Op weg naar de Arbovisie 2040!

De hoofdlijnen

26 mei 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting 2
Leeswijzer 4
1. Inleiding 5
2. Ontwikkelingen in cijfers 7
3. De uitkomsten van de nationale consultatie 13
4. Waar staan we nu? Ontwikkelingen in beleid 15
4.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het arbostelsel 15
4.2. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 19
4.3. Ontwikkelingen ten aanzien van de risico's 20
4.4. Internationale ontwikkelingen 22
5. Analyse 24
6. Hoe nu verder tot 2040? De hoofdlijnen 26
6.1 Inleiding 26
6.2 Visie 26
6.3 Ambities 26
6.4 Hoofdlijnen voor verandering 27
6.4.1. Meer focus op preventie 27
6.4.2. Meer mogelijkheden voor eigen regie voor werkenden 28
6.4.3. Structureel aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg 29
6.4.4. Een verbetering in de naleving van wet- en regelgeving 30
6.4.5. Een flexibel en adaptief arbostelsel en arbobeleid 31
6.4.6. Een verbeterde kennisinfrastructuur en implementatie van kennis in de praktijk 31
6.4.7. Een passende en effectieve verantwoordelijkheidsverdeling 32
7. Vervolgstappen 34
7.1 Tot slot, proces en vervolgstappen 34
7.2 Op weg naar een gezamenlijke beleidsagenda 34
Bijlage 1: Bijeenkomsten met het netwerk 35
Bijlage 2: Overzicht verslagen bijeenkomsten 39
Bijlage 3: Ontwikkeling van het arbobeleid: taken, rollen en verantwoordelijkheden 40

Samenvatting

Goede arbeidsomstandigheden zijn een belangrijke voorwaarde voor een gezonde en werkende beroepsbevolking. Om dat te bereiken moet werk aantrekkelijk zijn, tot op hogere leeftijd te verrichten zijn en gecombineerd kunnen worden met andere activiteiten. Werk geeft mensen niet alleen bestaanszekerheid en onafhankelijkheid, maar ook een mogelijkheid om bij te dragen aan de samenleving en de economie.

Het arbeidsomstandighedenbeleid in Nederland heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De rol van de overheid is geëvolueerd van het formuleren en handhaven van wetgeving, naar die van een netwerkspeler die taken waar mogelijk aan (actieve) derden laat. Steeds meer werkenden hebben geen traditionele baan met vaste werktijden, een vast contract en/of een door de werkgever beschikbaar gestelde vaste locatie waar de werkprestaties worden geleverd. Zzp'ers worden vaker ingezet om (deel)taken van een bedrijf uit te voeren. Werkenden komen steeds meer op zichzelf te staan in plaats van als onderdeel van een collectief. Nieuwe trends tekenen zich af, zoals de platformeconomie, waarin diensten en goederen worden geleverd via digitale platforms. Trends als flexibilisering, robotisering en digitalisering bieden nieuwe kansen, maar kunnen ook nieuwe arbeidsrisico's met zich mee brengen. Nieuwe (gevaarlijke) stoffen kunnen de gezondheid bedreigen en virussen kunnen tot een pandemie uitgroeien. Al deze risico's vragen om een eigen interventiewijze. Economische activiteiten worden steeds vaker buiten de 'traditionele werkuren' verricht en er is een ontwikkeling naar een 24/7 economie. De grenzen tussen werk en privé vervagen bijvoorbeeld omdat steeds meer mensen thuiswerken. De toenemende levensverwachting en daarmee het toenemend aantal (hulpbehoevende) ouderen veroorzaakt bovendien een groeiende vraag naar mantelzorg, hetgeen extra druk zet op de balans tussen werk en privé. Ten slotte is er een trend om tot een hogere leeftijd door te werken.

Al deze ontwikkelingen stellen werkenden voor de uitdaging om zo gezond en vitaal mogelijk hun prestaties te leveren. Werken kan een goede lichamelijke en geestelijke gezondheid bevorderen en kan een actieve rol spelen bij het herstel na ziekte of uitval. Tegelijkertijd kan werk tot gezondheidsproblemen leiden. Zo heeft 25% van de werknemers gezondheidsklachten die aan het werk zijn toe te schrijven. Blootstelling aan gevaarlijke stoffen kost jaarlijks meer dan 3.000 levens en 17% van de werknemers geeft aan te maken te hebben met burn-outklachten. Opvallend is ook de toename van de sociale onveiligheid op het werk (agressie en geweld, pesten en seksuele intimidatie). Verder waren er 114.000 arbeidsongevallen met verzuim in 2019. De kosten van de loondoorbetaling aan werknemers die verzuimen, worden geschat op jaarlijks 13 miljard euro. Het aandeel werkgerelateerd verzuim bedraagt 6 miljard euro. Het is duidelijk dat nog niet alle arbeidsrisico's voldoende zijn aangepakt. Er moeten nog flinke stappen worden gemaakt.

In 2020 is de beleidsagenda 2012 geëvalueerd. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat de hoofdlijnen van het arbeidsomstandighedenbeleid zoals toen geformuleerd niet meer afdoende zijn om de huidige vraagstukken effectief aan te pakken. De resultaten moeten beter, en er moeten nieuwe en effectievere interventies worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Dat is de uitdaging voor de komende jaren. Daarom komt het kabinet met een (nieuwe) Arbovisie 2040. Daarbij doen zich veel vragen voor. Wat zijn de belangrijkste thema's tot 2040? Hoe kunnen die worden opgepakt en op welke wijze kan een effectieve aanpak in de praktijk worden gebracht? Wie voeren de interventies uit? Welke taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn te onderscheiden op het arboterrein tot 2040?

Bij het opstellen van de Arbovisie 2040 is een dialoog gevoerd met zoveel mogelijk belanghebbenden, organisaties en overige betrokkenen. Er zijn meer dan 20 (video)bijeenkomsten georganiseerd en er is een publieksconsultatie gehouden. Verder zijn stakeholder-organisaties gevraagd om schriftelijke bijdragen met hun opvattingen over de Arbovisie 2040. Op basis van deze bijeenkomsten, de gesprekken met de stakeholders, de position papers en een analyse van cijfers en recente ontwikkelingen zijn de volgende zeven hoofdlijnen geformuleerd voor het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van werkenden. Dat zijn:

1. Meer focus op preventie
2. Meer mogelijkheden voor eigen regie voor werkenden
3. Structureel aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg
4. Een verbetering in de naleving van de wet- en regelgeving

5. Een flexibel en adaptief arbostelsel en arbobeleid
6. Een verbeterde kennisinfrastructuur en implementatie van kennis in de praktijk
7. Een passende en effectieve verantwoordelijkheidsverdeling

Deze hoofdlijnen geven de richting aan voor de komende jaren. Zij worden verder uitgewerkt in een Beleidsagenda 2022-2025. Bij elke hoofdlijn wordt een indicatie gegeven welke onderwerpen opgepakt kunnen worden. Met de hoofdlijnennota wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de opvattingen van het kabinet en de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies gevraagd. Na ontvangst van het advies van de SER en het standpunt van het kabinet worden de stakeholders uitgenodigd mede invulling te geven aan de Beleidsagenda 2022-2025. Beoogd wordt een breed gedragen plan te formuleren waar stakeholders zich in kunnen vinden.

Het oppakken van de (soms complexe) onderwerpen zal gefaseerd (moeten) plaatsvinden. Een deel van de interventies wordt in de Beleidsagenda 2022-2025 opgenomen; een ander deel in de (vervolg) beleidsagenda voor de periode 2026-2030. Bij de definitieve keuze van onderwerpen moet ook de volgorde bepaald worden.
De formulering van de beleidsagenda staat niet op zichzelf maar moet in samenhang worden gezien met de uitvoering van de Kabinetsreactie op het advies van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (Commissie Heerts), en met de Brede Maatschappelijke Samenwerking burn-out klachten, het project Thuiswerken en het advies van de Kwaliteitstafel Bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde. Vanwege raakvlakken wordt ook afstemming gezocht met meerjarentrajecten van aanpalende beleidsterreinen als het ministerie van VWS (Discussienota "Zorg voor de Toekomst" 2020) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Nationaal Milieubeleidskader (NMK) van 22 februari 2021, en de uitwerking in het Nationaal Milieuprogramma (NMP)).

Stakeholders worden uitgenodigd actief aan het proces bij te dragen. Het voornemen is te komen tot een gezamenlijke beleidsagenda. De tenuitvoerlegging van de Arbovisie 2040 en de bijbehorende Beleidsagenda 2022-2025 wordt in samenwerking met stakeholders opgepakt.

Leeswijzer

Deze hoofdlijnennota bevat meerdere invalshoeken en perspectieven over het arbeidsomstandighedenbeleid. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren worden in hoofdstuk 2 cijfermatig in beeld gebracht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitkomsten van het uitgevoerde consultatieproces waaruit een aantal rode draden naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk 4 worden recente maatschappelijke ontwikkelingen en wetenschappelijke bevindingen beschreven. Op basis van de voorgaande bevindingen wordt in hoofdstuk 5 een aantal centrale thema's geïdentificeerd. In hoofdstuk 6 worden dan de hoofdlijnen geformuleerd die mogelijk richtinggevend zullen zijn voor interventies in de komende jaren. In hoofdstuk 7 zullen de vervolgstappen worden behandeld.

Deze nota wordt aan de Tweede Kamer gezonden en voor advies aan de Sociaal-Economische Raad voorgelegd. Na ontvangst van het advies van de SER worden de hoofdlijnen samen met de stakeholders nader ingevuld om te komen tot een Beleidsagenda 2022-2025. Bij het formuleren van de agenda komt ook de toedeling van (nieuwe) taken, rollen en verantwoordelijkheden van de stakeholders aan de orde.

Deze nota gaat niet in op de situatie in Caraïbisch Nederland (CN). De situatie met 'overig' Nederland is niet vergelijkbaar. De wet- en regelgeving voor CN op het gebied van arbeidsomstandigheden is verouderd, geeft onvoldoende handvatten voor gezond en veilig werken, en wordt momenteel gemoderniseerd. Aansluiting bij de lokale situatie en de uitvoerbaarheid van de regels is een belangrijk uitgangspunt. De modernisering wordt stapsgewijs doorgevoerd.

1. Inleiding

Goede arbeidsomstandigheden zijn een belangrijke voorwaarde voor een gezonde en werkende beroepsbevolking. Om dat te bereiken moet werk aantrekkelijk zijn, tot op hogere leeftijd te verrichten zijn en gecombineerd kunnen worden met andere activiteiten. Werk geeft mensen niet alleen bestaanszekerheid en onafhankelijkheid, maar ook een mogelijkheid om bij te dragen aan de samenleving en de economie.

Het arbeidsomstandighedenbeleid in Nederland heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Van een eenvoudig initiatief door lokale werkgevers gericht op het verbeteren van de bedrijfsveiligheid voor werknemers naar een complex stelsel waarin steeds meer partijen een rol spelen. Onder invloed van de maatschappelijke context ontstonden nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden. De rol van de overheid is geëvolueerd van het formuleren en handhaven van wetgeving naar die van een netwerkspeler die taken waar mogelijk aan derden overlaat. Ook de definitie van de te beschermen groep werkenden is flink veranderd. Van de jonge kinderen van het Kinderwetje van Van Houten, naar werknemers en vervolgens naar alle werkenden, inclusief zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).
Hetzelfde geldt voor de te bereiken doelen. Aan het einde van de 19e eeuw ging het om het tegengaan van ernstige veiligheidsrisico's. Dit werd later uitgebreid met gezondheidsbedreigende situaties, vervolgens met het tegengaan van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en tenslotte het streven naar een grotere duurzame inzetbaarheid van werkenden.

De arbeidsmarkt is in ontwikkeling. Steeds meer werkenden hebben geen traditionele baan met vaste werktijden, een vast contract en/of een door de werkgever beschikbaar gestelde vaste locatie waar de werkprestaties worden geleverd. Zzp'ers worden vaker ingezet om (deel)taken van een bedrijf uit te voeren. Werkenden komen steeds meer op zichzelf te staan in plaats van als onderdeel van een collectief. Nieuwe trends tekenen zich af, zoals de platformeconomie, waarin diensten en goederen worden geleverd via digitale platforms. Economische activiteiten worden steeds vaker buiten de 'traditionele werkuren' verricht en er is een ontwikkeling naar een 24/7 economie. Daarbij kan langdurig werken in de nacht leiden tot meer slaapproblemen en metabole ziekten. Migranten en flexwerkers werken vaker in ongunstigere arbeidsomstandigheden met hoge fysieke en psychosociale belasting en ze werken vaker in de avond, nacht of in het weekend. Verder vervagen de grenzen tussen werk en privé, bijvoorbeeld doordat steeds meer mensen gaan thuiswerken. De toenemende levensverwachting en daarmee het toenemend aantal (hulpbehoevende) ouderen veroorzaakt bovendien een groeiende vraag naar mantelzorg[1], wat extra druk zet op de balans werk – privé. Ten slotte is er een trend om tot een hogere leeftijd door te werken.

Al deze ontwikkelingen stellen werkenden voor de uitdaging om zo gezond en vitaal mogelijk hun prestaties te leveren. Daar hebben werkgevers en de Nederlandse economie ook belang bij en (in geval van de werkgevers) een belangrijke bijdrage te leveren. Werken kan een goede lichamelijke en geestelijke gezondheid bevorderen en kan een rol spelen bij het herstel na ziekte of uitval[2]. Tegelijkertijd blijkt dat werk tot gezondheidsproblemen kan leiden. Zo heeft 25% van de werknemers gezondheidsklachten die aan het werk zijn toe te schrijven[3]. Blootstelling aan gevaarlijke stoffen kost jaarlijks meer dan 3.000 levens en 17% van de werknemers geeft aan te maken te hebben met burn-outklachten[4]. Opvallend is ook de toename van de sociale onveiligheid op het werk. Verder waren er 114.000 arbeidsongevallen met verzuim in 2019[5]. De kosten van de loondoorbetaling aan werknemers die verzuimen, worden geschat op jaarlijks 13 miljard euro. Het aandeel werkgerelateerd verzuim bedraagt 6 miljard euro[6].

Het is duidelijk dat nog niet alle arbeidsrisico's voldoende zijn aangepakt. Er moeten nog flinke stappen worden gemaakt. Trends als flexibilisering, robotisering en digitalisering bieden nieuwe

[1] SCP, Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040, november 2019.
[2] Afscheidsrede 2020, Prof. dr. Carel Hulshof, bijzonder hoogleraar Arbeids- en bedrijfsgeneeskunde.
[3] Zie https://healthy-workplaces.eu/nl/previous-campaigns/all-ages-2016-17/why-it-so-important.
[4] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.
[5] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.
[6] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.

kansen, maar kunnen ook nieuwe arbeidsrisico's met zich meebrengen. Nieuwe gevaarlijke stoffen kunnen de gezondheid bedreigen en virussen kunnen tot een pandemie uitgroeien. Al deze risico's vragen om een eigen interventiewijze.

In 2020 is de beleidsagenda uit 2012 (de Arbovisie 2020) geëvalueerd. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat de hoofdlijnen van het arbeidsomstandighedenbeleid zoals toen geformuleerd niet (meer) afdoende zijn om alle huidige vraagstukken effectief aan te pakken. De resultaten moeten beter en er moeten nieuwe en effectievere interventies worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Dat is de uitdaging voor de komende jaren. Daarom komt het kabinet met een (nieuwe) Arbovisie 2040. Daarbij doen zich veel vragen voor. Wat zijn de belangrijkste thema's tot 2040? Hoe kunnen die worden opgepakt en op welke wijze kan een effectieve aanpak in de praktijk worden gebracht? En wie voeren de interventies uit? Welke taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn op het arboterrein te onderscheiden tot 2040?

In de navolgende hoofdstukken wordt hierop ingegaan en worden de hoofdlijnen toegelicht waarmee het arbobeleid gestalte kan krijgen.

2. Ontwikkelingen in cijfers

Het niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland is grofweg gelijk gebleven. Dat is de conclusie uit de evaluatie van de beleidsagenda 2012[7]. Dat betekent niet dat er geen knelpunten meer zijn of dat er geen nieuwe problemen of situaties zijn ontstaan. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen aan de hand van cijfers nader in beeld gebracht.

Veranderingen in de werkzame beroepsbevolking. De veranderingen op de arbeidsmarkt over de afgelopen 10 jaar zijn aanmerkelijk. In 2010 bestond de werkzame beroepsbevolking uit 8,2 miljoen personen. In het vierde kwartaal van 2020 waren het bijna 9 miljoen personen. Daarvan had 5,7 miljoen een vaste arbeidsrelatie, 1,7 miljoen een flexibele arbeidsrelatie en waren er 1,5 miljoen zelfstandigen[8]. Van alle zelfstandigen is ongeveer 75% zzp'er. Het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie is ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 2010 (5,6 miljoen) maar het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is fors toegenomen (van 1,5 miljoen in 2010 naar 1,8 miljoen eind 2020).[9] In 2020 waren er 1,1 miljoen werkenden met een hoofdbaan als zzp'er, ofwel 13% van alle werkenden. In 2003 was dat nog 8%[10]. De grootste stijging deed zich voor in de dienstverlening.

Ontwikkelingen in arbeidsrisico's. Werknemers ervaren in hun werk soms belastende arbeidsomstandigheden (zie hieronder). Opvallend is de (gestage) stijging van de burn-outklachten. Van 14,4% in 2014 naar 17 % in 2019[11]. De meeste burn-outklachten komen voor in het onderwijs (23,5%) en de zorg (18,6%). Werknemers tussen 25-35 jaar lopen de hoogste risico's[12].

Tabel: Arbeidsrisico's (in procenten)

	2014	**2016**	**2018**	**2019**
Fysiek belastend werk (w.o. beeldschermwerk)	43,0	42,6	41,4	41,0
Blootstelling aan stoffen	15,2	15,6	16,2	16,4
Moet erg snel werken	36,5	36,1	36,4	35,4
Zelf werktempo kunnen regelen	56,0	55,7	56,1	56,8
Zelf bepalen welke tijden wordt gewerkt	23,1	23,9	26,0	27,0
Zich uitgeput voelen	13,0	13,4	15,2	15,5
Burn-out klachten	14,4	14,6	17,3	17,0
Intimidatie door klanten[13]	18,8	19,2	18,7	23,6
Lichamelijk geweld door klanten	5,8	5,8	5,8	7,3
Pesten door klanten (patiënten/ leerlingen/ passagiers)	5,5	5,5	5,8	7,9

Bron: CBS/TNO, NEA 2019

Werkgevers hebben ook een beeld van de risico's die zich in hun bedrijf voordoen. Zo wordt werkdruk door veel werkgevers gezien als een belangrijk arbeidsrisico (55% in 2019)[14]. Het is hun plicht om voor deze risico's preventieve maatregel te nemen. Werknemers hebben vooral behoefte aan maatregelen tegen werkdruk en werkstress (55%), langdurig beeldschermwerk (44,7%), emotioneel zwaar werk (34,8%) en fysiek zwaar werk (34,4%). Bovendien is de behoefte aan deze maatregelen de laatste jaren duidelijk toegenomen[15].

[7] De Beleidsonderzoekers, Gezond en veilig werken, december 2019, kamerstuk II, 25883 nr. 374 bijlage.
[8] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82309NED . De genoemde categorie zelfstandigen omvat ook zzp'ers met en zonder personeel en met meewerkend familielid.
[9] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82309NED.
[10] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp#:~:text=In%202019%20waren%20er%201,ers%20met%20467%20duizend%20toegenomen.
[11] Zie https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83157NED/table?dl=3673B.
[12] NEA 2019.
[13] De stijging in 2019 is vermoedelijk het gevolg van een methodologische aanpassing.
[14] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.
[15] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.

Nieuwe arbeidsrisico's. Het werk van nu lijkt niet meer op het werk van 100 jaar geleden. Werk en onze werkomgeving zal in de toekomst waarschijnlijk heel anders uitzien. In de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) 2018 is dit nader uitgewerkt. Zo speelt de verdergaande robotisering naar verwachting een belangrijke rol. Robots nemen steeds vaker zware of repeterende werkzaamheden over en maken werk efficiënter. Aan de andere kant brengt robotisering ook nieuwe risico's met zich mee die met de digitale samenleving te maken hebben.
De beroepsbevolking is van samenstelling veranderd. Dit leidt tot nieuwe en andere risico's. Vrouwen staan vaak bloot aan andere arbeidsrisico's dan mannen, reageren soms anders op arbeidsrisico's, hebben andere ziekten, werken meer in deeltijd en combineren vaker zorg- en werktaken. De toenemende levensverwachting en daarmee het toenemend aantal (hulpbehoevende) ouderen zorgt bovendien voor een groeiende vraag naar mantelzorg.[16] Met een 24-uurssamenleving vervaagt het verschil tussen dag- en nachtwerk. Langdurig werken in de nacht kan leiden tot meer slaapproblemen en metabole ziekten, zoals diabetes en hart- en vaatziekten en mogelijk tot meer kanker. De grenzen tussen werk en privé vervagen steeds meer, bijvoorbeeld doordat steeds meer mensen thuiswerken.
De oproep van het kabinet Rutte aan de werkgevers en de beroepsbevolking om met het oog op de beheersing van het Covid-19 virus zo veel mogelijk thuis te werken heeft ook allerlei gevolgen: minder files, minder reistijd voor werkenden, minder milieuvervuiling maar ook tot meer spanningen in (thuiszittende) gezinnen. Deze snelle omschakeling zal naar verwachting een blijvend effect hebben en kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Uit de aanvullende NEA enquête volgt dat het hebben van een goede werkplek voor thuiswerkers belangrijk is.[17]

Naleving door werkgevers van systeemverplichtingen. De werkgever heeft vanuit de regelgeving diverse algemene verplichtingen ten aanzien van te treffen maatregelen (systeembepalingen). Het gaat dan onder meer om het opstellen van een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) en bijhorend plan van aanpak, het geven van voorlichting over arbeidsomstandigheden aan de werknemers, en het aanstellen van een preventiemedewerker. Het behelst ook het contracteren van een arbodienst.

Tabel: Naleving systeembepalingen uit de Arbowet (bedrijven naar grootteklasse in %)

	2014	2016	2018
Contract Arbodienst /andere Arbodeskundige	72	75	80
Voorlichting en toezicht[18]	73	69	71
Overleg met OR of werknemers[19]	53	59	56
Aanwezigheid preventiemedewerker	43	47	54
Aanwezigheid RI&E	47	45	49

Bron: "Arbo in bedrijf", 2014, 2016 en 2018

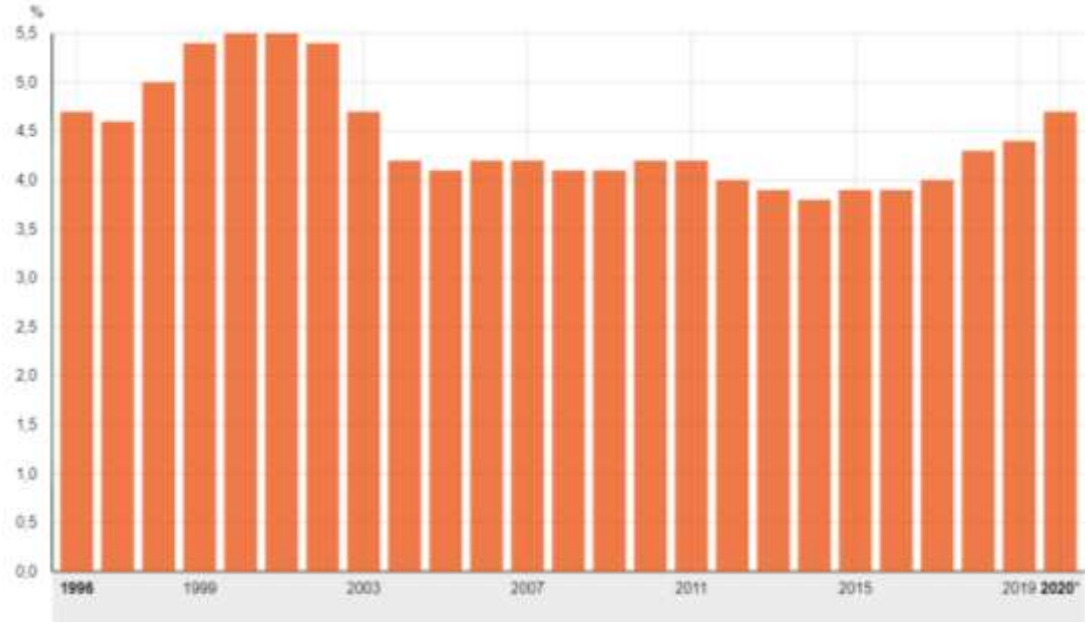
De naleving door werkgevers van in de tabel genoemde verplichtingen is licht toegenomen over de periode 2014 tot 2018. De inspectie SZW concludeerde dat de naleving van arbozorgverplichtingen verbetert, maar nog niet op voldoende niveau is. De grootste toename in naleving betreft bedrijven die een contract hebben met een arbodienst of arbokerndeskundige (80% van alle bedrijven in 2018 versus 72% in 2014) en de aanwezigheid van een preventiemedewerker (54% in 2018 versus 43% in 2014). Daarnaast is een lichte daling te zien bij bedrijven als het gaat om voorlichting en toezicht (71% van de bedrijven heeft dit in 2018 op orde in vergelijking met 73% in 2014). Er is een duidelijk verschil in naleving tussen kleine bedrijven en grote bedrijven. Zo vindt in 2018 bij 71% van de bedrijven met minder dan 10 werknemers voorlichting en toezicht plaats in vergelijking met 97% bij bedrijven met meer dan 100 werknemers. Ook het hebben van een contract met een arbodienst of een arbokerndeskundige scoort bij kleine bedrijven veel lager in 2018 (76%) vergeleken met

[16] SCP, Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040, 2019.
[17] Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)-Covid-19, januari 2021. Effecten en gevolgen Covid-19.
[18] Toezicht is controle op iets of iemand om te kijken of alles goed gaat, daarbij ingrijpen bij een onveilige situatie of overtreding, maar ook positieve feedback geven als werknemers veilig werken.
[19] Bedrijven met 50 of meer medewerkers zijn verplicht een ondernemingsraad (OR) in te stellen. Bedrijven met 10-50 personen waarvoor geen OR is ingesteld, zijn verplicht een personeelsvertegenwoordiging (PVT) in te stellen als de meerderheid van de werknemers hierom vraagt. Een bedrijf waar 10-50 personen werkzaam zijn en waar geen OR of PVT is ingesteld, is verplicht 2 personeelsvergaderingen (PV) per jaar te houden.

grote bedrijven (98%), evenals het verplichte overleg met de OR of werknemers (56% bij kleine bedrijven versus 90% in grote bedrijven). [20]

Langetermijn ontwikkeling ziekteverzuim. Het ziekteverzuimpercentage is het totale aantal dagen dat werknemers verzuimen in een jaar ten opzichte van het totale aantal beschikbare werkdagen. In 1990 bedroeg het ziekteverzuim 8%.[21] De overheid nam wettelijke maatregelen waarbij in de eerste twee (bij kleine bedrijven) respectievelijk eerste zes weken (grote bedrijven) door de werkgever het loon moest worden doorbetaald. Na die periode kwam de werknemer in de Ziektewet terecht. Waar in 1993 het ziekteverzuim nog 6,7 procent bedroeg, daalde het in 1994 (na inwerkingtreding van de Wet Terugdringing Ziekteverzuim) tot 5,5 procent. De gedachte achter deze regelgeving was de veronderstelling dat de werkgever meer zou inzetten op preventie en re-integratie als deze de eerste ziekteperiode zelf moest betalen.

Grafiek: Ontwikkeling ziekteverzuim in de periode 1996-2020



Bron: StatLine - Ziekteverzuimpercentage; (cbs.nl)

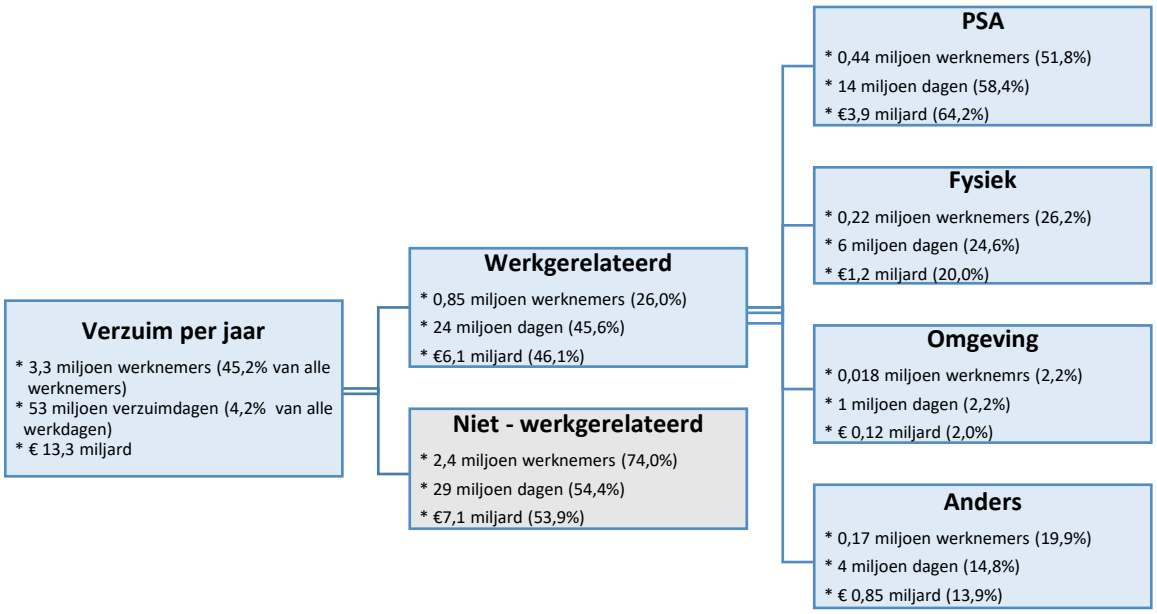
Nadat in 1996 de Ziektewet grotendeels was geprivatiseerd, daalde het verzuim verder tot 4,7 procent in 1996. Het ziekteverzuim steeg in 1998 en bleef onveranderd tot 2002, maar was nog altijd lager dan in 1993. Met de invoering van de Wet verbetering Poortwachter (2002) werd beoogd het langdurend ziekteverzuim te beperken. Deze wet verlangde dat de werkgever en de werknemer, zich samen met een arbodienst of een gecertificeerde bedrijfsarts, inspannen om de betreffende werknemer zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Werkgevers waren volledig verantwoordelijk voor de ziekteverzuimbegeleiding en re-integratie van zieke medewerkers. Na inwerkingtreding van de wet daalde het ziekteverzuim verder. Het ziekteverzuimpercentage is tussen 2004 en 2017 vrijwel niet veranderd. Na 2017 is een lichte stijging waar te nemen. Al met al kan geconstateerd worden dat financiële prikkels een aanzienlijk effect hebben op het ziekteverzuim.

Loondoorbetaling bij ziekte. De geschatte kosten van loondoorbetaling aan verzuimende werknemers bedragen jaarlijks ruim 13 miljard euro. Hiervan is €6 miljard werkgerelateerd.[22] In 2019 werd 42% van de verzuimdagen veroorzaakt door psychische klachten, overspannenheid en burn-out' die hoofdzakelijk werkgerelateerd waren[23]. Daarnaast is 41% van de verzuimdagen door psychische klachten gerelateerd aan het werk.

[20] Arbo in Bedrijf, 2018, kamerstuk II 25 833, nr. 353 12 juli 2020.
[21] LISV onderzoek in 2000.
[22] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407, p 139-40.
[23] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.

Wet werk inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De totale instroom in de WIA is de afgelopen jaren in aantallen toegenomen. Van 36.876 personen in 2014 tot 45.810 in 2019. Een groot deel van de stijging van de instroom is te verklaren als een gevolg van geïmplementeerd beleid en economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren.[24] Daardoor is het aantal mensen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt (WAO en WIA samen) als aandeel van het aantal verzekerden afgenomen. In 2014 was dit nog 8,1 per 100 verzekerden, in 2019 7,7. De uitval door arbeidsongeschiktheid is dus relatief gezien afgenomen. Hierbij moet wel opgemerkt dat dit deels een hoogconjunctuureffect is. Bij economische neergang zal het aantal verzekerden immers afnemen en hierdoor zal het aantal arbeidsongeschikten per 100 verzekerden op dat moment waarschijnlijk oplopen.

Figuur: Overzicht van geschatte jaarlijkse kosten van loondoorbetaling bij verzuim



Bron: Arbobalans 2020

Effecten van de verhoging van de pensioenleeftijd. Sinds 1 januari 2013 is de wettelijke AOW-leeftijd geleidelijk verhoogd van 65 jaar naar 66 jaar en 4 maanden in 2020. In 2022 zal de AOW-leeftijd met 3 maanden stijgen en komt in 2024 uit op 67 jaar. Daarna stijgt hij richting 2040 naar verwachting verder gerelateerd aan de levensverwachting van de bevolking. In 2006 lag de gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd van werknemers rond de 61 jaar. Dat steeg vanaf 2007 onder invloed van de gewijzigde regelgeving. Werknemers werden (effectief) gestimuleerd om langer door te werken. De gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd is aanzienlijk gestegen. Van 60,7 jaar in 2002, 62,7 in 2010 tot 65,1 jaar in 2019[25]. De participatie van oudere werknemers is flink verhoogd en het arbeidsleven flink verlengd.

Duurzame inzetbaarheid: door willen en kunnen werken. De mate waarin werknemers zeggen te willen en kunnen doorwerken, is indicatief voor duurzame inzetbaarheid. Gezond blijven en het benutten van kennis en vaardigheden van werkenden zijn belangrijke factoren van duurzame inzetbaarheid voor werkenden. Wie duurzaam inzetbaar is, is beter in staat om in het huidige én toekomstige werk goed te (kunnen) blijven functioneren. In onderstaande tabel wordt aangegeven, per leeftijdscategorie en opleidingsniveau, tot welke leeftijd men door zou willen werken en tot welke leeftijd men daadwerkelijk doorwerkt.

Over de hele linie blijkt de leeftijd tot waarop men door wil of kan werken, te stijgen. Het valt op

[24] https://www.uwv.nl/overuwv/Images/stijging-wia-instroom.pdf
[25] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/47/werknemers-bij-pensionering-voor-het-eerst-gemiddeld-boven-65-jaar.

dat hoger opgeleiden tot op hogere leeftijd door willen en kunnen werken. De stijging van het kunnen doorwerken is groter bij hoger opgeleiden (0,7) dan bij werknemers met een lage opleiding (2010: 64,8 en 2019: 65,1, een stijging van 0,3).
De leeftijd tot waarop de huidige werknemers van 55 jaar en ouder aangeven door te willen en te kunnen werken, verschilt tussen sectoren. In een aantal sectoren zoals de informatie- en communicatiesector, de financiële dienstverlening, zakelijke dienstverlening en het openbaar bestuur denken werknemers gemiddeld langer te kunnen doorwerken dan dat ze willen. Het omgekeerde is het geval in de gezondheidszorg en de landbouw. In het onderwijs is de gemiddelde leeftijd tot welke werknemers zeggen te kunnen en willen doorwerken, ongeveer gelijk

Tabel: Doorwerken (in leeftijd) en opleidingsniveau

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Door willen werken (55-65-jarigen)	64,8	65,0	65,0	65,0	65,1	65,2
Laag (<=Vbo)	64,9	65,0	65,1	65,0	65,2	65,3
Midden (Havo-Mbo)	64,6	64,9	64,9	64,8	64,9	65,0
Hoog (Hbo-WO)	64,9	65,1	65,0	65,2	65,2	65,3
Door kunnen werken (55-65 jarigen)	65,2	65,4	65,3	65,2	65,4	65,7
Laag (<=Vbo)	64,8	65,1	64,8	64,6	64,9	65,1
Midden (Havo-Mbo)	65,0	65,1	65,1	64,9	65,1	65,4
Hoog (Hbo-WO)	65,7	65,9	65,9	66,1	66,2	66,4
Arbeidsparticipatie totaal	64,9	65,4	65,8	66,7	67,8	68,8

Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, periode 2014-19, CBS/TNO en StatLine - Arbeidsdeelname; kerncijfers (cbs.nl)

Kosten van werkgerelateerde aandoeningen. Werken kan gezondheidsproblemen veroorzaken. Gezondheidsproblemen vergroten de kans op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, en dat brengt kosten met zich mee voor zowel de werkende, de werkgever als voor de maatschappij[26]. Het betreft:

- Verlies aan tijd en kwaliteit van leven door ziekte en uitval. In Nederland overlijden jaarlijks ongeveer 4.100 mensen als gevolg van blootstelling aan belastende factoren op het werk, waarvan ongeveer 3.000 als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.[27] Een nog groter aantal wordt ziek als gevolg van deze blootstelling of krijgt te maken met verminderde vruchtbaarheid of schadelijke effecten voor het nageslacht.
- Kosten van medische behandeling, aanpassingen, salarisverlies na verzuim voor de werknemer, maar ook arbeidsongeschiktheidsuitkering en ondersteuning voor de maatschappij. Door het werk ziek geworden werknemers kunnen geconfronteerd worden met kosten van medische behandelingen die niet worden vergoed door de zorgverzekeraar[28]. Blootstelling aan gevaarlijke stoffen en andere omgevingsfactoren op het werk leiden, ook na pensionering, tot hoge zorgkosten.
- Loondoorbetaling bij ziekteverzuim, verlies van productiviteit, kosten verzuimbegeleiding en arbodienstverlening voor de werkgever. Werkgevers kunnen ook te maken krijgen met kosten als gevolg van presenteïsme (productieverlies bij ziek doorwerken) en kosten voor het vervangen van personeel en verzuimbegeleiding.

Nederland in Europees perspectief. Elke Europese lidstaat heeft een arbostelsel ingericht passend bij de nationale context. De verschillen tussen de stelsels zijn aanzienlijk. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de uitkomsten van ESENER III, een monitor onder een groot aantal bedrijven in de EU[29]. In vergelijking met andere lidstaten worden in Nederland aanzienlijk vaker specifieke deskundigen als bedrijfsartsen, psychologen en ergonomen ingezet; ongevalsdeskundigen daarentegen minder. Nederlandse bedrijven blijken regelgeving vaker als complex te beschouwen

[26] Arbobalans 2018, tabel 2.13, p. 57, kamerstuk II, 25883, nr 340.
[27] Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018.
[28] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407, p 38.
[29] ESENER III, EU OSHA 2020.

(51%) dan in de Europese Unie (38%).[30] Het aantal bezoeken van inspecties aan bedrijven lijkt in Nederland het laagst. Het aantal bedrijven dat de laatste 3 jaar is bezocht bedraagt in Nederland 15%; in de Europese Unie ligt dat op 41%[31]. Verder is het aantal dodelijke slachtoffers bij ongevallen in Nederland het laagst; 0,8 per 100.000 werknemers versus 2,1 gemiddeld in de Europese Unie[32].

Wat betreft de ervaren blootstelling aan arbeidsrisico's lijkt de situatie in Nederland beter dan in de overige lidstaten[33]. Nederlandse werknemers zeggen vaker dat het werk een positieve invloed heeft op hun gezondheid, dat ze minder emotioneel uitgeput zijn (een belangrijk aspect van burn-out) en dat ze meer bevlogen zijn in hun werk. Ook geven Nederlandse werknemers aan dat ze kunnen doorwerken tot een hogere gemiddelde leeftijd. Nederlandse werknemers zeggen wel vaker dan werknemers in de rest van Europa te maken te hebben met verbaal geweld, vernederend gedrag, fysiek geweld en discriminatie op het werk. Dat agressie relatief vaker voorkomt is deels verklaren doordat het aantal dienstverlenende functies in Nederland hoger ligt dan gemiddeld in Europa.

Met een ziekteverzuimpercentage van 4% zit Nederland boven het gemiddelde van de EU-landen (3%). Verschillen tussen de lidstaten kunnen voortkomen uit verschillen in de financiële compensatie bij ziekmelding, in de sociaal-demografische kenmerken van de beroepsbevolking en in de sectorale opbouw van de werkgelegenheid en daarmee samenhangende belastende arbeidsomstandigheden. Voor arbeidsongevallen met minimaal vier dagen verzuim zit Nederland met bijna 1.400 ongevallen per 100 duizend werknemers iets onder het gemiddelde van de 28 EU-landen. Het aantal dodelijke arbeidsongevallen is in Nederland het laagst van alle Europese landen. Daarnaast beschikken Nederlandse bedrijven relatief vaak over procedures gericht op agressie en geweld op het werk, pesten op het werk en bij bedreiging of misbruik door cliënten.

Conclusie. De arbeidsmarkt is sterk veranderd. Vergeleken met tien jaar terug zijn er nu meer werkenden met een flexibele arbeidsrelatie. Ook het aantal zzp'ers is flink gestegen. Deze veranderende arbeidsmarkt heeft effect op arbeidsomstandigheden, en dus ook voor zowel werkgever als werknemer. Het beschermingsniveau van werkenden is het afgelopen decennium grofweg gelijk gebleven. Op specifieke punten hebben zich wel substantiële wijzigingen voorgedaan zoals bijvoorbeeld de toename van werkdruk. Andere risico's zijn langdurig beeldschermwerk, emotioneel en/of fysiek zwaar werk.
Kleine bedrijven hebben aanzienlijk meer moeite om de wettelijke bepalingen na te leven. Zij blijven achter bij het nemen van preventiemaatregelen. Niet alleen wat betreft de materiele risico's. Het geldt ook voor systeembepalingen als bijvoorbeeld het beschikken over een risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E), het plan van aanpak, en het aanstellen van een preventiemedewerker. Ook het beschikken over een basiscontract met een arbodienst of een gecertificeerd deskundige voor het adviseren van de werkgever over preventie en verzuimbegeleiding is vaak niet geregeld. Werknemers in deze bedrijven hebben daarmee een lager beschermingsniveau. Veel kleine bedrijven zijn zich vaak niet bewust van hun verplichtingen en zijn vaak ook niet in staat de weg te vinden op dit punt. Complexe regelgeving over de deskundige ondersteuning lijkt één van de onderliggende factoren.
De verhoging van de AOW-leeftijd heeft het arbeidsleven flink verlengd. Dit heeft ook effect op het duurzaam inzetbaar maken en houden van werkenden. Dat gaat vaak goed, maar soms zijn er ook knelpunten. Gezondheidsproblemen (die zich vaker voordoen op latere leeftijd) verhogen de kans op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Dat brengt kosten met zich mee voor zowel de werkende, de werkgever als voor de maatschappij. De loondoorbetaling bij arbeidsgerelateerde ziekten werd in 2018 op ongeveer €6 miljard per jaar geschat.

[30] Beleid op gebied van arbeid en gezondheid: Nederland en overig EU. ESENER-3. TNO, 25 maart 2021.
[31] ESENER III, EU OSHA 2020.
[32] ESAW 2018.
[33] European working conditions survey, 2015. EUROFOUND, Dublin.

3. De uitkomsten van de nationale consultatie

In het kader van het opstellen van de Arbovisie 2040 is een dialoog gevoerd met zoveel mogelijk belanghebbenden, organisaties en overige betrokkenen. Hiertoe zijn meer dan 20 (video)bijeenkomsten georganiseerd in verschillende fasen. Het consultatietraject voor het ontwikkelen van de Arbovisie 2040 is langs drie sporen uitgevoerd. Als eerste stap is in het voorjaar van 2020 een groot aantal (virtuele) bijeenkomsten georganiseerd. Die waren gericht op het breed ophalen van opvattingen en ervaringen van personen actief op de werkvloer (werkgevers, werknemers, preventiemedewerkers, arbodienstverleners). Het ging met name om het in kaart brengen van ervaren knelpunten en gewenste verbeteringen. Daarnaast werden specifieke bijeenkomsten georganiseerd met deskundigen op het gebied van de thema's stelsel, preventie, deskundige ondersteuning, bevorderen naleving, kennis, arbeidsrisico's, en toekomstverkenningen. Ook is een publieksconsultatie gehouden via het Arboportaal. Het publiek had de gelegenheid input te geven voor het opzetten van de Arbovisie 2040.

Verder zijn stakeholderorganisaties gevraagd om een schriftelijke bijdrage te leveren met hun opvattingen over de Arbovisie 2040. Deze position papers zijn in videobijeenkomsten toegelicht, en op het Arboportaal beschikbaar gesteld. Zowel van de algemene bijeenkomsten als van de focusgroepen zijn verslagen beschikbaar op het Arboportaal (zie bijlage 1 voor de belangrijkste punten uit de bijeenkomsten en bijlage 2 voor een overzicht van links naar de verslagen op het Arboportaal). De consultatie heeft veel materiaal opgeleverd waarbij sommige suggesties meermaals werden genoemd (zie hierna).

Rode draden uit de consultatie:

- Meer benadrukken van de samenhang tussen arbobeleid met duurzame inzetbaarheid. Arbeid als positieve factor;
- Aandacht ook richten op de individueel werkende. In verband met veranderende arbeidscontracten overwegen van individuele persoonlijk budgetten voor persoonlijke ontwikkelingen/ duurzame inzetbaarheid. Overwegen nieuwe wetgeving op persoonlijke inzetbaarheid;
- Werkgevers en werknemers blijven eerstverantwoordelijk, maar overheid/anderen hebben ook een rol;
- Meer eigen verantwoordelijkheid voor opdrachtgevers/bedrijven;
- Bescherming bieden aan alle categorieën werkenden ongeacht contractvormen/ iedereen die werkt (zzp'er, flexwerkers, arbeidsmigranten);
- Intensiever ondersteunen van het mkb;
- Inzetten van steviger instrumenten dan voorlichting;
- Voorkomen versnippering kennisontwikkeling/betere coördinatie kennisontwikkeling;
- Onderwijs over gezond en veilig werken in het mbo;
- Meer aandacht voor jongeren (kennisoverdracht, onderwijs, andere kijk op wereld);
- Meer bevorderen van substitutie van gevaarlijke stoffen;
- Vaker meten van individuele blootstelling aan gevaarlijke stoffen;
- Actief meedoen in de EU: prioriteit level playing field voor gevaarlijke stoffen/ carcinogenen;
- Betere samenwerking tussen arboprofessionals en met de reguliere gezondheidszorg;
- Grotere rol toekennen aan de preventiemedewerker;
- Alle werkenden moeten toegang hebben tot de bedrijfsarts;
- Een grotere rol voor ondernemingsraden/personeelsvertegenwoordiging in bedrijven;
- Meer kennis over de factor arbeid in de reguliere zorg;
- De financiële band tussen de bedrijfsarts/arbodienst en de werkgever moet losser;
- Hybride (overheid en markt) financiering van kennisontwikkeling;
- Marktwerking is niet altijd het beste beleidsinstrument om in te zetten op arbo-terrein
- Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) (met name werkdruk en burn-out) is nu het grootste probleem;
- Anticiperen op nieuwe risico's zoals bijvoorbeeld de gevolgen van robotisering en kunstmatige intelligentie of technostress;

4. Waar staan we nu? Ontwikkelingen in beleid

De gedachten over effectief arbeidsomstandighedenbeleid zijn sinds het begin van de 21e eeuw aan veranderingen onderhevig geweest (zie ook bijlage 3). Met de uitvoering ervan zijn ervaringen opgedaan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meest belangrijke (knel)punten. Die worden ook in de context geplaatst van maatschappelijke ontwikkelingen.

4.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het arbostelsel

De evaluatie van de beleidsagenda 2012. Naar aanleiding van de evaluatie van wijzigingen van de Arbowet in 2005 en 2007 zijn in 2012 hoofdlijnen voor arbobeleid tot 2020 (Arbo 2020) geformuleerd. Ook werd de arbobeleidsagenda 2012 opgesteld die in de jaren daarna geïmplementeerd is. Deze agenda ging uit van een terugtredende overheid. In een periode van bezuinigen op overheidsuitgaven was het beleid gericht op het efficiënter laten functioneren van het bestaande stelsel voor gezond en veilig werken. De agenda werd gedomineerd door de gedachte van zelfregulering en doelsturing en door een grote bezuinigingsopdracht. De opbrengsten zijn geëvalueerd.[34] Daaruit blijkt dat de in de beleidsagenda voorgenomen maatregelen in het algemeen zijn uitgevoerd. De resultaten bleven op onderdelen wel achter. Het beschermingsniveau van de werknemers is in deze periode volgens de onderzoekers grofweg gelijk gebleven. De nadruk in de beleidsagenda lag op efficiency en toedeling van verantwoordelijkheden. Het merendeel van de inspectiecapaciteit werd ingezet op handhaving (reactief toezicht) mede vanwege de beoogde zelfregulering.[35] De terughoudende opstelling van de overheid heeft weliswaar geleid tot een kostenbesparing, maar werkgevers en werknemers hebben deze 'ruimte' niet ingevuld.
De onderzoekers adviseren dat de overheid niet alleen in moet zetten op zelfregulering en andere zachte instrumenten als voorlichting. Deze instrumenten bereiken vaak alleen die werkgevers en werknemers die tóch al actief met arbeidsomstandigheden bezig zijn. Ook wordt geconcludeerd dat op een aantal dossiers de afgelopen jaren weinig voortgang is geboekt doordat de partijen tegenover elkaar stonden. De overheid vertrouwde voor het oplossen van deze vraagstukken op het overlegmodel. In de komende periode moet de overheid zich steviger opstellen wat betreft interventies en ambities. Ondanks alle inspanningen overlijden elk jaar 4.100 mensen door arbeidsgerelateerde ziekten en ongevallen. Daarnaast hadden 245.000 personen in 2019 een ongeval tijdens het werk, en verzuimden 114.000 personen als gevolg van dat ongeval ten minste een dag.[36]

Arbodiensten, marktwerking en liberalisering. De verplichte aansluiting van een werkgever bij een arbodienst voor onder meer het adviseren van de werkgever over verzuimbegeleiding en de toetsing van de –RI&E is in 1994 ingevoerd. Het werd door nogal wat bedrijven als een dure plicht ervaren (zie bijlage 3). De arbodienst had als taak de werkgever te ondersteunen bij de uitvoering van het preventie- en verzuimbeleid en had een belangrijke rol om (financiële) verzuimrisico's voor de werkgever te beperken. In de beginfase (eind jaren '90) waren vrijwel alle werkgevers aangesloten bij een arbodienst. Veel kleine bedrijven wisten niet goed hoe zij een contract konden sluiten. Deze werden deels 'verzameld' door verzekeraars die een (indirect)contract regelden. Bij arbodiensten is de nadruk komen te liggen op verzuimbegeleiding en re-integratie en niet op preventie. In 2005 werd de 'maatwerkregeling' geïntroduceerd, waarbij bedrijven onder condities de mogelijkheid hadden de afname van arbodienstverlening anders in te richten. De oude regels golden daarna als 'vangnetregeling'. Bedrijfsartsen konden nu zelfstandig de markt op. Als gevolg van deze keuzemogelijkheden werd de inkoop van arbodienstverlening voor werkgevers complexer en werd meer gebruik gemaakt van tussenpersonen die overeenkomsten regelden. De interpretatieranden van de regelgeving werden opgezocht. Er werden soms praktijken gehanteerd die werknemers als onheus ervaarden. Bovendien werd (mede als gevolg van de complexiteit van de regels) de aansluitingsplicht bij een arbodienst maar beperkt gehandhaafd door ISZW. De bedrijfsarts werd steeds meer verweten alleen de belangen van de werkgever te behartigen. In dit licht is in 2017 de

[34] Evaluatie arbobeleidsagenda en Arbovisie 2040, 17 februari 2020. Kamerstuk II, 22883, nr. 374.
[35] De Beleidsonderzoekers, Gezond en veilig werken, december 2019, kamerstuk II, 25883 nr. 374 bijlage.
[36] TNO, Arbobeleid in de praktijk, kamerstuk II, 25883, nr. 374, bijlage, p 149.

Arbowet gewijzigd. Dat heeft tot een verbetering van de situatie geleid.[37] De vraag is of een eenduidiger regeling naast de dienstverlening ook de preventie kan verbeteren.

De staat van de arbeidsgerelateerde zorg. De maatschappelijke baten van een goed werkende bedrijfsgezondheidszorg zijn groot. Het draagt bij aan een gezonde en duurzaam inzetbare beroepsbevolking en ook aan het betaalbaar houden van de sociale zekerheid en de zorgkosten. Dit systeem staat echter onder druk. De instroom in de bedrijfsartsenopleiding ligt op een te laag niveau. Het Capaciteitsorgaan adviseert dat er jaarlijks 250-260 bedrijfsartsen opgeleid moeten worden om over 12-18 jaar evenwicht op de arbeidsmarkt te realiseren. Met de huidige instroom van 55-75 bedrijfsartsen wordt dit niet gehaald. Hierdoor is een tekort aan bedrijfsartsen ontstaan.

De financiering vanuit de markt van de opleiding tot bedrijfsarts lijkt een belangrijk knelpunt te zijn. De Kwaliteitstafel bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde (KT) constateert in haar advies dat het tekort aan bedrijfsartsen en de verbetering van het kennis- en kwaliteitsbeleid alleen effectief kan worden aangepakt als de overheid meebetaalt[38]. Zij is van mening dat veranderingen alleen mogelijk zijn met een vorm van financiering waaraan zowel uit het private domein als uit het publieke domein wordt bijgedragen. Met extra financiering vanuit de overheid zou recht worden gedaan aan het publieke belang van een kwalitatief hoogstaande bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde. Ook de commissie Heerts[39], de Long Alliantie Nederland (LAN)[40] en de artsenfederatie (KNMG)[41] kwamen tot vergelijkbare conclusies.

Het tekort aan bedrijfs- en verzekeringsartsen leidt tot risico's voor de gezondheid en de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Bedrijfsartsen kunnen als gevolg van het tekort onvoldoende bijdragen aan hun wettelijke taak op het gebied van preventie. Overigens is de belangrijkste taak voor bedrijfsartsen op dit moment gelegen in de advisering aan de werkgever en de werknemer bij verzuim. Dat is het gevolg van het feit dat door het inschakelen van bedrijfsartsen het eerdere systeem van ziektewetuitkeringen met financiële prikkels (sancties) in het loon van werknemers bij verzuim kon worden losgelaten.[42] Mede door de inzet van de bedrijfsarts is het niveau van het ziekteverzuim teruggedrongen. Dit onderstreept het belang van voldoende bedrijfsartsen. Het ontbreken daarvan leidt tot grote risico's voor de uitvoering van de regelgeving voor het beheersen van het verzuim en de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Een betere samenwerking tussen de arbeidsgerelateerde zorg en de reguliere zorg kan voordelen opleveren. Contact tussen huisarts en bedrijfsarts blijkt in de praktijk lastig. In de reguliere zorg wordt vaak niet gevraagd naar een mogelijke relatie met het werk van een patiënt. Er ontbreekt kennis op het gebied van arbeidsgerelateerde klachten en van arbeid als gezondheid bevorderende factor hetgeen de re-integratie van werkenden kan belemmeren. Dit is (deels) toe te schrijven aan de gescheiden (financierings-)systemen voor de arbeidsgerelateerde zorg en de reguliere zorg.

Een ander knelpunt in de arbeidsgerelateerde zorg is de rol van de andere (kern)deskundigen. Worden de juiste deskundigen op het juiste moment ingeschakeld? Dat geldt ook voor de rol en positie van de andere kerndeskundigen. Ook in deze beroepsgroepen kunnen tekorten ontstaan, onder meer als gevolg van vergrijzing en onbekendheid met de opleiding.

Verder is er de vraag of de rol van een preventiemedewerker wel duidelijk en stevig genoeg? In Nederland is ervoor gekozen geen nadere eisen aan de preventiemedewerker te stellen, terwijl dat in veel Europese lidstaten juist wel het geval is. Een versterking van die rol zou kunnen bijdragen aan meer preventie op de werkvloer.

[37] Cliënttevredenheidsonderzoek arbodiensten 2020, Ipsos, maart 2021.
[38] Advies Kwaliteitstafel Gezond aan het werk, ieder zijn deel, oktober 2020.
[39] Commissie Vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten, 'Stof tot nadenken', 2020.
[40] Longalliantie Nederland (LAN).
[41] De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG).
[42] In Nederland speelt de bedrijfsarts een rol in de verzuimbegeleiding en re-integratie van zieke werknemers. Werkgevers en werknemers hebben dus groot (financieel) belang bij voldoende bedrijfsartsen. Dat kan tot uitdrukking kan worden gebracht in de financiering van opleidingen en kennisontwikkeling.

Evaluatie van de wetswijziging Arbowet 2017. De wetswijziging van de Arbowet uit 2017 beoogde de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts te verbeteren, de betrokkenheid van werkgevers en werknemers te vergroten en meer aandacht te hebben voor preventie. Uit de evaluatie bleek dat de invoering van het (éénduidige) basiscontract de naleving heeft bevorderd[43]. Tachtig procent van de werkgevers beschikt over een contract. Ook is er een verbetering opgetreden als het gaat om de mogelijkheid tot het brengen van een bezoek aan de werkplek voor de bedrijfsarts. Bovendien is er een second opinion mogelijk voor werknemers en is een toename te zien in het overleg tussen bedrijfsarts, preventiemedewerker en personeelsvertegenwoordiging. Ook is enige verbetering opgetreden als het gaat om advisering door de bedrijfsarts over preventie aan de werkgever. De meer eenduidige regels rondom het (basis)contract lijken bij te dragen aan een goede naleving door werkgevers. Een verdere aanscherping van minimumeisen aan de dienstverlening ligt voor de hand om de kwaliteit ervan te verbeteren. De positie van de bedrijfsarts en de arbodienst blijven ook de komende periode punt van aandacht.

Haperende naleving van regelgeving. Werkgevers blijken het nog steeds lastig te vinden om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, ondanks alle ondersteuning die wordt geboden. De meeste werkgevers en deskundigen blijken weliswaar intrinsiek gemotiveerd om van hun bedrijf een veilige en gezonde plek te maken, maar zien arboregelgeving daar niet altijd als praktisch middel voor.[44] Nederlandse werkgevers lijken de regelgeving vaker als complex te ervaren dan werkgevers in andere EU-lidstaten.[45] Bedrijven in het midden- en kleinbedrijf hebben vaak geen kennis van hun verantwoordelijkheden en weten vaak niet hoe ze vraagstukken moeten aanpakken. Dit geldt in het bijzonder bij het werken met gevaarlijke stoffen. In het bedrijf heeft men niet altijd de juiste kennis beschikbaar. Werkgevers reageren vooral op de actualiteit en voeren de wettelijke verplichtingen meestal los van elkaar uit. Arbobeleid is daardoor in de praktijk dan ook vaak geen cyclisch proces. Zo wordt er bijvoorbeeld onvoldoende gebruik gemaakt van de RI&E, een preventiemedewerker en een arbodienst. Actieve brancheorganisaties kunnen het inzicht van de werkgever in het cyclische proces ten goede komen. Deze ontbreken echter vaak voor het midden- en kleinbedrijf.

Dat verplichtingen uit de Arbowet vaak niet worden nageleefd, blijkt uit rapportages van ISZW en Capgemini.[46] [47] Ook de commissie Heerts bepleit in haar advies een meer sluitende aanpak rond de verplichtingen uit de Arbowet[48]. Voor werkgevers moet het vanzelfsprekend worden om een risico-inventarisatie & evaluatie (RI&E) op te stellen, net als het stellen van bedrijfsgrenswaarden, het voeren van een registratie van gevaarlijke stoffen en een blootstellingsregistratie. Bij de inkoop van nieuwe producten moet nadrukkelijker rekening worden gehouden met gezondheidsrisico's door in producten verwerkte gevaarlijke stoffen. Publieke opdrachtgevers kunnen bij aanbestedingen zich ervan vergewissen of opdrachtnemers de arboregels naleven.

In Nederland wordt gewerkt met het systeem van arbo-catalogi waarbij branches zelf aangeven hoe zij invulling geven aan de toepassing van wettelijke bepalingen. ISZW toetst dan of de beschreven maatregelen in overeenstemming zijn met de (bedoeling van de) regelgeving. Aan dit systeem blijken in de praktijk nogal wat bezwaren te kleven. Zo heeft slechts de helft van alle branches een catalogus geformuleerd. Vaak worden catalogi na afloop van de geldigheidstermijn niet opnieuw ingediend. Tegelijkertijd is naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak de toets door ISZW 'strenger' geworden, waardoor het moeilijker is arbo-catalogi tot stand te brengen. Tegen deze achtergrond is het wenselijk de inzet van dit beleidsinstrument te evalueren, en indien nodig te (her)overwegen.

In vergelijking met andere Europese lidstaten werkt ISZW met een relatief klein aantal inspecteurs op arboterrein. Er worden relatief gezien dus ook minder inspecties bij werkgevers uitgevoerd.[49] In 2011 is de keuze gemaakt om met minder inspecteurs te werken.[50] Hieraan ligt onder meer ten

[43] Aanbieding evaluatie wijziging Arbowet 2017, kamerstuk II, 25 883, nr 392.
[44] TNO, Arbobeleid in de praktijk, kamerstuk II, 25883, nr. 374, bijlage.
[45] ESENER III, 2020.
[46] Arbo in bedrijf 2018, kamerstuk II 25 833, nr 353, 12 juli 2020.
[47] Eindrapport Evaluatie wijzigingen Arbowet, Capgemini Invent, 28 april 2020.
[48] Commissie Vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten, 'Stof tot nadenken', 2020.
[49] ESENER III, 2020, EU OSHA.
[50] Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015, kamerstukken II, 32500-XV-75, 2011.

grondslag de gedachte dat het bewerkstelligen van een maatschappelijk effect ook met andere instrumenten kan worden bereikt dan alleen inspecteren.[51] In een stelsel met een grote verantwoordelijkheid voor individuele werkgevers en werkenden (en ook een grote rol voor sociale partners om bijvoorbeeld binnen een branche of sector afspraken te maken over de wijze waarop zij invulling geven aan verplichtingen van de Arbowet), vormt het toezicht van de Inspectie SZW het sluitstuk.
Vanaf 2017 is de capaciteit van de Inspectie SZW op het arboterrein beperkt uitgebreid. Deze uitbreiding was onder andere gericht op het herstellen van de balans (50/50) tussen enerzijds het aantal ongevalsonderzoeken en ander reactief werk en anderzijds de risico-gestuurde actieve inspectieprogramma's en inspecties met Brzo-partners. De uitbreiding is in lijn met de grote verantwoordelijkheid van sociale partners en werkgevers en werkenden en ook ingegeven door de groei van de arbeidsmarkt en de grotere complexiteit van de economie. Deze keuze heeft plaatsgevonden in een periode van heroriëntatie op de rol van de overheid (zie ook bijlage 3). De vraag is wel of de vergrote ruimte voor sociale partners ook heeft geleid tot het nemen van meer verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken, ook bij de individuele werkgevers en werkenden, en of deze keuze per saldo goed heeft uitgepakt.

Het motiveren van werkgevers tot het nemen van preventieve maatregelen. De kern van het arbeidsomstandighedenbeleid is dat werkgevers preventieve maatregelen treffen. In de praktijk schiet het nemen van maatregelen er nog weleens bij in. Zeker als een (kleine) werkgever weinig gelegenheid ervaart zich te verdiepen in arbobeleid of onwetend is over zijn verplichtingen. Een manier om werkgevers te motiveren door te laten zien dat preventie loont. Het is belangrijk dat een werkgever inziet dat de kosten voor het treffen van preventieve maatregelen ook baten met zich mee kan brengen. Een complicatie is dat de baten van het beschikken over gezonde werknemers niet altijd volledig bij de werkgever terecht komen maar bijvoorbeeld ook bij een toekomstige werkgever of bij de samenleving. Een werkgever maakt in zijn afweging dan snel meer kosten dan dat hij er op korte termijn voordeel uit haalt.[52] Omdat in Nederland gekozen is om de loondoorbetaling van zieke werknemers voor de eerste twee jaar bij de werkgever te laten, zal deze balans voor een werkgever vaker positief uitpakken.[53] [54] Goed preventief arbobeleid draagt immers bij aan een effectief verzuimbeleid. De veronderstelling is echter dat werkgevers deze voordelen onvoldoende in hun afweging betrekken. Het kan zinvol zijn meer prikkels in te bouwen. De vraag is in hoeverre werkgevers hun handelen (uitsluitend) afstemmen op een kosten-baten afweging. Dit veronderstelt een altijd calculerende werkgever.

Het compenseren van arbeidsgerelateerde aandoeningen. Helaas worden nog steeds veel werkenden ziek door blootstelling aan arbeidsrisico's of komen er zelfs aan te overlijden. Dit leidt vaak tot aanzienlijke inkomensderving. Inkomensverlies wordt in Nederland deels gedekt door de WIA. Een aanvullende (succesvolle) private schadeclaim bij een (ex) werkgever is complex, langdurig en kostbaar. Het aantal toegekende claims is gering. In de meeste gevallen is de oorzaak niet volledig bewijsbaar of is de werkgever niet meer bekend. Dit geldt zeker bij de schadeafhandeling van aandoeningen veroorzaakt door blootstelling aan gevaarlijke stoffen zoals bijvoorbeeld Chroom-6. Tegen deze achtergrond, en gezien de schrijnende situatie van slachtoffers van gevaarlijke stoffen, heeft het kabinet op advies van de commissie Vergemakkelijking schadeafhandeling, besloten om voor werkenden die hierdoor ernstig ziek zijn geworden, een regeling te treffen waarbij een algemene tegemoetkoming kan worden toegekend.[55]

De rol van de ondernemingsraad. De ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel 50 of meer personen werkzaam zijn, is verplicht een ondernemingsraad (OR) in te stellen. Een belangrijk recht van de OR is het instemmingsrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten van de ondernemer tot vaststelling, wijziging of intrekking van diverse regelingen (artikel 27 WOR). Zo vallen onder meer voorgenomen besluiten ten aanzien van regelingen op het gebied van de

[51] ILO-verdragen. Kamerstuk 29427, nr 103, vergaderjaar 2014-2015, 2 maart 2015
[52] Ronald Coase, The Problem of Social Cost, 1960.
[53] In diverse verkiezingsprogramma's worden voorstellen gedaan om deze periode in te korten.
[54] De keerzijde hiervan is dat werkgevers minder snel vaste contracten aanbieden.
[55] Kabinetsreactie 13 juli 2020 op het advies van de Commissie Heerts.

arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim of re-integratiebeleid onder het instemmingsrecht en moeten dus goedkeuring krijgen van de ondernemingsraad (of een eventueel ingestelde personeelsvertegenwoordiging (PVT)). Het gaat bijvoorbeeld om de inhoud en uitvoering van de risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E); het instemmen met de persoon en de positie van de preventiemedewerker; en het kiezen van een arbodienstverlener en het mede vormgeven van de inhoud van het contract; en de organisatie van de bedrijfshulpverlening. In de periode 2010-2018 is het percentage bedrijven met een OR of een PVT (bij 50-99 werknemers) afgenomen. Van 89% in 2010 naar 75% in 2018, en voor de PVT van 65% naar 53%. Door deze teruggang worden belangrijke beslissingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze voor een arbodienst of bedrijfsarts, minder in samenspraak met de werknemers uitgevoerd.

De rol van de opdrachtgever. Het begrip 'Verantwoord opdrachtgeverschap' raakt langzaam steeds meer bekend onder opdrachtgevers. In sectoren waar sprake is van uitbesteed werk neemt het draagvlak voor verantwoord opdrachtgeverschap in relatie tot veilig en gezond werken bij de aanbesteding, uitvoering en evaluatie van de opdracht en waarin maatregelen worden genomen om gezond en veilig werken te waarborgen weliswaar toe maar is feitelijk nog erg beperkt. Er is aanzienlijke vooruitgang te boeken. Het oppakken hiervan ligt primair bij opdrachtgevers. TNO monitort de stand van zaken en ontwikkelingen sinds 2016[56]. De monitor geeft aan dat zzp'ers, kleine en grote bedrijven de vraagstukken op hun eigen manier oplossen. Belangrijke voorwaarden voor een verantwoorde opdracht zijn bijvoorbeeld inspraak in de ontwerpfase van een opdracht, voldoende tijd en budget, veilig materiaal en de juiste opleiding om het werk goed uit te kunnen voeren. Meer bewustwording en het aanbieden van specifieke kennis en vaardigheden aan opdrachtnemers en opdrachtgevers kan helpen om de situatie te verbeteren. De vraag is wel of dit voldoende effect zal hebben en of een steviger wijze van interveniëren (bijvoorbeeld nadere regelgeving) niet te prefereren valt.

4.2. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De impact van flexibele arbeidsrelaties. Er is een forse toename in variëteit aan arbeidscontracten, maar welke impact heeft deze ontwikkeling op de gezondheid van werkenden? De SER signaleert dat het stelsel van gezond en veilig werken een gelijk beschermingsniveau voor alle werkenden beoogt, maar dat de praktijk is dat er verschillen bestaan[57]. Die hangen samen met het werk en voorzieningen zoals de toegang tot de bedrijfsgezondheidszorg. De SER gaat ook in op de platformeconomie.[58] Commerciële platforms die vraag en aanbod van werk bij elkaar brengen bieden ook kansen. Ze vormen een snelle manier om aan werk te komen, ook als dat door opleiding of achtergrond moeilijk is. Bovendien bieden ze meer keuze en gemak voor consumenten.
Er zijn echter ook risico's aan verbonden. Vooral voor diegenen die weinig opleiding genoten hebben. Zij zijn afhankelijk van het platform om werk te krijgen, ze werken vaak voor lage tarieven en moeten veel uren maken. De arbeidsrelaties van platformwerkers en van zzp'ers in het algemeen, zijn vaak niet duidelijk. Zijn ze werknemer of (zelfstandige) ondernemer? De SER beveelt aan om hierover snel besluiten te nemen om de gezondheid en veiligheid van deze groep te bevorderen.

De commissie Regulering van Werk constateert dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in banen moet worden geleid, en adviseert een overzichtelijk stelsel van contractvormen te creëren waarbij wendbaarheid, duidelijkheid, weerbaarheid en wederkerigheid uitgangspunten zijn[59]. De commissie geeft aan dat werk essentieel is voor onze economische welvaart, ons sociale welbevinden en de maatschappelijke samenhang. Ook stelt ze vast dat de huidige regels rondom werk onvoldoende passen bij de wereld van werk anno 2020. Dit bedreigt het economisch verdienvermogen van Nederland en zorgt ervoor dat groepen werkenden structureel zijn aangewezen op onzeker en laag kwalitatief werk. Nederland moet daarom volgens de commissie werken aan een herontwerp van de

[56] TNO, Verantwoord opdrachtgeverschap in Nederland, derde monitor, 2020 (zie Arboportaal).
[57] SER-verkenning, 'Diversiteit Arbeidsrelaties en Arbeidsomstandigheden', 2019.
[58] Commissie Platformeconomie en Werk, *Hoe werkt de platformeconomie?* Advies 20/09, oktober 2020: www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/platformeconomie-hoe-werkt.pdf.
[59] Commissie Regulering van Werk, Eindrapportage, 23-01-2020. https://reguleringvanwerk.archiefweb.eu/#archive.

regels en voorzieningen rondom werk op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en persoonlijke ontwikkeling tijdens de loopbaan. De commissie wijst ook op het belang van investeren in het ondersteunen en begeleiden van uitkeringsgerechtigden door gemeenten om tot een inclusievere arbeidsmarkt te komen.

Wat betekent de toename van flexibele arbeidsrelaties nu voor werkenden? De belangrijkste conclusie is dat werkenden met een flexibele arbeidsrelatie meer op zichzelf zijn aangewezen voor wat betreft hun gezondheid en veiligheid dan gewone werknemers. Er ontbreekt een werkgever die maatregelen treft en toezicht houdt. Ook voorzieningen als bijvoorbeeld de toegang tot een bedrijfsarts ontbreken. Met de toename van het aantal flexibele contracten komen steeds meer werkenden in deze precaire positie. Meer mogelijkheden voor eigen regie kan mogelijk een bijdrage leveren aan de oplossing. De vraag is echter in hoeverre het reëel is om dit van alle werkenden met een flexibele arbeidsrelatie te verwachten.

Arbeidsmigratie. In Nederland werken veel arbeidsmigranten in sectoren als de land- en tuinbouw, de voeding en de bouw of in de logistieke sector. Zij dragen daarmee bij aan de Nederlandse economie. In 2018 waren er 532.660 arbeidsmigranten[60], gedefinieerd als EU-burgers die in Nederland komen werken. Zij bevinden zich vaak in kwetsbare posities op de arbeidsmarkt en hebben vaker een laag loon. Ook hebben zij meestal een tijdelijk contract en zijn voor hun werk afhankelijk van uitzendbureaus. Daarbij komt dat deze groep werkenden vaak onvoldoende in staat is haar eigen belang te bewaken. Taalbarrières, beperkte sociale netwerken en de afhankelijkheid van de werkgever qua huisvesting en/of transport en zorgverzekering maken de risico's voor arbeidsmigranten extra groot. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten[61] heeft twee adviezen uitgebracht. Het eerste advies bevat aanbevelingen om de situatie van arbeidsmigranten op korte termijn te verbeteren en hen beter tegen Covid-19 te beschermen.[62] Het tweede advies bevat aanbevelingen om de structurele misstanden op de langere termijn aan te pakken door onder andere de werk- en leefomstandigheden te verbeteren en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten tot de werkgever te verkleinen[63].

Technologisering, intensivering en robotisering van werk. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) agendeert met haar rapport "Het betere werk". De nieuwe maatschappelijke opdracht de thema's 'goed werk voor iedereen' en 'intensivering van werk' [64]. Goed werk is essentieel voor de brede welvaart in ons land, zowel voor de economie als voor de sociale samenhang. De WRR ziet drie ontwikkelingen die de toekomst van werk bepalen: technologisering van werk, flexibilisering van werk en intensivering van werk. Bij technologisering van werk gaat het om potentieel vergaande gevolgen voor de omvang en aard van het werk zoals digitalisering en robotisering van arbeid. Waar het gaat om het bevorderen van samenwerking tussen mens en machine vindt de WRR complementariteit cruciaal. Bij flexibilisering van werk gaat het om de afname van het aantal vaste contracten en de toename van flexwerk. Bij intensivering van werk gaat het om de verandering van de snelheid en de aard van het werk. Deze ontwikkelingen bepalen niet alleen voor de hoeveelheid werk en voor wie werkt, maar ook voor de kwaliteit van werk. Hiervoor is volgens de WRR nog te weinig aandacht.

4.3. Ontwikkelingen ten aanzien van de risico's

Toename van burn-outklachten. Gezondheidsklachten van werknemers als gevolg van blootstelling aan arbeidsrisico's zijn in de afgelopen jaren grofweg gelijk gebleven. Psychosociale klachten nemen daarentegen elk jaar toe. In veel organisaties is werkdruk een groot probleem. Langdurige werkstress kan tot burn-out(klachten) en verzuim leiden. Het aantal werknemers met burn-out klachten (1,3 miljoen) is hoog. Verzuim door werkstress en werkdruk kost werkgevers €3,1

[60] Zie CBS migrantenmonitor 2018. Het betreft hier werknemers.
[61] Onder voorzitterschap van Emile Roemer.
[62] Zie Eerste aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
[63] Zie Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten komt met tweede advies | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
[64] WRR rapport, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht, 2020.

miljard per jaar [65]. Burn-outklachten kennen vaak meerdere oorzaken.[66] Om te zorgen dat de balans tussen belasting en belastbaarheid van werkenden verbetert, wordt de komende jaren ingezet op brede maatschappelijke samenwerking en op een programmatische en preventieve aanpak met verschillende partijen en vanuit verschillende domeinen.[67]

Blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Blootstelling aan stoffen op het werk vindt vaak gedurende vele jaren plaats. De (ernstige) gezondheidseffecten worden echter vaak pas later duidelijk, soms zelfs pas na pensionering. Werken met gevaarlijke stoffen blijft een punt van zorg. Keer op keer blijken werkgevers grote moeite hebben om (gestructureerd) te werken aan de bescherming van hun werknemers tegen nadelige gezondheidseffecten van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Veel (kleinere) werkgevers lijken geen weet te hebben van hun verplichtingen of vullen deze onvoldoende in en weten niet hoe aan kennis te komen.[68] Zij hebben problemen met het stellen van bedrijfsgrenswaarden en de registratie, ontsluiting, overdracht, toegang en bewaring van (blootstellings-)gegevens. Het blootstellingsregister (voor carcinogene, mutagene en reprotoxische stoffen), het medisch dossier en de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) moeten veel meer in samenhang worden bezien.[69]
De vraag komt op of in hoeverre met name kleine werkgevers meer dan nu het geval is moeten worden ondersteund; bijvoorbeeld kan worden gedacht aan nadere (wettelijke) bepalingen voor (specifieke) deskundige ondersteuning.

Impact trends op veilig en gezond werken. Het ministerie van SZW heeft samen met TNO en RIVM[70] gekeken naar welke trends en ontwikkelingen mogelijk een rol gaan spelen en impact kunnen hebben op veilig en gezond werken in de toekomst. Met de blik op 2050 is gekeken waar werkgevers en werknemers rekening mee moeten houden. Er zijn ontwikkelingen geïnventariseerd die waarschijnlijk zullen plaatsvinden en die van invloed zullen zijn op gezond en veilig werken. Het gaat om ontwikkelingen die betrekking hebben op werkenden, de werkorganisatie en maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Kunstmatige intelligentie en informatiestress/technostress komen als meest reëel en invloedrijk naar voren, gevolgd door de 24/7 economie, nieuwe (duurzame) energie, flexibel werken en robotisering. Over een aantal decennia zal ons werk er anders uitzien. Verdergaande robotisering zal hierbij een belangrijke rol spelen. Robots nemen steeds vaker zware of juist repeterende werkzaamheden over en maken werk efficiënter. Dit is een kans, maar brengt ook eigen, nieuwe risico's voor de gezondheid met zich mee.

Privacy en digitalisering. De digitalisering van de samenleving heeft gevolgen voor de waarde van werk. De SER heeft gewezen op de ethische aspecten en het belang van werknemers bij bescherming van hun privacy in hun verkenning om biomonitoring en sensoring te benutten ten bate van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Daarbij is gekeken naar biomonitoring in relatie tot gevaarlijke stoffen op de werkplek.[71] Het positieve effect van het kunnen meten van gevaarlijke stoffen uit de werkomgeving in het lichaam kan botsen met ethische aspecten en het belang van werknemers bij bescherming van hun privacy. Of biomonitoring en sensoring een bijdrage kunnen leveren aan gezond en veilig werken zal in hoge mate van de context afhangen.
Het Rathenau Instituut heeft onderzocht wat nieuwe mogelijkheden voor het meten, analyseren en feedback geven aan werkenden betekenen voor de kwaliteit van werk.[72] Zij keken daarbij naar drie centrale dimensies van dit begrip (inkomsten, arbeidsmarktzekerheid en werkomgeving) en ook naar bredere maatschappelijke en ethische aspecten. Als een organisatie te veel oog heeft voor het efficiënt inzetten van werkenden dan kan de inzet van deze middelen leiden tot hoge werkdruk en de professionele autonomie van werkenden beperken. Digitale monitoring kan daarmee ten koste gaan van het welbevinden op het werk. Het Rathenau Instituut geeft aan dat voor de verdere

[65] NEA 2018, CBS en TNO.
[66] Eindrapport Oorzaken, gevolgen en risicogroepen van burn-out, TNO, 3 december 2020.
[67] Kamerbrief Aanpak psychosociale arbeidsbelasting, 11 januari 2021.
[68] TNO, Arbobeleid in de praktijk, kamerstuk II, 25883, nr. 374, bijlage.
[69] Praktijkbeeld van de omgang met arbeidsgerelateerde (medische) gezondheidsrisico's, Capgemini, 2017, kamerstuk II, 25 883, nr 327.
[70] J. Middelaar, et al, "Samen met stakeholders een kennisagenda ontwikkelen voor 'Veilig en Gezond werken. in 2030", Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 2019; 32 (4) p 132-140.
[71] SER, Advies "Biomonitoring en sensoring: gezondheid en privacy op de werkvloer centraal", juni 2020.
[72] Rathenau Instituut, Werken op waarde geschat, april 2020.

discussie het investeren in actief toezicht en in handhaving belangrijke uitgangspunten zijn, en dat ook extra aandacht besteed moet worden aan de aanpak van werkdruk.

Wendbaarheid om (nieuwe) arbeidsrisico's efficiënt aan te pakken. Ontwikkelingen als digitalisering en robotisering van werk, flexibilisering van de arbeidsmarkt en intensivering van werk zijn van invloed op het arbobeleid. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met demografische en technologische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen (nieuwe) arbeidsrisico's opleveren, die tijdig gesignaleerd moeten worden om adequaat te kunnen reageren. Het arbobeleid moet efficiënt kunnen inspelen op deze en andere toekomstige ontwikkelingen. Daarbij hoort het uitvoeren van periodieke inventarisaties gericht op het in beeld brengen van nieuwe arbeidsrisico's, van nieuwe (kennis)ontwikkelingen en het verspreiden van nieuwe preventieve toepassingen.

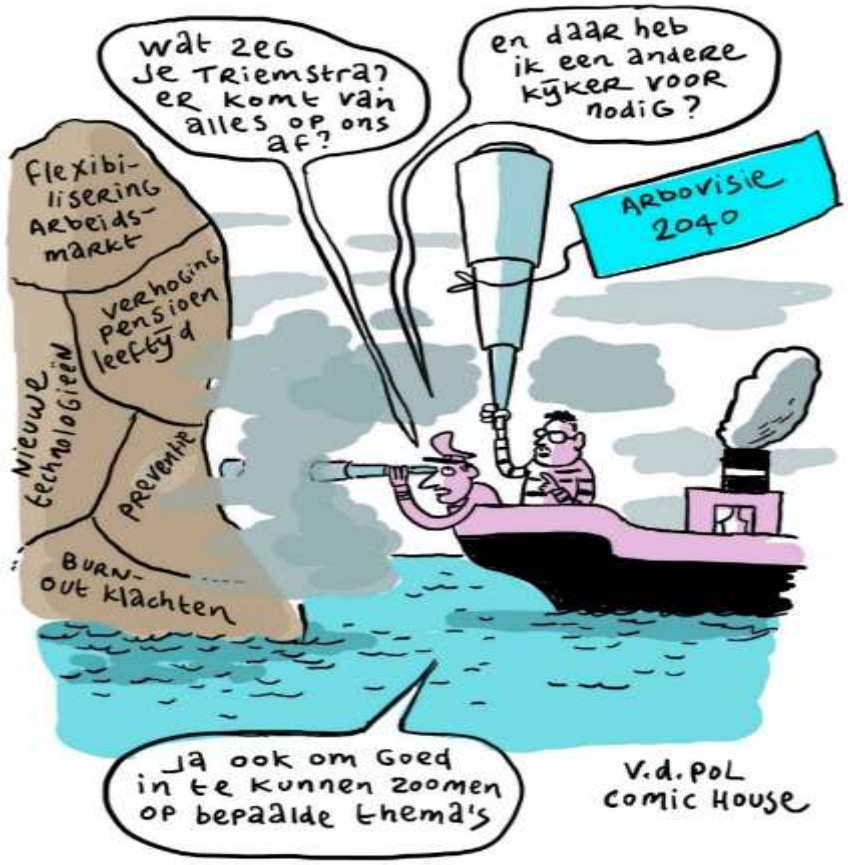
4.4. Internationale ontwikkelingen

Europese ontwikkelingen. Gezondheid en veiligheid op het werk is een gebied waarop de EU de grote impact heeft. De Europese kaderrichtlijn legt de belangrijkste beginselen van het arbobeleid vast en is de basis voor specifieke Europese richtlijnen. Daarnaast wordt op Europees niveau gewerkt aan de ontwikkeling van goede praktijken en kennisuitwisseling hierover tussen lidstaten. De lidstaten hebben zich hiertoe verplicht in het kader van het focal point netwerk van EU OSHA. Ook worden de arbeidsomstandigheden in de lidstaten periodiek gemonitord op niveau van de EU waardoor ook onderlinge vergelijkingen (benchmarking) mogelijk zijn. Dit zal de komende jaren worden voortgezet.
Iedere vijf jaar evalueert de Commissie de praktische uitvoering in de lidstaten van het juridische kader voor veiligheid en gezondheid op het werk. De laatste evaluatie bevestigt dat de EU-wetgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk over het algemeen doeltreffend en geschikt is voor het beoogde doel. Tegelijkertijd zijn er uitdagingen die moeten worden aangepakt. De Europese Commissie formuleert momenteel een strategisch kader voor de periode 2021-2027 met daarin opgenomen beleidsvoorstellen. Er worden waarschijnlijk voorstellen aangekondigd voor modernisering van een aantal bestaande richtlijnen en voor grenswaarden voor kankerverwekkende stoffen waaronder een herziening voor asbest, en een voorstel voor thuiswerken. De Commissie zal waarschijnlijk inspelen op de veranderende manier van werken als gevolg van de COVID-19 pandemie. Mogelijk worden er ook voorstellen gedaan voor het tegengaan van psychosociale arbeidsbelasting (werkstress), fysieke belasting, gendergerelateerd geweld op werk en het recht op onbereikbaarheid. Verbetering van de arbeidsomstandigheden is overigens een speerpunt van het Europees Parlement. Met verschillende initiatieven en opinies proberen zij de Europese Commissie te bewegen tot het doen van voorstellen voor wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de recent verschenen resolutie op het recht van onbereikbaarheid van werknemers.

Europese regelgeving dekt inmiddels vrijwel alle grotere risico's af, met uitzondering van de risico's van blootstelling aan schadelijke stoffen. Hier is nog veel te doen. Een efficiënte werkwijze bij de voorbereiding van Europese grenswaarden, het tot stand brengen van meer en betere beschermende grenswaarden (waaronder een aanscherping van de grenswaarde voor blootstelling aan asbest), en de implementatie ervan op de werkvloer zijn belangrijk.

International Labour Organisation. Naast regelgeving vanuit de Europese Unie is er ook een substantiële hoeveelheid regelgeving in het kader van de International Labour Organisation (ILO). Een deel van de ILO-verdragen is door Nederland geratificeerd. Dit houdt in dat deze in de nationale regelgeving worden verwerkt en dat er door SZW op periodieke (jaarlijkse) basis verslag over wordt gedaan.
Een recent tot stand gekomen verdrag betreft Verdrag 190 over het tegengaan van geweld en intimidatie op de werkvloer. Naar verwachting voldoet Nederland in principe al aan de verplichtingen van dat nieuwe verdrag, dat op 25 juni 2021 in werking zal treden. Het verdrag is bindend voor de lidstaten die het ratificeren. In Nederland is het overleg gestart met sociale partners over de ratificatie van het verdrag.

In 2019 is de 'ILO Centenary Declaration for the future of work' aangenomen. Daaruit volgt een discussie over het toevoegen van het terrein van gezond en veilig werken aan het ILO-raamwerk van "fundamental principles and rights at work". Nederland ondersteunt het streven om het terrein van gezond en veilig werken te beschouwen als één van de 'fundamental principles and rights at work'. Het is belangrijk dat er standaarden zijn die leiden tot een effectievere bescherming van werknemers en een beter internationaal gelijkwaardig speelveld ten aanzien van de concurrentie op arbeidsomstandigheden. Na besluitvorming in ILO-verband bestaat de mogelijkheid dat gezond en veilig werken in de toekomst onderdeel uitmaakt van nieuwe vrijhandelsverdragenonderhandelingen c.q. preferentiële toegangssystemen. De aanname van gezond en veilig werken als één van de fundamentele rechten kan leiden tot een toename in rapportageverplichtingen en mogelijke druk om alsnog verdragen te ratificeren die Nederland niet eerder geratificeerd heeft. Belangrijk voor Nederland is dat de normen van de ILO niet afwijken van datgene wat in de Europese Unie is bepaald en dat er maximale vrijheid is in de uitwerking van het principe en instrumentkeuze.
Verder is een herziening voorzien van regelgeving op het gebied van biologische gevaren in het kader van het up to date houden en bijwerken van bestaande ILO-regelgeving naar de stand der tijd en techniek. Dit gaat naar verwachting spelen in de komende jaren tot 2023/2024.



5. Analyse

De hiervoor gepresenteerde ontwikkelingen in cijfers, rapporten, adviezen en in beleid laten een gedifferentieerd beeld zien. Enerzijds is het beschermingsniveau van de werkenden de afgelopen 10 jaar grofweg gelijk gebleven.[73] Anderzijds zijn specifieke problemen ontstaan waarvoor nog oplossingen gevonden moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om de forse toename aan psychosociale klachten (burn-out, sociale onveiligheid). Ook de door werkgevers ervaren complexiteit van de arboregelgeving en in het bijzonder de regelgeving bij het werken met gevaarlijke stoffen vragen om aandacht. Verder leidt een geringe naleving van systeemverplichtingen tot problemen in bedrijven, bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken van een goede RI&E. Andere (potentiële) problemen die zijn ontstaan betreffen de toename van de diversiteit in arbeidscontractsoorten, een tekort aan bedrijfs- en verzekeringsartsen en de recente sterke toename van het thuiswerken. Wat zijn nu de kernproblemen?

De kern van het arbobeleid is het *voorkomen* van schade aan de gezondheid van werkenden door arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten en arbeidsongevallen. Daar is alle reden voor gezien de 4.100 dodelijke slachtoffers per jaar en de 114.000 arbeidsongevallen met verzuim[74] [75]. Veel werkgevers van kleinere bedrijven hebben moeite om op systematische wijze preventiemaatregelen te nemen en ervaren de arboregelgeving als complex. Werkgevers laten zich voor het nemen van preventieve maatregelen maar beperkt adviseren door externe deskundigen (arbodienst of gecertificeerde deskundige). Zij maken veelal wel gebruik van adviesdiensten voor de verzuimbegeleiding van zieke werknemers. Zij investeren dus meer aan de achterkant dan aan de voorkant. Voor bedrijven die onvoldoende presteren op preventie zijn er onvoldoende prikkels om dat wel te doen.

Werkenden die niet beschikken over een vast arbeidscontract zijn vaak minder beschermd. De mate van bescherming tegen arbeidsrisico's is niet 'contractneutraal'[76] [77]. Werkenden zijn ook steeds vaker individueel aan het werk en actief op een andere locatie dan waar het bedrijf is gevestigd. De vraag is hoe in deze situaties het beschermingsniveau van werkenden te borgen en welke rol de werkende zelf daarbij kan spelen. Deze zal een actievere rol moeten pakken voor de eigen preventie.

Werknemers die ziek zijn geworden door het werk en/of bijzondere voorwaarden nodig hebben om weer (snel) aan het werk te gaan, ontberen vaak adequate zorg**.** Vanuit de reguliere zorg is weinig aandacht voor de werksituatie die zowel oorzaak van een aandoening kan zijn alsook een belemmerende factor om snel te re-integreren. Dit terwijl het verrichten van werk juist kan bijdragen aan sneller herstel (arbeid als medicijn). De kloof tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg ligt hier mede aan ten grondslag. Verder is er sprake van een oplopend tekort aan bedrijfsartsen die beschikbaar zijn voor de deskundige ondersteuning. Dit kan ertoe leiden dat op termijn de wettelijke taken van verzuimbegeleiding en advisering over preventie niet meer (adequaat) kunnen worden uitgevoerd voor bedrijven. Dat kan ook tot ernstige problemen leiden bij de uitvoering van Wet verbetering poortwachter, de Wet loondoorbetaling bij ziekte, en andere wettelijke regelingen.

De naleving van wettelijke bepalingen blijft achter zeker waar het systeembepalingen betreft. Veel werkgevers ontberen kennis om op systematische wijze te werken aan het doorvoeren van preventieve maatregelen. Zeker op het gebied van werken met gevaarlijke stoffen weten (kleine) werkgevers vaak niet welke verplichtingen zij hebben en hoe ondersteuning in te huren. Een actieve ondersteunende brancheorganisatie ontbreekt vaak voor het midden- en kleinbedrijf.

De ervaringen met het COVID-19 virus hebben duidelijk gemaakt dat het nodig is om snel en adequaat in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe risico's. Daarvoor is een zekere wendbaarheid van het stelsel nodig, die nu niet is ingebed in het systeem. De verwachting is dat de

[73] De Beleidsonderzoekers, Gezond en veilig werken, december 2019, kamerstuk II, 25883 nr. 374 bijlage.
[74] Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018.
[75] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.
[76] SEO Economische Onderzoek: Keuzes in sociale zekerheid, 2019.
[77] HR Praktijk, Wetboek van Werk 2025, Financieel Dagblad, 24 juni 2019.

komende jaren door nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe risico's zullen ontstaan, die zo vroeg mogelijk gesignaleerd en aangepakt moeten kunnen worden.

Een geheel ander vraagstuk betreft de rollen die stakeholders vervullen. De overheid heeft in elk geval een rol wat betreft het maken van regelgeving en handhaving. De toepassing en aansturing van andere beleidsinstrumenten vindt vooral plaats door de overheid. Denk aan de ontwikkeling van kennis, het dissemineren ervan en het organiseren van voorlichtingscampagnes en bij het systeem van certificatie- en accreditatie is de overheid eindverantwoordelijk voor de werking van het systeem. Een uitzondering hierop betreft de deskundige ondersteuning van werkgevers. Die is zo geregeld dat werkgevers zelf de kosten dragen voor de ingehuurde dienstverlening en de (gecertificeerde) kerndeskundigen zelf (of diens werkgever zoals een arbodienst) financieren de opleiding. Dit deelsysteem wordt momenteel vrijwel geheel aan de markt overgelaten en de wetgeving op dit gebied is geliberaliseerd door afwijking van het basissysteem (de zogenoemde vangnetregeling) mogelijk te maken. Dit leidt tot een grote diversiteit in de aard van de diensten en de kwaliteit ervan.

6. Hoe nu verder tot 2040? De hoofdlijnen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de stand van zaken op het arbobeleidsterrein geanalyseerd. Hieruit volgt dat aanpassingen nodig zijn om het stelsel toekomstbestendig(er) te maken. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe het stelsel kan worden vernieuwd. Eerst worden de nieuwe visie en ambities gepresenteerd. Daarna wordt ingegaan op de hoofdlijnen voor de Arbovisie 2040. Deze geven richting aan het veranderingsproces en worden beknopt omschreven. Een nadere uitwerking in concrete voorstellen wordt hier niet gedaan. Dat komt in de volgende fase van het proces waarbij in samenspraak met stakeholders een uitgewerkte beleidsagenda 2022-2025 wordt opgesteld.

6.2 Visie

Op basis van de gesprekken met de stakeholders en de analyse van (wetenschappelijke) rapporten, studies, cijfers en ontwikkelingen is onderstaande visie opgesteld.

In 2040 is werken goed voor de gezondheid en het welbevinden van de beroepsbevolking en daarmee ook voor de productiviteit, de economie en de kwaliteit van leven in Nederland.
Ofwel: we kunnen zeggen 'werken is gezond' en de belasting en belastbaarheid van werkenden is meer in balans.

Werkgevers, werkenden, de overheid, opdrachtgevers en andere spelers werken ieder vanuit hun eigen rol aan de maatschappelijke opgave van een duurzaam inzetbare beroepsbevolking. Daarmee wordt bijgedragen aan de productiviteit van bedrijven, de volksgezondheid en het beheersbaar houden van de (maatschappelijke) kosten die voortvloeien uit arbeidsgerelateerde aandoeningen.

Nederland biedt een goed klimaat voor gezond en veilig werken.

6.3 Ambities

De visie vormt de spreekwoordelijke stip op de horizon voor de ontwikkeling van het arbeidsomstandighedenbeleid in de context van een breed welvaartsbegrip. Om de visie te bewerkstelligen zijn twee ambities geformuleerd.

De eerste ambitie is om een trendbreuk te bewerkstelligen in het aantal mensen met negatieve gezondheidseffecten door het werk, het aantal arbeidsongevallen, en daarmee het (arbeidsgerelateerde) ziekteverzuim. Daardoor zullen de maatschappelijke kosten die hieruit voortvloeien significant verminderen. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de cijfers al jaren min of meer stabiel zijn. Om te bereiken dat in 2040 werken goed is voor de gezondheid en het welbevinden van de beroepsbevolking moeten deze cijfers omlaag. De tweede ambitie is om een aanzienlijke bijdrage te leveren aan de duurzame inzetbaarheid van de Nederlandse beroepsbevolking. In de consultatie van stakeholders kwam het belang van de inzet op duurzame inzetbaarheid nadrukkelijk naar voren. Dit onderwerp vormt een verbinding naar bredere gezondheidsthema's waarmee wordt aangesloten bij de maatschappelijke beweging om vitaliteit, werkplezier en preventie meer centraal te stellen en zo voortijdige uitval te voorkomen.[78] [79] Dit betekent voor 2040:

- Voor werkenden: gezond, veilig en met plezier werken, ook bij een oplopende pensioenleeftijd. Meer regie op de eigen duurzame inzetbaarheid, zodat werkenden ook na hun pensioen nog in goede gezondheid actief kunnen zijn.
- Voor werkgevers: een duurzaam hogere overall productiviteit voor bedrijven. Waarbij werkenden als 'human capital', ofwel als 'waarde' en niet als 'kosten', op de balans staan.

[78] In het Nationaal Preventieakkoord (2018) is opgenomen dat 75 procent van de Nederlanders in 2040 aan de beweegrichtlijnen voldoet.
[79] Zie ook Vitaal bedrijf.

Verder voorkomen dat onveiligheid en ongezondheid leidt tot uitval of verzuim en kosten voor de individueel werkenden en de maatschappij. Daarmee wordt invulling gegeven aan een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid met meer aandacht voor preventie.
- Voor de maatschappij: een gezondere en vitale werkzame bevolking met hogere kwaliteit van leven en lagere maatschappelijke kosten van ongezondheid en onveiligheid.

Om deze ambities waar te kunnen maken en te komen tot een toekomstbestendig stelsel zijn de komende jaren verschillende aanpassingen en vernieuwingen nodig. Om deze veranderingen te structureren en om verder richting te geven aan het proces, zijn zeven hoofdlijnen geïdentificeerd.

6.4 Hoofdlijnen voor verandering

Om Arbovisie 2040 en de gestelde ambities door te voeren zijn fundamentele veranderingen nodig. Op basis van gesprekken met stakeholders, de analyse van de cijfers, en de ontwikkelingen en discussies op arboterrein worden zeven hoofdlijnen onderscheiden:

1. Meer focus op preventie
2. Meer mogelijkheden eigen regie voor werkenden
3. Structureel aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg
4. Een verbetering in de naleving van de wet- en regelgeving
5. Een flexibel en adaptief arbostelsel en arbobeleid
6. Een verbeterde kennisinfrastructuur en implementatie van kennis in de praktijk
7. Passende en effectieve verantwoordelijkheidsverdeling

Deze hoofdlijnen moeten verder worden uitgewerkt in een Beleidsagenda 2022-2025. In de blokjes onder iedere hoofdlijn worden alvast enkele belangrijke denkrichtingen voor de invulling van de beleidsagenda gegeven. Deze vormen een eerste aanzet en worden ingevuld samen met sociale partners, stakeholders en andere departementen, op basis van advies van de SER en de besluitvorming over de hoofdlijnen van de Arbovisie door een het kabinet.

6.4.1. Meer focus op preventie

De kern van het arbobeleid is het voorkomen van gezondheidsklachten door het werk. Het adagium ‘voorkomen is beter dan genezen’ geldt hier. Er is nog winst te behalen door preventie voorop te stellen zodat werkenden tijdens hun loopbaan lang gezond, veilig en met plezier kunnen blijven werken zonder bijvoorbeeld te moeten instromen in de WIA. Toch is de aandacht voor preventie geen vanzelfsprekendheid. Er wordt maar betrekkelijk weinig geïnvesteerd in preventie. Dit hangt onder meer samen met het feit dat:

- de opbrengsten en de kosten van preventie in de tijd ver uiteen liggen. Zij komen voor een groot deel ook niet (geheel) ten goede aan de investerende partij. De kosten gaan daardoor vaak voor de baten uit en een vorm van vereffening voor gemaakte kosten ontbreekt.
- de focus ligt op zorg in plaats van op preventie. Zo blijkt dat de inzet van de bedrijfsarts voornamelijk op verzuimbegeleiding ligt en minder op preventie. Bovendien is primaire preventie (het voorkomen van blootstelling aan arbeidsrisico’s zoals het wegnemen van machinelawaai of blootstelling aan een kankerverwekkende stof) de expertise van andere deskundigen.
- de marktwerking in de arbodienstverlening niet heeft geleid tot het afnemen van meer preventiediensten door werkgevers maar wel tot ondoorzichtigheid van de dienstverlening. Onderlinge samenwerking tussen deskundigen of arbodiensten blijft ook achter.
- de stimuleringsprogramma’s die zijn uitgevoerd en de informatie die is verspreid om het risicobewustzijn te verbeteren en handelingsperspectief te bieden, zijn ontoereikend gebleken om het midden- en kleinbedrijf te bereiken.

Wat is nodig om ervoor te zorgen dat meer aan preventie wordt gedaan zodat (arbeidsgerelateerde) ziekte, verzuim en uitval wordt voorkomen? Allereerst zijn meer effectieve (financiële) prikkels voor werkgevers nodig om te investeren in preventie. Preventie vraagt inzet op meer punten dan alleen verzuimbegeleiding van zieke werknemers. Er is meer nodig aan de voorkant van het proces. Werkgevers en opdrachtgevers kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen door het stellen van eisen aan een gezonde en veilige uitvoering van het werk. Ook kan worden samengewerkt met

partijen om arbeidsgerelateerd ziekteverzuim en/of uitval te koppelen aan het afdwingen van preventiemaatregelen.

Uit te werken in Beleidsagenda 2022-2025:

- Breed onderzoek naar effectieve prikkels (zowel positieve als negatieve) voor preventie (voor zowel werkgevers als werkenden) en om verantwoord opdrachtgeverschap te bevorderen. Nader uit te werken in scenario's/voorstellen die handelingsperspectief bieden (via cao's, business case benadering, etc).
- Stimuleren van verbeterde samenwerking tussen verschillende partijen, zoals tussen de arboprofessionals onderling en tussen arboprofessionals en de reguliere zorg (VWS-SZW).
- Het verkennen van de mogelijkheden voor een betere toerusting van de preventiemedewerker.
- Een grotere rol voor bronbeleid in de volle breedte van het arbobeleid, bijvoorbeeld 'safe by design', 'safe by education' en substitutie.

6.4.2. Meer mogelijkheden voor eigen regie voor werkenden

Werkenden moeten meer mogelijkheden krijgen om zelf regie te voeren over hun eigen gezondheid en inzetbaarheid, zonder dat dit de werkgever ontslaat van verantwoordelijkheid. Het is een belangrijke opgave om de gezondheid en de duurzame inzetbaarheid van álle werkenden beter te borgen en daarmee een trendbreuk te realiseren. Daarbij moet worden uitgegaan van het feit dat de mens maar één gezondheid heeft en alleen goed inzetbaar is voor zover de gezondheid dat toelaat. Nu werkverbanden sterk wijzigen en deel van de werkenden sneller van baan wisselt of meerdere opdrachtgevers heeft, is het belangrijk dat werkenden zelf de mogelijkheid hebben om regie te houden over hun eigen gezondheid. Zeker nu er steeds meer technische ontwikkelingen zijn die monitoring van allerlei gezondheidsaspecten mogelijk maken (denk aan apps, sensors en trackers). Daarmee kan de individuele werkende, mits daartoe in staat gesteld en ondersteund, een actieve(re) rol spelen bij de bescherming van de eigen (mentale en fysieke) gezondheid op de werkvloer en bij hun eigen duurzame inzetbaarheid in verschillende levensfases. Meer dan voorheen is de werkende op deze manier (al dan niet samen met de medezeggenschap) in staat om alert te zijn op gezondheids- en veiligheidsrisico's op de eigen locatie (op de thuiswerkplek of op de werkplek buitenshuis) en daarmee een goed geïnformeerde gesprekspartner voor de werkgever. Bovendien kan de arbodienstverlening en preventie meer gepersonaliseerd worden. Belangrijke randvoorwaarden daarbij zijn het borgen van de privacy van de gegevens van de individuele werkende en adequate ondersteuning zeker voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De ambitie is dat in 2040 alle werkenden meer regie kunnen nemen over hun eigen gezondheid en veiligheid en dat zij meer kunnen investeren in hun (duurzame) inzetbaarheid.

Wat is er nodig om de eigen regie van werkenden te kunnen versterken? Alle werkenden (inclusief zzp'ers, platformwerkers, en werkenden met andere contracten) moeten de mogelijkheid hebben om zelf (mede) invulling te geven aan hun veiligheid en gezondheid. Daarvoor is toegang tot arbozorg voor alle werkenden en mogelijkheden tot ondersteuning van belang, zeker voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Ook kan bekeken worden of de medezeggenschap, rekening houdend met de wettelijke mogelijkheden, daarin een rol kan spelen. Daarbij kan van nieuw ontwikkelde instrumenten gebruik worden gemaakt.

Dit ontslaat de werkgever niet van zijn verantwoordelijkheid en zorgplicht. Integendeel: de werkgever dient de werkende hierin te faciliteren. Daarbij kan gedacht worden aan het voeren van een actief beleid op duurzame inzetbaarheid, gericht op jong en oud, op kwetsbare groepen (waaronder starters, migranten, laaggeschoolden, uitzendkrachten en chronisch zieken) waarbij rekening wordt gehouden met omstandigheden en wensen van werkenden in de verschillende fasen van hun leven en hun loopbaan. Tegelijkertijd moeten werkenden zich beter bewust zijn van de verschillende arbeidsrisico's en hun eigen verantwoordelijkheid bij de bescherming tegen deze

risico's (preventie). In de (beroeps)opleidingen zou al aandacht moeten worden besteed aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- Verkennen van de mogelijkheden om de eigen regie te vergroten en in het bijzonder de mogelijkheid voor het inrichten van een ondersteuningsfaciliteit waar alle werkenden laagdrempelig terecht kunnen voor een maatgericht advies en ondersteuning aan alle werkenden voor preventievragen, duurzame inzetbaarheid en de financiering daarvan.
- Specifiek de extra ondersteuning voor kwetsbare groepen (laaggeschoold, starters, flexwerkers, migranten, chronisch zieken, zwangeren) door buddysysteem, opleiding, en persoonlijk advies.
- Een visie op de inzet en mogelijkheden van persoonlijke gezondheidsmonitoringstools ter ondersteuning.
- Mogelijkheden verkennen voor toegang tot arbozorg voor alle werkenden waaronder ook zzp'ers.

6.4.3. Structureel aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg

Elk mens is uniek met eigen behoeften, zowel op het gebied van werk als gezondheid. De invloed van werk op de gezondheid en andersom is groot. Er is echter onvoldoende aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg. Tekortschietende samenwerking tussen professionals uit de arbozorg en reguliere zorg, het ontbreken van een goede kennisinfrastructuur en een tekort aan bedrijfsartsen vormen belemmeringen voor een efficiënte inzet van arbeidsgerelateerde zorg. Het arbeidsomstandighedenstelsel en het zorgstelsel sluiten (financieel) niet op elkaar aan waardoor de samenwerking wordt belemmerd. Dat leidt tot (vermijdbare) kosten en een zorgstelsel dat onnodig wordt belast. Een ander knelpunt is dat het overgrote deel van de zzp'ers geen directe toegang heeft tot arbeidsgerelateerde zorg. Zij weten vaak ook niet welke zorg er bestaat voor werkgerelateerde klachten en waar ze die kunnen vinden.

Wat is nodig om aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg te vergroten? Om arbeid in te kunnen zetten als een herstel bevorderende factor (medicijn) is kennis van elkaars terrein en onderling vertrouwen nodig. Huisartsen en specialisten moeten voldoende aandacht hebben voor de factor arbeid in hun praktijk. Indien nodig moet andere expertise betrokken worden als een klinisch arbeidsgeneeskundige of een arbeidshygiënist. Door verbetering van de kennisinfrastructuur en de uitwisseling van gegevens weten de huisarts/specialist en bedrijfsarts elkaar beter te vinden. Belemmeringen voor samenwerking moeten worden aangepakt. De maatschappelijke ontwikkeling van focus op gezondheidszorg naar focus op preventie kan functioneren als katalysator in dit proces.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- Verkennen van oplossingen van de (financiële) belemmeringen en schotten tussen beleidssystemen (samen met VWS).
- Opzetten van gezamenlijke kennisinfrastructuur, (regionale) samenwerkingsverbanden, en instituten rond specifieke veelvoorkomende arbeidsaandoeningen gerelateerd aan blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor alle werkenden. En op basis van die ervaringen bezien of dat uitgebreid kan worden naar andere aandoeningen. Dit in afstemming met het voorstel van de Commissie Heerts voor een verbeterde kennisinfrastructuur.
- Bedrijfsartsen worden betrokken bij richtlijntrajecten van medisch specialisten en huisartsen en richtlijnontwikkeling van bedrijfs- en verzekeringsartsen wordt (deels) publiek gefinancierd.

6.4.4. Een verbetering in de naleving van wet- en regelgeving

De naleving van de regels door werkgevers, met name in het midden- en kleinbedrijf, schiet vaak te kort. Daardoor kunnen ernstige risico's voor gezondheid en veiligheid van werkenden ontstaan. Het belangrijkste instrument op arboterrein is het wettelijk kader dat werkgevers verplicht preventieve maatregelen te treffen die leiden tot gezond en veilig werk. Het geheel aan wettelijke plichten legt de verantwoordelijkheden vast en de kaders waarbinnen zij die verantwoordelijkheden moeten invullen. Van werkgevers wordt verwacht dat zij hun zaken op orde hebben en voldoen aan de wettelijke verplichtingen op basis van goed werkgeverschap. Het voldoen aan wettelijke verplichtingen geldt overigens ook voor werkenden. De overheid is voorts verantwoordelijk voor de inrichting en het goed functioneren van het stelsel.

Veel werkgevers hebben een intrinsieke motivatie om risico's te beperken, maar daarmee voldoen ze nog niet altijd aan de regels of weten niet goed waar ze aan moeten voldoen. Als verplichtingen onvoldoende worden nageleefd dan moet dat of afgedwongen of gestimuleerd worden. Zo is vanwege de lage naleving van de eisen van de risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E) in het midden- en kleinbedrijf de campagne Route naar de RI&E gestart om bedrijven op weg te helpen. Er is draagvlak nodig bij bedrijven om de regelgeving uit te voeren. Daarvoor zijn heldere en eenvoudige kaders nodig. Detailregelgeving moet worden voorkomen. Méér regelgeving leidt niet per se tot grotere naleving. Als het stelsel intuïtiever en logischer ervaren wordt door werkgevers, bevordert dit de naleving. Er moet effectief gebruik worden gemaakt van het hele toezichtinstrumentarium, zowel horizontaal (zelfregulering, normering en certificatie) als verticaal (de brede interventiemix van de Inspectie SZW). Onder horizontaal toezicht wordt verstaan het stimuleren van de naleving door actoren onderling (bijvoorbeeld in de keten van producent tot consument). Zo kunnen afnemers van producten of diensten eisen stellen aan aanbieders en producenten, uitzendbureaus aan inleners, etc.

ISZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en vormt in zekere zin het sluitstuk van de keten. Wanneer een werkgever zijn arbobeleid op orde heeft en zijn eigen check op de naleving organiseert, volstaat risicogericht toezicht als stok achter de deur. Wanneer een bedrijf de regels overtreedt moet er effectief ingegrepen kunnen worden. Een breed en passend instrumentarium (brede interventiemix) moet dan voorhanden zijn, toepasbaar op verschillende modaliteiten, van een waarschuwing tot stillegging, zodat in iedere situatie effectief kan worden geïntervenieerd. De bij ISZW ingezette versterking als gevolg van de extra ICF-middelen onder meer op het terrein van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen loopt de komende jaren nog door. Daarmee wordt ook ingezet op een vernieuwing in de wijze van inspecteren, namelijk meer risicogericht en actief in plaats van reactief toezicht en meer informatie-gestuurd toezicht.

Een bijzondere uitdaging is het toezicht op het veilig werken met gevaarlijke stoffen. Het aantal bedrijven waarin met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt is groot in verhouding tot de capaciteit van de ISZW. Als uitwerking van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Heerts wordt daarom de komende periode verkend welke aanpassingen in het toezicht, het instrumentarium en het boetebeleid wenselijk zijn. Voorts neemt de samenwerking met andere toezichthouders (NVWA, IL&T, IGJ, SODM, maar ook de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten) steeds verder toe, omdat de problematiek domeinoverstijgend is (bijvoorbeeld de arbeidsmigranten). Ook dat leidt tot aanpassingen in het toezicht.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- Verkennen hoe het midden- en kleinbedrijf structureel ondersteund kan worden bij het invullen van hun verantwoordelijkheid vanuit branches/sectoren; eventueel onder voorwaarden ten aanzien van te verrichten eigen inspanningen.

- Evaluatie van de huidige vormen van zelfregulering en horizontaal toezicht (w.o. tevens de toepassing van arbocatalogi) en aanbevelingen over (bredere) toepasbaarheid.

- Gezamenlijk met ISZW verkennen welke wijzigingen in het toezichts- en handhavingsinstrumentarium op het gebied van gevaarlijke stoffen en ten behoeve van de versterking van de handhavingsketen wenselijk zijn.

- Verkennen of het stelsel op onderdelen intuïtiever en logischer vorm gegeven kan worden, daarbij tevens de helderheid en uitvoerbaarheid van (onderdelen van de) wet- en regelgeving betrekken.

6.4.5. Een flexibel en adaptief arbostelsel en arbobeleid

Gezond en veilig werken is een breed werkterrein. Er spelen allerlei ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 4), sommige kunnen we voorzien maar andere komen als verrassing. De ervaringen met het coronavirus maken duidelijk dat nieuwe risico's plotseling kunnen opkomen en maatregelen moeten worden getroffen. Ook ontwikkelingen als de flexibilisering van de arbeidsmarkt, robotisering, digitalisering, demografische en technologische ontwikkelingen kunnen nopen tot aanpassingen. Het arbobeleid en –stelsel is daar niet afdoende op ingericht, waardoor het beleid veelal reactief is. Om te kunnen anticiperen op moderne en toekomstige arbeidsrisico's en andere ontwikkelingen moet in de beleidscyclus meer nadruk komen te liggen op het vooruitzien en anticiperen. Daarvoor is forecasting, monitoring en onderzoek van belang, maar ook het waarnemen van 'weak signals', het systematisch bijhouden van incidentele signalen over de uitvoering van beleid, en vaste evaluaties van nieuw ingevoerd beleid. Dit impliceert samenwerking met de andere spelers in het veld, zoals de werkgevers- en werknemersorganisaties en kennisinstituten. Dit adaptieve cyclische beleid moet gericht zijn op de huidige grootste arbeidsrisico's en ook oog hebben voor nieuwe, opkomende risico's en ontwikkelingen. Een adaptief stelsel en -beleid moet ruimte laten voor oplossingen in de praktijk en een cyclisch karakter hebben. Waar mogelijk wordt gewerkt met vaste verandermomenten van wet- en regelgeving.
De overheid kan zich pro-actiever en responsiever opstellen waardoor beter wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- Inrichten van een meerjarige beleidscyclus met onder meer toekomstverkenningen, meerjarenbeleidsplannen, en een kennisagenda en in de beleidsvorming meer interactief en met betrokkenheid van sociale partners, andere ministeries, belanghebbenden en kennisinstituten te werk gaan.

- Ontwikkelen van een gerichte aanpak van de grootste arbeidsrisico's met bijbehorende kennisagenda met aandacht voor 'weak signals' en innovatieve ontwikkelingen.

- Het maken van een wet- en regelgevingsagenda voor periodieke herzieningen.

6.4.6. Een verbeterde kennisinfrastructuur en implementatie van kennis in de praktijk

Ieder jaar besteedt SZW ongeveer €11 miljoen aan de ontwikkeling, de verspreiding en de toepassing van kennis op het terrein van arbeidsomstandigheden. Het omvat een veelheid aan producten, variërend van rapportages, handreikingen, checklists tot campagnes gericht op eindgebruikers in de praktijk. SZW investeert ook in fundamenteel onderzoek. Daarbij wordt het arbostelsel gemonitord en nieuwe ontwikkelingen in kaart gebracht zoals nieuwe technieken in sensoring of informatieverwerking of het gebruik van nieuwe stoffen. Een groot deel van de activiteiten is belegd bij RIVM, TNO en het NCvB. Ook financiert SZW de Gezondheidsraad voor advieswerk. De ontsluiting van ontwikkelde kennis vindt plaats via het Arboportaal en sociale mediakanalen van SZW, via thematische communicatiecampagnes en evenementen zoals over de beleidsprogramma's beroepsziekten, arbeidsgerelateerde zorg en RI&E, en via de diverse netwerken met experts, arboprofessionals en bedrijven, die ondersteund worden door TNO.

De recente adviezen van de Commissie Heerts en de Kwaliteitstafel verzekerings- en bedrijfsgeneeskunde doen suggesties voor verbetering van de kennisinfrastructuur. De rode draad is dat beschikbare kennis onvoldoende wordt toegepast omdat:

- een belangrijk deel van de kennisontwikkeling gedreven wordt vanuit beleid. Er is te weinig inbreng en betrokkenheid van de stakeholders.
- de beschikbare kennis bereikt het mkb onvoldoende en wordt ook onvoldoende vertaald naar de praktijk.
- de vraagstukken vaak multidisciplinair zijn en het ontbreekt aan eenduidige, gezamenlijke communicatie over de ontwikkelde kennis vanuit verschillende kennisinstituten, departementen, en het bedrijfsleven.

Het overgrote deel van de kennisontwikkeling, en - verspreiding wordt geïnitieerd en gefinancierd en aangestuurd door SZW, met uitzondering van enkele specifieke gebieden waar de kennisontwikkeling primair vanuit bedrijven plaatsvindt, zoals bij gevaarlijke stoffen. Werkgevers en werknemers hebben een plicht tot het nemen van adequate preventiemaatregelen maar dragen weinig bij aan het proces van kennisontwikkeling- en verspreiding. Dat moet veranderen. Het is belangrijk dat werkgevers en werknemers een grotere rol in gaan nemen in de kennisinfrastructuur en in het bijzonder de toepassing van kennis zodat kennis beter aansluit bij de praktijk. Aanvullende ondersteuning voor het mkb moet worden ingericht voor toepassing op de werkvloer.
Op het terrein van gevaarlijke stoffen is meer aandacht nodig voor kennisdeling tussen bedrijven.

De komende jaren zal beter moeten worden samengewerkt tussen alle spelers in het veld om de kennisinfrastructuur te verbeteren. Daarbij moet worden gezocht naar een rolverdeling die past bij de verantwoordelijkheden.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- Intensievere betrokkenheid van werkgevers, werknemers en deskundigen bij de ontwikkeling en de uitwisseling en verspreiding van kennis; inclusief het toepasbaar maken voor de praktijk (implementatie).
- Versterken van de multidisciplinaire benadering voor kennisontwikkeling, meer samenwerking, minder versnippering en bepalen van een passende rolverdeling.
- Beter benutten van beschikbare data en monitors, zowel voor beleid, als uitvoering en toezicht.

6.4.7. Een passende en effectieve verantwoordelijkheidsverdeling

Om de visie en ambities van de Arbovisie 2040 te kunnen bewerkstelligen, is het van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen passend en effectief zijn en dat de betrokkenheid van de stakeholders wordt vergroot. De kern van de verantwoordelijkheidsverdeling blijft onveranderd. De overheid stelt de kaders vast door middel van regelgeving en treedt op als dat nodig is, bijvoorbeeld vanwege ongewenste maatschappelijke effecten en waar publieke belangen worden geschaad. De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het stelsel en maakt en handhaaft de wettelijke regels. De werkgever is vanuit zijn zorgplicht verantwoordelijk voor een veilige en gezonde werkomgeving en werkenden dragen op hun beurt verantwoordelijkheid om zich te houden aan regels voor veilig en gezond werken (zie ook bijlage 3).

Voor de aansturing van bijvoorbeeld de deskundige ondersteuning moet worden gekeken naar taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt ook voor de ontwikkeling en toepassing van kennis, de inzet van het accreditatie- en certificatie instrument, de compensatie bij beroepsziekten en (nog breder) de ontwikkeling en uitwerking van het beleid. De verantwoordelijkheden blijven gelijk, maar waar in de uitwerking blijkt dat bepaalde zaken niet goed worden opgepakt, bijvoorbeeld bij zelfregulering, moeten de verantwoordelijkheden zodanig worden ingevuld dat partijen elkaar daarop aan kunnen spreken. Van opdrachtgevers kan bijvoorbeeld meer gevraagd worden als het gaat om randvoorwaarden bij het verstrekken van opdrachten. Dit kan gerealiseerd worden door de

opdrachtnemer meer inspraak te geven in de ontwerpfase van een opdracht, door voldoende tijd en budget te reserveren, veilig materiaal ter beschikking te stellen en door de juiste opleiding te faciliteren om het werk goed uit te kunnen voeren. Stakeholders en sociale partners hebben een belangrijke rol te vervullen bij de inzet van beleidsinstrumenten. Ook van (nieuwe) spelers als de consument en producenten mag vanwege hun maatschappelijke verantwoordelijkheid commitment worden verwacht.

Jaarlijks overlijden circa 3000 mensen als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk en een nog groter aantal mensen ontwikkelt gezondheidsproblemen. Vanwege de ernstige gevolgen – die zich vaak pas jaren na de blootstelling manifesteren – ziet de overheid voor zichzelf de taak om het stelsel op dit terrein beter te laten functioneren. De lijn van strenge normstelling op dit gebied wordt doorgezet. De overheid stelt voor de meest schadelijke stoffen normen via publieke grenswaarden (Europees en nationaal) die door de werkgever moeten worden nageleefd. Op Europees niveau zet Nederland zich hier actief voor in. Verder moet in Europa de beoordeling en toelating van nieuwe chemische stoffen steviger.[80] Hierbij moet voldoende aandacht zijn voor de effecten op de gezondheid en de omgeving. Sommige stoffen zullen niet worden toegelaten of verboden. Op zowel Europees als nationaal niveau is een integrale aanpak van gevaarlijke stoffen van belang, waarbij de schadelijke effecten voor zowel gezondheid als omgeving gezamenlijk worden tegengegaan.

Werkgevers ervaren het preventiebeleid bij het werken met schadelijke stoffen als complex en kostbaar. Nadelige effecten van blootstelling manifesteren zich vaak pas na jaren als de werknemer bijvoorbeeld al elders werkt of gepensioneerd is. Ook zijn schadelijke effecten van stoffen niet altijd vooraf bekend. Werkgevers zullen het verband tussen blootstelling en gezondheidsschade bij werkenden niet altijd (op tijd) leggen en mede daardoor zullen zij mogelijk onvoldoende preventieve maatregelen treffen. De gezondheid van werkenden in deze bedrijven moet daarom beter geborgd worden. Gezien de zeer ernstige gezondheidsrisico's die werkenden nu lopen, heeft de overheid hier een rol in. Het stelsel biedt momenteel namelijk onvoldoende garanties. Meer intensieve vormen van deskundige ondersteuning en (persoonsgerichte) monitoring van de gezondheid van werkenden kunnen belangrijke signalen opvangen. Daarmee kan de werkgever geholpen worden om zijn verplichtingen na te komen en ook de werkenden meer handvatten bieden om de eigen gezondheid te beschermen.

Uit te werken in de Beleidsagenda 2022-2025:

- In beeld brengen van de mogelijkheid tot wetgeving voor opdrachtgevers en het verkennen van de mogelijkheden voor producenten en consumenten om een grotere rol te vervullen.
- Meer intensieve vormen van deskundige ondersteuning voor werkgever en werkenden en meer (persoonsgerichte) monitoring van de gezondheid van werkenden bij het werken met gevaarlijke stoffen.

[80] Nationaal Milieubeleidskader: Een schone taak. Bouwstenen voor een veilig, gezond en schoon leefmilieu.

7. Vervolgstappen

7.1 Tot slot, proces en vervolgstappen

Deze hoofdlijnennota bevat een visie, ambities en een aantal hoofdlijnen gebaseerd op de uitkomsten van een brede nationale consultatie en een analyse van het ministerie van SZW van ontwikkelingen, rapporten, studies, en (schriftelijke) input van stakeholders. In hoofdstuk 6 is aangegeven welke belemmeringen een effectiever arbobeleid in de weg staan. Om de gestelde ambities te bereiken is het nodig om op onderdelen fundamentele veranderingen door te voeren. Voorstellen daarvoor moeten een plek krijgen in de Beleidsagenda 2022-2025. Daartoe worden hier al enkele denkrichtingen gegeven. Die moeten verder worden uitgewerkt en afgewogen tegen andere ideeën en voorstellen die gaande het verdere traject zullen opkomen.

Met deze hoofdlijnennota wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de opvattingen van het kabinet en de Sociaal-Economische Raad om advies gevraagd. Na ontvangst van het advies van de SER en het kabinetsstandpunt van het kabinet worden de stakeholders uitgenodigd mede invulling te geven aan het proces; te beginnen met de Beleidsagenda 2022-2025. Beoogd wordt een gezamenlijke Beleidsagenda te formuleren waar stakeholders zich in kunnen vinden.
De organisatie rondom de formulering van de beleidsagenda en daarna de uitvoering van de beleidsagenda moet nog worden vormgegeven. Zo zal het oppakken van de (soms complexe) onderwerpen gefaseerd (moeten) plaatsvinden. Een deel van de interventies wordt in de Beleidsagenda 2022-2025 opgenomen; een ander deel in een (vervolg) beleidsagenda voor de periode daarna (2026-2030). Bij de definitieve keuze van onderwerpen voor de beleidsagenda's moet ook bepaald worden in welke volgorde de onderwerpen worden opgepakt.
De formulering van de beleidsagenda staat niet op zichzelf maar moet in samenhang worden gezien met de voorstellen zoals voor het traject Heerts, de Brede Maatschappelijke Samenwerking burn-out klachten, het project Thuiswerken en het advies van de Kwaliteitstafel Bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde. Ook zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij andere lopende trajecten, zoals bijvoorbeeld trajecten rondom arbeidsmigranten. Vanwege raakvlakken wordt ook afstemming gezocht met meerjarentrajecten van aanpalende beleidsterreinen als het ministerie van VWS (Discussienota "Zorg voor de Toekomst" 2020), en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Nationaal Milieubeleidskader (NMK) van 22 februari 2021 en de uitwerking in het Nationaal Milieuprogramma (NMP)).

7.2 Op weg naar een gezamenlijke beleidsagenda

De tenuitvoerlegging van de Arbovisie 2040 en de bijbehorende Beleidsagenda 2022-2025 wordt in samenwerking met stakeholders opgepakt. Het doel ervan is dat in 2040 werken goed is voor de gezondheid en het welbevinden van de beroepsbevolking en daarmee ook voor de productiviteit en de economie. Nederlandse bedrijven moeten een goed werkklimaat bieden voor gezond en veilig werken. De maatregelen die gekozen en geïmplementeerd worden moeten bijdragen aan die visie en de onderliggende ambities. Zo moet een trendbreuk bereikt worden in het aantal arbeidsongevallen en het aantal mensen met negatieve gezondheidseffecten oploopt door het werk. Verder wordt beoogd een aanzienlijke bijdrage te leveren aan de duurzame inzetbaarheid van de Nederlandse beroepsbevolking. Het is een maatschappelijke opgave om deze ambities concreet te maken en door te voeren. Een maatschappelijke opgave vraagt inzet en commitment van alle stakeholders. De Beleidsagenda dient bij voorkeur gezamenlijk te worden vastgesteld. Stakeholders worden uitgenodigd actief aan het proces bij te dragen. Branche-organisaties maar ook bijvoorbeeld onderwijsorganisaties kunnen een rol vervullen bij de implementatie van de hoofdlijnen. Ook gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen: zowel bij het ondersteunen en begeleiden van uitkeringsgerechtigden in de toeleiding naar werk als vanuit de zorgtaak voor het eigen gemeentepersoneel. Het is belangrijk dat alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Om het gezamenlijke commitment te verankeren is het streven om de samenwerking vast te leggen in een gezamenlijk document, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant.

Bijlage 1: Bijeenkomsten met het netwerk

Dit consultatieproces heeft veel informatie opgeleverd en vormt daarmee een belangrijk fundament voor deze hoofdlijnennotitie. In de gesprekken die met werknemers, werkgevers, zzp'ers, arbo(kern)deskundigen en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en beroepsverenigingen zijn gehouden zijn is veel gewisseld. Alle verslagen van de hieronder genoemde bijeenkomsten, inclusief de positionpapers van de stakeholders zijn beschikbaar op het Arboportaal.

De algemene bijeenkomsten
In mei zijn een drietal bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op het breed ophalen over de huidige en toekomstige vraagstukken op het gebied van gezond en veilig werken. Daarbij werden naar opvattingen of ervaringen gevraagd van personen die actief zijn op de werkvloer, zoals werkgevers, werknemers, preventiemedewerkers, arbodienstverleners, migranten, mensen met een arbeidsbeperking en zieke werknemers. Kernpunten uit de bijeenkomsten waren:

- *Verbetering van het arbostelsel:* verantwoordelijkheden worden nu niet altijd als even duidelijk ervaren. Soms wordt verantwoordelijkheid ook niet genomen. Het meer regie leggen bij werknemers, beleid ontwikkelen per doelgroep en de preventiemedewerker voor kleine bedrijven organiseren via de branche werd als mogelijke oplossing gezien. Daarbij zou de rol van de medezeggenschapraad bij arbobeleid vergroot moeten worden en ook meer voorlichting aan werknemers gegeven moeten worden.
- *Meer focus op preventie:* het accent ligt nu vooral op verzuimbegeleiding en minder op preventie. Mogelijke oplossingen zijn om incentives voor werkgevers in te stellen, de expertise van arbodeskundigen beter in te zetten en evidence-based tools aan te reiken.
- *Toegang voor iedereen:* het Arbostelsel is nog niet ingericht op de diffuse arbeidsmarkt, inclusief flexwerkers en zzp'ers. Het is belangrijk dat gezonde en veilige arbeids-omstandigheden voor iedereen geborgd kunnen worden, bijvoorbeeld via andere financieringsmiddelen, verzekeringen en netwerken van kerndeskundigen. Gelijke arbeidsomstandigheden, arbeidsgerelateerde zorg voor iedereen en aandacht voor arbo voor arbeidsmigranten werden ook genoemd.
- *Wet- en regelgeving op maat:* De naleving van de wet- en regelgeving kan nog ruim worden verbeterd, met name in het mkb. Zo kunnen arboregels eenvoudiger en laagdrempeliger gemaakt worden voor het mkb, inzetten op beloning van goed gedrag en de wet- en regelgeving meer op maat te maken (bijvoorbeeld naar bedrijfsomvang).

Focusgroepen
In juni en juli zijn zeven bijeenkomsten gehouden waarbij de focus op telkens een andere thema ligt. Daarbij zijn personen benaderd met een persoonlijke deskundigheid. De zeven focusgroepen gingen nader in op de volgende thema's: stelsel, preventie, deskundige ondersteuning, bevorderen naleving, arbeidsrisico's en kennis. Ook is er een sessie "toekomstverkenningen" gehouden. Hieronder een korte weergave van de belangrijkste punten die de deelnemers inbrachten.

Stelsel
- Het belang van het beschermen van zelfstandigen en flexwerkers. Zo zou zorg voor alle werkenden toegankelijk moeten zijn, ongeacht hun status of hun contract.
- Versterken van de rol van de overheid door een grotere en stevigere rol te pakken in het zorgen dat alle Nederlanders gezond en veilig kunnen werken. Tevens een eigenstandige inhoudelijke rol innemen die minder afhankelijk is van de sociale partners.
- Verantwoordelijkheden werkgever en werknemer verduidelijken en aanscherpen en daarbij kijken naar de uitvoering hiervan in de praktijk met een belangrijke rol voor de Inspectie SZW. Ook mag de rol van ondernemingsraden en branches een impuls krijgen.
- Toegankelijke arbozorg door publiek-private financiering. Het stelsel voor arbozorg staat nu teveel los van de reguliere zorg. Meer samenwerking is gewenst. Zo kunnen beroepsziekten breder in beeld komen en worden aangepakt. Het creëert ook gelijke kansen op (arbo)zorg voor alle werkenden.
- Inzet van zorgprofessionals door het stelsel zo inrichten dat de werkgever en de werknemer toegang hebben tot een netwerk van zorgprofessionals. Nu is het aan de werkgever hoe

arbozorg wordt ingericht in de organisatie. De onafhankelijkheid van de bedrijfsarts staat ter discussie. De toegang tot arbozorg zou meer een vrije keus moeten zijn voor de werknemers.

Preventie

- **Voor midden- en kleinbedrijf loont preventie niet**, ze kunnen niet altijd voldoen aan de standaard voor preventie in Nederland. Daarnaast zijn de kosten hoog. In de toekomst ondersteuning krijgen bij hun preventiebeleid is van belang. Denk daarbij aan het inrichten van publieke financieringsstructuren, inkoop van preventie goedkoper en toegankelijker te maken.
- **Verhoging kennis en bewustzijn over preventie** door het opnemen van preventie in de opleiding van de bedrijfsarts en in het (mbo) onderwijs. Richt ook een duidelijkere rol voor de bedrijfsarts op het gebied van preventie in.
- **Samenwerking tussen verschillende partijen** zoals tussen de bedrijfsarts en andere Arboprofessionals en tussen verschillende inspecties. Samenwerking ook op rijksniveau, specifiek tussen de ministeries van VWS en SZW, zodat de scheiding tussen reguliere zorg en arbozorg kleiner wordt.
- **Werken met gevaarlijke stoffen** krijgt veel aandacht in het huidige preventiebeleid. Ook voor de toekomst is dat belangrijk. Dat kan door kennis toegankelijker te maken, werknemers inzicht te geven in de stoffen waar ze aan worden blootgesteld en meer samenwerking te bevorderen tussen stakeholders.
- **Er moet minder op subsidiëring worden ingezet.** Bedrijven zouden andere bedrijven moeten helpen. Een ondernemer die het goed doet, zou ondersteund moeten worden om het goede voorbeeld te geven en kennis te delen. Belangrijk uitgangspunt is om organisaties te belonen als instrumenten zoals de RI&E en PAGO goed worden nageleefd, in plaats van naming en shaming.

Deskundige ondersteuning

- **Verbeter interne deskundige ondersteuning.** Er is behoefte aan meer interne deskundigheid en kennis op branche- en bedrijfsniveau, zoals kennis van de belangrijkste arbeidsrisico's. Er is behoefte aan meer praktische uitwerking (zoals door de RI&E te vertalen naar taken van de preventiemedewerkers). Stem de rol van de preventiemedewerker beter af op de bedrijfsomvang, neem daarbij vooral een regierol in en minder een expertrol, zodat de juiste (externe) deskundigen worden aangehaakt en ingezet en deze daarin een signaleringsfunctie vervult.
- **Vergroot kennis van gezond en veilig werken**, door voorlichting en door interne opleidingen aan te bieden, waarbij werkgevers een belangrijke rol spelen. Een idee daarbij is om een persoonlijk arbobudget voor alle werkenden in te stellen. Ook aandacht voor meer kennisoverdracht via ervaren deskundigen naar jongere deskundigen. Het van belang van hoe gezond en veilig te kunnen werken begint al van kleins af aan. Het (mbo) onderwijs kan hier een goede basis voor vormen.
- **Maak externe deskundigheid beter beschikbaar**, door bij de toekomstige inrichting van deze ondersteuning erop toe te zien dat de adviezen van de externe kerndeskundigen praktisch bruikbaar en minder vrijblijvend zijn. Met name in het mkb en onder zzp'ers komt het voor dat de externe deskundige ondersteuning ontbreekt.

Bevordering naleving

- **Verantwoordelijkheid van opdrachtgevers** zoals aannemers en gemeenten, moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de arbeidsomstandigheden bij uitvoering van werkzaamheden. Het is van belang dat bedrijven weten hoe zij de Arbowet kunnen naleven en dit kunnen doen op een praktische, haalbare manier.
- Er liggen kansen voor de Inspectie SZW, waaronder meer datagedreven werken en het aannemen van een stimulerende in de handhaving, in plaats van enkel een controlerende rol. De deelnemers gaven aan dat de boetes op dit moment hoog genoeg zijn, maar weinig indruk maken. Kijk daarom naar andere sancties die meer impact hebben op bedrijven.
- Meer differentiatie in handhaving en meer zelfhulpinstrumenten voor mkb ontwikkelen. Er zitten grote verschillen tussen branches en (individuele) bedrijven. Er is verschil in bekendheid met regelgeving bij kleiner bedrijven alsook welwillende als niet-willende bedrijven op het gebied van naleving van de Arbowet.
- Meer en betere communicatie is belangrijk om de bewustwording en het kennisniveau te verhogen en om ervoor te zorgen dat de Arbowet goed uitgelegd wordt aan iedereen.
- De uitvoering van gevaarlijk werk moet gelegd worden bij werknemers met vaste contracten die meer ervaring met het type werk hebben. Hierdoor wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om te investeren in deze mensen en hen de juiste instructies en voorlichting te geven, zodat zij bekend raken met de procedures en voorschriften.

Kennis

- **Maak kennis meer doelgroep specifiek, toegankelijk en praktisch toepasbaar**, zodat kennisontwikkeling over arbeidsrisico's beter aansluiten op de verschillende kennisbehoeften van specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld het mkb en zzp'ers.
- **Dicht de kloof tussen weten (kennis) en doen (gedrag)**. Dit kan door meer gebruik te maken van technologische innovaties (zoals interactieve apps, e-learnings, safe-by-design, self-monitoring met wearables), meer focus op de gedragscomponent te leggen en het beleid op het gebied van de arbocatalogi en RI&E aan te scherpen.
- **Integreer kennis over arbeidsomstandigheden**, waarbij meer samenwerking en kennisuitwisseling is gewenst tussen de reguliere- en bedrijfszorgverlening. Begin vroeg met bewustwording en kennisoverdracht, door kennis over gezond en veilig werken te integreren in de beroepsopleiding. Ook netwerkstructuren, waarin verschillende expertises en deskundigen samen worden gebracht om kennis uit te wisselen is daarbij van belang.
- **Kennisvalorisatie: investeer meer in pilots en actieonderzoeken**, waarbij beter kan worden onderzocht of kennis ook toepasbaar is in de praktijk.

Arbeidsrisico's

- **Kennis over arbeidsrisico's verankeren in het onderwijs**, zodat jongeren al een basiskennis meekrijgen over arbeidsrisico's. Veiligheid en vakmanschap horen bij elkaar en moet daarom zijn verankerd in het curriculum. Rol voor bedrijfsleven en brancheorganisaties, door het geven van aanvullende colleges en te stimuleren dat kennis gedeeld wordt.
- **Komen tot één kennisinstituut**, waar alle kennis wordt verzameld en uitgewisseld. Daarbij gaat het om het herorganiseren van kennis en samen te werken over de grenzen van vakgebieden heen. Kennis is nu versnipperd.
- **Multidisciplinair samenwerken om goed zicht te krijgen op arbeidsrisico's**. Veel arbeidssituaties worden complexer en daardoor niet meer voor een kerndeskundige te behappen.
- **Governancestructuur uitwerken**, om grip te hebben op arbeidsrisico's. Denk aan stellen van regels over condities waaronder nieuwe producten de markt op mogen, of over aansprakelijkheid. Ook kan in de ontwikkelfase van producten al de arbeidsveiligheid worden meegenomen (safe-by-design).

Toekomstverkenningen

Het doel van de focusgroep over toekomstverkenningen was om van gedachten te wisselen over de staat van arbeidsomstandigheden in Nederland in 2040. Als uitgangspunt voor de discussie werden twee uiteenlopende scenario's genomen.

In het ene scenario, 'technostretch', gaat het goed met de economie en heeft de werkende een hoge mate van autonomie. Men kan met behulp van digitalisering steeds slimmer en efficiënter werken en disciplines worden meer met elkaar gecombineerd. Aan de andere kant kan dit er wel toe leiden dat de autonomie van werknemers aangetast kan worden en er afstand ontstaat tussen werknemer en werkgever. Daarnaast is het risico op psychosociale arbeidsbelasting groter. Om in deze wereld gezond en veilig te werken werd als handelingsopties onder andere genoemd meer aandacht voor laagopgeleiden, zzp'ers en arbeidsmigranten, heroverwegen van arrangement van de zorg, meer aandacht voor de groep die niet digitaal vaardig is en meer aandacht voor communicatieve vaardigheden (tussen werkgevers en werknemers).

In het tweede scenario, 'de pechvogel', gaat het slecht met de economie en heerst er veel werkloosheid. Werkenden hebben een minder sterke positie. In deze is er minder geld voor technologische ontwikkelingen. Er is toenemende medicalisering van arbo, nonchalantere houding jegens gevaarlijke stoffen en weinig aandacht voor arbeidsomstandigheden. De kansen die in deze wereld gezien werden lagen op het gebied van het loslaten van ouden gewoonten, inzet van creativiteit en verbeelding om te kunnen overleven. De handelingsopties om toch tot gezond en veilig werken te komen zijn een nieuwe visie op arbeid, prikkel op goed werkgeverschap, bescherming van de onderkant samenleving, delen van kennis over gevolgen van slechten arbeidsomstandigheden en meer positie voor de preventiemedewerker.

Stakeholders

Naast de algemene bijeenkomsten en de focusgroepen is ook gesproken met stakeholders en andere belanghebbenden. Aan het begin van het traject is de stakeholders gevraagd of zij een schriftelijke bijdrage wilden geven. Daar is positief op gereageerd. De resultaten kunt u vinden op Arboportaal.

Bijlage 2: Overzicht verslagen bijeenkomsten

Het Arbovisietraject heeft inmiddels al veel documenten opgeleverd. Hieronder de linkjes naar verslagen, positionpapers en achtergrondmateriaal op Arboportaal vinden.

Wat	**Link Arboportaal**
Arboportaal: Arbovisie 2040 (algemeen)	
Arbovisie 2040: algemeen	Traject Arbovisie 2040
Startnotitie: Het arbeidsomstandighedenterrein is breed en divers. We hebben een startnotitie gemaakt om de discussie op gang te brengen	Startnotitie traject Arbovisie 2040
Factsheet Arbovisie in het kort + infographic traject.	Infographic Arbovisie 2040
Factsheet cijfers en feiten	Arbovisie 2040: feiten en cijfers
Algemene bijeenkomsten	
Zoveel mogelijk opvattingen op te halen bij mensen die actief zijn op de werkvloer (werkgevers, werknemers, zzp'ers, arbodienstverleners, preventiemedewerkers, etc.).	Algemene bijeenkomsten (mei 2020)
Focusgroepen	
Focusgroepen met deskundigen georganiseerd om meer verdieping aan te brengen aan de hand van verschillende thema's: stelsel, preventie, deskundige ondersteuning, bevorderen naleving, kennis, arbeidsrisico's, en toekomstverkenningen	
➢ Stelsel	Verslag focusgroep arbostelsel
➢ Preventie	Verslag focusgroep preventie
➢ Deskundige ondersteuning	Verslag focusgroep deskundige ondersteuning
➢ Bevordering naleving	Verslag focusgroep bevorderen naleving
➢ Kennis	Verslag focusgroep kennis
➢ Arbeidsrisico's	Verslag focusgroep arbeidsrisico's
➢ Toekomstverkenningen	Verslag focusgroep toekomstverkenningen
Position papers stakeholders	
Aangeleverde position papers	Positionpapers stakeholders

Bijlage 3: Ontwikkeling van het arbobeleid: taken, rollen en verantwoordelijkheden

Het beschermen van werknemers tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's die zich op de werkvloer voordoen, kent in Nederland een lange geschiedenis. De wijze waarop de bescherming wordt geregeld is in de loop van de tijd sterk veranderd. Dat wordt hier op hoofdlijnen beschreven. Het laat zien welke taken, rollen en verantwoordelijkheden in de loop der tijd een belangrijke rol hebben gespeeld.

1. De opkomst van industriële activiteit
De opkomst van fabrieksmatige productie en de grootschalige inzet van machines leidde tot nieuwe risico's. Het draaide daarbij vooral om werkenden in fabrieken en werkplaatsen. Er ontstonden 'sociale kwesties' waarbij het duidelijk werd dat zwakken in de samenleving beter beschermd moesten worden. In 1874 werd het bekende "Kinderwetje van Van Houten" aangenomen. Kinderen beneden de 12 jaar mochten niet meer in loondienst werken, behalve bij huiselijke en personele diensten en veldwerk. De handhaving liet echter veel te wensen over. De Arbeidswet uit 1889 richtte zich vooral op het beperken van de arbeidsuren voor vrouwen en kinderen. De wet gold niet voor hen die werkzaam waren in de landbouw, bosbouw, tuinbouw, veehouderij en de huisindustrie. In de wet werden ook geregeld een verbod voor gevaarlijk of ongezonde arbeid voor jeugdige personen en vrouwen en een onafhankelijk toezicht op bedrijven.

In 1890 adviseerde een staatscommissie de regering over hoe de veiligheid en de gezondheid van de arbeiders in fabrieken en werkplaatsen kon worden verbeterd. Deze benadrukte de noodzaak van specifieke wetgeving. In 1895 kwam de Veiligheidswet tot stand waardoor de Arbeidsinspectie aanwijzingen kon geven voor de bescherming van alle arbeiders in fabrieken of werkplaatsen. In 1900 kwam de Leerplichtwet voor kinderen onder de 12 jaar tot stand. In 1908 werd een reorganisatie van de inspectiedienst voorbereid. Zij moest wettelijke sanctiemogelijkheden krijgen door herziening van alle wetten, waarvan de handhaving of uitvoering aan de Arbeidsinspectie was toevertrouwd. Op specifieke terreinen met ernstige veiligheidsrisico's kwam wetgeving tot stand om werknemers meer te beschermen. In 1893 werd bijvoorbeeld ook het 'Museum van Voorwerpen ter Voorkoming van Ongelukken en Ziekten in Fabrieken en Werkplaatsen' in Amsterdam door lokale werkgevers geopend om voorlichting te geven aan het brede publiek. Dit Veiligheidsmuseum had een gestaag groeiend publiek en de activiteiten van dit museum werden gaandeweg uitgebreid, bijvoorbeeld met opleidingen en bedrijfsadviezen. Later nam De Rijks- en later de Sociale Verzekeringsbank de kosten van het museum op zich. Het museum ging over in het Veiligheidsinstituut. De eerste wet die zich specifiek richtte op een beroepsziekte was de Phosphorluciferwet uit 1901. In 1919 kwam een nieuwe Arbeidswet 1919 tot stand.

In 1933 volgde de invoering van de Huisarbeidswet. De Arbeidsinspectie werd belast met het toezicht op de naleving van deze regeling van de huisindustrie. De Veiligheidswet onderging in het jaar daarop een aanzienlijke uitbreiding. Nu vond de wet ook toepassing buiten het terrein van fabrieken en werkplaatsen en omvatte onder meer de landbouw en de binnenvaart. De strekking van de Veiligheidswet 1934 was: het voorkomen en bestrijden van de gevaren voor ongevallen, de gezondheid en de hygiëne bij de arbeid in ondernemingen. Deze wet was in hoofdzaak een raamwet waaronder later besluiten voor specifieke sectoren of onderwerpen kwamen. Na 1945 had het Veiligheidsinstituut een centrale plaats door de aandacht voor bedrijfsveiligheid. Er werden cursussen Ongevallenbestrijding georganiseerd. Eind jaren zestig startte men met de opleidingen voor Middelbare Veiligheidskunde (MVK), en voor Hogere Veiligheidskunde (HVK).[81] De Veiligheidswet uit 1934 werd in 1980 vervangen door de Arbeidsomstandighedenwet, die vervolgens gefaseerd is ingevoerd.

2. De toepassing van de regelgeving in het bedrijf
De Inspectie stelde uitvoeringsregels vast zodat de regio's wettelijke bepalingen op gelijke wijze konden toelichten aan bedrijven. Het naleven van de regelgeving vergde van de werkgever vaak

[81] TNO Arbeid, Jacques Allegro, De inzet van mensen in historisch perspectief, 1998.

nog een vertaalslag in het bedrijf. Voor technische onderwerpen werden publicatiebladen opgesteld. Dit gebeurde door gespecialiseerde inspecteurs. Deze bladen werden door de Inspectie gepubliceerd, en vonden op grote schaal aftrek bij bedrijven. Zij werden ook gebruikt door bijvoorbeeld veiligheidskundigen die werkgevers ondersteunden. Er kwamen zo'n 190 van deze bladen beschikbaar. Ook kwam de discussie op gang wie bij de opstelling van deze bladen betrokken moest worden, en later of dit überhaupt wel een rol/taak van de overheid was. Dit kon wellicht ook aan de private sector worden overgelaten.

Figuur 2: Wees toch voorzichtig

Bron: beeldmateriaal Veiligheidsmuseum, IISG Amsterdam

3. Verbreding doelstelling: bestrijden van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

In de jaren zeventig en tachtig kwam de vraag op of en in hoeverre arbeidsomstandighedenbeleid een bijdrage kon leveren aan de beheersing van het hoge niveau van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in Nederland. Daarmee werd de focus van vooral veiligheid, en in mindere mate gezondheid verschoven naar een ander vraagstuk. Het ziekteverzuim in Nederland was hoog. Dit werd deels veroorzaakt door relatief gunstige financiële voorwaarden bij ziekteverzuim voor de werknemer. Het terugdringen van verzuim door verlaging van de ziektewetuitkering of het invoeren van (meer) wachtdagen leidde tot grote onenigheid tussen werkgevers en werknemers. Vanwege de financieel economische implicaties, zoals de concurrentiekracht ten opzichte van het buitenland, was het wenselijk deze kosten (voor arbeid) terug te dringen. Een bekende uitspraak van toenmalig premier Lubbers was 'Nederland is ziek'. Interventie vanuit de overheid op dit deelterrein van sociale zekerheid was niet vanzelfsprekend. Op dit domein hadden de sociale partners het voortouw; het betrof immers hun afdrachten en uitspraken vastgelegd in cao's.

Tegen deze achtergrond werd in 1975 de stichting CCOZ (Coördinatie van Communicatie over Onderzoek Ziekteverzuim) opgericht met als doel om inzicht te verkrijgen in verzuim bevorderende factoren. Ook werden op verzoek op bedrijfs- en sectorniveau interventies gedaan. Niet alleen het CCOZ maar ook andere instellingen waaronder TNO en universiteiten legden zich toe op het in beeld brengen van belastende factoren op het werk. Er kwam aandacht voor theoretische modelvorming over belasting-belastbaarheid van werkenden, zowel fysiek als mentaal (werkstress). Het CCOZ en het Veiligheidsinstituut gingen in 1987 op in het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA). Sociale partners hadden aanvankelijk een rol bij de aansturing van het NIA, maar vanaf 1994 was er een Raad van Toezicht (op persoonlijke titel) mede omdat het NIA zich op de private markt richtte. In 1997 ging het NIA op in TNO waar ook onderzoek op arbeidsomstandighedenterrein werd uitgevoerd (met name door het Nederlands instituut voor Preventieve Gezondheidzorg). De aansturing van TNO kwam deels te liggen bij de overheid. TNO heeft nu als doelstelling om een deel van de financiering uit de private markt te halen.[82]

[82] TNO Arbeid, Jacques Allegro, De inzet van mensen in historisch perspectief, 1998.

4. Nieuw elan: de Arbeidsomstandighedenwet en de maakbaarheid van de samenleving

In de tachtiger jaren raakte de ontwikkeling van de regelgeving in een stroomversnelling met de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Kort daarna kwam Europese regelgeving tot stand (zoals de Kaderrichtlijn uit 1989 en een groot aantal bijzondere richtlijnen) die tot aanpassing van de nationale regelgeving noodzaakte. In die periode waren de arbeidsomstandigheden vooral een zaak van inspectie en werkgevers. Het aantal andere spelers op dit veld was aanvankelijk nog beperkt. Dat veranderde nu.

Met het oog op de fasegewijze ontwikkeling en inwerkingtreding van de nieuwe wet werd de Arboraad (1980-1992) opgericht die fungeerde als officieel adviesorgaan voor de minister van SZW. In deze raad zaten vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Met de Arbeidsomstandighedenwet kregen werkgevers nieuwe concepten aangereikt (waaronder het beschikken over een risico-inventarisatie en –evaluatie) om het arbobeleid op de werkvloer vorm te geven. Zij kregen als opgave om systematisch beleid te gaan voeren. Onder meer door het geven van voorlichting/onderricht aan de werknemers en het voeren van overleg met de werknemers. Ook werden begrippen als redelijkerwijs, aanpassen van arbeidsplaatsen aan de eigenschappen van personen, en zelfs de bevordering van welzijn bij arbeid in de wet geïntroduceerd. Deze wetgeving betekende een verandering van taken voor de werkgever. Dat vonden veel werkgevers lastig. De (verplichte) aansluiting bij een (adviserende) arbodienst die ook in de Arbowet was opgenomen kon hierin voorzien. Dus waar voorheen alleen hele grote bedrijven werden verplicht zich te laten ondersteunen door deskundigen op het gebied van veiligheid en gezondheid, werd deze gedachte nu – middels een aansluitingsplicht bij een arbodienst - op alle werkgevers toegepast. De rol van de inspectie veranderde ook fundamenteel: van vooral adviseur naar toezichthouder, inclusief het opleggen van boetes.

Verder werd de toepassingssfeer van de regelgeving aanmerkelijk vergroot. Deze gold nu ook voor alle bedrijven (in plaats van alleen fabrieken en werkplaatsen) en ook voor sectoren waar tot dan toe geen of slechts beperkt beschermende regelgeving op van toepassing was (defensie, brandweer, politie, etc.). In de Arbowet werden de kaders van het wetgevende stelsel opgenomen. Deze wet verving ook veel eerdere wetten en regelingen. Sindsdien is er één wet, één besluit en één regeling.

5. Professionalisering en kennisontwikkeling

Met de gewijzigde Arbowet (1993) werd ingezet op professionalisering van het Arbostelsel. Iedere werkgever moest zich laten bijstaan door een gecertificeerde externe of interne arbodienst. Bovendien diende elke arbodienst te beschikken over vier gecertificeerde (kern)deskundigen: de bedrijfsarts, de veiligheidskundige, de arbeidshygiënist en de arbeid- en organisatiedeskundige. In de aanvangsfase werd het certificeren van arbodiensten door de overheid zelf uitgevoerd. Later is deze taak in de markt gezet. SZW behield echter wel de eindverantwoordelijkheid voor de certificatieschema's. Mede onder invloed van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet ontstonden vanuit deze kerndeskundigen ook actieve beroepsgroepen. Het ontwikkelen van kennis voor de beroepsgroep was daarbij een belangrijk punt.

Onder invloed van de discussies in Nederland over het terugdringen van het verzuim van werknemers, kreeg de arbodienst ook als taak om de werkgever bij te staan bij zijn verzuimbeleid en diende deze de werkgever te adviseren. De bedrijfsarts vervulde in zekere zin de rol van onafhankelijk intermediair tussen werkgever en (zieke) werknemer. Bij de keuze voor een arbodiensten en het af te nemen pakket aan diensten heeft de werkgever het voortouw. De focus van de dienstverlening ging al snel overwegend naar het voeren van verzuimbeleid op de werkvloer.

Er werd in deze periode ook steeds meer aan onderzoek en kennisontwikkeling gedaan. Onderzoek werd in eerste instantie verricht door TNO, RIVM en NIA. Het onderzoeksterrein was breed en betrof naast veiligheid ook onderzoek gericht op het onderbouwen van normen voor blootstelling aan stoffen. Door dit onderzoek werd de relatie met gezondheidsvraagstukken beter in beeld gebracht. Daarbij verschoof de aandacht ook naar thema's als stress op het werk (psychosociale arbeidsbelasting) en meervoudige belasting. In Nederland ontwikkelde zich een vrij grote (semi)private markt van kennisontwikkelaars en kennisvragers (overheid, sectoren, grote bedrijven). De overheid maakte bij beleidsontwikkeling gebruik van deze diversiteit.

6. Consolidatie en privatisering

Na de volledige inwerkingtreding van de Arbowet in 1994 werd duidelijk dat nogal wat werkgevers de nieuwe verplichtingen als een last ervaarden; zeker waar het de zogenaamde systeemverplichtingen betrof zoals de uitvoering van de risicoanalyse en de plicht tot aansluiting bij

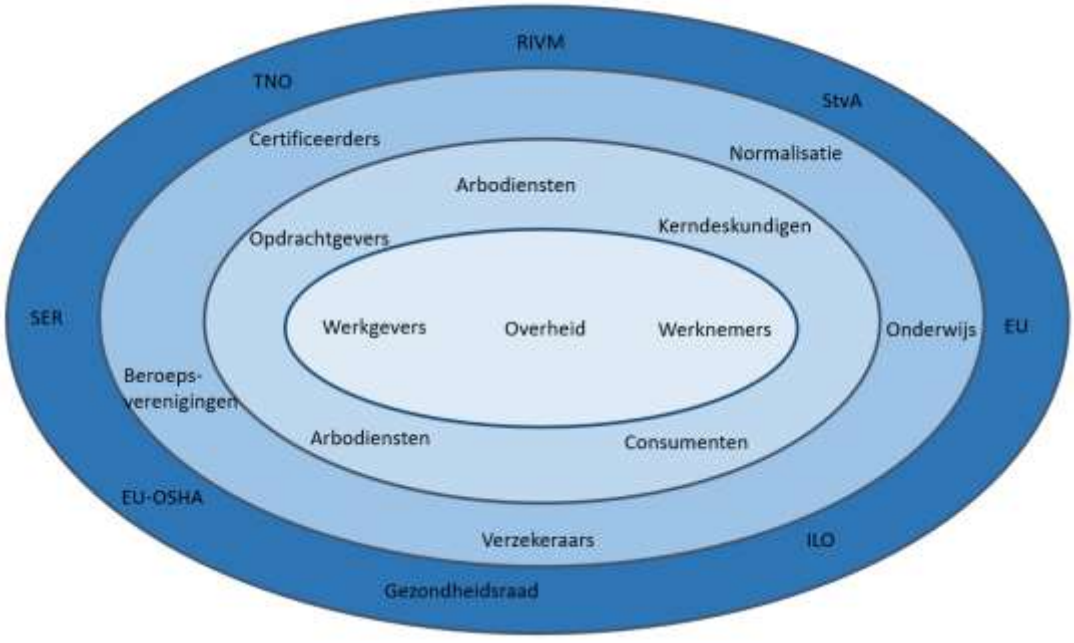
een arbodienst. Het maken van een Risico-inventarisatie en -evaluatie zag men vaak niet als een belangrijke opgave maar eerder als administratieve last. Voorschriften van de overheid zag men steeds minder als oplossing. Het in 1980 in de wet geïntroduceerde begrip "welzijn bij arbeid" werd door de wetgever weer losgelaten. De verplichte aansluiting bij een arbodienst voor de advisering over de verzuimbegeleiding en de toetsing van de risico-inventarisatie en -evaluatie werd door nogal wat bedrijven als een dure plicht ervaren. Arbodiensten hadden tot taak de werkgever te ondersteunen bij de uitvoering van het verzuimbeleid in het bedrijf (nieuw element in de Arbowet). Er werd een financiële prikkel ingevoerd door het systeem van de Ziektewet (met verplichte collectieve verzekeringen) voor verzuimende werknemers af te schaffen. De loondoorbetaling werd geprivatiseerd, en de kosten van de eerste twee jaar ziekteverzuim kwamen ten laste van de individuele werkgever. De arbodienst had hierbij dus een belangrijke rol voor de werkgever om zijn financiële risico's te beperken. In de beginfase waren bijvoorbeeld vrijwel alle werkgevers aangesloten bij een arbodienst en beschikten ze de meesten over een (getoetste) RI&E.
De markt van arbodienstverlening was een grote markt. De aansluitingsplicht bij de arbodienst werd niet actief gehandhaafd door de Inspectie. Veel kleine bedrijven wisten niet goed hoe een contract te sluiten. Deze werden deels 'gegroepeerd' door verzekeraars die voor contracten verzorgden. De aandacht bij werkgevers verengde zich vaak tot het voeren van een succesvol verzuimbeleid. De aandacht voor de preventie in het bedrijf vanuit de arbodiensten kwam echter steeds meer onder druk te staan. De nadruk bij arbodiensten lag op verzuimbegeleiding en re-integratie en niet op preventie. De concurrentie tussen arbodiensten was fors en mede daardoor verschraalde de arbodienstverlening en takenpakketten. De prijzen c.q. uitgaven voor arbodienstverlening bleven opmerkelijk laag.
In deze periode zijn door de overheid veel initiatieven genomen om (branches van) werkgevers te ondersteunen bij het terugdringen van de ervaren regeldruk.

7. Liberalisering en deregulering
De vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en meer ruimte voor maatwerk voor werkgevers om te voldoen aan de regelgeving, is daarna een leidend principe geweest voor het beleid. In de Nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet (maart 1996) is aangegeven dat het kabinet de effectiviteit en de efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid wilde vergroten door een versterking van de verantwoordelijkheid op bedrijfsniveau. Daarbij werd voortgebouwd op de ingezette beleidslijnen in de sociale zekerheid en de Arbowet met een grotere financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. In de opvatting van toenmalige kabinet Balkenende stond omvangrijke gedetailleerde regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden op gespannen voet met de toegenomen (financiële) verantwoordelijkheid en verbeterde toerusting daarvoor van werkgevers en werknemers.
Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting en evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 is in 2005/2006 mede op advies van de SER versterkt ingezet op een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein. Door het wegnemen van gedetailleerde regelgeving werd meer ruimte gemaakt voor de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.[83] De nieuwe wetgeving (ingegaan per 1 januari 2007) sloot aan bij de gedachte dat de overheid meer open normen stelde, en de bedrijven die zelf moesten invullen zoals bedrijfsgrenswaarden voor de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De SZW-beleidsregels werden (grotendeels) afgeschaft, en het opstellen van arbo-catalogi door sectoren werd bevorderd).
Onder invloed van de mondialisering en de interne markt van de EU is de opvatting over de rol van de overheid ingrijpend gewijzigd. Vanaf de jaren negentig richt de Nederlandse overheid zich steeds meer op het "concurrerend houden" van Nederland in internationaal perspectief. Loonmatiging, een flexibele arbeidsmarkt, lage administratieve lasten, gunstige belastingtarieven en een goede marktwerking waren belangrijke thema's.[84] De introductie van de Mededingingswet in 1998 staat symbool voor de marktwerking als beleidsprioriteit.
Met de marktwerking, deregulering en liberalisering kwamen er mogelijkheden om regelgeving te versoepelen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de regelgeving voor arbodiensten. Er werd een Maatwerkregeling geïntroduceerd waarbij bedrijven onder een aantal condities vrij waren de afname van arbodienstverlening anders in te richten. De oude regels golden daarna als Vangnetregeling. Bedrijfsartsen konden nu zelfstandig de markt op. Dit leidde tot nog meer druk op de arbodiensten

[83] Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein, kamerstuk II, 32500 XV, nr 75.
[84] WRR, Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking, 2012.

om de prijzen te matigen. Als gevolg van deze keuzemogelijkheden werd de inkoop van arbodienstverlening steeds complexer en werd steeds meer gebruik gemaakt van tussenpersonen die (tegen gunstige tarieven overeenkomsten regelden). Daarbij werden soms praktijken gehanteerd die werknemers als onheus ervaarden. De interpretatieranden van de regelgeving werden opgezocht en overschreden. De kritiek nam toe. De bedrijfsarts werd steeds meer verweten alleen de belangen van de werkgever te behartigen. In 2017 is de Arbowet gewijzigd waarbij de positie van de bedrijfsarts en zijn rol bij de preventie is versterkt met het oog op duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking, waarbij de werkenden gezond kunnen blijven werken tot aan hun pensioen. Ook werd een grotere rol toegekend aan de medezeggenschap bij de keuze van een bedrijfsarts.

8. Samenvatting: veranderende paradigma's.
Het arbeidsomstandighedenbeleid heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Van een eenvoudig initiatief door lokale werkgevers gericht op het verbeteren van de bedrijfsveiligheid voor werknemers naar een complex stelsel waarin steeds meer partijen een rol spelen. Nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn ontstaan. De rollen van de deelnemende partijen waren niet in beton gegoten, en veranderden onder invloed van de maatschappelijke context. De veronderstellingen over waarop de bescherming van werkenden zich moet richten veranderde. Zo is de rol van de overheid steeds meer geëvolueerd van het vooral formuleren en handhaven van wetgeving, naar die van een netwerkspeler die taken waar mogelijk aan (actieve) derden laat en gebruik maakt van maatschappelijke krachten/initiatieven.

Ook de definitie van de te beschermen groep is flink veranderd. Van werknemers in specifieke sectoren tot (bijna) alle werknemers in alle sectoren. Niet alleen werknemers maar ook andere categorieën werkenden, zoals zelfstandigen zonder personeel, worden in toenemende mate beschermd. Verder heeft ook het doel van de bescherming zich ontwikkeld. Eerst ging het om concrete ernstige veiligheidsrisico's, daarna ook gezondheidsbedreigende situaties, naar beperking van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, en tot slot naar de vergroting van de duurzame inzetbaarheid van werkenden.

Figuur 3: Netwerken op arbeidsomstandighedenterrein.