



Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen
Projectnummer: B3749

Zoetermeer, 17 augustus 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Research voor Beleid een eerste onderzoek in het kader van de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet uitgevoerd. Het eerste onderzoek betreft de reconstructie van de beleidstheorie van de wetwijziging Arbodienstverlening 2005 en de herziening Arbeidsomstandighedenwet 2007.

Dit onderzoek heeft naast het bestuderen van allerlei documenten ook bestaan uit het uitvoeren van een groot aantal diepte-interviews. Wij willen alle mensen die hebben meegewerkt aan een interview hartelijk bedanken daarvoor. Verder bedanken wij de leden van de klankbordgroep van het onderzoek voor hun bijdrage. De klankbordgroep bestond uit: Menno Fenger, Anja van Zoelen, Ton van Oostrum, Arjan van Sluijs en Hein Kroft. Dit onderzoek is uitgevoerd door Lot Coenen, Lennart de Ruig en ondergetekende. Erik Visser van MarketConcern Van Spaendonck werkte mee aan de uitvoering van interviews.

Mirjam Engelen
projectleider



Samenvatting

Dit rapport betreft het eerste deelonderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 2007 en de beleidsdoorlichting van het arbeidsomstandighedenbeleid. De evaluatie heeft ook betrekking op de wetswijziging Arbodienstverlening 2005.

Om een wet als de Arbeidsomstandighedenwet goed te kunnen evalueren is het van belang inzicht te krijgen in de achterliggende beleidstheorie. Het doel van dit rapport is dat inzicht te verschaffen. De beleidstheorie is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een wet tot de beoogde doelen leidt. Een reconstructie van de beleidstheorie vormt de basis voor het evaluatiekader dat het domein en de richting van de evaluatie bepaalt.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: welke uitgangspunten en veronderstellingen liggen ten grondslag aan het arbeidsomstandighedenbeleid in het algemeen en de wetswijzigingen die hebben geleid tot de huidige Arbeidsomstandighedenwet in het bijzonder?

Om deze reconstructie uit te kunnen voeren, hebben de onderzoekers in de maanden mei tot en met juli 2010 een groot aantal documenten bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met bij de wijzigingen betrokken personen en partijen.

In deze samenvatting wordt op hoofdlijnen een antwoord gegeven op de vragen die aan het begin van het onderzoek zijn gesteld. Het betrof de volgende vragen:

- 1 Wat vormde het probleem dat aanleiding was voor het beleid? Hoe keek men indertijd tegen dit probleem aan? Wat veroorzaakte het probleem? Is het probleem nog actueel?
- 2 Welke rol speelde de toenmalige beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van die wet in de voorbereiding van de wetswijzigingen?
- 3 Waarom zag de overheid het als haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet elders (decentraal, EU)? Hoe denkt men daar nu over?
- 4 Welke doelstellingen formuleerde de overheid in het algemeen om het probleem op te lossen?
- 5 Welke doelstellingen werden geformuleerd voor de wijziging Arbodienstverlening 2005?
- 6 Welke doelstellingen werden geformuleerd voor de herziening Arbowet 2007?
- 7 Vooralsnog lijkt het hoofddoel van de nieuwe wet de realisatie van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds te zijn. Hoe werd de bijdrage daarvan aan de oplossing van het probleem berekend? En waarom werd juist voor deze verdeling gekozen?
- 8 Welke instrumenten zijn gekozen en ingezet, en wat waren de verwachte effecten daarvan?
- 9 Volgens welke mechanismen en causaliteiten werd verwacht dat de ingezette veranderingen inderdaad zouden leiden tot de realisatie van de beleidsdoelen?

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze onderzoeksvragen op basis van de informatie die in het tweede en derde hoofdstuk van dit rapport in uitgebreide vorm is beschreven.

Probleemdefinitie

De beschrijvingen in het tweede en derde hoofdstuk van dit rapport laten zien dat aan beide wijzigingen dezelfde probleemdefinitie ten grondslag ligt. Deze probleemdefinitie sluit heel nauw op de probleemdefinitie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

In de adviesaanvraag Evaluatie Arbowet aan de SER is bijvoorbeeld te lezen: "De resultaten van de evaluatie Arbowet 1998 brengen het kabinet tot de conclusie dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbowet 1998 (verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers: ruimte voor maatwerk) nog steeds gelden, maar dat de werking onvoldoende is." Met andere woorden, het verbeteren van de effectiviteit van de regeling Arbodienstverlening en de Arbeidsomstandighedenwet was volgens de overheid mogelijk. De doelstellingen van de bestaande wet waren goed, alleen de werking was onvoldoende.

De probleemanalyse van de overheid luidde dat werkgevers en werknemers sterker en concreter hun verantwoordelijkheid moesten invullen. Dit zou leiden tot een effectiever arbeidsomstandighedenbeleid. Immers, werkgevers en werknemers weten als geen ander welke risico's binnen een onderneming spelen en zijn in staat om met maatwerk meer te maken van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Het toenmalig stelsel van arbodienstverlening werd beschouwd als onvoldoende toegesneden op de vraag van werkgevers, en als rigide en kostbaar. Door het introduceren van marktwerking zou hierin verandering moeten komen.

Een laatste oorzaak van het probleem was volgens de overheid de regeldruk. Het verminderen van de regeldruk leidt volgens de overheid tot betere arbeidsomstandigheden omdat een te hoge regeldruk inactiveert. Het was dus van belang de overbodige regels uit de arboregelgeving te schrappen.

Verantwoordelijkheid overheid

Gegeven deze probleemdefinitie is het de vraag waarom het de verantwoordelijkheid van de centrale overheid is dit probleem op te lossen. Een eerste antwoord daarop is de al uit de 19^e eeuw stammende, maar ook nu nog door werkgevers en werknemers onderschreven gedachte¹ dat er zonder de betrokkenheid van de overheid geen goede arbeidsomstandigheden zouden zijn. Het volledig aan werkgevers en werknemers overlaten van de zorg voor goede arbeidsomstandigheden zal leiden tot een te laag beschermingsniveau van werknemers.

Van meer recente datum is de op de centrale overheid rustende verplichting om de EU-regels rondom arbeidsomstandigheden op te nemen in nationale regelgeving. Tenslotte was het aan de overheid als wetgever om de bestaande regels rondom de arbodienstverlening te liberaliseren en daarmee de als hoog ervaren kosten te matigen.

Doelstellingen Arbodienstverlening en Arbeidsomstandighedenwet

De doelstellingen van de wijziging Arbodienstverlening 2005 zijn tweeledig. Enerzijds moest de overheid voldoen aan de niet correct gebleken implementatie van de Europese Kader-

¹ Tijdens de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek.

richtlijn¹. De eerste doelstelling van de wijziging was dus voldoen aan hetgeen er in Europees verband is afgesproken. Anderzijds was het doel te komen tot een toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod van arbodiensten en tot een daling van de aan die diensten verbonden kosten. Het middel hiervoor was meer marktwerking op het gebied van arbodienstverlening.

De belangrijkste doelstelling van de Arbeidsomstandighedenwet 2007 is het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid. De doelen van de wet van 1998 bleven in grote lijnen hetzelfde, alleen de overheid wilde zich een andere sturingsrol aanmeten en zich meer richten op een versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers.

Daarbij kwam de wens en de doelstelling om de regeldruk voor het bedrijfsleven terug te dringen en de administratieve lasten te verminderen.

Bijdrage wet aan oplossing probleem

Het hoofddoel van de wet was een effectiever arbeidsomstandighedenbeleid in de bedrijven door de realisatie van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds. De overheid omschrijft met behulp van doelvoorschriften het te bereiken beschermingsniveau van werknemers en sociale partners bepalen samen op welke wijze zij aan deze doelvoorschriften willen voldoen. De bijdrage hiervan aan de oplossing van het probleem werd beredeneerd in termen van de drie al eerder genoemde elementen:

- meer maatwerk mogelijk voor werkgevers en werknemers voor het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de arbodienstverlening.
- minder regeldruk voor werkgevers waardoor er meer ruimte is voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid.
- minder administratieve lasten.

De staatssecretaris omschreef de bijdrage van de wet aan het oplossen van het probleem tijdens de kamerbehandeling van de Arbeidsomstandighedenwet 2007 als volgt²:

‘De doelstelling is om te komen tot een effectiever arbeidsomstandighedenbeleid waarbij wij uitgaan van meer draagvlak in de onderneming. Dat brengt een verbetering van de gezondheid en de veiligheid op de werkvloer met zich mee. Wij hebben geleerd dat regels de veiligheid niet garanderen. Ik ben van mening dat wanneer werkgevers en werknemers zelf, voor hun eigen situatie, de regelgeving formuleren, deze precies zal zijn afgestemd op het bedrijf. Het zal maatwerk zijn en daardoor zal het draagvlak groter zijn. Ziekte en ongevallen zullen worden voorkomen. Door preventie wordt het ziekteverzuim teruggedrongen en de arbeidsongeschiktheid tegengegaan.’

¹ Nederland voldeed niet aan de verplichtingen van artikel 7, lid 3 van de kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk, door niet voor te schrijven dat een werkgever voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in zijn bedrijf pas een beroep kan doen op externe deskundigen, indien de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn, zie verder paragraaf 2.2.3.

² Uit: Handelingen Tweede Kamer, 21-9-2006, blz. 129.

Instrumenten en verwachte effecten

Een belangrijk instrument in het nieuwe beleid¹ vormt de zogenaamde arbocatalogus. In de catalogus konden werkgevers en werknemers vastleggen met welke middelen en via welke manieren zij aan de publieke doelvoorschriften wilden voldoen².

Daarnaast werd vorm gegeven aan een flankerend beleid dat bestond uit subsidie voor het gereed komen van een arbocatalogus, voorlichting aan bedrijven en de vernieuwde website www.arboportaal.nl. Het accent in de voorlichting lag op de grotere eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers op het terrein van arbeidsomstandigheden, en de betekenis daarvan voor de praktijk. Onderdelen van de communicatie waren een landelijke voorlichtingscampagne, een website, bijeenkomsten met sociale partners, presentaties over de herziene arbowetgeving, een media-campagne, brochures en de al genoemde website [arboportaal.nl](http://www.arboportaal.nl). In de documenten (tot en met de behandeling van de wet in de Eerste Kamer) is er – behalve in de memorie van toelichting bij de wet - weinig aandacht voor het flankerend beleid³.

Realisatie beleidsdoelen

In het onderstaande kader is kort weergegeven volgens welke causaliteiten werd verwacht dat de ingezette veranderingen zouden leiden tot het behalen van de beleidsdoelen. In de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport is aan de hand van soortgelijke, uitgebreidere, schema's weergegeven wat de beleidstheorie voor respectievelijk de regeling Arbodienstverlening en de wijziging Arbeidsomstandighedenwet waren.

Normatief argument:

- De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.

Causale argumenten:

- Wanneer werkgever en werknemers een actieve rol vervullen bij het realiseren van goede arbeidsomstandigheden leidt dit tot meer bewustwording van risico's en het belang van veilig werken bij werkgever en werknemers.
- Werkgever en werknemers zijn als geen ander op de hoogte van de risico's binnen de onderneming en zijn daardoor in staat om op maat gesneden arbeidsomstandighedenbeleid te ontwikkelen.
- Hoge regeldruk roept weerstand op en inactiveert. Vermindering van de regeldruk zal de arbeidsomstandigheden dus ten goede komen

Finale argumenten:

- Wanneer werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid krijgen resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.
- Wanneer de administratieve lasten verminderd worden resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.

¹ Niet als zodanig benoemd in de Arbeidsomstandighedenwet 2007, maar wel in de memorie van toelichting bij de wet.

² Het tweede deelonderzoek dat wordt uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet is een onderzoek naar de arbocatalogi.

³ Een derde deelonderzoek in het kader van de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet wordt uitgevoerd naar het flankerend beleid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Beleidstheorie	11
1.2 Analyse kader voor het onderzoek	11
1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	12
1.4 Onderzoeksaanpak	13
1.5 Opbouw van het rapport	14
2 Arbodienstverlening	15
2.1 Geschiedenis van de regeling Arbodienstverlening	15
2.2 Probleemanalyse	16
2.2.1 Organisatorische vormgeving arbodienstverlening	16
2.2.2 De Risico inventarisatie en evaluatie	17
2.2.3 Het Europees Arrest: prioriteit bij interne arbodienstverlening	18
2.3 Het voorstel van het kabinet 'Arbodienstverlening'	18
2.3.1 Organisatorische vormgeving arbodienstverlening	19
2.3.2 Deskundige ondersteuning bij de ri&e	20
2.3.3 Europees arrest	22
2.4 Het SER advies 'Arbodienstverlening'	23
2.5 Reactie op het SER advies 'Arbodienstverlening'	27
2.6 De Raad van State en de Staten-Generaal	28
2.7 Informatie uit de interviews	30
2.7.1 Probleemanalyse wijziging Arbodienstverlening	31
2.7.2 Wetsvoorstel wijziging Arbodienstverlening	31
2.8 Reconstructie van de beleidstheorie	32
3 Wijziging Arbeidsomstandighedenwet	35
3.1 Arbeidsomstandighedenwet 1998	35
3.2 Probleemanalyse	36
3.3 De adviesaanvraag 'Evaluatie Arbowet'	36
3.3.1 Stimuleren eigen verantwoordelijkheid	37
3.3.2 Andere sturingsrol overheid	38
3.3.3 Verminderen van administratieve lasten	38
3.3.4 Voorzieningen voor zelfwerkzaamheid	39
3.4 Het SER advies 'Evaluatie Arbowet'	40
3.4.1 Alternatief voorstel van de SER: scheiding publiek en privaat domein	40
3.5 Reactie op het SER advies 'Evaluatie Arbowet'	44
3.6 De Raad van State en de Staten-Generaal	44
3.7 Informatie uit de interviews	47
3.7.1 Probleemanalyse wijziging Arbeidsomstandighedenwet	47
3.7.2 SER advies wijziging Arbeidsomstandighedenwet	47
3.7.3 Wetswijziging Arbeidsomstandighedenwet	48
3.8 Reconstructie beleidstheorie Arbowet	48
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen	51

1 Inleiding

1.1 Beleidstheorie

Aan elke wet ligt een beleidstheorie ten grondslag. Dit is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een wet tot de beoogde doelen leidt.¹ De beleidstheorie wordt ook wel omschreven als 'al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen'². Om een wet zoals de Arbeidsomstandighedenwet goed te kunnen evalueren is het van belang inzicht te verkrijgen in de beleidstheorie. De reconstructie vormt de basis voor het evaluatiekader dat het domein en de richting van de evaluatie zal bepalen.

1.2 Analyse kader voor het onderzoek

Voor een systematische en inzichtgevende reconstructie van de beleidstheorie maakt Research voor Beleid gebruik van de werkwijze die door Hoogerwerf is ontwikkeld³. Hoogerwerf maakt onderscheid tussen drie soorten argumenten: normatieve, causale en finale⁴.

De normatieve argumenten vormen de ideologische basis van een wet. Het is de norm die de wetgever met een wet wil bereiken en daarmee vaak ook het doel. Normatieve argumenten verwijzen naar de normen die de wetgever hanteert om een situatie als (on)wenselijk te beschouwen. De politieke of ideologische norm die aan de Arbowet ten grondslag ligt is het beschermen van de gezondheid en veiligheid van werknemers.

De causale en finale argumenten hebben betrekking op de wijze waarop de wetgever de beoogde norm (of het doel van een wet) wil bereiken. De causale argumenten zijn algemene veronderstellingen van de wetgever over de relatie tussen oorzaken en gevolgen op het beleidsterrein. Deze zijn ontleend aan een algemene handelingstheorie over gedrag van individuen en organisaties en aan wetenschappelijk onderzoek en beschrijven hoe de werkelijkheid volgens de wetgever in elkaar steekt⁵. Er zijn drie typen causale argumenten te onderscheiden: (1) de veronderstelde oorzaken van het beleidsprobleem, (2) de verwachte effecten van het beleid op de oorzaken van het beleidsprobleem, en (3) de verwachte effecten van het beleid op het beleidsprobleem zelf⁶.

¹ Nelen, J.M., Gelet op de wet, de evaluatie van strafwetgeving onder de loep, 2000.

² Van de Graaf, H. & R. Hoppe, Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde, 1992.

³ Leeuw, F.L., (1998). 'Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In: Hoogerwerf, A., Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap.

⁴ Leeuw, F.L., Overheid en bevolkingsgroei; een evaluatie van beleidstheorieën, 1984.

⁵ Van de Graaf, H., 'Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën.' Beleid en Maatschappij, nr. 15, p. 7-19, 1988.

⁶ Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op vooronderstellingen: De beleidstheorie. Acta Politica, 19, 493-531.

In het geval van de Arbeidsomstandighedenwet is een causaal argument: indien het aantal aanbieders van arbodienstverlening stijgt, zullen de kwaliteit en de variëteit van het aanbod van preventieve activiteiten en de ziekteverzuimbegeleiding toenemen.

De finale argumenten vormen het hart van de beleidstheorie en hebben betrekking op de relatie tussen doel en middel. Primaire doelstelling van beleid is de vermindering van maatschappelijke problemen waarop het beleid is gericht. Het beleid wordt dan gehanteerd als middel, als instrument, om bepaalde doelstellingen te bewerkstelligen. In de finale argumenten komt de inhoud van de normatieve en causale argumenten samen¹. De normatieve argumenten bepalen welk doel men beoogt na te streven. De causale argumenten vormen de onderbouwing van de keuze voor de inzet van een bepaald middel. De onderbouwing van beleid is geslaagd wanneer de vertaalslag van causale theorie (toename van het aantal aanbieders resulteert in een kwalitatief hoogwaardig en gevarieerd aanbod) naar finale (beleids)theorie (door het schrappen van de 'in hoofdzaak bepaling' ontstaat een kwalitatief hoogwaardig en gevarieerd aanbod) met succes is uitgevoerd.

1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Onderwerp van het huidige onderzoek zijn de wetswijziging Arbodienstverlening in 2005 en de herziening Arbeidsomstandighedenwet 2007. Dit onderzoek heeft als doel:

Het verkrijgen van inzicht in de aan het arbeidsomstandighedenbeleid (zoals dat vorm kreeg met de wet en de wijzigingen daarin) ten grondslag liggende 'beleidstheorie'

De centrale probleemstelling van het onderzoek is als volgt te formuleren:

Welke uitgangspunten en veronderstellingen liggen ten grondslag aan het arbeidsomstandighedenbeleid in het algemeen en de wetswijzigingen die hebben geleid tot de huidige Arbeidsomstandighedenwet in het bijzonder?

We onderscheiden hierbij een aantal concrete onderzoeksvragen. Deze zijn hieronder beschreven.

Onderzoeksvragen

- 1 Wat vormde het probleem dat aanleiding was voor het beleid? Hoe keek men indertijd tegen dit probleem aan? Wat veroorzaakte het probleem? Is het probleem nog actueel?
- 2 Welke rol speelde de toenmalige beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van die wet in de voorbereiding van de wetswijzigingen?
- 3 Waarom zag de overheid het als haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet elders (decentraal, EU)? Hoe denkt men daar nu over?
- 4 Welke doelstellingen formuleerde de overheid in het algemeen om het probleem op te lossen?

¹ Van de Graaf, H. & R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*, 1992.

- 5 Welke doelstellingen werden geformuleerd voor de wijziging Arbodienstverlening 2005?
- 6 Welke doelstellingen werden geformuleerd voor de herziening Arbowet 2007?
- 7 Vooralnog lijkt het hoofddoel van de nieuwe wet de realisatie van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds te zijn. Hoe werd de bijdrage daarvan aan de oplossing van het probleem berekend? En waarom werd juist voor deze verdeling gekozen?
- 8 Welke instrumenten zijn gekozen en ingezet, en wat waren de verwachte effecten daarvan?
- 9 Volgens welke mechanismen en causaliteiten werd verwacht dat de ingezette veranderingen inderdaad zouden leiden tot de realisatie van de beleidsdoelen?

1.4 Onderzoeksaanpak

Door middel van een documentenstudie en deskresearch reconstrueerde het onderzoeksteam de beleidstheorie op papier.

Gestart is met een brede inventarisatie van relevante bronnen. De basis voor deze inventarisatie is gevormd door de volgende documenten:

- Wetsteksten, memories van toelichting, kamerbehandeling van de Arbowet etc.
- Evaluatie Arbowet 1998 uit 2004.
- SER-advies Evaluatie Arbowet uit 2005.
- SER-advies Arbodienstverlening uit 2004.
- Wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998 i.v.m. gewijzigde organisatie Arbodienstverlening (2005).
- Wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998 (2006).
- Stukken in verband met Europese uitspraken inzake arbodienstverlening.
- Stukken over flankerend beleid (arbocatalogi en voorlichting) en over de gewijzigde handhaving.

Deze lijst met documenten is aangevuld via databanken (Parlando ten behoeve van kamerstukken) en bibliotheken (Nederlandse Centrale Catalogus), via de sneeuwbalmethode¹ en directe benadering van (websites van) betrokkenen (SER, VNO-NCW, FNV, CNV, MHP, Boa-Borea et cetera) tot een compleet overzicht van belangrijke beleidsdocumenten en onderzoeks- en adviesrapporten.

Gesprekken

De tweede fase bestond uit persoonlijke, semi-gestructureerde interviews met ruim vijftig mensen en partijen die direct betrokken waren bij de wijzigingen. Het gaat om de toenmalige staatssecretaris Van Hoof, beleidsmedewerkers van het Ministerie van SZW (van de beleidsafdeling, de Arbeidsinspectie en de juridische afdeling), de sociale partners (VNO-NCW, MKB, FNV, CNV en MHP), leden van de SER-commissie, beroepsverenigingen (BOA, NVvA, NVAB), een drietal brancheverenigingen en een wetenschapper. In de ordening van de interviews zijn de gesprekken kruislings door elkaar uitgevoerd. Dat wil zeggen

¹ Zoeken op basis van citaten of verwijzingen naar andere bronnen die weer leiden tot andere documenten, enzovoort.

dat we niet eerst de medewerkers van het ministerie hebben gesproken alvorens gesproken is met de stakeholders, maar ('typen') respondenten in min of meer willekeurige volgorde hebben gesproken.

Resultaten uit eerdere interviews zijn gebruikt als input voor volgende interviews en zo zijn stakeholders en betrokkenen op het ministerie gevraagd te reageren op elkaars uitspraken en op de resultaten van de reconstructie van de beleidstheorie op papier. In feite hanteren de onderzoekers hierbij een cyclisch-iteratieve methode waarbij er meerdere onderzoeksloops plaatsvinden.¹ Deze methode heeft het grote voordeel dat de in de loop van het proces opgebouwde kennis en informatie steeds dieper is bevraagd en aangevuld. Een lijst van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Elk gesprek duurde 1 à 1,5 uur en vond plaats ten kantore van de respondent. Na elk gesprek is een verslag gemaakt dat geaccordeerd is door de respondent.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport telt, naast een samenvatting, drie hoofdstukken. De samenvatting is vooraan in het rapport te vinden. In deze samenvatting is een antwoord op de onderzoeksvragen gegeven en de beleidstheorie op hoofdlijnen. De kern van dit rapport zijn de inhoudelijke hoofdstukken 2 en 3 die respectievelijk de wijziging Arbodienstverlening 2005 en de herziening Arbeidsomstandighedenwet 2007 behandelen.

In hoofdstuk 2 bespreken we de ontwikkeling van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wijziging Arbodienstverlening op chronologische volgorde. Na een korte beschrijving van de geschiedenis van de regeling Arbodienstverlening (§ 2.1) starten we de reconstructie van de beleidstheorie met het beschrijven van de probleemanalyse die men destijds heeft gemaakt (§ 2.2). Vervolgens bespreken we achtereenvolgens de adviesaanvraag aan de SER (§2.3), het SER advies (§ 2.4), de reactie van het kabinet op het SER advies (§ 2.5) en de reactie van de Raad van State en de Staten Generaal op het voorstel van het kabinet (§ 2.6). Elke paragraaf start met een samenvatten van de verschillende relevante documenten. Aan het eind van iedere paragraaf geven we in een kader weer welke normatieve, causale en finale argumenten in de betreffende paragraaf naar voren zijn gekomen. Voordat we in de laatste paragraaf van het hoofdstuk de argumentenstructuur van de wijziging op een rij zetten, beschrijven we in een aparte paragraaf de informatie uit de interviews.

Het derde hoofdstuk behandelt op dezelfde wijze de wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998 (2007). Elke paragraaf start ook hier met de betreffende informatie uit de documenten. Aan het eind van de paragraaf is een kader weergegeven met de normatieve, causale en/of finale argumenten die in de betreffende paragraaf aan de orde zijn geweest. In de een na laatste paragraaf is de informatie uit de interviews weergegeven. Tot slot sluiten we af met de beleidsreconstructie: de argumentenstructuur is op een rij gezet.

¹ Baarda, de Goede en Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Noordhoff Uitgevers 2005.

2 Arbodienstverlening

2.1 Geschiedenis van de regeling Arbodienstverlening

Ter introductie beschrijven we in deze paragraaf eerst de regeling Arbodienstverlening zoals die er uitzag voor de wijziging in 2005.

Verplichte inschakeling van deskundige ondersteuning door arbodiensten

Vanaf 1994 verplichtte de Arbeidsomstandighedenwet werkgevers om zich bij hun arbeidsomstandigheden en verzuimbeleid te laten ondersteunen door een gecertificeerde arbodienst voor ten minste de volgende vijf taken¹:

1. de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) en een bijbehorend plan van aanpak;
2. de begeleiding van zieke werknemers;
3. het vrijwillige periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO);
4. het arbeidsomstandighedenspreekuur;
5. een aanstellingskeuring (als het noodzakelijk is voor de functie).

De verplichting tot ondersteuning door een arbodienst bij de *ri&e* en het *PAGO* vloeide voort uit de Europese Kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk². De nationale wetgever diende het niveau van deskundigheid van de ondersteuning te bepalen. Tot 2005 moesten werkgevers, die per week niet meer dan 40 uur betaalde arbeid lieten verrichten, wel een *ri&e* opstellen maar werden zij vrijgesteld van de verplichting zich daarbij te laten bijstaan door een arbodienst.

De tot 2005 geldende verplichte ondersteuning door een arbodienst bij de begeleiding van zieke werknemers, het arbeidsomstandighedenspreekuur en een aanstellingskeuring werden opgelegd door de nationale wetgever. De nationale wetgever bepaalde ook het niveau van deskundigheid van de ondersteuning.

De verplichte ondersteuning door een arbodienst bij *verzuimbegeleiding* werd ingevoerd in 1994, bij de gedeeltelijke invoering van de loondoorbetalingsplicht van werkgevers bij ziekteverzuim. Achtergrond hiervan was de wenselijkheid van advisering over ziekteverzuim van een werknemer door een onafhankelijke medisch deskundige ter bescherming van zowel werknemer als werkgever³.

Het *spreekuur* moest de werknemer individueel toegang geven tot deskundig advies over arbeid en gezondheid.

Het opnemen van de *aanstellingskeuring* moest de naleving van de regels voor keuring verzekeren.

¹ Adviesaanvraag «Arbodienstverlening: aansturen op vraag», d.d. 4 april 2003; in afschrift aan de Tweede Kamer bij brief van 4 april 2003, SZW 0326932.

² Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (Pb EG L 183).

³ Met de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter (WVP, 2002) is de wijze waarop de werkgever de arbodienst moet betrekken bij de verzuimbegeleiding nader uitgewerkt in de arbeidsongeschiktheidswet- en regelgeving.

De verplichting tot inschakeling van deskundige ondersteuning door arbodiensten liet de mogelijkheid open dat werkgevers hiervoor een beroep deden op meer dan één dienst. De aard van een onderwerp als verzuimbegeleiding impliceerde dat de werkgever een contract met een zekere duur af moest sluiten.

Certificering arbodiensten

Om voor certificering in aanmerking te komen, moesten arbodiensten een dienstenpakket leveren dat alle vijf hierboven vermelde taken omvat. Aan arbodiensten werd bovendien de eis gesteld dat zij kennis hebben van alle vier kerndisciplines binnen de arbodienstverlening en professionals (op het hoogste niveau) in huis hebben: de bedrijfsarts, de arbeidshygiënist, de veiligheidskundige en de arbeid- en organisatiedeskundige. arbodiensten konden een (zelfstandig) onderdeel van de eigen organisatie van de werkgever zijn (interne dienst, die alleen de eigen organisatie bedient) of op de open markt opereren (externe dienst).

Voor de tot 2005 geldende eis, dat een arbodienst een volledig pakket moest kunnen aanbieden (geen deelcertificaten), is gekozen omdat men verwachtte op die manier een hoog niveau van deskundigheid te kunnen bieden, werkgevers op die manier eenvoudig aan hun verplichtingen zouden kunnen voldoen en de koppeling tussen preventie en verzuimbegeleiding werd bestendig.

Hoewel op Europees niveau multidisciplinaire diensten werden aanbevolen, schreef de richtlijn dat niet voor. Nederland verhief die aanbeveling tot wet.

2.2 Probleemanalyse

Op 4 april 2003 vroeg de toenmalig staatssecretaris Rutte advies aan de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor Werk en Inkomen over alternatieven voor de op dat moment geldende regeling Arbodienstverlening¹. Hij gaf aan dat beleidsaanpassingen op de volgende thema's gewenst waren:

- Organisatorische vormgeving arbodienstverlening (§2.2.1)
- De Risico inventarisatie en evaluatie (§2.2.2)
- Het Europees Arrest: prioriteit bij interne arbodienstverlening (§2.2.3)

In de rest van deze paragraaf beschrijven we aan de hand van deze thema's welke problemen door de staatssecretaris werden gesignaleerd.

2.2.1 Organisatorische vormgeving arbodienstverlening

De meeste argumenten die het kabinet noemde hadden betrekking op de wettelijke aansluitingsplicht:

Het kabinet meende *ten eerste* dat de verplichte inschakeling van een arbodienst door een deel van de werkgevers, met name bij middelgrote en kleine bedrijven, niet van harte ging.

¹ Adviesaanvraag «Arbodienstverlening: aansturen op vraag», d.d. 4 april 2003; in afschrift aan de Tweede Kamer bij brief van 4 april 2003, SZW 0326932.

Veelgehoorde kritiek betrof de ontoereikende kennis over (branche)specifieke productieprocessen in relatie tot arbeidsomstandigheden en werksoorten.

Een *tweede* reden voor beleidsaanpassing betrof de uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid voor re-integratie (de Wet SUWI). Vanaf 2003 bleef de werkgever, zolang er een dienstverband is, verantwoordelijk voor de re-integratie ook indien er in het eigen bedrijf geen mogelijkheden voor re-integratie meer zijn. Volgens het kabinet paste hierbij ook een vergroting van de vrijheid om deskundige bijstand te organiseren.

Een derde reden was volgens het kabinet, dat de markt voor arbodienstverlening tamelijk gesloten was¹.

Normatieve argumenten:

- Arbodiensten dienen (kleine) werkgevers beter te voorzien van adviezen voor ziekteverzuimbegeleiding en preventie.
- Werkgevers krijgen gezien hun verantwoordelijkheden weinig vrijheid de deskundige bijstand zelf te organiseren.

Causaal argument:

- Arbodiensten beschikken niet over voldoende kennis van branche specifieke productieprocessen in relatie tot arbeidsomstandigheden en werksoorten om adequate adviezen te kunnen geven.

Finaal argument:

- De markt voor arbodienstverlening is tamelijk gesloten; een open markt werkt beter.

2.2.2 De Risico-inventarisatie en evaluatie

Een afzonderlijke aanleiding tot de wijziging betrof de deskundige ondersteuning bij risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) in kleine bedrijven. Bij kleinere bedrijven bleef het toe-passen van de ri&e-verplichting problematisch. Het achterblijven van de kleine bedrijven bij het uitvoeren van de ri&e-verplichting en de weerstand van de werkgevers hiertegen werd in belangrijke mate veroorzaakt door de hoge kosten die de arbodienst in rekening bracht omdat de arbodienst moest zorgen voor betrokkenheid van alle vier de kerndisciplines.

Normatief argument:

- Ook kleine bedrijven dienen over een ri&e te beschikken.

Causaal argument:

- De hoge kostprijs van de ri&e drukt het aantal ri&e's dat wordt opgesteld.

¹ De SER schreef hierover in haar advies (dat verder behandeld wordt in paragraaf 2.4) dat de markt voor arbodienstverlening minder gesloten was dan het kabinet dacht. Overzichten van de Stichting Beheer Certificaten uit 2002 en 2003 lieten zien dat er wel nieuwe toetreders waren op de markt van arbodienstverleners.

2.2.3 Het Europees Arrest: prioriteit bij interne arbodienstverlening

Ten tijde van de adviesaanvraag wist de toenmalige staatssecretaris al dat er mogelijk een arrest van het Europese Hof zou komen dat tot aanvullende wijzigingen zou kunnen leiden. De uitspraak was er op het moment van de adviesaanvraag nog niet. Het arrest kwam op 22 mei 2003¹. Daarop zond de staatssecretaris in juli 2003 een brief naar de SER met daarin het verzoek het arrest van het Europese Hof mee te nemen in de advisering². De uitspraak luidde dat Nederland niet voldeed aan de verplichtingen van artikel 7, lid 3 van de Kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk door niet voor te schrijven dat een werkgever voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in zijn bedrijf pas een beroep kan doen op externe deskundigen, indien de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn.

De Nederlandse arbowetgeving liet werkgevers de vrije keuze tussen een interne en een externe arbodienst; er was derhalve geen rangorde aangegeven. Volgens het arrest van het Hof van Justitie verlangde de Kaderrichtlijn echter dat voor het preventiebeleid primair interne arbodeskundigheid wordt ingeschakeld. Alleen indien dit niet mogelijk is, moet een beroep worden gedaan op externe deskundigheid.

In de nadere overwegingen over de vormgeving van de verwerking van de uitspraak van het Europese Hof kwam het kabinet tot de conclusie dat het Nederlandse arbeidsomstandighedenbeleid aan effect kon winnen wanneer de prikkel tot het opnemen van bedrijfsinterne verantwoordelijkheid vergroot werd.

Normatieve argumenten:

- Nederland moet voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn.
- Voor het preventiebeleid moet primair interne arbodeskundigheid worden ingeschakeld.

Causaal argument:

- Door rangorde aan te brengen in de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken wordt de bedrijfsinterne betrokkenheid en verantwoordelijkheid vergroot.

Finaal argument:

- De prikkel tot het opnemen van beleidsinterne verantwoordelijkheid kan leiden tot een groter effect van het arbeidsomstandighedenbeleid.

2.3 Het voorstel van het kabinet 'Arbodienstverlening'

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat het kabinet aanpassing van de regeling Arbodienstverlening op de volgende punten wenselijk achtte:

- De organisatorische vormgeving van de arbodienstverlening.
- De deskundige ondersteuning bij de ri&e.
- Prioriteit leggen bij interne arbodienstverlening (conform arrest Europese Hof).

In deze paragraaf bespreken we puntsgewijs de wijzigingen die het kabinet overwoog ten tijde van het schrijven van de adviesaanvraag aan de SER.

¹ Arrest van 22 mei 2003, Commissie tegen Nederland in zaak C-441/01.

² Brief d.d. 15 juli 2003 aan de SER, in afschrift aan de Tweede Kamer, AVB/VDB/0357069.

2.3.1 Organisatorische vormgeving arbodienstverlening

In haar adviesaanvraag van 4 april 2003 deed het kabinet twee verschillende voorstellen om te komen tot meer marktwerking op het terrein van arbodienstverlening: invoering van deelcertificering en vrije beroepsuitoefening.

Invoeren van deelcertificering

Door naast het geïntegreerde certificaat voor arbodienstverlening de mogelijkheid te scheppen van deelcertificaten, zouden nieuwe toetreders niet (meteen) in staat hoeven te zijn het hele pakket diensten te leveren.

Een aandachtspunt was dat de gewenste koppeling tussen risicopreventie en verzuimbegeleiding door de invoering van deelcertificaten minder vanzelfsprekend wordt dan bij geïntegreerde dienstverlening door één aanbieder. Koppeling tussen risicopreventie en verzuimbegeleiding was volgens het kabinet om twee redenen gewenst:

- De koppeling geeft de mogelijkheid de kennis van de arbeidsomstandigheden te gebruiken bij het beoordelen en adviseren over een verzuimgeval.
- De koppeling voorkomt dat bij bedrijven het directe belang van verzuimbegeleiding gaat prevaleren boven dat van risicopreventie waarvan de voordelen zoals gezondheidswinst voor werknemers pas op termijn zichtbaar worden.

Het kabinet stelde, gezien de mogelijke invoering van deelcertificaten, voor de bepaling in het Arbobesluit te schrappen dat externe arbodiensten zich *in hoofdzaak* bezig moeten houden met arbodienstverlening. Dit was noodzakelijk om re-integratiebedrijven en verzekeraars in staat te stellen met gecombineerde dienstverlening de markt te betreden en bestaande arbodiensten in staat te stellen hun dienstenpakket te verbreden. Naar verwachting van het kabinet zou dit de gewenste kwalitatieve concurrentie op de markt van arbodienstverlening doen toenemen.

Vrije beroepsuitoefening

Een alternatief voorstel dat het kabinet deed in haar adviesaanvraag aan de SER is het laten vervallen van de organisatie-eisen aan arbodienstverleners en slechts deskundigheidseisen te stellen. De wet zou in dat geval voor elke taak waarbij een werkgever zich op dat moment moest laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst, voorschrijven door welke deskundigen hij zich moest laten bijstaan.

Dit voorstel impliceerde de grootst mogelijke flexibiliteit voor aanbieders en afnemers. Daar stond echter ook een groot bezwaar tegenover. Wanneer het bepalen van omvang en niveau van de noodzakelijke dienstverlening en de samenwerking met de andere arbobedisciplines zou geschieden onder verantwoordelijkheid van de individuele beroepsbeoefenaars, bestond er een gerede kans dat dit zou leiden tot zeer uiteenlopende praktijken. Dit zou op een zeker moment weer kunnen leiden tot de noodzaak van zeer gedetailleerde regelgeving over omvang en niveau van de vereiste dienstverlening naar bedrijfsgrootte en risicoklasse.

Samenvattend, het kabinet was van oordeel dat het voor de verdere ontwikkeling van de arbodienstverlening van belang was dat de mogelijkheden voor vraagsturing werden vergroot. De invoering van de mogelijkheid van deelcertificaten voor arbodienstverlening, in combinatie met het schrappen van de 'in hoofdzaakbepaling' was volgens het kabinet een noodzakelijke stap. Aan de optie de organisatie-eisen aan arbodienstverleners te laten vervallen en slechts deskundigheidseisen te stellen achtte het kabinet meer nadelen dan voordelen verbonden.

Normatief argument:

- Arbodiensten dienen (kleine) werkgevers beter te voorzien van adviezen voor ziekteverzuimbegeleiding en preventie.

Causaal argument:

- Er zijn te weinig aanbieders op de markt voor arbodienstverlening.

Finale argumenten:

- Deelcertificering leidt tot meer marktwerking
- Het stellen van deskundigheidseisen in plaats van organisatie-eisen leidt tot meer marktwerking
- Meer marktwerking op het gebied van arbodienstverlening leidt tot een toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod.

2.3.2 Deskundige ondersteuning bij de ri&e

In haar adviesaanvraag aan de SER constateerde het kabinet tevens dat de toepassing van de ri&e in de kleinste bedrijven achter bleef. De vereiste deskundige ondersteuning werd door de kleinere werkgever ervaren als relatief duur en de kleinere werkgevers zagen de meerwaarde van het deskundige vreemde oog niet. Kostenverhogende factoren waren:

- De vrijwel absolute eis van bedrijfsbezoek bij het toetsen van elke ri&e en
- De betrokkenheid van alle kerndeskundigen in persoon van de arbodienst.

De toen geldende regelgeving stelde werkgevers die ten hoogste 40 uur arbeid lieten verrichten, vrij van de verplichting hun ri&e door een arbodienst te laten toetsen. Bij deze werkgevers is deskundigheid bevorderd doordat ze gebruik maken van een model ri&e. Omdat deskundigheid bij de ri&e van belang en EU-verplicht is, stelde het kabinet naar analogie daarvan, met enkele denkrichtingen vereenvoudiging voor wat betreft de ri&e voor de volgende werkgevers:

- In sectoren met hoge arbeidsrisico's met meer dan 40 en ten hoogste 200 uur arbeid per week.
- In overige sectoren met meer dan 40 en ten hoogste 400 uur arbeid per week.

Het kabinet onderscheidde drie mogelijke denkrichtingen bij het brengen van verlichting ten opzichte van de hierboven geschetste situatie:

Verlichten van de ri&e-toets

De eerste mogelijkheid was het verlichten van de ri&e-toets door het laten vervallen van de eis van bedrijfsbezoek bij het toetsen van elke afzonderlijke ri&e en door het introduceren van de mogelijkheid tot het inschakelen van middelbaar veiligheidskundige in dienst en onder verantwoordelijkheid van de arbodienst. Nadeel van deze maatregel zou zijn dat een minder zware toets door de arbodienst de indruk in stand zou houden bij veel werkgevers dat de overheid hen dwingt tot betalen voor in hun ogen weinig of geen meerwaarde.

CAO-ri&e

De tweede mogelijkheid was om in de arboregelgeving te bepalen dat CAO-partijen bevoegd zijn een regeling over de ri&e-toets voor kleine bedrijven overeen te komen (driekwartdwingend recht). Groot voordeel hiervan zou zijn dat de preventieve arboaanpak verbonden kan worden aan de branche expertise van sociale partners. De toets op de ri&e door de arbodienst voor bedrijven waarvoor geen CAO geldt zou dan in stand blijven.

Het kabinet opperde twee mogelijke manieren van vormgeving van zo'n CAO-regeling:

- a) de werkgever (of een van zijn werknemers) zou zelf deskundige worden door middel van het volgen van een branchespecifieke cursus arbeidsomstandigheden en (model) ri&e. Het zou lastig zijn cursussen te ontwikkelen met zo min mogelijk inhoudelijke ballast, zoals over risico's die maar bij een klein deel van de bedrijven in een branche voorkomen.
- b) de werkgever zou worden verplicht een bij CAO vastgestelde standaard-ri&e in te vullen en te vertalen naar een plan van aanpak. Het risico bestond dat de standaard ri&e's vrij omvangrijk zouden ogen, en daardoor niet aantrekkelijk zouden zijn voor werkgevers voor wie meestal maar een deel relevant is.

Externe preventiedienstverlening voor het klein bedrijf

De derde mogelijkheid die destijds werd geopperd was extern georganiseerde preventiedienstverlening specifiek voor het kleine bedrijfsleven toe te staan. Het kabinet achtte het echter de vraag of dergelijke preventiediensten commercieel levensvatbaar zouden zijn.

Het kabinet gaf in haar adviesaanvraag aan de SER aan dat zij de voorkeur gaf aan de tweede optie, variant b, de mogelijkheid van standaard-ri&e's bij CAO. Bij gebruik daarvan zou de ri&e-toets door de arbodienst niet nodig zijn.

Verder achtte het kabinet het noodzakelijk dat binnen de certificatieregeling van arbodiensten meer maatvoering voor de kleine werkgevers zou worden toegepast. Een verlichting van de ri&e-toets achtte het kabinet aangewezen, ook bij de keuze voor de tweede optie onder b.

Normatief argument:

- Alle bedrijven (ook de kleinere) moeten beschikken over een ri&e.

Causaal argument:

- Hoge kosten zijn voor een kleine werkgever reden om af te zien van het opstellen en toetsen van een ri&e (de hoge kosten van de ri&e worden veroorzaakt door het bedrijfsbezoek en de betrokkenheid van alle kerndeskundigen in persoon).

Finale argumenten:

- Een goede prijs/kwaliteit verhouding zal er toe leiden dat meer bedrijven een ri&e opstellen en laten toetsen. (Een lagere kostprijs kan niet het gevoel bij de werkgever wegnemen dat hij gedwongen wordt diensten af te nemen bij de arbodienst.)
- Het instrument CAO-ri&e drukt de kosten van de ri&e voor de kleine werkgever.
- Het versoepelen van de ri&e-toets is zonder gevaar voor de werknemers mogelijk in de lage risico beroepen. In geval van hoge risico beroepen is dit niet goed mogelijk.
- Wanneer de arbodienstverlening is toegesneden op het kleine bedrijfsleven zal dit ten goede komen aan de kwaliteit.

2.3.3 Europees arrest

Toenmalig staatssecretaris Rutte, signaleerde een tweetal beleidsopgaven als gevolg van het arrest van het Europese Hof¹. In de eerste plaats moest in de Arbowet een rangorde worden aangebracht over de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken². In de tweede plaats moest de deskundigheid voor de bijstand bij de overige preventietaken worden geregeld.

Om tegemoet te komen aan het arrest van het Europese Hof stelde het kabinet voor in artikel 14 van de Arbowet voor te schrijven dat de deskundige bijstand op het gebied van preventie aan de werkgever wordt verleend door eigen werknemers, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn.

De zinsnede 'tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn', moest nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. Het kabinet stelde voor de beleidsregel als volgt te formuleren:

- a) Er is sprake van onvoldoende mogelijkheden als de voorgeschreven deskundige bijstand, gelet op de omvang en risicoklasse van het bedrijf, zodanig van omvang is dat het instellen van een interne dienst de bedrijfsbelangen onevenredig zou belasten.
- b) Bij een nader te bepalen bedrijfsgrootte en nader te bepalen risicoklasse worden de mogelijkheden in het bedrijf voldoende geacht.

Het kabinet wees in dit verband ook op de mogelijkheid van versoepeling van de definitie van wat een interne dienst is (de mogelijkheid van certificering van een samenwerkingsverband van één deskundige werknemer met externe deskundige.)

In de tweede plaats stelde het kabinet voor in Artikel 14 Arbowet een bepaling op te nemen over de deskundigheidseisen voor de overige preventietaken waaraan de aangewezen werknemers moesten voldoen³. Ook deze bepaling moest nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. Volgens de beleidsregel was in de ri&e vast te leggen welke deskundigheid bij welke taken en in welke omvang nodig is. De insteek van het kabinet om voor de bepaling van de deskundigheidseisen aan te sluiten bij de ri&e was ingegeven door de wens gedetailleerde regelgeving te vermijden en te komen tot een zo groot mogelijke aansluiting op omvang en aard van de arbeidsrisico's.

¹ Brief d.d. 15 juli 2003 aan de SER, in afschrift aan de Tweede Kamer, AVB/VDB/0357069.

² Het betreft hier (in elk geval) twee onderdelen van de in artikel 14, lid 3 genoemde taken, waarvoor geen bijstand van een arbodienst verplicht is gesteld, te weten onderdeel e.: adviseren en samenwerken met de OR, de personeelsvertegenwoordiging of de belanghebbende werknemers inzake de maatregelen gericht op het arbeidsomstandighedenbeleid en f.: de uitvoering van of de medewerking aan de maatregelen als bedoeld onder e.

³ Dit wijzigingsvoorstel vroeg volgens de staatssecretaris ook om een nadere regeling van de rangorde intern / extern. Dit leek hem echter geen probleem te zijn omdat het vrijwel altijd mogelijk is intern één of meer medewerkers te belasten met specifieke taken in het preventiebeleid. Wel moest nader bepaald worden in welke gevallen de werkgever geen werknemer hoeft aan te wijzen omdat hij de taken zelf verricht. Daarbij viel te denken aan een werkgever met minder dan 15 werknemers. Dit criterium sloot aan bij dat van artikel 15 lid 4 Arbowet over de bijstand door bedrijfshulpverleners. Voorts moest worden bepaald dat externe bijstand dienste te worden ingeschakeld indien de deskundigheid niet in het bedrijf voorhanden is.

Normatieve argumenten:

- De Arbowet dient te voldoen aan de eisen die de Europese Kaderrichtlijn stelt.
- De Arbowet dient een rangorde aan te geven waar het de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken betreft.
- De Arbowet dient aan te geven welke deskundigheidseisen gelden voor de overige preventietaken.

Finale argumenten:

- Door in artikel 14 van de Arbowet voor te schrijven dat de deskundige bijstand op het gebied van preventie aan de werkgever wordt verleend door eigen werknemers, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn, geeft de Arbowet rangorde aan.
- Door in Artikel 14 een bepaling op te nemen met betrekking tot de deskundigheidseisen voor de overige preventietaken, geeft de Arbowet aan welke deskundigheidseisen gelden voor de overige preventietaken.
- Door bovengenoemde aanpassingen door te voeren voldoet de wet aan de Europese Kaderrichtlijn.

2.4 Het SER-advies 'Arbodienstverlening'

Het SER-advies werd op 20 februari 2004 gepubliceerd¹. Uit het advies bleek dat aanpassing van de regeling Arbodienstverlening naar het oordeel van de SER gewenst was. De Raad noemde daarbij dezelfde argumenten als het kabinet.

In deze paragraaf bekijken we wat de SER vond van de door het kabinet voorgestelde aanpassingen. We doen dit aan de hand van de drie punten genoemd in de adviesaanvraag:

- De organisatorische vormgeving van de arbodienstverlening.
- De deskundige ondersteuning bij de ri&e.
- Prioriteit leggen bij interne arbodienstverlening (conform het arrest van het Europese Hof).

Organisatorische vormgeving arbodienstverlening

De SER wees het voorstel van het kabinet voor de introductie van deelcertificering af en presenteerde een alternatief model. In de ogen van de Raad moest de gewenste koppeling tussen de verschillende disciplines van arbodienstverlening niet tot stand komen door het stellen van voorschriften, zoals in het voorstel van het kabinet. Maar, diende de koppeling een vanzelfsprekend onderdeel te zijn van het arbobeleid binnen de ondernemingen. Bovendien was de Raad van mening dat het uitgangspunt, zoals geformuleerd in de Arbeidsomstandighedenwet 1998, dat werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de arbeidsomstandigheden, onvoldoende naar voren kwam in het voorstel van het kabinet.

¹ Het advies van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is vastgesteld op 19 februari 2004 en als bijlage 5 van het SER advies gepubliceerd. De RWI heeft zowel het kabinetsvoorstel in de adviesaanvraag als het advies van de SER beoordeeld op de aspecten vraagdifferentiatie, aanboddifferentiatie, vrije toetreding en financieel belang bij effectiviteit bij dienstverlening. De RWI concludeert dat alle voorstellen positieve gevolgen hebben voor de re-integratiemarkt op de genoemde aspecten, maar tekent aan dat de voorstellen ook het risico van een geringere markttransparantie met zich meebrengen.

Alternatief model SER

In het model van de SER was het aan de werkgever en de werknemers om op ondernemingsniveau afspraken te maken over het arbeidsomstandighedenbeleid. Daarbij hoorde ook dat werkgever en werknemers op ondernemings- of op brancheniveau afspraken moesten (kunnen) maken over de organisatie van en de afstemming binnen de arbodienstverlening. Indien dergelijke afspraken tot stand komen en deze een solide basis bieden voor een adequate arbodienstverlening, hoefde volgens het voorstel van de Raad niet langer verplicht een integrale arbodienst te worden ingeschakeld voor de benodigde deskundige ondersteuning bij de in artikel 14 Arbowet genoemde taken.

Kenmerken van het model alternatieve arbodienstverlening:

- 1 Ondernemingen krijgen de mogelijkheid van alternatieve arbodienstverlening ten opzichte van het huidige wettelijke systeem van arbodienstverlening (opting out) als daartoe in de desbetreffende onderneming of op het niveau van de branche afspraken worden gemaakt. Op ondernemingsniveau is het aantal werknemers bepalend voor het medezeggenschapsorgaan waarmee de werkgever afspraken kan maken over alternatieve arbodienstverlening¹.
- 2 Als geen afspraken worden gemaakt over opting out blijft de bestaande regeling inzake Arbodienstverlening gelden.
- 3 Het bestaan van de onder 1 genoemde afspraken wordt alleen procedureel getoetst.
- 4 Afspraken over alternatieve arbodienstverlening kennen een maximale geldigheidsduur van vijf jaar. Daarna kan een nieuwe periode van alternatieve arbodienstverlening volgen.
- 5 De herziene regeling van de arbodienstverlening dient na een periode van vijf jaar te worden geëvalueerd.

Volgens de Kaderrichtlijn moesten de lidstaten bepalen over welke deskundigheid, werknemers en personen van buitenaf, moeten beschikken die bijstand leveren bij de hierboven beschreven overige preventietaken. In ons land waren dergelijke vereisten ('deskundigheidseisen') in de toen geldende regelgeving als het ware verpakt in de verplichte inschakeling van gecertificeerde arbodiensten.

Ingeval van een maatwerkregeling/opting out suggereerde de Raad twee alternatieven om deskundigheid te garanderen:

- Inschakeling van een gecertificeerde arbodienst voor de eerste toetsing van de ri&e.
- Inschakeling van afzonderlijke deskundige(n) op eenzelfde deskundigheidsniveau als voor de gecertificeerde arbodiensten is vereist.

De voorkeur van de SER ging uit naar de inschakeling van ten minste een deskundige van hetzelfde niveau als destijds voor de desbetreffende deskundigheid in de arbodienst vereist was. Hierbij tekende de SER aan dat in beginsel de inschakeling beperkt zou kunnen blijven tot een van de vier gecertificeerde kerndeskundigen. Deze deskundige zou betrokken moeten worden bij het opstellen en toetsen van de ri&e. De SER achtte deze deskundige in staat te beoordelen of, gelet op de arboproblematiek van het betrokken bedrijf, inschakeling van andere kerndeskundigheden vereist is voor het opstellen respectievelijk toetsen van een adequate ri&e. Uiteraard zal de onderneming bij het opstellen en toetsen van de

1 ¹ (>50 of meer OR, 10-50 OR of PVT, <10 PVT of belanghebbende werknemers).

ri&e die deskundigheid, intern dan wel extern, moeten betrekken die passend is bij de arboproblematiek van de onderneming. Hiermee voldoet het voorstel van de SER aan de Europese kaderrichtlijn dat bij algemeen verbindende regels het niveau wordt bepaald van de deskundige ondersteuning bij preventie.

Bij externe deskundigen hoefde het niet per se te gaan om het optreden van die deskundige(n) zelf in persoon, maar het kon ook gaan om een of meer personen die werken onder verantwoordelijkheid van deze deskundige(n). In de ri&e moest tevens worden aangegeven welke deskundigen (en op welk niveau) moesten worden betrokken bij de uitvoering van het op de ri&e gebaseerde plan van aanpak.

De Raad was het eens met het voorstel van het schrappen van de in hoofdzaakbepaling. Handhaving van deze bepaling kon leiden tot verstoring van de concurrentieverhouding tussen deze diensten en mogelijke nieuwe aanbieders op de arbomarkt. Daarbij tekende de Raad echter aan dat eventuele aspecten van andersoortige bedrijfsuitoefening door arbodiensten niet in strijd zouden mogen komen met de doelstellingen van arbodienstverlening, in het bijzonder de onafhankelijkheid en onpartijdigheid die in dat verband van de deskundige bijstand worden gevraagd.

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor de arbeidsomstandigheden.
- Er is meer marktwerking op het gebied van arbodienstverlening nodig.
- De Arbowet dient aan te geven over welke capaciteit, werknemers en personen van buitenaf, moeten beschikken die bijstand leveren bij de hierboven beschreven overige preventietaken.
- De deskundige bijstand dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

Causale argumenten:

- Wanneer er meer spelers op de markt opereren zal de kwaliteit en de variëteit van het aanbod toenemen.
- Doordat het alleen mogelijk is om gebruik te maken van de maatwerkregeling wanneer werkgever en werknemers op ondernemingsniveau afspraken maken over het arbeidsomstandighedenbeleid stimuleert de maatwerkregeling het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Finale argumenten:

- Het schrappen van de 'in hoofdzaak bepaling' leidt tot meer marktwerking.
- De maatwerkregeling leidt tot een vraaggestuurde markt waardoor meer marktwerking ontstaat.
- De maatwerkregeling maakt werkgever en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden.
- Versoepelen van de ingangseisen voor de markt van arbodienstverlening leidt tot meer aanbieders van arbodienstverlening.

Verlichting van de ri&e in de kleinere bedrijven

De Raad onderschreef in haar advies unaniem dat een verlichting van de Sri&e-toets voor kleine bedrijven nodig was. Daartoe zou in de arboregelingen moeten worden bepaald dat de partijen op brancheniveau bevoegd zijn een regeling over de ri&e overeen te komen. Ter wille van de eenvoud en duidelijkheid achtte de Raad het wenselijk uit te gaan van een enkele grens. De voorkeur van de Raad ging uit naar aansluiting bij de in de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) gestelde grens waaronder de instelling van een personeelsvertegenwoordiging facultatief is. Deze grens is bepaald op 10 werknemers. De Raad achtte het

verder van belang dat een eventuele standaard-ri&e toch voldoende is toe te snijden op individuele bedrijven.

Europees arrest

De SER was het eens met het kabinet dat in de Nederlandse wetgeving een duidelijke rangorde moest worden aangebracht voor de organisatie van de beschermings- en preventieactiviteiten: in beginsel intern en alleen bij onvoldoende mogelijkheden extern. Maar de SER voegde daaraan toe dat het aangeven van een rangorde alleen effect zal sorteren indien een onderneming mogelijkheden heeft voor integrale interne arbodienstverlening (interne arbodienst). Uitgaande van het toen geldende stelsel kan het effect evenwel ruimer zijn als de definitie van een interne dienst wordt versoepeld.

Veder achtte de SER het gewenst dat de vraag of een bedrijf mogelijkheden voor interne arbodienstverlening heeft, wordt beantwoord aan de hand van de feitelijke omstandigheden per bedrijf in plaats van via min of meer geobjectiveerde criteria zoals grootte en risicoprofiel van de ondernemingen. Het zou aan werkgever en werknemers gezamenlijk moeten worden overgelaten gemotiveerd de vraag te beantwoorden waarom interne arbodienstverlening in de desbetreffende situatie niet mogelijk is. De Arbeidsinspectie kan dit toetsen.

Normatieve argumenten

- De Arbowet dient een rangorde aan te geven inzake de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken.
- Werkgevers en werknemers zijn primair zelf verantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Finale argumenten

- Door in artikel 14 van de Arbowet voor te schrijven dat de deskundige bijstand op het gebied van preventie aan de werkgever wordt verleend door eigen werknemers, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn, geeft de Arbowet rangorde aan.

2.5 Reactie op het SER advies 'Arbodienstverlening'

Op 29 april 2004 gaf het kabinet haar reactie op het SER advies. In deze paragraaf bespreken we de reactie aan de hand van (wederom) de volgende punten:

- De organisatorische vormgeving van de arbodienstverlening.
- De deskundige ondersteuning bij de ri&e.
- Prioriteit leggen bij interne arbodienstverlening (conform het arrest van het Europese Hof).

Organisatorische vormgeving Arbodienstverlening

Het kabinet waardeerde de kern van het model voor alternatieve dienstverlening waartoe de SER heeft geadviseerd positief¹. In plaats van de term 'opting out', gebruikte het kabinet voor dit model de aanduiding 'maatwerkregeling', naast 'standaardregeling' voor het contract met de gecertificeerde arbodienst. Het kabinet kon de SER niet volgen in de mogelijkheid tot overeenstemming te komen met de belanghebbende werknemers. Aangezien de 'belanghebbende medewerkers' geen medezeggenschapsorgaan zijn, is het niet mogelijk met belanghebbende medewerkers overeenkomsten met rechtsgevolgen af te sluiten. Ook bedrijven met minder dan 10 medewerkers konden derhalve alleen van de maatwerkregeling

¹ Brief 29 april 2004.

ling gebruik maken op grond van een cao of van overeenstemming met een (eventueel in te stellen) OR of PVT.

Het kabinet sprak af toe te zien op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de deskundige bijstand door de eisen van onafhankelijkheid zoals die gelden voor arbodiensten ook van toepassing te laten zijn op alternatieve aanbieders van arbodienstverlening.

Normatief argument:

- De deskundige bijstand dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

Finaal argument:

- De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de deskundige bijstand wordt gegarandeerd door de eisen van onafhankelijkheid zoals die gelden voor arbodiensten ook van toepassing te laten zijn op alternatieve aanbieders van arbodienstverlening.

De deskundige ondersteuning bij de ri&e

Het kabinet volgde het advies van de SER om voor de verlichting van de ri&e-plicht, ter wille van de eenvoud en duidelijkheid, de bovengrens te leggen bij bedrijven met tien werknemers zoals in de Wet op de Ondernemingsraden.

Europees Arrest

Het kabinet zegde toe een algemene bepaling in de wet op te nemen die van de werkgever verlangt dat hij zich laat bijstaan door een of meer deskundige werknemers, de preventie-medewerker. Zoals de Kaderrichtlijn mogelijk maakt, is het mogelijk dat de werkgever in kleinere bedrijven zelf de taken verricht. De ri&e besteedt aandacht aan omvang en aard van de deskundigheid die in het bedrijf nodig is.

Normatief argument

- Werkgevers en werknemers zijn primair zelf verantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Finaal argument:

- Door van de werkgever te verlangen dat hij zich laat bijstaan door een preventie-medewerker zal het voor werkgever en werknemer mogelijk zijn meer verantwoordelijkheid inzake het arbeidsomstandighedenbeleid op zich te nemen.

2.6 De Raad van State en de Staten-Generaal

Aan het einde van de reactie op het SER-advies, op 29 april 2004, schreef de staatssecretaris dat hij van plan is begin juni de Raad van State advies te vragen over het geschetste voorstel. Het plan was in de zomer het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat de wet per 1 januari 2005 in kon gaan. Op 17 juni 2004 werd de heer Rutte staatssecretaris van OCW. Hij werd als staatssecretaris van SZW opgevolgd door de heer Van Hoof.

Advies van de Raad van State

Op 16 september 2004 reageerde de Raad van State¹. De Raad stelde vast dat met het voorstel in de eerste plaats werd beoogd een niet correct gebleken implementatie van de Europese Kaderrichtlijn te herstellen. Het voorstel bevatte tevens een vrij omvangrijke maatwerkregeling waarmee werd beoogd de organisatie van alle arbowerkzaamheden per bedrijf te optimaliseren, ook wat betreft de verdeling tussen interne en externe diensten.

De Raad van State kon zich met het voorstel van wet verenigen, maar adviseerde wel de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel op enkele onderdelen aan te passen:

- In artikel 14 werd bepaald dat de werkgever zich bij het toetsen van de ri&e laat bijstaan door meer deskundigheid (gecertificeerde deskundige respectievelijk arbodienst). De Raad vroeg zich af hoe de neergelegde taak om de ri&e te laten toetsen door deskundigen zich verhoudt tot de voorrangsregeling die de richtlijn voorschrijft.
- De Raad pleitte er voor de voorbereidingsperiode tot de wijziging van de bijstandtaken zo kort mogelijk te houden en de strijdigheid met de richtlijn niet langer te laten voortbestaan dan strikt noodzakelijk is.

Het kabinet verwerkte de opmerkingen van de Raad van State in het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting². Vervolgens is het voorstel verzonden naar de Tweede Kamer.

De Staten-Generaal

In december 2004 vond de kamerbehandeling van het wetsvoorstel plaats³. Het kabinet werd destijds gevormd door het CDA, de VVD en D66⁴. De leden van de fracties CDA, PvdA en van de VVD hebben het wetsvoorstel in hoofdzaak positief beoordeeld. De leden van de CDA-fractie waren met de regering van oordeel dat meer vraagsturing door werkgevers zou kunnen leiden tot verbetering van kwaliteit en variëteit van het aanbod van arbodienstverlening. Bovendien verwachtten zij dat meer vraagsturing zou leiden tot een versterking van het draagvlak onder werkgevers voor de verplichtstelling van deskundige bijstand.

De leden van de PvdA-fractie waren blij te zien dat in deze wijziging het overleg tussen werkgevers en werknemers een wettelijke basis vindt. Door voorrang te geven aan interne deskundigheid boven externe deskundigheid werden de werknemers meer betrokken bij het belang van een veilige werkomgeving.

De VVD gaf aan de doelstelling van het wetsvoorstel te onderschrijven.

De leden van de SP hadden principiële bezwaren. Volgens deze leden was er geen enkel bewijs dat 'meer ruimte voor vraagsturing van de kant van de werkgever op de markt van deskundige bijstand' en 'uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheden' zou leiden tot betere bescherming. De geschiedenis laat - volgens deze partij - zien dat werkgevers vrijwel nooit de verantwoordelijkheid voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden op eigen initiatief hebben omgezet in adequate bescherming.

Op 21 december 2004 werd het wetsvoorstel met een meerderheid van stemmen aangenomen. Op 5 april 2005 kwam de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen aan de orde in de Eerste Kamer. Het voorstel werd zonder stemming aangenomen.

¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29814, nr. 4.

² Kamerstukken II, 2004-2005, 29814, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2004-2005, 29814, nr. 5.

⁴ Arbeidsomstandigheden waren geen onderdeel van het regeerakkoord.

De opmerkingen van de leden van de fracties hebben geen grote gevolgen op het wetsvoorstel gehad¹. De wet trad per 1 juli 2005 in werking.

Wetswijziging Arbodienstverlening

Met de wijziging *verplichte deskundige bijstand* zijn concreet de volgende onderdelen aangepast:

1. De verplichting tot aanwijzing van een *preventiemedewerker* binnen bedrijven; waarbij de werkgever in bepaalde kleine bedrijven zelf de taken op zich kan nemen.
2. De mogelijkheid voor cao-partijen om een deskundig *getoetst ri&e-instrument* overeen te komen. Bij gebruik van deze cao-ri&e hoeven werkgevers met ten hoogste 10 werknemers hun ri&e-document niet te laten toetsen.
3. De mogelijkheid tot een alternatief – een *maatwerkregeling* – voor inschakeling van een arbodienst, die uiteraard wel aan enige deskundigheidseisen moet voldoen, op conditie van overeenstemming bij sectorale cao, of overeenstemming op bedrijfsniveau tussen werkgever en gekozen medezeggenschapsorgaan. Hierbij moet opgemerkt worden dat het gaat om *overeenstemming* en geen *instemming*. Bij instemmingsrecht zou een medezeggenschapsorgaan nog overruled kunnen worden doordat de werkgever een vervangende goedkeuring afdwingt: dit is echter bij maatwerkregeling niet mogelijk. (Een goede overlegsituatie tussen werkgever en werknemer is dus noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van de maatwerkregeling.) Komen partijen niet tot zo'n maatwerkregeling, dan geldt het 'vangnet', inschakeling van een arbodienst als vanouds.
4. De mogelijkheid dat arbodiensten veel meer *andere producten of diensten* dan de wettelijke verplichte arbo-ondersteuning aanbieden, terwijl omgekeerd *andere partijen* (bijvoorbeeld verzekeraars) gecertificeerde arbodienstverlening in hun aanbod mogen opnemen (door het vervallen van de zogenaamde *in hoofdzaak*-bepaling).

2.7 Informatie uit de interviews

In de voorgaande paragrafen is beschreven op welke wijze, volgens de beschikbare documenten, de wijziging Arbodienstverlening tot stand is gekomen. Naast het bestuderen van allerlei bronnen hebben de onderzoekers ook een groot aantal interviews gedaan met mensen die betrokken waren bij de wijzigingen. Hun is gevraagd terug te gaan naar het verleden en informatie te geven over de wijze waarop de wijziging tot stand kwam en over de beleidstheorie die daaraan ten grondslag lag.

De interviews sporen in grote lijnen met de beschikbare documenten. Soms leverden de gesprekken informatie of verklaringen die niet zo eenduidig uit de documenten bleken. Deze paragraaf beschrijft de zaken die de interviews hebben toegevoegd aan de documentenstudie.

¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29814, nr. 6.

2.7.1 Probleemanalyse wijziging Arbodienstverlening

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zijn de argumenten beschreven die het kabinet had bij de adviesaanvraag over alternatieven voor de regeling Arbodienstverlening die op dat moment gold. De interviews ondersteunen de argumenten van het kabinet en geven extra informatie.

Het kabinet meende dat de verplichte inschakeling van een arbodienst met name bij middelgrote en kleine bedrijven niet van harte ging. In een aantal interviews is bevestigd dat dit argument een rol speelde. De weerstand van de werkgevers tegen de verplichte inschakeling werd in belangrijke mate veroorzaakt door de hoge kosten die de arbodienst in rekening moest brengen (en dit werd weer veroorzaakt door de verplichte bedrijfsbezoeken en de betrokkenheid van alle kerndeskundigen). De meeste interviews bevestigen dat het achterblijven van de kleine bedrijven bij het uitvoeren van de ri&e-verplichting voor het kabinet reden vormde de regeling Arbodienstverlening aan te passen.

Een andere reden was volgens het kabinet, dat de markt voor arbodienstverlening tamelijk gesloten was. De respondenten bevestigen dat de gesloten markt voor het kabinet reden vormde om de regeling Arbodienstverlening aan te passen. Wel betwijfelt een aantal respondenten of dit argument correct is. Volgens hen waren er wel degelijk nieuwe toetreders op de markt van arbodienstverlening.

Respondenten zijn van mening dat het arrest van het Europese Hof geen grote invloed heeft gehad op het verloop van de discussie rond de aanpassing van de regeling Arbodienstverlening. Wel heeft het arrest de discussie volgens hen in een stroomversnelling gebracht.

De weerstand tegen en de kosten van arbodienstverlening maken ook deel uit van de probleemanalyse zoals de werkgeversvertegenwoordigers die nu maken, wanneer zij terugkijken naar de wijziging Arbodienstverlening. De werkgevers wilden graag zo vrij mogelijk zijn bij de invulling van de arbodienstverlening.

De werknemers, daarentegen, wilden graag dat de overheid vasthield aan de verplichte inschakeling van een arbodienst en de certificering. Werknemers wilden graag een systeem dat de onafhankelijkheid van de dienstverleners zou waarborgen. Op die manier werd volgens de werknemersvertegenwoordigers de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd.

2.7.2 Wetsvoorstel wijziging Arbodienstverlening

Nadat de SER advies had gegeven, ontstond er een wetsvoorstel voor de wijziging Arbodienstverlening. De SER stelde een systeem met 'opting out' voor: daaruit ontstond wat nu de maatwerkregeling heet. De meeste respondenten vonden de maatwerkregeling een goed verdedigbaar systeem.

Naar aanleiding van het advies van de SER werd de ri&e-plicht verlicht voor bedrijven met maximaal 10 werknemers. Een aantal respondenten vroeg zich af of het verlichten van de ri&e-toets ook leidt tot betere arbeidsomstandigheden in het midden- en kleinbedrijf.

Tot slot zette een enkele respondent vraagtekens bij de beleidstheorie van de overheid. Er is bijvoorbeeld door een respondent beargumenteerd dat het nog maar gezien moet worden of meer marktwerking op het terrein van arbodienstverlening ook resulteert in een toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod. Over het algemeen levert volgens deze respondent marktwerking in de zorg geen toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod omdat de zorgvragers onvoldoende kennis hebben de kwaliteit van de geleverde zorg te beoordelen en niet in de positie zijn dit te onderzoeken.

Andere respondenten zeiden dat wanneer de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid meer bij werkgever en werknemers komt te liggen het van belang is dat werkgever en werknemers beiden over voldoende kennis beschikken.

2.8 Reconstructie van de beleidstheorie

We hebben in de vorige paragrafen gezien hoe de beleidstheorie zich gaandeweg heeft ontwikkeld. In de laatste paragraaf is aandacht gegeven aan de gesprekken die met allerlei betrokken zijn gehouden.

In deze paragraaf staan we stil bij de totale beleidstheorie die ten grondslag lag aan de uiteindelijke wijziging. We doen dit door de argumentstructuur onder de loep te nemen.

Zoals in hoofdstuk 1 genoemd bestaat een beleidstheorie uit drie typen argumenten: normatieve, causale en finale. We bespreken hieronder per thema de beleidstheorie. Hierbij bespreken we telkens eerst de normatieve argumenten. Die geven weer wat het probleem is dat de wetgever wil oplossen en welk doel de wetgever wil bereiken. Vervolgens bekijken we de causale argumenten. De causale argumenten vormen de onderbouwing voor de keuze voor de inzet van een bepaald middel. Tenslotte gaan we na op welke manier of met welke middelen de wetgever tracht zijn doel na te streven. Dit zijn de finale argumenten.

Organisatorische vormgeving Arbodienstverlening

Normatieve argumenten:

- Arbodiensten dienen (kleinere) werkgevers beter te voorzien van adequate adviezen voor ziekteverzuimbegeleiding en preventie.
- Werkgevers en werknemers dienen meer vrijheid te krijgen om de deskundige bijstand zelf te organiseren.
- De markt voor arbodienstverlening dient opener te worden.
- De deskundige bijstand dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn.

Causale argumenten:

- Het versoepelen van de ingangseisen voor de markt van arbodienstverlening leidt tot meer aanbieders van arbodienstverlening.
- Afschaffen van de 'in hoofdzaak-bepaling' is nodig om de markt open te stellen.

Finale argumenten:

- Wanneer er meer spelers op de markt opereren, zal de kwaliteit en de variëteit van het aanbod toenemen.
- Doordat het alleen mogelijk is om gebruik te maken van de maatwerkregeling wanneer werkgever en werknemers op ondernemingsniveau afspraken maken over het arbeidsomstandighedenbeleid stimuleert de maatwerkregeling het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid door werkgever en werknemers.
- De maatwerkregeling leidt tot een vraaggestuurde markt waardoor meer marktwerking ontstaat.
- De maatwerkregeling is een goede manier om te bereiken dat voldaan wordt aan het Europees arrest en te zorgen dat werkgevers en werknemers meer vrijheid hebben de deskundige bijstand zelf te organiseren.
- De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de deskundige bijstand wordt gegarandeerd door de eisen van onafhankelijkheid zoals die gelden voor arbodiensten ook van toepassing te laten zijn op alternatieve aanbieders van arbodienstverlening.

Deskundige ondersteuning bij de ri&e

Normatief argument

- Alle bedrijven (ook de kleinere) moeten over een ri&e beschikken.

Causale argumenten:

- Hoge kosten zijn voor een kleine werkgever reden om af te zien van het opstellen en toetsen van een ri&e.
- De hoge kosten van de ri&e worden veroorzaakt door het bedrijfsbezoek en de betrokkenheid van alle kerndeskundigen in persoon.

Finale argumenten:

- Het instrument CAO-ri&e drukt de kosten van de ri&e voor de kleine werkgever.
- De mogelijkheid om gebruik te maken van een CAO-ri&e zal er toe leiden dat meer werkgevers een ri&e opstellen.
- Een goede prijs/kwaliteit verhouding zal er toe leiden dat meer bedrijven een ri&e opstellen en laten toetsen.

Het Europees Arrest

Normatieve argumenten:

- De Arbowet dient te voldoen aan de eisen die de Europese Kaderrichtlijn stelt.
- De Arbowet dient een rangorde aan te geven waar het de bijstand bij de ri&e en de overige preventietaken betreft.
- De Arbowet dient aan te geven welke deskundigheidseisen gelden voor de overige preventietaken.

Finale argumenten

- Door in artikel 14 van de Arbowet voor te schrijven dat de deskundige bijstand op het gebied van preventie aan de werkgever wordt verleend door eigen werknemers, tenzij de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn, geeft de Arbowet rangorde aan.
- Door in Artikel 14 een bepaling op te nemen met betrekking tot de deskundigheidseisen voor de overige preventietaken, geeft de Arbowet aan welke deskundigheidseisen gelden voor de overige preventietaken.
- Door bovengenoemde aanpassingen door te voeren voldoet de wet aan de Europese Kaderrichtlijn.

3 Wijziging Arbeidsomstandighedenwet

In 2007 is de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet in werking getreden. In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan deze wetswijziging. Rondom deze wijziging heeft het kabinet advies gevraagd aan de SER. Deze adviesaanvraag 'Evaluatie Arbowet' deze bespreken we in de derde paragraaf. Het advies van de SER komt aan bod in §3.4.

3.1 Arbeidsomstandighedenwet 1998

Ter introductie blikken we in deze paragraaf terug op de Arbeidsomstandighedenwet 1998. De wijziging van 1998 betrof de uitwerking van de discussie rond de Nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet¹. In deze nota constateerde het toenmalige kabinet onder meer dat het arbeidsomstandighedenbeleid en de wijze van regelgeving en uitvoering van het beleid niet strookten met de veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid en de rol van de overheid in relatie tot die van, onder andere, werkgevers en werknemers. De effectiviteit en efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid dienden, aldus de nota, te worden vergroot door middel van een verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en van werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen.

Evaluatie Arbeidsomstandighedenwet 1998

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Arbeidsomstandighedenwet 1998 is aan het parlement een evaluatie toegezegd van het wettelijk stelsel. De evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 is in 2004 opgeleverd² en ging vooraf aan de wijziging van 2007. De belangrijkste conclusies van de evaluatie waren volgens het kabinet:

- Steeds meer bedrijven voldoen aan de ri&e-verplichting, maar de kleine bedrijven (bedrijven met minder dan tien werknemers) blijven achter.
- De positionering van de arbodienst levert problemen op omdat de feitelijke advisering als dwingend wordt ervaren.
- De complexiteit van regels en de kosten vormen een knelpunt, vooral voor het midden- en kleinbedrijf. In kleine ondernemingen wil men vaak gewoon weten wat men moet doen om aan de wet te voldoen. In grotere ondernemingen is er juist vanuit de wens om maatwerk behoefte aan globale doelvoorschriften die ruimte laten voor een eigen oplossingen van werkgevers en werknemers.
- Medezeggenschap heeft een positief effect op kwaliteit van arbozorg in het bedrijf. Maar de medezeggenschap heeft moeite om haar rol, in relatie tot de professionele arbozorg en het management, verder te ontwikkelen.
- Waar iemand binnen de onderneming een duidelijke en actieve verantwoordelijkheid heeft op het terrein van arbeidsomstandigheden krijgt de arbozorg een positieve stimulans.

¹ Op 15 april 1996 is deze nota ter advisering aan de SER voorgelegd. De Staatssecretaris vroeg de SER een oordeel te geven over de geschetste beleidslijn en beleidsvoornemens.

² Arbowet in beeld, ITS, juni 2004, Kamerstukken 2004/05, 25 879, nr. 50.

- De verscherpte handhaving is redelijk succesvol en prikkelt ook tot preventie. Het kan echter beter. Zo zijn kanttekeningen te plaatsen bij de snelheid van boeteoplegging, de pakkans en de consequenties eenmaal geconstateerde regelovertreding.

3.2 Probleemanalyse

Op 29 oktober 2004 vroeg toenmalig staatssecretaris Van Hoof de SER advies over de visie van het kabinet naar aanleiding van de evaluatie van de Arbeidsomstandighedenwet 1998¹. In de adviesaanvraag aan de SER concludeerde het kabinet op basis van de evaluatie Arbowet 1998, dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbowet 1998 (meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en ruimte voor maatwerk) nog steeds golden maar onvoldoende werking hadden. In het toen geldende wettelijke stelsel werd voor arbeidsomstandigheden nog te veel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en werd de zelfwerkzaamheid onvoldoende uitgewerkt.

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer ruimte te krijgen om hun verantwoordelijkheid te nemen voor arbeidsomstandighedenbeleid.
- De Arbowet dient meer ruimte te bieden voor maatwerk.

Causale argumenten:

- Door werkgever en werknemers zelf verantwoordelijk te maken voor het arbeidsomstandighedenbeleid wordt dat beleid onderdeel van het organisatiebeleid.
- Door werkgever en werknemers zelf de ruimte te geven het arbeidsomstandighedenbeleid in te vullen kan dat beleid worden toegesneden op de individuele bedrijven. Arbeidsomstandighedenbeleid waarover werkgevers en werknemers zelf afspraken hebben gemaakt zal het draagvlak vergroten. Op het individuele bedrijf toegesneden arbeidsomstandighedenbeleid is effectiever.

3.3 De adviesaanvraag 'Evaluatie Arbowet'

In zijn adviesaanvraag aan de SER van 29 oktober 2004² deed het kabinet zijn voorstel tot aanpassingen in het wettelijk arbostelsel uit de doeken en vroeg het kabinet de Raad om advies met betrekking tot dit voorstel.

Op hoofdlijn zag het voorstel dat het kabinet presenteerde in zijn adviesaanvraag van 29 oktober 2004 er als volgt uit:

- Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid (§3.3.1).
- Terugtrekken van de overheid bij lage risico's (§3.3.2).
- Verminderen van administratieve lasten (§3.3.3).
- Voorzieningen ter ondersteuning van de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers (§3.3.4).

¹ Adviesaanvraag «evaluatie Arbowet», d.d. 29 oktober 2004, AVB/AIS 046630.

² Adviesaanvraag «evaluatie Arbowet», d.d. 29 oktober 2004, AVB/AIS 046630.

3.3.1 Stimuleren eigen verantwoordelijkheid

Bij het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid onderscheidde het kabinet een drietal uitgangspunten.

1. *Het wettelijk stelsel moet meer ruimte bieden om eigen verantwoordelijkheid te nemen*

Eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers stond voorop; de wettelijke regels gelden als vangnet.

2. *Het stelsel moet zelfwerkzaamheid en zelfregulering honoreren en daarmee stimuleren*

Het kabinet heeft een denklijn ontwikkeld voor de consequenties van zelfregulering voor het handhavingsbeleid door de AI:

De afspraken over de belangrijkste risico's die werkgevers en werknemers onderling in brancheverband maken, zouden gelden als invulling van de eisen in de wet. De Arbeidsinspectie (AI) zou toetsen of de relevante arbeidsrisico's in de brancheaanpak werden meegenomen en zou wijzen op eventuele belangrijke risico's die buiten beeld bleven.

De brancheafspraken werden aangemerkt als stand van de techniek waarop de AI kan handhaven. Daar waar geen afspraken tot stand komen zou de handhavingsdruk worden opgevoerd.

3. *Zelfhandhaving staat voorop bij zelfregulering*

Uitgangspunt van het kabinet was dat waar afspraken tot stand komen partijen primair zelf verantwoordelijk zijn om elkaar daaraan te houden.

Er waren verschillende wegen om een partij die zich niet aan de afspraak houdt tot nakoming te bewegen. Dat begint uiteraard met overleg. Uiteindelijk zouden partijen zich, als zij er onderling niet uitkomen, kunnen wenden tot de burgerlijk rechter. Ook kon de OR, de personeelsvertegenwoordiging of werknemersorganisatie de AI een verzoek doen om onderzoek en zou de individuele werknemer een klacht kunnen indienen bij de AI. In de visie van het kabinet werd de inschakeling van de AI geclausuleerd. Vereist was dat aan die inschakeling bemiddeling of vormen van mediation zijn voorafgegaan.

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer verantwoordelijkheid te krijgen voor arbeidsomstandigheden.
- Wanneer partijen afspraken maken met elkaar zijn deze partijen primair verantwoordelijk om elkaar daaraan te houden.

Causaal argument:

- Door zelfwerkzaamheid en zelfregulering te honoreren worden werkgevers en werknemers gestimuleerd om meer verantwoordelijkheid te nemen.

Finaal argument:

- De Arbeidsinspectie (AI) toetst of de relevante arbeidsrisico's in de brancheaanpak zijn meegenomen en wijst op eventuele belangrijke risico's die buiten beeld blijven. De brancheafspraken worden aangemerkt als stand van de techniek waarop de AI kan handhaven. Op die manier wordt de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers gestimuleerd.

3.3.2 Andere sturingsrol overheid

Het kabinet was van oordeel dat de overheid zich terug kan en moet trekken wanneer het gaat om zogenoemde lage arbeidsrisico's. Dit zijn de risico's die niet leiden tot blijvend letsel of sterfte en ook geen aanleiding geven tot grote maatschappelijke kosten of onrust. Lage arbeidsrisico's zijn bijvoorbeeld onvoldoende daglicht, extreme kou en extreme hitte en staand werk. Ook voor de overige risico's lag het primaat naar het oordeel van het kabinet bij de sociale partners, maar was daarvoor in de visie van het kabinet tevens overheidsinzet geïndiceerd. De overheidsrol hierbij zou stimulerend zijn en variëren per onderwerp.

Het plan was de wetgeving die toentertijd voor lage risico's bestond, te schrappen en daarop dus niet langer te handhaven. Voorzover de regelgeving vanwege Europese verplichtingen niet te schrappen was, werd in de zienswijze van het kabinet de handhaving van lage risico's in beginsel overgelaten aan het civiele recht. Het kabinet vond het, uitgaande van civielrechtelijke handhaving, wenselijk een publiekrechtelijk vangnet te creëren. Voordeel van een publiekrechtelijk vangnet is dat bij misstanden de overheid toch kan optreden. Voor de aanpak van andere (niet-lage) risico's en misstanden was volgens het kabinet een stevige en gerichte handhaving als activerend instrument nodig. Dat omvatte intensivering van de handhavingsdruk en verscherping van de sanctionering. Het kabinet noemde in dit verband twee aandachtspunten: de boetehoogte en het instrument 'naming and shaming'. Het kabinet wilde de maximale boetes in de Arbowet 1998 door wetswijziging verdubbelen. Met de wettelijke verankering van het 'naming and shaming'-instrument wilde het kabinet het mogelijk maken dat de AI in principe haar inspectieresultaten met naam en toenaam van instellingen en bedrijven openbaar kan maken. Daarvan verwachtte het kabinet een gunstig effect op de handhaving.

Normatief argument:

- Werkgevers en werknemers dienen meer verantwoordelijkheid te krijgen voor arbeidsomstandigheden.

Finale argumenten:

- De overheid trekt zich terug wanneer het gaat om lage risico's. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid bij werkgever en werknemers gelegd.
- Een stevige en gerichte handhaving stimuleert werkgever en werknemers om hun verantwoordelijkheid te nemen inzake het arbeidsomstandighedenbeleid.

3.3.3 Verminderen van administratieve lasten

Speerpunt van het kabinetsbeleid was indertijd vermindering van administratieve lasten. In de brief van 8 april 2004 van de minister en staatssecretaris van SZW zijn de tot dan toe getroffen en in gang gezette maatregelen –te zien als eerste tranche- ter vermindering van de administratieve lasten geschetst¹. Het ging om een pakket met als uitgangspunt het waarborgen van goede arbeidsomstandigheden tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij werd meegedeeld dat een verdere reductie van administratieve lasten op korte termijn

¹ Brief van 8 april 2004 van de Staatssecretaris van SZW, TK 29515, nr.3.

minder gemakkelijk zou zijn te realiseren door de sterke internationale bepaaldheid van arboregelgeving.

De kern van de dereguleringsvoorstellen vormde, aldus het kabinet, het verminderen van overheidsregelgeving voor lage risico's. In de aanvraag staat dat een doorlichtingsproces van de nationale kop¹ reeds was gestart, waarbij gekeken werd naar wat kon vervallen, wat moest worden overgelaten aan de verantwoordelijkheid van partijen en welke delen van de nationale kop voorlopig behouden zouden moeten blijven².

Dereguleringsvoorstellen konden op Europeesrechtelijke belemmeringen stuiten:

- Artikelen over lage risico's die geïmplementeerde Europese wetgeving betroffen konden niet buiten de normstellende rol van de overheid worden geplaatst.
- Waar Europa met betrekking tot bepaalde risico's doel- en middelvoorschriften oplegde en daarbij geen ruimte bood voor afwijkingen was er ook minder ruimte voor implementatie door middel van afspraken tussen werkgevers en werknemers.

Daarom stond op de Europese agenda van het kabinet de uitbreiding van de ruimte voor afwijkingen, in de vorm van maatwerk voor ondernemingen, waar Europa voor bepaalde risico's doel- en middelvoorschriften oplegt. Andere agendapunten waren vereenvoudiging, 'ontdetaillering' en deregulering van de Europese Kaderrichtlijn.

Normatieve argumenten:

- De administratieve lasten dienen te worden verminderd.
- Nederland dient zich aan de internationale verdragen en richtlijnen te houden

Causaal argument:

- Dereguleringsvoorstellen kunnen op internationale, met name Europeesrechtelijke belemmeringen stuiten.

Finaal argument:

- Door het verminderen van overheidsregelgeving voor lage risico's zullen de administratieve lasten verminderen. Beperkende factor daarbij zijn de internationale verplichtingen.

3.3.4 Voorzieningen voor zelfwerkzaamheid

De ri&e, het plan van aanpak (hierna pva), de arbocoördinator en de medezeggenschap waren de succesfactoren voor de vormgeving van een goed arbobeleid binnen de onderneming. Verdere ontwikkeling van deze succesfactoren was van belang, maar het initiatief daarvoor lag bij de betrokken partijen en niet bij de overheid.

¹ De nationale kop betreft nationale regelgeving die niet op internationale verplichtingen (ILO-Verdragen, EG-richtlijnen) is gebaseerd.

² Op 21 maart 2005 is van de zijde van het ministerie van SZW het resultaat van het doorlichtingsproces, een overzicht van verplichtingen uit de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling die niet zijn terug te voeren op internationale verplichtingen, aan de SER toegestuurd.

Normatief argument:

- De ri&e, het plan van aanpak (hierna pva), de arbocoördinator en de medezeggenschap moeten verder worden ontwikkeld.

3.4 Het SER-advies 'Evaluatie Arbowet'

In juni 2005 stelde de SER het advies 'Evaluatie Arbowet' vast¹. De SER constateerde dat het kabinet in de adviesaanvraag inzet op verdere toename van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en op een aanzienlijke terugtrekking van de overheid. Daarbij is voor de SER niet volledig duidelijk tot waar de verantwoordelijkheid van overheid als wetgever en wetshandhaver zich in de voorstellen van het kabinet zal strekken.

De SER signaleerde en onderschreef, in zijn advies, de toegenomen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Dat nam echter niet weg dat de Raad van oordeel was dat ook de overheid op dit gebied een nadrukkelijke (en duidelijke) rol dient te blijven houden. Deze verantwoordelijkheid van de overheid was ook wettelijk verankerd². De Raad onderstreepte verder het belang van (en was voorstander van) maatwerk. Hij achtte het daarbij essentieel dat de grondslag voor maatwerk op branche- of bedrijfsniveau is gelegen in afspraken tussen werkgever(s) en werknemers. De Raad was met het kabinet van oordeel dat de maatwerkbepaling van de Arbowet niet van de grond was gekomen.

De door het kabinet in de adviesaanvraag voorgestelde indeling in lage en hoge (of overige) risico's en de daaraan gekoppelde terugtrekking van de overheid zowel in regelgevende als handhavende zin achtte de Raad in de praktijk niet goed bruikbaar. Deze voorstellen hadden dan ook niet zijn instemming.

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer verantwoordelijkheid te krijgen voor arbeidsomstandigheden.
- De Arbowet dient meer ruimte te bieden voor maatwerk.

3.4.1 Alternatief voorstel van de SER: scheiding publiek en privaat domein

De SER stelde voor geen onderscheid te maken tussen hoge en lage risico's maar een onderverdeling te maken in een publiek en een privaat domein. Het onderscheid tussen doel- en middelbepalingen kon daarbij dienen als verdelend criterium. Het voorstel van de SER omvatte een scheiding tussen het publieke en private domein:

¹ SER-advies Evaluatie Arbowet 1998, publicatienr. 9, Den Haag, 2005.

² Het recht op bescherming van de lichamelijke integriteit, de gezondheid, is neergelegd in de grondwet. Daarnaast is de overheid op grond van de Europese kaderrichtlijn verantwoordelijk gesteld voor de veiligheid en gezondheid van werknemers: op de overheid rust de verplichting te zorgen voor een stelsel dat erin voorziet dat de gezondheid en veiligheid adequaat worden beschermd.

Het *publieke domein* zou heldere concrete doelvoorschriften bevatten waaraan zoveel mogelijk gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden zijn gekoppeld. Doelvoorschriften zouden het te bereiken beschermingsniveau van werknemers tijdens de arbeid omschrijven. De Arbeidsinspectie (AI) moest hierop handhaven. Waar (nog) geen handhaafbare doelvoorschriften konden worden geformuleerd, werd voorzien in procesnormen.

In het *private domein* zouden door werkgever en werknemers manieren worden vastgesteld waarop aan de doelvoorschriften was te voldoen. Dit kon gebeuren op het niveau van de individuele onderneming in het plan van aanpak behorend bij de risico-inventarisatie en -evaluatie, of op sectoraal of centraal niveau op basis van overeenstemming tussen werkgever en werknemers. Deze manieren van werken zouden vast te leggen zijn in een arbocatalogus.

Doelvoorschriften

Bij het voldoen aan de doelvoorschriften diende het principe van de arbeidshygiënische strategie¹ te worden toegepast. Dit principe houdt in dat, tenzij dit redelijkerwijs niet van de werkgever kan worden gevergd, hij de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan moet voorkomen of beperken. Naar de mate waarin dergelijke gevaren en risico's niet bij de bron zijn te voorkomen of beperken, moeten andere doeltreffende maatregelen worden genomen waarbij maatregelen gericht op collectieve bescherming de voorrang dienden te hebben boven maatregelen gericht op individuele bescherming.

Vrijstelling en de redelijkerwijs clause

De Raad was zich ervan bewust dat er in de door hem voorgestelde structuur sprake kan zijn van situaties waarin *niet* of *nog niet* aan de doelvoorschriften was te voldoen. Als geconstateerd werd dat er in het geheel geen ruimte of mogelijkheid was om aan de norm te voldoen, zou desgevraagd ontheffing kunnen worden verleend aan een individueel bedrijf (of vrijstelling aan een sector of categorie van bedrijven) om aan het doelvoorschrift te voldoen.

Wanneer door omstandigheden, bijvoorbeeld als gevolg van tijdelijke technische beperkingen, binnen een sector of binnen een aantal sectoren tijdelijk nog niet aan de gestelde doelbepaling was te voldoen, kon door middel van een redelijkerwijsclause (tijds)ruimte voor de betreffende sector(en) worden gecreëerd om naar de gewenste situatie toe te werken. Ook in de toen geldende Arbowet en het Arbobesluit werd een redelijkerwijsclause gehanteerd. Deze clause had meer in algemene zin tot doel een afweging mogelijk te maken van de arbeidsomstandighedenbelangen tegen andere belangen, waaronder ook economische. Een dergelijke clause - te koppelen aan het betreffende doelvoorschrift - zou er volgens de Raad in de geschetste situatie in moeten voorzien dat bedrijven de mogelijkheid zouden krijgen een plan van aanpak met bijbehorende fasering op te stellen dat ertoe moest leiden dat uiteindelijk wel aan het doelvoorschrift kon worden voldaan.

Procesnormen

Op een aantal terreinen was het (nog) niet mogelijk handhaafbare doelvoorschriften in de vorm van grensnormeringen ter voorkoming van gezondheidsschade te stellen. In die gevallen kon volgens de Raad het beschermingsniveau worden gewaarborgd door het formule-

¹ Artikel 3, lid 1 sub b van de Arbowet.

ren van een procesnorm. In een procesnorm, die in formele zin een plek krijgt in het publieke domein, zou worden vastgelegd welke elementen onderdeel moeten uitmaken van het arbobeleid met betrekking tot het betreffende onderwerp binnen bedrijven. De verdere uitwerking zou geschieden in het overleg tussen werkgever(s) en werknemers.

Arbocatalogus

In het voorstel van de Raad voor een nieuwe arbostructuur was het in het private domein aan werkgevers en werknemers om in gezamenlijk overleg manieren (methoden of middelen) vast te stellen waarop aan de publieke doelvoorschriften kon worden voldaan. De door de sociale partners gemaakte afspraken werden vastgelegd in de arbocatalogus.

Hoewel de afspraken tussen werkgevers en werknemers op verschillende niveaus tot stand konden komen, achtte de Raad het wenselijk dat catalogi op het niveau van de sector tot stand zouden komen. Een van de grootste voordelen hiervan zou zijn dat op deze manier een koppeling mogelijk is tussen belendende beleidsterreinen. Daarnaast zouden op branche- of sectorniveau tot stand gekomen afspraken het voordeel hebben van een groot bereik hebben. De afspraken zouden een nog groter bereik kunnen hebben als deze bij CAO worden bevestigd en eventueel algemeen verbindend verklaard worden.

Convenanten

De arbocatalogus is voor een deel te zien als een vervolg op het arboconvenant. Arboconvenanten werden gesloten tussen overheid en sociale partners. De convenanten omvatten afspraken over een of meer van de grootste arbeidsrisico's: agressie, arbeidsconflicten, gevaarlijk stoffen, psychische belasting, schadelijk geluid, fysieke belasting werkdruk en re-integratie. Behalve over deze arbeidsrisico's konden in een convenant ook aanvullende afspraken worden gemaakt over andere arbeidsrisico's. De aanpak legde primair de verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers op brancheniveau. Het Ministerie van SZW verleende financiële ondersteuning en initieerde waar nodig activiteiten.

In totaal zijn 69 convenanten afgesloten en uitgevoerd. Het totaal aantal werknemers in branches met een arboconvenant was ongeveer 4,5 miljoen, ofwel 52% van de Nederlandse werknemers.

Verwacht werd dat de convenanten een vruchtbare bodem zouden vormen voor de ontwikkeling van arbocatalogi.

De handhaving door de Arbeidsinspectie

Het voorstel van de SER voor de nieuwe arbostructuur betekende volgens de SER voor de handhaving door de AI het volgende : onderwerp van de handhaving voor de AI zijn de doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen. Om vast te kunnen stellen of in een concrete situatie binnen de in de wet geformuleerde doelvoorschriften en grenswaarden wordt geopereerd, neemt de AI alle genomen (technische en organisatorische) maatregelen in beschouwing. De AI vormt zich een mening over de mate waarin de arbocatalogus, als referentiekader, redelijkerwijs voldoende is om aan de doelvoorschriften te voldoen. In uitzonderingssituaties (waarin er geen arbocatalogus is of indien deze redelijkerwijs niet kan leiden tot het voldoen aan de doelvoorschriften) formuleert de AI zelfstandig de stand van de techniek die als norm wordt gebruikt. Zoveel als mogelijk is zal daarbij, aldus de SER, in overleg worden getreden met de branche.

De SER adviseerde voorts dat de AI in haar handhaving prioriteiten zal stellen op basis van een risicoanalyse (kans x effect). Dit betekent onder meer dat daar waar geen afspraken tot stand komen de handhavingsdruk zal worden opgevoerd.

Sanctionering

De Raad meende evenals het kabinet dat een stevige en gerichte handhaving als activerend instrument een plaats zou moeten krijgen in het nieuwe arbobeleid. Het handhavinginstrumentarium diende naar het oordeel van de Raad zodanig te zijn dat daarvan een preventief effect uitgaat en dat geconstateerde gezondheids- en veiligheidsrisico's daadwerkelijk worden opgeheven.

De adviesaanvraag bevatte ter zake van de hoogte van de boete het voorstel over te gaan tot verdubbeling van de maximaal op te leggen boete. De Raad tekende bij het voorstel van de staatssecretaris aan dat een verhoging van de maximaal op te leggen boetes, niet betekent dat ook de feitelijk op te leggen boetes automatisch zouden worden verhoogd. Verder was de Raad van oordeel dat een genuanceerd boetebeleid in voorkomende gevallen óók moest kunnen leiden tot het afzien van boeteoplegging of tot het opleggen van een lagere boete. Met inachtneming van deze overwegingen meende de Raad dat het voorstel van de staatssecretaris een effectief instrument kon vormen in gevallen van overtreding met ernstige verwijtbaarheid of recidive.

De SER kon zich niet vinden in het voorstel van het kabinet het instrument 'naming and shaming' wettelijk te verankeren. De SER was van mening dat dit onvoldoende toegevoegde waarde had als 'nieuw' handhavinginstrument voor de AI.

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer ruimte te krijgen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid.
- De Arbowet dient meer ruimte te bieden voor maatwerk.
- De administratieve lasten en de regeldruk dienen verminderd te worden.

Causaal argument:

- Door de druk die uitgaat van de stevige en gerichte handhaving zullen werkgever en werknemers hun verantwoordelijkheid nemen inzake het arbeidsomstandighedenbeleid.

Finale argumenten:

- De overheid omschrijft met behulp van doelvoorschriften het te bereiken beschermingsniveau van werknemers. Werkgever en werknemers bepalen op welke manier zij aan de doelvoorschriften willen voldoen waardoor hun verantwoordelijkheid toeneemt.
- De inzet van het instrument arbocatalogus leidt tot vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- Handhaving geschiedt op basis van de Arbowetgeving, waarbij de arbocatalogus als referentiekader wordt gebruikt, waardoor de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers wordt vergroot.
- Een stevige en gerichte handhaving stimuleert werkgever en werknemers om hun verantwoordelijkheid te nemen inzake het arbeidsomstandighedenbeleid.
- Afschaffen van de nationale kop zal resulteren in vermindering van administratieve lasten en vermindering van regeldruk voor werkgevers.

3.5 Reactie op het SER advies 'Evaluatie Arbowet'

Het kabinet maakte zijn reactie op het SER advies op 8 juli 2005 kenbaar aan de Tweede Kamer¹. Op 4 oktober 2005 heeft het kabinet zijn conclusies naar aanleiding van dat advies aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt².

Toenmalig staatssecretaris Van Hoof stelde vast dat de SER de inzet van de adviesaanvraag van het kabinet volgt. Daarbij noemde hij:

- De eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op verschillende niveaus
- Het belang van het terugdringen van regeldruk
- De meer activerende vormgeving van het handhavingsbeleid

Wel koos de SER een andere aanvliegroute, niet hoog/laag risico's, maar een onderscheid in doel- en middelvoorschriften. De in de adviesaanvraag verwoorde benadering leek in de ogen van de staatssecretaris een meer zuivere afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid. Anderzijds stelde de staatssecretaris vast dat bij consequente doorvoering van de door de SER voorgestane structuur ook duidelijk wordt waar de overheid voor staat en wat de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers is. Winst daarbij was dat deze benadering breed door partijen werd gedragen.

Het kabinet zag af van het plan om 'naming and shaming' als actief instrument voor de AI wettelijk te verankeren. Het kabinet was het eens met de SER dat het opleggen van een boete of andere sanctie geen doel op zich is. De handhaving door de AI diende vooral een bijdrage te leveren aan het verhogen van het nalevingsniveau van de meest relevante verplichtingen. Hogere boetes pasten in dit beleid. Bij de uitwerking van het boetebeleid inclusief de vaststelling van de hoogte van de boetes zou rekening worden gehouden met de kanttekeningen die de SER heeft geplaatst.

3.6 De Raad van State en de Staten-Generaal

Flankerend beleid

Het wetsvoorstel dat het kabinet naar de Raad van State en de Staten-Generaal stuurde bestond naast de wijzigingen die het kabinet voorstelde ook uit flankerend beleid. Dit beleid moest het voor de partijen mogelijk maken om hun verantwoordelijkheid ook te kunnen nemen. Onderdelen van dit beleid waren³:

- Voorlichtingscampagne met het accent op de grotere eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en wat in de praktijk het nieuwe stelsel voor hen betekent.
- Voor de andere invulling van de rol van de inspecteurs van de AI was training en opleiding noodzakelijk.
- Er werd een vraaggestuurd digitale arboinformatiestructuur (arboportaal) ingericht voor werkgevers en werknemers.
- Tijdelijke subsidiëring voor de totstandkoming van arbocatalogi.

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 25 883, nr. 50.

² Kamerstukken II, 2005/06, 25 883, nr. 55.

³ Kamerstukken II, 2005/06, 30 552, nr. 3.

De Raad van State

Op 2 december 2005 stuurde het kabinet het wetsvoorstel voor de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet voor advies naar de Raad van State.

De Raad kwam op 20 februari met zijn advies. De Raad constateerde dat het wetsvoorstel tot doel heeft de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid te vergroten. Hiermee beoogde regering de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers voor een goed arbobeleid te versterken alsmede meer maatwerk mogelijk te maken. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat er nadrukkelijker dan in de geldende wet onderscheid moest worden gemaakt tussen het publieke en het private domein. In het publieke domein is het te bereiken beschermingsniveau vastgelegd in de vorm van doelvoorschriften, grenswaarden of procesnormen. Aan het private domein van werkgevers en werknemers is overgelaten de wijze waarop aan het wettelijke doelvoorschrift vervolgens wordt voldaan. Een probleem echter waren de Europese regels die veel middelvoorschriften kennen. De nationale kop boven de Europese regels zou alleen in stand blijven voor zeer ernstige risico's.

De Raad van State had drie vragen bij het wetsvoorstel:

- Zijn de ambities van het kabinet (de overheid legt het beschermingsniveau en de sociale partners bepalen hoe aan het beschermingsniveau wordt voldaan) verenigbaar met de gedetailleerde Europese regelgeving?
- Is wat het wetsvoorstel beoogt niet ook te realiseren op basis van de Arbowet 1998? In de adviesaanvraag aan de SER stelde het kabinet namelijk dat over het algemeen de centrale doelstellingen van de Arbowet 1998 nog steeds van kracht waren maar onvoldoende werking hadden.
- Is het wetsvoorstel een adequate reactie op de in de evaluatie gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de Arbowet 1998?

Het eindoordeel, het dictum, van de Raad van State was positief. De Raad gaf het kabinet het advies om nadat met vorenstaande rekening is gehouden het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer.

In het Nader rapport van 3 mei 2006¹ werd ingegaan op de opmerkingen van de Raad en werd de memorie van toelichting van het wetsvoorstel uitgebreid om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State.

Aangegeven werd dat de doelstelling van de herziening Arbowet 2007 niet alleen een effectiever arbobeleid met meer draagvlak in de ondernemingen en daarmee een verbetering van de veiligheid en gezondheid op de werkvloer is. De herziening van de Arbowet had ook tot doel terugdringing van de regelgeving, vereenvoudiging en betere uitvoerbaarheid van de regelgeving en daarmee een administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 552, nr. 4.

De Staten-Generaal

Op 9 mei 2006 werd het wetsvoorstel wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 ingediend bij de Tweede Kamer¹. De leden van de CDA-, VVD- en ChristenUnie ondersteunden de doelstelling van dit wetsvoorstel om de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid te vergroten en daarmee de knellende regeldruk te verminderen.

De leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en SP hadden grote bezwaren tegen de voorgestelde verlaging van het beschermingsniveau van werknemers en vreesden dat het schrappen van een reeks van preventieve arbomaatregelen zou leiden tot meer gezondheidsklachten van werknemers en ongelukken op de werkvloer. De leden van de SP-fractie waren van mening dat het arbobeleid niet primair de verantwoordelijkheid moest zijn van werkgevers en werknemers maar van de overheid.

Tijdens de behandeling zijn enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht en is de motie van de leden Koopmans en Stuurman aanvaard. In deze motie werd de regering verzocht met spoed een werkprogramma op te stellen om te komen tot gezondheids- en veiligheidskundige grenswaarden. De Kamer kon zich vinden in een scheiding tussen de publieke wet en het inregelen in onderling overleg tussen de werknemers en werkgevers in het private domein, mits er grenswaarden in de wet zouden worden opgenomen².

Op 26 september 2006 werd het voorstel aangenomen door de Tweede Kamer, Groen Links en de SP stemden tegen.

Op 28 november 2006 werd het voorstel behandeld en aangenomen in de Eerste Kamer³. De wet trad per 1 januari 2007 in werking.

De hoofdlijnen van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet waren:

- Meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers voor het arbobeleid.
- Einddoel voor de langere termijn is dat de overheid zich in het publieke domein beperkt tot het vaststellen van doelen. De doelvoorschriften worden waar mogelijk voorzien van gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden.
- In het private domein zijn werkgevers en werknemers verantwoordelijk voor de invulling van doelvoorschriften, dit kan middels arbocatalogi. Deze arbocatalogi worden door de arbeidsinspectie marginaal getoetst en gehanteerd als referentiekader bij de handhaving.
- De Arbeidsinspectie gaat scherper prioriteiten stellen, en zal de catalogi als referentiekader bij de inspecties gebruiken.
- Het aanbieden van een arbeidsomstandighedenspreekuur is niet langer verplicht. De toegang tot arbodeskundigen blijft wel gehandhaafd via een wijziging in het ri&e-voorschrift.
- Het kabinetsbeleid is erop gericht om, waar mogelijk, de administratieve lastendruk te verminderen en de regeldruk voor het bedrijfsleven terug te dringen.
- De werkgever met maximaal 25 werknemers in dienst kan zelf de taak van preventie-medewerker op zich nemen (dit was 15 werknemers).
- Werkgevers worden door het opnemen van doelvoorschriften ten aanzien van psychosociale risico's verplicht om op dit terrein beleid te voeren.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 552.

² Kamerstukken II, 2006/2007, 30552, nr. 27.

³ Kamerstukken I, 2006/2007, 30552, nr. C.

3.7 Informatie uit de interviews

Net als in het vorige hoofdstuk is er ook in dit hoofdstuk aandacht voor de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met diverse, destijds bij de wijziging Arbeidsomstandighedenwet, betrokken personen.

3.7.1 Probleemanalyse wijziging Arbeidsomstandighedenwet

De Arbeidsomstandighedenwet 1998 is in 2004 geëvalueerd. De evaluatie vormde aanleiding om de SER advies te vragen over een gewijzigde Arbeidsomstandighedenwet, zie verder paragraaf 3.2. Volgens een aantal respondenten sloot de probleemanalyse van het kabinet niet één op één aansluit bij de evaluatie. De evaluatie had volgens deze respondenten relatief weinig invloed op het voornemen de wet te wijzigen, maar zou gebruikt zijn de noodzakelijkheid van de wijziging te legitimeren, meer niet.

De belangrijkste reden om de toen bestaande wet te wijzigen was volgens de staatssecretaris dat de werkgevers en werknemers met die wet weliswaar meer verantwoordelijk en meer ruimte voor maatwerk hadden gekregen, maar dat zij hier nog onvoldoende gebruik van maakten. Er werd te veel teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid en de zelfwerkzaamheid werd onvoldoende uitgewerkt. Daarbij kwam ook de wens om te komen tot een vermindering van regeldruk en administratieve lasten (paragraaf 3.3.3). Tijdens de interviews is door verschillende respondenten gezegd dat deregulering met name een werkgeverspunt (en een overheidspunt) was. Werknemers zaten niet op deregulering te wachten. De werknemers hebben in vele decennia de arbowetgeving mede gemaakt tot wat hij op dat moment was: een wet die werknemers bescherming biedt en die zorgt voor zo veilig en gezond mogelijke arbeidsomstandigheden. De werknemersverenigingen wilden dus ook koste wat kost zoveel mogelijk zaken wettelijk vastgelegd hebben. Ook is gezegd dat indertijd al duidelijk was dat het de vraag was of met de voorgestelde wijzigingen de lasten daadwerkelijk af zouden nemen of vooral zouden verschuiven van publiek naar privaat.

3.7.2 SER advies wijziging Arbeidsomstandighedenwet

Met de wijziging Arbeidsomstandighedenwet werd een omslag gemaakt in het denken. Het kabinet stelde een onderscheid in hoge en lage risico's voor en uiteindelijk is in de wet een scheiding tussen het publieke en private domein aangebracht en kwam er een nieuw instrument: de arbocatalogus. De interviews geven meer inzicht in deze omslag. Verschillende respondenten zeiden dat zij het – door het kabinet voorgestelde - onderscheid tussen hoge en lage risico's niet zinvol achtten. De meeste slachtoffers vallen immers niet door de weinig voorkomende hoge risico's maar door de veel voorkomende lage risico's. Met name de werknemersverenigingen konden zich niet vinden in de indeling in lage en hoge (of overige) risico's. Wel realiseerden de partijen in de SER zich dat, in de tijd dat deze wet werd ontwikkeld, elk voorstel dat niet zou dereguleren en meer verantwoordelijkheden bij de werkgevers en werknemers neer zou leggen kansloos zou zijn. De werknemersverenigingen kwamen in de SER met het idee van de arbocatalogus. Zo werden er een aantal vliegen in één klap geslagen: het onderscheid hoge en lage risico's verdween, er was

deregulering en meer verantwoordelijkheid op de werkvloer. Idee was daarbij wel, volgens de werknemers, dat de overheid grenswaarden zou vaststellen (ook wanneer deze niet Europees beschikbaar zijn). Op deze wijze werd naar het gevoel van de werknemers de werknemersbescherming goed gewaarborgd.

3.7.3 Wetswijziging Arbeidsomstandighedenwet

In de memorie van toelichting bij de wet kregen de Arbocatalogi, het instrument dat sociale partners in de SER besproken hadden, een plek. Zij werden genoemd als mogelijkheid voor sociale partners om vast te leggen hoe zij aan doelvoorschriften wilden voldoen. Tijdens de interviews zeiden de respondenten dat zij zich toentertijd afvroegen of de arbeidsinspectie in de praktijk de catalogi kon en wilde gebruiken als referentiekader. Volgens deze respondenten zou het lastig zijn om te handhaven wanneer er vele mogelijkheden zijn om aan de wet te voldoen.

Ook vroeg een aantal respondenten zich af of strengere handhaving (wanneer er in een sector geen catalogus is) daadwerkelijk een stok achter de deur vormt een catalogus op te stellen. De kans om geïnspecteerd te worden blijft namelijk erg klein ook wanneer de handhavingsdruk wordt opgevoerd in de sectoren zonder catalogus.

3.8 Reconstructie beleidstheorie Arbowet

Net als in het vorige hoofdstuk reconstrueren we in de laatste paragraaf van het hoofdstuk de beleidstheorie. We doen dit wederom aan de hand van de normatieve, causale en finale argumenten. Belangrijk om te bedenken is dat op zichzelf het doel van de wet niet is veranderd, maar dat de werking van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 niet optimaal was. Daarom werd de wet in 2007 gewijzigd.

Arbeidsomstandighedenwet 1998

Normatief argument:

- De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.

Causale argumenten:

- Wanneer werkgever en werknemers een actieve rol vervullen bij het realiseren van goede arbeidsomstandigheden leidt dit tot meer bewustwording van risico's en het belang van veilig werken bij werkgever en werknemers.
- Hoge regeldruk roept weerstand op en inactiveert. Vermindering van de regeldruk zal de arbeidsomstandigheden dus ten goede komen

Finale argumenten:

- Wanneer werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid krijgen resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.
- Wanneer de Arboret meer ruimte biedt voor maatwerk resulteert dit in betere arbeidsomstandigheden.
- Wanneer de administratieve lasten en regeldruk verminderd worden resulteert dit in beter arbeidsomstandigheden.

Wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998

Normatieve argumenten:

- Werkgevers en werknemers dienen meer ruimte te krijgen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid.
- De Arboretgeving dient meer ruimte te bieden voor maatwerk.
- De administratieve lasten en regeldruk dienen verminderd te worden.

Causale argumenten:

- Door zoveel als mogelijk doelvoorschriften op te nemen in de regelgeving en middelvoorschriften te beperken, krijgen werkgevers en werknemers de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan het bereiken van de wettelijke doeleinden.
- Doordat middelvoorschriften (wanneer niet Europees opgelegd) geschrapt kunnen worden resulteert de maatregel in vermindering van de administratieve lasten en regeldruk.
- Door de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid te leggen bij de werkgever en werknemers kunnen zij het arbeidsomstandighedenbeleid toesnijden op de sector en de onderneming. Daardoor ontstaat meer draagvlak en een efficiënter arbeidsomstandighedenbeleid.

Finale argumenten:

- De overheid omschrijft met behulp van doelvoorschriften het te bereiken beschermingsniveau van werknemers. Werkgever en werknemers bepalen op welke manier zij aan de doelvoorschriften willen voldoen waardoor hun verantwoordelijkheid toeneemt.
- De inzet van het instrument arbocatalogi leidt tot vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- Handhaving geschiedt op basis van de Arboretgeving, waarbij de arbocatalogus als referentiekader wordt gebruikt, waardoor de zelfwerkzaamheid en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers wordt vergroot.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Geïnterviewden	Toenmalige functie en organisatie
De heer Van Hoof	Staatssecretaris SZW
De heer Feringa	Directeur directie Arbeidsomstandigheden SZW
De heer Wijnheijmer	Coördinator wijziging Arbowet SZW
Mevrouw Lucassen	Hoofd afdeling Arbodienstverlening en Verzuimbeleid SZW
Mevrouw Roodenburg	Plv. hoofd afdeling Arbodienstverlening en Verzuimbeleid SZW
De heer Middelpaats	Hoofd afdeling Arbodienstverlening en Verzuimbeleid SZW
De heer Uijlenbroek	Directeur Arbeidsinspectie
De heer Hofsteenge	Jurist bij SZW, betrokken bij alle wijzigingen Arbowetgeving
De heer Raes	Lid commissie evaluatie Arbowet SER
De heer Van Veelen	FNV
De heer Van Steenberghe	FNV
De heer Woltmeijer	CNV
De heer Van Kruining	MHP
De heer Warning	Directeur beroepsziekten FNV
De heer Koning	VNONCW
De heer Van Mierlo	MKB Nederland
De heer Meijer	Metaalunie/MKB
De heer Werker	Metaalunie MKB
De heer Schoenmaeckers	Directeur toenmalige Branche Organisatie Arbodiensten (BOA)
De heer De Rooij	Stigas
De heer Mooij	Gezond Transport
Mevrouw Cromhout	Gezond Transport
Mevrouw Van de Goorbergh	BoaBorea
Mevrouw De Jonge	BoaBorea
De heer Arts	Nederlandse Vereniging voor Arbeidshygiëne (NVvA)
De heer Rodenburg	Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB)
De heer Van Vliet	Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB)
De heer Pot	Directeur TNO Arbeid/ Directeur kennis TNO Kwaliteit van Leven

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG ZOETERMEER
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl