



Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 1a  
2513 AA DEN HAAG

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Wilhelmina van Pruisenweg 104  
Telefoon (070) 333 44 44  
Telefax (070) 333 40 33

**Uw brief**

**Ons kenmerk**  
AVB/VDB/03 24498

**Onderwerp**  
WAO-preventieplan van de FNV

**Datum**  
3 april 2003

De FNV heeft in december 2002 haar WAO-preventieplan gepresenteerd. Dit bevat een aantal voorstellen gericht op het verbeteren van de preventie op arbeidsomstandigheden gebied. Het betreft ondermeer scherpere normen op terreinen als werkdruk en fysieke belasting alsmede een strakkere handhaving daarvan door de overheid. De FNV claimt dat met een bijgesteld preventiebeleid de WAO-instroom met 20% beperkt zou kunnen worden.

Ik wil graag mijn waardering uitspreken voor de inzet die het FNV toont waar het gaat om het ontwikkelen van voorstellen om de oorzaken van WAO-instroom aan te pakken. Op 12 december 2002 heb ik bij de Begrotingsbehandeling 2003 reeds op hoofdlijnen op het FNV-plan gereageerd. Daarbij heb ik toegezegd u nader te informeren over mijn opvattingen in deze, en dat - mede op grond daarvan - een uitgebreidere discussie mogelijk is.

*Normen voor handmatig tillen, langdurig beeldschermwerk, en werkdruk*

De FNV bepleit in haar plan nieuwe normen voor handmatig tillen, langdurig beeldschermwerk, en werkdruk. Ik wil hierop als volgt reageren.

Enige jaren geleden heeft SZW geprobeerd de NIOSH-methode<sup>1</sup> als algemene norm voor het handmatig tillen in de vorm van regelgeving te introduceren. Dat bleek toen echter niet haalbaar omdat van werkgeverszijde de kosten van invoering ervan als buitensporig werden aangemerkt. Vervolgens is de preventie van te zwaar handmatig tillen aangepakt door middel van arboconvenanten; vooral in verband met de mogelijkheid van een aanpak op maat binnen sectoren.

---

<sup>1</sup> Met behulp van de NIOSH-methode wordt met behulp van de karakteristieken van de tiltaak een vanuit gezondheidskundig oogpunt toelaatbaar tilgewicht berekend waarbij 23 kilo het maximaal toelaatbare gewicht is.

De NIOSH-methode wordt nu in een aantal convenanttrajecten gebruikt als basis voor afspraken. In verschillende convenanten zijn ook afspraken gemaakt over de invoering van beleidsregels voor fysieke belasting/ tillen. De Beleidsregel Tillen op de bouwplaats is ondertussen ingevoerd, en een beleidsregel voor fysieke belasting in de zorg wordt voorbereid. Na afloop van de convenanten zal worden onderzocht of de strekking van de in de diverse trajecten overeengekomen beleidsregels zich lenen voor een algemeen geldende beleidsregel voor handmatig tillen.

Het voorstel voor het preciseren van de normen voor beeldschermwerk was al eerder door de FNV gedaan. Staatssecretaris Hoogervorst heeft in maart 2002 in reactie op dit voorstel gesteld dat de aanpak van RSI maatwerk behoeft, en dat de arboconvenantenaanpak wat dit betreft de nodige meerwaarde biedt. Bovendien wees hij op de praktische handhavings-problemen bij de invoering van de door de FNV voorgestelde regelgeving. Er wordt nu gewerkt aan een meerjarenstrategie psychosociale arbeidsbelasting en RSI. Eind 2003 zal de Kamer daarover nader worden geïnformeerd. Overigens geldt ook voor het onderwerp RSI dat na afloop van de betreffende convenanten onderzocht wordt of de resultaten uit de covenant-trajecten, bijvoorbeeld in de vorm van sectorgebonden beleidsregels, zich lenen voor meer algemeen geldende normering.

Over een norm voor werkdruk wordt op wetenschappelijk niveau al langere tijd discussie gevoerd. Duidelijk is dat door de complexiteit van het onderwerp zo'n norm niet eenvoudig is af te leiden. Intussen bieden de arboconvenanten ook hier de mogelijkheid tot maatwerk. In 27 convenanten zijn over dit onderwerp al afspraken gemaakt. In elf trajecten zijn de onderhandelingen nog gaande.

Overigens heeft de Arbeidsinspectie voor haar toezichthoudende en handhavende taken op het terrein van tillen, repeterende handelingen, en werkdruk, een interne instructie opgesteld voor de werkwijze bij inspectieprojecten en voor het onderzoek bij klachten. Deze instructies zijn voor iedereen toegankelijk op de website van de Arbeidsinspectie.

*Arboconvenanten: meer afspraken over risico's in de convenanten, en de verplichting tot het afsluiten van convenanten*

In de huidige praktijk van de arboconvenanten is er veel aandacht voor implementatie van sectoraal ontwikkeld beleid. Juist de gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid om sectorale afspraken ook in de bedrijven en instellingen uitgevoerd te krijgen, maakt dat er veel

- overigens per sector en thema weer te onderscheiden - implementatieactiviteiten plaatsvinden. Zoals aangegeven in de nota 'Arboconvenanten nieuwe stijl: een rapportage over de periode 1999-2002' worden hierbij goede resultaten geboekt. Ik zie commitment van sectoren als één van de bouwstenen van de convenantenaanpak. Dat commitment zal met name gebaseerd moeten zijn op welbegrepen eigenbelang. Sancties voor sectoren die geen arboconvenant willen opzetten, verhouden zich daar dan ook slecht mee. Ook het verplichten van sectoren tot het sluiten van arboconvenanten acht ik een onbegaanbare weg. Overigens is in de afgelopen jaren gebleken, dat SZW er goed in is geslaagd om met sectoren tot convenanten te komen. Het beeld dat de FNV oproept, dat er zoveel 'onwillige sectoren' zijn, herken ik niet. Zo zijn er bijvoorbeeld nadat ik de nota 'Arboconvenanten nieuwe stijl' aan de Tweede Kamer had toegezonden inmiddels al weer zeven nieuwe arboconvenanten tot stand gekomen.

*Invoering initiatiefwetsvoorstel Bussemaker/Van Dijke, verbeteren verlofregelingen, en verminderen van structureel overwerk*

Het wetsvoorstel Bussemaker/Van Dijke is door de Eerste Kamer aangenomen en zal na bekrachtiging worden gecontrasigneerd door de Ministers van SZW en Justitie, waarna plaatsing in

het Staatsblad volgt. Het voorstel treedt zes weken na plaatsing in het Staatsblad in werking in verband met de tijdelijke Referendumwet.

Op 5 juli 2002 is het voorstel langdurend zorgverlof aan de Tweede Kamer aangeboden. Het voorstel beoogt een (geclausuleerd) recht op langdurend zorgverlof (met afwijkings-mogelijkheden) voor werknemers die hulp bieden aan een stervende partner, kind of ouder of aan levensbedreigend zieke kinderen. Het langdurend zorgverlof geldt voor ten hoogste

6 maal de arbeidsduur per week per jaar, voor maximaal de helft van de arbeidsduur per week, op te nemen gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf weken.

Daarnaast wordt in het FNV-plan ingegaan op de mogelijke introductie van een levensloopfaciliteit. Het FNV wil een substantiële levensloopfaciliteit die werknemers beter in staat stelt om hun leven gefaseerd in te richten. In mijn brief van 6 december 2002 (28 600 XV, nr. 44) heb ik u gemeld dat het aan het nieuwe kabinet is om concrete voorstellen voor een levensloopregeling in te dienen. Wel stel ik vast dat de levensloopfaciliteit is bedoeld om werknemers meer mogelijkheden te bieden om werk en privé te combineren door te sparen voor verlof. Dit sluit aan bij de gedachten van het FNV. Verder ligt een wetsvoorstel voor de invoering van de bestuurlijke boete in de ATW voor advies bij de Raad van State. Dit zal naar verwachting halverwege 2003 bij de Tweede Kamer worden ingediend. In het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving is aangegeven dat de mogelijkheden van vereenvoudiging en deregulering van de ATW onderzocht zullen worden met behoud van het uitgangspunt van sociale bescherming van werknemers. De regels met betrekking tot overwerk maken ook onderdeel uit van dit onderzoek.

*Verdubbeling aantal inspecteurs, verhoging van de bestuurlijke boetes, en het toezenden risico-inventarisatie en -evaluatie naar de Arbeidsinspectie*

De suggestie dat de Arbeidsinspectie niet op nieuwe risico's zou inspecteren en handhaven zolang er geen nieuwe, concretere normen zijn, is onjuist. De benoemde arbeidsrisico's (fysieke belasting, werkdruk, RSI) zijn al enkele jaren speerpunten van het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie. Een uitbreiding van het aantal inspecteurs levert uiteraard een verhoging van de inspectiedichtheid op. De handhaving door de Arbeidsinspectie moet echter beschouwd worden als sluitstuk van de arbo-beleidsinzet. Zelfs met een substantiële uitbreiding van de Arbeidsinspectie, zoals de FNV voorstelt, is het niet realistisch te veronderstellen dat bijvoorbeeld jaarlijks alle bedrijven of alle beeldschermwerkplekken of alle tilsituaties in Nederland bezocht kunnen worden.

Verder blijkt uit onderzoek (De Bestuurlijke Boete in de Arbowet: evaluatie 2001) dat de huidige bestuurlijke boeten effectief zijn. Na inzet van het boete-instrument is in ruim 80 procent van de gevallen de overtreding daadwerkelijk opgeheven op het moment van de eerste hercontrole. Bij de komende evaluatie van de Arbowet 1998 wordt ook de effectiviteit van de handhaving, waaronder de maatvoering van de bestuurlijke boeten, bezien.

Voor wat betreft het voorstel dat bedrijven jaarlijks de goedgekeurde risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) opsturen naar de Arbeidsinspectie moet erop worden gewezen, dat dat leidt tot een enorme stroom van documenten van bedrijven naar de Arbeidsinspectie. Het is evident dat dit niet alleen voor de bedrijven maar ook voor de Arbeidsinspectie een substantiële administratieve last zou betekenen. Daarbij is het nog de vraag welke toegevoegde waarde deze verplichting zou hebben. Ik vind dat het overheidsbeleid erop gericht moet zijn om de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in hun gezamenlijkheid te ondersteunen, maar zeker niet over te nemen.

*Minimumbedrag aan af te nemen Arbodienstverlening, versterking werknemersbetrokkenheid, en bezoek aan werkplek in achtste week van verzuim*

Hoewel geen exacte gegevens voorhanden zijn over wat werkgevers bij arbodiensten inkopen op het vlak van ziekteverzuimbegeleiding respectievelijk op het preventieve vlak, lijkt het voorstel om een minimumbedrag van €100,- per werknemer vast te stellen voor deskundige ondersteuning door arbodiensten in te voeren, niet voor de hand te liggen. Immers op dit moment liggen de gemiddelde uitgaven per werknemer daar al ruim boven (in 2001 €125,-). Ik wil vooral benadrukken dat de wijze van aanpak van arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim in bedrijven primair de verantwoordelijkheid van de werkgever is, in overleg en samenwerking met de werknemers. De arbodienst is adviseur. Naarmate men in het bedrijf zelf actiever en effectiever is, is er minder noodzaak de arbodienst in te schakelen. Alle deskundigen zijn het erover eens dat de inzet binnen het bedrijf zelf doorslaggevend is voor de effectiviteit van arbo- en verzuimaanpak. Ook zou het vastleggen van een minimumprijs marktverstorend zijn, omdat men contract-technisch op heel veel verschillende wijzen een behoorlijk contract kan vorm geven, ook zonder een vaste prijs per werknemer per jaar.

In de WOR, de Arbowet 1998 en de certificeringsregeling zijn garanties gegeven voor werknemersbetrokkenheid, waaronder de relatie met de arbodienst. Zo bestaat er een instemmingsrecht op de inhoud van het contract met de arbodienst. De daadwerkelijke werking van de werknemersbetrokkenheid en de mogelijkheden tot verbetering komen in de evaluatie van de Arbowet 1998 expliciet aan de orde. Verder zal ik in samenspraak met vakbonden en scholingsinstituten voor ondernemingsraden stimuleren dat er bij de convenantenaanpak meer voorlichting komt over de mogelijkheden van de rol van ondernemingsraden bij arbocontractering. De verantwoordelijkheid voor de feitelijke inrichting van de medezeggenschap blijft uiteraard bij ondernemingsraden en werkgevers zelf.

In het algemeen kan ik de wenselijkheid ervan onderschrijven dat de arbodienst in het kader van de verzuimbegeleiding vaker naar de werkplek komt kijken. Het altijd in de achtste week van verzuim bezoeken van de werkplek, zoals de FNV voorstelt, is echter een te eenzijdige benadering. Werkplekonderzoek dient te geschieden wanneer de probleemanalyse uitwijst dat daar een bron van de problemen ligt of kan liggen, c.q. er daar ook een mogelijke oplossing gevonden kan worden. De Wet verbetering poortwachter stimuleert deze aanpak.

*Financiële besparingen van het preventieplan*

Het FNV-plan bevat een veertiental voorstellen die, indien als pakket doorgevoerd, de instroom in de WAO met jaarlijks 20% zou verminderen (ofwel 18.000 personen in 1999). De FNV raamt de bijbehorende besparingen op ruim €0,2 miljard. Ramingen onzerzijds kunnen de stelling van 20% vermindering van de WAO-instroom niet bevestigingen.

In de eerste plaats acht ik de onderbouwing van de FNV-raming onvoldoende. Het lijkt dat de FNV het werkgebonden aandeel van de instroomoverschat. Zij baseert zich daarbij op (subjectieve) opvattingen van werknemers. Opvattingen van werkgevers en bedrijfsartsen leiden tot (veel) lagere percentages van het werkgebonden aandeel. SZW gaat ervan uit dat bedrijfsartsen het meest objectieve oordeel geven. Daarom zal het geclaimde effect van 20% vermindering van de WAO-instroom door de maatregelen aanzienlijk minder moeten zijn. Daarnaast heeft de FNV slechts een gedeeltelijke analyse van de effecten gegeven. Zo zijn ondermeer de kosten van de te treffen maatregelen niet berekend. Verder is het, zeker op onderdelen, aannemelijk dat de kosten van de te treffen maatregelen de baten overtreffen.

## Perspectief voor de toekomst

Mijn beleid is gericht op terugdringing van inactiviteit door ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dat vraagt om investeren in preventie om mensen aan het werk te houden en het bevorderen van reïntegratie van zieken en arbeidsgehandicapten. Werken brengt altijd zekere risico's met zich, die niet allemaal beheersbaar kunnen zijn. Vooral ernstige risico's en risico's die tot veel ziekteverzuim leiden en een grote WAO-instroom tot gevolg kunnen hebben, behoeven de aandacht. Het perspectief op 'blijven werken' moet een geloofwaardig perspectief zijn. Dat is niet automatisch het geval, mede gelet op de matige vooruitzichten op de arbeidsmarkt, die bijvoorbeeld voor arbeidsgehandicapten extra lastig kunnen uitwerken.

Daarom moeten langs alle wegen inspanningen worden verricht voor aan het werk blijven en om reïntegratie van zieken en arbeidsgehandicapten te bevorderen. Dat vraagt om inspanningen van sociale partners en overheid. Waar het de komende jaren op aankomt, is vooral het versterken van de preventiecultuur in de bedrijven zelf. Bedrijven moeten zelf hun preventiebeleid actief ter hand nemen. Essentieel is om de arbo- en verzuimaanpak nog meer in het bedrijf te brengen, meer tussen de oren van de werkgevers en werknemers.

Ik onderscheid daartoe een aantal hoofdlijnen:

### *Het stimuleren van branchegewijze zelfwerkzaamheid van sociale partners, gericht op preventie (arbo), voorkomen van uitval bij verzuim en reïntegratie na verzuim*

De afgelopen vier jaar heeft de convenantenaanpak over preventie van arbeidsrisico's en een betere verzuimaanpak, tot aansprekende resultaten geleid. Die lijn wil ik doorzetten, met een aantal nieuwe accenten, zoals ik heb aangegeven in de Nota 'Arboconvenanten nieuwe stijl: een rapportage over de periode 1999-2002' (TK 25 883, nr. 12). Dat zowel FNV als VNO-NCW de huidige sectorale aanpak ten volle ondersteunen, bevestigt het belang van onverkorte voortzetting daarvan.

Ik vind het een goede zaak dat in steeds meer CAO's afspraken worden gemaakt over de verbetering van arbeidsomstandigheden en de omgang met zieke werknemers. In een aantal gevallen gebeurt dit overigens (mede) als gevolg van arboconvenanten. Tegelijkertijd valt ook waar te nemen dat de meeste CAO's dit laatste type afspraken nog niet bevat. Sociale partners kunnen zelf de nodige invloed uitoefenen dat er meer van dergelijke afspraken in CAO's komen. Ook zelfnormering hoort hier nadrukkelijk tot de mogelijkheden.

### *Arbo- en verzuimaanpak stimuleren bij werkgevers en werknemers door toegankelijke en toepasbare kennis*

Thans wordt door middel van een uitvoerige peiling de kennisbehoefte van met name kleine bedrijven in beeld gebracht, waarna – met inschakeling van het Arboplatform Nederland en de partijen die daarin verenigd zijn – de focus van de kennisinfrastructuur meer vraaggestuurd zal moeten zijn. Bij versterking van de preventiecultuur in ondernemingen is kennis over preventie van risico's van belang. Deze moet daar worden georganiseerd waar het praktisch gezien een preventieve rol kan vervullen. Thans worden daarom de mogelijkheden bekeken voor extra impulsen voor opleidingen op het arboterrein.

Van groot belang is ook op de praktijk toegesneden implementatie van het Poortwachters-model en van de bevindingen van 'Donner-I' (psychische arbeidsongeschiktheid) in branchegewijze trajecten en 'op de werkvloer'. Hierbij wordt aangehaakt bij de arboconvenanten. Daarnaast worden er bijvoorbeeld initiatieven ondernomen gericht op de bewustwording van datgene wat

arbeidsgehandicapten nog wel kunnen. Daarbij zijn zowel de arbeidsgehandicapten als werkgevers doelgroep.

*Versterking professionele ondersteuning van bedrijven*

In dit kader zijn van belang mijn voorstellen – neergelegd in de recente adviesaanvraag aan de SER - over een mogelijke herinrichting van de arbodienstverlening die meer ruimte biedt voor vraagsturing. Verder wordt ingezet op versnelde ontschotting tussen de sociale zekerheid, arbozorg en curatieve zorg en wordt geïnvesteerd in meer inzicht in de ontwikkeling en aanpak van beroepsziekten en de vertaling daarvan naar de aanpak in ondernemingen.

*Bevordering van het beschermingsniveau*

Met de FNV ben ik van mening dat regelgeving en toezicht op het terrein van de arbeidsomstandigheden noodzakelijk blijft, ter bevordering van het beschermingsniveau. De rol van de overheid als normsteller en toezichthouder wordt in de samenleving zelfs meer pregnant, zoals blijkt uit calamiteiten zoals Enschede, Volendam en Toulouse.

Mijn inzet is en blijft handhaving van het huidige beschermingsniveau en daarnaast op risicovolle terreinen het initiëren van verhoging daarvan. In dit verband wil ik wijzen op het project ‘Versterking Arbeidsveiligheid’ dat ondermeer gericht is op het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van werkgevers en werknemers. In totaal zullen hierbij tot 2007 zo’n twintig verbetertrajecten worden uitgevoerd in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Voorts heb ik op het gebied van blootstelling aan gevaarlijke stoffen het programma Versterking Arbobeleid Stoffen (VASt) opgezet. Met het programma VASt wil ik de werkgevers ondersteunen bij het nakomen van hun wettelijke verplichtingen om de blootstelling van werknemers aan stoffen te beheersen. Voorwaarde is wel dat het bedrijfsleven zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en een actieve invulling geeft aan de uitwerking van het programma. Essentie is dat normstelling en handhaving van regels op risicovolle terreinen worden ondersteund met andere activiteiten om naleving te bevorderen.

Zoals is aangegeven in het actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving en mijn brief over voornemens op het terrein van administratieve lasten op arboterrein, betekent deze inzet voorts het verder verbeteren van de handhaving met betrekking tot basisnormen. Hier zijn belangrijke stappen gezet met de Arbowet 1998 (lik-op-stukbeleid). Bij de evaluatie van de Arbowet 1998 zal expliciet gekeken worden naar verbetermogelijkheden in het handhavinginstrumentarium.

In mijn visie is en blijft de overheid verantwoordelijk voor de kaders en basisnormen, waarbinnen en waarmee sociale partners inhoud moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden op de werkvloer.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

(M. Rutte)