ADVIES 23/05 | Mei 2023

SER

Naar een werkend arbostelsel voor iedereen

Arbovisie 2040, deel 1

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

VERKENNING 23/05 | Mei 2023

SER

Naar een werkend arbostelsel voor iedereen

Arbovisie 2040, deel 1

AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR. 05 - MEI 2023

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2023, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Voorwoord 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 21
1.1 Aanleiding voor de adviesaanvraag 21
1.2 Vragen aan de SER 23
1.3 Aanpak en voorbereiding 23
1.4 Leeswijzer 24

2 Opvattingen van de SER over het arbobeleid door de jaren heen 25
2.1 De toekomst en kwaliteit van werk 25
2.2 Visie op het arbostelsel 27
2.3 Specifieke thema's 29
2.4 Concluderend 35

3 Arbeidsomstandigheden in Nederland 37
3.1 Inleiding 37
3.2 Knelpunten ten aanzien van het arbostelsel 37
3.2.1 Sectorale zelfregulering lang niet altijd een gegeven 37
3.2.2 Stimuleringsprogramma's alleen hebben ontoereikend effect 39
3.2.3 Naleving moet beter 39
3.2.4 Bedrijfsarts speelt beperkte rol bij naleving 45
3.2.5 Toezicht en handhaving spelen beperkte rol 45
3.2.6 Geringe aandacht voor preventie 46
3.2.7 Belang preventie en de kosten-batenafweging van individuele werkgevers 49
3.2.8 Beperkte inbreng van werknemers bij arbobeleid 49
3.2.9 Verantwoord opdrachtgeverschap 52
3.2.10 Knelpunten arbeidsgerelateerde zorg 52
3.2.11 Knelpunten ten aanzien van kennis en kennisinfrastructuur 57
3.3 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 58
3.3.1 Arbeidsrisico's 58
3.3.2 Flexibilisering 63
3.3.3 Digitalisering 65
3.3.4 Intensivering van werk 66

3.3.5 Tijd- en plaatsonafhankelijk werken 67
3.3.6 Demografische ontwikkelingen 68
3.4 Internationale ontwikkelingen 72
3.5 Conclusie 73

4 Uitgangspunten en aanbevelingen toekomstige arbobeleid 75

4.1 Inleiding 75
4.2 Prioriteiten korte termijn: beter functioneren van het arbostelsel 78
4.2.1 Formuleer duidelijke doelen voor preventie en zorg voor monitoring 80
4.2.2 Versterk betrokkenheid werknemers bij het arbobeleid 85
4.2.3 Zorg dat het aantal bedrijven dat een RI&E opstelt substantieel groter wordt 88
4.2.4 Zorg voor een betere kennisinfrastructuur en -implementatie 91
4.2.5 Verzeker structurele financiering voor preventie op organisatieniveau 92
4.2.6 Zorg voor een adequaat arbobeleid ondanks het tekort aan bedrijfsartsen 93
4.2.7 Bevorder bronbeleid 94
4.2.8 Handhaving/betrokkenheid overheden 94
4.2.9 Monitoring impact voorstellen 96
4.3 Onderwerpen voor de lange termijn 96
4.3.1 Inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg 96
4.3.2 Samenwerking arbocuratieve en reguliere zorg 97
4.3.3 Financiële prikkels 98
4.3.4 Impact van maatschappelijke en technologische trends 98
4.3.5 Aansluiting Arbowet op praktijk 102

Bijlagen 103

1 Adviesaanvraag 105
2 Samenstelling commissie 109
3 Lijst van afkortingen 111

Voorwoord

Voorwoord

Ongezonde arbeidsomstandigheden veroorzaken bijna 5 procent van de ziektelast in Nederland. Uit dit advies blijkt dat ondanks alle inspanningen jaarlijks nog ongeveer 4100 mensen overlijden als gevolg van blootstelling aan belastende factoren op het werk, van wie 3000 als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd nemen arbeidsrisico's zoals werkdruk en burn-outklachten toe. Ook is er een forse stijging van ongewenst gedrag op de werkvloer, zoals intimidatie, pesten, discriminatie, geweld of seksueel grensoverschrijdend gedrag. Afgezien van al het persoonlijke leed dat hierdoor wordt veroorzaakt, zijn ook de maatschappelijke kosten hoog. Een groot deel daarvan komt bij de werkgever terecht: circa 6 miljard euro voor loondoorbetaling vanwege werkgerelateerd verzuim.[1]

Dit moet en kan beter. De urgentie is des te groter vanwege de groeiende personeelstekorten en de verwevenheid van arbeidsomstandigheden met de sociaal-economische positie van mensen. Praktisch opgeleiden komen vaker terecht in banen met gemiddeld ongunstigere arbeidsomstandigheden en kunnen daar na verloop van tijd nadelige gezondheidseffecten van ondervinden. Daarnaast verdienen arbeidsomstandigheden onze volle aandacht vanwege de grote transities die we als samenleving doormaken. Denk aan klimaatadaptatie en energietransitie, de overgang naar een circulaire economie, de digitale transitie, vergrijzing, flexibilisering of arbeidsmigratie. Hierdoor ontstaan nieuwe sectoren, verschuivingen in werkgelegenheid en veranderingen in de aard en inhoud van het werk. We moeten rekening houden met en anticiperen op nieuwe en onverwachte risico's van deze veranderingen. Tegelijkertijd kunnen hierdoor ook nieuwe kansen ontstaan om de kwaliteit van het werk te verbeteren. Deze moeten we ten volle proberen te benutten.

In dit advies stelt de SER concrete prioriteiten bij het beantwoorden van de vraag hoe we de arbeidsomstandigheden in Nederland in de komende tijd substantieel kunnen verbeteren. De raad maakt daarbij onderscheid in vraagstukken die op de korte termijn kunnen worden opgepakt en vraagstukken die complexer van aard zijn en meer doordenking vragen.

Voor u ligt deel 1 van het SER-advies over de aanpak van de kortetermijnprioriteiten, gericht op het versterken van het functioneren van het arbostelsel met het oog op het versterken van het preventiebeleid, onder meer door verbeteringen in de opzet

1 Bron: Arbobalans 2020, p. 14.

en handhaving van de RI&E en de medezeggenschap. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de praktische uitvoerbaarheid van de voorstellen, zowel voor bedrijven, uitvoeringsorganisaties als toezichthouders. De SER denkt hier graag over mee en zal daarnaast de voortgang en effecten van zijn voorstellen de komende jaren intensief monitoren en waar nodig aanvullende voorstellen formuleren. Ook blijft de SER graag in gesprek over de verdere ontwikkeling en implementatie van de beleidsagenda en het arbobeleid. In vervolg hierop zal de SER zich buigen over vraagstukken die een bredere benadering vragen. Denk hierbij aan de inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg, de samenwerking tussen arbocuratieve en reguliere zorg, de voor- en nadelen van financiële prikkels om preventie te stimuleren, de impact van maatschappelijke en technologische trends en ten slotte de aansluiting van de Arbowet op de praktijk, met daarbij aandacht voor uitvoeringsaspecten van de arbowetgeving.

Werken is een bron van gezondheid, maar aan werk en de werkplek kunnen ook risico's verbonden zijn. Het belang om ongezonde arbeidsomstandigheden aan te pakken is groot door de prangende personeelstekorten, de hoge verzuimkosten en de groeiende gezondheidsverschillen tussen groepen in de samenleving, alsook het besef dat er meer en op alle fronten moet worden ingezet op gezondheidspreventie. Arbeidsrisico's zijn voor een belangrijk deel vermijdbaar en de werkplek is een belangrijke plaats waar verschillende lijnen van preventie, gezondheid en welbevinden samenkomen. In het verleden hebben preventieve interventies op de werkplek bijgedragen aan een wezenlijke verbetering van de gezondheid van de gehele bevolking; alleen al het rookverbod op het werk en het verbod op het toepassen van asbest hebben veel levens gered. Anno 2023 blijft de opgave dezelfde, maar de urgentie des te hoger.

Kim Putters
Voorzitter SER

Samenvatting

Samenvatting

In dit advies geeft de SER zijn opvatting over het functioneren van het arbostelsel en doet hij aanbevelingen voor het beleid voor veilig en gezond werken in de komende jaren. Aanleiding is het verzoek van de voormalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een reactie te geven op de kabinetsnota *Op weg naar de Arbovisie 2040!: De hoofdlijnen* (kortweg Hoofdlijnennota of HLN).

Veilig en gezond werken is in het belang van bedrijven en organisaties, werkgevers en werknemers en de maatschappij als geheel. Voor bedrijven en organisaties om een aantrekkelijke, veilige en gezonde werkplek te bieden zodat mensen er graag willen (blijven) werken en productief kunnen zijn, voor werknemers om in een aangename werkomgeving met energie en voldoening hun werk te kunnen verrichten. Ook voor de maatschappij als geheel levert het winst op: een gezondere bevolking en minder kosten en inspanning gerelateerd aan zaken als verzuimbegeleiding, verzekeringskwesties en de behandeling van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

De staat van arbeidsomstandigheden in Nederland

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de SER zich allereerst gebogen over de analyse van de knelpunten in de HLN. Met de HLN constateert de SER dat ondanks alle beleidsinitiatieven het niveau van arbeidsrisico's in de afgelopen jaren min of meer constant is gebleven. De resultaten moeten beter, temeer omdat goede arbeidsomstandigheden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de gezondheid van de bevolking.

In de HLN wordt onderscheid gemaakt in vier domeinen waarbinnen trends en ontwikkelingen gaande zijn die een impact hebben op veilig en gezond werken: het arbostelsel, de arbeidsmarkt, de arbeidsrisico's en de internationale ontwikkelingen. De SER onderschrijft in grote lijnen de analyse die het vorige kabinet in de HLN heeft gemaakt.

Aanvullend hieraan vraagt de SER aandacht voor de arbeidsomstandigheden bij tijd- en plaatsonafhankelijk werken alsook de specifieke problemen en uitdagingen gerelateerd aan de toenemende diversiteit binnen de beroepsbevolking.

Uitgangspunten

Goede arbeidsomstandigheden zijn een belangrijke voorwaarde voor goed werk en dragen zo bij aan minder uitval en meer productiviteit op het werk en minder kosten voor de samenleving. In lijn met zijn eerdere adviezen op het gebied van gezond en veilig werken is de SER van oordeel dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek gelijk moeten zijn voor allen die daar arbeid verrichten. Los van het type arbeidsrelatie, dienen werkenden in staat te worden gesteld om hun werk veilig en op een gezonde wijze uit te voeren. De SER is tevens van mening dat de focus van het (toekomstige) arbobeleid op preventie moet liggen: daar moet meer in geïnvesteerd worden op alle niveaus. Preventie is in de eerste plaats het voorkomen dat mensen door hun werk en/of arbeidsomstandigheden gezondheidsschade oplopen. Preventie betekent ook dat bij nieuwe technologieën het voorzorgsbeginsel wordt gehanteerd wanneer er twijfel of onduidelijkheid in de wetenschap is over de ernst van een mogelijk gevaar dat deze nieuwe technologieën met zich meebrengen.

Het realiseren van preventie vraagt om een gezamenlijke inspanning van werkgevers, werknemers en de overheid. Naast goed werkgeverschap is verantwoord opdrachtgeverschap hierbij cruciaal. Dit kan binnen het huidige arbostelsel, maar voor een adequate aanpak is het nodig en gewenst dat de werking van het arbostelsel verstevigd en robuuster wordt en beter wordt toegerust voor de langere termijn.

Op bedrijfsniveau zijn werkgevers primair verantwoordelijk om samen met werknemers te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden, de werknemersvertegenwoordiging speelt een belangrijke rol in het arbobeleid van een organisatie en van de overheid wordt een sterke adviserende, stimulerende en handhavende rol verwacht. Daarnaast is het belangrijk dat in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie expliciet oog is voor gezond en veilig werken bij het aanbesteden en uitvoeren van een opdracht.

Aanbevelingen en onderwerpen toekomstige arbobeleid

De SER is van mening dat het beleid van de afgelopen jaren gericht op zelfregulering en stimuleringsprogramma's onvoldoende effectief is gebleken om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Het beleid dient zich veel meer te richten op het bevorderen van preventie op alle mogelijke niveaus en op naleving en handhaving van de arboregels.

De SER onderscheidt onderwerpen die op korte termijn en met prioriteit aangepakt dienen te worden en onderwerpen die een nadere doordenking vragen in een bredere context vanwege hun complexiteit en verwevenheid met bredere thema's, zoals sociale zekerheid (in dit geval werknemersverzekeringen, regulering van de arbeidsmarkt en technologisering).

Over de onderwerpen die op korte termijn dienen te worden aangepakt doet de SER in dit advies concrete aanbevelingen. Deze onderwerpen zijn gerelateerd aan het functioneren van het stelsel in relatie tot preventie en handhaving. De onderwerpen die een langere doordenking vragen zal de SER adresseren in een daaropvolgend advies.

Prioriteiten voor de korte termijn

De SER ziet concrete mogelijkheden om preventie en handhaving te versterken.

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

De SER adviseert om concrete en meetbare doelen te stellen ten aanzien van preventie op nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau voor de periode 2023 tot en met 2040, waar alle partijen zich aan committeren. Monitoring van de voortgang is noodzakelijk aan de hand van passende indicatoren per type risico.

De focus moet hierbij liggen op de drie grootste oorzaken van uitval (psychosociale arbeidsbelasting, fysieke belasting en gevaarlijke stoffen) en daarbij rekening te houden met verschillen tussen en binnen groepen in de beroepsbevolking en de zorg voor ongelijkheden beter in te bedden in het arbobeleid, zowel in het nationale beleid als het beleid van branches en individuele bedrijven.

De SER adviseert in dat kader om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) verplicht onderdeel te laten zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche-) RI&E aangezien PSA in alle sectoren voorkomt, en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag als een aparte categorie te agenderen binnen de (branche-)RI&E. Ook fysieke belasting komt in alle sectoren voor en moet volgens de SER verplicht onderdeel zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche-)RI&E.

Gevaarlijke stoffen blijven een belangrijk aandachtspunt. De inzet van het toekomstige beleid moet gericht zijn op het bevorderen van de naleving van arboregels die

van toepassing zijn op gevaarlijke stoffen. Een belangrijk instrument hierbij is het hanteren van grenswaarden waarbij onderscheid wordt gemaakt in private, door bedrijven afgeleide, grenswaarden en wettelijke grenswaarden. De SER pleit, in navolging van de SER-subcommissie GSW, voor een andere systematiek voor vaststelling van de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden langs de volgende lijnen:

- Het getalsmatige advies voor een grenswaarde voorzien van een toegankelijke publiekstoelichting over achtergronden en uitvoeringsaspecten.
- Het binnen de systematiek van het Haalbaarheidsonderzoek Nieuwe Stijl (HONS) instellen van een onafhankelijk en gezaghebbend expertbureau (met wisselende samenstelling), gefinancierd door het ministerie van SZW, dat de gegevens die voortkomen uit het ingestelde haalbaarheidsonderzoek duidt en daarover aan de SER-subcommissie GSW zijn oordeel geeft.
- Verbodswaarde als beginwaarde vaststellen.
- Meer betrokkenheid van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) in het monitoren van grenswaarden en een rol in haalbaarheidsstudies.

Aanbeveling 2: Versterk betrokkenheid werknemers bij het arbobeleid.

Het is belangrijk dat werknemers betrokken zijn bij het arbeidsomstandighedenbeleid om zo hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor veilig en gezond werken. Op dit moment ontbreekt echter bij een derde van de or-plichtige bedrijven een ondernemingsraad (or) en bij de meerderheid van de werkgevers is de medezeggenschap niet actief betrokken bij gezond en veilig werken. De SER is daarom van mening dat er geïnvesteerd dient te worden in het bevorderen van medezeggenschap in relatie tot veilig en gezond werken. Om dit te realiseren moeten alle or-plichtige bedrijven een arbo- of VGW(M)-commissie instellen waarin overleg over veilig en gezond werken tussen werkgever en werknemers wordt gevoerd. Bij niet or-plichtige bedrijven dient het overleg met de personeelsvertegenwoording (pvt) of bij het ontbreken daarvan met (een relevante vertegenwoordiging van) werknemers op een andere manier te worden georganiseerd. Werkgevers en werknemers kunnen daarbij worden ondersteund door een door werknemers gekozen preventiemedewerker. Om effectieve controle uit te oefenen op het betrekken van de werknemers bij het arbobeleid van de onderneming zoals bedoeld in artikel 12 Arbowet adviseert de SER om dit artikel handhaafbaar te maken en in overeenstemming te brengen met Europese wet- en regelgeving op dit gebied. De SER wil bovendien de verplichting introduceren dat de werkgever schriftelijk aan de NLA verklaart dat hij overleg heeft gevoerd met de relevante werknemers(vertegenwoordiging) bij het opstellen van de RI&E, zodat niet alleen betrokkenheid maar vooral samenwerking wordt benadrukt.

Daarnaast dienen overheid en sociale partners meer in te zetten op voorlichting en campagnes die het belang van medezeggenschap duidelijk maken en het kennisniveau van de or/pvt over hun rechten en plichten in relatie tot veilig en gezond werken te versterken. Ook vindt de SER dat er meer aandacht moet komen voor het betrekken van platformwerkers bij het arbobeleid van hun platform.

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

Een RI&E vormt de basis voor arbobeleid en geeft inzicht in de belangrijkste risico's in een organisatie of bedrijf. Hoewel het opstellen van een RI&E voor alle bedrijven al verplicht is, heeft het grootste deel van de (mkb-)bedrijven nog geen RI&E. Het bevorderen van het opstellen van een RI&E kan op verschillende manieren gebeuren. De SER adviseert, in aanvulling op aanbeveling 2:

Het beschikbaar stellen van een te ontwikkelen start-RI&E voor het mkb die naar sectoren is gespecificeerd en is gericht op de prioritaire risico's. Een start-RI&E heeft weliswaar geen juridische status, maar is een opstap naar een volwaardig getoetste RI&E en is geen vervanging daarvan. Bedrijven worden door de NLA aangeschreven en gewezen op de mogelijkheid om, als zij nog geen RI&E hebben, eerst de start-RI&E in te vullen en naar de NLA op te sturen. Daarbij dient het wel duidelijk te worden dat bedrijven de start-RI&E verder dienen aan te vullen tot een volledige RI&E om aan de wettelijke verplichting met betrekking tot de RI&E te kunnen voldoen.

Digitale melding door bedrijven van hun volledige RI&E en het basiscontract met de arbodienst bij de NLA. Branches kunnen zelf de melding aan de NLA doen zodra het lid van de branche de bedrijfsspecifieke RI&E heeft gemaakt aan de hand van het branche-RI&E-instrument. Werkgevers die geen gebruikmaken van een branche-RI&E moeten hun RI&E zelf melden aan de NLA en dit geldt ook wanneer de branche de melding niet overneemt. Melding door de branche houdt ook in dat werkgevers aan hun overlegverplichting met werknemers over de RI&E hebben voldaan, aangezien een volledige bedrijfsspecifieke RI&E deze samenwerking vereist. Randvoorwaarde voor het melden is dat voldoende kerndeskundigen zich laten certificeren volgens het nieuwe certificatieschema. Er zijn namelijk zorgen in het veld dat er een tekort aan gecertificeerde kerndeskundigen gaat ontstaan, waardoor bedrijven niet aan de Arbowet kunnen voldoen. Het is daarom belangrijk om de ontwikkeling rond het nieuwe certificatieschema te monitoren. De SER gaat ervan uit dat eventuele problemen zo spoedig mogelijk opgelost worden en dat indien dat

niet het geval is het oude schema nog van toepassing blijft. Zo zouden kerndeskundigen meer in staat moeten worden gesteld gecombineerde opleidingen te volgen en de verschillende deskundigheden te bundelen, zodat meer RI&E's kunnen worden getoetst en kosten van toetsing kunnen worden beperkt.

Toetsing van branche-RI&E's (voor bedrijven tot 25 werknemers) in twee fases. Wanneer werkgevers en werknemers op brancheniveau met elkaar overeenstemming hebben bereikt over de inhoud van de branche-RI&E leggen zij die branche-RI&E ter toetsing voor aan de vereiste gecertificeerde kerndeskundigen. Na een positieve toetsing door die kerndeskundigen melden zij de branche-RI&E aan bij het Steunpunt RI&E, waarna bedrijven in de branche die RI&E kunnen overnemen, tenzij aanvulling nodig is wegens specifieke omstandigheden in hun bedrijf.
Van arbodiensten/kerndeskundigen wordt een actieve adviserende houding verwacht bij het aangaan van een basiscontract met een bedrijf met betrekking tot de verplichtingen ten aanzien van de RI&E en het plan van aanpak. Bedrijfsartsen/kerndeskundigen kunnen zich er beter van op de hoogte stellen hoe hun klanten in de praktijk met een RI&E en plan van aanpak omgaan en hun klanten erop wijzen dat een getoetste RI&E noodzakelijk is om aan de Arbeidsomstandighedenwet te voldoen. Hier ligt volgens de SER ook een rol bij de certificering en de NLA.

Aanbeveling 4: Zorg voor een betere kennisinfrastructuur en -implementatie

De SER constateert dat relevante kennis over arbo versnipperd is en dat de huidige kennisinfrastructuur dit onvoldoende voorkomt. Er is meer kennisdeling nodig op het gebied van arbeidsomstandigheden. De SER steunt het voorstel in de HLN om de multidisciplinaire benadering voor kennisontwikkeling te versterken en het voorstel voor meer samenwerking, minder versnippering en passende rolverdeling. Met de HLN vindt de SER dat werkgevers en werkenden een grotere rol zouden moeten innemen in de kennisinfrastructuur.

De SER wijst er ook op dat de arbeidshygiënische strategie, de arbobeleidscyclus én de inzet van juiste deskundigen de basis vormen voor het inzetten van de juiste kennis binnen bedrijven.

Aanbeveling 5: Verzeker structurele financiering voor preventie op organisatieniveau.

Bedrijven investeren over het algemeen onvoldoende in primaire preventie gericht op organisatieniveau (het niveau van het collectief). Dit komt deels door het ontbreken van kennis over de (kosten)effectiviteit van interventies. Maar ook door het feit

dat het bedrijfseconomisch gezien veelal niet rationeel is voor individuele werkgevers om in preventie te investeren. Om dit dilemma te doorbreken wil de SER dat bedrijven op basis van de RI&E in het basiscontract expliciteren op welke wijze preventie vorm krijgt en dat zij een budget reserveren voor preventieactiviteiten (preventiebudget). Het is daarbij van belang dat hierbij meer gebruik wordt gemaakt van kerndeskundigen.

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

Werkgevers en arbodienstverleners kunnen zelf hun arbobeleid op peil houden door in te zetten op de bestaande mogelijkheden van verantwoorde taakdelegatie. Structurele inzet van kerndeskundigen anders dan de bedrijfsarts, betere samenwerking en innovatie kunnen kansen bieden om met het tekort aan bedrijfsartsen om te gaan. De SER benadrukt dat het structureel inzetten van kerndeskundigen een voorwaarde is voor beter preventiebeleid. De SER vindt dat het in de toekomst niet mogelijk moet zijn om een basiscontract met alleen een zelfstandige bedrijfsarts af te sluiten als uit de RI&E blijkt dat andere kerndeskundigen nodig zijn om invulling te geven aan het arbobeleid.

Aanbeveling 7: Bevorder bronbeleid.

Er is meer aandacht nodig voor de ontwikkeling van nieuwe technologie, nieuwe materialen, producten of processen die vanaf de ontwerpfase al intrinsiek veilig en duurzaam zijn. De arbobeleidscyclus en de arbeidshygiënische strategie vormen de basis hiervoor op bedrijfsniveau. Op nationaal, sectoraal niveau en bedrijfsniveau kan onderzoek naar de stand der techniek inzichten opleveren over innovatieve maatregelen. Ook kan worden gedacht aan het zoeken naar synergie met andere wettelijke kaders. Een langjarig perspectief in beleid en financiering is een noodzakelijke randvoorwaarde voor bronbeleid.

Aanbeveling 8: Versterk handhaving/betrokkenheid overheden.

De SER vindt een grotere betrokkenheid van de overheid wenselijk om het functioneren van het arbostelsel te verbeteren. Waar naleving van arbowetgeving onvoldoende is, is volgens de SER passend optreden van de NLA geboden die daartoe voldoende capaciteit moet hebben, adequaat moet zijn toegerust en kennis van bedrijven en hun processen moet hebben.

Om meer betrokkenheid vanuit de overheid/NLA op dit dossier te realiseren wordt, mede in overeenstemming met aanbeveling 3, gedacht aan interventies langs de volgende lijnen:

- Melding van beroepsziekten bij de NLA conform het door Nederland getekende ILO-verdrag 81.
- Verbeteren van de specifieke diagnostische kennis die nodig is om beroepsziekten vast te stellen. Dit vraagt om een multidisciplinaire kennisinfrastructuur naar het voorbeeld van Lexces (landelijk expertisecentrum voor stoffengerelateerde beroepsziekten).
- Het beboetbaar maken van het niet-melden van een beroepsziekte door de bedrijfsarts aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB).
- Een onderzoeksplicht van de NLA als een bedrijfsarts of andere kerndeskundige de NLA verzoekt om een onderzoek in te stellen naar een ongezonde of onveilige situatie op de werkvloer.
- Bevorderen van de kwaliteit en bruikbaarheid van arbocatalogi. De arbocatalogus is voor branches een belangrijk middel om de maatregelen te beschrijven die door bedrijven kunnen worden genomen om aan de Arbeidsomstandighedenwet te voldoen. Om het voor de praktijk een bruikbaar middel te laten zijn is evaluatie van de Beleidsregel arbocatalogi nodig op basis van effectiviteit en werkbaarheid.

De SER zal de voortgang en effecten van zijn voorstellen de komende jaren intensief monitoren en waar nodig aanvullende voorstellen formuleren. De SER blijft daarnaast graag betrokken bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de beleidsagenda en het arbobeleid.

Onderwerpen voor de lange termijn

Onderwerpen die vanwege hun complexiteit en verwevenheid met bredere thema's in een vervolg op dit advies worden geadresseerd, zijn:

- de inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg;
- de samenwerking tussen arbocuratieve en reguliere zorg;
- de voor- en nadelen van financiële prikkels om preventie te stimuleren;
- de impact van maatschappelijke en technologische trends op de arbeidsomstandigheden;
- de aansluiting van de Arbowet op de huidige praktijk.

Over deze onderwerpen doet de SER in dit advies wel richtinggevende uitspraken, maar die zal hij in een vervolg op dit advies nog verder uitwerken.

Advies

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Sociaal-Economische Raad (SER)[2] op 15 juni 2021 gevraagd om advies uit te brengen over de kabinetsnota *Op weg naar de Arbovisie 2040!: De hoofdlijnen* (kortweg Hoofdlijnennota of HLN). In de HLN worden zeven hoofdlijnen voor het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van werkenden geformuleerd in het licht van geconstateerde ontwikkelingen en knelpunten.[3] Daarnaast is de SER gevraagd naar zijn opvattingen over het opstellen en borgen van de beleidsagenda 2022-2025. Beoogd wordt een breed gedragen plan te formuleren waar stakeholders zich in kunnen vinden.

1.1 Aanleiding voor de adviesaanvraag

De HLN is een vervolg op de Arbobeleidsagenda 2012 en is tot stand gekomen aan de hand van een brede consultatie met een grote groep stakeholders. Uit de evaluatie van deze agenda[4] bleek 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. Hoewel de agenda grotendeels is uitgevoerd, blijken sommige problemen niet naar tevredenheid opgelost of verminderd. Zo is het beschermingsniveau van werkenden in de afgelopen tien jaar onvoldoende verbeterd. Bovendien is de arbeidsmarkt continu in beweging. De verwachtingen en uitdagingen ten aanzien van werk veranderen. Men werkt door tot op hogere leeftijd, de grenzen tussen werk en privé vervagen, traditionele banen verdwijnen en werkenden komen steeds meer op zichzelf te staan. Trends als flexibilisering, robotisering en digitalisering bieden nieuwe kansen, maar kunnen ook nieuwe arbeidsrisico's met zich meebrengen. Door deze veranderingen en de effecten daarvan op de arbeidsomstandigheden, staan de vitaliteit en gezondheid van werkenden onder druk.

In de HLN heeft het vorige kabinet een nieuw strategisch kader gepresenteerd met daarin de voorgenomen langetermijndoelstellingen en initiatieven op het gebied

2 In dit advies wordt ook regelmatig gesproken over 'de raad'. Hiermee wordt de Sociaal-Economische Raad bedoeld, tenzij anders aangegeven.
3 De adviesaanvraag is als bijlage 1 opgenomen.
4 Evaluatie arbobeleidsagenda en Arbovisie 2040, 17 februari 2020, Kamerstukken 2019-2020, 22883, nr. 374.

van gezond en veilig werken. Voor de verdere ontwikkeling van arbeidsomstandigheden en het arbobeleid formuleerde het kabinet de volgende stip op de horizon:

> *"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."*[5]

Het vorige kabinet heeft in dat kader twee ambities uitgesproken: (1) het realiseren van een daling van het aantal mensen met negatieve gezondheidseffecten door het werk, het aantal arbeidsongevallen en daarmee het (arbeidsgerelateerde) ziekteverzuim en (2) het leveren van een aanzienlijke bijdrage aan de duurzame inzetbaarheid van de Nederlandse beroepsbevolking.[6]

In de HLN zijn – naast een meer algemene visie en ambitie – zeven hoofdlijnen geformuleerd voor het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van werkenden.[7] 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

5 Min. SZW (2021) Op weg naar de Arbovisie 2040!, p. 26.
6 Ibid.
7 Ibid.

Deze hoofdlijnen geven de richting aan voor de komende jaren en dienen verder te worden uitgewerkt in de Beleidsagenda 2022-2025. Het doel is om samen met stakeholders te komen tot een gezamenlijke Beleidsagenda 2022-2025 waarbij het oppakken van de onderwerpen gefaseerd plaats zal vinden. Bij de keuze van onderwerpen en het bepalen van de volgorde worden stakeholders uitgenodigd om een actieve bijdrage te leveren aan het proces.

1.2 Vragen aan de SER

In de adviesaanvraag verzoekt het ministerie de SER om zijn opvattingen te geven over de volgende punten:

- Onderschrijft u de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de specifieke (knel-) punten als beschreven in hoofdstuk 4 van de Hoofdlijnennota?
- Hoe staat u tegenover elk van de 7 hoofdlijnen en de geconstateerde belemmeringen? Zijn er nog blinde vlekken en/of ontbreken er nog zaken?
- Kunt u nader ingaan op het ontwikkelen van mogelijke (financiële) prikkels om bedrijven meer te laten investeren in preventie en mogelijke andere (nieuwe) interventies om de gewenste trendbreuk te realiseren? In hoeverre vindt u het wenselijk om de gestelde ambities te concretiseren door het stellen van streefcijfers?
- Hoe ziet u de rol van de overheid en de andere spelers in het veld? Welke interventies zijn volgens u nodig en hoe ziet u de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers, werknemers, opdrachtgevers, producenten en consumenten anderzijds?
- Wat zijn prioritaire thema's in de Beleidsagenda 2022-2025 die als eerste moeten worden opgepakt en wat kan later met het oog op een gefaseerde uitvoering?
- Hoe kunnen werkenden en het bedrijfsleven worden betrokken bij de uitwerking van de hoofdlijnen en welke bijdrage kunnen zij leveren?
- Hoe ziet u uw rol in het proces om tot een breed gedragen uitvoering te komen wat betreft de opstelling van een beleidsagenda?
- Hoe kan het beste worden geborgd dat relevante stakeholders zich committeren aan de gezamenlijk uitvoering van de beleidsagenda. Is een convenant denkbaar, of zijn er alternatieven?

1.3 Aanpak en voorbereiding

De aanvraag is voorbereid in de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER. Als startpunt van het gesprek heeft de commissie de HLN doorgenomen. Om als SER

meerwaarde te kunnen leveren heeft de commissie besloten om een eigenstandig beeld van het functioneren van het arbostelsel en het beleid op te stellen. Daartoe heeft de commissie gebruikgemaakt van eigen ervaringen, kennis van externe deskundigen en beschikbare onderzoeken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de SER zijn opvattingen over het arbeidsomstandigheden-beleid in de afgelopen jaren. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens de stand van zaken weer van de arbeidsomstandigheden in Nederland en het functioneren van het arbo-stelsel. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op enkele trends en ontwikkelingen die impact kunnen hebben op de werkomstandigheden en die een plek dienen te krijgen in de Arbovisie 2040. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de uitgangspunten en aanbevelingen voor toekomstig arbobeleid.

In dit advies worden de begrippen ‘werknemers’ en ‘werkenden’ veelvuldig gebruikt. Met ‘werkenden’ worden in dit advies (flex)werknemers en zzp’ers bedoeld.[8] Bijlage 3 geeft een uitleg van de afkortingen die in dit advies worden gebruikt.

8 In het advies *Betere zorg voor werkenden* rekent de SER ook werkzoekenden tot de werkenden (p. 7), evenals mantelzorgers en vrijwilligers bij wie het gaat om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van arbeidsgerelateerde zorg (p. 29). Omdat het arbostelsel met name op (flex)werknemers en in beperkte mate op zzp’ers betrekking heeft, wordt in het onderhavige advies het begrip ‘werkenden’ hiertoe beperkt. Daar waar het advies (ook) betrekking heeft op andere groepen, wordt dat expliciet vermeld.

2 Opvattingen van de SER over het arbobeleid door de jaren heen

De SER heeft in de afgelopen jaren verschillende adviezen uitgebracht om gezond en veilig werken te bevorderen. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de visie van de SER op het arbeidsomstandighedenbeleid (arbobeleid), zoals in eerdere SER-adviezen is beschreven, de inrichting van het arbostelsel en de opvattingen van de SER over specifieke vraagstukken op het terrein van gezond en veilig werken. In aanvulling daarop schetsen we de visie van de SER op de arbeidsmarkt van morgen. Daarbij schenken we ook aandacht aan de visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op goed werk, die de visie van de SER versterkt en aanvult. Beide visies vormen de context van waaruit de SER naar de HLN van het kabinet kijkt en waarin de invalshoeken en perspectieven voor het arbobeleid tot 2040 worden geschetst.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.1 gaan we eerst in op de visie van de SER op de toekomst van de arbeidsmarkt en daarna op de condities die de WRR als bepalend ziet voor goed werk. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens specifiek in op de visie van de SER op gezond en veilig werken. Daarbij komen ook enkele specifieke vraagstukken aan de orde waarover de SER in het verleden heeft geadviseerd, zoals preventie, arbeidsgerelateerde zorg en de reikwijdte van de werkingssfeer van het arbostelsel (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele concluderende opmerkingen.

2.1 De toekomst en kwaliteit van werk

Arbobeleid maakt deel uit van een bredere benadering van beleid op het gebied van de kwaliteit van het werk, gezondheidspreventie, verzuimbegeleiding, re-integratie en inkomen. In dit advies ligt de nadruk op preventie en arbeidsomstandigheden. In deze paragraaf wordt de bredere context geschetst waarbinnen dit advies wordt uitgebracht.

De SER signaleert in zijn middellangetermijnadvies (MLT-advies) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* dat veel mensen minder grip ervaren op hun toekomst en leefomgeving.[9] Tegelijkertijd constateert de SER dat door de grote transities – zoals de klimaatadaptatie en energietransitie, de over-

9 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

gang naar een circulaire economie en de digitale transitie – nog meer van ons aanpassingsvermogen zal worden gevraagd. Zulke grote transities brengen grote verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren en veranderingen in de aard en inhoud van het werk met zich mee, die ook gevolgen hebben voor de arbeidsomstandigheden. Met name de digitale transitie leidt tot vragen en afhankelijkheden die tot nu toe weinig aandacht krijgen.

Volgens de SER is een ambitieus programma nodig om de wendbaarheid en veerkracht van onze economie te versterken. Door bedrijven de mogelijkheden te bieden om te kunnen anticiperen op veranderende omstandigheden en door mensen meer duurzame werk- en inkomenszekerheid te geven, meer autonomie en zeggenschap in hun werk, ruimte voor het combineren van werk met leren, zorgtaken en privéleven. De SER doet in dat kader verschillende aanbevelingen. Het kabinet heeft aangegeven dit SER-advies, naast het eindrapport van de commissie Regulering van werk[10], als leidraad te nemen voor hoe de inrichting van de arbeidsmarkt van de toekomst eruit komt te zien.[11]

Goed werk

De WRR wijst erop dat de toekomst van werk niet op voorhand dwingend is bepaald en dat we die zelf kunnen vormgeven op basis van onze waarden, preferenties en door het beleid dat we ontwikkelen.[12] We maken grotendeels zelf uit hoe onze arbeidsmarkt eruitziet. Dit betekent ook dat we keuzes hebben in de wijze waarop de grote transities, globalisering, technologische ontwikkelingen en digitalisering doorwerken op de arbeidsmarkt en op de kwaliteit van werk.

In de ogen van de WRR zijn er drie condities voor goed werk: grip op geld, grip op het werk en grip op het leven.[13] ‘Grip op geld’ houdt in dat werk voldoende (financiële) zekerheid oplevert, ‘grip op het werk’ is werk met een zekere vrijheid waarbij een beroep wordt gedaan op onze capaciteiten en goede sociale relaties worden onderhouden, en ‘grip op het leven’ is werk met voldoende tijd en ruimte om het te combineren met zorgtaken en een privéleven. Goed werk is volgens de WRR van belang voor gezondheid en welzijn en zorgt zo voor minder uitval en meer productiviteit op het werk en minder kosten voor de verzorgingsstaat. Condities op het werk (grip op het werk) kunnen ziekmakend zijn. Het kan dan gaan om de arbeidsomstandigheden op het werk in enge zin, maar ook om de aansluiting tussen

10 Commissie Regulering van werk (2020) *In wat voor land willen wij werken?*
11 VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025.*
12 WRR (2020) Advies *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht,* p. 17.
13 Ibid.

iemands vaardigheden en het werk dat hij/zij verricht, de verhoudingen tussen collega's onderling of tussen medewerkers en leidinggevende, en de autonomie en regelmogelijkheden die er op het werk zijn. In aanvulling daarop kunnen de materiële omstandigheden van het werk (grip op geld) en de balans tussen werk en privé (grip op het leven) van invloed zijn op gezondheid en welbevinden. Zo constateert de SER in de verkenning *Zorg voor de toekomst* dat burn-out en werkgerelateerde stress steeds vaker voorkomen en vaak samenhangen met welbevinden, baanzekerheid, de sfeer op de werkvloer, werkdruk en druk door de combinatie van werk en zorgtaken.[14]

De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat er een brede beleidsmatige aanpak nodig is om goed werk te bevorderen: een aanpak die gericht dient te zijn op zowel grip op geld, grip op het werk als grip op het leven. De WRR beveelt een programmatische aanpak aan voor goed werk binnen bedrijven en instellingen en tevens een versterking van de positie van werkenden in arbeidsorganisaties. Het is in dat kader van belang om een grotere betrokkenheid van werkenden te organiseren zodat zij grip hebben/krijgen op het werk en mede richting kunnen geven aan de kwaliteit van het werk. Daarvoor zijn professionele ruimte en goede medezeggenschap van belang; sociale innovatie kan hierbij behulpzaam zijn. Ook is een goede balans tussen werken, zorgen en leren nodig (grip op het leven).[15] Deze aanbevelingen sluiten ook goed aan bij de conclusies van een recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De kans dat werkenden kunnen meebewegen met veranderingen op de arbeidsmarkt neemt volgens het SCP toe als er wordt ingezet op duurzame arbeidsrelaties en zeggenschap.[16]

2.2 Visie op het arbostelsel

De SER heeft in het verleden verschillende adviezen uitgebracht op het gebied van gezond en veilig werken. Deze adviezen liggen mede ten grondslag aan de inrichting van het huidige arbostelsel en aanscherpingen die nadien zijn doorgevoerd om de effectiviteit en efficiency van het stelsel verder te verbeteren.

Visie SER op arbostelsel

In de afgelopen decennia is de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden flink gewijzigd. Die wijzigingen hebben met name te maken met de veran-

14 SER (2020) Advies *Zorg voor de toekomst,* pp. 114-115.
15 WRR (2020) Advies *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.*
16 Zie SCP (2021) *De veranderende wereld van werk: Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst.*

derende opvatting over de rol van de overheid ten opzichte van werkgevers en werknemers.
De overheid was in de jaren negentig van mening dat het arbobeleid onvoldoende effectief was en dat te veel verantwoordelijkheden en kosten op het 'collectief' werden afgewenteld.[17] Werkgevers en werknemers werden volgens het toenmalige kabinet onvoldoende aangezet tot structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden. De effectiviteit en efficiency van het arbobeleid moesten worden vergroot. Om dat te bereiken streefde de overheid naar een verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen; in samenhang daarmee moest voor hen meer ruimte worden gecreëerd om dat beleid te concretiseren. Deze veranderende opvatting kreeg in 1998 gestalte in wijzigingen van de Arbowet.

In het advies *Evaluatie Arbowet 1998* heeft de SER in 2005 zijn visie gegeven op de inrichting van het wettelijk arbostelsel en de verantwoordelijkheidsverdeling.[18] De raad gaf daarin aan op de langere termijn een gelijk speelveld in Europa na te streven waarop sprake is van een gelijk beschermingsniveau voor alle werknemers. Op weg daarnaartoe dient een (nieuwe) arbostructuur:

> *"... bij te dragen aan de totstandkoming van adequate werkomstandigheden die van belang zijn voor het behoud van gezond en gemotiveerd personeel. Een adequaat beschermingsniveau voor werknemers bij de uitoefening van hun werkzaamheden dient in de visie van de raad in de nieuwe arbostructuur dan ook het uitgangspunt te blijven. Ook dient deze structuur bij te dragen aan preventie en beperking van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Dit is mede relevant voor het goed functioneren van de arbeidsorganisatie en voor de reputatie van een bedrijf of van een sector en heeft een positieve uitstraling voor de intrede van nieuwe werknemers."*[19]

De SER vond dat een nieuwe arbostructuur aan werkgevers en werknemers ruimte zou moeten bieden om eigen verantwoordelijkheid te nemen op het gebied van het arbobeleid en zou moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van (gevoelde) regeldruk en een afname van de complexiteit van de regelgeving.[20] Maar de overheid zou op dit terrein ook een nadrukkelijke en duidelijke rol moeten blijven houden. De SER wilde daartoe een duidelijker onderscheid tussen het publieke en private domein en de verantwoordelijkheden van de actoren. In de visie van de raad

17 SER (1997) Advies *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet.*
18 SER (2005) Advies *Evaluatie Arbowet 1998.*
19 Ibid.
20 Ibid, p. 8.

behoort vaststelling van het beschermingsniveau tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Zij zou dat moeten doen door heldere en concrete doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen te formuleren die samenhangen met dat beschermingsniveau (publieke domein). Werkgever(s) en werknemers moeten vervolgens manieren vaststellen waarop aan deze doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen kan worden voldaan (private domein). Dit kan gebeuren op sectoraal of centraal niveau op basis van overeenstemming tussen sociale partners. Deze manieren van werken kunnen worden vastgelegd in arbocatalogi, waarin door werkgevers en werknemers erkende middelen en methoden zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen. Op het niveau van de individuele onderneming kunnen werkgever en werknemers afspraken maken via het plan van aanpak behorend bij de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Ook hoort daarbij volgens de SER een bij dat niveau passende adequate handhaving van overheidswege. De voorstellen die de SER destijds deed, zijn bij de herziening van de Arbowet in 2007 in belangrijke mate door het kabinet overgenomen.[21]

2.3 Specifieke thema's

Preventie en preventiebeleid

In de ogen van de SER zijn preventie en preventiebeleid cruciaal om ervoor te zorgen dat werkenden duurzaam en productief inzetbaar blijven voor de arbeidsmarkt en is preventiebeleid lonend: het bespaart kosten voor werkgevers, werkenden en de samenleving.[22] Preventie kan voorkomen dat mensen door hun werk gezondheidsschade oplopen en daardoor (blijvend) uitvallen. Dit is, zoals de raad ook in 2019 betoogde, een gedeelde en gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, werknemers en werkgevers, waarbij de laatste op dit gebied ook een verantwoordelijkheid hebben voor ingehuurde zelfstandigen en werknemers met een contract voor bepaalde tijd.[23]

De SER constateert al lang dat preventiebeleid moeilijk van de grond komt.[24] De focus bij arbozorg en arbodienstverlening ligt in de praktijk hoofdzakelijk op de gevolgen van ongezond en onveilig werken, namelijk op verzuimbegeleiding en re-integratie, en veel minder op preventie en het voorkomen van arbeidsongevallen en ziekte door werk. Preventie kan worden gestimuleerd door het bevorderen van

21 Min. SZW (2005) *Reactie op hoofdlijnen op advies SER over Evaluatie Arbowet 1998.*
22 SER (2009) Advies *Een kwestie van gezond verstand.*
23 SER (2019) Verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden.*
24 SER (2012) Advies *Stelsel voor gezond en veilig werken* en SER (2020) Verkenning *Zorg voor de toekomst.*

de samenwerking tussen kerndeskundigen[25] en het toekennen van een belangrijke rol aan de preventiemedewerkers in bedrijven, alsook het investeren in expertiseontwikkeling.[26] Aangezien burn-out[27] en werkgerelateerde stress zich hebben ontwikkeld tot een belangrijke beroepsziekte, zou meer aandacht van werkenden en werkgevers voor de mentale gezondheid op de werkvloer een belangrijke preventieve rol kunnen spelen, aldus de SER.

Arbodienstverlening en arbeidsgerelateerde zorg

Werkgevers zijn sinds 1994 verplicht om een arbodienst in te schakelen bij de uitvoering van bepaalde taken rond het zorgen voor goede arbeidsomstandigheden en het begeleiden van zieke werknemers. De SER heeft in 2004 ervoor gepleit ondernemingen meer ruimte te geven om in overleg met werknemers zelf hun behoefte aan deskundige ondersteuning in te vullen.[28] Dit heeft geleid tot aanpassing van de Arbowet waardoor het nu mogelijk is de deskundige dienstverlening meer op basis van maatwerk in te vullen. Een bedrijf kan er nu onder voorwaarden voor kiezen om voor de ondersteuning bij wettelijke arbotaken gebruik te maken van gecertificeerde kerndeskundigen in plaats van een arbodienst.

In september 2014 heeft de SER op verzoek van het ministerie van SZW het advies *Betere zorg voor werkenden* uitgebracht met het oog op een veranderende arbeidsmarkt en de noodzaak tot een grotere duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Aanleiding voor dit advies waren ervaren knelpunten op het gebied van de arbeidsgerelateerde zorg in relatie tot onder andere de positie van de bedrijfsarts, de samenwerking tussen bedrijfsartsen en de reguliere zorg, het herkennen en melden van beroepsziekten, het tekort aan bedrijfsartsen en de aandacht voor de factor arbeid in de reguliere zorg.[29] De SER vond unaniem dat arbeidsgerelateerde zorg meer gericht zou moeten zijn op preventie en re-integratie en beschikbaar en toegankelijk moet zijn voor alle werkenden, inclusief zzp'ers, werkzoekenden, mantelzorgers en vrijwilligers.[30] In de visie van de SER zouden er in de toekomst drie vormen van arbeidsgerelateerde zorg moeten zijn: interne arbodiensten, (arbo)-

25 Dit betreft bedrijfsartsen, veiligheidskundigen, arbeidshygiënisten en arbeids- en organisatiekundigen.
26 SER (2020) Verkenning *Zorg voor de toekomst,* pp. 114-115.
27 CBS gebruikt de term 'psychische vermoeidheid door het werk' sinds 2017 i.p.v. 'burn-out' om de antwoorden samen te vatten op vijf vragen in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) over vermoeidheid en uitputting door het werk, die voorheen werden samengevat onder de term 'burn-out'. Het is niet zo dat het CBS afscheid heeft genomen van de term 'burn-out'. Zie hiervoor www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/50/meer-vrouwen-dan-mannen-met-psychische-klachten/psychische-vermoeidheid-door-het-werk en hier www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/burn-out-klachten. Het CBS gebruikt sinds 2017 de term 'werkgerelateerde psychische vermoeidheid'.
28 SER (2004) Advies *Arbodienstverlening.*
29 SER (2014) Advies *Betere zorg voor werkenden.*
30 Ibid*,* p. 29.

diensten binnen een sector of regio voor werknemers, en de huisarts/eerstelijnszorg voor de overige werkenden. De sectorale en/of regionale diensten zouden hierin een belangrijk element vormen. Er was echter binnen de raad geen overeenstemming over de vraag of aansluiting bij zo'n dienst vrijwillig of verplicht moest zijn en hoe de financiering en aansturing zouden moeten worden geregeld.
Volgens de SER zou een goede toegankelijke, ondersteunende kennisinfrastructuur een belangrijke voorwaarde zijn voor kwalitatief betere arbeidsgerelateerde zorg. De infrastructuur zou inzichten en kennis over arbeidsgerelateerde gezondheidsproblemen, diagnose en behandeling kunnen samenbrengen en verspreiden. Dit zou bovendien de signalering, diagnostiek en preventie van beroepsziekten verbeteren.

Mede naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet in 2017 de wetgeving op het gebied van de arbodienstverlening aangepast.[31] Naast een verplicht basiscontract met een bedrijfsarts of arbodienst waarin wordt aangegeven welke wettelijk verplichte diensten ten minste worden afgenomen of op afroep beschikbaar moeten zijn, zijn er verplichtingen toegevoegd vanuit de wens om de rol en positie van de bedrijfsarts te versterken (vrije toegang), de betrokkenheid van zowel werkgevers als werknemers bij de arbodienstverlening te vergroten en preventie op het werk nog meer centraal te stellen. Uit een evaluatie bleek dat met de wetswijziging een ontwikkeling in gang is gezet, maar dat de doelen van de wetswijziging nog niet zijn bereikt en dat er nog diverse aandachtspunten zijn die ook al voor de wetswijziging speelden. In de evaluatie wordt geconstateerd dat de implementatie van de nieuwe wetgeving in de praktijk meer tijd nodig heeft.[32, 33]

Werkingssfeer

De Arbowet en arboregelgeving is met name gericht op werkgevers en werknemers. De werking van de Arbowet voor zelfstandigen beperkte zich in eerste instantie tot arbeid waaraan bijzondere gevaren voor de veiligheid en gezondheid zijn verbonden.
Naar aanleiding van een advies van de SER waarin de raad het standpunt innam dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek gelijk moeten zijn voor allen die daar arbeid verrichten[34], is de werkingssfeer van de Arbowet in 2012 uitgebreid. Sindsdien zijn alle regels met maatregelen om arbeidsrisico's te voorkomen of te beperken ook van toepassing op situaties waarin

31 Kamerstuk 2014-2015, 25883-247, Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg.
32 Capgemini (2020) *Evaluatie wijzigingen Arbowet.*
33 Kamerstuk 2014-2015, 25883, nr. 392.
34 SER (2011) Advies *Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden.*

een zelfstandige samenwerkt met 'gewone' werknemers of andere opdrachtnemers op dezelfde werkplaats en waar de werkzaamheden gezien kunnen worden als feitelijk behorend tot de beroeps- en bedrijfsuitvoering van de opdrachtgever.[35] Voor zelfstandigen die geheel alleen werken, blijven de regels van de Arbowet over werkzaamheden met levensbedreigende risico's van toepassing. Daarnaast blijft voor alle zelfstandigen gelden dat zij niet zijn gebonden aan de systeembepalingen van de Arbowet.

In 2019 heeft de SER onderzocht in hoeverre werkenden in de praktijk een gelijk beschermingsniveau hebben.[36] Hoewel dit een gedifferentieerd beeld opleverde, bleek dat het type arbeidsrelatie van invloed is op de mate waarin sprake is van gezond en veilig werken. Het groeiende aandeel werkenden dat werkzaam is in een flexibele arbeidsrelatie of als zelfstandige, kan van invloed zijn op de wijze waarop betrokkenen zich verantwoordelijk voelen en hun verantwoordelijkheid nemen voor de omstandigheden waaronder de arbeid wordt verricht. Ook kan er, meer dan bij vaste arbeidsrelaties, in de praktijk onduidelijkheid bestaan over de rechten en plichten over en weer. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij uitzendkrachten, maar ook aan de orde zijn in gevallen waarin een werknemer door de werkgever voor een project wordt gedetacheerd bij een derde, waardoor de werkgever op grote afstand staat, of bij grote projecten met meerdere samenwerkingspartners. Ook de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt, het werken via platforms en het feit dat werkenden vaker banen combineren (met kans op stapeling van arbeidsrisico's), zijn daarbij van belang. Een aandachtspunt vormen projecten waarbij meerdere partijen samenwerken waardoor ook meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor gezond en veilig werken, zoals in de bouwsector.

Grenswaardenstelsel voor gevaarlijke stoffen

Er gelden bijzondere regels voor het werken met gevaarlijke stoffen. Een instrument hierbij zijn de grenswaarden om de blootstelling aan gevaarlijke stoffen te beperken. In 2004 heeft de SER advies uitgebracht over een nieuw grenswaardenstelsel.[37] In dit advies schetste de raad de contouren van een gezamenlijk Europees grenswaardenstelsel met een Europese methodiek voor de gezondheidskundige onderbouwing van grenswaarden én een Europese haalbaarheidstoets. Het Nederlandse stelsel kon daarbij volgens de SER als model dienen voor het Europese stelsel.

35 SER (2019) Verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden.*
36 Ibid.
37 SER (2005) Advies *Een nieuw grenswaardenstelsel.*

De raad onderschreef in het advies uit 2004 verder de gedachte van het kabinet voor een duaal grenswaardenstelsel met zowel private als publieke grenswaarden, waarbij private grenswaarden het uitgangspunt zijn. In het private stelsel gaat het om bedrijfsgrenswaarden, dat wil zeggen de door een bedrijf vastgestelde en gehanteerde gezondheidskundige grenswaarden. Publieke grenswaarden zijn door de overheid vastgestelde grenswaarden. De overheid stelt alleen publieke grenswaarden vast als de EU dat vereist, bij hoog-risico stoffen en bij "stoffen zonder eigenaar".

In 2012 benadrukte de SER opnieuw het uitgangspunt van een uniforme/geharmoniseerde Europese werkwijze voor de gezondheidskundige onderbouwing van grenswaarden en uniforme Europese grenswaarden, om zo een gelijk Europees speelveld te krijgen en concurrentie op arbeidsomstandigheden te voorkomen.[38]

Biomonitoring en sensoring

In de verkenning en het advies *Biomonitoring en sensoring: Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal* ging de SER in op de bijdrage van biomonitoring en sensoring aan gezond en veilig werken. De conclusie van de SER was dat dit in hoge mate van de context afhangt.[39] Afhankelijk van de specifieke problematiek zal steeds moeten worden afgewogen of de inzet van biomonitoring of sensoring een bijdrage kan leveren aan gezond en veilig werken, hoe zich dat verhoudt tot andere meetmethoden, én of de inzet hiervan gezien mogelijke ethische aspecten ook wenselijk is. De SER adviseerde om bij de inzet van beide middelen in de praktijk vooraf een afwegingskader te gebruiken dat bijvoorbeeld toeziet op noodzakelijkheid, effectiviteit, subsidiariteit en proportionaliteit. Toepassing van biomonitoring en sensoring vraagt daarnaast om waarborgen voor kwaliteit (betrouwbaarheid metingen, deskundigheid) en voor de bescherming van de privacy van werkenden.

Waar het gaat om biomonitoring in relatie tot gevaarlijke stoffen op de werkplek hanteert de SER het algemene uitgangspunt dat omgevingsbeoordelingen de voorkeur houden als daarmee de blootstelling aan een gevaarlijke stof even goed of beter kan worden bepaald. Invoering van een wettelijke biologische grenswaarde voor bepaalde stoffen kan zinvol zijn, maar dan moet er wel een wetenschappelijk onderbouwde grenswaarde zijn met een duidelijk kader voor de wijze waarop biomonitoring voor de betreffende stof wordt aangeboden en uitgevoerd. De SER wees daarnaast op het belang van de huidige wettelijke kaders voor de bescherming van

38 SER (2012) Advies *Stelsel voor gezond en veilig werken.*
39 SER (2020) Verkenning en Advies *Biomonitoring en sensoring: Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal.*

de persoonlijke levenssfeer van werknemers die deelnemen aan een biomonitoringsonderzoek.

Naleving en handhaving

Het vraagstuk van naleving en handhaving van wettelijke arbovoorschriften is een terugkerend thema, zowel in de beleidsstukken van het kabinet als in de adviezen en verkenningen van de SER. Naleving van de regels blijft een punt van aandacht. Kleinere bedrijven hebben hier moeite mee, vooral naar eigen zeggen vanwege de complexiteit van de regels en de uitvoering ervan. Zo blijven kleinere bedrijven achter waar het gaat om het opstellen van een RI&E. In de verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden* constateerde de SER dat het nodig is dat werkgevers en werknemers zich meer bewust worden van hun verantwoordelijken voor gezond en veilig werken en dat bestaande arbovoorschriften beter worden nageleefd.[40] Dat zou moeten beginnen met kennis over de wederzijdse verantwoordelijkheden, kennis die verbetering behoeft.

In de SER-verkenning *Zorg voor de toekomst* wordt een onderzoek van Capgemini uit 2017[41] aangehaald, waaruit blijkt dat niet alle werkgevers zich aan het wettelijke kader van de arbowetgeving houden.[42] Capgemini constateerde dat de blootstelling aan gevaarlijke stoffen nauwelijks werd geregistreerd en dat 70 procent van de bedrijven die met (zeer) gevaarlijke stoffen werken, geen beeld hadden van de risico's en de hoogte van de blootstelling. Verder bleek dat slechts de helft van de werkgevers een wettelijk verplichte RI&E had, hoewel die wel twee derde van de werknemers in Nederland dekte. Ook werd geconstateerd dat er bij veel werkgevers nauwelijks samenwerking is tussen preventiemedewerkers, bedrijfsartsen en andere kerndeskundigen (mede door het grote tekort aan bedrijfsartsen) en dat, door het ontbreken van een or in een derde van de or-plichtige bedrijven, de betrokkenheid van de medezeggenschap lang niet altijd de gewenste invulling heeft gehad. De SER constateert dat anno 2022 dit beeld in grote lijnen nog steeds actueel is (zie ook hoofdstuk 3).

De hierboven geschetste stand van zaken ten aanzien van de naleving was voor de SER aanleiding om in de verkenning *Zorg voor de toekomst* te constateren dat een betere en bredere naleving en striktere handhaving van reeds bestaande arbowetgeving nodig is met gebruikmaking van innovatieve wijzen van die handhaving.

40 SER (2019) Verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden.*
41 Capgemini Consulting (2017) *Wettelijk kader in de praktijk.*
42 SER (2020) Verkenning *Zorg voor de toekomst*, p. 104.

Ook in het advies *Stelsel voor gezond en veilig werken* uit 2012 stelt de SER dat toezicht en handhaving essentiële taken zijn in het kader van het arbobeleid.[43] Het arbostelsel kan niet goed functioneren zonder adequaat toezicht en handhaving, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. De SER vond dat de overheid ten behoeve van gezond en veilig werken zowel (beschermende) regels moet stellen als ruimte moet geven aan sociale partners om hun verantwoordelijkheid te nemen. Tegelijkertijd had de SER (aanhoudende) zorg over de toetsing en handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Hij pleitte daarom voor voldoende inspectiedruk en deskundigheid van de NLA.

2.4 Concluderend

In de afgelopen jaren heeft de SER in zijn adviezen diverse vraagstukken geadresseerd en daarbij een aantal knelpunten gesignaleerd, met name op het gebied van preventie(beleid), arbeidsgerelateerde zorg, de werkingssfeer van de arbowetgeving en naleving en handhaving (waaronder de regels met betrekking tot het werken met gevaarlijke stoffen). Dit zijn al langere tijd aandachtspunten voor de SER die ook in de HLN van het kabinet worden benoemd, maar nog niet naar bevrediging zijn opgelost. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

43 SER (2012) Advies *Stelsel voor gezond en veilig werken.*

3 Arbeidsomstandigheden in Nederland

3.1 Inleiding

Het huidige arbostelsel zet in grote mate in op zelfregulering. Werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk voor gezond en veilig werk. De overheid schept de kaders waarbinnen werkgevers en werknemers zelf invulling geven aan het bereiken van goede arbeidsomstandigheden. De overheid tracht naleving van de Arbowet vooral te bevorderen door in te zetten op voorlichting. Toezicht en handhaving door de overheid zijn in dit systeem het sluitstuk.

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de SER zich allereerst gebogen over de analyse van de knelpunten in hoofdstuk 4 van de HLN. De HLN onderscheidt vier domeinen waarbinnen trends en ontwikkelingen gaande zijn die een impact hebben op veilig en gezond werken:

- het arbostelsel
- de arbeidsmarkt
- de arbeidsrisico's
- internationale ontwikkelingen

De SER onderschrijft in grote lijnen de analyse die het vorige kabinet in de HLN heeft gemaakt. De belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten worden hierna beschreven, waar nodig aangevuld met inzichten van de raad.

3.2 Knelpunten ten aanzien van het arbostelsel

3.2.1 Sectorale zelfregulering lang niet altijd een gegeven

De huidige werking van het stelsel kent een grote rol toe aan zelfregulering door sociale partners – werkgevers en werknemers – en een normstellende rol aan de overheid. Uit de evaluatie van de beleidsagenda 2012 blijkt dat zelfregulering in sommige sectoren is toegenomen. Zo hebben een aantal sectoren initiatieven genomen op het gebied van zelfregulering (zie voorbeelden hieronder). In andere sectoren hebben sociale partners echter onvoldoende kunnen sturen op gezond en veilig werken.[1] Dat betekent dat zelfregulering niet altijd goed heeft gewerkt. Zelf-

1 De Beleidsonderzoekers (2019) *Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012*, p. 32.

reguleringsinstrumenten, zoals de ontwikkeling en toepassing van arbocatalogi, bereiken met name de partijen die toch al doordrongen zijn van het belang van goede arbeidsomstandigheden. In het evaluatieonderzoek wordt geconcludeerd dat deze instrumenten voor de meerderheid van de werkgevers weinig betekenis hebben. Zo bestaan er vragen over de werking van de gewijzigde beleidsregel arbocatalogi.[2] Ook blijkt dat op een aantal belangrijke dossiers de afgelopen jaren weinig voortgang is geboekt doordat verschillende partijen tegenover elkaar stonden.[3]

Sectorale initiatieven

Sectoren kunnen een belangrijke rol vervullen in de aanpak van preventie. In een aantal sectoren is het werkgevers en werknemers gelukt om gezamenlijk op preventie in te zetten. Dat zijn in de onderstaande voorbeelden met name sectoren die een relatief hoog percentage arbeidsongevallen kennen[*], wat mogelijk voor sociale partners de reden is geweest om op sectorniveau samen te gaan werken op het gebied van preventie en het aantal ongelukken terug te dringen.

Zo heeft de agrarische en groene sector, een sector met veel relatief kleinschalige bedrijven, een ketenaanpak ontwikkeld om bedrijven te helpen met de zorg voor goede arbeidsomstandigheden en verzuimpreventie. Stigas (Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren) vervult daarbij een rol als kenniscentrum op het gebied van arbeidsomstandigheden en verzuimpreventie, en is uitvoerder van preventiediensten en regisseur van verzuimpreventie.[**]

Een ander voorbeeld is de bouw- en infrasector. Veel werknemers in deze sector beginnen jong met werken, hebben een zwaar beroep en kijken onvoldoende vooruit naar de toekomst. Om sectorspecifieke kennis op een goede manier in te zetten is het kennis- en adviescentrum Volandis opgezet. Volandis kent een integrale aanpak in bewustwording.[***] Door middel van interventies en kennisproducten kunnen vakmensen en bedrijven in de bouwnijverheid aan de slag met thema's die bijdragen aan hun duurzame inzetbaarheid. Daarnaast worden praktische instrumenten, zoals

* www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/arbeidsongevallen-en-beroep
** SER (2014) Advies Beter zorg voor werkenden.
*** ISZW en Min. SZW (2021) Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2.

2 Zie hier de Beleidsregel 2019 https://wetten.overheid.nl/BWBR0042288/2019-06-14.
3 De Beleidsonderzoekers (2019) *Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012*, p. 85.

de branche-RI&E en de Veiligheid- en Gezondheidsplanner (V&G-planner), via het portaal van bedrijven aangeboden. De sectoraanpak zorgt voor duidelijkheid doordat afspraken en instrumenten sectorbreed van toepassing zijn, de kosten voor kennisbundeling kleiner zijn door de collectieve aanpak, het mogelijk is om snel te schakelen met partijen en de aanpak ervoor zorgt dat expertise veel beter bereikbaar is voor mkb-bedrijven.

Ook in de metaalsector worden initiatieven genomen om arbeidsomstandigheden te verbeteren. Het project '5xbeter' van werkgeversorganisaties en vakbonden in de Metaalbewerking en Metalektro is daar een voorbeeld van. Door middel van activiteiten en workshops vraagt '5xbeter' aandacht voor de risico's van gevaarlijke stoffen en worden werknemers en werkgevers stap voor stap meegenomen naar het veilig en gezond werken met gevaarlijke stoffen. Zo heeft de 'Verbetercheck Gevaarlijke stoffen' bedrijven ondersteuning geboden in de aanpak van en het bewust omgaan met gevaarlijke stoffen.****

**** www.arboportaal.nl/actueel/nieuws/2018/06/18/5xbeter-week-van-veilig-en-gezond-werken.

3.2.2 Stimuleringsprogramma's alleen hebben ontoereikend effect

In de afgelopen jaren heeft de overheid vooral 'zachte' instrumenten ingezet als subsidieregelingen, informatiecampagnes en kennisdeling om het risicobewustzijn te verbeteren en handelingsperspectief te bieden.[4] De SER constateert dat stimuleringsprogramma's *alleen* ontoereikend effect hebben. Stimuleringsprogramma's bereiken in de regel werkgevers en werknemers die al bewust met arbeidsomstandigheden omgaan, maar zijn lang niet altijd geschikt voor het bereiken van bepaalde delen van het midden- en kleinbedrijf en specifieke groepen zoals jongeren of arbeidsmigranten.[5]

3.2.3 Naleving moet beter

De Arbowet dient als basis voor het arbobeleid in organisaties waarvoor primair de werkgever verantwoordelijk is; sectorale afspraken kunnen daarbij behulpzaam zijn. De meeste werkgevers zijn zich bewust van die verantwoordelijkheid. De praktijk wijst uit dat niet alle werkgevers de regelgeving op alle punten naleven. Een

4 De Beleidsonderzoekers (2019) *Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012,* p. 83.
5 DVJ-insights (2022) *Campagne-effectonderzoek RI&E.*

klein deel van de werkgevers doet dat bewust. Voor het gros is de reden voor niet-naleving gelegen in het onvoldoende kennis hebben van de regels of een gebrek aan urgentie. Redenen waarom daar (te) weinig aan gedaan wordt en waarom werknemers niet aan de bel trekken, kunnen divers zijn. Zo zijn er signalen dat sommige, vooral kleine, werkgevers de regels als abstract en complex ervaren, maar worden arbodeskundigen onvoldoende ingeschakeld om hen hierbij te helpen.[6]

Volgens de SER is er niet zozeer behoefte aan meer of andere regelgeving, maar aan duidelijke en eenvoudige regelgeving en incentives die het voor de grote meerderheid van de kleinere bedrijven vanzelfsprekend maken om de arboregels na te leven en zo nodig meer handhaving om een betere toepassing van de regels te bewerkstelligen. Wettelijke voorschriften moeten worden nageleefd; gelukkig zijn er veel bedrijven die in dit kader werken en zorgdragen voor een gezonde werkomgeving. Misstanden ontstaan doorgaans in bedrijven die zich veelal niet aan de spelregels houden. Juist daarom moet de nadruk in een langetermijnvisie liggen op dit type bedrijven.

Eén ding is duidelijk volgens de SER: de afgelopen jaren is er onvoldoende voortgang geboekt in de naleving van wettelijke voorschriften (de zogenaamde 'systeembepalingen') zoals de verplichte RI&E, alle handreikingen en campagnes ten spijt. De raad is van mening dat de naleving bevorderd dient te worden. Waar naleving onvoldoende is, is passend optreden van de NLA geboden. De raad vindt dat de NLA voldoende capaciteit moet hebben, adequaat moet zijn toegerust en kennis van bedrijven en hun processen moet hebben. Dit moet ook gelden voor de inspectiecapaciteit bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).[7] In een concrete situatie zal de inspecteur oplossingsgericht moeten kunnen optreden. Ook is het van belang dat beide Inspecties een terugkoppeling geven van inspectieresultaten aan de betrokken branche.

Specifieke knelpunten zijn de onvoldoende naleving van de systeembepalingen in de Arbowet en de ondermelding van beroepsziekten.

6 TNO (2019) *Arbobeleid in de praktijk,* p. 16.
7 De ILT is belast met toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet, met betrekking tot arbeid verricht in o.a. zeeschepen, vrachtwagens en taxi's. Ook houdt de ILT toezicht op verplichtingen voor chemische stoffen die in verschillende Europese verordeningen staan en voert zij inspecties uit bij bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van veiligheidsinformatiebladen of het doorgeven daarvan aan gebruikers.

Naleving systeembepalingen

Systeembepalingen zijn wettelijke voorschriften die tot doel hebben gezond en veilig werken te bevorderen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een contract met een arbodienstverlener, het opstellen van een RI&E en plan van aanpak. Het aantal bedrijven dat voldoet aan de vier belangrijkste kernbepalingen (te weten: een RI&E, contract arbodienstverlening, bedrijfshulpverlening en preventiemedewerker) steeg van 26 procent in 2012 naar 33 procent in 2018. Dat betekent dat twee derde van de bedrijven hieraan in 2018 nog niet voldeed. Er is geen stijging te zien als de cijfers worden uitgedrukt in de aandelen werknemers die met deze kernbepalingen worden bereikt.
Het aantal bedrijven dat aan geen van de vier belangrijkste kernbepalingen voldoet is gedaald van 14 procent in 2012 naar 11 procent in 2018, maar in werknemers uitgedrukt gaat het om slechts 3 procent in 2012 en 2 procent in 2018.[8]

Bij de naleving van systeemverplichtingen valt een behoorlijk verschil waar te nemen tussen grote en kleine bedrijven. Over het algemeen geldt dat hoe groter het bedrijf, hoe beter aan deze regels wordt voldaan.
In diverse rapporten worden verschillende achterliggende oorzaken geïdentificeerd die naleving belemmeren.[9] Een groot deel van deze studies focust op de RI&E, aangezien deze verplichting de basis vormt voor het arbobeleid op bedrijfsniveau en een goede indicator is voor naleving van ook andere arboverplichtingen. Zo blijkt dat werkgevers met een RI&E vaker ook andere onderdelen van het arbobeleid op orde hebben.[10]

Verklaringen voor de onvoldoende naleving worden gezocht in de volgende richtingen:

- Arboregelgeving wordt door zowel grote als kleine werkgevers vaak als te omvangrijk (88 procent), complex (74 procent) en/of abstract (35 procent) ervaren.[11] Werkgevers weten niet altijd aan welke eisen ze moeten voldoen of hoe daaraan te voldoen. [12] Als bedrijven de regelgeving wel grotendeels begrijpen, dan vinden zij vaak dat het moeilijk is om 'handen en voeten' aan de regelgeving te geven. Vooral de regels rondom gevaarlijke stoffen ervaren werkgevers als lastig. Bedrij-

8 Min. SZW (2018) *Tabellenboek Arbo in Bedrijf 2018,* p. 34.
9 Min. SZW (2021) *Op weg naar de Arbovisie 2040!,* p. 29; SEO (2020) *De kosten en baten van een RI&E voor MKB-werkgevers;* TNO (2019) *Arbobeleid in de praktijk;* Capgemini (2017) *Wettelijk kader in de praktijk;* De Beleidsonderzoekers (2019) *Je wilt de RI&E levend houden;* TNO (2022) *Ondersteuning werkgevers bij RI&E gevaarlijke stoffen.*
10 SEO (2020) *De kosten en baten van een RI&E voor MKB-werkgevers,* p. 11.
11 TNO (2019) *Arbobeleid in de praktijk,* p. 38.
12 ISZW (2016) *Arbo in bedrijf.*

ven hebben vaak de benodigde expertise niet in huis en zijn niet bereid/in staat om deze kennis in te kopen. Hun aandacht gaat vooral uit naar de primaire processen.[13]

- Ondanks de laatste wetswijzigingen aangaande arbodienstverlening is de bedrijfsarts nog steeds vooral bezig met het indammen van ziekteverzuim. De wettelijk voorgeschreven preventieve advisering komt nog onvoldoende van de grond. Zo bevat slechts 26 procent van de basiscontracten afspraken over de advisering door de bedrijfsarts op het gebied van preventie.[14] Dit heeft vooral te maken met de wisselwerking tussen werkgever en arbodienstverleners en de zwakke koppeling die bedrijven leggen tussen verzuim en preventieve advisering bij het afsluiten van het basiscontract.

- Het inschakelen van (kern)deskundigen helpt om de abstracte en complexe ervaring rondom arboregelgeving bij werkgevers te verminderen. Dat gebeurt nu echter nog onvoldoende vanwege de hierboven genoemde zwakke koppeling tussen verzuim en preventieve advisering in de basiscontracten en wanneer bedrijven de arbobeleidscyclus niet goed doorlopen (voor een toelichting op de arbobeleidscyclus zie kader en figuur 4.1 in 4.2.1). Bovendien wordt de wettelijke verplichting[15] om in de RI&E de toegang tot een preventiemedewerker of arbokerndeskundige te regelen niet altijd nageleefd.

- Knelpunten die verband houden met de toetsing van de RI&E. Werkgevers moeten de RI&E (inclusief het plan van aanpak) laten toetsen door een gecertificeerde arbodienst/arbodeskundige of een bedrijfsarts. Uit onderzoek en gesprekken met het veld blijkt dat knelpunten worden ervaren op het vlak van advisering en toetsing door arbodeskundigen.[16] Om de kwaliteit van de toetsing van de RI&E te verbeteren heeft het ministerie van SZW namelijk een nieuw certificatieschema ontwikkeld voor het persoonscertificaat voor de arbokerndeskundigen. Het nieuwe schema is op 1 juli 2022 in werking getreden.[17] Hiermee worden ook de inhoudelijke eisen aan het toetsen van de RI&E gewijzigd en wordt de RI&E nog meer het hart van het arbobeleid. Arbodeskundigen hebben tot 1 januari 2025 de tijd om aan de nieuwe eisen te voldoen. Het nieuwe certificatieschema heeft tot zorgen geleid die verband houden met de vraag of er voldoende arbodeskundigen zijn die zich laten certificeren. Wanneer er een tekort aan gecertificeerde

13 TNO (2022) *Ondersteuning werkgevers bij RI&E gevaarlijke stoffen,* p. 9.
14 Capgemini (2020) *Evaluatie wijzigingen Arbowet,* p. 13.
15 Zie Artikel 5, lid 2 van de Arbowet.
16 Kamerbrief 29 april 2022, *Voortgang meerjarenprogramma RI&E.*
17 Staatscourant 2022 nr. 7977, 24 maart 2022.

kerndeskundigen ontstaat, zullen bedrijven hun RI&E niet kunnen actualiseren[18], hetgeen een nadelig effect heeft op de naleving van de RI&E verplichtingen.

- Door de toename van verschillende contractvormen en vormen van (digitaal) werk waarbij werkenden vaker individueel aan het werk zijn en actief op een andere locatie dan waar het bedrijf is gevestigd, kunnen werkgever en werknemer minder vaak met elkaar in contact zijn. Hierdoor heeft de werkgever mogelijk ook minder zicht op de werkvloer en de werkzaamheden. Het kan hierdoor voor werkgevers lastiger zijn om gerichte maatregelen te treffen en toezicht te houden. In deze situaties blijft het de verantwoordelijkheid van de werkgever om zijn werknemer goed te instrueren, maar een goede werking van het stelsel vraagt ook om een meer actieve communicatie vanuit de werknemer richting de werkgever over mogelijke werkgerelateerde risico's, zodat de laatste actie kan ondernemen.

Ondermelding beroepsziekten

Bedrijfsartsen zijn op grond van de Arbowet verplicht beroepsziekten te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. Dat kan digitaal. Melden bij het NCvB is een administratieve handeling waarbij werknemer en werkgever anoniem blijven. Het NCvB registreert aantallen en aard van de beroepsziekten in Nederland en houdt ontwikkelingen daarin bij. De meldingen door bedrijfsartsen zijn overeenkomstig de Algemene Verordening Gegevensbescherming (EU) 2016/679 niet herleidbaar tot individuele personen en bedrijven.
In het basiscontract is opgenomen dat bedrijfsartsen hier tijd aan moeten kunnen besteden. Het niet melden van een beroepsziekte wordt door de NLA gezien als een overtreding van de Arbowet, maar daar is geen sanctie op. In de wet is opgenomen dat het niet melden van een beroepsziekte door een bedrijfsarts beschouwd wordt als een overtreding, zodat de Nederlandse Arbeidsinspectie de bedrijfsarts kan aanspreken en zo nodig handhavend kan optreden. Deze wijziging, die de mogelijkheid creëert tot het opleggen van een boete aan de bedrijfsarts, is niet gelijktijdig met de andere wijzigingen in werking getreden. De beroepsgroep werd eerst in de gelegenheid gesteld om intensiever te melden. Indien de meldingen niet substantieel zouden toenemen, zou besloten kunnen worden deze bepaling in werking te laten treden.[19] Nu het aantal meldingen van beroepsziekten is gedaald in plaats van substantieel toegenomen[20], ligt inwerkingtreding van de mogelijkheid een

18 Volgens artikel 5 van de Arbowet is actualisatie van de RI&E nodig wanneer er zaken veranderen binnen de organisatie die impact hebben op de veiligheid binnen de organisatie.
19 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 25 883, nr. 267, p. 7; Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 375, C, p. 2-3.

boete op te leggen voor de hand. Ook het NCvB geeft aan: “Als uit de evaluatie in 2020 blijkt dat de beroepsgroep niet over is gegaan tot een intensievere melding wordt een bestuurlijke boete ingevoerd voor niet-melden. De NLA kan de bedrijfsarts dan een boete gaan opleggen wegens het niet melden van een beroepsziekte.”[21]

Beroepsziektemeldingen gebeuren echter nog onvoldoende.[22] Zoals eerder door de SER geconstateerd, zijn er verschillende redenen voor onderrapportage[23]:

- Gebrek aan tijd om te melden en gebrek aan kennis bij (een deel van) de bedrijfsartsen over de criteria die voor melding gelden en over de meldingsprocedure. Daarnaast: de tijd die een melding kost, dient te worden betaald door de werkgever. Hierover ontbreken veelal afspraken.
- Onzekerheid over de juridische en/of economische consequenties van melden, omdat meldingen tot een claim van de werknemer bij de werkgever kunnen leiden en dat kan op zijn beurt consequenties hebben voor de relatie tussen de bedrijfsarts en de werkgever.
- Goede arbeidsomstandigheden in het bedrijf, waardoor bedrijfsartsen menen niet te hoeven melden.
- Twijfel aan het nut van meldingen, of een melding aan het NCvB ook bijdraagt aan het treffen van maatregelen in het bedrijf om herhaling te voorkomen. Dit zal het geval zijn indien de bedrijfsarts de beroepsziekte ook bespreekt binnen het bedrijf en het bedrijf daar ook iets mee doet. De meldingen aan het NCvB hebben immers alleen een statistische betekenis.
- Beroepsziekten blijven om verschillende redenen buiten het vizier van de bedrijfsarts: door het ontbreken van blootstellingsgegevens die de diagnose van sommige beroepsziekten bemoeilijken, omdat werkenden niet altijd bij de bedrijfsarts komen of vanwege de lange latentietijd van sommige beroepsziekten.

Uit de evaluatie van de Arbowet 2017 volgt dat wat betreft het onderzoeken en melden van beroepsziekten er nog geen duidelijke verbeteringen te constateren zijn door de wetswijzigingen. Er is eerder sprake van een afname van het aantal meldingen.[24]

---

20 Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (2020) *Beroepsziekten in cijfers 2020*, p. 19.
21 Zie www.beroepsziekten.nl, *Nieuwe Arbowet leidt tot nieuwe rechten en plichten bedrijfsarts,* 27 juni 2017.
22 KNMG (2017) *KNMG-Visiedocument Zorg die werkt. Naar een betere arbeidsgerichte medische zorg voor (potentieel) werkenden;* Lenderink, A. (2012) *Het melden van beroepsziekten: Weten, willen, kunnen en mogen;* Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (2021) *Kerncijfers beroepsziekten 2021.*
23 SER (2014) Advies *Beter zorg voor werkenden;* SER (2012) Advies *Stelsel voor gezond en veilig werken;* De Beleidsonderzoekers (2019) *Gezond en veilig werken;* Capgemini Consulting (2017) *Wettelijk kader in de praktijk;* Inspectie SZW (2020) *Beroepsziekten in Beeld;* https://nvab-online.nl/actueel/nieuws/inspectie-szw-onbekend-maar-wel-bemind-bij-bedrijfsartsen.
24 Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (2020) *Beroepsziekten in cijfers 2020,* p. 19.

3.2.4 Bedrijfsarts speelt beperkte rol bij naleving

Het melden van onveilig of ongezond werk aan de inspectie kan het toezicht op de naleving van het stelsel versterken. In de huidige situatie kan iedereen een melding doen bij de NLA. Wanneer de melding afkomstig is van een or/pvt of een vakbond, dan is de NLA verplicht om hierop in te gaan. Voor meldingen van misstanden door bedrijfsartsen aan de NLA geldt geen onderzoeksplicht op basis van de Arbowet. Bedrijfsartsen blijken beperkt op de hoogte van de mogelijkheid om onveilig of ongezond werk te melden bij de NLA.[25] Van de bedrijfsartsen die aangeven wel bekend te zijn met het melden van misstanden bij de inspectie, maakt niet iedereen daar gebruik van.

3.2.5 Toezicht en handhaving spelen beperkte rol

In Nederland is primair gekozen voor een systeem van horizontaal toezicht en zelfregulatie, waarin burgers, bedrijven en instanties zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving op het gebied van veilig en gezond werken. Toezicht en handhaving door de overheid vormen in dit systeem het sluitstuk. Volgens de ILO dient het aantal en de frequentie van inspecties voldoende te zijn om te verzekeren dat de NLA haar taken effectief kan vervullen op alle werkplekken.[26]

In vergelijking met andere Europese landen krijgen bedrijven in Nederland minder vaak met inspecties te maken. Uit onderzoek van de European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) blijkt dat in 2019 15 procent van de Nederlandse bedrijven heeft aangegeven dat zij in de afgelopen drie jaar te maken te hebben gehad met een bezoek van de NLA. Hiermee scoorde Nederland het laagst van de 33 Europese landen waarin het onderzoek is uitgevoerd.[27] De verlaagde inspectiedruk is deels te verklaren door het gekozen systeem van horizontaal toezicht en zelfregulatie en de risicogerichte aanpak van de NLA, met het oog op efficiëntie en effectiviteit gegeven de beschikbare capaciteit. Hierdoor komt de NLA vooral bij bedrijven waar de grootste risico's spelen, zoals BRZO-bedrijven[28] of bedrijven en sectoren waar sprake is van misstanden of van stelselmatige overtredingen van de regels (notoire overtreders).[29] Andere bedrijven zullen daardoor niet vaak door de NLA worden geïnspecteerd.

25 https://nvab-online.nl/actueel/nieuws/helft-bedrijfsartsen-weet-niet-dat-onveilige-situaties-op-het-werk-kan-melden-bij-de.
26 ILO, GB.322/INS/13/7, 2014, pp. 21-27.
27 EU-OSHA (2019) *Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 3).*
28 Dat zijn bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen.
29 www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/handhavingsmethoden-en-vormen-van-toezicht.

De capaciteit die de NLA heeft, moet zij ook doelmatig kunnen benutten. Daarvan is nog onvoldoende sprake. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer dat de kans dat een melding van arbeidsuitbuiting (waaronder veilig en gezond werken) uiteindelijk leidt tot een opsporingsonderzoek, afneemt. In 2016 werd naar 19 van de 69 meldingen een opsporingsonderzoek gestart (ongeveer 27 procent) en in 2019 naar 4 van de 106 (ongeveer 4 procent).[30]
Een bijzondere uitdaging is het toezicht op het veilig werken met gevaarlijke stoffen, gezien het groot aantal bedrijven waarin met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt in verhouding tot de capaciteit van de NLA.[31]

Een belangrijke ontwikkeling in dit opzicht is de Verkenning digitale handhaving. In deze verkenning zijn de mogelijkheden onderzocht om basisdocumenten digitaal op te vragen en te controleren en de mogelijkheden van administratieve handhaving van de RI&E.[32] Hieruit blijkt dat grootschalig digitaal inspecteren een belangrijke innovatie voor de toekomst kan zijn, maar dat die alleen gerealiseerd kan worden met substantiële financiële investeringen in zowel capaciteit als (op de arbeidsmarkt schaars aanwezige) ICT-ondersteuning.

3.2.6 Geringe aandacht voor preventie

Een belangrijke ontwikkeling binnen het arbostelsel heeft betrekking op de arbodienstverlening en de aandacht hierin voor preventie. De introductie van arbodienstverlening vanaf 1994 markeert een omslag in de aanpak van ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden. De collectieve verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim ging toen over naar de werkgever, die door een ook op preventie gerichte multidisciplinaire arbodienst werd bijgestaan. Het contract met de arbodienstverlener werd de plek waar de werkgever afspraken kon maken over preventieve activiteiten: onder andere de toetsing van de RI&E, de uitvoering van het Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO) en advisering ten aanzien van maatregelen gericht op het voorkomen of tijdig opsporen van gezondheidsschade. Door de introductie van de ‘maatwerkregeling’ in 2005 is de verplichting om een multidisciplinaire arbodienst in te schakelen losgelaten. Door deze ontwikkeling is het accent meer komen te liggen op verzuimbegeleiding en is het aantal arbeidshygiënisten en A&O-deskundigen binnen een arbodienst gedaald.[33] Daarbij speelt

30 Algemene Rekenkamer (2021) *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen,* p. 25.
31 Een welkome ontwikkeling is het nieuwe programma van de NLA gericht op het beperken van de risico’s rondom blootstelling aan gevaarlijke stoffen ook in bedrijven die niet tot de categorie BRZO behoren; Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2023, p.12.
32 Kamerbrief 29 april 2022, *Voortgang meerjarenprogramma RI&E.*
33 ISZW en Min. SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2,* p. 70.

enerzijds de zwakke koppeling een rol die werkgevers leggen tussen verzuim en preventie, anderzijds wordt de RI&E niet altijd (goed) ingevuld waardoor de benodigde deskundigheid niet wordt geïdentificeerd.
Daarmee is de geïntegreerde deskundigheid op het gebied van preventie afgenomen en de samenwerking tussen de verschillende arboprofessionals verminderd. In verschillende onderzoeken komt het beeld naar voren dat preventieve diensten vaak niet worden gecontracteerd en in de praktijk nóg minder daadwerkelijk worden ingezet.[34] Bovendien werd duidelijk dat de meeste bedrijven geen beroep doen op de genoemde kerndeskundigen.[35]

Een van de belangrijkste doelen van de wijziging van de Arbowet in 2017 was om preventie centraler te stellen binnen de arbodienstverlening. De evaluatie van de wetswijziging geeft een gemengd beeld. Uit de evaluatie blijkt dat alle partijen nog stappen moeten zetten om dit verder te implementeren en te laten landen op de werkvloer conform de bedoeling van de wet.[36] Er is een hoge naleving door bedrijven waar het gaat om het beschikken over een basiscontract, al zijn de verplichte onderdelen hierin niet altijd terug te vinden. Zo bevatte maar een kwart van de basiscontracten afspraken over preventieadvisering door de bedrijfsarts. Bedrijfsartsen en arbodiensten zijn positief over de doorgevoerde wijzigingen in de Arbowet, maar bedrijfsartsen ervaren te weinig tijd/mogelijkheid voor de verplichte onderdelen in het basiscontract. Door de versterking van de centrale positie van de bedrijfsarts heeft ook een verzwaring van zijn werkzaamheden plaatsgevonden. Inschakeling van andere kerndeskundigen die de taken van de bedrijfsarts kunnen verlichten en daarbij ook een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben in preventieve zin gebeurt onvoldoende. Zo kunnen arbeidsdeskundige sommige klachten direct verlichten of oplossen door praktische aanpassingen aan te reiken, bijvoorbeeld met een hulpmiddel dat gebruikt kan worden of door het beter inrichten van de werkplek. De NVAB stelt dat de beoogde samenwerking tussen verschillende deskundigen, medezeggenschap en preventiemedewerkers in de praktijk beter kan. [37]
Al met al kan worden vastgesteld dat de wijziging van de Arbowet in 2017 ten aanzien van preventie niet tot substantiële verbeteringen heeft geleid en dat preventie in de arbodienstverlening nog steeds een aandachtspunt is. Een specifiek aandachtspunt is dat de meeste basiscontracten op verrichtingenbasis worden afgeslo-

34 Inspectie SZW (2019) Arbo in bedrijf 2018; KNMG (2017) *Zorg die werkt;* SER (2019) Verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden,* p. 25; Capgemini (2020) Evaluatie wijzigingen Arbowet; Sax, M. et al (2018), Meer betrokkenheid en preventie? Implementatie en uitvoering van de gewijzigde Arbowet.
35 ISZW en Min. SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2*, p. 70.
36 Capgemini (2020) *Evaluatie wijzigingen Arbowet,* p.13.
37 Inbreng van de NVAB tijdens deskundigenbijeenkomst met de SER-commissie Arbo op 5 oktober 2020.

ten, waardoor de werkgever pas hoeft te betalen als een dienst wordt afgenomen. Dit is niet bevorderlijk voor het ontplooien van preventieactiviteiten in bedrijven.

3.2.7 Belang preventie en de kosten-batenafweging van individuele werkgevers

Vanuit een bedrijfseconomisch perspectief is investeren in preventie een inzet om mogelijke toekomstige kosten als gevolg van ziekte bij werknemers te voorkomen.[38] De terughoudendheid om via de arbodienstverlening in preventie te investeren kan in verband worden gebracht met de lange termijn waarop preventie effecten sorteert en de beschikbare kennis bij werkgevers over de kosteneffectiviteit van preventieve maatregelen. In de literatuur wordt opgemerkt dat werkgevers wel aandacht hebben voor acute gevaren die tot ongevallen kunnen leiden, maar minder urgentie voelen voor arbeidsrisico's met minder zichtbare en langetermijngevolgen omdat zij er zelf vaak niet mee worden geconfronteerd.[39] Relevant in dit verband is dat 37 procent van de werkgerelateerde ziektelast zich na het werkzame leven voordoet[40] en de baten van preventie vaak pas op langere termijn tot stand komen.[41] Bestaat het bedrijf dan nog en komt het rendement van investeringen bij de investerende partij terecht? En, hoewel onderzoek laat zien dat preventie uiteindelijk loont (zowel op bedrijfs- als brancheniveau[42]), vinden individuele werkgevers uitgaven om iets níét te laten gebeuren, een lastige bedrijfseconomische afweging[43], zeker als het gaat om ziektelast die zich pas op lange termijn manifesteert.[44] De koppeling tussen verzuimbegeleiding en preventie is daardoor geen vanzelfsprekendheid, zoals we ook zien in het geval van gevaarlijke stoffen.

3.2.8 Beperkte inbreng van werknemers bij arbobeleid

De arbowetgeving gaat ervan uit dat werknemers en werkgevers een gezamenlijk belang hebben bij optimale arbeidsomstandigheden en zich daarom allebei zullen (moeten) inspannen voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden in een organisatie. De rol die de Arbowet toekent aan de werknemers is het naleven van de instructies van de werkgever (artikel 11 Arbowet), maar ook het recht op een actieve inbreng bij de vormgeving van het arbobeleid (artikel 12 Arbowet). Daarnaast is elk

38 De kosten bestaan uit 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.
39 Schaafsma, F.G. (2021) Oratie *Gezond werken is een hoofdzaak.*
40 TNO (2021) Arbobalans 2020, p. 231.
41 ISZW (2021) *Beroepsziekten in beeld. Deel 2 De kennis uit het werkveld,* p. 105.
42 Puijenbroek, T. van et al (2014) *Sector- en branchegeorganiseerde Bedrijfsgezondheidszorg.*
43 TNO (2022) *Ondersteuning werkgevers bij RI&E gevaarlijke stoffen,* p. 10.
44 Capgemini (2017) *Wettelijk kader in de praktijk,* p. 64 en p. 66.

bedrijf verplicht ten minste één werknemer aan te wijzen als preventiemedewerker (artikel 13 Arbowet), maar de werkgever kan die taak ook zelf op zich nemen.

Medezeggenschap in relatie tot arbeidsomstandigheden komt onvoldoende van de grond
De Kaderrichtlijn (Richtlijn 89/391/EEG) schrijft in artikel 11 voor dat de werknemers of hun vertegenwoordigers geraadpleegd en betrokken moeten worden bij de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op de veiligheid en de gezondheid op het werk. In Nederland is deze bepaling in artikel 12 van de Arbowet geïmplementeerd, waarin wordt benadrukt dat de werkgever en werknemer bij de uitvoering van het arbobeleid samenwerken. Lid 2 voegt hieraan toe dat de werkgever overleg voert met de or of pvt over aangelegenheden die het arbeidsomstandighedenbeleid betreffen alsmede over de uitvoering van dit beleid, waarbij actief informatie wordt uitgewisseld.

Via de formele medezeggenschap en binnen de juridische kaders van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) heeft de medezeggenschap verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het arbobeleid. Zo hebben de ondernemingsraad en personeelsvertegenwoordiging instemmingsrecht bij het instellen, wijzigen of beëindigen van regelingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid door de ondernemer. De or en pvt kunnen input vanuit de werkvloer ophalen ten behoeve van de RI&E. Ze kunnen een vaste commissie instellen voor veiligheid, gezondheid, welzijn en milieu (VGWM), een stimulerende taak uitoefenen met betrekking tot de naleving van de regels op het gebied van arbeidsomstandigheden of het initiatief nemen om een concreet voorstel te doen of (ongevraagd) te adviseren. Werknemers kunnen zo een stimulerende rol vervullen om binnen het bedrijf de inzet op preventie te bevorderen, zeker als dit ook door de werkgever wordt ondersteund.
Enkel aanwezigheid van de or is echter geen garantie dat het beoogde beleid, vanuit werknemersoptiek, tot stand komt. De kwaliteit van de bijdrage van medezeggenschap is van belang bij arbobeleid. Deze wordt onder andere vormgegeven door de intensiteit van het overleg tussen or en bestuurder, de opstelling van de bestuurder en de aanwezigheid en deskundigheid van een VGW(M)-commissie.

Geconstateerd moet worden dat een deel van de or-plichtige bedrijven geen or heeft, waardoor de instelling van een or aandachtspunt blijft. Daarnaast geeft het functioneren van ondernemingsraden in relatie tot arbeidsomstandigheden ook reden tot zorg.[45]

45 Wajon, I. & P. Vlug (2017) *Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden. Stand van zaken begin 2017;* TNO (2019) *Arbobeleid in de praktijk, Ervaringen van organisaties met de naleving van de arbowetgeving,* p. 33.

Bij een derde van de or-plichtige bedrijven ontbreekt een or en bij de meerderheid van de werkgevers is de or/pvt niet actief betrokken bij gezond en veilig werken.* In het SER-advies *Obstakels deelname ondernemingsraden* noemt de Commissie Bevordering Medezeggenschap een aantal obstakels die werknemers weerhouden zitting te nemen in de or. Allereerst heerst bij werkgevers de gedachte dat werknemers geen behoefte hebben aan een or. Andersom noemen werknemers dat de werkgever geen behoefte heeft aan een or. Wanneer er al een andere vorm van overleg is gepland, wordt de formele medezeggenschap vaak als overbodig gezien, hoewel de WOR een aantal rechten en bevoegdheden kent aan de werknemersvertegenwoordiging wanneer het overleg niet meer soepel loopt. Andere redenen om geen zitting te nemen in de or zijn: werkdruk, beperkte tijd die voor or-werk wordt vrijgesteld, gebrek aan kennis van de or, ervaren gevoel van onveiligheid door werknemers en het imago van de or. Daarnaast zijn er bepaalde groepen die wel willen meedenken, maar niet in de klassieke vorm. Jongeren geven bijvoorbeeld aan dat ze voor een beperkte periode willen bijdragen aan medezeggenschap.**

* Capgemini (2017) *Wettelijk kader in de praktijk,* p. 67.
** SER (2019) Advies *Obstakels deelname ondernemingsraden,* pp. 17-20.

De verplichting tot het instellen van een or rust op de ondernemer die een onderneming in stand houdt waarin in de regel ten minste vijfig personen werkzaam zijn (artikel 2 WOR). De WOR kent geen wettelijke bepaling met een sanctie voor het niet naleven van deze verplichting. Wel kan iedere belanghebbende via artikel 36 WOR de kantonrechter verzoeken om te bepalen dat de ondernemer zijn verplichting tot het instellen van een or en de inrichting van de medezeggenschap moet nakomen. Zowel de werknemer (wat niet vaak voorkomt) als de vakbond kan als belanghebbende een verzoek indienen. De rechter kan dan vaststellen dat de bestuurder in gebreke is gebleven bij het instellen van een or en bepalen dat deze binnen een bepaalde termijn alsnog een or moet instellen.

In de praktijk komt het weinig voor dat een beroep wordt gedaan op artikel 36 WOR vanwege het ontbreken van een or, hoewel bij een derde van or-plichtige bedrijven een or ontbreekt. Het ontbreken van een or heeft ook gevolgen voor de uitvoering van artikel 12 van de Arbowet. In lid 2 van dit artikel is bepaald dat de werkgever met de or of de pvt overleg voert over aangelegenheden die het arbobeleid betreffen. Op het moment dat er een or ontbreekt, kan geen uitvoering worden gegeven aan deze bepaling. De Arbowet kent immers geen consequentie voor het niet naleven van deze verplichting vanwege het ontbreken van een or. Concluderend kan worden gesteld dat de Arbowet werkgevers verplicht om samenwerking tot stand te

brengen met de werknemers in het bedrijf, maar dat deze in de praktijk niet altijd wordt bereikt. Hierdoor kan een evenwichtige en gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers niet altijd voldoende ten uitvoer worden gebracht.

Tot slot blijkt dat ook als er wel medezeggenschap is georganiseerd, ondernemingsraden regelmatig worden gepasseerd bij bepaalde besluiten waarbij zij formeel een advies- of instemmingsrecht hebben. Zo wordt in meer dan de helft van de 100+-bedrijven de preventiemedewerker aangewezen zonder overleg met de OR.[46]

De rol van de preventiemedewerker

De preventiemedewerker heeft in de Arbowet een prominente rol bij de zorg voor een gezonde en veilige werkomgeving: een zichtbare, proactieve, ter zake kundige preventiemedewerker die draagvlak geniet en het vertrouwen heeft van de werknemers. In de huidige praktijk heeft bijna de helft van de bedrijven geen preventiemedewerker en is de toerusting van de preventiemedewerker een punt van aandacht.[47] Voornamelijk kleine bedrijven hebben geen preventiemedewerker, ook al kan de werkgever deze rol ook zelf vervullen.

Bijdrage van individuele werknemers

Het arbobeleid vraagt ook van werknemers een actieve opstelling als het gaat om het bevorderen van goede arbeidsomstandigheden. Werknemers hebben op een aantal punten eigen verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de Arbowet (zie artikel 11 Arbowet). Zo moeten zij instructies van de werkgever opvolgen, arbeidsmiddelen, ter beschikking gestelde persoonlijke beschermingsmiddelen en gevaarlijke stoffen op de juiste wijze gebruiken en gevaarlijke situaties melden bij de werkgever. Vanwege de gezagsverhouding tussen werkgevers en werknemers zijn het de werkgevers die conform de Arbowet de juiste voorwaarden dienen te scheppen waarbinnen werknemers voldoende bewust worden gemaakt van de risico's en van hun verplichtingen en waardoor zij die verantwoordelijkheden daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Dat is niet altijd het geval.[48] In een goed werkklimaat en bij een positieve stijl van leidinggeven kunnen medewerkers mogelijke zorgen aankaarten binnen het bedrijf en met eigen initiatieven komen voor oplossingen. Maar door de per definitie ongelijke machtsverhouding vinden werknemers het vaak ingewikkeld om hun werkgever aan te spreken op het belang van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden.

46 Inspectie SZW (2020) *Beroepsziekten in beeld, deel 2,* p. 59.
47 Min. SZW (2021) *Op weg naar de Arbovisie 2040!,* p. 8 en p. 16.
48 Zie bijvoorbeeld TNO (2018) *Preventie beroepsziekten door stoffen,* p. 38.

3.2.9 Verantwoord opdrachtgeverschap

Opdrachtgevers hebben een duidelijke rol als het gaat om de omstandigheden waaronder het werk door opdrachtnemers wordt uitgevoerd. Verantwoord opdrachtgeverschap is gedefinieerd als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie waarin expliciet oog is voor gezond en veilig werken bij het aanbesteden en uitvoeren van de opdracht en waarbij maatregelen worden genomen om gezond en veilig werken te waarborgen.[49]

De Arbowet kent alleen specifieke wettelijke bepalingen voor opdrachtgevers in de bouw.[50] Voor alle andere sectoren zijn geen expliciete juridische kaders voorhanden. Opdrachtgevers worden in die gevallen aangesproken op de algemene zorgplicht, die is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek.

Het thema 'verantwoord opdrachtgeverschap' wordt sinds 2015 onder de aandacht van werkend Nederland gebracht door middel van onderzoek en stimuleringsprogramma's opgezet vanuit het ministerie van SZW. De verschillende initiatieven hebben eraan bijgedragen dat het concept van verantwoord opdrachtgeverschap duidelijker gedefinieerd en breder bekend is geworden. In sectoren waar een hoge mate van uitbesteed werk plaatsvindt, neemt het draagvlak toe voor verantwoord opdrachtgeverschap in relatie tot gezond en veilig werken.[51] De signalen uit de praktijk laten ook zien dat er nog een weg te gaan is voordat verantwoord opdrachtgeverschap daadwerkelijk een factor van betekenis is voor veilig en gezond werken. Zo blijkt uit de monitor die TNO uitvoert in opdracht van het ministerie van SZW naar de stand van verantwoord opdrachtgeverschap dat zzp'ers en kleinere bedrijven nog weinig ervaringen hebben met opdrachtgevers die hun verantwoordelijkheid actief invullen.[52]

3.2.10 Knelpunten arbeidsgerelateerde zorg

In het SER-advies *Toekomst arbeidsgerelateerde zorg* wordt arbeidsgerelateerde zorg gedefinieerd als de zorg voor alle werkenden die gericht is op behoud, herstel en verbetering van de gezondheid en duurzame inzetbaarheid van werkenden. Daarbij gaat het niet alleen om de preventieve en curatieve bedrijfsgezondheidszorg die

49 Kamerbrief staatssecretaris SZW (2019), vergaderjaar 2018-2019, kst-25883-343.
50 Uitgewerkt in de bouwprocesbepalingen van het Arbobesluit.
51 Panteia & RIVM (2021) *Arbeidsgerelateerde zorg voor zzp'ers,* p. 67.
52 TNO (2021) *Verantwoord opdrachtgeverschap in Nederland 2020. Derde monitoronderzoek.*

door bedrijfsartsen en andere (kern)deskundigen wordt aangeboden, maar ook om de reguliere eerste- en tweede-/derdelijnszorg.[53]

Knelpunten gerelateerd aan de arbeidsgerelateerde zorg zijn complex. De belangrijkste probleemgebieden zijn:

- een tekort aan bedrijfsartsen;
- andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts worden onvoldoende ingezet;
- beperkte toegankelijkheid en wisselende kwaliteit van bedrijfsgezondheidszorg;
- beperkte aansluiting tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg.

Tekorten bedrijfsartsen

Al jarenlang is er een tekort aan bedrijfs- en verzekeringsartsen en opleiders. Het Capaciteitsorgaan becijferde in 2019 al in zijn rapport *Capaciteitsplan 2021-2024* dat er jaarlijks 250 tot 260 nieuwe bedrijfsartsen zouden moeten instromen om over twaalf tot achttien jaar een evenwicht op de arbeidsmarkt te realiseren. Ter vergelijking: in 2020 begonnen 88 basisartsen aan de opleiding tot bedrijfsarts en 32 aan de opleiding tot verzekeringsarts.[54] Door inspanningen van de beroepsvereniging is er inmiddels sprake van enige verbetering, maar de problemen zijn niet structureel opgelost.

Het tekort aan bedrijfsartsen is een serieus probleem. Preventie, maar ook verzuimbegeleiding staan hierdoor onder druk, alsmede de toegang tot de bedrijfsgezondheidszorg (zie verderop). Voor een verklaring van het tekort wordt gewezen op de wijze van financiering van de opleiding tot bedrijfsarts, waardoor een tekort aan opleidingsplaatsen ontstaat[55], maar ook de beperkte aantrekkelijkheid van het beroep van bedrijfsarts speelt een rol. Anders dan bij andere medische opleidingen komt het geld nu geheel uit de markt. De gedachte hierachter is dat bedrijven profijt hebben van een laag ziekteverzuim, dus kunnen zij zelf de kosten betalen. Volgens een advies van de Kwaliteitstafel bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde is

dit onvoldoende.[56] Hierdoor ontbreekt het binnen de bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde aan een structurele kennisinfrastructuur en kwaliteitsbeleid voor de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek en kan het vakgebied zich onvoldoende profileren. Het imago van het beroep blijft mede hierdoor laag.[57] Dit zorgt er-

53 SER (2014) Advies *Toekomst arbeidsgerelateerde zorg.*
54 Kwaliteitstafel bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde (2020) Advies *Gezond aan het werk, ieder zijn deel.*
55 Ibid, p. 5 en 7.
56 Kwaliteitstafel bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde (2020) Advies *Gezond aan het werk, ieder zijn deel.*
57 Ibid, p. 4.

voor dat maar een beperkt aantal basisartsen ervoor kiest zich te specialiseren tot bedrijfsarts.

Het tekort aan bedrijfsartsen kan gevolgen hebben voor het ziekteverzuim. Wanneer organisaties de verplichtingen ter bescherming van hun werknemers niet nakomen en te weinig aandacht wordt besteed aan preventieve maatregelen, blijft het ziekteverzuim hoog, evenals de vraag naar (meer) bedrijfsartsen.

Gezien bovenstaande problemen neemt de minister van SZW in 2023 en 2024 een noodmaatregel van tijdelijke publieke medefinanciering van de opleiding van bedrijfsartsen en komt er een tijdelijke bijdrage aan kwaliteitsverbetering. Deze noodmaatregel is in lijn met het advies van de Kwaliteitstafel bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde. Met een tijdelijke publieke bijdrage aan de opleiding tot bedrijfsarts beoogt de minister het aantal bedrijfsartsen op korte termijn te vergroten om zo de arbeidsgerelateerde zorg te bevorderen.[58]

Andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts worden onvoldoende ingezet/aangeboden (verplichting tot toegang tot deskundigen in de RI&E, artikel 5, lid 2)

Naast bedrijfsartsen kunnen andere deskundigen worden ingeschakeld die kennis hebben van preventieve maatregelen gericht op het collectief. De Arbowet voorziet in het inschakelen van andere kerndeskundigheden dan die van de bedrijfsarts, namelijk de veiligheidskunde, de arbeidshygiëne en de arbeids- en organisatiedeskundigheid. In de praktijk worden andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts niet vaak ingezet. Dit heeft verschillende redenen:

- Het belang van deskundige inbreng door arboprofessionals bij de preventie van beroepsziekten wordt nog onvoldoende gezien. Zo had in 2018 minder dan 20 procent van de bedrijven in het contract met de arbodienst aandacht voor het inhuren van een arbeidshygiënist, veiligheidskundige of A&O-deskundige.[59]
- In de praktijk kiest een deel van de werkgevers voor een zelfstandige bedrijfsarts. Daarbij is een link met de overige kerndeskundigen niet altijd geborgd. Ook is de samenwerking tussen de bedrijfsarts en de andere deskundigen in de praktijk niet optimaal.[60]
- De wetswijziging van 2017 heeft de centrale rol van de bedrijfsarts benadrukt en de rol van andere (kern)deskundigen is onderbelicht gebleven. Door de verzwa-

58 Kamerbrief 3 april 2023, *Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket*.
59 Inspectie SZW (2020) *Beroepsziekten in Beeld Deel 2*, p. 116.
60 Inspectie SZW (2020) *Beroepsziekten in Beeld Deel 2*.

ring van de rol van de bedrijfsarts is er minder aandacht en ruimte bij bedrijven voor het inschakelen van andere kerndeskundigen.
- Er is onvoldoende naleving van de systeembepalingen en van artikel 5, lid 2 van de Arbowet waarin wordt bepaald dat in de RI&E aandacht dient te worden besteed aan de toegang van werknemers tot kerndeskundigen (en de preventiemedewerker).
- Er zijn ook signalen dat dit het gevolg is van tekorten onder (kern)deskundigen (mogelijk als gevolg van een beperkte vraag), maar het kan ook het resultaat [61] zijn van onvoldoende inzicht bij werkgevers over het type deskundigheid dat nodig is. Het laatste kan worden voorkomen wanneer bedrijven de arbobeleidscyclus goed doorlopen. De arbobeleidscyclus vormt immers de basis om te komen tot het identificeren van de nodige deskundigheid voor een goed preventiebeleid (zie ook paragraaf 4.2.1).

Beperkte toegankelijkheid en wisselende kwaliteit arbeidsgerelateerde zorg

Niet alle werkenden hebben in de praktijk voldoende toegang tot arbeidsgerelateerde zorg van goede kwaliteit. We onderscheiden hierbij twee hoofdgroepen: werknemers en zzp'ers.

- Werknemers
  Voor werknemers is het aanbod en de omvang van preventieve en curatieve bedrijfsgezondheidszorg zorg wettelijk vastgelegd in de Arbowet en de Wet verbetering poortwachter. Indien het gaat om uitzendkrachten ligt deze verantwoordelijkheid bij de uitzendonderneming of het UWV.

  Los van de juridische werkelijkheid heeft een groep werknemers in de praktijk geen of nauwelijks toegang tot bedrijfsgezondheidszorg of is de kwaliteit van die zorg onvoldoende.[62] Dat geldt onder andere voor SW-bedrijven/wajongers, waar gemeente en inlener vaak naar elkaar wijzen. Hier zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen en vaak zijn er meerdere factoren die een rol spelen. Een belangrijk oorzaak is gelegen in de mate van naleving van de voorschriften ten aanzien van het basiscontract. Een andere oorzaak komt voort uit het tekort aan bedrijfsartsen.

61 Zo is er nauwelijks aanwas van nieuwe arbeidshygiënisten en stijgt de gemiddelde leeftijd fors. Zie Inspectie SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2 De kennis uit het werkveld,* p. 117.
62 SER (2019) Verkenning *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden,* p. 25; Capgemini (2020) *Evaluatie wijzigingen Arbowet;* ISZW en Min. SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 1,* p. 12.

- Zzp'ers[63]
  Wat de toegang tot de bedrijfsgeneeskundige zorg betreft, geldt dat wanneer zzp'ers niet (privaat) verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en niet zijn aangesloten bij een schenkkring of *crowdsurance*, zij de toegang tot preventieve, curatieve en op re-integratie gerichte arbeidsgerelateerde zorg zelf moeten bekostigen. Dit werpt een drempel op voor de toegang tot die zorg, vooral voor mensen die aan de onderkant van de arbeidsmarkt werken, met het risico dat ze te lang doorwerken met gezondheidsproblemen. Voor zzp'ers ontbreekt een goed herkenbare zorginfrastructuur waar het gaat om werkgerelateerde gezondheidsproblemen.

Beperkte aansluiting tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg

De bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg zijn onvoldoende op elkaar aangesloten. Dit uit zich in (1) onvoldoende kennis van/rekening houden met de factor arbeid in de reguliere zorg en (2) onvoldoende samenwerking tussen bedrijfsarts en reguliere zorg.

Een drempel voor betere samenwerking kan wellicht worden gezocht in de gescheiden financiering tussen arbeidsgerelateerde zorgkosten (een private aangelegenheid) en kosten in reguliere gezondheidszorg (die onder het zorgstelsel vallen). In de praktijk leidt dit voor zorgprofessionals tot knelpunten, omdat handelingen ofwel niet onder de zorgverzekeringswet vallen ofwel niet onder het basiscontract dat is gesloten tussen de bedrijfsarts/arbodienst en werkgever.[64] Ook het gebrek aan structurele financiering van kennis- en kwaliteitsbeleid van de bedrijfsgezondheidszorg draagt bij aan de kloof tussen de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere zorg.[65] Hierdoor kan het vakgebied van bedrijfsgezondheidskunde zich onvoldoende profileren. Een andere verklaring voor het tekort aan samenwerking tussen bedrijfsarts en reguliere zorg wordt gezocht in het gebrek aan vertrouwen van zorgprofessionals in de bedrijfsarts en de vindbaarheid van bedrijfsartsen.[66] Ook bemoeilijken de beperkte mogelijkheden van gegevensuitwisseling tussen zorgprofessionals een goede samenwerking tussen de twee zorgdomeinen. Tot slot valt hier ook winst te behalen wanneer de beroepsverenigingen zich actief inzetten voor het leggen van de basis voor een cultuurverandering op dit vlak onder bedrijfsartsen en artsen in de curatieve zorg.

63 Panteia & RIVM (2021) *Arbeidsgerelateerde zorg voor zzp'ers.*
64 Bijeenkomst SER-commissie Arbo 5 oktober 2021 met NVAB en LHV.
65 De Beleidsonderzoekers (2019) *Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012,* p. 54.
66 Ibid.

3.2.11 Knelpunten ten aanzien van kennis en kennisinfrastructuur

Goed onderbouwde, toegankelijke en toepasbare kennis is een voorwaarde voor gezond en veilig werken. Hiervoor is een kennisinfrastructuur nodig die wetenschappelijke inzichten ontwikkelt, deze verbindt met ervaringskennis uit de praktijk en bovendien goed aansluit bij de vragen en informatiebehoefte van werkgevers, werknemers, kerndeskundigen en andere arboprofessionals, om op basis daarvan deze kennis goed te kunnen delen en implementeren. Onderscheid wordt gemaakt in drie dimensies van kennis in relatie tot gezond en veilig werken: kennisontwikkeling, kennisdeling en kennisimplementatie.

In overeenstemming met de HLN vraagt de SER aandacht voor de volgende knelpunten rond het thema 'kennis en kennisinfrastructuur':

- Er is onvoldoende inbreng en betrokkenheid van de stakeholders (werkgevers, werknemers, kerndeskundigen en andere betrokkenen) bij het ontwikkeling, delen, toepasbaar maken en implementeren van kennis.
- De problemen zijn vaak complex en vragen om meer gezamenlijke inzet vanuit verschillende disciplines en eenduidige communicatie hierover. Dit gebeurt nu onvoldoende.
- Kennis bereikt niet altijd de werkvloer en deling en implementatie van kennis zijn geen vanzelfsprekendheid. Daarbij speelt vooral de vraag in hoeverre kennis beschikbaar is voor de gebruiker, hoe de gebruiker de deugdelijkheid ervan kan beoordelen en of deze kennis toepasbaar is, dat wil zeggen in de praktijk kan worden gebracht.
- Er is onvoldoende kennis van en wordt onvoldoende rekening gehouden met de factor arbeid in de curatieve zorg.
- Bedrijfsartsen hebben onvoldoende kennis van beroepsziekten en ervaren onvoldoende prikkels om hierin te investeren.[67]Als verklaring noemen bedrijfsartsen onder andere een gebrek aan tijd om te melden, onzekerheid over de juridische[68] en of economische gevolgen van het melden en moeite met het herkennen en vaststellen van beroepsziekten wegens onvoldoende kennis over de criteria die voor een melding gelden.

67 Panteia (2016) *Inventarisatie van de stand van zaken arbeidsgerelateerde zorg 2015.*
68 SER (2014) Advies *Betere zorg voor werkenden. Een visie op de toekomst van de arbeidsgerelateerde zorg.*

3.3 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving kunnen invloed hebben op gezond en veilig werken. In de HLN wordt in dat verband gewezen op technologische ontwikkelingen (zoals robotisering, digitalisering), de veranderende samenstelling van de arbeidsmarkt (zoals meer vrouwen, meer arbeidsmigranten, vergrijzing), grotere diversiteit aan arbeidsrelaties, de 24-uurssamenleving, verhoging van de AOW-leeftijd en de impact van de coronapandemie. Dergelijke ontwikkelingen kunnen (soms plotseling) leiden tot nieuwe arbeidsrisico's of klassieke arbeidsrisico's in nieuwe situaties, waarvoor maatregelen moeten worden getroffen. Ook kunnen ze leiden tot kansen op veiliger en gezonder werken, bijvoorbeeld doordat ongezonde situaties overgenomen worden door technologie, zoals robots.

Er kunnen nieuwe arbeidsrisico's ontstaan die nu nog onvoldoende in beeld zijn. Dat kunnen nieuwe risico's zijn (zoals de blootstelling aan stoffen in 3D-printers) of klassieke risico's die in nieuwe situaties kunnen optreden. Een voorbeeld is de energietransitie: de risico's zijn bekend (vallen van hoogte, stralingsgevaar, extreme weersomstandigheden), de sectoren onbekend en nieuw.[69] Een ander voorbeeld is de overgang van een lineaire naar een circulaire economie met als ambitie om in 2050 de economie volledig te baseren op herbruikbare grondstoffen. Aan deze ambitie zijn ook risico's verbonden: gevaarlijke stoffen kunnen zich via recycling onbedoeld ophopen in processen en producten waarmee mensen op het werk in aanraking komen.

In deze paragraaf geeft de SER eerst een beknopt overzicht van de belangrijkste bekende risico's. Hij gaat daarna in op een aantal ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die van invloed zijn op gezond en veilig werken, namelijk flexibilisering, technologisering en intensivering. In aanvulling daarop acht de SER de ontwikkeling rondom hybride werken en de demografische veranderingen van belang voor de Arbovisie 2040.

3.3.1 Arbeidsrisico's

De ontwikkeling van arbeidsrisico's zoals in de HLN omschreven, worden op hoofdlijnen door de SER onderschreven. De afgelopen jaren zijn de arbeidsomstandigheden grotendeels constant gebleven (zie tabel 3.1). In Nederland overlijden jaarlijks

69 EU-OSHA (2013) *Green jobs and occupational safety and health: Foresight on new and emerging risks associated with new technologies by 2020.*

ongeveer 4100 mensen als gevolg van blootstelling aan belastende factoren op het werk, van wie ongeveer 3000 als gevolg aan gevaarlijke stoffen.[70] Ongezonde arbeidsomstandigheden veroorzaken in Nederland 4,6 procent van de totale ziektelast.[71]

Tabel 3.1 Arbeidsrisico's werknemers (in procenten)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fysiek belastend werk	43,0	43,1	42,6	42,8	41,4	41,0	37,8	37,7
Blootstelling aan stoffen	15,2	15,2	15,6	16,1	16,2	16,4	17,4	17,0
Moet erg snel werken	36,5	36,2	36,1	36,7	36,4	35,4	32,3	33,5
Zelf tempo kunnen regelen	56,0	56,6	55,7	55,1	56,1	56,8	59,4	57,4
Zelf bepalen welke tijden wordt gewerkt	23,1	23,3	23,9	24,5	26,0	27,0	28,4	28,4
Zich uitgeput voelen	13,0	12,7	13,4	14,4	15,2	15,5	13,6	15,4
Burn-outklachten	14,4	13,4	14,6	15,9	17,3	17,0	15,7	17,3
Intimidatie door klanten	18,8	18,4	19,2	19,1	18,7	23,6	17,6	18,4
Lichamelijk geweld door klanten	5,8	5,7	5,8	5,8	5,8	7,3	5,0	5,5
Pesten door klanten (patiënten/ leerlingen/passagiers)	5,5	5,0	5,5	5,5	5,8	7,9	5,3	6,0

Bron: CBS/NEA 2014 - 2021

Psychosociale arbeidsbelasting (PSA), fysieke belasting en gevaarlijke stoffen zijn de meest prominente arbeidsrisico's en worden daarom afzonderlijk besproken.

Psychosociale arbeidsbelasting

Verzuim van werknemers door psychosociale arbeidsbelasting neemt de afgelopen jaren gestaag toe. PSA wordt in de Arbowet[72] gedefinieerd als "factoren in de arbeidssituatie die stress veroorzaken, zoals ongewenste omgangsvormen en werkdruk". Het gaat hierbij om een ruim begrip van aan het werk gerelateerde risico's, zoals een te hoge werkdruk, intimidatie, pestgedrag, (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en andere vormen van ongewenst gedrag. Deze factoren dragen ieder afzonderlijk of in onderling verband bij aan de ontwikkeling van PSA.

PSA kan leiden tot lichamelijke klachten, psychische klachten (denk aan een burnout, een depressie of posttraumatische stressstoornis (PTSS)) en sociale klachten.[73] Deze klachten kunnen leiden tot ziekteverzuim en (al dan niet gehele) arbeidsongeschiktheid. Het percentage werknemers dat burn-outklachten/ werkgerelateerde

70 RIVM (2018) *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018.*
71 www.vtv2018.nl/leefstijl-en-omgeving.
72 Artikel 1 Arbowet.
73 RIVM (2021) *Factsheet impactvolle determinanten.*

psychische vermoeidheid ervaart (denk hierbij aan emotionele uitputting) is verder toegenomen van 14 procent[74] in 2014 tot 17 procent[75] in 2021. Werkdruk en werkstress blijven de belangrijkste geregistreerde redenen voor verzuim en uitval. In 2019 ervaarden 1,3 miljoen werknemers burn-outklachten. Dit leidde niet in alle gevallen tot verzuim. In die gevallen dat deze klachten wel tot verzuim leidde, gaf 39 procent van de werknemers aan dat dit verzuim 'hoofdzakelijk' het gevolg was van het werk en 38 procent dat deze klachten 'voor een gedeelte' het gevolg waren van het werk.[76] De ziektelast van psychosociale arbeidsbelasting wordt geschat op 3,9 miljard euro per jaar (64 procent van de totale ziektelast aan werkgerelateerd verzuim.[77]

Bij burn-outklachten is er vaak sprake van een combinatie van oorzaken en het aanpakken daarvan vraagt om een brede aanpak.[78] Oorzaken kunnen gelegen zijn in de persoonlijke en sociale situatie van mensen, het werk en de maatschappij. In dit advies richten we ons op de werkgerelateerde oorzaken. Veel werknemers kunnen stress en burn-outklachten ontwikkelen door het werk. Dat heeft onder meer te maken met emotioneel zwaar werk, veel werk/tijdsdruk en een disbalans tussen werk en privé.[79] Vrouwen rapporteerden iets vaker burn-outklachten (17 procent) dan mannen (15 procent). Deze verschillen hangen mogelijk samen met de psychosociale arbeidsbelasting in sectoren waar over het algemeen veel vrouwen werken. Zo zijn het onderwijs en de zorg sectoren waar veel vrouwen werken en de emotionele belasting en de taakeisen hoog zijn.[80] Burn-outklachten blijken het vaakst voor te komen in de leeftijd van 30-35 jaar en op hogere leeftijd. Andere factoren die van invloed zijn: hoge taakeisen, lage autonomie, weinig sociale steun, het hebben van minder of juist meer kennis en vaardigheden dan nodig is voor de functie, toekomstonzekerheid, ingrijpende gebeurtenissen of ongewenst gedrag op het werk, slechte organisatie en slecht werkbeheer.[81] De toenemende werkdruk door arbeidskrapte in vrijwel alle sectoren benadrukt het belang van preventief beleid door de werkgever om zo mensen gezond en duurzaam aan het werk te houden.[82] Ook werkenden zelf hebben hier een rol in.
(Seksueel) grensoverschrijdend gedrag is een fundamenteel probleem op veel soorten werkplekken: van publieke en commerciële omroeporganisaties tot Defensie,

74 Zie https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83157NED/table?dl=3673B.
75 TNO (2022) *Factsheet NEA 2021.*
76 TNO (2021) *Arbobalans 2020,* p. 136.
77 Ibid, p. 140.
78 Kamerstuk 25883, nr. 454.
79 WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht,* p. 105.
80 TNO (2021) *NEA 2020,* p. 7.
81 RIVM (2021) *Impactvolle Determinanten: Psychosociale arbeidsbelasting,* pp. 4 en 5.
82 Kamerstuk 25883, nr. 454.

overal komt het helaas voor en de omvang van het probleem is vele malen groter dan gedacht. Grensoverschrijdend gedrag kan veel vormen aannemen: intimidatie, agressie, (seksueel) geweld, pesten, discriminatie. Vaak is er ook sprake van een combinatie hiervan. Het kan gaan om intern grensoverschrijdend gedrag (van collega's en leidinggevenden), wat zich ook vertaalt in gebrek aan sociale steun op de werkplek, en om extern grensoverschrijdend gedrag, afkomstig van bijvoorbeeld klanten, patiënten of leerlingen. Uit de NEA 2021 komt naar voren dat 13,3 procent van de werknemers last heeft van intern grensoverschrijdend gedrag en dat 22,8 procent van de werknemers last heeft van extern grensoverschrijdend gedrag.[83] In het FNV-onderzoek *Veilig en gezond werken* geeft één op de vijf respondenten aan dat grensoverschrijdend gedrag een probleem is dat moet worden aangepakt.[84] Uit CNV-onderzoek[85] blijkt dat 30 procent van de vrouwen en 5 procent van de mannen wel eens te maken heeft gehad met aanranding of een andere fysieke vorm van seksuele intimidatie op de werkvloer. Het betreft met name laagopgeleiden en mensen die beneden modaal verdienen. In eerder FNV-onderzoek geeft 2 procent van de mensen aan tijdens het werk ooit verkracht of aangerand te zijn.[86]

Fysieke belasting

De fysieke belasting in het werk is de afgelopen twee jaar gedaald, maar komt nog steeds veel voor in verschillende sectoren (zie tabel 3.1). Zo heeft 42 procent van de werknemers met één of meer door een arts vastgestelde beroepsziekte(n) in het laatste jaar, een beroepsziekte aan het bewegingsapparaat.[87] Onder fysiek belastende factoren vallen omstandigheden waarbij je kracht moet zetten, ongemakkelijke houdingen moet aannemen, te maken krijgt met trillingen en herhalende bewegingen op het werk. Hieronder valt ook langdurig beeldschermwerk.

In 2014 en 2019 was het percentage werknemers dat regelmatig blootgesteld werd aan fysiek belastende omstandigheden respectievelijk 43,0 procent en 41,0 procent, in 2021 was dat 37,7 procent (zie ook tabel 3.1). Langdurig beeldschermwerk komt vooral voor bij kantoorwerk, terwijl de andere fysiek belastende factoren meer voorkomen bij fysieke arbeid. Aandoeningen aan het houdings- en bewegingsapparaat zijn na psychische aandoeningen de belangrijkste oorzaak voor ziektelast door arbeid. De ziektelast is jaarlijks 1,2 miljard euro (20 procent van de totale ziektelast).[88]

83 TNO (2022) *Factsheet NEA 2021.*
84 FNV (2020/2021) *Veilig en gezond werken. Veilig en gezond werken onder druk door flexibilisering, intensivering en technologisering.*
85 Zie: www.cnv.nl/nieuws/cnv-onderzoek-meerderheid-vrouwen-seksueel-ge%C3%AFntimideerd-op-werkvloer/
86 FNV & TOTTA (2018) *Seksuele intimidatie en werk.*
87 TNO (2021) *Factsheet fysieke belasting.*
88 TNO (2021) *Arbobalans 2020,* p. 10.

Gevaarlijke stoffen

De blootstelling aan gevaarlijke stoffen is tussen 2014 en 2021 licht gestegen, van 15,2 procent naar 17,0 procent (zie tabel 3.1). Opvallend is dat uitzendkrachten anderhalf keer zo vaak worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. De stijging in blootstelling aan gevaarlijke stoffen is ook het grootst onder uitzendkrachten, met een toename van 19,9 procent in 2014 naar 22,8 procent in 2019.[89]

Het aantal sterfgevallen als gevolg van beroepsziekten die aan gevaarlijke stoffen zijn gerelateerd, bedraagt bijna driekwart van de werkgerelateerde sterfte.[90] Het RIVM komt in zijn meest recente schattingen op ruim 2500 voortijdige sterfgevallen als gevolg van werkgerelateerde kanker en 700 sterfgevallen als gevolg van long-aandoeningen die zijn veroorzaakt door blootstelling op de werkplek. Ook kunnen sommige stoffen tot fatale hart- en vaatziekten leiden. Daarnaast hebben jaarlijks naar schatting 200 werkneemsters een miskraam als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.[91] De ziektelast van omgevingsbelasting wordt geschat op 0,12 miljard euro per jaar (2 procent van de totale ziektelast).[92]

Voor de Arbovisie 2040 is het van belang oog te hebben voor risico's die samenhangen met (nieuwe) gevaarlijke stoffen, nieuwe inzichten over de risico's van bekende stoffen en risico's die ontstaan door nieuwe technologieën en werkprocessen. Zo kan de transitie naar een circulaire economie leiden tot nieuwe gevaren, onder andere door accumulatie van zorgwekkende stoffen in de toeleveringsketen.

89 TNO (2021) *Arbobalans 2020,* p. 59.
90 Ibid, p. 20.
91 Ibid, p. 41.
92 Ibid.

3.3.2 Flexibilisering

In Nederland is een sterke toename te zien in het aandeel flexibele arbeidsrelaties.[93] Tussen 2010 en 2020 is het aandeel van flexibele arbeidsrelaties ten opzichte van vaste arbeidsrelaties toegenomen. Het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie is in deze periode ongeveer gelijk gebleven, terwijl het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie in deze periode is toegenomen van 1,5 miljoen naar 1,8 miljoen. Ook het aandeel zelfstandigen is de afgelopen twee decennia sterk toegenomen, namelijk van 8 procent in 2003 naar 13 procent in 2020. In Europees perspectief scoort Nederland hoog als het gaat om het aandeel flexibel werkenden.[94]
Flexibilisering op de arbeidsmarkt doet zich vooral voor bij jongeren (scholieren en studenten), vrouwen, mensen met een migratieachtergrond en mensen die op oudere leeftijd de arbeidsmarkt opgaan. Zelfstandigen zijn vaker wat ouder, man, hoogopgeleid of hebben een migratieachtergrond.[95]

De SER constateert dat veel mensen door onzeker werk en flexibele arbeidscontracten minder grip op hun toekomst en leefomgeving hebben.[96] Het ontbreken van grip op het werk – het tweede kenmerk van goed werk – kan iemand ziek maken. Daarnaast, zoals de SER-verkenning over de diversiteit van arbeidsrelaties laat zien, hebben mensen met flexwerk toch vaak slechtere arbeidsomstandigheden. Daarbij moet de aandacht vooral gericht zijn op de onderkant van de markt. Waar flexibele arbeidsrelaties vaak een gedwongen keuze zijn, stapelen de risico's zich op: het risico om geen inkomsten te hebben door gebrek aan werk, maar ook het risico op arbeidsongeschiktheid en daardoor geen geld kunnen verdienen.

93 Voor de definitie van 'flexibele arbeidsrelaties' wordt aangesloten bij de definitie die in de SER-verkenning *Diversiteit in arbeidsrelaties* is gehanteerd en waarin de definiëring uit de WRR-verkenning over flexibel werkenden uit 2017 wordt gebruikt. Hierin wordt met de begrippen 'flexibilisering' en 'flexibele arbeidsmarkt' gedoeld op de gevallen dat werkenden en werkgevers geen vaste contractrelatie hebben. Ten aanzien van de flexibel werkenden wordt onderscheid gemaakt tussen flexwerkers (met een flexibel contract) en zelfstandigen.
Flexibel contract: een arbeidsovereenkomst van beperkte duur of voor een niet vast aantal uren. Hieronder vallen ook uitzendwerk, payrolling en oproepwerk. Er wordt ook wel gesproken over flexwerkers (CBS-definitie). Ook het tijdelijk contract, een relatie tussen een werkgever en een werknemer waarbij het arbeidscontract van beperkte duur is (CBS-definitie), valt hieronder.
Zelfstandigen: een persoon die arbeid verricht voor eigen rekening of risico – in een eigen bedrijf of praktijk (zelfstandig ondernemer), als directeur-grootaandeelhouder (dga) of als overige zzp'er (bijvoorbeeld in een zelfstandig uitgeoefend beroep) – én die daarbij geen personeel in dienst heeft (CBS-definitie).
Zie WRR (2017) *Voor de zekerheid,* pp. 20-21.
94 WRR (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.*
95 WRR (2017) *Voor de zekerheid,* pp. 22-23.
96 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.*

Platformwerk

Commerciële online platforms zoals Uber, Werkspot of Clickworker, die vraag en aanbod van werk digitaal bij elkaar brengen, vormen een snelle manier om aan werk te komen. De meeste platformwerkers werken online, de meeste locatiegebonden platformwerkers werken als maaltijdbezorger of in de vervoerssector.[97] Ze kiezen voor dit werk vanwege de behoefte aan flexibiliteit en autonomie en om extra inkomen te genereren. Het aandeel platformwerkers in de beroepsbevolking is nu nog beperkt (minder dan 1 procent), maar zal naar verwachting toenemen. Het verloop onder platformwerkers is hoog. Ze stoppen omdat ze ander werk vinden, het werk te weinig betaalt, er te weinig werk is of omdat ze ontevreden zijn over de voorwaarden van het platform.[98]

Hoewel de meeste platformwerkers tevreden zijn over hun werk dat ze via platforms doen, kan het werk ook een bron van stress zijn.[99] Dit is bijvoorbeeld het geval als de hoeveelheid werk die iemand krijgt afhangt van het aantal klussen dat hij of zij accepteert, van de snelheid waarmee hij of zij ze uitvoert en van de ontvangen ratings.
Ook de onregelmatige werktijden kunnen hieraan bijdragen: veel platformwerk wordt 's avonds, 's nachts of in het weekend verricht en wordt naast een 'reguliere' baan gedaan. Dat kan leiden tot zeer lange werkdagen. Platformwerkers lopen daardoor een relatief hoog risico op een arbeidsongeval of werkgerelateerde gezondheidsschade, met name wanneer ze jong en onervaren zijn. Voor sommige soorten van platformwerk, met name microtaken, zijn er daarnaast slechts beperkte leermogelijkheden. Andere aandachtspunten zijn het relatief weinige contact met collega's, het contact met het platform dat vaak digitaal verloopt en de beperkte mogelijkheden tot medezeggenschap. Als werkenden aangemerkt worden als opdrachtnemers hebben platformwerkers geen formele medezeggenschapsrechten op grond van de WOR noch hoeven ze te worden geraadpleegd en betrokken bij de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op de veiligheid en de gezondheid op het werk zoals bepaald door artikel 12 van de Arbowet. Voor zover bekend zijn er op dit moment ook geen werkplatformbedrijven waarin dergelijke platformwerkers participeren in een or of pvt.[100]

Tot slot houden sommige risico's van platformwerk verband met de risico's van digitalisering, zoals de aansturing via algoritmisch management. Digitale sturing

97 SER (2020) Verkenning *Hoe werkt de platformeconomie?* p. 117.
98 SEO (2020) *Meting kluseconomie.*
99 SER (2020) Verkenning *Hoe werkt de platformeconomie?* p. 118.
100 Ibid, p. 110.

en monitoring van de uitvoering van de werkzaamheden via algoritmisch management kunnen weliswaar de productiviteit verhogen, maar ook de kwaliteit van het werk negatief beïnvloeden: het risico is dat op deze manier de leermogelijkheden en de autonomie van platformwerkers worden beperkt.[101]

3.3.3 Digitalisering

Technologische ontwikkelingen zoals digitalisering kunnen verregaande positieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie en het verdienvermogen van een land, en op de aard en verdeling van het werk. De focus ligt hier op de invloed van digitalisering op de arbeidsomstandigheden.

Digitalisering is een breed begrip, het staat voor een cluster van digitale technologieën, waar robotica, artificiële intelligentie (AI), algoritmes, data, digitale platforms, biometrie, persuasieve technologie, Augmented Reality en Virtual Reality deel van uitmaken. Digi-talisering drijft op drie factoren: steeds meer data, een steeds grotere rekenkracht en een grotere verbondenheid van apparaten.

Gegeven de krappe arbeidsmarkt staan organisaties voor de uitdaging om met behulp van digitalisering en minder mensen meer werk te verrichten. De inzet van nieuwe technologie heeft gevolgen voor de organisatie en inhoud van het werk en voor de inzet en competenties van de mensen die ermee moeten werken.[102] Dit lukt alleen als medewerkers hierbij vooraf goed worden betrokken, waardoor ze erop voorbereid zijn en de focus niet alleen op efficiëntie ligt.[103] Dit is extra belangrijk omdat door technologische ontwikkelingen de vraag naar arbeid verandert. Als het takenpakket van mensen verandert als gevolg van de inzet van technologie, is het belangrijk dat ze in staat gesteld worden om hun vaardigheden te ontwikkelen. Nieuwe technologie en digitalisering kunnen ervoor zorgen dat (bedrijfs)processen efficiënter worden en ongezond of zwaar werk wordt verlicht, bijvoorbeeld met behulp van slimme robots. Tegelijkertijd kunnen digitale middelen ook risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van het werk en risico's gerelateerd aan ethische kwesties en de privacy van de werknemers.[104] Zo kunnen toenemende informatiestromen leiden tot technostress[105] en informatiestress[106] en nieuwe vormen van

101 Ibid, p. 138.
102 Future of Work Seminar series: digitalisering https://youtu.be/nJyOAj8frOs.
103 Beerepoot, I. (2022) *Workarounds, the path from detection to improvement.*
104 SER (2020) Verkenning & Advies *Biomonitoring en sensoring: gezondheid en privacy.*
105 Technostress kan worden opgevat als de stress die men ervaart als gevolg van technologie (Weil & Rosen (1998) *Techno-stress: Coping With Technology @WORK@HOME @PLAY,* p. 5. New York: John Wiley & Son.
106 Informatiestress (Engels: information overload) kan worden opgevat als een vorm van spanning die veroorzaakt wordt door een te grote stroom informatie (https://nl.wikipedia.org/wiki/Informatiestress).

online toezicht tot verhoogde stressniveaus.[107] Risico's kunnen ook ontstaan wanneer resttaken binnen een werkproces niet kunnen worden gerobotiseerd en alsnog uitgevoerd moeten worden door mensen. In veel gevallen maken deze resttaken het werk eenzijdiger, plaatsgebonden en, met een aanzienlijk hogere frequentie van beweging, fysiek zwaarder. De werkdruk kan hierdoor toenemen. Ook leven er zorgen dat digitalisering tot vergaand standaardiseren en routiniseren van werk kan leiden (digitaal taylorisme[108]). Dit speelt vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar algoritmes worden ingezet voor de aansturing van medewerkers. Er zijn zorgen dat hierdoor de regelruimte in en zeggenschap over het werk afnemen, sociale contacten met collega's minder goed mogelijk zijn, er minder ruimte is voor ontwikkeling en targets en klantbeoordeling leidend worden voor de beoordeling van werknemers.[109]

3.3.4 Intensivering van werk

Intensivering van werk is volgens de WRR de verandering van de snelheid en de aard van het werk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen intensivering, namelijk kwantitatieve en kwalitatieve intensivering. Kwantitatieve intensivering houdt in dat werkenden meer werk in dezelfde hoeveelheid tijd moeten verrichten. Kwalitatieve intensivering houdt in dat de aard van het werk verandert. Door een verschuiving in de economie naar een diensteneconomie komt de veranderende aard van werk vaak neer op meer menselijke interactie. Dit kan als emotioneel meer belastend worden ervaren (10,7 procent in 2018 tegenover 9,4 procent in 2007). Dit is met name, maar niet alleen, het geval in de zorg en het onderwijs. Intensivering kan daarnaast een gevolg zijn van technologische ontwikkelingen, waarbij technologie hogere productiviteit mogelijk maakt, maar het werk hierdoor ook intensiever wordt. Werk kan ook als intensiever worden ervaren doordat digitalisering ervoor zorgt dat de scheidslijn tussen werk en privé vervaagt, omdat mensen altijd bereikbaar zijn via telefoon en computer (via verschillende berichtendiensten, e-mail en sociale media).

De ontwikkeling van de werkbelasting over de afgelopen jaren toont een beeld van een continu hoog niveau dat langzaam stijgt.[110] De WRR waarschuwt dat door de

107 European Parliament (2021) *The impact of teleworking and digital work on workers and society.*
108 De EU-OSHA hanteert de volgende definitie van digitaal taylorisme: standaardisatie van taken door middel van de inzet van informatietechnologie, waarvan het vaststellen van hulpmiddelen en technieken om de taken uit te voeren deel uitmaakt om zodoende de doelmatigheid waarmee werkzaamheden worden uitgevoerd te kunnen bewaken, veelal door middel van geautomatiseerd beheer.
109 Rathenau Instituut (2020) *Werken op waarde geschat*. ILO (2016) *Psychosocial risks, stress and violence in the world of work.*
110 WRR (2020) Advies *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht,* p. 104.

hoogproductieve eisen die het werk stelt een groter deel van de beroepsbevolking uit de arbeidsmarkt dreigt te worden gedrukt en dat reïntegratie ingewikkelder kan worden.[111]

3.3.5 Tijd- en plaatsonafhankelijk werken

De SER definieert 'hybride werken' in zijn recente advies als "het combineren van verschillende vormen van plaats- en tijdsonafhankelijk werk".[112] De SER constateert dat reeds voor de pandemie hybride gewerkt werd, maar dat dit door de pandemie een impuls heeft gekregen. Er zijn bovendien verschillende andere trends en transities die de ontwikkeling van hybride werken verder kunnen beïnvloeden of stimuleren.

Inmiddels wordt in veel organisaties al hybride gewerkt, maar komt dat verschillend tot uiting, afhankelijk van de overwegingen van werkenden en werkgevers. Hierbij zijn verschillende varianten te onderscheiden, van plaats- en tijdsafhankelijk werk (variant 1) naar volledig plaats- en tijdsonafhankelijk werk (variant 5).[113] Er zijn tegelijkertijd ook nog veel werkenden en organisaties waar om verschillende redenen niet hybride gewerkt kan worden. Over het algemeen zijn werkenden en werkgevers positief over de kansen van hybride werken en is de verwachting dat hybride werken, waarbij verschillende vormen van plaats- en tijdsonafhankelijk werk in ieder geval gedeeltelijk worden gecombineerd, in de toekomst steeds meer zal plaatsvinden.

Een toename van hybride werken heeft voordelen in termen van reistijd en flexibiliteit voor werkenden, maar er zijn ook risico's aan verbonden. Zo kan het leiden tot een toename van psychosociale arbeidsbelasting, bijvoorbeeld door vervagende grenzen tussen werk en privé, minder contact met collega's of technostress. Daarnaast kunnen er fysieke klachten ontstaan door onvoldoende aandacht voor de ergonomie van de (thuis)werkplek en de toename van de hoeveelheid beeldschermwerk. Hybride werken vereist een invulling van de eigen verantwoordelijkheid van werknemers die hybride werken en zorgplicht op afstand, en vraagt daarbij een meer actieve houding rond gezond en veilig werken van zowel werkgever als werknemer, onder andere bij het signaleren van problemen.

111 Ibid, p. 225.
112 SER (2022) Advies *Hybride werken.*
113 De andere varianten zijn plaatsonafhankelijk en tijdsafhankelijk (variant 2), plaatsafhankelijk en tijdsonafhankelijk (variant 3) en deels plaats- en tijdsonafhankelijk (variant 4).

De SER vindt het van belang dat er afspraken gemaakt worden over de bereikbaarheid buiten werktijd. Juist wanneer door thuiswerken werk en privé door elkaar lopen, is het risico op overbelasting groot.[114] In het SER advies *Hybride werken* uit 2021 wordt daarom aanbevolen "om te verduidelijken dat ook de onbereikbaarheid van werkenden buiten werktijd in het arbobeleid moet worden opgenomen op het moment dat dat relevant kan zijn binnen een organisatie". Het voorstel voor de Wet bereikbaarheid buiten werktijd adresseert deze aanbeveling. Ook binnen de EU onderhandelen sociale partners met elkaar over een Europese richtlijn voor telewerken en het recht op onbereikbaarheid. Zij streven ernaar vóór de zomer van 2023 overeenstemming te bereiken. De Europese Raad zal naar verwachting het akkoord daarna als Europese richtlijn aannemen. De lidstaten zullen de richtlijn vervolgens in hun eigen wetgeving moeten overnemen.

3.3.6 Demografische ontwikkelingen

De afgelopen decennia is de samenstelling van de werkzame beroepsbevolking aan veranderingen onderhevig geweest door verschillende demografische ontwikkelingen. Veranderingen in de werkzame beroepsbevolking kunnen gevolgen hebben voor de arbeidsrisico's en dus voor het beleid dat nodig is om voor veilige en gezonde werkomstandigheden te zorgen.

Vanwege de diverse samenstelling van de beroepsbevolking vraagt de vormgeving van het arbobeleid om maatwerk. Het is van belang dat op individueel en collectief niveau aandacht wordt besteed aan de gezondheid en het welzijn van *alle* werkenden. Artikel 3 van de Arbowet, lid 1 onder c geeft aan: "de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud worden zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers aangepast". Met behulp van de RI&E kan een organisatie op gestructureerde wijze toewerken naar een plan van aanpak om risico's tegen te gaan, rekening houdend met de specifieke problematiek van verschillende groepen werkenden.

Ouderen

Het aandeel ouderen in de samenleving neemt toe. Dat geldt ook voor de levensverwachting. Mede hierdoor daalt het deel van de bevolking in de werkzame leeftijd. De groei van de beroepsbevolking vlakt daardoor af en zal op termijn krimpen. Deze ontwikkeling leidt nu al tot krapte op de arbeidsmarkt. De verhouding tussen

114 SER (2022) Advies *Hybride werken.* p. 69 en p. 120.

het aantal potentiële arbeidskrachten en de 65-plussers daalt landelijk van vier op één in 2010 tot twee op één in 2040.[115] De krapte leidt tot problemen voor werkgevers om personeel te vinden en naar verwachting zal dit op de lange termijn een probleem blijven. Het is van belang om de vraagstukken voor de Arbovisie 2040 in het licht van de personele schaarste te bezien. De krapte op de arbeidsmarkt leidt nu al tot hogere werkdruk in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs.[116] Daarnaast zal de structurele arbeidsmarktkrapte ook niet helpen om het tekort aan bedrijfsartsen en andere deskundigen te verminderen.

Een andere relevante ontwikkeling in het licht van arbeidsomstandigheden is dat door de maatregelen om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, mensen tot een steeds hogere leeftijd doorwerken. De pensioenleeftijd zal naar verwachting in de toekomst nog verder stijgen. Een hogere leeftijd kan ervoor zorgen dat werkenden gevoeliger zijn voor specifieke risico's. Beleid gericht op duurzame inzetbaarheid wordt daarom steeds belangrijker. Het is belangrijk, zeker voor oudere werknemers, erop te letten dat de werkbelasting aansluit op wat de werknemer aankan. Oudere werknemers die hun werk te zwaar vinden, hebben vaak te maken met hoge tijdsdruk en weinig regelmogelijkheden in hun werk, zware fysieke belasting, mogelijk meer moeite om snel ontwikkelende technologie bij te benen en onregelmatige diensten.[117] Als het werk te zwaar dreigt te worden, is het belangrijk om in overleg tussen de werkgever en werknemer te kijken hoe de werknemer duurzaam inzetbaar kan blijven.

Met de tijdelijke Maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden (MDIEU) ondersteunt het kabinet sectoren die investeren in duurzame inzetbaarheid. Zij kunnen daarvoor subsidie krijgen. De regeling biedt ook subsidie voor uitkeringen van werkgevers aan werknemers die het niet volhouden tot de AOW-leeftijd en eerder willen stoppen, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van het werk. Voorwaarde is wel dat deze werkgevers tegelijk óók investeren in duurzame inzetbaarheid. Na afloop van de regeling zou duurzame inzetbaarheid een belangrijk en vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van de manier waarop Nederland werkt.*

* Zie: www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/maatwerkregeling-duurzame-inzetbaarheid--eerder-uittreden-mdieu.

115 PBL (2013) *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit.*
116 SER (2022) Advies *Arbeidsmarktkrapte maatschappelijke sectoren.*
117 Zie www.arboportaal.nl/onderwerpen/ouderen.

Jongeren

Zowel jonge als oude werknemers verdienen extra aandacht in relatie tot veilig en gezond werken. Jongere werknemers omdat ze in meerdere opzichten nog onvolgroeid zijn. Daardoor zijn zij kwetsbaarder dan volwassen mensen voor onder andere straling, stress en fysieke belasting. Factoren die de risico's voor jongeren vergroten, zijn een lagere perceptie en beperkte kennis van risico's, ontoereikende vaardigheden en opleiding, gebrek aan kennis van hun rechten, een door hun positie en leeftijd gebrek aan zelfvertrouwen om hun werkgever aan te spreken en gebrek aan maatregelen van werkgevers om jongeren extra bescherming te bieden.[118] In de Arbowet worden extra eisen gesteld aan de bescherming van jongere werknemers tegen risico's die met het werk samenhangen. Daarbij wordt gedoeld op jongeren tussen 12 en 18 jaar. Boven deze leeftijdsgrens gelden geen aanvullende eisen. Dit is een aandachtspunt aangezien de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jongeren tot volwassenen pas voltooid is op 23- à 25-jarige leeftijd.[119] Zo laten Europese statistieken zien dat jongeren tussen 18 en 24 jaar meer risico lopen op een ernstig ongeluk op het werk dan oudere volwassenen.

Werknemers met een migratieachtergrond

Een andere ontwikkeling is de veranderende samenstelling van de bevolking als gevolg van migratie. De arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten verdienen apart aandacht vanwege de ernst van de risico's als gevolg van hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Arbeidsmigranten zijn met name werkzaam in sectoren als de land- en tuinbouw, de voedingsindustrie, de logistieke en distributiesector en de bouwnijverheid. De arbeidsrisico's doen zich met name voor bij arbeidsmigranten die laag- of ongeschoold werk verrichten. Deze arbeidsmigranten hebben vaak flexibele arbeidscontracten en verdienen op of rond het minimumuurloon. De risico's hebben te maken met de aard van het werk, maar ook met veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan door bijvoorbeeld het gebruik van verschillende talen op de werkvloer en door verschillen in taalniveau.[120]
In de rapporten van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten is uitgebreid ingegaan op de misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland en zijn aanbevelingen gedaan om die misstanden tegen te gaan.[121] De SER heeft eerder al geadviseerd om de aanbevelingen van de commissie-Roemer in haar advies *Geen tweederangsburgers* onverkort uit te voeren.[122]

118 https://osha.europa.eu/nl/themes/young-workers.
119 Crone, E. (2008) *Het Puberende Brein;* Swaab, D. (2010) *Wij zijn ons brein.*
120 FNV (2022) *Taal en veiligheid op de werkvloer.*
121 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020) *Geen tweederangsburgers.*
122 SER (2021) Advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving,* p. 19.

Mensen met een chronische ziekte/beperking[123]

Behalve voor vergrijzing en langer doorwerken is ook aandacht nodig voor mensen met een chronische ziekte. Binnen de leeftijdscategorie 15 tot 65 jaar gaat het momenteel om 2,3 miljoen mensen. Dat betekent dat circa één op de vijf mensen binnen de potentiële beroepsbevolking chronisch ziek is. Doordat mensen langer doorwerken, neemt ook het aantal werkenden met een chronische ziekte toe. Lang niet alle mensen met een chronische ziekte voelen zich ongezond of beperkt. Van de mensen met een chronische ziekte die aan het werk zijn, ervaart iets meer dan de helft beperkingen in het werk, waarbij het voor het merendeel om lichte beperkingen gaat. Voor zelfstandigen met een chronische ziekte geldt ongeveer hetzelfde. Het is daarom belangrijk dat het arbobeleid gericht is op de mogelijkheden van de werknemers, en preventieve maatregelen ook rekening houden met die mogelijkheden.

Sekse en gender[124]

In de relatie tussen werk en gezondheid spelen verschillen tussen mannen en vrouwen een rol. Enerzijds kan de gevoeligheid voor diverse arborisico's verschillen tussen mannen en vrouwen, anderzijds zijn er verschillen in klachten of symptomen. Daarbij kunnen biologische, fysiologische, hormonale en enzymverschillen tussen vrouwen en mannen een rol spelen.[125] Maar ook bredere genderkwesties zijn van belang, zoals verschillen in het type beroep waarin mannen en vrouwen traditioneel werkzaam zijn (horizontale seksesegregatie), alsook verschillen in sociale omstandigheden en arbeidsvoorwaarden (verticale seksesegregatie). Zo zijn vrouwen vaker werkzaam in laagbetaalde, onzekere banen en hebben vrouwen vaker te kampen met stressfactoren zoals seksuele intimidatie en discriminatie op de werkvloer. Tot slot kunnen stereotype beelden over vrouwen en mannen negatief interfereren met het herkennen van beroepsziekten en de revalidatie van zieke werknemers.[126] Een illustratief voorbeeld in dit verband zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen als het gaat om klachten aan het houdings- en bewegingsapparaat (musculoskeletaal). Hoewel op basis van stereotype beelden kan worden verwacht dat vrouwen kwetsbaarder zijn voor blootstelling aan werkgerelateerde risicofactoren, tonen de resultaten van een omvangrijk onderzoek aan dat mannen in veel gevallen kwetsbaarder zijn. [127]

123 SER (2016) Advies *Werk: van belang voor iedereen.*
124 Terwijl 'sekse' duidt op het geheel van biologische, chromosomale en hormonale eigenschappen dat bepaalt of iemand vrouw dan wel man is, is 'gender' de term die wordt gebruikt voor de psychologische eigenschappen en gedragskenmerken die binnen een bepaalde cultuur en tijd worden toegeschreven aan mannen en vrouwen.
125 United Nations Development Programme (2011) *Chemicals and gender.*
126 Hulshof, C. & T. Lagro-Janssen (2022) Werk, gender en gezondheid. In: *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde,* nr. 1-2, pp. 65-69.

Een aandachtspunt zijn ook de verschillen tussen vrouwen en mannen in relatie tot het risico om arbeidsongeschikt te raken. Dit risico is voor vrouwen fors hoger dan voor mannen. Ook wanneer er geen verschil is in bedrijfstak, uurlooncategorie, leeftijdscategorie, type dienstverband en een WW-geschiedenis hebben vrouwen nog steeds een duidelijk hoger risico om (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt te raken.[128] Een ander bijzonder aandachtspunt is de sociale veiligheid van lhbti+-werknemers. Onderzoek laat zien dat de geestelijke gezondheid en het welzijn van lhbti+-werknemers onder druk staan door een gebrek aan bescherming van hun veiligheid en gezondheid op het werk.[129]

3.4 Internationale ontwikkelingen

In aanvulling op de internationale ontwikkelingen zoals geschetst in de HLN vindt de SER de volgende internationale ontwikkelingen relevant voor de bredere context van arbeidsomstandigheden.

In oktober 2020 heeft de Europese Commissie de Europese Strategie voor duurzame chemische stoffen gepresenteerd.[130] De strategie maakt deel uit van de Europese Green Deal en heeft ook consequenties voor het domein van arbeidsomstandigheden. De strategie zet in op het stimuleren van de transitie naar een veilige en inherent duurzame chemie en de bescherming van kwetsbare groepen, zoals kinderen en werknemers. Een voorbeeld van voornemens in die richting is het uitbreiden van de bescherming die REACH[131] biedt aan consumenten naar professionele gebruikers.[132]

In april 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de richtlijn betreffende duurzaamheidsrapportage van ondernemingen aan te scherpen.[133] Deze richtlijn zal grote ondernemingen verplichten om publiek te rapporteren over hun duurzaamheidsprestaties, onder andere ten aanzien van hun arbeidsomstandighedenbeleid.

127 Hooftman W.E. et al. (2009) Is there a gender difference in the effect of work-related physical and psychosocial risk factors on musculoskeletal symptoms and related sickness absence? *Scandinavian Journal of Work Environment & Health,* 35(2), pp. 85-95.
128 UWV (2021) *Het verschil in WGA-risico tussen mannen en vrouwen.*
129 SCP (2022) *LHBT-monitor 2022.*
130 COM/2020/667 final.
131 Verordening 1907/2006. REACH is de Engelstalige afkorting voor Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals.
132 Professionele gebruikers zijn bedrijven in de dienstverlening.
133 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN.

In aanvulling hierop heeft de Europese Commissie in februari 2022 een voorstel gepresenteerd voor een richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.[134] Dit wetsvoorstel legt grote Europese bedrijven de verplichting op om onder andere arbeidsrisico's en milieurisico's in kaart te brengen, aan te pakken, daarover publiek te rapporteren en een klachtenmechanisme in te richten. De verplichting heeft betrekking op zowel hun eigen bedrijfsvoering als directe en indirecte gevestigde zakelijke relaties.
In december 2021 kwam de Europese Commissie met een ontwerprichtlijn om de arbeidsomstandigheden bij platformwerk te verbeteren.[135] Deze richtlijn beoogt duidelijkheid te verschaffen over wanneer een platformwerker als werknemer beschouwd moet worden. Ook moeten platforms volgens deze richtlijn hun platformwerkers inzicht verschaffen in het door hen toegepaste algoritmisch management, dat wil zeggen de manier waarop algoritmes taakverdeling, beoordeling en beloning van platformwerkers sturen. Tot slot creëert de richtlijn mogelijkheden voor platformwerkers om met elkaar in contact te komen en zich te organiseren en met hun platform in gesprek te gaan over het algoritmisch management. Desondanks is alertheid nog steeds geboden. Het is daarom belangrijk dat er toezicht blijft op algoritmes en AI door colleges, markttoezichthouders en rijksinspecties en dat sinds kort de Autoriteit Persoonsgegevens overkoepelend in de gaten houdt wat de generieke en specifieke risico's en effecten zijn van algoritmes.[136]
Daarnaast kunnen algoritmes specifieke omstandigheden maar beperkt meewegen. Dit kan bijdragen aan een hoog werktempo en intensivering van werk. Ondanks dat digitalisering het werk fysiek minder zwaar kan maken, is het werken in deze omstandigheden soms mentaal zwaar en stressvol.[137]

3.5 Conclusie

De SER onderschrijft de analyse in de HLN op hoofdlijnen. Het niveau van arbeidsrisico's is min of meer constant gebleven over de jaren. In Nederland overlijden jaarlijks nog steeds ongeveer 4100 mensen als gevolg van blootstelling aan belastende factoren op werk, waarvan ongeveer 3000 als gevolg aan gevaarlijke stoffen. Een groter aantal wordt ziek als gevolg van deze blootstelling of krijgt te maken met verminderde vruchtbaarheid of schadelijke effecten voor het nageslacht. De SER vindt met de HLN dat de resultaten beter moeten, temeer omdat goede arbeids-

134 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071.
135 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605.
136 Autoriteit Persoonsgegevens (2023) Nieuwsbericht *Algoritmetoezicht AP van start.*
137 Rathenau Instituut (2020) *Werken op waarde geschat.*

omstandigheden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de gezondheid van de bevolking.

Hoewel er veel bedrijven zijn die zorgdragen voor een gezonde werkomgeving, wijst de praktijk uit dat niet alle werkgevers de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden naleven. Verbetering op dat vlak is wenselijk. Het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten kan daarbij behulpzaam zijn. Daarbij is het ook nodig om aandacht te besteden aan de diversiteit binnen de beroepsbevolking en de daarmee samenhangende specifieke problematieken in relatie tot gezond en veilig werken.

Tot slot zijn er veel maatschappelijke ontwikkelingen, zoals rondom de digitale transitie, demografische veranderingen en nieuwe stoffen, die impact (kunnen)

hebben op de arbeidsomstandigheden. Dit vraagt om alertheid: het monitoren van de ontwikkelingen en de gevolgen hiervan en tegelijkertijd de kansen benutten die deze nieuwe ontwikkelingen bieden.

4 Uitgangspunten en aanbevelingen toekomstige arbobeleid

4.1 Inleiding

Veilig en gezond werken is in het belang van werkgevers, werknemers en de maatschappij in haar geheel. Voor werkgevers om een aantrekkelijke, veilige en gezonde werkplek te bieden zodat mensen er graag willen (blijven) werken en om betrokken en productieve werknemers te hebben en te behouden. Voor werknemers om in een aangename werkomgeving op een veilige en gezonde manier hun werk te kunnen verrichten. Voor de maatschappij om een zo groot mogelijke groep van de vergrijzende beroepsbevolking te kunnen laten deelnemen aan het arbeidsproces en om de werkgerelateerde zorgkosten die nu op 1,8 miljard euro worden geschat[1], te beheersen.

Dit hoofdstuk bevat de algemene uitgangspunten en aanbevelingen van de SER ten aanzien van de inrichting van het toekomstige arbobeleid.

Uitgangspunten

In lijn met eerdere SER-adviezen is de SER van oordeel dat de volgende uitgangspunten dienen te worden gehanteerd bij het inrichten van het (toekomstige) arbobeleid:

- **Het arbostelsel dient bij te dragen aan preventie en aan beperking van verzuim en arbeidsongeschiktheid.** Door een stevig en succesvol preventiebeleid aan de voorkant, neemt het belang van zaken als verzuimbegeleiding, verzekeringskwesties, aantallen ongevallen en beroepsziekten, en uiteindelijk ook de noodzaak tot handhaving af.
- **Het realiseren van preventie vraagt om een gezamenlijke inspanning van werkgevers, werknemers en de overheid**. De overheid heeft een bijzondere rol als het gaat om het scheppen van de voorwaarden die het voor werkgevers mogelijk maken om in te zetten op preventie. Hoe preventie in het bedrijf vervolgens vorm krijgt, is de gezamenlijk inzet van de werkgever en werknemers samen.
- **De kern van de verantwoordelijkheidsverdeling in het arbostelsel blijft grotendeels onveranderd.** In beginsel heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de inrichting en het goed functioneren van het stelsel, alsook een faciliterende, stimulerende en/of controlerende rol bij gezond en veilig werken, en ligt

1 www.vzinfo.nl/arbeidsomstandigheden

de uitvoering bij de werkgevers en werknemers. Tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort ook het vaststellen van het beschermingsniveau door het formuleren van heldere en concrete doelvoorschriften die met dat beschermingsniveau samenhangen. Goede doelvoorschriften worden zodanig geformuleerd dat ze voldoende ruimte geven aan sociale partners om hun verantwoordelijkheid te nemen binnen de vastgestelde doelstellingen van het arbobeleid en ruimte bieden voor maatwerk wat betreft het inzetten van passende middelen. Uiteraard is de overheid verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

- **Op bedrijfsniveau zijn werkgevers primair verantwoordelijk om samen met werknemers te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden**. Goede arbeidsomstandigheden komen tot stand op de werkvloer. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het bieden van de benodigde faciliteiten en adequate voorlichting; ze laten zich daarbij ondersteunen door arbodeskundigen. Werknemers hebben de plicht om instructies op te volgen en voorschriften na te leven. Het uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers er samen voor zorgen dat in organisaties een goed arbobeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben op hun beurt eenzelfde verantwoordelijkheid op centraal niveau en sectorniveau.
- **De arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek moeten gelijk zijn voor allen die daar arbeid verrichten:** werknemers, flexkrachten en zelfstandigen. Volgens het SER-advies *Betere zorg voor werkenden* dient arbeidsgerelateerde zorg in de toekomst niet alleen beschikbaar en toegankelijk te zijn voor (flex)werknemers, maar ook voor zzp'ers, werkzoekenden en mantelzorgers of vrijwilligers.[2]
- **Naast goed werkgeverschap is verantwoord opdrachtgeverschap cruciaal voor het realiseren van veilig en gezond werken.** Dit is met name het geval bij complexe projecten met grote aanbestedingen waarbij verschillende partijen van opdrachtgevers, opdrachtnemers, onderaannemers en zelfstandigen moeten samenwerken. Hierbij valt te denken aan complexe bouwprojecten, grootscheeps onderhoud in de metaal- en chemiesectoren, maar ook aan de gemeentelijke aanbestedingen aan thuiszorgorganisaties en zelfstandigen.
- **De belangrijkste elementen van goed arbobeleid op organisatieniveau zijn de arbeidshygiënische strategie, het opstellen en naleven van arbobeleid in een cyclisch proces en het hanteren van duidelijke en concrete doelvoorschriften. Centraal hierin staat het hebben van een volledige en actuele RI&E.** Het is aan sociale partners op branche- en organisatieniveau om hun arbobeleid invulling te geven en te bepalen welke instrumenten zij daarvoor inzetten (middelen). Op

2 SER (2014) Advies *Betere zorg voor werkenden,* p. 29.

brancheniveau kunnen hiervoor handvatten worden geboden, zoals de arbocatalogus en de branche-RI&E. Individuele werkgevers blijven wel te allen tijde verantwoordelijk voor het arbobeleid binnen hun organisatie en kunnen daarbij gebruikmaken van instrumenten (als deze er zijn) om hun eigen arbobeleid vorm te geven.

- **De werknemersvertegenwoordiging heeft een belangrijke rol te spelen in het arbobeleid van een organisatie.** Voorwaarde hierbij is goede scholing op het gebied van veilig en gezond werken en dan vooral gericht op preventie. Hierbij gaat het om versterking van de positie van werknemers binnen arbeidsorganisaties, waardoor ze de wettelijk toegewezen en bestaande verantwoordelijkheid kunnen nemen voor veilig en gezond werken in de arbeidsorganisatie. Bedrijven en instellingen dienen hierbij gesteund en gestimuleerd te worden door brancheorganisaties, sociale partners (in bijvoorbeeld cao's), andere stakeholders en de overheid. De overheid kan als opdrachtgever ook eisen stellen aan de kwaliteit van werk en als werkgever zelf het goede voorbeeld geven.
- **Van de overheid wordt een sterke adviserende, stimulerende en handhavende rol verwacht.** Wanneer werkgevers en werkenden niet in staat zijn om adequaat te sturen op gezond en veilig werken om het beoogde beschermingsniveau te realiseren, wordt van de overheid een sterkere rol verwacht: meer inzetten op handhaving, maar ook bedrijven stimuleren om meer aan preventie te doen door bijvoorbeeld het preventiebudget fiscaal aftrekbaar te maken (zie ook paragraaf 4.3.2 over financiële prikkels) of helpen om hun verplichtingen na te komen door middel van advisering bijvoorbeeld met het document over het beheersregime bij het werken met chroom-6-houdende verven en coatings.[3]
- **In de opvatting van de SER zijn goede arbeidsomstandigheden een belangrijke voorwaarde voor goed werk.** Goed werk is volgens de WRR werk dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert (grip op geld), werk met een zekere vrijheid waarbij we onze capaciteiten kunnen inzetten en goede sociale relaties kunnen onderhouden (grip op het werk) en werk met voldoende tijd en ruimte om te combineren met zorgtaken en een privéleven. Goed werk vergroot het welzijn en de gezondheid van mensen, hun betrokkenheid en draagt bij aan de productiviteit en aan goed functionerende, innovatieve arbeidsorganisaties. Tegelijkertijd is goed werk afhankelijk van veel andere factoren dan de arbeidsomstandigheden die in de Arbowet worden geregeld. Dit advies focust op arbeidsomstandigheden sec.

3 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/30/beheersregime-chroom-6-en-andere-gevaarlijke-stoffen-v20.

- **Los van het type arbeidsrelatie worden werkenden in staat gesteld om hun werk veilig en op een gezonde wijze uit te voeren.** Ze dienen daarvoor te beschikken over de nodige informatie, regelruimte, leermogelijkheden, taakroulatie, de gelegenheid om problemen in het werk zelf op te lossen, contactmogelijkheden en een goede invulling van kort-cyclische of tempo-gebonden arbeid waar dat noodzakelijk is. Voorlichting voorafgaande aan het werk is daarbij verplicht. Het belang van goede en effectieve voorlichting kan hierbij niet genoeg worden benadrukt. Daarnaast is zowel tijdige signalering van problemen die voortkomen uit het werk zelf als het kenbaar maken van problemen die een gevolg zijn van het werk nodig.

Bij het doen van aanbevelingen onderscheidt de SER onderwerpen die met prioriteit aangepakt dienen te worden en waarvan de aanbevelingen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, en onderwerpen die vanwege hun complexiteit en verwevenheid met bredere thema's, zoals sociale zekerheid (in dit geval werknemersverzekeringen), regulering van de arbeidsmarkt en technologisering, vragen om een nadere doordenking in een bredere context. Over de onderwerpen die op korte termijn dienen te worden aangepakt doet de SER concrete aanbevelingen. Over de complexere onderwerpen doet de SER in dit advies wel richtinggevende uitspraken, maar die zal hij in een vervolgadvies nog verder uitwerken.

Knelpunten die op de korte termijn aangepakt moeten worden zijn gerelateerd aan:
- het functioneren van het stelsel in relatie tot preventie;
- handhaving.

Onderwerpen die vanwege hun complexiteit en verwevenheid op de langere termijn geadresseerd moeten worden zijn:
- de inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg;
- de voor- en nadelen van financiële prikkels om preventie te stimuleren;
- de impact van maatschappelijke en technologische trends;
- de aansluiting van de Arbowet op de praktijk.

4.2 Prioriteiten korte termijn: beter functioneren van het arbostelsel

Voor een adequate aanpak ter bevordering van gezond en veilig werken is het nodig en gewenst dat de werking van het arbostelsel verstevigd en robuuster wordt en beter wordt toegerust voor de langere termijn. De veranderingen in het werk zelf, de veranderingen op de arbeidsmarkt, het toenemende tekort aan bedrijfsartsen en arbokerndeskundigen moeten niet leiden tot een verzwakking

van het stelsel, maar vragen juist om meer aandacht voor veilig en gezond werken en duurzame inzetbaarheid en dus om een stevig en robuust arbostelsel.

De focus moet liggen op preventie: daar moet meer in geïnvesteerd worden op alle niveaus. Niet alleen zijn werkgevers en werkenden er rechtstreeks bij gebaat dat ziekte en uitval worden voorkomen, ook voor de maatschappij als geheel levert het winst op. Bij een stevig en succesvol preventiebeleid aan de voorkant neemt het belang af van zaken als verzuimbegeleiding, verzekeringskwesties, aantallen ongevallen en beroepsziekten. Naast individuele werkgevers en werknemers kunnen ook branches eraan bijdragen dat op sectorniveau aandacht wordt besteed aan preventie (zie sectorale initiatieven, paragraaf 3.2.1).

Bij nieuwe technologieën zoals AI, nanotechnologie en gentechnologie is het belangrijk dat het voorzorgsbeginsel[4] wordt gehanteerd, wanneer er twijfel of onduidelijkheid in de wetenschap is over de ernst van een mogelijk gevaar dat deze nieuwe technologieën met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan de blootstelling aan nanodeeltjes, waarvan effecten op het menselijk lichaam duidelijk zijn, maar precisering nog ontbreekt.[5] De overheid zou zelf vanuit preventiebeleid hierin een belangrijke rol moeten spelen.

Preventie is in de eerste plaats het voorkomen dat mensen door hun werk en/of arbeidsomstandigheden gezondheidsschade oplopen. Wanneer gezondheidsschade toch heeft plaatsgevonden, kan deze worden beperkt door goede secundaire en tertiaire preventie.[6] Preventiebeleid in arbeidsorganisaties omvat in de visie van de SER alle vormen van bedrijfsbeleid die de gezondheid en daarmee de inzetbaarheid van werknemers bewaken en bevorderen. Het omvat in het verlengde daarvan gezondheidsmanagement (arbo-, verzuim- en re-integratiebeleid) dat onderdelen kan bevatten van leefstijlbeleid en HRM-beleid (denk aan loopbaan- en opleidingsbeleid, aan arbeid- en zorgbeleid en aan levensfasebewust personeelsbeleid). De focus ligt voor de SER in dit advies echter in de eerste plaats op het borgen van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en niet op leefstijl. Alleen als leefstijlgedrag aantoonbaar tot verminderd functioneren op het werk leidt, kan de werkgever de werkende hierop aanspreken en zo nodig aangeven welke consequenties zijn verbonden aan het uitblijven van gedragsverandering.

4 EUR-Lex – l32042 – EN – EUR-Lex.
5 SER (2009) *Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek.*
6 Secundaire preventie houdt in dat ziekten of afwijkingen in een vroeg stadium worden opgespoord. De ziekte of afwijking kan daardoor eerder worden behandeld, zodat de ziekte geneest of niet erger wordt. Bij tertiaire preventie worden complicaties en ziekteverergering voorkomen. Ook valt het bevorderen van de zelfredzaamheid van patiënten onder tertiaire preventie. Zie RIVM (2010) *Effecten van preventie. Deelrapport van de VTV 2010,* p. 11.

De arbeidshygiënist, veiligheidskundige en A&O-deskundige dienen structureel te worden ingezet voor een arbobeleid gericht op preventie. Niet alleen de bedrijfsarts, maar ook en vooral de andere kerndeskundigen brengen de nodige deskundigheid in de organisatie als het gaat om het inrichten van een veilige en gezonde werkplek.

Preventie op organisatieniveau begint met het onderkennen en aanpakken van risico's, het voeren van beleid om ongevallen en arbeidsuitval te voorkomen en het vastleggen van afspraken hierover. Er dient daarom sprake te zijn van een volledige arbobeleidscyclus, waarin betrokkenen elkaar aanspreken op onveilige en ongezonde situaties (zie ook het kader en figuur 4.1 in paragraaf 4.2.1). De SER ziet hierbij als mogelijkheid om de arbobeleidscyclus te koppelen aan de RI&E en het plan van aanpak. Dat kan door in het plan van aanpak duidelijk aan te geven wie wat moet doen binnen het bedrijf om het arbobeleid vorm te geven en actueel te houden.

Preventie krijgt nog onvoldoende aandacht. In paragraaf 3.2.6 en 3.2.7 is uiteengezet dat preventie nog te weinig aandacht krijgt. Een deel van de werkgevers is terughoudend bij het investeren in preventie. De SER ziet voldoende concrete mogelijkheden voor het versterken van preventie in organisaties op korte termijn. Deze mogelijkheden lopen langs een aantal lijnen die hieronder worden toegelicht.

4.2.1 Formuleer duidelijke doelen voor preventie en zorg voor monitoring

De SER vindt het belangrijk dat in de beleidsagenda de beoogde doelen met betrekking tot de verlaging van de ziektelast door het werk worden geformuleerd en uitgewerkt. Concrete doelen geven richting aan het beleid, duidelijkheid aan betrokken partijen en helpen bij het monitoren van de voortgang van het beleid. De SER adviseert om concrete en meetbare doelen vast te stellen op nationaal niveau voor de periode 2023 tot en met 2040, waar alle partijen zich aan committeren. Door de nationale doelen door te vertalen naar sectoren kunnen vervolgens toepasselijke sectorgewijze afspraken worden gemaakt rekening houdend met specifieke omstandigheden en mogelijkheden per sector. Om zicht te houden op de voortgang en de realisering van de doelen is goede monitoring noodzakelijk, bijvoorbeeld als onderdeel van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Het ligt voor de hand om daarbij de drie grootste oorzaken van uitval het eerste aan te pakken:

- psychosociale arbeidsbelasting;
- fysieke belasting;
- gevaarlijke stoffen.

Hierbij is het belangrijk dat passende indicatoren worden geselecteerd per type risico om de realisatie van de doelstellingen te monitoren.

Naast nationale doelen is het volgens de SER essentieel dat ook bedrijven doelen stellen ten aanzien van preventie op bedrijfsniveau. Die doelen moeten aansluiten bij de werkgebonden risico's die spelen op de eigen werkvloer. De SER benadrukt in dit verband het belang van het doorlopen van de arbobeleidscyclus. Voor kleinere bedrijven is het wenselijk om meer inzichtelijk te maken hoe zo'n beleidscyclus eruitziet en wat in eenvoudige stappen dient te gebeuren.

De arbobeleidscyclus is het proces van het inventariseren en beoordelen van arbeidsrisico's, het maken en uitvoeren van plannen om deze risico's weg te nemen of te beperken en het evalueren of het werk veilig en gezond is. Vervolgens worden aan de hand van deze evaluatie de risico's opnieuw in kaart gebracht. De kern van de arbobeleidscyclus is dus het preventief bezig zijn met het verbeteren van de arbeidsomstandigheden om zo risico's te beperken en veilige en gezonde werkomstandigheden te realiseren.

In specifieke situaties kunnen er factoren buiten het werk zijn die de gezondheidsrisico's van individuele werkenden kunnen verzwakken of versterken of, meer in het algemeen, het functioneren op het werk in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden. Deze factoren vallen buiten de scope van het arbobeleid van de onderneming en buiten de zorgplicht van de werkgever. Wel is het volgens de SER wenselijk dat er binnen ondernemingen een cultuur is die het mogelijk maakt voor werkenden om factoren in de privésfeer die met het werk interfereren aan de orde te stellen in het gesprek tussen werkende en werkgever over de inrichting van het werk.

De preventiedoelen op bedrijfsniveau vloeien voort uit de wettelijk verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Wanneer organisaties hun arbobeleid met succes doorvoeren wordt de werkplek de belangrijkste setting waarbinnen preventie vorm krijgt. Daarvoor is het nodig dat preventie voor bedrijven hanteerbaar wordt gemaakt door middel van inhoudelijke advisering door deskundige werknemers (preventiemedewerkers, medezeggenschap en VGW(M)-commissie), én voor een aantal taken door (kern)deskundigen en arbodienst. Sectoren en branches kunnen hierbij een faciliterende rol vervullen. Een complete RI&E dient tevens als basis voor de uitvoering van het Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO).

Een schematische weergave van hoe het arbobeleid vorm dient te krijgen op bedrijfsniveau (verantwoordelijkheden en onderlinge relaties) is opgenomen in figuur 4.1.

Figuur 4.1 **Hoe het arbobeleid vorm dient te krijgen op bedrijfsniveau (verantwoordelijkheden en onderlinge relaties)**

Naast de generieke aanbeveling om doelen te stellen ten aanzien van preventie op nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau, formuleert de SER enkele specifieke aanbevelingen bij de drie belangrijkste arborisico's.

Meer aandacht voor diversiteit

De overkoepelende aanbeveling is om ten aanzien van preventie rekening te houden met verschillen tussen en binnen groepen in de beroepsbevolking en de zorg voor ongelijkheden beter in te bedden in het arbobeleid, zowel in het nationale beleid als het beleid van branches en individuele bedrijven. Bij zowel fysieke belasting als gevaarlijke stoffen is het belangrijk dat men rekening houdt met verschillen in belastbaarheid van werkenden, met als belangrijk voorbeeld hierbij de verschillen tussen vrouwen en mannen (zie ook paragrafen 3.3.1, 3.3.6 en 4.3.4.1).

Psychosociale arbeidsbelasting (PSA)

De SER adviseert om PSA verplicht onderdeel te laten zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche-)RI&E. Men kan gemotiveerd daarvan afwijken wanneer PSA bewezen geen risico vormt voor een specifieke sector. Psychische klachten, waaronder werkdruk en werkstress, zijn al enige tijd risico nummer één. Het is een risico dat niet specifiek samenhangt met werk in bepaalde sectoren: het kan in alle branches en organisaties voorkomen. Vergroting van de zeggenschap van werknemers over onder andere roosters, indeling van het werk en hybride werken is een van de mogelijkheden om werkdruk en werkstress te verminderen. Dit stelt de individuele werknemer – hoger en lager opgeleid – in staat om, rekening houdend met zijn (privé)omstandigheden, zijn werkzaamheden te verrichten. Het vroegtijdig signaleren van psychische klachten zoals werkdruk en werkstress is belangrijk, maar niet in elke situatie vanzelfsprekend.
Ook dient aandacht te worden besteed aan (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. De SER adviseert om dit als een aparte categorie te agenderen binnen de RI&E, zodat het onderwerp de aandacht krijgt die het verdient.

Fysieke belasting

Ook fysieke belasting kan in alle sectoren voorkomen en moet volgens de SER verplicht onderdeel zijn van elke actief gebruikte arbocatalogus en elke (branche-)RI&E. Men kan gemotiveerd daarvan afwijken wanneer fysieke belasting bewezen geen risico vormt voor een specifieke sector. Fysieke (over)belasting zorgt voor de op een na hoogste ziektelast door arbeid.[7] Toch blijkt uit recent belevingsonderzoek dat werkgevers het risico van uitval als gevolg van fysieke belasting weliswaar aanwezig achten, maar niet heel groot ten opzichte van andere risicofactoren. Evenals PSA gaat het bij fysieke belasting immers om een risico dat in alle branches en organisaties kan voorkomen.

Gevaarlijke stoffen

De beheersing van risico's op de blootstelling aan gevaarlijke stoffen is vaak niet op orde en gaat dit gepaard met hoge gezondheidsrisico's. Aandacht voor het werken met gevaarlijke stoffen is daarom een belangrijke pijler van het huidige preventiebeleid op het gebied van arbeidsomstandigheden. Ook in de nieuwe langetermijnvisie voor het Nederlandse arbobeleid, de Arbovisie 2040, blijven gevaarlijke stoffen een belangrijk aandachtspunt.

7 ISZW en Min. SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2,* p 36.

De inzet van het toekomstige beleid moet gericht zijn op het bevorderen van de naleving van arboregels die van toepassing zijn op gevaarlijke stoffen. Zo zijn werkgevers verplicht om per werknemer te registreren met welke CMR-stoffen deze werkt in een individueel blootstellingsregister; dit helpt de werknemer, mocht hij/zij later een beroepsziekte krijgen, bij het traceren van wanneer en waardoor de ziekte is ontstaan en het aansprakelijk stellen van de (oud-)werkgever.

- Systematiek vaststellen publieke grenswaarden
  Een belangrijk instrument voor het beheersen van risico's met betrekking tot gevaarlijke stoffen is het hanteren van grenswaarden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in private grenswaarden en publieke (wettelijke) grenswaarden.

Werkgevers moeten zelf grenswaarden voor gevaarlijke stoffen vaststellen, tot een niveau waarbij geen schade aan de gezondheid van werknemers kan ontstaan. Deze worden private grenswaarden genoemd en vormen het uitgangspunt van het huidige wettelijke stelsel. Daarnaast vult het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het stelsel aan met publieke, wettelijke grenswaarden voor stoffen waarvoor de Europese Unie een grenswaarde vereist en stoffen waarvoor een speciale aanleiding is om publieke grenswaarden vast te stellen. Hierbij worden de criteria 'stoffen zonder eigenaar' en 'stoffen met grote kans op gezondheidsschade' gehanteerd.

De SER-subcommissie GSW adviseert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de haalbaarheid van stoffen zonder een veilige drempelwaarde: kankerverwekkende stoffen en stoffen die allergie kunnen veroorzaken aan de ademhalingswegen. Uit de ervaring van de SER-subcommissie GSW blijkt dat er ruimte voor verbetering is ten aanzien van de systematiek voor vaststelling van de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden.

De SER pleit, in navolging van de SER-subcommissie GSW, voor een andere systematiek voor vaststelling van de haalbaarheid van wettelijke grenswaarden. De voorstellen bevatten aanbevelingen die met elkaar samenhangen en niet los van elkaar kunnen worden gezien:

- Het getalsmatige advies voor een grenswaarde voorzien van een toegankelijke publiekstoelichting over achtergronden en uitvoeringsaspecten van de geadviseerde grenswaarde. Deze 'bijsluiter' wordt op het SER Arboplatform geplaatst.
- Het binnen de systematiek van het Haalbaarheidsonderzoek Nieuwe Stijl (HONS) instellen van een onafhankelijk en gezaghebbend expertbureau (met wisselende samenstelling), gefinancierd door het ministerie van SZW, dat de gegevens die

voortkomen uit het ingestelde haalbaarheidsonderzoek duidt en daarover aan de SER-subcommissie GSW zijn oordeel geeft.
- De rol van streef- en verbodswaarde: verbodswaarde als beginwaarde vaststellen.
- Meer betrokkenheid van de NLA in het monitoren van grenswaarden en een rol in haalbaarheidsstudies.

De SER benadrukt het belang van ambitieuze en haalbare grenswaarden en spreekt zijn steun uit voor de bovengenoemde voorstellen.

4.2.2 Versterk betrokkenheid werknemers bij het arbobeleid

De SER wil de betrokkenheid van werknemers bij het arbobeleid versterken. Volgens de SER is het belangrijk dat werknemers – meer dan nu het geval is – betrokken zijn bij het arbeidsomstandighedenbeleid om zo hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor veilig en gezond werken. Grotere betrokkenheid kan worden gerealiseerd door een sterk en ter zake kundig medezeggenschapsorgaan.

Bedrijven die voldoen aan de wettelijke criteria dienen een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging in te stellen. De or/pvt heeft een essentiële rol in het overleg tussen werkgever en werknemer. Kijkend naar arbeids-omstandigheden is een medezeggenschapsorgaan (or of pvt) noodzakelijk om gezamenlijk verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het arbobeleid in de organisatie. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is het organiseren van medezeggenschap in werkplatformbedrijven.[8]

In een derde van de or-plichtige bedrijven ontbreekt een or, waardoor inbreng van werknemers bij het arbobeleid niet formeel geregeld is. De SER constateert dat het hebben van een or voor bedrijven met vijftig of meer werknemers een wettelijke, maar niet handhaafbare verplichting is. Daarnaast blijkt dat, ook als er in bedrijven wel medezeggenschap is georganiseerd, ondernemingsraden regelmatig worden gepasseerd bij bepaalde besluiten waarin zij formeel een advies- of instemmingsrecht hebben (zie paragraaf 3.2.8).

Het is wenselijk te investeren in het bevorderen van de deelname aan een ingestelde or en in het vergroten van het kennisniveau van werknemers betrokken bij het arbobeleid. Naast de aanwezigheid van medezeggenschap is ook de kwaliteit van de bijdrage van medezeggenschap van belang bij arbobeleid. In dit verband

8 SER (2020) Verkenning *Hoe werkt de platformeconomie.*

is het wenselijk dat leden van een medezeggenschapsorgaan die zich met arbo bezighouden, in de gelegenheid worden gesteld de benodigde scholing hiervoor te volgen en dan vooral op het gebied van preventie.

De SER doet verschillende voorstellen om het overleg tussen werkgever en werknemer en hun gezamenlijke verantwoordelijkheid in relatie tot de arbeidsomstandigheden scherper neer te zetten en toezicht te houden op de naleving ervan. Hij adviseert om deze verder te verkennen bij het opstellen van de beleidsagenda.

(1) **Werkgevers zijn verplicht werknemers en of hun vertegenwoordigers te raadplegen en te betrekken bij de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op de veiligheid en de gezondheid op het werk** (zie Kaderrichtlijn 89/391/EEG, artikel 11). In Nederland is deze bepaling in artikel 12 van de Arbowet geïmplementeerd waarin wordt benadrukt dat de werkgever en werknemer bij de uitvoering van het arbobeleid samenwerken. Lid 2 voegt hieraan toe dat de werkgever overleg voert met de or of pvt over aangelegenheden die het arbeidsomstandighedenbeleid betreffen, alsmede over de uitvoering van dit beleid, waarbij actief informatie wordt gewisseld.
Op schending van de verplichtingen van artikel 12 Arbowet (artikel 11 Kaderrichtlijn) staat op dit moment geen eis tot naleving of boete, waardoor de NLA niet kan handhaven. Op 10 december 2019 heeft de Europese tripartite Adviescommissie op het gebied van veilig en gezond werken een advies aan de Europese Commissie aangeboden, dat impliceert dat de NLA een boete moet kunnen opleggen in geval van overtreding van een op Richtlijn 89/391/EEG gebaseerde verplichting.

De SER adviseert dat alle or-plichtige bedrijven een arbo- of VGW(M)-commissie moeten instellen waarin overleg over veilig en gezond werken tussen werkgever en werknemers wordt gevoerd. Wanneer sprake is van formele medezeggenschap volgens de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is de VGW(M)-commissie een vaste commissie van de or die zich bezighoudt met de arbeidsomstandigheden. De rechten van de VGW(M)-commissie worden door de or in samenspraak met de bestuurder vastgelegd.[9] In de commissie kunnen naast de verplichte or-leden (minstens één lid moet afkomstig zijn van de or) ook andere in de organisatie werkzame personen zitting nemen, zoals een door werknemers gekozen preventiemedewerker.

9 Artikel 15 WOR.

Bij niet or-plichtige bedrijven dient het overleg met de pvt of bij het ontbreken daarvan met (een relevante vertegenwoordiging van) werknemers op een andere manier te worden georganiseerd. Zo wordt uiting gegeven aan artikel 12 van de Arbowet overeenkomstig de Kaderrichtlijn. Werkgever en werknemers zorgen er gezamenlijk voor dat er een goed arbobeleid is en dat de betrokkenheid van de werknemers bij het opstellen van het arbobeleid binnen de organisatie wordt nageleefd. Werkgevers en werknemers kunnen daarbij worden ondersteund door een door werknemers gekozen preventiemedewerker.

De SER pleit voor handhaving hierop door de NLA. Het ontbreken van een VGW(M)-commissie in een or-plichtig bedrijf of het ontbreken van een overleg tussen de werkgever met (een relevante vertegenwoordiging van) werknemers in relatie tot arbeidsomstandigheden in een niet or-plichtig bedrijf dient te worden gehandhaafd door de NLA op basis van artikel 12 van de Arbowet en wel op een manier waarop de samenwerking en het overleg tussen werkgever en werknemers worden versterkt. Dit ontslaat de werkgever van een or-plichtig bedrijf niet van zijn verplichting om een or in te stellen.

De SER stelt voor de verplichting te introduceren dat de werkgever schriftelijk aan de NLA verklaart overleg te hebben gevoerd met de relevante werknemers(vertegenwoordiging[10]) bij het opstellen van de RI&E, zodat niet alleen betrokkenheid maar vooral samenwerking wordt benadrukt. Het gaat hierbij om het tot uitdrukking brengen van het overleg tussen werkgever en werknemer over het in de organisatie te voeren arbobeleid zoals bedoeld in artikel 12 van de Arbowet over samenwerking, overleg en bijzondere rechten van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemers bij het opstellen en uitvoeren van het arbeidsomstandighedenbeleid van de organisatie. In organisaties met een medezeggenschapsorgaan zoals vastgelegd in de WOR heeft de or/pvt een instemmingsrecht met betrekking tot de RI&E en het plan van aanpak. Dit recht is niet gebaseerd op de Arbowet, maar op artikel 27, lid 1, onder d. van de WOR. Dit instemmingsrecht houdt in dat bij elk voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, de ondernemer de instemming van de or of pvt moet vragen. Zo ook bij de uitvoering van de RI&E en het opstellen van het plan van aanpak. Zonder instemming

10 Bij een or-plichtig bedrijf dient de VGW(M)-commissie het overleg te voeren namens de werknemers. Bij een niet or-plichtig bedrijf kan het overleg worden gevoerd met de pvt of bij het ontbreken daarvan met (een relevante vertegenwoordiging van) werknemers.

van de or/pvt mag de ondernemer de regeling niet uitvoeren. Indien hij dit wel doet, kan de or/pvt nietigheid van het besluit inroepen.

De hier voorgestelde verplichting maakt het mogelijk om werknemers meer te betrekken bij het arbobeleid van het bedrijf. De manier waarop deze vorm wordt gegeven, dient het ook voor de toezichthouder mogelijk te maken om effectieve controle uit te oefenen op het betrekken van de werknemers bij het arbobeleid van de onderneming zoals bedoeld in artikel 12 Arbowet.

(2) **Overheid en sociale partners dienen meer in te zetten op voorlichting en informatie over het nut van medezeggenschap in relatie tot arbeidsomstandigheden.** In dat kader wordt voorgesteld om voorlichting en campagnes in te zetten die het belang van medezeggenschap duidelijk maken en het kennisniveau van de or/pvt over hun rechten en plichten in relatie tot veilig en gezond werken versterken. Daarbij zou de aandacht moeten uitgaan naar het scholings-, informatie-, advies- en instemmingsrecht dat de medezeggenschap heeft op het terrein van arbeidsomstandigheden, aangezien bij herhaling is vastgesteld dat ondernemingsraden regelmatig worden gepasseerd bij besluiten waarbij zij formeel een advies- of instemmingsrecht hebben.[11] Deze voorlichting moet ook specifiek gaan over wat er in het basiscontract moet worden opgenomen met betrekking tot de preventietaken en het bijbehorende budget.

(3) **De SER vindt het belangrijk dat wordt verkend hoe platformwerkers beter kunnen worden betrokken bij het arbobeleid van het platform waarvoor ze werken.** Platformwerkers moeten zoals andere werkenden veilig en gezond kunnen werken. Door de aard en vluchtigheid van de arbeidsrelaties van platformwerkers is er over het algemeen geen werkoverleg of formele medezeggenschap voor platformwerkers en worden ze niet betrokken bij de besluitvorming over zaken die hierop van invloed zijn[12].

4.2.3 Zorg dat het aantal bedrijven dat een RI&E opstelt substantieel groter wordt

Een RI&E vormt de basis voor arbobeleid en geeft inzicht in de belangrijkste risico's in een organisatie of bedrijf. Met een daaraan gekoppeld plan van aanpak biedt een RI&E maatregelen om die risico's zoveel mogelijk te verminderen dan wel weg te

11 ISZW & Min. SZW (2021) *Beroepsziekten in beeld 2021. Deel 2 De kennis uit het werkveld,* p. 59.
12 SER (2020) Verkenning *Hoe werkt de platformeconomie.*

nemen. De RI&E is een wettelijke verplichting, verankerd in de Europese Kaderrichtlijn 89/391/EEG en de Nederlandse Arbowet.

De ambitie van de SER is dat het opstellen van een RI&E door bedrijven substantieel toeneemt. Hoewel dit voor alle bedrijven verplicht is, heeft het grootste deel van de (mkb-)bedrijven nog geen RI&E. Om dit te bevorderen worden de volgende voorstellen gedaan:

- **Het beschikbaar stellen van een te ontwikkelen start-RI&E voor het mkb, naar sectoren gespecificeerd.** Een start-RI&E is gericht op de prioritaire veiligheids- en gezondheidsrisico's. Hier ligt een taak voor het mkb zelf in samenwerking met de NLA. Er kan hierbij aansluiting worden gezocht bij reeds ontwikkelde instrumenten, zoals de *Route naar RI&E*.[13] Op deze wijze wil de SER dat bedrijven die nog geen RI&E hebben hiermee een start maken en die start-RI&E vervolgens aanvullen tot een volledige RI&E.[14] Belangrijk hierbij is dat het proces door de NLA wordt aangestuurd. Bedrijven worden door de inspectie aangeschreven en gewezen op de mogelijkheid om, als zij nog geen RI&E hebben, eerst de start-RI&E in te vullen en naar de NLA op te sturen. Daarbij dient het wel duidelijk te worden dat bedrijven de start-RI&E verder dienen aan te vullen tot een volledige RI&E om aan de wettelijke verplichting met betrekking tot de RI&E te kunnen voldoen. De start-RI&E heeft namelijk geen juridische status, maar is een opstap naar een volwaardig getoetste RI&E en is geen vervanging daarvan.
- **Digitale melding door bedrijven van hun RI&E en het basiscontract met de arbodienst bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.** Hiermee krijgt de NLA zicht op welke bedrijven geen RI&E of basiscontract hebben en kan zij daarop acteren. De SER is van mening dat bedrijven minimaal moeten melden of zij een gezamenlijk met werknemers opgestelde RI&E hebben, wat de aard/oorsprong is van de gebruikte RI&E (branche-RI&E, afkomstig van een arbodienst et cetera), of de RI&E door een gecertificeerde deskundige is getoetst, of er een basiscontract is, of het basiscontract met een gecertificeerde arbodienst is afgesloten (als de vangnetregeling van toepassing is) en of dit contract alle verplichte onderdelen bevat. Goede ondernemingen moeten niet lijden onder slechte bedrijven. Het is belangrijk dat werkgevers een RI&E hebben. Branches spelen daarbij een belangrijke rol en helpen hun bedrijven met maximaal 25 medewerkers het maken van een branche-RI&E. De branche-RI&E is een belangrijk middel dat moet worden behouden. Om de administratieve last voor leden van deze branches te vermij-

13 Zie www.rie.nl/hulpmiddelen/route-naar-rie
14 Wat betreft de start-RI&E verduidelijken we, dat niet eerst een start-RI&E moet worden gedaan als opstap naar een volwaardige RI&E. De start-RI&E is alleen bedoeld voor werkgevers die geen RI&E hebben.

den, kunnen branches zelf de melding aan de NLA doen zodra het lid van de branche de bedrijfsspecifieke RI&E heeft gemaakt aan de hand van het branche-RI&E-instrument. Werkgevers die geen gebruikmaken van de branche-RI&E moeten hun RI&E zelf melden aan de NLA en dit geldt ook wanneer de branche de melding niet overneemt. Een randvoorwaarde is daarnaast dat er voldoende kerndeskundigen zijn die voldoen aan het nieuwe certificatieschema. Er zijn namelijk zorgen in het veld dat er een tekort aan gecertificeerde kerndeskundigen gaat ontstaan, waardoor bedrijven niet aan de Arbowet kunnen voldoen. De SER gaat ervan uit dat eventuele problemen zo spoedig mogelijk opgelost worden en dat indien dat niet het geval is het oude schema nog van toepassing blijft. Zo zouden kerndeskundigen meer in staat moeten worden gesteld gecombineerde opleidingen te volgen en de verschillende deskundigheden te bundelen, zodat meer RI&E's kunnen worden getoetst en kosten van toetsing kunnen worden beperkt.

- **Het introduceren van de verplichting dat de RI&E door de werkgever in samenwerking met een relevante werknemers(vertegenwoordiging) wordt opgesteld, en waarbij de werkgever schriftelijk verklaart overleg te hebben gevoerd met de relevante werknemers(vertegenwoordiging).** Hiermee wordt niet alleen betrokkenheid maar vooral samenwerking benadrukt (zie het vorige onderdeel in deze paragraaf). Melding door de branche bij gebruik van de branche-RI&E houdt ook in dat werkgevers aan hun overlegverplichting met werknemers over de RI&E hebben voldaan, aangezien een volledige bedrijfsspecifieke RI&E deze samenwerking vereist.
- **Toetsing van branche-RI&E's (voor bedrijven met maximaal 25 werknemers).** Wanneer werkgevers en werknemers op brancheniveau met elkaar overeenstemming hebben bereikt over de inhoud van de branche-RI&E leggen zij die branche-RI&E ter toetsing voor aan de vereiste gecertificeerde kerndeskundigen. Na een positieve toetsing door die kerndeskundigen melden zij de branche-RI&E aan bij het Steunpunt RI&E, waarna bedrijven in de branche die RI&E kunnen overnemen, tenzij aanvulling nodig is wegens specifieke omstandigheden in hun bedrijf. Hierdoor hoeven bedrijven met maximaal 25 werknemers hun bedrijfs-RI&E niet te laten toetsen door arbokerndeskundigen.
- **Arbodiensten/kerndeskundigen stimuleren en adviseren bij het opstellen en uitvoeren van een RI&E en plan van aanpak.** De SER is van mening dat het niet mogelijk zou moeten zijn dat arbodiensten/kerndeskundigen een contract aangaan met een bedrijf dat geen RI&E heeft opgesteld volgens de geldende wettelijke verplichtingen. Alleen hierdoor kan de arbodienst inzage krijgen in de arbeidsrisico's van de organisatie. Arbodiensten/kerndeskundigen zouden bij het aangaan van een basiscontract bedrijven moeten adviseren dat een getoetste RI&E noodzakelijk is om aan de Arbeidsomstandighedenwet te voldoen. Daarbij

moeten zij zich actief inzetten om samen met het betreffende bedrijf een RI&E op te stellen en een plan van aanpak te maken. Bedrijfsartsen/kerndeskundigen zouden zich beter op de hoogte moeten stellen van hoe bij hun klanten in de praktijk met een RI&E en plan van aanpak wordt omgegaan. Hier ligt volgens de SER ook een rol bij de certificering, maar ook voor de NLA. Toezicht en handhaving op dit punt kan bovendien verder worden gestimuleerd wanneer bedrijven digitale melding doen van hun RI&E bij de NLA.

Voor een RI&E van voldoende kwaliteit is kennis nodig die aansluit op de situatie van het bedrijf. Daarvoor is het belangrijk dat alle betrokkenen zorgen voor een goede kennisinfrastructuur en voor de vertaling van deze kennis in de praktijk.

4.2.4 Zorg voor een betere kennisinfrastructuur en -implementatie

Er is meer kennisdeling nodig op het gebied van arbeidsomstandigheden. De SER maakt hierbij onderscheid tussen kennisontwikkeling en -toepassing. Kennisontwikkeling gebeurt niet alleen in de academische wereld of in kennisinstituten, ook in arbodiensten en bedrijven wordt kennis ontwikkeld. Soms betreft het onderzoek dat zakelijk niet verstandig is om te delen met de buitenwereld, maar wel bijzonder relevant om te delen met de beroepsgroep en andere betrokkenen. Vooral op het terrein van gevaarlijke stoffen is meer aandacht nodig voor kennisdeling tussen bedrijven.

De SER steunt het voorstel in de HLN om de multidisciplinaire benadering voor kennisontwikkeling te versterken en het voorstel voor meer samenwerking, minder versnippering en passende rolverdeling. De SER constateert dat er geen duidelijke kennisinfrastructuur is die versnippering van relevante kennis en onderzoeksresultaten voorkomt en dat er veel vraagstukken om een multidisciplinaire benadering vragen. In lijn met de HLN is de SER van mening dat de ervaring die nu wordt opgedaan met het opzetten van een gezamenlijke kennisinfrastructuur gerelateerd aan de blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor alle werkenden (het landelijk expertisecentrum voor stoffengerelateerde beroepsziekten, Lexces) goed kan worden gebruikt om te bezien of een dergelijke aanpak uitgebreid kan worden naar andere werkgerelateerde risico's.

De SER vindt dat werkgevers en werkenden een grotere rol zouden moeten innemen in de kennisinfrastructuur. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat a) de meeste urgente problemen uit de werkplekken met prioriteit worden aangepakt, en b) de kennis die wordt ontwikkeld beter aansluit bij de praktijk.

Het hanteren van de arbeidshygiënische strategie, het doorlopen van de arbobeleidscyclus én de beschikbaarheid van de juiste deskundigheid vormen de basis voor het ontwikkelen en toepassen van kennis op bedrijfsniveau. Er is gebrek aan specifieke kennis bij bedrijven over het beheersen van arbeidsrisico's wanneer er geen sprake is van een arbobeleidscyclus en wanneer de actoren (werkgever, werknemer, arbodienst/bedrijfsarts, or/pvt, preventiemedewerker) die bij de arbobeleidscyclus betrokken zijn, niet over de juiste deskundigheid beschikken. Verdere intensivering van toezicht op en handhaving van het functioneren van het arbozorgstelsel (RI&E, plan van aanpak, PAGO, basiscontract, melden door bedrijfsartsen) kan hier een positieve bijdrage aan leveren.

4.2.5 Verzeker structurele financiering voor preventie op organisatieniveau

Bedrijven investeren over het algemeen onvoldoende in primaire preventie gericht op het collectief. Dit komt deels door het ontbreken van kennis over de (kosten)effectiviteit van interventies. Maar ook door het feit dat het bedrijfseconomisch gezien veelal niet rationeel is voor individuele partijen om in preventie te investeren. Nog altijd is arbodienstverlening vooral gericht op verzuimbegeleiding en re-integratie, en veel minder op preventie en het voorkomen van arbeidsongevallen en ziekte door werk. De SER constateert in dit verband dat veel basiscontracten op verrichtingenbasis worden afgesloten en dat er in de praktijk een discrepantie is tussen hetgeen gecontracteerd is en de preventieve diensten die daadwerkelijk afgenomen worden.

De SER is voorstander dat bedrijven een op een RI&E gebaseerd preventiebudget vaststellen. Hij vindt het wenselijk dat er maatregelen worden genomen die ertoe leiden dat bedrijven meer investeren in primaire preventie. Hierbij denkt de SER in de richting van een mechanisme dat ervoor zorgt dat in het basiscontract wordt geëxpliciteerd op welke wijze de preventie vorm krijgt en dat een deel van het budget wordt gereserveerd voor preventieactiviteiten die ook daadwerkelijk worden besteed ('preventiebudget'). Vertrekpunt hier is de RI&E op basis waarvan de arbodienstverlener adviseert welke maatregelen moeten worden genomen en het type deskundigheid dat dient te worden ingeschakeld. Daaruit volgt de hoogte van het benodigde budget. Door dit mechanisme wordt de juiste deskundigheid meer efficiënt ingezet.

4.2.6 Zorg voor een adequaat arbobeleid ondanks het tekort aan bedrijfsartsen

Verantwoorde taakdelegatie, structurele inzet van kerndeskundigen anders dan de bedrijfsarts, betere samenwerking en innovatie bieden kansen om met het tekort aan bedrijfsartsen om te gaan. Op korte termijn kunnen werkgevers en arbodienstverleners zelf ook veel doen om hun arbobeleid op peil te houden door in te zetten op de bestaande mogelijkheden van verantwoorde taakdelegatie. Een oplossing ligt ook in het verbeteren van de samenwerking met huisartsen en de goede samenwerking met de juiste kerndeskundigen bij preventie. Tot slot liggen mogelijk ook oplossingen in de richting van digitale arbozorg; deze ontwikkeling staat nog in de kinderschoenen.

Het structureel inzetten van kerndeskundigen is een voorwaarde voor beter preventiebeleid. Een belemmering hiervoor zijn de kosten-batenafwegingen van werkgevers. Het inschakelen van een arbeidshygiënist, veiligheidskundige en A&O-deskundige brengt immers, althans in eerste instantie, kosten met zich mee. De SER is van mening dat daar in de toekomst verandering in moet komen: het zou niet mogelijk moeten zijn om een basiscontract af te sluiten met alleen een zelfstandige bedrijfsarts wanneer uit de RI&E blijkt dat andere kerndeskundigen nodig zijn om invulling te geven aan het arbobeleid van de organisatie.

4.2.7 Bevorder bronbeleid

Er is meer aandacht nodig voor de ontwikkeling van nieuwe technologie, nieuwe materialen, producten of processen die vanaf de ontwerpfase al intrinsiek veilig en duurzaam zijn. De arbobeleidscyclus en de arbeidshygiënische strategie vormen de basis hiervoor op bedrijfsniveau. Op nationaal, sectoraal niveau en bedrijfsniveau kan onderzoek naar de stand der techniek inzichten opleveren over innovatieve maatregelen. Ook kan worden gedacht aan het zoeken naar synergie met andere wettelijke kaders. Zo biedt de wetgeving op het gebied van chemische stoffen wettelijke instrumenten voor de vervanging van gevaarlijke stoffen op het werk die benut kunnen worden met het oog op betere arbeidsomstandigheden.

Een langjarig perspectief in beleid en financiering is een noodzakelijke randvoorwaarde voor bronbeleid. Voldoende financiering helpt het werk zodanig te organiseren dat werkdruk beperkt kan worden en er mogelijkheden zijn om nieuwe manieren van werken te introduceren. Tezamen met vermindering van de bureaucratie zijn dit belangrijke aandachtspunten om burn-outklachten te verminderen, vooral in publieke sectoren. Op deze wijze kan het werken in deze sectoren

aantrekkelijker worden en kunnen personeelstekorten worden verminderd.[15] In het advies *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk,* dat in februari 2023 is gepubliceerd, is de SER hier nader op ingegaan.

4.2.8 Handhaving/betrokkenheid overheden

Waar naleving van arbowetgeving onvoldoende is, is volgens de SER passend optreden van de NLA en ILT geboden. Uit de evaluatie van de Beleidsagenda 2012 is gebleken dat de terughoudende opstelling van de overheid niet altijd heeft geleid tot de gewenste resultaten. In sommige branches is zelfregulering toegenomen. In andere branches zijn sociale partners niet in staat gebleken om adequaat te sturen op gezond en veilig werken. Meer betrokkenheid van de overheid in die gevallen is wenselijk.
De SER vindt dat de NLA voldoende capaciteit moet hebben, adequaat moet zijn toegerust en kennis van bedrijven en hun processen moet hebben. Dit moet ook gelden voor de inspectiecapaciteit bij de ILT.

Om meer betrokkenheid vanuit de overheid/NLA op dit dossier te realiseren, wordt gedacht aan de volgende mogelijkheden:

4.2.8.1 Verplicht meldingen/registratie

- **Digitale registratie van RI&E's en het basiscontract met de arbodienst bij de NLA (zie paragraaf 4.2.3).**

- **Melding van beroepsziekten bij de NLA conform het door Nederland getekende ILO-verdrag 81.** In het ILO-verdrag 81 is vastgelegd dat de NLA op de hoogte moet worden gesteld van arbeidsongevallen en gevallen van beroepsziekten. Momenteel worden beroepsziekten bij het NCvB gemeld door de bedrijfsarts en in sommige gevallen de keurings- of verzekeringsarts. Het melden van beroepsziekten aan de NLA kan analoog aan het melden van arbeidsongevallen plaatsvinden, zodat de NLA zo nodig kan ingrijpen om te voorkomen dat ook (andere) werkenden risico lopen.

- **Om correct meldingen te doen, moet gewerkt worden aan het verbeteren van de specifieke diagnostische kennis die nodig is om beroepsziekten vast te stellen.** Dit vraagt om een multidisciplinaire kennisinfrastructuur. De kennis rondom het vaststellen van een beroepsziekte kan worden bevorderd door een

15 Zie SER (2022) Briefadvies *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren.*

landelijk kenniscentrum, zoals het Lexces, dat integraal kijkt naar de problematiek. De SER is voorstander van het op termijn uitbreiden van dit initiatief naar andere veelvoorkomende aandoeningen.

- **Het beboetbaar maken van het niet-melden van een beroepsziekte door de bedrijfsarts aan het NCvB.** Het komt nog vaak voor dat beroepsziekten te weinig of niet tijdig worden gesignaleerd en gemeld. Met een goed overzicht kan het NCvB werken aan de bevordering van de kwaliteit van preventie, (vroeg)diagnostiek, behandeling en begeleiding van arbeidsgebonden aandoeningen.

- **Een onderzoeksplicht van de NLA als een bedrijfsarts of andere kerndeskundige de NLA verzoekt om een onderzoek in te stellen naar een ongezonde of onveilige situatie op de werkvloer.** In de huidige situatie kan iedereen een melding doen bij de NLA, maar is de NLA niet altijd verplicht om actie te ondernemen. Wanneer de melding afkomstig is van een or/pvt of een vakbond, is de NLA op basis van de Arbowet wel verplicht om hierop in te gaan. Door ook een melding van een bedrijfsarts of andere kerndeskundige actief te onderzoeken, kan eerder geconstateerd worden of het gevoerde arbobeleid in een bedrijf voldoet aan de wettelijke eisen. Het is belangrijk om voor kerndeskundige ook een wettelijke grondslag te creëren in de Arbowet, zodat de NLA verplicht is om een onderzoek in te stellen.

Met deze instrumenten krijgt de NLA beter inzicht in wat er speelt in bedrijven en kan zij zo nodig handhavend optreden. Bedrijven met een goed arbobeleid hebben geen ‘last’ van meer bemoeienis van de overheid. In die gevallen waarin het door het bedrijf gevoerde arbobeleid niet in overeenstemming is met de wettelijke eisen kan de NLA sturing geven. Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan de NLA in overeenstemming met de Arbowet direct een boete opleggen.

4.2.8.2 Bevorder de kwaliteit en bruikbaarheid van arbocatalogi

De NLA neemt bij een inspectie de arbocatalogus als uitgangspunt. Arbocatalogi bevatten de concrete maatregelen die werkgevers en werknemers zinvol achten om binnen een branche aan de doelvoorschriften van de Arbowet te voldoen ten aanzien van de belangrijkste risico’s. Bij ernstige overtredingen en misstanden treedt de NLA hard op. Afwijken van een arbocatalogus mag. De werkgever die afwijkende maatregelen toepast, moet bewijzen dat in ieder geval het vereiste beschermingsniveau wordt gerealiseerd.

De SER is er voorstander van dat tussen branche en NLA overleg plaatsvindt *voorafgaand* en *tijdens* het opstellen of uitbreiden van een arbocatalogus als partijen bij de arbocatalogus dat willen. Het gaat om overleg voordat een arbocatalogus ter toetsing aan de NLA wordt voorgelegd. Binnen de NLA is momenteel overleg gaande met sociale partners over de mogelijkheid om branches hulp te bieden bij het maken van goede afspraken. Daarnaast is de inspectie bezig met een interne evaluatie over haar rol bij het toetsen van arbocatalogi.
De arbocatalogus is voor een aantal branches een belangrijk middel om de maatregelen te beschrijven die bedrijven kunnen nemen om aan de Arbeidsomstandighedenwet te kunnen voldoen. Om het voor de praktijk een bruikbaar middel te laten zijn, is evaluatie van de Beleidsregel arbocatalogi noodzakelijk.

4.2.9 Monitoring impact voorstellen

Met bovengenoemde voorstellen verwacht de SER betekenisvolle stappen te zetten naar een beter functionerend arbostelsel, waarin werkgevers en werknemers structureel aandacht besteden aan het realiseren van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. De SER zal de voortgang en effecten van zijn voorstellen de komende jaren intensief monitoren en waar nodig aanvullende voorstellen formuleren. De SER blijft daarnaast betrokken bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de beleidsagenda en het arbobeleid.

4.3 Onderwerpen voor de lange termijn

Naast bovengenoemde onderwerpen die op korte termijn kunnen worden aangepakt zijn er ook complexere onderwerpen die zich lenen voor behandeling in een bredere context. De inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg, de samenwerking tussen arbocuratieve en reguliere zorg, de voor- en nadelen van financiële prikkels om preventie te stimuleren, de impact van maatschappelijke en technologische trends en aansluiting van de Arbowet op de praktijk zijn onderwerpen die de SER in een vervolgadvies nader wenst uit te werken met het oog op oplossingen voor de lange termijn. Hieronder wordt uiteengezet wat de problematiek behelst en welke randvoorwaarden wenselijk zijn om tot een oplossing te komen.

4.3.1 Inrichting en financiering van de bedrijfsgezondheidszorg

De SER wil onderzoeken of aanpassingen van het stelsel en, meer specifiek, de huidige financiering van de bedrijfsgezondheidszorg voldoende kunnen bijdragen aan preventie. De focus bij arbozorg en arbodienstverlening ligt in de praktijk

nu hoofdzakelijk op de gevolgen van ongezond en onveilig werken en veel minder op preventie en het voorkomen van arbeidsongevallen en ziekte door werk. De vraag of een andere vorm van financiering van de bedrijfsgezondheidszorg preventie kan bevorderen is een complex onderwerp, dat niet los kan worden behandeld van de bredere wettelijke context op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers en van de huidige verdeling van (financiële) verantwoordelijkheden op dit terrein. Om te komen tot een breed draagvlak, is het volgens de SER nodig om ook deze bredere context nader te bezien in een vervolgtraject. Daarbij dient ook aandacht uit te gaan naar de toegang van zzp'ers tot de bedrijfsgezondheidszorg, waar zij wettelijk gezien recht op hebben.

4.3.2 Samenwerking arbocuratieve en reguliere zorg

Er is meer samenwerking nodig tussen bedrijfsartsen en de reguliere zorg (huisartsen en medische specialisten). Samenwerking is cruciaal om werkenden met gezondheidsproblemen eenduidig te adviseren en te behandelen alsook voor integratie van kennis tussen de verschillende zorgdomeinen. Aandacht moet hierbij uitgaan naar de huisarts en het vergroten van zijn bereidheid en mogelijkheden om vaker uitvraag te doen bij de bedrijfsarts.

De SER wil onderzoeken of de gescheiden financiering tussen arbeidsgerichte zorgkosten en kosten in reguliere gezondheidszorg een drempel kan zijn voor betere samenwerking. Arbeidsgerichte zorgkosten zijn nu een private aangelegenheid, terwijl kosten in de reguliere gezondheidszorg onder het zorgstelsel vallen. Als huisartsen en medisch specialisten meer aandacht aan de factor arbeid besteden, en daarmee bijdragen aan een sneller herstel van de werkenden, zal nagegaan moeten worden op welke wijze deze zorg, bijvoorbeeld op basis van een betaaltitel, gefinancierd gaat worden. Nu is het niet altijd mogelijk om de factor arbeid in de medisch-specialistische zorg mee te nemen door het curatieve behandelteam uit te breiden met een bedrijfsarts, klinisch arbeidsgeneeskundige of arbeidshygiënist, omdat er nog geen betaaltitel voor is. Wel zijn er op dit moment inspanningen in die richting. Hoewel het ontbreken van een betaaltitel niet automatisch een onoverkomelijke belemmering hoeft te zijn voor goede samenwerking tussen de zorgdomeinen, spreekt de SER, zijn steun uit voor deze ontwikkeling aangezien het bestaan van een betaalmiddel de samenwerking kan stimuleren.[16]

16 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/23/brief-toekomst-arbeidsgerelateerde-zorg.

Het is wenselijk oplossingen te vinden die de samenwerking tussen de arbocuratieve en curatieve zorg verbeteren. De SER adviseert om de samenwerking tussen bedrijfsartsen en artsen uit de reguliere zorg structureel te borgen en spreekt hierbij zijn steun uit voor het voornemen van het ministerie van SZW om oplossingen te verkennen voor de (financiële) belemmeringen en schotten tussen beleidssystemen (samen met het ministerie van VWS), waaronder het verkennen van de mogelijkheid om de bedrijfsgezondheidszorg dichter tegen de reguliere zorg te organiseren.

4.3.3 Financiële prikkels

De SER wil de voor- en nadelen van financiële prikkels om preventie te stimuleren nader onderzoeken. De vraag zal hierbij zijn of en welke meerwaarde financiële prikkels hebben ten opzichte van andere maatregelen. Technische mogelijkheden die hierbij bekeken kunnen worden zijn onder andere:

- het fiscaal aftrekbaar maken van een zogenaamd 'preventiebudget';
- verruiming van de fiscale stimulering van het arbobeleid via de werkkostenregeling;
- introductie van een aansprakelijkheidsverzekering beroepsziekten voor werkgevers waarbij de bevindingen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) worden meegenomen;
- financiële prikkels van verzekeraars.

4.3.4 Impact van maatschappelijke en technologische trends

Maatschappelijke en technologische trends kunnen zowel positieve als negatieve effecten hebben op de arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van het werk. We moeten oog blijven houden voor wat de effecten zijn van die trends. Specifiek moet worden onderzocht hoe techniek kan worden ingezet om arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van werk te verbeteren.
De SER onderschrijft de constatering in de HLN dat het huidige arbobeleid en -stelsel niet afdoende ingericht zijn op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving, waardoor het beleid veelal reactief is. Bovendien is het huidige stelsel van gezond en veilig werken gericht op risicobeheersing. Het is lastig om binnen dit stelsel te anticiperen op opkomende of nog onbekende risico's. Daarnaast kunnen veranderingen in het werk en nieuwe ontwikkelingen vragen om herijking van de uitgangspunten van het stelsel ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Voor de ontwikkeling van de beleidsagenda voor de lange termijn wil de SER specifieke aandacht besteden aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer in relatie tot plaatsonafhankelijk werken, de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en de mogelijkheden en risico's van artificiële intelligentie.

4.3.4.1 Een gezonde werkplek voor iedereen

Er is in de beroepsbevolking en op de werkvloer sprake van een grote diversiteit in termen van geslacht en gender, etniciteit, religie, seksuele geaardheid, leeftijd et cetera. Deze diversiteit is van belang voor het arbeidsomstandighedenbeleid van bedrijven, bijvoorbeeld bij het opstellen van de RI&E en het plan van aanpak. Dat is met name het geval als de belastbaarheid tussen (groepen) mensen verschillen (bijvoorbeeld tussen mannen en vrouwen, tussen jongeren en ouderen). De SER signaleert dat in de normeringen voor arbeidsomstandigheden te weinig rekening wordt gehouden met diversiteit, terwijl uit onderzoek bekend is dat er biologische, fysiologische, hormonale, psychische en culturele verschillen bestaan tussen mensen die van invloed zijn op hun belastbaarheid en gevoeligheid voor risicofactoren (zie paragraaf 3.3.6). Er zou zowel in wetenschappelijk onderzoek, in de normeringen als in de inrichting van de werkomstandigheden meer rekening gehouden moeten worden met deze diversiteit. De SER zal daarom in een vervolgtraject nader in kaart brengen wat hierover bekend is, wat de witte vlekken zijn en wat de implicaties voor het arbobeleid moeten zijn.

De SER vraagt daarnaast in het bijzonder aandacht voor het vraagstuk van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Te veel werkenden worden hiermee geconfronteerd, getuige de onderzoeken die op dit gebied zijn gepubliceerd (zie paragraaf 3.3.6). Alle werkenden hebben recht op een sociaal veilige werkplek. Dat is nu echter lang niet overal het geval. Risico's zijn onzekere arbeidscontracten, werken buiten kantoortijden, losse omgangsvormen, alcoholgebruik, hoge prestatiedruk, eenzijdige personeelssamenstelling. De SER wil bijdragen aan het terugdringen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en zal daar in een vervolgtraject nader op ingaan, rekening houdend met de verschillende initiatieven die op dit gebied inmiddels worden ondernomen[17] en in aansluiting op de programmatische aanpak die in de Stichting van de Arbeid wordt ontwikkeld ten behoeve van het decentrale niveau.

17 Zie Min. OCW en Min. SZW (2023) *Elkaars wensen en grenzen herkennen, erkennen en respecteren. Nationaal actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.*

4.3.4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer

De SER wil nader kijken naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer zoals vastgelegd in de Arbowet. Op grond van de Arbowet is de werkgever verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkplaats door middel van goede arbeidsomstandigheden. Door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen kunnen werksituaties ontstaan waarbij de naleving van de zorgplicht als complex wordt ervaren. Dit speelt in het bijzonder bij plaatsonafhankelijk werken. Door de opkomst van hybride werken zullen werknemers vaker buiten het zicht en de controle van hun werkgever werken. De vraag is in hoeverre gegeven deze ontwikkeling de huidige verantwoordelijkheidsverdeling nog opportuun is. Het SER-advies *Hybride werken* biedt hiervoor aanknopingspunten. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat plaatsonafhankelijk werk alleen voor bepaalde soorten werk mogelijk is. Veel werk blijft op locatie (fabriek, haven, winkel et cetera) plaatsvinden. Daarmee verandert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer voor werk op locatie niet.

4.3.4.3 Verantwoordelijkheid opdrachtgever

De SER wil onderzoeken in hoeverre er aanvullende wettelijke eisen moeten worden gesteld aan verantwoord opdrachtgeverschap. Niet alleen de werkgever, maar ook de opdrachtgever draagt verantwoordelijkheid voor een gezonde en veilige werkplaats op grond van de algemene zorgplicht die is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als wordt gewerkt op de locatie van of met middelen van de opdrachtgever. Vooral in de bouwbranche is de rol van de opdrachtgever goed waarneembaar en wettelijk verankerd in de bouwprocesbepalingen van het Arbobesluit. Voor alle andere sectoren is verantwoord opdrachtgeverschap momenteel niet in de wet verankerd. Hierdoor komt het geregeld voor dat voor de extern ingehuurde krachten andere regels gelden dan voor het personeel van dezelfde organisatie. De SER zal verkennen of het toegevoegde waarde heeft om de aanvullende wettelijke eisen te stellen aan de rol van de opdrachtgever bij veilig en gezond werken.[18]

4.3.4.4 Mogelijkheden en risico's van artificiële intelligentie

Artificiële intelligentie kan verdergaande gevolgen hebben op de aard en verdeling van het werk. Daarom is het van belang dat toepassingen transparant zijn voor werkgever en werknemer, aanpalende wetgeving wordt gerespecteerd en daar waar toepassingen het werk beïnvloeden er medezeggenschap is. Daarbij is ook de

18 Nu is vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal activiteiten gaande gericht op het stimuleren van verantwoord opdrachtgeverschap.

rol van de privacywetgeving van belang. Met de juiste waarborgen kan technologische innovatie een belangrijke bijdrage leveren aan preventie en beheersing van risico's zonder dat deze een onevenredige impact op de privacy van betrokkenen heeft.

Digitalisering kan het werk minder belastend maken, maar een zinvolle inzet van deze technologie is sterk afhankelijk van de context. De SER wijst erop dat die visie in belangrijke mate al is neergelegd in het SER-advies over biomonitoring en sensoring. Afhankelijk van de specifieke problematiek zal steeds moeten worden afgewogen of de inzet van digitalisering een bijdrage kan leveren aan gezond en veilig werken en de mate waarin hiermee het vakmanschap binnen bedrijven wordt versterkt, hoe zich dat verhoudt tot andere interventies én of de inzet hiervan gezien mogelijke ethische aspecten ook wenselijk is. Het is verder belangrijk dat medewerkers worden betrokken bij de inzet van deze technologie en dat technologische preventiemaatregelen deel uitmaken van een integrale gezondheidsbenadering.

Het is belangrijk dat meer kennis beschikbaar komt over de wetenschappelijke robuustheid en betrouwbaarheid van digitale instrumenten voor gezond en veilig werken. Gezien de snelle ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld digitale sensoren en hun toepassing op de werkplek, neemt ook het belang van kwaliteitswaarborgen toe. Dat geldt eveneens voor bevordering van een zinvol en deskundig gebruik van deze instrumenten.

De SER wil in een apart traject de rol van technologie verkennen bij de waarde van werk. De invloed van technologie op werk gaat verder dan arbeidsomstandigheden en betreft ook zaken als de inhoud en organisatie van werk, arbeidsverhoudingen en de cultuur binnen een organisatie. De SER wil verkennen hoe het beter benutten van de mogelijkheden van technologie kan bijdragen aan het vergroten van de waarde van werk.

4.3.4.5 Oorzaken en impact van psychosociale arbeidsbelasting

Psychosociale arbeidsbelasting is een vraagstuk waar in de maatschappij in toenemende mate zorg over is. In artikel 1, lid 3 van de Arbowet wordt onder 'psychosociale arbeidsbelasting' verstaan de factoren in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen, met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk. Langdurige stress kan leiden tot burn-out. Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten omschrijft burn-out als een werkgebonden fenomeen, waarbij de balans tussen draaglast en draagkracht langdurig is verstoord.[19] Dit kan het gevolg

zijn van een combinatie van factoren. Naast werkfactoren kunnen ook persoonlijke factoren meespelen. Gezien de toenemende maatschappelijke zorg over dit vraagstuk wil de SER dit onderwerp nader verkennen.

Er komt steeds meer aandacht voor de toenemende mentale druk die mensen in onze samenleving ervaren. Werkenden hebben vaker last van psychische vermoeidheid door het werk, maar ook jongeren ervaren steeds meer prestatiedruk. Mede in dat licht hebben de ministeries van SZW, VWS en OCW het initiatief genomen voor een brede aanpak voor mentale gezondheid. Sinds 2021 richt het meerjarenprogramma Brede Maatschappelijke Samenwerking (BMS) burn-outklachten zich op de mentale gezondheid op het werk.* Ook is er sinds 2022 het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Verder zijn er verschillende instrumenten om werkgevers verder te helpen/ondersteunen om PSA tegen te gaan op het werk.**

* Zie Kamerstuk 25883, nr. 454.
** Zie voorbeelden: www.zelfinspectie.nl/zelfinspecties/werkdruk-en-ongewenst-gedrag en www.nlarbeidsinspectie.nl/campagnes/psychosociale-arbeidsbelasting-psa.

4.3.5 Aansluiting Arbowet op praktijk

Het is volgens de SER nuttig om te onderzoeken of de Arbowet nog voldoende aansluit op de huidige praktijk. De Arbowet dateert alweer uit 1980 en wordt steeds meer uitgebreid met aanpalende onderwerpen zoals werving en selectie. Onderzocht moet worden in hoeverre dit al dan niet wenselijk is en of er alternatieven zijn. Een ander nader te onderzoeken punt in dit verband is de toepassing van de Arbeidsomstandighedenwet op alle werkenden en wat de door mkb-bedrijven ervaren complexiteit van wet- en regelgeving op arbogebied inhoudt en wat dat betekent voor de uitvoeringslast.

19 www.beroepsziekten.nl/sites/default/files/documents/Beroepsziekten-in-cijfers-2022.pdf, p. 41.

Bijlagen

Adviesaanvraag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de Sociaal Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW DEN HAAG

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2021-0000097211

Datum 15 JUN 2021
Betreft Adviesaanvraag Hoofdlijnennota Arbovisie 2040

Bijlage(n)
Hoofdlijnennota

Geachte mevrouw Hamer,

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.

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. Economische activiteiten worden steeds vaker buiten de 'traditionele werkuren' verricht en is er een ontwikkeling naar een 24/7 economie. De grenzen tussen werk en privé vervagen, bijvoorbeeld doordat steeds meer mensen gaan thuiswerken. Ten slotte wordt tot op steeds hogere leeftijd doorgewerkt.

Deze ontwikkelingen stellen met name werkenden gedurende hun loopbaan voor de uitdaging om zo gezond en vitaal mogelijk hun prestaties te leveren. Werk kan leiden tot gezondheidsproblemen. Zo heeft 25% van de werknemers gezondheidsklachten die aan het werk zijn toe te schrijven.[1] Blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk kost jaarlijks meer dan 3.000 levens en 17% van de werknemers geeft aan te maken te hebben met burn-out klachten.[2] Opvallend is de toename van de sociale onveiligheid op het werk, o.a. door (online) pestgedrag en seksuele intimidatie. Verder waren er 114.000 arbeidsongevallen met verzuim in 2019. De kosten van loondoorbetaling aan werknemers die verzuimen worden geschat op jaarlijks 13 miljard euro. Het aandeel werkgerelateerd verzuim bedraagt 6 miljard euro. Deze cijfers zijn al jaren zorgelijk hoog. Ik wil een trendbreuk realiseren waaraan door zowel werkenden

[1] Zie https://healthy-workplaces.eu/nl/previous-campaigns/all-ages-2016-17/why-it-so-important.
[2] Arbobalans 2020, TNO, kamerstuk II, 25883, nr. 407.

als werkgevers invulling wordt gegeven. Om richting te geven aan dat proces heb ik een visie voor 2040 opgesteld.

Bij het opstellen van deze Arbovisie 2040 zijn zoveel mogelijk belanghebbenden, organisaties en andere betrokkenen geconsulteerd. Dit traject is langs drie sporen uitgevoerd. Als eerste stap is in het voorjaar van 2020 een groot aantal (virtuele) bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op het breed ophalen van opvattingen/ervaringen van personen actief op de werkvloer (werkgevers, werknemers, preventiemedewerkers, arbodienstverleners). Het ging 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, en arbeidsrisico's. Ook is er een publieksconsultatie gehouden via het Arboportaal en is oriënterend gesproken met de commissie arbeidsomstandigheden van de SER. Verder zijn stakeholder-organisaties gevraagd om een schriftelijke bijdrage te leveren met hun opvattingen over de Arbovisie 2040. Deze bijdragen zijn in videobijeenkomsten toegelicht, en op het Arboportaal beschikbaar gesteld.

Op basis van de gesprekken met al deze stakeholders, de position papers, een analyse van cijfers en ontwikkelingen, verschillende onderzoeken en rapporten en overleg met andere ministeries 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 voor de komende jaren, en dienen verder te worden uitgewerkt in een 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 plaatsvinden. Een deel van de interventies wordt in de Beleidsagenda 2022-2025 opgenomen; een ander deel in de (vervolg) beleidsagenda voor de periode daarna. Bij de definitieve keuze van onderwerpen moet ook de volgorde bepaald worden.

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

De formulering van de beleidsagenda staat niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met de uitvoering van het advies van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (Commissie Heerts), en met de Brede Maatschappelijke Samenwerking Burn-outklachten, 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)).

Tegen deze achtergrond vraag ik de opvatting van de SER op de volgende punten:

- Onderschrijft u de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de specifieke (knel-) punten als beschreven in hoofdstuk 4 van de Hoofdlijnennota?
- Hoe staat u tegenover elk van de 7 hoofdlijnen en de geconstateerde belemmeringen? Zijn er nog blinde vlekken en/of ontbreken er nog zaken? Kunt u nader ingaan op het ontwikkelen van mogelijke (financiële) prikkels om bedrijven meer te laten investeren in preventie en mogelijke andere (nieuwe) interventies om de gewenste trendbreuk te realiseren? In hoeverre vindt u het wenselijk om de gestelde ambities te concretiseren door het stellen van streefcijfers?
- Hoe ziet u de rol van de overheid en de andere spelers in het veld? Welke interventies zijn volgens u nodig en hoe ziet u de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers, werknemers, opdrachtgevers, producenten en consumenten anderzijds?
- Wat zijn prioritaire thema's in de Beleidsagenda 2022-2025 die als eerste moeten worden opgepakt en wat kan later met het oog op een gefaseerde uitvoering?
- Hoe kunnen werkenden en het bedrijfsleven worden betrokken bij de uitwerking van de hoofdlijnen en welke bijdrage kunnen zij leveren?
- Hoe ziet u uw rol in het proces om tot een breed gedragen uitvoering te komen wat betreft de opstelling van een beleidsagenda?
- Hoe kan het beste worden geborgd dat relevante stakeholders zich committeren aan de gezamenlijk uitvoering van de beleidsagenda. Is een convenant denkbaar, of zijn er alternatieven?

Ik verzoek de SER haar advies uiterlijk 1 december 2021 uit te brengen.

Verder wil ik u informeren dat ik gedurende de looptijd van de adviesaanvraag mogelijk nog enkele stakeholders zal raadplegen.

Met vriendelijke groet,
De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

Directie Gezond & Veilig werken
Team C

Datum

Onze referentie
2021-0000097211

Samenstelling commissie Arbeidsomstandigheden

Leden	Plaatsvervangende leden
Kroonleden	
dr. S.R.A (Steven) van Eijck, voorzitter	
prof. mr. dr. A.R. (Ruben) Houweling	
Ondernemersleden	
drs. G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/ MKB-Nederland)	
mr. J.W. (Jan) Mathies (VNO-NCW/ MKB-Nederland)	
K. (Kees) Halm (VNO-NCW/MKB-Nederland)	M. (Margreet) Drijvers (PZO)
mr. W.M.J.M. (Mario) van Mierlo (VNO-NCW/ MKB-Nederland)	J.A. (Jos) van de Werken (VNO-NCW/MKB-Nederland)
S. (Steve) Fok (LTO-Nederland)	ir. H.J.H. (Hans) Koehorst (LTO-Nederland)
Werknemersleden	
drs. C.G. (Kitty) Jong (FNV)	mr. K. (Khalid) Azougagh
drs. W. (Wim) van Veelen (FNV)	
J.P. (Jan-Pieter) Daems (CNV)	L. (Leon) de Jong (CNV)
A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)	mr. C.C. (Klaartje) de Boer (VCP)
Adviserende leden	
mr. P. (Pau) Brokking (ZPW)	
mr. N. (Nurcan) Yilmaz (ZPW)	
Ministeriële vertegenwoordigers	
drs. H.J. van Belle (VWS)	
A.E. (Anne) van Putten (SZW)	
T. (Tanja) Wesselius (SZW)	
Secretariaat	
mr. H. (Hava) Arpaci	
dr. G. (Gerard) van Essen	
mr. K. (Karima) Moaddine (secretaris tot 1 december 2021)	
drs. D. (Demi) Theodori (secretaris vanaf 1 december 2021)	

Lijst van afkortingen

AI	Artificiële intelligentie
A&O-deskundige	Arbeids- en organisatiedeskundige
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CMR-stoffen	Carcinogene, mutagene, reproductie-toxische stoffen
DGA	Directeur-grootaandeelhouder
EU	Europese Unie
EU-OSHA	European Agency for Safety and Health at Work
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GSW	Grenswaarden Stoffen op de Werkplek
HLN	Kabinetsnota Op weg naar de Arbovisie 2040!: De hoofdlijnen; Hoofdlijnennota
HRM	Human resources management
ILO	International Labour Organization
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISZW	Inspectie SZW (nu NLA)
Lhbti+	Lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, intersekse en andere vormen van gender en seksuele geaardheid
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
MDIEU	Maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
MKB-Nederland	Organisatie van ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf
MLT-advies	Middellangetermijnadvies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*
NCvB	Nederlands Centrum voor Beroepsziekten
NEA	Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NVAB	Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde
OCTAS	Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheids-stelsel
Or	Ondernemingsraad
PAGO	Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek
PSA	Psychosociale arbeidsbelasting

PTSS	Posttraumatische stressstoornis
Pvt	Personeelsvertegenwoordiging
REACH	Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEO	SEO Economisch Onderzoek, onderzoeksbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
Stigas	Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VCP	Vakcentrale voor Professionals
V&G-planner	Veiligheid- en Gezondheidsplanner
VGWM	Vaste commissie voor veiligheid, gezondheid, welzijn en milieu
VNO-NCW	Ondernemersvereniging met brancheorganisaties en leden als lid
VTV	Volksgezondheid Toekomst Verkenning
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidsuitkering
ZPW	Zelfstandige Publieke Werkgevers
Zzp’er	Zelfstandige zonder personeel

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Naar een werkend arbostelsel voor iedereen - Arbovisie 2040, deel 1
2023, 116 pp., publicatienummer 23/05

Advies Meer vaart maken met de grondstoffentransitie - Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
2023, 22 pp., publicatienummer 23/04

Advies Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie
2023, n.n.b. pp., publicatienummer 23/03

Advies Balans en houdbaarheid alternatieve geschillen-beslechting voor consumentenzaken
2023, n.n.b. pp., publicatienummer 23/02

Advies Waardevol werk: publieke dienst-verlening onder druk - Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte
2023, 200 pp., publicatienummer 23/01

Verkenning Hoe wonen werkt- Een sociaal-economische verkenning
2022, 90 pp., publicatienummer 22/09

Advies Tastbaar beleid voor de jeugdzorg
2022, 20 pp., publicatienummer 22/08

Advies Reparatiebevordering
2022, n.n.b., publicatienummer 22/07

Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart
2022, 86 pp., publicatienummer 22/06

Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren
2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen
2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

Advies Hybride werken
2022, 109 pp., publicatienummer 22/03

Verkenning Veelbelovend - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021
2022, 146 pp., publicatienummer 22/02

Advies Coronatoegangsbewijzen
2022, 18 pp., publicatienummer 22/01

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens
2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Advies Werken zonder armoede
2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen
2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving
2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar
2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw
2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn
2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt
2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering
2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen
2021, 26 pp,, publicatienummer 21/02

Advies Reshoring
2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen
2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Verkenning Platformeconomie
2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO
2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen
2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief - Varianten en denkrichtingen
2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

Verkenning & advies Biomonitoring en sensoring - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal
2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

Colofon

Uitgave
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst
Commissie Arbeidsomstandigheden

Fotografie
Omslag: Shutterstock/skipper_sr

Vormgeving en druk
2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2023, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2023, Sociaal-Economische Raad