



Aan de Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Postbus 90405, 2509 LK Den Haag
Aan de Voorzitter van de Raad voor Werk en Inkomen
Oranjestraat 4, 2514 JB Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk
AVB/VDB/03 22367

Doorkiesnummer
(070) 333 5459

Onderwerp
Arbodienstverlening: aansturen op vraag;
Adviesaanvraag over de verplichte
deskundige ondersteuning van werkgevers
bij hun arbo- en verzuimaanpak

Datum
4 april 2003

Contactpersoon
J. Nas
T. van Oostrum

1. Inleiding

Er zijn goede redenen om op dit moment stil te staan bij de verplichte deskundige ondersteuning door arbodiensten van werkgevers bij hun arbeidsomstandigheden- en verzuimaanpak, en te bezien hoe de vormgeving van deze ondersteuning te verbeteren.

Dat is niet in het minst ingegeven door het perspectief van de noodzakelijke vernieuwing van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsverzekering. Daarbij hoort de aanpak van arbeidsomstandigheden en verzuim, welk traject voorafgaat aan eventuele arbeidsongeschiktheid. Van belang is het doortrekken van de lijn van versterken van verantwoordelijkheden én mogelijkheden van werkgevers, en versterken van de trend van demedicalisering van verzuimaanpak.

In de tweede helft van de jaren negentig is het stelsel van ziekteverzuimaanpak ingrijpend gewijzigd, in samenhang met een vernieuwing van de aanpak van arbeidsomstandigheden. Met de TZ/Arbo-wetgeving werd de verantwoordelijkheid voor ziekteverzuimbegeleiding overgeheveld van de bedrijfsvereniging naar de werkgever. Per 1996 betrof dit een deel van de werkgevers, per 1998 betrof het alle werkgevers. Zij moesten vrager worden op de markt, door de plicht zich voor verzuimaanpak deskundig te laten bijstaan door een nieuw in het leven geroepen instelling, een arbodienst. Die zou hen tevens van advies moeten dienen over aanpak van arbeidsomstandigheden, immers een belangrijke factor bij voorkómen van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Arbodiensten moesten beschikken over een bedrijfsarts voor bedrijfsgezondheidskunde en (bijstand bij) ziekteverzuimbegeleiding én over drie andere kerndeskundigen voor de advisering over arbeidsomstandigheden. Deze en ook andere regelgeving voor een kwalitatief goed en integraal aanbod van arbodienstverlening werd geborgd door een stelsel van certificatie. Aldus 'in de markt gezet' konden de

aanbieders, arbodiensten, onderling concurreren voor het afsluiten van contracten met werkgevers.

Het ging hierbij om een zeer grote omslag na tientallen jaren collectieve verantwoordelijkheid, waarbij weinig plaats was ingeruimd voor een sturende rol van werkgever en werknemer. In de nieuwe wetgeving stond niet meer in eerste instantie de rol van de arts centraal. De werkgever is de verantwoordelijke voor ziekteverzuimbegeleiding. Hij moet in algemene zin - aan de hand van een geformuleerd ziekteverzuimbeleid - de begeleiding organiseren van ziek gemelde werknemers. Zo nodig ook in specifieke gevallen moet hij beslissen over de specifieke aanpak, zoals over (de aard van) inschakeling van de bedrijfsarts van de arbodienst.

De vereiste omslag wordt geleidelijk gerealiseerd. Aanvankelijk leek het er sterk op dat de rond verzuim zeer gebruikelijke bedrijfscultuur - problemen overlaten aan (de arts van) de bedrijfsvereniging - zich voortzette, soms ook gevoed door de opstelling van de kant van professionals in de arbodiensten. De laatste jaren is er steeds meer sprake van dat werkgevers c.q. werkgeverscombinaties bewuster producten afnemen van arbodiensten, en een groter en meer gevarieerd totaalpakket inkopen. In vooral het kleinbedrijf blijft de ontwikkeling echter nog achter.

De ontwikkeling leidde tot discussie over de noodzaak van de verplichte aansluiting van werkgevers bij arbodiensten. Toenmalig staatssecretaris Hoogervorst zegde aan de Tweede Kamer dan ook een notitie toe. Dat is eveneens reden om de stand op te maken van de verplichte deskundige ondersteuning door arbodiensten van werkgevers bij het arbo-en verzuimbeleid.

Ook andere ontwikkelingen nopen daartoe.

De inzet op arbeidsomstandigheden en verzuimaanpak is de laatste jaren aanzienlijk geïntensiveerd. Te noemen zijn de bevordering van de arbo(kennis)infrastructuur en de totstandkoming van sectorale arboconvenanten met een bereik onder een wezenlijk deel van de Nederlandse werkgevers en werknemers. Dat leidt tot nieuwe vragen in de markt naar (relevante kennis over) arbo- en verzuimaanpak en arbodienstverlening.

Nieuwe wetgeving in de afgelopen periode (SUWI, Poortwachter) brengt veranderingen met zich mee die ook de plaatsbepaling van arbodiensten beïnvloedt. Er is een markt ontstaan voor reïntegratiebedrijven, terwijl initiatieven van verzekeraars en brancheorganisaties eveneens raken aan het domein van de arbodienstverlening.

De genoemde wetgeving bevat een uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid voor reïntegratie van werknemers, en daarbij past het op zichzelf om stil te staan bij de vraag of de structuur van de noodzakelijke deskundige ondersteuning hen voldoende mogelijkheden biedt om die verantwoordelijkheden waar te maken. In het bijzonder is van belang de vraag of en hoe er meer gelegenheid kan zijn voor vraagsturing van de kant van werkgevers op de markt van deskundige bijstand. De sturing van arbodienstverlening verloopt nu in niet geringe mate door regelgeving rond het aanbod.

De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II) heeft aandacht gevraagd voor enkele negatieve aspecten van de huidige verplichte aansluiting bij een arbodienst, met name dat het sommige, vooral kleine werkgevers ertoe brengt met een minimaal contract aan hun wettelijke verplichting te voldoen. De commissie doet onder meer de suggestie dat arbodienstverlening ook buiten de arbodiensten zou moeten kunnen worden ingekocht of gecombineerd met de diensten van de verzekeraar.

Er is dus een breed geheel van overwegingen voor het bezien van de vormgeving van deskundige ondersteuning van werkgevers bij hun arbeidsomstandigheden- en

verzuimaanpak. In aansluiting op in het bijzonder de opmerkingen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Donner II) heeft de SER in haar WAO-advies¹ aangegeven nader te willen adviseren over de inschakeling van arbodiensten aan de hand van de door staatssecretaris Hoogervorst toegezegde notitie. Recent heeft het Dagelijks Bestuur van de SER gepleit voor een gerichte adviesaanvraag. Het kabinet heeft wat betreft de preventieve aanpak in de kleinste bedrijven een alternatief voor de betrokkenheid van arbodiensten ontwikkeld, door een mogelijke verantwoordelijkheid terzake voor CAO-partijen. Het kabinet heeft daarom besloten de Sociaal-Economische Raad om advies te vragen. Tevens wordt de Raad voor Werk en Inkomen advies gevraagd wat betreft de aspecten in verband met zijn taak rond de vormgeving van de reïntegratiemarkt. Beide organen wordt gevraagd als gebruikelijk werkafspraken te maken ter vermindering van overlapping.

Deze aanvraag schetst eerst het bestaande wettelijk kader en de achtergronden ervan, alsmede ontwikkelingen op de markt van en rond arbodienstverlening. Dat mondt uit in:

- scherp stellen van de redenen van en ruimte voor beleidsaanpassing (paragraaf 5);
- de mogelijke beleidsaanpassing in de vormgeving van arbodienstverlening (paragraaf 6);
- aanpak van een specifiek knelpunt, de risico-inventarisatie en -evaluatie in de kleinste bedrijven (paragraaf 7).

De slotparagraaf legt conclusies en concrete vraagstellingen voor.

2. Het huidige wettelijke kader

Op grond van de Arbowet 1998 zijn werkgevers verplicht zich bij hun arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid te laten ondersteunen door een gecertificeerde arbodienst voor ten minste de volgende vijf taken:

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

Arbodiensten kunnen 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).

Aan arbodiensten worden door middel van certificering eisen gesteld aan beschikbare deskundigheid, organisatie, uitrusting en functioneren. Wat de deskundigheid betreft wordt bij elke arbodienst de aanwezigheid verlangd van alle vier kerndisciplines op het hoogste niveau: de bedrijfsarts, de arbeidshygiënist, de veiligheidskundige en de arbeid- en -organisatiedeskundige. Een certificaat is alleen te verkrijgen indien de dienst in staat is het gehele pakket aan ondersteunende diensten te leveren. Er zijn dus geen deelcertificaten. De certificering wordt uitgevoerd door private certificerende instellingen, geheel volgens het private certificeringssysteem van de Raad voor de Accreditatie. Daarbij is overigens wel geregeld dat alleen door de minister aangewezen instellingen een rechtsgeldig certificaat kunnen verlenen.

De werkgever kan de ondersteuning bij deze taken op diverse wijzen afnemen van arbodiensten.

¹ Advies van 22 maart 2002, SER 02/05.

Deskundige ondersteuning bij de verzuimbegeleiding en de regeling van toegang van de werknemers tot een spreekuur vergen naar hun aard een contract met een zekere tijdsduur ('aansluiting'). Voor de overige taken kan eventueel op incidentele basis ondersteuning worden ingehuurd. Daarbij geldt dat het werkgevers vrij staat om deze taken in te huren van een andere arbodienst dan waarbij ze zijn aangesloten voor verzuimbegeleiding en spreekuur. Dit komt overigens zelden voor.

Werkgevers die per week niet meer dan 40 uur betaalde arbeid laten verrichten, moeten wel een ri&e opstellen, maar zijn bij ministerieel besluit² vrijgesteld van de verplichting om zich daarbij te laten bijstaan door een arbodienst.

3. Achtergronden van de verplichte deskundige ondersteuning

De ondersteuning bij de bovengenoemde taakgebieden heeft een verschillende achtergrond. De verplichting tot deskundige ondersteuning bij de **risico-inventarisatie en -evaluatie** (ri&e) en het **periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek** (PAGO) vloeit voort uit een EU-richtlijn (de Kaderrichtlijn van 1989 betreffende de Veiligheid en de Gezondheid van de werknemers op het werk³).

Wat betreft het PAGO bepaalt de richtlijn dat alle werknemers op gezette tijden in de gelegenheid worden gesteld zich medisch te laten onderzoeken. De periodiciteit daarvan is overgelaten aan de nationale wetgever. De Nederlandse wet laat dit over aan de werkgever met instemming van de ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging. De richtlijn verplicht de nationale wetgever om het niveau van de vereiste deskundigheid van de ondersteuning te bepalen⁴. Dat betreft met name de ri&e. Hierbij is het mogelijk om, rekening houdend met de aard van de activiteiten en de grootte van het bedrijf, te bepalen dat de werkgever - mits hij de nodige capaciteiten bezit - dit zelf doet⁵.

De andere in paragraaf 2.1 genoemde taken waarbij deskundige bijstand vereist wordt, hebben een uitsluitend nationale achtergrond.

De ondersteuning bij de **verzuimbegeleiding** door de arbodienst is ingevoerd toen in 1994 de Ziektewet deels vervangen werd door de invoering van de loondoorbetalingsplicht van de werkgever bij ziekteverzuim. De medische advisering bij verzuim door de verzekeringsarts van de toenmalige bedrijfsvereniging is toen overgegaan naar de bedrijfsarts van de arbodienst.

Achtergrond daarvan is dat het ook in de privaatrechtelijke verhouding van belang is dat een onafhankelijke medisch deskundige organisatie adviseert over ziekteverzuim, ter bescherming van zowel werknemer als werkgever, bijvoorbeeld om conflicten te voorkomen over de medische aard van het verzuim of over vragen rond belasting en belastbaarheid. Het is immers de werkgever die in dit stelsel moet beslissen over loondoorbetaling (claimbeoordeling).

In veel Europese landen wordt advisering over ziekteverzuim, ook ten behoeve van loondoorbetaling of verzekeringsuitkering, ook door behandelende artsen gedaan. In Nederland is dat geen alternatief. Hier hecht de medische wereld immers sterk aan scheiding van behandeling en advisering aan derden. Bovendien zou, in de gegroeide situatie, specialistische arbeidsgezondheidskundige expertise verloren gaan.

² Arbeidsomstandighedenregeling, artikel 2.24, eerste lid.

³ EG 89/391

⁴ Artikel 7, achtste lid.

⁵ Artikel 7, zevende lid.

Ook het **spreekuur** komt niet voort uit de EU-richtlijn. Het is in de wet opgenomen om de werknemer individueel toegang te geven tot deskundig advies over arbeid en gezondheid. Aanvankelijk (1994) ging het om een ‘arbeidsgezondheidskundig’ spreekuur. Later (1999) is het verbreed tot ‘arbeidsomstandighedenspreekuur’ om te benadrukken dat ook de preventie en andere deskundigheid dan de medische hierbij aan bod kunnen komen.

Tenslotte is (in 1998) de **aanstellingskeuring** in de wet opgenomen om te verzekeren dat wanneer zo’n keuring mag worden verricht volgens de Wet medische keuringen, deze volgens de regels wordt uitgevoerd.

De gedachte achter de eis dat arbodiensten over de gehele linie de vereiste disciplines in huis moeten hebben (geen deelcertificaten), in plaats van het voorschrijven van de vereiste deskundigheid voor elke werkgeversverplichting afzonderlijk, was dat dit de volgende voordelen heeft:

- * Een hoog niveau van deskundige ondersteuning kan worden verzekerd.
 - * De toch noodzakelijke differentiatie (‘maatvoering’) naar bedrijfsgrootte en risicoklasse kan binnen de organisatie van de dienst door professionals worden gerealiseerd. Er hoeven dus geen arbitraire grenzen in gedetailleerde regelgeving vastgesteld te worden.
 - * Werkgevers kunnen eenvoudig aan hun verplichtingen voldoen.
 - * Er wordt een vruchtbare koppeling gerealiseerd tussen preventie en verzuimbegeleiding.
- Hoewel in Europees verband multidisciplinaire diensten worden aanbevolen, schrijft de richtlijn dat niet voor. Aan de Nederlandse oplossing ligt een advies van de toenmalige Arboraad (later opgenomen in de SER) ten grondslag.

Hierbij zij nog het volgende opgemerkt.

De Europese Commissie heeft op 15 november 2001 haar bezwaren tegen de wijze waarop Nederland de Europese kaderrichtlijn Veiligheid en Gezondheid heeft geïmplementeerd op het punt van de deskundige preventieondersteuning voorgelegd aan het Europese Hof. De Commissie betoogt in deze infractieprocedure dat het niet conform de richtlijn is dat de wet de werkgever vrij laat in de keuze tussen interne of externe organisatie van de vereiste deskundigheid. De Commissie stelt zich op het standpunt dat de wet de werkgever moet voorschrijven de preventiedeskundigheid intern te organiseren, en dat hij slechts wanneer de mogelijkheden in het bedrijf daartoe onvoldoende zijn, een beroep mag en moet doen op externe preventiedeskundigheid. De Advocaat-Generaal bij het Hof verwerpt in zijn conclusies van 16 januari 2003 het Nederlandse verweer. Wanneer het Hof uitspraak zal doen is niet te voorspellen.

Een eventueel voor Nederland negatief arrest van het Hof heeft evenwel geen repercussies voor de onderwerpen en voorstellen die in deze adviesaanvraag aan de orde komen. Het meningsverschil met de Europese Commissie heeft alleen betrekking op de vraag of in de Nederlandse wetgeving een hiërarchie in de keuze tussen interne en externe preventiedeskundigheid moet worden ingebouwd. Indien dat het geval zou zijn, werpt dat geen nieuw licht op de onderwerpen van deze adviesaanvraag.

Het kabinet zal na ontvangst van het arrest separaat bezien welke gevolgen aan dit arrest moeten worden verbonden en eventueel een nadere of aanvullende adviesaanvraag doen.

4. Ontwikkelingen op de markt

Arbodiensten en hun klanten

Over de ontwikkeling van arbodienstverlening is regelmatig gepubliceerd⁶. Deze paragraaf geeft de belangrijkste feiten en trends weer.

De aansluiting van werkgevers bij arbodiensten mag nagenoeg volledig genoemd worden⁷. De werkzaamheden voorzien in alle gevallen in ziekteverzuimbegeleiding.

De ook beoogde systematische preventieve aanpak door de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) is bij grote werkgevers vrijwel volledig gerealiseerd⁸. In het kleinbedrijf beschikt circa 70 procent over een ri&e-document, in het middelgrote bedrijf circa 90 procent. Per saldo werkt zeker 90 procent van de werknemers bij een bedrijf met een volledige, ook door de arbodienst getoetste, ri&e. Mede door de ontwikkeling van branche-instrumenten voor de ri&e (met ondersteuning van het ministerie), zijn er weliswaar nog aanzienlijke vorderingen te verwachten bij het toepassen van de ri&e, maar bij de kleine bedrijven blijft het toepassen van de ri&e problematisch. Van de bedrijven met minder dan tien werknemers heeft 57 procent een door de arbodienst getoetste ri&e. Een belangrijk punt daarbij is dat de ri&e, ondanks de ondersteunende acties, voor een klein bedrijf relatief duur is gebleven; in paragraaf 5 wordt daar op teruggekomen.

De laatste jaren kopen werkgevers vaker producten in bovenop het contract met hun arbodienst. Dat betreft de helft van de grote werkgevers, en een tiende van de kleine. Het gaat om inkoop - soms via de arbodienst - bij derden als gespecialiseerde instellingen als rugcentra, maar ook inkoop bij een andere arbodienst. Soms ook is sprake van vermindering van de reikwijdte van het reguliere contract met de arbodienst⁹. In combinatie wijzen deze gegevens er hoe dan ook op dat werkgevers bewuster omgaan met hun inkoop van arbodienstverlening, en meer gevarieerd inkopen.

De bedrijfstak arbodiensten heeft zich betrekkelijk snel ontwikkeld. Medio jaren '90 waren er zo'n 200 certificaathouders (waaronder ook toen al vestigingen in een samenwerkingsverband), nu zijn er zo'n 90 arbodiensten¹⁰. Via fusies, overnames en netwerkvorming is de markt begin 2000 in overgrote mate geconcentreerd bij vijf grote combinaties, waarvan er vier onderdeel zijn van een verzekeringsconcern. De vijf verzorgen bijna 90 procent van de werknemers. De overige zelfstandige arbodiensten (36) en interne arbodiensten (49) hebben een klein marktaandeel (maar per verzorgde werknemer een gemiddeld dubbel zo grote omzet als de grote diensten)¹¹.

De markt kan als gestabiliseerd gekenschetst worden. Na 1997 is het nog maar sporadisch voorgekomen dat een certificaat werd aangevraagd door een volledig nieuwe aanbieder. In de eerste jaren was de arbomarkt als geheel een verliesmarkt. Concurrentie op prijs was een kenmerk van de markt. Vanaf 1998 is er sprake van een wezenlijke omzetstijging, en raakt de bedrijfstak als geheel uit de rode cijfers. De omzet is vanaf 1998 niet alleen gestegen wat betreft het totaal (tenminste 10 procent per jaar), maar ook omgerekend per verzorgde werknemer (€ 125 in 2001, tegenover € 90 in 1998¹²). De prijsconcurrentie is minder prominent geworden. De Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) meldt dat de omzetten een stijgende lijn vertonen, met name door verbreding van de door werkgevers verlangde dienstverlening.

⁶ Onder meer: Sociale Nota 2001 en 2002; Arbobalans, jaarlijkse SZW-publicatie 1998 tot en met 2002.

⁷ SZW, begrotingsverantwoording 2001, juni 2002.

⁸ Arbeidsinspectie, Rapportage Arbomonitor over 2001, SZW, Den Haag, 2002.

⁹ Arbobalans 2002, blz. 63.

¹⁰ Arbobalans 2002, paragraaf 3.2.

¹¹ Arbobalans 2001, MarketConcern 2001 op basis van gegevens uit de jaarverslagen van de arbodiensten.

¹² Berekend op basis van CBS-statistiek arbodiensten en arbo-adviesbureaus.

De kwaliteitsstandaard in het werk van arbodiensten is gesteld door het stelsel van certificatie. Door de Minister van SZW aangewezen zogeheten Certificerende Instellingen (CI's) doen onderzoek en verstrekken bij gebleken voldoen aan de eisen een certificaat arbodienst, met een looptijd van vier jaar. Met initiële en herhalingsaudits worden in die vier jaar alle vestigingen van de arbodienst bezocht en getoetst. De auditors van de CI's zijn zelf bedrijfsartsen en andere voor de arbodienst verplichte deskundigen. Het professioneel handelen van deskundigen binnen arbodiensten, met inachtneming van vigerende regelgeving¹³, wordt onder meer geborgd in het "professioneel statuut van de bedrijfsarts". Dat maakt deel uit van het kwaliteitssysteem van de arbodienst, en de naleving ervan is dan ook onderdeel van de certificatie-audit. Evaluatie¹⁴ najaar 2001 wees uit hoe deze systeemcertificering bevordert dat arbodiensten hun organisatie zodanig hebben ingericht en over een zodanige deskundigheid beschikken dat een constante en goede kwaliteit geleverd kan worden.

Kennisontwikkeling is ook een belangrijk element voor kwaliteit van het werk van arbodiensten. Het departement van SZW bevordert uitwisseling tussen professionals door middel van de arbokennisinfrastructuur, en aansluiting met de curatieve sector in samenwerking met het departement van VWS. Dit bevordert de kwaliteit van preventieve activiteiten en van verzuimbegeleiding, alsook het verband tussen beide.

Reïntegratiebedrijven

Naast de markt voor arbodienstverlening heeft zich een markt voor reïntegratiebedrijven (RIB's) ontwikkeld. In eerste instantie is deze markt gevormd door de uitbesteding van reïntegratie door de uitvoerders van de sociale verzekeringen en gemeenten, maar ook werkgevers melden zich met ingang van dit jaar als vragers op deze markt. Dat werkgevers deze markt betreden komt door de uitbreiding per 2003 van hun reïntegratieverantwoordelijkheid met die voor het 'tweede spoor', dat wil zeggen voor herplaatsing van arbeidsgehandicapte werknemers bij een andere werkgever indien er in het eigen bedrijf geen mogelijkheden zijn.

De reïntegratiemarkt is een startende markt, waarop nu ongeveer 800 RIB's actief zijn, en die gekenmerkt wordt door een grote dynamiek.

Voor de reïntegratiemarkt heeft de overheid geen certificering voorgeschreven om de marktwerking zo goed mogelijk tot stand te laten komen. Wel heeft de brancheorganisatie Borea zelf een keurmerk ontwikkeld, waaraan ook door niet-Borealeden kan worden deelgenomen. Eind 2002 zijn de eerste 27 keurmerken uitgereikt.

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft als taak gekregen de transparantie van deze markt te bevorderen. Daartoe beheert de RWI thans een publiek toegankelijke reïntegratiemonitor. De RWI heeft aangegeven deze te willen uitbreiden met prestatie-indicatoren.

De diensten van de RIB's (die concrete interventies verrichten, zoals scholing en bemiddeling) sluiten aan op de diensten van de arbodiensten (het verrichten van een probleemanalyse en het opstellen van een advies). Soms overlappen de diensten in die zin, dat RIB's ook wel zelf de probleemanalyse verrichten. Omgekeerd verzorgen arbodiensten ook zelf concrete interventies, bijvoorbeeld mediation bij conflicten.

¹³ Arboregelgeving, beroepsprotocollen en -profielen, convenanten (aanstellingskeuringen, wachttijden), WGBO, BIG, privacy.

¹⁴ F.H.H.G. Marcelissen, L. Kerseboom, Certificering Arbodiensten, verslag van een evaluatie, IVA/SZW/Elsevier, Den Haag, 2001. Brief van Staatssecretaris Hoogervorst aan de Tweede Kamer, 10 oktober 2001, met aanbieding van het IVA-onderzoek.

Samenwerkingsverbanden, vaak ook met betrokkenheid van een verzekeraar, voorzien gedeeltelijk in de behoefte deze diensten goed op elkaar te laten aansluiten.

Brancheorganisaties

Brancheorganisaties vervullen met name voor het midden- en kleinbedrijf een belangrijke rol als inkoper/organisator van de dienstverlening (door arbodiensten, verzekeraars, reïntegratiebedrijven) aan hun leden. Mantelcontracten met een of meer aanbieders leggen de voorwaarden en prijzen vast waartegen werkgevers een individueel contract kunnen sluiten; de werkgever hoeft dan niet zelf meer over alles te onderhandelen. In het begin betroffen de mantelcontracten vooral prijsafspraken (kortingsregelingen). Bij de actuele verbreding en verdieping van de vraag naar arbodienstverlening betreffen zulke contracten steeds meer ook de kwaliteit van de dienstverlening. Een recente ontwikkeling is dat prestatie-indicatoren in de contracten worden opgenomen, waarbij de arbodiensten van hun kant overigens ook eisen stellen aan het aandeel van de bedrijven zelf in de verzuimbegeleiding; een kwart van de contracten met arbodiensten zou resultaatafhankelijke elementen bevatten¹⁵. In enkele branches wordt centraal regie gevoerd over de reïntegratie bij langdurig verzuim, waarbij ook een of meer verzekeraars in het spel betrokken worden en verbindingen met reïntegratiebedrijven worden gelegd.

Veel brancheorganisaties hebben activiteiten ontplooid om een op de branche toegesneden instrument voor de ri&e te ontwikkelen. Een aantal brancheorganisaties heeft zelf medewerkers en adviseurs voor arbo- en verzuimaangelegenheden op hun loonlijst staan. Voorts bieden zij hun leden ‘arboproducten’ aan en/of hebben zij (mantel)contracten met bureaus voor advies en ondersteuning voor hun leden.

Het arbeidsomstandighedenbeleid via de arboconvenanten draagt in hoge mate bij aan de activiteiten van de brancheorganisaties.

Het departement van SZW zet extra in op toepasselijk maken van arbo-instrumentarium voor het midden- en kleinbedrijf. Daar blijkt noodzaak toe¹⁶ en vraag naar. Het departement subsidieert mede MKB-Nederland voor een arbo- en verzuimaanpak op de maat van het kleine bedrijfsleven. Meer in het algemeen wordt eraan gewerkt de kennis over arbo- en verzuimaanpak (‘arbokennisinfrastructuur’) meer vraaggericht te doen ontwikkelen; recent is een onderzoek gestart naar de behoeften terzake bij juist kleine werkgevers mede met het oog op vermindering van administratieve lasten¹⁷.

Verzekeraars

Bijna 60 procent van de werkgevers heeft een verzekering gesloten voor de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. Het totaal premievolume bedraagt circa € 1 miljard. Het zijn met name de kleinere bedrijven die zich verzekeren. In de meeste gevallen is daarbij sprake van een eigen risico van zes weken, en soms, bij de zeer kleine bedrijven, ook wel van twee weken. De wat grotere bedrijven kiezen vaak voor een zgn. stop-loss verzekering, waarbij alleen dekking wordt geboden indien het verzuim op jaarbasis boven een bepaald percentage uitstijgt. Een groot deel van de markt van verzuimverzekeringen wordt bepaald door de mantelcontracten die brancheorganisaties met verzekeraars hebben afgesloten.

De markt van de verzuimverzekeringen is in het begin zwaar verliesgevend geweest voor de verzekeraars. Debet hieraan waren de prijsconcurrentie op de markt, het ontbreken van adequate cijfers voor de premieberekening en een aarzelende start met schadelastbeheersing. Dit heeft de verzekeraars er onder meer toe gebracht in hun polisvoorwaarden

¹⁵ Branche Organisatie Arbodiensten / NIPO, 2002.

¹⁶ Bijvoorbeeld een door een brancheorganisatie ontwikkelde ri&e stuitte bij kleine brancheleden op kritiek (‘71 bladzijden moeten invullen’).

¹⁷ Brief van staatssecretaris Rutte aan Tweede Kamer, d.d. 28 november 2002, nr. AVB/AIS 02 86347

minimumeisen op te nemen ten aanzien van het door de werkgever te voeren verzuimbeleid en de van de arbodienst af te nemen diensten. De minimumeisen over de arbodienstverlening betroffen vooral het tijdig inschakelen van de arbodienst en het tijdig (laten) verrichten van activiteiten ten behoeve van de verzuimbegeleiding en reïntegratie van zieke werknemers. Dit heeft er waarschijnlijk mede toe bijgedragen dat het verschijnsel minimale arbocontracten aanzienlijk is afgenomen en het bedrag dat per werknemer aan arbodienstverlening wordt besteed, is gestegen.

Verder hebben veel verzekeraars in hun polisvoorwaarden de verplichting opgenomen dat de werkgever een ri&e moet bezitten.

De meeste verzekeraars zijn al in 1997 begonnen met het verlenen van aanvullende diensten gericht op snelle werkhervatting. In de loop der tijd is die dienstverlening verder uitgebreid. Het gaat dan om het bieden van ondersteuning bij de uitvoering van het plan van aanpak voor reïntegratie, het leveren van financiële bijdragen voor op werkhervatting gerichte interventies of behandelingen binnen dan wel buiten het reguliere zorgcircuit.

Verzekeraars laten werkgevers in het algemeen de vrijheid zich aan te sluiten bij een arbodienst van eigen keuze. Wel hebben enkele verzekeraars in hun polisvoorwaarden bepaald, dat de werkgever alleen aangesloten mag zijn bij een arbodienst waarmee die verzekeraar afspraken heeft kunnen maken over het niveau van dienstverlening.

De Wet verbetering poortwachter leidt tot nieuwe ontwikkelingen op de markt. Bij enkele verzekeraars is een tendens waar te nemen in de richting van geïntegreerde dienstverlening. Dat betekent dat de verzekeraar niet alleen meer een verzekeringsdekking aanbiedt, maar dat ook dienstverlening op gebied van arbozorg, case-management en reïntegratie deel uitmaakt van het pakket. Deze aanvullende diensten worden dan veelal verleend door de tot het conglomeraat behorende arbodiensten en reïntegratiebedrijven.

De Wet leidt tevens tot versterking van de bestaande tendens van vorming van branchegewijze 'verzuimloketten'¹⁸. Verzekeraars bieden aan, of nemen soms deel in een dergelijk initiatief van een brancheorganisatie: één (virtueel) loket waar de werkgever verzuimgevallen meldt, en waarachter diverse activiteiten plaatsvinden. Allereerst, zeker in de gevallen dat de verzekeraar het loket initieerde, wordt geselecteerd op aard en achtergronden van verzuimmelding, en wordt beoordeeld of doormelding naar de arbodienst van de werkgever(scombinatie) nodig is, en/of verwijzing naar andere specialisten. Zo nodig neemt een casemanager aansturing van c.q. coördinatie tussen betrokkenen voor zijn rekening. Bij dreigend langdurend verzuim wordt de procesgang gevolgd die verplicht is ten gevolge van de Wet verbetering poortwachter, zoals het bezien van reïntegratiemogelijkheden in het eigen bedrijf. Aldus blijft formeel de verantwoordelijkheid van de werkgever voor verzuimbegeleiding in stand; in de praktijk wordt hij op de hoogte gehouden en ingeschakeld wanneer er afwijkingen van het vooraf overeengekomen regime aan de orde zijn. Omdat hiermee de werkgever veel werk uit handen wordt genomen, is de vorming van verzuimloketten een snel groeiende trend in vooral branches met veel middelgrote en kleine werkgevers.

5. Redenen voor beleidsaanpassing

Bij een deel van de werkgevers gaat de aansluiting bij een arbodienst niet van harte. In 1998 meldde ruim twee derde van de werkgevers in een enquête dat zij het contract zouden

¹⁸ F. Marcelissen e.a., *Brancheorganisaties maken werk gezonder*, IVA-Tilburg, SZW-werkdocument 2002.

verbreken indien de wettelijke aansluitplicht zou vervallen. In 2001 is dat aandeel gedaald, maar bedraagt het nog altijd een derde¹⁹. Vooral middelgrote en kleine bedrijven zijn ook in 2002 niet positief gestemd²⁰.

Veel gehoorde kritiek vanuit vooral het midden- en kleinbedrijf is dat arbodiensten onvoldoende kennis zouden hebben over (branche)specifieke productieprocessen en de daarmee samenhangende arbeidsomstandigheden en werksoorten.

Onder meer is dit te duiden als een gevolg van het feit de arbodiensten -verplicht - hoog opgeleide deskundigen in dienst hebben, die zich vaak de taal en de praktijk van de kleine werkgever niet makkelijk eigen maken, en/of daar binnen de financiële ruimte in het contract met de werkgever de gelegenheid niet voor krijgen. Deze professionals gaan ook niet makkelijk over tot het inschakelen van middelbaar opgeleide deskundigen onder hun verantwoordelijkheid, hetgeen in veel gevallen soulaas zou bieden, en de dienstverlening overigens ook goedkoper zou maken.

Wat ook de achtergrond is van de kritiek op arbodiensten, het speelt de arbodiensten parten bij ziekteverzuimbegeleiding en meer nog bij adequate adviezen voor preventie zoals aan de hand van een ri&e en plan van aanpak. Wanneer de werkgever niet de verwachting heeft voor hem relevante toegespitste advisering te krijgen, zal hij volstaan met een minimaal contract met de arbodienst.

De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Donner II) merkt hierover op dat de aansluitplicht de werkgever een excuus biedt in geval van een gebrekkig resultaat. Met een minimaal arbocontract is immers voldaan aan de wettelijke verplichting. Er is dan sprake van een vicieuze cirkel. De gebrekkige dienstverlening 'bewijst' het gelijk van het sluiten van een minimaal contract.

Kwaliteitsverhoging aan de zijde van de arbodiensten alleen is geen remedie voor het doorbreken van de vicieuze cirkel, c.q. voor een meer vraaggestuurde ontwikkeling.

Kwaliteit van het resultaat is immers goeddeels afhankelijk van de kwaliteit van de relatie. Ook de werkgever moet zijn deel van het werk doen en daarbij verwachtingen hebben van het werk van zijn adviseur. De ontwikkeling laat overigens zien dat het daarmee gestaag beter is gegaan.

Voor wat betreft de verzuimbegeleiding is vanaf 1994 de aansluitplicht bij een arbodienst naar keuze en de betaling daarvoor per contract in de plaats gekomen van de wettelijk verplichte aansluiting bij een bedrijfsvereniging met betaling via de sociale verzekeringspremies. Deze verandering betekende dus al een grotere keuzevrijheid van de werkgever. Kennelijk beantwoordt deze verruiming voor een deel van de werkgevers nog niet aan hun wensen. Enerzijds vonden deze werkgevers het vroegere automatisme zonder keuzemogelijkheid wellicht gemakkelijker dan de huidige mogelijkheid zelf sturing te geven. Anderzijds wordt de aansluitplicht bij één type dienst ervaren als een te dwingend keurslijf. De in paragraaf 3 weergegeven achtergronden van de verplichte ondersteuning laten zien dat er goede redenen zijn om vast te houden aan het principe van de verplichte deskundige ondersteuning. Dat neemt niet weg dat bezien kan worden of de verplichting tot deskundige ondersteuning kan worden vormgegeven op een wijze die meer ruimte geeft aan varianten. Bovendien is de ontwikkeling van het kabinetsbeleid inzake verzuim en arbeidsongeschiktheid er nu juist op gericht de werkgever te stimuleren het heft in handen te nemen, het meest recent door de Wet verbetering poortwachter.

Een tweede reden om de vormgeving van de deskundige ondersteuning nog eens te bezien, is de uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid voor reïntegratie door de Wet SUWI. Vanaf 2003 blijft de werkgever, zolang er een dienstverband is, verantwoordelijk

¹⁹ Arbobalans 2002.

²⁰ Marktonderzoek Brancheorganisatie Arbodiensten / Heliview, 2003.

voor de reïntegratie, ook indien er in het eigen bedrijf geen mogelijkheden meer zijn. Niet meer het UWV, maar de werkgever zelf moet de nodige activiteiten ondernemen om reïntegratie bij een andere werkgever te bevorderen. Dit sluit overigens ook zeer aan op de gedachten zoals die naar voren zijn gebracht onder meer bij de Commissie Donner II en de SER.

Bij een uitbreiding van de verantwoordelijkheid past op zich een vergroting van de vrijheid om de deskundige bijstand te organiseren. In dit geval biedt het feit dat daarvoor in veel gevallen door de werkgever reïntegratiebedrijven zullen moeten worden ingeschakeld zowel een extra reden voor heroverweging als mogelijkheden voor andere constructies. De werkzaamheden van deze nieuwe spelers op de markt raken immers aan, of overlappen in een aantal gevallen, het werk van de arbodiensten. Hetzelfde geldt voor de activiteiten van brancheorganisaties en verzekeraars op het vlak van verzuimbegeleiding/reïntegratie. Een derde reden is dat geconstateerd kan worden dat de markt voor arbodienstverlening thans tamelijk gesloten is (er zijn geen nieuwe toetreders meer) en in hoge mate verdeeld is tussen vijf grote combinaties.

Concreet rijst uit deze overwegingen de vraag of er mogelijkheden zijn de arbodienstverlening zich meer vraaggestuurd te laten ontwikkelen, en de marktstructuur opener te maken door werkgevers c.q. hun brancheorganisaties meer vrijheid te laten de noodzakelijke deskundige bijstand te organiseren en nieuwe spelers toe te laten. Daarmee zou meer diversiteit in het aanbod gebracht kunnen worden en vermoedelijk ook een kwalitatieve impuls gegeven kunnen worden door het verschijnen van aanbieders met andere achtergronden en visies.

De risico- inventarisatie en -evaluatie in kleine bedrijven

Een afzonderlijke aanleiding tot discussie is de deskundige ondersteuning bij de ri&e, met name in kleine bedrijven. Het achterblijven van de kleine bedrijven bij het uitvoeren van de ri&e-verplichting en de weerstand van de werkgevers hiertegen wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de hoge kosten die de arbodienst in rekening moet brengen. Ook als de werkgever de ri&e zelf opstelt met een branche-instrument, begint de prijs van het toetsen daarvan door de arbodienst bij ongeveer € 250. Alleen al daardoor zijn kleine werkgevers per werknemer gerekend, duurder uit.

Enkele van de eisen die in de huidige (private) certificeringsregeling aan arbodiensten worden gesteld, verhinderen een lagere prijs:

- * De arbodienst dient in beginsel volgens de certificeringsregeling voor elke afzonderlijke ri&e een *bezoek* aan het betreffende bedrijf af te leggen. De noodzaak daarvan is in 1997 onderwerp van onderzoek geweest²¹. Het bleek in veel gevallen niet vast te stellen of een persoonlijk bezoek meerwaarde had in termen van onderkennen van niet door de werkgever gesignaleerde of in de branche gewoonlijk voorkomende risico's. Wel bleek dat een persoonlijk bezoek stimuleert dat de ri&e een startpunt vormt voor systematische arbobeleidsvoering, conform de bedoeling van de arbowetgeving. Een - goedkopere - 'papieren' toets, of een bezoek door een lager opgeleide medewerker, heeft dat effect niet of minder. De toen geraadpleegde experts gaven aan niet te willen pleiten voor het achterwege laten van een bedrijfsbezoek, tenzij de arbodienst het bedrijf al kent vanwege verzuimbegeleiding. Ook op aandrang van de vakbeweging werd aldus het beginsel van persoonlijk bedrijfsbezoek voor de ri&e-toets een eis in de Certificatieregeling Arbodiensten²². De eis vloeit niet rechtstreeks voort uit de wettelijke bepalingen.

²¹ L. Dijkstra, N. Goedhart, *Evaluatie ri&e-toets; eindverslag*, Stichting Kwaliteitsbevordering Bedrijfsgezondheidszorg, Amsterdam, 1997.

²² Regeling Certificatie Arbodiensten, uitgave juli 2001 en eerdere, Stichting Beheer Certificatie Arbodiensten, Utrecht.

- * Het *deskundigheidsniveau* binnen arbodiensten. Mede vanwege de wettelijke eisen die aan de deskundigheid worden gesteld, hebben arbodiensten relatief veel hoog geschoold personeel in dienst. De genoemde certificatieregeling voorziet in controle van volledigheid, diepgang en betrouwbaarheid van de ri&e door de vier HBO/universitair geschoolde kerndeskundigen. Het is bijvoorbeeld steeds aan hen om te beoordelen of een waargenomen risico zodanig ernstig is dat vervolgonderzoek nodig is vóór afronden van de ri&e-toets.

6. Beleidsaanpassing vormgeving arbodienstverlening

De in paragraaf 3 weergegeven achtergronden van het huidige stelsel van deskundige ondersteuning door arbodiensten bevatten tevens enkele randvoorwaarden voor een eventuele wijziging.

Het kabinet wil vasthouden aan verplichte deskundige ondersteuning bij elk van de vijf genoemde taken van de werkgever bij zijn arbo- en verzuimbeleid. De daarvoor genoemde redenen zijn onverkort geldig. Het blijft onder meer van belang dat bij (dreigend) problematisch ziekteverzuim beschikbaarheid van een bedrijfsarts geborgd is; dat is van belang voor werkgever en werknemer. Ook wil het kabinet niet tornen aan het kwaliteitsniveau van die ondersteuning. Ondersteuning door of onder verantwoordelijkheid van professionals blijft dus geboden. Uiteraard blijft er aandacht bestaan voor effecten van de verplichting. De ondersteuning bij arbo- en verzuimaanpak wordt soms als ‘opgedrongen’ ervaren. Uitgangspunt bij uitwerking is een zo groot mogelijke vrijheid van de werkgever om de deskundige ondersteuning zo in te kopen en te organiseren als hem het beste past bij zijn bedrijfsvoering. Verbetering daarin zal bijdragen aan vermindering van de gevoelens over ‘opgedrongen’ aanpak. Afhankelijk van de ontwikkeling hierin en van het pakket maatregelen inzake de WAO, zullen zo nodig verdergaande maatregelen overwogen worden.

Ruimte voor discussie is er binnen de randvoorwaarden van onder meer de EU wel bij de organisatorische vormgeving van de ondersteuning. Er zijn goede redenen om de huidige regeling, dat alle vijf diensten uitsluitend bij een gecertificeerde arbodienst mogen worden ingekocht, en dat een arbodienst alleen gecertificeerd wordt indien zij in staat is alle vijf diensten te leveren, te heroverwegen. Daarbij speelt tevens een rol de bepaling dat een arbodienst ‘in hoofdzaak’²³ deze diensten verricht.

De vormgeving van de deskundige ondersteuning bij de risico-inventarisatie en -evaluatie in de kleinste bedrijven verdient daarbij afzonderlijk aandacht.

6.1 Deelcertificaten

Door naast het geïntegreerde certificaat voor arbodienstverlening de mogelijkheid te scheppen van deelcertificaten, hoeven nieuwe toetreders niet (of niet meteen) in staat te zijn het gehele pakket diensten te leveren. Het kan gaan om geheel nieuwe toetreders, maar ook valt te verwachten dat een aantal van de al genoemde verzekeraars en RIB's op die conditie de markt voor de verzuimbegeleiding zal willen betreden. Ook kan gedacht worden aan brancheorganisaties, van wie een deel al een zekere regiefunctie vervult bij verzuimbegeleiding en reïntegratie, al dan niet in combinatie met één of meer verzekeraars. Dit vraagt overigens ook schrappen van de zogeheten ‘in hoofdzaak’ bepaling, waarover hierna meer. Voor grotere werkgevers verlaagt dit ook de drempel voor het inrichten van een interne dienst, die dan niet het volledige pakket hoeft te bieden.

²³ Arbeidsomstandighedenbesluit, artikel 2.10, eerste lid

Op de markt voor preventieve arbo-ondersteuning zullen sectorspecifieke en gespecialiseerde ondersteuningsstructuren meer kans krijgen. Dat komt de kwaliteit naar verwachting ten goede, en biedt ook meer kansen om de kleinere bedrijven efficiënter te bedienen. Dit alles laat overigens onverlet dat het zeer wel denkbaar is dat in tal van gevallen werkgevers zullen kiezen voor contracten met bestaande geïntegreerde arbodiensten, aangezien die in zekere zin voor de werkgever de eenvoudigste oplossing zijn (één contract in plaats van twee of meer), en omdat die ook een bij uitstek geïntegreerde dienstverlening kunnen bieden.

In beginsel zou men kunnen uitgaan van vijf deelcertificaten, een voor elk 'product'. In die constructie zou het aan de markt worden overgelaten om gunstige combinaties tot stand te laten komen.

Daarbij passen twee kanttekeningen:

Een afzonderlijk certificaat voor uitsluitend het spreekuur is niet zinvol. Het spreekuur dient immers de toegang van de individuele werknemer tot deskundige bijstand over arbeidsomstandigheden en gezondheid. Daaruit vloeit voort dat de dienst die het bedrijf adviseert over arbeidsomstandigheden, via het spreekuur ook toegankelijk moet zijn voor de werknemer. Ook de dienst die de verzuimbegeleiding verzorgt zou een spreekuur moeten bieden.

Ook is het te betwijfelen of het wenselijk is dat er diensten ontstaan die zich uitsluitend toeleggen op medische keuringen (PAGO en/of aanstellingskeuringen). Het lijkt op voorhand beter om deze dienstverlening via de werkgeversverplichtingen en/of de certificatie-eisen te koppelen aan hetzij de verzuimbegeleiding, hetzij de preventie.

Aldus zouden er drie typen diensten kunnen ontstaan:

- * geïntegreerde diensten die alle vijf producten leveren;
- * diensten die zich specialiseren op de preventie (ri&e met daaraan gerelateerd spreekuur, en eventueel PAGO en aanstellingskeuring);
- * diensten die zich specialiseren op de reïntegratie (verzuimbegeleiding met daaraan gerelateerd spreekuur, en eventueel PAGO en aanstellingskeuring).

Zoals bij de huidige arbodiensten blijft het systeem van certificatie voor de kwaliteitsstandaard in stand.

Een aandachtspunt is dat de gewenste koppeling tussen preventie en verzuimbegeleiding, zoals die nu bestaat binnen één arbodienst, op minder vanzelfsprekende wijze tot stand komt. Hierbij gaat het om het trekken van lessen uit het verzuim over mogelijke oorzaken daarvan in de arbeidsomstandigheden en om de wenselijkheid van kennis van de arbeid (somstandigheden) bij het beoordelen en adviseren over een verzuimgeval. Het overeenkomstige geldt voor de verbanden van PAGO en aanstellingskeuring met zowel de ri&e als de verzuimbegeleiding. Bij loslaten van die koppeling binnen de organisatie die de werkgever adviseert is er een kans dat in de bedrijven het directe belang van verzuimaanpak meer gaat prevaleren boven dat van preventie waarvan de voordelen zoals gezondheidswinst voor werknemers pas op termijn zichtbaar worden.

Anderzijds betekent het loslaten van die koppeling geen verbod voor bijvoorbeeld de bedrijfsarts op preventie-adviezen. Sterker nog, zijn professionaliteit noopt hem daartoe; de departementen van VWS en SZW werken aan verdere versterking van dit aspect van de beroepsuitoefening van de diverse professionals. Wanneer een werkgever door de bedrijfsarts een PAGO laat doen, is het ondenkbaar dat hij consequenties daarvan niet verwerkt in zijn preventieve aanpak. Het kan van belang worden geacht dat de koppeling niet zozeer (voor de werkgever moeilijk zichtbaar) gestalte krijgt binnen de organisatie die hem adviseert, maar door bewuste keuzes van de werkgever binnen het bedrijf.

Zowel werkgevers als dienstverleners zijn hoe dan ook gebaat bij informatie-uitwisseling ingeval er twee verschillende dienstverleners zouden zijn voor preventie en verzuimbegeleiding. Die informatie-uitwisseling zal dan ook in belangrijke mate ook zonder regulering tot stand komen. Geïntegreerde arbodiensten kunnen hier een zeker kwaliteitsargument op de markt aan ontlene. Om dit aspect zeker te stellen zou ook informatie-uitwisseling kunnen worden verlangd in de certificeringsregelingen en/of opgenomen worden in de werkgeversverplichtingen tot deskundige ondersteuning.

De praktijk laat verder zien dat de vraag naar preventieve diensten (met name de ri&e) kan achterblijven bij die naar verzuimbegeleiding. De huidige combinatie van beide in één arbodienst heeft een gunstig effect op de afname van preventieve diensten: wanneer een werkgever de verzuimbegeleiding met een arbodienst wil regelen, dringt een geïntegreerde arbodienst tegelijk aan op een afspraak over de ri&e. Daar staat tegenover dat ook de veronderstelde nieuwe toetreders op de markt voor verzuimbegeleiding er belang bij hebben dat de preventieve kant op orde is. Verzekeraars oefenen die druk bijvoorbeeld ook nu al uit via hun polisvoorwaarden. Bezien moet worden of de naleving van de ri&e-verplichting versterkt kan worden via de eisen die aan verzuimbegeleidingsdiensten gesteld worden. Dit zou kunnen door aan te sluiten bij de hiervoor genoemde regelingen omtrent de informatie-uitwisseling tussen preventie en verzuim.

'In hoofdzaak'

Externe arbodiensten moeten volgens artikel 2.10 van het Arbobesluit rechtspersoonlijkheid bezitten en zich 'in hoofdzaak' bezighouden met arbodienstverlening. De toelichting die destijds daarbij gegeven is, noemt als reden voor deze bepaling het verzekeren van continuïteit, herkenbaarheid en aanspreekbaarheid. Ook een rol heeft gespeeld dat de markt destijds nog moest worden opgebouwd, en dat er een zekere bezorgdheid was voor wildgroei. Nu de markt voor arbodienstverlening is gestabiliseerd en zekere kwaliteitsstandaarden zijn gevestigd, lijkt het onderdeel 'in hoofdzaak' van deze bepaling voor die continuïteit niet meer nodig.

Schrappen van de 'in hoofdzaakbepaling' is noodzakelijk om het reïntegratiebedrijven en verzekeraars mogelijk te maken met gecombineerde dienstverlening op het gebied van verzekering, verzuimbegeleiding en reïntegratie de markt te betreden. Het ligt binnen deze optie in de rede om aan dergelijke diensten (certificatie)eisen te stellen, zodat sprake is van een 'level playing field' voor concurrentie met zelfstandige arbodiensten. De wettelijke eisen van onafhankelijkheid van oordelen die zowel aan de arbodienst als aan de daar werkzame deskundigen worden gesteld, blijven uiteraard onverminderd van kracht. Overigens zou dit het ook bestaande externe arbodiensten mogelijk maken hun dienstverleningspakket te verbreden. En bestaande interne diensten zouden bij deze voorgestelde wijziging ook externe klanten mogen bedienen.

Te verwachten is dat de gewenste kwalitatieve concurrentie op de arbomarkt -in gunstige zin- zal toenemen als nieuwe actoren met nieuwe visies en methoden die markt betreden. Nieuwe toetreders kunnen in het voordeel zijn door een koppeling met de verzekering, met een RIB of met branche-instituten. Dat laatste is in het bijzonder interessant. Er zijn velerlei branche-instellingen die zich inzetten voor verbetering van de brancheproducten en het productieproces. Zij kunnen zich op heel natuurlijke wijze ook toeleggen op de arbeidsomstandigheden bij de productie en (daartoe) op de ri&e, en daarmee langs nieuwe weg bij de ondernemer aandacht verkrijgen voor veiligheid en gezondheid bij het werk. Bestaande arbodiensten hebben een voordeel door geïntegreerde dienstverlening en

kunnen overigens hun dienstverlening ook uitbreiden om de concurrentie aan te gaan met de verwachte nieuwe spelers.

6.2 'Vrije beroepsuitoefening'

De hiervóór aangeduide vernieuwing bouwt net als het huidige stelsel van arbodienstverlening op een organisatorisch verband rond de inzet van de vier kerndeskundigen. Hun kwalificatie - opleiding en verplichte nascholing - is geregeld door onder meer voorschriften van de beroepsorganisaties, in 'persoonscertificaten'. Denkbaar is voor de regeling van bijstand aan werkgevers te volstaan met de minimale insteek, het stellen van deze deskundigheidseisen. Dan wordt dus afgezien van het toespitsen daarvan in eisen aan het organisatorische verband (arbodienst) waarin die deskundigen werkzaam zijn.

De wet zou in dat geval voor elke taak waarbij een werkgever zich thans moet laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst, voorschrijven door welke deskundigen hij zich moet laten bijstaan. Uiteraard blijft de wettelijke eis van onafhankelijkheid van oordelen voor deze deskundigen bestaan. Bij behoud van het huidige niveau van deskundigheid leidt dat dan tot het volgende beeld:

- * Verzuimbegeleiding, PAGO en aanstellingskeuring: geregistreerde bedrijfsarts
- * ri&e: geregistreerde veiligheidskundige, arbeidshygiënist en arbeid- en organisatiekundige
- * Ieder van de deskundigen zou via een 'spreekuur' toegankelijk moeten zijn voor de werknemers.

De aanbieders kunnen zijn werknemers met de vereiste registratie, zelfstandig werkende deskundigen, rechtspersonen die de diensten laten verrichten door of onder verantwoordelijkheid van geregistreerde deskundigen, en combinaties daarvan. Dit impliceert de grootst mogelijke flexibiliteit voor aanbieders en afnemers. De beroepsbeoefenaren kunnen, als ze dat willen, letterlijk vrije beroepsbeoefenaren worden.

Zoals bij het hierboven geschetste zullen informatieverplichtingen tussen de dienstverleners onderling nodig kunnen zijn om de gewenste koppelingen tussen de verschillende taken (met name tussen preventie en verzuimbegeleiding) te behouden; mogelijk moeten dergelijke verplichtingen meer specifiek c.q. gedetailleerd worden dan bij het hierboven geschetste.

Deze optie biedt uiteraard ook alle mogelijkheden die hiervóór zijn geschetst.

De bestaande arbodiensten en andere meer geïntegreerde dienstverlenende organisaties zullen ook bij deze insteek wellicht veelal de meest voor de hand liggende keuze blijven van de afnemers (werkgever met instemming van OR/PVT). Voor kleine en middelgrote werkgevers zal het zelf bijeenbrengen en adequaat doen samenwerken van vier verschillende deskundigen veelal geen reële optie zijn. Verwacht mag ook worden dat de arbodiensten een certificatiesysteem op vrijwillige basis in stand zullen houden.

Hiervoor kan spreken, naast de grotere flexibiliteit, dat de marktregels voor arbodienstverlening en voor reïntegratie (voor reïntegratiebedrijven bestaat geen verplichte certificering) dichter bij elkaar worden gebracht.

Van de certificering van arbodiensten zou kunnen worden gezegd dat deze zijn werk heeft gedaan: een zekere kwaliteitsstandaard als bodem in de markt brengen. De belangen van de werkgever bij een goede verzuimbegeleiding zijn door WULBZ, PEMBA en de Wet verbetering poortwachter aanzienlijk toegenomen en zullen waarschijnlijk nog verder toenemen bij verdere herziening van de WAO. De markt voor arbodienstverlening is gestabiliseerd, en werkgevers vragen ook duidelijk om meer kwaliteit. Er hoeft minder gevreesd te worden voor ondermaatse oplossingen alleen om aan de wettelijke

verplichtingen te voldoen, zoals in de begintijd van de arbodiensten. Er is eerder behoefte aan kwaliteit boven het niveau dat door de certificering wordt gegarandeerd.

Grote werkgevers kunnen de nodige toerusting in eigen huis hebben voor managerial sturing van de diverse professionals afzonderlijk, én in hun samenwerking. Er is de mogelijkheid voor brancheorganisaties en/of verzekeraars om naar hun maat de deskundigen in de arm te nemen en op te nemen in hun pakket voor werkgevers, ook middelgrote en kleine.

Daar staan ook belangrijke bezwaren tegenover.

Geconstateerd moet worden dat er een zekere schaarste is aan deskundigen, in het bijzonder wat betreft bedrijfsartsen. Het loslaten van eisen aan de organisatie waarbinnen de deskundigen nu moeten werken, i.c. het mogelijk maken van vrije beroepsbeoefening, schept nieuwe posities en verhoudingen die in hun effect moeilijk in te schatten zijn. Wanneer bedrijfsartsen op grote schaal de voorkeur zouden geven aan vestiging als zelfstandige, zou dat een ongewenste breuk kunnen brengen in de ontwikkeling naar demedicalisering van de verzuimproblematiek. Die ontwikkeling wordt immers bevorderd door uitoefening van de noodzakelijke medische deskundigheid in een bredere dienstverlenende organisatie.

Het bepalen van omvang en niveau van de noodzakelijke dienstverlening aan het afzonderlijke bedrijf en de samenwerking met de andere arbodisciplines wordt dan een verantwoordelijkheid van de individuele beroepsbeoefenaars, en het handhaven van de professionele maatstaven daarvoor een verantwoordelijkheid van de beroepsgroep. Met name de noodzakelijke samenwerking van professionals, waardoor immers ieders afzonderlijke inzet aan kwaliteit en klantgerichtheid wint, zal aandacht vragen van beroepsbeoefenaars; een vraag is hoe verbeteringen tot stand kunnen komen zonder stimulansen daartoe en regie zoals die nu door arbodiensten gegeven worden. Er is een gerede kans dat dit leidt tot zeer uiteenlopende praktijken en op zeker moment weer tot de noodzaak van zeer gedetailleerde regelgeving over omvang en niveau van de vereiste dienstverlening naar bedrijfsgrootte en risicoklasse.

Wanneer veel werkgevers zelf afzonderlijke deskundigen in de arm gaan nemen, is er voor de Arbeidsinspectie een verzwaring van haar handhavingstaak. De dienst kent nu een betrekkelijk eenvoudige controlehandeling door bij elk bezocht bedrijf na te gaan of dit is aangesloten bij een van de (nu) 90 gecertificeerde arbodiensten. Met duizenden zelfstandige beroepsbeoefenaars is dat aanzienlijk complexer. Het overeenkomstige geldt voor het UWV bij het beoordelen van het reïntegratieverslag, waarvan immers een deel afkomstig moet zijn van de arbodienst.

Tenslotte is er thans grote behoefte aan vergroting van de transparantie van de markt wat kwaliteit betreft bóven het huidige certificeringsniveau. Voldoen aan die behoefte zal bij een groter aantal -immers individuele - aanbieders zeer veel moeilijker zijn.

6.3 Administratieve lasten

Indien het komt tot een andere organisatie van de deskundige bijstand als bovengeschetst, zal er geen *verplichting* voor de werkgever zijn om bijvoorbeeld twee instellingen in plaats van een arbodienst in de arm te nemen. Het zal in die zin geen consequenties hebben voor de administratieve lasten. Het staat de werkgever uiteraard vrij inspanningen te plegen voor het eventueel sluiten van meer dan het nu verplichte éne contract, maar de kosten van die inspanning weegt hij zelf af tegen de waarschijnlijke baten van contracten

die meer kwaliteit op de maat van zijn behoeften bieden. Een concreet wetsvoorstel zal vergezeld gaan van een raming.

6.4 'Maatwerkbepaling'

Bij de vraagstelling over een andere organisatie van de deskundige bijstand rijst de vraag of zonder wetswijziging soulaas kan komen van de zogeheten maatwerkbepaling in de Arbeidsomstandighedenwet. Artikel 17 van de wet opent de mogelijkheid bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen dat voldaan kan worden aan bepalingen gesteld *krachtens* de wet, op een andere wijze dan in die bepalingen aangegeven, echter uitsluitend bij CAO of met instemming van het medezeggenschapsorgaan. Omdat de huidige integrale organisatie van arbodienstverlening geregeld is in de wet zelf kan deze maatwerkbepaling niet gebruikt worden voor een andere wijze van aanbod van arbodienstverlening aan werkgevers.

6.5 Branche-organisaties als opdrachtgever

Wanneer gedacht wordt aan sectorspecifieke structuren bij de arbodienstverlening en de rol van branche-organisaties daarbij, komt ook wel het voorstel ter tafel dat branche-organisaties als opdrachtgever van arbodienstverlening zouden kunnen optreden. Branche-organisaties kunnen door de organisatie van de arbodienstverlening op zich te nemen een zeer nuttige rol vervullen, met name voor het midden- en kleinbedrijf. Het kabinet acht het echter onnodig en ongewenst dat zij dan ook de formele rol van opdrachtgever zouden krijgen. Onnodig, omdat immers werkgevers die dat willen ook in de huidige en voorgestelde constructies zich kunnen aansluiten bij hetgeen hun branche-organisatie aanbiedt. Ongewenst, omdat de verantwoordelijkheid van de individuele werkgever met zich mee brengt dat hij niet gedwongen moet worden zich daarbij aan te sluiten.

6.6 Afweging

Arbodienstverlening werd in de jaren '90 geïntroduceerd voor ondersteuning van werkgevers bij hun arbo- en verzuimaanpak. Voor de verdere ontwikkeling is het van belang de mogelijkheden voor vraagsturing te vergroten. De mogelijkheid van een zekere specialisatie in het aanbod, waarbij de verbinding van verschillende invalshoeken meer op bedrijfsniveau komt te liggen in het daar mogelijke maatwerk, is daartoe een middel. De invoering van de mogelijkheid van deelcertificaten voor arbodienstverlening, in combinatie met het schrappen van de "in hoofdzaak-bepaling" is naar de opvatting van het kabinet thans een noodzakelijke stap. Er komen hiermee meer mogelijkheden voor sturing van de arbodienstverlening vanuit de vraag van werkgevers. Het verruimen van de keuzemogelijkheden voor werkgevers om de arbodienstverlening naar eigen wensen in te richten, zal ook bijdragen aan het verminderen van het opgedrongen karakter van die dienstverlening.

Aan de optie om de organisatie-eisen aan arbodienstverleners te doen vervallen en slechts deskundigheidseisen te stellen acht het kabinet meer nadelen dan voordelen verbonden. Met name is er het risico van een breuk in de ontwikkeling naar demedicalisering van de verzuimproblematiek.

7 De toets op de risico-inventarisatie en -evaluatie in de kleinste bedrijven

De ri&e is een waardevol instrument gebleken voor het stimuleren van een meer systematische -preventieve- aandacht voor de arbeidsomstandigheden en de aanpak van eventuele problemen. Ook werkgeversorganisaties dragen naar hun achterban uit dat het

tot een gezonde bedrijfsvoering hoort om systematisch risico's in beeld te brengen, te evalueren en zo nodig aan te pakken.

De toepassing van de ri&e in de kleinste bedrijven blijft achter, met name omdat de vereiste deskundige ondersteuning relatief duur is en de meerwaarde van het deskundige vreemde oog deze werkgevers niet aanspreekt. Die problematiek moet tot een oplossing komen.

De ri&e vloeit voort uit de Europese regelgeving. Alle werkgevers moeten beschikken over een *schriftelijke* ri&e, opgesteld met de nodige deskundigheid. De ruimte die de Europese Unie laat voor verlichting van de belasting van kleine bedrijven, ligt in de bepaling van het niveau van de vereiste deskundige ondersteuning. Die is overgelaten aan de nationale wetgever. In Nederland is dat ingevuld met de toets op de in het bedrijf zelf opgestelde ri&e door de gecertificeerde arbodienst. Partijen betrokken bij de certificatie van arbodiensten gaven een nadere operationalisatie.

Het is als een wezenlijk knelpunt te beschouwen dat een werkgever met meer dan één werknemer, ook wanneer hij zelf een risico-inventarisatie en -evaluatie opstelt, hoe dan ook enkele honderden euro's moet betalen voor de wettelijk verplichte toets door de arbodienst op het document. Kostenverhogende factoren in de huidige situatie zijn geschetst in paragraaf 5; kort gezegd gaat het om eisen in de huidige certificatieregeling arbodiensten:

- de vrijwel absolute eis van bedrijfsbezoek bij het toetsen van *elke* afzonderlijke ri&e; de eis vloeit niet rechtstreeks voort uit de wettelijke bepalingen.
- de betrokkenheid van alle kerndeskundigen *in persoon* van de arbodienst.

Bij het tweede geldt bovendien dat de kerndeskundigen binnen de merendeels niet branchegericht werkende arbodiensten moeilijk specifieke ervaring en deskundigheid kunnen opbouwen, resp. kwaliteit kunnen leveren aansprekend voor de ondernemer die zijn eigen bedrijf immers uiterst goed kent. De boven geschetste mogelijkheid van bijvoorbeeld branchespecifieke preventiedienstverlening kan in dit opzicht wellicht soulaas bieden.

Deskundigheid bij de ri&e blijft geboden

Onder de huidige regelgeving hoeven werkgevers die ten hoogste 40 uur arbeid per week doen verrichten, hun ri&e niet door een arbodienst te laten toetsen. Daartoe geldt een ministeriële regeling, waartoe de minister bevoegd is om een bescheiden afwijking van het algemeen wettelijk verplichte mogelijk te maken. Aldus is deze kleine groep werkgevers vrijgesteld van de wettelijke verplichting. Eveneens is bij betrokken werkgevers deskundigheid bevorderd door het uitbrengen van een model ri&e. Die bevat de meest voor de hand liggende risico's en de dringende aanbeveling, zo die bestaat, een branche ri&e te gebruiken. Verder zijn er aanwijzingen toch een arbodienst in te schakelen als de inventarisatie daar aanleiding toe geeft of bij bestaan van andere risico's. Bij een bezoek van de Arbeidsinspectie moet de werkgever die het aangaat in ieder geval dit ingevulde document kunnen laten zien. Een en ander kwam tot stand op basis van een advies van de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER. Belangrijke overweging was het stellen van een ondergrens aan de algemene wettelijke verplichting tot de ri&e-toets door de arbodienst, die bij deze zeer kleine werkgevers immers disproportioneel zou uitvallen. Het ligt in de rede deze ondergrens in ieder geval te behouden.

Werkgeversorganisaties bepleitten verhoging van de grens van de vrijstelling, zoals tot 200 uur arbeid. Het nadeel hiervan is dat het een ruw werkend middel is. Bedrijfsgrootte correspondeert niet één op één met de aard en omvang van de risico's en met de mate waarin externe expertise daarbij nuttig en nodig is. Naast deze inhoudelijke

problematiek geldt het gegeven dat de EU-kaderrichtlijn duidelijk maakt dat in elk geval in afdoende deskundige ondersteuning voorzien moet worden door het aanwijzen van deskundige medewerkers of door inschakeling van deskundige externen. Er mogen ook, rekening houdend met aard en omvang van bedrijven, categorieën aangewezen worden waarin de werkgever, mits deskundig, zelf taken inzake bescherming en preventie kan doen²⁴. Een voorziening ruimer dan de 40-uurs regeling, in de plaats van de ri&e-toets door de arbodienst, is alleen een reële optie wanneer op alternatieve wijze de deskundigheid van de werkgever geborgd wordt.

7.1 Mogelijke denkrichtingen voor vereenvoudiging in regelgeving

Het is van belang voorop te stellen dat vereenvoudiging van preventieve aanpak door de ri&e allereerst plaats dient te vinden en plaats vindt door faciliteren van de arbo- en verzuimaanpak van de 'kleine' werkgevers. Onder meer de arboconvenanten en de extra impuls die SZW geeft voor het midden- en kleinbedrijf maken het systematisch omgaan met risico's voor werkgevers meer vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering. Het hiernavolgende betreft uitsluitend verlichting binnen de regelgeving, i.c. de toets door de arbodienst op de ri&e die de werkgever zelf kan opstellen. Daarbij gaan de gedachten uit naar een bovengrens waaronder deze verlichting in het leven geroepen wordt.

Bijvoorbeeld voor:

- werkgevers in hoogrisicosectoren met meer dan 40 en ten hoogste 200 uur arbeid per week
- werkgevers in overige sectoren met meer dan 40 en ten hoogste 400 uur arbeid per week.

(1) Verlichting van de ri&e-toets in de certificeringsregeling

Een mogelijkheid om zelfs al op korte termijn aan de behoefte aan verlichting tegemoet te komen is gelegen in het doen vervallen in de private certificeringsregeling van de vrijwel absolute eis van bedrijfsbezoek bij het toetsen van elke afzonderlijke ri&e die door de werkgever zelf is opgesteld. Het zou dan tot de professionele verantwoordelijkheid van de arbodienst behoren om te bepalen of zo'n bezoek nodig is voor een betrouwbare ri&e. Een dergelijke gedragslijn zou niet begrensd hoeven te zijn tot bedrijven met een bepaalde omvang, maar ook nog nader rekening kunnen houden met aard van de bedrijfsactiviteiten en met de kwaliteit van het gebruikte instrument waarmee het bedrijf zelf een ri&e opstelt.

Een tweede punt van aandacht is de wijze waarop thans in de certificatieregeling de betrokkenheid van alle kerndeskundigen *in persoon* van de arbodienst onder meer bij het toetsen van de ri&e door de arbodienst wordt verlangd. Ook hier zijn vereenvoudigingen mogelijk; in vele gevallen zal het bijvoorbeeld voldoende kunnen zijn dat een middelbaar veiligheidskundige de opgestelde ri&e beziet en alleen bij afwijking van standaarden hoger opgeleide deskundigen raadpleegt of doet inschakelen; bedoelde middelbare deskundigen werken dan *onder verantwoordelijkheid* van de in regelgeving verplichte hoger opgeleide deskundigen, aan de hand van door de laatste opgestelde standaarden.

De Stichting Beheer Certificatie Arbodiensten beziet op verzoek van staatssecretaris Hoogervorst, naar aanleiding van de evaluatie van de Certificatieregeling Arbodiensten²⁵, de mogelijkheden van algemene aanpassing/vereenvoudiging van de certificatieregeling. In de Stichting werken als gebruikelijk bij certificatie belanghebbende partijen samen, in dit geval sociale partners en arbodiensten. Het departement heeft de Stichting subsidies toegekend

²⁴ Artikel 7, lid 7.

²⁵ F.H.HG. Marcelissen, L. Kerseboom, *Certificering Arbodiensten, verslag van een evaluatie*, IVA/SZW/Elsevier, Den Haag, 2001. Brief van Staatssecretaris Hoogervorst aan de Tweede Kamer, 10 oktober 2001, met aanbieding van het IVA-onderzoek.

voor verkenning en overleg, resp. aanvullend onderzoek. Er wordt toegewerkt naar toepassing van het in het bedrijfsleven gebruikelijke ISO-kwaliteitssysteem, waarbij dan op enkele onderdelen sprake zou zijn van een 'eigen' specifieke certificatieregeling. Hier aangegeven suggesties voor vereenvoudiging rond de ri&e bij kleine werkgevers passen bij die algemene vereenvoudiging.

De hier aangegeven vereenvoudigingen *binnen* de certificatieregeling zijn in essentie een doortrekken van de met het wettelijk systeem bedoelde maatvoering in preventie. Arbodiensten brengen binnen hun professionaliteit nuances aan in de intensiteit van werkzaamheden bij de ri&e-toets. De inmiddels opgebouwde ervaring moet daar voldoende mogelijkheden toe bieden. De certificatieregeling zou een indicatiestelsel kunnen bevatten voor een of meer lichtere vormen van ri&e-toetsing. Afhankelijk van branche- en overige kenmerken van een bedrijf is zo'n lichtere ri&e-toets geïndiceerd. De certificatieregeling borgt dan eveneens onderhoud van en controle op juiste werking en actualiteit van het indicatiestelsel, zoals door steekproefonderzoek waarvan de kosten (omgeslagen) verwerkt worden in de tarieven.

Opgemerkt zij tenslotte dat het bij deze denkrichting heel wel denkbaar is dat ruimere bovengrenzen worden aangehouden dan bovengenoemde 200 en 400 uur arbeid per week. Het wettelijk systeem beoogt immers mogelijkheden voor maatvoering.

(2) Brancheverantwoordelijkheid

Te overwegen is om in de arboreggeving te bepalen dat CAO-partijen bevoegd zijn tot een regeling over de ri&e-toets voor kleine bedrijven. De toets door de arbodienst op de ri&e blijft dan in stand voor bedrijven waarvoor geen CAO geldt. De regelgeving zou aldus 'drie kwart dwingend' worden: voor bedoeld segment bedrijven is de toets op de ri&e door een arbodienst verplicht, tenzij bij CAO een andere hier aangeduide voorziening is getroffen waar de werkgever gebruik van maakt. Die regeling door CAO-partijen zou twee vormen kunnen aannemen.

(2a) Werkgever zelf deskundige door cursus

De EU-richtlijn noemt de mogelijkheid dat de werkgever zelf de ri&e uitvoert, mits hij over de nodige deskundigheid beschikt. In een aantal EU-lidstaten is dat gebruik. Het is goed denkbaar om door CAO-partijen die mogelijkheid te laten openen voor de 'kleine' werkgever die deelgenomen heeft aan een branchespecifieke cursus 'arbeidsomstandigheden en (model)ri&e'. Ook kan een werkgever zo'n cursus laten volgen door een werknemer, overigens met het risico dat bij vertrek van deze werknemer weer een ander op cursus moet. Uiteraard moet de inhoud van de cursus volledig en juist zijn wat betreft in de bedrijfstak relevante risico's; dat moet blijken uit goedkeuring van de cursus door drie (huidige) kerndeskundigen wat betreft preventie, de de veiligheidskundige, de arbeidshygiënist en de arbeids- en organisatiekundige.

(2b) Standaard ri&e's

'De markt' heeft al dan niet met steun van het departement gezorgd voor totstandkoming van een veelheid van branche- en/of werksoortspecifieke ri&e's. Deze zijn te zien als 'gestolde' stand der deskundigheid; ze bevatten een overzicht van in het domein te verwachten risico's en van adequate beheersmaatregelen. Veel van die modellen bevatten ook noodzakelijke elementen voor een plan van aanpak inzake (nog) niet optimaal te beheersen risico's, punten voor betrokkenheid van werknemers, informatie over de minimale eisen van materiële regelgeving, suggesties voor prioritering en termijnstelling binnen het plan, alsmede aanwijzingen voor de punten waarop in het bijzonder een arbodienst geraadpleegd zou moeten worden.

Het is mogelijk bepaalde kleine werkgevers niet te verplichten tot een toets op hun ri&e door een arbodienst. Dit op conditie dat ze een bij CAO vastgestelde standaard-ri&e invullen en vertalen naar een plan van aanpak, en op gegeven aanwijzing zo nodig toch een arbodienst inschakelen.

Die standaard ri&e behoeft eveneens de goedkeuring van de drie preventiedeskundigen. Ten uitvoer legging hiervan vergt waarschijnlijk nog een investering in vormgeving van standaard ri&e's. Ze moeten, in termen van de voorgaande denkrichting, gezien kunnen worden als volwaardige schriftelijke cursus. De werkgever die zo'n ri&e toepast moet ook goed geholpen worden met concrete, uitvoerbare maatregelen voor risicobeheersing. De ri&e moet niet, zoals nu vaak als kritiek gehoord wordt, uitmonden in een lijst problemen maar tot inzicht in oplossingen en prioriteiten.

(3) preventiediensten specifiek voor het kleine bedrijfsleven

Het is binnen de EU-kaderrichtlijn mogelijk om in de arboreggeving te bepalen dat daarbij aan te geven kleine bedrijven voor het toetsen van hun ri&e een beroep doen op een eveneens daarbij te duiden deskundige externe persoon of instelling. Dat kan dan een persoon, maar waarschijnlijker een -vermoedelijk gecertificeerde- instelling zijn met een ander ('lager' of meer toegespitst) deskundigheidsniveau dan de huidige arbodienst of een toekomstige 'deelgecertificeerde preventiedienst'. Aldus ontstaat extern georganiseerde preventiedienstverlening op de maat van het kleine bedrijfsleven.

7.2 Afweging

De denkrichtingen ogen merendeels eenvoudig, en brengen alle in beginsel verlichting ten opzichte van de huidige situatie.

Aandachtspunten per denkrichting

(1) Een minder zware toets door de arbodienst, houdt bij vele werkgevers de indruk in stand dat de overheid hen dwingt tot betalen voor in hun ogen weinig of geen meerwaarde.

(2) Brancheverantwoordelijkheid heeft het grote voordeel van verbinding van preventieve arbo-aanpak met de branche-expertise van sectorale sociale partners.

(2a) Het zal 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; dat vergt dan mogelijk een specifiek, extra te volgen cursusdeel. De mogelijkheid van cursussen is begin jaren '90 door de toenmalige Arboraad afgewezen.

(2b) Er is een risico dat de standaard ri&e's vrij omvangrijk worden, en niet aantrekkelijk ogen voor de werkgever voor wie meestal maar een deel relevant is; tenzij gekozen wordt voor meerdere standaarden per branche, hetgeen de duidelijkheid niet ten goede komt.

Anderzijds is er de positieve ervaring van branchecodes zoals van het Hoofdbedrijfschap Ambachten²⁶. Ondernemers (vaak zonder personeel) worden daarbij met ook een toegespitste cursus ondersteund in aspecten van bedrijfsvoering waaronder aanpak van arbeidsomstandigheden- en milieu-aangelegenheden. Een dergelijke aanpak blijkt regelmatig succesvol, tegen bescheiden kosten.

(3) De ontwikkeling van preventiediensten specifiek voor het kleine bedrijfsleven, is uit oogpunt van maatvoering zeer aantrekkelijk. Het is echter te betwijfelen of dergelijke preventiediensten commercieel levensvatbaar zijn. De markt kent verder immers arbodiensten waarop vele werkgevers toch al een beroep doen in verband met ziekteverzuimbegeleiding, en waarschijnlijk ook (deelgecertificeerde) preventiediensten.

²⁶ G. Zwetsloot, A. Brouwers, *Hulpstructuren voor de bevordering van arbozorg in kleine bedrijven*, SZW/Elsevier, Den Haag, 2001.

Alle denkrichtingen kennen het nadeel van het stellen van grenzen; wanneer een bedrijf groter wordt dan de aangegeven grens, moet geïnvesteerd worden in een ander ri&e-regime; bij de eerste speelt dit niet (wezenlijk).

De Arbeidsinspectie handhaaft de regelgeving door bedrijfsbezoeken met onder meer een rondgang door het bedrijf. Een op zich zeer bescheiden onderdeel daarbij is het nagaan of de ri&e getoetst is door een van de (nu 90) gecertificeerde arbodiensten. Bij de denkrichtingen 1 en 3 blijft dat in principe ongewijzigd. Bij de andere is dit inspectie-onderdeel lastiger vanwege de mogelijke veelheid aan branchespecifieke cursussen en standaard ri&e's.

Aan alle denkrichtingen zijn *kosten en besparingen* verbonden. *Structurele* kosten (onderhoud, vernieuwing zoals van standaard ri&e's) zijn betrokken in de hierna volgende ramingen. Er zijn *initiële* kosten, zoals het tot stand brengen van meer standaard ri&e's. Het departement van SZW droeg bij aan dergelijke ontwikkelingen, in het kader van sectorale arboconvenanten en de extra impuls voor het midden- en kleinbedrijf wat betreft arbo- en verzuimaanpak. Onder voorbehoud van beschikbaarheid van middelen kan die lijn voortgezet worden.

Als basis voor de berekeningen zijn de door CGE&Y gemeten *administratieve lasten* in 2001 genomen voor 129 duizend kleine bedrijven met een gering risico (twee tot tien werknemers) en 39 duizend bedrijven met een groter risico (twee tot vijf werknemers).²⁷ Uit deze nulmeting blijkt dat het maken en het toetsen van een ri&e en het maken van een plan van aanpak deze 168 duizend kleine bedrijven jaarlijks ruim 49 miljoen euro kost, waarvan ruim twee derde voor arbodienstverlening

Besparingen zijn met dit model voor deze categorie bedrijven als volgt te ramen, in miljoenen euro's.

(1) Verlichting van de ri&e-toets in de certificeringsregeling	25
(2a) Werkgever zelf deskundige door cursus bij CAO	14
(2b) Standaard ri&e's bij CAO	28
(3) preventiediensten specifiek voor het kleine bedrijfsleven	11

Per saldo ontstaat het volgende beeld.

De mogelijkheid van verlichting van de ri&e-toets binnen de certificatieregeling betekent de minste inbreuk op het staande systeem. Het nadeel blijft het 'psychologische': de werkgever moet betalen aan de arbo- of preventiedienst, ook al is het een lager dan het huidige bedrag, voor iets waarvan hij veelal de meerwaarde moeilijk kan inzien.

De mogelijkheid van standaard ri&e's bij CAO werkt qua lastenreductie nog iets gunstiger uit en geeft kansen wat betreft bevordering van kennis van zaken en verantwoordelijkheid binnen de kleine bedrijven. De ri&e komt meer 'tussen de oren' bij de werkgever, ook omdat CAO-partijen de zorg voor een standaard ri&e op zich nemen zoals nu al vaak gebeurt in de context van de sectorale arboconvenanten. De in bedrijven nodige preventiecultuur kan niet meer overgelaten worden aan de externe arbo- of preventiedienst, maar wordt wat betreft kleine bedrijven de verantwoordelijkheid van sectoren en werkgevers.

²⁷ Cap Gemini Ernst & Young, *Administratieve lasten arbowet- en regelgeving*, Utrecht, mei 2002. Bij de berekeningen aan de hand van dat model is het volgende in acht genomen. Bij landbouw, industrie, bouwnijverheid en horeca zijn de arbeidsrisico's groter zijn dan in sectoren zoals handel, financiële en zakelijke dienstverlening. Daarom zijn voor deze hoog risico sectoren alleen de allerkleinste bedrijven meegenomen (twee tot vijf werknemers) en voor de overige sectoren de bedrijven met twee tot tien werknemers. Met CBS-cijfers over het aantal bedrijven naar grootteklasse en bedrijfstak als basis is verondersteld dat gelet op de risico's, de veiligheidsaspecten in 23% van de kleine bedrijven extra aandacht vereisen.

Aldus heeft het de voorkeur van het kabinet CAO-partijen de mogelijkheid te bieden verantwoordelijkheid voor standaard ri&e's voor kleine bedrijven op zich nemen. Bij gebruik daarvan door de kleine werkgever is de ri&e-toets door de arbodienst niet nodig. Een afzonderlijke werkgever kan daar desgewenst nog wel voor kiezen. Verder geldt het naar de mening van het kabinet als noodzakelijk dat binnen de certificatieregeling van arbodiensten meer maatvoering voor de kleine werkgevers wordt toegepast, zoals ook oorspronkelijk bedoeld. Een verlichting van de ri&e-toets is aangewezen óók bij de keuze voor optie 2.b.

8. Conclusie en vraagstellingen

De introductie van arbodienstverlening, vanaf 1994, markeert een zeer grote omslag in de aanpak van ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden. Na tientallen jaren collectieve verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim, ging de verantwoordelijkheid over naar de werkgever, bijgestaan door een ook op preventie gerichte arbodienst. De vereiste omslag wordt geleidelijk gerealiseerd. Met name grotere werkgevers kopen bewuster in bij arbodiensten, combinaties van werkgevers in brancheorganisaties en verzekeraars hebben in een aantal gevallen het heft in handen genomen. Juist ook met het oog op verdere verbetering van mogelijkheden voor werkgevers en hun combinaties, is het van belang te kijken naar opties voor meer vraagsturing in de arbodienstverlening. Dit ook omdat het kabinet van mening is dat de verplichting tot deskundige bijstand in stand moet blijven; dat is van belang voor werkgevers en werknemers.

Het kabinet meent dat de invoering van de mogelijkheid van deelcertificaten voor arbodienstverlening, in combinatie met het schrappen van de "in hoofdzaak-bepaling" zoals geschetst in paragraaf 6 een noodzakelijke stap is. Het kabinet verwacht van deze maatregel een verdere versterking van de inspanningen op het vlak van preventie van ziekteverzuim en beperking van instroom in de WAO. Verder ontstaan nieuwe combinatiemogelijkheden op de raakvlakken van arbo- en reïntegratiedienstverlening. Deze stap wordt ook gezet in het perspectief van de noodzakelijke vernieuwing van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsverzekering, en van de intensivering van aanpak van arbeidsomstandigheden en verzuim voor bevorderen van vroege reïntegratie, resp. vermijden van arbeidsongeschiktheid. De arbodienstverlening wordt hiermee minder gestuurd vanuit het aanbod, en meer vanuit de vraag van werkgevers. Er ontstaan volop kansen voor verbetering van kwaliteit en variëteit in het aanbod van preventieve activiteiten en van ziekteverzuimbegeleiding. Een punt van aandacht daarbij is wel het waarborgen van de koppeling tussen preventieve maatregelen en verzuimbegeleiding. Het verruimen van de keuzemogelijkheden voor werkgevers om de arbodienstverlening naar eigen wensen in te richten, zal ook bijdragen aan het verminderen van het opgedrongen karakter van die dienstverlening.

Vraagstelling 1

Deelt u de mening van het kabinet dat door wetswijziging met ook het schrappen van de "in hoofdzaak bepaling", de mogelijkheid moet worden geopend van deelcertificaten arbodienstverlening voor preventie, respectievelijk verzuimbegeleiding? Zo ja, dan vraagt het kabinet aandacht te schenken aan het borgen van een koppeling van verzuimbegeleiding en preventie, zoals door nog nadere regeling van informatie-uitwisseling.

Het kabinet wil komen tot een oplossing voor de problematiek dat een 'kleine' werkgever, ook wanneer hij zelf een risico-inventarisatie en -evaluatie opstelt, hoe dan ook enkele honderden euro's moet betalen voor de wettelijk verplichte toets door de arbodienst op het document. Het kabinet stelt daartoe het volgende voor, waarbij de gedachten uitgaan naar een bovengrens waaronder een alternatief in het leven geroepen wordt. Bijvoorbeeld voor werkgevers in hoogrisicosectoren met meer dan 40 en ten hoogste 200 uur arbeid per week, en voor werkgevers in overige sectoren met meer dan 40 en ten hoogste 400 uur arbeid per week.

Mede met het oog op het bevorderen van de in bedrijven nodige preventiecultuur meent het kabinet dat een regeling van belang is waarbij kleine werkgevers gebruik kunnen maken van door CAO-partijen, met de nodige deskundigheid, vastgestelde standaard ri&e's in plaats van de toets door de arbodienst. Het blijft daarbij afzonderlijke werkgevers uiteraard mogelijk te kiezen voor een ander model ri&e en inschakeling van een arbodienst. De verplichte toets door de arbodienst blijft ook in stand in gevallen dat geen CAO-afpraak terzake geldt. In de bestaande certificatieregeling arbodiensten wordt een verlichting voor kleine bedrijven aangebracht met het oog op de immers ook oorspronkelijk bedoelde maatvoering in de ri&e-toets.

Vraagstelling 2

Wordt de mening van het kabinet gedeeld dat er een oplossing moet komen voor de problematiek van relatief hoge kosten van de ri&e-toets door een arbodienst bij kleine bedrijven? Zo ja, wordt de mening van het kabinet gedeeld dat daartoe aangewezen is een mogelijkheid voor CAO-partijen om standaard ri&e's vast te stellen bij gebruik waarvan door bepaalde kleine werkgevers geen toets door de arbodienst nodig is, alsmede verlichting van de ri&e-toets binnen de huidige certificatieregeling arbodiensten?

Als eerder gesteld is de adviesaanvraag niet in het minst ingegeven door het perspectief van de hoe dan ook noodzakelijke vernieuwing van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsaanpak. Het kabinet stelt er dan ook prijs op de advisering binnen vier maanden te ontvangen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(M. Rutte)