



SAMENVATTING

Samenvatting

In dit advies spreekt de raad zich uit over aanpassing van het huidige stelsel van arbo-dienstverlening. Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is elke werkgever thans verplicht zich bij het arbeidsomstandighedenbeleid in zijn onderneming te laten bijstaan door een arbodienst.

Aanleiding tot het voorliggende advies zijn voorstellen van de staatssecretaris van SZW waarover hij de raad op 4 april en 15 juli 2003 advies heeft gevraagd.

Achtergronden

De raad staat in het advies eerst stil bij een aantal relevante ontwikkelingen en achtergronden die in de adviesaanvraag worden aangeduid. In dat verband stelt hij onder meer vast dat werkgevers sinds 1994 verplicht zijn een arbodienst in te schakelen bij de uitvoering van bepaalde taken. Hiermee beoogde de wetgever uitvoering te geven aan de Europese Kaderrichtlijn betreffende veiligheid en gezondheid op het werk (hierna: de Kaderrichtlijn). Tevens wilde de wetgever dat de werkgever zich bij zijn verzuimbeleid zou laten ondersteunen door een gecertificeerde deskundige dienst. In 1994 werd de werkgever namelijk verantwoordelijk voor de inkomensbescherming van de werknemer gedurende de eerste ziekteperiodes.

Sinds 1994 hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van de sociale zekerheid, waarbij de verantwoordelijkheden van werkgevers en van werknemers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid verder zijn uitgebreid. Ook op de markt voor arbo-dienstverlening hebben ontwikkelingen plaatsgevonden. Via fusies, overnames en netwerkvorming is de markt thans in overgrote mate geconcentreerd bij vijf grote arbodiensten. Het aantal nieuwe toetreders is betrekkelijk beperkt.

Redenen voor aanpassing regeling arbodienstverlening

De raad meent dat er diverse redenen zijn om opnieuw te kijken naar de regeling van arbo-dienstverlening zoals deze sinds 1994 geldt. Aanpassing van de regeling is in elk geval noodzakelijk geworden om Europeesrechtelijke redenen. Volgens een arrest van het Europese Hof van Justitie van mei 2003 is Nederland namelijk in gebreke gebleven bij de implementatie van de Kaderrichtlijn. De Nederlandse arbowetgeving laat werkgevers thans de vrije keuze tussen een interne en een externe arbodienst; er is derhalve geen rangorde aangegeven. Volgens het arrest van het Hof van Justitie verlangt de Kaderrichtlijn echter dat voor het preventiebeleid primair interne arbodeskundigheid wordt ingeschakeld. Alleen indien dit niet mogelijk is, moet een beroep worden gedaan op externe deskundigheid.

Noodzaakt de uitspraak van het Europese Hof dus tot aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), ook in eigen land zijn er ontwikkelingen waardoor discussie is

ontstaan over het bestaande stelsel van arbodienstverlening met de verplichte inschakeling van een gecertificeerde arbodienst. Opeenvolgende wijzigingen in de sociale zekerheid op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid spelen daarbij een belangrijke rol. Gevolg van deze ontwikkelingen in de sociale zekerheid is dat de financiële schadelast ten gevolge van ziekte en arbeidsongeschiktheid van een collectieve verantwoordelijkheid meer en meer een verantwoordelijkheid voor de werkgever is geworden. Mede tegen deze achtergrond is de vraag gerezen of de verplichte inschakeling van gecertificeerde arbodiensten nog wel in alle gevallen het geëigende middel is om te bereiken dat in de onderneming een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid wordt gevoerd. De praktijk laat zien dat de verplichte inschakeling van arbodiensten vooral onder werkgevers weerstand oproept. Daarnaast blijkt dat er ook onder werknemers onvrede is over het functioneren van arbodiensten. Een ander punt betreft de behoefte aan maatwerk, bijvoorbeeld in de vorm van gespecialiseerde dienstverlening. Niet elke arbodienst is hiervoor voldoende toegerust.

Meer keuzevrijheid

Ontwikkelingen zoals hiervoor geschetst, vragen naar het oordeel van de raad om aanpassing van de bestaande regeling van arbodienstverlening. Hij acht het van belang dat de keuzevrijheid van ondernemingen wordt vergroot, met inachtneming van Europeesrechtelijke verplichtingen. De adviesaanvraag van 4 april 2003 bevat voorstellen tot aanpassing van het bestaande stelsel. Deze voorstellen voorzien in de introductie van deelcertificaten voor preventiediensten en verzuimdiensten. Ondernemingen kunnen er dan voor kiezen een dergelijke dienst in te schakelen dan wel een arbodienst, die zowel op het gebied van preventie als op het gebied van verzuimbegeleiding ondersteuning biedt. Volgens het kabinet wordt het zo gemakkelijker voor nieuwe aanbieders om de markt te betreden.

Alternatief model van arbodienstverlening

De raad wijst het kabinetsvoorstel voor de introductie van deelcertificaten voor preventie en verzuimbegeleiding af. Niet alleen worden daarmee onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk gecreëerd, ook stimuleert het in onvoldoende mate de dialoog tussen werkgever en werknemers over het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid.

De raad kiest voor een model dat de dialoog tussen werkgever(s) en werknemers over het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid stimuleert en maatwerk mogelijk maakt. Het model dat de raad voorstaat, gaat ervan uit dat werkgevers en hun werknemers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij hun arbodienstverlening organiseren. Het model kent de volgende kernelementen:

- 1 ondernemingen krijgen de mogelijkheid van alternatieve arbodienstverlening (opting out) indien daartoe in de onderneming of op brancheniveau afspraken worden gemaakt;

- 2 indien geen afspraken worden gemaakt, dient de werkgever een arbodienst in te schakelen;
- 3 het bestaan van de onder 1 genoemde afspraken wordt alleen procedureel getoetst;
- 4 de onder 1 genoemde afspraken kennen een maximale geldigheidsduur van vijf jaar; daarna kan een nieuwe periode volgen;
- 5 de aldus herziene regeling van arbodienstverlening dient na een periode van vijf jaar te worden geëvalueerd.

De onder 1 bedoelde afspraken kunnen worden gemaakt op het niveau van de onderneming of op brancheniveau.

Afspraken op *brancheniveau* worden gemaakt op het niveau van CAO-partijen. Deze afspraken kunnen uitmonden in een protocol of convenant. Gelet op het feit dat het model van alternatieve arbodienstverlening meer maatwerk beoogt te bieden, ligt het in de rede dat bij het maken van afspraken op brancheniveau ruimte wordt geboden aan mogelijke wensen van individuele ondernemingen.

Op *ondernemingsniveau* is het aantal werknemers bepalend voor de wijze waarop afspraken over alternatieve arbodienstverlening kunnen worden gemaakt:

- voor ondernemingen met *50 of meer werknemers* geldt dat de werkgever en de ondernemingsraad (OR) afspraken kunnen maken. Partijen dienen overeenstemming te bereiken over de alternatieve arbodienstverlening. Daartoe dient de Arbowet te worden aangepast;
- voor ondernemingen met *tussen de 10 en 50 werknemers* kunnen de werkgever en de personeelsvertegenwoordiging (pvt) afspraken maken. Hierover dient eveneens overeenstemming te bestaan. Is er geen pvt, dan kan de werkgever met de personeelsvergadering tot overeenstemming komen;
- in ondernemingen met *minder dan 10 werknemers* waarin geen pvt is ingesteld, kan de werkgever, na overleg te hebben gevoerd met de belanghebbende werknemers, besluiten tot alternatieve arbodienstverlening. Kent de onderneming een pvt, dan is opting out mogelijk nadat de werkgever hiermee tot overeenstemming is gekomen.

Toetsing van afspraken over alternatieve arbodienstverlening vindt plaats door de Arbeidsinspectie (AI), in het kader van het reguliere inspectiebeleid.

Volgens de Kaderrichtlijn moeten de lidstaten bepalen welke deskundigheidseisen gelden ten aanzien van de arbodienstverlening op het gebied van preventie. In Nederland zijn deze eisen als het ware verpakt in de verplichte inschakeling van gecertificeerde arbodiensten. Om gecertificeerd te kunnen worden moet een arbodienst namelijk beschikken over de aanwezigheid van vier deskundigheden op het hoogste niveau: de bedrijfsarts, de arbeidshygiënist, de veiligheidskundige en de arbeids- en organisatie-deskundige. Niet is wettelijk vastgelegd welke deskundigheden bij welke vorm van arbodienstverlening vereist zijn.

De raad gaat ervan uit dat in de wetgeving kan worden volstaan met een procedurele uitwerking van het deskundigheidsniveau. Daarbij heeft hij voorkeur voor een variant waar-

bij ingeval van opting out ten minste één deskundige van het hoogste niveau wordt ingeschakeld. Deze deskundige zou betrokken moeten worden bij het opstellen en toetsen van de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e). Gezien het vereiste opleidingsniveau moet deze deskundige in staat worden geacht te beoordelen of inschakeling van andere kerndeskundigen vereist is voor het opstellen en toetsen van een adequate ri&e. Een dergelijke regeling maakt het mogelijk de inschakeling van deskundigen en hun deskundigheidsniveau af te stemmen op de aard van de arboproblematiek in de onderneming.

In het geschetste model dragen ondernemingen die kiezen voor opting out, zelf de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de deskundige ondersteuning op arboterrein. Het is dan de verantwoordelijkheid van de werkgever om in samenspraak met zijn werknemers een integrale aanpak van het arbo- en verzuimbeleid te realiseren. Hiertoe kunnen zij afspraken maken die hun vertaling krijgen in de contracten met ingeschakelde deskundigen. Het ligt in de rede dat er bij het maken van afspraken over het inschakelen van deskundigen voor de verzuimbegeleiding gewaakt wordt voor onnodige medicalisering. Bij het bewaken van de samenhang tussen de onderdelen van het arbobeleid in de onderneming kan een rol weggelegd zijn voor een werknemer in de onderneming die belast is met beleidsontwikkeling en uitvoerende taken ten aanzien van mogelijke risico's in het bedrijf en de bescherming daartegen.

Enkele leden van de raad¹: op hoofdlijnen eens met introductie deelcertificaten

Enkele leden van de raad kunnen zich op hoofdlijnen vinden in het kabinetsvoorstel voor de introductie van deelcertificaten. Zij kiezen daarbij voor certificering van afzonderlijke deskundigen in plaats van deelcertificaten voor preventie en voor verzuimbegeleiding. Daarbij hebben zij zich laten leiden door de volgende uitgangspunten:

- het stelsel dient consistent te zijn met Europese regelgeving;
- er dient recht te worden gedaan aan de toegenomen financiële verantwoordelijkheden van werkgevers voor ziekte en arbeidsongeschiktheid en daarmee voor het arbobeleid;
- werkgevers moeten worden gestimuleerd en uitgenodigd een toegesneden arbobeleid te voeren;
- zij moeten meer keuzevrijheid krijgen bij de inkoop van arbodienstverlening;
- gestimuleerd moet worden dat meer partijen zich op de markt van arbodienstverlening begeven met het oog op een hogere kwaliteit en meer maatwerk;
- het stelsel mag geen wijziging brengen in de bestaande medezeggenschapswetgeving;
- het stelsel dient eenvoudig, toegankelijk en begrijpelijk te zijn en geen extra administratieve lasten te genereren.

Deze leden merken op dat de werkgever verantwoordelijk is voor het voeren van het arbobeleid, waarbij hij samenwerkt met de werknemers. Conform de Kaderrichtlijn moet des-

1 De ondernemersleden benoemd door MKB-Nederland.

kundige ondersteuning op het gebied van preventie worden verleend door de eigen werknemers, tenzij hiervoor onvoldoende mogelijkheden zijn. Dat betekent dat de werkgever een of meer werknemers aanwijst voor de uitvoering van preventieve activiteiten. Wat het wettelijk te bepalen deskundigheidsniveau betreft, menen deze leden van de raad dat kan worden aangesloten bij het niveau van de bedrijfshulpverlening.

Ten aanzien van de verzuimtaken menen zij dat alleen wanneer de werkgever de noodzakelijke deskundige ondersteuning niet intern kan organiseren, deze extern moet worden ingehuurd.

Werkgevers moeten een grote mate van vrijheid krijgen ten aanzien van de inkoop van deskundigheid. Zij moeten ervoor kunnen kiezen desgewenst bij meer dan één aanbieder te kunnen inkopen. Om tegemoet te komen aan de wens van werkgevers voor meer maatwerk en kwaliteit van arbodienstverlening, is het volgens deze leden noodzakelijk dat het mogelijk wordt gemaakt dat meerdere partijen onderdelen of geïntegreerde pakketten van arbodiensten kunnen aanbieden. Toenemende concurrentie zal naar verwachting partijen uitdagen innovatieve diensten te ontwikkelen op het terrein van arbodienstverlening. Brancheorganisaties kunnen in dit model een cruciale rol spelen. Niet alleen krijgen zij een taak in het bewaken van de transparantie van de markt en het verstrekken van informatie en voorlichting ten behoeve van hun leden, ook zal de rol van brancheorganisaties als contractpartij voor mantelcontracten en als organisator van verzuimloketten verder toenemen.

Naar het oordeel van deze leden van de raad blijft de werkgever primair verantwoordelijk voor het bewaken van de relatie tussen preventie- en verzuimtaken.

Reactie op overige kabinetsvoorstellen

Behalve het voorstel tot invoering van deelcertificaten voor preventie en verzuimbegeleiding heeft het kabinet de raad nog enkele andere voorstellen voorgelegd.

De 'in-hoofdzaak-bepaling'

De raad is het eens met het kabinetsvoorstel de zogeheten in-hoofdzaak-bepaling in het Arbobesluit te schrappen. Op grond van deze bepaling moeten gecertificeerde arbodiensten zich in hoofdzaak met arbodienstverlening bezighouden. Het schrappen van de bepaling maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld verzekeraars en reïntegratiebedrijven arbodiensten aanbieden; dit mag echter niet leiden tot aantasting van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de deskundige bijstand.

Verlichting ri&e voor kleine bedrijven

Volgens de Kaderrichtlijn moet de ri&e met de nodige deskundigheid worden opgesteld. Voor een werkgever met slechts enkele werknemers is het thans een wezenlijk knelpunt dat deze enkele honderden euro's moet betalen voor de wettelijk voorgeschreven toets door een arbodienst. De raad is het eens met het kabinet dat op dit punt een verlichting

voor kleine bedrijven nodig is. Daartoe zou in de arboregelgeving moeten worden bepaald dat partijen op brancheniveau bevoegd zijn een regeling over de ri&e overeen te komen. Bij gebruik van deze standaardregeling is een toets door de arbodienst dan niet nodig.

De raad acht het gewenst dat deze regeling gaat gelden voor ondernemingen met minder dan 10 werknemers. Daarmee wordt aangesloten bij de in de Wet op de ondernemingsraden gestelde grens waaronder de instelling van een personeelsvertegenwoordiging facultatief is.

De raad acht het verder van belang dat een eventueel tot stand te brengen standaard-ri&e voldoende is toegesneden op de specifieke bedrijfsuitoefening. Dat kan betekenen dat in een branche meerdere standaard-ri&e's worden opgesteld.

Rangorde arbodienstverlening

Om tegemoet te komen aan het arrest van het Europese Hof zal in de Nederlandse wetgeving een duidelijke rangorde moeten worden aangebracht voor de organisatie van de beschermings- en preventieactiviteiten.

Voor de situatie dat een onderneming een beroep doet op een gecertificeerde arbodienst, kan het aangeven van een rangorde alleen effect sorteren indien een onderneming mogelijkheden heeft voor integrale interne arbodienstverlening (interne arbodienst). Uitgaande van het huidige stelsel kan het effect evenwel ruimer zijn als de definitie van een interne dienst wordt versoepeld.

Uitgaande van een gewijzigd stelsel van arbodienstverlening, acht de raad het gewenst dat de vraag of een bedrijf mogelijkheden voor interne arbodienstverlening heeft, wordt beantwoord aan de hand van de feitelijke omstandigheden per bedrijf. Het zou aan werkgever en werknemers gezamenlijk moeten worden overgelaten gemotiveerd de vraag te beantwoorden waarom interne arbodienstverlening in de desbetreffende situatie niet mogelijk is. In het kader van het reguliere inspectiebeleid van de AI kan hierop worden getoetst.

Een mogelijke uitwerking hiervan zou kunnen behelzen dat een bedrijf een werknemer aanwijst die belast is met het bewaken van de ontwikkeling van preventietaken en met de coördinatie van de verschillende onderdelen van het arbobeleid. Mogelijk zou in kleinere ondernemingen de werkgever deze taak zelf kunnen vervullen.