolginспекtie blijkt dat sprake is van een overtreding. Met een beter veiligheidsbewustzijn en actievare rol van de werkgever, doordat deze zelf onderzoek doet naar het ongeval en naar aanleiding daarvan passende maatregelen neemt, kunnen naar verwachting meer toekomstige arbeidsongevallen worden voorkomen.

Route naar GAO

In 2018/2019 is onderzoek gedaan of meer preventief effect bereikt kan worden met een aanpassing van de werkwijze bij ongevalsonderzoek. Een van de alternatieve interventies die werd onderzocht, was het opstellen van een rapportage door de werkgever. Dit is in lijn met de motie Heerma/Van Haga.⁵ Deze alternatieve interventies blijken in het merendeel van de gevallen effectiever.

In oktober 2020 is er een pilot met een gedifferentieerde aanpak gestart. In deze pilot werd de ingezette interventie bepaald op basis van de aard van het letsel van het slachtoffer, de mate waarin de werkgever de naleving van de Arbowet op orde heeft en het type ongeval. Met behulp van een wegingskader werd de interventie bepaald. In de monitor arbeidsongevallen 2021 is gerapporteerd over de kwantitatieve resultaten uit deze

³ Dit blijkt uit de monitor arbeidsongevallen die de NLA jaarlijks publiceert.

⁴ Verderop wordt uitgelegd welke uitzonderingen er zijn.

⁵ Kamerstuk 25 883, nr. 319.

GAO pilot.⁶ Uit de kwalitatieve evaluatie kwam naar voren dat er mogelijk evenveel of meer effect kon worden behaald bij een vereenvoudiging van de werkwijze. Daarnaast zou dit ook leiden tot meer consistentie in het gebruik van de werkwijze. Het wegingskader leidde daarnaast niet tot veelvuldige inzet van de werkgeversrapportage.

Mede daarom is de GAO in 2022 doorontwikkeld. Het uitgangspunt is versimpeld naar «*werkgeversrapportage, tenzij*». Dit betekent dat er standaard een werkgeversrapportage wordt opgevraagd, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. In dat geval volgt er in principe een ongevalsonderzoek door de Arbeidsinspectie.

Stakeholders en sociale partners zijn op de hoogte gesteld over de totstandkoming van de GAO. Er heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden waarin de werkwijze en ervaringen vanuit de Arbeidsinspectie zijn gedeeld. Er is positief gereageerd op de ontwikkeling van de GAO door de stakeholders en sociale partners.

Werkwijze

Deze GAO-werkwijze is in 2022 in verschillende regioteams van de Arbeidsinspectie uitgerold als pilot. De ervaringen van inspecteurs zijn tot op heden grotendeels positief. Zij ervaren dat er meer ruimte wordt gegeven aan het leereffect van de werkgever bij een meldingsplichtig arbeidsongeval. De werkgevers staan voor het overgrote deel ook positief tegenover het opstellen van een werkgeversrapportage.

In het kort is de werkwijze van de GAO als volgt:

1. Zodra een melding van een arbeidsongeval binnenkomt, gaat de Arbeidsinspectie ter plaatse kijken en legt kort vast wat er is gebeurd en stelt bewijzen en documenten veilig.
2. Vervolgens wordt, als er geen sprake is van een uitzonderingsgeval (zie onder), de werkgever gevraagd om het arbeidsongeval zelf te onderzoeken en een rapportage en verbeterplan (tezamen werkgeversrapportage) op te stellen.
3. De Arbeidsinspectie beoordeelt of het onderzoek en de rapportage voldoende zijn, het verbeterplan effectief is en of het bedrijf daarmee daadwerkelijk inzet op het verbeteren van de veiligheid.
4. Is de rapportage en/of het verbeterplan niet akkoord bevonden, dan krijgt de werkgever tijd om het bij te stellen of aan te vullen.
5. Wordt de rapportage en/of het verbeterplan ook na de tweede beoordeling afgekeurd, dan volgt er alsnog een volledig ongevalsonderzoek door de Arbeidsinspectie.
6. Als de rapportage en het verbeterplan akkoord zijn bevonden door de Arbeidsinspectie, kan er na verloop van tijd een vervolgininspectie volgen. Het doel van de vervolgininspectie is om te beoordelen of de werkgever het verbeterplan voldoende heeft geïmplementeerd.
7. Er kan handhaving plaatsvinden als uit het *ongevalsonderzoek* van de Arbeidsinspectie blijkt dat de werkgever een overtreding heeft begaan die de directe aanleiding is van het ongeval of als uit de *vervolgininspectie* blijkt dat de werkgever een overtreding heeft begaan.

Er zijn situaties waarbij het uitvragen van een werkgeversrapportage niet passend is. Dit zijn de uitzonderingen daarop:

- Een werkgever mag het opstellen van de werkgeversrapportage weigeren. De Arbeidsinspectie voert dan een ongevalsonderzoek uit. De Arbeidsinspectie is van mening dat een werkgever welwillend moet

⁶ NLA, Monitor Arbeidsongevallen 2021 (Kamerstuk 25 883, nrs. 445 en 448)

zijn om aan de slag te gaan met de werkgeversrapportage. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van de rapportage en het verbeterplan.

- Daarnaast voert de Arbeidsinspectie altijd zelf een ongevalsonderzoek uit als sprake is van een dodelijk ongeval (betreft strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het Functioneel Parket), een ongeval met een slachtoffer jonger dan 18 jaar en wanneer het slachtoffer een familielid betreft van de werkgever. In deze gevallen acht de Arbeidsinspectie het passender om zelf onderzoek te doen. Daarnaast zijn er nog enkele andere uitzonderingen waarbij de Arbeidsinspectie ongevalsonderzoek doet omdat een werkgeversrapportage niet het meest passende middel is. Hierbij kan gedacht worden aan uitzonderlijk ernstig blijvend letsel of als uit de handhavingshistorie blijkt dat een werkgeversrapportage niet passend is.

Evaluatie en monitoring

De aankomende jaren blijft de Arbeidsinspectie de invoering van de GAO monitoren en evalueren. De zaken waarin mogelijk sprake is van een uitzondering worden apart beoordeeld om te bepalen of een ongevalsonderzoek door de Arbeidsinspectie toch passender is. Gaandeweg gaat de Arbeidsinspectie meer ervaring opdoen, zodat een duidelijk beeld ontstaat van de gevallen waar de werkgeversrapportage niet passend is. Er zijn daarnaast diverse maatregelen genomen om de kwaliteit en uniformiteit van de beoordeling van werkgeversrapportages te borgen.

Positie slachtoffers

Zowel de werkgeversrapportage als een ongevalsonderzoek door de Arbeidsinspectie kan het slachtoffer ondersteunen indien zij een civiele procedure willen opstarten jegens de werkgever. Slachtoffers ontvangen allereerst altijd kort na het ongeval een brief dat er een arbeidsongeval heeft plaatsgevonden. Met de inzet van de werkgeversrapportage krijgen de slachtoffers sneller meer duidelijkheid over de toedracht van het ongeval. Zij ontvangen namelijk ook de rapportage en het verbeterplan als deze akkoord zijn bevonden door de Arbeidsinspectie.

Verkenning aanpassing wet- en regelgeving

Op dit moment wordt de werkgeversrapportage op basis van vrijwillige deelname door werkgevers aangeboden. Aankomende tijd gaat de Arbeidsinspectie samen met het beleidsdepartement verkennen welke aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om dit instrument verder te borgen. In eerste instantie wordt er nu een beleidsregel werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen opgesteld.

Andere toezichthouders dan de Arbeidsinspectie

In de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving zijn er meerdere toezichthouders aangewezen om op de Arbowet toezicht te houden, naast de Arbeidsinspectie. De nieuwe wet- en regelgeving wordt vooraf ook afgestemd met die toezichthouders.

Communicatie

De werkgever is aan zet bij het opstellen van de werkgeversrapportage. De Arbeidsinspectie onderneemt verschillende communicatieactiviteiten om werkgevers te informeren over en te ondersteunen bij deze vernieuwde werkwijze.

Allereerst actualiseert en verbetert de Arbeidsinspectie de informatievoorziening over ongevalsonderzoek op de website, onder andere door een rubriek met veel gestelde vragen over ongevalsonderzoek op te stellen. Daarnaast maakt de Arbeidsinspectie gebruik van andere kanalen om werkgevers te informeren, zoals sociale media. Ook lanceert de Arbeidsinspectie een zelfinspectietool «ongevalsonderzoek» op www.zelfinspectie.nl/ongevalsonderzoek voor werkgevers die aan de slag gaan met de werkgeversrapportage. De zelfinspectietool ondersteunt de werkgevers bij het opstellen van een goede werkgeversrapportage. Ten slotte ontvangen de werkgevers waar een ongeval heeft plaatsgevonden een handreiking voor het zelfonderzoek en het opstellen van een rapportage en verbeterplan. In deze handreiking wordt de werkgever voorgelicht over hoe het zelfonderzoek moet worden uitgevoerd. Deze handreiking is ook te vinden op de website www.nlarbeidsinspectie.nl/handreiking-onderzoek-arbeidsongeval.

Tot slot

Op basis van alle inzichten en ervaringen van de afgelopen jaren gaat de Arbeidsinspectie de GAO per 1 januari 2023 hanteren als standaard werkwijze. In 2023 doet de Arbeidsinspectie verder ervaring op met deze werkwijze. Daarnaast monitort zij ook of en welke verbetermaatregelen bij de werkgevers worden doorgevoerd. In 2024 volgt een uitgebreider effectonderzoek naar onder meer de leereffecten bij werkgevers. Deze inzichten en evaluaties kunnen, mede in overleg met sociale partners en stakeholders, leiden tot verdere doorontwikkeling van de werkwijze. Hierover zal de Arbeidsinspectie onder meer in haar jaarverslag en arbeidsongevallenmonitor rapporteren. De Arbeidsinspectie is uiteraard graag bereid om vragen over de GAO desgewenst te beantwoorden in een technische briefing.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip