

BIJLAGE bij Visie op het stelsel voor gezond en veilig werken(G&VW/VW/2012/1623)

De hoofdlijnen uit het onderzoeksrapport “Verantwoordelijk werken; evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel”¹

1. Inleiding

De Arbeidsomstandighedenwet is gewijzigd in 2005 en 2007. De eerste wijziging betrof de arbodienstverlening, de tweede regelde de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat domein. De wet zelf verplicht tot evaluatie daarvan, en de Comptabiliteitswet verplicht tot doorlichting van het begrotingsartikel 44 Gezond en veilig werken. Hiertoe is een aantal deelonderzoeken uitgevoerd door de onderzoeksbureau's Research voor Beleid, KplusV en TNO, waaronder case studies in zo'n 30 bedrijven. Verder zijn door SZW zelf twee memo's opgesteld met bundeling van feiten over administratieve lasten en medezeggenschap. Tenslotte heeft TNO tijdreeksen 2005 – 2010 geproduceerd van drie monitors (enquête werkgevers, enquête werknemers, inspectiebezoeken aan bedrijven). Ook heeft TNO op die gegevensbestanden nadere analyses verricht, op onderdelen ook door koppeling met andere gegevensbestanden zoals een inventarisatie van aard en inhoud van arbocatalogi. Al deze rapporten en gegevens zijn beschikbaar via de website van SZW.

Medewerkers van Research voor Beleid, versterkt met prof. dr. W. Trommel van de Vrije Universiteit, hebben de gegevensverzameling gebundeld in het rapport “Verantwoordelijk werken”, en een integrerende en samenvattende analyse gemaakt.

Het rapport bevat op de pagina's 7 tot en met 16 een samenvatting. Het onderstaande bevat de hoofdlijnen wat betreft belangrijke kerngegevens, en overkoepelende conclusies van de auteurs.

2. Historie en context van het arbeidsomstandighedenbeleid

De overheid hanteert een grote verscheidenheid aan instrumenten op het gebied van gezond en veilig werken. Gaandeweg is de verantwoordelijkheid van sociale partners meer benadrukt. De gedachte is dat werkgevers en werknemers zelf het beste weten welke risico's er in hun sector zijn en hoe die aan te pakken.

- ? Sinds de Arbeidswet 1890, resp. de Veiligheidswet 1934, zijn centraal vastgestelde regels vanzelfsprekend. Ook internationale verdragen en de EU vereisen publieke regelgeving. De Nederlandse arboregelgeving is nagenoeg volledig gelijk aan het internationaal verplichte. De overheid handhaaft deze regelgeving.
- ? Geleidelijk aan zijn tekortkomingen onderkend die kleefden aan het hanteren van alleen regelgeving en handhaving als instrument. De Arbeidsomstandighedenwet van 1983 benadrukte de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in gezamenlijkheid. De overheid heeft een alleen indirecte verantwoordelijkheid voor 'arbeidsomstandigheden op de werkvloer'. 'Flankerend beleid' zoals met voorlichting en (ondersteuning van) kennisontwikkeling werd meer gemeengoed.
- ? Om partners te ondersteunen verplichtte de wet per 1994 tot professionele ondersteuning, toen met een sterke sturing vanuit de overheid op het aanbod van deze arbodiensten.
- ? Sinds verdere wijzigingen in de Ziektewet c.a. is tevens sprake van sturing via prestatieprikkels, door financieel voordeel bij een effectieve arbo- en verzuimaanpak.
- ? In de arboconvenanten in de periode 1999-2007 werkten en financierden overheid en sectorale sociale partners samen. Onder meer is het sectorale arbobeleid op een hoger plan gebracht. Dit met concrete resultaten in preventie en verminderd verzuim.

3. De wetswijziging arbodienstverlening van juli 2005

De wetswijziging arbodienstverlening beoogde meer marktwerking en minder overheidssturing op het aanbod. Dit met het oog op meer keuze en kwaliteit in deskundige ondersteuning van bedrijven bij hun arbo- en verzuimaanpak.

Op dit moment is er meer marktwerking, en meer keuze voor bedrijven. Arbodienstverleners concurreren, bedrijven maken naar behoefte bewuste keuzes in inkoop, kosten zijn gedaald. De grote arbodiensten zijn meer klantgericht. De rol van verzuimverzekeraars neemt in belang toe. Wel zijn er aandachtspunten, zoals de positie van arboprofessionals als de bedrijfsarts, die bezorgd

¹ G.P. Walz MA, drs. M. Engelen, prof. dr. W. Trommel; Research voor Beleid, Zoetermeer, 7 november 2011

zijn over de kwaliteit van dienstverlening. Ook aandachtspunt is de dekking van arbozorg. Kleine bedrijven voldoen minder aan 'formele' verplichtingen als de risico-inventarisatie en –evaluatie en het inschakelen van een arbodienstverlener. Hun werkwijze is vaak informeler.

4. De Arbowetwijziging per 2007

Breed gedragen doelstelling van eerdere wetwijziging was vergroting van verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en meer ruimte voor maatwerk. Evaluatie leerde toen dat deze beter zouden kunnen worden ingevuld en benut. De overheid streefde daarom naar een zodanige aanpassing van het stelsel dat partijen die primaire verantwoordelijkheid hebben, die ook kunnen en zullen nemen. Aan de SER werd advies gevraagd, onder meer over terugtreden van de overheid in wetgeving en handhaving bij lage arbeidsrisico's, ten gunste van ruimte voor partners.

De SER adviseerde anders. De Raad wilde een verdeling van verantwoordelijkheid, in een publiek en privaat domein. De overheid zorgt voor normering, meer met doelvoorschriften, en voor handhaving. Sociale partners kunnen samen zorgen voor "... een Arbocatalogus, waarin door werkgevers en werknemers erkende middelen en methoden zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen." De regering nam dat advies over.

De stand van verantwoordelijkheidsverdeling publiek – privaat

De overheid heeft waar maar mogelijk middelvoorschriften laten vervallen. Deze waren vaak vervat in beleidsregels; deze zijn nagenoeg allemaal vervallen per 2011.

Sectorale sociale partners hebben sinds 2008 in 145 sectoren arbocatalogi gerealiseerd met totaal 1244 beschrijvingen van arbeidsrisico's en aanpak. Dit hebben ze tot stand gebracht met een fractie van de financiële ondersteuning die de overheid inzette bij de toenmalige arboconvenanten. De ontwikkeling is doorggegaan ná sluiting van de SZW-subsidieregeling. De catalogi betreffen iets meer dan de helft van de werknemers. Sectorale sociale partners zijn blijkens case studies trots op wat ze hebben bereikt.

De toepassing van catalogi op de werkvloer staat aan het begin. Er lopen discussies tussen partijen, zoals over regeldruk door catalogi. Over een onderwerp als werkdruk of breder psychosociale arbeidsbelasting worden partners het niet makkelijk eens. Er zijn aanwijzingen dat vakbonden er meer dan werkgevers in slagen de ervaring van werknemers in de onderwerpskeuze voor de arbocatalogi op te doen nemen.

Niveau arbeidsomstandigheden in het algemeen goed

De cijfers wijzen uit dat de arbeidsomstandigheden in Nederland van goede kwaliteit zijn en door de afgelopen jaren heen stabiel. Het aandeel werknemers dat tevreden is met de arbeidsomstandigheden stijgt van 69% in 2005 naar 77% in 2010; 16 resp. 7% waren in 2010 neutraal resp. ontevreden. In 2010 is 93% (heel) tevreden over de gezondheid in het werk. Uit nadere statistische analyse op de enquêtes blijkt dat waar werkgevers bovengemiddeld arbomaatregelen nemen zij ook een stijging van arbeidsproductiviteit en omzet zien. Het aantal arbeidsongevallen met verzuim (3,3% van de werknemers) is sinds 2005 stabiel. Het ziekteverzuim is gedaald van 5,4% in 2002 en sinds 2004 stabiel op 4,3 à 4,4%.

Verlichting van lasten en regeldruk

De wetwijziging beoogde tevens een lastenverlichting. De administratieve lasten op arboterrein zijn met € 107 miljoen gedaald, 12,5% van de € 846 miljoen totale arbolasten in 2002². Door het vervallen van met name de beleidsregels is de regeldruk minder. De beleving van lasten en regeldruk is maar beperkt verminderd.

Meer partijen betrokken

Verder heeft zich de eerdere trend versterkt dat er meer partijen zijn die bijdragen aan gezond en veilig werken. Verzekeraars met name vervullen een rol bij het midden- en vooral het kleinbedrijf. Ze koppelen voorzieningen voor een arbo-aanpak aan een verzekering voor ziekteverzuim. Kennis- en wetenschappelijke instellingen zijn op de markt voor ondersteuning. Bedrijven vragen om (certificering van) deskundigheid voor (aspecten van) veiligheid en gezondheid. Er is meer zelfregulering op de markt. Dit betekent dat er meer partijen actief zijn dan de overheid, werkgevers en werknemers.

² Dat laatste bedrag bevat ook nalevingskosten. Sinds maart 2007 geldt een andere definitie van lasten. In deze rapportage wordt uiteraard uitgegaan van de definitie die gold (vanaf de nulmeting in 2002) tot maart 2007.

Prikkels en beweegredenen voor (arbobeleid van) bedrijven

Case studies wijzen uit dat bedrijven maar in beperkte mate door arboregelgeving van de overheid of afspraken van sectorale sociale partners geprikkeld worden. Vooral kleinere bedrijven laten zich niet zozeer leiden door de formele verplichtingen van de wetgeving. Processen lopen daar informeler, veelal zonder 'formaliteiten' als beleid op papier, terwijl men vaak in de praktijk wel op gevaren en risico's let. Zeker in dergelijke segmenten van het bedrijfsleven is de stand van zaken lang niet altijd terug te leiden op (wijzigingen in) de regelgeving, zeker niet rechtstreeks. Afhankelijk van situaties hebben andere partijen dan sectororganisaties en overheid een grotere invloed. Wanneer bijvoorbeeld een opdrachtgever een veiligheidscertificaat verlangt, zal het opdrachtnemende bedrijf daaraan (proberen te) voldoen, terwijl het anders weinig belangstelling heeft voor 'de arbo'. Verwante regelingen zoals de Wet Verbetering Poortwachter en de loondoorbetalingsplicht bij ziekte zijn van betekenis voor gezond en veilig werken, zeker in de gevallen dat de werkgever ervaring heeft opgedaan met een problematisch verzuimgeval.

Er is sprake van wat de onderzoekers noemen enige 'internalisering'. Bij veel bedrijven is de aandacht voor goede arbeidsomstandigheden onderdeel van een goede bedrijfsvoering, ongeacht het overheidsbeleid. Hierbij is vaak – maar niet alleen! - te denken aan (middel)grote bedrijven. Er is verder een groep bedrijven die voor een deel vanuit zichzelf actief is, maar wel degelijk beïnvloedbaar is door de ondersteuning vanuit overheid en branches. Er zijn ook bedrijven die een arbo-aanpak simpelweg niet nodig vinden. Of de ondernemer staat niet open voor ervaring of ondersteuning van branchegenoten of sectororganisatie. Dit kan leiden tot matige of slechte kwaliteit van arbeid.

Het nu bestaande goede algemene niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland is in de loop der jaren, met betrokkenheid van vele partijen, ontstaan. Het rapport merkt op dat dat goede niveau kan dalen. Er zijn onzekerheden of voor de overheid daartegen direct middelen voorhanden zijn.

Toezicht

De Inspectie handhaaft op basis van hetgeen de Arbowet en –regelgeving voorschrijft over de door de werkgever in samenwerking met de werknemers te bereiken doelen. Zij gebruikt de arbocatalogi daarbij als referentiekader voor de beoordeling van de vraag of de door de werkgever daartoe ingezette middelen inderdaad zullen leiden tot het bereiken van die doelen. Doordat de arbocatalogi opgenomen zijn in een beleidsregel, is de verbinding gelegd tussen de wettelijke doelvoorschriften en de private catalogi (die de middelen bevatten om te voldoen aan die doelen). Daarbij hoort dat de Inspectie de arbocatalogi toetst, met name op strijdigheid met de wet. Deze marginaal bedoelde toets is met veel meer inzet van de Arbeidsinspectie gepaard gegaan dan gedacht. Verder blijkt in de praktijk verwarring. Bij bedrijven wordt er vaak van uitgegaan dat de maatregelen die in de catalogus zijn beschreven, voldoende zijn. Echter de interpretatie hoe de tekst van de catalogus gelezen moet worden kan in de praktijk nog optreden als tekst in catalogus vaag is. Daarnaast speelt in de toekomst mogelijk dat de stand der techniek zich, naar inzicht van de inspectie, maar de catalogus niet wordt geactualiseerd. Er is namelijk geen termijn verplicht aan de duur van de catalogus. Indien de catalogus in die situatie niet aangepast wordt, kan de inspectie deze niet meer hanteren als referentie in haar toezicht

Kosten voor de overheid

In het kader van flankerend beleid bij de wetswijziging van 2007 is de monitoring door SZW voortgezet. Het overige flankerend beleid kostte bijna € 20 mln. Dit betreft voorlichting, de website Arboportaal en de SER-website Leidraad veilig werken met chemische stoffen. Verder gaat het om het project Begeleiding Arbocatalogi van de Stichting van de Arbeid, en de subsidieregelingen voor sectorale sociale partners om arbocatalogi te maken en te implementeren.

5. Bestuurskundige beschouwingen

De beleidsmatige doelstellingen beoogden een goed niveau van arbeidsomstandigheden met minder lasten. De rapporteurs hebben de beoogde veranderde bestuurlijke verhoudingen onder de loep genomen. Dat is de loep van bestuurskundige inzichten, in het bijzonder vanuit de theorievorming rond het streven van vele overheden tot 'terugtrekken'. Vaak is daarbij feitelijk niet zo zeer sprake van terugtrekken in verantwoordelijkheid, als wel van pogen (meer) ambities te realiseren door meer partijen te betrekken c.q. een belang te laten hebben, met andere middelen dan (alleen) regelgeving. Dit ten behoeve van het publieke of algemene beleidsdoel. Men kan dan

spreken van de beweging naar meer 'stelselverantwoordelijkheid' voor de overheid, of van de beweging van 'government' naar 'governance'.

In het publieke arbodomein passen minder uitvoerende taken en specifieke verantwoordelijkheden daarvoor. De overheid werkt nu meer aan creëren van voorwaarden. Daaronder kunnen andere partijen een bijdrage leveren aan zowel de ontwikkeling als uitvoering van beleid. De overheid stuurt aanzienlijk meer 'op hoofdlijnen en proces', aanzienlijk minder op 'details en inhoud'. Deze bestuurlijke vernieuwingen realiseren mede dat partijen buiten de overheid meer en intensiever betrokken zijn bij het algemene beleidsdoel: een goed niveau van arbeidsomstandigheden.

Het evaluatie-onderzoek geeft aan dat een dergelijk bestuursmodel dilemma's met zich brengt, en dat er voor de toekomstbestendigheid belangrijke aandachtspunten liggen.

De overheid heeft de opgave een goede balans te bewaren. Enerzijds verdedigt zij het belang van beleidsvrijheid voor actoren. Anderzijds moet ze op voorkomende momenten ingrijpen, voor het bevorderen van evenwicht in de onderlinge verhoudingen en ter borging van het algemeen belang. Partijen kunnen in hun onderlinge overleg de lopende zaken goed behartigen, maar er is een kans op onvoldoende aandacht voor nieuwe ontwikkelingen. Wat betreft gezond en veilig werken kan sprake zijn van nieuwe risico's, verschil in oordeel van partijen daarover, en gebrekkige kennis over aard en noodzaak van aanpak. En tot 'n aanpak werkt, kán zich gezondheidsschade voordoen, ten nadele van werknemers, werkgevers en samenleving.

Vanuit bestuurskundige overwegingen wijst het evaluatie-onderzoek op de onmisbaarheid van publiek toezicht in combinatie met duidelijke normering. In deze context wijst het erop dat soms onvoldoende helderheid bestaat over te bereiken doelen. Enige onduidelijkheid kan hierbij zelfs bedoeld zijn met het oog op ruimte voor andere actoren binnen het systeem van 'governance'. Als onbedoeld neveneffect kan zich voordoen dat de toezichthouder een onvoldoende helder toezichtskader heeft, en in de positie komt daar zelf aan te werken en het kader zelf in te vullen. De onderzoekers signaleren in dat verband een spanning tussen de marginaal bedoelde toets op arbocatalogi en het inspecteren dat nu eenmaal 'harde regels' vooronderstelt.

6. Conclusies

Op basis van de uitkomsten van dit en ander onderzoek constateren de onderzoekers dat de implementatie van de wetwijzigingen in grote lijnen volgens plan verloopt. De Arbeidsinspectie vervulde een grotere rol dan verwacht bij de toetsing van arbocatalogi. Vanuit beleidsinhoudelijke kant is een aandachtspunt de variërende kwaliteit van de arbocatalogi en is er zorg over de kwaliteit van de arbodienstverlening en op gebruik daarvan voor preventie.

Bij de constatering dat het beleid op punten werkt zoals bedoeld, is aan te tekenen dat de praktijk op andere punten door andere mechanismen beïnvloed wordt. Een voorbeeld: de wetgeving van 2005 beoogde het ontstaan van alternatieven voor arbodiensten. Die kwamen er maar beperkt. Wel veranderde de werkwijze van bestaande arbodiensten. Dat gaf positieve effecten op de klanttevredenheid. Dat is – niet rechtstreeks, maar toch - een beoogd effect.

Beleed rondom arbeidsomstandigheden is een van de vele onderwerpen waar ondernemingen mee te maken hebben. De motivatie van de werkgever speelt een belangrijke rol, al is het maar wat betreft de ruimte die hij geeft aan een preventiemedewerker. De doorwerking van de sectorale inspanningen 'naar de werkvloer' is op dit moment nog niet duidelijk.

Als conclusie kan daarom gesteld worden dat het niveau van arbeidsomstandigheden 'op de werkvloer' in het algemeen constant hoog is, maar dat de bijdrage daaraan vanuit Arbowet- en regelgeving niet rechtstreeks is. De wetwijzigingen hebben –per saldo conform de bedoeling- hun effect via het bevorderen van de situatie dat veel meer partijen betrokken zijn bij arbeidsomstandigheden.