

ARBOWET IN BEELD

Arbowet in beeld

Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Arbowet 1998

Jan Heijink
John Warmerdam

Nijmegen, maart 2004

Voorwoord

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van de evaluatie van de Arbowet 1998. Kern van het onderzoek is een procesevaluatie van de implementatie van een drietal vernieuwingen in wet- en regelgeving: wijzigingen in het kerninstrumentarium voor stimulering van systematisch arbobeleid in ondernemingen; invoering van het instrument van de bestuurlijke boete in de handhavingspraktijk van de AI; en verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk bij de ontwikkeling van arbobeleid in ondernemingen.

Het onderzoek is in 2003 uitgevoerd door het ITS. Vanuit het ITS is door diverse medewerkers een bijdrage aan het project geleverd: Jan Heijink, Jan Doesborgh, Marijke Eppink, Jan Bilo, Harry van den Tillaart en John Warmerdam. Eerstgenoemde was tevens projectleider van het onderzoek. Van opdrachtgeverskant is het onderzoek begeleid door een projectgroep van het Ministerie van SZW en de AI. In deze projectgroep hebben zitting:

Mr. L.C.J. Wijnheijmer, directie AVB afdeling AIS
Drs. A.I. Marcet, directie AVB afdeling AIS
Mr. J. Hofsteenge, directie WBJA afdeling Wetgeving 1
Drs. A. Höppener, directie A&G afdeling W&O
Ir. A. van Duijn, directie A&G afdeling W&O
Drs. H. Fekkes, directie FEZ afdeling ASV
Drs. H. Kroft, directie AVB afdeling SBA
Dhr. T. Dirksen, directie AI afdeling Expertisecentrum
Dr. P. Koster, directie AI afdeling Expertisecentrum
Drs. R. Tiemstra, directie AZG afdeling W&O
Dhr. T. Helder, directie AVB afdeling AIS

Wij danken de leden van de projectgroep voor de constructieve en plezierige wijze waarop ze het onderzoek hebben begeleid.

Voor het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vakcentrales en belangenorganisaties. We danken de leden van deze klankbordgroep voor hun bereidheid met de onderzoekers over de bevindingen van het onderzoek van gedachten te wisselen. We verwijzen naar Bijlage 4 voor de lijst van leden.

We willen ook onze dank uitspreken voor de bijdrage van de deskundigen, die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd of die hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten van de focusgroepen die in het kader van het onderzoek zijn gehouden.

We danken verder de werkgevers, arbocoördinatoren en personeelsvertegenwoordigers die bereid waren aan de bedrijvenenquête voor dit onderzoek mee te werken. Veel dank gaat tenslotte uit naar de gesprekspartners in de bedrijven die voor een casestudie zijn bezocht. De informatie van al deze respondenten heeft o.i. een realistisch en genuanceerd beeld opgeleverd van de uitwerking van de arbowet- en regelgeving in de bedrijfspraktijk.

Dr. J.W. Winkels

Directeur ITS

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Doelstelling van de Arbowet 1998 en beleidsintenties	1
1.2.1	Doelstelling van de Arbowet	1
1.2.2	Beleidsintenties van de wetgever	3
1.3	De opdracht tot onderzoek	4
1.3.1	Centrale vraagstelling	4
1.3.2	Onderzoeksvragen	5
1.3.3	Geen opdracht tot evaluatie lopend beleid	6
1.3.4	Procesevaluatie als kern van de opdracht	6
1.4	Onderzoeksmodel en fasering van het onderzoek	7
1.5	De uitvoering van het onderzoek	9
2	Arbeidsrisico's, signalering en impulsen voor maatregelen	13
2.1	Signalering van arbeidsrisico's	13
2.2	Impulsen tot het treffen van concrete maatregelen	21
3	Arbobeleid en arbozorg op ondernemingsniveau	29
3.1	Kernelementen arbozorgsysteem	29
3.2	Risico-inventarisatie en –evaluatie en plan van aanpak	30
3.2.1	Implementatie: naleving, adequaatheid, actualiteit	31
3.2.2	Werking in de bedrijfspraktijk	33
3.2.3	Ervaringen van actoren	35
3.2.4	Succesfactoren	41
3.2.5	Knelpunten	43
3.2.6	Verbetermogelijkheden	43
3.3	Signalering van ongevallen en beroepsziekten	45
3.3.1	Implementatie	45
3.3.2	Werking in bedrijven	47
3.3.3	Ervaringen van actoren	48
3.3.4	Succesfactorem	51
3.3.5	Knelpunten	51
3.3.6	Verbetermogelijkheden	52

3.4	Arbodienstverlening	53
3.4.1.	Implementatie	54
3.4.2	Werking in bedrijven	55
3.4.3	Ervaringen van actoren	57
3.4.4	Succesfactoren	60
3.4.5	Knelpunten	61
3.4.6	Verbetermogelijkheden	63
3.5	Medezeggenschap in relatie tot arbo	64
3.5.1	Implementatie	65
3.5.2	Werking in bedrijven	66
3.5.3	Ervaringen van actoren	70
3.5.4	Succesfactoren	73
3.5.5	Knelpunten	74
3.5.6	Verbetermogelijkheden	75
3.6	Coördinatie van arbobeleid en arbozorg	76
3.6.1	Implementatie	76
3.6.2	Werking in bedrijven	78
3.6.3	Ervaringen van arbocoördinatoren	79
3.6.4	Succesfactoren	82
3.6.5	Knelpunten	83
3.6.6	Verbetermogelijkheden	83
4	Handhaving en sanctiebeleid	87
4.1	Nieuw instrument: bestuurlijke boete	87
4.2	Uitvoering bestuurlijke boete	88
4.3	Werking in arbeidsorganisaties	88
4.4	Verantwoordelijkheidsverdeling werkgever-werknemer	90
4.5	Ervaringen van de AI	92
4.6	Succesfactoren	93
4.7	Knelpunten	94
4.8	Verbetermogelijkheden – alternatieve instrumenten	95
5	Maatwerk en vereenvoudiging	99
5.1	Vereenvoudiging en administratieve lasten	99
5.1.1	Implementatie	99
5.1.2	Werking in arbeidsorganisaties	100
5.1.3	Ervaringen van ondernemers en andere partijen in bedrijven	101
5.1.4	Succesfactoren	102
5.1.5	Knelpunten	103
5.1.6	Verbetermogelijkheden	104
5.2	Regelgeving via doelvoorschriften en middelvoorschriften	104
5.2.1	Implementatie	104

5.2.2	Werking in arbeidsorganisaties	105
5.2.3	Ervaringen van de AI	107
5.2.4	Succesfactoren	107
5.2.5	Knelpunten	108
5.2.6	Verbetermogelijkheden	109
5.3	Normalisatie en certificatie	110
5.3.1	Implementatie	110
5.3.2	Werking in arbeidsorganisaties	111
5.3.3	Ervaringen van deskundigen en arbocoördinatoren	112
5.3.4	Succesfactoren	113
5.3.5	Knelpunten	114
5.3.6	Verbetermogelijkheden	115
5.4	Zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers	116
5.4.1	Implementatie	116
5.4.2	Werking in arbeidsorganisaties	117
5.4.3	Ervaringen in bedrijven	118
5.4.4	Succesfactoren	120
5.4.5	Knelpunten	121
5.4.6	Verbetermogelijkheden	122
5.5	Europese regelgeving	122
5.5.1	Implementatie	122
5.5.2	Knelpunten	123
5.5.3	Opties	124
6	Evaluatie effecten en instrumentarium in samenhang	125
6.1	Effectief arbobeleid op ondernemingsraden	125
6.1.1	Maatregelen genomen op basis van gesignaleerde risico's	126
6.1.2	Zelfevaluatie op bedrijfsniveau van de effecten van arbobeleid	127
6.2	Beoordeling van de werking van de instrumenten in samenhang	128
6.2.1	Beoordeling door werkgevers	129
6.2.2	Beoordeling door arbo-coördinatoren	131
6.2.3	Beoordeling door OR/PVT'en	131
7	Samenvatting en conclusies	133
Bijlagen		155
Bijlage 1	Onderzoeksvragen Ministerie SZW	157
Bijlage 2	Geraadpleegde literatuur en documentatie	161
Bijlage 3	Steekproef en respons	165
Bijlage 4	Leden van de Klankbordgroep	171
Bijlage 5	Tijdreksen enige arbeidsrisico's	173

1 Vraagstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek

1.1 Inleiding

In 1998 is de Arbeidsomstandighedenwet gewijzigd. Bij die wetswijziging is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de nieuwe Arbowet in 2004 wordt geëvalueerd. In het kader van die evaluatie heeft het Ministerie van SZW onderzoek laten verrichten, met als doel over een aantal aspecten van de wet empirische gegevens te verzamelen die als bouwstenen voor de evaluatie kunnen worden gebruikt. Ten behoeve van een nadere bepaling van de inhoud van het onderzoek zijn vanuit het departement vragen geformuleerd, waarop het onderzoek een antwoord diende te geven. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 1.

Met deze vragen was het onderzoek echter niet geheel gedefinieerd en vastgelegd. Van begin af aan is de mogelijkheid open gelaten dat tijdens de uitvoering nieuwe inzichten en vragen op zouden komen, die een plaats in het onderzoek zouden moeten krijgen. In zekere mate heeft zich dat ook voorgedaan. Dit deed de behoefte ontstaan aan een wat breder kader en aan een onderzoeksmodel, dat toegesneden is op de aard van de opdracht, te weten onderzoek in het kader van wetsevaluatie. Bij wetsevaluatie gaat het om de werking en de effecten van een wet in het licht van de doelstelling en de beleidsintenties van de wetgever.

In dit eerste hoofdstuk wordt een verkenning verricht van de doelstelling en de beleidsintenties van de wetgever (zoals die blijken uit de Memorie van toelichting), waarna de onderzoeksvragen en een onderzoeksmodel worden gepresenteerd. Dit onderzoeksmodel omvat in essentie alle vragen van de opdracht, maar biedt tevens de mogelijkheid en ruimte een breder perspectief te hanteren. Na uitwerking van het model beschrijven we hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd.

1.2 Doelstelling van de Arbowet 1998 en beleidsintenties

1.2.1 Doelstelling van de Arbowet

Het doel van de Arbowet 1998 staat - hoewel niet letterlijk als doelstelling geformuleerd - in artikel 3 van de Arbowet omschreven: "De werkgever voert een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening en neemt daarbij een aantal zaken in acht.". Deze zaken zijn vervolgens onder artikel 3 a t/m e uitgeformuleerd. Met het oog op de hier ge-

wenste verheldering van de doelstelling, die de wetgever met de Arbowet 1998 heeft, is vooral de bepaling onder a. van belang: de werkgever moet de arbeid zodanig organiseren, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd, dat er geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer.

Hiermee is de doelstelling van de wetgever in de kern weergegeven. Echter, ook een aantal andere bepalingen in de Arbowet kunnen als doelstelling worden begrepen. We denken hierbij aan:

- Artikel 3 lid 4.: onder het arbeidsomstandighedenbeleid (van de werkgever) dient ook verstaan te worden het bevorderen van het welzijn bij de arbeid.
- Artikel 4 lid 1: het voorkomen of beperken van ziekte van de werknemers en het begeleiden van zieke werknemers c.q. het voeren van een ziekteverzuimbeleid.
- Artikel 4 lid 2: de werkgever voert een beleid met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld.

Tot slotte kan, mede in relatie tot de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen, ook de eerste zin van artikel 12 lid 1 als een doelstelling worden begrepen: de werkgever en werknemers werken samen bij de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid. De werkgever voert daartoe vooraf overleg met de werknemers of hun vertegenwoordiging.

In drie zinnen samengevat kan men de doelstelling van de Arbowet 1998 weergeven als: de werkgever dient een zodanig bedrijfsbeleid te voeren dat daar zo min mogelijk risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers uit voortvloeien. De werkgever moet bij zijn beleidsvoering samenwerken met (een vertegenwoordiging van) de werknemers. Bij het voeren van een arbobeleid moet de werkgever aandacht hebben voor ziekteverzuimbeleid en het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld.

De Arbowet zelf bevat geen bepalingen omtrent concreet geformuleerde, meetbare effecten van het arbobeleid (zoals ten aanzien van aantal ongevallen of arbeidsgerelateerde ziektegevallen). De Arbowet kent weinig concrete regels. Concrete regels zijn opgenomen in het Arbobesluit en de Arboregeling. Beide hebben kracht van wet via de betreffende bepalingen in de Arbowet. Wel stelt de Arbowet een bepaald instrumentarium c.q. een bepaalde systematiek verplicht, welke de werkgever moet hantieren bij de inrichting en vormgeving van het arbobeleid: de risico-inventarisatie en evaluatie (rie) en wat daarmee samenhangt: een plan van aanpak (pva), een jaarlijkse voortgangsrapportage en een registratie van ernstige ongevallen (artikel 5, met name lid 1. en 2.). Voorts is de werkgever verplicht gesteld tot het inschakelen van een deskundige arbodienst voor met name genoemde zaken: het toetsen en adviseren ten aanzien van de rie en de begeleiding van zieke werknemers (artikel 14 lid 1. en 3.), het arbeidsgezondheidskundig spreekuur, een periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek en – mits van toepassing - de aanstellingskeuring.

1.2.2 Beleidsintenties van de wetgever

Ten behoeve van wetsevaluatie is het gewenst een nader zicht te hebben op de beleidsvisie en de beleidsintenties van de wetgever. We hanteren hiertoe de Memorie van toelichting bij het indienen van het wetsvoorstel Arbowet 1998. Uit de uitgebreide Memorie van toelichting zijn een tiental punten te destilleren, die o.i. de beleidsvisie en de beleidsintenties van het Kabinet representeren.

1. Het Kabinet sluit aan bij het rapport “Maatwerk in bescherming” (juni 1995) met daarin drie centrale waarden: marktwerking (waar dat kan), deregulering (geen overheidsbemoeizucht waar niet nodig) en wetgevingskwaliteit.
2. Het Kabinet streeft er naar de effectiviteit en de efficiency van het arbobeleid te vergroten.
3. Op bedrijfsniveau wordt een verbeterde toerusting voor arbobeleid en verzuimbeleid nagestreefd.
4. Nagestreefd wordt op bedrijfsniveau meer ruimte te creëren voor bedrijfsbeleid (maatwerk) als onderdeel van de gewone bedrijfsvoering; daarbij kunnen normalisatie en (vrijwillige) certificering een rol spelen, alsmede instrumenten als convenanten en CAO's op brancheniveau.
5. De wet- en regelgeving richt zich op doelvoorschriften ('de spelregels') en materiele regels zijn er slechts voor de ernstige risico's¹; dit voorzover Europese Richtlijnen het toestaan.
6. Nagestreefd wordt de wetshandhaving hierop te richten en de handhaving wat betreft niet-ernstige risico's en wat betreft het overleg en de informatie tussen werkgever en werknemers over te laten aan het civiel recht.
7. Inzet is versterking van de handhaving door het bestuur zelf door de introductie van het instrument van de bestuurlijke boete, waarbij het strafrecht gereserveerd wordt voor ernstige inbreuken op de rechtsorde. Dit zal leiden tot een belangrijke verhoging van de effectiviteit van de Arbowet.
8. Ingezet wordt ook op het verminderen van de administratieve lasten van de bedrijven.
9. Nagestreefd wordt verbetering van de instrumentele toerusting van werkgevers en werknemers door:
 - . het arbozorgsysteem van rie en pva,
 - . de inschakeling van deskundige arbodiensten,
 - . medezeggenschap te regelen via de WOR (met name artikel 27),
 - . het opbouwen van een adequate kennisinfrastructuur,
 - . een systeem van monitoring van resultaten ('Arbomonitor').
10. Verder wijst het Kabinet op de toegenomen financiële verantwoordelijkheid van de werkgever voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid via aanpalende wetgeving.

1 De SER heeft geadviseerd de regels niet te beperken tot alleen de ernstige risico's.

Er zijn geen aanwijzingen dat de Kabinetsstandpunten met betrekking tot de beleidsintenties Arbowet vanaf 1998 tot heden drastisch zijn gewijzigd. De adviesaanvraag (april 2003) aan de SER en RWI betreffende arbodienstverlening bevestigt o.i. de beleidsintenties. In de adviesaanvraag wordt de lijn doorgetrokken om de verantwoordelijkheid van de werkgever te benadrukken, te stimuleren en te versterken. Ziekteverzuimaanpak blijft hierbij een zeer centraal issue. Als specifiek aandachtspunt willen we daarbij opmerken dat ‘vraagsturing’ – dat wil zeggen dat de vraag van werkgevers centraal staat – de markt voor deskundige ondersteuning moet bepalen in de ogen van het Kabinet en dat vrije concurrentie in deze markt stimulansen behoeft.

In een ambtelijke notitie ten behoeve van de evaluatie van de Arbowet 1998 is sprake van een vernieuwingsproces dat met de wijzigingen van de Arbowet in 1998 is ingezet. Die wijzigingen betreffen drie wezenlijke vernieuwingen:

- vernieuwingen in de bepalingen betreffende het arbozorgsysteem gericht op zelfwerkzaamheid binnen ondernemingen met de rief, het plan van aanpak, deskundige bijstand en medezeggenschap;
- vernieuwingen in de bepalingen betreffende maatwerk, waardoor aan ondernemingen ruimte wordt geboden hun arbobeleid op maat van de eigen situatie gestalte te geven, terwijl tegelijkertijd de regelgeving (met name het Arbobesluit) doorzichtiger en eenvoudiger is gemaakt;
- vernieuwingen in de handhaving gericht op het bereiken van meer ‘lik-op-stuk-effecten’, met als nieuw instrument de bestuurlijke boete.

1.3 De opdracht tot onderzoek

1.3.1 Centrale vraagstelling

Door het Ministerie van SZW is aan het ITS opdracht verleend tot het verrichten van een onderzoek in het kader van evaluatie van de Arbowet 1998. Het onderhavige onderzoek dient aan die evaluatie een bijdrage te leveren door middel van het bieden van inzicht in het proces dat met de hierboven genoemde wezenlijke vernieuwingen in gang is gezet, in de resultaten die tot dusver zijn gerealiseerd zijn en in de factoren die hierbij een bevorderende of belemmerende werking kan worden toegekend.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

In welke mate zijn de met de Arbowet 1998 geïntroduceerde nieuwe instrumenten geïmplementeerd en in hoeverre respectievelijk op welke wijze leveren zij een bijdrage aan een meer systematische en doelmatige arbozorg in arbeidsorganisaties?

1.3.2 Onderzoeksvragen

Tegen de achtergrond van deze centrale probleemstelling en de eerder vermelde drie kernpunten luiden de hoofdvragen van het onderzoek als volgt.

- In hoeverre en hoe zijn de in de kernpunten vervatte vernieuwingen inmiddels door de relevante actoren (werkgevers, werknemers, arbodiensten, arbodeskundigen, arbeidsinspectie) feitelijk geïmplementeerd?
- Welke resultaten zijn inmiddels daarmee bereikt en wat zijn de gevolgen voor arbeidsorganisaties en voor betrokken actoren?
- Hoe ervaren betrokken actoren het proces van implementatie en het belang van de vernieuwingen, alsmede de hiermee geboekte resultaten?
- Welke succes- en faalfactoren kunnen (door de actoren) worden onderscheiden?

Waar in de vragen over vernieuwing wordt gesproken duidt dit niet zozeer op de introductie van nieuwe instrumenten, omdat de ri en pva evenals aansluiting bij een erkende arbodienst feitelijk al in de Arbowet 1994 voorkwamen. De vernieuwing is te vinden in de grotere systematische samenhang van het instrumentarium samen met de jaarlijkse voortgangsrapportage en de opname in de ri van ernstige ongevallen. Een feitelijke vernieuwing in het handavingsinstrumentarium van de AI vormt de introductie van de bestuurlijke boete.

De onderzoeksvragen zijn een verdere uitwerking van de hiervoor genoemde hoofdvragen, toegespitst op de drie vernieuwingen in relatie tot de opvattingen van de relevante actoren in het arbobeleidsgebied (directeuren, personeelvertegenwoordiging, staf/arbocoördinatoren). De drie vernieuwingsgebieden zijn:

- het kerninstrumentarium voor arbozorg op ondernemingsniveau (ri&pva, de arbodienst, ongevalsregistratie, beroepsziektemelding, medezeggenschap in relatie tot arbo);
- de wetshandhaving, toegespitst op het instrument van de bestuurlijke boete;
- de verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk en de vereenvoudiging van de regelgevingssystematiek.

Toespitsing van het onderzoek op deze drie vernieuwingen impliceert dat andere aspecten waarop regelgeving is gewijzigd verder buiten beeld blijven. Daarbij gaat het onder andere om zaken als bedrijfshulpverlening, periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek, spreekuur voor werknemers. Ook het hele complex van wet- en regelgeving rond ziekteverzuim, verzuimpreventie en verzuimbegeleiding is geen onderwerp van onderzoek geweest. Waar dit voor de centrale vraagstelling relevant was, hebben deze aspecten wel zijdelings aandacht gekregen.

Zoals aangegeven bestond de mogelijkheid dat tijdens het onderzoek nieuwe vragen zouden opkomen. Dit is in beperkte mate gebeurd op het punt van betrokkenheid van

(uitvoerend) medewerkers binnen ondernemingen bij de tot stand komen van het arbobeleid en hun verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de vernieuwingen betreffende maatwerk en vereenvoudiging is gaande het onderzoek een wat zwaarder accent komen te liggen op het vraagstuk van (globale) doelvoorschriften versus middelvoorschriften en (detail-)regelgeving.

1.3.3 Geen opdracht tot evaluatie lopend beleid

Het ministerie van SZW is continu actief met verdere beleidsontwikkeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidsbeleid. Als voorbeeld hiervan moge dienen de adviesaanvraag aan de SER en de RWI van april 2003 inzake mogelijke aanpassingen van de voorschriften inzake de ree voor de kleinste bedrijven (2 - 9 werknemers) en inzake een mogelijke wijziging van de certificeringsvoorschriften voor deskundige arbodiensten. Het Kabinet stelt ook bij voortdurend middelen en diensten ter beschikking bedoeld als flankerend beleid om een betere wetstoepassing in de praktijk te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan financiële prikkels voor ondernemingen (bij voorbeeld de Farbo-aftrekregeling, subsidies voor aanpassingen). Onder dit stimuleringsbeleid vallen ook subsidies voor convenanten op brancheniveau en subsidies voor de ontwikkeling van de arbokennisinfrastructuur (kennisnetwerken en kenniscentra).

Beleidsontwikkeling en flankerend stimulerend overheidsbeleid zijn geen onderdeel van deze onderzoeksopdracht. Wel kunnen instrumenten (zoals convenanten en de kennisinfrastructuur) als (verklarende) elementen in het onderzoeksmodel voor de procesevaluatie een rol spelen. In de volgende paragraaf gaan we op dit onderzoeksmodel in.

1.3.4 Procesevaluatie als kern van de opdracht

Het onderzoek beoogt bouwstenen aan te dragen voor een wets- en beleidsevaluatie van een aantal kernonderdelen van de Arbowet 1998. In de literatuur (Winter e.a., 1990; Blommenstein e.a., 1984) worden verschillende onderscheidingen en typeringen behandeld in relatie tot wets- en beleidsevaluaties. In dit onderzoek gaat het om sociaal-wetenschappelijk onderzoek 4 jaar na het in werking treden van de Wet op 1 november 1999. Het gaat dus om ex-post facto onderzoek.

In de literatuur worden met betrekking tot ex-post facto onderzoek van wetten of van beleid enkele relevante onderscheidingen gemaakt. Zo wordt enerzijds onderzoek onderscheiden dat er op gericht is de effecten van een bepaalde wet of bepaald beleid te onderzoeken (effectevaluatie) en anderzijds onderzoek dat er op gericht is het

implementatieproces of de werking van een bepaalde wet of bepaald beleid te onderzoeken zoals dat tot stand komt in de interactie tussen de actoren in een beleidsveld (procesevaluatie). Uit de opdracht en de daarbij gestelde vragen is duidelijk dat de opdracht van het onderhavige onderzoek overwegend een procesevaluatie veronderstelt.

Echter, ook al is procesonderzoek de kern van de opdracht bepaalde elementen van de hoofdvraag (welke concrete resultaten zijn bereikt?) veronderstellen ten dele ook effectevaluatie op ondernemingsniveau. Verder bevatten de onderzoeksvragen (met name ten aanzien van het onderwerp handhaving) elementen, die wijzen op de wenselijkheid juridische aspecten in de evaluatie op te nemen. Met name gaat het dan om acceptatie (bij actoren) en consistentie van de regelgeving (blijkend uit bezwaarprocedures en jurisprudentie). In dit verband verwijzen we ook naar de eerder vermelde beleidsintenties van het Kabinet, zoals verwoord in de Memorie van toelichting, rond gewenste wetgevingskwaliteit.

1.4 Onderzoeksmodel en fasering van het onderzoek

De procesevaluatie is de kern van het onderzoek. Het gaat om het kerninstrumentarium van de Arbowet en wat actoren daarmee in onderlinge interactie bewerkstelligen in arbeidsorganisaties in het licht van bestrijding van arbeidsrisico's. Het model voor dit deel van het onderzoek is tamelijk gecompliceerd. We hebben hier immers te maken met een beleidsveld dat modelmatig kan worden voorgesteld als bestaande uit:

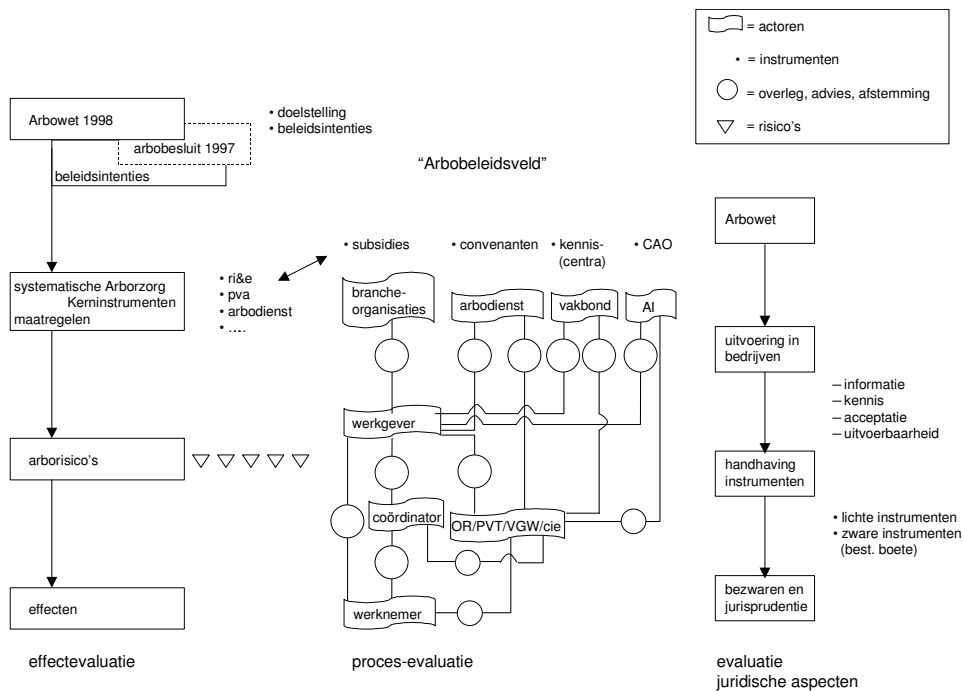
- . arbeidsrisico's, zoals die specifiek voor een bepaald bedrijf gelden;
- . elementen uit het instrumentarium voor arbozorgsystemen volgens de Arbowet (ri&e, plan van aanpak, registraties e.a.) en uit het vrijwillig instrumentarium op brancheniveau (convenanten, CAO) en bedrijfsniveau (certificering, subsidies);
- . actoren of partijen, op bedrijfsniveau en op geaggregeerd niveau; en
- . processen, d.w.z. de verschillende al dan niet verplicht gestelde interactievormen die tussen actoren plaatsvinden; denk b.v. aan instemmingsverzoeken van de werkgever aan de OR bij voorgestelde arbomaatregelen; ook toetsing van de rie door de arbodienst is een proces tussen werkgever en arbodienst.

Conceptueel hiervan te onderscheiden is een (gedeeltelijke) effectevaluatie. Bij een effectevaluatie past een model, waarbij vastgesteld wordt wat de effecten van bepaalde maatregelen zijn die bewust en met intentie worden ingezet om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Toegepast op de onderhavige onderzoeksvraag betekent effectevaluatie het meten of vaststellen van de effecten van de instrumenten (rie, pva etc..) ingezet op bedrijfsniveau om erkende en gesignaleerde arbeidsrisico's te verminderen of weg te nemen. De term 'gedeeltelijk' is bedoeld om aan te geven dat de onderzoeksoopdracht slechts een beperkte evaluatie in deze zin behelst. Er is niet gepoogd te

evalueren wat het effect van de Arbowet is op landelijk niveau op het voorkomen en eventueel verminderen van arbeidsrisico's. Verder zal op bedrijfsniveau effectevaluatie niet plaatsvinden aan de hand van objectieve criteria maar op basis van inschattingen van de actoren.

Tenslotte zitten in de onderzoeksvraagstelling ook enige juridische aspecten verdisconteerd. In de eerste plaats is er de vraag of het nieuwe handhavinginstrument van de bestuurlijke boete uitvoerbaar is in de praktijk en vervolgens of de effecten van de handhaving met dit instrument aanleiding geven tot twijfel aan de juridisch-technische kwaliteit van het instrument. Meer algemeen is verder de vraag aan de orde in hoeverre wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden geëigend terrein is voor globale doelvoorschriften van de kant van de overheid dan wel dat juist precieze normstellingen en detailregelgeving gewenst is.

In schema weergegeven ziet het totale model voor dit onderzoek er als volgt uit:



In de fasering van de uitvoering van het onderzoek – eerst literatuurscan, dan raadpleging van materiedeskundigen en dan nieuw veldonderzoek- zijn de drie elementen van het onderzoeksmodel: processen, effecten en juridische vragen voortdurend en tegelijkertijd aan de orde.

Het voor de procesevaluatie aangeduide 'arbobelevingsveld' is een krachtenveld, waarin actoren en partijen invulling en uitwerking geven aan de regels en voorschriften van de overheid betreffende de arbozorg in de onderneming. In de concrete ondernemingspraktijk kunnen zich daarbij allerlei spanningen voordoen. Op basis van de Wet en de Memorie van toelichting laten zich op voorhand bepaalde spanningsvelden vermoeden. Men kan bij voorbeeld denken aan de spanning tussen de logische-analytische vereisten in zorgsystemen versus de praktische rationaliteit (en irrationaliteit) van de 'gewone' bedrijfsvoering. Andere kwesties zullen in de loop van het onderzoek uit de literatuur en de empirie blijken en we zullen daar in dat verband dan nader op ingaan. Het krachtenveld is met name van belang om gegevens en resultaten op de derde en vierde hoofdvraag - ervaringen met de implementatie van de Arbowet 1998 door actoren en mogelijke succes- en faalfactoren - te kunnen duiden en interpreteren.

1.5 De uitvoering van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende werkzaamheden verricht.

1. Literatuuronderzoek

Eerste stap was een inventarisatie van gegevens uit eerder onderzoek en beschikbare onderzoeksdocumentatie. In april/mei 2003 is een lijst van beschikbare literatuur en documentatie samengesteld en doorgenomen. Dit resulteerde in een eerste informeel tussenrapport. Relevante literatuur en documentatie van recentere datum is in het verdere verloop van het onderzoek ingezameld en voor zover mogelijk in het eindrapport verwerkt.

2. Interviewronde met materiedeskundigen

In de maanden juni en juli (aangevuld in september 2003) is een reeks gesprekken gevoerd met deskundigen die goed thuis zijn in de onderwerpen uit de vraagstelling. In totaal zijn 14 materiedeskundigen geïnterviewd. Het zwaartepunt van de gesprekken lag steeds op het materiegebied van de betreffende deskundige. Deze materiegebieden zijn als volgt aan te duiden:

- . universitaire wereld (arbeidsgeneeskunde, organisatiekunde, arbeidsrecht);
- . de kennisinfrastructuur op het gebied arbeidsomstandigheden;
- . deskundigen van werkgeversorganisaties en vakverenigingen;
- . de Arbeidsinspectie;
- . deskundigen van arbo-opleidingen.

3. Aanvullend eigen onderzoek

Aanvullend op het literatuuronderzoek en de gesprekken met deskundigen is nieuw onderzoek verricht. Dit nieuw onderzoek omvatte drie activiteiten:

- a. Een enquête onder een representatieve steekproef van alle ondernemingen vallend onder de kracht van de Arbowet 1998.

Voor deze enquête is een steekproef van 3441 ondernemingen aangeschreven, gestratificeerd naar bedrijfsgrootteklassen (1-9, 10-49 en 50 of meer medewerkers). Per onderneming zijn vragenlijsten verzonden naar de directie, de arbocoördinator (indien aanwezig), het medezeggenschapsorgaan(OR of PVT, indien aanwezig), en anders een senior medewerker.

De netto respons op ondernemingsniveau bedroeg 28,7% (907 bedrijven).

In totaal zijn over het verloop van de maanden november - december 2003 meer dan 1500 ingevulde vragenlijsten terug ontvangen, waaronder:

- 725 van directeuren/vestigingsmanagers;
- 364 van arbocoördinatoren;
- 359 van personeelsvertegenwoordigers (OR, PVT, seniormedewerker).

Om ook in kleinere bedrijven voldoende respons te krijgen zijn directeuren van bedrijven in de grootteklasse van 1-19 werknemers, voorzover men niet binnen 3 weken had gerespondeerd, telefonisch herbenaderd (in totaal 1365 ondernemingen), waarbij de gelegenheid werd geboden op een verkorte telefonische vragenlijst te responderen. Tevens is deze herbenadering gebruikt om de redenen van non-respons nader te vernemen. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat er geen aanwijzingen zijn dat de non-respons de uitkomsten aanzienlijk vertekent (voor meer informatie: zie bijlage 3 over steekproef en respons).

- b. Casestudies in een 8-tal ondernemingen

Om de resultaten op bepaalde punten beter te kunnen verklaren en verder te kunnen verdiepen zijn in de periode november 2003 - januari 2004 8 casestudies in ondernemingen uitgevoerd. De casestudies zijn verricht in een selectie van bedrijven in verschillende sectoren. Zowel kleine als grote bedrijven zijn onderzocht. Best practice noch bad practice was daarbij een selectiemotief. Het gaat om doorsnee ondernemingen:

- . een klein hotel-restaurant;
- . een klein wegtransportbedrijf;
- . een klein glastuinbouwbedrijf;
- . een klein betonmortelbedrijf;

- . een medisch laboratorium, onderdeel van academisch ziekenhuis;
- . een drukkerijbedrijf, deel van een concern voor flexibele verpakkingen;
- . een grote instelling met diverse verpleeg- en verzorgingstehuizen;
- . een grote bouwonderneming op het gebied van railinfrastructuur.

Van de voor de casestudies gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijke protocollen en caseverslagen opgesteld. Informatie uit de casestudies is verder anoniem in dit eindrapport verwerkt.

c. Focusgroep arbodienstverlening

Via de beroepsverenigingen van professionals werkzaam bij arbodiensten is in januari 2004 een focusgroep bijeenkomst gehouden met een zestal professionals, verdeeld over de beroepsgroepen arbeidshygiënist, A&O- deskundigen en veiligheidskundigen. Doel van deze focusgroep was met name meer inzicht te krijgen in ervaringen van actoren die de arbodienstverlening vanuit de eigen praktijk goed kennen.

d. Focusgroep doelvoorschriften en middelvoorschriften

In overleg met de opdrachtgever is in maart 2004 een focusgroep bijeenkomst gehouden met een aantal beleidsambtenaren van SZW en de AI en enkele juridische deskundigen. Doel van deze focusgroep was met name de spanningsverhouding tussen doelbepalingen en middelvoorschriften die de arboregelgeving kenmerkt goed voor het voetlicht te krijgen en mogelijke uitwegen uit de problemen die dit met zich meebrengt te verkennen.

4. Klankbordgroep

Ten behoeve van het onderzoek is door het ITS een Klankbordgroep ingesteld met negen vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties (VNO/NCW en MKB), vakcentrales FNV, CNV en MHP) en directe belangenorganisaties (BOA en APN). Met deze Klankbordgroep zijn twee bijeenkomsten gehouden: de eerste na het gereed komen van de tussenrapportage, de tweede bij de afronding van het concept van de eindrapportage. Doel van de Klankbordgroep was met name te bekijken of de gegevens en bevindingen van het onderzoek een voor betrokkenen herkenbaar beeld van de arbopraktijk opleverden.

5. Opzet van het eindrapport

Dit eindrapport is verder als volgt opgebouwd.

In *hoofdstuk 2* worden arbozorg en arbobeleid op ondernemingsniveau in context geplaatst. Dit gebeurt langs twee lijnen. Ten eerste wordt de problematiek van de arbeidsrisico's en risicosignalering op bedrijfsniveau geschetst. Ten tweede wordt beschreven hoe risicosignalering via wettelijke instrumenten is ingebed in een breder scala van impulsen voor bedrijven om met arbobeleid aan de slag te gaan.

In *hoofdstuk 3* staat de implementatie van kernelementen van het instrumentarium voor arbozorg centraal: ri en pva, signalering van ongevallen en beroepsziekten, arbodienstverlening, medezeggenschap en coördinatie van arbozorg in het bedrijf. Voor elke van deze wettelijk geregelde elementen wordt achtereenvolgens beschreven hoe ze zijn geïmplementeerd, welke werking ze in arbeidsorganisatie hebben, welke ervaringen relevante actoren er mee hebben, op welke punten implementatie meer dan wel minder succesvol is verlopen, welke knelpunten men in de praktijk signaleert en welke mogelijkheden voor verbetering men ziet.

In *hoofdstuk 4* gaat het over de wijzigingen in de handhaving. In dit hoofdstuk staan met name de ervaringen met het nieuwe instrument van de bestuurlijke boete centraal. Daarnaast wordt op een aantal punten ook aandacht besteed aan andere aspecten van de handhavingspraktijk en aan mogelijke alternatieve handhavinginstrumenten.

In *hoofdstuk 5* bespreken we een aantal thema's die te maken hebben met meer ruimte voor maatwerk in arbobeleid: vereenvoudiging en administratieve lasten, regulering via doelvoorschriften en middelvoorschriften, normalisatie en certificatie, zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers (convenanten) en de implicaties van Europese regelgeving op arbogebied.

In *hoofdstuk 6* worden enige gegevens gepresenteerd betreffende de vraag naar de effectiviteit van de diverse instrumenten op ondernemingsniveau: in hoeverre zijn instrumenten voor betrokken partijen daadwerkelijk stimulanzen om effectief arbobeleid in het bedrijf te voeren?

In *hoofdstuk 7* zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek puntsgewijs samengevat.

2 Arbeidsrisico's, signalering en impulsen voor maatregelen

In hoofdstuk 1 is de doelstelling van de Arbowet weergegeven. Belangrijk is met name dat ondernemingen zelf een arbobeleid ontwikkelen om daarmee systematisch maatregelen te treffen gericht op voorkomen en bestrijden van arbeidsrisico's.

De Arbowet schrijft een instrumentarium voor om via een inventarisatie en een evaluatie van die risico's (tezamen de ri&e) te komen tot een plan van aanpak. De implementatie en de werking van dit kern-instrumentarium is onderwerp van het volgende hoofdstuk 3. Daaraan vooraf gaand behandelen we in dit hoofdstuk een tweetal thema's. Het eerste thema heeft betrekking op de aard en het voorkomen van arbeidsrisico's en de mate waarin deze door de actoren op ondernemingsniveau worden gesignaleerd. Het tweede thema heeft betrekking op de impulsen die werkgevers en andere partijen (met name de personeelsvertegenwoordiging/OR en arbo-coördinatoren) ervaren en hun motieven om tot concrete arbomaatregelen over te gaan.

De overweging om deze twee thema's vooraf te behandelen is, dat zij de context aangeven waarbinnen de werking van het kerninstrumentarium moet worden geplaatst.

2.1 Signalering van arbeidsrisico's

Het voorkomen van arbeidsrisico's

Nederland telde in 2002 in totaal 6,352 miljoen werknemers en daarnaast nog eens 0,789 miljoen zelfstandigen en meewerkende gezinsleden (Arbobalans 2003).

In de Arbobalans wordt jaarlijks gerapporteerd over de risico's waaraan werknemers zijn blootgesteld. De twee belangrijkste bronnen zijn CBS-gegevens en gegevens afkomstig van de Arbeidsinspectie (de AI-Arbomonitor). CBS-gegevens zijn gebaseerd op enquêteresultaten bij twee steekproeven van *individuele werknemers* (Enquête Beroepsbevolking en Periodiek Onderzoek Leefsituatie). De Arbomonitor bestaat uit gegevens op *bedrijfsniveau*, gebaseerd op de jaarlijkse enquête van de AI, uitgevoerd door inspecteurs van de AI.

CBS-gegevens en AI-monitoregegevens betreffen dus wezenlijk verschillende gegevens (individuele gegevens versus bedrijfskenmerken), waarbij overigens de gehanteerde lijsten van risico's onderling ook nog enigszins verschillen. Beide risicolijsten zijn wél operationalisaties van de risico's zoals in Hoofdstuk 1 aangegeven bij de memorie van toelichting van de Arbowet 1998.

We geven hieronder in beknopt bestek de cijfers weer van elk van beide manieren om arbeidsrisico's te meten, om zodoende een kader te krijgen waaraan we de uitkomsten van de eigen ITS-enquête kunnen spiegelen.

*Overzicht 2.1 – Percentage **individuele werknemers** dat blootstaat aan arbeidsrisico's (Arbobalans, 2003)*

	2000	2002
1. gevaarlijke stoffen	25,6%	24,4%
2. biologische agentia	-	8%
3. gevaarlijk werk	5%	5%
4. kracht moeten zetten	22%	22%
5. lichaams en hand-armtrillingen		14%
6. geluid (> 80 dB(A))	10%	10%
7. belastende werkhouding, waar onder		
. beeldschermwerk	45%	47%
. repeterende hand-arm beweging	43%	45%
. zelfde houding bovenlichaam	43%	45%
8. werkdruk, waar onder		
. hoog tempo	41%	41%
. hoge tijdsdruk	32%	29%
9. ongewenste omgangsvormen*, waar onder		
. lichamelijk geweld door klanten, leerlingen, etc.	6,9%	6,7%
. lichamelijke geweld door collega's of chef	0,6%	0,8%
. intimidatie door klanten, leerlingen, etc.	20,5%	22,5%
. intimidatie door collega's of chef	15,2%	14,2%

* Bron hiervoor: TNO Arbeidssituatie Survey.

Uit overzicht 2.1 blijkt dat een kwart tot de helft van de werknemers blootstaan aan risico's die door hun minder zintuiglijk waarneembare aard of hun bedrijfsorganisatorische verbondenheid lastig bij de bron te bestrijden zijn (zoals gevaarlijke stoffen, een belastende werkhouding, werkdruk en tempo en ongewenste omgangsvormen). Zij worden ook wel aangeduid als de 'nieuwe risico's' en zijn vaak mede oorzaak van langdurige uitval of beroepsgerelateerde ziekten van werknemers.

In Bijlage 5 zijn van een aantal arbeidsrisico's de tijdreeksen vermeld over de laatste 7 jaren. Hieruit blijkt dat er voor deze risico's geen nadrukkelijke trends te signaleren zijn. Ook vertoont het geheel geen eenduidig beeld ten aanzien van toename of afname.

Overzicht 2.2 – Percentage **bedrijven** waar genoemd risico is vastgesteld (Arbomonitor 2002, oktober 2003)

	bedrijfsgrootte			totaal
	1-9	10-100	100+	
1. tillen of dragen	37%	50%	65%	40%
2. RSI risico (repeterende handelingen)	54%	72%	92%	58%
3. trillingen	10%	13%	17%	11%
4. psychisch belastend werk	18%	34%	63%	22%
5. geluid	23%	20%	30%	23%
6. gevaarlijke stoffen	36%	42%	53%	38%
7. biologische agentia	6%	12%	27%	8%
8. werken op hoogte (valgevaar)	10%	8%	20%	12%

In overzicht 2.2 is weergegeven in hoeverre arbeidsrisico's volgens beoordeling van de Arbeidsinspectie op *bedrijfsniveau* aanwezig zijn. In dit overzicht is te zien dat in 2002 in 38% van de bedrijven *een groter of kleiner deel van de werknemers* blootgesteld is aan gevaarlijke stoffen. Bovendien laat dit overzicht zien dat dit cijfer als volgt varieert in de diverse grootteklassen:

- . bedrijven met 1-9 werkzame personen 36% van de bedrijven
- . bedrijven met 10-100 werkzame personen 42% van de bedrijven
- . bedrijven met meer dan 100 werkzame personen 53% van de bedrijven

Op basis van deze cijfers mag men *niet* concluderen dat werknemers in de kleinste bedrijven (1-9 werknemers) minder kans lopen om blootgesteld te worden aan dergelijke risico's. We zullen dit aan de hand van enkele voorbeelden verduidelijken. Overzicht 2.1 laat zien dat in 2002 ruim 24% van de werknemers blootgesteld is aan gevaarlijke stoffen. In de Arbobalans 2003 wordt hierbij aangetekend dat in de kleinste bedrijven (1-9 werknemers) 30% van de werknemers wordt blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, tegenover 24% van de werknemers in 100+ bedrijven. Ook bij risico-factoren als kracht zetten (25% – 20%), trillend gereedschap (11% – 6%), trillend voertuig (9% – 8%) scoort de kleinste onderneming meer kans per werknemer dan het grootbedrijf. Het percentage werknemers dat op jaarbasis een arbeidsongeval krijgt verschilt weinig tussen de grootteklassen van bedrijven (rond de 2%). Door het geringe aantal werknemers in de kleinste en kleine bedrijven is de kans dat een risico manifest wordt in bepaalde gevolgen (ziekte, ongeval) aanzienlijk kleiner. Als zich al een geval voordoet dan is bovendien de kans dat men het gevolg daadwerkelijk toeschrijft aan het risico kleiner, omdat men eerder geneigd zal zijn idiosyncratische oorzaken te zoeken en te vinden (bijzondere omstandigheden, typisch persoonseigen, thuissituatie, et cetera) dan dat men meteen een relatie met het bedrijf en werkprocessen gaat leggen (zie ook de door ons uitgevoerde casestudies). Dit laatste ligt meer voor de hand naarmate een bepaald gevolg zich bij méér werknemers manifesteert.

Dit impliceert dat de kans op ondersignalering in kleine bedrijven groter is dan bij grote bedrijven.

De onderscheiden risicogroepen worden in de Arbomonitor niet alleen uitgesplitst naar grootteklassen maar ook naar een twaalfstal sectoren. Daaruit blijkt dat er aanzienlijke verschillen aan het daglicht treden naar economische sectoren (zie overzicht 2.3).

Overzicht 2.3 – Percentage bedrijven waar genoemd risico is vastgesteld, naar sector (Arbomonitor 2002, oktober 2003)

	sector												totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1. tillen en dragen	68%	61%	76%	25%	47%	31%	3%	10%	50%	6%	40%	26%	40%
2. RSI-risico (repeterende handelingen)	40%	58%	40%	54%	23%	50%	84%	83%	89%	64%	60%	50%	58%
3. trillingen	37%	14%	29%	9%	1%	33%	0%	5%	15%	4%	1%	6%	11%
4. psychische belasting	8%	10%	11%	16%	41%	24%	32%	16%	75%	52%	57%	25%	22%
5. geluid	54%	50%	61%	24%	9%	10%	1%	8%	44%	7%	8%	18%	23%
6. gevaarlijke stoffen	69%	61%	54%	43%	52%	15%	5%	12%	38%	20%	42%	57%	38%
7. biologische agentia	22%	5%	6%	3%	4%	6%	1%	2%	38%	15%	54%	19%	8%
8. werken op hoogte (valgevaar)	22%	18%	75%	7%	1%	9%	0%	5%	25%	1%	4%	6%	12%

1 = landbouw, visserij en delfstoffenwinning	7 = financiële instellingen
2 = industrie en nutsbedrijven	8 = zakelijke dienstverlening
3 = bouwnijverheid	9 = openbaar bestuur
4 = reparatie en handel	10 = onderwijs
5 = horeca	11 = gezondheidszorg
6 = vervoer, opslag en communicatie	12 = overige dienstverlening

De signalering van de arbeidsrisico's door de ondernemingen zelf

In het kader van dit onderzoek heeft het ITS ook zelf enquêtes gehouden in bedrijven, waarbij niet alleen bij de werkgever/directie informatie is ingenomen maar zo mogelijk ook bij werknemers(vertegenwoordigers) en arbocoördinatoren. Hierbij is onder andere de vraag voorgelegd of een viertal gegroepeerde arbeidsrisico's de laatste jaren in de onderneming gesignaleerd zijn. De risico's zoals onderscheiden in de Arbobalans en de Arbomonitor zijn namelijk elk in een van deze vier groepen te rubriceren.

In overzicht 2.4 staan de resultaten vermeld, onderverdeeld naar drie bedrijfsgroottesklassen. De gepresenteerde antwoorden zijn afkomstig van de directeuren/ vestigingsmanagers.

Overzicht 2.4 – Percentage werkgevers dat aangeeft dat een bepaald risico veelvuldig / af en toe / niet of nauwelijks gesignaleerd is

	bedrijfsgrootte:			
	1 – 9	10 – 49	50+	totaal n=723
1. Fysieke risico's als vallen, snijden, bekneld raken, tillen en lawaai (ongevals- en slijtage risico's)				
. veelvuldig	3	6	11	4
. af en toe	16	25	41	20
. niet of nauwelijks	81	70	48	76
totaal	100	100	100	100
2. Fysiek-mentale en belastingsrisico's (leidend tot vermoeidheid, RSI en overspannenheid)				
. veelvuldig	1	3	11	2
. af en toe	12	22	49	17
. niet of nauwelijks	88	76	40	82
totaal	100	100	100	100
3. Psychische en sociale risico's: werkdruk, conflicten en sociale onveiligheid				
. veelvuldig	0	3	9	1
. af en toe	13	23	51	18
. niet of nauwelijks	87	76	40	80
totaal	100	100	100	100
4. Risico's chemische, biologische en fysische aard: stoffen, stof en micro-organismen				
. veelvuldig	1	3	2	2
. af en toe	6	9	17	8
. niet of nauwelijks	93	88	81	91
totaal	100	100	100	100

Voor de drie eerst genoemde groepen van arbeidsrisico's zijn de verschillen in mate van signalering tussen de drie grootteklassen van bedrijven significant. In de kleinste bedrijven worden de risico's in mindere mate gesignaleerd. Voor de laatste groep risico's (gevaarlijke stoffen en biologische agentia) zijn er eveneens verschillen naar grootteklasse maar deze zijn niet significant.

Ook tussen de onderscheiden sectoren zijn er verschillen in de signalering van risico's. Deze verschillen blijven aanwezig onder constant houden van de bedrijfsgrootte.

De fysieke risico's van vallen, snijden, lawaai et cetera worden vaker genoemd in de sectoren industrie, bouwnijverheid en vervoer dan in de sectoren handel, zakelijke dienstverlening, horeca en de sector non-profit. Fysiek-mentale belastingsrisico's (RSI) worden juist meer gesignaleerd in de sectoren banken en verzekeringen en de non-profit. Psychische en sociale risico's worden het vaakst gesignaleerd in de non-profit sector.

Vergelijken we de cijfers uit dit ITS-onderzoek (zie overzicht 2.4) met de cijfers uit de Arbomonitor (zie overzicht 2.2) dan komt naar voren dat in het ITS-onderzoek in mindere mate arbeidsrisico's worden gesignaleerd dan in de enquête van de Arbeidsinspectie. Dit gaat op voor zowel de grotere als voor de kleinere bedrijven, maar ten aanzien van de laatste categorie zijn de verschillen tussen beide onderzoeken wel duidelijk groter.

Zoals gezegd is er ook bij de grotere bedrijven verschil tussen beide onderzoeken. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de indeling in grootteklassen in deze twee onderzoeken niet identiek is. Bovendien is het ook zeker niet uitgesloten dat de verschillen in onderzoeksuitkomsten vooral worden veroorzaakt door verschillen in vraagstelling en in antwoordcategorieën tussen de ITS-enquête en de enquête van de Arbeidsinspectie. Er is namelijk niet veel aanleiding om te veronderstellen dat de Arbeidsinspectie op basis van een momentopname – inspecteurs volstaan vaak met een gesprek met de werkgever – een veel betere risico-inschatting maakt dan de informanten die dagelijks in deze bedrijven aanwezig zijn. Uiteraard kan de specifieke deskundigheid van arbeidsinspecteurs bewerkstelligen dat arbeidsrisico's scherper worden opgemerkt. Tegelijkertijd gaat echter op dat in veel 50-plus bedrijven een arbocoördinator aanwezig is. En opvallend in 50-plus bedrijven is dat er geen grote verschillen in risico-beoordeling zijn tussen werkgever, OR en arbocoördinator. Dit alles afwegend maakt het niet waarschijnlijk dat de verschillen tussen tabel 2.2 en 2.4 vooral berusten op onder-signalering door directeuren.

Bij de kleine bedrijven is de kans dat van ondersignalering sprake is groter. In de eerste plaats komen hier veel grotere verschillen tussen het ITS-onderzoek en het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar voren, terwijl in beide gevallen deze categorie bedrijven op exact dezelfde manier is afgebakend, namelijk bedrijven met 1-9 werknemers. In de kleinste bedrijven is meestal alleen de ondernemer of directeur als informant opgetreden. Voor deze categorie vormt arbo meestal geen kerntaak. In onderzoek is overigens al eerder vastgesteld dat het arbobewustzijn bij deze categorie vaak wat minder aanwezig is. Ook de casestudies in de kleinste bedrijven bevestigen dat hier sprake is van ondersignalering van arbeidsrisico's.

Van belang is hier (dan ook) een eerdere constatering, namelijk dat voor veel risico's geldt dat werknemers in kleine bedrijven evenveel kans lopen eraan blootgesteld te

worden dan de werknemers in grote bedrijven, *ondanks* dat op bedrijfsniveau gemeten de ondernemers/werkgevers dergelijke risico's minder vaak signaleren.

Gevolgtrekkingen

Aan deze bevindingen kunnen twee gevolgtrekkingen worden verbonden.

In de eerste plaats wijst dit erop dat handhaving van het wettelijk instrumentarium (met name de risico-inventarisatie) met een toets door een onafhankelijke deskundige van belang is en blijft, met name ook om systematische signalering van arbeidsrisico's in bedrijven te borgen.

In de tweede plaats ligt het voor de hand dat bij niet signaleren van risico's op bedrijfsniveau de logica, de impuls en het animo ontbreken om tot actie over te gaan. Dit kan deels worden ondervangen door de risico's via een goede informatieverzameling op een hoger aggregatieniveau dan het eigen bedrijf en een goede informatieverstrekking aan de bedrijven toch zo concreet mogelijk te maken. Te denken valt in dit verband aan informatie op het niveau van de beroepsgroep en de branche.

Gevolgen van de risico's: arbeidsongevallen en beroepsziekten

Signalering van de risico's kan op bedrijfsniveau onder andere plaatsvinden naar aanleiding van de waarneembare *gevolgen* van risico's in de vorm van (ziekte)verzuim, arbeidsongevallen en het optreden van beroepsziekten. Aangezien registratie van arbeidsongevallen en melding van beroepsziekten tot het instrumentarium van de Arbowet 1998 behoren, presenteren we in dit hoofdstuk enkele relevante cijfers over het aantal arbeidsongevallen en van gemelde beroepsziekten. In Hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de rol van de instrumenten binnen ondernemingen.

Arbeidsongevallen

Het aantal arbeidsongevallen in Nederland is niet exact bekend. Volgens het meest recente cijfer van het CBS (Arbobalans 2003) zou 2% van de werkenden jaarlijks een arbeidsongeval (met verzuim) overkomen. Dit zou neerkomen op circa 130.000 arbeidsongevallen per jaar bij werknemers. Volgens het Letsel Informatie Systeem (LIS) van de Stichting Consument en Veiligheid krijgen jaarlijks circa 100.000 personen spoedeisende eerste hulp (SEH) bij de ziekenhuizen als gevolg van een bedrijfsongeval. Daarnaast of als vervolg daarop zijn er huisarts behandelingen (130.000) en ziekenhuis opnames (circa 5.500). Bij de Arbeidsinspectie worden jaarlijks rond de 2.000 ernstige ongevallen gemeld, die ook feitelijk meldingsplichtig zijn volgens de bepalingen in de Arbowet. Bij de AI bestaat een vermoeden van onderrapportage die in omvang moeilijk is te schatten (Arbeidsinspectie, cijfers over het jaar 2002).

De algemene trend de laatste jaren in de verschillende ongevalcijfers is een (licht) dalende tendens. Uit de verschillende rapportages blijkt dat de bouwsector (vooral val-incidenten) en de industrie (vooral beknellingen en snijwonden) de grootste risi-

cogroepen zijn. Verder blijkt steeds dat uitzendkrachten verreweg de grootste kans lopen op ongevallen.

Beroepsziekten en beroepsgerelateerde aandoeningen

Beroepsziekten zijn te onderscheiden naar 'klassieke beroepsziekten', waarbij een direct causaal verband met een bepaalde oorzaak is te leggen en 'werkgebonden aandoeningen', waar meerdere oorzaken een rol kunnen spelen. In het signalerings-systeem van het NCvB (Nederlands Centrum voor Beroepsziekten) zijn beide opgenomen onder de term 'beroepsziekten'.

Conform de Arbwet 1998 (artikel 9 lid 2) worden door de Arbodiensten vanaf 1998 de beroepsziekten gemeld (zie overzicht 2.5).

Overzicht 2.5 – Meldingen van beroepsziekten naar diagnosecategorie (NCvB, Signaleringsrapport Beroepsziekten 2002)

	1999	2000	2001	2002#
1. ziekten van bot-spierstelsel, (waarvan 'RSI')		51% (97%)	48% (99%)	43% (81%)
2. psychische aandoeningen/gedragsstoornis (waarvan overspannenheid en burn-out)		25% (85%)	27% (82%)	22% (81%)
3. gehooraandoeningen		14%	13%	25%
4. huidaandoeningen		5%	5%	5%
5. alle overige (6) categorieën		5%	7%	5%
totaal	4.073*	6.063	5.593	5.335

* Voor 1999 ontbreekt de verdeling over de diverse beroepsziekten.

Cijfers over 2002 worden gekenmerkt door een verdergaande daling van het aantal meldingen, versus een versterkte melding vanuit de bouwsector door inschakeling van Stichting Arbouw. Hierdoor is het aandeel van beroepsziekten vanuit de bouw toegenomen (ziekten bewegingsapparaat en gehooraandoeningen).

Het NCvB gaat ervan uit dat er een ernstige ondersignalering van beroepsziekten is. De interne Arbodiensten melden het meest en dat extrapolierend komt de NCvB op tenminste 20.000 gevallen per jaar. Sommige andere deskundigen (FNV Bureau Beroepsziekten) schatten dit aantal nog hoger.

2.2 Impulsen tot het treffen van concrete maatregelen

Uit de systematiek van de Arbowet 1998 volgt dat bedrijven concrete maatregelen nemen ter bevordering van goede arbeidsomstandigheden als vervolg op de gemaakte ri&e en het plan van aanpak. Voor ondernemingen kunnen er echter ook heel andere impulsen en motieven bestaan om tot (preventieve) maatregelen op gebied van arbozorg over te gaan. In één van de casestudies was het Health and Safety beleid van het Australische moederconcern de drijfveer (terwijl de ri&e al 6 jaar op de plank lag). In een andere casestudy was met name het plan de campagne voortvloeiend uit CAO-afspraken de motor achter een belangrijk gedeelte van de arbomaatregelen (op gebied van de tilproblematiek). Ook optreden van de Arbeidsinspectie kan bedrijven aanzetten tot maatregelen.

In het ITS-onderzoek is een lijst van 16 mogelijke motieven opgenomen om concrete maatregelen te nemen. In overzicht 2.6 zijn de resultaten van de beantwoording door de directeuren of vestigingsmanagers weergegeven.

In grotere bedrijven meer impulsen

Overzicht 2.6 – Impulsen tot het nemen van concrete arbomaatregelen (informatie van directeuren/vestigingsmanagers)

	bedrijfsgrootte			
	1 – 9	10 – 49	50 +	totaal n=581
Mate waarin motieven/impulsen een rol spelen:				
1. Omdat zich in uw bedrijf ongevallen of situaties van bijna-ongevallen* voordeden				
. ja, vooral	0%	2%	5%	1%
. ja, ook	5%	29%	49%	18%
2. Vanwege klachten of opmerkingen van het personeel/van personeelsleden				
. ja, vooral	6%	11%	10%	8%
. ja, ook	22%	48%	76%	34%
3. Op aandringen of suggesties van de arbodienst				
. ja, vooral	3%	7%	4%	5%
. ja, ook	18%	35%	59%	28%
4. Op waarschuwing (of opgelegde boete) van de arbeidsinspectie				
. ja, vooral	1%	3%	1%	1%
. ja, ook	2%	9%	21%	5%
5. Op voorschrift van verzekeraar				
. ja, vooral	0%	2%	1%	1%
. ja, ook	7%	14%	13%	8%

	bedrijfsgrootte			totaal n=581
	1 – 9	10 – 49	50 +	
6. Op voorschrift of aandringen van toeleveranciers of bedrijf waarvoor u werkt (opdrachtgever of contractor)				
. ja, vooral	0%	1%	1%	0%
. ja, ook	6%	11%	11%	9%
7. Omdat dit als nodig of wenselijk naar voren kwam uit de ri&e				
. ja, vooral	4%	7%	30%	12%
. ja, ook	34%	47%	60%	39%
8. Vanwege melding van beroepsziekte				
. ja, vooral	0%	1%	2%	0%
. ja, ook	4%	9%	21%	7%
9. Om het werk in het bedrijf veilig, gezonder en prettiger te maken				
. ja, vooral	21%	35%	51%	29%
. ja, ook	39%	47%	44%	39%
10. Om het ziekteverzuim te verlagen				
. ja, vooral	10%	21%	41%	17%
. ja, ook	21%	48%	51%	29%
11. Omdat de wetgeving ondernemers hiertoe verplicht				
. ja, vooral	8%	15%	12%	11%
. ja, ook	34%	53%	67%	43%
12. Omdat een en ander goed ingepast kon worden bij bepaalde investeringen/ veranderingen die toch al nodig waren				
. ja, vooral	4%	7%	4%	6%
. ja, ook	32%	46%	55%	38%
13. Om verloop van personeel te voorkomen				
. ja, vooral	2%	7%	3%	4%
. ja, ook	14%	29%	33%	19%
14. Vanwege de fiscale stimulering van arbeidsvriendelijke bedrijfsmiddelen				
. ja, vooral	0%	3%	0%	1%
. ja, ook	10%	11%	13%	11%
15. Omdat het nodig was voor het verkrijgen van een gewenst certificaat				
. ja, vooral	0%	5%	1%	1%
. ja, ook	15%	17%	22%	14%
16. Op grond van door concern/ instelling opgelegd centraal beleid				
. ja, vooral	1%	3%	8%	3%
. ja, ook	10%	16%	31%	14%

* Van de geënquêteerde directeuren in kleine bedrijven zegt niemand (0%) dat het feit dat zich in hun bedrijf (bijna-) ongevallen hebben voorgedaan *vooral* een impuls is geweest tot maatregelen. Een klein deel (5%) zegt dat dergelijke situaties wél een rol hebben gespeeld. De rest (95%) zegt dat dit geen rol heeft gespeeld.

De directeuren geven te kennen dat er vooral één impuls uitspringt, namelijk het streven om het werk in het bedrijf veiliger, gezonder en prettiger te maken (zie overzicht 2.6). Andere veel genoemde impulsen zijn:

- . omdat de wet arbozorg dwingend oplegt;
- . omdat de RI&E laat zien dat maatregelen nodig zijn;
- . om het ziekteverzuim te verlagen;
- . omdat het goed ingepast kan worden in bepaalde veranderingen/investeringen;
- . vanwege klachten van het personeel.

Overzicht 2.6 brengt in beeld dat voor alle impulsen geldt dat ze vaker worden genoemd door directeuren van grote dan door directeuren van kleine bedrijven. Vrijwel steeds, bij 12 van de 16 impulsen, gaat het om significante verschillen.

De vier motieven waarbij het verschil in grootteklasse geen belangrijke rol speelt zijn:

- . maatregelen, op voorschrift van verzekeraar;
- . maatregelen, op voorschrift van toeleverancier, opdrachtgever of contractor;
- . maatregelen, vanwege fiscale stimuleringsregel;
- . maatregelen, om gewenst certificaat te behalen;

Deze motieven spelen in geen van de grootteklassen een grote rol. De eerste twee motieven tonen ten opzichte van 1997 wel een lichte toename.

Overzicht 2.7 – Impulsen tot het nemen van concrete arbomaatregelen in de kleinste bedrijven (1-9 werknemers)

	1997	2003	
	w.b. fysieke ongemakken en risico's	w.b. werkbelasting en werkinhoud	w.b. arbeidsomstandigheden in het algemeen
% ondernemers dat zegt dat impuls vooral of ook rol speelt			
1. Omdat zich in uw bedrijf ongevallen of situaties van bijna-ongevallen voordeden	11%	8%	5%
2. Vanwege klachten of opmerkingen van het personeel/van personeelsleden	41%	24%	28%
3. Op aandringen of suggesties van de arbodienst	13%	5%	21%
4. Op waarschuwing (of opgelegde boete) van de arbeidsinspectie	niet gevraagd		3%
5. Op voorschrift van verzekeraar	4%	2%	7%
6. Op voorschrift of aandringen van toeleveranciers of bedrijf waarvoor u werkt (opdrachtgever of contractor)	3%	3%	6%
7. Omdat dit als nodig of wenselijk naar voren kwam uit de ri&e	20%	12%	38%
8. Vanwege melding van beroepsziekte	niet gevraagd		4%
9. Om het werk in het bedrijf veilig, gezonder en prettiger te maken	71%	56%	60%
10. Om het ziekteverzuim te verlagen	32%	26%	31%
11. Omdat de wetgeving ondernemers hiertoe verplicht	29%	20%	42%
12. Omdat een en ander goed ingepast kon worden bij bepaalde investeringen/ veranderingen die toch al nodig waren	46%	34%	36%
13. Om verloop van personeel te voorkomen	22%	23%	15%
14. Vanwege de fiscale stimulering van arbeidsvriendelijke bedrijfsmiddelen	niet gevraagd		10%
15. Omdat het nodig was voor het verkrijgen van een gewenst certificaat	niet gevraagd		15%
16. Op grond van door concern/ instelling opgelegd centraal beleid	niet gevraagd		11%

In kleine bedrijven meer aanlooptijd nodig

Dat de kleinste bedrijven minder impulsen ervaren om arbo-maatregelen te treffen heeft ongetwijfeld zoals hierboven al is aangeduid te maken met het feit dat men in deze bedrijven minder risico's signaleert.

Eerder, in 1997, heeft het ITS een onderzoek uitgevoerd naar arbeidsomstandigheden in kleine bedrijven met 1-9 werknemers. Ook in dat onderzoek is nagegaan welke impulsen vooral of ook een rol spelen bij het nemen van maatregelen op arbogebied. Daarbij is toentertijd overigens een onderscheid gemaakt tussen impulsen ten aanzien van het verbeteren van fysieke ongemakken en risico's en impulsen ten aanzien van het verbeteren van werkbelasting en werkinhoud. Voor een belangrijk deel zijn toen dezelfde impulsen aan de orde gesteld als in dit onderzoek. Vandaar dat we in overzicht 2.7, specifiek voor de kleinste bedrijven met 1-9 werknemers, de uitkomsten van beide onderzoeken naast elkaar zetten.

Overzicht 2.7 illustreert dat er in de kleinste bedrijven in de afgelopen 6 jaar toch wel enkele duidelijke veranderingen zijn opgetreden. Enkele impulsen hebben aan belang ingeboet. Zo vormen situaties van bijna-ongevallen en klachten c.q. verloop van het personeel in 2003 minder vaak dan in 1997 een impuls om arbomaatregelen te treffen. Enkele andere impulsen hebben in de afgelopen 6 jaar echter duidelijk aan belang gewonnen. Dit geldt vooral voor:

- . omdat dit als nodig of wenselijk naar voren komt uit de rie
- . omdat de wetgeving ondernemers hiertoe verplicht
- . aandringen of suggesties van de arbodienst.

Opmerkelijk is dus dat klachten van het personeel, (bijna) ongevallen en dreigend verloop zo te zien in de periode 1997-2003 minder vaak een rol zijn gaan spelen als impulsen tot arbomaatregelen, terwijl met name de arboregelgeving (rie, wetgeving en arbodienst) juist een belangrijker impulsfunctie zijn gaan vervullen (waarbij de interne impulsen overigens per saldo blijven overheersen). Er is dus alle aanleiding om kanttekeningen te plaatsen bij de nogal eens gehoorde opmerkingen dat de rie en/of de arbowetgeving in kleine bedrijven niet werken of het doel voorbij zouden schieten.

Verschillen naar sector

Sommige impulsen vertonen een duidelijke samenhang met de bedrijfssector:

- . *Ongevallen* zijn wat vaker een impuls tot maatregelen in de bouw en installatie branches en in de metaalindustrie.
- . Dat toeleveranciers, opdrachtgevers of contractanten *voorschriften stellen of aandringen op maatregelen* komt het meest voor in het vervoer, de bouw en installatiebranches en de metaalbranches.
- . De noodzaak in verband met het *verkrijgen van certificaten* speelt eveneens het meest in de bouw- en installatiebranches (denk aan VCA).

Er zijn weliswaar nog meer verbanden tussen de sectoren en impulsen tot arbomaatregelen, maar deze blijken in feite vooral te berusten op het feit dat in bepaalde sectoren vooral kleine bedrijven zitten en in andere juist vooral grotere.

Bestrijding van het ziekteverzuimbeleid krijgt veel aandacht

Verlaging van het ziekteverzuim blijkt een zeer belangrijk motief te zijn voor de actoren op bedrijfsniveau om arbomaatregelen te treffen. Volgens de Arbowet dient de werkgever een ziekteverzuimbeleid te voeren gericht op voorkoming van ziekte en op begeleiding van zieke werknemers. Ziekteverzuimbeleid is niet expliciet als onderwerp in de vraagstelling opgenomen voor dit onderzoek. Gezien het kennelijk belang van ziekteverzuimbeleid in de afweging tot het nemen van concrete arbomaatregelen willen we in dit hoofdstuk toch een passage aan het gevoerde ziekteverzuimbeleid wijden.

Verschillende bronnen geven informatie over de naleving van de verplichting volgens de Arbowet 1998 om een beleid te voeren met betrekking tot het ziekteverzuim.

Het is aan de werkgever overgelaten om dit beleid verder te concretiseren.

De Arbomonitor 2002 geeft cijfers over de mate waarin er in de bedrijven afspraken zijn gemaakt over het ziekteverzuim (zie overzicht 2.8).

Overzicht 2.8 – Formalisering van het ziekteverzuim

ziekteverzuimbeleid	1999	2000	2001	2002
schriftelijk vastgelegd	-	37%	41%	44%
mondelijke afspraken	-	51%	54%	53%
totaal	66%	88%	95%	97%

bron: Arbomonitor 2002

Dit lijkt op een forse toename van het ziekteverzuimbeleid vooral in 1999 en 2000.

Wat in het ziekteverzuimbeleid precies is vastgelegd of afgesproken vermeldt de Arbomonitor niet. Wel blijkt er in 83% van de gevallen regelingen m.b.t. bedrijfscontacten met de zieke werknemer te zijn opgenomen en in 60% van de gevallen regelingen wat betreft een medische beoordeling door de bedrijfsarts.

In de enquête van het eigen onderzoek was het ziekteverzuim geen onderwerp. In de uitgevoerde 8 casestudies is het wel aan de orde gekomen. In samenspel met de bedrijfsarts en met terugkoppeling naar de OR lijkt dit onderwerp een uitdrukkelijk punt van aandacht binnen ondernemingen. De kanttekening moet hierbij worden gemaakt dat in de kleine bedrijven zich hetzelfde verschijnsel lijkt af te tekenen dat in het voorgaande is geconstateerd ten aanzien van het signaleren van arborisico's. Ziekteverzuim wordt minder als een probleem van de onderneming gezien en het incidentele en individuele karakter van ziektegevallen wordt benadrukt (zie ook Heemskerk, TNO/ BWMS, 2003). In de Arbomonitor 2002 wordt opgemerkt dat een schriftelijk vastgelegd verzuimbeleid in 36% van de ondernemingen tot 10 werknemers voorkomt

versus in 94% van de 100⁺ ondernemingen. In enkele van de casestudies in de grote ondernemingen tekende zich de ontwikkeling af van twee zich scheidende circuits: dat van het ziekteverzuim met als spil daarin de bedrijfsarts (externe arbodienst) en een interne verzuimcoördinator met de P&O-afdeling daarachter en aan de andere kant een zich professionaliserende arbocoördinator met aandacht voor de meer fysieke arbo-risico's (case verpleeg- en verzorghuizen, in lichtere mate ook case verpakingsdrukkerij).

In dit verband moet ook vermeld worden dat diverse geraadpleegde materiedeskundigen erop wijzen, dat met de sterke beleidsaandacht voor ziekteverzuim en reïntegratie er weliswaar goede resultaten zijn bereikt, maar dat de grote aandacht voor het curatieve de aandacht voor de preventie in de arbozorg te zeer naar het tweede plan heeft gedrukt.

Conclusies

In de casestudies kwam naar voren dat er een grote verscheidenheid van impulsen is om bedrijven te bewegen arbomaatregelen te treffen. In dit onderzoek is de focus weliswaar sterk gericht op de betekenis van het instrumentarium van de Arbowet, maar is ook vluchtig gekeken naar andere mogelijke impulsen. De belangrijkste impuls om aan arbozorg te werken is – en dat geldt zowel voor grote als voor kleine bedrijven – dat men het werk veiliger en gezonder wil maken. Het zou goed zijn, zoals ook een van de geraadpleegde materiedeskundigen met nadruk bepleit, dit aspect van arbozorg beleidsmatig sterker te benadrukken. Tegelijkertijd blijkt echter dat ook van de wetgeving met betrekking tot arbo en ziekteverzuim vaak impulsen uitgaan tot het nemen van concrete arbomaatregelen. Met name in de kleinste bedrijven, dat wil zeggen de bedrijven met 1-9 werknemers, blijken de arbowetgeving en het instrument RI&E in de afgelopen 6 jaar steeds vaker de aanzet te zijn tot het nemen van concrete arbomaatregelen. Dit wijst erop dat de betekenis van de arbowet en de instrumentering hiervan langzaamaan ook in de bedrijven duidelijk(er) wordt.

3 Arbobeleid en arbozorg op ondernemingsniveau

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op arbobeleid en arbozorg op ondernemingsniveau. Centraal staan de kerninstrumenten van het arbozorgsysteem: risico- inventarisatie en -evaluatie, signalering van ongevallen en beroepsziekten, arbodienstverlening, medezeggenschap in relatie tot arbo. Daarnaast is gekeken naar de (interne) coördinatie van arbobeleid en arbozorg in ondernemingen. De gegevens die de verschillende deelonderzoeken op deze punten hebben opgeleverd, worden in de navolgende paragrafen gepresenteerd volgens de lijn van de probleemstelling:

- beschrijving van implementatie, werking en resultaten van de met de Arbowet 1998 geïntroduceerde vernieuwingen;
- beschrijving van ervaringen die de relevante actoren hiermee hebben opgedaan en van hun oordeel over de vernieuwingen;
- beschrijving van wat succesvol is verlopen en wat niet, van factoren die daarop van invloed zijn geweest en van verbeteringsmogelijkheden.

De vernieuwingen in de Arbowet 1998 bouwen deels voort op eerder doorgevoerde wijzigingen in het instrumentarium van de Arbowet 1994. Vandaar dat op sommige punten wat verder in de tijd zal worden teruggekeken. De volgende paragrafen zijn zó opgezet dat eerst de kerngegevens uit eerder onderzoek aan de orde komen en daarna de gegevens uit het nieuwe en aanvullende onderzoek dat het ITS in het kader van de evaluatie verrichtte.

3.1 Kernelementen arbozorgsysteem

Risico-inventarisatie, plan van aanpak, ongevallenregistratie, melding van beroepsziekten, arbodienstverlening, medezeggenschap in relatie tot arbo vormen de kerninstrumenten waarmee beoogd wordt systematische arbozorg – arbozorgsystemen – in organisaties te ontwikkelen. Doel van risico-inventarisatie en plan van aanpak is te stimuleren dat organisaties zich voorzien van een adequate kennisbasis en actiepuntenlijst ten aanzien van arbeidsrisico's, die de grondslag kan vormen voor beleid, overleg en maatregelen op arbogebied. Specifieke vereisten voor registratie en melding van ongevallen en beroepsziekten dienen daarbij de alertheid voor ernstige risico's te verhogen. Functie van de arbodiensten is o.a. organisaties deskundige bijstand te verlenen bij het opstellen van een rie en een pva, toe te zien op de kwaliteit van de inventarisatie en de voorgenomen maatregelen en adviezen te geven over de aanpak van risico's. De bepalingen over medezeggenschap moeten waarborgen dat

werknemers voldoende bij beleid, regelgeving, plannen en maatregelen op arbogebied worden betrokken en eventueel zelf initiatieven op dit terrein kunnen nemen.

De kerngedachte van stimulering van systematische arbozorg via rie en pva is eigenlijk al geïntroduceerd bij de wijzigingen van de Arbowet in 1994. Nieuw in de Arbowet 1998 is dat het jaarplan en jaarverslag zijn vervangen door een direct aan de rie gekoppeld plan van aanpak en een jaarlijkse voortgangsrapportage. Ook de verplichtingen tot aansluiting bij een arbodienst en inschakeling van de arbodienst bij rie en pva zijn al in 1994 in de wet opgenomen en gefaseerd ingevoerd. Verder zijn in 1994 wijzigingen in de bepalingen rond taakstelling, organisatie en certificatie van arbodiensten doorgevoerd, die ook nu nog hun doorwerking hebben. Bij deze onderwerpen zullen we wat verder in de tijd terugkijken. De medezeggenschapsregeling is altijd al een wezenlijk element van de Arbowet geweest. Ze is in 1998 iets aangepast, in die zin dat de regeling is uitgebreid naar kleinere bedrijven en dat het overleg over arbobeleid onder het regime van de WOR is gebracht. Nieuw in de Arbowet 1998 zijn wijzigingen in de criteria voor registratie van arbeidsongevallen en in de melding van beroepsziekten.

We hebben in dit onderzoek ook gekeken naar de wijze waarop arbobeleid en arbozorg binnen ondernemingen worden gecoördineerd. Interne arbocoördinatie is weliswaar geen onderdeel van het te evalueren wettelijk instrumentarium, maar beleidsmatig is het wel een actueel onderwerp, onder andere in verband met de discussie over de organisatie van interne arbodeskundigheid. Dit thema is daarom eveneens in het onderzoek meegenomen.

3.2 Risico-inventarisatie en –evaluatie en plan van aanpak

Wat de rie en het pva betreft zijn in de onderzoeksliteratuur vooral gegevens te vinden over feitelijke implementatie van de wettelijke verplichtingen in ondernemingen. De belangrijkste bronnen zijn de monitorgegevens van het ZARA/SZW-panel en – later – de Arbobalans en de Arbomonitor. Via ons aanvullend onderzoek onder bedrijven en instellingen zijn deze gegevens over implementatie geactualiseerd, zodat de stand van zaken eind 2003 in beeld kon worden gebracht. Daarnaast zijn in dit onderzoek gegevens verzameld over de werking van de rie-/pva-verplichting in bedrijven, met name in de sfeer van beleid, overleg en communicatie. In de kwalitatieve deelonderzoeken is vervolgens geprobeerd in beeld te brengen welke ervaringen verschillende partijen met de instrumenten hebben opgedaan en welke succesfactoren, knelpunten en verbetermogelijkheden te identificeren zijn. Daarbij zijn ook bevindingen uit (recent) eerder kwalitatief onderzoek meegenomen.

3.2.1 Implementatie: naleving, adequaatheid, actualiteit

Uit de geïnventariseerde onderzoeksliteratuur zijn de volgende kerncijfers te destilleren over de mate waarin de verplichtingen rond rie en pva in ondernemingen zijn geïmplementeerd:

1. Het *aantal bedrijven* met een (door een arbodienst getoetste rie) is in de loop der jaren gestaag toegenomen: van 27% in 1997 tot 62% in 2001. Een separaat effect na invoering van de Arbowet 1998 is niet uit de cijfers af te lezen. Wel is in 2001 een forse toename waarneembaar ten opzichte van 2000.
2. Wat de naleving van de rie-verplichting betreft zijn er duidelijke *verschillen naar grootteklasse en sector*. Bedrijven met minder dan 10 werknemers hebben minder vaak een rie (57%). Onder bedrijven met meer dan 100 werknemers is de naleving ruim 90%. De sectoren reparatie, handel, vervoer, opslag, communicatie, horeca en zakelijke dienstverlening scoren ondergemiddeld wat de rie betreft, waarbij het overigens niet duidelijk is in hoeverre deze verschillen door de factor grootte worden beïnvloed.
3. Controles door de AI wijzen uit dat ruim driekwart van de *rie's adequaat* zijn in die zin dat ze – naar het oordeel van de controlerend inspecteur – zijn toegesneden op de situatie van het bedrijf; in grotere bedrijven is dat iets vaker het geval dan in kleinere.
4. De *attentiewaarde van de rie's* voor bedrijfsspecifieke risico's (i.e. het risico is in het bedrijf aanwezig en ook in de rie opgenomen) blijkt bij nadere controles sterk te verschillen voor verschillende soorten risico's en blijkt over de jaren heen behoorlijk te fluctueren. Het is niet duidelijk of dit komt door feitelijke vermindering van risico's (b.v. door adequaat arbobeleid) of door wijzigingen in de beoordelingskaders van bedrijven en controlerend ambtenaren.
5. Ook het *aantal bedrijven met een pva* is de laatste jaren gestaag gestegen: van 28% in 1998 tot 60% in 2001. Ook op dit punt is er vooral sprake van een forse stijging in 2001.
6. Evenals bij de rie is er bij het pva sprake van *verschillen naar grootteklasse en sector*. Kleinere bedrijven hebben minder vaak, grotere bedrijven hebben vaker een pva. Wat opvalt is dat risicosectoren als industrie, nutsbedrijven en gezondheidszorg relatief onder de maat blijven, terwijl in een sector als de horeca relatief veel bedrijven een pva hebben.
7. Controles door de AI wijzen uit dat het merendeel van de *pva's adequaat* is, in die zin dat ze – naar het oordeel van de controlerend inspecteur – de juiste prioriteiten en termijnen stellen in het licht van de aanwezige risico's. De tendens is overigens wel dat een toenemend aantal pva's bij controle niet adequaat wordt bevonden – in 2001: 14%.

8. Uit de controles blijkt dat de *adequaatheid* van de voorgestelde maatregelen voor *specifieke risico's* verschilt, maar dat deze bij de meeste risico's volgens de controleurs schommelt rond 70 procent.
9. Voor risico's waarbij dit bekend is geldt verder dat in circa 70 procent van de gevallen de *maatregelen uit het pva* volgens de controleurs feitelijk ook op een adequate manier worden *toegepast*.

In het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek bij bedrijven zijn aanvullende gegevens gevraagd over de actualiteit van rie en pva en over de voortgangsrapportage. Deze gegevens zijn opgenomen in tabel 3.1. De cijfers in de tabel vullen het beeld over implementatie van de rie- en pva-bepalingen aan tot eind 2003.

Tabel 3.1 – Actualiteit rie, pva en vtr – stand van zaken eind 2003 (opgave werkgevers)

% bedrijven:	totaal	10-	10-50	50+
. (nog) zonder rie	39	54	19	3
. met rie ouder dan 2 jaar	26	23	29	35
. met rie jonger dan 2 jaar	35	22	52	61
. (nog) zonder pva	47	60	32	18
. met pva ouder dan 2 jaar	13	11	14	22
. met pva jonger dan 2 jaar	39	29	54	60
. (nog) zonder vtr	52	61	43	30
. met 2 maal per jaar vtr	3	0	5	7
. met 1 maal per jaar vtr	15	6	19	43
. met 1 maal per 2 jaar vtr	13	9	19	16
. onbekend of vtr plaatsvindt	18	23	14	4

Wat de naleving van de rie- en pva-verplichtingen betreft blijkt er niet zo veel te zijn veranderd ten opzichte van 2001. Net als in 2001 heeft ruim 60 procent van de bedrijven een rie. Bij de kleine bedrijven zijn dit er overigens veel minder dan bij grotere bedrijven. Ruim 50 procent van de bedrijven heeft een pva. Dat zijn er wat minder dan in 2001. Ook hiervoor geldt dat het pva in kleine bedrijven veel vaker ontbreekt dan in grote bedrijven. Opvallend is dat in de grotere bedrijven de rie's vaker dan in de kleinere bedrijven van oudere datum zijn. In ruim een derde van deze bedrijven is de rie meer dan 2 jaar oud. Zij hadden hem al eerder laten maken.

In ruim de helft van de bedrijven kent men geen voortgangsrapportage over de uitvoering van het pva. In kleine bedrijven ontbreekt deze vaker dan in grotere bedrijven.

Bij de 50-plus bedrijven wordt vaak jaarlijks gerapporteerd; soms zelfs 2 keer per jaar. In bedrijven met 10-50 werknemers wordt vaker om de 2 jaar gerapporteerd.

Desgevraagd zegt een ruime meerderheid (87%) van de werkgevers dat ze de rie adequaat vinden, in die zin dat deze de arbeidsrisico's in het bedrijf goed in kaart brengt. Slechts 8% van de werkgevers stelt dat dit niet het geval is. In kleine bedrijven (16%) komt dit wat vaker voor dan in grote bedrijven (5%). Deze beoordeling door werkgevers zelf valt dus wat gunstiger dan de beoordeling door inspecteurs, zoals die uit AI-onderzoek naar voren komt (zie punt 3).

3.2.2 Werking in de bedrijfspraktijk

Rie als aanjager van samenwerking

Een belangrijk functie van de rie is bij betrokken partijen bewustzijn en kennis omtrent aanwezige arbeidsrisico's te versterken en overleg en communicatie in het bedrijf op gang te brengen over de vraag hoe risico's kunnen worden aangepakt. Het is te verwachten dat naarmate meer partijen bij de totstandkoming van een rie worden betrokken en de betrokken partijen er een actieve bijdrage aan leveren, de rie deze functie beter zal vervullen. Om in beeld te krijgen in hoeverre dit het geval is, zijn we in ons onderzoek nagegaan hoe de rie tot stand is gekomen. Tabel 3.2 laat zien wie – volgens de ondervraagde werkgevers – een actieve bijdrage aan de rie hebben geleverd. De gegevens zijn weer uitgesplitst naar bedrijfsgrootte.

Tabel 3.2 – Betrokkenheid partijen bij rie (opgave werkgevers)

% bedrijven met actieve bijdrage door:	totaal	10-	10-50	50+
. leidinggevend kader	67	50	82	76
. managementteam	42	28	45	68
. staffunctionaris (pz, kam, arbo)	35	10	40	83
. uitvoerende medewerkers	49	35	58	68
. medewerkers met specifieke kennis	33	13	36	76
. or/pvt/vgw-commissie	14	2	12	48
. arbodienst	64	51	69	87
. brancheorganisatie	9	12	7	4
. andere deskundige van buiten	17	16	19	13

De tabel laat zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen kleine, middelgrote en grote bedrijven als het gaat om de mobiliserende werking van de rie, afgemeten aan de inbreng van partijen bij de totstandkoming ervan. De verschillen zijn significant,

uitgezonderd die wat betreft de rol van brancheorganisaties en andere deskundigen van buiten. Het beeld spoort wel met indrukken die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen. In de kleinste bedrijven doet de bedrijfsleiding vaak het werk, samen met de arbodienst. Ook uitvoerende medewerkers hebben hier inbreng, zij het minder vaak dan in grotere bedrijven. In middelgrote bedrijven spelen bedrijfsleiding en arbodienst eveneens een belangrijke rol, maar in deze bedrijven leveren ook managers, staffunctionarissen en ervaren medewerkers vaak een actieve bijdrage. In grote bedrijven lijkt de hoofdrol bij specialisten te liggen: arbodienst, interne stafmedewerkers en medewerkers met gespecialiseerde arbokennis. De bedrijfsleiding blijft wel bij de les. Ondernemingsraad en personeelsvertegenwoordiging komen in deze grote bedrijven meer in beeld. Maar opvallend is dat ook het uitvoerend personeel hier toch nog vaak bij het opstellen van de rie wordt betrokken. Naarmate bedrijven groter zijn, zijn zaken ingewikkelder en blijkt het nodig meer partijen in het bedrijf actief bij de rie te betrekken. Die actieve betrokkenheid kan op zijn beurt weer draagvlak scheppen voor verdere communicatie en actie in het bedrijf.

Gebruik van rie in beleid, overleg en communicatie

In het onderzoek hebben we deze follow-up op de rie in beeld proberen te krijgen door na te vragen waarvoor de rie in het bedrijf wordt gebruikt. Tabel 3.3 laat zien wat de werkgevers op die vraag geantwoord hebben. Deze antwoorden maken duidelijk welke resultaten i.c. welke uitwerking in de sfeer van beleid, overleg en communicatie de rie-verplichting heeft gehad.

Tabel 3.3 – Gebruik van rie in beleid, overleg en communicatie (opgave werkgevers)

% bedrijven dat rie gebruikt voor:	totaal	10-	10-50	50+
. maken arboplan van aanpak	73	60	82	91
. arbobeleidsvisie lange termijn	59	46	65	86
. discussie/overleg met (groepen) werknemers	55	49	60	65
. checklist bij investeringsbesluiten	42	32	50	56
. bevordering besef/toezicht directe leiding	67	55	73	86
. interne scholingsprogramma's	28	17	28	52
. bij functioneringsgesprekken	37	25	48	42
. voorlichting nieuwe werknemers	42	38	40	57
. basis/agenda voor overleg met arbodienst	43	34	45	68
. basis/agenda voor overleg met or/pvt werknemers te informeren via afschrift rie	28	14	24	69
. werknemers te informeren via afschrift rie	11	8	18	9

In 50-plus bedrijven blijkt de rie veel vaker implicaties voor beleid, overleg en communicatie te hebben dan in 10-min bedrijven. Bedrijven met 10-50 werknemers nemen een tussenpositie in. Al met al wordt de rie het meest gebruikt om beleid te ontwikkelen en om leiding en personeel alerter voor risico's te maken. In veel 50-plus bedrijven biedt de rie ook een basis en agenda voor het overleg met de ondernemingsraad en met de arbodienst. Opvallend is overigens het geringe aantal bedrijven dat werknemers een afschrift van de rie verstrekt. Noch in kleine noch in grotere bedrijven komt dit veel voor. Uit de voor dit onderzoek bestudeerde cases blijkt dat dit wellicht te verklaren is uit het gegeven dat communicatie over risico's met uitvoerend medewerkers vaak mondeling plaatsvindt, hetzij direct, b.v. naar aanleiding van concrete incidenten of klachten van werknemers, hetzij meer gestructureerd, b.v. in werkbesprekingen, teamoverleg of toolboxmeetings. In een van de kleinere bedrijven (betonbedrijf met circa 20 werknemers) wordt 3 tot 4 keer per jaar een bijeenkomst met het voltallige personeel gehouden, waar o.a. klachten en incidenten van de afgelopen periode systematisch worden besproken. In een van de grotere bedrijven (medisch laboratorium met circa 100 werknemers) is een systeem melding van incidenten, problemen en klachten in gebruik, waaruit informatie beschikbaar komt, die periodiek wordt teruggekoppeld naar afdelingen en medewerkers. In beide bedrijven is de volledige rie beschikbaar voor wie hem wil inzien. Maar belangrijker vindt men het dat de relevante kernpunten uit de rie in de werkinstructies voor medewerkers zijn opgenomen.

De vragen over het gebruik van de rie zijn behalve aan bedrijfsdirecteuren ook voorgelegd aan arbocoördinatoren en ondernemingsraden. Arbocoördinatoren en OR'en zijn vooral werkzaam in bedrijven met meer dan 50 werknemers. In deze categorie bedrijven vinden we geen significante verschillen bij vergelijking van hun gegevens met die van de directeuren. De antwoorden van de directeuren, coördinatoren, ondernemingsraden kennen een vrijwel gelijk patroon.

Resumerend kunnen we concluderen dat met name in grotere ondernemingen een duidelijke impact van de rie op het arbobeleid wordt gesignaleerd, en wel door alle betrokken partijen: werkgevers, arbocoördinatoren en ondernemingsraden. In kleinere – en vooral in de kleinste – bedrijven blijft de invloed op overleg en communicatie en zeker de impact op beleidsplanning en visieontwikkeling wat achter bij die in grotere ondernemingen.

3.2.3 Ervaringen van actoren

Werkgevers: ervaren nut van rie en pva

Een belangrijke vraag betreft de beoordeling van de bijdrage van rie en pva aan het arbobeleid in de organisatie. De cijfers in de vorige paragraaf geven hier overigens al

indicaties van. Het blijkt dat de rie in behoorlijk wat bedrijven impact heeft op beleid, overleg en communicatie op arbogebied. Maar het is ook duidelijk dat wat dit betreft forse verschillen bestaan tussen grote en kleinere bedrijven; in kleinere bedrijven zijn veel minder effecten te bespeuren. Uit ander recent onderzoek (RvB, 2002) blijkt dat ook de opvattingen van werkgevers over het nut en de bruikbaarheid van het instrument langs deze lijnen uiteen lopen. In grote ondernemingen wordt hier duidelijk positiever over gedacht dan in kleinere ondernemingen. Blijkens dit onderzoek vindt 79% van de werkgevers in grote ondernemingen (meer dan 100 werknemers) de rie een nuttig instrument en vindt 58% de uitvoerbaarheid goed. Deze cijfers staan in scherp contrast met de opvattingen van de werkgevers in kleine ondernemingen (minder dan 10 werknemers): 37% van deze werkgevers vindt de rie nuttig; 29% vindt ze goed uitvoerbaar. De opvattingen van werkgevers in ondernemingen met 10-99 werknemers liggen hier tussen in.

Ervaringen in kleinere bedrijven

In de onderzoeksliteratuur wordt er nogal eens op gewezen dat het denken in termen van een zorgsysteem met zaken als inventariseren, analyseren, evalueren, plannen en terugkoppelen niet aansluit bij de werkwijze van veel kleine ondernemers. In kleinere bedrijven zijn persoonlijke opvattingen en verhoudingen belangrijk en drukken vooral de opvattingen van de ondernemer zelf een stempel op de gang van zaken. Als het om arbo gaat wordt eerder probleemgericht dan beleidsmatig gewerkt. In bedrijven waar een rie is opgesteld, wordt deze vooral gebruikt als een instrument om concrete en praktisch hanteerbare problemen inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Op de aanpak van lastiger, minder zichtbare en beheersbare knelpunten (b.v. werkdruk) blijkt het al of niet aanwezig zijn van een rie minder invloed te hebben. Inschakeling van een arbodienst blijkt dan vaker tot actie te leiden. Meer ingrijpende maatregelen op arbogebied worden door ondernemers vaak gekoppeld aan investeringsbeslissingen, zoals nieuwbouw, bedrijfsuitbreiding of inkoop van nieuwe machinerie (Van den Tillaart & Warmerdam, 1998). Een van de casestudies die we voor dit onderzoek deden, laat zien hoe de rie in een doorsnee klein bedrijf in de praktijk kan doorwerken tot op de werkvloer.

Case: klein glastuinbouwbedrijf

In dit bedrijf is een gedetailleerde rie met pva opgesteld, met toepassing van een model van de brancheorganisatie. Naar aanleiding van de rie zijn diverse concrete maatregelen genomen, onder andere ter vermindering van tilrisico's en valrisico's bij het werken met railwagens in de kassen. Niet alles kon daarbij optimaal worden opgelost, omdat bepaalde zaken economisch niet te realiseren zijn. Verder heeft de rie-exercitie geleid tot betere veiligheidsvoorschriften en opname van een aparte veiligheidsparagraaf in de werkinstructies voor het personeel. Die instructies zijn aan iedereen uitgereikt en worden met nieuwe parttimers en scholieren

standaard doorgesproken. Recent is de rie geactualiseerd en is een aparte applicatie voor jongeren toegevoegd. Het bedrijf heeft plannen op termijn te gaan vernieuwen. Door omschakeling op een nieuwe teeltwijzen en een nieuwe productiemethode zullen de arbeidsrisico's grotendeels verdwijnen.

Recent onderzoek in het midden- en kleinbedrijf laat zien dat veel ondernemers de wettelijke verplichtingen op arbobebied negatief beleven en als een last ervaren, niet als een steun in de rug. De wet legt kleinere bedrijven in hun ogen onnodig zware verplichtingen op. Regelgeving is complex en ondoorzichtig. Instrumenten als rie en pva zijn niet toegesneden op de praktijk in kleinere bedrijven. Instanties werken langs elkaar heen. Praktisch bruikbare ondersteuning is nauwelijks te vinden. Veel ondernemers voelen zich met plichten opgezadeld waar ze het nut niet van inzien en met lasten waar ze geen baten tegenover zien staan. De wet gaat volgens hen van het verkeerde principe uit: slechtwillendheid waar goed werkgeverschap uitgangspunt zou moeten zijn (Heemskerk e.a., 2003). Een van de cases die we voor dit onderzoek bestudeerde, illustreert dat rie en pva voor kleine ondernemers vaak minder betekenis hebben.

Case: klein hotel-restaurant

In dit bedrijf is enkele jaren geleden door de arbodienst een rie opgesteld. Met de inventarisatie is verder weinig gedaan. Enkele kleine puntjes zijn verbeterd, maatregelen waren niet nodig. Een op advies aangeschafte stoel in de keuken staat nu in het rommelhok. Bij een inspectie door de AI bleek alles in orde. De rie ligt nu ergens in de kast. De ondernemer heeft er verder nauwelijks nog naar gekeken. Rond arbo gebeurt niet veel in het bedrijf, althans niet bewust. Er zijn wel risico's, zoals werkdruk en fysiek zwaar werk bij bedden opmaken, kamers poetsen en dergelijke, maar die zijn lastig aan te pakken. Gelet wordt op een goede werkverdeling, voldoende rustpauzes, goede sfeer onderling e.d., maar er is geen ruimte voor meer personeel. De eigenaren zelf vangen pieken en dalen op en gaan daarbij soms door tot aan de rand. Bij langdurig ziekte van een medewerker kan de druk dan fors oplopen.

Tegenover de sceptische oordelen van werkgevers in het midden- en kleinbedrijf staan ervaringen in een aantal kleine bedrijven die wat diepgaander zijn onderzocht. Hieruit blijkt dat in (kleine) bedrijven waar actief aan een rie en pva gewerkt wordt, medewerkers in toenemende mate betrokken worden bij arbozaken, zowel bij het inventariseren van risico's als bij het treffen van maatregelen. Ondernemers en werknemers krijgen meer oog voor de voordelen van een en ander (Leerkes e.a., 2002). Hoe zo'n proces verloopt is te zien in een van de casestudies die we voor ons onderzoek hebben gedaan. Het gaat om een klein betonbedrijf met circa 20 medewerkers.

Case: klein betonbedrijf

Dit bedrijf heeft een uitgebreide rie met pva, op maat gemaakt, met steun van een gespecialiseerd adviesbureau. Rie en pva zijn opgenomen in een systeem voor kwaliteits-, arbo- en milieumanagement (KAM-systeem). Het systeem bevat gedetailleerde procesanalyses, met per stap een concrete aanduiding van arbeidsrisico's, ernst van de risico's, mogelijke schades, mogelijke maatregelen, actiepunten en actietermijnen. Het systeem is OHSAS- en ISO-gecertificeerd. Binnen het bedrijf wordt het systeem gebruikt voor instructie van personeel en periodieke inspecties van bepaalde werkplekken. Op die manier houdt men werknemers alert en houdt men intern de vinger aan de pols. Opgenomen zijn ook een klachtensysteem en ongevalregistratie. Het systeem wordt periodiek geactualiseerd via interne en externe audits. Het systeem werkt goed in het bedrijf, volgens de KAM-coördinator en de ondernemer: 'Je laat zien dat je de medewerkers serieus neemt en je ontwikkelt geleidelijk een meer professionele manier van werken, ook wat veiligheid betreft'.

We willen hierbij aantekenen dat dit bedrijf voorop loopt in zijn sector wat arbo betreft. Het bedrijf heeft een geïntegreerd KAM-systeem opgezet. Een stafmedewerker is aangesteld als KAM-coördinator. Deze coördinator evenals de ondernemer zelf hebben KAM-opleidingen gevolgd.

Ervaringen in grotere bedrijven

Hierboven is al aangegeven dat werkgevers in grote bedrijven vaker dan die in kleine bedrijven aangeven dat rie en pva feitelijk invloed hebben op arbobeleid, overleg en communicatie en dat ze ook beduidend positiever denken over het nut en de bruikbaarheid van deze instrumenten. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de rie voor 51% procent van de werkgevers één van de impulsen is geweest om feitelijke verbeteringen op arbogebied door te voeren, hoewel vaak niet de belangrijkste impuls. Ontwikkeling en uitvoering van arbobeleid is in grote bedrijven uiteraard een complexer proces dan in kleine bedrijven, waarbij ook meer partijen betrokken zijn. Onderstaande cases laten zien dat een rie en pva daarbij ingebed kunnen worden in allerlei andere activiteiten. Ze laten ook zien dat dit niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van het arbobeleid.

Case: drukkerij van flexibele verpakkingen (grafimedia-sector)

Dit bedrijf, onderdeel van een internationaal concern, kent een breed spectrum aan risico's: machines, transport van zware materialen, werken met chemicaliën en oplosmiddelen, geluidsoverlast, stress door een problematische bedrijfssituatie. Het arbobeleid kent zeer sterke prikkels vanuit het moederconcern. Dit concern heeft health & safety voor het personeel hoog in het vaandel staan. Het concern kent uitgebreide procedures voor signalering van risico's, bedrijfsauditing en ongeval-

lenrapportage, tot op de hoogste concernniveau's. Targets op OSH-gebied zijn onderdeel van de managementcontracten. Een andere prikkel voor arbobeleid gaat uit van het arboconvenant voor de sector. In lijn met dat convenant heeft verzuimbeleid op het moment sterk de aandacht. Het bedrijf heeft een eigen interne arbocoördinator. Deze houdt wekelijks een inspectie op een van de afdelingen van het bedrijf, samen met een medewerker. De coördinator is bezig met de uitwerking van een plan van aanpak, ingekaderd in een meer-jaren arbobeleidsplan. Jaarlijks wordt de voortgang van dit plan geëvalueerd. Het bedrijf heeft wel een rie, maar die is inmiddels 6 jaar oud en niet meer up-to-date. Men werkt vooral met de losse inspectierapporten per afdeling.

De volgende case maakt duidelijk dat goede afstemming van rie en pva op de bedrijfssituatie i.c. de inbedding in andere initiatieven die in het bedrijf gaande zijn, b.v. rond kwaliteitszorg of veiligheidscertificatie, de effectiviteit van de instrumenten kan bevorderen. In dit bedrijf speelt daarbij het samenspel tussen interne arbocoördinatoren en de arbodienst een belangrijke rol.

Case: medisch laboratorium

Dit medisch lab is onderdeel van een groot ziekenhuis met een eigen interne arbodienst. Vanuit deze centrale arbodienst is een modulair systeem voor risico-inventarisatie en –evaluatie opgezet, met periodiek een algemene rie en tussentijds diepgaander deelonderzoeken over specifieke thema's, zoals b.v. beeldschermwerk, werkdruk, allergene stoffen. De rie verloopt via een aparte procedure, maar is wel geïntegreerd in een KAM-systeem, met gedetailleerde beschrijvingen van processtappen, arbeidsrisico's, veiligheidsvoorschriften en behandelingswijzen per type stof en per werkprocedure. Deze database is on-line op elke werkplek via internet te raadplegen. De opgenomen informatie wordt permanent geactualiseerd. De rie wordt in het lab zelf door een KAM-coördinator in overleg met een aantal arbocontactpersonen op de afdelingen en met de analisten zelf opgesteld. De rie wordt getoetst door de centrale arbodienst. Op basis van de rie wordt een pva opgesteld, met een prioriteitenlijst, een plan voor het komend jaar en een plan voor langere termijn. Verbeteringen worden gefaseerd doorgevoerd. Kleinere mankementen worden direct verbeterd. Investeringsplannen worden uitgesmeerd over langere termijn. Het systeem wordt ook gevoed door uitgebreide procedures voor melding van klachten en incidenten. Rie's, pva en rapportages van klachten en incidenten staan vast op de agenda van het managementoverleg en de OR. KAM-coördinator en arbocontactpersonen hebben een sterke functie in dit geheel. Bij leiding, staf en or staat arbo minder hoog op de prioriteitenlijst.

In grote ondernemingen zijn ook de medezeggenschapsorganen een speler in het arbospel. In de (schaarse) onderzoeksliteratuur op dit terrein zijn weinig specifieke gegevens te vinden over hoe personeelsvertegenwoordigers (OR/PVT) oordelen over de rie en pva en het nut ervan voor arbobeleid. Bekend is dat veel OR'en doorgaans

positief tegenover arbobeleid staan, maar dat overleg over arbozaken en uitoefening van formele bevoegdheden door de OR in de praktijk nogal eens tekort schieten. Enerzijds heeft dat te maken met de opstelling van de werkgever, anderzijds met de mate waarin de OR zelf actief op dit terrein wenst te zijn. OR'en ervaren zelf niet altijd voldoende tijd aan arbozaken te kunnen besteden. Ruim eenderde van de OR'en acht zich niet voldoende deskundig op arbogebied (Van den Tillaart e.a., 2000; Popma, 2003). We zullen in paragraaf 3.5 verder ingaan op de rol en ervaringen van de medezeggenschaporganen.

Ervaringen van arbodienstadviseurs

Behalve de ervaringen van partijen binnen bedrijven, zijn ook de ervaringen van (externe) deskundigen i.c. arboadviseurs met rie en pva relevant. We hebben in het kader van dit project bij deze groep geen afzonderlijk (kwantitatief) onderzoek gedaan, maar informatie verzameld in een bijeenkomst met een focusgroep van ervaren adviseurs van arbodiensten. De deskundigen uit deze focusgroep nemen waar dat de Arbowet helder is en dat de systematiek van rie en pva redelijk bij werkgevers redelijk is geaccepteerd. Het probleem is vaak de uitgebreidheid van de instrumenten, zeker bij kleinere werkgevers: er is te veel aandacht voor details. Het welhaast verplicht opnemen van 30-50 risico's – zoals dat door werkgevers wordt beleefd bij checklist gewijze inspecties – verhindert het stellen van prioriteiten. Door rie en pva voor iedere werkgever verplicht te stellen worden ook werkgevers die geen problemen met arbo ervaren opgezadeld met instrumenten waar ze niet op zitten te wachten. Het moeten herhalen van de rie om de vier jaar voegt ook weinig toe. De risicosituatie in een bedrijf verandert meestal niet zo snel. De rie wordt op die manier een bot instrument.

De ondervraagde adviseurs signaleren verder dat de rie vaak op papier wordt gezet door mensen in bedrijven die er eigenlijk te weinig voor zijn gekwalificeerd. Arbodiensten schieten dan te hulp of maken zelfs de hele rie. Maar zij moeten deze tevens toetsen. Toetsing van eigen werk kan echter een problematische zaak zijn.

Ervaringen van AI-inspecteurs

De AI heeft recent een inventarisatie gehouden bij de regiokantoren om van inspecteurs te vernemen wat hun ervaringen met de (nieuwe) instrumenten van de Arbowet zijn. Uit die inventarisatie is een aantal algemene conclusies getrokken. Inspecteurs blijken o.a. vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van de systeemaanpak die aan de Arbowet ten grondslag ligt, met name in kleinere bedrijven. De Arbowet legt bedrijven verplicht een systeemaanpak op, met rie en pva als belangrijkste ankerpunten. Naleving van deze verplichtingen hoeft echter niet te betekenen dat problemen rond arbeidsomstandigheden ook daadwerkelijk worden aangepakt. Inspecteurs constateren dat activiteiten in de praktijk nogal eens stoppen nadat een bepaald probleem

is signaleerd en in het plan van aanpak is opgenomen. Met name in ondernemingen die de voordelen van een systeemaanpak niet onderkennen (vaak kleinere bedrijven), bestaat het risico dat arbo een papieren zaak blijft. Verplichtingen worden hier als een administratieve last ervaren. In ondernemingen die de voordelen van zo'n aanpak wel zien (vaak grotere bedrijven), zal men anderzijds waarschijnlijk ook zonder wettelijke verplichtingen wel een systeemaanpak blijven hanteren. Hier schieten de bepalingen rond rie en pva hun doel voorbij.

Uit bedrijfsinspecties van de AI blijkt dat arbeidsinspecteurs bij nadere controles nogal eens gebreken aan rie en/of pva constateren, in die zin dat rie en pva ontbreken of dat ze de in het bedrijf aangetroffen risico's niet goed dekken. In 2001 werd bij controles geconstateerd dat in 19% van de bedrijven een rie ontbrak of niet volledig was in relatie tot de risico's. In 23% ontbrak een pva of was dit niet in orde. In de bedrijven waar wel een rie aanwezig was, bleek deze in 68% van de gevallen goed toegesneden op de bedrijfssituatie. Het is niet duidelijk in hoeverre het hierbij om rie's en pva's gaat die door de arbodienst (mee) zijn opgesteld, getoetst en goedgekeurd (Arbomonitor, 2001).

3.2.4 Succesfactoren

Als we bovenstaande gegevens en ervaringen overzien, kunnen we concluderen dat de primaire implementatie van de rie-/pva-bepaling al met al redelijk succesvol is verlopen, maar dat er wat de verdere doorwerking binnen bedrijven betreft nog het nodige kan worden verbeterd. Uitzondering hierbij vormt de categorie 10-min bedrijven. In deze bedrijven stuit de bepaling op meer weerstand, wordt ze minder nageleefd en heeft ze minder uitwerking in de bedrijfspraktijk. In brede kring worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit in deze kleine bedrijven.

Het succesvolle verloop in de middelgrote en grotere bedrijven is met name aan de volgende gegevens af te meten:

- in vrijwel al deze bedrijven zijn inmiddels rie's opgesteld;
- in behoorlijk wat bedrijven zijn eveneens pva's aanwezig;
- de rie's geven doorgaans een adequaat beeld van de risico's in het bedrijf;
- de pva's bevatten doorgaans adequate maatregelen om risico's aan te pakken;
- de rie's zijn vaak basis voor ontwikkeling van een beleidsvisie op langere termijn;
- de rie's zijn vaak basis voor overleg over arbo tussen partijen binnen het bedrijf;
- de rie's stimuleren communicatie, toezicht en instructie over arbo op de werkvloer;
- de rie's blijken voor bedrijven steeds meer een impuls te zijn om maatregelen te nemen;
- toename van de rie als impuls voor arbomaatregelen is ook in kleine bedrijven evident.

Belangrijke succesfactor hierbij is o.i. dat de rie een stimulerende werking heeft op overleg en samenwerking rond arbo binnen de bedrijven. Bij de opstelling van de rie zijn vaak allerlei actoren in het bedrijf actief betrokken, niet alleen vanuit leiding en staf, maar ook vanuit het uitvoerend personeel en de personeelsvertegenwoordiging. De rie biedt daarmee een goede gelegenheid arborisico's expliciet onder ieders aandacht te brengen, de in het bedrijf aanwezige kennis te mobiliseren, beschikbare informatie te bundelen, maatregelen tegen risico's op een rij te zetten en consensus te krijgen over prioriteiten. In bedrijven waar iemand aanwezig is die dit proces kan aanjagen, kan trekken en in goede banen kan leiden, blijken dit soort effecten van rie en pva zich nog sterker voor te doen. Zo iemand kan ook de voortgang van activiteiten in de gaten houden nadat de cyclus eenmaal in gang is gezet er voor waken dat een en ander actueel blijft en adequate follow-up krijgt. Het moet niet bij praten blijven en de rie moet geen papieren tijger worden. Op dit punt schort er ook in grotere bedrijven nog wel eens het een en ander aan.

Een factor die werking van rie en pva in deze zin kan bevorderen is een heldere prioriteitstelling in de plannen, die door betrokken partijen wordt onderkend en geaccordeerd. In enkele van de bestudeerde cases bleek een rie en pva met een scherpe focus op een beperkt aantal belangrijke risico's beter te werken als eerdere uitgebreidere inventarisaties en plannen, die initiatieven van onderop als het ware al in de kiem smoorden. Ook voor kleine bedrijven wordt een aanpak met duidelijke concentratie op een beperkt aantal als belangrijk erkende risico's door deskundigen meer aanbevolen dan een uitgebreide inventarisatie op allerlei onderdelen waar betrokkenen de relevantie niet van inzien.

Een factor die met name in kleinere bedrijven van belang is voor effectieve inzet van rie en pva is de houding van de ondernemer ten aanzien van arbozaken. Ook in eerder onderzoek is al vaker naar voren gekomen dat een positieve instelling van ondernemers ten aanzien van arbozaken en een ten opzichte van arbeidsmanagement in het algemeen de aandacht voor arbeidsomstandigheden in het bedrijf ten goede komt. Ondernemers laten zich vanuit zo'n instelling gemakkelijker op arbo aanspreken dan ondernemers voor wie arbeid uitsluitend een kostenfactor is. Overigens wil dit niet zeggen dat aandacht voor arbeidsmanagement per sé samengaat met een positieve instelling ten aanzien van de arbowetgeving. Ondernemers kunnen het goed voor hebben met hun personeel en tegelijkertijd – b.v. vanwege slechte ervaringen met instanties, bijzondere technische omstandigheden, economische belangenafwegingen – de Arbowet of onderdelen ervan fors bekritisieren.

3.2.5 Knelpunten

De voor dit onderzoek geïnterviewde materiedeskundigen laten zich in het algemeen positief uit over de systematiek van de rie en vinden dat deze goed werkt, vooral in grote ondernemingen. Zij betwijfelen wel of de inhoudelijke kwaliteit van de rie altijd even goed is. Ze wijzen verder op twee andere knelpunten. Ten eerste: problemen rond volledigheid en kwaliteit van rie en pva op de punten van 'nieuwe risico's'. Deze krijgen soms te weinig aandacht (b.v. werkdruk, agressie) of worden niet of nauwelijks opgenomen (b.v. conflicthantering). Ten tweede: het vaak ontbreken van know-how in de bedrijfspraktijk om van een rie tot effectieve maatregelen te komen. In grote bedrijven brengt dat het risico met zich mee dat rie en pva in de sfeer van plannen blijven steken.

Knelpunten rond rie en pva doen zich vooral voor in kleinere bedrijven. Verplichtingen worden in deze bedrijven maar beperkt nageleefd. Ondernemers ventileren veel klachten. Deskundigen signaleren veel weerstanden. De systeemaanpak die de Arbowet veronderstelt sluit niet aan bij de praktische manier van werken die in kleinere bedrijven gebruikelijk is. Uit onderzoek komt naar voren dat dit tot de volgende knelpunten leidt:

- rie wordt nogal eens als onvoldoende nuttig ervaren;
- rie wordt niet altijd goed uitvoerbaar geacht;
- rie biedt nogal eens te weinig maatwerk;
- hoge kosten van opstelling en toetsing rie;
- beperkte actualisering van rie en pva;
- ontbreken van omzetting van rie in concrete maatregelen.

Ondernemers in kleine bedrijven klagen vaak over de kosten en administratieve lasten van de rie. Ze zien er nauwelijks baten tegenover staan. Kleine ondernemers raken vaak de weg kwijt in de brij van regels en informatie. Deskundigen constateren een gebrek aan aansluiting van het informatie- en adviescircuit op bedrijfspraktijk. Veel ondernemers in kleine bedrijven zijn van mening dat de wettelijke verplichtingen rond rie en pva moeten worden afgeschaft. In hoofdstuk 2 hebben we evenwel ook gezien dat een toenemend aantal ondernemers in kleine bedrijven de rie als een impuls voor maatregelen op arbogebied aanmerkt.

3.2.6 Verbetermogelijkheden

Er zijn verschillende opties gesuggereerd om de problemen van ondernemers in met name het midden- en kleinbedrijf te verminderen.

1. Eerste optie is het laten vervallen van de wettelijke verplichtingen rond rie en pva, bij voorbeeld voor bedrijven met minder dan 10 werknemers. Deze optie is moeilijk te realiseren vanwege de voorschriften die zijn vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn en waaraan alle lidstaten zijn gebonden (rie verplicht in elk bedrijf).
2. Een andere optie is in kleinere bedrijven te volstaan met een minder uitgebreide rie. Dit is een optie die o.a. door arboadviseurs wordt gesuggereerd. Momenteel moeten kleine bedrijven vaak een waslijst van mogelijke risico's nalopen, waarvan vaak slechts een beperkt deel relevant is. Dat zou beperkt kunnen worden tot een 4 a 5-tal belangrijke risico's waaraan in het bedrijf dan met prioriteit zou moeten worden gewerkt.
3. Derde optie is te bevorderen dat in het mkb meer met specifieke branche-instrumenten wordt gewerkt, die vanuit brancheorganisaties kunnen worden aangereikt. Dat gebeurt nu ook al wel, maar de instrumenten zijn vaak nog erg uitgebreid en kunnen scherper worden toegesneden op een beperkt aantal kernrisico's, b.v. van bepaalde soorten werk, bepaalde arbeidsplaatsen of bepaalde beroepstypen. Informatie over die risico's richting ondernemers dient ook te worden verbeterd.
4. Vierde optie is te stimuleren dat rie en pva sterker gekoppeld worden met andere systemen waarmee bedrijven te maken hebben, b.v. voor kwaliteitszorg of milieu. Activiteiten voor die systemen overlappen elkaar. Koppeling kan dubbel werk en dubbele lasten voorkomen. Actualisering van systemen kan beter worden geborgd.
5. Vijfde optie is minder scherp inzetten op handhaving van de rie-verplichting. Bij controles zou de AI niet meer standaard naar rie's moeten vragen (c.q. ontbreken van rie's standaard moeten sanctioneren), maar zou vooral op adequate behandeling van de belangrijkste risico's in een bedrijf moeten worden gelet.

Deze opties sluiten elkaar niet uit, maar kunnen ook aanvullend ten opzicht van elkaar werken.

In het recente SER-advies over arbodienstverlening (SER, 2004) spreekt de raad zich uit voor verlichting van de rie voor kleine bedrijven, met name om de kosten voor verplichte toetsing door de arbodienst te verminderen. De raad adviseert in de arboreggeving te bepalen dat partijen op brancheniveau bevoegd zijn een regeling over de rie overeen te komen. Bij gebruik van die standaardregeling is een toets door de arbodienst dan niet nodig. De regeling zou moeten gaan gelden voor ondernemingen met minder dan 10 werknemers.

3.3 Signalering van arbeidsongevallen en beroepsziekten

Registratie van arbeidsongevallen en inzicht in beroepsziekten zijn van belang voor het voeren van arbobeleid. Ze hebben vooral een functie met het oog op signalering van ernstiger risico's. De Arbowetgeving kent verschillende instrumenten en procedures die hieraan kunnen bijdragen. Arbeidsongevallen met verzuim moeten worden geregistreerd. De Arbowet 1998 is gewijzigd ten opzichte van de Arbowet 1994 in de zin dat er geen verplichting meer is tot registratie van bijna-ongevallen. Ernstige ongevallen (blijvend letsel, opname ziekenhuis) moeten aan de AI worden gemeld en door de AI worden onderzocht. Arbodiensten moeten van geconstateerde gevallen van beroepsziekte mededeling doen bij een centraal meldpunt, het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. Het NCVB brengt op basis van deze meldingen (en nog ander onderzoek) jaarlijks een signaleringsrapport over beroepsziekten uit. In dit onderzoek is nagegaan in welke mate deze instrumenten worden gebruikt, in welke mate ze in bedrijven doorwerken in beleid en overleg i.c. een bijdrage leveren aan risicosignalering en verbetering van de aanpak van risico's, hoe betrokken actoren deze instrumenten en procedures ervaren en welke knelpunten en verbeteringsmogelijkheden ze zien. Bronnen zijn met name rapportages van het NCVB, de bedrijvenenquête die voor dit onderzoek is uitgevoerd en de gesprekken met materiedeskundigen ter zake. Verder is gebruik gemaakt van een inventarisatie van ervaringen van de AI.

3.3.1 Implementatie

De onderzoeksliteratuur over ongevallen en beroepsziekten is beperkt, zeker wat betreft de manier waarop er in bedrijven mee wordt omgegaan. We kunnen uit de schaarse literatuur de volgende conclusies trekken.

1. Op basis van het beschikbare bronnenmateriaal is niet scherp na te gaan of en in hoeverre gegevens over *arbeidsongevallen* gebruikt worden om het arbobeleid in de onderneming te verbeteren. Bekend is wel dat in vrijwel alle bedrijven waar zich een ernstig ongeval heeft voorgedaan dit in de rre wordt geregistreerd, zoals wettelijk verplicht is. Circa 40% van de bedrijven blijkt maatregelen te nemen om de oorzaak weg te nemen (Arbomonitor, 2001). Niet bekend is of deze zaken leiden tot bijstelling van rre en/of pva.
2. Beschikbaar signaleringsonderzoek naar *beroepsziekten* heeft vooral betrekking op de mate waarin beroepsziekten voorkomen en op mogelijke oorzaken van beroepsziekten. Er zijn geen systematische onderzoeksgegevens beschikbaar over de invloed van de signalering van beroepsziekten op het arbobeleid in de onderneming. Er zijn ook geen cijfers beschikbaar over terugkoppeling van gegevens en analyses door de arbodiensten over eventuele follow-up daarvan in de bedrijven.

In het onderzoek bij bedrijven dat in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd, is met name gekeken naar de registratie van ongevallen. Deze vindt immers in bedrijven zelf plaats. In de eerste plaats is nagegaan in welke mate bedrijven ook daadwerkelijk ongevallen registreren. Goede registratie is – vooral in grote bedrijven – een voorwaarde voor benutting van gegevens voor actieplannen en eventuele bijstelling van beleid.

Tabel 3.4 – Registratie van ongevallen in bedrijven (opgave werkgevers)

% bedrijven:	totaal	10-	10-50	50+
. zonder arbeidsongeval laatste 2 jaar	92	97	93	60
. met ongeval/niet formeel geregistreerd	2	2	1	5
. met ongeval/wel formeel geregistreerd	6	1	5	35

Deze cijfers over registratie van ongevallen moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Bij de kleinere bedrijven zijn er maar weinig waar zich ongevallen hebben voorgedaan. De gegevens hierover zijn dus enigszins speculatief. Het meest interessant zijn de cijfers over de grote, de 50-plus bedrijven. Ongevallen blijken hier meestal wel te worden geregistreerd en in het merendeel van de gevallen ook op een of andere manier formeel te worden vastgelegd.

Over registratie en melding van beroepsziekten zijn in ons bedrijvenonderzoek geen kwantitatieve gegevens verzameld, aangezien bedrijven geen verplichtingen op dit gebied hebben. Beroepsziekten moeten door de arbodiensten bij het NCvB worden gemeld. Uit eerder onderzoek komen diverse aanwijzingen dat dit niet optimaal verloopt. Er lijkt sprake van een behoorlijke mate van *onder-rapportage* vanuit de arbodiensten. Pilots van het NCvB waarbij voor bepaalde veel voorkomende beroepsziekten meldingen via andere bronnen (specialisten) zijn verkregen leveren beduidend hogere aantallen gevallen op dan uit de meldingsgegevens van de arbodiensten naar voren komt (NCvB, 2002). Dat duidt er op dat de procedures voor signalering en melding van beroepsziekten te kort schieten. In het onderzoek van het NCvB is verder niet nagegaan wat de oorzaken hiervan zijn, maar een factor die mogelijk meespeelt is onduidelijkheid over de criteria voor melding. Die factor kan ook een rol spelen bij (niet-)melding van ongevallen. We komen hier in de volgende paragrafen nog op terug.

3.3.2 Werking in bedrijven

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre registraties en meldingen doorwerking hebben in het arbobeleid in de bedrijven. Die doorwerking kan via twee kanalen verlopen. Gegevens uit registraties kunnen a) ingebracht worden in het overleg tussen betrokkenen en b) input vormen voor de ontwikkeling van beleid door middel van rie/pva.

Bespreking in overleg

Tabel 3.5 laat zien in hoeverre meldingen van ongevallen in het overleg tussen de verschillende partijen in het bedrijf worden ingebracht.

Tabel 3.5 – Bespreking van ongevallen in bedrijven (opgave werkgevers)

% bedrijven met:	totaal	10-	10-50	50+
. altijd ongevalbespreking in werkoverleg	46	43	52	48
. altijd ongevalbespreking in mt/werpleiding	38	32	45	52
. altijd ongevalbespreking met arbodienst	35	32	41	41
. altijd ongevalbespreking met Or/Vgw-cie	6	2	6	21

Ook deze cijfers moeten voor het kleinbedrijf weer met de nodige voorzichtigheid worden bekeken, gelet op het beperkte aantal ongevallen dat zich hier voordoet. Het meest interessant zijn de cijfers over de grote bedrijven. We zagen al dat ongevallen hier meestal wel formeel worden geregistreerd. Maar ze worden niet altijd ook besproken in het werkoverleg met medewerkers, in het managementteam of in het overleg met de werpleiding. Dit gebeurt slechts in circa de helft van de bedrijven. Opvallend is verder dat slechts in een vijfde van de grote bedrijven ongevallen in het formele overleg met de OR aan de orde komen. Zo'n 30-40% van de werkgevers bespreekt ongevallen altijd met de arbodienst.

Bijdrage aan beleidsontwikkeling i.c. risicosignalering

Tabel 3.6 laat zien welke betekenis meldingen van ongevallen en beroepsziekten voor de ontwikkeling van arbobeleid hebben, i.c. bij het opstellen van een rie. De meldingen van ongevallen en beroepsziekten zijn hier opgenomen naast andere vormen van risicosignalering.

Tabel 3.6 – Gebruik meldingen en registraties voor rie (opgave werkgevers)

% bedrijven waarbij voor rie gebruikt zijn:	totaal	10-	10-50	50+
. ziekteverzuimcijfers per afdeling/groep	40	19	45	81
. ongevalscijfers eigen onderneming	32	18	33	61
. meldingen van (vermoede) beroepsziekten	19	13	16	38
. meldingen van klachten door medewerkers	41	20	47	79
. onderzoek van werkplekken/werknemers	63	47	69	90
. gegevens van inspectierapporten AI	18	11	26	22

Conclusie is dat de belangrijkste input voor de rie vanuit het bedrijf zelf komt: eigen onderzoek op werkplekken en onder (groepen) medewerkers, klachtenmeldingen van medewerkers, ziekteverzuimcijfers en – in mindere mate – ook ongevalcijfers. Gegevens van derden, zoals beroepsziektemeldingen en inspectierapporten, worden veel minder gebruikt; in kleine bedrijven nog weer een stuk minder dan in grote. Bij dit laatste gegeven moet men uiteraard wel bedenken dat de betreffende verschijnselen – beroepsziekten, arbeidsinspecties – in kleine bedrijven veel minder voorkomen dan in grotere bedrijven.

3.3.3 Ervaringen van actoren

Ervaringen in bedrijven

In de casestudies die voor dit evaluatieonderzoek zijn gedaan, zijn ook de ervaringen met ongevallenregistratie en beroepsziektemeldingen aan de orde geweest. In de kleinere cases hebben betrokkenen hier overigens nauwelijks ervaringen mee en hebben ze er ook weinig over te melden. Criteria en procedures voor registratie en melding van ongevallen zijn bekend bij de werkgevers en zijn in hun ogen ook duidelijk. Over beroepsziekten en zaken rond melding van beroepsziekten is men veel minder op de hoogte. De betreffende werkgevers hebben zich hier nauwelijks in verdiept en hebben er ook niet of nauwelijks met de arbodienst over gesproken. Uitzondering is de kleine betononderneming.

Case: klein betonbedrijf

In dit bedrijf is een uitgebreide registratie van ongevallen aanwezig, als onderdeel van een systeem voor kwaliteit-, arbo- en milieumanagement (KAM-systeem). Niet alleen ongevallen maar ook bijna-ongevallen en incidenten op de werkvloer worden hierin nauwkeurig bijgehouden. Bij elke melding vindt zorgvuldige analyse plaats van wat er gebeurt is, wat de oorzaken zijn en wat er moet worden gedaan om nieuwe problemen te voorkomen. Ongevallen, incidenten en ook klach-

ten van werknemers worden periodiek met het voltallige personeel in toolbox-meetings besproken, waarbij ook de werknemers zelf gestimuleerd worden actiepunten en verbeteringen aan te dragen. Bij elk actiepunt wordt stelselmatig gechecked of het is uitgevoerd. Het aantal incidenten en ongevallen is de laatste jaren een stuk terug gelopen, o.a. door invoering van deze werkwijze, aldus betrokkenen. Ook het verzuim ligt momenteel beduidend lager.

In de grote cases treffen we soortgelijke systemen aan, waarbij registratie van ongevallen is ingebed in een breder systeem van kwaliteits- en veiligheidsbevordering. Die systemen voorzien in een voortdurende informatieuitwisseling en feed-back tussen werkvloer, staf en management, met als resultaat een continue verbetercyclus. Uitvoerende personeel is daarbij doorgaans direct betrokken.

Case: medisch laboratorium

In het medisch laboratorium zijn formulieren beschikbaar, waarop medewerkers permanent ongevallen, incidenten en klachten kunnen melden, voorzien van een eigen analyse van omstandigheden en oorzaken. De informatie wordt gebundeld door de arbocoördinator, die bij kleinere zaken zelf in overleg met de werkleiding actie onderneemt en bij ernstiger gevallen de zaak voorlegt bij de (interne) centrale arbodienst. Ongevallen en incidenten worden altijd ook met betrokken medewerkers zelf doorgesproken, evenals mogelijke maatregelen. Rapportages van ongevallen en incidenten en ondernomen acties worden met vaste regelmaat in het managementteam besproken. Deze rapportages zijn tevens onderdeel van de riep.

Case: groot railbedrijf

Dit bedrijf kent een sterk uitgekristalliseerde arboinfrastructuur. In de verschillende bedrijfsonderdelen zijn fulltime arbocoördinatoren werkzaam, die zowel reactieve als preventieve taken rond incidenten en ongevallen hebben. Het bedrijf kent geïntegreerde systemen voor kwaliteit, arbeid en milieu, die voorzien in uitgebreide procedures voor melding van ongevallen, bijna-ongevallen, onveilige situaties en afwijkingen in processen. Als er iets mis gaat verrichten de arbocoördinatoren zelf ongevalonderzoek ter plaatse en bepalen ze mee in overleg met het management welke maatregelen zijn geboden. De coördinatoren werken daarnaast ook preventief. Om de zoveel tijd worden op locaties specifieke risico-inventarisaties uitgevoerd om arboproblemen vroegtijdig in kaart te brengen en zo nodig werkwijzes aan te passen.

In deze grote bedrijven is er ook meer aandacht voor risico's van beroepsziekten. De arbo-coördinatoren hebben een redelijke kennis van deze materie en kunnen eventueel een beroep doen op interne specialisten bij de moederorganisatie. Met concrete gevallen van beroepsziekte houden ze zich overigens niet bezig. Die worden doorgaans op hoger niveau besproken in het overleg tussen bedrijfsleiding en bedrijfsarts. Terug-

koppeling naar de werkvloer vindt wel plaats bij specifieke onderzoeken naar beroepsrisico's door de arbodienst, b.v. in geval van onderzoeken naar risico's van beeldschermwerk en werkstress bij het medisch laboratorium. De uitkomsten van die onderzoeken zijn met alle labmedewerkers doorgesproken.

Ervaringen van materiedeskundigen

Over melding van beroepsziekten is door de meeste deskundigen relatief weinig naar voren gebracht. Een aantal heeft er niet zo'n goede kijk op. Adviseurs uit de focusgroep arbodienstverlening zijn van mening dat de melding tekort schiet. Een probleem dat deskundigen signaleren – en dat ook in onderzoek naar de meldingspraktijk naar voren is gekomen – is de onderrapportage van beroepsziekten. Deze is volgens hen deels te verklaren doordat arbodiensten veel patiënten met een beroepsziekte simpelweg niet te zien krijgen. Daarnaast vermoedt men een zekere huiver voor melding (waar beleid op wordt ontwikkeld) bij bedrijfsartsen omdat dit de relatie met de werkgever sterk belasten. Artsen hebben wel een professionele verantwoordelijkheid op dit vlak, maar de vraag is of ze die voldoende waar kunnen maken, gegeven de financiële afhankelijkheid van de arbodienst van de werkgever. Een derde factor is mogelijk een tekort aan kennis over beroepsziekten in het medische circuit.

Probleem is ook dat te weinig terugkoppeling naar bedrijven plaats vindt. Probleem, volgens enkele deskundigen, is dat niemand belang heeft bij een melding (behalve het NCvB). Het is nu te veel een kwestie van informatie verzamelen, vooral voor de statistiek, waar niemand – noch de werkgever, noch de bedrijfsarts, noch werknemers – belang bij hebben c.q. resultaat van terug zien.

Ervaringen van de AI

De AI heeft vooral te maken met de meldingen van ernstige ongevallen, d.w.z. ongevallen met blijvend letsel dan wel ziekenhuisopname binnen 24 uur. Op grond van een inventarisatie van ervaringen van inspecteurs signaleert de AI dat de criteria die nu worden gehanteerd ongevallen als 'ernstig' en dus meldingsplichtig aan de AI aan te merken, niet adequaat werken. Met name het criterium van ziekenhuisopname binnen 24 uur leidt tot willekeur c.q. toevalligheid in de meldingen, als gevolg van verschillende behandelings- en opnamepraktijken in poliklinieken en ziekenhuizen in Nederland. Ook het criterium van blijvend letsel blijkt in de praktijk moeilijk eenduidig toe te passen. De relatie tussen ziekenhuisopname en de ernst van het letsel c.q. de ernst van de overtreding is eveneens vaak moeilijk eenduidig te bepalen. Dit laatste speelt o.a. bij geestelijk letsel een rol, omdat geestelijk letsel doorgaans niet tot ziekenhuisopname leidt en zich vaak pas na langere tijd openbaart.

3.3.4 Succesfactoren

Op grond van de beschreven gegevens en ervaringen kunnen we concluderen dat procedures van arbeidsongevallen en beroepsziektemelding in de praktijk tot nog toe niet de impact hebben die met deze instrumenten is beoogd. Het is wel zo dat ongevallen meestal naar behoren worden geregistreerd en dat ook de melding en registratie van beroepsziekten is verbeterd, maar de invloed daarvan op het arbobeleid in bedrijven lijkt beperkt:

- ongevallen worden lang niet altijd in het formele overleg in bedrijven besproken;
- ongevallen worden lang niet altijd met de arbodienst besproken;
- ongevals cijfers vormen lang niet altijd input voor de r ie;
- meldingscijfers van beroepsziekten vormen maar zeer beperkt input voor de r ie;
- bij beroepsziektemelding en –registratie is sprake van forse onderrapportage;
- meldingscijfers van beroepsziekten worden beperkt teruggekoppeld naar bedrijven.

De instrumenten hebben vaak niet de functie voor signalering van ernstige risico's die ze eigenlijk zouden moeten hebben. Voor kleinere bedrijven geldt dat meer nog dan voor grotere bedrijven. We tekenen hierbij overigens wel aan dat dit in de beleving van ondernemers niet zo'n bijster relevante punten zijn, als het om arbo gaat. Ook deskundigen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd zien in deze punten niet de meest dringende knelpunten van de Arboret.

Uit de bestudeerde cases blijkt dat instrumenten overigens wel impact kunnen hebben. In enkele cases blijkt dat registratie van arbeidsongevallen een effectiever instrument kan zijn als het wordt gekoppeld aan ruimere inventarisatie van incidenten en klachten van werknemers, b.v. in het kader van kwaliteitszorg. In deze bedrijven wordt duidelijk meer met de registratie gedaan. Informatie wordt systematisch geanalyseerd, zaken worden intern met betrokkenen doorgesproken, gegevens worden meegenomen in plannen voor verbetering van werkprocessen en werkplekken. Registratie en informatie zijn in deze bedrijven wel onderdeel van een continue verbetercyclus, zoals in de systematiek van de Arboret is bedoeld. Andere factoren die succesvolle impact in deze zin bevorderen zijn verder: goede bundeling van interne informatie over problemen en incidenten; inzichtelijke rapportages naar het verantwoordelijk management; en goede feedback naar werknemers over actie naar aanleiding van problemen en incidenten.

3.3.5 Knelpunten

Resumerend kunnen we stellen dat wat betreft registratie en melding van ongevallen en beroepsziekten met name de volgende knelpunten naar voren komen:

- inconsistenties bij toepassing van de criteria voor melding van ernstige ongevallen;
- onduidelijkheden rond omschrijvingen en criteria van beroepsziekten;
- (onder)-signalering en onder-rapportage van ongevallen en beroepsziekten;
- weinig terugkoppeling van gegevens naar bedrijven;
- beperkte transfer van kennis door het arbozorgsysteem heen.

Belangrijk knelpunt dat deskundigen signaleren is de niet-rapportage of onderrapportage van beroepsziekten, waardoor de kennis over het feitelijk voorkomen van beroepsziekten beperkt is. Meldingen van beroepsziekte komen vanuit arbodiensten binnen, maar dat levert geen dekkend beeld op. Soms komen mensen met een beroepsziekte niet bij de arbodienst in beeld, maar gaan ze alleen naar de huisarts of een specialist. Vaak openbaren beroepsziekten zich pas na langere tijd, als mensen al niet meer bij de arbodienst in behandeling zijn, b.v. omdat ze in de WAO zitten, met pensioen zijn of niet meer bij het bedrijf werken. Soms herkennen bedrijfsartsen een ziekte niet als een beroepsziekte. Soms hebben ze er wel een vermoeden van maar zijn ze terughoudend met melden vanwege de consequenties die dit voor de werkgever kan hebben. In deze zin kan de positie van degene die moet melden, de bedrijfsarts, een knelpunt vormen. Hij werkt immers binnen de context van de arbodienst, die ten opzichte van de werkgever in een relatie als opdrachtnemer staat.

3.3.6 Verbetermogelijkheden

Door materiedeskundigen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn diverse suggesties gedaan voor het aanpakken van de knelpunten rond beroepsziekemeldingen. Vanuit de AI zijn ideeën aangereikt voor verbetering van de gang van zaken bij melding van ernstige ongevallen.

1. Een eerste optie die door enkele deskundigen wordt gesuggereerd is uitbreiding van de meldingsmogelijkheid, zodat niet alleen bedrijfsartsen, maar ook huisartsen en specialisten gevallen van beroepsziekte kunnen melden. Hieraan zou dan wel een bijscholingsprogramma voor die disciplines moeten worden gekoppeld.
2. Niet alleen betere melding, maar ook vermeerdering van kennis over beroepsziekten kan de uitvoeringspraktijk verbeteren. Bundeling van kennis en expertise in gespecialiseerde kenniscentra zal daarbij toegevoegde waarde hebben, met name met het oog op ontwikkeling en verspreiding van specifieke behandelingsmethodieken. De infrastructuur op dit gebied (NCvB, Kenniscentra A&G) dient te worden versterkt.
3. Door beperkingen gesteld aan arbodienstverlening is het de vraag of zij voldoende in staat zijn beroepsziekten adequaat te herkennen en te behandelen. Ook vindt te

weinig terugkoppeling naar bedrijven plaats. In de focusgroep van arboadviseurs wordt gepleit voor het actief promoten van second-opinion met betrekking tot mogelijke beroepsgebonden oorzaken door verschillende kenniscentra.

4. Een deskundige suggereert een andere opzet van het hele systeem. Drie elementen zijn daarbij wezenlijk: a) collectieve compensatie voor beroepsziekten (b.v. via een fonds); b) meldingsmogelijkheid voor alle artsen, niet alleen meer de bedrijfsartsen; c) scherper handhaving, door op een melding direct een bedrijfsbezoek van de AI te laten volgen, een gerichte risico-inspectie uit te voeren en de werkgever te verplichten zich deskundig te laten adviseren over bestrijdingsmaatregelen.
5. Om inconsistenties bij melding en onderzoek van ernstige ongevallen weg te nemen oppert de AI als alternatief voor de huidige criteria (blijvend letsel, ziekenhuisopname) een systematiek waarbij in de wet enkele ernstige letsels worden benoemd die altijd leiden tot een verplichte melding. Daarmee is een toename van meldingen te verwachten, zodat rekening moet worden gehouden met selectie bij AI van wanneer wel, wanneer niet verder onderzoek plaats vindt (nu wordt nog elke melding onderzocht). Ter ontlasting zou bovendien melding van voor arbo minder relevante ongevallen (b.v. op speelplaatsen, sportvelden) kunnen worden geschrapt.
6. Bij handhaving van het criterium ziekenhuisopname voor ernstige ongevallen, stellen deskundigen vanuit de AI voor de grens van 24 uur op te rekken naar 72 uur of het tijdcriterium helemaal weglaten. Dat voorkomt dat melding te veel afhankelijk wordt van de toevallige opnamepraktijk in ziekenhuizen.
7. Belangrijk knelpunt is beperkte terugkoppeling van informatie uit registraties en meldingen naar de werkvloer. Opties om dat te verbeteren kunnen op drie niveaus worden gezocht: a) aan de aanbodkant via verbetering van informatie en communicatie vanuit arbodiensten en toeleveranciers van arbodiensten richting bedrijven; b) aan de vraagkant door middel van verhoging van het deskundigheidsniveau binnen bedrijven; en c) via betere aansluiting van kennisaanbieders op vragen en problemen in bedrijven.

3.4 Arbodienstverlening

Op grond van de Arbowet zijn bedrijven wettelijk verplicht gebruik te maken van een gecertificeerde arbodienst. Ook de taken van arbodiensten zijn in de wet nader omschreven. Dit onderzoek in het kader van de evaluatie van de wet is vooral gericht op een van de taken waarvoor arbodiensten worden ingeschakeld, namelijk advisering bij de ontwikkeling van arbobeleid door middel van rie en pva. De bijdrage aan verzuim-

beleid en verzuimbegeleiding – belangrijk werkterrein van de arbodiensten – is slechts heel beperkt in het onderzoek meegenomen. Ook is vooral gekeken naar ontwikkelingen in de relaties tussen arbodiensten en (partijen in) bedrijven.

Er is geen nieuw kwantitatief onderzoek gedaan bij arbodiensten zelf. Hiervoor is gebruik gemaakt van eerder en nog lopend onderzoek. Ervaringen met arbodienstverlening zijn wel aan de orde geweest in een focusgroep van ervaren adviseurs van arbodiensten.

3.4.1 Implementatie

De belangrijkste bronnen voor cijfers over ontwikkelingen in de arbodienstverlening zijn het ZARA/SZW-panel, de Arbodienstenmonitor van TNO en het periodieke onderzoek onder arbodiensten van Heliview. Daarnaast zijn gegevens beschikbaar uit onderzoek van de AI. Wat arbodienstverlening betreft zijn uit dit onderzoek de volgende kerncijfers te destilleren.

1. Sinds 1994 is een nieuwe *markt voor arbodienstverlening* tot ontwikkeling gekomen. Het aantal arbodiensten is de laatste jaren door fusies en overnames fors afgenomen, zodat de markt nu wordt gedomineerd door 5 grote landelijke externe diensten met 90% van de werknemers. Daarnaast zijn er nog 36 kleinere externe arbodiensten en 53 ondernemingsgebonden (interne) arbodiensten (Arbotalans, 2002).
2. De verplichting tot aansluiting bij een arbodienst is sinds 1996 gefaseerd ingevoerd. Sinds die tijd is het *aantal werkgevers met een contract* met een arbodienst opgelopen tot bijna 100%. Dat geldt ook voor kleinere bedrijven. Alleen in de kleinste categorie bedrijven met 2-5 werknemers ligt het nalevingspercentage met 66% beduidend lager. (ZARA/SZW-panel, Arbomonitor, 2002).
3. In de contracten is vaak een beperkt aantal *verplichte, basale diensten* afgesproken rond de wettelijk verplichte taken: spreekuur, keuring, verzuimbegeleiding, toetsing van de rie. Vooral verzuimbegeleiding en –controle worden breed en massaal afgenomen bij de arbodiensten. In slechts 10% van de gevallen worden aanvullende, niet-verplichte diensten ingekocht. Daarbij gaat het vooral om bedrijfsmaatschappelijk werk en sociale begeleiding en om werkplekonderzoek (Heliview, 2003).
4. Inschakeling van de arbodienst voor *toetsing van de rie* is verplicht. In 63% van de contracten tussen bedrijven en arbodiensten zijn afspraken over toetsing van de rie opgenomen. Grote bedrijven hebben hierover vaker afspraken gemaakt dan kleinere bedrijven, namelijk in 77% versus 37% van de gevallen. Advisering en toetsing van de rie zijn geen continue dienstverlening; verzuimbegeleiding wel (Heliview, 2003).

5. Recent onderzoek van de AI geeft informatie over de *betrokkenheid van de arbodienst bij het opstellen van de rie*. Uit dit onderzoek blijkt dat in 81% van de bedrijven met een rie de arbodienst op de een of andere wijze bij de opstelling van de rie betrokken is geweest. Bij 74% van de bedrijven heeft de werkgever bij het opstellen van de rie gebruik gemaakt van een model afkomstig van de arbodienst (Arbomonitor, 2002).

We kunnen concluderen dat – als we kijken naar aard en omvang van de dienstverlening – de activiteiten van de arbodiensten vooral liggen in de sfeer van verzuim en verzuimbegeleiding. Meer op preventie gerichte activiteiten buiten het traditionele verzuimdomein zijn minder van de grond gekomen.

3.4.2 Werking in bedrijven

Inbreng arbodienst bij rie en pva

In het onderzoek dat voor deze evaluatie is uitgevoerd is vooral geprobeerd meer zicht te krijgen op de inbreng van de arbodienst – in relatie tot andere partijen – bij de totstandkoming van de rie en het pva in de onderzochte bedrijven. Uit tabel 3.2 (zie vorige paragraaf) bleek al dat de arbodienst relatief vaak bij de rie wordt ingeschakeld, waarbij wel verschil bestaat tussen kleine en grotere bedrijven. Gemiddeld zegt 64% van de ondervraagde werkgevers bij de rie een beroep op de arbodienst te doen. In 10-min bedrijven gebeurt dat echter slechts bij 51%. Bij bedrijven met 10-50 en 50 of meer werknemers gebeurt het in respectievelijk 69% en 87% van de gevallen.

Als we naar tabel 3.7 kijken zien we een vergelijkbaar patroon waar het gaat om de bijdrage van de arbodienst aan het plan van aanpak.

Tabel 3.7 – Inbreng partijen (arbodienst) bij pva (opgave werkgevers)

% bedrijven met actieve bijdrage door:	totaal	10-	10-50	50+
. leidinggevend kader	61	54	72	55
. managementteam	38	26	44	59
. staffunctionaris (pz, kam, arbo)	30	6	34	88
. uitvoerende medewerkers	33	34	39	21
. medewerkers met specifieke kennis	28	17	33	48
. or/pvt/vgw-commissie	13	0	13	50
. arbodienst	38	29	41	58
. brancheorganisatie	8	12	4	4
. andere deskundige van buiten	14	12	19	9

Bij het pva wordt de arbodienst over de hele linie minder ingeschakeld dan bij de rie. Voor het pva doet ruim eenderde van de bedrijven een beroep op de arbodienst, bij de rie ongeveer de helft. Kleine bedrijven maken ook op dit punt minder gebruik van de arbodienst dan grotere bedrijven. In kleine bedrijven doet de leiding het vaak zelf, soms met inbreng van uitvoerend medewerkers. In middelgrote bedrijven neemt de leiding eveneens vaak het werk op zich, maar hier wat vaker met steun van staf en gespecialiseerde medewerkers. In grote bedrijven speelt de interne staf meestal de hoofdrol. De leiding blijft hier vaker op de achtergrond. De OR of PVT schuift aan als speler in het spel. Het uitvoerend personeel wordt hier wat minder bij de plannemakerij betrokken. Opvallend is verder de rol van externen in kleinere bedrijven: de brancheorganisatie in de 10-min bedrijven en andere deskundigen in de bedrijven met 10-50 werknemers.

Arbodienst motor en gangmaker van beleid?

We zien dus dat de arbodienst nogal eens een actieve bijdrage aan het pva levert. De arbodienst is echter zelden de motor van het beleid. In slechts 5% van de bedrijven geven de werkgevers desgevraagd aan dat de arbodienst als motor en gangmaker op het gebied van arbobeleid fungeert, waarbij er nauwelijks verschil is tussen grote en kleine bedrijven. Opvallend is wel dat, in de groep bedrijven waar zowel werkgever als arbocoördinator zijn geïnterviewd, arbocoördinatoren significant vaker vinden dat de arbodienst als motor fungeert dan de directeuren (13% versus 2%). Echter, ook van de arbocoördinatoren is slechts een gering deel deze mening toegedaan.

Ingeschakelde deskundigheid vanuit arbodiensten

In het onderzoek is verder nagegaan welke deskundigheid vanuit de arbodienst vooral door bedrijven wordt ingeschakeld. Daartoe is de werkgevers de vraag voorgelegd welke personen voor hen belangrijk zijn als het om arbobeleid gaat, waarbij onder-

scheid is gemaakt tussen de bedrijfsarts en andere functionarissen van de arbodienst. Uit de antwoorden blijkt dat voor 35% van de werkgevers de bedrijfsarts aanspreekpunt is en voor 17% (ook) een of meer andere functionarissen van de arbodienst. Het is echter wel nodig hierbij onderscheid te maken naar grootte. In de 50-plus bedrijven vindt 63% van de werkgevers de bedrijfsarts belangrijk voor het arbobeleid. In de 10-min bedrijven is dit slechts 25% en in de 10-50 bedrijven ligt het met 46% hier tussenin. In de 50-plus bedrijven vinden ook meer werkgevers andere functionarissen van de arbodienst belangrijk, namelijk 33%, terwijl dit bij de 10-min bedrijven voor slechts 10% en bij de 10-50 bedrijven voor slechts 19% van de werkgevers geldt. In de kleinste bedrijven zijn voor een groter aantal werkgevers de brancheorganisaties (20%) of private bureaus (boekhoudbureau, administratiekantoor) belangrijke aanspreekpunten. Met name in de grote bedrijven wordt de arbodienst dus vaak primair vertegenwoordigd door de bedrijfsarts. Nadere analyse wijst uit dat er op dit punt geen significante verschillen tussen sectoren bestaan.

Accent op basispakket

Uit eerder onderzoek blijkt dat arbodiensten vooral worden ingeschakeld voor wettelijk verplichte basisdiensten, met name rond verzuimbegeleiding. Bedrijfsartsen zijn doorgaans de eerste aanspreekpunten daarvoor. Bevindingen in de voor dit onderzoek uitgevoerde casestudies bevestigen dit beeld. De arbodienst wordt in de meeste bedrijven vooral gezien als een instantie waar men moet zijn voor zaken betreffende het ziekteverzuim. Afhankelijk van de relatie en het vertrouwen dat men met de bedrijfsarts heeft opgebouwd, zijn de oordelen daarover doorgaans positief. Veel aarzelender is men over de vraag of men de arbodienst in de arm zou nemen voor andere en verdergaande diensten op het gebied van preventie en advisering over specifieke concrete maatregelen tegen arbeidsrisico's. Sommige ondernemers geven expliciet aan dan niet naar de arbodienst te gaan. In hun ogen hebben arbodiensten te weinig specifieke kennis in huis.

3.4.3 Ervaringen van actoren

Ervaringen van werkgevers

Uit eerder onderzoek is het nodige bekend over hoe werkgevers oordelen over de rol en inbreng van arbodiensten. Uit rapportages van Heliview blijkt dat nogal wat werkgevers zich kritisch tonen over de rol en inbreng van arbodiensten. De kritiek leeft vooral in kleinere bedrijven. Gemiddeld krijgen de arbodiensten een rapportcijfer van 6.3. Zo'n 40% van de werkgevers is matig tevreden (28%) of (zeer) ontevreden (12%) over de arbodienst; 43% zou het contract opzeggen, als de verplichting daartoe zou vervallen; 44% ziet geen enkel positief effect van inschakeling van de arbodienst.

Overigens is dit laatste cijfer sinds 1998 en 2000 duidelijk gedaald. Toen zag nog 84% resp. 64% geen enkel effect. De meest recente cijfers laten een doorgaand (licht) positieve trend zien in de waardering van arbodiensten. Het rapportcijfer is nu op 6.5. Nu zou 51% van de bedrijven het contract niet opzeggen bij vervallen van de wettelijke verplichting (Heliview, 2003). De kritiekpunten betreffen vooral de onduidelijkheid omtrent de rol van de arbodienst (advisering én toetsing) en de beperkte aard van de verleende diensten. Uit de beschikbare bronnen is overigens niet af te leiden in hoeverre het hier specifiek om kritiek op de inbreng bij rre en pva gaat of om kritiek op de dienstverlening in het algemeen, die – zoals bekend – voor een groot deel uit verzuimbegeleiding bestaat.

Ervaringen van arbocoördinatoren

In het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek bij bedrijven is aan de arbocoördinatoren in deze bedrijven gevraagd hoe zij de samenwerking met de arbodienst beoordelen. Ruim de helft (52%) vindt deze uitstekend. Voor ruim eenderde (38%) kan het wel beter. Zo'n 10% laat weten dat er geen samenwerking is. Ruim tweederde van de coördinatoren (67%) geeft verder aan bij problemen of incidenten snel en adequaat antwoord of hulp van de arbodienst te krijgen. Bij een kwart (25%) gebeurt dat in beperkte mate en 8% geeft aan dat dit niet het geval is. Het oordeel van de arbocoördinatoren valt al met al wat gunstiger uit dan dat van de werkgevers. We moeten hierbij wel bedenken dat deze arbocoördinatoren veelal in grotere bedrijven werkzaam zijn. De kritiek van werkgeverskant komt juist meer van werkgevers in kleinere dan van werkgevers in grotere bedrijven.

Ervaringen van ondernemingsraden

In het beschikbare onderzoek is niet zo gek veel systematische informatie te vinden over hoe OR/PVT'en oordelen over de rol en inbreng van de arbodiensten. Onderzoek van Popma e.a. (2001) meldt een gemiddeld rapportcijfer van 4.5. Dat is dus een beduidend lager dan het cijfer dat werkgevers geven. Het is echter de vraag of dit cijfer zo heel veel zegt. Uit recent onderzoek van Popma blijkt dat de relatie tussen OR en arbodiensten vaak te wensen overlaat. Veel OR'en geven aan dat ze maar beperkt zicht hebben op wat arbodiensten doen c.q. zouden kunnen doen. OR'en worden lang niet altijd over contracten met de arbodienst geraadpleegd. Contracten komen vaak buiten instemming van de OR tot stand. OR'en beklagen zich soms over de geringe feed-back vanuit de arbodienst (Popma, 2003). In het onderzoek dat we zelf voor deze evaluatie hebben verricht zegt 61% van de OR/PVT'en overigens over het geheel genomen tevreden te zijn over de arbodienst. We zullen in de volgende paragraaf over medezeggenschap nog nader ingaan op de contacten tussen OR/PVT'en en arbodiensten.

Ervaringen van arbodiensten zelf

Relevant is te kijken hoe de arbodiensten zelf over hun activiteiten oordelen. In hoeverre herkennen ze zich in de opvattingen van werkgevers? Er zijn de laatste jaren verschillende onderzoeken gedaan, waarbij naar ervaringen en opvattingen van arbodiensten is gevraagd. Uit het beschikbare materiaal zijn enkele algemene conclusies te trekken.

Arbodiensten zelf oordelen positiever over hun dienstverlening dan hun klanten, maar ze kennen ook de kritiek van werkgeverskant. Zo'n 58% van de diensten vindt dat zij eigenlijk meer zouden moeten en kunnen doen ten aanzien van rie en pva, met name meer steun bieden bij het opstellen van de rie en vervolgonderzoek doen om dieper en breder op knelpunten te kunnen ingaan. Werkgevers zijn zich in hun ogen niet genoeg bewust van de meerwaarde van dergelijke diensten en zijn te weinig bereid er middelen voor uit te trekken (Heliview, 2003). Arbodiensten geven aan dat vooral de relatie met werkgevers in het midden- en kleinbedrijf moeizaam verloopt. Zo'n 90% van de diensten is van mening dat deze werkgevers te terughoudend zijn bij de rie en het pva. Ze zien vaak niet het nut en de toegevoegde waarde ervan. Werkgevers in kleine bedrijven zijn geneigd minimale contracten af te sluiten en vinden vaak dat ze te veel kosten moeten maken (Heliview, 2002; Tauw, 2002; Heemskerk, 2003).

Arbodiensten signaleren eveneens dat de relatie met de OR niet altijd optimaal is. Ruim de helft van de diensten is tevreden over de samenwerking met de OR, maar 11% is ronduit ontevreden. Met name grote externe diensten geven aan dat ze richting OR meer zouden kunnen doen, vooral bij preventieve activiteiten zoals rie en pva. Volgens 40% van de diensten is de ruimte in het contract daartoe echter niet toereikend. Oorzaken voor de niet optimale relatie zien de diensten verder in de (afwach- tende) opstelling van de OR'en zelf en in de interne organisatie binnen de dienst. Ook op die punten is in hun ogen verbetering mogelijk (TNO, 2002).

Deskundigen uit de focusgroep arbodienstverlening signaleren een gebrek aan adviesvaardigheid bij medewerkers van arbodiensten, waardoor een goede probleem-analyse en begeleiding en coaching van het management van bedrijven onvoldoende van de grond komt.

Ervaringen van AI-inspecteurs

Kwantitatieve gegevens over hoe arbeidsinspecteurs tegen activiteiten van arbodiensten aankijken zijn niet beschikbaar. In de discussies over dit punt zijn van de kant van de AI wel kritische geluiden te vernemen over de wijze waarop de arbodienst de adviesfunctie richting werkgevers invult. Uit een recente interne inventarisatie die de AI onder inspecteurs heeft gehouden komen behoorlijke twijfels over het functioneren

van arbodiensten naar voren. Met name de kwaliteit van dienstverlening op het gebied van preventie wordt vaak als onder de maat ervaren. Enerzijds wijst men in dit verband op het ontbreken van op sectoren toegesneden deskundigheid bij arbodiensten. Anderzijds wijst men op de gevolgen van marktwerking, die er toe kan leiden dat arbodiensten minder leveren dan nodig zou zijn, hetzij omdat werkgevers er niet voor willen betalen, hetzij omdat ze zelf concessies doen aan de kwaliteit daar ze bang zijn anders werkgevers als klant te verliezen (AI, 2003).

3.4.4 Succesfactoren

Op grond van bovenstaande gegevens en ervaringen kunnen we concluderen dat de rol van arbodiensten bij de ontwikkeling van arbobeleid in bedrijven niet voldoende uit de verf komt. Er zijn wel een aantal zaken succesvol verlopen:

- er is een nieuwe markt voor professionele arbodienstverlening ontstaan;
- de arbodiensten zijn gecertificeerd en beschikken over de voorgeschreven expertise;
- de meeste bedrijven zijn inmiddels bij een gecertificeerde arbodienst aangesloten;
- arbodiensten spelen doorgaans een belangrijke rol bij verzuimbeleid en -begeleiding;
- er is veel expertise en ervaring ontwikkeld op het gebied van verzuimbegeleiding;
- arbodiensten worden ook nogal eens actief betrokken bij risico-inventarisatie;
- werkgevers zijn de dienstverlening steeds positiever gaan beoordelen.

Maar hier staat tegenover dat arbodiensten slechts een beperkte rol spelen bij preventie en advisering inzake bestrijding van arbeidsrisico's. Veel werkgevers nemen alleen het basispakket af. Ze identificeren de arbodienst vooral met ziekteverzuim, met de bedrijfsarts als eerste aanspreekpunt. Ze schakelen de arbodienst vaak niet in bij het opstellen van b.v. een plan van aanpak. Ze laten zich kritisch uit over kwaliteit en service van arbodiensten. Ze twijfelen aan hun deskundigheid op specifieke terreinen. Ze ervaren de verplichte contracten vaak als een kostenpost zonder toegevoegde waarde. Ze zijn weinig bereid voor extra diensten te betalen. Ondernemingsraden klagen nogal eens over beperkte contacten met arbodiensten. Deskundigen vinden dat de dienstverlening op preventief gebied tekort schiet. Ook arbodiensten zelf vinden dat ze eigenlijk meer voor werkgevers en werknemers zouden moeten doen. De contracten laten dat vaak echter niet toe.

Werkgevers blijken de arbodiensten echter ook positiever te gaan beoordelen. Binnen de beperkingen die de contractuele relaties stellen slagen arbodiensten er ook in werkgevers tevreden te stellen. Factoren aan de kant van arbodiensten die daarbij een rol spelen zijn o.a. beschikken over voldoende adviesvaardigheden om ondernemers oplossingsgericht te kunnen ondersteunen; beschikken over voldoende inlevingsver-

mogen voor specifieke bedrijfssituaties en bedrijfsbeslissingen van ondernemers (vooral in kleinere bedrijven); en het vermogen om met betrokkenen in ondernemerstaal te kunnen communiceren. Het opbouwen van goede persoonlijke relaties tussen ondernemer en arboadviseur (bedrijfsarts) en continuïteit in die relaties lijken daarbij van zeker zo groot belang dan allerlei regelingen in de contractuele sfeer. Te veel 'shoppen' van ondernemers bij arbodiensten pakt niet goed uit. Te veel wisseling in personele bezetting binnen arbodiensten werkt evenmin positief.

3.4.5 Knelpunten

In het voorafgaande zijn al diverse knelpunten, ervaren door verschillende actoren, de revue gepasseerd. In de onderzoeksliteratuur zijn hierover verder niet zo veel feitelijke gegevens te vinden. Discussies die in de literatuur worden gevoerd bevatten wel allerlei aanwijzingen over knelpunten die belemmerend werken bij ontwikkeling van systematische arbozorg. Een punt dat in de discussies vaak terug komt is de marktpositie van de arbodienst c.q. de financieel afhankelijke positie ten opzichte van de werkgever. Beperkingen in de contractrelatie tussen werkgever en arbodienst kunnen ook nadelig uitwerking hebben op andere elementen van het arbozorgsysteem: rie, pva, medezeggenschap, ongevallenregistratie, beroepsziektenmelding.

In de onderzoeksliteratuur komen de volgende knelpunten naar voren rond arbodienstverlening:

- financiële afhankelijkheid van de arbodienst;
- vaak standaardwerk en te weinig mogelijkheden voor maatwerk;
- beperking tot basispakket (verzuimbegeleiding), weinig preventiediensten;
- rolonduidelijkheid ten aanzien van rie en pva (adviseren en toetsen);
- beperkte actieve inbreng bij rie en pva;
- beperkte mogelijkheden voor follow-up op basis van rie en pva;
- beperkte contacten met medezeggenschap;
- veel wisselingen in personele bezetting.

In dit onderzoek zijn geen kwantitatieve gegevens verzameld bij arbodiensten. Wel zijn ervaringen doorgesproken met materiedeskundigen en met een focusgroep van ervaren adviseurs van arbodiensten. Deze deskundigen onderkennen de knelpunten en deels ook de kritiek van werkgeverskant, maar ze plaatsen daar wel de kanttekening bij dat arbodiensten afhankelijk zijn van de bereidheid van werkgevers voor extra diensten te betalen en dat die bereidheid lang niet altijd aanwezig is. Ze wijzen er verder op dat de problemen ook te maken hebben met bepaalde ontwikkelingen binnen de arbodiensten.

De in de focusgroep arbodeskundigen gevoerde discussies maken duidelijk waar op dit punt de problemen zitten bij de arbodiensten zelf. Enerzijds is de druk van commercie en externe en interne concurrentie zo groot dat iedereen gefocused is op 'accounts' en die zijn het gemakkelijkst te scoren op het gebied waar de arbodiensten een naam hebben: begeleiding en bestrijding van ziekteverzuim (met name curatief). Anderzijds geeft men te kennen dat de bedrijfsartsen niet alleen meer de 'leading figures' zijn binnen arbodiensten en dat men ook andere specialisten aantrekt (arbeidshygiënist, veiligheidskundigen, arbeids- en organisatie deskundigen), maar dat er zeker twee problemen spelen die maken dat deze deskundigen niet optimaal worden ingezet. Ten eerste zijn de professionele modellen binnen de arbodiensten vaak niet zodanig ontwikkeld dat deze specialisten een vanzelfsprekende plaats krijgen in de accounts en dat, als ze dat wel krijgen, ze dan ook taken krijgen die passend zijn gezien de opdracht en hun tarief (een gecertificeerd A&O'er b.v. is te duur om een standaard riep te stellen). Ten tweede is de vraag vanuit ondernemingen naar dit soort specialisten niet zo groot. Dit betekent dat men als arboadviseur een breed terrein moet gaan bestrijken (generalist worden) of geografisch een groot terrein moet bestrijken (grote mobiliteitskosten). Ook bij specialisatie naar branche (een toenemende trend) speelt dat mobiliteitsprobleem een rol. Het is lastig in die situatie een specifieke kennisbasis op te bouwen. De interne kennisontwikkeling functioneert niet optimaal. Aan de andere kant worden arbodiensten door werkgevers weinig aangesproken op specifieke kennis, waardoor ze dergelijke kennis niet kunnen ontwikkelen. Door het marktmechanisme en de externe en interne concurrentie prevaleert het verkrijgen en vasthouden van accounts boven professionele kwaliteit en ontwikkeling daarvan

Een ander probleem dat deskundigen signaleren is adviesvaardigheden van arboadviseurs te wensen over laten. Adviezen zijn vaak geen antwoord op het feitelijke probleem. Dit komt omdat het probleem dat de werkgever benoemt vaak niet het eigenlijke probleem is. Adviseurs zijn te weinig vaardig om dat te doorzien. In recent onderzoek van Arents e.a. (2003) is dit probleem expliciet verwoord. Bedrijven kunnen hun behoeften en prioriteiten niet goed articuleren. Bedrijven (klanten) hebben vaak geen concreet beeld van hun wensen en verwachtingen ten aanzien van de diensten van arbodiensten. Dat leidt er toe dat vaak geen resultaatverwachtingen worden gesteld, maar alleen op proceskwaliteit wordt gelet. Echter, zoals Heemskerk e.a. (2003) schetsen: ondernemers willen adviseurs die meedenken, die niet alleen antwoord geven op een vraag, maar een oplossing bieden voor een probleem. Juist op deze punten: adviesvaardigheden om de achtergronden van problemen te verhelderen en werkgevers te coachen op passende oplossingen, schieten de specialisten van arbodiensten te kort, zo is in brede kring de gedachte.

3.4.6 Verbetermogelijkheden

Conclusie is dat arbodienstverlening tekort schiet wat betreft advisering bij preventiebeleid in de bedrijven en wat betreft kennisoverdracht naar de praktijk. Veel grote bedrijven streven nu naar interne kennisopbouw of zoeken alternatieven voor arbodiensten. Over de oorzaken van de problemen wordt in verschillende kringen verschillend gedacht. Oorzaken worden voor een belangrijk deel gezocht in de beleidskeuzes die door de overheid en door het management van de arbodiensten zijn gemaakt, waarbij de nadruk sterk is gelegd op begeleiding en bestrijding van ziekteverzuim en preventie gericht op het aanpakken van oorzaken op bedrijfsniveau te weinig aandacht heeft gekregen. Oplossingen die men suggereert variëren, afhankelijk van hoe men de oorzaken van de problemen analyseert. We noemen hieronder enkele opties. We werken die echter niet verder uit, omdat dit thema in een ander traject uitgebreid aan de orde is (zie recent SER-advies 'Arbodienstverlening', 2004).

1. Eerste optie, binnen het bestaande stelsel, is versterking van kennisontwikkeling en kennismanagement binnen arbodiensten. En wel op twee punten: versterking van adviescompetenties en vergroting van inhoudelijke kennis, met name rond 'nieuwe risico's'; en dit op individueel en organisatieniveau. Daaraan gekoppeld pleiten deskundigen voor het opbouwen van een professionele kennisorganisatie rond arbodiensten. Zij wijzen in dat verband ook op betere informatieuitwisseling en kenniscirculatie tussen arbodiensten en 2^e lijnsinstellingen, zoals NCvB en gespecialiseerde kenniscentra voor veel voorkomende aandoeningen.
2. Een andere optie die momenteel in discussie is bij overheid en sociale partners, is opening van de markt door het opheffen van de verplichte winkelnering van bedrijven bij (multidisciplinair) gecertificeerde arbodiensten en het toelaten van andere aanbieders, zoals b.v. reïntegratiebedrijven. Dit zou tegemoet komen aan de roep van werkgevers om meer keuzevrijheid. Implicatie is waarschijnlijk wel dat deskundigheid van verschillende disciplines, die nu nog in de arbodienst gebundeld is, verspreid raakt, hetgeen effectieve inzet kan belemmeren. Ook in de huidige praktijk komt samenwerking en integratie van deskundigheid echter niet voldoende uit de verf.
3. Een derde en verdergaande optie die door enkele deskundigen is genoemd, is sterkere integratie van de bedrijfsgezondheidszorg in de reguliere gezondheidszorg; deze zou onder verantwoordelijkheid van VWS kunnen worden gebracht. Dit is een nieuw soort constructie, waarbij de marktwerking deels wordt teruggedraaid en de financiële afhankelijkheid van (externe) arboadviseurs van werkgevers wordt opgeheven. De nadelen die dit heeft worden daarmee ondervangen.

Ook de samenwerking tussen de bedrijfsgezondheidszorg en andere sectoren kan zo wellicht worden verbeterd.

4. Deskundigen zijn het er over eens dat versterking van het kennisniveau in bedrijven gewenst is. Bedrijven moeten uiteindelijk beter in staat zijn hun vraag richting dienstverleners adequaat te articuleren en de adviezen en informatie van dienstverleners adequaat naar hun eigen praktijk toe te vertalen. Voor kleinere bedrijven wordt daarvoor aanbevolen meer branchegerichte benaderingen te ontwikkelen (zoals b.v. momenteel via arboconvenanten gebeurt) plus te stimuleren dat de interne deskundigheid in de bedrijven wordt vergroot. In dat verband wordt onder andere de mogelijkheid geopperd de figuur van de interne arbocoördinator op te waarderen (zie ook paragraaf 3.6).

In het recente SER-advies over aanpassing van het huidige stelsel van arbodienstverlening spreekt de raad zich uit voor vergroting van de keuzevrijheid van ondernemingen, met inachtneming van de Europeesrechtelijke verplichtingen. De SER kiest voor 'een model dat de dialoog tussen werkgever(s) en werknemers over het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid stimuleert en maatwerk mogelijk maakt'. Het model kent 4 kernelementen: 1) ondernemingen krijgen de mogelijkheid van alternatieve arbodienstverlening 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) eventuele afspraken worden alleen procedureel getoetst; en 4) eventuele afspraken krijgen een maximale geldigheidsduur van 5 jaar (SER, 2004). Dit model impliceert dus afschaffing van de verplichte aansluiting bij een gecertificeerde arbodienst. De raad wijst het kabinetsvoorstel voor introductie van deelcertificaten voor preventie en verzuimbegeleiding af. Enkele leden van de raad kunnen zich wel vinden in de gedachte om deelcertificaten te introduceren, maar zij kiezen daarbij voor certificatie van afzonderlijke deskundigen. Deze leden bepleiten ook stimulering van verdere marktwerking in arbodienstverlening.

3.5 Medezeggenschap in relatie tot arbo

Medezeggenschap is een belangrijk instrument om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor goede arbeidsomstandigheden in bedrijven gestalte te geven. Medezeggenschap in relatie tot arbo kan worden uitgeoefend op verschillende niveaus. In dit onderzoek is vooral gekeken naar ervaringen met vertegenwoordigend overleg, zoals geregeld in de WOR i.c. naar de betrokkenheid van OR/PVT'en bij ontwikkeling van arbobeleid via rie en pva, naar hun relaties met externe arbodiensten en naar hun interne activiteiten richting achterban. Daarnaast is ook gekeken naar directe vormen van medezeggenschap, via werkoverleg, voorlich-

ting en instructie. Verschillen tussen kleinere en grotere bedrijven vormen een specifiek aandachtspunt.

In deze paragraaf is geput uit eerder onderzoek, dat is aangevuld met gegevens uit de enquête die voor deze evaluatie in bedrijven is gehouden. In die enquête zijn OR/PVT'en afzonderlijk bevroegd. Om de ervaringen van betrokkenen in beeld te brengen zijn verder inzichten uit de casestudies en uit de gesprekken met materiedeskundigen gebruikt.

3.5.1 Implementatie

Uit eerder onderzoek zijn een aantal kerngegevens over medezeggenschap in relatie tot arbo te destilleren.

1. In de Arbowet 98 is de *medezeggenschap bij arbobeleid* overgeheveld naar de WOR. Op grond van de WOR hebben OR/PVT o.a. instemmingsrecht bij het vaststellen van de rie en het pva en bij de keuze en het contract met de arbodienst. Bij grotere bedrijven bestaat meestal een OR die deze rechten kan uitoefenen. Bij kleinere bedrijven is vaak geen formeel medezeggenschapsorgaan aanwezig. In bedrijven met minder dan 10-50 werknemers is slechts in 29% van de gevallen een OR/PVT ingesteld; in de kleinste bedrijven met minder dan 10 werknemers slechts in 9% van de gevallen.
2. Uit onderzoek onder OR'en blijkt arbobeleid altijd hoog te scoren als *aandachtspunt van de OR*. OR-leden hebben er veel animo voor, OR-leden hebben vaak scholing op dit terrein gevolgd, het punt staat regelmatig op de agenda van het overleg, de OR besteedt er relatief veel tijd aan. Circa eenderde van de OR'en geeft echter aan dat arbo wel eens in het gedrang komt door andere urgente beleidskwesties, zoals reorganisaties (Van den Tillaart, 2002; Van het Kaar & Looise, 1999; Van den Tillaart, 2003; Popma, 2003).
3. Gegevens over *betrokkenheid van OR/PVT bij rie en pva* zijn schaars, soms van wat oudere datum en niet altijd even consistent. Voorzichtige schattingen zijn dat in 75% van de bedrijven overleg met OR/PVT over de rie wordt gevoerd, dat de OR/PVT in ruim 50% van de gevallen bij de opstelling van de rie betrokken wordt, dat hij in 50% van de gevallen formeel instemming verleent en dat hij in 31% van de gevallen formeel de tekst van de rie door de werkgever krijgt toegezonden. Verder vindt in 65% van de gevallen overleg over uitvoering van het pva plaats. Er zijn aanwijzingen dat – afgemeten aan deze indicatoren – de betrokkenheid de laatste jaren licht is toegenomen ten opzichte van medio/eind jaren negentig (ZARA-panel; Arbomonitor).
4. De *betrokkenheid van de OR bij de keuze van en het contract met de arbodienst* is in het verleden zeer matig geweest. Het ZARA-panel meldt voor de tweede helft

negentiger jaren 26% betrokkenheid bij de keuze van de arbodienst en 37% bij de inhoud van het contract. Onderzoek uit 2001 laat zien dat deze cijfers daarna iets gestegen zijn tot 44% resp. 55%. Slechts in 33% resp. 22% van de gevallen hield dit ook een formele betrokkenheid in, in de zin dat de OR instemmingsrecht kon uitoefenen (Popma, 2001). Uit recent onderzoek blijkt dat de OR in de helft van de gevallen door de arbodienst vooraf over de inhoud van een contract wordt geraadpleegd. Eveneens in ruim de helft van de gevallen hebben OR'en invloed op het protocol van samenwerking met de arbodienst (Popma, 2003).

Met de gegevens uit het voor deze evaluatie verrichtte bedrijvenonderzoek kunnen we de cijfers over betrokkenheid van OR/PVT bij rie en pva nader aanvullen en actualiseren tot eind 2003. Uit de tabellen 3.2 en 3.7 in de voorafgaande paragrafen blijkt dat bij 50-plus bedrijven de OR/PVT in ongeveer 50% van de gevallen een actieve bijdrage aan de rie en het pva heeft geleverd. Bij bedrijven met 10-50 werknemers is dat slechts bij zo'n 10 procent het geval. Tabel 3.3 laat verder zien dat in 50-plus bedrijven de rie ook veel vaker als basis en agenda voor het overleg met de OR/PVT wordt gebruikt dan in bedrijven met 10-50 werknemers, namelijk in 69% ten opzichte van slechts 24% van de gevallen. Opvallend is dat zowel in de grote 50-plus bedrijven als in de middelgrote bedrijven met 10-50 werknemers het uitvoerend personeel vaak eveneens een actieve inbreng bij de rie levert. Deze cijfers geven aan dat de situatie wat betreft betrokkenheid van OR/PVT bij rie en pva eind 2003 nog ongeveer hetzelfde is als die eind jaren negentig.

3.5.2 Werking in bedrijven

Bewaking voortgang pva en arbobeleid

Betrokkenheid van medezeggenschapsorganen bij de opstelling van de rie en het pva is in feite al een vorm van doorwerking van de wettelijke bepalingen in de bedrijven. Maar bij inbreng leveren bij de opstelling van plannen zal het vaak niet blijven. OR/PVT'en hebben ook een taak bij de bewaking van de voortgang van de opgestelde plannen en van de implementatie van het arbobeleid in het algemeen. In het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek is OR/PVT'en naar deze follow-up gevraagd. Tabel 3.8 laat zien welke activiteiten OR/PVT zelf hebben ondernomen, buiten hun directe betrokkenheid bij de opstelling van de rie en het pva. De gegevens zijn volgens opgave van de personeelsvertegenwoordigers zelf.

Tabel 3.8 – Activiteiten OR/PVT'en bij bewaking voortgang arbobeleid (opgave OR/PVT)

% or/pvt/vgw-cie's dat:	
. rie en plan van aanpak heeft besproken	77%
. voortgangsrapportage plan van aanpak heeft besproken	58%
. arbo op agenda van overlegvergadering heeft gehad (min. 4x)	60%
. arbo als aandachtspunt bij adviesaanvraag heeft ingebracht	58%
. instemmingsverzoeken over arbozaken heeft ontvangen	53%
. inspectierondes in bedrijf heeft gelopen	49%
. afdelingsoverleg/raadpleging van achterban heeft gehouden	43%
. met vakbondsbestuurder(s) overleg over arbo heeft gehad	12%

Uit de tabel blijkt dat arbo bij veel OR/PVT'en een belangrijk aandachtspunt is in het overleg met de directie is. Ruim driekwart heeft de rie en het pva in het overleg besproken. Een groot deel bespreekt ook de voortgangsrapportage van het pva in het overleg (de cijfers op deze punten liggen op ongeveer hetzelfde niveau als die uit eind jaren negentig – zie boven punt 3).

Degevraagd zegt 81% van de OR/PVT'en aan het overleg over arbo als heel goed te ervaren. Tevens geldt echter dat nog altijd 19% aangeeft dat er aanleiding was in beroep te gaan tegen de naleving van hun rechten; 5% zegt daadwerkelijk in beroep te zijn gegaan.

Verdere contacten OR/PVT met arbodienst

Tabel 3.9 geeft een overzicht van de contacten tussen OR/PVT en arbodienst. In onderzoek uit 1998 is al gebleken dat 41% van de OR'en directieadviezen van de arbodienst krijgt toegestuurd (ZARA-panel). Uit de cijfers in tabel 3.9 blijkt nu dat zo'n 30% die adviezen mondeling laat toelichten. Verder blijkt dat circa eenderde van de OR/PVT'en regelmatig overleg met de arbodienst heeft. Bijna een kwart heeft zelf overleg met de arbodienst voordat een jaarcontract wordt afgesloten. Deze bevinding spoort met eerder onderzoek uit 2001, waarin een kwart van de OR/PVT'en aangeeft instemmingsrecht over de inhoud van het contract met de arbodienst te hebben uitgeoefend (ZARA-panel; zie boven – punt 4).

Tabel 3.9 – Verdere contacten OR/PVT'en met arbodienst (opgave OR/PVT)

% or/pvt/vgw-cie's dat:	
. minimaal 2x per jaar overleg met arbodienst heeft	29%
. zich regelmatig door arbodienst laat adviseren	29%
. mondeling toelichting van arbodienst krijgt bij directieadvies	30%
. vooraf aan jaarcontract zelf overleg met arbodienst heeft	22%

Bovenstaande gegevens maken duidelijk dat de relatie tussen OR/PVT'en arbodiensten vaak te wensen overlaat. Tussen een kwart en een derde van de OR/PVT'en geeft aan zich regelmatig door de arbodienst te laten adviseren (29%), minimaal twee keer per jaar met de arbodienst te overleggen (29%) en adviezen mondeling door de arbodienst te laten toelichten (30%). Bij bijna driekwart van de OR/PVT'en zijn contacten niet van dien aard dat dit soort zaken voorkomen. Recent onderzoek van Popma (2003) levert een vergelijkbaar beeld op. OR'en hebben vaak maar beperkt zicht op wat arbodiensten doen c.q. zouden kunnen doen en klagen over geringe feed-back vanuit de arbodienst. Contracten met de arbodienst komen vaak buiten instemming van de OR/PVT tot stand (Popma, 2003). Beperkte contacten hoeven evenwel niet altijd te impliceren dat men ook ontevreden is. In ons onderzoek geeft 61% van de OR/PVT'en aan over het geheel genomen wel tevreden over de arbodienst te zijn.

Relatie tussen OR/PVT en achterban

Als we naar de cijfers in tabel 3.8 kijken valt op OR/PVT'en zich vaak sterk op het overleg met de werkgever oriënteren. Er zijn beduidend minder OR/PVT'en die actief aan de relatie met de achterban werken, als het om arbozaken gaat. Minder dan de helft zegt ooit afdelingsoverleg te hebben gehouden, de achterban te hebben geraadpleegd of zelf in het bedrijf op inspectie te zijn gegaan. Dit lijkt er op te duiden dat nogal wat OR/PVT'en met enige afstand ten opzichte van hun achterban functioneren. Het risico bestaat dan dat deze OR/PVT'en niet voldoende basis ontwikkelen om problemen en ideeën die onder medewerkers leven goed voor het voetlicht te krijgen en adequaat in het overleg met de directie in te brengen. Ook (praktische) kennis die onder medewerkers aanwezig zal dan niet voldoende worden gemobiliseerd. Naast indirecte medezeggenschap is daarom ook directe zeggenschap van werknemers in relatie tot arbo van belang.

Directe zeggenschap: werkoverleg en voorlichting van werknemers

OR en PVT zijn formele kanalen voor uitoefening van medezeggenschap in relatie tot arbo. Daarnaast kunnen werknemers in direct overleg met leidinggevenden zeggenschap uitoefenen, bijvoorbeeld via werkoverleg, toolboxmeetings en instructiebijeen-

komsten. Tabel 3.10 laat zien in welke mate dergelijk direct overleg in de onderzochte bedrijven voorkomt.

Tabel 3.10 – Werkoverleg en voorlichting in relatie tot arbo (opgave werkgevers)

% bedrijven waar:	totaal	50+	10-	10-50
. arbozaken in werkoverleg zijn geagendeerd	53	34	71	90
. arbo vóór elke wijziging van werk in overleg komt	20	13	30	25
. medewerkers mondeling instructie krijgen	66	54	84	80
. medewerkers schriftelijk instructie krijgen	26	17	31	53
. inleenkrachten mondeling instructie krijgen	42	29	56	67
. inleenkrachten schriftelijk instructie krijgen	12	8	13	31

In ruim de helft van de bedrijven komt arbo in het directe overleg aan de orde. In grote bedrijven gebeurt dit vaker dan in kleine, in de 50-plus bedrijven zelfs in 90% van de gevallen. Uit de cases blijkt dat als het om arbo gaat het werkoverleg in deze bedrijven wordt gebruikt om specifieke risico's van bepaald werk te bekijken, om incidenten en klachten van werknemers te bespreken en na te gaan welke concrete suggesties voor verbetering zij hebben of om bepaalde maatregelen of instructies terug te koppelen. We zagen eerder al dat in ruim tweederde van de grote bedrijven het uitvoerend personeel ook een actieve inbreng levert bij het opstellen van de rie. Naast indirect overleg (via OR/PVT) heeft directe zeggenschap (via werkoverleg en rie) in de grotere bedrijven dus een belangrijke functie bij risicosignalering en voorlichting. Het is opvallend dat dergelijke directe zeggenschap bij arbo in kleinere, vooral de kleinste bedrijven minder vaak voorkomt. Men zou het in deze bedrijven meer verwachten, omdat direct overleg in het algemeen een bij dit type bedrijven passende overlegvorm is. Formele indirecte zeggenschap komt hier immers vaak niet voor.

Verder blijkt dat in grotere bedrijven ook veel vaker werk gemaakt wordt van voorlichting en instructie aan werknemers. Opvallend is dat inleenkrachten vaak geen instructie krijgen over de arbozorg in het bedrijf. Vooral in kleine bedrijven gebeurt dit vaak niet. Overigens is dit een hardnekkige kwestie. Ook in eerder onderzoek zijn al regelmatig signalen naar voren gekomen dat arbozorgsystemen in bedrijven ten aanzien van flexibele arbeidskrachten tekort schieten.

3.5.3 Ervaringen van actoren

Ervaringen in kleinere bedrijven

De kleinere bedrijven die als case voor dit onderzoek zijn bestudeerd kennen geen formele medezeggenschap via OR of PVT. Dit betekent echter niet dat medewerkers niet bij arbozorg zijn betrokken. We vinden in deze kleine bedrijven veel aspecten terug van direct overleg en directe medezeggenschap, die typerend zijn voor de praktijk in het midden- en kleinbedrijf.

Case: klein transportbedrijf

De ondernemer in dit bedrijf vindt het een goede zaak dat er landelijk normen en regels aan arbozorg worden gesteld. Ze fungeren als stok achter de deur. Hij leeft de verplichte eisen ook na, maar gaat niet verder ('arbo-eisen moeten wel reëel blijven'). Hij heeft een rie en een abonnement bij een arbodienst voor een minimumpakket. Medewerkers zijn hier niet bij betrokken. Belangrijk voor medewerkers is de kwaliteit van de wagens. Een vrachtwagen wordt gemiddeld om de zes jaar vervangen. Bij nieuwe wagens wordt er goed op gelet dat ze aan de laatste arbo-eisen voldoen. Medewerkers worden altijd bij de aankoop betrokken en kunnen zelf hun wensen aangeven. Planning en verdeling van werk (werkdruk!) worden vaak in overleg met de werknemers geregeld. Werknemers moeten volgens de ondernemer af en toe tegen zichzelf worden beschermd, b.v. als ze te lang blijven overwerken of blijven doorwerken als ze eigenlijk ziek zijn.

Case: klein betonbedrijf

Dit bedrijf kent een sterke wisselwerking tussen leiding en werknemers als het gaat om inventarisatie en aanpak van problematische arbeidsomstandigheden. Het KAM-systeem van het bedrijf voorziet in nauwkeurige en gedetailleerde procedures voor inventarisatie van knelpunten op de werkplek. Periodiek worden toolbox-meetings gehouden met het voltallig personeel, waarop bevindingen uit de inventarisatie vast op de agenda staan. Klachten, incidenten en ongevallen worden hier doorgesproken met werknemers, en dat gebeurt bewust op een 'interactieve' manier, zodat suggesties van werknemers zelf op tafel komen en kunnen worden afgetapt. Op elke meeting wordt een bepaald probleem (b.v. betonstof, hard rijden op het terrein) er speciaal uitgelicht. Bij elke actie die men afsprekt, wordt na een tijdje gecontroleerd of ze is uitgevoerd. Het aantal ongevallen en incidenten is hierdoor de laatste jaren behoorlijk afgenomen.

Uit deze cases blijkt dat ook in kleine bedrijven, waar geen formele vertegenwoordiging is, werknemers invloed kunnen hebben op hun eigen arbeidsomstandigheden. Een rie en pva kunnen daarbij instrumenten zijn om betrokkenheid van werknemers te stimuleren. Dat bleek ook eerder al uit onderzoek in het midden- en kleinbedrijf

(Touw, 2000). Maar betrokkenheid lijkt nog sterker te kunnen worden bevorderd door koppeling van arbo-overleg aan bedrijfsinitiatieven die direct ingrijpen in de werkprocessen, zoals – in bovenstaande situaties – een investeringen in productiemiddelen of het opzetten van een verbetercyclus in het kader van kwaliteitszorg. Ook dit spoort met eerder onderzoek (Van den Tilaart & Warmerdam, 1998).

Ervaringen in grotere bedrijven

In grote bedrijven wordt medezeggenschap ook indirect uitgeoefend via OR en PVT. De rol van de OR in relatie tot arbo is recent uitvoerig beschreven in een studie van Popma (2003). Dat medezeggenschapsorganen in dit verband een rol hebben is wettelijk geregeld. Dat ze een rol dienen te spelen wordt in de literatuur ook niet betwijfeld. Maar over de vraag hoe die rol zou kunnen worden ingevuld lopen de meningen uiteen. In een onderzoek van Michel (1998) wordt van de kant van bedrijfsdirecteuren vooral gepleit voor een rol van de OR in het beleidsproces op arbogebied. Daarvoor is o.a. kennis en inzicht in (strategische) beleidsvorming nodig. Uit het onderzoek van Popma (2003) valt te destilleren dat inspecteurs van de AI de functie van de OR vooral zien in het samenbrengen van kennis vanuit de praktijk. Daarvoor is het nodig dat de OR de competenties bezit om praktijkkennis te genereren en een goede vertaalslag van praktijk naar beleid te maken. Hiermee is het spectrum van opvattingen ruwweg geschetst. Welke de rol van de OR precies is en hoe die zich in de praktijk ontwikkelt is veel minder duidelijk.

In verschillende van de voor dit onderzoek bestudeerde cases in grotere bedrijven is sprake van een toenemende professionalisering van de arbozorg binnen de onderneming. Dit geldt voor het drukkerijbedrijf, het railbedrijf en de verpleeg- en verzorgingsinstelling. Opvallend is dat in elk van deze bedrijven de medezeggenschapsorganen duidelijk nog op zoek zijn naar hun specifieke rol. Niemand uitte twijfel over het belang van de medezeggenschap (communicatie over arbo, signaleren van praktijkproblemen, toetsen van de voortgang), maar men kon niet exact aangeven wat de specifieke rol van de medezeggenschap is. Druk van omstandigheden en gebrek aan ervaring en deskundigheid spelen daarbij een belangrijke rol.

Case: drukkerij van flexibele verpakkingen

In het drukkerijbedrijf is ooit een VGWM-commissie ingesteld, waarin ook de OR en de arbodienst zitting hadden. Deze functioneerde echter niet naar tevredenheid. Er kwam weinig respons van de werkvloer. Het overleg bleef te vrijblijvend. De rol van de OR in relatie tot arbo is volgens betrokkenen eigenlijk niet goed uit de verf gekomen. De OR blijkt over beleidsmatige zaken (rie, pva, beleidsplan) niet of nauwelijks geïnformeerd en weet ook niet goed hoe hij zijn rol op arbogebied gestalte zou moeten geven. Er is geen structureel overleg met de arbocoördinator. De OR is de laatste jaren vooral bezig geweest met andere problemen.

Case: railbedrijf

In dit bedrijf is een proces gaande om het arbobeleid in het bedrijf naar een hoger niveau tillen, waarbij o.a. de interne arbocoördinatie is versterkt. De OR heeft volgens de directie twee belangrijke functies voor het arbobeleid: zorgen voor draagvlak en fungeren als antenne. De kwaliteit van arbozorg en de betrokkenheid van medewerkers is door de inspanningen van de OR vergroot. Vanuit de OR/OC zelf wordt dat onderschreven, maar ook wordt aangegeven dat men niet altijd even goed en snel over arbozaken wordt geïnformeerd. Regelmatig overleg met de arbocoördinator is er niet. Probleem is o.a. dat het de OC-leden aan kennis over arbozaken ontbreekt, waardoor ze huiverig zijn bij directie en staf op informatie aan te dringen. Betrokkenen geven aan dat er de laatste jaren meer aandacht voor arbozaken in het bedrijf is gekomen. Er zijn ook feitelijk de nodige maatregelen genomen. En er zijn meer mensen met arbo in het takenpakket gekomen.

Case: verpleeg- en verzorgingscombinatie

De instelling is recent ontstaan uit een fusie van drie afzonderlijke verzorgingshuizen. Men is nu bezig met een herijking van het arbobeleid op de nieuwe structuur. De drie fusiehuizen beschikten elk over een eigen rie ('dikke pakken papier, waarmee alles werd doodgeslagen', volgens de arbocoördinator). Deze zijn recent geïntegreerd. Op grond van de rie's wordt nu een plan van aanpak opgesteld. Dat moet een 'concreet, behapbaar en beheersbaar plan' worden, met enkele duidelijke prioriteiten (fysieke belasting, werkoverleg, tilbeleid) en een duidelijke tijdshorizon. Beleid en planning worden gevolgd door een arbostuurgroep, met afgevaardigden uit de verschillende locaties plus een OR-lid. De OR heeft recent een arbocommissie gevormd waarvan twee leden in de stuurgroep zitting zullen hebben. De OR is van plan zelf speerpunten te gaan formuleren op basis van de rie en eigen signaleringen in de instelling, maar de structuur in de nieuwe organisatie is net opgezet en het arbowerk moet nog groeien. Kernpunt in het beleid is zoveel mogelijk interne deskundigheid rond arbo op te bouwen.

Gebrek aan tijd, prioriteit, ervaring en deskundigheid komen ook in de studie van Popma (2003) naar voren komen als factoren die medezeggenschap op arbogebied belemmeren. Hij constateert op grond van beschikbaar onderzoek bij voorbeeld dat bijna 90% van OR'en een tekort aan deskundigheid ervaart als het gaat om onderwerpen die onder het advies- of instemmingsrecht vallen, waarbij arbo een van de belangrijkste instemmingsplichtige onderwerpen is. Ook uit ander onderzoek naar het functioneren van OR'en blijkt dat er bij toepassing van rechten eerder sprake is van een deskundigheidsprobleem dan van een bevoegdheidsprobleem. Onvermogen van OR'en hindert adequate inspraak op arbogebied (Bruin e.a., 2002; Van den Tillaart & Kremers, 2002).

Ervaringen van AI-inspecteurs

Het is relevant na te gaan hoe buitenstaanders tegen medezeggenschap in relatie tot arbo in de bedrijven aankijken. Een bron die daarvoor beschikbaar is, zijn ervaringen van AI-inspecteurs. Uit onderzoek van de AI is bekend dat 78% van de inspecteurs de OR redelijk voor arbo gemotiveerd vindt, dat 65% vindt dat de OR voldoende over de arbo-situatie in het bedrijf is geïnformeerd en dat 61% vindt dat de OR goed of voldoende in staat is knelpunten te vertalen in beleid. Inspecteurs zien OR'en als nuttige partners bij het arbobeleid. OR'en kunnen met name door het inbrengen van kennis van de werkvloer een positieve bijdrage aan arbobeleid leveren. Inspecteurs waarderen OR'en hoger naarmate ze beter over de arbo-situatie in het bedrijf zijn geïnformeerd, meer kennis van de werkvloer in kunnen brengen en over meer eigen arbo-kennis beschikken. Ze bespeuren in het algemeen een wat afwachtende houding van OR'en richting AI zelf (Popma, 2003).

3.5.4 Succesfactoren

Bovenstaande gegevens en ervaringen overziend moeten we concluderen dat er eigenlijk niet zo veel progressie zit in de bijdrage van de medezeggenschap aan arbobeleid:

- arbo blijft een belangrijk aandachtspunt bij veel OR'en;
- arbo staat ook nog vaak op de agenda van het directieoverleg;
- maar OR'en maken lang niet altijd gebruik van de bevoegdheden die ze hebben;
- OR'en zijn lang niet altijd bij rre en pva betrokken;
- contacten tussen OR'en en arbodiensten zijn beperkt;
- contacten tussen arbocoördinatoren en OR'en zijn beperkt;
- contacten tussen OR'en en achterban over arbo zijn beperkt;
- veel OR'en klagen over tijdgebrek, stellen andere prioriteiten dan arbozaken.

Het lijkt er eerder op dat OR'en meer moeite krijgen hun positie goed te bepalen in het kader van een zich professionaliserende arbozorg. Het beeld dat uit eerder onderzoek (Popma, 2003) en uit de cases in dit onderzoek naar voren komt, is dat de personeelsvertegenwoordiging arbozaken wel belangrijk vindt en er frequent over praat en overlegt, maar dat ze als het gaat om formele beslissingen (instemmingsaanvragen) of uitvoering en voortgang van zaken in veel gevallen niet of nauwelijks van beschikbare rechten gebruik maakt. OR'en blijken vaak ook met een zekere mate van distantie te opereren. Contacten met arbocoördinatoren, arbodiensten en vakbonden komen maar beperkt voor. Ook de relaties met de eigen achterban zijn nogal eens minder sterk ontwikkeld. Veel OR'en lijken wat onbestemd te koersen op goed overleg met de directie.

Niettemin, uit onderzoek komen ook aanwijzingen dat waar OR'en op arbogebied actief zijn, positieve effecten voor arbobeleid kunnen worden bereikt. Factoren die succesvolle inbreng van OR'en mee bepalen zijn dan met name: het hebben van een eigen OR-commissie die zich op arbozaken toelegt; goede contacten van de OR met de werkvloer; beschikbaarheid bij de OR van specifieke arbokennis van het bedrijf en van beleidsvaardigheden; het hebben van een actief kennisnetwerk c.q. een netwerk van contacten met arbocoördinator, arbodienst en adviseurs bij vakbonden.

3.5.5 Knelpunten

Algemeen wordt betrokkenheid van werknemers bij het arbobeleid in de onderneming van groot belang geacht, voor signalering van risico's, als draagvlak voor maatregelen en om motivatie tot gewenst gedrag te realiseren. De voor dit onderzoek geïnterviewde materiedeskundigen zijn van mening dat de medezeggenschap bij wet ook goed is geregeld. In de praktijk schiet het overleg evenwel vaak te kort. De oorzaken daarvan zoeken ze deels in de opstelling van de werkgever, deels ook in tekortkomingen en gebrek aan kennis bij de medezeggenschaporganen zelf.

Ook uit het uitvoerige onderzoek van Popma (2003) naar medezeggenschap op arbogebied blijkt dat veel OR'en problemen hebben met de uitoefening van hun wettelijke taken en bevoegdheden. Verder blijkt dat OR'en er vaak moeite mee hebben om een goed werkbaar en duidelijke afbakening te maken van de specifieke rol van de OR binnen de arbozorg in relatie tot een verdere professionalisering van de arbozorg en de te onderscheiden kennisgebieden van belang voor arbozorg (praktijkkennis, specifieke arbokennis en kennis van arbomanagement). Het overleg met de directie wordt door veel OR'en als goed ervaren, maar verder lijken OR'en nogal eens op afstand van andere actoren in en rond het bedrijf te opereren. De relatie met b.v. arbodiensten is vaak slechts beperkt ontwikkeld. Communicatie tussen arbodiensten en OR'en schiet vaak tekort.

De OR kan een belangrijke rol spelen bij mobilisatie van arbodeskundigheid in het bedrijf. Die deskundigheid omvat verschillende elementen: a) alledaagse besef, ervaring en kennis van gevaren en risico's en de manier om daar praktisch mee om te gaan; b) dieper gaande kennis over specifieke risico's en mogelijke oplossingen: toegespitste arbokennis met betrekking tot de eigen onderneming; c) beleidsmatige kennis en vaardigheden: visie en attitude benodigd om praktische arbokennis om te zetten beleid en maatregelen. Met name de verbinding van deze elementen zou de effectiviteit van de inzet van OR'en in overleg en besluitvorming over arbo kunnen bevorderen. OR'en lijken echter lang niet altijd in staat die verbinding te maken.

3.5.6 Verbetermogelijkheden

Resumerend kunnen we uit onderzoek en gesprekken de volgende opties voor verbetering destilleren:

1. Een optie die soms wordt genoemd is verruiming van de bevoegdheden van de OR. Deze optie vindt weinig steun. De meeste deskundigen zijn van mening dat de bevoegdheden van de OR op arbogebied toereikend zijn. Veel OR'en blijken de bevoegdheden die ze al hebben niet optimaal te gebruiken, waarbij overigens empirisch inmiddels voldoende is aangetoond dat hierbij werkgevers meestal een belangrijke rol spelen, bij voorbeeld door de OR'en niet, niet adequaat of te laat van de benodigde informatie te voorzien.
2. Enkele materiedeskundigen opperen de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving van OR-rechten. Als werkgevers verplichtingen niet nakomen moeten OR'en nu zelf (civiel-rechterlijk) actie ondernemen. Dat gebeurt meestal niet. Een alternatief zou kunnen zijn het mogelijk te maken dat de AI de werkgever een boete geeft als hij bepaalde OR-rechten niet respecteert. Verschillende andere deskundigen twijfelen echter aan de effectiviteit van deze constructie.
3. Een breder gesteunde optie is versterking van het deskundigheidsniveau van de OR. Dit is uiteraard geen nieuw punt, meer deskundigheid wordt al lang bepleit, maar de optie geldt nog steeds. Het is vooral van belang 'dubbele scholing' van OR'en te stimuleren – enerzijds gericht op inhoudelijke arbokennis, anderzijds op beleidsmatige competenties.
4. Sterkste optie lijkt bevordering van een actief contactennetwerk van OR'en, niet alleen extern maar zeker ook in de bedrijven, binnen de staf (b.v. arbocoördinator) en op de werkvloer. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor instellingen die OR'en scholen, adviseren en anderszins bij hun werkzaamheden ondersteunen. Maar men kan ook overwegen dit expliciet tot taakveld van arbodienst of (interne) arbocoördinator te maken. Als voor die laatste optie wordt gekozen zou – bij een wettelijke regeling van de interne arbocoördinatiefunctie – ook de relatie OR – arbocoördinator wettelijk kunnen worden geregeld.

Vanuit vakbondskring wordt verder gepleit voor verbetering van de contacten tussen OR'en en vakbonden. Een mogelijkheid daarvoor bieden bij voorbeeld OR-platforms. Contacten tussen bonden en OR'en staan volgens de bonden op een te laag pitje. Platforms in regio's of branches, bij voorbeeld rond arbothema's, genieten duidelijk belangstelling bij OR'en en kunnen een kanaal vormen waarlangs deskundigheid vanuit vakbonden OR'en kan bereiken.

In werkgeverskring is men huiverig voor verruiming van medezeggenschapsrechten. Meer bevoegdheden op arbogebied wijzen ze af. Meer wettelijk geregelde faciliteiten eveneens. Werkgevers zien weinig aanleiding de regelgeving rond medezeggenschap in relatie tot arbo te wijzigen.

3.6 Coördinatie van arbobeleid en arbozorg

Over coördinatie van arbobeleid en arbozorg binnen ondernemingen zijn in de Arbowet geen nadere bepalingen opgenomen. Het onderwerp is recent weer op de beleidsagenda gekomen, nadat het Europees Hof heeft uitgesproken dat de manier waarop Nederland de bepalingen over interne arbodeskundigheid uit de EU Kaderrichtlijn niet adequaat heeft geïmplementeerd. In de Nederlandse Arbowet hebben ondernemingen de keuze arbodeskundigheid intern te organiseren of extern in te huren (arbodiensten). Het Hof accepteert deze nevenschikking niet en stelt zich op het standpunt dat de bepalingen over externe dienstverlening subsidair zijn aan die over interne deskundigheid. Op dit moment wordt bekeken hoe de Nederlandse wetgeving in deze zin kan worden aangepast (SER, 2004). In het voor deze evaluatie verrichtte onderzoek is een aantal gegevens verzameld over hoe ondernemingen intern de coördinatie van arbozorg en arbobeleid hebben geregeld. Die gegevens zijn in deze paragraaf bij elkaar gebracht. Ingegaan wordt op de vormgeving van de arbocoördinatiefunctie, de rol van de arbocoördinator bij de ontwikkeling van arbobeleid en de ervaringen van arbocoördinatoren wat betreft hun positie en bewegingsruimte in het bedrijf.

3.6.1 Implementatie

Inhoeverre beschikken ondernemingen over een interne arbocoördinator?

Uit de enquête die voor dit onderzoek is gehouden blijkt dat veel ondernemingen de functie van arbocoördinator kennen. In 23% van de 10-min bedrijven, 52% van de bedrijven met 10-50 werknemers en 91% van de 50-plus bedrijven is een arbocoördinator aanwezig. Vanaf een zekere bedrijfsomvang lijkt de arbocoördinator een normaal verschijnsel, waarbij de sector verder nauwelijks van invloed is. Nadere analyse van het verband tussen het aantal werknemers in de onderneming en het al dan niet bestaan van de functie van arbocoördinator levert het volgende beeld op.

Tabel 3.11: Aanwezigheid arbocoördinator of staffunctionaris met arbotaken

% bedrijven met arbocoördinator/staffunctionaris arbo:

1- 5 werknemers	15%
5-9 werknemers	35%
10-14 werknemers	38%
15-19 werknemers	48%
20-29 werknemers	69%
30-49 werknemers	60%
50-99 werknemers	80%
100+ werknemers	95%

Bij een toenemend aantal werknemers stellen veel ondernemers de functie van arbo-coördinator in. Vanaf 20 werknemers heeft meer dan de helft van de bedrijven een arbocoördinator, vanaf 50 werknemers meer dan driekwart, vanaf 100 werknemers nagenoeg alle bedrijven.

In de voor dit onderzoek bestudeerde cases blijkt dat de arbocoördinatiefunctie verschillend wordt ingevuld, mee afhankelijk van de omvang en de structuur van het bedrijf:

- in het kleine hotel-restaurant doet de eigenaar alles zelf;
- in het kleine transportbedrijf gebeurt dat eveneens, met steun van de arbodienst;
- in het glastuinbouwbedrijf doet een van de directeuren de papieren zaken; de werk-leider coördineert arbo op de werkvloer, in de kassen;
- in het kleine betonbedrijf ligt de coördinatie bij de administrateur, die tevens KAM-coördinator is; zowel ondernemer als coördinator hebben KAM-cursussen gevolgd;
- in het drukkerijbedrijf is een gekwalificeerde parttime arbocoördinator werkzaam, die direct naar het moederbedrijf kan rapporteren;
- in de verpleeg- en verzorgingsinstelling is een splitsing aangebracht; ziekteverzuim is taak van de PZ-staf, die een aparte verzuimcoördinator heeft aangesteld; daarnaast is er een parttime arbocoördinator voor fysieke arbozaken bij de facilitaire dienst; deze krijgt binnenkort een fulltime arbocoördinator onder zich, die adequate opleiding gaat volgen;
- in het medisch lab zijn twee KAM-coördinatoren aangesteld en werkt men daarnaast met een aantal arbocontactpersonen op de verschillende afdelingen; de coördinatoren werken nauw samen met de centrale interne arbodienst van het ziekenhuis waar het lab onder valt;
- in het railbedrijf kent men afzonderlijke arbocoördinatoren per vestiging, met elk weer een kleine staf; de vestigingen vallen op hun beurt onder een centrale arbostaf

van gekwalificeerde arbodeskundigen; het bedrijf werkt geleidelijk toe naar een volwaardige interne arbodienst.

In kleine bedrijven ziet het plaatje er anders uit dan in grote bedrijven. In de kleine bedrijven zijn geen gekwalificeerde arbocoördinatoren werkzaam, in de grote bedrijven wel. Belangrijk punt van onderscheid in de grote bedrijven is de mate van centralisatie c.q. decentralisatie van de arbocoördinatie. In de bedrijven met moederorganisaties (drukkerij, lab, railbedrijf) is arbo op het hoogste niveau georganiseerd, maar is tegelijkertijd gezorgd voor vertakkingen naar de laagste niveaus via stafmensen of contactpersonen die arbotaken in hun werkpakket hebben. In deze bedrijven stellen betrokkenen dat zo'n uitgewerkte structuur de interne risicosignalering en de implementatie van maatregelen op de werkvloer kan bevorderen. In elk van de bedrijven is men momenteel bezig met verdere professionalisering van het arbobeleid. Zorgen voor goede afstemming van taken van arbocoördinatoren, bedrijfsleiding, lijnmensen en medezeggenschap is daarbij een belangrijk aandachtspunt. In een van de grote bedrijven is een ontwikkeling zichtbaar van scheiding, ook op organisatorisch niveau, van verantwoordelijkheden voor verzuimbeleid (i.c. psycho-sociale problematiek) en arbobeleid (i.c. fysieke problematiek). Een ontwikkeling in de richting van zo'n scheiding is ook in andere grotere bedrijven te bespeuren.

3.6.2 Werking in de bedrijven

In de enquête voor dit onderzoek zijn verschillende vragen opgenomen die nader licht werpen op de rol van arbocoördinator bij de ontwikkeling van arbobeleid. In tabel 3.12 zijn de gegevens op een rij gezet.

Tabel 3.12 – Rol arbocoördinator bij ontwikkeling arbobeleid

% bedrijven waar:	totaal	10-	10-50	50+
. arbocoördinator actieve bijdrage levert aan rie	35	15	33	80
. arbocoördinator actieve bijdrage levert aan pva	30	11	32	83
. arbocoördinator als motor/gangmaker beleid fungeert	11	4	14	52
. arbocoördinator belangrijke partner voor directie is	36	19	48	90

In grote bedrijven speelt de coördinator vaak een actieve rol en wordt hij door de directie vaak als een belangrijke gesprekspartner gezien. Hij levert in de meeste gevallen een actieve bijdrage aan de rie en het pva.

In ondernemingen waar een arbocoördinator of OR/PVT is, wordt door verschillende partijen overigens iets anders gedacht over wie als interne motor of gangmaker op het gebied van arbobeleid binnen de onderneming fungeert dan in andere – kleinere – bedrijven, blijkt uit tabel 3.13. Er is wel overeenstemming dat de arbocoördinator veelal intern de motor is en dat ook de directie intern nogal eens als gangmaker optreedt. Een duidelijk verschil van mening is er over de rol van de personeelsvertegenwoordiging. De OR/PVT schrijft zich zelf vaak de rol van motor en gangmaker van arbobeleid toe, maar dat is een perceptie die door arbocoördinatoren slechts in beperkte mate en door directie niet of nauwelijks wordt onderschreven.

Tabel 3.13 – Arbocoördinator als interne motor/gangmaker van arbobeleid?

Wie is motor/gangmaker arbobeleid?	directie*	arboco	OR
. de directie	29%	33%	34%
. de arbofunctionaris	62%	75%	68%
. de personeelsvertegenwoordiging	5%	20%	39%
. andere interne persoon of groep	3%	11%	13%

* In de kolommen staan de categorieën respondenten. Dus: van alle ondervraagde directeuren ziet 62% de arbofunctionaris als motor en gangmaker van arbobeleid.

3.6.3 Ervaringen van arbocoördinatoren

Een belangrijke initiërende en coördinerende rol ten aanzien van het arbobeleid wordt dus nogal eens in handen gegeven van interne arbocoördinatoren. Bij sommige deskundigen met wie voor dit onderzoek is gesproken is twijfel te beluisteren of dergelijke interne coördinatoren wel voldoende deskundigheid en bewegingsruimte hebben om hun rol goed te kunnen waarmaken. Zij wijzen er op dat coördinatoren binnen een bedrijf in een afhankelijke positie verkeren ten opzichte van hun werkgevers en dat dit in bepaalde situaties hun actieradius kan inperken. In de enquête hebben we de arbocoördinatoren een aantal vragen voorgelegd om te kijken hoe zij zelf tegen hun positie en mogelijkheden in het bedrijf aankijken.

Samenwerking met andere actoren

Van belang is ten eerste hoe de arbocoördinatoren de samenwerking met andere actoren in het bedrijf beoordelen. Tabel 3.14 brengt dit in beeld.

Tabel 3.14 – Samenwerking tussen arbocoördinator en andere partijen in de bedrijven

Beoordeling door arbocoördinator van samenwerking met:	uitstekend	kan beter	geen samenwerking
. algemeen directeur/management	64%	32%	4%
. leidinggevend kader	58%	40%	2%
. uitvoerend personeel	54%	39%	7%
. arbodienst	53%	38%	9%
. medezeggenschap (OR/PVT)	50%	29%	21%

Het beeld dat uit tabel 3.14 naar voren komt lijkt op dat van een diplomaat. De coördinatoren onderhouden met alle partijen redelijke tot goede banden, maar de relaties met de leiding zijn het beste ontwikkeld. Toch geldt voor alle relaties dat ze – in de ogen van de coördinatoren – ook nog vaak (van 36-50%) voor verbetering vatbaar zijn. Opvallend is het gegeven dat 50% van de coördinatoren meldt slechts matige of zelfs helemaal geen samenwerking met de OR/PVT te hebben. Men zou juist een vrij natuurlijke coalitie verwachten. Dit gegeven versterkt overigens de indruk dat OR/PVT’ en nogal eens op een zekere afstand van andere partijen in het bedrijf opereren.

In de voor dit onderzoek bestudeerde cases blijkt de relatie tussen arbocoördinatoren en OR’ en ook minder uit de verf te komen. Contacten beperken zich doorgaans tot formele rapportages en verantwoording, soms aangevuld met bespreking van specifieke onderzoeken of toelichting bij bepaalde kwesties op verzoek van de OR. In geen van de cases is er structureel overleg tussen arbocoördinator en medezeggenschapsorgaan. De coördinatoren beschouwen zich vooral als stafmensen, die in de eerste plaats verantwoording richting management afleggen. Ze gaan er van uit dat de OR dit ook van hen verwacht. Sommige coördinatoren hebben het idee dat de OR soms de neiging heeft arbozaken te veel naar hen toe te schuiven, zeker als ‘strategische’ zaken aandacht vragen. Ze bespeuren die neiging overigens ook bij het middenkader.

Bevoegdheden in relatie tot taken

Samenwerking met andere partijen is een belangrijke indicator van de positie van de coördinatoren, maar de hamvraag is in feite of de coördinatoren over voldoende bevoegdheden denken te beschikken in verhouding tot hun taken. Deze vraag is voorgelegd met de simpele antwoordmogelijkheden van ‘ja’ en ‘nee’. Van de onder-vraagde coördinatoren zegt 79% wel over voldoende bevoegdheden te beschikken. De overige 21% vindt dat dit niet het geval is. Zij lijken te weinig ruimte te krijgen om hun functie feitelijk waar te maken.

In de onderzochte cases komen weinig aanwijzingen naar voren dat coördinatoren te weinig speelruimte zouden hebben. De coördinatoren hebben een redelijk zelfstandige positie, stevig verankerd in afspraken over beleid, taken en verantwoordelijkheden op de hoogste niveau's in de organisatie. Het heeft betrokkenen soms wel de nodige moeite gekost die positie te krijgen. Het management bleek soms moeilijk te overtuigen van de toegevoegde waarde van een interne coördinator en was niet altijd bereid er middelen voor uit te trekken. Maar met de toename van regels en eisen van buitenaf, ook op andere gebieden (kwaliteit, milieu, veiligheid, certificatie) bleken de baten toenemend op te gaan wegen tegen de kosten, waardoor er ruimte kwam voor structurele investering in meer interne arbodeskundigheid. In de grotere cases is dit proces van professionalisering van de interne arbozorg nog steeds gaande.

Deskundigheid en deskundige ondersteuning

Eerder vermelden we al enige scepsis vanuit de arbodiensten omtrent de deskundigheid van arbocoördinatoren. Over de specifieke kwalificaties van de coördinatoren zijn in de enquête voor dit onderzoek geen verdere gegevens gevraagd. Wel is nagegaan of arbocoördinatoren voldoende mogelijkheden hebben hun deskundigheid op peil te houden. Ook is gevraagd bij welke instanties ze aankloppen voor advies en ondersteuning bij vragen of problemen die hun eigen deskundigheid te boven gaan. Tabel 3.15 brengt deze gegevens in beeld.

Tabel 3.15 – Deskundigheid en deskundige ondersteuning arbocoördinator

% arbocoördinatoren dat:	
. zich optimaal kan blijven scholen op arbogebied	39%
. zich juist voldoende kan blijven scholen op arbogebied	47%
. zich onvoldoende kan blijven scholen op arbogebied	14%
. bij vragen rond arbo zeker schriftelijke bronnen raadpleegt	79% (16%)*
. bij vragen rond arbo zeker mondeling mensen consulteert	71% (24%)*
. bij vragen rond arbo zeker internet als medium gebruikt	68% (24%)*
. bij vragen rond arbo zeker telefonisch informatie opvraagt	56% (36%)*
. bij arboproblemen adequaat hulp krijgt van eigen arbodienst	68% (24%)**
. bij arboproblemen adequaat hulp vindt via internet/telefoondienst	43% (30%)**
. bij arboproblemen adequaat hulp vindt bij kenniscentra	30% (38%)**
. bij arboproblemen adequaat hulp krijgt van ziekenhuis/1e hulpdienst	37% (20%)**

* tussen haakjes (): percentage dat zegt dit 'in mindere mate' te doen

** tussen haakjes (): percentage dat zegt dat dit 'beperkt' het geval is

Van alle coördinatoren zegt 39% dat ze zich optimaal kunnen blijven scholen in relatie tot de kennisontwikkeling op het gebied van arbeidsrisico's en arbomanagement, 47% zegt dat dit juist voldoende kan, 14% vindt dat ze zich onvoldoende kunnen blijven ontwikkelen. Deze cijfers tonen o.i. aan dat een zekere zorg over de kennisontwikkeling van arbocoördinatoren op zijn plaats is. Een percentage van 39% dat aangeeft zich optimaal te kunnen blijven ontwikkelen is aan de magere kant.

De coördinatoren maken ruimschoots gebruik van allerlei bronnen voor advies en ondersteuning bij arbovragen en problemen. Internet wordt frequent geraadpleegd, ook al zegt nog een kwart van de coördinatoren er minder gebruik van te maken. De arbodienst is eveneens vaak een bron van ondersteuning. Die ondersteuning wordt ook vaak positief gewaardeerd. Ruim twee derde van de coördinatoren heeft de ervaring bij problemen of incidenten snel en adequaat hulp van de arbodienst te krijgen.

3.6.4 Succesfactoren

Uit de gepresenteerde gegevens en ervaringen komt naar voren dat de aanwezigheid van een interne arbocoördinator arbozorg en arbobeleid positief kan beïnvloeden. In bedrijven waar een arbocoördinator is, blijkt deze vaak:

- te worden gezien als motor en gangmaker van het beleid;
- een belangrijke gesprekspartner van de directie te zijn;
- actief bij te dragen aan rie en pva;
- als spin in het web te fungeren in de communicatie in het bedrijf;
- verzamelplaats te zijn van arbo-relevante kennis en informatie;
- als schakel te fungeren in de communicatie tussen bedrijf en arbodienst;
- betrokkenheid van uitvoerend personeel actief te organiseren;
- verbindingen kunnen leggen tussen arbobeleid en terreinen als kwaliteit en milieu.

De meeste ondervraagde arbocoördinatoren geven zelf aan voldoende mogelijkheden te hebben hun deskundigheid te blijven ontwikkelen en voldoende bevoegdheden te hebben om hun taken in het bedrijf goed te kunnen doen. De gegevens wijzen er wel op dat het risico bestaat dat ze te veel op afstand van andere actoren in het bedrijf gaan opereren. De relaties tussen coördinatoren en medezeggenschapsorganen zijn b.v. maar beperkt ontwikkeld. Managers hebben soms de neiging zaken snel naar de coördinator door te schuiven om er zelf niet meer naar te hoeven kijken. Coördinatoren kunnen dan in een te geïsoleerde positie terecht komen.

3.6.5 Knelpunten

In de gesprekken met deskundigen is de arbocoördinator regelmatig genoemd als een interessante optie om het deskundigheidsniveau in bedrijven te verhogen en het arbo-beleid extra impulsen te geven, met name in kleinere bedrijven. Betrokkenen plaatsen daarbij wel enkele kanttekeningen die adequaat functioneren van een arbocoördinator kunnen belemmeren. Ten eerste: de eigen deskundigheid. Mensen die nu als arbocoördinator werkzaam zijn, beschikken niet altijd over de benodigde kennis en vaardigheden. De arbocoördinator treedt in kleinere bedrijven vaak op als motor en gangmaker van het arbo-beleid. Dit betekent dat in deze functie drie verschillende typen competenties samenkomen: a) praktijkkennis i.c. kennis van wat er in het bedrijf, op de werkvloer speelt; b) inhoudelijke kennis van specifieke arbeidsrisico's in relatie tot de arbeidsprocessen in het bedrijf; en c) meer algemene kennis van arbomanagement, d.w.z. competenties op het gebied van aansturing en coördinatie. Het is de vraag of bedrijven aan de ontwikkeling van competenties op deze drie gebieden voldoende tijd en aandacht geven.

Tweede knelpunt dat deskundigen naar voren brengen heeft de maken met de dubbelrol van de coördinator: enerzijds werknemer van het bedrijf, en in die zin afhankelijk van de werkgever, anderzijds arbocoördinator, en in die zin verantwoordelijk voor zaken die een kritische zo niet conflictueuze opstelling richting werkgever met zich mee kunnen brengen. De positie van de coördinator is wat dit betreft vergelijkbaar met die van een OR-lid. Sommige deskundigen pleiten er dan ook voor arbocoördinatoren soortgelijke bescherming te bieden als de OR. Dat zal een onafhankelijke opstelling binnen het bedrijf bevorderen.

3.6.6 Verbetermogelijkheden

Op dit moment is de titel van de arbocoördinator niet verplicht wettelijk geregeld. De Arbowet voorziet wel in de mogelijkheid dat een bedrijf een werknemer aanwijst met specifieke taken op arbogebied ('aangewezen werknemer'), maar het bedrijf kan er ook voor kiezen zich te laten bijstaan door een gecertificeerde (externe) arbodienst. De figuur van de 'aangewezen werknemer' wordt in de praktijk doorgaans niet met de 'arbocoördinator' geassocieerd.

Diverse deskundigen bevelen aan wel een wettelijke regeling voor interne arbocoördinatie te treffen. De mogelijkheden daarvoor worden momenteel ook door de overheid bekeken. Een extra reden om dat te doen is een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie, die Nederland opdraagt de preventiezorg binnen bedrijven conform de Europese Kaderrichtlijn wettelijk te borgen. In die regeling dienen in ieder geval ook bepalingen te worden opgenomen die voorkomen dat arbocoördinatoren vanwege hun taakuitoefening kunnen worden benadeeld.

Op grond van recent uitgebreid onderzoek naar medezeggenschap bij arbeidsomstandigheden concludeert Popma (2003) dat verplichte aanstelling van een arbocoördinator een goede aanvulling kan zijn op de bestaande driehoek werkgever – ondernemingsraad – arbodienst. Een arbocoördinator kan volgens hem de interne deskundigheid in een bedrijf beter mobiliseren, de aandacht naar preventie verleggen waar het accent nu vooral op verzuimbegeleiding ligt en het interne toezicht verbeteren. Op deze manier wordt voldaan aan de eisen van de Kaderrichtlijn. Hij pleit voor een wettelijke regeling van een aantal minimumeisen wat betreft tijdsbesteding en scholingsfaciliteiten. De OR zou instemmingsrecht moeten krijgen bij de aanstelling van de coördinator.

Volgens Popma zou de arbocoördinator een aantal taken van de arbodienst kunnen overnemen zoals: risico-inventarisatie en –evaluatie, risicotoets bij nieuwbouw en nieuwe technologie, opstellen van een plan van aanpak en voortgangsrapportage, verzuimregistratie, analyse en rapportage. Dit vereist uiteraard een adequaat niveau van deskundigheid. De coördinator zou verder taken kunnen krijgen als b.v. het secretariaat van het arbo-overleg, voorlichting aan werknemers, adviseren over beschermingsmiddelen, toezicht houden op werkplekken en optreden als contactpersoon richting arbodienst. Om te voorkomen dat de coördinator te veel ‘in het luchtledige’ komt te werken, zouden met name de banden met medezeggenschaporganen goed moeten worden ontwikkeld. In dat verband is opwaardering van de arbocommissie wenselijk (Popma, 2003).

De arbocoördinator kan ook een verbindende schakel vormen tussen het bedrijfsinterne en het bedrijfsexterne kenniscircuit op arbogebied. Voorwaarde daarvoor is dat hij enerzijds goede relaties onderhoudt met actoren in het bedrijf die over (praktijk)kennis beschikken en dat hij anderzijds goed is aangesloten op informatie- en kennisleveranciers die deze kennis kunnen veredelen en waar nodig nieuwe kennis kunnen inbrengen.

Voorwaarde hiervoor is ook dat de communicatie richting bedrijven wordt verbeterd. Met name ondernemers in kleine bedrijven klagen nu vaak dat ze overspoeld worden met informatie, waarvan ze nut en bruikbaarheid nauwelijks inzien. Er is behoefte aan meer transparantie op de kennismarkt, betere bundeling van informatie, betere toegankelijkheid en beschikbaarheid, b.v. ook via internet en andere elektronische media, scherper toespitsing op belangrijke risico's in de bedrijven, betere vertaling naar de denk- en belevingswereld van ondernemers en meer oog voor praktische bruikbaarheid van adviezen (zie Heemskerk e.a., 2003).

Bij sociale partners bestaat interesse in de optie van verdere versterking van de interne arbocoördinatie en de positie van een eventuele arbocoördinator. Men is bezig mogelijkheden op dit punt nader te verkennen en zo tot onderbouwde standpunten voor verdere besluitvorming te komen.

4 Handhaving en sanctiebeleid

Wat de handhaving en het sanctiebeleid betreft is dit onderzoek toegespitst op het instrument van de bestuurlijke boete. Dit handhavingsinstrument is in de Arbowet 98 geïntroduceerd en kan door de AI worden gebruikt om wetsovertredingen financieel te sanctioneren. We bespreken in dit hoofdstuk hoe dit instrument is geïmplementeerd, in welke mate en waarvoor het tot nog toe toegepast en welke werking het in bedrijven heeft gehad, welke ervaringen actoren bij de uitvoering hebben opgedaan, welke knelpunten betrokkenen signaleren en welke verbetermogelijkheden zij zien. We besteden hierbij ook aandacht aan de mogelijkheden van alternatieve instrumenten van wetshandhaving.

De belangrijkste bronnen voor dit hoofdstuk zijn eerder onderzoek naar de werking van het instrument (Research voor Beleid, 2002), enkele interne onderzoeken en inventarisaties van AI en SZW en de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken met materiedeskundigen en medewerkers van de AI. Op een enkel punt na, zijn verder geen nieuwe gegevens bij bedrijven verzameld.

4.1 Nieuw instrument: bestuurlijke boete

Doel van invoering van de bestuurlijke boete in de Arbowet 98 is een lik-op-stuk-beleid mogelijk te maken en mede daardoor de handhaving te ontlasten. Voor de implementatie van het instrument is bij de AI een afzonderlijke stafafdeling opgezet en zijn procedures ontwikkeld voor inspecteurs in het veld over hoe met de boeteregel om te gaan. In de regelgeving over de bestuurlijke boete wordt onderscheid gemaakt in 3 soorten beboetbare feiten: a) ernstig beboetbare feiten, b) beboetbare feiten vanwege tekorten in het arbozorgsysteem (bij voorbeeld ontbreken van rie en/of pva) en c) overig beboetbare feiten. Bij de twee eerste categorieën wordt direct een boete opgelegd. Bij de derde categorie krijgt betrokkene eerst een waarschuwing of eis. Boeterapporten worden opgemaakt door inspecteurs in het veld naar aanleiding van geconstateerde overtredingen of misstanden. De boetes zelf worden vanuit de centrale staf van de AI opgelegd, na toetsing van de casus. Voor de boetes wordt een vaste tarieflijst gebruikt, die is opgenomen in de arbobeleidsregels. De hoogte van de boete kan daarbij wel variëren afhankelijk van bijzondere omstandigheden. De ernst van het feit, het aantal betrokken werknemers en de omvang van het bedrijf worden meegewogen; kleinere bedrijven krijgen een lagere boete dan grotere bedrijven. Werkgevers hebben de mogelijkheid bezwaar te maken tegen een boete en kunnen na een bezwaarprocedure eventueel in (hoger) beroep gaan.

4.2 Uitvoering bestuurlijke boete

Uit onderzoek en informatie van de AI zelf zijn de volgende kerngegevens over de uitvoering van de bestuurlijke boete te destilleren:

1. Het *aantal boeterapporten* is snel gestegen. In 2000 werden 2000 boeterapporten opgemaakt. In 2003 ruim 3.000 en begin 2004 staat de teller op in totaal circa 12.000. Zo'n 90% daarvan is intussen afgehandeld. Ter vergelijking: in 1998 – laatste jaar voor introductie van de boete – werd in totaal 700 keer een proces verbaal opgemaakt.
2. De bestuurlijke boete is het *meest toegepaste zware handhavingsinstrument* van de AI geworden. In 2001 werd in 78% van de gevallen waarbij een ernstige overtreding werd geconstateerd een bestuurlijke boete opgelegd. De boete heeft in veel gevallen de plaats in genomen van het proces verbaal. Dit is conform de bedoelingen van de wetgever.
3. De *top-5 van overtredingen* waarvoor boetes zijn opgelegd zijn overtredingen van regels voor: a) valgevaar; b) riep en pva; c) knel-, snij- en pletgevaar; d) veiligheid van machines onder spanning en e) instructie en toezicht bij werken met gevaarlijke machines.
4. Het *aantal bezwaarschriften* tegen een opgelegde straf is na invoering van de bestuurlijke boete zeer sterk gestegen: van circa 12 in de jaren 1995-1999 tot 124 in 2001 en 164 in 2002, i.e. ruim 4% van het totaal aantal strafopleggingen. In verreweg de meeste gevallen werden bezwaren of beroepen ongegrond verklaard.
5. Behalve werkgevers kunnen ook *werknemers* worden beboet. Van die mogelijkheid is niet veel gebruik gemaakt. Volgens opgave van de AI is tot nog toe aan zo'n 20 werknemers een boete opgelegd, in de meeste gevallen wegens niet-naleving van veiligheidsvoorschriften.

4.3 Werking in arbeidsorganisaties

In een recent onderzoek van Research voor Beleid (Van der Kemp & Engelen, 2002) worden de volgende conclusies over de werking van de bestuurlijke boete getrokken:

1. De boeteregeling is *redelijk bekend* bij grotere bedrijven (78%), maar minder bij bedrijven met minder dan 100 (50%) en minder dan 10 werknemers (33%).
2. De boete heeft vaak een *corrigerende werking*. Toepassing van het instrument leidt meestal vrij snel, nog voor hercontrole, tot opheffing van de overtreding. Volgens de Arbomonitor 2001 gebeurt dat in minstens 82% van de gevallen.
3. De boete heeft in beperktere mate een *preventieve werking*. Van werkgevers die van het bestaan van de boeteregeling afweten zegt 38% dat zij daardoor de wet beter naleven; 20% geeft te kennen dat dit niet het geval is. Van de werkgevers die

ooit zelf beboet zijn zegt 46% dat men zich daarna beter aan de regels houdt, maar zegt ook 44% dat men dit niet doet.

Dit onderzoek heeft overigens alleen betrekking op de sectoren bouw, metaal en groothandel. De resultaten kunnen niet naar het hele bedrijfsleven worden gegeneraliseerd. Materiedeskundigen die voor ons onderzoek zijn geïnterviewd, hebben het idee dat ook in andere sectoren de meeste grote bedrijven de boeteregeling inmiddels wel kennen. Bij kleinere bedrijven hebben ze daar twijfels bij. Werkgevers in kleine bedrijven informeren zich over dit soort zaken vaak pas op het moment dat ze er zelf direct mee worden geconfronteerd.

Bij werkgevers is met name de vraag relevant hoe ze tegen de hoogte van het boetebedrag aankijken en of de boete hen voldoende prikkelt om maatregelen te nemen. In het onderzoek van Research voor Beleid is geprobeerd hier een cijfermatige indicatie van te krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat bij 54% van de beboete werkgevers het boetebedrag hoger was dan de kosten van maatregelen om aan de verplichtingen te voldoen. Bij 14% was het omgekeerd en waren de kosten van maatregelen juist hoger dan het boetebedrag. Bij de overige 4% lagen kosten en boetebedrag ongeveer op hetzelfde niveau. In een substantieel deel van de gevallen blijken er dus wel financiële prikkels van de boete uit te gaan. Of die prikkels voor werkgevers ook aanleiding waren om werkelijk maatregelen te nemen is in het onderzoek verder niet nagegaan. Ook is niet gevraagd hoe redelijk of onredelijk de werkgevers de boete vonden. Of een boete al of niet tot maatregelen leidt zal overigens vaak niet alleen van puur financiële overwegingen afhangen. Ook technische realiseerbaarheid van maatregelen zal meespelen.

Cases: ervaringen van werkgevers met boete-instrument

In enkele van de voor ons onderzoek bestudeerde cases hebben werkgevers te maken gehad met de AI en het boete-instrument. Het betrof, afgezien van een specifiek geval, geen al te ernstige situaties (b.v. ontbreken plan van aanpak, onvolkomenheden aan arbeidsmiddelen) en de (dreiging met) boetes leidde doorgaans wel tot verbeteringsmaatregelen, zij het niet altijd zodanig dat de problemen volledig werden verholpen. De betrokkenen geven ook aan zich bij het zoeken van oplossingen niet alleen door de boetedreiging te hebben laten leiden, maar ook andere zaken te hebben meegewogen, b.v. wat vanuit kostenoogpunt realiseerbaar was, wat voor medewerkers het best werkbaar was, wat regels op andere terreinen al dan niet toelieten. De werkgevers in de betreffende kleine bedrijven tonen zich weinig ingenomen met de manier waarop de AI is opgetreden. De AI werkt naar hun ervaring te veel vanuit de regels zelf ('met het boek in de hand'), heeft weinig oog voor de specifieke situatie in het bedrijf, kijkt niet naar maatregelen die het bedrijf wél neemt en wil niet meedenken over concrete en praktische oplossingen. Hun beeld van de inspectie als politieagent is door deze ervaringen versterkt. In de

grote bedrijven waren de ervaringen met de AI meestal positiever. Hier werd betrokkenen wat meer ruimte gegund (eerst waarschuwing, dan pas beboeting) om te kijken hoe problematische zaken konden worden aangepakt. In een van de bedrijven kon b.v. een beroep op de redelijkerwijs-clausule worden gedaan. In deze grote bedrijven was ook meer interne deskundigheid aanwezig, die in de contacten met de AI kon worden ingezet.

Bij de AI is overigens bekend dat veel werkgevers die een boete hebben gekregen gebruik maken van de mogelijkheid hun 'zienswijze' op het boeterapport van de inspecteur bij de AI-staf kenbaar te maken. Ook het aantal werkgevers dat bezwaar aantekent tegen een boete is substantieel (gemiddeld 8% per jaar) en neemt de laatste jaren fors toe. Dit wijst er op dat werkgevers het niet altijd eens zijn met de constatering van inspecteurs of met diens argumenten om in hun geval een boete op te leggen. Werkgevers beroepen zich in hun verweer tegen boetes nogal eens op overmacht vanwege foutief of onverantwoordelijk gedrag van werknemers (b.v. beschermingsmiddelen niet gebruiken, veiligheidsvoorschriften negeren, machinebeveiligingen weghalen). Die bezwaren worden echter vaak afgewezen omdat werkgevers primair zelf verantwoordelijk worden gehouden voor wat er in het bedrijf gebeurt, inclusief voor het (veilig) gedrag van de werknemers. We komen later nog op deze kwestie terug bij de bespreking van knelpunten rond de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer.

In werkgeverskring bestaat overigens het vermoeden dat er de nodige onvrede met de boeteregeling bestaat, maar dat die onvrede niet voldoende zichtbaar wordt omdat veel ondernemers weinig heil zien in langdurige formele procedures. Gewoon betalen van de boetes brengt minder lasten met zich mee.

4.4 Verantwoordelijkheidsverdeling werkgever-werknemer

Werkgevers tekenen nogal eens bezwaar aan tegen een boete met een beroep op overmacht vanwege onverantwoordelijk of nalatig gedrag van werknemers: werknemers leven de regels niet na, gebruiken apparatuur niet goed, dragen geen beschermingsmiddelen etc. Verweer van werkgevers is dan dat de overtreding buiten hun schuld tot stand is gekomen dan wel dat de werknemer mede schuldig is. Dergelijke bezwaren worden meestal echter ongegrond verklaard. Uit de jurisprudentie blijkt in een aantal gevallen de AI de werkgever terecht had beboet, hoewel de overtreding was begaan door van derden ingehuurd personeel of door personeel dat zonder toezicht namens de werkgever werk uitvoerde. De AI richt zich met boete-instrument in de praktijk vooral op werkgevers. Beboeting van werknemers komt feitelijk nauwelijks voor, al kent de wet die mogelijkheid wel. De AI hanteert volgens eigen instructies als regel 'dat een boete tegen een werknemer pas kan worden uitgeschreven als

een werkgever kan aantonen dat alle organisatorische en technische maatregelen zijn getroffen die werknemers er van weerhouden de wettelijke regels te overtreden'. Het gedrag van werknemers wordt dus gezien als 'afgeleide' van de instructies en het gedrag van de werkgever. Uitgangspunt is dat de werkgever de kernbeslissingen neemt die de arbeidsomstandigheden in het bedrijf bepalen (b.v. aan te schaffen apparatuur, te gebruiken middelen en stoffen, wijze van werkorganisatie, inrichting van werkplekken, voorlichting en instructie) en dat hij via zijn gezagsrelatie met de werknemers op naleving van de regels door werknemers moet toezien en deze waar nodig kan afdwingen.

Sommige materiedeskundigen pleiten er voor deze boetepraktijk te nuanceren en meer rekening te houden met de eigen verantwoordelijkheden van werknemers. Die verantwoordelijkheden zijn ook wettelijk vastgelegd. De verantwoordelijkheid van de werkgever ontslaat werknemers niet van hun verplichting om b.v. veiligheidsvoorschriften na te leven, veiligheidsinstructies op te volgen en persoonlijke beschermingsmiddelen goed te gebruiken. Men zou van werknemers zelfs kunnen verwachten dat ze op eigen initiatief actie ondernemen, als de werkgever zijn verplichtingen niet nakomt. Het ware dan te overwegen werknemers zelf meer vanuit de AI aan te spreken, ook als de werkgever niet alle benodigde organisatorische en technische maatregelen heeft getroffen. Beboeting zou b.v. losgekoppeld kunnen worden van de toezichttaak van de werkgever. Een werknemer zou dan – vanuit diens eigen verantwoordelijkheid – individueel moeten kunnen worden beboet, ook als de werkgever geen toezicht heeft gehouden op naleving van voorschriften. Scherper beboeten van werknemers vanwege onverantwoordelijk gedrag kan voorkomen dat werkgevers hiervan de dupe worden. Het kan ook een signaal zijn dat het besef van eigen verantwoordelijkheid bij werknemers versterkt. In deze zin is het thema momenteel onderwerp van discussie.

Hoe denkt men in bedrijven nu over het opleggen van boetes aan individuele werknemers, die zich niet aan hun verplichtingen houden. We hebben die vraag in de voor dit onderzoek gehouden enquête voorgelegd aan werkgevers, en ook aan arbocoördinatoren en ondernemingsraden. De antwoorden leveren de volgende gegevens op:

- circa driekwart van de ondervraagde directeuren (71%) en arbocoördinatoren (76%) en bijna twee derde van de ondernemingsraden (62%) is géén voorstander van het meer en op ruimere schaal beboeten van individuele overtreders; de AI moet zich hierin terughoudend opstellen; werkgevers moeten zelf sanctiebeleid voeren binnen de onderneming;
- circa een vijfde van de directeuren (18%) en arbocoördinatoren (22%) en een derde van de ondernemingsraden (34%) vindt wél dat de AI individuele werknemers meer en op ruimer schaal zou moeten gaan beboeten.

Opvallend is dat ondernemingsraden de eigen verantwoordelijkheid van werknemers sterker accentueren dan werkgevers. Bij alle drie partijen legt evenwel een meerderheid de primaire taak voor sanctionering richting werknemers bij de werkgevers. Dat geldt dus ook voor de bedrijfsdirecteuren zelf. Waarom deze die opvatting zijn toegegaan kon in de enquête niet worden nagevraagd. Enkele case bevatten aanwijzingen dat dit te maken kan hebben met weerstand tegen de administratieve lasten bij procedures of met huiver voor problemen in de verhouding met medewerkers, als die medewerkers zelf via een boete worden aangesproken. Sommige deskundigen wijzen er overigens op dat het niet eenvoudig zal zijn werknemers individueel aan te spreken en dat werknemers zich in procedures op hun afhankelijkheid van de werkgever kunnen beroepen. Enkele deskundigen verwachten mede om die redenen weinig effect van beboeting van werknemers. Nog weer andere deskundigen vinden het beboeten van werknemers principieel onjuist. De werkgever blijft in hun ogen verantwoordelijk voor overtredingen en die moet zelf intern een sanctiesysteem richting werknemers ontwikkelen.

4.5 Ervaringen van de AI

Recent heeft de AI ervaringen van inspecteurs met de toepassing van de bestuurlijke boete in de praktijk geïnventariseerd. Die inventarisatie onderbouwd hoe inspecteurs tegen het instrument aankijken. In het kader van het onderhavige onderzoek zijn verder praktijkervaringen doorgesproken met enkele materiedeskundigen en arbo-dienstadviseurs en een aantal inspecteurs in de regio.

De AI constateert in zijn interne inventarisatie dat inspecteurs de systematiek van boeteoplegging als positief ervaren en dat ze het instrument frequent toepassen. Het aantal processenverbaal is afgenomen, maar het aantal administratieve boetes is een veelvoud daarvan. Ze vinden wel dat de administratieve verwerking van de boetes te veel tijd kost, die afgaat van de inspectiecapaciteit. Ze pleiten voor een eenvoudiger en minder tijdrovend beboetproces. De door ons geïnterviewde inspecteurs onderschrijven die stelling. Ze constateren in hun eigen praktijk dat er eigenlijk weinig sprake is van een 'lik op stuk'-effect - o.a. vanwege de relatief lange termijn tussen overtreding en beboeting en de bewerkelijke boeterapportage - en dat de boeteregeling nauwelijks een preventieve werking heeft. Besloten is daarom dat per 1 januari 2004 nieuwe gevallen direct in behandeling worden genomen. Oude gevallen worden daar tussendoor successievelijk afgehandeld. De inspecteurs ervaren verder een spanning tussen kwaliteit en kwantiteit ("We worden afgerekend op aantallen"). Door de taakstelling van de AI en door de beperkte capaciteit en de tijdsdruk waaronder men moet werken, komt men te weinig toe aan contact met de werkvloer en heeft men te weinig ruimte om werkgevers over verbeteringen te adviseren. Men ervaart dat als

een beperking. Advisering wordt door inspecteurs vaak gezien als een van de instrumenten om een minimale werkrelatie met werkgevers op te bouwen.

De AI constateert verder dat sanctionerend optreden rond ri&e en pva vaak maar beperkt effect hebben. Simpelweg opleggen van boetes wegens ontbreken van ri&e en pva impliceert nog niet dat daarmee ook een betere en meer systematische aanpak van arbozorg wordt afgedwongen en dat er een volledige beleidscyclus op gang komt. Een en ander kan gemakkelijk een papieren zaak blijven. Ri&e en pva zijn slechts middelen, geen doel op zichzelf. Een mogelijke optie is de beboeting vanwege tekorten in ri&e en pva sterker te verbinden met feitelijk in het bedrijf geconstateerde overtredingen. Voor kleine bedrijven zou men kunnen overwegen eerst een waarschuwing te geven. De door ons geïnterviewde inspecteurs melden vaak weerstanden bij bedrijven bij boetes voor tekorten in rie en pva. Inspecteurs werken volgens ondernemers te veel met het wetboek in de hand en letten soms op zaken die in de ogen van ondernemers minder relevant zijn.

Ook adviseurs van arbodiensten komen bij bedrijven dit soort ervaringen tegen. Inspecties worden vaak aan de hand van checklists uitgevoerd. Voldoet een bedrijf niet op bepaalde punten van de lijst, dan volgt een waarschuwing of boete. Werkgevers klagen dat inspecteurs nauwelijks kijken welke maatregelen een bedrijf wél neemt. Dat roept weerstanden op. Wat de ri&e en het pva betreft, hebben ze verder de ervaring dat het voor werkgevers niet duidelijk is waarvoor de AI boetes oplegt: omdat er geen ri&e is of omdat de ri& niet uitgebreid genoeg is.

De AI wijst verder op de kwestie van het werken met doel- versus middelvoorschriften. Vanuit het beleid is gekozen voor meer doelvoorschriften. Maar in de praktijk levert dat soms onduidelijkheden op, zowel bij inspecteurs als bij werkgevers, die met verschillende en soms tegenstrijdige adviezen worden geconfronteerd. Men snijdt ook het probleem aan van het ontbreken van doelvoorschriften bij veel voorkomende risico's op het gebied van fysieke belasting, rsi en werkdruk. Dit zijn grote verzuimveroorzakers, partijen in het veld zijn er veel mee bezig, maar enigerlei vorm van regelgeving ontbreekt. We komen in het volgende hoofdstuk nog op de kwestie van doel- en middelvoorschriften terug.

4.6 Succesfactoren

In het algemeen is er weinig discussie over het instrument bestuurlijke boete. De meeste deskundigen laten zich er niet echt kritisch over uit, al twijfelt een aantal mensen aan effectiviteit. De AI-staf zelf is redelijk tevreden met de werking van het instrument:

- inspecteurs zijn de bestuurlijke boete steeds meer gaan toepassen;

- de boete heeft het proces-verbaal grotendeels als sanctiemiddel vervangen;
- de meeste werkgevers zijn redelijk bekend met het instrument;
- de boete heeft een corrigerende werking in bedrijven, problemen worden verholpen;
- het instrument wordt adequaat toegepast, bezwaren worden zelden gehonoreerd;
- er zijn weinig signalen dat het instrument in de praktijk veel discussie oplevert;
- duidelijk effect is ook dat het handhavingstekort bij de AI in vergelijking met de situatie van vòòr de Arbowet 1998 sterk is teruggedrongen.

De meeste voor dit onderzoek geïnterviewde deskundigen zijn van mening dat de handhaving is verbeterd door het nieuwe instrument van de bestuurlijke boete en de toespitsing van de AI op zijn kerntaak, namelijk: handhaving. Iemand kenschetst het als een bevredigende ontwikkeling, al stellen sommige deskundigen ook dat met de verschuiving van advisering naar handhaving een stuk deskundigheid rond arbeidsomstandigheden op de werkvloer verloren is gegaan. De deskundigen zijn in het algemeen de opvatting toegedaan dat de handhaving wettelijk goed geregeld is en dat de AI een toereikend instrumentarium heeft en daar verstandig mee opereert. De deskundigen zijn overwegend van mening dat de handhaving niet het grootste probleem is als het gaat om evaluatie van de Arbowet 1998. Controle is nodig, maar kan haast per definitie niet voldoende gebeuren. De AI moet nu eenmaal roeien met de riemen die ze heeft.

Als factoren die bijdragen aan de positieve effecten van de boete worden genoemd: de duidelijkheid die de regeling schept omtrent wat werkgevers bij overtredingen en controles kunnen verwachten; de bekendheid die het instrument inmiddels heeft gekregen; het feit dat aan een boete meestal een hercontrole wordt gekoppeld; en het gegeven dat het handhavingsbeleid van de AI al met al een stuk explicieter is geworden. De meningen verschillen over het effect van de hoogte van de boetes. Vertraging bij de afhandeling van de boetes wordt in het algemeen als een negatieve factor gezien.

4.7 Knelpunten

Sommige deskundigen zijn van mening dat de doelstellingen met de wetswijziging niet zijn gehaald ('een flop'): geen lik-op-stuk effect, te weinig sanctie, geen preventieve werking. Zij pleiten voor een snellere afhandeling, strengere boetetoepassing en een hogere maatvoering. Onder de inspecteurs van de AI is de klacht te vernemen dat de boete veel administratief werk met zich mee brengt, dat ten koste gaat van de inspectiecapaciteit. De belangrijkste gesignaleerde knelpunten zijn:

- onduidelijkheid in de regelgeving; indertijd is er voor gekozen meer doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften in de Arbowet op nemen; dat is lastiger in de handhavingspraktijk;
- voor bepaalde veel voorkomende (nieuwe) risico's ontbreken duidelijke normen, b.v. tillen, rsi, werkdruk;
- achterstand bij de afwikkeling van zaken, met als gevolg dat lik-op-stuk effect minder goed uit de verf komt;
- discussie over de hoogte van de boetebedragen; volgens sommige deskundigen zijn die te laag, zodat het risico van calculerend gedrag blijft bestaan;
- discussie over beboeting van werknemers; dat roept lastige vragen op in verband met verantwoordelijkheidstoekenning.

De knelpunten zijn voor deskundigen van de AI niet van dien aard dat zij fundamentele wijzigingen in de systematiek van de regeling voorstaan. Wel pleiten ze er voor de uitvoering te verbeteren, zodat het instrument efficiënter en met meer effect kan worden toegepast. Enkele materiedeskundigen achten hiervoor tevens uitbreiding van de afhandelingscapaciteit nodig. Die capaciteit is niet in de pas blijven lopen met de sterke toename van de boetes, waardoor administratieve achterstand is ontstaan. Andere deskundigen wijzen er op dat het inzetten van alternatieve handhavingsinstrumenten te overwegen is.

4.8 Verbetermogelijkheden – alternatieve instrumenten

Door deskundigen worden op het punt van de systematiek van de bestuurlijke boete niet veel suggesties gedaan. Een deskundige ter zake merkt op dat de bestuurlijke boete juridisch-technisch kennelijk goed in elkaar steekt. Bezwaren en beroepen worden zelden gegrond verklaard. Knelpunten signaleert men wel bij de uitvoering. De uitvoering van de bestuurlijke boete laat qua effectiviteit en efficiency te wensen over. Het lik-op-stuk-effect gaat verloren door de lange afhandelingstermijnen van boetes. Inspecteurs in het veld ervaren het opmaken van boeterapporten als een forse belasting, die ten koste gaat van de inspectiecapaciteit.

Een specifiek punt – dat voor enige ontlasting kan zorgen en dat bepaalde weerstanden bij werkgevers kan wegnemen - wordt door een vrij brede kring van deskundigen naar voren gebracht, namelijk versoepeling van de boetepraktijk bij tekortkomingen in rie en pva. De AI zou deze wel inhoudelijk moeten blijven toetsen, naar aanleiding van op de werkvloer geconstateerde overtredingen, zoals nu gebeurt. Te overwegen is kleinere bedrijven niet meteen te beboeten als rie en pva niet aanwezig zijn. Zowel bij inspecteurs van de AI als bij adviseurs van arbodiensten zijn deze opvattingen te vernemen.

In de evaluatie van Research voor Beleid van de bestuurlijke boete komt naar voren dat de effectiviteit van de boete kan worden verbeterd door betere communicatie richting werkgevers (met name in het MKB) over de boeteregeling zelf, over nut en uitvoerbaarheid van de beboetbare administratieve verplichtingen - zoals riep en pva - en over de pakkans bij overtredingen. Dat kan de acceptatie van verplichtingen onder werkgevers vergroten en tegelijkertijd hun alertheid voor de risico's op sancties die ze lopen bij niet-naleving van verplichtingen verhogen. Door meer publiciteit aan de bestuurlijke boete te geven zal de preventieve werking van het instrument kunnen worden vergroot (Van der Kemp & Engelen, 2002).

Knelpunten rond efficiency en effectiviteit van handhaving in het algemeen zijn deels wellicht ook te ondervangen door inzet van andere instrumenten. Dergelijke alternatieve instrumenten zijn volgens deskundigen van de AI zelf niet zozeer nodig als drukmiddelen. Met stillegging plus bestuurlijke boete beschikt de AI al over middelen die krachtig genoeg zijn om ook ernstiger misstanden aan te pakken. Alternatieve instrumenten kunnen wellicht wel bijdragen aan vermindering van het handhavingtekort.

In dit verband zijn verschillende opties aan de orde.

1. Eerste optie is de *bestuurlijke schikking*. Dit is een nieuw instrument, dat enige gelijkenis vertoont met het instrument van de bestuurlijke transactie zoals bijvoorbeeld op milieuterrein wordt ingezet. In het evaluatierapport van Research voor Beleid wordt gewezen op de mogelijkheid het instrument bestuurlijke schikking op arbegebied in te zetten. Het verschil met de bestuurlijke boete is dat het om een schikkingsvoorstel richting overtreders gaat. Bij eenvoudige overtredingen zou dit een mogelijkheid kunnen zijn, waarbij de transactie eventueel door middel van een 'bon' kan worden afgedaan. De sanctie volgt dan sneller op de overtreding waardoor het lik-op-stuk-effect toeneemt. Ze is administratief ook gemakkelijker te verwerken, waardoor het boeteproces wordt verlicht en de AI meer capaciteit op moeilijker zaken kan richten. De ervaringen bij lichtere overtredingen op milieugebied met soortgelijke instrumenten zijn positief (Van der Kemp & Engelen, 2002). Bij ernstige zaken ligt gebruik van het instrument niet voor de hand. Insteek van de AI is dat problemen i.c. overtredingen niet kunnen worden 'afgekocht' maar moeten worden verholpen.
2. Een andere optie is *openbaarmaking van beboete bedrijven of personen*, bijvoorbeeld via publieke media als internet, kranten, vakbladen etc. Ook deze optie wordt in het onderzoek van Research voor Beleid als een mogelijkheid gezien om de effecten van beboeting te vergroten. Het zou vooral invloed hebben op het gewicht dat werkgevers aan sancties toekennen. Openbaarmaking levert reputatieschade op en dat verhoogt de kosten van een sanctie. In de beleving van werkgevers zal de 'sanctie-ernst' toenemen en dat kan weer een preventieve werking

hebben. Overigens wordt door deskundigen bij deze optie aangetekend dat voor zo'n optie wetswijziging nodig is en dat publicatie alleen mogelijk is als de boete onherroepelijk is (Van der Kemp & Engelen, 2002). Het is te verwachten dat bij werkgevers bezwaren tegen deze optie bestaan. Zij hebben b.v. eerder al scherp gereageerd op een andere situatie van openbaarmaking, namelijk van werkgevers die voor beroepsziekten aansprakelijk zijn gesteld.

3. Derde optie is *bestuurlijke dwang c.q. opleggen van een dwangsom*. Bestuursdwang is een instrument waarmee kan worden voorkomen dat installaties in gebruik worden gesteld die niet voldoen aan de voorschriften ter voorkoming van zware ongevallen. Een dwangsom is een instrument dat kan worden gebruikt om druk op werkgevers uit te oefenen als ze niet voldoen aan aanwijzingen of eisen tot stillegging van werkzaamheden. Volgens enkele voor dit onderzoek geïnterviewde materiedeskundigen hebben deze instrumenten minder toegevoegde waarde. De AI beschikt al over het instrument van stillegging en dat is effectiever dan een dwangsom. Bij een dwangsom blijft de werkgever de mogelijkheid houden door te produceren (b.v. als de dwangsom lager is dan de productieopbrengsten), waarmee de gevaarsrisico's blijven bestaan. Bij stillegging van werkzaamheden is doorproduceren niet langer mogelijk.
4. Vierde optie is meer mogelijkheden bieden voor *civielrechtelijke handhaving*. Momenteel heeft civielrechtelijke handhaving vooral betrekking op de medezeggenschaprechten van werknemers bij arbobeleid. OR'en kunnen op grond van de WOR naar de rechter stappen als werkgevers hun plichten op dat gebied (o.a. informatie, overleg, advies, instemming, werkoverleg) niet nakomen. Ook werknemers kunnen naar de rechter stappen op grond van het B.W. als ze signaleren dat de werkgever in gebreke is gebleven. Enkele voor dit onderzoek geïnterviewde materiedeskundigen constateren dat in de praktijk weinig van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt en betwijfelen de effectiviteit. Naar de rechter stappen met alle daarbij behorende procedures is voor de betrokkenen vaak een te grote barrière. Het zal bovendien de arbeidsverhoudingen in een bedrijf behoorlijk onder druk kunnen zetten. Een optie die dergelijke nadelen voor een deel kan ondervangen, is collectieve actie, waarbij werknemers bij voorbeeld via een vakorganisatie actie ondernemen. Het gebruik van zo'n optie kan op zich zelf weer preventieve werking hebben.
5. Een preventieve werking kan volgens sommige deskundigen ook uitgaan van civielrechtelijke handhaving via *schadeclaims*. De dreiging van claims van de kant van consumenten, werknemers, verzekeraars kan voor werkgevers een forse prikkel zijn om risico's preventief aan te pakken. Ervaringen met claims bij bepaalde beroepsziekten hebben recent voor veel ophef in het bedrijfsleven gezorgd.

Dit laatste punt raakt overigens aan de fundamentele discussie over regulering en deregulering op arbogebied. Grosso modo zijn hierin drie posities aan te wijzen: arbeidsveiligheid moet a) primair via publiekrechtelijke regelgeving of b) primair via privaatrechtelijke aansprakelijkheidsregelingen worden beheerst of c) een combinatie van een vangnet van een beperkt aantal publieke regels met privaatrechtelijke instrumenten is wenselijk. Door deregulering zijn in het Nederlandse stelsel steeds meer elementen van private regulering geïntroduceerd, waardoor dit is gaan tenderen naar de derde optie. Civielrechtelijke handhaving via schadeclaims past in die tendens. Door diverse deskundigen op juridisch gebied wordt echter gewaarschuwd voor te ver gaande deregulering op arbogebied. Publieke regels hebben als functie dat ze werkgevers een duidelijk referentiekader bieden. Ze hebben in die zin ook een informatieve functie. Vervanging van publieke regels door private kaders kan bij werkgevers voor veel onduidelijkheid zorgen, waardoor de kwaliteit van het arbobeleid kan teruglopen. Bovendien bestaat bij private regulering altijd het risico dat de put pas wordt gedempt als het kalf verdronken is. Zeker bij ernstige arbeidsrisico's kan men zich dat niet veroorloven (Fauré, 1995).

5 Maatwerk en vereenvoudiging

In de vorige hoofdstukken zijn de vernieuwingen in het kerninstrumentarium van de Arbowet besproken, gericht op de ontwikkeling van arbozorgsystemen in organisaties, en is het nieuwe handavingsinstrumentarium van de AI aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk wordt de focus gericht op de vraag welke uitwerking de maatwerkgedachte van de Arbowet in de praktijk heeft gehad. Uitgaande van het principe dat werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor goede arbeidsomstandigheden, is in de jaren negentig de regelgeving vereenvoudigd en is ondernemingen meer ruimte geboden om arbobeleid en arbozorg op maat gestalte te geven. De Arbowet 98 trekt op deze punten een tendens door die al eerder in beleid en regelgeving in gang was gezet. In dit hoofdstuk bespreken in welke mate en op welke wijze ondernemingen gebruik gemaakt hebben van de geboden mogelijkheden voor maatwerk. We doen dat aan de hand van de volgende subthema's:

- vereenvoudiging en administratieve lasten;
- regelgeving via doelvoorschriften versus middelvoorschriften;
- normalisatie en certificatie;
- zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers;
- Europese regelgeving.

We volgen bij elk subthema weer de lijn van rapportage die ook in de vorige hoofdstukken is gebruikt en gaan in op respectievelijk: implementatie, werking in arbeidsorganisaties, ervaringen van actoren, succesfactoren, knelpunten en verbetermogelijkheden.

5.1 Vereenvoudiging en administratieve lasten

5.1.1 Implementatie

Bij de wijzigingen in de Arbowet in 1994 en 1998 is er naar gestreefd de regelgeving te vereenvoudigen en aldus de administratieve lasten voor bedrijven te verlichten, zodat partijen op bedrijfsniveau hun eigen verantwoordelijkheden makkelijker op kunnen pakken en beter waar kunnen maken. De regelgeving is opgeschoond in die zin dat verouderde regels en richtlijnen zijn geschrapt. Regelgeving op afzonderlijke terreinen in allerlei aparte besluiten is geïntegreerd in een nieuw systeem van kaderwetgeving (Arbowet), met een nadere invulling van wettelijke bepalingen in Arbobesluit en Arboregeling. De regelgeving op deze drie niveaus is overzichtelijk geordend en afgestemd. Op elk niveau is telkens dezelfde indeling van onderwerpen gebruikt,

zodat onderlinge verbanden tussen regels en normen die op die onderwerpen van toepassing zijn gemakkelijk herkenbaar zijn. De Arbowet en het Arbobesluit geven vooral de hoofdregels. Meer gedetailleerde regels zijn in de Arboregeling opgenomen. Verder zijn voor de verschillende onderwerpen nog nadere richtlijnen uitgewerkt in de Arbobeleidsregels. Deze Arbobeleidsregels hebben geen wettelijk verplichtende status. Ze geven een invulling aan bepaalde wettelijke bepalingen in de vorm van richtlijnen, die de partijen in het veld als referentiekader kunnen gebruiken (zie ook paragraaf 5.2 over doelvoorschriften en middelvoorschriften).

5.1.2 Werking in arbeidsorganisaties

Voorwaarden voor zelfwerkzaamheid op bedrijfsniveau zijn dat werkgevers de regels waar ze mee moeten werken voldoende kennen, voldoende inzichtelijk vinden, voldoende hanteerbaar vinden in de eigen praktijk en voldoende naar de eigen situatie weten te vertalen. Verder werkt het stimulerend als werkgevers het nut van de regels inzien of in ieder geval de noodzaak ervan onderschrijven. Een negatieve invloed is te verwachten als werkgevers geen baat van de regels verwachten of als de baten in hun ogen niet voldoende opwegen tegen de (administratieve) lasten, die de regels met zich mee brengen. Als we van deze criteria uitgaan is het lastig eenduidig te bepalen of vereenvoudiging van de regelgeving op arbobebied de gewenste effecten heeft gehad. De geluiden uit bedrijven zijn wisselend.

Vooraf uit het midden- en kleinbedrijf komen negatieve geluiden over de regeldruk op arbobebied. In het MKB zijn altijd al veel klachten te vernemen geweest over de overdadigheid en ingewikkeldheid van de regelgeving. Brancheorganisaties pleiten al jaren voor vermindering van regels. De Arbowet wordt gezien als één van de belangrijke veroorzakers van de lastendruk voor ondernemers in kleine bedrijven. Recent onderzoek onder ondernemers laat zien dat er wat dit betreft weinig ten goede is veranderd (Heemskerk e.a., 2003). Veel ondernemers ervaren arbo als een last en niet als een steun in de rug. Ze spreken over een 'brij van publieke en private regels waar wij last van hebben en die ons veel kosten'. Met name de administratieve verplichtingen rond rie, pva, registratie en arbodiensten worden als bureaucratisch ervaren en beschouwd als forse kostenposten zonder toegevoegde waarde. Veel ondernemers raken het spoor bijster, ook in de informatie- en adviesstructuur. Ze spreken over een 'arbojungle met tal van publieke en private partijen die allemaal arboinformatie verspreiden en op ons geld uit zijn'. Het rapport constateert dat kleine ondernemers zich overspoeld voelen met informatie, vaak niet meer weten waar ze zaken kunnen vinden, wat wettelijk verplicht is en wat niet, wat een vrijblijvend advies is en wat ze moeten doen bij tegenstrijdige adviezen van deskundigen (Heemskerk e.a., 2003). Afgaande op dit onderzoek lijken regeldruk en lastendruk in het MKB onverminderd

hoog. De negatieve houding van ondernemers betekent overigens niet dat ze negatief staan ten aanzien van alle wettelijke regelingen en dat ze niet bereid zouden zijn maatregelen te nemen om arbeidsomstandigheden te verbeteren. De bezwaren van ondernemers richten zich vooral tegen de administratieve verplichtingen van de Arbowet. Het belang van materiële bepalingen wordt door hen wel vaak onderkend, zo blijkt uit het onderzoek.

Er is overigens weinig onderzoek beschikbaar waarin de feitelijke (administratieve) lasten voor bedrijven in beeld zijn gebracht. Er zijn wel berekeningen gemaakt, bij voorbeeld door het EIM, maar gegevens over een langere periode ontbreken, zodat niet is na te gaan hoe lasten zich na vereenvoudiging van de regelgeving feitelijk hebben ontwikkeld. De gegevens over beleving van de regel- en lastendruk moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ervaren lasten moeten altijd worden gezien in relatie tot de verwachtingen van (mogelijke) opbrengsten. Bij zaken waarvan geen opbrengsten worden verwacht, worden lasten al snel als te hoog ervaren.

5.1.3 Ervaringen van ondernemers en andere partijen in bedrijven

In de voor dit onderzoek gehouden enquête bij bedrijven - die kleine én grotere bedrijven omvat - is de ondernemers een aantal stellingen voorgelegd over de helderheid, hanteerbaarheid en complexiteit van de arbowetgeving. Circa een kwart van de ondernemers zegt hier geen uitspraak over te kunnen doen. Ze hebben kennelijk te weinig zicht op helderheid, hanteerbaarheid en complexiteit van de wetgeving. Dit hangt samen met de bedrijfsgrootte. In kleine bedrijven geldt het voor 1 op de 3, in middelgrote grotere bedrijven voor 1 op de 6 a 7, in grote bedrijven voor 1 op de 9 a 10 directeuren. Directeuren in kleinere bedrijven zijn dus minder van dit soort zaken op de hoogte dan die in grotere bedrijven. De meningen van de ondervraagde ondernemers zijn verder als volgt verdeeld.

1. Ruim 20 procent van de ondernemers is het eens met de stelling dat de Arbowet 98 helder is over wat van de werkgever verwacht wordt op het gebied van arbobeleid; 35 procent is het hier gedeeltelijk mee eens; 17% is het er niet mee eens. Verschillen naar grootteklasse zijn er op dit punt niet.
2. Zo'n 15 procent van de ondernemers is het eens met de stelling dat het Arbobesluit goed hanteerbaar is met betrekking tot wat er op de werkplek geldt op het gebied van veiligheid en gezondheid; 42 procent is het hier gedeeltelijk mee eens; 18 procent is het er niet mee eens. Er zijn geen verschillen naar grootte.
3. Eveneens 15 procent vindt het Arbobesluit ook goed hanteerbaar als het gaat om te bepalen voor wie er op de werkplek iets geldt rond veiligheid en gezondheid; voor 44 procent is dat gedeeltelijk het geval; 13 procent is het niet met de stelling eens.

Op dit punt is er een significant verschil naar grootte. Directeuren in grotere bedrijven zijn het significant vaker gedeeltelijk met de stelling eens dan die in kleine bedrijven.

4. Al met al zegt 40 procent van de ondernemers Arbowet, Arbobesluit, Arboregelingen en Arbobeidsregels tezamen te complex of te detaillistisch te vinden; nog eens 30 procent is het daar gedeeltelijk mee eens; 11 procent is het er niet mee eens. Verschillen naar bedrijfsgrootte zijn er op dit punt nauwelijks.

De betreffende stellingen over helderheid, hanteerbaarheid en complexiteit van de wetgeving zijn ook voorgelegd aan arbocoördinatoren en aan ondernemingsraden. Dit levert het volgende beeld op:

5. Vergelijking van de opvattingen van directeuren en arbocoördinatoren wijst niet op significante verschillen. Als we het totaal aantal geïnterviewde werkgevers vergelijken met het totaal aantal arbocoördinatoren vinden we op deze punten wel verschillen, maar dit komt omdat de groep werkgevers niet alleen uit grotere maar ook uit kleinere bedrijven afkomstig is. De arbocoördinatoren zijn in hoofdzaak afkomstig uit grotere bedrijven. Bij zuivere vergelijking (d.w.z. alleen bedrijven mét arbocoördinator) blijkt dat arbocoördinatoren iets gunstiger oordelen dan directeuren over de helderheid van de Arbowet en de hanteerbaarheid van het Arbobesluit; het verschil is echter niet significant. Wat de complexiteit van de wetgeving betreft valt het oordeel van beide groepen even ongunstig uit.
6. Vergelijken we de opvattingen van directeuren en ondernemingsraden dan komen er wel verschillen naar voren, die ook na correctie voor grootte significant zijn. Zuivere vergelijking (d.w.z. alleen bedrijven mét een OR) wijst uit dat ondernemingsraden wat gunstiger oordelen over de helderheid en hanteerbaarheid van de wetgeving. Van de ondernemingsraden is bijna 40 procent het eens met de stellingen dat de Arbowet helder is en het Arbobesluit goed hanteerbaar. Bij de directeuren uit die bedrijven is dat maar tussen 20 en 25 procent. Directeuren zijn het wel vaker gedeeltelijk met deze stellingen eens.
7. Al met al is het oordeel van alle partijen op het punt van de complexiteit van de wet vrij negatief. Zowel voor directeuren als voor coördinatoren en ondernemingsraden geldt dat slechts 10 procent de wet niét te gecompliceerd of te gedetailleerd vindt.

5.1.4 Succesfactoren

Partijen blijken dus vooral moeite te hebben met de complexiteit en gedetailleerdheid van de arbowetgeving. Vooral ondernemers in kleine bedrijven raken vaak het spoor bijster in het woud van regelgeving. Over de helderheid en hanteerbaarheid van regels oordeelt men echter minder negatief.

Enkele voor dit onderzoek geïnterviewde deskundigen hebben hier een verklaring voor. De Arbowet als geheel bestrijkt een zeer breed terrein. Vooral de materiële regels bestrijken een zeer grote variëteit aan gevaren, risico's, arbeidsmiddelen, werksituaties en specifieke arbeidsomstandigheden. Voor de afzonderlijke werkgever, zeker die in kleinere bedrijven met een minder gecompliceerde uitrusting, is een groot deel van die regels vaak niet relevant. Hij zal het totaal aan regels dan al gauw als een complex geheel ervaren. Krijgt hij echter te maken met een specifiek probleem in zijn eigen bedrijf en met het specifieke deel van de regelgeving dat op dit probleem betrekking heeft, dan blijkt vaak dat afzonderlijke regels helder en concreet zijn en dat hij er voldoende mee uit de voeten kan. Uit het feit dat ondernemers de wetgeving als geheel te complex vinden kan dus niet zo maar worden afgeleid dat de vereenvoudiging van de regelgeving geen invloed zou hebben gehad. Als regels wel redelijk helder en hanteerbaar worden gevonden is dat een aanwijzing dat vereenvoudiging, b.v. via het Arbobesluit, in deze zin positief heeft uitgewerkt.

5.1.5 Knelpunten

Niettemin is toch het beeld bij veel ondernemers dat te wetgeving te complex is. Datzelfde geldt overigens ook voor arbocoördinatoren en ondernemingsraden. Vooral ondernemers in kleinere bedrijven ventileren vaak klachten (cfr. Ook Heemskerk e.a., 2003):

- regelgeving is vaak te gedetailleerd;
- administratieve verplichtingen (registraties) zorgen voor onnodige lasten;
- systeembepalingen als rie en pva kosten veel geld, waar geen baten tegenover staan;
- men wordt overspoeld met abstracte en ongerichte informatie;
- informatie is te weinig toegespitst op de eigen praktijk;
- het adviescircuit functioneert niet naar behoren;
- adviezen zijn te weinig praktisch bruikbaar;
- ondersteuning sluit niet aan bij eigen belevingswereld.

We tekenen hierbij aan dat het o.i. zinvol is onderscheid te maken tussen de kleine/kleinste bedrijven en de middelgrote bedrijven. Knelpunten lijken zich vooral in de kleinste bedrijven voor te doen. Bij de middelgrote bedrijven is vaak meer interne deskundigheid aanwezig om zaken 'van buiten' (regels, informatie, adviezen) te vertalen naar de situatie van het bedrijf zelf.

5.1.6 Verbetermogelijkheden

Een optie om lasten te verminderen is uiteraard vermindering van regeldruk, bij voorbeeld door opschoning van te gedetailleerde regelgeving, tegenstrijdige regels etc.. Vanuit werkgeverskringen wordt dit al lang bepleit. Ook de voor dit onderzoek geïnterviewde deskundigen benadrukken het belang van eenvoud, helderheid en onderlinge consistentie van regels en voorschriften. Ze tekenen echter aan dat schrappen van regels vaak niet zomaar kan. Veel (technische) regels en normen zijn vastgelegd in Europese richtlijnen en Nederland is verplicht deze in de eigen wetgeving op te nemen. We komen hier in de volgende paragraaf nog op terug.

Ook binnen de bestaande regelgeving zijn evenwel verbeteropties denkbaar:

1. Een belangrijke optie is verbetering van de informatie en communicatie richting ondernemers, met name in het MKB: betere toegankelijkheid, betere aansluiting bij praktische vragen, meer concrete en gerichte informatie. Informatie dient ondernemers meer zicht te geven op de baten van goed arbobeleid en kosten/batenafwegingen gemakkelijker te maken. Communicatie richting ondernemers zou deze zaken scherper voor het voetlicht moeten brengen.
2. Tweede optie is verbetering van de werking van het adviescircuit. Ondernemers ventileren een behoefte aan praktisch bruikbare en op oplossingen gerichte ondersteuning. Afstemming van bestaande circuits, benutting van nieuwe media, bundeling van expertise in gespecialiseerde, makkelijk toegankelijke kenniscentra, zijn mogelijkheden die in dit verband worden genoemd.

Sommige deskundigen geven aan dat er op sommige terreinen veeleer een tekort dan een te veel aan regelgeving is. Ze wijzen in dat verband bij voorbeeld op nieuwe risico's ('grote ziekmakers') als RSI, werkdruk en sociale veiligheid op het werk. Om duidelijkheid te scheppen voor ondernemingen en andere partijen in het veld (bij voorbeeld handhavers) is er op deze punten eerder behoefte aan meer dan aan minder regels.

5.2 Regelgeving via doelvoorschriften en middelvoorschriften

5.2.1 Implementatie

In de jaren negentig zijn wijzigingen in beleid en regelgeving doorgevoerd die beogen de zelfwerkzaamheid van partijen te stimuleren en ondernemingen meer ruimte voor maatwerk bij arbobeleid en arbozorg te geven. Belangrijke elementen daarbij zijn uiteraard de algemene zorgplicht van de werkgever en de gezamenlijke verantwoorde-

lijkheid van werkgever en werknemers, zoals die al eerder in de wet zijn vastgelegd. Een ander belangrijk element is de introductie van meer concrete zorgplichtbepalingen in de Arbowet bij de regulering van specifieke onderwerpen. In de praktijk zijn dat doelbepalingen die open normen bevatten, die nadere invulling behoeven. Die invulling gebeurt op verschillende manieren. Ten eerste worden doelbepalingen ingevuld via middelvoorschriften, met name waar Europese richtlijnen dat verplichten. In de tweede plaats vindt invulling plaats via Arbobeleidsregels, waarnaar veel eerdere middelvoorschriften zijn overgeheveld. Deze regels zijn niet bindend. Ze bieden een referentiekader waaraan werkgevers praktische maatregelen kunnen ontleenen dan wel eigen oplossingen kunnen afmeten. De AI hanteert ze als richtsnoer in de inspectiepraktijk. In de derde plaats vindt invulling plaats vanuit allerlei 'private' initiatieven van partijen, b.v. via normalisatie en certificatie, afspraken in arboconvenanten, arbo-informatiebladen en interne instructies van de AI. Doelbepalingen bieden dus meer ruimte voor maatwerk. Neem bij voorbeeld geluid: een doelbepaling legt wettelijk vast dat geluid op werkplekken niet boven 80 decibel mag uitkomen. Hoe een werkgever daarvoor zorgt, mag hij zelf weten. Een middelbepaling schrijft wettelijk voor dat, om te voorkomen dat de geluidsnorm wordt overschreden, in situatie x uitrusting y met kenmerken a,b,c,d etc. moet worden gebruikt. Een werkgever is dan verplicht dat voorschrift na te leven.

In de Arbowet is een artikel opgenomen dat werkgevers en werknemers de mogelijkheid biedt zelf passende maatregelen te ontwikkelen om bepaalde risico's aan te pakken en daarbij eventueel te kunnen afwijken van in regelgeving vastgelegde voorschriften. Wel moeten daarbij voorschriften worden nageleefd die de overheid in een Algemene Maatregel van Bestuur heeft gesteld. Partijen in het veld zijn gestimuleerd doelbepalingen nader in te vullen, met name via normalisatie en certificatie en door middel van afspraken in arboconvenanten (zie verder paragraaf 5.4 en 5.5).

5.2.2 Werking in arbeidsorganisaties

Het is niet eenvoudig een beeld te krijgen van hoe de overschakeling naar doelbepalingen op bedrijfsniveau heeft uitgewerkt. Systematisch onderzoek is weinig beschikbaar. Deskundigen hebben de indruk dat van het maatwerk-artikel (art. 17) uit de Arbowet geen gebruik is gemaakt en dat het tot nog toe eigenlijk een dode letter is gebleken. Het artikel is feitelijk lastig bruikbaar, omdat Europese regelgeving geen ruimte biedt voor een AMvB die afwijking van regelgeving toelaat. Op het gebied van normalisatie, certificatie en convenanten is wel het nodige gebeurd. Echter, dit speelt zich grotendeels om de bedrijven heen af. Hoe bedrijven zelf met een en ander omgaan, is niet helder. We zullen in de paragrafen 5.4 en 5.5 verder ingaan op enkele gegevens die ons onderzoek op dit punt hebben opgeleverd.

Uit de gesprekken met deskundigen en arboadviseurs komt het beeld naar voren dat er bij werkgevers veel onduidelijkheid is ontstaan. Ook ander onderzoek wijst op dat probleem: ondernemers weten zich geen raad met de brij aan regels, richtlijnen en normen, weten niet meer wat wel en niet wettelijk verplicht is, worden geconfronteerd met tegenstrijdige adviezen etc. Deskundigen wijzen er op dat het wezenlijk is dat regels helder en duidelijk zijn en dat werkgevers weten wat ze in bepaalde situaties wel en niet kunnen doen, wil de handhaving op een goede manier kunnen plaatsvinden.

Dat maakt de vraag relevant hoe werkgevers zelf denken over meer open regelgeving en meer eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. We hebben in ons eigen onderzoek een aantal vragen over dit punt voorgelegd aan de bedrijven. Hieruit komt het volgende beeld naar voren:

1. Circa een vijfde van de werkgevers (18%) is het eens met de stelling dat het de overheid is die moet vaststellen wat de precieze normen zijn voor veilig en gezond werk. Nog eens een derde (35%) is het er gedeeltelijk mee eens. Maar ook meer dan een derde (36%) is het juist niet met die stelling eens. De overige 10 procent weet het niet.
2. Bijna de helft van de werkgevers (45%) vindt dat het bedrijfsleven zelf via certificering de precieze normen voor veilig en gezond werken moet vaststellen. Nog eens een derde (32%) is het daar gedeeltelijk mee eens. Zo'n 12 procent is het er niet mee eens. De rest van de werkgevers (11%) weet het niet.
3. Een kwart van de werkgevers (27%) vindt dat arboconvenanten de beste mogelijkheid bieden om per sector of branche precieze normen voor veilig en gezond werken overeen te komen. Een derde (33%) is het gedeeltelijk met deze stelling eens. Zo'n 13 procent is het er niet mee eens. Ruim een kwart van de werkgevers (27%) heeft op dit punt geen uitgesproken mening.
4. Er zijn nauwelijks significante verschillen naar bedrijfsgrootte op deze punten. In feite maar één: werkgevers in kleine bedrijven hebben minder vaak een uitgesproken mening over de genoemde punten dan die in grotere bedrijven.
5. Er zijn ook nauwelijks verschillen tussen partijen. Een vergelijking van antwoorden laat zien dat arbocoördinatoren en ondernemers op deze punten niet anders oordelen dan werkgevers.

De meningen zijn dus enigszins verdeeld. Een deel van de werkgevers opteert inderdaad voor meer open regelgeving van overheidskant en stelt dat het bedrijfsleven zelf via certificering en convenanten normen kan vaststellen. Maar een deel is het hier ook niet mee eens.

5.2.3 Ervaringen van de AI

Ook de AI constateert een behoefte aan duidelijke regels bij werkgevers. Op grond van de interne evaluatie van ervaringen van inspecteurs signaleert de AI dat de keuze om met meer doelvoorschriften te gaan werken het voor werkgevers minder eenvoudig heeft gemaakt te bepalen wat er precies van hen verlangd wordt. Met name kleine bedrijven – die nogal eens geen rief of geen adequate rief hebben – zijn vaak in het ongewisse over welke maatregelen ze moeten treffen. Nadere invulling van doelbepalingen door beleidsregels, normalisatie, certificatie, convenanten, informatiebladen en interne instructies – die geen wettelijk verplichtende status hebben – heeft het er voor werkgevers niet overzichtelijker op gemaakt.

In feite is er sprake van een spanningsverhouding tussen doelbepalingen en middelvoorschriften. Doelbepalingen worden mede ingevoerd met de intentie om de regeldruk op bedrijven te verminderen, maar ze blijken in de praktijk allerlei vormen van (quasi-)regelgeving op te roepen, die de regeldruk in de beleving van ondernemers eerder verhoogt dan verlaagt. Onduidelijkheden betreffende het al dan niet verplichtend karakter van regels en richtlijnen levert ook in de handhavingspraktijk problemen op.

Een deskundige geeft overigens aan dat dergelijke problemen in de handhaving inherent zijn aan het werken met doelbepalingen. Normen worden globaler geformuleerd en inspecteurs wordt dus meer ruimte gelaten om zelf te beoordelen of bepaalde werkwijzen al dan niet toereikend zijn om aan de in de doelbepalingen vastgelegde eisen te voldoen. Dit vergt van inspecteurs een andere werkwijze dan in een systeem waarbij met gedetailleerde middelvoorschriften kan worden gewerkt. Inspecteurs zullen met die grotere discretionaire ruimte moeten leren om te gaan.

5.2.4 Succesfactoren

Ons inziens is het niet goed mogelijk conclusies te trekken over de mate waarin het meer werken met doelbepalingen en de benutting van normalisatie en certificatie als alternatieve instrumenten van regelstelling succesvol zijn verlopen of niet. De zorgplicht uit de Arbowet in het algemeen, als kaderbepaling, heeft zelfwerkzaamheid op branche- en bedrijfsniveau duidelijk bevorderd (zie ook hoofdstuk 3). Wat betreft de doelbepalingen voor specifieke risico's is het beeld diffuser. Actoren signaleren een spanningsverhouding: enerzijds opener en globaler normen, anderzijds invulling van die normen door allerlei gedetailleerde (quasi-)wetgeving. Dit is de transparantie van de regelgeving niet ten goede gekomen.

5.2.5 Knelpunten

Concluderend kunnen we stellen dat de spanning tussen doel- en middelvoorschriften tot knelpunten op drie terreinen leidt.

Ten eerste: knelpunten in de regelgevende sfeer. Het werken met doelbepalingen staat op gespannen voet met de grote hoeveelheid middelvoorschriften die vanuit de Europese regelgeving op arbogebied wordt opgelegd. De EU-richtlijnen voor bijzondere onderwerpen bevatten veel middelvoorschriften en Nederland is verplicht die in de eigen wetgeving op te nemen. De overheid zal bij de afwegingen over wat ze zelf wil regelen en wat ze aan andere partijen kan overlaten telkens moeten bezien welke ruimte EU regels voor alternatieve regulering bieden. Ze zal er ook op moeten toezien dat partijen die zich met private normering bezig houden die ruimte niet te buiten gaan.

Ten tweede: knelpunten bij de handhaving. Bij meer doelbepalingen hebben inspecteurs minder aangrijpingspunten, waarop ze scherp kunnen toetsen. Dit kan tot lastige discussies met werkgevers aanleiding geven, hetgeen weer niet bevorderlijk is voor de relatie met werkgevers. Het kan ook de boetepraktijk meer gaan belasten, omdat procedures lastiger zullen zijn, jurisprudentie zal moeten worden ontwikkeld en boete-afwikkeling langer zal gaan duren.

Ten derde: knelpunten bij werkgevers. Meer doelbepalingen met meer globale normen impliceren voor werkgevers meer onduidelijkheid over wat wel of niet wettelijk van hen wordt verwacht. Met name werkgevers in kleine bedrijven hebben te weinig deskundigheid in huis om een en ander uit te zoeken en zullen een groter beroep op ondersteuning moeten doen. De praktijk tot nog toe leert dat ze daarbij nogal eens met tegenstrijdige adviezen worden geconfronteerd of oplossingen krijgen aangereikt die bij inspectie niet adequaat worden bevonden.

Enkele deskundigen wijzen er verder op dat normalisatie en certificatie op dit moment in de praktijk niet optimaal functioneren. Vooral de procedures voor ontwikkeling van normen en voor verankering van (nieuwe) normen in beleid en regelgeving leveren veel discussie op. Bovendien wijzen zij op het politieke krachtenveld waarin de discussie over normalisatie en certificatie en (de)regulering in het algemeen plaatsvindt. De opvattingen van sociale partners over deregulering verschillen, zoals bekend. Werkgevers pleiten voor deregulering waar mogelijk. De vakbeweging is huiverig dat deregulering te ver doorschiet.

5.2.6 Verbetermogelijkheden

In een focusgroep met deskundigen en beleidsambtenaren is gezocht naar mogelijke uitwegen uit het geschetste dilemma rond doel- en middelvoorschriften. Uit de discussie komt een oplossingsrichting naar voren die de volgende elementen kent:

1. Kernvraag bij zorgplichtbepalingen is steeds: gaat het om iets dat de overheid per sé zelf wil regelen of kan de overheid dat overlaten aan andere partijen. Die vraag dient de overheid duidelijk te beantwoorden, mede in relatie tot implementatie van Europese regelgeving. De overheid dient een heldere focus aan te brengen ten aanzien van de belangrijke arbeidsrisico's. Die focus kan ook 'nieuwe arbeidsrisico's' omvatten, zoals RSI en werkdruk, waarvoor nu geen wettelijke regels bestaan.
2. Als de overheid besluit dat iets tot haar verantwoordelijkheid behoort, moet dat goed en handhaafbaar worden geregeld. Als ze het niet als haar verantwoordelijkheid ziet, laat ze het speelveld aan anderen en vindt in beginsel geen handhaving vanuit de overheid plaats. Handhaving en concretisering van zorgbepalingen op dergelijke terreinen kan dan civielrechtelijk geschieden, b.v. door middel van afspraken tussen betrokken partijen.
3. De inhoudelijke focus gaat gepaard met het stellen van heldere normen in de vorm van doelvoorschriften, die vervolgens consequent gehandhaafd worden. De overheid focust op en formuleert een aantal harde toetsingspunten bij de handhaving, zodat AI en partijen in het veld scherp in beeld krijgen waar het bij de handhaving om gaat.
4. De focus in beleid, regelgeving en handhaving op ernstige risico's/zaken waarvoor de overheid zich verantwoordelijk acht wordt gekoppeld met flankerend beleid in de sfeer van communicatie en informatieoverdracht richting bedrijven, zodat ook werkgevers duidelijk weten waar ze zich aan moeten houden. Werkgevers in kleine bedrijven dienen daarbij extra aandacht te krijgen.
5. Doelvoorschriften kunnen leiden tot minder houvast bij ondernemers, met name in kleine bedrijven. Het is daarom aan te bevelen de realisatie van een goed kennisniveau en goede interne communicatie binnen en ten behoeve van ondernemingen te faciliteren. Mogelijkheden hiervoor bieden de figuur van de arbocoördinator ('aangewezen werknemer') en externe aanspreekpunten van werkgevers, zoals brancheorganisaties en financiële dienstverleners. Ook de arbosites op Internet kunnen hiervoor worden ingezet.

Gekoppeld aan deze focus op ernstige risico's zou de komende jaren vervolgens een opschoning van detailregelgeving plaats kunnen vinden, waarbij de zorgplicht bij het veld komt. De overheidsfocus op ernstige risico's kan leiden tot een praktijk die niet uitstijgt boven het minimum. Om actoren er toe te bewegen meer te doen kunnen andere beïnvloedingsinstrumenten worden ingezet, zoals afspraken, overleg en informatieverstrekking.

We willen hier nog enkele kanttekeningen bij plaatsen. Ten eerste: cruciaal bij deze opties is nadere discussie, overleg en besluitvorming over wat er wel en niet onder de focus moet vallen. Daar zal veel aandacht aan moeten worden gegeven. Ten tweede: een voorwaarde voor realisatie is dat er adequate operationalisaties van doelbepalingen en toetsingspunten voor de handhaving kunnen worden ontwikkeld. Dat zal niet altijd even eenvoudig zijn. Ten derde: het is wenselijk een acceptabele balans te zoeken tussen het formuleren en wettelijk implementeren van eventuele nieuwe doelbepalingen en de opschoning van bestaande gedetailleerde regelgeving. Ten slotte: wijziging van regelgeving zal altijd moeten worden gezien binnen de context van verplichtingen die vanuit de Europese regelgeving worden opgelegd.

5.3 Normalisatie en certificatie

5.3.1 Implementatie

Normalisatie en certificatie zijn instrumenten waarmee partijen zelf, binnen wettelijke kaders, nadere regels kunnen opstellen om veilig en gezond werken te bevorderen. De term normalisatie heeft betrekking op het gebruik van producten en arbeidsmiddelen die aan een bepaalde erkende norm voldoen. De term certificatie heeft betrekking op het behalen van een bepaald certificaat op grond van het feit dat producten, arbeidsmiddelen, managementsystemen, bedrijfsactiviteiten of personen voldoen aan de vereisten die door de certificerende instelling worden gesteld. In sommige situaties zijn certificaten overigens wettelijk verplicht, zoals bij bepaalde gevaarlijke werkzaamheden of beroepen als kraanmachinist.

Sinds de verruiming van de Arbowet is de toepassing en ontwikkeling van systemen voor normalisatie en certificatie op arbogebied van overheidswege sterk gestimuleerd. In de loop der jaren is er een scala aan instellingen en (deels particuliere) organisaties ontstaan dat zich met normalisatie en certificatie bezighoudt. Een recent onderzoek van KPMG naar normalisatie in Nederland constateert dat partijen in de markt zelf het initiatief zijn gaan nemen om normen te ontwikkelen en actief in normcommissies zijn betrokken, hetgeen heeft geleid tot ontwikkeling van een groot aantal normen op het terrein van arbeidsomstandigheden. KPMG komt tot de volgende bevindingen (KPMG, 2003):

1. Naar schatting zijn er momenteel meer dan 1600 normen met betrekking tot arbeidsomstandigheden, hoofdzakelijk NEN-normen.
2. De helft van de normen heeft betrekking op machineveiligheid en een kwart op persoonlijke beschermingsmiddelen. Normen betreffen verder vaak zaken als geluid, trillingen, ergonomie, fysieke belasting en fysieke werkomgeving.
3. De grote complexiteit en grote hoeveelheid normen roept problemen op van transparantie, kenbaarheid en toegankelijkheid, met name bij kleinere bedrijven. Daarnaast blijkt het feit dat normen niet vrij toegankelijk zijn maar moeten worden gekocht een drempel te zijn bij het gebruik.

In de meeste normcommissies zijn vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties opgenomen. Daarnaast nemen specialisten van normeringsinstellingen, veiligheidsadviesbureaus en leveranciers er frequent aan deel.

5.3.2 Werking in arbeidsorganisaties

Welke uitwerking heeft een en ander nu in de bedrijfspraktijk gehad? Hoe kijken werkgevers hier tegenaan en in hoeverre maken ze feitelijk gebruik van normalisatie en certificatie? Welke waarde kennen ze toe aan normalisatie en certificatie als instrumenten om maatwerk bij arbozorg in bedrijven te bevorderen? Uit de bedrijven-enquête die we in het kader van dit onderzoek hebben gehouden komen de volgende gegevens naar voren:

1. In 60 procent van de bedrijven zijn bepaalde personen gecertificeerd om taken te kunnen uitvoeren, van belang in verband met naleving van de Arbowet, zoals bediening van bepaalde machines, voertuigen of bedrijfshulpverlening. Veel minder bedrijven beschikken over certificaten voor bepaalde processen of werkzaamheden (8%) of voor productnormen (16%). Zo'n 20 procent van de bedrijven heeft een algemeen kwaliteitscertificaat of een certificaat voor managementsystemen, zoals OHSAS. Grote bedrijven hebben veel vaker persoons-, proces- of productcertificaten dan middelgrote en kleine bedrijven, maar wat kwaliteits- en managementcertificaten betreft onderscheiden ze zich veel minder van elkaar.
2. In 70 procent van de bedrijven is arbozorg niet gekoppeld aan een kwaliteitssysteem of een milieuzorgsysteem. In 20 procent bestaat wel een zekere mate van koppeling, bij voorbeeld in het takenpakket van één en dezelfde functionaris. In 10 procent zijn arbozorg, kwaliteitszorg en milieuzorg volledig als systemen gekoppeld. Grote bedrijven hebben vaker volledig gekoppelde systemen dan middelgrote en kleine bedrijven (23% vs. 14% en 5%).
3. Volgens 15 procent van de werkgevers heeft het behalen van certificaten absoluut tot verbetering van de arbozorg in hun bedrijf geleid; 27 procent stelt dat dit tot op

zekere hoogte het geval is. Meer dan de helft van de werkgevers (58%) ziet daarentegen geen effecten. Vooral veel werkgevers in kleine bedrijven (71%) zien geen effecten. Veel werkgevers in grote bedrijven (47%) vinden de effecten beperkt. Nadere analyses wijzen uit dat directeuren, arbocoördinatoren en ondernemingsraden nauwelijks verschillen in hun beoordeling van de invloed van certificatie op arbozorg.

4. Veel werkgevers zijn het geheel (45%) of gedeeltelijk eens (32%) met de stelling dat het bedrijfsleven zelf via certificering de precieze normen voor veilig en gezond werk moet vaststellen. Slechts 12 procent is het niet met de stelling eens. Verschillen naar grote zijn er op dit punt niet veel. Werkgevers in kleine bedrijven hebben op dit punt significant vaker geen oordeel (15%) dan die in middelgrote (5%) en grote (1%) bedrijven. Er zijn op dit punt verder geen significante verschillen tussen directeuren, arbocoördinatoren en ondernemingsraden aangetroffen.

5.3.3 Ervaringen van deskundigen en arbocoördinatoren

Certificering van arbozorg, al dan niet gerelateerd aan kwaliteitszorg of milieu, heeft dus nog geen hoge vlucht genomen, blijkens bovenvermelde gegevens. Certificering van managementsystemen komt – zeker in het MKB - nog maar beperkt voor. Diverse materiedeskundigen zijn ook sceptisch over de mogelijkheden van certificering. Certificering blijft vaak een papieren zaak, zo niet een papieren tijger. Vaak is onduidelijk wat de impact op de werkvloer is. Comparatieve voordelen van certificeren zullen verdwijnen naarmate meer bedrijven gecertificeerd raken. Bij de vakbeweging is men überhaupt huiverig voor vergaande vervanging van wetgeving door normalisatie en certificatie.

Sommige deskundigen zien overigens wel perspectieven bij integratie van arbozorg met kwaliteits- en milieuzorgsystemen. In de casestudies zijn interessante voorbeelden van dergelijke geïntegreerde systemen aangetroffen - in verschillende typen bedrijven, zoals bij voorbeeld een betoncentrale, een medisch laboratorium, een verpleeghuis en een railbedrijf. De geïntegreerde systemen voor kwaliteit, arbo en milieu (KAM-systemen) blijken hier ook voor de arbozorg een aantal voordelen te hebben: a) er hoeft maar één keer beleid te worden ontwikkeld; b) er hoeft maar één keer te worden geïnvesteerd in ontwikkeling van procedures; c) arbozorg wordt systematischer in de organisatie geborgd; d) arbo-aspecten worden systematischer meegenomen bij toezicht, instructie van werknemers, scholing, inwerken van nieuwkomers; e) systematiek van continue verbetering wordt geïntroduceerd, met directe betrokkenheid van werknemers zelf (klachtenprocedures, verbeteringsvoorstellen); f) de systemen bevatten betere garanties voor aanpassing en actualisering (audits); en g) het bedrijf kan zich beter en makkelijker verantwoorden bij controlerende instanties. Integratie van systemen kan dus tot grotere efficiency en effectiviteit leiden.

Betrokkenen – meestal arbocoördinatoren - kunnen overigens moeilijk de precieze baten en effecten in het bedrijf aangeven. Een belangrijk effect in hun ogen is in ieder geval wel dat het leidt tot een ‘professioneler’ manier van werken in het bedrijf, inclusief een betere omgang met veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook vergroot het de betrokkenheid van medewerkers bij het bedrijf, hetgeen zich vertaalt in een betere werksfeer, beter overleg, minder problemen en uiteindelijk mogelijk minder verzuim. Die opbrengsten wegen in hun ogen op tegen de kosten. Besef van de opbrengsten kan ook aanvankelijke weerstanden tegen certificering (veel formulieren, veel schrijfwerk, veel controles) voor een deel wegnemen.

Betrokkenen plaatsen hier overigens wel de kanttekening bij dat het risico bestaat dat bij integratie van systemen arbo er ‘een beetje aangehangen wordt’ en ondergesneeuwd raakt in de meer omvattende processen van kwaliteitszorg. In enkele cases is er daarom voor gekozen systemen toch weer voor een deel te ontvlechten en bepaalde taken en verantwoordelijkheden voor arbozaken af te zonderen van die op het terrein van kwaliteitszorg en milieu. In een ander geval zijn systemen van begin af aan nooit helemaal geïntegreerd geweest. Wel zijn de taken op de verschillende terreinen gro-
tendeels in een en hetzelfde functiepakket samengebracht.

5.3.4 Succesfactoren

Resumerend kunnen we concluderen dat veel werkgevers neigen tot principe-uitspraken ten faveure van minder regelgeving en meer zelfregulering. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd even gemakkelijk uitvoerbaar te zijn. KPMG (2003) constateert in een recente inventarisatie dat partijen wel actief aan de gang zijn gegaan met ontwikkeling van normen en dat dit ook tot een groot aantal normen heeft geleid. Maar men signaleert tegelijk dat er nogal wat belemmeringen bestaan die drempels opwerpen voor het feitelijk gebruik van de normen in de bedrijven.

In de gegevens van het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek onder bedrijven wordt dit beeld bevestigd. Normalisatie en certificatie hebben in het bedrijfsleven nog geen hoge vlucht genomen. De meeste bedrijven hebben geen certificaten op systeemniveau, al beschikken ze vaak wel over (deels wettelijk verplichte) certificaten voor personen. Werkgevers koppelen certificering van arbozorg vaak niet aan andere vormen van certificering en zien maar beperkt effecten van certificering op arbozorg in het bedrijf.

Uit de cases blijkt wel dat waar arbozorg in ruimere certificeringssystemen (KAM) is ingebed dit de effectiviteit ervan in termen van meer betrokkenheid, meer feitelijke actie, beter borging in de organisatie, meer continuïteit in beleid en maatregelen,

behoorlijk kan vergroten. Ook blijken processen rond systeemcertificering een eigen dynamiek te kunnen krijgen, die positief op arbo uitwerkt. Is een systeem eenmaal ingevoerd en is het goed gaan lopen, dan kan binnen een bedrijf steeds meer besef van de meerwaarde van zo'n systeem ontstaan. Besef van de opbrengsten kan aanvankelijke weerstanden tegen het systeem voor een deel wegnemen, waardoor weer meer ontvankelijkheid ontstaat voor verbeteropties die in het systeem zijn ingebouwd. Dat is op zijn beurt weer een positieve voorwaarde voor realisatie van die opties.

5.3.5 Knelpunten

Knelpunten rond normalisatie

Recente onderzoeken en analyses van de infrastructuur voor normalisatie en certificatie laten zien waar de belangrijkste knelpunten liggen. Wat normalisatie betreft signaleert KPMG (2002) met name de volgende knelpunten:

- beperkt beleidsoverleg tussen normontwikkelaars en sociale partners;
- geringe deelname van werknemers en werkgevers in technische normcommissies en beperkt zicht van sociale partners op normontwikkeling;
- verschillen van inzichten tussen partijen over de werkwijze bij verankering van normen in beleidsregels;
- kenbaarheid van de normen is beperkt door de grote hoeveelheid, technische complexiteit en gedetailleerdheid;
- beperkte toegankelijkheid van normen: lastig te vinden, te begrijpen, toe te passen op de eigen praktijk, onderlinge verbanden en tegenstrijdigheden;
- kosten voor de aanschaf van normen;

De laatste drie knelpunten doen zich vooral in kleinere bedrijven voor. Deze hebben vaak geen specialistische deskundigheid in huis om zaken goed uit te zoeken. De wijze van verankering van normen in beleidsregels is een omstreden punt tussen partijen. Verwijzing naar normen in beleidsregels geeft de normen een meer verplichtend karakter. Partijen denken echter verschillend over de hierbij te volgen werkwijze en de implicaties ervan voor de praktijk ('pseudo-wetgeving'). Die verschillen hangen samen met verschillende opvattingen over de wenselijkheid van normalisatie als alternatief voor wettelijke middelenvoorschriften (KPMG, 2002).

Knelpunten rond certificatie

Ook het systeem van certificatie en accreditatie functioneert in de praktijk niet in alle opzichten naar behoren. Berenschot (Plug e.a, 2003) signaleert de volgende knelpunten (deze hebben overigens vooral betrekking op verplichte certificering):

- de betrokken partijen hebben geen gedeeld en eenduidig beeld van de formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;

- op een aantal punten bestaan overlappende verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen, m.n. wat betreft normvaststelling, accreditatie van certificerende instellingen en toezicht op certificerende instellingen; het risico bestaat dat hierdoor niet voldoende eenduidig normen tot stand komen;
- certificatie is privaat georganiseerd; concurrentieprikkels en vraagprikkels op de 'markt' voor certificatie leiden tot een potentiële neerwaartse druk op de kwaliteit van certificaten;
- certificerende instellingen zijn commerciële bedrijven, die tevens een toezichtfunctie hebben ten aanzien van hun 'klanten' i.c. de certificaathouders; het risico bestaat dus dat het belang van kwaliteitsborging ondergeschikt raakt aan het financiële belang van de certificerende instelling.

Ook enkele voor het onderhavige onderzoek geïnterviewde deskundigen wijzen er op dat normalisatie en certificatie in de praktijk niet optimaal functioneren. De discussie tussen overheid en sociale partners rond normalisatie en certificatie dreigt in patstellingen te verzanden. Vooral de procedures voor ontwikkeling van normen en voor verankering van (nieuwe) normen in beleid en regelgeving leveren veel discussie op. De vakbeweging is huiverig voor te ver doorschietende deregulering.

5.3.6 Verbetermogelijkheden

Op grond van bovenstaande analyse doet Berenschot verschillende voorstellen om de genoemde knelpunten te verminderen. Men bepleit vooral een betere balans tussen publieke en private taken en verantwoordelijkheden (Plug e.a., 2003):

1. Verbetering van de coördinatie tussen normstellende organisaties. Op dit moment bestaan er (deels commerciële) afhankelijkheidsrelaties tussen toezichthouders en normstellende organisaties. Bovendien hebben certificerende instellingen met meerdere toezichthouders te maken. Deze situatie kan worden verbeterd door het toezicht tot een zuiver publieke taak te maken en het in één hand te leggen (SZW).
2. Verbetering van het toezicht op de certificerende instellingen. Een stuk verbetering zal al worden bereikt door betere coördinatie van het toezicht vanuit één publieke instantie (zie punt 1). Controlerende activiteiten voor het toezicht kunnen verder contractueel worden uitbesteed aan de Raad voor Accreditatie of een andere instelling, met behoud van voldoende sturingsmogelijkheden van SZW.
3. Verbetering van het toezicht op werkgevers, bij voorbeeld vanuit de AI. Tussen certificerende instellingen en werkgevers bestaat nu een financiële afhankelijkheidsrelatie, die de kwaliteit van de certificering negatief kan beïnvloeden. Intensiever toezicht vanuit de AI op werkgevers kan bevorderen dat ze sterker geneigd

zullen zijn goede certificeringtrajecten op te zetten. Bij de AI zelf bestaat overigens veel scepsis over deze optie.

De discussie over verbetering van normalisatie en certificatie kan uiteraard niet los worden gezien van de discussie over doel- en middelvoorschriften zoals die in een eerdere paragraaf aan de orde is gekomen. Normalisatie en certificatie worden mede gezien als alternatieven voor gedetailleerde middelvoorschriften. Gelet op de stagnatie in het normalisatieproces bij marktpartijen, de problemen rond kenbaarheid en toegankelijkheid van normsystemen en de wens om duidelijke regels vanuit de bedrijven, lijken zo helder en transparant mogelijk normen van overheidswege op dit moment de meest aangewezen verbeteroptie.

5.4 Zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers

5.4.1 Implementatie

Een arboconvenant is een ander instrument dat het bedrijfsleven stimuleert tot zelfwerkzaamheid en dat branches en bedrijven mogelijkheden biedt arbozorg op maat gestalte te geven. De overheid maakt met de sociale partners resultaatverplichtende afspraken over verbetering van arbeidsomstandigheden in hun branche. Ze stippelen een traject uit - overleg, onderzoek, prioriteitstelling, verbeteracties, evaluatie - en leggen dat vast in een meerjarenplan. Na afronding van het traject worden de activiteiten geëvalueerd en wordt bekeken of de – kwantitatief geformuleerde – doelen zijn gehaald. Sociale partners kunnen dus zelf in gezamenlijk overleg bepalen welke specifieke zaken in hun branche aandacht behoeven en kunnen ook zelf beleid en maatregelen ontwikkelen die optimaal op de problemen en omstandigheden in de branche zijn toegesneden. De overheid kan een convenant met subsidie ondersteunen. Sociale partners dragen uit eigen middelen bij. Speerpunten voor de overheid zijn een aantal zogenaamde hoog-risico sectoren. Daarnaast kunnen branches zich zelf voor een convenantentraject aanmelden.

In 1999 is dit beleid ‘convenanten nieuwe stijl’ van start gegaan. Uit recente rapportages blijkt dat het beleid tot nog toe redelijk succesvol is verlopen (Arbobalans 2003; SZW, 2004):

1. Medio 2003 zijn 43 arboconvenanten getekend, waarvan 31 in hoogrisico- bedrijfstakken en 12 in branches die zich zelf voor een traject aanmelden. De afgesloten convenanten dekken in totaal 2,8 miljoen werknemers. Dat aantal loopt op tot 3,9 miljoen als de huidige intentieverklaringen ook in een convenant zijn omgezet. Eind 2003 waren er inmiddels 51 convenanten getekend.
2. In convenanten zijn vooral afspraken gemaakt over de risico's tillen, rsi, werkdruk, geluid, oplosmiddelen, allergene stoffen, agressie, verzuimbegeleiding en

vroegtijdige reïntegratie. Het meest worden afspraken gemaakt over reïntegratie en werkdruk, namelijk in respectievelijk 31 en 29 convenanten. Verbetering van arbodiensten is vaak een thema in de afspraken over reïntegratie.

3. In enkele sectoren zijn inmiddels tussenresultaten van de effecten van de convenanten bekend. Die wijzen op dalend verzuim, bijvoorbeeld bij gemeenten, in het onderwijs en in enkele zorgsectoren; vermindering van fysieke belasting, bijvoorbeeld in de kinderopvang; verlaging van werkdruk en burnout, bijvoorbeeld in de thuiszorg.
4. Communicatie richting bedrijven speelt een belangrijke rol in de convenantenaanpak. In veel branches zijn workshops, conferenties, trainingen en bijeenkomsten voor ondernemers en werknemers georganiseerd, met soms grote aantallen deelnemers. In zo'n 30 branches zijn vanuit de convenanten eigen internetsites ontwikkeld.

Behalve afspraken in convenanten maken sociale partners uiteraard ook afspraken over arbo in collectieve arbeidsovereenkomsten. In een aantal sectoren zijn convenanten (of intenties ertoe) in de CAO verankerd. Net als in de convenanten blijkt vooral werkdruk een belangrijk thema in de CAO-afspraken te zijn. Sinds 1997 is het aantal CAO's met afspraken over werkdruk gestegen van 27 naar 91. Het aantal werknemers dat onder die afspraken valt is gestegen van 750.000 naar 3,9 miljoen. Opvallend is verder het toenemend aantal CAO's met afspraken over intimidatie, agressie en geweld (Arbobalans 2003).

5.4.2 Werking in arbeidsorganisaties

Het convenanten-beleid biedt in de eerste plaats mogelijkheden voor maatwerk op het niveau van branches en (CAO-)sectoren. Sectororganisaties worden gestimuleerd zelf prioriteiten, normen, actieplannen en concrete maatregelen te definiëren, toegesneden op de specifieke problemen en omstandigheden in hun sector. Een belangrijke vraag bij zo'n sectorale aanpak op maat is uiteraard of de activiteiten op brancheniveau ook invloed op het arbo-beleid en de arbozorg in bedrijven hebben. Een voorwaarde voor effectieve invloed is dat bedrijven bekend zijn met de afspraken in hun sector. In de voor dit onderzoek gehouden enquête bij bedrijven is aan werkgevers, arbocoördinatoren en ondernemingsraden gevraagd of het bedrijf al dan niet onder de werkings-sfeer van een arboconvenant valt. Indien het geval, is aan de arbocoördinatoren en ondernemingsraden verder gevraagd tot welke activiteiten dit heeft geleid. Dit levert de volgende gegevens op:

1. Bijna alle coördinatoren zeggen te weten of hun bedrijf wel of niet onder een convenant valt. Zo'n 38 procent zegt van wel en 57 procent van niet. Vijf procent weet het niet.

2. Bijna de helft van de werkgevers (49%) zegt niet te weten of hun bedrijf onder de werkingssfeer van een arboconvenant valt. Van de overigen meent 19 procent te weten dat dit wel het geval is en 32 procent zegt dat dit niet het geval is. Bij werkgevers in 50-plus bedrijven ligt de onwetendheid significant lager (28%) dan bij werkgevers in de kleinere bedrijven. Grotere werkgevers zeggen duidelijk vaker (35%) wel onder een convenant te vallen dan kleinere.
3. Deze graad van onwetendheid moet overigens wel gerelativeerd worden. Een flink deel ervan zal te vinden zijn onder werkgevers die feitelijk niet onder de werkingssfeer van een convenant vallen en die daarom niet precies zullen weten dat zij niét onder een convenant vallen. Een betere benadering is te kijken naar werkgevers en bedrijven waarvan de arbocoördinator zegt dat sprake is van een convenant. Tien procent van die werkgevers zegt desondanks dat dit niet het geval is, en nog eens 18 procent weet het niet. Ruim een kwart van de werkgevers is dus onjuist of onvoldoende geïnformeerd.
4. Ook ondernemingsraden blijken niet goed op de hoogte te zijn. Zo'n 42 procent zegt niet te weten of voor hun bedrijf een convenant geldt. Van de overigen zegt 43 procent dat dit wel het geval is en 14 procent dat dit niet het geval is. Ook deze cijfers moeten uiteraard gerelativeerd worden.
5. Tussen directeuren en ondernemingsraden bestaan verschillen. Kijken we alleen naar bedrijven met een OR dan blijken directeuren significant vaker dan OR'en te menen dat er geen arboconvenant geldt, terwijl OR'en denken dat dit wel het geval is of het niet weten.

De convenanten lijken dus op een redelijke bekendheid bij bedrijven te kunnen rekenen, zeker bij de arbocoördinatoren. Bijna alle coördinatoren zeggen te weten of hun bedrijf wel of niet onder een convenant valt. Bij directeuren en OR/PVT'en is de bekendheid wat minder. Dat coördinatoren hier beter van op de hoogte zijn dan andere partijen in het bedrijf ligt overigens voor de hand. Zij zijn immers aangewezen om zich speciaal met arbozaken bezig te houden en een van hun taken zal veelal zijn bij te houden wat er op dat gebied in de buitenwereld gebeurt. Die schakelfunctie tussen bedrijf en omgeving blijken ze – althans wat de convenanten betreft – in de praktijk dus ook goed te vervullen.

5.4.3 Ervaringen in bedrijven

Aan arbocoördinatoren in bedrijven die onder een arboconvenant vallen is vervolgens de vraag voorgelegd tot welke acties dit heeft geleid. Die vraag is ook aan ondernemingsraden gesteld. In de kleine bedrijven zonder arbocoördinator of ondernemingsraad is de vraag voorgelegd aan een (senior) medewerker. Zij noemen de volgende acties:

Tabel 5.1 – Acties in bedrijven naar aanleiding van arboconvenanten

	arbocoördinatoren	ondernemingsraden	senior medewerkers
. aanvragen van informatie	65%	67%	59%
. intern overleg (b.v. met OR)	59%	73%	71%
. opdracht aan arbodienst	50%	56%	34%
. aanpassingen van ri&e/pva	60%	73%	64%
. nieuwe regels voor personeel	44%	48%	38%
. gerichte arbo-investeringen	53%	62%	55%

Ondernemingsraden signaleren dus wat vaker concrete actie dan arbocoördinatoren. Met name intern overleg en aanpassingen van ri&e en pva worden vaker door hen genoemd. In meer dan de helft van de gevallen worden ook verder gaande acties genoemd als inschakeling van de arbodienst en gerichte investeringen in arbo. Let wel: het gaat hierbij om gegevens uit bedrijven met een arbocoördinator c.q. een OR, d.w.z. vooral om grotere bedrijven.

Deze bevindingen lijken in overeenstemming met een zeer recent verschenen rapport (Veerman, maart 2004) over de meerwaarde van de Arboconvenanten-aanpak. In dit rapport wordt een beeld geschetst van verhoogde activiteit van de werkgevers in de convenantenbranches.

In de kleinere bedrijven wordt volgens de ondervraagde (senior) medewerkers het intern overleg vaak gestimuleerd. Acties richting arbodienst komen hier minder vaak voor. Veel directeurs in deze bedrijven geven aan, zo zagen we eerder, niet te weten of hun bedrijf al of niet onder de werking van een convenant valt. Arbocoördinatoren die kennis over convenanten zouden kunnen inbrengen, zijn in deze bedrijven vaak niet aanwezig.

Cases: wisselend beeld

Versillende cases die voor dit onderzoek zijn bestudeerd vallen onder de werking van een convenant, onder andere het hotel-restaurant en het drukkerijbedrijf. In het hotel-restaurant is men niet van het convenant op de hoogte. De eigenaar is er zich ook niet van bewust er zelf of via anderen over te zijn geïnformeerd. In het drukkerijbedrijf kent men het convenant wel en geeft men aan dat het een van de impulsen is geweest om het nieuwe arboplan invulling te geven. Fysieke belasting, een van de speerpunten in het convenant, is ook aangemerkt als een van de prioriteiten in de plannen van het bedrijf.

De bestudeerde verpleeg- en verzorgingsinstelling valt niet onder een sectoraal convenant, maar past wel allerlei branche-afspraken uit de CAO toe, onder andere aangaande de tilproblematiek en de werkbeleving van medewerkers. Daarbij laat men zich in eerste instantie leiden door wat intern vanuit de tehuizen aan prioriteiten wordt gedefinieerd. Met instrumenten vanuit de sector (rie) heeft men eerder niet zo goede ervaringen gehad.

We vinden in dit onderzoek dus wel aanwijzingen voor doorwerking van convenanten in de bedrijven, in ieder geval in de sfeer van beleid, overleg en communicatie. Of dit ook betekent dat ze effect sorteren in termen van concrete maatregelen op de werkvloer, vermindering van risico's en feitelijke daling van verzuim en ongevallen, is op grond van dit onderzoek niet te bepalen. Dergelijke informatie kan alleen uit de evaluaties van de convenanten naar voren komen.

5.4.4 Succesfactoren

Mogelijkheden voor maatwerk liggen bij de convenanten-aanpak in eerste instantie op het brancheniveau. Afgaande op recente inventarisaties kunnen we concluderen dat het beleid op dit terrein tot dusver redelijk succesvol is verlopen:

- meer branches dan nagestreefd hebben een convenant afgesloten;
- onder die branches bevinden zich veel hoog-risico branches;
- daarnaast is nog een aantal convenanten in voorbereiding dat op korte termijn start;
- verder hebben zich diverse branches zelf voor een convenant aangemeld;
- veel convenanten bevatten concrete afspraken over 'grote ziekmakers';
- via communicatie blijken behoorlijk wat bedrijven en werknemers te worden bereikt;
- eerste evaluaties melden successen in termen van dalend verzuim, lagere werkdruk e.d.

Resumerend kunnen we stellen dat zelfwerkzaamheid op brancheniveau gestalte krijgt en in een aantal bedrijven ook doorwerking in het arbobeleid begint te krijgen. Onze eigen enquêtegegevens wijzen op een zekere impact op overleg en besluitvorming over arbo in de bedrijven. Eerste tussenrapportages over een aantal convenanten indiceren ook aantoonbare effecten op de werkvloer. Sociale partners maken ruimschoots gebruik van de mogelijkheden een aanpak op maat. Het valt te verwachten dat een en ander geleidelijk ook meer doorwerking in de bedrijven zal krijgen.

Uit de gesprekken met materiedeskundigen valt eveneens te concluderen dat zelfwerkzaamheid op brancheniveau en in de bedrijven van groot belang is voor realisatie van een effectief arbobeleid. Zelfwerkzaamheid hangt in hun ogen echter niet alleen af van de exacte uitwerking van 'juridische' kwesties als ruimte voor maatwerk, doel- en middelvoorschriften, normalisatie en certificatie en afspraken over convenanten. Van belang zijn ook andere zaken, zoals initiatief en goed toegankelijke ondersteuning op brancheniveau, zowel aan werkgeverskant als van vakbondskant, optimale werking van de kennisinfrastructuur, verbetering van arbodienstverlening en afdoende aandacht voor arbozaken in de vakopleidingen.

5.4.5 Knelpunten

Op dit moment is het nog niet mogelijk een analyse te maken van knelpunten rond de convenanten nieuwe stijl. Veel convenanten zijn pas gestart of staan nog in de steigers. Veel branches zijn nog bezig met inventariserend onderzoek of opstelling van actieplannen. Systematische evaluaties zijn nog maar beperkt beschikbaar. Wel kunnen we op basis van de enquêtegegevens en de gesprekken met deskundigen enkele kanttekeningen plaatsen.

Eerste kanttekening is dat de direct verantwoordelijke partijen in de bedrijven, namelijk werkgevers en medezeggenschapsorganen, nog minder goed bekend zijn met eventuele afspraken die in hun sector over arboconvenanten zijn gemaakt:

- de helft van de werkgevers weet niet of hun bedrijf al of niet onder een convenant valt;
- een aanzienlijk deel van de ondernemingsraden heeft hier eveneens geen weet van;
- vooral werkgevers in kleinere bedrijven zeggen vaak niet op de hoogte te zijn;
- deskundigen wijzen op de afstand die kan bestaan tussen bedrijven en brancheorganisatie;
- deskundigen signaleren verder het probleem van de 'ongeorganiseerde werkgevers'.

Hier staat tegenover dat arbocoördinatoren vaak wel goed geïnformeerd zijn. Bijna alle coördinatoren geven aan dat ze weten of hun bedrijf al of niet onder de werking van een convenant valt. Informatie komt dus vaak wel de bedrijven binnen, maar lijkt intern niet altijd op een zodanige manier te worden verspreid dat ze partijen die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor uitvoering van afspraken afdoende bereikt. Arbocoördinatoren lijken wat dit punt betreft de externe kant van hun schakelfunctie wel waar te maken, maar het wat de interne kant betreft er soms bij te laten zitten. Een en ander zal afhangen van de positie van de arbocoördinator in het bedrijf, van de manier waarop hij aan die positie invulling geeft en van zijn relaties met de andere partijen.

Een tweede kanttekening die we willen plaatsen is dat ervaringen op andere beleids terreinen (b.v. sectoraal scholingsbeleid) leren dat afspraken en activiteiten op brancheniveau niet altijd adequate doorwerking op het bedrijfsniveau hebben. Vaak zijn extra maatregelen nodig om de vertaalslag van branche naar bedrijf te maken en bedrijven er toe aan te zetten ook in de eigen praktijk met afspraken, regelingen, instrumenten, fondsen etc. van de branche aan de slag te gaan. De ervaring leert ook dat het vaak vooral grotere bedrijven zijn die het meest gebruik maken van de mogelijkheden die de branche biedt. Kleinere bedrijven blijven daar – uit onbekendheid, uit onvermogen of uit onwil – vaak bij achter.

5.4.6 Verbetermogelijkheden

Het is uiteraard niet mogelijk op dit moment verbeteropties te formuleren, gelet op het feit dat de convenanten-aanpak in veel branches nog in het beginstadium verkeert. Duidelijk is wel dat er nog het nodige kan worden gedaan om de bekendheid van direct verantwoordelijke actoren in bedrijven i.c. werkgevers met de convenanten te vergroten. Ook is het aan te bevelen de communicatie en informatie richting ondernemingsraden te verbeteren. Arbocoördinatoren binnen de bedrijven kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Maar informatieverstrekking via arbocoördinatoren alleen blijkt niet in alle gevallen optimaal te werken. Om te voorkomen dat sectoractiviteiten te weinig doorvertaling in bedrijven vinden, dienen sectororganisaties er op gespist te zijn dat ze direct verantwoordelijke partijen in bedrijven effectief bereiken. Eventueel zou daar een specifieke 'implementatiestrategie' richting werkgevers, werknemers en ondernemingsraden voor kunnen worden ontwikkeld.

5.5 Europese regelgeving

In de voorafgaande paragrafen is ingegaan op de mate waarin en de wijze waarop partijen gebruik maken van de ruimte voor maatwerk die met de wijzigingen in de arbowetgeving is ontstaan. Tevens is besproken welke knelpunten betrokkenen daarbij ervaren en welke mogelijkheden betrokkenen zien om bepaalde knelpunten aan te pakken. In deze paragraaf willen we tenslotte aandacht geven aan de Europese dimensie van de regelgeving, omdat deze in belangrijke mate bepaalt wat in Nederland wel en niet mogelijk is.

5.5.1 Implementatie

Vanuit de EU zijn in de jaren negentig allerlei richtlijnen uitgevaardigd op het gebied van arbeidsomstandigheden. Eind jaren '80 is al de Kaderrichtlijn uitgebracht, die de algemene verplichtingen van werkgevers en werknemers op arbogebied regelde. Daarna is nog een groot aantal Bijzondere Richtlijnen uitgevaardigd, die voorschriften over allerlei specifieke onderwerpen en risico's bevatten, zoals b.v. de richtlijnen voor de inrichting van werkplekken, arbeidsmiddelen, machineveiligheid, beschermingsmiddelen, werken met beeldschermen, werken op schepen, werken met kanker- verwekkende stoffen, werken met biologische agentia. Lidstaten van de EU zijn verplicht de richtlijnen – binnen bepaalde termijnen – in hun nationale wetgeving op te nemen.

Nederland is al vroeg gestart met transpositie van de EU-richtlijnen in de Arbowet. In feite is de wijziging en stroomlijning van de Arbowet 1994 aangegrepen om ook een

deel van de Europese Richtlijnen in de Nederlandse regelgeving op te nemen. Een belangrijk element daarbij was de incorporatie van de bepalingen van de Kaderrichtlijn in de algemene zorgbepalingen van de Arbowet. Daarnaast is een aantal Bijzondere Richtlijnen opgenomen in het Arbobesluit en de Arboregeling. Bij de Bijzondere Richtlijnen zijn de regels vaak integraal in de Nederlandse wetgeving opgenomen.

5.5.2 Knelpunten

De Europese Richtlijnen, met name de Bijzondere Richtlijnen bevatten veel gedetailleerde middelvoorschriften en verwijzingen naar normen. De principes die in de Europese regelgeving worden gehanteerd, staan in zekere zin op gespannen voet met de beleidskeuze voor meer doelbepalingen in plaats van middelvoorschriften die in Nederland is gemaakt. De regels van de EU zijn echter bindend voor alle lidstaten en Nederland kan daar niet van afwijken. Inzet van de Nederlandse overheid is te proberen in Brussel te bewerkstelligen dat de Europese regelgeving flexibeler wordt en dat ze lidstaten meer openingen gaat bieden om bestaande nationale praktijken bij de implementatie van regels te verdisconteren. Maar het ziet er vooralsnog niet naar uit dat die pogingen op korte termijn veel resultaat hebben.

Diverse materiedeskundigen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, laten zich daarom sceptisch uit over de wettelijke ruimte voor meer maatwerk en zelfwerkzaamheid van private actoren. Die ruimte wordt immers sterk door de Europese regelgeving beperkt. Schattingen zijn dat momenteel zo'n 90% van de arboregels verplicht door de EU wordt opgelegd en dat laat weinig ruimte voor deregulering. De EU controleert regelmatig of lidstaten de Richtlijnen adequaat implementeren. Blijkt bij controle dat dit niet is gebeurd, dan wordt een lidstaat gedwongen het alsnog te doen.

In Nederland heeft deze situatie zich onlangs voorgedaan met betrekking tot de implementatie van de bepalingen uit de Kaderrichtlijn over organisatie van interne preventiezorg binnen ondernemingen. De Kaderrichtlijn bevat een bepaling waarin is opgenomen dat ondernemingen verplicht zijn intern een werknemer aan te wijzen die specifiek deskundig is op het terrein van preventie ('aangewezen werknemer', 'interne preventiemedewerker'). Als dergelijke interne organisatie van deskundigheid niet mogelijk is, kan een onderneming zich extern van deskundige bijstand verzekeren. In de Nederlandse wetgeving is deze bepaling indertijd gekoppeld aan de bepalingen inzake de organisatie van de arbodienstverlening. Ondernemingen werden verplicht zich op arbogebied te laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst en konden daarbij er kiezen voor een interne arbodienst dan wel aansluiting bij een externe arbodienst. Deze constructie is recent echter door het Europese Hof van Justitie verworpen. De bepalingen in de Kaderrichtlijn omtrent externe bijstand zijn volgens het arrest van het Hof subsidiair (en niet nevenschikt) aan de bepalingen omtrent inter-

ne preventiezorg: pas als duidelijk is dat interne zorg niet afdoende kan worden georganiseerd, kan een onderneming diensten van buiten inschakelen. Nederland is verzocht zijn wetgeving dienovereenkomstig aan te passen.

5.5.3 Opties

Wat het laatstgenoemde punt betreft: momenteel is in Nederland discussie gaande over hoe invulling kan worden gegeven aan het vonnis van het Europese Hof. Een voor de hand liggende optie daarbij is de regeling van de interne preventiezorg te verbinden met een eventuele wettelijke bepaling van de figuur van de arbocoördinator. In hoofdstuk 3 is dit punt al eerder aan de orde geweest.

Voor het overige zullen de Europese Richtlijnen de context blijven vormen van het Nederlandse beleid gericht op vereenvoudiging en stroomlijning van regelgeving. Beleidskeuzes voor doelvoorschriften zullen telkens ook vanuit de Europese dimensie moeten worden beoordeeld. Bij de implementatie van nieuwe EU-richtlijnen zou kunnen worden nagegaan of het mogelijk is bepalingen in de vorm van doelvoorschriften in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Deskundigen verwachten overigens dat dit vaak niet zal kunnen. Zij pleiten er voor al in het voortraject op EU-niveau actie te ondernemen, om bij de ontwikkeling van richtlijnen te borgen dat lidstaten meer vrijheidsgraden bij implementatie krijgen.

6 Evaluatie effecten en instrumentarium in samenhang

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de opdracht voor dit onderzoek in de eerste plaats een procesevaluatie behelst van de implementatie en de werking van het (vernieuwde) arbo-instrumentarium op bedrijfsniveau. Tevens dient daarbij onderzocht te worden wat de ervaringen zijn met de handhaving van de Arbowet door de AI specifiek voor wat betreft het nieuwe instrument van de bestuurlijke boete. Eveneens dient onderzocht te worden in hoeverre oogmerken van de Arbowet 1998 op het gebied van deregulering van zorgplicht, maatwerk, vereenvoudiging en lastenverlichting hun doorwerking vinden naar het ondernemingsniveau. In voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de bevindingen ten aanzien van deze punten.

Daarnaast is in de opdracht gesteld dat het onderzoek bouwstenen zou moeten aandraagen voor evaluatie van de resultaten welke op bedrijfsniveau met de Arbowet 1998 worden geboekt; een gedeeltelijke effectevaluatie. In de vorige hoofdstukken is beschreven welke de arbeidsrisico's zijn en in hoeverre deze op bedrijfsniveau worden gesignaleerd. Ook is aangetoond dat de Arbowet en het instrumentarium dat de wet biedt bedrijven belangrijke impulsen geven om tot maatregelen over te gaan. In dit hoofdstuk onderzoeken we welke aanwijzingen er zijn voor een positieve of negatieve beantwoording van de vraag of de Arbowet ook tot effectief beleid i.c. feitelijke maatregelen in bedrijven leidt (paragraaf 6.1). In paragraaf 6.2 gaan we vervolgens in op de vraag in hoeverre de verschillende instrumenten van de Arbowet door actoren op bedrijfsniveau beleefd worden als een stimulans of als een negatieve factor om tot effectief arbobeleid te komen. Het gaat hier om een evaluatie van de werking van de instrumenten door betrokken partijen zelf.

6.1 Effectief arbobeleid op ondernemingsniveau

De Arbowet 1998 geeft de werkgever een verplicht instrumentarium waarmee deze maatregelen kan nemen ter preventie c.q. bescherming van de werknemer tegen de arbeidsrisico's. Dit instrumentarium bestaat uit riep, plan van aanpak, voortgangsrapportage, melding en registratie van ernstige ongevallen en beroepsziekten en de inschakeling van een deskundige arbodienst. Landelijke statistieken over ongevallen, ziekteverzuim, wao-instroom e.d. geven slechts beperkt inzicht in de mate waarin dit instrumentarium effectief is geweest. We benaderen deze vraag hier primair op het bedrijfsniveau: welke aanwijzingen zijn er dat op bedrijfsniveau beleid wordt gevoerd dat zal leiden tot verbetering van arbeidsomstandigheden? Bron voor het na volgende zijn de gegevens uit de bedrijvenenquêtes.

6.1.1 Maatregelen genomen op basis van gesignaleerde risico's

In de voor dit onderzoek gehouden enquête bij bedrijven is na de vraag over de gesignaleerde arbeidsrisico's in de eigen onderneming de vraag opgenomen of in de afgelopen 3 jaar feitelijk concrete maatregelen zijn genomen tegen deze risico's.

Tabel 6.1 – Concrete maatregelen bij gesignaleerde risico's

% bedrijven met maatregelen tegen:	1-9	10-49	50+	totaal
fysieke risico's	29%	50%	71%	37%
fysiek-mentale risico's	17%	37%	76%	34%
psychische en sociale risico's	15%	30%	67%	36%
chemisch, fysische of biologische risico's	14%	23%	38%	18%

Opvallend zijn de verschillen tussen de grootteklassen van ondernemingen. Zoals eerder in hoofdstuk 2 bleek signaleert men in de kleinere ondernemingen niet alleen minder risico's, er worden ook in aanzienlijk mindere mate concrete maatregelen genomen. Dit geldt vooral bij die risico's, die minder zichtbaar zijn, zoals werkhouding, werkdruk en sociale conflicten. Vergelijking van de cijfers uit tabel 2.4 van hoofdstuk 2 met de cijfers uit tabel 6.1 laat zien dat er overeenkomstige patronen zijn. Waar risico's minder worden gesignaleerd, zijn ook minder maatregelen genomen. Het blijkt echter ook dat de percentages van de bedrijven die concrete maatregelen hebben genomen systematisch hoger zijn dan de percentages die (nog) risico's signaleren. Hierbij kunnen twee zaken een rol spelen. Enerzijds kan het zo zijn dat de genoemde maatregelen succesvol zijn geweest, in die zin dat ze het probleem inmiddels hebben weggenomen. Anderzijds kan het zo zijn dat bedrijven maatregelen hebben genomen met de expliciete intentie om die risico's te voorkomen. Beide situaties zijn in het kader van de Arbowet van groot belang.

Verdere analyses wijzen uit dat er significante verschillen zijn tussen sectoren, ook na correctie voor de bedrijfsgrootte. Veel maatregelen ten aanzien van fysieke risico's worden genomen in de metaalindustrie en in de bouw- en installatiebranches en weinig in het vervoer, de horeca en zakelijke dienstverlening en de banksector. Veel verschillen tussen sectoren is er ook op het punt van maatregelen tegen psychisch en sociale risico's: in de non-profit is hier in 72% van de organisaties aandacht voor; in de land- en tuinbouw, delen van de industrie en de handelsbranches in minder dan een derde van de ondernemingen ('een groenwerker heeft geen stress of er is niets tegen te doen', zo lijkt het). Tussen de verschillende actoren op bedrijfsniveau (directeuren, arbo-coördinatoren, OR/PVT of (senior) medewerkers is er geen significant verschil in beantwoording.

6.1.2 Zelfevaluatie op bedrijfsniveau van de effecten van arbobeleid

In zijn partijen ook enkele evaluatieve vragen voorgelegd om na te gaan in hoeverre zij zelf resultaat zien van de inspanningen in relatie tot arbo in hun bedrijf. In overzicht 6.2 zijn deze vragen en de resultaten naar de verschillende bedrijfsgrootteklassen weergegeven.

Tabel 6.2 – Evaluatie van het arbobeleid in de onderneming

% bedrijven:	ja absoluut			ja, tot bepaalde hoogte			nee		
	1-9	10-49	50+	1-9	10-49	50+	1-9	10-49	50+
Is de aandacht voor arbeidsrisico's en veilig en gezond werken de laatste jaren in de onderneming toegenomen?	45%	68%	79%	30%	24%	18%	24%	8%	3%
Zijn er maatregelen genomen die de feitelijke arbeidsrisico's voor de medewerkers hebben verminderd?	38%	58%	70%	34%	32%	27%	28%	10%	3%
Is er in de onderneming een breed gedragen bewustzijn van de arbeidsrisico's en van de noodzaak tot een actief arbobeleid?	33%	36%	28%	38%	49%	62%	29%	15%	10%

Ook hier zien we weer significante verschillen naar bedrijfsgrootte. Zo zegt 45% van de kleinste ondernemingen dat de aandacht voor arbeidsrisico's binnen de ondernemingen de laatste jaren is toegenomen en nog eens 30% dat tot bepaalde hoogte dat zo is. In de grote bedrijven zegt 79% dat de aandacht is toegenomen en nog eens 18% dat tot bepaalde hoogte dat zo is.

De sleutelvraag is hier of men het idee heeft dat maatregelen de feitelijke risico's hebben verminderd. Zoals we kunnen zien antwoordt 38% van de werkgevers in de kleinste bedrijven hier absoluut "ja" op en geldt dit voor 70% van de werkgevers in de grote bedrijven. Dat zijn opmerkelijk grote verschillen. We brengen nogmaals in herinnering dat er in de kleinste bedrijven ook veel minder risico's worden gepercipieerd. Ook het percentage van 70% in de grotere ondernemingen dat te kennen geeft dat door maatregelen de risico's verminderd zijn, zegt daarmee niet dat alle risico's weggenomen zijn. En die uitspraak geldt ook niet voor de niet-gesignaleerde (maar latent aanwezige) risico's. Een overwegend positieve trend lijkt echter aanwezig daar

meer dan 55% van alle ondernemingen te kennen geeft dat de aandacht voor arbeidsrisico's en veilig en gezond werken de laatste jaren absoluut is toegenomen. Er is overigens wel een bepaald sectoreffect (los van bedrijfsgrootte). In de industrie en de bouw en in installatiebranches geeft men het meest pertinent aan dat maatregelen de risico's hebben verminderd.

Binnen dezelfde ondernemingen blijkt er een opmerkelijke mate van overeenstemming te zijn tussen de oordelen van de verschillende actoren. Directie, arbocoördinator, OR/PVT en senior-medewerker verschillen niet significant in hun oordeel. Slechts de OR/PVT is iets voorzichtiger in zijn oordeel of de aandacht voor arbeidsrisico's en veilig en gezond werken werkelijk is toegenomen. In bedrijven waar directie en OR de vragenlijst hebben ingevuld zegt 83% van de directeuren dat "absoluut" dat de aandacht voor arbo is toegenomen en maar 68% van de OR'en. Verder betwijfelen OR'en wat vaker dan de directeuren of er wel een breed gedragen arbobewustzijn is (directie 4% 'nee', OR-en 13%).

Resumerend kan gesteld worden dat de effecten van het arbo-beleid binnen grotere ondernemingen positief ingeschat kunnen worden. In deze categorie van ondernemingen is overigens bijna 80% van de Nederlandse werknemers (circa 5.000.000) werkzaam. Bij de kleinste ondernemingen is er een forse categorie (wellicht circa 30 – 40%) waarop het arbobeleid geen vat lijkt te krijgen. Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat men de risico's niet ziet en derhalve ook geen voordelen ziet in het voeren van een systematisch beleid en het treffen van maatregelen.

6.2 Beoordeling van de werking van de instrumenten in samenhang

In vorige hoofdstukken zijn de instrumenten afzonderlijk besproken en is in beeld gebracht hoe deze zijn geïmplementeerd, welke uitwerking ze in arbeidsorganisaties hebben gehad, welke ervaringen actoren ermee hebben opgedaan, wat meer en wat minder succesvol is verlopen en welke knelpunten en verbetermogelijkheden betrokkenen signaleren. In deze paragraaf kijken we naar het oordeel van actoren over de instrumenten in samenhang. Betrokkenen is gevraagd de systeembepalingen (rie, pva, registraties), het geheel van arbonormen en regels, het interne overleg, de interne know-how, de arbodienstverlening, extern beschikbare kennis, kosten/baten en administratieve lasten te beoordelen op hun stimulerende dan wel belemmerende werking voor arbobeleid in het bedrijf. De vragen zijn zowel aan werkgevers als aan arbocoördinatoren en personeelsvertegenwoordigers voorgelegd.

6.2.1 Beoordeling door werkgevers

In de enquête bij bedrijven is werkgevers gevraagd welke positieve en negatieve stimulansen zij ondervinden om tot effectief arbobeleid te komen. Zoals gezegd, zijn de verschillende instrumenten daarbij als uitgangspunt genomen. Tabel 3.10 geeft een overzicht van de antwoorden op deze vraag, uitgesplitst voor werkgevers in kleine, middelgrote en grote bedrijven.

Tabel 6.4 – Oordeel werkgevers over positieve/negatieve stimulansen arbobeleid

% werkgevers dat genoemde factor ervaart als stimulans/als belemmering:		totaal	10-	10-50	50+
wettelijk instrumentarium rie, pva, registraties	+	36	23	49	63
	-	11	15	10	5
geheel van arbonormen en regels	+	15	13	18	31
	-	20	19	24	16
intern overleg over te voeren beleid	+	38	28	49	65
	-	4	6	3	2
kennis/know how over arbo in onderneming	+	30	23	34	57
	-	8	10	7	3
verhouding arbobeleid - gezonde bedrijfsvoering	+	28	20	38	49
	-	14	14	15	7
kosten en administratieve lasten	+	2	3	2	3
	-	47	43	58	50
extern beschikbare kennis van zaken	+	15	12	19	15
	-	13	14	15	9
deskundigheid/servicegerichtheid arbodienst	+	21	14	32	42
	-	11	10	13	10

In de tabel valt op dat het wettelijk instrumentarium rond rie, pva en registraties bij nogal wat werkgevers positief scoort. Ruim een derde van de ondervraagde werkgevers ervaart het als een positieve stimulans voor effectief arbobeleid. Minder positief, vooral in de kleinere ondernemingen, is men over het geheel van arbonormen en -regels. Circa een vijfde van de werkgevers (groot en klein) ervaart dit geheel als een negatieve c.q. belemmerende factor. In voorgaand hoofdstuk 5 is al aandacht besteed aan de spanningsverhouding tussen doelvoorschriften (zorgplicht) en detailregelgeving.

Het interne overleg over het te voeren arbobeleid is voor ruim eenderde van de werkgevers een positieve factor, evenals de interne kennis en know-how over arbo in de onderneming. Werkgevers in grotere bedrijven blijken deze factoren overigens bedui-

dend vaker als positieve stimulansen te ervaren dan die in kleine bedrijven. Dat is ook logisch. In grotere bedrijven zijn vaak specialisten in de staf aanwezig. In de aller-kleinste ondernemingen is het de persoon van de ondernemer zelf die doorgaans bepalend is voor de mate waarin arbo gestalte krijgt. Ook in grotere ondernemingen bepaalt de directie vaak het klimaat en de beleidsruimte voor arbo, maar hier is het name de arbo-coördinator van wie de kennis en de initiatieven voor arbobeleid worden verwacht. De mate waarin de bedrijfsleiding op arbo alert is en bij arbozaken wordt betrokken, hangen hier goeddeels af van de initiatieven en de sturing van de arbocoördinator (cfr. Popma, 2003).

Blijft opvallen dat zo weinig werkgevers gebrek aan interne kennis en know-how als een belemmering ervaren. Veel voor dit onderzoek geïnterviewde deskundigen denken daar anders over. Zij pleiten er in ieder geval voor de kennisverstrekking richting bedrijven over risico's en nieuwe risico's te verbeteren

De dienstverlening door de arbodienst scoort per saldo minder positief. Tussen de grotere en de kleinste categorie bedrijven is er wel een beduidend verschil in waardering van de arbodienst op dit punt. Slechts een kleine minderheid van de kleinste ondernemers ziet de arbodienst als positieve factor. In de grotere bedrijven ligt dit percentage een stuk hoger. Het aantal werkgevers dat de arbodienst als een echt negatieve factor ziet verschilt niet tussen grote en kleinere bedrijven. Circa 1 op de 9 bedrijven vindt dat. Verschillen naar sectoren spelen hierbij geen rol van betekenis. Het verschil zit dus vooral in de mate waarin men positief is over de rol van de arbodienst.

De grootste belemmering voor werkgevers – in kleine en grote bedrijven – blijken de kosten en administratieve lasten. Ongeveer de helft van alle bedrijven ziet dit als een negatieve factor. Een nuancerende kanttekening is hierbij overigens wel op zijn plaats. In ander onderzoek is gebleken dat werkgevers de exacte kosten van arbobeleid vaak niet kennen (Bex e.a./CapGemini/Ernst&Young, 2002). De beoordeling van kosten en administratieve lasten moet dan ook relatief ten opzichte van het ervaren nut worden begrepen.

Een laatste punt waar we kort de aandacht op willen vestigen is, dat ongeveer 1 op de 7 werkgevers aangeeft dat de verhouding tussen wat in hun ogen arbobeleid vereist en wat een gezonde bedrijfsvoering is, een negatieve stimulans is voor arbobeleid. In de casestudies hebben we gezien dat werkgevers ingrijpende en duurdere investeringen, die eigenlijk nodig waren om de arbeidssituatie te verbeteren, uitstelden in afwachting van bedrijfsuitbreiding, nieuwbouw op andere locaties of omschakeling op andere productiemethodes. Het is een kwestie van risico-evaluatie of dit redelijk en verantwoord is. De context waarin de enquêtevraag is gesteld laat ons inziens twee interpretaties toe. Of men vindt de voor arbobeleid benodigde investeringen (vooralsnog) te

duur of men is van mening dat de voor arbobeleid benodigde systematiek niet past bij het business concept van de eigen onderneming.

6.2.2 Beoordeling door arbo-coördinatoren

In bedrijven waar arbo-coördinatoren werkzaam zijn, zijn deze vragen behalve aan de werkgever ook aan de arbo-coördinator voorgelegd. Kijken we naar deze bedrijven – en dat zijn vooral de grotere bedrijven – dan blijkt dat de oordelen van de arbo-coördinatoren op geen van de in de tabel genoemde punten significant afwijken van die van de directeuren. Hun antwoorden komen in grote trekken overeen met het antwoordpatroon van de directeuren in de 50+ bedrijven.

6.2.3 Beoordeling door OR/PVT'en

In het onderzoek is ook aan OR/PVT'en de vraag voorgelegd welke stimulansen dan wel belemmeringen zij ervaren om in het bedrijf tot effectief arbobeleid te komen.

Tabel 6.5 – Oordeel OR/PVT'en over positieve en negatieve stimulansen arbobeleid

% or/pvt'en dat genoemde factor ervaart als:	stimulans	neutraal	belemmering
. wettelijk instrumentarium (rie, pva, registraties)	70	27	2
. geheel van arbonormen en regels	47	46	7
. intern overleg over te voeren beleid	66	29	5
. kennis/know how over arbo in onderneming	46	47	7
. verhouding arbobeleid - gezonde bedrijfsvoering	38	55	7
. kosten en administratieve lasten	11	60	30
. extern beschikbare kennis van zaken	22	74	4
. deskundigheid/servicegerichtheid arbodienst	28	68	4

Opvallend is het grote aantal OR/PVT'en dat het wettelijk instrumentarium rond rie, pva en registraties als een positieve stimulans ervaart. Goede tweede is de medezeggenschap i.c. het interne overleg over het te voeren beleid. Over deskundigheid en servicegerichtheid van de arbodienst laten ze zich gematigder uit. Net als werkgevers zien personeelsvertegenwoordigers de kosten en administratieve lasten rond arbo vaak als een belemmerende factor.

We hebben de beoordelingen van de OR/PVT'en vergeleken met die van de bedrijfsdirecteuren. Beperken we ons tot de bedrijven waar een OR/PVT aanwezig is – dat zijn dus vooral grotere bedrijven – dan blijken OR/PVT'en op twee punten significant

af te wijken van directeuren. OR/PVT'en ervaren vaker dan directeuren het wettelijk instrumentarium voor rie en pva als een positieve stimulans (77% om 61%). Directeuren staan hier vaker neutraal tegenover. Directeuren van hun kant ervaren de servicegerichtheid en deskundigheid van de arbodienst vaker als een positieve stimulans (49% om 33% bij de OR/PVT'en). Dit zien de OR/PVT'en vaker als een neutrale factor.

7 Samenvatting en conclusies

1 Het onderzoek

Onderzoek ten behoeve van evaluatie van de Arbowet 1998

In het kader van de evaluatie van de Arbowet 1998 heeft het Ministerie van SZW onderzoek laten verrichten naar de werking van een aantal vernieuwingen in de wet. Deze vernieuwingen waren deels al in de Arbowet 1994 opgenomen, maar zijn met de wijzigingen in 1998 tot een meer systematisch geheel gesmeed. Doel van het onderzoek was gegevens te verzamelen over de implementatie en uitwerking van Arbowet 1998 in de praktijk. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

In welke mate zijn de met de Arbowet 1998 geïntroduceerde nieuwe instrumenten geïmplementeerd en in hoeverre respectievelijk op welke wijze leveren zij een bijdrage aan een meer systematische en doelmatige arbozorg in arbeidsorganisaties?

Belangrijke aspecten daarbij zijn: in welke mate en op welke wijze worden instrumenten in de praktijk in arbeidsorganisaties ingevoerd? welke ervaringen hebben werkgevers, werknemers, arbodiensten en arbeidsinspectie met implementatie opgedaan? welke verdere uitwerking heeft een en ander in de praktijk gehad en welke concrete resultaten zijn bereikt? welke factoren met positieve dan wel negatieve invloed zijn hierbij te onderkennen?

Het onderzoek richt zich op specifieke thema's

Het onderzoek is thematisch gericht op drie vernieuwingsgebieden van de Arbowet 1998. Ten eerste: vernieuwingen in kernelementen van arbozorg op ondernemingsniveau, te weten: risico-inventarisatie en -evaluatie (rie) en plan van aanpak (pva); signalering van ongevallen en beroepsziekten; arbodienstverlening, met name door arbodiensten; en medezeggenschap in relatie tot arbo. Ten tweede: vernieuwingen in de handhaving, met name de introductie van de bestuurlijke boete. Ten derde: verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk bij arbozorg en arbobeleid op ondernemingsniveau, via o.a. vereenvoudiging van regelgeving, doelvoorschriften, normalisatie en certificatie en zelfwerkzaamheid van sociale partners op brancheniveau.

Het onderzoek bestond uit verschillende deelonderzoeken:

- inventarisatie en scanning van literatuur en documentatie;
- gesprekken met materiedeskundigen, een focusgroep van professionals van arbo-diensten en een focusgroep van beleidsambtenaren en juridisch deskundigen;
- een aanvullende schriftelijke enquête onder een representatieve steekproef van ondernemingen, bij directieleden, coördinatoren op arbogebied en ondernemingsraden;
- flankerende casestudies in een 8-tal ondernemingen van verschillende omvang en in verschillende sectoren.

De resultaten van het onderzoek worden hierna kort weergegeven volgens de thema's zoals vermeld. Alvorens naar de centrale thema's te gaan willen we eerst kort stilstaan bij de arbeidsrisico's als zodanig en bij de impulsen voor ondernemingen om maatregelen tegen arbeidsrisico's te treffen.

2 Arbeidsrisico's, signalering van risico's en impulsen voor maatregelen

Werknemers lopen verschillende risico's

Het verrichten van arbeid en de omstandigheden waaronder die arbeid wordt verricht stelt werknemers bloot aan ongemakken en risico's. De aard van die risico's is divers. Er bestaat geen uniform systeem om ze te inventariseren. In de Arbobalans van het ministerie van SZW wordt jaarlijks een gefundeerde indicatie gegeven van de arbeidsrisico's en de ontwikkelingen daarin (zie Arbobalans, 2003).

Voor dit onderzoek is een onderverdeling gemaakt van de arbeidsrisico's naar:

- fysieke risico's (zoals valgevaar, tillen, lawaai); het aantal werknemers dat de gevolgen ondervindt van dit soort gevaren lijkt gestabiliseerd tot (enigszins) afnemend; zie Bijlage 5;
- belastings- en werkhoudingsrisico's (leidend tot oververmoeidheid of RSI); een groot aantal werknemers staan bloot aan dit soort risico's, deze risico's worden nog niet zolang als zodanig herkend en het aantal werknemers dat beeldschermwerk (met risico voor RSI) verricht vertoont nog steeds een stijgende lijn; zie Bijlage 5;
- psychische en sociale risico's (zoals werkdruk, conflicten en sociale onveiligheid); voor deze risico's komt meer aandacht, veel werknemers geven aan er last van te ondervinden, trends in de ontwikkeling zijn in algemene zin niet aan te geven;
- risico's van chemisch, fysisch en biologische aard (stof, stoffen en biologische agentia); deze risico's zijn deels al langer bekend (zoals asbest, steenstof, meel), deels gaat het om nieuwe of nieuw ontdekte risico's; algemene trends zijn niet te geven; circa 1 op de 6 werknemers krijgt ermee te maken.

Uit beschikbare statistische informatie over mogelijke gevolgen van arbeidsomstandigheden blijkt dat het aantal arbeidsongevallen een licht dalende lijn vertoont. De ontwikkelingen in beroepsziekte komt in de statistieken niet goed tot uitdrukking. Wat de melding van beroepsziekten betreft is er sprake van een forse mate van ondersignalering.

Signalering van risico's verschilt naar bedrijfsgrootte

Van belang voor het arbobeleid binnen ondernemingen is de signalering op bedrijfsniveau van de arbeidsrisico's. Uit de voor dit onderzoek gehouden bedrijvenenquête blijkt dat men in ruim de helft (52%) van de grotere bedrijven de laatste jaren risico's van fysieke aard heeft gesignaleerd, in 60% van de bedrijven risico's van belasting en werkhouding, in eveneens 60% psychische en sociale risico's en in 19% risico's van stof, stoffen of biologische agentia. In de kleinste bedrijven (tot 10 werknemers) liggen deze cijfers heel anders. Daar signaleert men fysieke risico's in 19% van de bedrijven, belastings- en werkhoudingrisico's in 13% van de bedrijven, psychische en sociale risico's eveneens in 13% van de bedrijven en bij 7% stof, stoffen of biologische agentia. Bedrijven tussen de 10 en 50 werknemers nemen op deze punten steeds een middenpositie in (zie tabel 2.4).

Als men risico's minder signaleert, zal de prikkel om maatregelen te nemen minder direct gevoeld worden. Belangrijke vraag is dus waarom men minder risico's signaleert. In sommige gevallen zullen risico's gewoon niet aanwezig zijn. Bepaalde risico's zijn eigen aan of specifiek voor het grootbedrijf. Veel arbeidsrisico's zijn echter werkgebonden en zijn ook in het kleinbedrijf aanwezig. Alleen is de kans dat werkgever en personeel er ook daadwerkelijk mee geconfronteerd worden door het gering aantal werknemers veel kleiner. Dit probleem van ondersignalering kan door meer en indringender informatie op branche- of beroepsniveau te geven enigszins tegemoet worden getreden.

Conclusie is dat er geen reden is de systeembepalingen van de Arbowet rond rpe en pva los te laten voor de kleinste bedrijven. Ook objectieve externe toetsing of risico's voldoende geïnventariseerd zijn, lijkt nuttig. Van belang is echter dat meer en betere informatie wordt verstrekt over de risico's op het niveau van de specifieke branche c.q. de betrokken beroepsgroep.

Verschillende impulsen voor treffen van maatregelen

Aan de ondernemingen in dit onderzoek is een lijst voorgelegd van mogelijke motieven om concrete maatregelen tegen arbeidsrisico's te treffen. Motieven om maatregelen te nemen lopen uiteen naar bedrijfsgrootte en sector of branche. Kleinere bedrijven noemen minder vaak directe motieven om maatregelen te nemen, hetgeen spoort

met de bevinding dat minder risico's worden gesignaleerd. Wat opvalt is wel dat wat de meest voorkomende motieven voor de grotere ondernemingen zijn, ook door de kleinere het meest worden genoemd. Het gaat hierbij om het motief 'het werk veiliger, gezonder en prettiger te maken' (dit speelt bij 56% van de kleinste bedrijven en 95% van de grotere bedrijven) en het motief om het ziekteverzuim te verlagen (bij 31% van de kleinste bedrijven en 92% van de grotere bedrijven). Als derde belangrijke motief noemen ondernemers dat uit de rie naar voren komt dat maatregelen genomen moeten worden (bij 38% van de kleinste en 90% van de grotere bedrijven). In vergelijkbaar onderzoek in 1997 in het midden- en kleinbedrijf kwam dit laatste motief (de rie) veel minder pregnant naar voren. Wat dat betreft lijkt de systematiek van de Arbowet te werken en ook meer door te dringen tot de kleinste ondernemingen (zie tabellen 2.6 en 2.7).

Positieve motieven, maar...

We concluderen uit deze gegevens dat een positieve benadering van de arboproblematiek (bevorderen van veilig en gezond werken en verminderen van ziekteverzuim) kennelijk het meest motiveert. Maar uit de scores van motieven blijkt ook dat een stok achter de deur niet gemist kan worden. Zo'n 42% van de kleinste werkgevers en 79% van de grotere geeft te kennen dat wettelijke verplichtingen (mede) een motief zijn geweest om ook daadwerkelijk concrete maatregelen te treffen.

Impulsen voor concrete maatregelen komen voort uit een brede context

In dit verband wijzen we er op dat ondernemingen een brede range van motieven kunnen hebben om concrete arbomaatregelen te treffen. Ook in de casestudies kwam dit naar voren. In dit onderzoek was de focus vooral gericht op de systeemverplichtingen van de Arbowet (rie, pva, registraties etc.). Hiervan blijkt een positieve stimulans te kunnen uitgaan, maar ook andere motieven, zoals terugdringen van ziekteverzuim, klachten van het personeel, verkrijgen van een gewenst certificaat, een door het moederconcern opgelegd beleid, et cetera zijn in concrete gevallen motief of mede motief voor een onderneming om tot maatregelen over te gaan. Een belangrijke conclusie is evenwel dat de systeemelementen van de Arbowet van toenemende betekenis worden voor ondernemingen en dat gaat ook op voor de kleinste bedrijven.

3 Arbobeleid en arbozorg op ondernemingsniveau

Kerninstrumenten vormen een systeem

Tot de kerninstrumenten van de Arbowet worden de risico-inventarisatie en evaluatie gerekend (rie), het plan van aanpak (pva), de voortgangsrapportage (vtr), de registratie van arbeidsongevallen en de melding van beroepsziekten. Ook arbodienstverlening (inschakeling van arbodiensten) en de medezeggenschap van werknemers via ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging behoren tot de kernsystematiek.

3.1 Rie en pva

De rie is vrij breed geïmplementeerd

We hebben gezien dat de rie een impuls kan zijn tot het nemen van concrete maatregelen. Uit het onderzoek blijkt dat de grotere bedrijven (50-plus) vrijwel allemaal een rie hebben (96%). Deze situatie is al enkele jaren zo. Bij 35% van deze bedrijven is de rie dan ook al van een wat oudere datum en is deze sindsdien niet aangepast. Bij de kleinste bedrijven (10-min) blijkt de situatie echter anders te liggen. Ruim de helft (54%) heeft geen rie, van de overige 46% heeft ruim de helft een ri&e die jonger is dan 2 jaar (zie tabel 3.1). Deels is dus nog een inhaalslag aan de gang, deels ook blijkt uit andere bron dat juist bij deze bedrijven twijfel bestaat aan het nut van het maken van een rie en dat veel ondernemers de kosten er van te hoog vinden. Deskundigen suggereren de rie voor de kleinste ondernemingen te focussen op de belangrijkste risico's van de betreffende branche of beroepsgroep.

Waar in andere onderzoeken verschillen worden geconstateerd op het punt van naleving van de rie tussen sectoren, tekenen die zich ook in dit onderzoek af (handel, zakelijke dienstverlening en vervoer scoren minder), maar deze verschillen verdwijnen goeddeels bij correctie naar grootteklasse.

De rie zet mensen en zaken in beweging

Bij het maken van de rie zijn behalve de arbodienst ook vaak leidinggevend kader en uitvoerend medewerkers betrokken. Dit geldt voor de grote bedrijven en in beperktere mate ook voor de kleine bedrijven. Verder is er - waar deze functie bestaat - een belangrijke rol voor de arbocoördinator weggelegd (zie tabel 3.2).

De rie blijkt niet alleen maar op de plank te blijven liggen. Hij wordt vaak gebruikt voor het maken van een plan van aanpak - zoals beoogd in de wet - maar ook als referentiekader bij het overleg met werknemers, als checklist bij investeringen en als

leidraad voor het toezicht door de directe leiding. Overigens gebeurt dit lang niet overal en gebeurt het weer vaker bij de grotere dan de kleinere ondernemingen (zie tabel 3.3). Dat werknemers een afschrift van de rie ontvangen is echter zeldzaam. Mogelijk houdt dit verband met het feit dat rie's vaak omvangrijke documenten zijn en werknemers direct mondeling of via werkoverleg worden geïnformeerd.

Moet een rie alles omvatten?

In het veld bestaan er verschillen van inzicht over de vraag of een rie diepgaand en alle risico's omvattend moet zijn of dat volstaan kan worden met de belangrijkste prioriteiten die door actoren opgepakt kunnen worden voor een plan van aanpak en concrete maatregelen. Desgevraagd geven respondenten (ook de OR'en) in dit onderzoek in overwegende mate aan, dat met de huidige rie de belangrijkste risico's goed in kaart zijn gebracht. Directeuren van 15% van de kleinste ondernemingen vinden dat echter niet het geval. En 18 % van de ondernemingsraden geeft aan dat niet zeker te weten. Inspecteurs van de AI hebben wat meer twijfels. De rie zou in 68% van de gevallen goed toegesneden zijn op de bedrijfssituatie. In eenderde van de gevallen is dat dus niet zonder meer het geval.

Het plan van aanpak

Ook het plan van aanpak is inmiddels een vrij gemeen goed geworden, althans in de grotere bedrijven (82%). In de kleinere bedrijven en vooral in de kleinste is dit minder het geval. Beneden de 10 werknemers heeft 47% van de ondernemingen nog geen plan van aanpak.

In de grotere ondernemingen is het vooral de arbocoördinator die actief werkt aan het plan van aanpak. Vergeleken met de rie zien we een lagere betrokkenheid van het leidinggevend kader, uitvoerende medewerkers en de arbodienst. In de kleinste ondernemingen zien we dat als er een plan van aanpak is, dit in hoge mate een zaak van de leiding zelf is. In vergelijking met de grotere ondernemingen zijn uitvoerend medewerkers wel minder, maar toch nog relatief vaak betrokken bij het maken van het plan van aanpak; de arbodienst wordt er zelden bij betrokken.

En de voortgangsrapportage

Komt de periodieke voortgangsrapportage (1 of 2 maal per jaar) van de vorderingen van het plan van aanpak in grote ondernemingen redelijk veel voor (in 59% gebeurt dit), in de kleinste ondernemingen is dit een vrijwel onbekend fenomeen (in 84% gebeurt het niet).

Conclusie

Deze bevindingen wijzen er opnieuw op dat de systematiek van de Arboret qua instrumentarium (risicosignalering - plan van aanpak - voortgangsrapportage) in grotere bedrijven in redelijke mate aanslaat, maar dat de kleinste ondernemingen er kennelijk beduidend vaker moeite mee hebben.

Een optie is dan ook om bij de kleinste bedrijven te volstaan met een minder uitgebreide riep, die echter goed gefocussed is op de belangrijkste risico's zoals die gesignaleerd worden voor de betreffende branche of de beroepsgroep waartoe betreffende werknemers behoren. Een recente uitspraak van de SER gaat in deze richting. De raad adviseert een regeling mogelijk te maken waarbij kleine bedrijven (10-min) kunnen volstaan met een via brancheorganisaties gestandaardiseerde riep. Bij gebruik van dat instrument is uitgebreide toetsing ter plekke vanuit de arbodienst dan niet meer nodig (SER, 2004).

3.2 Registratie van ongevallen en melding van beroepsziekten

Arbeidsongevallen hebben zich volgens de cijfers uit dit onderzoek de laatste 2 jaar in 3% van de 10-min bedrijven, in 8% van de bedrijven met 10 tot 50 werknemers en in 40% van de 50-plus bedrijven voorgedaan. In de grotere bedrijven worden ongevallen meestal wel formeel op een of andere manier geregistreerd. In middelgrote en kleine bedrijven gebeurt dit minder. In pakweg eenderde tot de helft van de bedrijven leidt een ongeval tot overleg en bespreking in het bedrijf, vaak overleg met betrokkenen zelf en met de directe leiding. Ook met de arbodienst wordt een en ander nogal eens doorgesproken. Besprekingen met medezeggenschapsorganen komen minder voor (zie tabel 3.5).

Ten aanzien van melding van beroepsziekten moet worden vastgesteld dat er sprake is van een grote mate van ondersignalering en onderrapportage is, die onder andere samenhangt met het feit dat arbodiensten gevallen van beroepsziekten vaak niet in beeld krijgen, beroepsziekten niet in alle gevallen als zodanig zullen worden herkend en arbodiensten huiverig kunnen zijn voor melding vanwege mogelijke problemen in de relaties met werkgevers c.q. opdrachtgevers. Van terugkoppeling van gegevens uit meldingen naar partijen in arbeidsorganisaties is nog te weinig sprake. Informatie wordt in ieder geval nog maar weinig als input voor b.v. de riep gebruikt.

Conclusie is dat deze instrumenten nog niet de impact op arbozorg in ondernemingen lijken te hebben, zoals die is beoogd.

3.3 Arbodienstverlening

De arbodienst is belangrijk

In veel ander onderzoek is al gepubliceerd over de arbodiensten. De arbodienst blijkt vooral belangrijk voor bedrijven als het gaat om ziekteverzuim en ziekteverzuimbekämpfung. Verder wordt de arbodienst ingeschakeld bij het maken van de riep en in mindere mate bij het maken van het plan van aanpak (zie tabellen 3.2 en 3.7). Andere diensten buiten het wettelijk verplichte basispakket worden in beduidend mindere mate afgenomen, met uitzondering van (gericht) werkplekonderzoek.

Maar, er is ook veel kritiek

Kritiek op de arbodienstverlening is er veel, al is er een trend dat werkgevers geleidelijk positiever gaan oordelen over de arbodienstverlening. Materiedeskundigen hekelten vooral de geringe bijdrage van arbodiensten aan (risico-)preventie.

Kritiek spitst zich toe op drie punten

Vanuit de kleinere ondernemingen is de kritiek het meest veelvuldig en tamelijk algemeen. Veel ondernemers in deze bedrijven zien in feite geen toegevoegde waarde van de arbodienst in relatie tot de (geringe) problemen die zij ervaren. Vervolgens delen zij grotendeels de meer specifieke kritiek, die ook in grotere ondernemingen wordt geventileerd: a) de arbodienst is te weinig probleemgericht, in de betekenis van niet-klantgericht en heeft te weinig advies- en coachingsvaardigheden in huis; en b) de arbodienst heeft te weinig specifieke kennis in huis in relatie tot de onderneming of de branche in kwestie.

Overigens moet dit niet te absoluut worden gezien. In de bedrijvenenquête voor dit onderzoek geeft 42% van de werkgevers van de grotere bedrijven aan de deskundigheid en de servicegerichtheid van de arbodienst als positieve factor te beschouwen om tot effectief arbobeleid te komen, tegenover 14% die de arbodienst daarbij expliciet als een negatieve factor ziet en 44% die zich hier neutraal over uitlaat. Bij de werkgevers in de groep kleinste ondernemingen ziet 14% de arbodienst als een positieve factor en 10% als een negatieve factor; 76% is hier neutraal.

De arbodienst is volgens verreweg de meeste respondenten niet de motor of gangmaker van het arbobeleid in de ondernemingen. De arbodienst wordt ingeschakeld voor een bepaalde deskundigheid, met name bedrijfsgezondheidszorg en dan weer vaker in de grotere ondernemingen dan in de kleinste. In zo'n 63% van de grotere bedrijven vindt men met name de bedrijfsarts belangrijk voor arbozorg - lees 'verzuimbegelei-

ding' (in de kleinste bedrijven is dit 25%). Andere deskundigen van de arbodienst komen aanzienlijk minder op het netvlies van bedrijfsfactoren.

Gevolg van de situatie

Met uitzondering van het gebied van de ziekteverzuimbestrijding is er ten aanzien van arbo-preventie sprake van een vicieuze cirkel. Ondernemingen betrekken te weinig diensten op preventief gebied van de arbodiensten, omdat men van deze arbodiensten te weinig toegevoegde waarde verwacht. Arbodiensten bouwen te weinig specifieke kennis en vaardigheden op voor dienstverlening aan specifieke ondernemingen of branches, omdat gezien de geringe vraag vanuit de bedrijven de investeringen niet commercieel verantwoord zijn c.q. omdat diensten op het gebied waarop zij wel gevraagd worden (verzuimbegeleiding) commercieel aantrekkelijker zijn. Deskundigen verwachten daarom niet dat vanuit het systeem zelf binnen afzienbare tijd aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd zullen worden.

Hoe verder?

Verschillende opties ter verbetering zijn in paragraaf 3.4.6 van hoofdstuk 3 beschreven. Daarbij kan men enerzijds denken aan een betere profilering van preventieve kennis en vaardigheden (o.a. met betrekking tot de risicosignalering en aanpak van risico's) bij arbodiensten, wellicht door het loslaten van de gekoppelde certificeringseisen aan 4 disciplines. Anderzijds zou de vraagzijde beter ontwikkeld kunnen worden door scherpere profilering van de in veel bedrijven al aanwezige arbocoördinator (zie ook paragraaf 3.6).

In een recent SER-advies over arbodienstverlening spreekt de raad zich uit over wijzigingen in het stelsel die meer keuzevrijheid voor ondernemingen mogelijk maken. De SER opteert voor afschaffing van de verplichte aansluiting bij gecertificeerde arbodiensten en voor een regeling die het mogelijk maakt dat werkgevers arbodienstverlening anders organiseren (b.v. intern), onder voorwaarde dat dit op brancheniveau of op bedrijfsniveau in gezamenlijk overleg van werkgevers en werknemers wordt afgesproken. Indien dit niet het geval is zouden de wettelijke verplichtingen moeten blijven gelden. De raad wijst een kabinetsvoorstel om aparte certificatie voor verzuimbegeleiding en preventie in te voeren af, met uitzondering van de werkgevers in het midden- en kleinbedrijf. Zij opteren wel voor aparte certificatie, maar dan van afzonderlijke deskundigen.

3.4 Medezeggenschap in relatie tot arbo

Uitvoerend personeel betrokken bij signaleringsprocedures en werkoverleg

In verschillende casestudies hebben we systemen aangetroffen (geïntegreerd systeem voor kwaliteit-, arbo- en milieuzorg) waarbij alle werknemers problemen, klachten en incidenten op het gebied van arbeidsomstandigheden geacht worden te melden, waarna een goed geregelde behandeling van de signalering volgt. Uit onderzoek is niet bekend in hoeverre dergelijke procedures gemeengoed zijn. In de bedrijvenenquête voor dit onderzoek is wel een aantal vragen opgenomen, die een indicatie kunnen geven van de manier waarop werknemers bij de arbozorg worden betrokken. Dat levert de volgende gegevens op:

- Eerder is al vermeld dat uitvoerend medewerkers in ongeveer 50% van de bedrijven betrokken worden bij het maken van de riep.
- In 53% van de ondernemingen worden arbozaken in het werkoverleg geagendeerd; in de grotere bedrijven geldt dit overigens voor 90%.
- Bij nieuw werk of wijzigingen in het werk wordt arbo in toolboxmeetings of werkoverleg geagendeerd in 20% van de bedrijven. Overigens komt dit in de bouw- en installatiebranche veel meer voor (71%) als verplicht onderdeel van het VCA-certificaat.
- Nieuwe werknemers worden in twee op de drie bedrijven mondeling geïnstrueerd en in de grotere bedrijven daarnaast vaak ook schriftelijk. De situatie is met betrekking tot inleenkrachten slechter. In de kleinste bedrijven worden deze in minder dan een derde van de gevallen op arbogebied geïnstrueerd (zie tabel 3.10).

Het probleem van onvoldoende voorlichting en instructie aan nieuwe werknemers blijkt zich ook ultimo 2003 nog op ruime schaal voor te doen.

Arbo vaak op agenda van overleg tussen OR en directeur

Een belangrijke rol bij de uitvoering van het arbobeleid is bij de personeelvertegenwoordiging (OR dan wel PVT) neergelegd. Uit onderzoek naar ondernemingsraden is bekend dat arbo een belangrijk thema is voor het vertegenwoordigend overleg, zij het dat dit nog wel eens in het gedrang dreigt te komen van andere urgente zaken zoals reorganisaties, afslankingen, fusies en overnames. Ook in de voor dit onderzoek bestudeerde cases zagen we daar voorbeelden van. Eerder onderzoek heeft verder aangetoond dat de OR een positief effect op de kwaliteit van de arbozorg in het bedrijf kan hebben. Dat gaat echter niet vanzelf en vereist een nadrukkelijke inzet van de OR (cfr. Popma, 2003)

In de voor dit onderzoek gehouden bedrijvenenquête is aan de medezeggenschapsorganen gevraagd welke acties de OR/PVT het laatste jaar heeft verricht in relatie tot

arbo. Daarop geeft 60% van de OR'en aan arbo 4 maal of vaker op de agenda van het overleg te hebben gehad. De riep en het plan van aanpak zijn door 77% van de OR-en besproken. Zo'n 53% van de OR'en heeft instemmingsverzoeken (betreffende regelingen op het gebied van arbo en ziekteverzuim) ontvangen. Dit duidt erop dat de OR/PVT frequent met de directie over arbo-zaken in gesprek is, maar minder frequent in de formele positie van medebesluitvormer komt via het instemmingsrecht van de WOR artikel 27.

Heeft de OR/PVT voldoende kennis van zaken?

Uit eerder onderzoek naar medezeggenschap is bekend dat de OR nogal eens klaagt over gebrek aan kennis en deskundigheid ook op het gebied van arbo. Kennis en competenties op arbogebied zijn onder te verdelen in:

- . praktische kennis van de problemen en risico's op de werkvloer (praktijkkennis),
- . gerichtere en diepergaande kennis van de arborisico's in het eigen bedrijf en van de aanpak,
- . beleidskundige competenties (bestuurlijk inzicht en het vermogen om het arbobeleid te beïnvloeden).

Uit ons onderzoek blijkt dat 49% van de OR-en zelf inspecties in het bedrijf loopt en dat 43% afdelingsoverleg of achterbanraadpleging houdt. Uit ander onderzoek blijkt dat de Arbeidsinspectie contacten met de OR op prijs stelt, juist vanwege hun kennis van de praktijksituatie in het bedrijf.

Diepgaande kennis ten behoeve van het eigen bedrijf zou de OR/PVT kunnen opdoen door contacten met de arbodienst, de eigen arbocoördinator, de vakbonden of door gerichte scholing. De cijfers geven aan dat hier problemen opduiken. Nog geen 30% van de OR'en heeft regelmatig contact met de arbodienst of laat zich adviseren door de arbodienst. Verder geeft 50% van de arbocoördinatoren desgevraagd te kennen een matige of zelfs helemaal geen samenwerking met de OR te kennen. Van de OR-en zegt slechts 12% met vakbondsbestuurders overleg te hebben over arbo.

Uit ander onderzoek is bekend dat OR'en vaak moeite hebben met de beleidsvertaling van hun opvattingen. Het ontbreekt hen vooral aan beleidskundige competenties (Bruin e.a., 2003)

De OR heeft een rolprobleem

Op grond van cijfers uit eerder onderzoek en aan de hand van ervaringen in de case-studies concluderen we dat de rol van de OR/PVT bij de arbozorg is geconsolideerd, maar in zijn verdere ontwikkeling lijkt te stagneren. OR'en hebben er moeite mee te

bepalen vanuit welke optiek zij hun rol precies moeten invullen bij een toenemende professionalisering van de arbozorg in ondernemingen.

De rol van de OR/ PVT kan verbeterd worden

Hoewel de medezeggenschap op gebied van arbozorg al een lange traditie kent, kan er een en ander verbeterd worden. Het gaat daarbij om een combinatie van een goede interne organisatie van de OR met daarbij een eigen VGW-commissie, verbetering van het interne en externe contactnetwerk en scholing gericht op professioneel omgaan met de zich ontwikkelende arbozorg (scholing zowel gericht op arbokennis als de kunde dit beleidsgericht te presenteren).

3.5 Coördinatie van arbobeleid en arbozorg

De arbocoördinator al een redelijk bekende speler

Hoewel de arbocoördinator geen wettelijk geregelde titel volgens de Arbowet 1998 is, zou men de 'aangewezen medewerker' volgens de Europese Richtlijn 89/391 als typering kunnen gebruiken. Veel ondernemingen kennen de functie 'arbocoördinator' of stafmedewerker met arbo in het pakket: 23% van de bedrijven tot 10 werknemers, 52% van de bedrijven tussen 10 en 50 werknemers en 91% van de 50-plus bedrijven. De grootte van het bedrijf is een belangrijke factor in dit verband. Er ligt een soort 'kwantumsprong' in de buurt van de 20 werknemers, ongeacht de sector (zie tabel 3.11).

De gangmakersrol van de arbocoördinator

Uit het onderzoek blijkt dat de directeur in de kleinste bedrijven als de motor en gangmaker achter het arbobeleid wordt gezien. Zodra er echter een arbocoördinator is aangesteld, krijgt deze de rol van motor en gangmaker toegeschreven door de actoren op bedrijfsniveau. Aan de OR wordt deze rol veel minder toegekend en waar dat wel het geval is, gebeurt dat dan nog voornamelijk door OR'en zelf.

Diverse voor dit onderzoek geïnterviewde materiedeskundigen baart dit zorgen, omdat zij stellen dat getwijfeld kan worden aan de deskundigheid van de arbocoördinator en aan de bevoegdheden; een arbocoördinator heeft geen wettelijke bevoegdheden en geniet geen wettelijke bescherming, zoals de medezeggenschap die kent. In het onderzoek is aan de arbo-coördinatoren voorgelegd hoe zij zelf tegen deze kwestie aankijken. Op de vraag of zij zich optimaal kunnen blijven scholen zegt 39% dat dit zonder meer het geval is, vindt 47% dat juist voldoende en zegt 14% dat ze dit onvoldoende kunnen blijven doen. Op de vraag of hun bevoegdheden voldoende zijn in

relatie tot de taken zegt 79% te vinden dat dit wel het geval is en vindt 21% dat dit niet het geval is.

De zorgen van de materiedeskundigen zullen op grond van deze cijfers niet geheel zijn weggenomen.

De arbocoördinator moet in feite de drie kenniselementen, zoals boven omschreven bij de OR/PVT, in een persoon en functie verenigen: praktijkkennis, toegespitste materie-kennis en beleidskundige kennis en vaardigheden. Bovendien moet de coördinator ontwikkelingen signaleren buiten het bedrijf. Uit de casestudies komt het beeld naar voren dat de coördinator in ieder geval ook de nodige diplomatieke vaardigheden moet hebben om communicatie en overleg van hoog tot laag in de organisatie op gang te brengen en gaande te houden.

De betekenis van de arbocoördinatoris vrij groot

Behalve als gangmaker van arbobeleid vervult de arbocoördinator vaak bepaalde specifieke taken bij risicosignalering en signaalbehandeling en bij het maken van een plan van aanpak. Door de directie en de OR wordt de arbocoördinator als de belangrijkste functionaris gezien als het om arbobeleid gaat, meer dan de bedrijfsarts of de werkleiding, die in rangorde daarna komen.

4 Handhaving en sanctiebeleid

Bestuurlijke boete snel ingevoerd

Met de invoering van de Arbowet 1998 heeft de Arbeidsinspectie (AI) een nieuw instrument voor de handhaving gekregen: de bestuurlijke boete. Dit instrument heeft goeddeels - zoals ook beoogd - de betekenis overgenomen van het proces-verbaal, die nu alleen nog voor de ernstigste gevallen wordt ingezet. Het aantal opgelegde boetes ligt tussen de 2.500 en 3.000 per jaar. De boete wordt vooral opgelegd bij ongevallen, bij het ontbreken of onvolledig zijn van de riep of het plan van aanpak en bij het ontbreken van veiligheidsmaatregelen op machines dan wel bij onvoldoende instructies of toezicht bij de uitvoering van werkzaamheden.

De boete leidt in verreweg de meeste gevallen tot opheffing van de aanleiding tot de boete. Ze heeft in die zin dus duidelijk een corrigerende werking. Dat van het boetesysteem ook een preventieve werking uitgaat is veel minder evident.

Het aantal bezwaarschriften is de eerste jaren snel gestegen, maar deze worden doorgaans ongegrond verklaard.

Met introductie van de bestuurlijke boete is ook scherper accent komen te liggen op handhaving als kerntaak van de AI. Dat de AI zich primair tot taak is gaan stellen de Arbowet te handhaven en is afgestapt van de praktijk bedrijven te adviseren wordt door inspecteurs in het veld en door sommige deskundigen wel betreurd, maar wordt vrij algemeen toch als een juiste stap beoordeeld.

Een succes, maar ook kanttekeningen

De bestuurlijke boete lijkt voor de AI een redelijk succesvol instrument. Toch worden hier en daar ook kanttekeningen geplaatst. Het 'lik op stuk'-effect zou deels verloren gaan door de geringe pakkans (lage inspectiedichtheid), door de volgens sommigen te lage boetebedragen en door de momenteel nog lange duur van de administratieve procedures bij afhandeling van boetes. Een kanttekening van andere aard is dat een toenemend aantal werkgevers het eigenlijk niet eens is met een opgelegde boete. Het aantal bezwaarschriften is na 1999 sterk toegenomen. Niet uitgesloten moet worden dat een deel van de beboete werkgevers welbewust afziet van bezwaarprocedures vanwege de lasten die dat met zich meebrengt.

Ook de werknemer beboeten?

In de Arbowet wordt ook aan werknemers bepaalde verantwoordelijkheid op arbogebied gegeven, b.v. regels en voorschriften naleven, beschermingsmiddelen gebruiken, kennis nemen van instructies etc. Werknemers die regels overtreden, kunnen beboet worden. In de praktijk blijkt dat echter maar zelden te gebeuren. In het onderzoek is actoren de vraag voorgelegd of ze van mening zijn dat de AI werknemers die in overtreding zijn meer en op ruimere schaal moet gaan beboeten. Een ruime meerderheid van directeurs (71%), ondernemingsraden (62%) en arbo-coördinatoren (76%) blijkt daar geen voorstander van te zijn en vindt dat de AI hierin terughoudend moet zijn. Hoewel daar in de enquête niet naar is gevraagd, zouden deze uitkomsten in lijn kunnen liggen met de opvattingen van enkele materiedeskundigen, die van mening zijn dat op dit punt een bedrijfsinterne sanctieregeling en eventueel arbeidsrechtelijke stappen meer in de rede liggen.

Suggesties voor andere of aanvullende handhavinginstrumenten worden door deskundigen wel geopperd (bestuurlijke schikking, b.v. bij eenvoudige overtredingen, bestuursdwang, oplegging dwangsom, openbaarmaking van opgelegde boetes en meer civielrechtelijke handhaving), maar een behoefte op ruime schaal of een breed draagvlak voor de verschillende opties hebben we in dit onderzoek niet kunnen traceren.

5 Maatwerk en vereenvoudiging

5.1 Vereenvoudiging en administratieve lasten

Een streven van de overheid bij de vernieuwingen van de Arbowet in 1994 en 1998 was de regelgeving te vereenvoudigen en zo de administratieve lasten voor de ondernemingen te verminderen. Arbowet, Arbobesluit, Arboregeling en de Arbobeidsregels zijn geharmoniseerd en op elkaar afgestemd.

Meningen in de praktijk zijn verdeeld over het resultaat

Uit het bedrijvenonderzoek blijkt dat 20% van de werkgevers van mening is dat de Arbowet helder is over wat verwacht wordt op het gebied van arbobeleid; 35% is het hier gedeeltelijk mee eens en 17% is het er niet mee eens. Van de werkgevers vindt 15% dat het Arbobesluit goed hanteerbaar is, ruim 40% is het daar gedeeltelijk mee eens en 15% is het er niet mee eens. Zo'n 40% vindt het geheel van Arbowet, Arbobesluit, Arboregelingen en Arbobeidsregels te complex of detaillistisch, nog eens 30% vindt dat deels ook en 11% vindt het niet te complex of detaillistisch.

Deskundigen verklaren deze uitkomsten door erop te wijzen dat de Arbowet een heel breed terrein omvat, dat als geheel een woud aan regels oplevert. Heeft een ondernemer echter een specifiek risico of probleem in zijn bedrijf en krijgt hij met specifieke bepalingen te maken, dan blijkt vaak dat de afzonderlijke regels en voorschriften helder en concreet zijn.

Kosten en administratieve lasten vaak hoog ingeschat

Hoewel de exacte kosten vaak niet helder op het netvlies staan van de actoren in de bedrijven is ongeveer de helft van hen de mening toegedaan dat de kosten en administratieve lasten het meest negatieve aspect van het arbobeleid vormen.

De complexiteit van de regelgeving en de beleving van administratieve lasten geven ondanks het bovengenoemde streven van de overheid nog steeds aanleiding tot ongenoegen. De oplossing hiervoor ligt niet zomaar voor het grijpen.

Simpelweg schrappen van regels is geen optie, bovendien ontbreken (zo merken deskundigen op) juist regels op gebieden met 'grote ziekmakers' zoals RSI, werkdruk en sociale veiligheid. In een volgende paragraaf wordt het probleem van de regelgeving verder aangesneden.

Verbeterde informatie op brancheniveau en betere bundeling van het adviescircuit zou overigens veel kleine ondernemers al beter op weg kunnen helpen.

5.2 Regelgeving via doelvoorschriften en middelvoorschriften

Een van de doelen van de vernieuwing van de Arbowetgeving in de jaren negentig is om partijen meer ruimte te bieden arbozorg en arbobeleid op maat gestalte te geven. Daartoe is o.a. beleid in gang gezet om gedetailleerde middelvoorschriften deels te vervangen door doelbepalingen.

Opvattingen van ondernemers

Op de vraag of de overheid de precieze normen moet vaststellen voor veilig en gezond werken of het bedrijfsleven zelf via certificering of eventueel via de weg van arboconvenanten, zijn er verschillende opvattingen. Een deel van de werkgevers - en nagenoeg in dezelfde verhoudingen de ondernemingsraden- opteert voor de overheid (18%) of deels de overheid (35%). Op de vraag of het bedrijfsleven zelf de precieze normen moet vaststellen opteert een wat grotere groep voor het bedrijfsleven zelf (45%) of in ieder geval voor een deel door het bedrijfsleven zelf (32%). Voorzichtig kan hieruit geconcludeerd worden dat er ruimte lijkt te zijn voor wat minder regelgeving van overheidswege, met de kanttekening dat er ook ondernemers zijn die dat niet vinden en een vrij grote groep, vooral onder de kleinste ondernemers die er geen uitgesproken mening over heeft.

Spanning tussen doelbepalingen en middelvoorschriften

Het werken met meer doelbepalingen heeft bepaalde spanningen opgeroepen. Ten eerste ontstaat er spanning in verhouding tot Europese regelgeving op arbogebied. Europese richtlijnen kennen naast doelbepalingen veel middelvoorschriften, die Nederland verplicht is in nationale wet- en regelgeving op te nemen. Ten tweede: doelbepalingen leiden tot grotere onduidelijkheden voor werkgevers. Ze krijgen meer ruimte voor eigen oplossingen, maar weten ook minder goed waar ze precies aan toe zijn. Ten derde: de handhaving is lastiger geworden omdat regels en normen minder scherp zijn gedefinieerd en inspecteurs meer ruimte krijgen hun eigen beoordeling van de situatie in afwegingen rond overtreding en beboeting mee te nemen.

Diverse deskundigen signaleren dat nadere invulling van doelbepalingen veel (quasi-) wetgeving oproepen in de vorm van Europese richtlijnen, beleidsregels, normalisatie en certificatie, afspraken in convenanten, instructies vanuit de AI. Zij vragen zich af of de beoogde deregulering wel werkt. Ze signaleren dat wet- en regelgeving in ieder geval niet transparanter en eenvoudiger zijn geworden.

Een oplossingsrichting, zoals naar voren gekomen in de ambtelijke focusgroep, verdient nadere aandacht en uitwerking. In deze optiek zou de overheid scherper moeten

focussen op de ernstige arbeidsrisico's en zouden de sociale partners en branche organisaties de verdere details zelf kunnen invullen.

5.3 Normalisatie en certificatie

Groot aantal normen en certificaten

Doelbepalingen kunnen deels door normalisatie en certificatie door marktpartijen zelf nader worden ingevuld. Inventarisaties laten zien dat partijen hier op grote schaal gebruik van hebben gemaakt. Naar schatting zijn er op dit moment circa 1600 normen op arbogebied (meest NEN-normen), waarvan een groot deel betrekking heeft op machineveiligheid en beschermingsmiddelen. Normen kunnen door de overheid in beleidsregels worden verankerd.

Weinig systeemcertificatie in bedrijven

Uit de bedrijvenenquête voor dit onderzoek blijkt dat nogal wat bedrijven wel over certificaten voor bepaalde personen, producten of arbeidsmiddelen beschikken, maar dat certificatie op systeemniveau nog weinig voorkomt. Slechts 20% van de bedrijven heeft een certificaat op managementniveau. In ruim 70% van de bedrijven is arbozorg niet gekoppeld aan b.v. systemen voor kwaliteit- of milieuzorg.

Slechts een beperkt deel van de werkgevers ziet effecten van certificatie voor arbozorg. Volgens 15% heeft het behalen van een certificaat absoluut tot betere arbozorg in hun bedrijf geleid. Meer dan de helft (58%) ziet geen effecten, waarbij dit aantal in kleinere bedrijven nog beduidend hoger ligt (71%). Uit de cases blijkt dat certificatie op arbogebied vooral sterke effecten kan hebben als deze is ingebed in bredere en geïntegreerde systemen voor kwaliteit- en milieuzorg (KAM-systemen). In dergelijke systemen kan risicosignalering en behandeling van gesignaleerde problemen beter worden geborgd en kan overleg en communicatie met betrokkenen in en rond het bedrijf meer systematisch plaatsvinden.

Veel werkgevers zijn het overigens wel geheel (45%) of gedeeltelijk eens (32%) met de stelling dat het bedrijfsleven zelf via certificering de precieze normen voor veilig en gezond werken moet vaststellen.

Knelpunten rond normalisatie en certificatie

Recent onderzoek laat zien dat er met name in de institutionele sfeer knelpunten optreden in het proces van normalisatie en certificatie: overleg over ontwikkeling van normen stagneert soms, verankering van normen in regelgeving roept nogal eens

problemen op, relaties tussen toezicht en uitvoering bij certificatie zijn niet optimaal geregeld, allerlei marktverstoringen sluipen het proces binnen. Ook schort er het nodige aan de inzichtelijkheid, bekendheid en toegankelijkheid voor bedrijven van normen en certificaten. Deskundigen bevelen aan met name de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden beter te regelen.

5.4 Zelfwerkzaamheid via arboconvenanten

Beleidsdoelstellingen gerealiseerd

Arboconvenanten zijn een ander instrument waarmee partijen maatwerk kunnen leveren en invulling aan hun eigen verantwoordelijkheden kunnen geven. De beleidsdoelstellingen op dit punt zijn geslaagd. Inmiddels zijn in 51 sectoren arboconvenanten afgesloten, en dat is meer dan was beoogd. De convenanten kennen resultaatverplichtende afspraken over bestrijding van risico's, onderzoek, informatie, communicatie etc.

Werking in bedrijfspraktijk

Veel arboconvenanten zijn van recente datum en de evaluaties zullen pas over enige tijd plaatshebben. In het onderzoek is de vraag opgenomen tot welke acties in het bedrijf een voor het bedrijf geldend arboconvenant (reeds) heeft geleid. Het aanvragen van informatie, intern overleg, inschakeling arbodienst en aanpassingen van de ri&e/ plan van aanpak worden steeds in de helft tot twee derde van de gevallen genoemd. Verder gaande acties als gerichte investeringen worden in 53% van de gevallen genoemd. Er zijn dus aanwijzingen dat convenanten op brancheniveau doorwerken naar bedrijven.

Alert zijn op goede doorvertaling branche-activiteiten naar bedrijven

Opvallende bevinding was verder dat arbo-coördinatoren vaak beter op de hoogte zijn van arboconvenanten dan werkgevers of ondernemingsraden. Enerzijds is dat weer een signaal van het belang van een goed ingevulde coördinatiefunctie op bedrijfsniveau. Anderzijds onderstreept dit het belang van vergrote inspanning van partijen op convenant-niveau aandacht te besteden aan de communicatie en doorvertaling naar bedrijfsniveau.

6 Evaluatie van effecten en het instrumentarium in samenhang

6.1 Concrete maatregelen en effecten

Het hiervoor behandelde arbo-instrumentarium is er uiteindelijk op gericht dat de werkgever maatregelen neemt om het gevaar voor de veiligheid en de gezondheid zo goed mogelijk weg te nemen. In het bedrijvenonderzoek is de vraag gesteld of in de afgelopen 3 jaar feitelijk concrete maatregelen tegen arbeidsrisico's zijn genomen.

Uit de resultaten (zie tabel 6.1) worden twee tendensen duidelijk: a) tegen de meer zichtbare en concrete risico's worden vaker maatregelen genomen; en b) in de grotere bedrijven worden meer maatregelen genomen dan in de kleinere. Overigens is er een grote vergelijkbaarheid in het patroon van hetgeen in paragraaf 2.1 is vermeld wat betreft de signalering van arbeidsrisico's: naarmate men zelf de risico's meer signaleert, des te groter is ook de kans op concrete maatregelen

Arbo-maatregelen hebben vooral effect in de grotere bedrijven

Uiteindelijk is van groter belang de vraag of de maatregelen de feitelijke arbeidsrisico's doen verminderen. In ons onderzoek zegt 70% van de werkgevers in de grotere bedrijven dat dit absoluut het geval is, tegen 58% in de bedrijven tussen 10 en 50 werknemers en 38% van de werkgevers in de kleinste ondernemingen. Waar dit van toepassing is geven arbocoördinatoren, de OR/PVT of de gevraagde senior-medewerkers een vrijwel gelijk antwoord als de directeuren.

6.2 Beoordeling van de werking van de instrumenten in samenhang

De algemene teneur is dat partijen - met uitzondering van de werkgevers van veel kleinere ondernemingen - de instrumentatie als waardevol erkennen en de uitvoerbaarheid als goed beschouwen. Dit neemt niet weg dat er problemen en knelpunten zijn.

Systematiek redelijk opgepakt behalve in kleinere ondernemingen

Met uitzondering van de kleinste ondernemingen zijn de instrumenten redelijk geïmplementeerd en leiden ze ook tot concrete activiteiten waarbij veel van de werknemers betrokken worden.

Hoe ervaren de spelers nu het instrumentarium?

Men is binnen de ondernemingen in meerderheid positief

Van de werkgevers ervaart een meerderheid (rond 55%) het instrumentarium als een positieve factor, een stimulans om tot effectief arbobeleid te komen en slechts een minderheid ervaart het als negatief (minder dan 10%). In de categorie kleinste werkgevers is het oordeel positief (22%) minder aanwezig, maar ook hier is slechts 13% uitgesproken negatief (zie tabel 6.4). Arbocoördinatoren oordelen vrijwel gelijk aan directeuren. OR'en zijn het meest uitgesproken positief over het instrumentarium: 70% ziet het instrumentarium als een stimulans en slechts 2% oordeelt negatief.

In de casestudies hebben we geconstateerd dat het instrumentarium als zodanig tot meer systematische arbozorg kan leiden, maar dat er nog meer dynamiek in de aanpak van de arbozorg komt als het wordt verbonden met bedrijfseigen instrumenten als kwaliteitssystemen, milieuzorgsystemen, een arbo-stuurgroep, concern-monitoring, et cetera. CAO-bepalingen, arboconvenanten, certificeringseisen binnen bedrijfsketens (b.v. VCA) kunnen daarbij een mede stimulerende factor vormen.

Kosten en lasten te hoog?

De opvattingen over de kosten en administratieve lasten hebben we onder punt 5.1 reeds vermeld.

Een ander probleem is dat ongeveer 1 op 7 werkgevers vindt dat de eisen gesteld aan arbobeleid op gespannen voet staat met wat de werkgever als gezond bedrijfsbeleid ziet. De redenen zullen zijn, dat men benodigde investeringen (vooral nog) te kostbaar vindt of dat men de systematiek van arbobeleid niet vindt passen bij het eigen concept van bedrijfsvoering.

Is gebrek aan kennis en know-how een probleem?

Veel materiedeskundigen signaleren een probleem met kennis en know-how op arbo-gebied met name in de kleinere ondernemingen. Veel werkgevers, ook in de kleinere ondernemingen, zien dat volgens de uitkomsten van ons eigen onderzoek niet zo. Men ziet de in de onderneming aanwezige kennis en know how vaker als een positieve factor (30%) dan als een negatieve factor (8%) voor het eigen arbobeleid. Eerder ziet men een probleem in de extern beschikbare kennis en in de deskundigheid en servicegerichtheid van de arbodienst.

Hier lijkt sprake van een aansluitingsprobleem: waar bedrijven geen problemen signaleren of geen vraag naar ondersteuning (kunnen) formuleren, kan de kennisinfrastructuur moeilijk een adequaat aanbod ontwikkelen. Aansluiting bij een arbodienst verplicht stellen lost dit probleem niet op en leidt bij werkgevers eerder tot irritatie en

een gevoel op kosten gejaagd te worden. Eerder hebben we er op gewezen dat functi-
oneren van een arbocoördinator in dit verband een positief effect kan sorteren.
We willen hierbij opmerken dat de problemen zoals hier aangeduid veeleer slaan op
rie en plan van aanpak dan op het ziekteverzuimbeleid. Terugdringen van het ziekte-
verzuim is een belangrijke impuls voor ondernemingen, al komen er ook op dit gebied
klachten van een deel van de kleinere werkgevers.

7 Slotconclusies

Handhaving van het instrumentarium (risico-inventarisatie en -evaluatie, plan van
aanpak, voortgangsrapportage) van de Arbowet lijkt gezien de empirische uitkomsten
van dit onderzoek geen issue van discussie. Wel zijn beleidsmatig een aantal sugges-
ties te doen voor verbetering van de werking van het instrumentarium.

In de eerste plaats lijkt er behoefte aan meer en objectieve informatie bij de onderne-
mingen - en dan met name de kleinste ondernemingen - over de arbeidsrisico's. Waar
de signaleringskans van risico's op bedrijfsniveau door de beperkte schaalgrootte
klein is, dient deze informatie op geaggregeerd niveau (branche) over beroepen en
werkplekken te worden verstrekt. Hierin zou ook aandacht voor beroepsziekten - en
betere melding van beroepsziekten - een plaats moeten krijgen.

Voor de kleinste ondernemingen (met minder dan 5 of minder dan 10 werknemers),
zou bepaald kunnen worden dat men geacht wordt aan de verplichting te voldoen als
er een lijst van risico-prioriteiten (gezien de bedrijfsactiviteiten), een plan van aanpak
gemaakt is en de voortgang wordt gerapporteerd.

De functie van de arbocoördinator op bedrijfsniveau verdient een nadere uitwerking
in de Arbowet. Verplichtstelling van de functie in ondernemingen met 20 of meer
werknemers valt te overwegen. De positie van de 'aangewezen' werknemer dient
wettelijk omschreven te zijn evenals de verhouding van deze medewerker tot de
medezeggenschap.

De positie van de arbodienst dient heroverwogen te worden.

Handhaving van de verplichte aansluiting van ondernemingen anders dan voor ziek-
teverzuim en begeleiding (Arbowet artikel 14 lid 3 sub b.) lijkt niet zonder meer
wenselijk. Dit betekent dan eveneens, dat certificering niet langer noodzakelijk is
voor de 4 disciplines tezamen.

Toetsen van de ri&e - en wellicht ook het plan van aanpak - lijkt gegeven de uitkom-
sten van het onderzoek wel wenselijk. Wellicht kan er voor arbodiensten en andere
aanbieders afzonderlijke certificering komen ten behoeve van het toetsen van de rie
(en het plan van aanpak).

Dit mede om ongerief over vermeende koppelverkoop van advies en toetsing te kunnen voorkomen.

Een nadere discussie over de precieze rol van de OR/PVT ten aanzien van zich professionaliserende arbozorg in ondernemingen en de eisen die dat stelt aan een goede taakuitoefening van de OR lijkt gewenst. In paragraaf 3.5 is een aantal verbeter suggesties op dit punt gedaan. Vooral nog lijken er geen redenen tot ingrijpende wetsaanpassing.

Bijlagen

Bijlage 1

Onderzoeksvragen Ministerie SZW

Hieronder volgen de onderzoeksvragen zoals geformuleerd door het Ministerie van SZW, opdrachtgever van het onderzoek.

Hoofdvragen

- In welke mate en op welke wijze zijn de in de Arbowet opgenomen vernieuwingen in de praktijk door de relevante actoren (werkgevers, werknemers, arbodiensten, arbodeskundigen, arbeidsinspectie) geïmplementeerd?
- Welke gevolgen heeft de implementatie gehad voor arbeidsorganisaties en betrokken actoren en welke concrete resultaten zijn bereikt?
- Welke betekenis hechten actoren aan deze vernieuwingen en de daarmee geboekte resultaten? Wat zijn hun ervaringen met de implementatie ervan?
- Welke succesfactoren en knelpunten zijn te onderscheiden?

1. Rie en pva

- 1.1 Zijn de rie/pva gemeengoed geworden en hebben ze geleid tot veranderingen in het arbobeleid in arbeidsorganisaties (bijv. t.a.v de bespreking van de arboproblematiek in arbeidsorganisaties)?
- 1.2 Hoe functioneren ze: wordt er gerapporteerd, hoe zit het met de implementatie, wat is de rol van de Arbo-dienst met betrekking tot rie/pva; leiden ze tot een planmatige arboagenda voor de toekomst van het bedrijf?
- 1.3 Hoe ervaren kleine bedrijven de rie/pva?
- 1.4 Hoe kijken medezeggenschap, arbodiensten, arbodeskundigen aan tegen rie/pva?
- 1.5 Op welke wijze houden rie/pva rekening met de ongevals- en beroepsziekteproblematiek (is er bijv. een relatie tussen het hebben van een rie/pva en de hoogte van de ongevallen en beroepsziekten)?
- 1.6 Hoe kijken actoren tegen de mogelijkheden van vrijstelling m.b.t .deskundige bijstand bij het opstellen van een rie aan?
- 1.7 Welke knelpunten manifesteren zich/welke oplossingen bleken mogelijk (good practices)?

2. Arbo-dienstverlening

- 2.1 Wat is de (kwaliteit van de) inbreng van de Arbo-dienst bij de ri&e, de toetsing ervan en (de implementatie van) het pva?
- 2.2 Kan de Arbo-dienst/arbodeskundige voldoende onafhankelijk zijn bij zijn werkzaamheden?
- 2.3 Wat is het oordeel van diverse actoren zoals werkgevers, werknemers, arbeidsinspectie over de dienstverlening van Arbo-diensten?
- 2.4 Hoe functioneert de kennisinfrastructuur rond Arbo-dienstverlening?
- 2.5 Hoe is de werking van certificatie/certificerende instellingen?
- 2.6 Welke knelpunten doen zich voor/ welke oplossingen bleken mogelijk (good practices)

3. Ongevallen

- 3.1 In welke mate en op welke wijze vindt daadwerkelijk registratie plaats bij arbeidsorganisaties?
- 3.2 Hoe kijken actoren (Arbo-dienst, werkgevers, medezeggenschap, AI) aan tegen de wijze van registratie/melding; is de wetgeving duidelijk?
- 3.3 In hoeverre en op welke wijze maken actoren gebruik van de beschikbare gegevens om het arbobeleid in de onderneming aan te passen/te verbeteren (bijv. analyses van aanleiding, aard, oorzaak ongevallen en mogelijke preventieve oplossingen in de toekomst gekoppeld aan het pva)?
- 3.4 Hoe gaat de AI om met meldingen van ernstige ongevallen?
- 3.5 Welke knelpunten doen zich voor/welke oplossingen bleken mogelijk?

4. Beroepsziekten

- 4.1 Hoe kijken actoren aan tegen de procedure van beroepsziektemelding; is die voor verbetering vatbaar?
- 4.2 Hoe worden lessen uit de beroepsziektemeldingen teruggekoppeld naar de onderneming, deskundigen en beleidsinstanties?
- 4.3 Ervaren Arbo-diensten/arbodeskundigen/beleidsinstanties dat beroepsziektemeldingen nuttig zijn voor het arbobeleid in de onderneming?
- 4.4 Welke knelpunten doen zich voor/welke oplossingen bleken mogelijk?

5. Medezeggenschap in relatie tot arbo

- 5.1 Zijn de rechten en plichten van medezeggenschapsorganen bekend bij werkgevers en werknemers?
- 5.2 Worden medezeggenschapsorganen/werknemers daadwerkelijk betrokken bij ri&e/pva en voortgangsrapportages daarover; wat zijn hun ervaringen daarbij?
- 5.3 Worden medezeggenschapsorganen/werknemers betrokken bij de keuze van een Arbo-dienst, de contracten van een Arbo-dienst en krijgen zij afschriften van de Arbo-dienst; wat zijn hun ervaringen daarbij?
- 5.4 Wat zijn de ervaringen van medezeggenschapsorganen/werknemers met de AI?
- 5.5 Hoe ervaren actoren de inbreng van de medezeggenschap bij het arbobeleid?
- 5.6 Hoe functioneert de medezeggenschap in bedrijven met meer dan 50, 50 tot 10, en minder dan 10 werknemers?
- 5.7 Welke knelpunten doen zich voor/welke oplossingen bleken mogelijk?

6. Handhaving/sanctiebeleid

- 6.1 De werking van de bestuurlijke boete (zie met name de diverse tussentijdse evaluaties bestuurlijke boete)
- 6.2 De maatvoering bij bestuurlijke boete (maximale hoogte boetebedrag, mede tegen de achtergrond van economische aspecten en de beleving van 'slachtoffers' van beboete overtredingen)
- 6.3 De verhouding tussen strafrechtelijke (met name het misdrijfartikel 32 Arbowet) en bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boete)
- 6.4 De mate waarin civielrechtelijke handhaving voorkomt en de mogelijkheden daarvan
- 6.5 Bezwaar en beroepsmogelijkheden
- 6.6 Knelpunten en verbetermogelijkheden (bijv. de aanpak m.b.t. opdrachtgevers; de eventuele uitbreiding van het handhavinginstrumentarium door middel van bestuursdwang, e.d.)

7. Maatwerk en vereenvoudiging

- 7.1 Ervaringen met vermindering van administratieve lasten en deregulering
- 7.2 Wat is de relatie tussen EU-richtlijnen en de mogelijkheid van maatwerk door werkgevers en werknemers (art. 17 Arbowet)
- 7.3 In welke mate en op welke wijze is gebruik gemaakt door sociale partners van de mogelijkheid tot zelfwerkzaamheid
- 7.4 De spanning tussen globale wetgeving (doelvoorschriften) en de behoefte aan pseudo-wetgeving in de vorm van beleidsregels (roept globale wetgeving eerder de behoefte aan detailregelgeving op)
- 7.5 Heeft het Arbobesluit de inzichtelijkheid, de ordening en vereenvoudiging van de arboregelgeving bevorderd?
- 7.6 Knelpunten/verbetermogelijkheden (bijv. m.b.t. de invulling van materiële normen door middel van normalisatie en certificatie)?

Bijlage 2

Geraadpleegde literatuur en documentatie

- Adviescommissie Bezwaar en Beroep Arbeidsomstandigheden, *Jaarverslag 1995; Jaarverslag 1996*. Gecombineerd Jaarverslag over de jaren 1997 en 1998. Jaarverslag 1999. Jaarverslag 2000.
- Adviescommissie Bezwaar en Beroep Arbeidsomstandigheden, *Overzicht Arbo (boete) bezwaren 2000. Overzicht Arbo (boete) bezwaren 2001*.
- Adviescommissie Bezwaar en Beroep Arbeidsomstandigheden, *Overzicht Jurisprudentie Arbeidsinspectie*.
- Amstel, R. van & D. van Putten, *Ervaringen met de dienstverlening. Arbodienstenpanel: rapportage vierde peiling*. TNO, juli 2002.
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2001*.
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2000*.
- Arbeidsinspectie, *Toezichthouder op arbeidsomstandigheden - zelfevaluatie Arbeidsinspectie*.
- Arbobalans 2003, *Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Januari 2004.
- Arbobalans 2002, *Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, oktober 2002.
- Arents, M., R. Koenen & I. Moor, *Klantgericht presteren in de arbodienstverlening. ECORYS-NEI*, 7 juli 2003.
- Bex, P., P. van den Broek, E. Dickman & J. Toeter, *Administratieve lasten arbowet en -regelgeving*. CAP Gemini/ Ernst&Young, Utrecht, mei 2002.
- Blommenstein, H. (red.), *Handboek beleidsevaluatie. Een multidisciplinaire benadering*. Samsom, 1984.
- Bruin, E., J. Cremers, J. Heijink, J. van der Hoek & H. van den Tillaart, *Scholing, begeleiding en ondersteuning van ondernemingsraden*. Reed Elsevier, april 2003.
- Bruinsma, *OR & Scholing*. Elsevier bedrijfsinformatie, 2002.
- CBS-statistieken, Sociale Monitor en Arbeidsomstandigheden. *Website statline.cbs.nl*, mei 2003
- CBS-statistieken, Arbodiensten en arbo-adviesbureaus. *Website STATLINE.cbs.nl*, mei 2003.
- Dotan, H. & F. van Waarden, *Occupational Health and Safety in the EU Member States. Implementation of the 89/391/EEC Framework Directive*. University of Utrecht, februari 2002.

- Dijkstra, L. & N.Goedhard, Evaluatie RI&E-Toets. *Eindverslag.SKB*, september 1997.
- Duvekot, L. & T. Veerman, *Tabellenboek SZW-werkgeverspanel 6^e meting*. Bureau As/tri, november 2000. *Tabellenboek SZW-werkgeverspanel vijfde meting*. IVA Tilburg en Bureau As/tri Leiden, mei 2000.
- Evers, G., M. de Feyter & B. Achten, *Arbeidsomstandigheden in het vrijwilligerswerk: stand van zaken twee jaren na invoering van de vrijstellingsregeling*. Elsevier bedrijfsinformatie, december 2001.
- Fauré, M., Rechtseconomische kanttekeningen bij de deregulering van de arbeidsomstandighedenwetgeving. In: *Sociaal Recht 1995-5* pag. 140 e.v.
- Heemskerk, F. e.a. Kleine bedrijven en 'Arbo', "ik wil geen antwoord, maar een oplossing." TNO Arbeid/ BMVS, 30 september 2003.
- Heliview, i.s.m. BOA, *VerzekeringsmonitorTM. Arbodiensten en ziekteverzuim 2002/2003*. Breda, januari 2003.
- Hofsteenge, J., *Bestuursdwang en stillegging van werk*. Ongepubliceerd, interne notitie SZW.
- Kabinetsstandpunt, *Evaluatie Wet op de ondernemingsraden (WOR), 1998-2002*. Ministerie van SZW, januari 2003
- Kemp, S. van der & M. Engelen, *Het instrument bestuurlijke boete in de Arbowet. Aanknopingspunten voor effectiviteitsbevordering*. Elsevier bedrijfsinformatie, augustus 2002.
- Leerkes, G., C. Boeckhout, J. Matulesy & E. van der Steeg, *Onderzoek naar de succes- en faalfactoren van de op grond van de Arbeidsomstandighedenwet uitgevoerde Risico- inventarisatie en -evaluatie*, Werkdocument 276: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag, 2002.
- Leertouwer, H., H. Lommers & P. Martens, *Meldingsplichtige en dodelijke Arbeidsongevallen. Cijfers over het jaar 2001*. Arbeidsinspectie, december 2002.
- Leertouwer, H. & H. Lommers, *Ernstige Arbeidsongevallen. Cijfers over het jaar 2000*. Arbeidsinspectie, februari 2002.
- Lugt, M e.a., *Normalisatie van arbeidsomstandigheden*. Ministerie Sociale Zaken en werkgelegenheid, KPMG/BEA. Juli 2002.
- Massaar, J., Arbozorg in middelgrote bedrijven. *Een verkennend onderzoek*. Elsevier bedrijfsinformatie, november 1998.
- Ministerie SZW, *Plan vereenvoudiging regelgeving; origineel persbericht*, 28 november 2002. Website, ministerie SZW, maart 2003.

- Ministerie SZW, *Fase III structurele vereenvoudiging en deregulering. Arbeidsomstandigheden*, Actieplan.
- Ministerie SZW (2004), *Arboconvenanten: het betere werk. Een selectie succesvolle projecten en kansrijke initiatieven op de werkvloer*. Den Haag: Ministerie SZW.
- Voortgangsrapportage aan Commissie Kuipers over acties, *SZW met betrekking tot administratieve lasten op het terrein van de arbeidsomstandigheden*, maart 2003.
- Peters, A. & E. van Hoorn, *Arbomonitor 2001*, Elsevier bedrijfsinformatie, oktober 2002.
- Peters, A & E. van Hoorn, *Arbomonitor 2002*. Augustus, 2001.
- Peters, A. & A. van den Aamele, *Arbomonitor 1999*. April 2000.
- Peters, A. & A. Faas, *De bestuurlijke boete in de Arbowet: evaluatie 2001*. Arbeidsinspectie, Den Haag, februari 2002.
- Plug, P. e.a., *Onderzoek naar het systeem van accreditatie en Certificatie voor SZW-doeleinden*. Reed Business information, juli 2003.
- Popma, J., C. van Rij & J. Hooiveld, *Arbodienstverlening tussen markt en medezeggenschap*. Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag: (2001).
- Popma, J., *Het ARBO-effect van medezeggenschap. Over de bijdrage van ondernemingsraden aan het arbeidsomstandighedenbeleid*. Kluwer HR Management, 2003.
- Pott, S. & E. Junger-van Hoorn, *Arbomonitor 2002*. Elsevier bedrijfsinformatie, oktober 2003.
- Sociaal-Economische Raad (2004), *Advies Arbodienstverlening*, Den Haag: SER.
- Soethout, J. & M. Sloep, *Evaluatie Arbowet inzake sexuele intimidatie, agressie en geweld en pesten op het werk*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan, 2000.
- Spreeuwens, D (red.), *Signaleringsrapport Beroepsziekten '02*. NCvB, Amsterdam, oktober 2002.
- Stichting Consument en Veiligheid, *Factsheet bij rapport Ongevallen in Nederland 1997/1998*. Ongevallen in Nederland: Arbeid. Website consafe.nl , mei 2003.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbodienstverlening: aansturing op vraag. Adviesaanvraag aan SER en RWI over de verplichte ondersteuning van werkgevers bij hun arbo- en verzuimaanpak*.
- Tillaart, H. van den & J. Warmerdam, *Arbeidsomstandigheden in kleine bedrijven*. VUGA Uitgeverij, oktober 1997.

- Veen, J. van der, M. Engelen & M. van der Aalst, *Naleving van de Wet op de ondernemingsraden. Stand van zaken 2002 eindrapport*. Elsevier bedrijfsinformatie, oktober 2002.
- Veerman, T.J., E. Schellekens e.a., *Werkgevers over ziekteverzuim*, Arbo en reïntegratie. Eindrapportage van het ZARA/SZW-werkgeverspanel. Elsevier bedrijfsinformatie, augustus 2001.
- Veerman, T.J., *De meerwaarde van de Arboconvenanten-aanpak SZW document 304*, Den Haag, maart 2004.
- Vereniging VNO-NCW, *Deregulering en vereenvoudiging van arboregelgeving*. Voorstellen van VNO-NCW, november 2003.
- Winter, H., M. Scheltema & M. Herweijer, *Evaluatie van wetgeving*. Terugblik en perspectief. Kluwer, 1990.

Bijlage 3 Steekproef en respons

De steekproef

De Arbowet is van toepassing op alle sectoren van de economie, dus zowel op de private sector als op de publieke sector. Verder gaat de Arbowet niet alleen op voor arbeidsorganisaties met betaalde arbeid, maar ook voor vrijwilligersorganisaties, waarbinnen arbeid wordt verricht.

Uit het literatuuronderzoek, noch uit de ronde van gesprekken met materiedeskundigen zijn uitdrukkelijke aanwijzingen gekomen om bepaalde sectoren van het onderzoek uit te sluiten of juist extra voor het voetlicht te halen.

Wel blijkt uit literatuur en documenten dat de grootte van arbeidsorganisaties een sterke invloed heeft op de wijze waarop in bedrijven invulling wordt gegeven aan de arbozorg en de toepassing van de Arbowet.

Aangezien er zeer veel meer kleine bedrijven zijn dan grote ondernemingen, maar de grote ondernemingen wel een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid verschaffen, is gekozen voor een *gestratificeerde* steekproef waarbij de grote ondernemingen zijn oververtegenwoordigd. Anders zou het aantal grote ondernemingen dat in het onderzoek terecht zou komen dermate klein zijn, dat geen betrouwbare uitspraken voor deze categorie bedrijven mogelijk zouden zijn.

Als database voor de steekproeftrekking is gekozen voor het zogeheten GISAI-bestand van de Arbeidsinspectie.

Tabel 1 – Onderzoekspopulatie, steekproef en respons, naar bedrijfsgrootte (conform GISAI-bestand)

	Kolom 1 Onderzoeks- populatie	Kolom 2 Steekproef (gestratificeerd)	Kolom 3 Respons	Kolom 4 Steekproef (na correctie voor buitenpo- pulatie)	Kolom 5 Respons als percentage van kolom4
<i>Bedrijfsgrootte</i>					
2-9 werknemers	118.000	1.177	270	1.018	27%
10-49 werknemers	23.700	1.119	287	1.023	28%
50 en meer werknemers	5.150	1.145	350	1.115	31%
totaal	146.850*	3.441	907**	3.156	29%

* Het gaat hierbij om economisch (samenhangende) eenheden, die bovendien economisch actief zijn (dus geen pensioen bv's, houdstermaatschappijen, etc.).

** Van deze 907 eenheden is minimaal één ingevulde vragenlijst retour ontvangen.

Het gaat hierbij om een bestand van bedrijven gebaseerd op gegevens uit het Handelsregister van de Kamers van Koophandel, maar aangevuld met adressen van agrarische bedrijven en van scholen, omdat deze zich niet hoeven in te schrijven in het Handelsregister. Het bestand wordt door de AI zelf zoveel mogelijk up-to-date gehouden op basis van bezoeken en contacten.

In totaal zijn 3.441 adressen getrokken, namelijk ruim 1.100 adressen in elk van de drie onderscheiden grootteklassen (zie tabel 1).

Aan alle getrokken 3.441 eenheden is eind oktober 2003 een brief gestuurd met verzoek tot medewerking aan het onderzoek door het invullen van een vragenlijst voor respectievelijk

- . de directeur/vestigingsmanager;
- . de arbo-coördinator/het staflid met arbo in het takenpakket *indien aanwezig*;
- . de OR/OC/PVT *indien aanwezig*;
- . een ervaren medewerker *van toepassing indien geen OR/OC/PVT aanwezig*.

Twee tot drie weken na verzending is een schriftelijk rappel gestuurd en is gestart met telefonische enquêtes te beginnen bij de kleinste bedrijven, indien men de voorkeur gaf aan telefonisch interview boven het alsnog schriftelijk invullen. In totaal zijn 1.356 bedrijven telefonisch benaderd.

De (non-)respons

In totaal zijn van 915 bedrijven een of meer vragenlijsten ingevuld retour ontvangen, waarvan de vragenlijst(en) van 907 bedrijven binnen de gestelde termijn geretourneerd en verwerkt zijn (zie ook tabel 1).

Van deze 907 bedrijven zijn er 532 met één respondent (veelal de directeur of de arbo-coördinator) en 375 met meerdere respondenten in wisselende combinaties verdeeld over de verschillende posities.

In totaal zijn van deze 907 bedrijven 1.448 vragenlijsten retour ontvangen, namelijk als volgt:

- . 725 directeuren/vestigingsmanagers;
- . 364 arbo-coördinatoren;
- . 146 OR/PVT;
- . 321 (senior) medewerkers.

Alle 3.441 bedrijven uit de steekproef hebben dus een schriftelijk verzoek gehad tot medewerking. Dit verzoek is vergezeld gegaan van de diverse voor dit onderzoek

ontwikkelde vragenlijsten. Op een later moment zijn 1.356 bedrijven – steeds bedrijven met hooguit 20 werknemers – ook nog telefonisch benaderd.

Van deze 1.356 bedrijven zijn er 1.017 daadwerkelijk bereikt. In de andere 339 gevallen bleken telefoonnummers niet te kloppen of bleek het bedrijf anderszins onbereikbaar te zijn.

Van de 1.017 bedrijven waarmee wel telefonisch contact is geweest bleek in 156 gevallen dat het desbetreffende bedrijf niet tot de onderzoekspopulatie behoort, omdat er geen personeel (meer) in dienst is.

De resultaten bij de andere 861 (1.017 minus 156) bedrijven zijn als volgt:

- . 231 bedrijven delen mee de vragenlijst inmiddels opgestuurd te hebben of dat alsnog te zullen doen
- . 149 bedrijven hebben de vragen telefonisch beantwoord
- . 481 bedrijven geven aan vanwege geen interesse of geen tijd niet aan het onderzoek te willen meewerken.

Van de 1.356 telefonisch benaderde bedrijven is dus meestal bekend of de desbetreffende bedrijven tot de onderzoekspopulatie behoren. Bij de andere bedrijven, die alleen schriftelijk zijn benaderd, is dit lang niet altijd duidelijk. Een deel van deze bedrijven (129 van de 2.085) heeft laten weten dat ze niet tot de onderzoekspopulatie behoren. Van de meeste bedrijven is echter geen enkele reactie ontvangen.

De correctie voor buitenpopulatie die we op de steekproef hebben toegepast (zie kolom 4 in tabel 1) is dus slechts een gedeeltelijke correctie, aangezien we deze correctie alleen hebben doorgevoerd voor de 285 bedrijven waarvoor daadwerkelijk is vastgesteld dat ze niet tot de onderzoekspopulatie behoren.

Van de 3.156 bedrijven (3.441 minus 285) hebben er 907 binnen de gestelde tijdstermijn aan het onderzoek meegedaan. Daarmee komt de respons op 29 procent. Dit cijfer varieert van 27% in de bedrijven met minder dan 10 werknemers tot 31% om de bedrijven met 50 of meer werknemers (zie tabel 1).

In hoeverre de non-respons leidt tot positieve of negatieve vertekening van de inhoudelijke antwoorden valt nooit met zekerheid te zeggen. De redenen tot non-respons, het feit dat uit de analyse blijkt dat de wel ingevulde vragenlijsten van verschillende personen binnen dezelfde ondernemingen goed met elkaar sporen en het feit dat de uitkomsten een behoorlijke spreiding vertonen over positieve en negatieve reacties, geven echter geen aanleiding een groot effect van de non-respons te vermoeden.

De respons aantallen zijn voorts groot genoeg om de voorgenomen analyses naar bedrijfsgrootte, sectoren en betrokken categorieën respondenten te kunnen verrichten.

Kenmerken van het onderzoeksbestand

Personele omvang

Het door de directeuren vermelde aantal medewerkers op vast contract + het gemiddeld aantal op tijdelijke basis geeft een wat ander beeld van de grootte van de onderneming, dan op basis van steekproefkenmerken (zie tabel 2).

Tabel 2 – Grootteklasse onderzochte ondernemingen, volgens steekproef en volgens opgave van directeur/vestigingsmanager

	volgens steekproef (basis gegevens KvK)	volgens opgave van directeur/ vestigingsmanager in de vragenlijst
1 – 9 werknemers	251	217
10 – 49 werknemers	239	230
50 of meer	233	276

De oorzaken van deze verschillen zijn divers: verloop van tijd waarin het aantal medewerkers meer of minder kan worden, het opnemen van tijdelijke medewerkers ter bepaling van de grootte en het feit dat bepaalde vestigingen de vragenlijsten ter beantwoording hebben doorgestuurd van het hoofdkantoor, waar gegevens voor de gehele onderneming zijn ingevuld.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van de grootte-indicaties (vast + tijdelijk) zoals door de respondenten zijn verschaft.

Zelfstandigheid van de onderneming

Bij het merendeel (80%) van de bedrijven in dit onderzoek gaat het om juridisch zelfstandige bedrijven. De rest maakt deel uit van een grotere onderneming. Bij de onderzochte 50+ bedrijven gaat dit laatste overigens op voor bijna de helft van de bedrijven.

Ruim driekwart (78%) van de onderzochte bedrijven is zelf verantwoordelijk voor zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het arbobeleid in het bedrijf. De andere bedrijven geven uitvoering aan een centraal vastgesteld arbobeleid of opereren op arbogebied zelfstandig maar wel binnen een centraal kader. Beide situaties zijn ongeveer even vaak aangetroffen.

Arbo-arrangementen

In 20% van de geënquêteerde bedrijven is sprake van een personeelsvertegenwoordiging. In de 50+ bedrijven is dit – uiteraard – veel vaker (91%) het geval dan in bedrijven met 10-49 werknemers (29%) en bedrijven met minder dan 10 werknemers (7%).

In 38% van de onderzochte bedrijven is een arbo-coördinator of een staffunctionaris met arbo in het takenpakket aanwezig. Ook dit is in 50+ bedrijven vaker (91%) het geval dan in bedrijven met 10-49 werknemers (52%) of bedrijven met minder dan 10 werknemers (23%).

Correctie voor disproportionele steekproef

Eerder is vermeld dat sprake is van een disproportionele steekproef, waarbij de kleine bedrijven zijn ondervertegenwoordigd en de grote bedrijven zijn oververtegenwoordigd. Dit betekent dat pas uitspraken over de totale populatie bedrijven gedaan mogen worden nadat correctie voor disproportionele steekproeftrekking is uitgevoerd. In de analyse is dit gebeurd en de resultaten zijn in dit rapport verwerkt.

Bijlage 4

Leden van de Klankbordgroep

Arbo Platform Nederland (TNO Arbeid): de heer ir. J. Mossink

BOA: de heer drs. P.J.N. Boorsma

CNV Vakcentrale: de heer drs. A. Woltmeijer

FNV Bondgenoten: de heer dr. J. Warning

MKB Nederland: de heer dr. W.J.M.J. van Mierlo

Metaalunie: de heer D.J. Meijer

Vakcentrale FNV: de heer drs. W. van Veelen

VNO NCW: de heer J.J.H. Koning

Bijlage 5**Tijdreeksen enige arbeidsrisico's (in percentage werknemers)**

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Kracht gebruiken</i>	totaal	24	23	22	22	22	22	22
	10-					26	28	25
	10-100					25	26	25
	100+					21	20	20
<i>Trillend gereedschap</i>	totaal	9	8	8	8	8	8	8
	10-					12	12	11
	10-100					10	11	10
	100+					7	6	6
<i>Trillend voertuig</i>	totaal	9	9	8	8	8	8	8
	10-					9	10	9
	10-100					10	10	10
	100+					7	6	6
<i>Schadelijk geluid</i>	totaal	10	10	9	10	10	10	10
	10-					6	8	7
	10-100					11	11	11
	100+					10	9	10
<i>Hoge tijdsdruk</i>	totaal	31	32	33	33	32	30	29
	10-					29	29	30
	10-100					36	35	34
	100+					41	38	39
<i>Hoog tempo</i>	totaal	32	35	36	38	38	36	36
	10-					29	29	30
	10-100					36	35	34
	100+					41	38	39
<i>Beeldscherm</i>	totaal	40	43	45	45	45	46	47
	10-	27	31	32	32	31	33	34
	10-100	34	36	38	38	39	39	42
	100+	45	49	51	52	52	53	55
<i>Arbeidsongeval</i>	totaal					2,5	2,4	2,4
	10-					2,6	2,4	1,9
	10-100					2,8	2,9	3,0
	100+					2,3	2,1	2,1

Bron: Ministerie SZW, bewerking CBS-bestanden

