



Verantwoordelijk werken

Evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW

G.P. Walz MA
drs. M. Engelen
prof. dr. W. Trommel

Projectnummer: BA3915

Zoetermeer, 7 november 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Arbeidsomstandigheden vormen een onderwerp van maatschappelijk en economisch belang. Goede arbeidsomstandigheden voorkomen ongevallen op het werk en werkgerelateerde ziekte. Daardoor is het mogelijk verzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken en is ook de arbeidsproductiviteit te verhogen. De werkgever is verantwoordelijk voor de bescherming van werknemers, maar ook sectorale partners, de overheid en werknemers zelf dragen verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Vandaar de titel van onderhavig rapport: "Verantwoordelijk werken".

De arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving is gewijzigd in 2005 en 2007. De gewijzigde Arbowet schrijft een evaluatie voor die uiterlijk eind 2011 aan het parlement wordt aangeboden. Conform een toezegging aan de Kamer wordt daarbij ook de wetswijziging van 2005 betrokken, en wordt meteen ook een zogenaamde beleidsdoorlichting van het arbo-begrotingsartikel 44 uitgevoerd.

In 2010 en 2011 heeft het ministerie daartoe een aantal onderzoeken uitgevoerd en uit laten voeren. Gregor Walz, Lennart de Ruig en ondergetekende van Research voor Beleid hebben in samenwerking met Willem Trommel van de Vrije Universiteit een integrerende en samenvattende analyse gemaakt van het bestaand materiaal. Van deze analyse doen we in dit eindrapport verslag. Het rapport start met een samenvatting die is gestructureerd aan de hand van de standaardvragen die in elke beleidsdoorlichting dienen te worden beantwoord. De uitgebreidere analyse die voor de evaluatie van de wet- en regelgeving is uitgevoerd is - na een eerste inleidend hoofdstuk - te vinden in de inhoudelijke hoofdstukken 2 tot en met 4. Hoofdstuk 5 geeft een beschouwing op de toekomstbestendigheid van het stelsel.

Dit rapport is mede tot stand gekomen dankzij de deskundige begeleiding van medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wij willen Hein Kroft, Ton van Oostrum, Flip Noordam, Arjan van Sluijs en Anja van Zoelen hiervoor graag bedanken.

Mirjam Engelen
Manager Cluster Werk en Inkomen



Inhoudsopgave

Samenvatting: De onderzoeksvragen beantwoord	7	
1	Evaluatie van de arbeidsomstandighedenwet	17
1.1	Aanleiding voor de evaluatie en beleidsdoorlichting	17
1.2	De deelrapportages	17
1.3	Bestuur, beleid en implementatieniveaus	18
1.4	Probleem- en vraagstelling	20
1.5	Leeswijzer	21
2	Totstandkoming van de wetswijzigingen	23
2.1	Context van de wetswijzigingen van 2005 en 2007	23
2.2	Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling	24
2.3	De wetswijzigingen 2005 en 2007	26
2.4	Maatwerk mogelijk voor bedrijven	28
3	Implementatie en uitvoering	29
3.1	Overheidsactiviteiten en sectorale implementatie	29
3.2	Concrete invulling van de beleidsdoelen	34
3.3	Bestuurlijke vernieuwing: private verantwoordelijkheid?	39
3.4	Conclusies	41
4	Effecten en outcome	43
4.1	Arbeidsomstandigheden in bedrijven	43
4.2	Hoe gaan bedrijven om met de ruimte van de regelgeving?	46
4.3	Bestuurlijke doorwerking overheidsbeleid op bedrijfsniveau	51
4.4	Conclusies	55
5	Beschouwing	57
5.1	Kwaliteit van het stelsel	57
5.2	Bestuurlijke dilemma's en blinde vlekken	58
5.3	Toekomstbestendigheid van het stelsel	61
Bijlage 1	Literatuurlijst	63

Samenvatting: de onderzoeksvragen beantwoord

De arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving is in 2005 en 2007 gewijzigd. De wijziging van 2005 betrof vooral de arbodienstverlening, de wijziging van 2007 betrof het gehele arbostelsel. De wet schrijft voor dat de Arbowet 2007 binnen vijf jaar wordt geëvalueerd. Die evaluatie vindt tegelijkertijd plaats met de evaluatie van de wetswijziging arbodienstverlening, een toezegging aan de Tweede Kamer. De evaluatie valt samen met de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 44 'Gezond en Veilig Werken' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De beleidsdoorlichting geschiedt op basis van de Comptabiliteitswet.

In 2010 en 2011 heeft het ministerie van SZW een traject van feitenverzameling uitgevoerd om de evaluatie van de twee wetswijzigingen gezamenlijk met de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel aan te pakken. In dit kader is een tiental deelrapportages over diverse onderwerpen geschreven, waarvan er acht door externe onderzoeksbureaus zijn opgesteld. Het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid opdracht gegeven om een overkoepelend rapport van deze onderzoeken op te stellen. Dit koepelrapport kan worden gezien als een samenvatting op hoofdlijnen van al deze deelonderzoeken. Het doel van het koepelrapport is de informatie in een breder kader te plaatsen, verschillende onderzoeksuitkomsten met elkaar te verbinden en zo tot een overstijgende analyse van de gegevens te komen.

In onderstaand hoofdstuk vatten we de bevindingen van de evaluatie en beleidsdoorlichting per onderzoeksvraag kort samen. De onderzoeksvragen volgen de standaardvragen van de beleidsdoorlichting en zijn onderverdeeld in de verschillende delen van de beleidscyclus en dekken het hele proces van probleemdefinitie tot outcome. Onderstaand hoofdstuk vormt dan ook de conclusie en samenvatting van het rapport en geeft de beleidsdoorlichting.

Probleemdefinitie

- 1 *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor de inspanningen van overheid en anderen? Is dit probleem nog actueel?*

Het oorspronkelijke probleem dat door middel van arbeidsomstandighedenbeleid wordt geadresseerd zijn slechte arbeidsomstandigheden en een laag beschermingsniveau van werknemers. Slechte arbeidsomstandigheden kunnen leiden tot ongevallen, ziekte en verzuim en dit kan negatieve gevolgen met zich meebrengen voor de samenleving als geheel. Dit besef heeft geleid tot inspanningen van de overheid en andere actoren, bijvoorbeeld sociale partners, op dit gebied. In de vorige eeuw is een stelsel van strikte wettelijke verplichtingen, regels en normen opgebouwd die het beschermingsniveau van werknemers omhoog moest brengen.

Deze verplichtingen hebben het neveneffect gehad dat bedrijven werden geconfronteerd met een hoge regeldruk op het gebied van arbeidsomstandigheden en met hoge administratieve lasten te maken kregen. Bovendien werd het stelsel als weinig flexibel en slecht toegesneden op de realiteit op de werkvloer ervaren. De aanleiding voor de wetswijzigingen

van 2005 en 2007 was dan ook niet zozeer gelegen in een laag niveau van arbeidsomstandigheden maar eerder in de hoge administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven die met het toenmalige arbeidsomstandighedenbeleid gepaard gingen. Ten slotte bestond er een concrete aanleiding voor de wetwijziging van 2005, te weten het arrest van het Europees Hof met betrekking tot arbodienstverlening. Volgens het Hof voldeed de Nederlandse wetgeving niet aan de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn waarbij werkgevers worden verplicht om in eerste instantie gebruik te maken van bedrijfsinterne deskundigheid in plaats van externe deskundigheid.

2 *Wat is de oorzaak van het probleem? Volgens wie?*

Werk brengt gevaren en risico's met zich mee. Waar deze risico's niet aangepakt worden, kan dit negatieve gevolgen voor de individuele werknemer, de samenleving en de economie hebben. De overheid en sociale partners vinden het daarom wenselijk dat werknemers op hun werk beschermd worden. Om deze bescherming effectief in te vullen, moeten risico's worden aangepakt waar zij ontstaan, direct op de werkvloer. De primaire verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden ligt dan ook bij werkgevers (en werknemers). De oorzaak van de administratieve lasten- en regeldruk ligt in de hoeveelheid en gedetailleerdheid van de regelgeving die de overheid in het verleden heeft opgesteld.

Doelstellingen

3 *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem aan te pakken? Hoe wegen opvattingen van anderen daarin mee?*

Zowel de overheid als vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers gaan ervan uit dat er zonder de betrokkenheid van de overheid geen goede arbeidsomstandigheden zijn. Het volledig aan werkgevers en werknemers overlaten van de zorg voor goede omstandigheden zal volgens betrokkenen leiden tot een te laag beschermingsniveau van werknemers. Dit kan zeer negatieve gevolgen hebben voor individuele werknemers en de maatschappij. Daarom worden bedrijven door de overheid ondersteund en geprikkeld (positief en negatief) om hier wel actief zorg voor te dragen. In de besluitvorming over hoe dit bewerkstelligd moet worden, worden de opvattingen van sociale partners meegenomen. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden. De overheid heeft dus een indirecte verantwoordelijkheid.

In overeenstemming hiermee maakt beleidsartikel 44 duidelijk dat de overheid zich tot taak stelt om goede arbeidsomstandigheden te *bevorderen* en werkgevers en werknemers te *ondersteunen* bij het nemen van maatregelen. De maatregelen moeten uiteindelijk wel door bedrijven zelf worden genomen. De overheid kan slechts faciliteren of straffen.

Met de wetwijziging in 2007 is de verantwoordelijkheid van de overheid zo veel mogelijk beperkt tot het opstellen van een kader van normen voor arbeidsomstandigheden, en het in dat verband formuleren van doelvoorschriften, zo mogelijk verbonden met concrete beschermingsniveaus (grenswaarden). De manier waarop aan die doelvoorschriften kan worden voldaan, moet door sociale partners worden ingevuld. Dit betekent dat de manier waarop bedrijven het gewenste beschermingsniveau bereiken en de middelen die zij voor dit doel inzetten, niet door de overheid worden voorgeschreven. Wel dragen sectorale sociale partners waar mogelijk oplossingen aan.

Verder zijn lidstaten van de Europese Unie verplicht regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden in te voeren. Zo moeten de Europese Kaderrichtlijn 89/391/EEG en 30 specifieke hieruit voortvloeiende richtlijnen op nationaal niveau geïmplementeerd worden. De Nederlandse Arbowet beroept zich dan ook voor een groot deel op de Europese regelgeving. Daarnaast voldoet de Arbowet en -regelgeving aan de verplichtingen die voortvloeien uit 12 door Nederland geratificeerde ILO-verdragen op het gebied van arbeidsomstandigheden.

4 *Waarom ligt hier een verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet of niet alleen op de- centraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

Slechts een deel van de verantwoordelijkheid ligt op rijksniveau. Hierbij gaat het vooral om het stellen van normen en doelvoorschriften en daaraan gekoppelde grenswaarden, waarbij voor een groot deel op Europese regelgeving wordt teruggegrepen. Bovendien vervult de overheid taken op het gebied van voorlichting en handhaving. Voor de rest ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en voor een deel ook voor de vormgeving van het beleid bij sectorale sociale partners en bij marktpartijen (arbodienstverleners). Zo ligt bij sociale partners de taak om door middel van de arbocatalogi en branche-ri&e-instrumenten een kader te scheppen waarin bedrijven invulling kunnen geven aan het door de overheid opgelegde beschermingsniveau. Zij zijn daar overigens niet toe verplicht; de overheid biedt daarvoor wel stimulansen. Bedrijven kunnen gebruik maken van deze branchespecifieke ondersteuning bij het maken van hun eigen arbobeleid.

De redenering die hoort bij deze verantwoordelijkheidsverdeling gaat uit van de gedachte dat werknemers en werkgevers zelf het beste weten welke risico's er op hun werkplek spelen en hoe ze aan te pakken zijn. Voor een efficiënt en effectief arbobeleid is het dan van belang dat de aanpak zo decentraal mogelijk wordt vormgegeven. Dit is echter niet van toepassing op het opstellen van normen en de bepaling van verplichtingen van bedrijven. Deze aspecten mogen geen vertekende invloed op de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven hebben en moeten daarom gelden voor de hele economie, waardoor de verantwoordelijkheid op rijksniveau of EU-niveau wordt geplaatst.

5 *Welke doelstelling(en) heeft de overheid geformuleerd voor de aanpak van het probleem? Wat formuleerden andere partijen, is daarover overlegd, hoe, hoe is hun inbreng meegenomen in de uiteindelijke formulering van de aanpak?*

De algemene doelstelling die in de begroting is opgenomen, luidt: "Bevorderen van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden". Deze algemene doelstelling is verder ingevuld met de volgende operationele doelstelling: "Bevorderen dat werkgevers en werknemers in bedrijven, branches en sectoren een effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid voeren".

Deze doelstellingen sluiten direct aan bij de gewijzigde Arbowet. De doelstellingen van de wijziging van 2005 waren het voldoen aan de niet correct gebleken implementatie van de Europese Kaderrichtlijn enerzijds en het bevorderen van marktwerking in de arbodienstverlening anderzijds. De verwachting was dat marktwerking zou leiden tot een toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod van arbodiensten en tot een daling van de aan die diensten verbonden kosten. De wijziging van 2007 doelde op het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid en op het verminderen van de administratieve lasten en de regeldruk. Het niveau van arbeidsomstandigheden zou hierbij ten minste gelijk blijven.

Deze doelstellingen bouwden voort op de Arbowet 1998. De in 2004 en 2005 uitgevoerde evaluatie van deze wet is meegenomen in het formuleren van de nieuwe wet, waarbij de doelen grotendeels hetzelfde bleven.

De Sociaal-Economische Raad speelde hierbij een belangrijke rol. De Raad bracht adviezen uit over beide wetswijzigingen. De raad stelde voor een onderverdeling te maken in een publiek en een privaat domein, waarbij het onderscheid tussen doel- en middelbepalingen als verdelend criterium kon dienen. Werkgevers en werknemers konden in het private domein afspraken treffen en deze vastleggen in een arbocatalogus die op sectoraal niveau opgesteld zouden worden. Over de verbinding naar het publieke domein adviseerde de Raad in de volgende bewoordingen: "De Arbeidsinspectie vormt zich een mening over de mate waarin de arbocatalogus, als referentiekader, redelijkerwijs voldoende is om aan de doelvoorschriften te voldoen". Bovendien adviseerde de Raad dat de Arbeidsinspectie in de handhaving op basis van een risicoanalyse prioriteiten zou stellen.

De overheid heeft de adviezen van de Raad grotendeels overgenomen.

Input en uitvoering

6 Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen instrumenten? Is er sprake van samenhang, overlap?

De overheid zet verschillende soorten instrumenten in op het gebied van arbeidsomstandigheden: wet- en regelgeving, flankerend beleid, toezicht, financiële prikkels en deskundige ondersteuning. Daarnaast kunnen sectorale sociale partners instrumenten zoals de arbocatalogi en branchespecifieke ri&e-instrumenten inzetten die de activiteiten van de overheid aanvullen.

Wet- en regelgeving

De Arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving bestaat uit de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling.

Met de wijziging uit 2005 werd de regulering van de markt voor arbodienstverlening verminderd, waardoor nieuwe aanbieders de markt mochten betreden en werkgevers gebruik konden maken van arbodienstverlening op maat. Bovendien werd het aanwijzen van een preventiemedewerker verplicht gesteld ten behoeve van de deskundigheid binnen het bedrijf.

In 2007 werden vanuit de beleidsregels specifieke doelvoorschriften met concrete normen (grenswaarden) aan het Arbobesluit toegevoegd. Het is aan sectoren en bedrijven om zelf te bepalen hoe deze normen bereikt kunnen worden. In de Memorie van Toelichting bij de wet werd het instrument arbocatalogi voorgesteld als middel voor sectoren om bedrijven te ondersteunen bij het maken van arbobeleid. Op 1 januari 2011 zijn de beleidsregels, waarin was opgenomen op welke wijze aan de doelvoorschriften kon worden voldaan, grotendeels ingetrokken.

Het flankerend beleid

Het flankerend beleid van de overheid richt zich op communicatie en voorlichting, op monitoring van de arbeidsomstandigheden en het arbobeleid in bedrijven en op ondersteuning van sociale partners op het gebied van arbeidsomstandigheden, mede door middel van subsidies. Daarnaast biedt de overheid ondersteuning aan bedrijven bij het bepalen van bedrijfsinterne grenswaarden voor gevaarlijke stoffen. De Gezondheidsraad is gevraagd om de mogelijkheid van grenswaarden voor andere onderwerpen te signaleren.

Het toezicht

De Arbeidsinspectie (AI) is verantwoordelijk voor de handhaving van de wet- en regelgeving. Omdat daarbij de arbocatalogi als referentiekader worden gebruikt, toetst de AI deze catalogi vooraf en – dat was de bedoeling - marginaal, in hoofdzaak op strijdigheid met de wet. Deze catalogi worden daarna in een zogenaamde Verzamelbeleidsregel opgenomen. In het kader van 'Het Nieuwe Inspecteren' stelt de AI prioriteiten op basis van een risico-analyse en worden bedrijven door middel van branchebrochures op de hoogte gebracht van deze prioriteiten.

De rol van de sociale partners

Sectorale sociale partners kunnen ervoor kiezen om een arbocatalogus op te stellen waarin de belangrijkste risico's in de sector worden beschreven en oplossingen worden aangedragen waarmee bedrijven de risico's aan kunnen pakken en zo het gewenste beschermingsniveau kunnen bereiken. Daarnaast kunnen sociale partners een eigen ri&e-instrument opstellen dat ook in de cao kan worden opgenomen. Bedrijven met ten hoogste tien werknemers die gebruik maken van het branchespecifieke ri&e-instrument, hoeven hun ri&e niet door een arbodienst laten toetsen. In het kader van deze instrumenten ontplooiën sociale partners ook andere activiteiten, zoals voorlichting en bedrijfsbezoeken.

Bedrijven kunnen zo gebruik maken van ondersteuning vanuit de overheid, vanuit hun arbodienst en vanuit de sector. De instrumenten moeten er allemaal toe leiden dat werknemers en werkgevers geprikkeld en ondersteund worden om zelf aan de slag te gaan met arbo. Zo bestaat er duidelijk samenhang tussen de sectorale instrumenten en het kader van de overheid, waarbij de sectorale activiteiten invulling geven aan het wettelijke kader. De instrumenten sluiten nauw op elkaar aan.

7 Wat is er bekend over de uitvoering? Wie was erbij betrokken, op welk niveau? Wat waren de ervaringen van de verschillende actoren?

Rijksoverheid

Op landelijk niveau verloopt de implementatie van het beleid grotendeels zoals verwacht. Het flankerend beleid wordt naar tevredenheid van betrokkenen uitgevoerd, in samenwerking met de Stichting van de Arbeid (daarbinnen de Commissie Bevordering Arbocatalogi (CBA)) en de Gezondheidsraad. De overheid maakte werk van het terugdringen van de regeldruk en de administratieve lasten, deels conform adviezen van de Stichting.

Grenswaarden

De signalering van gezondheids- en veiligheidskundige grenswaarden door de Gezondheidsraad verloopt in de praktijk moeizaam. Het signaleren en opstellen van wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden is een uiterst complex vraagstuk dat veel tijd in beslag neemt. Dit heeft nog geen grenswaarden opgeleverd. Wel heeft de Gezondheidsraad inmiddels een advies over hittestress gepubliceerd, daarover beraadt de SER zich.

Arbocatalogi

De sectorale sociale partners hebben tot nu toe in totaal in 145 sectoren arbocatalogi opgesteld (stand juli 2011). De subsidie van de Commissie Bevordering Arbocatalogi heeft hierbij een stimulerende rol gespeeld. In sommige branches gaan sociale partners zelf aan de slag met het opstellen van catalogi, in andere branches worden externe adviseurs ingeschakeld. Vaak wordt teruggegrepen op de kennis en structuren die zijn overgehouden uit de tijd van de arboconvenanten (1999-2007). De kwaliteit en volledigheid van de in de ar-

bocatalogi beschreven risico's en oplossingen varieert. Ook de communicatie naar het bedrijfsniveau toe verschilt tussen sectoren. Sociale partners zijn over het algemeen trots op wat zij hebben bereikt.

Het toezicht

De nieuwe verhouding tussen het sectoraal beleid (de arbocatalogi) en het toezicht is niet probleemloos gebleken. Ten eerste besteedt de AI beduidend meer tijd aan de toetsing van de catalogi dan gepland. In plaats van een halve dag is men hier per catalogus tussen de 20 en 60 uur mee bezig. Als gevolg van het commentaar dat sectoren op hun catalogus krijgen en het overleg met de AI, levert deze toetsing een bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit van de catalogi.

De handhaving met de arbocatalogus als referentiekader kan tot verwarring leiden. Bedrijven gaan ervan uit dat het voldoende is als zij de arbocatalogus volgen in hun eigen beleid. Het kan, zo blijkt uit het uitgevoerde onderzoek¹, echter voorkomen dat inspecteurs de maatregelen uit de catalogus alsnog als onvoldoende beschouwen. Recente gesprekken met inspecteurs laten zien dat dit ook te maken heeft met vaagheden en onduidelijkheden in catalogi.

De arbodienstverlening

De markt voor arbodienstverlening is door de wetswijziging veranderd. De grote arbodiensten zijn "wakker geschud" en hebben hun dienstverlening aangepast. Andere dienstverleners hebben de markt betreden en er is een grotere keuze aan diensten ontstaan. Zelfstandige bedrijfsartsen worden vaker ingeschakeld door bedrijven, en verzuimverzekeraars spelen een steeds grotere rol op het gebied van arbodienstverlening.

8 Waarom en voor welke onderdelen stelde de overheid zich (uiteindelijk, na welk proces) verantwoordelijk?

De overheid stelt zich verantwoordelijk voor het scheppen van een duidelijk kader waarin bedrijven hun arbobeleid vorm kunnen geven. Hierbij dient het Europese raamwerk als uitgangspunt en wordt ernaar gestreefd zo weinig mogelijk extra vereisten op te stellen. Daarop zijn in de praktijk uitzonderingen gemaakt, ten dele in overleg met sociale partners, ten dele vanwege de nationale inschatting van de ernst van het risico. Dat betreft met name de risico's van vuurwerk en enkele gevaarlijke stoffen waarbij Nederland strengere normen hanteerde dan de later ingevoerde Europese regels.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en (sectorale) sociale partners laat de overheid de invulling van het opgestelde normenkader weliswaar over aan sociale partners, maar beoogt zij wel de totstandkoming van sectoraal beleid te stimuleren. Dit is vooral te zien in de Subsidieregeling Totstandkoming Arbocatalogi (STA) die per arbocatalogus €50.000 beschikbaar stelde aan partijen. Bovendien vervult de AI een adviesfunctie voor sectoren in het kader van de toetsing van de arbocatalogi. Ten slotte blijft de overheid verantwoordelijkheid houden voor de handhaving van de wet- en regelgeving. De concretisering van het beleid ligt dus voor een belangrijk deel in handen van sociale partners, het aspect van het toezicht blijft in handen van de overheid.

¹ L. Rings, R. Trommel, G. Hamstra (2011): Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie; Arnhem: KplusV.

9 *Welke uitgaven heeft de overheid hierbij gedaan? Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?*

In totaal heeft de overheid van 2007 tot en met 2010 de volgende middelen aan het flankerend beleid besteed:

- € 1.276.220 voor voorlichting.
- € 2.699.666 voor de website Arboportaal.
- € 7,8 miljoen begroot voor het project arbocatalogi van de StvdA, dit bedrag is niet helemaal besteed.
- € 509.124 voor de Leidraad veilig werken met chemische stoffen.
- € 7 miljoen voor de Stimuleringsregeling Totstandkoming Arbocatalogi (STA).

Dit komt neer op een totaal van € 19.285.010.

De door de overheid voor het flankerend beleid vrijgemaakte budgetten waren geraamd op basis van eerdere ervaring, communicatie-expertise binnen het ministerie, en op overleg met de Stichting van de Arbeid. Sectorale sociale partners hebben voor de arbocatalogi minder subsidie gevraagd dan geraamd.

Effecten en outcome

10 *Wat is bekend over de doeltreffendheid c.q. het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (aanpak van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen met betrekking tot arbobeleid? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

De hoofddoelen van de wetswijzigingen zijn voor een groot deel bereikt. Zo is er verandering gekomen in de markt voor arbodienstverlening en heeft de deregulering geleid tot een meer gevarieerd aanbod. Ook voldoet Nederland inmiddels aan de Europese eisen met betrekking tot bedrijfsinterne expertise.

Daarnaast hebben de wetswijzigingen geleid tot een grotere rol van sectorale sociale partners in het maken en het uitvoeren van het beleid. Het is echter niet duidelijk of dit al effecten heeft gehad op bedrijfsniveau. Er zijn indicaties dat bedrijven in goed georganiseerde sectoren met arbocatalogi actiever zijn op het gebied van arbeidsomstandigheden dan bedrijven in minder goed georganiseerde sectoren. Daartegenover staan contra-indicaties die erop wijzen dat bedrijven, en dan vooral werkgevers, weinig gebruik maken van sectorale ondersteuning.

De administratieve lasten zijn als gevolg van de wetswijzigingen gedaald met 107 miljoen ten opzichte van de totale arbolasten van 846 miljoen, een daling van 12,5% (in dat laatste bedrag zitten ook nalevingskosten)¹.

Door het vervallen van de beleidsregels is de regeldruk vanuit de overheid afgenomen. De monitoruitkomsten laten een zeer lichte daling zien in de *ervaren* regeldruk en rapportageverplichtingen door bedrijven. De lichte daling zou ermee te maken kunnen hebben dat de sectorale arbocatalogi ook als regelgeving worden ervaren door werkgevers.

¹ A. van Sluijs, T. Staphorst, S. Toebosch (2011): *Factsheet administratieve lasten*.

Waar het gaat om inspanningen van bedrijven op arbogebied zijn instrumenten uit gerelateerde beleidsvelden van grotere invloed dan de arbowet- en regelgeving zelf. De Wet verbetering poortwachter (Wvp) en de loondoorbetalingsplicht bij ziekte zijn hierbij van groot belang. Zo heeft de Wvp de verantwoordelijkheid voor de re-integratie en verzuimpreventie bij werkgevers en werknemers neergelegd. Als gevolg van de loondoorbetaling bij ziekte voelen werkgevers een sterke financiële prikkel om voor preventie en daarmee voor goede arbeidsomstandigheden te zorgen. Waar werkgevers een verzekering afsluiten voor de loondoorbetaling stellen verzekeraars vaak eisen die direct met arbobeleid en arbodienstverlening te maken hebben.

In het kader van deze evaluatie zijn er geen neveneffecten van het beleid gebleken. Wel is nagegaan of het huidige stelsel bestendig is tegen toekomstige verandering in het probleem. Dit valt onder onderzoeksvraag 13.

11 Welke indicaties zijn er over de outcome van het beleid op het niveau van bedrijven? Welke blootstelling aan arbeidsrisico's deed zich voor in de periode 2005-2010 in bedrijven, welke maatregelen namen bedrijven? Hoe is dit te verklaren?

De monitorgegevens laten zien dat het niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland redelijk constant is. Zo is de ervaren blootstelling aan arbeidsrisico's weinig veranderd. Ook de arbo-inzet van bedrijven, dat wil zeggen de maatregelen die bedrijven nemen, blijft constant. Zo heeft het terugtrekken van de overheid niet geleid tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden. In internationaal perspectief doet Nederland het goed.

Dit betekent niet dat bedrijven altijd voldoen aan de formele plichten die uit de wet- en regelgeving voortvloeien. Er bestaan grote verschillen tussen de diverse soorten bedrijven. Terwijl grotere bedrijven relatief vaak wel over uitgewerkt arbeidsomstandighedenbeleid beschikken en formeel overleg voeren met hun medewerkers, kenmerken kleinere bedrijven zich door een informele aanpak. Terwijl kleinere bedrijven zo de systeemverplichtingen minder vaak nakomen, betekent dat niet dat zij geen beleid hebben of dat het niveau van arbeidsomstandigheden wezenlijk ongunstiger is dan in grotere bedrijven.

12 Wat zegt dit alles over de stand van de verantwoordelijkheidsverdeling inzake gezond en veilig werken? Hoe is dit te verklaren? Wat zijn (contra-)indicaties over doelmatigheid van dit alles? Wat zijn (contra-)indicaties over mogelijke verbetering van de sturing van het stelsel?

De wetswijzigingen van 2005 en 2007 hebben ertoe geleid dat sectorale sociale partners hun verantwoordelijkheid voor het arbobeleid in hun specifieke sector meer zijn gaan nemen. Dit is van toepassing op de meerderheid van sectoren. De overheid heeft ruimte gemaakt door specifieke regelgeving terug te trekken en subsidies te verlenen voor de sectorale activiteiten. Dit heeft ook tot een verbetering van het imago van het beleidsveld geleid.

Er zijn echter indicaties dat het sectorale beleid nog niet overal doorwerkt naar het niveau van bedrijven. Ondernemers kennen de arbocatalogus van hun branche dan nog niet of

vinden dat de catalogus weinig toegevoegde waarde heeft¹. Het is mogelijk dat een aantal bedrijven zich juist niet identificeert met de brancheorganisatie en ook niet op sectoraal beleid zit te wachten. De monitorgegevens laten zien dat er een samenhang bestaat tussen de organisatiegraad van een bedrijfstak, het bestaan van een arbocatalogus en de arbo-inzet van bedrijven². Voorlopig is hier geen duidelijke conclusie over te trekken.

Deze onduidelijkheid omtrent de doorwerking van het sectorbeleid wijst op een algemeen punt over de doeltreffendheid van het beleid. De effecten en outcome van het beleid op bedrijfsniveau zijn in veel gevallen niet terug te leiden naar het overheidsbeleid, zeker niet rechtstreeks. Zo bestaat er wel een statistische samenhang tussen bedrijfsaspecten als organisatiegraad en arbo-inzet, maar deze samenhang wordt niet door de kwalitatieve gegevens bevestigd. Gegevens uit kwalitatief onderzoek wijzen erop dat bedrijven, in casu werkgevers, niet noodzakelijk door de wetwijziging van 2005 en 2007 zijn geprikkeld maar dat andere aspecten een belangrijke rol spelen, zoals ervaringen met verzuim en eisen van opdrachtgevers. In deze gevallen kan het overheids- en sectorale beleid weliswaar ondersteuning bieden, maar zijn andere factoren meer doorslaggevend.

Voor deze evaluatie en beleidsdoorlichting is geen uitgebreid doelmatigheidsonderzoek verricht. De uitgaven voor het arbeidsomstandighedenbeleid zijn de laatste jaren echter duidelijk gedaald. Aangezien het niveau van arbeidsomstandigheden gelijk is gebleven, kunnen we spreken van een verbetering van de doelmatigheid.

13 Welke aandachtspunten doen zich vanuit bestuurskundige inzichten en ervaring voor en wat is de betekenis daarvan voor het stelsel?

De wetwijzigingen van 2005 en 2007 waren vooral van invloed op de bestuurlijke inrichting van het stelsel, terwijl de doelstellingen van het beleid gelijk bleven. De bestuurlijke inrichting heeft betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private actoren en op het inschakelen van het sectorale niveau bij de benadering van bedrijven. Zo laat de overheid het aan sociale partners over te bepalen op welke wijze het gewenste beschermingsniveau van werknemers te bereiken is. Op het gebied van arbodienstverlening wordt marktwerking als instrument ingezet om de kwaliteit en variëteit van het aanbod te bevorderen.

De betrokken actoren staan, blijkens vraaggesprekken³, nog steeds achter de opzet van het sturingsmodel. Uit deze evaluatie komen ook enkele aandachtspunten naar voren. Een van de punten betreft de rol en de status van het sectorale beleid, in vorm van de arbocatalogi, bij de handhaving. Op dit moment kunnen onduidelijkheden optreden wanneer de AI (die de catalogi wel officieel als referentiekader neemt) in bepaalde gevallen toch niet met de door de werkgever op basis daarvan genomen maatregelen akkoord gaat, als invulling van betreffende wettelijke doelvoorschriften van de overheid. Dat heeft alles te maken met de (ook binnen de AI gevoelde) spanning die bestaat tussen enerzijds de toetsing van de catalogi door de AI, en het gebruik ervan in de handhaving door diezelfde AI. Die toetsing is marginaal bedoeld, maar de handhaving is strikt. In feite zou de toetsing van de arbocata-

¹ S. van der Kemp, G. Walz, M. Engelen (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

² WEA 2010.

³ Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (2010): *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

logi en het uiteindelijke gebruik bij inspecties in evenwicht gebracht moeten worden. Dit betekent dat de toetsing net zo hard of zacht moet zijn als de status van de catalogi bij de inspecties. Op het moment dat de catalogi een quasi-wettelijke rol krijgen, moet de toetsing van de catalogi ook aan deze status tegemoet komen. Wanneer de status van de catalogi minder formeel wordt, kan ook de toetsing ervan minder streng worden.

Een tweede aandachtspunt is de plek van wetenschappelijke kennis in het stelsel. Hierbij gaat het vooral om het signaleren en opstellen van wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden voor risico's. Voor sociale partners is het niet mogelijk om deze grenswaarden in onderhandeling met elkaar vast te stellen. De huidige procedure waarin de Gezondheidsraad de mogelijkheid voor grenswaarden signaleert, is traag en heeft nog nauwelijks concrete adviezen voortgebracht. Dit heeft te maken met de complexiteit en gevoeligheid van de vraagstukken.

Wat betreft het stelsel als geheel, heeft de kleinere rol van de overheid niet geleid tot een verslechtering van het niveau van arbeidsomstandigheden. We zien wel dat een deel van de operationele verantwoordelijkheid van de overheid (zoals het opstellen van beleidsregels) verschuift naar de Arbeidsinspectie in het kader van de toetsing van arbocatalogi. De overheid is zich meer als systeemverantwoordelijke gaan opstellen. Daarmee heeft de overheid bewust de bestuurlijke controle over het beleidsveld voor een deel losgelaten. Daar waar bedrijven een hoge arbo-inzet vertonen, heeft dat mede te maken met externe factoren.

1 Evaluatie van de arbeidsomstandighedenwet

1.1 Aanleiding voor de evaluatie en beleidsdoorlichting

Arbeidsomstandigheden vormen een onderwerp van groot maatschappelijk en economisch belang. Goede arbeidsomstandigheden voorkomen ongevallen op het werk en werkgerelateerde ziekte, beperken het verzuim en arbeidsongeschiktheid en verhogen de arbeidsproductiviteit. Gelet op dat belang rekent de overheid het tot haar taak op dit domein beleid te voeren. Het Beleidsartikel 44 van de SZW-begroting 2010 stelt dan ook de volgende algemene doelstelling vast:

“Bevorderen van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden”

De arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving die onder deze doelstelling valt, is in 2005 en 2007 gewijzigd. De wijziging van 2005 betrof vooral de arbodienstverlening, de wijziging van 2007 betrof het gehele arbostelsel. In 2010 en 2011 heeft het Ministerie van SZW een traject van feitenverzameling uitgevoerd om de evaluatie van de twee wetwijzigingen gezamenlijk met de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel aan te pakken. De evaluatie van de wetwijziging arbodienstverlening vloeit voort uit een toezegging aan de Kamer, de evaluatie van de herziene Arbowet 2007 is in de wet zelf gegeven, en de beleidsdoorlichting geschiedt op basis van de Comptabiliteitswet.

In dit kader zijn een tiental deelrapportages over diverse onderwerpen geschreven, waarvan er acht door externe onderzoeksbureaus zijn opgesteld. Het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid opdracht gegeven een overkoepelend rapport van deze onderzoeken op te stellen. In dit ‘koepelrapport’ worden de belangrijkste bevindingen uit de deelrapportages en uit andere relevante bronnen bij elkaar gebracht. Zo ontstaat een overzichtelijk beeld van de veranderingen die de afgelopen jaren op het gebied van arbeidsomstandigheden teweeg zijn gebracht en welke effecten die hebben gehad.

1.2 De deelrapportages

De acht onderzoeken die in het kader van de evaluatie en beleidsdoorlichting door externe onderzoeksbureaus zijn uitgevoerd, betroffen de volgende onderwerpen:

- Reconstructie van de beleidstheorie: in dit rapport zijn de doelen en overwegingen die achter de wetwijzigingen zaten, in kaart gebracht.
- Het flankerend beleid van de overheid: in dit rapport zijn de uitvoering en – voor zover bekend - de effecten van het flankerend beleid, bijvoorbeeld de voorlichting over de wet door de overheid, beschreven.
- De arbocatalogi: in dit onderzoek is de inhoud en de totstandkoming van de sectorale arbocatalogi geanalyseerd.
- Secundaire analyse: beschrijving van en analyses op de uitkomsten van representatieve meerjarige monitoring bij werkgevers en werknemers rondom arbeidsomstandigheden.

- De Europese dimensie van het arbobeleid: in dit rapport is nagegaan hoe Nederland er vóór staat op het gebied van arbeidsomstandigheden in vergelijking met andere landen in Europa en hoe de arbostelsels in Europese landen van elkaar verschillen.
- De signalering van grenswaarden: een rapportage over de bepaling van grenswaarden door de Gezondheidsraad, in één band uitgebracht met
- Ervaringen van arbodienstverleners: een rapportage over de uitkomsten van een enquête onder arbodienstverleners.
- De 'arbowet in bedrijf gesteld': in dit rapport komt de praktische doorwerking van de wet op sector- en bedrijfsniveau aan de orde, geanalyseerd aan de hand van tien sectorale case studies.
- Het toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de wetgeving.

Bovendien zijn door het Ministerie van SZW in het kader van de evaluatie twee interne notities opgesteld, één over administratieve lasten en een ander over medezeggenschap op bedrijfsniveau.

Dit koepelrapport kan worden gezien als een samenvatting op hoofdlijnen van al deze deelonderzoeken. Het doel van het koepelrapport is de informatie in een breder kader te plaatsen, verschillende onderzoeksuitkomsten met elkaar te verbinden en zo tot een overstijgende analyse van de gegevens te komen.

1.3 Bestuur, beleid en implementatieniveaus

De Nederlandse arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving gaat uit van het basisprincipe dat het in het belang van zowel werkgevers als werknemers is dat in bedrijven een effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid wordt gevoerd. Bedrijven krijgen hierbij de ruimte om hun beleid af te stemmen op hun eigen situatie.¹ Dit betekent dat de overheid haar aandacht vooral richt op het indirect stimuleren van werkgevers en werknemers om in actie te komen. De manier waarop de overheid dit doet, kan echter variëren. Er is een mix ontstaan van regelgeving, prestatieprikkels, deskundige bijstand en toezicht.

De wetwijzigingen uit de jaren 2005 en 2007 brachten niet alleen veranderingen in de manier waarop bedrijven aan hun verplichtingen ten aanzien van het arbeidsomstandighedenbeleid moeten voldoen, maar veranderden ook de manier waarop de overheid bedrijven trachtte te beïnvloeden. Concreet betekende dit dat de verantwoordelijkheid voor de concretisering van doelvoorschriften werd overgedragen van de publieke ruimte naar sectorale sociale partners en dat de overheid zich terug wilde trekken om meer ruimte te creëren voor de input van werkgevers en werknemers op sector- en bedrijfsniveau. Hierdoor veranderde niet alleen het beleid, maar ook het bestuurlijke stelsel op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Omdat een groot deel van de wetwijzigingen juist op de verandering van de bestuurlijke inrichting doelde, is het onderscheid tussen bestuur en beleid van groot belang voor de evaluatie en beleidsdoorlichting. Onderhavig koepelrapport maakt dan ook consequent on-

¹ Zie Rijksbegroting 2010, Beleidsartikel 44.

derscheid tussen deze twee aspecten. Zo kijken we aan de ene kant naar veranderingen in het materiële beleid op het gebied van arbeidsomstandigheden en de mogelijke effecten hiervan, en aan de andere kant naar de veranderingen in de rolverdeling tussen de verschillende actoren die met arbeidsomstandigheden te maken hebben, waaronder de overheid, de landelijke en sectorale sociale partners en werkgevers en werknemers op bedrijfsniveau. Op deze manier kan ook duidelijk worden gemaakt in welke mate de bestuurlijke inrichting van het stelsel en het materiële beleid op elkaar aansluiten en in elkaar grijpen.

De scheiding tussen beleid en bestuur is echter niet altijd even duidelijk. Soms hebben bestuurlijke aspecten ook beleidsinhoudelijke relevantie en omgekeerd. In dit koepelrapport gebruiken we de twee termen op de volgende manier: zaken die met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat te maken hebben horen bij het bestuurlijke vraagstuk. Aspecten die te maken hebben met de invulling van arbeidsomstandighedenbeleid en met de middelen en instrumenten die gezond en veilig werken mogelijk maken, zijn gerelateerd aan het beleid. Met andere woorden: het beleid heeft te maken met de manier waarop arbogerelateerde acties op de werkvloer worden genomen; het bestuur richt zich op de manier waarop *bereikt wordt* dat deze acties op de werkvloer worden genomen.

Voorbeeld: Arbocatalogus

De arbocatalogus – een document waarin werkgevers en werknemers op eigen initiatief beschrijven hoe ze zullen voldoen aan doelvoorschriften voor veilig en gezond werken van de overheid - heeft zowel een bestuurlijke als een beleidsinhoudelijke functie. In bestuurlijke zin illustreren de catalogi de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sectorale sociale partners, en bedrijven: de centrale verantwoordelijkheid ligt bij de sectorale sociale partners, de overheid stuurt indirect via subsidies en toetsing, terwijl het uiteindelijke gebruik en daarmee de werking van het instrument op bedrijfsniveau moet plaatsvinden. Omdat sectoren dichter bij bedrijven staan dan de overheid, wordt verwacht dat brancheorganisaties en vakbonden meer invloed kunnen uitoefenen op werkgevers en werknemers dan de overheid. De ruimte die de overheid aan sectoren en bedrijven biedt, de zelfregulering door sectoren en de indirecte sturing door de overheid zijn allemaal bestuurlijke aspecten die centraal staan in het huidige arbostelsel. In de beleidsinhoudelijke logica worden de arbocatalogi als geschikt instrument voor het bevorderen van goede arbeidsomstandigheden gezien, omdat zij sectorspecifieke problemen en oplossingen beschrijven. Bedrijven die risico's op de werkvloer willen aanpakken, kunnen beter uit de voeten met specifieke aanbevelingen die per sector worden opgesteld dan met beleidsregels uit de arbowetgeving die in veel gevallen niet zonder meer toepasbaar op hun situatie is, aldus de gedachtegang. De inhoudelijke kwaliteit van arbocatalogi, de relevantie van de oplossingen en de begrijpelijkheid voor werkgevers en werknemers zijn de beleidsinhoudelijke aspecten die in dit kader van belang zijn.

Zoals het voorbeeld van de arbocatalogi laat zien, werpt het onderscheid tussen beleidsinhoudelijke aspecten en bestuurlijke elementen ook een scherp licht op de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private actoren. Bestuurlijke vraagstukken zoals de verschuiving van bepaalde activiteiten van het niveau van de overheid naar het sector- en bedrijfsniveau en de dwarsverbanden tussen de verschillende niveaus zijn zo geïsoleerd van de beleidsinhoudelijke praktijk te bekijken. Het onderscheid tussen bestuur en beleid maakt het dan ook mogelijk om conclusies te trekken over de algemene stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden in Nederland aan de ene kant (beleid)

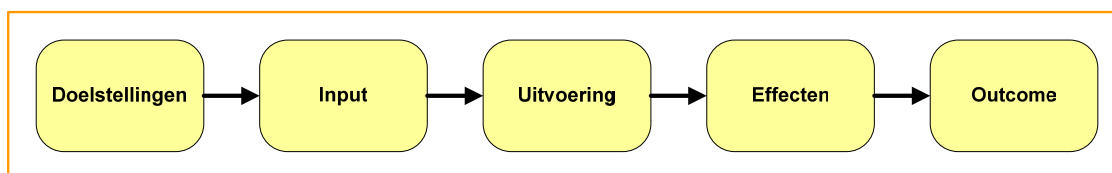
en over de vraag of het huidige bestuursstelsel geschikt is en verder verbeterd kan worden aan de andere kant (bestuur).

1.4 Probleem- en vraagstelling

Uitgaande van bovenstaand onderscheid tussen bestuur en beleid, luidt de probleemstelling van onderhavig rapport als volgt:

- Wat is de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden in Nederland? Is het niveau van arbeidsomstandigheden beter dan of tenminste hetzelfde als vóór de aanpassing van de wet- en regelgeving? Is er daarbij sprake van minder lasten?
- In welke mate draagt het huidige bestuursstelsel bij aan een effectieve en efficiënte aanpak van arbeidsrisico's? Welke aspecten van de besturing werken goed, welke aanpassingen zijn eventueel wenselijk?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, reconstrueren wij in dit rapport hoe de wijzigingen in het beleid en in het huidige stelsel tot stand zijn gekomen, in welke mate en op welke manier deze zijn uitgevoerd en in hoeverre dit heeft geleid tot bedoelde effecten. Hierbij gaan we uit van een beleidsevaluatiemodel dat in onderstaand figuur is weergegeven.



Uit dit model vloeien de onderzoeksvragen voor dit rapport voort. We laten ons hierbij leiden door de standaard-onderzoeksvragen die in elke beleidsdoorlichting¹ behoren te worden beantwoord, en die hier enigszins zijn geparafraseerd en aangevuld met een aantal andere relevante vragen:

Probleemdefinitie

- 1 Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor de inspanningen van overheid en anderen? Is dit probleem nog actueel?
- 2 Wat is de oorzaak van het probleem? Volgens wie?

Doelstellingen

- 3 Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem aan te pakken? Hoe wegen opvattingen van anderen daarin mee?
- 4 Waarom ligt hier een verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet of niet alleen op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 5 Welke doelstelling(en) heeft de overheid geformuleerd voor de aanpak van het probleem? Wat formuleerden andere partijen, is daarover overlegd, hoe, hoe is hun inbreng meegenomen in de uiteindelijke formulering van de aanpak?

¹ "SZW Handreiking beleidsdoorlichtingen"; Den Haag 2008: SZW.

Input en uitvoering
<p>6 Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen instrumenten? Is er sprake van samenhang, overlap?</p> <p>7 Wat is er bekend over de uitvoering? Wie was erbij betrokken, op welk niveau? Wat waren de ervaringen van de verschillende actoren?</p> <p>8 Waarom en voor welke onderdelen stelde de overheid zich (uiteindelijk, na welk proces) verantwoordelijk?</p> <p>9 Welke uitgaven heeft de overheid hierbij gedaan? Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?</p>
Effecten en outcome
<p>10 Wat is bekend over de doeltreffendheid c.q. het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (aanpak van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen met betrekking tot arbo-beleid? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?</p> <p>11 Welke indicaties zijn er over de outcome van het beleid op het niveau van bedrijven? Welke blootstelling aan arbeidsrisico's deed zich voor in de periode 2005-2010 in bedrijven, welke maatregelen namen bedrijven? Hoe is dit te verklaren?</p> <p>12 Wat zegt dit alles over de stand van de verantwoordelijkheidsverdeling inzake gezond en veilig werken: minder overheid, meer aan partijen? Hoe is dit te verklaren? Wat zijn (contra-) indicaties over doelmatigheid van dit alles? Wat zijn (contra-)indicaties over mogelijke verbetering van de sturing van het stelsel?</p> <p>13 Welke aandachtspunten doen zich vanuit bestuurskundige inzichten en ervaring voor en wat is de betekenis daarvan voor het stelsel?</p>

1.5 Leeswijzer

Het rapport loopt in grote lijnen de verschillende fases van de beleidsdoorlichting langs. Zo reconstrueren wij in het volgende hoofdstuk op welke wijze de wetswijzigingen en het huidige stelsel tot stand zijn gekomen. Hierbij worden de wijzigingen van 2005 en van 2007 gezamenlijk besproken, waarbij de wijzigingen gezien worden als onderdeel van de ontwikkeling die tot de huidige situatie heeft geleid. De implicaties van de doelstellingen voor beleid en bestuur komen in dit hoofdstuk aan de orde.

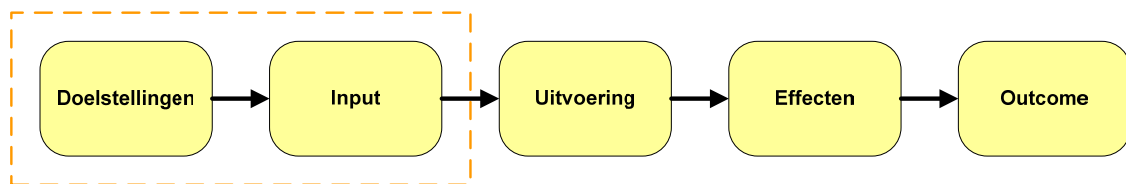
In hoofdstuk 3 worden de implementatie en uitvoering van de wetswijzigingen beschreven. Wat is er gebeurd de afgelopen vier tot zes jaar? Hierbij schetsen wij in eerste instantie de feitelijke ontwikkelingen, alvorens in te gaan op de betekenis van deze ontwikkelingen vanuit bestuurlijk en beleidsinhoudelijk perspectief. Hierbij wordt nog niet ingegaan op het arbobeleid op bedrijfsniveau. Dit niveau wordt in dit rapport beschreven als onderdeel van de uiteindelijke resultaten en effecten van het beleid.

Hoofdstuk 4 richt zich op de doorwerking van centrale en sectorale inspanningen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven op het arbobeleid van arbeidsorganisaties en – vervolgens – op de werkvloer. Hoe gaan werkgevers en werknemers om met de vernieuwde situatie op het gebied van arbeidsomstandigheden en wat voor arbeidsomstandigheden levert dit op voor werknemers? Opnieuw worden de bestuurlijke en de beleidsinhoudelijke aspecten uit elkaar getrokken.

In hoofdstuk 5 proberen wij lering te trekken uit de gesignaleerde veranderingen. Het hoofdstuk beschrijft de overkoepelende betekenis van de resultaten van de evaluatie voor de huidige inrichting en inhoud van het arbobeleid. De aspecten beleid en bestuur worden bij elkaar gebracht om te kijken in welke mate zij in elkaar grijpen. Op deze manier kunnen lacunes in het stelsel gesignaleerd worden, evenals de centrale uitdagingen voor de toekomst.

2 Totstandkoming van de wetswijzigingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de totstandkoming van de wetswijzigingen van 2005 en 2007, waarbij we ingaan op de overwegingen en ideeën die aan de nieuwe inrichting van arbobeleid en arbostelsel ten grondslag lagen, de zogenaamde beleidstheorie. Zo beschrijven we de doelstellingen die aan de wijzigingen van de wet- en regelgeving ten grondslag lagen en de manier waarop men dacht deze doelstellingen te kunnen bereiken.



Dit hoofdstuk maakt voor een groot deel gebruik van de deelrapportage “Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet”.¹

2.1 Context van de wetswijzigingen van 2005 en 2007

In zekere zin bouwden de wetswijzigingen van 2005 en 2007 voort op de wijziging van de Arbowet van 1998. Het kabinet constateerde toen in de Nota Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet onder meer dat het arbeidsomstandighedenbeleid en de wijze van regelgeving en uitvoering van het beleid niet strookten met de veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid en de rol van de overheid in relatie tot die van, onder andere, werkgevers en werknemers. De effectiviteit en efficiency van het arbeidsomstandighedenbeleid dienden, aldus het kabinet, te worden vergroot door middel van een verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en van werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen.

Zo stond er al langer een invulling van de verantwoordelijkheid van private actoren voor het arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid op de agenda. Dit is ook terug te zien in gerelateerde wetgeving. De Wet verbetering poortwachter (2002) bijvoorbeeld stelde werkgever en werknemers op ondernemingsniveau direct verantwoordelijk voor de re-integratie in het geval van ziekte van een werknemer. In 2004 werd bovendien de loondoorbetalingsplicht van werkgevers verlengd met een jaar. Doordat werkgevers het loon van zieke werknemers in de meeste gevallen 104 weken lang door moeten betalen, hebben zij een direct financieel belang bij het beperken van het verzuim van hun medewerkers en daarmee ook bij preventie in de vorm van goede arbeidsomstandigheden.

¹ Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (2010): *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

Naast deze algemene ontwikkeling speelden in het geval van de regeling arbodienstverlening ook verplichtingen vanuit Europese regelgeving een rol. De regeling moest aangepast worden om te voldoen aan de eisen van de Europese Kaderrichtlijn 89/391 EEG wat betreft de prioriteit die daarin wordt gegeven aan interne expertise.¹

2.2 Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling

De wijzigingen in de arbowet- en regelgeving zouden dan ook geen fundamentele verandering op arbogebied teweeg brengen, maar beoogden juist de bestaande ontwikkeling verder te brengen. Zoals in het deelrapport "Reconstructie beleidstheorie" wordt gezegd: "De doelstellingen van de bestaande wet waren goed, alleen de werking was onvoldoende". Het doel van de wijzigingen was dan ook vooral een verbetering van de effectiviteit, door daadwerkelijke invulling van de bestaande verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden. Zo is het niet verrassend dat de theoretische uitgangspunten die bij de wetswijzigingen horen, vooral betrekking hebben op de bestuurlijke inrichting van het stelsel.

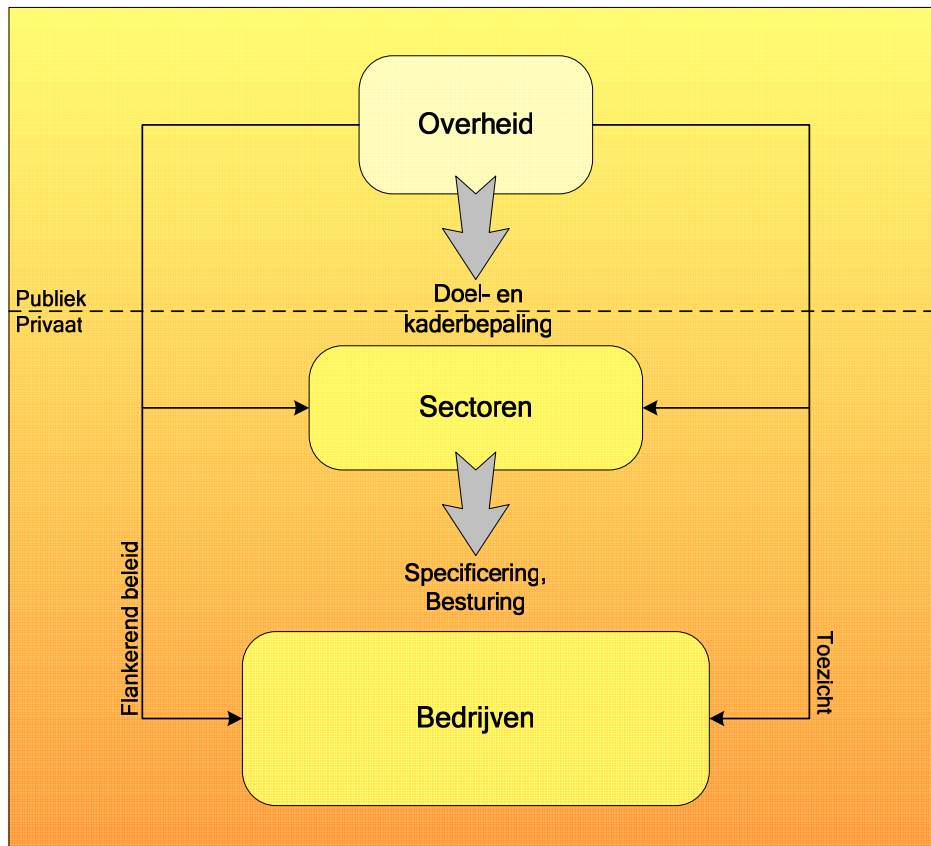
Het basisidee achter de Arbowet blijft ook na de wijzigingen van 2005 en 2007 hetzelfde: de werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, in samenspraak met de werknemers.² De manier waarop dit door de overheid gestimuleerd en gefaciliteerd werd, zou echter veranderen. De overheid zou een andere sturingsrol krijgen door waar mogelijk af te zien van middelvoorschriften en zich te beperken tot doelvoorschriften en (zo mogelijk) daaraan gekoppelde grenswaarden. Hierdoor krijgen werknemers en werkgevers meer de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe zij het gewenste beschermingsniveau willen bereiken. Door sectorale instrumenten zoals de arbocatalogi en de branche-ri&e kregen werkgeversorganisaties en vakbonden een rol toebedeeld in het concretiseren van het beleid.

Onderstaand figuur geeft een schematische weergave van het sturingsstelsel dat werd nastreefd.

¹ Nederland voldeed niet aan de verplichtingen van artikel 7, lid 3 van de kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk, door niet voor te schrijven dat een werkgever voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in zijn bedrijf pas een beroep kan doen op externe deskundigen, indien de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn.

² Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (2010): *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

Figuur 2.1 Sturingsmodel



Bron: Research voor Beleid 2011

Centraal in het stelsel staat de vraag op welke manier bereikt kan worden dat bedrijven (werknemers en werkgevers) de verantwoordelijkheid nemen om voor goede arbeidsomstandigheden te zorgen. De overheid staat wel bovenaan het stelsel maar schept slechts het kader dat door private actoren ingevuld kan worden. Sectorale sociale partners vervullen een rol als schakel tussen overheid en bedrijven. Bovendien bestaat er ook nog direct contact tussen het bedrijfsniveau en het niveau van de overheid door middel van het flankerend beleid, waaronder voorlichting en toezicht. Via het toezicht en de monitoring blijft de overheid ook op de hoogte van wat er in het private domein speelt. Binnen dit raamwerk zijn het echter werkgevers en werknemers op bedrijfsniveau die bepalen op welke manier zij aan de wettelijke doelvoorschriften voldoen.

Het zijn dan ook met name het verminderen van het grote aantal regels, en in het bijzonder middelvoorschriften, en de daarmee gepaard gaande lastenvermindering die tot een activering van werkgevers en werknemers moeten leiden. Terwijl eerder de hoge regeldruk weerstand opriep, zou de nieuwe wet juist ruimte en daardoor meer betrokkenheid genereren. De afspraken tussen werkgevers en werknemers op sectorniveau zouden het bedrijven vergemakkelijken hun verantwoordelijkheid in te vullen. De handhaving door de Arbeidsinspectie moest gericht, op plekken waar die het meest noodzakelijk is, uitgevoerd worden, waarbij de sectorale afspraken in de vorm van arbocatalogi als referentiekader worden in

de handhaving. Hierdoor wordt de positie van sociale partners op sector- en bedrijfsniveau nogmaals versterkt.

In het stelsel blijft een rol voor de overheid behouden vanuit de gedachte dat het volledig aan werkgevers en werknemers overlaten van de zorg voor goede arbeidsomstandigheden tot een laag beschermingsniveau van werknemers zou leiden. Daarnaast rust op de centrale overheid de verplichting om de EU-regels rondom arbeidsomstandigheden op te nemen in de nationale regelgeving. De bedoeling is echter om de rol van de overheid zo klein mogelijk te houden, omdat werkgevers en werknemers zo de mogelijkheid krijgen zelf de verantwoordelijkheid te nemen.

De kernelementen van de bestuurlijke logica achter de wetswijzigingen kunnen dan ook samengevat worden als: duidelijker onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheid, deregulering en indirecte sturing. Deze aspecten komen allemaal terug in de veranderingen die in 2005 en 2007 zijn doorgevoerd.

2.3 De wetswijzigingen 2005 en 2007

Hieronder zijn de feitelijke wijzigingen in de regeling Arbodienstverlening en de Arbowet kort samengevat.

De doelstelling van de wijziging van 2005 was de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn en een toename van de kwaliteit en variëteit van het aanbod van arbodiensten en een daling van de kosten. Concreet omvatte de wijziging de volgende onderdelen:

- 1 De verplichting tot aanwijzing van een preventiemedewerker binnen bedrijven; waarbij de werkgever in kleine bedrijven (maximaal 15 werknemers) zelf de taken op zich kan nemen.
- 2 De mogelijkheid voor cao-partijen om een deskundig getoetst ri&e-instrument overeen te komen. Bij gebruik van deze cao-ri&e hoeven werkgevers met ten hoogste 10 werknemers hun ri&e-document niet te laten toetsen.
- 3 De mogelijkheid tot een alternatief – een maatwerkregeling – voor inschakeling van een arbodienst, die uiteraard wel aan enige deskundigheidseisen moet voldoen, op voorwaarde van overeenstemming bij sectorale cao, of overeenstemming op bedrijfsniveau tussen werkgever en gekozen medezeggenschapsorgaan. Hierbij moet opgemerkt worden dat het gaat om overeenstemming en geen instemming. Bij instemmingsrecht zou een medezeggenschapsorgaan nog overruled kunnen worden doordat de werkgever een vervangende goedkeuring afdwingt bij de rechter zoals de Wet op de Ondernemingsraden immers mogelijk maakt: dit is echter bij maatwerkregeling niet mogelijk. (Een goede overlegsituatie tussen werkgever en werknemer is dus noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van de maatwerkregeling.) Komen partijen niet tot zo'n maatwerkregeling, dan geldt het 'vangnet', inschakeling van een arbodienst als vanouds.

- 4 De mogelijkheid dat arbodiensten veel meer andere producten of diensten dan de wettelijke verplichte arbo-ondersteuning aanbieden, terwijl omgekeerd andere partijen (bijvoorbeeld verzekeraars) gecertificeerde arbodienstverlening in hun aanbod mogen opnemen (door het vervallen van de zogenaamde in hoofdzaak-bepaling).¹

Door de nadruk die deze wijziging op deregulering, marktwerking en kostenbesparing legt, kan zij worden gezien als opstapje tot de wijziging van de Arbowet- en regelgeving van 2007. De centrale doelstelling van de laatste wetwijziging was het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers (in bedrijven en op sectorniveau) voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Daarnaast waren vermindering van de regeldruk en het verminderen van de administratieve lasten uitgangspunten van de wijzigingen van de Arbowet en -regelgeving. In de nieuwe Arbowet en -regelgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen het publieke domein en het private domein. Dit betekent het volgende:

- In het publieke domein zorgt de overheid voor een helder wettelijk kader. De overheid stelt in principe doelvoorschriften vast. Dit is het niveau van bescherming dat werkgevers moeten bieden aan hun werknemers. De doelvoorschriften worden waar mogelijk voorzien van gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden.
- In het private domein zijn werkgevers en werknemers verantwoordelijk voor de invulling van doelvoorschriften, dit kan door middel van arbocatalogi. Deze arbocatalogi worden door de Arbeidsinspectie marginaal getoetst.
- De Arbeidsinspectie gaat scherper prioriteiten stellen, en zal de catalogi als referentiekader bij de inspecties gebruiken.

De belangrijkste wijzigingen in de Arbowet zijn:

- Het aanbieden van een arbeidsomstandighedenspreekuur is niet langer verplicht. De toegang tot arbodeskundigen blijft wel gehandhaafd via een wijziging in het ri&e-voorschrift.
- De werkgever met maximaal 25 werknemers in dienst kan zelf de taak van preventiemedewerker op zich nemen (dit was 15 werknemers).
- Werkgevers worden door het opnemen van doelvoorschriften ten aanzien van psychosociale risico's verplicht om op dit terrein beleid te voeren.

De belangrijkste wijzigingen in het Arbobesluit zijn:

- Het opnemen van doelvoorschriften met concrete normen (veiligheids- of gezondheidskundige grenswaarde) voor valgevaar, explosiegevaar door acuut gevaarlijke stoffen, brandgevaar door acuut gevaarlijke stoffen, biologische agentia, verstikkingsgevaar, vergiftiging, bedwelming door acuut gevaarlijke stoffen, en vervoer van personen in werkbakken.
- Wat betreft het onderwerp gevaarlijke stoffen kwam de plicht voor werkgevers om zelf grenswaarden te stellen danwel een veilige (c.q. een zo veilig mogelijke) werkwijze te hanteren duidelijker voorop te staan, en zijn overige voorschriften verduidelijkt.

¹ Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (2010): *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

De belangrijkste wijzigingen in de Arboregeling zijn:

- Een groot aantal grenswaarden voor gevaarlijke stoffen verviel.
- De voorschriften m.b.t. de keuring van hijskranen en het veilig werken met gevaarlijke stoffen zijn verduidelijkt en vereenvoudigd.

2.4 Maatwerk mogelijk voor bedrijven

Naast de bestuurlijke aspecten van de wetswijzigingen had de inrichting van het stelsel ook bedoelde beleidsinhoudelijke consequenties. Vanuit beleidsinhoudelijk oogpunt zouden de wijzigingen in de wetgeving verandering brengen in de manier waarop werkgevers het arbobeleid vorm geven. Er zou een stap gezet worden van een situatie waarin de overheid bepaalt wat er op bedrijfsniveau gedaan moet worden naar een situatie waarin werkgevers en werknemers gezamenlijk bepalen wat de nodige maatregelen zijn om gezond en veilig werken mogelijk te maken. De ruimte die de overheid biedt door het intrekken van beleidsregels en middelvoorschriften en door de deregulering van de markt voor arbodienstverlening moest maatwerk op bedrijfsniveau mogelijk maken. Zo zou de bestuurlijke verandering tot een verbetering van beleidsinhoudelijke kwaliteit moeten leiden.

Hierbij spelen drie beleidsinhoudelijke aspecten een rol: ten eerste wordt ervan uitgegaan dat werknemers en werkgevers als geen ander op de hoogte zijn van de arbeidsrisico's binnen de onderneming waardoor zij ook het beste in staat zijn relevante oplossingen voor de risico's te ontwikkelen. Dit in tegenstelling tot de overheid die niet met alle diverse bedrijfssituaties rekening kan houden. Ten tweede zouden werkgevers en werknemers door hun actievere rol bij het opstellen van het arbobeleid meer betrokken raken bij hetzelfde beleid en zich meer bewust worden van de risico's en het belang van goede arbeidsomstandigheden. Dit zou de effectiviteit van het beleid op ondernemingsniveau verhogen.

Ten slotte heeft ook de verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven die het arbobeleid met zich meebrengt, beleidsinhoudelijke relevantie. De ervaring was dat de hoge ervaren regeldruk negatieve gevolgen had voor de bereidheid van werkgevers om de wetgeving na te komen. Door de administratieve lasten zo ver mogelijk te verminderen, zouden bedrijven minder weerstand voelen tegen het invoeren van arbobeleid. Dit zou leiden tot meer draagvlak in de onderneming en daardoor tot beter arbobeleid.

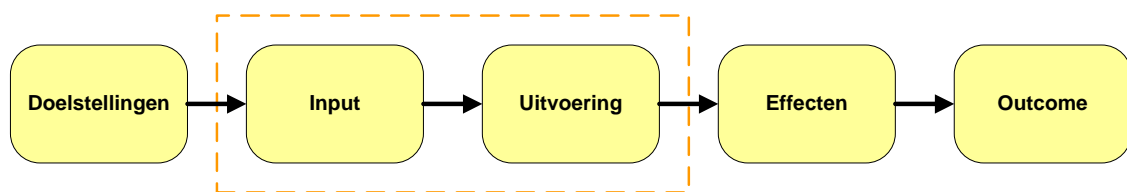
Al deze conceptuele uitgangspunten van de wetswijzigingen vinden we ook terug in het begrotingsartikel. De algemene doelstelling van het artikel "Bevorderen van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden" is nader uitgewerkt in de volgende operationele doelstelling:

"Bevorderen dat werkgevers en werknemers in bedrijven, branches en sectoren een effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden en verzuimbeleid voeren"

De overheid stelt zich niet de opgave om zelf voor goede arbeidsomstandigheden te zorgen, maar zij wil wel de voorwaarden scheppen waarin de relevante actoren, werkgevers en werknemers, dit beleid zelf vorm kunnen geven. Handhaving blijft uiteraard een taak van de overheid. In deze operationele doelstelling komen dan ook zowel de bestuurlijke als de beleidsinhoudelijke elementen van de vernieuwde wet- en regelgeving duidelijk terug.

3 Implementatie en uitvoering

In onderstaand hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van het beleid en de implementatie van het vernieuwde stelsel van besturing. Het gaat hierbij in essentie om de vraag welke plannen de afgelopen jaren op landelijk en op sectoraal niveau zijn gerealiseerd en op welke manier dit is gebeurd. De doorwerking en effecten hiervan op het arbobeleid van bedrijven en in laatste instantie op de werkvloer, worden besproken in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk focussen we op de input en uitvoering van de wetwijzigingen, zoals onderstaand figuur duidelijk maakt.



Alvorens in te gaan op de manier waarop de wetwijzigingen zijn doorgevoerd en op de ervaringen van de betrokkenen actoren hierbij, geven wij kort en bondig neer wat de stand van zaken is van de implementatie van de wijzigingen, op landelijk en op sectoraal niveau. Aandacht gaat uit naar de inspanning van de sleutelactoren, zoals de overheid, de Stichting van de Arbeid en de Gezondheidsraad. Dit geeft een beeld van wat er de afgelopen jaren door de sleutelactoren op beleidsniveau is gedaan. In onderdelen 3.2 en 3.3 wordt weergegeven hoe de praktijk van de uitvoering eruit ziet en wat dit betekent voor het beleid en het bestuurlijke stelsel.

3.1 Overheidsactiviteiten en sectorale implementatie

3.1.1 Vermindering regeldruk en administratieve lasten

Zoals al eerder geconstateerd, zijn de middelvoorschriften in de Arbowet en –regelgeving zoveel mogelijk vervallen. Voor een behoorlijk aantal onderwerpen was dit niet mogelijk, omdat Europese wetgeving specifieke overheidsregels (middelvoorschriften) vereist. De beleidsregels zouden worden ingetrokken voor de arbeidsrisico's in catalogi, en zouden uiteindelijk helemaal vervallen drie jaar na inwerkingtreding van de wetwijziging, op 1 januari 2010. Mede omdat het opzetten van de arbocatalogi wat later op gang kwam, is dit, op verzoek van de sociale partners, vier jaar geworden. Wat uiteindelijk overblijft aan beleidsregels is de beleidsregel omtrent boete-oplegging, de verzamelbeleidsregel arbocatalogi en nog een klein aantal overige beleidsregels.¹ Ondanks dat er in de beleidsregel wordt verwezen naar de arbocatalogi, vormen de catalogi geen onderdeel van de regelgeving van de overheid.

De bedoeling van de wetwijzigingen in 2005 en 2007 was ook, net als in een aantal andere Europese landen, het doen vervallen van de zogenaamde 'nationale kop', dat wil zeggen het

¹ Beleidsregels zijn algemene regels waarin een bestuursorgaan aangeeft op welke wijze hij van zijn bevoegdheid gebruik zal maken.

afschaffen van die nationale regelgeving die uitgaat boven hetgeen de EU de lidstaten verplicht om te doen.¹ Daarop zijn in de praktijk uitzonderingen gemaakt, ten dele in overleg met sociale partners, ten dele vanwege de nationale inschatting van de ernst van het risico. Dat betreft met name de risico's van vuurwerk, en enkele gevaarlijke stoffen waarbij Nederland strengere normen hanteerde dan de later ingevoerde Europese regels.

Deze wijzigingen in de regelgeving hebben geleid tot een nieuwe situatie wat betreft de informatieverplichtingen van bedrijven, de zogenaamde administratieve lasten. In de wijziging van 2005 leidt vooral het wegvallen van de toetsing van de ri&e in kleine bedrijven (<10 werknemers) bij gebruik van een ri&e-instrument en de mogelijkheid van een maatwerkregeling tot een vermindering van de administratieve lasten. Dit leverde een lastenbesparing van €7 miljoen op. De meeste administratieve lasten vervallen echter door de wijziging van de Arbowet van 2007. Dit heeft betrekking op de volgende onderdelen:

- De verplichting van de werkgever om jaarlijks over de voortgang van het Plan van Aanpak te rapporteren aan de OR is geschrapt;
- Er was een efficiencyverbetering ten aanzien van het jaarlijkse overleg met de OR in grote bedrijven en terugkoppeling van het personeel;
- De verlichting van de registratieplicht van arbeidsongevallen door de werkgever;
- De aanpassing van de verplichte rapportage van ernstige arbeidsongevallen (ongevallen met meer dan drie dagen verzuim in plaats van één dag);
- De rapportage aan de Arbeidsinspectie van ernstige ongevallen;
- Het aanpassen van het arbeidsomstandigheden Sprekingsbevel.²

Deze aanpassingen hebben in totaal een jaarlijkse lastenbesparing van €63 miljoen opgeleverd.

In 2007 werd ook het Arbobesluit gewijzigd waardoor een verdere €27 miljoen bespaard werden. De wijziging had onder andere als gevolg dat bedrijven die met biologische agentia werken alleen een melding bij de Arbeidsinspectie hoeven te doen als er sprake is van wezenlijke veranderingen in procedés en procedures. Bovendien is bij de parlementaire behandeling van de wetwijziging het amendement Van der Sande/Koopmans aangenomen. Dit amendement had als gevolg dat de grens voor bedrijven die geen externe deskundige nodig hebben voor de toetsing van de ri&e (bij gebruik van een ri&e-instrument) verhoogd werd van 10 tot 25 werknemers. De administratieve lastenbesparing bedraagt €10 miljoen.³ Als gevolg van al deze wijzigingen zijn volgens de berekeningen de administratieve lasten gedaald met 107 miljoen ten opzichte van de totale arbolasten van 846 miljoen, een daling van 12,5% (in dat laatste bedrag zitten ook nalevingskosten).⁴

Ook in de periode na 2007 is de regelgeving verder aangepast met het oog op verdere lastenverlichting. Zo heeft de Eerste Kamer in december 2010 het voorstel tot wijziging van de Arbowet inzake de ri&e aanvaard. Deze wetwijziging is per 1 april 2011 in werking getreden en houdt in dat bedrijven met ten hoogste 25 werknemers, die gebruik maken van een nieuw erkend of in de CAO vastgelegd ri&e-instrument, de ri&e niet meer hoeven te laten toetsen door een gecertificeerde arbodienst of arbodeskundige. Deze wijziging levert in 2011 nogmaals €32 miljoen, in 2012 €64 miljoen en vanaf 2013 structureel €83 miljoen

¹ Zie ook G. Walz, L. de Ruig (2010): *Arbostelsels en –outcome in Europees perspectief*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

² A. van Sluijs, T. Staphorst, S. Toebosch (2011): *Factsheet administratieve lasten*

³ Ibid.

⁴ A. van Sluijs, T. Staphorst, S. Toebosch (2011): *Factsheet administratieve lasten*.

aan lastenverlichting op. Een advies van de Gezondheidsraad over het verlagen van een aantal grenswaarden van kankerverwekkende stoffen heeft tot extra inspanningen geleid, omdat bedrijven eenmalig moesten controleren of voldaan werd aan de grenswaarde methanol.¹

3.1.2 Flankerend beleid van de overheid

Om de werking van de wetgeving te ondersteunen is de overheid intensief bezig geweest (en op onderdelen nog bezig) met de uitvoering van het flankerend beleid. Voor een deel deed zij dat in samenwerking met de centrale sociale partners en de Gezondheidsraad. Het flankerend beleid heeft de volgende onderdelen:

- Een voorlichtingscampagne
- Het project Arboportaal
- Systematische monitoring
- Het project Arbocatalogus van de Stichting van de Arbeid
- Het project Veilig werken met chemische stoffen
- Signalering van grenswaarden

De uitvoering van deze onderdelen is hieronder nader beschreven.

Het doel van de voorlichtingscampagne was het vergroten van de bekendheid van de nieuwe beleidsinstrumenten en van de wetwijzigingen. De campagne bevatte diverse onderdelen, waaronder een pers-, advertentie-, internet- en radio/tv-campagne, en voorlichtingsbijeenkomsten. De doelgroepen van de voorlichtingsactiviteiten waren individuele werkgevers en werknemers, vertegenwoordigers van sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties) en intermediairs zoals accountants, arbodiensten en verzekeraars. Terwijl de media-campagne gericht was op alle doelgroepen, waren de voorlichtingsbijeenkomsten vooral bedoeld voor vertegenwoordigers en intermediairs. Deze groepen zouden op hun beurt weer de bedrijven zelf kunnen informeren over de wetwijzigingen. Ook vakbladen werden betrokken bij het voorlichtingsproces. De activiteiten werden uitgevoerd door het externe communicatie-adviesbureau Porter-Novelli.² De voorlichtingscampagne is van 2006 tot 2009 uitgevoerd en heeft in totaal € 1,3 miljoen gekost.

Het Arboportaal, de website van de overheid over arbeidsomstandigheden, is sinds 2008 in nieuwe vorm beschikbaar. Vanaf het begin heeft de website rond de 30.000 bezoekers per maand, in de laatste maanden is dit opgelopen tot maximaal 70.000. De totale gerealiseerde uitgaven voor het arboportaal vanaf voorjaar 2007 tot en met december 2009 van het ministerie zijn € 2.699.667.

De al bestaande systematische monitoring van arbo-uitkomsten werd voortgezet, en betaald uit reeds bestaande budgetten. De monitoring verschaft actueel inzicht in de blootstelling aan arbeidsrisico's, de gevolgen ervan voor werknemers in termen van klachten, ongevallen, gezondheid en dergelijke, in de gevolgen ervan voor de inzetbaarheid van werknemers in termen van verzuim, arbeidsongeschiktheid en productiviteit, en tenslotte in de aard en omvang van arbobeleid in bedrijven, en de naleving van de wet- en regelgeving.

¹ Ibid.

² L. Rings, R. van den Brand, K. le Blansch, S. Verhaar (2011): *Evaluatieonderzoek Flankerend Beleid Arbo-wetwijziging 2007*; Arnhem: KplusV.

Deze onderwerpen komen in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden NEA, de Werkgeversenquête WEA, de monitor van de Arbeidsinspectie 'Arbo in Bedrijf' en de publicatie 'Arbobalans' periodiek aan de orde. De uitkomsten van de monitoring worden gebruikt voor signalering van risico's en knelpunten op landelijk en sectoraal niveau, en voor evaluatiedoeleinden.¹ De monitoring speelt ook een belangrijke rol in de bevordering van de zelfwerkzaamheid van sectoren en branches. Zo wordt ernaar gestreefd om aan te sluiten bij de behoeften van sociale partners en de uitkomsten van de monitoring bij hen onder de aandacht te brengen. Met dit doel organiseerde TNO bijvoorbeeld in 2008 een symposium over de monitorresultaten en –methodieken en worden de uitkomsten van de enquêtes gericht naar sociale partners verstuurd. Daarnaast zijn de NEA, WEA, Arbo in Bedrijf en Arbobalans ook op internet beschikbaar. Waar relevant wordt de informatie naar sectoren uitgesplitst. Sectoren kunnen de monitoringgegevens gebruiken bij het opstellen van een arbocatalogus. Daarnaast horen arbodiensten, verzekeraars en wetenschappers tot de gebruikers van de gegevens.²

Het project Arbocatalogus van de Stichting van de Arbeid werd uitgevoerd ter ondersteuning van de totstandkoming van sectorale arbocatalogi. Het project werd vanuit het Ministerie van SZW gesubsidieerd en uitgevoerd door de zogenaamde Commissie Bevordering Arbocatalogi (CBA). De CBA ondersteunde sectorale sociale partners door middel van direct advies en publicaties. Zo heeft de CBA met meer dan honderd sectoren overleg gehad, drie werkconferenties over arbocatalogi georganiseerd en acht publicaties voor sectoren gepubliceerd. Daarnaast heeft de CBA sectoren zonder arbocatalogus schriftelijk benaderd om hen te stimuleren met een arbocatalogus aan de slag te gaan. Dit heeft echter weinig reacties opgeleverd. Ook heeft de CBA gewerkt aan twee digitale ondersteuningsinstrumenten: een instrument waarmee sectoren hun eigen arbocatalogus kunnen maken en een instrument voor werkgevers dat ondersteuning biedt bij het gebruik van een arbocatalogus.³ Bovendien adviseerde de Commissie omtrent probleempunten in de subsidieregeling Stimulering Totstandkoming Arbocatalogi (STA) die op 1 januari 2010 stopte. Voor 140 catalogi is een subsidie toegekend van €50.000. Dit komt neer op een totaal bedrag van €7 miljoen. In 2010 konden sectoren bovendien in aanmerking komen voor een subsidie van €10.000 voor de implementatie van de arbocatalogus. Aan het eind van 2010 hebben 89 sectoren subsidie voor de implementatie aangevraagd.⁴ Bovenop de stimuleringsregeling waren voor vier jaar CBA €7,8 miljoen aan kosten begroot (2007-2010).⁵ Dit budget is niet helemaal uitgeput.

Om het ontstaan van een nieuw grenswaardenstelsel met betrekking tot chemische stoffen op basis van private grenswaarden te ondersteunen, heeft de SER in 2005 de overheid geadviseerd leidraden te ontwikkelen voor bedrijven over hoe zelf tot verantwoorde bedrijfs-grenswaarden te komen. Vervolgens heeft de SER met subsidie van de staatssecretaris zelf een leidraad "Veilig werken met chemische stoffen" ontwikkeld. De leidraad is vormgegeven als webtool en begeleidt werkgevers in de stappen die zij moeten zetten om te komen tot een veilige bedrijfsgrenswaarde dan wel een veilige werkwijze. Afhankelijk van de stof en de branche wordt de gebruiker geïnformeerd over eventuele publieke grenswaarden,

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Stichting van de Arbeid (2011): *Arbocatalogus 2011: Een werkend instrument*.

⁴ Stichting van de Arbeid (2011): *Arbocatalogus 2011: Een werkend instrument*

⁵ L. Rings et al (2011): *Evaluatieonderzoek Flankerend Beleid Arbowetswijziging 2007*; Arnhem: KplusV.

grenswaarden van Nederlandse en buitenlandse adviesorganen, het opstellen van een eigen grenswaarde, veilige werkwijzen en verbeteradviezen en overige informatie. Het project heeft in totaal circa € 500.000 gekost.¹

Waar het gaat om de signalering van grenswaarden voor andere onderwerpen dan gevaarlijke stoffen is sinds 2007 een nieuwe werkwijze geïmplementeerd. Zo is de Gezondheidsraad op landelijk niveau door de overheid gevraagd om gezondheidkundige en veiligheidskundige ontwikkelingen op het gebied van grenswaarden voor verschillende arbeidsrisico's te signaleren en de bewindspersoon van SZW te adviseren over mogelijke grenswaarden. De SER brengt op basis van de Gezondheidsraad ook een advies uit. Vervolgens zou de bewindspersoon van SZW de grenswaarde vast kunnen stellen. De Gezondheidsraad vervult hierbij de rol van onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan. De Gezondheidsraad is in eerste instantie aan de slag gegaan met adviezen over de risico's hittestress en werkdruk, later gevolgd door geknield werken, gehurkt werken, staand werken en beeldschermwerk, etc. De procedures zijn nog niet afgerond. De wetenschappelijke complexiteit maakt dat processen lang duren. De Gezondheidsraad ontvangt jaarlijks ca. €200.000 aan overheids-subsidie voor deze taak.²

De door de overheid voor het flankerend beleid vrijgemaakte budgetten waren geraamd op basis van eerdere ervaring, communicatie-expertise binnen het ministerie, en op overleg met de Stichting van de Arbeid. Sectorale sociale partners hebben voor de arbocatalogi minder subsidie gevraagd dan geraamd.

In totaal heeft de overheid van 2007 tot en met 2010 de volgende middelen aan het flankerend beleid besteed:

- € 1.276.220 voor voorlichting.
- € 2.699.666 voor de website Arboportaal.
- € 7,8 miljoen begroot voor het project arbocatalogi van de StvdA, dit bedrag is niet helemaal besteed.
- € 509.124 voor de Leidraad veilig werken met chemische stoffen.
- € 7 miljoen voor de Stimuleringsregeling Totstandkoming Arbocatalogi (STA).

Dit komt neer op een totaal van € 19.285.010.³

3.1.3 De rol van de Arbeidsinspectie

Ook de Arbeidsinspectie (AI) gaf en geeft uitwerking aan het nieuwe beleid. Dit heeft aan de ene kant betrekking op de toetsing van sectorale arbocatalogi. Anders dan verwacht neemt dit wel tot 60 uur per catalogus in beslag.⁴ Aan de andere kant is de AI bezig met een versterkte handhaving op basis van aangescherpte risico-analyses en sectorale prioriteitenstelling, mede in het kader van Het Nieuwe Inspecteren. Hierbij stelt de AI zogenaamde branchebrochures op die aan alle bedrijven in een bepaalde sector worden verzon-

¹ L. Rings et al (2011): *Evaluatieonderzoek Flankerend Beleid Arbowetwijziging 2007*; Arnhem: KplusV.

² L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek signalering van grenswaarden*. Arnhem: KplusV.

³ L. Rings et al (2011): *Evaluatieonderzoek Flankerend Beleid Arbowetwijziging 2007*; Arnhem: KplusV.

⁴ A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

den. In de branchebrochures is informatie opgenomen over de meest belangrijke risico's in de sector, de van toepassing zijnde regelgeving, en de wijze waarop de AI handhaaft. Zo hebben bedrijven de mogelijkheid om zich op een eventuele inspectie voor te bereiden.

Het doel van de inspecties is vooral de naleving van de bedrijven te bevorderen wat mede door middel van maatwerk in de bejegening bereikt moet worden. Dit betekent dat er bij constatering van een niet-ernstige overtreding niet altijd een formeel handhavingstraject wordt ingezet, maar ook het vertrouwen gegeven kan worden dat de overtreding, ook zonder zo'n traject, door de werkgever ongedaan gemaakt gaat worden. Bovendien is de AI begonnen met het gebruik van de arbocatalogi als referentiekader voor inspecties. Terwijl het aantal actieve en reactieve inspecties en het aantal opgelegde sancties sinds 2007 niet is veranderd, is er sprake van een toename in het aantal bezwaren tegen boetebeschikkingen.¹ Mogelijke verklaringen zijn de verhoging van de normbedragen voor boetes, en het vastleggen van matigingsgronden in de beleidsregel waarin de boetebedragen zijn opgenomen.

3.1.4 Activiteiten van de sociale partners

Na de overheid is de tweede schakel in de implementatieketen, gevormd door de sectorale sociale partners, aan de slag gegaan met de nieuwe en vernieuwde beleidsinstrumenten. Het belangrijkste instrument in deze context zijn de arbocatalogi. In totaal zijn er in 145 sectoren arbocatalogi opgesteld en positief getoetst door de Arbeidsinspectie (peildatum juli 2010). 134 van deze catalogi zijn met behulp van overheidsmiddelen tot stand gekomen. De communicatie van sectorale arbocatalogi naar bedrijven toe is nog maar ten dele in uitvoering.² In veel sectoren bestaat een sectorspecifiek ri&e-instrument. Dit zijn meestal digitale ondersteuningsprogramma's voor werkgevers in de sector waarmee werkgevers hun ri&e zelf kunnen invullen. 132 branchespecifieke RI&E-instrument zijn erkend. Daarvan zijn er 56 in een cao vastgelegd (peildatum september 2011).³ De ri&e kan ook aan de sectorale arbocatalogus gekoppeld zijn, waar deze bestaat. Naast deze kernactiviteiten voeren sectorale partners diverse ondersteunende activiteiten uit, waaronder voorlichtingsbijeenkomsten voor preventiemedewerkers, bedrijfsbezoeken en diensten op het gebied van de arbodienstverlening, bijvoorbeeld door het opzetten van sectorspecifieke arbodienstverleningspakketten in samenwerking met een arbodienst.⁴

3.2 Concrete invulling van de beleidsdoelen

Bovenstaande gegevens bieden een opsomming van de huidige stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de wetwijzigingen. De betekenis ervan wordt pas duide-

¹ L. Rings, R. Trommel, G. Hamstra (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

² A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

³ Voorwaarde voor erkenning is de goedkeuring van het instrument door minstens één werkgeversorganisatie, alle werknemersorganisaties die in de branche bij de CAO betrokken zijn en/of actief zijn en bovendien een gecertificeerd arbo-kerndeskundige. Wanneer bedrijven met maximaal 25 werknemers een erkend RI&E-instrument gebruiken, dan krijgen zij toetsingsvrijstelling

⁴ S. van der Kemp, G. Walz, M. Engelen (2011): *De arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

lijk wanneer ze in context van de doelstellingen van de wetwijzigingen geplaatst worden. In het vervolg verdiepen we het geschetste beeld, waarbij de gegevens vanuit het perspectief van het beleid (deze paragraaf) en vanuit het perspectief van het bestuurlijke stelsel worden belicht (paragraaf 3.3).

Wanneer we het hebben over de manier waarop het arbobeleid in de praktijk wordt uitgevoerd, is de kernvraag of de overheid erin geslaagd is om doelvoorschriften met concrete gezondheidskundige of veiligheidskundige normen te formuleren en op welke manier de ontstane ruimte door de diverse actoren wordt ingevuld. Met betrekking tot de arbodienstverlening moet worden nagegaan op welke manier de deregulering van de markt voor arbodienstverlening invloed heeft gehad op de aard en kwaliteit van het aanbod aan arbodienstverlening.

3.2.1 Invulling op sectoraal niveau

Voor de realisatie van de beleidsinhoudelijke aspecten is het van belang om na te gaan hoe de ruimte die door het wegvallen van de middelvoorschriften uit de Arbowet en -regelgeving en het intrekken van de beleidsregels ontstaat, wordt ingevuld. Dit proces wordt vooral ondersteund door de activiteiten van de sectorale sociale partners in het kader van de sectorale arbocatalogi en in mindere mate door de ri&e-instrumenten.

Zoals reeds gezegd, is er al een aanzienlijk aantal sectorale arbocatalogi gerealiseerd (in 145 sectoren). De totstandkoming van de arbocatalogi kwam later op gang dan verwacht, maar werd gestimuleerd door de subsidieregeling STA en de CBA. In sommige branches was er veel tijd nodig om tot een resultaat – een arbocatalogus – te komen. In de meeste branches stelden vakbonden en brancheorganisaties de arbocatalogus gezamenlijk op, soms werden externe adviesbureaus ingeschakeld. Waar een sectorspecifiek instituut op het gebied van arbeidsomstandigheden bestaat (bijvoorbeeld Gezond Transport in de transportsector) lag de uitwerking van de catalogus daar. Daarnaast maakten sectoren gebruik van zowel de kennis als de samenwerkingsstructuren die in het kader van de arboconvenanten zijn opgebouwd. Zo werd teruggegrepen op onderzoek uit convenantentijd, en was men al gewend aan het gezamenlijke werken.¹ Ook sectoren zonder arboconvenant stelden arbocatalogi op. De ervaring tot nu toe leert dat de sectorale sociale partners in veel sectoren met het arbobeleid uit de voeten kunnen. Sectorale sociale partners zijn dan ook trots op wat zij hebben bereikt.²

De toetsing van de arbocatalogi door de AI heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit ervan. Weliswaar was de toetsing in formele zin marginaal en vooral gericht op de vraag naar mogelijke strijdigheid met de regelgeving, in de praktijk gaf de AI substantieel advies en voorlichting aan sectoren met betrekking tot de inhoud van de catalogi. Dit werd door sectoren vaak ook zeer op prijs gesteld. De AI heeft daardoor wel meer tijd aan de catalogi besteed dan aanvankelijk beoogd is.

¹ Voor meer informatie over de arboconvenanten, zie: Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten (2007): *Convenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden. Evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten Nieuwe Stijl 1999-2007*.

² S. van der Kemp, G. Walz, M. Engelen (2011): *De arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

Arboconvenanten

In het kader van de arboconvenanten hebben werkgevers-vertegenwoordigers, vakbonden en overheid tussen 1999 en 2007 in 69 sectoren intensief samengewerkt op het gebied van arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim. Hierbij werden concrete afspraken gemaakt om risico's terug te dringen. De evaluatie van de arboconvenanten concludeerde dat de afspraken niet altijd in bedrijven zijn 'geland', maar dat er veel was gebeurd op sectorniveau.

Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van arbocatalogi volgens sommige inspecteurs nog niet voldoende is.¹ De kwaliteit van de resulterende arbocatalogi varieert in elk geval sterk. Het blijkt dat de risico's en maatregelen die in de catalogi worden beschreven niet altijd volledig of toepasbaar zijn. De analyse van beschikbare arbocatalogi laat zien dat in sectoren waar de AI een

branchebrochure heeft uitgegeven, er 45% van de prioritaire risico's die door de AI worden gesignaleerd, ook daadwerkelijk in de arbocatalogi terugkomen. Wanneer vakbonden en brancheorganisatie het niet eens kunnen worden over een specifiek risico, wordt het risico (in eerste instantie) niet in de catalogus opgenomen. Aan de andere kant wordt door werkgeversvertegenwoordigers gezegd dat vakbonden wel erg veel risico's en maatregelen in de arbocatalogi wilden opnemen.² Volgens de monitorgegevens komen de in de arbocatalogi opgenomen risico's meer overeen met door werknemers ervaren risico's dan met de risico's die werkgevers melden. Dit kan zo worden geïnterpreteerd dat vakbonden er wel in slagen de ervaring van hun leden in de onderwerpskeuze voor de arbocatalogi in te brengen.³

Uit een analyse van de toepasbaarheid van in arbocatalogi beschreven maatregelen blijkt dat in 65% van de gevallen de maatregelen of oplossingen die in de catalogi worden beschreven merendeels abstract en beschrijvend zijn in plaats van concreet toepasbaar.⁴ Deze uitkomsten worden ondersteund door de kanttekeningen die sommige inspecteurs van de AI plaatsen bij de inhoudelijke kwaliteit van de arbocatalogi.⁵ Hiertegenover staat de recente ontwikkeling in het aantal catalogi en het aantal risico's dat in de catalogi is opgenomen. Ofschoon er sinds oktober 2010 slechts drie catalogi zijn bijgekomen, is het totale aantal in catalogi beschreven risico's gegroeid van 1201 naar 1244. Dit suggereert dat er in bestaande catalogi nog steeds nieuwe risico's bij komen (verdieping).⁶

Naast de arbocatalogi kiezen veel sectoren ervoor om een ri&e-instrument op te zetten. Bij nieuwe ri&e's worden deze vaak aan een eventueel bestaande arbocatalogus gekoppeld. Inhoudelijk spelen bij de ri&e-instrumenten gelijksoortige zaken een rol als bij de arbocatalogi. Zo is het soms lastig voor sectorale sociale partners om een grote variatie aan bedrijven en werkzaamheden in een bepaalde sector in een instrument onder te brengen.⁷ Bovendien zijn vakbonden voorzichtig bij de erkenning van ri&e-instrumenten. Ook uiten zij algemene twijfels over de effectiviteit van de ri&e op de werkvloer.⁸ Een aandachtspunt dat betrekking op zowel de ri&e's als de arbocatalogi heeft, is de zorg voor actualisering en

¹ L. Rings et al (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

² Ibid.

³ W. Hoofman, M. van Zwieten en A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: secundaire analyses monitorbestanden*; Hoofddorp: TNO.

⁴ A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

⁵ L. Rings et al (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

⁶ Aantallen bijgehouden door SZW.

⁷ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

⁸ F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

vernieuwing. Slechts enkele arbocatalogi specificeren de plannen en de manier waarop de informatie geactualiseerd gaat worden.¹

Over de uitvoering kan dan ook geconcludeerd worden dat de ruimte voor sectoraal maatwerk door diverse actoren wordt benut en ingevuld. Op sectorniveau is er bij sociale partners brede steun voor de arbocatalogi en branche-ri&e's. Ze zien het als een goede mogelijkheid om maatwerk te leveren voor de bedrijven in de branche en verwachten dat het draagvlak voor de regels daardoor groter zal zijn. Inhoudelijk gezien bestaan er echter nog verbetermogelijkheden, vooral bij de arbocatalogi op het gebied van volledigheid en van de kwaliteit en toepasbaarheid van de maatregelen. Ook het aantal sectoren waarvoor een arbocatalogus tot stand is gekomen, kan nog worden uitgebreid.

3.2.2 Implementatie van grenswaarden

Een zeer specifiek beleidsinhoudelijk aspect van de implementatie van de wetwijzigingen betreft de bepaling van grenswaarden voor bepaalde risico's door de overheid. Bij de parlementaire behandeling van de herziening van de Arbo-wet werd een motie van de leden Koopmans en Stuurman aanvaard, waarin de regering werd verzocht een werkprogramma op te stellen om te komen tot gezondheids- en veiligheidskundige grenswaarden voor niet-stoffengerelateerde arbeidsrisico's (voor chemische stoffen bestond al langer een grenswaardenstelsel). De motie zou niet moeten leiden tot een grote hoeveelheid nieuwe concrete doelvoorschriften, maar beoogde het begeleiden, faciliteren en inperken aan de hand van hetgeen de regering in een werkprogramma vastlegt. De Gezondheidsraad stelde daartoe op verzoek van het ministerie van SZW een commissie in die zich richt zich op het periodiek signaleren of er wetenschappelijke inzichten zijn met betrekking tot concrete grenswaarden. Een procedure van (SER-)advisering en nader onderzoek werd ontworpen om uiteindelijk – al dan niet – te komen tot een in de wet op te nemen grenswaarde.

Het vaststellen van grenswaarden geeft goed de complexiteit van het arbeidsomstandighedenbeleid weer. Zo is de implementatie in werking gezet, maar verloopt de uitvoering van de plannen (nog) langzaam. Het deelrapport over grenswaarden maakt het volgende duidelijk:

“De onderwerpen waarover de commissie adviseert zijn complex en hebben een diversiteit waarbij een normerend kader ontbreekt. Het zijn geen 'invuloefeningen'. Wetenschappelijke zorgvuldigheid en kwaliteit staan voorop, een onderzoek kost dan ook veel tijd.”²

De Gezondheidsraad heeft inmiddels een openbaar conceptrapport over het risico hittestress gepubliceerd en is daarnaast bezig met het thema werkdruk. Er zijn echter nog geen operationele grenswaarden vastgesteld. De vraag op welke manier wetenschappelijke kennis een goede plek kan krijgen in het beleid blijft dan ook een belangrijk aandachtspunt.

¹ A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

² L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek signalering van grenswaarden*. Arnhem: KplusV.

3.2.3 Maatwerk in arbodienstverlening

De wetswijziging arbodienstverlening uit 2005 was gericht op maatwerk. De verwachting was dat het openen van de markt voor arbodienstverlening zou leiden tot een meer gevarieerd aanbod aan arbodienstverlening, zodat bedrijven een betere keuze zouden kunnen maken uit de diensten die zij nodig hebben, tegen minder kosten.

Vanuit verschillende onderzoeken wordt duidelijk dat de aanbodkant van de markt voor arbodienstverlening al snel na de wetswijziging significant veranderde. De grote arbodiensten hadden dan ook al met de deregulering gerekend en waren hierop voorbereid. Op basis van de uitkomsten van de feitenverzameling kunnen we de volgende ontwikkelingen in het aanbod aan arbodienstverlening aanwijzen:

- Mogelijkheid tot maatwerkcontracten. Arbodiensten bieden meer losse diensten aan en geven bedrijven de keuze om hun eigen pakket samen te stellen. Dit is een direct gevolg van de wetswijziging.
- Verzelfstandiging van kerndeskundigen. Vooral bedrijfsartsen bieden sinds de wetswijziging steeds vaker hun diensten aan buiten het kader van een arbodienst.
- Samenwerking van arbodiensten en re-integratiebedrijven. Arbodiensten en re-integratiebedrijven bieden vaker complete pakketten aan arbo- en verzuimzorg aan, waarbij de case manager het aanspreekpunt voor werkgevers en werknemers is.
- De opkomst van de case manager. Veel aanbieders van arbodienstverlening zijn begonnen met zogenaamde case managers te werken. De case manager is het eerste aanspreekpunt voor de werkgever in alle zaken omtrent verzuim en arbeidsomstandigheden.
- Een toenemende rol voor verzuimverzekeraars. In de polisvoorwaarden van verzuimverzekeringen wordt aansluiting bij een arbodienst, of gebruikmaking van (re-integratie)dienstverlening, verplicht gesteld. Soms worden ook voorwaarden met betrekking tot preventie gesteld.
- Concurrentie en prijsdruk. De opening van de markt heeft geleid tot nog meer prijsdruk, vooral bij (verplichte) openbare aanbestedingen waar de prijs vaak doorslaggevend is. De prijsdruk in de sector had al eerder geleid tot consolidering en afslanking. Dit proces zet door.¹

Al deze ontwikkelingen duiden erop dat de implementatie van de wetswijziging de markt voor arbodienstverlening daadwerkelijk heeft geopend en dat dit proces ook inhoudelijke verandering in het aanbod teweeg heeft gebracht. Sommige groepen betrokkenen uiten echter de zorg dat als gevolg van de prijsdruk de kwaliteit van de arbodienstverlening achteruit kan gaan. Ook vreest een deel van de bedrijfsartsen dat hun onafhankelijkheid niet gewaarborgd is.² Aan de andere kant wordt gezegd dat de deregulering de traditionele arbodiensten heeft "wakkergeschud", waardoor een meer gevarieerd, klantgericht en veelal goedkoper aanbod beschikbaar is gekomen.³ In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de manier waarop de arbodienstverlening in de organisaties vorm wordt gegeven.

¹ L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek bevraging arbodienstverleners wetswijzigingen Arbeidsomstandighedenwet 2005 en 2007*; Arnhem: KplusV.

² B.C.H. de Zwart, R. Prins, J.W.J. van der Gulden (2011): *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts*. Leiden: Bureau AStri.

³ F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

3.3 Bestuurlijke vernieuwing: private verantwoordelijkheid?

Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven, had de kerndoelstelling van de wijzigingen in de wet betrekking op de herinrichting van het bestuurlijke stelsel. De realisatie van deze doelstelling ligt voor een groot deel in de implementatiefase. Het gaat om de vraag op welke manier het beleid wordt uitgevoerd. Hieronder bespreken we wat de uitvoering van het beleid betekent voor de beoogde bestuurlijke vernieuwing van het stelsel. Of deze bestuurlijke vernieuwing de gewenste effecten heeft bereikt, wordt in hoofdstuk 4 besproken.

3.3.1 Verantwoordelijkheid overheid en sectoren nader bekeken

Een van de kerngedachten achter de vernieuwde arbeidsomstandighedenregelgeving was de verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke actoren en private actoren waarbij de overheid het normenkader en doelbepalingen voorschrijft en sectorale actoren meer verantwoordelijkheid zouden nemen voor het invullen van dit kader in de vorm van maatregelen. Bovenstaande analyse maakt duidelijk dat dit voor een groot deel gelukt is. Er zijn echter ook punten aan te wijzen waar de besturing anders verloopt dan gepland.

De omvang van de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden is door de wetswijzigingen verminderd. Daarnaast zijn als gezegd de beleidsregels grotendeels ingetrokken. Daarmee is de regeldruk vanuit de overheid afgenomen, en ruimte ontstaan voor private actoren. Op het gebied van de arbodienstverlening is eenzelfde ontwikkeling gaande. De wetgeving is versoepeld en de regulering van de markt is teruggedrongen. Arbodiensten, re-integratiebedrijven, verzekeraars en zelfstandigen geven het aanbod zelf vorm, weliswaar binnen het kader van certificering. Overheidsregulering heeft als het ware plaatsgemaakt voor aangepaste zelfregulering.

Waar het gaat over de verantwoordelijkheid voor beleid ten opzichte van risico's en bijhorende maatregelen, hebben sectorale sociale partners in het kader van de arbocatalogi in veel gevallen het stokje overgenomen. Vakbonden en werkgeverorganisaties werken actief samen in het opstellen van de catalogi en zijn ook verantwoordelijk voor de communicatie van de resultaten naar bedrijven toe. Zo zijn arbeidsomstandigheden een onderwerp van brancheorganisaties en vakbonden geworden, waarbij het onderwerp in de meeste gevallen los van de CAO-tafel besproken wordt.

In deze context moet wel opgemerkt worden dat de overheid het totstandkomen van de arbocatalogi via de CBA heeft gestimuleerd. Per arbocatalogus is €50.000 aan subsidie verstrekt. Zo kan dus niet gezegd worden dat de sectoren puur vanuit zichzelf aan de slag zijn gegaan. Wel is het subsidiebedrag, vergeleken bijvoorbeeld met de gelden die voor de arboconvenanten beschikbaar werden gesteld, redelijk klein. Dus is ook te zeggen dat de overheid juist instapt waar het nodig is en hierdoor wel een aanjaagfunctie behoudt, maar verder de verantwoordelijkheid aan de private actoren overlaat.

3.3.2 Rol van het toezicht

Ook op het gebied van toezicht behoudt de overheid een belangrijke functie. Dit heeft onder andere betrekking op de toetsing van de arbocatalogi door de AI. In het begin werd uitgegaan van een tijdsbesteding van enkele uren per catalogus. Uit twee onderzoeken over de arbocatalogi blijkt echter dat de toetsing in de praktijk zeker 20¹, en gemiddeld zelfs 60 uur in beslag neemt.² Zo is de rol van de Arbeidsinspectie duidelijk groter dan voorzien. Vanuit het perspectief van sommige inspecteurs is dit nog niet voldoende. In het deelonderzoek over toezicht wordt gezegd:

“De wijze waarop arbocatalogi door de AI worden getoetst (de ‘marginale toets’) zou volgens enkele inspecteurs de kwaliteit van deze catalogi verminderen ten opzichte van de voorheen geldende beleidsregels. Volgens hen hebben specialisten van de AI te weinig mogelijkheden om de inhoud van de catalogus op het door de specialist gewenste niveau te brengen”.³

Dit betekent in feite dat de inspecteurs een nog uitgebreidere toetsing wenselijk achten. Vanuit bestuurlijk oogpunt kan hier op een aantal manieren naar worden gekeken, waarbij het gaat om de mate waarin de overheid nog wel betrokken moet blijven bij de private activiteiten. Aan de ene kant is het al een belangrijke constatering dat de Arbeidsinspectie een deel van de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de catalogi oppakt, door meer tijd te besteden aan het toetsen van de catalogi en het adviseren van de sectorale sociale partners. Bovendien bestaat er kennelijk behoefte aan nog uitgebreidere toetsing wat weer neer zou komen op een sterke inhoudelijke rol van de overheid. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid weer terug van de private actoren naar de Arbeidsinspectie. Aan de andere kant speelt in deze context mogelijk weerstand tegen de kleinere rol van de overheid een rol in de perceptie van de betrokkenen.

Marginale toetsing

De AI toetst de opgestelde arbocatalogi marginaal. De criteria voor deze toetsing zijn:

- Is beschreven voor welk werkgebied de catalogus bedoeld is
- Vertegenwoordigen de opstellers de werkgevers en werknemers in dit werkgebied
- Is de catalogus beschikbaar en kenbaar voor werkgevers en werknemers
- Wordt bij navolging van de arbocatalogus voldaan aan de doelvoorschriften? Dit punt wordt getoetst met een quick scan.

Deze toetsing wordt ‘marginiaal’ genoemd omdat er niet diep op de inhoud wordt ingegaan.

De status van de marginale toetsing is vooral van belang voor het gebruik van de arbocatalogi als referentiekader voor de handhaving. Deze praktijk kan gezien worden als het versmelten van publieke (handhaving) en private (arbocatalogus) verantwoordelijkheid. Hierbij kan echter spanning optreden tussen de openheid van de marginale toetsing en de harde status van de handhaving. Het stelsel is gebaseerd op het uitgangspunt dat sociale partners het beleid voor hun sector zelf opstellen, waarbij de overheid slechts marginaal betrokken is. De verantwoordelijkheid voor de handhaving ligt vervolgens wel bij de overheid. De AI 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 arboca-

¹ Aantal genoemd in J. Heijink, S. Oomens (2011): *De werking van arbocatalogi*; Nijmegen: ITS.

² A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

³ L. Rings et al (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

catalogi 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. Door dat de arbocatalogi opgenomen zijn in een (verzamel)beleidsregel, is de verbinding gelegd tussen de wettelijke doelvoorschriften en de private catalogi (die de middelen bevatten voor voldoen aan die doelen). De AI hanteert dus in concrete situaties de - na toetsing - door partijen voorgestelde middelen voor de beoordeling of werkgevers voldoen aan de publieke regelgeving.

Omdat de catalogi in eerste instantie slechts marginaal getoetst worden door de AI en in het vervolg als referentiekader worden gebruikt, treedt in de praktijk verwarring op. Van de kant van bedrijven wordt ervan uitgegaan dat de maatregelen die in de catalogus zijn beschreven, voldoende zijn, terwijl de inspecteurs hier wel eens anders tegen aankijken. Zo kan het voorkomen (het uitgevoerde onderzoek wijst in die richting) dat de maatregelen die in een arbocatalogus van een gegeven sector staan beschreven, vanuit het perspectief van de inspecteurs niet (meer) voldoende zijn. In deze gevallen kunnen zij niet als uitgangspunt voor de handhaving dienen. Voor bedrijven wordt het dan moeilijk om te bepalen welke maatregelen wel voldoende zijn.¹ Volgens recente gesprekken met inspecteurs zijn het voornamelijk vooral onduidelijkheden (vaagheden) en algemeenheden in catalogi die aanleiding geven tot discussies tussen inspecteurs en werkgevers. Afloop hiervan is dan meestal dat de werkgever de door de inspecteur aangegeven concretisering van maatregelen doorvoert.

3.3.3 Rol van bedrijven

Eerder is al geconstateerd dat bedrijven geen directe rol hebben in de vormgeving en uitwerking van het beleid. Wel worden individuele werkgevers, en soms werknemers, in sommige branches betrokken bij het opstellen van de arbocatalogi. In het algemeen hebben de activiteiten op overheids- en sectorniveau juist de doelstelling om werkgevers en werknemers op bedrijfsniveau te stimuleren om in actie te komen. Daarmee zijn bedrijven het object van de besturing, en acties op de werkvloer zijn effecten van het beleid. Het perspectief van de bedrijven komt dan ook in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde. Dan gaat het vooral om de doorwerking van de centrale maatregelen en sectoractiviteiten op bedrijfsniveau.

3.4 Conclusies

Op basis van de uitkomsten van de deelonderzoeken ten behoeve van de evaluatie en ander onderzoek is te constateren dat de implementatie van de wetwijzigingen in grote lijnen volgens plan verloopt. De terugdringing van de regeldruk, de deregulering van de markt voor arbodienstverlening, en het oppakken van de verantwoordelijkheid van sectorale sociale partners voor de manier waarop aan de doelen wordt voldaan, zijn, althans in veel sectoren, gerealiseerd. De overheid behield wel een uitvoerende functie bij het flankerend beleid, bestaande uit voorlichting, monitoring en stimulering, maar ook hierbij wordt de inhoudelijke invulling zover mogelijk aan sociale partners overgelaten. De Arbeidsinspectie vervult een grotere rol dan verwacht.

¹ L. Rings et al (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: Kplus.

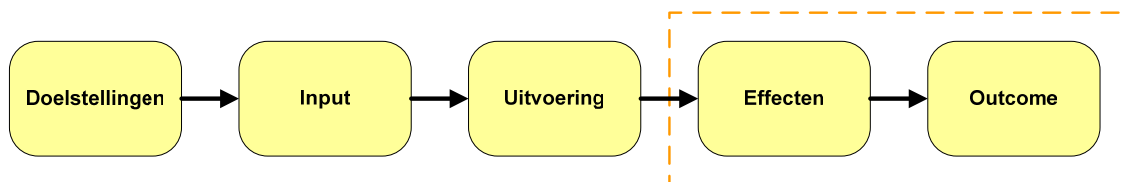
Door betrokkenen worden er wel kanttekeningen geplaatst bij de uitwerking van de verschillende onderdelen van het beleid. Vanuit beleidsinhoudelijke kant bestaat er twijfel over de variërende kwaliteit van sommige arbocatalogi en wordt gevreesd dat de kwaliteit van de arbodienstverlening als gevolg van prijsdruk achteruit gaat. Bovendien blijft de ontwikkeling van wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden voor belangrijke risico's ingewikkeld.

Vanuit bestuurlijk perspectief is vooral de positie van de AI van belang. De AI speelt een grotere rol dan verwacht bij het opstellen van de arbocatalogi, en zou volgens sommigen een nog grotere rol moeten spelen, omdat er spanning bestaat in de relatie tussen de publieke handhaving en de private 'regelgeving' in de vorm van arbocatalogi. Arbocatalogi zijn het resultaat van onderhandelingen tussen sectorale sociale partners en worden bovendien niet altijd op tijd bijgewerkt. Er kan dan ook onduidelijkheid over de rol van de arbocatalogus in de handhaving bestaan.

Deze kanttekeningen die bij de uitvoering van de wetswijzigingen worden geplaatst, hebben voor een groot deel te maken met een specifieke vorm van controleverlies dat meer of minder onvermijdelijk uit het decentraliseringsproces voortkomt. Het is de vraag in hoeverre dit controleverlies aanvaardbaar of wenselijk is en op welke onderdelen de overheid zeker een rol moet blijven spelen. Doorslaggevend voor deze vraag is de manier waarop de veranderingen in de uitvoering landen op bedrijfsniveau. Dit proces is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

4 Effecten en outcome

In voorgaande hoofdstukken hebben we uitgelegd hoe het Nederlandse arbostelsel er sinds de wetwijzigingen in 2005 en 2007 uit ziet en op welke manier het beleid is uitgewerkt. Volgens de theorie achter de wetwijzigingen moet de uitvoering van de verschillende maatregelen op landelijk en sectoraal niveau leiden tot een effectiever arbobeleid in bedrijven. De uiteindelijke outcome van activiteiten op bedrijfsniveau zijn gelijkblijvende of verbeterende arbeidsomstandigheden tegen minder kosten.



Deze doorwerking van de uitvoering op bedrijfsniveau, en de uiteindelijke outcome op het niveau van arbeidsomstandigheden, zijn onderwerp van dit hoofdstuk. Ook in dit hoofdstuk beginnen we met een korte opsomming van gegevens over effecten en outcome, op basis van de monitorgegevens. Vervolgens plaatsen we deze gegevens in de context van de wetwijzigingen. Zo wordt in onderdeel 4.2 belicht hoe bedrijven in de praktijk omgaan met hun arbobeleid en wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de beweegredenen die erachter zitten als bedrijven aan de slag gaan met het arbobeleid, met andere woorden de bestuurlijke doorwerking.

4.1 Arbeidsomstandigheden in bedrijven

Om een algemeen beeld te krijgen van de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden in Nederland, kijken we naar de diverse monitorgegevens die beschikbaar zijn op dit gebied. Hierbij gaat het vooral om de volgende drie bronnen:

- De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van TNO
- De Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) van TNO
- De monitor Arbo in Bedrijf (AIB) van de Arbeidsinspectie

Deze monitoronderzoeken geven een cijfermatig beeld van de wijze waarop werknemers en arbeidsorganisaties aankijken tegen arbeidsomstandigheden en hoe zij met dit thema omgaan. Daarnaast laten zij zien of er bepaalde ontwikkelingen gaande zijn.

4.1.1 Kennis en beleving van bedrijven

De monitoruitkomsten duiden op licht positieve ontwikkelingen in de perceptie van de doelgroep, in dit geval werkgevers, ten aanzien van de arboregelgeving. Zo rapporteren meer werkgevers dat zij op de hoogte zijn van de wetwijzigingen (afhankelijk van het onderwerp tussen de 41% en de 67% in 2010, tussen de 37% en de 63% in 2008) en rapporteren minder werkgevers dat de wijzigingen in de regelgeving in de afgelopen twee jaar niet tot wijzigingen in het bedrijfsbeleid hebben geleid (28% in 2010, 32% in 2008). Bovendien

zijn er licht positieve ontwikkelingen te zien in ervaren uitvoerbaarheid van de regelgeving: minder werkgevers ervaren obstakels in de naleving van de Arbowet en minder werkgevers ervaren de regelgeving als onduidelijk. De meerderheid van werkgevers staat echter neutraal in deze vragen.¹

4.1.2 Administratieve lasten en door bedrijven ervaren regeldruk

Zoals is hoofdstuk 3 staat beschreven, is er als gevolg van de diverse wijzigingen in de wet- en regelgeving een lastenverlichting gerealiseerd van € 107 miljoen per jaar van 2007 tot en met 2009. Deze lastenverlichting loopt op tot structureel €193 miljoen vanaf 2013.² De verwachting zou zijn dat zich de verlaging van de administratieve lasten en het schrappen van de beleidsregels en middelvoorschriften weerspiegelt in de ervaren regeldruk van werkgevers. Volgens de monitorgegevens is dit slechts gedeeltelijk het geval. Zo daalt de beleving van de administratieve lasten en regeldruk licht. Het percentage werkgevers dat het (helemaal) eens is met de stelling dat de administratie rond de Arbowet veel tijd kost, is tussen 2008 en 2010 gedaald van 35% naar 32%. Het percentage werkgevers dat het aantal wettelijke verplichtingen in de Arbowet als groot ervaart daalde van 56% naar 51%.³

Het is mogelijk dat werkgevers de afname van de regeldruk vanuit de overheid niet duidelijk waarnemen omdat zij sectorale 'regels' zoals opgenomen in de arbocatalogi ook als regeldruk ervaren. Volgens werkgeverorganisaties kan dit het geval zijn. De arbocatalogi zijn dan weliswaar niet door de overheid opgesteld, en er vloeien ook geen rapportageverplichtingen uit voort, maar werkgevers zullen dit onderscheid niet altijd zelf aanbrengen. Terwijl de officiële administratieve lasten hierbij dalen, kan de ervaren regeldruk voor de individuele werkgever op die manier toenemen.⁴

4.1.3 Arbodienstverlening en maatregelen bij bedrijven

In het voorgaande hoofdstuk is geconstateerd dat het aanbod in arbodienstverlening is veranderd. De monitorgegevens laten zien dat ook de vraag naar arbodienstverlening aan verandering onderhevig is. Zo is het aandeel werkgevers met een contract met één (of meer) arbodienst(en) sinds 2004 gedaald, van 90% naar 76% in 2010. Van de respondenten met contract is de grote meerderheid (94%) aangesloten bij een gecertificeerde externe arbodienst. Opvallend is dat het aantal diensten dat in contracten is opgenomen, toeneemt: de toetsing van de ri&e, aanstellingskeuringen, PAGO, ziekteverzuimbegeleiding. In 2010 maakte in 28% van de bedrijven die een contract hadden met een arbodienst het arbeidsomstandighedenspreekuur nog steeds onderdeel uit van dat contract, terwijl dat niet meer verplicht aangeboden hoeft te worden; 17% van werkgevers heeft bovendien nog contracten met andere dienstverleners afgesloten, waarbij het in 46% van de gevallen om diensten van een verzuimverzekeraar gaat.⁵

¹ WEA 2010, ontwikkelingen ten opzichte van 2008.

² A. van Sluijs, T. Staphorst, S. Toebosch (2011): *Factsheet administratieve lasten*.

³ WEA 2008, WEA 2010.

⁴ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

⁵ AIB 2004-2010.

De met de wetwijziging 2005 geïntroduceerde verplichting met betrekking tot bedrijfsinterne deskundigheid, leidde er in 2006 toe dat 53% van de bedrijven een preventiemedewerker had.¹ De monitorgegevens laten een geleidelijke daling zien naar 43% in 2010.² 47% van werknemers is op de hoogte van de aanwezigheid van een preventiemedewerker of arbo-coördinator op hun werk, vijf procent minder dan in 2008.³

Wat betreft het concrete arbobeleid binnen bedrijven, zijn er lichte dalingen te zien in het aantal bedrijven met een ri&e (nu 45%), en in het aantal bedrijven met een plan van aanpak naar aanleiding van de ri&e (nu 73%).⁴ De kennis van de arbocatalogi onder werkgevers is nog niet groot: zo'n tweederde is onbekend met het begrip catalogus. 13% van hen geeft aan dat in hun branche een arbocatalogus is opgesteld, terwijl 24% denkt van niet. Van degenen die van het bestaan van een catalogus afweten, maakt volgens de ene bron 64% er gebruik van, en volgens de andere maar 15%.⁵ Een behoorlijk deel van de werknemers (36%) zegt dat in hun branche een arbocatalogus is opgesteld, gezien de cijfers hierboven is het de vraag of werknemers goed weten wat bedoeld werd met een arbocatalogus.^{6,7}

4.1.4 Blootstelling en klachten van werknemers

Het niveau van arbeidsomstandigheden, oftewel de (ervaren) blootstelling aan risico's blijft, gemeten vanaf 2005, nagenoeg onveranderd. Werknemers ervaren minder blootstelling aan sociale belastingsfactoren (bijvoorbeeld conflicten, ongewenst gedrag), terwijl zij iets meer blootstelling aan lichamelijke belastingsfactoren rapporteren, waaronder het zetten van kracht, een ongemakkelijke werkhouding, repeterende bewegingen en beeldschermwerk. Er zijn geen ontwikkelingen aan te duiden met betrekking tot het werken met schadelijke stoffen.⁸ Werkgevers bevestigen dit beeld van redelijk constante blootstelling, net als de monitor van de Arbeidsinspectie.⁹ Werkdruk en werkstress blijven het meeste genoemde risico. Het aandeel werknemers dat tevreden is met de arbeidsomstandigheden stijgt van 69% in 2005 naar 77% in 2010. Zeven procent is ontevreden tot zeer ontevreden, 15% houdt het in het midden. Werknemers vinden gezond werk (heel) belangrijk (95%) en zijn (heel) tevreden ten aanzien van gezond werk (93%). Deze cijfers zijn vergelijkbaar met andere tevredenheidsfactoren, zoals interessant werk, sfeer en werkzekerheid.

De monitoruitkomsten geven ook inzicht in de outcome van de arbo-inzet op bedrijfsniveau. Heel grote veranderingen zijn hierbij niet te herkennen. Zo blijft het aandeel werknemers dat een arbeidsongeval rapporteert al jaren constant. Er zijn iets meer werknemers met een chronische aandoening (39% in 2010 ten opzichte van 35% in 2005), maar een kleiner

¹ F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

² AIB 2010.

³ NEA 2010.

⁴ WEA 2008, 2010.

⁵ WEA 2010, AIB 2010.

⁶ NEA 2010.

⁷ Zowel bij de werkgevers- als de werknemersuitkomsten is niet gecorrigeerd voor het al dan niet aanwezig zijn van een arbocatalogus in de sector.

⁸ NEA 2010.

⁹ WEA 2010, AIB 2010.

aandeel relateert deze aandoening aan het werk (14% in plaats van 17%). Het individuele ziekteverzuimpercentage ligt volgens het CBS al enige jaren op 4,3% (in 2010 4,4%). Werknemers die klachten hebben zien deze klachten minder vaak als gevolg van hun werk (10% in 2005, 8% in 2010). Het percentage werknemers dat tot of na hun 65^e levensjaar werkzaam wil blijven en denkt ertoe in staat te zijn, neemt iets toe.¹

4.1.5 Verschillen tussen bedrijven en sectoren

Uiteraard zijn er grote verschillen tussen bedrijven en sectoren als het gaat om arbobeleid en het niveau van arbeidsomstandigheden. In deze context wordt vaak onderscheid gemaakt tussen grote en kleine bedrijven, en tussen goed georganiseerde en minder goed georganiseerde sectoren. Het is niet zo dat de arbeidsomstandigheden in kleinere bedrijven als geheel slechter zouden zijn dan in de grotere.² Wel schenken kleinere bedrijven minder aandacht aan de naleving van 'systeemverplichtingen', zoals een systematische risico-evaluatie, en is er minder deskundige ondersteuning.³

De verschillen tussen sectoren in de risico's en blootstelling hebben vooral te maken met verschillen in het soort werkzaamheden: in de financiële dienstverlening heeft men te maken met veel beeldschermwerk, in de bouw met fysieke belasting. Als men kijkt naar ontwikkelingen in de tijd zijn er echter geen opvallende verschillen aan te duiden. Er is wel een samenhang tussen de organisatiegraad van een sector, het bestaan van een arbocatalogus en het aantal maatregelen die bedrijven nemen. Dit betekent dat sectoren met een hoge organisatiegraad eerder een arbocatalogus hebben opgesteld, en dat bedrijven uit deze sectoren eerder maatregelen nemen.⁴ De causale verbanden tussen deze aspecten zijn op basis van de monitorgegevens echter niet nader te duiden.

4.2 Hoe gaan bedrijven om met de ruimte van de regelgeving?

De monitoruitkomsten geven in kwantitatieve zin aan in welke mate de wetswijzigingen tot veranderingen hebben geleid in het aantal bedrijven dat bepaalde maatregelen neemt en in het niveau van blootstelling aan arbeidsrisico's. Dit geeft niet aan in hoeverre de veranderingen teweeg zijn gebracht door de wetswijzigingen, met andere woorden zij geven niet aan wat er op bedrijfsniveau daadwerkelijk gebeurt. Om betekenis te geven aan de monitorgegevens, wordt in onderstaande paragraaf beschreven hoe bedrijven omgaan met de ruimte die de nieuwe arboregelgeving hen biedt, of zij voldoen aan hun verplichtingen en in hoeverre de realiteit op de werkvloer strookt met de veronderstellingen bij de beleidstheorie. Het gaat hierbij dus om de vraag welke veranderingen de wetswijzigingen in bedrijven teweeg hebben gebracht. In paragraaf 4.3 wordt besproken welke lessen we hieruit kunnen trekken met betrekking tot de doorwerking van het bestuurlijke stelsel.

¹ NEA 2008, 2010.

² NEA 2010, NEA 2010.

³ AIB 2010.

⁴ NEA 2010, WEA 2010.

4.2.1 Arbodienstverlening op bedrijfsniveau

Vanuit het perspectief van de wetswijziging arbodienstverlening is het een belangrijke vraag of bedrijven gebruik maken van het veranderde aanbod op de markt van arbodienstverlening en of zij van arbodienst zijn gewisseld. Volgens cijfers van MarketConcern is dit slechts in beperkte mate het geval. Zo wisselde sinds 2005 per jaar gemiddeld 5 procent van bedrijven van aanbieder.¹ Inderdaad zijn bedrijven niet massaal naar andere arbodienstverleners overgestapt. Het lijkt er echter wel op dat bedrijven die dit nodig achten, gebruik maken van deze mogelijkheid om hun arbodienstverlening nieuw in te richten. Andere werkgevers zijn tevreden met hun arbodienst of de arbodienstverlening heeft voor hen geen prioriteit. Zij zijn ook vaak niet op de hoogte van de verschillende mogelijkheden.² Bovendien werd al in 2007 geconstateerd dat ook de 'klassieke' arbodiensten "vergeleken met enkele jaren geleden *meer maatwerk* [leveren] en ... door de vraagkant van de arbomarkt als *meer klantgericht* ervaren" worden.³ Zonder dat bedrijven overstapten naar een andere dienstverlener of naar een maatwerkregeling, werd hun perceptie van de dienstverlening wel positiever.

Waar bedrijven wel overstappen naar een andere arbodienst(verlener), zijn de redenen voor een overstap volgens de kwantitatieve gegevens de kosten van het contract, de wens om zelf de regie in handen te hebben en ontevredenheid over de dienstverlening.⁴ Werkgevers die in het verleden slechte ervaringen hebben gehad met hun arbodienst, maken graag gebruik van de diensten van bijvoorbeeld een zelfstandige bedrijfsarts. Vooral waar het gaat om verzuim en re-integratie hebben zij dan het gevoel het heft meer in eigen handen te hebben. Dit heeft ongetwijfeld ook met de loondoorbetalingsplicht bij ziekte te maken. Bovendien zijn de lijnen korter bij inzet van een zelfstandige dienstverlener. Dit leidt volgens werkgevers tot meer kosteneffectiviteit en meer tevredenheid.⁵ Ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordiging lijken amper betrokken te zijn in de keuze voor een arbodienstverlener, wel overleggen OR-en vaak over arbeidsomstandigheden.⁶ Dit beeld wordt bevestigd door de monitorgegevens van de Arbeidsinspectie.⁷

Werkgevers zien de arbodienst vooral als belangrijk in het kader van verzuimbegeleiding. Preventie wordt in deze context minder vaak genoemd.⁸ Dit heeft ook te maken met de rol van de bedrijfsartsen. Onderzoek onder bedrijfsartsen laat zien dat een deel van bedrijfsartsen (32%) slechts in beperkte mate de gelegenheid heeft om preventieve activiteiten te ondernemen. Ze voeren niet altijd werkplekbezoeken uit en zijn niet structureel bekend met het personeel. Rond tweederde van de tijd van de bedrijfsartsen wordt gemiddeld be-

¹ Zie L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek bevraging arbodienstverleners wetswijzigingen Arbeidsomstandighedenwet 2005 en 2007*; Arnhem: KplusV.

² S. van der Kemp, G. Walz, M. Engelen (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

³ F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

⁴ L. Rings et al (2011): *Eindrapport deelonderzoek bevraging arbodienstverleners wetswijzigingen Arbeidsomstandighedenwet 2005 en 2007*; Arnhem: KplusV.

⁵ S. van der Kemp, et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

⁶ Ibid.

⁷ AIB 2010.

⁸ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

steed aan verzuimbegeleiding en re-integratie.¹ Aan de andere kant zijn verzuimverzekeraars in toenemende mate van invloed op het preventiebeleid van bedrijven omdat verzekeraars bijvoorbeeld kritisch zijn op de aanwezigheid van een goede ri&e om zo schadeclaims tegen het bedrijf te voorkomen.² Een specifieke wettelijke taak van arbodienstverleners is het melden van beroepsziekten bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). In de praktijk wordt deze verplichting niet goed nageleefd.³

De keuze voor een bepaalde vorm van arbodienstverlening en de rol die de arbodienstverlening heeft in het arbo- en verzuimbeleid van een onderneming hangt dan ook in het algemeen sterk af van de opstelling van de werkgever in het bedrijf. Terwijl sommige werkgevers bewust op zoek gaan naar maatwerk in de arbodienstverlening, zijn andere hier niet mee bezig. Sommige kleine bedrijven zijn in de veronderstelling dat zij helemaal geen arbodienstverlening meer hoeven afnemen. Al in 2007 werd dan ook geconstateerd: "Al in al is in de arbomarkt, en met name in het MKB, een bipolaire beweging te zien: sommige werkgevers nemen meer de verzuimbegeleiding in eigen hand, andere geven juist meer uit handen waar het gaat om casemanagement".⁴ De wetwijziging van 2005 heeft zo zeker nieuwe ontwikkelingen op gang gebracht, maar de uitwerking hiervan in de praktijk verschilt sterk van bedrijf tot bedrijf.

4.2.2 Arbobeleid op bedrijfsniveau en verschillen tussen bedrijven

Zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve gegevens die uit de deelonderzoeken naar voren komen, laten zien dat bedrijven bezig zijn met arbobeleid op ondernemingsniveau. De manier waarop werkgevers en werknemers aan de slag gaan met arbeidsomstandigheden varieert echter sterk. We gaan hieronder nader in de zaken die verband houden met de wetwijziging: de risico-inventarisatie- en evaluatie, de preventiemedewerker en de arbocatalogus.

Veel bedrijven voeren een risico-inventarisatie uit: 49% van werkgevers geeft aan over een ri&e te beschikken.⁵ Bedrijven laten de risico-evaluatie door hun arbodienst uitvoeren, raadplegen een branche-ri&e-instrument of gebruiken een eigen checklist. Sommige bedrijven vinden de branche-ri&e niet handig of verouderd en gebruiken hun eigen checklist. Niet alle bedrijven voeren hierbij een volledige ri&e uit. Vooral in kleine bedrijven waar de werkgever ook op de werkvloer staat, is een formele inventarisatie volgens werkgevers niet nodig. Zij zijn ervan overtuigd dat zij zelf op de hoogte zijn van de belangrijkste risico's.⁶

De aanwezigheid van preventiemedewerkers verschilt sterk tussen kleine en grote bedrijven en tussen verschillende sectoren. Met name bij kleine bedrijven ontbreekt de functie van preventiemedewerker soms volledig.⁷ In bedrijven waar wel een preventiemedewerker

¹ Dr. B.C.H. de Zwart, Dr. R. Prins, Dr. J.W.J. van der Gulden (2011): *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts*; Leiden: Bureau AStri.

² F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

³ C. van Rij, S. Saalbrink (2010): *Deskundige bijstand zo geregeld*; Amsterdam: Regioplan.

⁴ F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

⁵ WEA 2010.

⁶ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

⁷ Ibid.

aanwezig is, hangt het sterk van het bedrijf zelf, en dan vooral van de houding van de directie af of de preventiemedewerker een effectieve rol kan vervullen. Zo is het van belang dat de preventiemedewerker in de gelegenheid is om expertise op te bouwen. Veel brancheorganisaties geven voorlichting aan preventiemedewerkers waar bedrijven gebruik van kunnen maken. Daarnaast moeten preventiemedewerkers de mogelijkheid hebben om het personeel actief te benaderen en voor te lichten. Veel werknemers weten niet wat de functie van preventiemedewerker of arbocoördinator inhoudt. Waar de randvoorwaarden goed zijn, kan een deskundige en enthousiaste preventiemedewerker een belangrijke rol spelen als schakel tussen het arbobeleid van de werkgever en de werknemers.¹

Ook de manier waarop risico's in bedrijven worden aangepakt, verschilt sterk van bedrijf tot bedrijf. Opnieuw zijn het grote bedrijven die meer geformaliseerd beleid voeren, terwijl kleine bedrijven hun eigen oplossingen zoeken. Grote bedrijven hebben bijvoorbeeld vaak een HRM-afdeling die zich onder andere bezig houdt met risicobeheersing, bijvoorbeeld door middel van controles, voorlichting en protocollen. In kleinere bedrijven is het de werkgever zelf die meer incidenteel de aandacht richt op arbeidsomstandigheden. Dit betekent echter niet dat kleine bedrijven minder aandacht besteden aan arbeidsomstandigheden. Zij doen het alleen op een minder geformaliseerde manier.² Toch neemt, zoals reeds genoemd, het aantal werkgevers die naar aanleiding van de ri&e een plan van aanpak opstellen, toe (82% van bedrijven met ri&e).³ In vergelijking met andere West-Europese landen scoort Nederland gemiddeld als het gaat om de aanwezigheid van gedocumenteerd arbobeleid in bedrijven met meer dan tien werknemers.⁴

Bij het opstellen van arbobeleid op ondernemingsniveau zou de arbocatalogus een cruciale rol kunnen spelen. In de praktijk is dit (nog) niet het geval. Zoals de monitorgegevens laten zien is de arbocatalogus niet altijd bekend bij bedrijven, vooral bij kleine bedrijven is dit het geval. Werkgevers die op de hoogte zijn van het bestaan van een catalogus zien niet altijd de meerwaarde van het instrument, omdat het weinig toevoegt aan de reeds beschikbare kennis. Waar de catalogus wel wordt gebruikt, wordt de catalogus als vraagbaak gebruikt of ter controle naast het eigen beleid gelegd. Werkgevers die niet van het bestaan van een arbocatalogus afweten, vinden het idee van sectorspecifieke maatregelen over het algemeen goed. Er zijn ook werkgevers die bewust geen gebruik maken van de arbocatalogus omdat zij geen goede relatie met de brancheorganisatie hebben.⁵

Het is dan ook moeilijk om veranderingen in het arbobeleid bij bedrijven aan te wijzen die direct uit de wetwijzigingen voortvloeien. Het is mogelijk dat de doorwerking van de arbocatalogi nog tijd nodig heeft (zie 4.3). Vanuit het perspectief van werkgevers is op dit moment in ieder geval geen tijdstip aan te wijzen waarop zich de 'ruimte' die de wetwijziging creëerde ten aanzien van arbobeleid, duidelijk manifesteerde. Arbeidsomstandigheden blijven een van veel verschillende onderwerpen waar bedrijven zich mee bezig houden en de meeste werkgevers merken eventuele veranderingen in de regelgeving niet meteen op. Op

¹ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

² Ibid.

³ WEA 2010.

⁴ G. Walz, L. de Ruig (2010): *Arbostelsels en -outcome in Europees perspectief*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

⁵ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

het moment dat het onderwerp wel aan de orde komt, bijvoorbeeld bij een ongeluk, bij een inspectie of door druk vanuit het personeel, voelen zij de verandering in de wetgeving. Tegelijkertijd hebben de wijzigingen echter ook niet geleid tot minder aandacht voor arbeidsomstandigheden.

4.2.3 Rol van werknemers

Het arbobeleid van de overheid rust op de veronderstelling dat werkgevers en werknemers het arbobeleid gezamenlijk vorm geven, waarbij de eindverantwoordelijkheid voor het beleid bij de werkgever ligt. Dit zou moeten leiden tot beter beleid, omdat zij samen het best weten wat er speelt op de werkvloer. Om dit proces te bevorderen, is een aantal overlegverplichtingen in de wetgeving opgenomen. Zo moet de OR instemming geven aan de keuze voor een maatwerkregeling arbodienstverlening en moet de preventiemedewerker betrokken zijn bij het opstellen van de ri&e. Kwantitatief onderzoek naar de naleving van de Wet op de ondernemingsraden laat zien dat arbeidsomstandigheden het meest besproken onderwerp zijn bij OR- of PVT-vergaderingen.¹

De uitkomsten van de kwalitatieve deelonderzoeken geven een ander beeld. Zo krijgen werknemers op bedrijfsniveau vaak geen actieve rol in het beleidsproces toebedeeld en eisen zij deze rol ook niet op. Arbeidsomstandigheden worden over het algemeen als verantwoordelijkheid van de werkgever gezien. Werknemers, en ook ondernemingsraden, voelen zich dan ook niet geëquipeerd om actief bij te dragen aan het arbobeleid van de onderneming. In ieder geval wordt er weinig verandering in de formele medezeggenschap op het gebied van arbeidsomstandigheden waargenomen.²

Ook dit beeld behoeft echter enige nuancering. Ten eerste bestaat er opnieuw een groot verschil tussen grote en kleine bedrijven. Grote bedrijven hebben vaak wel degelijk actieve ondernemingsraden die betrokken worden in het arbobeleid. Dit gebeurt echter vaak in een laat stadium en de OR heeft dan ook maar beperkte inbreng. Het onderwerp komt dan wel aan de orde en eventueel stemt de OR in met de plannen van de directie, maar het blijft de werkgever die het beleid opstelt en bepaalt. In kleinere bedrijven oefenen werknemers informeel invloed uit op het arbobeleid. Zo kunnen zij suggesties en klachten aandragen in functioneringsgesprekken, tijdens werkoverleggen, of simpelweg tijdens het werk. Deze vorm van inspraak is dan op geen enkele manier geformaliseerd, maar kenmerkt wel de werkpraktijk binnen een klein bedrijf. Het hangt af van de mensen in het bedrijf of werknemers invloed uitoefenen op het arbobeleid. In een bedrijf met betrokken medewerkers en een goed werkklimaat zal op deze informele manier meer overleg plaatsvinden dan in een bedrijf waar werknemers geen belangstelling hebben in arbeidsomstandigheden en waar het klimaat dit soort inspraakmogelijkheden niet bevordert.³

¹ A. van Zoelen (2011); *Factsheet medezeggenschap t.b.v. evaluatie Arbowet*.

² S. van der Kemp et al (2011); *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

³ Ibid.

4.2.4 Outcome

Het arbobeleid op bedrijfsniveau moet volgens de theorie leiden tot goede arbeidsomstandigheden en weinig ongevallen en verzuim. Zoals al eerder is gezegd, blijft het niveau van ervaren blootstelling redelijk constant.¹ Ook internationaal gezien neemt Nederland een goede positie in in vergelijking met andere landen die qua economische kerngegevens op Nederland lijken, ook al zijn deze gegevens moeilijk te vergelijken.²

Recent zijn gegevens op een rij gezet³ die betrekking hebben op een langere tijdreeks (vanaf 1990) dan vanaf de in dit rapport onderzochte wetswijzigingen (2005 en 2007). Het betreft gegevens uit de European Working Conditions Survey die vanaf 1990 elke vijf jaar wordt uitgevoerd onder werkenden in alle EU-landen. Een vergelijking tussen Nederland en de landen van de EU-15 in de periode 1990 – 2010 laat het volgende zien:

- De door Nederlandse werkenden gerapporteerde werkdruk lag in de jaren '90 aanzienlijk hoger dan die in de EU-15, maar is vanaf 2005 op een gemiddeld niveau gekomen.
- De blootstelling aan agressie en geweld op het werk (in Nederland enkele jaren geleden nog erg hoog) lijkt wat meer op het Europees gemiddelde te zijn gekomen.
- Op indicatoren van fysieke en fysieke belasting (ongunstige werkhouding, zwaar tillen, lawaai) beweegt de blootstelling van Nederlandse werknemers zich sinds 1990 op een stabiel maar Europees gezien laag niveau. Vaker dan elders doen Nederlanders beeldschermwerk, al lijkt het niveau zich te stabiliseren en elders in het Europa nog te stijgen.
- Nagegaan is of het gunstige Nederlandse beeld verband houdt met de structuur van de Nederlandse werkgelegenheid (relatief veel diensten, relatief weinig zware industrie). Dat bleek niet het geval te zijn.

Het gemiddelde verzuimpercentage is de laatste jaren fors gedaald, wat waarschijnlijk vooral te maken heeft met de Wet Verbetering Poortwachter en de loondoorbetalingsplicht waardoor werkgevers en werknemers intensiever betrokken worden bij het re-integratieproces. Cijfers van het CBS laten dan ook zien dat het ziekteverzuim in Nederland na invoering van de Wvp in 2002 fors daalde van 5,4% in 2002 naar 4,3% in 2004. Sindsdien is het niveau stabiel.⁴ Met betrekking tot het niveau van arbeidsomstandigheden kan geconcludeerd worden dat er als gevolg van de wetswijzigingen geen verandering in het ziekteverzuimpercentage te zien is.

4.3 Bestuurlijke doorwerking overheidsbeleid op bedrijfsniveau

De manier waarop bedrijven omgaan met de verplichtingen die uit de arbowet- en regelgeving voortvloeien en de manier waarop arbobeleid op bedrijfsniveau tot stand komt, werpt een aantal vragen op ten aanzien van de bestuurlijke doorwerking van het overheidsbeleid. Het lijkt erop dat bedrijven op een andere manier aankijken tegen arbeidsomstandigheden dan verondersteld in de beleidstheorie. Hieronder gaat het dan ook niet om het materiële

¹ NEA 2005-2010.

² G. Walz, L. de Ruig (2010): *Arbostelsels en –outcome in Europees perspectief*, Zoetermeer: Research voor Beleid.

³ TNO *Arbobalans 2011*, nog te verschijnen

⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2011): *Nederland door de crisis*.

beleid van bedrijven, maar meer om de ervaring van bedrijven ten opzichte van het arbo-stelsel. Hoe ervaren bedrijven de indirecte sturing? Waardoor worden zij geprikkeld om hun verantwoordelijkheid te nemen? Wat is hun motivatie om arbobeleid in te voeren?

4.3.1 Mechanismen van marktwerking

We hebben gezien dat de marktwerking in de arbodienstverleningsmarkt zelf tot forse veranderingen heeft geleid, met toenemende concurrentie tussen arbodiensten, nieuwe toetreders en verandering in de aangeboden diensten. De deregulering en de verandering in het aanbod heeft echter niet automatisch tot een grote verandering in de vraag naar arbodienstverlening geleid. De wetswijziging van 2005 is dan ook niet bij alle bedrijven geland, de maatwerk- en vangnetregeling zijn bij ondernemers weinig bekend.¹ Het is wel zo dat werkgevers, wanneer zij behoefte hebben aan een nieuw contract met een arbodienstverlener, simpelweg kijken naar wat het aanbod is. Wanneer zij ontevreden zijn met de huidige arbodienst wordt een alternatief gezocht. De arbodienstverleners passen hun aanbod zowel actief als reactief hierop aan.

Zo kunnen zich ook specifieke ontwikkelingen voordoen die niet in de wetswijziging waren voorzien. De opkomst van de functie van de casemanager bij arbodiensten kan als een dergelijke ontwikkeling gezien worden. Er was bij ondernemers kennelijk de behoefte aan een duidelijk aanspreekpunt bij re-integratietrajecten naast de bedrijfsarts. Ook was er blijkbaar behoefte aan zelfstandige bedrijfsartsen. Ook de rol van verzuimverzekeraars is een interessant voorbeeld. Door de loondoorbetalingsplicht bij ziekte wordt het interessant voor werkgevers om zich te laten verzekeren voor het geval dat een werknemer ziek wordt. Verzekeraars stellen echter voorwaarden aan hun klanten die betrekking hebben op aansluiting bij arbodienstverlening en soms ook op preventiemaatregelen. Zo draagt de wettelijke loondoorbetalingsplicht bij ziekte soms via de eisen van verzekeraars bij aan het gebruik van arbodienstverlening door werkgevers.²

Dergelijke voorbeelden laten zien dat de marktwerking eigen, soms onvoorspelbare mechanismen kent. Dit heeft, zoals gezegd, ook al geleid tot een meer klantgerichte werkwijze van arbodiensten.³ Ondernemingen nemen op dit gebied vooral de rol in van reactieve consument. Als zij een reden hebben om op zoek te gaan naar nieuwe arbodienstverlening, kijken zij naar wat de markt te bieden heeft. Voor een groot deel van bedrijven is dit echter niet aan de hand.

4.3.2 Doorwerking van sectoraal beleid naar het bedrijfsniveau

Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat is de kerngedachte achter het vernieuwde bestuurlijke stelsel. Dit uit zich in de actieve rol die sectororganisatie vervullen in het maken en uitvoeren van beleid, bijvoorbeeld door het opstellen van een

¹ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

² L. Rings et al (2011): *Eindrapport deelonderzoek bevraging arbodienstverleners wetswijzigingen Arbeidsomstandighedenwet 2005 en 2007*; Arnhem: KplusV.

³ J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau ASTri.

arbocatalogus. Veel sectororganisaties zijn aan de gang gegaan met het maken van een catalogus, op basis van de deelonderzoeken is te concluderen dat dit beleid nog niet overal doorwerkt naar de werkvloer.

Dit heeft te maken met twee aspecten. Ten eerste is een deel van de sectoren nog niet gevorderd met de communicatie van de arbocatalogus naar bedrijven toe. De meeste sectoren zijn pas later met de arbocatalogi aan de slag gegaan dan oorspronkelijk verwacht. Andere sectoren zijn al met de communicatie naar bedrijven toe bezig, maar moeten hun inspanningen nog intensiveren. Ten tweede zijn er sectoren waar sociale partners geen arbocatalogus hebben opgesteld. Als gevolg zijn dan ook slechts 13,2% van werkgevers op de hoogte van het eventuele bestaan van een catalogus in hun branche.¹ Het hangt sterk van de sector af of werkgevers aangeven dat hun naleving van de regelgeving mede te danken is aan de arbocatalogus. Zo zegt in de grafische industrie bijvoorbeeld meer dan de helft van de werkgevers dat de arbocatalogus mede een reden is voor hun naleving van de wet- en regelgeving. In de sector transport en logistiek ligt dit percentage onder de 10%.² De communicatie van sectororganisaties naar bedrijven toe is van cruciaal belang voor de doorwerking van het sectorale beleid op het niveau van bedrijven.

Aan de positieve kant wijzen de monitorgegevens op een samenhang tussen de organisatiegraad van een sector, de aanwezigheid van een arbocatalogus en, met enkele uitzonderingen, de arbo-inzet van bedrijven. Dit betekent niet dat de arbo-inzet een gevolg van de arbocatalogus is, maar wel dat de organisatiegraad van de branche ertoe doet.³ Uit andere deelonderzoeken blijkt dat bedrijven geregeld helemaal niet uit zijn op ondersteuning vanuit de sector. In sommige gevallen willen zij er juist expres niet naar luisteren omdat zij zich niet vertegenwoordigd voelen door de brancheorganisatie. In deze gevallen wordt de arbocatalogus door werkgevers niet gezien als 'hun eigen catalogus', maar 'van de brancheorganisatie'.⁴ Andere werkgevers hebben kritiek op de kwaliteit van de inhoud van catalogi of vinden dat de maatregelen niet van toepassing zijn op hun situatie.⁵

Het is op dit moment nog niet duidelijk of het besturingsstelsel werkt zoals de beleidstheorie dat heeft verondersteld. Ook al nemen sectorale sociale partners hun verantwoordelijkheid in de uitvoering, dit heeft niet automatisch het gewenste effect op bedrijfsniveau. Er lijken wel verbanden te bestaan, maar deze hebben waarschijnlijk meer te maken met de algemene kwaliteit van organisatie in een bepaalde sector. In ieder geval kan het sectorale beleid op basis van deze evaluatie nog niet als directe prikkel gezien worden voor bedrijven om actief aan hun eigen arbobeleid te werken. Maar dit kan ook veroorzaakt worden door het feit dat de evaluatie te vroeg komt om uitspraken te kunnen doen over doorwerking van het sectorale beleid naar het niveau van bedrijven.

¹ WEA 2010.

² L. Rings, R. Trommel, G. Hamstra (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

³ W. Hoofman, M. van Zwieten en A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: secundaire analyses monitorbestanden*; Hoofddorp: TNO.

⁴ L. Rings, R. Trommel, G. Hamstra (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV

⁵ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

4.3.3 Prikkel en beweegredenen

De nog onduidelijke doorwerking van het nieuwe sectorbeleid naar het bedrijfsniveau betekent uiteraard niet dat bedrijven geen actie ondernemen om arbeidsrisico's aan te pakken. Zij kijken in deze context echter niet alleen naar de wet- en regelgeving als uitgangspunt van hun beleid en ook niet alleen naar de brancheorganisatie. Het mechanisme is in de praktijk veel diffuser.

Een groot aantal factoren bepaalt of bedrijven geprikkeld worden om met arbobeleid aan de slag te gaan. Sommige van deze factoren hebben te maken met het arbobeleid van de overheid, anderen staan hier volledig los van. Bedrijfsinterne factoren hebben de grootste invloed op het arbobeleid van een onderneming. Hierbij valt vooral te denken aan de betrokkenheid van de directie bij arbeidsomstandigheden. Deze betrokkenheid kan uiteraard beïnvloed worden door een bevlogen preventiemedewerker. Ook is ervaring met bedrijfsongevallen of langdurig verzuim en de daarmee verbonden kosten van grote invloed op de betrokkenheid van de werkgever. Daarnaast spelen persoonlijke overtuigingen van de directie, zoals de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van werknemers en rol.¹

Ook externe factoren, zoals de eisen van opdrachtgevers of certificeringscriteria zijn van grote invloed op bedrijven. Deze aspecten staan los van het overheidsbeleid, maar zijn van cruciaal belang voor de bedrijfsvoering. Ook het algemene imago van het bedrijf kan meespelen in de beslissing van een werkgever om aandacht te besteden aan arbeidsomstandigheden. Aan de andere kant kunnen slechte economische omstandigheden en een gebrek aan tijd juist weer leiden tot minder aandacht voor arbobeleid op bedrijfsniveau.² In vergelijking met andere landen lijkt in Nederland de financiële prikkel die uitgaat van de loon-doorbetaling bij ziekte, vooral indruk te maken op werkgevers. Druk vanuit de huidige handhaving speelt daarentegen een ondergeschikte rol.³

De meeste factoren die bepalen of bedrijven een goed arbobeleid voeren, zijn niet direct gerelateerd aan de wetswijzigingen van 2005 en 2007. Ondersteuning vanuit de sectororganisaties, het kernstuk van het bestuurlijke model, is in sommige gevallen welkom, maar kan niet worden gezien als een doorslaggevende factor. Het kan wel helpen bedrijven over de streep te trekken die ondersteuning nodig hebben. Bovendien speelt een zekere mate van internalisering een rol: bij veel bedrijven is de aandacht voor goede arbeidsomstandigheden onderdeel van een goede bedrijfsvoering, ongeacht het overheidsbeleid dat hierop van invloed is. Aan de andere kant van het spectrum zijn er ook bedrijven die het simpelweg niet nodig vinden om arbobeleid op te stellen. In deze gevallen kunnen sectorale organisaties ook weinig invloed uitoefenen, omdat werkgevers niet openstaan voor ondersteuning. Tussen deze twee groepen zit een derde groep bedrijven die voor een deel vanuit zichzelf actief zijn, maar wel degelijk beïnvloedbaar is door de ondersteuning vanuit over-

¹ S. van der Kemp et al (2011): *De Arboret in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

² Ibid.

³ G. Walz, L. de Ruig (2010): *Arbostelsels en -outcome in Europees perspectief*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

heid en brancheorganisaties, over de grootte van de groepen is op basis van het bestaande onderzoek niets te zeggen.¹

4.4 Conclusies

Op basis van de deelrapportages en ander onderzoek naar de werking van de arbowet- en regelgeving kan geconcludeerd worden dat het beleid op sommige punten werkt zoals bedoeld, terwijl de praktijk op andere punten door andere mechanismen beïnvloed wordt. Zo maken werkgevers bijvoorbeeld daadwerkelijk gebruik van maatwerk in de arbodienstverlening, waar zij dit nodig achten. Ook verandert de concurrentiedruk de werkwijze van arbodiensten, wat positieve effecten heeft op de klanttevredenheid. De doorwerking van de sectorale inspanningen heeft op dit moment minder duidelijke effecten dan verwacht.

Een van de oorzaken hiervan is dat beleid rondom arbeidsomstandigheden een van veel onderwerpen is waar ondernemingen mee te maken hebben. Het onderwerp heeft niet altijd prioriteit in de bedrijfsvoering. Voor werknemers staat dit onderwerp ook niet altijd hoog op de agenda. Bovendien vinden zowel werkgevers als werknemers dat het de verantwoordelijkheid van de werkgever is om voor goede arbeidsomstandigheden te zorgen. De gezamenlijke aanpak van arbeidsrisico's die de wet- en regelgeving beoogt (en die sinds 1983 in de wet is verankerd), werkt in de praktijk dus niet altijd. Het vergt betrokken werknemers en een open directie om deze samenwerking te laten slagen.

Ten slotte is het sterk afhankelijk van het type bedrijf hoe het arbobeleid wordt aangepakt. Terwijl grote ondernemingen vaker de formele verplichtingen van de wetgeving volgen, verlopen veel processen bij kleine ondernemingen informeler. Zo bestaat dan niet altijd beleid op papier, maar wordt in de praktijk wel op gevaren en risico's gelet. Ook de motivatie van werkgevers om preventieve maatregelen te treffen, verschilt van bedrijf tot bedrijf. Dit kan te maken hebben met eerdere ervaringen met ongevallen of verzuim, financiële gevolgen hiervan in verband met de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, maar ook met de inzet van een betrokken preventiemedewerker. Als overkoepelende conclusie kan daarom gesteld worden dat het niveau van arbeidsomstandigheden in het algemeen constant hoog is, maar dat dit niet altijd direct terug te leiden is naar de recente wijzigingen in de arbowet- en regelgeving.

¹ S. van der Kemp et al (2011): *De Arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

5 Beschouwing

In voorgaande hoofdstukken hebben we op een rij gezet wat er in de laatste jaren op het gebied van arbeidsomstandigheden is veranderd. We hebben gezien dat de bestuurlijke inrichting van het arbostelsel is veranderd, waarbij de verhouding tussen overheid en private actoren op verschillende niveaus duidelijker is ingevuld. Deze ontwikkeling vloeide voort uit veranderingen in het beleid, waarin de overheid nog wel de doelvoorschriften voor veilig en gezond werken stelt, maar de materiële invulling daarvan zo veel mogelijk overlaat aan sectoren en bedrijven.

In dit hoofdstuk belichten we deze ontwikkelingen opnieuw, maar meer vanaf een afstand. Bovendien brengen we de bestuurlijke aspecten en de beleidsinhoudelijke veranderingen bij elkaar. In eerste instantie richten we de blik op de kwaliteit van het stelsel nu. Omdat het lastig is deze kwaliteit geïsoleerd te beoordelen, plaatsen we de bestuurlijke ontwikkelingen vervolgens in een breder kader door ook naar andere beleidsterreinen te kijken. Dit helpt ons de gesignaleerde vraagstukken beter te duiden en eventuele blinde vlekken in het stelsel aan te wijzen. Op basis van deze exercitie kunnen we ten slotte naar de toekomstbestendigheid van het stelsel kijken en concrete ontwikkelingsrichtingen benoemen.

5.1 Kwaliteit van het stelsel

We beginnen met de kwaliteit van het stelsel zoals we het in dit rapport hebben beschreven. In het begin van het rapport is geconstateerd dat de wijzigingen in de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving uit 2005 en 2007 vooral bestuurlijk van aard waren. De kerndoelen van het beleid bleven dezelfde, maar de manier waarop deze doelen moesten worden bereikt, veranderde. In hoofdstuk 3 is beschreven hoe deze stelselverandering is doorgevoerd. Vervolgens heeft de weergave van de effecten van het beleid laten zien dat het niveau van arbeidsomstandigheden in Nederland gelijk is gebleven. Vanuit het uitgangspunt dat de veranderingen erop gericht waren hetzelfde beschermingsniveau te bereiken met minder inzet van en regeldruk door de overheid, kan dit als succes gezien worden. Maar is dat ook daadwerkelijk het geval?

5.1.1 Wat werkt nou echt?

Voor een aantal kernelementen van het nieuwe stelsel is het nog te vroeg om harde uitspraken te doen over effectiviteit en dergelijke. Zo is het bijvoorbeeld nog moeilijk te beoordelen wat de activiteiten op sectorniveau hebben opgeleverd. Er zijn indicaties dat sectoractiviteiten nog weinig directe invloed hebben gehad op bedrijven. Wel is er veel dynamiek ontstaan tussen werkgevers en werknemers op sectorniveau die zich actief met arbeidsomstandigheden bezig houden. De doorwerking van het sectorniveau naar het bedrijfsniveau heeft tijd nodig, zodat het nu uitblijven van duidelijke effecten nog niet betekent dat deze dynamiek in de praktijk geen resultaten oplevert. Er zijn op dit moment geen indicaties dat de op sectorniveau behaalde resultaten niet zullen landen op 'op de werkvloer' of dat zich ongewenste bijeffecten van de nieuwe inrichting van het systeem zullen voordoen. Het is niet uit te sluiten dat dergelijke indicaties over een aantal jaren zichtbaar worden.

Deze ongewisheid maakt het lastig om antwoord te geven op de vraag naar de rol die het beleid van de overheid speelt in het bereiken van de doelen; naar het causale verband tussen overheidsactiviteiten en effecten op de werkvloer. Dit rapport heeft laten zien dat dit verband in ieder geval niet altijd direct traceerbaar is. De wetswijzigingen van 2005 en 2007 die in dit rapport zijn belicht, hebben - conform de bedoelingen ervan - geleid tot een afname van de regeldruk vanuit de overheid, vermindering van de administratieve lastendruk, en totstandkoming van arbocatalogi en ri&e-instrumenten; maar de effecten ervan op het beleid van bedrijven zijn niet makkelijk te isoleren van die van reeds langer bestaand arbobeleid en van andere - externe - factoren. Zo worden werkgevers ook geprikkeld door de eisen van opdrachtgevers met betrekking tot arbeidsomstandigheden of zij stellen arbobeleid op in het kader van certificeringsstelsels die de algemene kwaliteit van de productie bevorderen. Bovendien zijn de prikkels die uit aanpalende wetgeving naar voren komen van groot belang voor het beleid van bedrijven. Hierbij gaat het om de loondoorbetaling bij ziekte die het financieel aantrekkelijk maakt voor werkgevers om ervoor te zorgen dat hun werknemers gezond blijven, en om de verplichtingen voor werknemers en werkgevers die uit de Wet verbetering poortwachter (Wvp) voortvloeien.

Deze voorbeelden laten zien dat het niveau van arbeidsomstandigheden niet direct te herleiden is op die wijzigingen in het arbobeleid van de overheid die het onderwerp waren van deze evaluatie. We kunnen weliswaar verklarende factoren aanwijzen, maar deze liggen vaak ook buiten het bereik van die wijzigingen. Dit betekent vervolgens niet dat het stelsel als geheel niet werkt. We kunnen ten slotte ook argumenteren dat het juist de bedoeling is dat de overheid ook indirect stuurt en dat daarom de mechanismen ook indirect in werking treden. Waar een werkgever in anticipatie op een mogelijke loondoorbetaling bij ziekte ook de arboregels naleeft, zou je kunnen stellen dat het stelsel precies werkt zoals bedoeld is. Dat de Arbowet hierbij zelf niet aan te pas komt, is in deze context geen probleem.

Doordat de effecten op het bedrijfsniveau niet altijd kunnen worden toegeschreven aan de wijzigingen in de arbowetgeving van 2005 en 2007 is het ook moeilijk een finaal oordeel te geven over die wijzigingen. In de voorgaande hoofdstukken zijn we echter wel een aantal aandachtspunten tegengekomen. In de volgende paragraaf zetten we die in een breder bestuurlijk perspectief.

5.2 Bestuurlijke dilemma's en blinde vlekken

5.2.1 Van government naar governance

De bestuurlijke vernieuwingen die het huidige arbo-landschap kenmerken, staan niet op zichzelf. Ze maken deel uit van een breder patroon van institutionele veranderingen in de publieke sector, dat zich reeds langere tijd en zowel nationaal als internationaal aftekent. Dit patroon laat zich ook wel kenschetsen als een overgang 'van government naar governance'.¹ De crux daarvan is dat publieke sturing steeds minder als een exclusieve taak voor centrale overheden wordt opgevat. Het bestuur is op een groeiend aantal niveaus actief ('multi-level'), onder andere via decentralisatie van taken. Daarnaast neemt het bestuur vaker een 'multi-actor' karakter aan, doordat ook civiele en private partijen in het beleidsproces worden betrokken. Rod Rhodes spreekt van een 'lege staat' die weliswaar eindver-

¹ Zie bijvoorbeeld: Kersbergen, K. van, F. van Waarden (2001), *Shifts in Governance*, Den Haag, Sdu.

antwoordelijk blijft voor het borgen van publieke belangen, maar in die hoedanigheid steeds minder uitvoerende taken voor haar rekening neemt.¹ De aandacht verschuift naar systeemverantwoordelijkheid, of ook wel meta-governance: het creëren van voorwaarden waaronder andere partijen een bijdrage kunnen leveren aan zowel de ontwikkeling als de uitvoering van beleid.

Achter deze ontwikkelingen gaan verschillende motieven schuil, waaronder het vergroten van de doelmatigheid en effectiviteit van beleid, het beter benutten van beschikbare kennis, en het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor beleid. Een belangrijk motief kan ook gelegen zijn in de toename van beleidsambities. Ten onrechte wordt het governance model nogal eens vereenzelvigd met het idee van een terugtrekkende overheid. Vaak genoeg blijkt juist het tegendeel aan de orde: governance is dan een mechanisme om de publieke zaak met meer stootkracht en op meer plaatsen te behartigen.² De activiteiten worden dan misschien door derden uitgevoerd, maar hun inzet strekt ertoe om juist meer en intensievere betrokkenheid op publieke beleidsdoelen te realiseren.

Typische voorbeelden in ons land komen we tegen in het veiligheidsbeleid ('veiligheidsketens'; private veiligheidsdiensten) of de arbeidsbemiddeling (re-integratiebedrijven). Een pregnant voorbeeld vormt de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die sinds 2007 van kracht is. De WMO introduceert een nieuwe visie op zorg, waarbij even globale als verstrekkende doelen worden gesteld, zoals versterking van de civil society en bevordering van actief burgerschap. De wet bepaalt vervolgens dat gemeenten, in samenwerking met lokale partners, het benodigde beleid en bestuur moeten ontwikkelen om de nieuwe zorgvisie tot ontwikkeling te brengen. Het gaat om een 'veranderopdracht' die inmiddels op lokaal niveau een aanzienlijke bestuurlijke drukte heeft voortgebracht langs lijnen van het governance model.³

We staan hierna kort stil bij enkele problemen en dilemma's die met het governance model samenhangen, primair omdat dit ons kan helpen de ontwikkelingen in het arbo-domein beter te duiden.

5.2.2 Governance dilemma's toegespitst op het arbo-domein

Een eerste vraagstuk betreft de (machts)verhoudingen tussen actoren die een taak toegevoegd krijgen in het beleidsproces. Niet zelden is sprake van een ongelijke verdeling van hulpbronnen en daarmee ook van ongelijke machtsverhoudingen.⁴ Zo blijkt in de lokale WMO-ontwikkeling telkens opnieuw dat de stem van cliëntengroepen nauwelijks wordt gehoord, terwijl cliëntenparticipatie juist tot de kern van de wet behoort. Ongelijke machtsverdeling kan ertoe leiden dat de belangen van een specifieke actor de beleidsontwikkeling gaan overvleugelen. Wat betreft het arbobeleid wil hiermee niet gezegd zijn dat werkgevers het beleidsspel domineren; wel is in dit rapport vastgesteld dat de participatie van werknemers een punt van zorg vormt. Voor de overheid, als systeemverantwoordelijke partij,

¹ Rhodes, R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, XLIV: 652-667.

² Trommel, W. (2009), *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom/Lemma

³ Zie bijvoorbeeld: M. de Klerk, R. Gilsing, J. Timmermans (2010): *Op weg met de Wmo*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁴ Koppenjan, J.F.M., E-H Kleijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

impliceert dit het volgende dilemma. Het nieuwe bestuursmodel vereist ten principale dat private actoren beleidsvrijheden worden gegund, maar desondanks kan het op enig moment nodig zijn evenwicht in de onderlinge verhoudingen te bevorderen, om zo te waarborgen dat het algemeen belang behartigd blijft. De vraag is hoe dit kan.

Een tweede vraagstuk gaat over de kwaliteit van het beleid. Een onmiskenbaar voordeel van een beleidsnetwerk is de bredere beschikbaarheid van kennis, maar evengoed kunnen de overwegingen in het netwerk leiden tot een kortzichtige ruil van belangen, waarbij onvoldoende wordt geïnvesteerd in een gedegen, toekomstgerichte beleidsvisie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer partijen een te grote fixatie ontwikkelen op de doelen waarop zij worden beoordeeld en/of afgerekend. Dit kan leiden tot opportunistisch gedrag, tunnelvisie en desinteresse met betrekking tot lange-termijn ontwikkelingen en doelen.¹ Met betrekking tot de arboproblematiek is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat partijen in het veld gemotiveerd zijn om de thematiek van de 'nieuwe risico's' (telewerken, psychosociale problemen, nanotechnologie) te adresseren en in beleidsdaden te vertalen. Regeren moet toch ook vooruitzien zijn, en hierop lijkt het governance model onvoldoende toegerust. Opnieuw is dan het dilemma hoe de overheid deze taak alsnog kan behartigen, zonder de voordelen van het nieuwe bestuursmodel te ondermijnen.

Een derde belangrijke kwestie betreft het toezicht. De logica van het governance model schrijft voor dat primair op doelbereiking wordt toegezien. Het komt echter regelmatig voor dat doelen onvoldoende scherp en precies zijn geformuleerd, mede omdat de centrale overheid kan menen dat ook doelen uitwerking op een lager bestuurlijk niveau behoeven, zoals het voorbeeld van de WMO laat zien. Meer in het algemeen is het niet altijd mogelijk doelen en middelen conceptueel van elkaar te onderscheiden. Een en ander betekent dat toezichthouders niet beschikken over een scherp en stringent normenkader aan de hand waarvan kan worden getoetst of doelvoorschriften worden nageleefd. In de praktijk zien we dan ook regelmatig dat toezichthouders alsnog hun pijlen richten op de middenkant, bijvoorbeeld in de vorm van een soort systeemtoezicht waarbij wordt nagegaan of partijen ten minste hun best hebben gedaan om adequaat middelenbeleid te ontwikkelen.

Ook hierbij kan echter onduidelijkheid bestaan over het te hanteren toetsingskader, aangezien de bepaling van beleidsmiddelen door de wetgever is vrijgegeven. Het dilemma dat zich hier aandient, is kortweg als volgt. Enerzijds vraagt de governance logica om stringente handhaving op het niveau van beleidsuitkomsten (doelen), maar de nieuwe bestuurlijke werkelijkheid brengt het toezicht in een positie dat het zich gedwongen kan voelen om (normerende) taken te gaan ontwikkelen die de centrale overheid juist naar het veld wilde overhevelen, waaronder het alsnog bepalen wat adequate beleidsmiddelen zijn en welke beleidsvormende inspanningen door partijen verricht moeten worden. We zien deze spanning duidelijk terug in de rol die de Arbeidsinspectie speelt bij het toetsen van de arbocatalogi en vervolgens bij het gebruik van de catalogi tijdens bedrijfsbezoeken.

¹ Thiel, S. van, F. Leeuw, (2002), The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, nr. 3: 267-281.

5.3 Toekomstbestendigheid van het stelsel

We hebben in paragraaf 5.2.2. - op basis van ons onderzoek - drie plekken binnen het huidige stelsel aangewezen die ruimte voor verbetering bieden:

- De relatie tussen werkgevers en werknemers, de cruciale actoren in de uiteindelijke werking van het beleid;
- De manier waarop (bestaande en nieuwe) kennis over risico's en maatregelen naar de betrokkene actoren doordringt en wordt gebruikt;
- De rol van het toezicht binnen het stelsel.

Naast deze interne aspecten moeten we echter ook rekening houden met externe ontwikkelingen die potentieel nieuwe uitdagingen vormen voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Enkele mogelijke ontwikkelingen worden hieronder aangestipt.

De belangrijkste potentiële ontwikkeling is al een aantal keer genoemd: de opkomst van nieuwe risico's. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe technologieën die nieuwe maatregelen vereisen. Het voorbeeld van nanotechnologie wordt in deze context vaak genoemd. Daarnaast wordt een verschuiving van fysieke factoren naar psychosociale risico's waargenomen. De overheid heeft door de in de wet opgenomen agendabepaling psychosociale arbeidsbelasting al stappen gezet om meer prioriteit te geven aan dit onderwerp. Het cruciale aspect van nieuwe risico's is echter dat er vaak nog geen consensus bestaat over de manier waarop werknemers het beste beschermd kunnen worden. Er moet eerst ervaring worden opgebouwd over hoe deze risico's het beste zijn aan te pakken. In de tussentijd kan zich gezondheidsschade voordoen ten nadele van zowel werknemers als werkgevers. Dit geeft aan hoe belangrijk het is voor de overheid om de vinger aan de pols te houden.

Naast de opkomst van nieuwe risico's is het ook mogelijk dat er simpelweg minder aandacht wordt geschonken aan goede arbeidsomstandigheden. We hebben geconstateerd dat veel werkgevers deels vanuit zichzelf bezig zijn met arbeidsomstandigheden. Er is echter geen garantie dat dit altijd zo doorgaat. Economische omstandigheden, bijvoorbeeld tegenvallende conjunctuur, kunnen altijd een negatieve invloed op het beschermingsniveau van werknemers hebben. Het kan voorkomen dat werkgevers dan bijvoorbeeld minder investeren in de veiligheid van werkplekken of vernieuwing van materiaal. Ook veranderingen in de manier van werken kunnen op arbogebied negatief uitpakken. Het is bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor de arbeidsomstandigheden van de werkplek van hun werknemers wanneer deze thuis werken. We zijn weliswaar gewend geraakt aan een redelijk hoge arbo-inzet van bedrijven en aan een hoog beschermingsniveau, maar het is in ieder geval mogelijk dat dit in de toekomst verandert.

Als laatste ontwikkeling kunnen veranderingen in de arbeidsmarkt als geheel genoemd worden die van belang zijn voor een breed scala aan beleid vanuit de overheid en vanuit sectoren. Het gaat hierbij om de toenemende flexibilisering van arbeidsrelaties, en dan met name het toenemende aantal uitzendkrachten en zelfstandigen die in bedrijven worden ingezet. In Nederland is deze flexibele schil geleidelijk gegroeid, tot naar schatting een zesde of zelfs een derde¹ van de werkenden in bedrijven. Deze ontwikkeling is van belang omdat

¹ R.J.A. Muffels en T.C.W.M. Wilthagen, Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis, ESB 96(4602) 21-01-2011

voor het niveau van arbeidsomstandigheden cruciale wetgeving zoals de Wvp en de loon- doorbetalingsplicht niet van toepassing is op dit soort arbeidsrelaties. Zo kunnen de prik- kels die in het huidige systeem van groot belang zijn, hun werkingskracht verliezen. Het is dan ook van groot belang dat de overheid ook op het gebied van het arbeidsomstandighe- denbeleid rekening houdt met de mogelijke consequenties van dit soort ontwikkelingen enerzijds, en de (ongewenste) invloed van het beleid zelf anderzijds.

Nieuwe risico's, andere manieren van werken en zich wijzigende economische omstandig- heden maken dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden ook in de toekomst vastgehou- den moet worden. De overheid kan hierbij een cruciale rol spelen. De politicoloog Fritz Scharpf heeft betoogd dat multi-actor governance eigenlijk alleen goed kan functioneren 'in de schaduw van een hiërarchie'.¹ Ook de Arbo-casus leert al met al dat van een volledige 'horizontalisering' van bestuur geen sprake kan zijn. Zo is er het risico dat het algemeen belang wordt overschaduwd door deelbelangen, het risico dat onvoldoende wordt inge- speeld op nieuwe issues en vraagstukken, en het risico van een haperend toezicht, dat on- voldoende in staat is een vuist te maken richting dubieuze praktijken.

Via onder meer toezicht en monitoring kan de overheid grip houden op de ontwikkelingen op het arbodomein. Mochten zich veranderingen voordoen op de inhoud van het arboveld of op de naleving van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren, zal de overheid mogelijkheden houden om invloed uit te oefenen en onwenselijke ontwikkelingen bij te stu- ren, zowel direct als indirect.

¹ Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford, Westview Press.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Arbeidsinspectie (2009) *Arbo in Bedrijf. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008*. Den Haag.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011): *Nederland door de crisis*.

Lot Coenen, Lennart de Ruig en Mirjam Engelen (2010): *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

J. Heijink, S. Oomens (2011): *De werking van arbocatalogi*; Nijmegen: ITS.

J. Heijink, J. Warmerdam (2004): *Arbowet in beeld*; Nijmegen: ITS.

W. Hooftman, M. van Zwieten en A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: secundaire analyses monitorbestanden*; Hoofddorp: TNO.

S. van der Kemp, G. Walz, M. Engelen (2011): *De arbowet in bedrijf gesteld*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

Kersbergen, K. van, F. van Waarden (2001), *Shifts in Governance*, Den Haag, Sdu.

M. de Klerk, R. Gilsing, J. Timmermans (2010): *Op weg met de Wmo*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Koppenjan, J.F.M., E-H Kleijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

F.J.B. Lötters, T.J. Veerman (2007): *Maatwerk in de vangnetregeling*; Leiden: Bureau AStri.

Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV: 652-667.

C. van Rij, S. Saalbrink (2010) *Deskundige bijstand zo geregeld*; Amsterdam: Regioplan.

L. Rings, R. van den Brand, K. le Blansch, S. Verhaar (2011): *Evaluatieonderzoek Flankerend Beleid Arbowetwijziging 2007*; Arnhem: KplusV.

L. Rings, R. Trommel, G. Hamstra (2011): *Deelonderzoek Toezicht door de directie Arbo van de Arbeidsinspectie*; Arnhem: KplusV.

L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek bevraging arbodienstverleners wetwijzigingen Arbeidsomstandighedenwet 2005 en 2007*; Arnhem: KplusV.

L. Rings, R. Trommel, M. Heerink (2011): *Eindrapport deelonderzoek signalering van grenswaarden*. Arnhem: KplusV.

Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford, Westview Press.

A. van Sluijs, T. Staphorst, S. Toebosch (2011): *Factsheet administratieve lasten*.
Stichting van de Arbeid (2011): *Arbocatalogus 2011: Een werkend instrument*.

Thiel, S. van, F. Leeuw, (2002), The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, nr 3: 267-281.

TNO. *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2010*.

TNO. *Werkgevers Enquête Arbeid 2008 en 2010*.

TNO. *Arbobalans 2011*, nog te verschijnen.

Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten (2007): *Convenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden. Evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten Nieuwe Stijl 1999-2007*.

Trommel, W. (2009), *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom/Lemma.

A. van Vliet, A. Venema (2011): *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi*; Hoofddorp: TNO.

G. Walz, L. de Ruig (2010): *Arbostelsels en –outcome in Europees perspectief*; Zoetermeer: Research voor Beleid.

B.C.H. de Zwart, R. Prins, J.W.J. van der Gulden (2011): *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts*. Leiden: Bureau AStri.

A. van Zoelen (2011); *Factsheet medezeggenschap t.b.v. evaluatie Arbowet*.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl