



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Arbovisie 2040: De trend gekeerd

Samenwerken aan een gezond  
en veilig werkend Nederland



# Inhoud

	Inleiding	5
1	Huidige en toekomstige ontwikkelingen	7
1.1	Flexibilisering	7
1.2	Migratie	8
1.3	Individualisering	8
1.4	KI, digitalisering en robots	9
1.5	(De)Globalisering	9
1.6	Overige ontwikkelingen	10
1.7	Wat betekent dit voor de arbeidsmarkt en gezond en veilig werken?	10
2	Belangrijkste knelpunten	11
2.1	Knelpunten bij ontwikkelen van arbobeleid gericht op preventie	11
2.2	Knelpunten bij uitvoeren van arbobeleid op de werkvloer	14
2.3	Knelpunten in bijstellen van arbobeleid (en de rol hierbij van onafhankelijk toezicht en handhaving en een goed werkende kennisinfrastructuur)	15
3	Missie, ambitie en doelstellingen richting 2040	17
4	Naar een gezond en veilig werkend Nederland	20
5	Naar een uitwerking van de Arbovisie 2040	29



# Inleiding

Alle werkenden in Nederland hebben het recht om gezond en veilig te werken. We willen dat mensen geen gezondheidsklachten door hun werk krijgen, ook niet na hun pensioen. Daarom zijn goede arbeidsomstandigheden belangrijk.

Helaas is de realiteit anders. Nederland doet het vergeleken met andere Europese landen relatief goed. Maar het aantal mensen dat in Nederland door hun werk jaarlijks overlijdt of ziek wordt is onaanvaardbaar hoog. Het ziekteverzuim is sinds 2017 gestegen van 4 naar 5,7%. Het verzuim in de publieke en semipublieke sectoren is hoger dan in de private sectoren. Kleine bedrijven tot 10 werknemers hebben door de jaren heen gemiddeld een lager verzuim dan grotere bedrijven. Een aanzienlijk deel van het verzuim is werkgerelateerd. Daarnaast zijn er jaarlijks rond de 100.000 ongevallen met verzuim tot gevolg. Ook overlijden er elk jaar ongeveer 4000 mensen door hun werk<sup>1</sup>.

Naast persoonlijk leed leiden ongevallen, ziekte en verzuim door het werk tot hoge kosten voor werkgevers. Het ziekteverzuim kostte werkgevers in 2021 naar schatting 17 miljard euro aan loondoorbetaling over de verzuimde uren. Ongevallen leiden ook vaak tot een inkomstendaling en verminderde productiviteit. En tot meer kosten voor de maatschappij als geheel, vanwege een groter beroep op sociale voorzieningen en gezondheidszorg<sup>2</sup>.

Het kabinet wil gezondheidsschade op of door het werk voorkomen. Zodat het persoonlijke leed en de daarmee samenhangende maatschappelijke kosten verminderen.

## Aanleiding Arbovisie 2040

Het huidige beleid, dat is gebaseerd op de arbobeleidsagenda uit 2012, is aan herziening toe. Uit de in 2019 uitgevoerde evaluatie is gebleken dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de invulling van het arbobeleid, onvoldoende effect heeft gehad<sup>3</sup>. Het gewenste effect blijft op bepaalde gebieden achter bij de ambitie. In sommige branches zijn sociale partners niet in staat gebleken om adequaat te sturen op gezond en veilig werken. Er zijn vele goede voorbeelden van werkgevers en werknemers die hier wel in geslaagd zijn, maar helaas niet over de gehele linie. De evaluatie laat ook zien dat de vraag van werkgevers met name ligt in verzuimbegeleiding en veel minder op het voorkomen van ziekte en ongevallen (preventie). Er is onvoldoende aandacht voor preventie in de dienstverlening vanuit de arbozorg. Werkgevers leven de verplichtingen uit de Arbowet op het punt van preventie onvoldoende na. De overheid moet zich volgens de evaluatie ook steviger opstellen wat betreft interventies en ambities.

---

1 [Gezondheid en ziekten onder werkenden | RIVM](#)

2 De inschattingen van de maatschappelijke kosten variëren van 8 miljard euro per jaar tot 25 miljard euro per jaar; in de Staat van gezond werk uit mei 2023 geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie aan dat een conservatieve raming van de immateriële kosten van werk gerelateerde kanker door blootstelling aan gevaarlijke stoffen uitkomt op 8 miljard euro p/j. EU OSHA raamt de werk gerelateerde kosten van ongezond werk binnen de EU op 3,3% van het BBP. Dit zou voor NL uitkomen op 25 miljard euro p/j. TNO schatte voor NL deze kosten in 2018 op bijna 9 miljard euro p/j en noemt daarnaast verschillende kostenposten die, wegens onzekerheden in de data, niet in geld zijn uitgedrukt.

3 [Kamerbrief evaluatie arbobeleidsagenda 2012 en Arbovisie 2040 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Daarnaast moet het stelsel beter worden toegerust op de toekomst. De arbeidsmarkt blijft in ontwikkeling. Zo hebben steeds meer werkenden geen traditionele baan meer met vaste werktijden, een vaste werkplek en een vast contract. Er zijn kwetsbare groepen bijgekomen, zoals arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, platformwerkers en schijnzelfstandigen. Ook moet het arbobeleid beter worden toegerust voor ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en kunstmatige intelligentie.

Het doel van de Arbovisie 2040 is om de oude trend te doorbreken. Dit lukt niet met 'meer van hetzelfde'. Het vraagt om nieuwe en effectievere interventies. Het vraagt ook om een andere opstelling van de overheid, van werkgevers en werkenden en van opdrachtgevers, verzekeraars en consumenten. Daarom heeft het kabinet de volgende missie met de Arbovisie 2040:

### Missie Arbovisie 2040

Elke dode of zieke door werk is er één te veel ('zero death'). Daarom willen we dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden en dat het aantal arbeidsongevallen en zieken door en op het werk significant daalt. Om dit te bereiken leven alle werkgevers, opdrachtgevers en werkenden de arboregelgeving na.

De hoofdlijnennotitie Arbovisie 2040<sup>4</sup> uit 2021 gaat in op de uitdagingen voor de komende jaren. De SER heeft naar aanleiding hiervan op 10 mei 2023 een advies uitgebracht "Naar een werkend arbostelsel voor iedereen"<sup>5</sup>. Verder hebben we nadere analyses gemaakt en gesprekken met stakeholders gevoerd. De Arbovisie 2040 is gebaseerd op de uitkomsten van dit voortraject.

Er moet veel gebeuren om de arbeidsomstandigheden in de breedte op een hoger niveau te krijgen. In deze Arbovisie legt het kabinet een stevige ambitie neer. Waar mogelijk gaat het huidige kabinet hiermee al aan de slag. Tegelijk vraagt een groot aantal acties om fundamentele beleidskeuzes. Het is aan het volgende kabinet om een vervolg te geven aan al ingezette acties en deze beleidskeuzes te maken.

De opbouw van dit stuk is als volgt. In hoofdstuk 1 bespreken we de huidige trends en toekomstige ontwikkelingen. Welke gevolgen hebben die voor de arbeidsmarkt als geheel en gezond en veilig werk in het bijzonder? In hoofdstuk 2 geven we een analyse van de belangrijkste knelpunten binnen het arbobeleid. In hoofdstuk 3 lichten we op basis daarvan de missie, ambitie en doelstellingen van de Arbovisie 2040 toe. In hoofdstuk 4 werken we de doelstellingen verder uit met de beleidsinzet. In het afsluitende hoofdstuk 5 gaan we in op het belang van samenwerking bij de uitwerking van de Arbovisie.

<sup>4</sup> [Kamerbrief Arbovisie 2040 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>5</sup> [Naar een werkend arbostelsel voor iedereen - Arbovisie 2040, deel 1 \(ser.nl\)](#)

# 1 Huidige en toekomstige ontwikkelingen

De samenleving en de arbeidsmarkt veranderen voortdurend. Beleid en wetgeving moet hierop inspelen door de kansen die de ontwikkelingen bieden zoveel mogelijk te benutten. En door de risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden zoveel mogelijk te beperken. De *Toekomstverkenning Gezond & Veilig Werken*<sup>6</sup> gaat hier uitvoerig op in. Hieronder gaan we in op de ontwikkelingen uit die Toekomstverkenning die de grootste impact op gezond en veilig werken hebben. Deze ontwikkelingen hangen vaak met elkaar samen. Voor een uitgebreidere toelichting op deze ontwikkelingen en hun impact op arbeidsomstandigheden verwijzen we naar de Toekomstverkenning en het trendhoofdstuk in de hoofdlijnennotitie Arbovisie (2021)<sup>7</sup>. Daar waar inzichten uit andere onderzoeken zijn ontleend, zijn verwijzingen opgenomen in voetnoten.

## 1.1 Flexibilisering

Steeds meer mensen werken als zzp'er of hebben een flexibel contract. De onderstaande tabel laat zien dat sinds 2013 het aantal flexwerkers flink steeg, vooral doordat meer mensen zzp'er werden. Het is volgens de onderzoekers onzeker of de flexibilisering verder toeneemt. Dat hangt voor een groot deel af van regelgeving. Het huidige kabinet heeft, samen met partners, maatregelen genomen om doorgeschoten flexibilisering en schijnzelfstandigheid te stoppen<sup>8</sup>.

Figuur 1. Ontwikkeling aantallen flexwerkers (afgerond)

	2013	2022
Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie	2,5 miljoen	2,7 miljoen
Zzp'ers	900.000	1,2 miljoen
<b>Totaal aantal flexwerkers</b>	<b>3,4 miljoen</b>	<b>3,9 miljoen</b>

Flexwerkers hebben gemiddeld minder goede arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld als het gaat om baanzekerheid en ontwikkelmogelijkheden<sup>9</sup>. Ook werken zij gemiddeld onder minder goede arbeidsomstandigheden. Ze doen vaker fysiek zwaar werk en hebben vaker te maken met veiligheidsrisico's dan werkenden met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Daarnaast vertegenwoordigen ondernemingsraden flexwerkers minder goed.

6 De Toekomst van Gezond en Veilig Werken. Een brede horizonscan | RIVM (maart 2023).

7 [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/hoofdlijnennota-arbovisie-2040](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/hoofdlijnennota-arbovisie-2040)

8 [www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2023/04/03/een-toekomstbestendige-arbeidsmarkt](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2023/04/03/een-toekomstbestendige-arbeidsmarkt)

9 Zie voor een nadere onderbouwing pp. 63-64 van de Toekomstverkenning Gezond & Veilig Werken.

Binnen de groep flexwerkers bestaan grote verschillen. Uitzend- en oproepkrachten hebben relatief de grootste onzekerheid. Hun werk is structureel tijdelijk. Verder is zzp'er zijn niet voor iedereen een vrije keuze. De meeste zzp'ers hebben meer autonomie en minder taakeisen. Ze zijn vaker tevreden over hun werk. Tegelijkertijd is een deel kwetsbaar, omdat ze vaak niet of beperkt verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid en ze minder toegang hebben tot de arbeidsgerelateerde zorg en sociale zekerheid. Een deel van de zzp'ers is dit 'geworden' toen er werkloosheid dreigde, of toen zij geen geschikte baan in loondienst vonden. Een klein deel is afhankelijk van één opdrachtgever en heeft weinig autonomie. Verder realiseert een deel van de zzp'ers zich onvoldoende dat tegenover een hoger netto arbeidsinkomen verhoogde risico's bestaan bij (tijdelijke) uitval. Met name deze groep is kwetsbaar.

Een deel van de zzp'ers werkt via een platform. Zij ervaren meer autonomie omdat zij zelf kunnen kiezen welk werk ze aannemen en wanneer. Veel van dat werk wordt 's avonds, 's nachts of in het weekend gedaan, vaak naast een baan in loondienst. Dat kan leiden tot zeer lange werkdagen, nauwelijks sociaal contact met hun opdrachtgever, baanonzekerheid en verslechterde mentale gezondheid<sup>10</sup>. Platformwerkers lopen daardoor een hoger risico op een arbeidsongeval of werkgerelateerde gezondheidsschade. Dat risico is nog groter als ze jong en onervaren zijn. De werk- of opdrachtgever heeft hierdoor ook extra risico's. Een ander nadeel aan platformwerk is het relatief beperkte contact met collega's. Ook is het contact met het platform vaak digitaal en zijn er meestal beperkte mogelijkheden tot medezeggenschap. Onder de zzp'ers die platformwerk doen, zijn arbeidsmigranten met kortdurende arbeidscontracten extra kwetsbaar<sup>11</sup>.

## 1.2 Migratie

Arbeidsmigranten hebben gemiddeld ongunstigere arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden dan Nederlandse werkenden. Arbeidsmigranten zijn vaak jong en gezond, maar doen vaker onregelmatig en fysiek zwaar werk. Ook werken zij vaker beneden hun opleidingsniveau<sup>12</sup>. Arbeidsmigranten vanuit Midden- en Oost-Europa hebben daarbij vaker te maken met een ongezondere woonsituatie. Ze durven zich niet altijd ziek te melden omdat ze het inkomen niet kunnen missen, door de werkgever onder druk worden gezet om aan het werk te blijven of ze zijn bang om te worden ontslagen<sup>13</sup>. In het algemeen bemoeilijken ook cultuurverschillen en taalbarrières de communicatie op de werkvloer. Ook dat geeft extra risico's voor gezondheid en veiligheid.

## 1.3 Individualisering

De keerzijde van individualisering is dat minder werkenden zich aansluiten bij traditionele instituties zoals vakbonden. Dit kan betekenen dat belangen en behoeften van werknemers minder goed worden vertegenwoordigd, vooral als die niet op een andere manier dan via de vakbonden worden behartigd. Ook kan individualisering leiden tot minder sociale samenhang en steun en tot minder fysieke en sociale veiligheid op de werkvloer.

---

<sup>10</sup> De Toekomst van Gezond en Veilig Werken. Een brede horizonscan | RIVM (maart 2023)

<sup>11</sup> Platformisering en de kwaliteit van werk | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

<sup>12</sup> De Toekomst van Gezond en Veilig Werken. Een brede horizonscan | RIVM & TNO (maart 2023)

<sup>13</sup> Gezondheid en zorg voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (pharos.nl)

## 1.4 KI, digitalisering en robots

Op het gebied van technologie blijkt uit de Toekomstverkenning Gezond en Veilig Werken dat kunstmatige intelligentie (KI), digitalisering, robots en cobots veel impact hebben. Iedereen op de arbeidsmarkt krijgt hier mee te maken en zal er in de toekomst waarschijnlijk vaker gebruik van maken. Het is onzeker hoe snel de ontwikkelingen gaan. Ook is onduidelijk welke toepassingen dit zullen zijn, welke ruimte (toekomstige) wetgeving biedt en in hoeverre de maatschappij het accepteert. De impact van technologieën hangt ook af van hoe een technologische toepassing wordt uitgerold.

Technologie biedt zowel kansen als bedreigingen voor gezond en veilig werken. Het kan betekenen dat mensen complexe taken met veel autonomie krijgen. Of juist eenvoudige taken met weinig autonomie. Ook kan technologie worden ingezet om onveilige situaties te signaleren of apparatuur veiliger te maken ('safe by design'). De fysieke belasting voor werknemers gaat naar verwachting omlaag en de arbeidsveiligheid verbetert. De noodzaak voor nieuwe kennis en vaardigheden neemt toe. Tegelijkertijd leidt verandering van werkzaamheden tot onzekerheid, waarschijnlijk vooral bij praktisch opgeleiden en mensen met middeninkomens. Een goede inzet van digitalisering en automatisering kan soms mentaal ontlastend zijn. (Excessieve) monitoring van werkenden kan echter ook leiden tot (het gevoel van) minder autonomie en daarmee tot een hogere mentale belasting van werkenden. Hun werk kan intensiever worden. Het gevoel dat je altijd beschikbaar moet zijn omdat je tijd- en plaatsafhankelijk werkt, kan een hogere werkdruk geven.

## 1.5 (De)Globalisering

De globalisering gaat naar verwachting door, hoewel waarschijnlijk langzamer dan tot nu toe. In sectoren die concurreren met lagelonenlanden kunnen vanuit kostenoverwegingen de arbeidsomstandigheden meer onder druk komen te staan. Internationalisering van diensten en productie leidt ook tot verschuivingen in werkgelegenheid tussen en binnen sectoren, beroepen en regio's, met een verandering in taken tot gevolg. Dit noodzaakt tot levenlang ontwikkelen. Globalisering heeft ook invloed door middel van arbeidsmigratie. Op een internationale arbeidsmarkt zal men meer te maken krijgen met verschillende culturen op de werkvloer (zie kopje 'migratie').

Tegelijkertijd is er ook een omgekeerde beweging mogelijk naar deglobalisering<sup>14</sup>, een terugkeer naar protectionisme en het verzekeren van nationale belangen. En duurzaamheid als overweging om dichter bij eindgebruikers te produceren. Door de grote geopolitieke machtsverschuivingen neemt het belang van strategische autonomie en economische veiligheid toe. Als Nederland ten opzichte van andere landen, maar ook als EU ten opzichte van niet-EU landen. We hebben tijdens de coronapandemie en sinds de oorlog in Oekraïne opnieuw ervaren dat onze economie en daarmee samenleving kwetsbaar is door grote afhankelijkheid van buitenlandse spelers bijvoorbeeld in de levering van energie, grondstoffen en technologische innovatie zoals computerchips en andere producten.

---

14 Zie o.a. Dani Rodrik: The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy.



## 1.6 Overige ontwikkelingen

Naast bovengenoemde ontwikkelingen zijn er andere factoren van invloed op de arbeidsomstandigheden. Denk hierbij aan het stijgende opleidingsniveau, de economische ontwikkeling, de klimaatverandering, de energietransitie en de vergrijzing. Zij bieden zowel kansen als extra of nieuwe risico's voor de arbeidsomstandigheden. Zonder uitputtend te zijn gaan we hieronder kort in op de belangrijkste te verwachten effecten<sup>15</sup>.

- Het **stijgende opleidingsniveau** betekent voor een groep werkenden betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Het leidt ook tot een verschuiving van arbeidsrisico's, bijvoorbeeld uitval door mentale belasting. Ook kan het zijn dat er in de toekomst door de toename van hoger opgeleiden te weinig praktisch opgeleiden zijn. Dat kan leiden tot tekorten aan bepaalde beroepsgroepen.
- De economie zal blijven schommelen. Dat kan tijdelijk zorgen voor **een ruimere of krappere arbeidsmarkt**. Een ruimere arbeidsmarkt betekent vaak een lagere werkdruk, omdat meer mensen het werk kunnen doen. Maar het kan ook slechtere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden betekenen omdat werkgevers het zich dan kunnen veroorloven minder aantrekkelijk te zijn voor arbeidskrachten. Bij een krappere arbeidsmarkt is de situatie omgekeerd.
- **Klimaatverandering** leidt aan de ene kant tot meer blootstelling aan UV-straling en perioden van hittestress. Ook kan de energietransitie nieuwe veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Aan de andere kant kunnen minder koude periodes de arbeidsveiligheid bevorderen. Werken in extreme kou, gladheid en winterse neerslag zal waarschijnlijk afnemen. Dat leidt tot minder kans op arbeidsongevallen. Ook zal werk vanwege extremere weersomstandigheden vaker naar binnen verplaatst worden onder betere arbeidsomstandigheden. De energietransitie kan ook de luchtkwaliteit verbeteren en daarmee blootstelling aan gevaarlijke stoffen verminderen.
- Tot slot neemt door de **vergrijzing** het aandeel ouderen onder de bevolking toe. Of ouderen ook deel uit maken van de beroepsbevolking hangt sterk af van de AOW-leeftijd. Tot nu toe heeft vergrijzing niet geleid tot een dalend arbeidsaanbod, omdat de participatie van met name vrouwen en ouderen is toegenomen en er migranten zijn ingestroomd op de arbeidsmarkt. Het CPB voorspelt dat deze toename vanaf ongeveer 2026 de vergrijzing niet meer zal compenseren. Daardoor zal het arbeidsaanbod stagneren of dalen. In sectoren met veel oudere werkenden leidt de uitstroom tot tekorten en hogere werkdruk. Daardoor kan het aandeel werkenden met een chronische ziekte of aandoening toenemen en zullen meer mensen hun werk moeten combineren met mantelzorg. Dit vormt een gezondheidsrisico, ook mentaal. Er zijn ook kansen. Mensen zullen gemiddeld langer doorwerken en daardoor is hun kennis en ervaring langer beschikbaar.

## 1.7 Wat betekent dit voor de arbeidsmarkt en gezond en veilig werken?

Hoe geschetste ontwikkelingen precies zullen verlopen is onzeker, evenals wat dit betekent voor gezond en veilig werken. Deze onzekerheid vraagt dat we de ontwikkelingen nauwgezet blijven volgen en bovenal moeten gaan werken aan een toekomstbestendig arbostelsel, waarbinnen we kunnen inspelen op de kansen en risico's die deze met zich meebrengen.

---

15 De Toekomst van Gezond en Veilig Werken. Een brede horizonscan | RIVM & TNO (maart 2023)

## 2 Belangrijkste knelpunten

Uit de verschillende onderzoeken, adviezen en stakeholderbijeenkomsten die zijn gehouden in het kader van de totstandkoming van de Hoofdlijnennota en de Arbovisie 2040 en ook uit het SER-advies ‘Naar een werkend arbostelsel voor iedereen’<sup>16</sup> blijkt steun voor de geldende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers. Hierin verandert niets. De knelpunten hebben vooral betrekking op de invulling van deze verantwoordelijkheid zoals de gebrekkige naleving van de regels en het uitblijven van adequate consequenties wanneer de regels niet worden nageleefd. Dit klemt te meer gegeven de ambitie die het kabinet neerlegt in deze Arbovisie. De SER vraagt hier ook aandacht voor in haar advies.

We geven hier de belangrijkste knelpunten weer in categorieën<sup>17</sup>:

1. **Arbobeleid gericht op preventie van arbeidsrisico's**  
Er zijn knelpunten bij het in kaart brengen van arbeidsrisico's. Ook ontbreken passende preventieve maatregelen door werkgevers.
2. **Uitvoering van arbobeleid op de werkvloer**  
Er zijn knelpunten bij het effectief uitvoeren van de verplichtingen voor gezond en veilig werken tijdens het werk of in het werkproces.
3. **Bijstellen van arbobeleid**  
Er zijn knelpunten bij het bijstellen van preventieve maatregelen. Monitoren, feedback geven en evalueren op zowel nationaal als op werkgeversniveau is nodig. Ook knelt het bij de toegankelijkheid en beschikbaarheid van kennis. En bij het toezicht en handhaving.

### 2.1 Knelpunten bij ontwikkelen van arbobeleid gericht op preventie

Werkgevers en opdrachtgevers, de overheid zelf dus ook, investeren gemiddeld te weinig in preventie en het benoemen van de risico's. Een deel van de werkgevers treft wel maatregelen, maar volgt de arbobeleidscyclus (plan-do-check-act) onvoldoende systematisch. Ze leven de (Europese) wettelijke verplichtingen die ervoor zorgen dat dit wel gebeurt onvoldoende na. Het is mogelijk dat een deel van die organisaties wel over veiligheid heeft nagedacht en daarnaar handelt. Feit is echter dat slechts de helft van alle bedrijven een Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (RI&E) heeft en de kwaliteit van de RI&E in veel gevallen onvoldoende is. Wanneer deze wel is opgesteld, mist 30% alle of enkele belangrijke risico's. Daarmee heeft maar 35% van de bedrijven een RI&E waarin alle belangrijke risico's zijn geïnventariseerd<sup>18</sup>. Dit is onacceptabel. De RI&E vormt immers de basis van een goed arbobeleid. De verplichte RI&E helpt bedrijven om gestructureerd zicht en grip te krijgen op risico's, het gesprek daarover te voeren en zo een degelijk arbobeleid te voeren<sup>19</sup>. Werkgevers brengen met de RI&E ook arbeidsrisico's als psychosociale arbeidsbelasting (PSA) in kaart en treffen maatregelen om deze tegen te gaan. Het is van belang dat werkgevers en werkenden niet alleen weten wat de relevante PSA-risico's (waaronder werkdruk) zijn in hun organisatie, maar ook hoe zij aan de slag kunnen met een passende aanpak. In het verleden bleef de naleving van de RI&E-verplichting

<sup>16</sup> Naar een werkend arbostelsel voor iedereen – Arbovisie 2040, deel 1 (ser.nl)

<sup>17</sup> Deze indeling is niet volledig sluitend, omdat sommige knelpunten in meerdere categorieën passen. Deze indeling biedt wel inzicht in de belangrijkste uitdagingen om de ambitie voor 2040 te kunnen realiseren.

<sup>18</sup> Arbo in bedrijf 2019-2021 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl), p7.

<sup>19</sup> “Je wilt de RI&E levend houden” | Rapport | Rijksoverheid.nl | De Beleidsonderzoekers.

door werkgevers in het bijzonder op het gebied van PSA-risico's achter. Om die reden is in de Route naar RI&E<sup>20</sup> nu een speciale module voor PSA opgenomen, met daarin aandacht voor de PSA-risico's. Vooral in het mkb is de situatie slecht: van de bedrijven met minder dan 10 werknemers heeft 41% een RI&E, terwijl 93% van de bedrijven met 100 of meer werknemers een RI&E heeft<sup>21</sup>. Dit is zorgelijk omdat uit onderzoek blijkt dat het aantal ernstige ongevallen bij bedrijven met minder dan 10 werknemers veel hoger is dan bij middelgrote en grote bedrijven<sup>22</sup>. Daarnaast is in de basiscontracten van arbodienstverleners vaak niks vastgelegd over preventieadvies, terwijl dit sinds 2017 wettelijk verplicht is. Als er al iets in staat over preventie, dan is het contract vaak op verrichtingenbasis waardoor er geen prikkel is om er in de praktijk iets mee te doen. Preventie is nodig om te voorkomen dat mensen ziek worden of een ongeval krijgen. Hieronder gaan we in op de oorzaken van de gebrekkige preventie.

#### 2.1.1 Prikkel tot preventie ontbreekt

**Werkgevers investeren in het algemeen te weinig in preventie, omdat zij het belang hiervan onvoldoende ervaren. Terwijl wel wordt verwacht dat zij op korte termijn investeren.** Werkgevers en ook opdrachtgevers voelen de voordelen niet of pas op lange termijn, na het vertrek of de pensionering van de werkende. En ze profiteren er dus ook niet altijd van, maar betalen wel voor het treffen van preventieve maatregelen.

#### 2.1.2 De Arbowet is onvoldoende toegerust op de bescherming van zzp'ers. Ook is de ketenverantwoordelijkheid onvoldoende geborgd.

**De huidige wet biedt onvoldoende bescherming aan zzp'ers** terwijl zij een steeds grotere groep werkenden vormen. Wanneer een ingehuurde zzp'er op dezelfde arbeidsplaats aan het werk is als werknemers in loondienst, schrijft de wet voor dat zij dezelfde bescherming moeten krijgen<sup>23</sup>. Desondanks hebben zzp'ers vaker te maken met onregelmatige werktijden dan gemiddeld. Dat verschil is nog groter tussen zzp'ers en medewerkers met een vaste aanstelling. Naast de aard van de arbeidsverhouding speelt ook het type werk een rol. Het werk dat bijvoorbeeld zzp'ers uitvoeren in de bouw, het onderwijs en de sector cultuur, sport en recreatie is vaak fysiek belastender dan het werk dat vaste krachten uitvoeren. De verschillen per sector zijn, ook afhankelijk van het type werk, erg groot<sup>24</sup>. Dit heeft verschillende oorzaken<sup>25</sup>. Er worden minder wettelijke eisen gesteld aan het duurzaam inzetten van de zzp'er dan bij 'traditionele werknemers'. Een zelfstandige is geen werkgever of werknemer en is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de risico's bij het werk.

Maar vooral zzp'ers aan de onderkant van de markt zijn onvoldoende bewust bezig met doorwerken tot aan het pensioen. Ook missen zij vaak de toegang tot een bedrijfsarts of vertrouwenspersoon. De wet gaat er van uit dat zij op de hoogte zijn van de risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. Dat geldt specifiek voor de situatie waarin zzp'ers geheel zelfstandig opereren en niet onder gezag van een werkgever werken. In de praktijk hebben zij deze kennis zelden. Als ze die wel

<sup>20</sup> [www.rie.nl](http://www.rie.nl)

<sup>21</sup> 80% van de werkenden werkt bij bedrijven met een RI&E omdat de meerderheid van de grote bedrijven deze wel heeft opgesteld.

<sup>22</sup> [Monitor arbeidsongevallen 2021 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/monitor-arbeidsongevallen-2021)

<sup>23</sup> Sinds 1 juli 2012 zijn de Arboverplichtingen voor zelfstandigen zonder personeel aangepast en gelden voor zzp'ers alle regels waarin maatregelen worden voorgeschreven om arbeidsrisico's te voorkomen of beperken (bijvoorbeeld voor risico's als tillen, lawaai en trillingen).

<sup>24</sup> [Verkenning 19/17 Diversiteit Arbeidsrelaties en Arbeidsomstandigheden \(ser.nl\)](https://www.ser.nl/verkenning-19/17-diversiteit-arbeidsrelaties-en-arbeidsomstandigheden)

<sup>25</sup> Zie o.a. [Verkenning 19/17 Diversiteit Arbeidsrelaties en Arbeidsomstandigheden \(ser.nl\)](https://www.ser.nl/verkenning-19/17-diversiteit-arbeidsrelaties-en-arbeidsomstandigheden) en [rapport\\_zzp\\_juni2020.pdf \(arbeidshygiene.nl\)](https://www.arbeidshygiene.nl/rapport-zzp-juni2020.pdf).

hebben, houden zij deze niet altijd actueel. Ook wanneer zij onder gezag voor een bedrijf werken is het de vraag of zij voldoende op de hoogte zijn van de risico's bij het uitvoeren van een klus. Er is niet altijd een RI&E beschikbaar, en wanneer dat wel het geval is, is het maar de vraag of deze wordt gedeeld met de ingehuurd zpp'er of uitzendkracht, terwijl dit wel wettelijk verplicht is<sup>26</sup>.

**Ook zijn er knelpunten op het gebied van arbobeleid en de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, vooral ook bij het werken in ketens waar meerdere opdrachtgevers bij betrokken zijn.** Steeds meer werkenden hebben vaker te maken met wisselende opdracht- of werkgevers. Dit komt door de flexibilisering die sterk groeit in sectoren als transport, productie en agro. In lange ketens met opdrachtgevers die werken met diverse onderaannemers en veel korte contracten, is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de gezondheid en veiligheid op de werkvloer. Hier ontbreekt vaak bescherming terwijl de werkenden kwetsbaar zijn vanwege risicovol werk, taalbarrières en korte contracten. Het gaat hier vaak om arbeidsmigranten en mensen met een lage sociaaleconomische status (SES). Hierbij is platformwerk een relatief nieuwe ontwikkeling. De wet- en regelgeving sluit daar nog onvoldoende bij aan. Dat roept vragen op over de gezondheid van mensen die daar werken en wat de zorgplicht van de werkgever of opdrachtgever(s) is.

### 2.1.3

#### **Onvoldoende aandacht voor preventie in contracten met de arbozorg**

**Er ontbreekt een prikkel voor werkgevers om te investeren in preventie.** Dat geldt voor het opstellen en up-to-date houden van de RI&E en het plan van aanpak hierbij. Het geldt ook voor de inkoop van preventieve taken via het basiscontract of de bedrijfsarts, zoals PAGO/PMO-zorg. Werkgevers sluiten vaak (minimale) basiscontracten af op verrichtingenbasis. Daardoor hebben bedrijfsartsen en arbodiensten in de praktijk onvoldoende tijd om alle verplichte onderdelen op een gepaste en verantwoorde manier uit te voeren.

De verplichte basiscontracten van werkgevers met arbodiensten of bedrijfsartsen gaan nog steeds vooral over verzuimbegeleiding. Ze richten zich nog onvoldoende op goed werkgeverschap, preventie en duurzame inzetbaarheid, terwijl dit wettelijk verplicht is sinds 2017<sup>27</sup>. Hier ligt ook een rol voor een bredere taakin-vulling van de arbodienstverlening (naast verzuimbegeleiding, ook aandacht voor preventie). Daarnaast is er een tekort aan bedrijfsartsen. Werkgevers zetten de beschikbare capaciteit vanuit financieel economische overwegingen eerder in voor verzuimbegeleiding dan voor preventieve maatregelen. Financiële overwegingen spelen ook mee bij de afweging om andere kerndeskundigen in te schakelen die een rol kunnen spelen bij preventie, zoals arbeidshygiënist en veiligheidskundigen. Werkgevers betrekken hen in de praktijk onvoldoende. Een goede samenwerking tussen de diverse deskundigen kan veel winst opleveren. Dit beperkt zich niet tot het arbodomein. Er is ook veel potentie in betere samenwerking tussen deskundigen in de arbeidsgerelateerde- en de reguliere zorg voor een meer effectieve behandeling en het verlagen van de maatschappelijke kosten als gevolg van ziekte en ongevallen op het werk.

## 2.2

### **Knelpunten bij uitvoeren van arbobeleid op de werkvloer**

Te veel werkgevers brengen hun zorgplicht vanuit de arbowetgeving onvoldoende in praktijk. Dat is het voornaamste knelpunt in de uitvoering ervan. Dit knelpunt heeft verschillende oorzaken.

<sup>26</sup> Zie o.a. Verkenning 19/17 Diversiteit Arbeidsrelaties en Arbeidsomstandigheden (ser.nl) en [rapport\\_zzp\\_-\\_juni2020.pdf \(arbeidshygiene.nl\)](#).

<sup>27</sup> [Eindversie – Evaluatie wijzigingen Arbowet | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

### 2.2.1

#### Praktische belemmeringen in de naleving van verplichtingen

Het uitvoeren van maatregelen voor gezond en veilig werken blijkt weerbarstig in de praktijk. Hier zijn meerdere oorzaken voor:

- Allereerst is er **te weinig maatschappelijke aandacht voor de waarde van gezond en veilig werk**. Het speelt nauwelijks mee in de keuzes van opdrachtgevers en consumenten. Ook de overheid geeft hierin nog onvoldoende het goede voorbeeld in haar rol als werkgever, opdrachtgever en aandeelhouder.
- Ten tweede ontbreekt soms een **organisatiecultuur** met aandacht voor preventie, gezondheid en veiligheid. Werkgevers zien gezond en veilig werk onvoldoende als waardevol onderdeel van het bedrijfsresultaat, dat tijd en geld mag kosten. Daarom krijgt het volgen van bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften niet altijd de prioriteit die het verdient. Dat kan doorwerken in de bedrijfscultuur. Ook kunnen werkenden het lastig vinden hun eigen gezondheid en veiligheid voorop te zetten. Daarnaast beoordelen leidinggevenden de werkenden vaak primair op productiviteit.
- Een derde oorzaak is dat **gedragsverandering taai** is: ingesleten gedrag en gewoonten belemmeren verandering, zoals het gebruik van nieuwe veiligheidsprotocollen.
- Ten vierde speelt mee dat **werkenden niet altijd de positie hebben om risico's te signaleren of misstanden op de werkvloer aan te kaarten**. Dit geldt met name voor werkenden zonder vast contract. Ook is bij veel organisaties de ondernemingsraad (OR) of personeelsvertegenwoordiging niet actief betrokken bij gezond en veilig werken. Bij een derde van de OR-plichtige bedrijven ontbreekt een OR. Hier kan de Arbeidsinspectie niet op handhaven.
- Ten slotte **beheerst niet iedereen de (Nederlandse) taal op dezelfde manier. Ook kunnen verschillen in de culturele achtergrond van werkenden** zorgen voor moeilijkheden. Ook in het overbrengen en uitvoeren van gezondheids- en veiligheidsmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen bij arbeidsmigranten, werkenden met een lage SES en laaggeletterden. Er is bij arbeidsmigranten een verschil in eigen veiligheidsbesef en risicoperceptie<sup>28</sup>. Dit maakt dat zij vaker risicovol werk doen. Voor hen vraagt doeltreffende communicatie door de werkgever of opdrachtgever, afgestemd op de taalbeheersing van de werkende, extra aandacht. Dus ook communicatie over nieuwe en bestaande Arbomaatregelen<sup>29</sup>.

### 2.2.2

#### Arboregels zijn onbekend

- **Veel werkgevers zijn onvoldoende op de hoogte van het arbobeleid en de bijbehorende zorgplicht of begrijpen dit onvoldoende**. Dit komt soms doordat arbobeleid geen prioriteit krijgt, maar ook doordat een aantal werkgevers de kaders onduidelijk, onnodig complex en niet praktisch toepasbaar vindt. Vooral werkgevers van kleine bedrijven weten niet altijd hoe ze de wetgeving moeten naleven.
- **Er is te weinig kennis over arbeidsrisico's en over effectieve preventieve maatregelen**. Dit geldt in het bijzonder in het mkb. Ook werkenden weten niet altijd wat hun eigen verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken inhoudt terwijl deze informatie beschikbaar is bij de arbodienst en/of brancheorganisatie en vindbaar is op Arboportal en de site van de Arbeidsinspectie.
- Verder is de **Arbowet in combinatie met de lagere regelgeving op onderdelen lastig te begrijpen**.

<sup>28</sup> Resultaten expertsessie arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten | Publicatie | Arboportal

<sup>29</sup> SER Advies April 2019. Samen werken aan taal; Een advies over laaggeletterdheid.

## 2.3 Knelpunten in bijstellen van arbobeleid (en de rol hierbij van onafhankelijk toezicht en handhaving en een goed werkende kennisinfrastructuur)

Werkgevers moeten hun verplichtingen naleven en hun arbobeleid monitoren, periodiek evalueren en waar nodig bijstellen. Ook moeten werkkenden in de gelegenheid worden gesteld om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Een praktijkgerichte kennisinfrastructuur en toezicht en handhaving gericht op het aanpakken van werkgevers die de regels bewust niet naleven, spelen een belangrijke rol om een effectief arbobeleid uit te kunnen (blijven) voeren. De belangrijkste knelpunten hierbij zijn:

### 2.3.1 Preventieve maatregelen worden te weinig bijgesteld

- **Een groot deel van de werkgevers stelt hun preventieve maatregelen niet regelmatig bij.** Bijvoorbeeld aan de hand van een lerende arbobeleidscyclus (“preventie-cyclus”) met regelmatige monitoring en feedback, ondanks de ondersteuning vanuit de Rijksoverheid bij het opstellen van een RI&E (programma Route naar RIE<sup>30</sup>). Gevolg is dat zij onvoldoende signaleren waar er kansen voor verbeteringen zijn<sup>31</sup>. Hierdoor is er ook onvoldoende aandacht voor bestaande risico’s en er kunnen blinde vlekken zijn voor nieuwe risico’s. Dit vergroot de kans op incidenten.
- Daarnaast **ontbreekt een goed functionerende nationale kennisinfrastructuur.** De kennis van de Rijksoverheid, kennisinstituten en het bedrijfsleven, zoals onderzoeken, monitors en handvatten, is vaak versnipperd. Of het sluit onvoldoende aan bij de dagelijkse praktijk of primaire processen van werkgevers. Er zijn veel ‘best practices’, maar die blijken lang niet altijd beschikbaar of goed vindbaar te zijn voor anderen. Er vindt onvoldoende kennisoverdracht en onderlinge collegiale toetsing plaats.

### 2.3.2 Maatschappelijk effect van handhaving

- **Omdat er zoveel bedrijven zijn en de gepercipieerde inspectiedruk relatief laag is<sup>32</sup>, beoordelen werkgevers de kans klein dat ze binnen het risico-gestuurde toezicht beoordeeld worden door de Arbeidsinspectie.** De stok achter de deur wordt hierdoor onvoldoende gevoeld<sup>33</sup>. Het leidt bovendien tot een gevoel van ongelijke behandeling, als bijvoorbeeld malafide werkgevers geen gevolgen ondervinden als ze verplichtingen niet naleven en andere wel. Dit kan welwillende bedrijven ontmoedigen. Sinds 2018 heeft het kabinet structureel middelen uitgetrokken om de inspectie te versterken<sup>34</sup>. Het duurt enige tijd voordat de effecten hiervan volledig merkbaar zijn.

---

<sup>30</sup> [www.rie.nl](http://www.rie.nl)

<sup>31</sup> “Je wilt de RI&E levend houden” | Rapport | Rijksoverheid.nl | De beleidsonderzoekers

<sup>32</sup> Kamerbrief evaluatie arbobeleidsagenda 2012 en Arbovisie2040 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>33</sup> Microsoft Word - Definitief rapport GVV 20-12-19.docx (overheid.nl), blz. 72.

<sup>34</sup> Regeerakkoord 2017: ‘Vertrouwen in de toekomst’ | Publicatie | Rijksoverheid.nl

- **Als de Arbeidsinspectie sancties geeft, leidt dit niet in alle gevallen tot het gewenste effect.** Dit komt onder meer door de vele matigingsgronden in de beleidsregels boeteoplegging als gevolg van jurisprudentie. Daardoor kan de Arbeidsinspectie de bewuste overtreders niet altijd hard aanpakken. De boetes voor grotere, winstgevende bedrijven pakken dan relatief laag uit en dat betekent weinig impact op het bedrijf. Hoewel de afgelopen jaren vanuit deze gedachte enerzijds is ingezet op strengere straffen (sneller beboeten, hogere boetes en stilleggingen), werd van de Arbeidsinspectie ook gevraagd proportioneel te handelen en maatwerk te bieden aan bedrijven<sup>35</sup>. De evaluatie van de arbo-beleidsagenda geeft dan ook aan dat de uitvoering van dit voornemen niet goed gerealiseerd kan worden.

---

35 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c91caf24-6c21-440f-8926-bc4fdo6e6737/pdf>

# 3 Missie, ambitie en doelstellingen richting 2040

De ambitie van het kabinet is om een trendbreuk tot stand te brengen in het aantal werkgerelateerde zieken, arbeidsongeschikten en doden. Werkgevers, werkenden, de overheid en alle betrokken stakeholders zetten zich gezamenlijk in om flinke stappen te zetten richting preventie, uitvoering, evaluatie en handhaving. De Arbovisie 2040 heeft de volgende missie:

## Missie Arbovisie 2040

Elke dode of zieke door werk is er één te veel ('zero death'). Daarom willen we dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden en dat het aantal arbeidsongevallen en zieken door en op het werk significant daalt. Om dit te bereiken leven alle werkgevers, opdrachtgevers en werkenden de arboregelgeving na.

Hiermee legt het kabinet de lat voor ons allemaal hoog. De gewenste en noodzakelijke trendbreuk is alleen te realiseren als iedereen zijn verantwoordelijkheden neemt en kan nemen. Mensen moeten zich van de noodzaak bewust zijn, gemotiveerd zijn om het te doen, over de juiste vaardigheden beschikken en ertoe in staat zijn. Dit vraagt van alle betrokkenen om een forse gedragsverandering. Niet alleen werkgevers, werknemers en de overheid hebben een rol, maar ook arbodienstverleners, opdrachtgevers en intermediairs, zelfstandige werkenden, verzekeraars en consumenten.

Uit de verschillende onderzoeken, adviezen en stakeholderbijeenkomsten die zijn gehouden in het kader van de totstandkoming van de Hoofdlijnennota en de Arbovisie 2040, blijkt steun voor de geldende verantwoordelijkheidsverdeling. De overheid stelt kaders door middel van regelgeving, houdt toezicht en handhaaft waar dat nodig is. Dit speelt in het bijzonder bij ongewenste maatschappelijke effecten en waar belangen van werkenden worden geschaad, vooral als het gaat om de meest kwetsbare werkenden. De werkgever is vanuit zijn of haar zorgplicht verantwoordelijk voor een veilige en gezonde werkomgeving. Werkenden dienen zich op hun beurt te houden aan de regels voor veilig en gezond werken. Dit verandert niet. Wel vraagt de nieuwe ambitie en missie om een veel stevigere invulling van deze verantwoordelijkheid, een veel betere naleving van de regels en consequenties wanneer de regels niet worden nageleefd.

Het behalen van de missie en ambitie hangt af van de totstandkoming van een breed palet aan verschillende acties die tezamen resulteren in een substantiële daling van het aantal werkgerelateerde zieken, arbeidsongeschikten en doden. Het kabinet gaat tot 2040 extra inzetten op de volgende drie actielijnen met bijbehorende doelstellingen. Deze volgen uit de knelpuntenanalyse in het vorige hoofdstuk.



## Actielijn 1 Preventie, ontwerpen en ontwikkelen arbobeleid

- **Doelstelling 1:** Elke werkgever in Nederland investeert in preventie om ziekte en uitval door werk te voorkomen en zo kort mogelijk te laten duren. Alle werkgevers hebben een RI&E met aandacht voor preventie, houden de RI&E actueel, treffen in samenwerking met werkenden beheersmaatregelen en doen aan bronbeleid.
- **Doelstelling 2:** De Arbowet beschermt alle werkenden en de (keten)verantwoordelijkheid van de werkgever of opdrachtgever/opdrachtnemer (waaronder zzp'ers) wordt op gepaste wijze ingevuld en gerespecteerd.
- **Doelstelling 3:** Werkgevers besteden voldoende geld aan preventieve inzet van de arbodienstverlening.

## Actielijn 2 Uitvoering van arbobeleid en de arbobeleidscyclus op de werkvloer

- **Doelstelling 4:** De waarde van gezond en veilig werk is onderdeel van de cultuur en het gedrag op de werkvloer: opdrachtgevers, werkgevers en werkenden erkennen het belang van gezond en veilig werken, handelen daarnaar, en spreken elkaar er op aan. Ook producenten en consumenten hebben oog voor de waarde van gezond en veilig werk.
- **Doelstelling 5:** De regels en verplichtingen waar men aan moet voldoen zijn voor alle stakeholders duidelijk en toepasbaar en zij handelen daarnaar.

## Actielijn 3 Bijstellen van arbobeleid

- **Doelstelling 6:** Werkgevers stellen hun preventieve maatregelen geregeld bij met de arbobeleidscyclus ("preventie-cyclus") en regelmatige monitoring (meten, volgen, feedback). Zo kunnen werkgevers nieuwe problemen tijdig signaleren en krijgen zij inzicht in kansen voor de duurzame inzetbaarheid van hun personeel. Werkgevers hebben ondersteuning vanuit een goed functionerende kennisinfrastructuur. Zij organiseren onderling hun eigen feedback, via zelfregulering en collegiale toetsing.
- **Doelstelling 7:** De Arbeidsinspectie pakt werkgevers en opdrachtgevers die de wet overtreden effectief aan. Dit vergt een geloofwaardig en proportioneel risicogestuurd toezicht- en handhavingsbeleid waarbij het gewenste maatschappelijk effect voorop staat.

Het volgende hoofdstuk werkt de actielijnen nader uit in een beleidsinzet. Hier horen twee aandachtspunten bij.

### 1. Voorbeeldrol Overheid

In de gevallen waarbij de Rijksoverheid werkgever of opdrachtgever is, spant zij zich in om het goede voorbeeld te geven. Op Rijksniveau heeft elk departement een basiscontract voor arbo-dienstverlening met aandacht voor preventie. Ook heeft ieder departement preventiemedewerkers die betrokken zijn bij het uitvoeren van RI&E's en bij het actualiseren van de Arbocatalogus Rijk. Rijksbreed is vitaliteit een prioritair thema en wordt er gewerkt met een beheersregime bij het werken met gevaarlijke stoffen. De ambities in het 'Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025' en het daaruit voortvloeiende manifest 'Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen', en ook de Internationale Sociale Voorwaarden uitvoeringsagenda geven invulling aan goed opdrachtgeverschap vanuit de overheid.

## 2. Werkenden in een kwetsbare positie

Voor kwetsbare groepen werkenden ligt de versterking van hun positie grotendeels buiten de directe sfeer van beleid rondom gezond en veilig werken. Het kabinet heeft voor deze groepen diverse maatregelen aangekondigd. Zie het kader hierna.

### Versterking werkenden in een kwetsbare positie

Zoals eerder aangegeven is een aantal groepen werkenden kwetsbaar, waaronder (schijn) zelfstandigen, arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, laaggeschoolden en flexwerkers zoals uitzendkrachten en platformwerkers. De positie van deze groepen moet worden versterkt. De belangrijkste aangrijpingspunten om dit te doen, liggen buiten de directe sfeer van de Arbowet- en -regelgeving. Andere beleidspakketten zijn hier specifiek op gericht. Het betreft hier onder meer:

1. Het **Arbeidsmarktpakket**<sup>36</sup>. Dit is een evenwichtig pakket maatregelen die tot doel hebben meer evenwicht te brengen in de verschillende contractvormen. Door enerzijds werkenden meer zekerheid te bieden, en anderzijds wendbaarheid voor bedrijven te vergroten. Voor flexwerkers gaat het o.a. om het streven dat zij overwegend werkzaam zijn in duurzamere arbeidsrelaties. Onderdeel van het arbeidsmarktpakket is een aanscherping van de regelgeving voor tijdelijke contracten om duurzame relaties te bevorderen bij structureel werk. Voor zzp'ers is de inzet van het kabinet dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt, zodat zelfstandigen bij tegenslag beschermd zijn door de sociale zekerheid.
2. De aanbevelingen van het **Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten**<sup>37</sup>. Deze beogen de positie van arbeidsmigranten te versterken. In het advies 'Geen tweederangsburgers' constateerde het Aanjaagteam dat arbeidsmigranten in Nederland dagelijks te maken hebben met oneerlijke, onveilige of ongezonde woon- en werkomstandigheden. De coronacrisis maakte de kwetsbare positie van arbeidsmigranten op pijnlijke wijze zichtbaar. Veel arbeiders verloren hun werk en daarmee ook hun woonruimte en zorgverzekering<sup>38</sup>. Het Aanjaagteam heeft een pakket maatregelen geïntroduceerd om de positie van arbeidsmigranten te versterken. Het uitgangspunt is dat de arbeidsmigrant als gelijkwaardige en volwaardige deelnemer van de samenleving behandeld moet worden. Verplichte certificering van uitzendbureaus en boetes voor inleners zijn de kern van het advies. Het systeem van registratie moet verbeterd met meer monitoring vanuit de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, de Belastingdienst en het UWV. De uitwerking hiervan is gaande en leidt al tot verbeteringen. Naast regulering door de overheid hebben werkgevers, uitleners en inleners zelf een duidelijke verantwoordelijkheid om arbeidsmigranten goed te behandelen. Dat is niet alleen een wettelijke, maar ook een morele en menselijke verantwoordelijkheid.

<sup>36</sup> Kamerbrief over voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>37</sup> Het advies "Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan", Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 53.

<sup>38</sup> Zie voetnoot 37.

# 4 Naar een gezond en veilig werkend Nederland

In dit hoofdstuk presenteert het kabinet de beleidsinzet die nodig is om de gestelde doelstellingen uit hoofdstuk 3 te behalen. Dit is gebaseerd op het advies van de SER, de analyse van trends en ontwikkelingen (zie hoofdstuk 1) en de belangrijkste knelpunten (zie hoofdstuk 2).

Deze beleidsinzet vormt de basis voor nadere uitwerking van de Arbovisie voor de periode tot 2040. De beleidsdoelen vergen concrete acties waarbij alle betrokkenen een actieve rol spelen. Gegeven de omvang van de totale beleidsinzet is prioritering nodig. Daarnaast treden de effecten van de voorgestelde oplossingsrichtingen in de meeste gevallen op langere termijn op. De uitwerking en implementatie van de maatregelen en gedragsverandering die nodig zijn, kosten tijd. Verder gaat er per definitie enige tijd overheen voordat een vermindering van blootstelling aan risicofactoren en klachten zichtbaar wordt.

Een aantal elementen van de beleidsinzet heeft betrekking op meerdere actielijnen. Een voorbeeld is het belang van kennis(infrastructuur) en voorlichting. Kennis en voorlichting zijn zowel van belang om preventie te stimuleren, als voor de uitvoering in zijn algemeenheid en uiteraard ook bij de monitoring en evaluatie van resultaten. Deze elementen staan bij de actielijn waar het zwaartepunt ligt. Andere actielijnen bevatten waar relevant kruisverwijzingen.

## Actielijn 1 Preventie, ontwerpen en ontwikkelen van arbobeleid

### Doelstelling 1

**Elke werkgever in Nederland investeert in preventie** door het voorkomen en anders zo kort mogelijk laten duren van ziekte en uitval door werk.

### Knelpunt (zie paragraaf 2.1.1)

Prikkel tot preventie ontbreekt.

### Beleidsinzet

- **Introductie van passende financiële prikkels die investeringen in preventie stimuleren, maar ook negatief uitpakken wanneer dit niet gebeurt.** Om meer inzet op preventie te bereiken moeten werkgevers/opdrachtgevers het uitblijven van deze investeringen op het gebied van de RI&E en arbozorg financieel meer gaan voelen. Daartoe worden opties in kaart gebracht en verkend door middel van een **onderzoek naar effectieve positieve (bijv. preventiebudget) en negatieve financiële prikkels (waaronder boetes) voor preventie** door een onafhankelijke partij, in samenspraak met stakeholders en (financiële) experts. Ook de ervaringen en effectieve instrumenten in het buitenland en een verkenning van alternatieve financieringswijzen van de arbeidsgerelateerde zorg worden hierbij betrokken.
- **Ondersteuning voor het opstellen/actualiseren van een kwalitatief goede RI&E<sup>39</sup> met preventie als uitgangspunt, vooral voor het mkb.** Hierbij zetten we vervolgstappen met het steunpunt RI&E, het instrument Route naar RI&E en het SER-advies over de Start-RI&E. Naar aanleiding van het SER-advies willen we ook een digitale melding van RI&E's

<sup>39</sup> De RI&E is niet het doel op zich (=geen papieren tijger), maar het startpunt voor verbeteringen op basis van het 'goede gesprek' tussen werkgever, opdrachtgever, de werkende en de toezichthouder.

om het aantal RI&E's te verhogen. Hierbij kijken we of de uitvoering het beste bij de Arbeidsinspectie kan liggen of dat een andere organisatie hiervoor geschikter is. In dit kader bezien we ook hoe de bronaanpak ('safe by design') een betere plek kan krijgen in de RI&E. Daarnaast verkennen we hoe bronbeleid versterkt kan worden via nieuwe technologie of andere vormen van innovatie.

Op de korte termijn willen we de focus te richten op de **huidige drie grootste oorzaken van ziekte en uitval: psychosociale arbeidsbelasting, fysieke belasting, en gevaarlijke stoffen**. In lijn met het SER-advies zullen we met stakeholders doelstellingen ten aanzien van deze drie risico's formuleren, met inachtneming van relevante verschillen tussen mensen in de beroepsbevolking, zoals bijvoorbeeld verschillen tussen mannen en vrouwen bij fysieke belasting. Om te voorkomen dat werkenden door psychosociale arbeidsbelasting uitvallen, is het belangrijk dat dit preventief en bij de bron wordt aangepakt, inclusief vroegtijdige herkenning en signalering van klachten. Hiervoor is van belang werkgevers en werkenden worden gestimuleerd en ondersteund bij het identificeren van de relevante PSA-risico's (waaronder werkdruk) in hun organisatie. Ook zijn handvatten nodig om aan de slag te kunnen met een passende aanpak. Op de middellange termijn zal een volgend kabinet ook moeten kijken naar andere, mogelijk nieuwe (branche-specifieke) risico's.

Verder is 'Zero Death' als gevolg van werkgerelateerde factoren in de Arbovisie als overkoepelende doelstelling geformuleerd. Blootstelling aan gevaarlijke stoffen is al jaren de belangrijkste oorzaak van ziekte en overlijden als gevolg van werk. Ieder jaar overlijden circa 3000 mensen als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk. De gevolgen voor de gezondheid zijn vaak pas te merken lang nadat de blootstelling heeft plaatsgevonden, soms tientallen jaren later. We gaan gericht inzetten op het verlagen van het aantal slachtoffers van stoffengerelateerde beroepsziekten. Hierbij staat de ketengerelateerde aanpak centraal. We verkennen samen met de SER de vormgeving van een expertbureau bestaande uit onafhankelijke experts om te adviseren over de haalbaarheid van nieuwe grenswaarden, verdere verlaging van grenswaarden en het monitoren van grenswaarden. De Arbeidsinspectie deelt relevante beschikbare informatie uit het toezicht voor de haalbaarheidsstudies van dit expertbureau. De doelstelling 'Zero Death' heeft ook betrekking op slachtoffers van arbeidsongevallen met dodelijke afloop. Om het aantal slachtoffers te verminderen start het **traject Zero Death by Accidents & Chemicals**. De eerste stap in dit traject is het uitvoeren van een brede inventarisatie van effectieve (wetgevende en niet wetgevende) interventie maatregelen. Het gaat hierbij in elk geval om het vergroten van praktische deskundigheid op de werkvloer. De tweede stap is een (nadere) beoordeling van de effectiviteit en de haalbaarheid van de ontvangen voorstellen en de beslissing welke voorstellen op te pakken, inclusief het maken van een planning daarvan. De derde stap bouwt verder op de uitkomsten van de tweede stap. Het omzetten en uitvoeren van de voorstellen in concrete maatregelen en het invoeren van eventuele wetgevende maatregelen vindt daarna plaats.

### Doelstelling 2

De **verantwoordelijkheid van werkgevers en opdrachtgevers/opdrachtnemers (waaronder zzp'ers)** als ze werken in een keten op gepaste wijze in de Arbowet invullen en respecteren.

#### Knelpunt (zie paragraaf 2.1.2)

Kwetsbare groepen hebben vaker te maken met zwaar werk en blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

#### Beleidsinzet

- Steviger verankering van de **rol van opdrachtgevers en opdrachtnemers (waaronder zzp'ers) in de Arbowet**.
- **Borgen in de wet van de verantwoordelijkheid van werkgevers en opdrachtgevers als zij in een keten opereren.** Zowel de inlener als de uitlener hebben een verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig werken van de uitgeleende werknemer, ook bij arbeidsmigranten. Voorlichting en onderwijs door de inlener moeten begrijpelijk zijn voor werkenden, en daarom rekening houden met de capaciteiten, de taal, kennis en ervaring van de betrokken werkenden.

### Doelstelling 3

**Werkgevers investeren in preventie binnen een efficiënt werkend stelsel van arbodienstverlening.**

#### Knelpunt (zie paragraaf 2.1.2)

Onvoldoende aandacht voor preventie in contracten met de arbozorg.

#### Beleidsinzet

- **In samenhang met het onderzoek naar financiële prikkels ook onderzoek naar alternatieve financieringswijzen van de arbeidsgerelateerde zorg.** Een onafhankelijke positie van de bedrijfsarts richting alle partijen is van groot belang, vooral in het kader van preventie. Mogelijk houdt dit in dat er meer afstand moet komen tussen de arbeidsgerelateerde zorg en de werkgever. Dit kan betekenen dat er wordt ingezet op alternatieve financieringswijzen van de arbeidsgerelateerde zorg.
- **Beter zicht op het aantal beroepsziekten.** Dit stelt de Arbeidsinspectie in staat om op basis van deze signalen het risicogerichte toezicht verder te versterken. In samenspraak met sociale partners, het NCvB, bedrijfsartsen en de Arbeidsinspectie gaan we na hoe verbeteringen in de huidige systematiek kunnen worden bereikt. Ook wordt gekeken naar voorbeelden in andere landen. En hoe daarmee de kwaliteit van preventie, (vroeg)diagnostiek, behandeling en begeleiding van arbeidsgebonden aandoeningen verbeterd kan worden.
- In samenspraak met het NCvB, de bedrijfsartsen en de Arbeidsinspectie, **nader analyseren hoe de data van de NCvB beter ontsloten kunnen worden** voor de Arbeidsinspectie ten behoeve van het risicogerichte toezicht.
- **Intensivering van overleg van de Arbeidsinspectie met de beroepsvereniging van bedrijfsartsen en uitbreiding naar andere kerndeskundigen.** Evt. een laagdrempelig en vertrouwelijk aanspreekpunt bij de Arbeidsinspectie in geval van twijfel.
- **Aanpassing van de regelgeving zodat voor meldingen of verzoeken door de bedrijfsarts en andere kerndeskundigen** een vergelijkbare werkwijze gaat gelden als bij een melding of verzoek door een vakbond of de personeelsvertegenwoordiging.
- **RI&E als een vereiste opnemen voor het basiscontract tussen werkgevers en arbodiensten.** Het is wenselijk dat op basis van de RI&E in basiscontracten met arbodienstverleners wordt opgenomen hoe de preventie vorm krijgt inclusief de bijbehorende middelen. Bij werkgevers waar dit niet het geval is, moeten arbodiensten en kerndeskundigen hun klanten actief wijzen op hun plichten zoals een getoetste RI&E met plan van aanpak en het aanbieden van een PAGO.

En het moet mogelijk zijn om het dossier van een werkende naar een andere arbodienst of bedrijfsarts over te dragen bij een wisseling van werkgever of arbodienst/bedrijfsarts. Dit gaan we verkennen.

- **Een meer (verplichtende) effectieve inzet van andere (kern)deskundigen dan de bedrijfsarts**, zoals o.a. praktijkondersteuners, gespecialiseerd verpleegkundigen, physician assistants, arbeidshygiënisten en preventiemedewerkers door bijvoorbeeld verantwoorde taakdelegatie of taakherschikking. Dit vergt nadere verkenningen. Eén van de verkenningen richt zich op het aanscherpen van de rol, taken en deskundigheid van de preventiemedewerker. De aanbeveling van de SER over een gekozen preventiemedewerker wordt hierin meegenomen. We bekijken of de voordelen van de gekozen preventiemedewerker ook op een andere manier kunnen worden bereikt. En welke mogelijkheden er zijn om de arbeidshygiënische kennis te versterken in bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. Ook wordt de maatwerkregeling in dit kader geëvalueerd.
- **Betere samenwerking tussen de deskundigen in de arbeidsgerelateerde- en de reguliere zorg** rekening houdend met de lessen uit lopende acties, zoals het traject van klinisch arbeidsgeneeskundigen in de oncologische zorg en andere goede voorbeelden.

## Actielijn 2 Uitvoering van arbobeleid en arbobeleidscyclus op de werkvloer

### Doelstelling 4

De **waarde van gezond en veilig werk staat centraal op de werkvloer**: in cultuur en gedrag, in de betrokkenheid van werkenden bij het arbobeleid en in het slechten van taak- en cultuurbarrières bij communicatie over gezond en veilig werken.

### Knelpunt (zie paragraaf 2.2.1)

Praktische belemmeringen in de naleving van verplichtingen.

### Beleidsinzet

- **Meer aandacht voor waarde van gezond en veilig werk in cultuur en gedrag op de werkvloer.** Door een stevige financiële prikkel gericht op preventie te introduceren, investeren werkgevers meer tijd en geld in de gezondheid en veiligheid van werkenden (zie actielijn 1). Dit werkt door in de cultuur en het gedrag op de werkvloer, waar de waarde van gezond en veilig werk meer aandacht krijgt.
- **Voorbeeldrol van leidinggevenden** om een cultuur te stimuleren waarin arbobeleid als speerpunt geldt ('lead by example'). Het vergt nader onderzoek hoe dit op de beste manier kan worden gestimuleerd.
- Versterking van de **betrokkenheid van werkenden bij het arbobeleid op de werkvloer**, onder meer door middel van de positie van de **medezeggenschap**. Hiertoe zet het kabinet in de eerste plaats in op een betere naleving van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), aan de hand van de resultaten van het nalevingsonderzoek. In overleg met sociale partners (SER Commissie Bevordering Medezeggenschap) bekijken we met welke maatregelen de naleving verbeterd kan worden. Ondersteunend hieraan een doorlichting van de relevante wet- en regelgeving (in samenhang met het breder doorlichten van de Arbowet, zie doelstelling 5) op de mogelijkheden om de rol van de medezeggenschap in het arbobeleid te verstevigen en concretiseren. Ook met het oog op handhaafbaarheid. Hierbij worden de SER-voorstellen meegenomen. Dit zijn het voorstel om vanuit een (bestaande) OR een VGW(M) Commissie<sup>40</sup> in te stellen en de Arbeidsinspectie hierop te laten handhaven en het voorstel dat de werkgever schriftelijk aan de Arbeidsinspectie verklaart overleg te hebben gevoerd met de relevante werknemersvertegenwoordiging

40 Dit is een commissie voor Veiligheid, Gezondheid, Welzijn en (Milieu).

bij het opstellen van de RI&E en de aanbeveling over een gekozen preventiemedewerker. Bij de uitwerking is er speciale aandacht voor het betrekken van kwetsbare werkenden. Daarnaast zetten we in op scholing en het bevorderen van deskundigheid van de medezeggenschap en personeelsvertegenwoordiging op arboterrein.

- **Een goed functionerende kennisinfrastructuur** waarin werkenden informatie kunnen vinden over veilig en gezond werken.
- Het **belang van gezond en veilig werken** in een zo vroeg mogelijk stadium **verankeren**, in het bijzonder **in het onderwijs**. Door jongeren te leren hoe ze veilig en gezond kunnen werken ontstaat een nieuwe norm en wordt het vanzelfsprekend om veilig en gezond te werken. Dit draagt bij aan de noodzakelijke cultuurverandering. Hierbij vindt ook onderzoek plaats naar een eventuele uitbreiding van de keuzemodule Gezond & Veilig werken MBO Onderwijs en of het onderdeel kennis over arbeidsrisico's een groter aandeel kan krijgen in het voortgezet en hoger onderwijs.

### Doelstelling 5

De **regels en verplichtingen** waar men aan moet voldoen zijn **voor alle werkgevers duidelijk** en **toepasbaar** en men handelt daarnaar.

### Knelpunt (zie paragraaf 2.2.2)

Arboregels zijn onbekend.

### Beleidsinzet

- **Doorlichting van de Arboret- en regelgeving** in nauwe afstemming met werkgevers en andere stakeholders **zodat deze beter aansluit bij de ervaringen op de werkvloer, begrijpelijk is en toekomstbestendig**. Dit in combinatie met afspraken over de inzet en verplichting van een verhoogde naleving door alle werkgevers. Een eerste stap hierbij kan zijn om een inventarisatie te maken van de meest onduidelijke en complex (ervaren) Arboret- en regelgeving. De SER is voornemens dit te bezien in het vervolgadvis. De volgende stap is om in nauwe afstemming met betrokken stakeholders af te wegen of het mogelijk en gewenst is om de wet- en regelgeving te verduidelijken en/of vereenvoudigen. Dit is ook onderdeel van het vervolgadvis van de SER. Ook de vraag in hoeverre technologische en digitale ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van de wet- en regelgeving wordt hierbij betrokken.
- **Duidelijke voorlichting voor werkgevers en opdrachtgevers** (zie doelstelling 6 voor verdere uitwerking).

## Actielijn 3 Bijstellen van arbobeleid

### Doelstelling 6

**Werkgevers stellen hun preventieve maatregelen geregeld bij, mede aan de hand van een lerende arbobeleidscyclus (“preventie-cyclus”)** met regelmatige monitoring en zelf georganiseerde feedback vanuit zelfregulering en collegiale toetsing. Zo kunnen werkgevers nieuwe problemen tijdig signaleren en krijgen zij inzicht in kansen voor de duurzame inzetbaarheid van hun personeel. Werkgevers en werkenden worden ondersteund **vanuit een goed functionerende kennisinfrastructuur**.

### Knelpunt (zie paragraaf 2.3.1)

Werkgevers stellen preventieve maatregelen te weinig bij.

### Beleidsinzet

Versterking van de **kennisinfrastructuur, op verschillende niveaus en gericht op diverse doelgroepen:**

- **Gezamenlijk werken aan duidelijke voorlichting voor werkgevers en opdrachtgevers** over de belangrijkste verplichtingen in de Arbowet- en regelgeving (inclusief preventie-maatregelen). Deze voorlichting **differentieert naar branche/sector en bedrijfsgrootte** om naleving van de Arbowet- en regelgeving te bevorderen. Dit betreft ook het stimuleren van regelmatige **monitoring en evaluatie op werkgeversniveau, door periodiek kwalitatieve RI&E's te maken** en hier een digitale melding van te laten doen en/of deze mogelijk te verbinden aan het basiscontract tussen werkgevers en arbodiensten. Ondersteunend hieraan het samen met VNO-NCW beschikbaar stellen van **prestatie-indicatoren voor bedrijven** voor preventie.
- **Meer (praktische) kennis en voorlichting voor werkenden.** Belangrijke thema's zijn het voorkomen, de vroegsignalering (o.a. door de bekendheid en het gebruik van PAGO en PMO te verhogen), en de behandeling van gezondheidsschade. We gaan de mogelijkheden voor regie door werkenden op hun persoonlijke dossier en de koppeling daarvan aan hun medische dossier verkennen. Ook is van belang dat werkenden eenvoudig informatie kunnen vinden over gezonde re-integratie en – waar aan de orde – mogelijkheden voor tegemoetkoming of schadeverhaal bij beroepsziekten en arbeidsongevallen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de inrichting van een **laagdrempelige ondersteuningsfaciliteit voor alle werkenden** gericht op begrijpelijk advies en ondersteuning voor (preventie)vragen, duurzame inzetbaarheid en de financiering daarvan. Deze informatie is ook toegankelijk voor anderstaligen en laaggeletterden. Een brede verkenning is nodig, ook naar effectieve kanalen om informatie te verspreiden en onder de aandacht te houden van werkgevers. Naast de overheid en kennisinstellingen kunnen hier ook branche- en sectororganisaties, arboprofessionals en sociale partners een belangrijke rol in vervullen. Dit linkt ook aan de verkenning naar de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een persoonlijk dossier waar werkenden de beschikking over krijgen en eigenaar van zijn. Tot slot is een visie nodig op de inzet en mogelijkheden van persoonlijke gezondheidsmonitoringstools zoals wearables/sensors en andere technologische innovaties.

Evaluatie van het instrument **zelfregulering en horizontaal toezicht** (waaronder de toepassing van Arbocatalogi). Deze evaluatie zal gaan over de werking (succes- en faalfactoren) en wat er nodig is voor een bredere toepassing van de succesvolle initiatieven.

**Onderzoek naar de kansen en risico's van de digitale transitie op de arbobeleidscyclus,** waaronder de mogelijkheden en voorwaarden om digitale technologieën in te zetten ter ondersteuning van de continue monitoring. De visie op de inzet en mogelijkheden van persoonlijke gezondheidsmonitoringstools zoals wearables/sensors en andere technologische innovaties geldt hierbij als belangrijke input. Sensoren kunnen helpen bij



het monitoren van productieprocessen en/of de lichamelijke activiteit of gezondheid van medewerkers. Wearables die deze sensoren hanteren kunnen zo vroeger tekenen van gezondheidsproblemen signaleren. Hierbij is het wel van belang dat de arbeidshygiënische strategie<sup>41</sup> leidend blijft en dat werkenden goed worden betrokken bij de toepassing van nieuwe technieken. Het is daarom belangrijk om het adviesrecht van werknemers bij de invoering of wijziging van een belangrijke technologische voorziening te waarborgen, conform de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit vereist wel de aanwezigheid van een ondernemingsraad (OR)<sup>42</sup>. En in het geval van monitoring, het instemmingsrecht op grond van de WOR. Daarbij is aandacht nodig voor mogelijke nieuwe arbeidsrisico's door het gebruik daarvan en hiermee samenhangende privacyvraagstukken. De inzichten en adviezen uit het in maart 2023 uitgebrachte SER-advies met betrekking tot sociale innovatie<sup>43</sup> en het SER-advies inzake biomonitoring en sensing<sup>44</sup> bevatten waardevolle aanknopingspunten voor deze thema's en worden betrokken we bij de nadere uitwerking.

### Doelstelling 7

Werkgevers en opdrachtgevers die de wet overtreden moeten tot naleving worden aangezet. Dit vergt een **geloofwaardig en proportioneel risicogericht toezicht- en handhavingsbeleid** van de onafhankelijk toezichthouder waarbij het **gewenste maatschappelijk effect** voorop staat.

### Knelpunt (zie paragraaf 2.3.2)

Maatschappelijk effect van handhaving moet breder en duurzamer.

### Beleidsinzet

De verantwoordelijkheid voor het bieden van gezonde, veilige en eerlijke arbeidsomstandigheden ligt bij werkgevers en opdrachtgevers. Toezicht en handhaving vormen het sluitstuk. De Arbeidsinspectie werkt risicogericht en programmatisch, om tot onderbouwde keuzes te komen over haar inzet. Hierbij is een goede feedbackloop en lerend vermogen essentieel.

Doorontwikkeling is bij de Arbeidsinspectie een continu proces<sup>45</sup> en dat zal de komende jaren ook het geval zijn. Uit de **vierjaarlijkse brede risico- en omgevingsanalyse volgt de programmering op de risico's die daaruit komen**. Daarbij kijkt de Arbeidsinspectie vooruit naar nieuwe ontwikkelingen en ook achteruit naar opgedane ervaringen en lessen. Deze doorontwikkeling heeft een aantal rode draden:

- De Arbeidsinspectie gebruikt een **brede mix aan interventies en instrumenten** die is gericht op het behalen van maatschappelijk effect. Daarbij is de Arbeidsinspectie alert op (technologische) ontwikkelingen die kunnen leiden tot nieuwe (typen) interventies. Kern is steeds zorgen dat de zwaarte van de interventie past bij de beweegredenen van de overtreder. Zoals de SER ook voorstelt: niet-kunners en niet-weters worden anders benaderd dan niet-willers. Hierbij wordt ook gekeken naar bredere benutting van de opdrachtgeversaanpak, die de Arbeidsinspectie in een aantal sectoren al succesvol heeft

41 De arbeidshygiënische strategie houdt in dat de maatregelen die genomen worden om veilig en gezond te werken in een bepaalde volgorde worden genomen. Eerst wordt naar de bron van het probleem gekeken, dan naar collectieve maatregelen, vervolgens naar individuele maatregelen en pas op het laatst naar persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM).

42 Zie hiervoor ook de kabinetsreactie op het SER-advies [naar een werkend arbostelsel voor iedereen – Arbovisie 2040, deel 1 \(ser.nl\)](#)

43 [www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociale-innovatie](http://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociale-innovatie).

44 [www.ser.nl/nl/Publicaties/biomonitoring-en-sensing](http://www.ser.nl/nl/Publicaties/biomonitoring-en-sensing).

45 Zie onder meer de invoering van de gedifferentieerde aanpak van ongevalsonderzoek per 1 januari 2023, de inrichting van een nieuwe directie Meldingen & Verzoeken (zie Jaarplan 2022), het Inspectie Control Framework en de daaruit voortvloeiende uitbreiding van de organisatie in de periode 2018-2022.

toegepast. Voor deze laatste groep werkt de Inspectie aan een breder gebruik van al beschikbare instrumenten als last onder dwangsom en het beboeten van feitelijk leidinggevend, waarbij het doel is om zo veel mogelijk blijvend effect te sorteren. Daarnaast is de Arbeidsinspectie bezig met de opdrachtgeversaanpak, die in een aantal sectoren succesvol is toegepast, en wil deze breder gaan benutten om niet-willers via de keten bij te sturen. Als laatste redmiddel is er het strafrecht. Voor de grotere groep niet-weters en niet-kunners zijn andere (toezichts)prykkels wenselijk. De Arbeidsinspectie heeft nu enige tijd ervaring opgedaan met de directe beboetbaarheid van de naleving van de verplichting tot het hebben van een RI&E. Deze ervaringen zullen worden geëvalueerd.

- **Signaleren en reflecteren is een essentiële taak** van de Arbeidsinspectie die de komende jaren verder zal worden uitgebouwd. Met scherpe probleemanalyses op basis van eigen data en andere relevante bronnen, zal de Arbeidsinspectie duidelijk aangeven wat arbeidsrisico's van nieuwe ontwikkelingen zijn (zoals eerder bij flits- en maaltijdbezorging en jonge influencers) en hoe wetten en regels uitpakken in de (toezichts)praktijk. De Arbeidsinspectie benoemt daarin expliciet als zij of andere organisaties meer in positie gebracht moet worden met wetgeving, mensen en/of middelen. Het nieuwe programma Trends & Ontwikkelingen van de Arbeidsinspectie speelt hierbij een belangrijke rol.
- De Arbeidsinspectie komt op **voor alle werkenden**, dus ook diegenen die niet in een traditionele werkgever-werknemer relatie werken. Een uitdaging blijft om de goede balans te blijven vinden tussen enerzijds een brede blik houden op een steeds grotere en complexere arbeidsmarkt en anderzijds duidelijke keuzes durven maken over waar de Arbeidsinspectie haar capaciteit op richt. **Risicoselectie op basis van geaggregeerde (en mogelijk meer real time) data** is daarbij een onmisbaar instrument om de capaciteit van de Arbeidsinspectie zo effectief mogelijk te richten. Tegelijkertijd is het steeds verder toespitsen van data om individuele overtreders te vinden met allerlei privacy-dilemma's omkleed. De Arbeidsinspectie zal hier haar afwegingen steeds transparant maken.
- Verdere inbedding en ontwikkeling van **informatiegestuurd werken** zorgt voor een toekomstbestendige Arbeidsinspectie. Ontwikkelingen op het vlak digitalisering, automatisering en technologie hebben gevolgen voor de maatschappij, wat ook de rol en vorm van toezicht kan veranderen. De Arbeidsinspectie experimenteert met de mogelijkheden die data en algoritmen kunnen bieden om risicogericht toezicht te verbeteren. Een essentiële stap daarbij is om data-gedreven inzichten te verrijken met menselijke kennis en ervaringen uit de praktijk, dus van de inspecteurs en rechercheurs van de Arbeidsinspectie.

# 5 Naar een uitwerking van de Arbovisie 2040

Het jaar 2040 lijkt ver weg, maar de hoge ambitie ('zero death') en het scala aan acties dat daaraan ten grondslag ligt, maakt dat alle betrokkenen nodig zijn om hier gezamenlijk de schouders onder te zetten. Er moet veel gebeuren om een daadwerkelijke trendbreuk te realiseren, zodat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden en arbeidsongevallen en zieken door en op het werk tot een minimum worden beperkt. Verandering is noodzakelijk, doorgaan op de oude voet heeft onvoldoende opgeleverd, het moet anders en beter.

Niet alles kan tegelijk. Gefaseerde uitwerking van de beleidsinzet en oplossingsrichtingen is noodzakelijk. Het kabinet heeft de voorkeur om de uitwerking van de Arbovisie 2040 op te knippen in plannen en acties met een looptijd van enkele jaren.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de sociale partners en alle betrokken stakeholders actief aan de ambities bijdragen. Iedereen zal een flinke stap extra moeten zetten en alle stakeholders worden geacht kennis en oplossingen in te brengen en zich vervolgens te committeren om de uitkomsten in de praktijk te brengen. Bijvoorbeeld door het presenteren van of meewerken aan concrete plannen.

Het is aan het volgende kabinet om het kabinetsbeleid op het gebied van arbeidsomstandigheden voor de komende jaren verder uit te werken en beleidskeuzes te maken. De Arbovisie 2040 biedt hiervoor input, in de vorm van een analyse van de knelpunten en aanbevelingen over oplossingsrichtingen.

Alleen door samen te werken en verantwoordelijkheid te nemen en te voelen kan de ambitie om Nederland gezonder en veiliger te maken worden behaald. Laten we samen de trend keren om Nederland veiliger en gezonder te laten werken! Dan kunnen mensen tot aan hun pensioen gezond en veilig werken en wordt de kans kleiner dat ze na hun pensioen gezondheidsklachten krijgen die komen door hun werk.

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

© MinSZW