

WAO-preventieplan

Pleidooi voor een aanpak bij de bron

Jan Warning

werkzaam bij FNV Bondgenoten

i.s.m.

Jos Mossink werkzaam bij TNO Arbeid

Sam Groen en Huub Pennock beide

werkzaam bij FNV Bondgenoten



Inhoud

Samenvatting	3
1 Instroom in de WAO verminderen bij de bron	5
a. Een summier analyse van de instroom in de WAO	
b. Slechte arbeidsomstandigheden als oorzaak voor hoge WAO-instroom?	
c. Waarom doen bedrijven zo weinig aan arbo-beleid?	
d. Arbo-wet en normering van arbo-risico's	
e. Overheidsbeleid rond arbo-convenanten en betere handhaving	
f. Geeft betere wetgeving wel de beoogde stimulans?	
2 Het WAO-preventieplan	15
1. Normen in de Arbo-wet	
2. Voortgang arbo-convenanten	
3. Invloed op werktijden	
4. Handhaving arbeidsinspectie	
5. Versterking arbo-infrastructuur	
6. Invoering Wet instroomcijfers WAO	
7. Bevordering terugkeer zieke werknemers	
3 Schatting van verminderde instroom	21
4 Wat doet de vakbeweging aan vermindering van de instroom?	25
Literatuur	27
Bijlage 1. Analyse WAO-instroom 2001 in de metaalindustrie	29
Bijlage 2. Voorstel nieuwe passage RSI in Arbobesluit	30



Samenvatting

Het is mogelijk om de instroom in de WAO substantieel in te dammen. Als de overheid bedrijven en instellingen verplicht om een goed preventief beleid te voeren, daar heldere normen voor oplegt en deze normen consequent handhaaft, dan is samen met aanvullende maatregelen een vermindering van de instroom van ruim 20 procent realistisch. Dit levert een vermindering van het aantal nieuwe jaarlijkse uitkeringen op van meer dan 18.000, ofwel een jaarlijkse besparing van 207 miljoen euro. FNV heeft hulp ingeroepen van TNO Arbeid om een onderbouwde schatting te maken.

De FNV wil niet suggereren dat alle WAO-gevallen te wijten zijn aan slechte arbeidsomstandigheden of onvoldoende invloed van werknemers op werktijden. Maar alle deskundigen zijn het er wel over eens dat een aanzienlijk deel van de WAO-instroom geheel of gedeeltelijk verklaard kan worden uit de werksituatie.

Bovendien is het een gegeven dat rond de belangrijkste risico's van werknemers er geen heldere normen zijn vastgelegd. Bijvoorbeeld een werknemer die beseft dat hij of zij het werk niet meer aankan en overspannen dreigt te worden, kan zich niet baseren op de Arbo-wet om het werk gezonder te maken. Wanneer een werknemer eenmaal overspannen is geworden, heeft hij of zij recht op een reïntegratieplan. Maar er bestaat geen verplichting dat de werkplek nader onderzocht moet worden. Hem of haar wordt in het beste geval een andere functie aangeboden, terwijl de oude en mogelijk ongezonde functie gewoon blijft bestaan.

Nog een voorbeeld: de Arbo-wet schrijft zeer terecht in detail voor welke gevaarlijke stoffen in welke concentratie verboden zijn. Maar het is tegelijkertijd nog steeds mogelijk om op het werk regelmatig veertig kilo te tillen zonder dat de Arbo-wet dit verbiedt. En dat terwijl lage rugklachten een veel voorkomende diagnose is voor instromende WAO-ers.

Invoeren van de door de FNV voorgestelde maatregelen zal een positief effect hebben op de vermindering van de WAO-instroom. Daarnaast zijn er bijkomende positieve effecten als een betere interne communicatie, kwaliteitsverbetering en in sommige gevallen meer efficiency.

Het WAO-preventieplan bevat de volgende concrete voorstellen:

1. Invoering van een norm in de Arbo-wet voor handmatig tillen, gebaseerd op de 'NIOSH-formule'.
2. Het preciseren van de normen op het gebied van langdurig beeldschermwerk en pauzes bij het beeldschermwerk.
3. Invoering van een norm in de Arbo-wet voor te hoge werkdruk, gebaseerd op de 'VBBA' of de 'quick scan werkdruk'.
4. Arbo-convenanten gebruiken we voortaan vooral voor het in de praktijk van de branche uitwerken van maatregelen om de normen te realiseren.
5. De overheid gaat strenger optreden tegen bedrijfstakingen die weigeren een convenant te tekenen.
6. Invoering van voorstellen om invloed vanuit werknemers op werktijden te vergroten, zoals het al door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel Bussemaker / Van Dijke, en het verbeteren van verlofregelingen.
7. Verminderen van structureel overwerk door het wijzigen van de Arbeidstijdenwet (ATW). Daardoor valt structureel overwerk onder de Wet Economische Delicten. Invoering van de bestuurlijke boete in de ATW. En vergroting van de pakkans.

8. Verdubbeling van het aantal inspecteurs van de Arbeidsinspectie: deze personele versterking wordt gebruikt voor het handhaven van de nieuwe normen in de Arbo-wet.
9. Verhoging van de boetes met een factor vijf voor bedrijven die de wet overtreden.
10. Bedrijven moeten jaarlijks de goedgekeurde risico-inventarisatie, plus het bijgestelde plan van aanpak voorzien van de instemming van de OR, opsturen naar de Arbeidsinspectie.
11. Er wordt een minimumbijdrage voor deskundige ondersteuning door Arbo-diensten vastgesteld op 100 euro per werknemer.
12. Minimaal 30 procent van de ondersteuning door Arbo-diensten moet worden besteed aan deskundigheid op het preventieve vlak (bijvoorbeeld door a&o-deskundigen).
13. Er mag geen contract met een Arbo-dienst worden afgesloten zonder dat de schriftelijke instemming van de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging (PVT) kan worden overlegd.
14. In de 8^e week van de ziekteperiode dient de Arbo-dienst een werkplekonderzoek te verrichten om een diagnose te maken van de mogelijk ongezonde werkplek.



1 Instroom in de WAO verminderen bij de bron

De afgelopen jaren zijn verschillende plannen gepresenteerd om de dramatische toename van de arbeidsongeschiktheid te lijf te gaan. De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II) presenteerde in mei 2001 haar voorstellen. In januari 2002 presenteerde de SER het advies 'Werken aan arbeidsgeschiktheid'. En in de zomer van 2002 werden tijdens de formatie van het kabinet-Balkenende vérstreckende besluiten genomen over het WAO-beleid. Al deze voorstellen hebben bijna uitsluitend betrekking op het uitkeringsregime in de zin van strengere toelatingscriteria en uitkeringshoogte. Er zijn eigenlijk geen uitgewerkte voorstellen ontwikkeld om de instroom in de WAO aan te pakken bij de bron: namelijk het wegnemen van de oorzaken die werknemers ziek maken en daarna arbeidsongeschikt.

In dit WAO-preventieplan presenteert de FNV een uitgewerkte en samenhangende aanpak met het doel om juist te voorkomen dat werknemers ziek en vervolgens arbeidsongeschikt raken. Hoofdstuk 2 geeft een analyse van de huidige WAO-instroom en hoe die te voorkomen is door verbetering van arbeidsomstandigheden.

a. Een summiere analyse van de instroom in de WAO

Het aandeel werknemers dat een beroep doet op de WAO en andere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is sinds 1990 afgenomen. Ook het beslag van deze regelingen op nationaal inkomen in financiële zin is voor diezelfde periode gedaald. Er hebben verschuivingen plaatsgevonden tussen sectoren, leeftijdscategorieën en naar sekse. In sectoren als de bouw en metaalindustrie vindt er een relatieve afname van de instroom plaats. In andere sectoren, zoals de gezondheidszorg en zakelijke dienstverlening is er sprake van een toename. Het aandeel vrouwen dat een beroep doet op de WAO is toegenomen, evenals het aantal werknemers in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar.

tabel 1. Diagnosecategorie als percentage van de instroom in de WAO.

Diagnose	% instroom
Psychisch	34
Aangeboren	0
Bewegingsapparaat	25
hart- en vaatziekten	5
Letsel	6
Zwangerschap	2
Overig	27
Totaal	100

bron: Lisv, Trendrapportage arbeids(on)geschiktheid

Er zijn nog steeds grote verschillen tussen sectoren en binnen sectoren tussen bedrijven wat betreft de instroom in de WAO. De sector met de hoogste instroomkans (horecateringen met 2,93 procent) geeft een bijna vijf maal zo hoge instroomkans dan de sector met de laagste instroomkans (defensie met 0,61 procent).

De instroomkans verschilt ook naar bedrijfsgrootte: werknemers van grotere bedrijven

hebben een grotere kans de WAO in te stromen dan werknemers in kleine bedrijven. De WAO-instroomkans in bedrijven met meer dan 500 werknemers is bijna 35 procent hoger dan bij bedrijven met minder dan tien werknemers.

Maar ook binnen sectoren zijn er verschillen tussen afzonderlijke bedrijven. Aan de vooravond van de CAO-onderhandelingen in de metaalindustrie van 2002 heeft FNV Bondgenoten de instroom in de WAO steekproefsgewijs in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat de instroom bij bedrijven in deze sector voor 2001 varieert van 7,2 procent tot 0 procent.

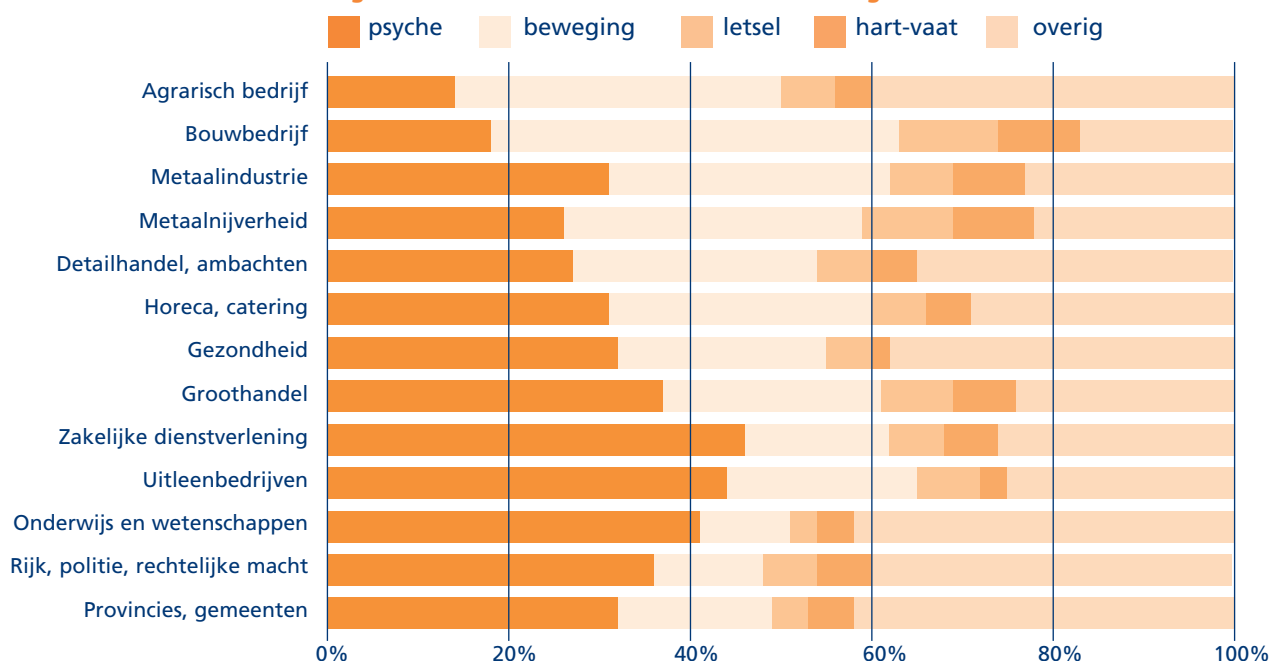
Ook zijn er verschillen tussen diagnosecategorieën per sector. Tabel 2 geeft een overzicht van de aantallen nieuwe uitkeringen naar diagnose voor een aantal sectoren. In figuur 1 is het relatieve aandeel ook grafisch weergegeven: grote verschillen in diagnose per sector. Dit wijst op een verschillende problematiek per sector.

tabel 2. Overzicht aantal nieuwe WAO-gevallen in 1999 in een aantal sectoren.

	totaal	psyche	beweging	letsel	hart-vaat	overig
Agrarisch bedrijf	3942	569	1417	238	154	1564
Bouwbedrijf	3815	682	1723	411	325	674
Metaalindustrie	2228	699	701	154	178	496
Metaalnijverheid	4261	1115	1415	435	363	933
Detailhandel, ambachten	6020	1602	1598	380	318	2122
Horeca, catering	2660	817	772	167	138	766
Gezondheid	17059	5484	3993	812	390	6380
Groothandel	4677	1725	1141	355	341	1115
Zakelijke dienstverlening	5846	2665	956	371	348	1506
Uitleenbedrijven	7554	3317	1617	548	203	1869
Onderwijs en wetenschappen	5226	2122	517	168	201	2218
Rijk, politie, rechtelijke macht	1785	641	213	101	106	724
Provincies, gemeenten	2640	855	450	107	143	1085

(bron: UWV 2001)

Figuur 1. Nieuwe WAO-intredes in 1999 naar diagnose



(bron: UWV 2001)

b. Slechte arbeidsomstandigheden als oorzaak voor hoge WAO-instroom?

Dat er grote verschillen zijn in WAO-instroom tussen bedrijfstakken en tussen ondernemingen binnen dezelfde bedrijfstakken doet vermoeden dat de WAO-problematiek sterk gekoppeld is aan oorzaken binnen het werk. En dan vooral met betrekking tot de arbeidsomstandigheden op het werk. Toch wordt dit verband niet door iedereen even sterk gelegd. De Commissie-Donner II stelde bijvoorbeeld nog dat het relatief hoge aantal WAO-uitkeringen in Nederland niet verklaard kon worden uit het feit dat Nederland zeker of onveiliger is dan omringende landen. Deze stelling is nogal kort door de bocht. Het is van belang om de relatie tussen arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim en WAO-instroom goed te preciseren.

Ten eerste is er een duidelijke relatie tussen veranderende werkomstandigheden en diagnosecategorieën in de WAO-instroom. Zo is er bijvoorbeeld sprake in Nederland van een gelijktijdige groei in klachten over werkdruk en werktempo en groei van de diagnose 'psychische klachten' in de WAO-instroom. CBS-cijfers geven aan dat het werktempo de afgelopen twintig jaar met 1,5 procent per jaar is toegenomen. Het aandeel psychische klachten in de WAO is van 1970 tot 1999 gestegen van 13 procent naar 34 procent. Nadere analyse van deze psychische klachten wijst verder uit dat het in de regel niet gaat om psychiatrische aandoeningen maar klachten als overspanning, depressie en burnout, waarvoor de oorzaken in het werk liggen. Recent NWO-onderzoek wijst uit dat mensen die om psychische redenen in de WAO zitten gewoonlijk niet lijden aan een psychiatrische stoornis. Het gaat eerder om 'normale' mensen die zijn vastgelopen in hun werk (Schaufeli en Houtman, 2000).

Ten tweede spreken zieke werknemers zelf vaak over een relatie tussen ziekteverzuim resp. WAO-instroom en aspecten van het werk. Ongeveer de helft van het aantal langdurig zieken geeft aan dat het werk mede oorzaak is van de ziekte. Grofweg eenzelfde percentage van het aantal mensen met een WAO-uitkering zegt dat men waarschijnlijk niet in de WAO zou hebben gezeten als op het werk tijdig maatregelen zouden zijn getroffen (Koningsveld & Mossink, 1997).

Ten derde heeft er inmiddels ook het nodige onderzoek plaatsgevonden naar andere oorzaken buiten het werk. Zo blijkt de suggestie dat burnout vooral het gevolg is van een druk sociaal leven geen opgeld te doen. Het lijkt erop, zo stellen onderzoekers, dat het werk zoveel energie vraagt van mensen dat ze geen puf meer hebben voor andere activiteiten. Ook blijkt dat niet zozeer de 'dubbele belasting' van werken én zorgen voor kinderen mensen parten speelt, alswel de vraag of mensen in staat zijn beide levensdomeinen op een hanteerbare wijze met elkaar in overeenstemming te brengen (Zijlstra en de Vries, 2000).

De arbeidstijden zijn hier een belangrijke factor. Uit de evaluatie van de Arbeidstijdenwet (Regioplan 2001) blijkt dat 39 procent van de werknemers als gevolg van hun arbeids- en rusttijden problemen ondervindt in de sociale sfeer. Het gaat dan om het uitoefenen van hobby's en andere activiteiten, het onderhouden van sociale contacten en het verrichten van zorgtaken. Maar ook om klachten op het gebied van de lichamelijke en psychische gezondheid. Aan het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken kunnen we, zo concludeert de minister van Sociale Zaken op basis van het onderzoek, nog het nodige verbeteren. Verbeteringen in de sfeer van zeggenschap over arbeidstijden en van het arbeidstijdmanagement van de ondernemingen. Onderzoek van het SCP wijst op het belang van goede mogelijkheden tot flexibel werken en verlof opnemen en goede en betaalbare kinderopvangvoorzieningen om werk en zorgtaken goed te kunnen combineren (SCP, 2002).

Tot slot moet gewezen worden op de studies verricht door Koningsveld en collega's. Een aantal studies rapporteert over het aandeel van de WAO-gevallen, waarin de oorzaak geheel

of in belangrijke mate in het werk gelegen is. De mate van werkgebondenheid geeft informatie over de vraag in hoeverre slechte arbeidsomstandigheden de oorzaak zijn van WAO-intrede.

De twee belangrijkste diagnoses in dit verband zijn psychische aandoeningen en aandoeningen van het bewegingsapparaat. Deze categorieën betreffen samen tenminste tussen 55 procent en 60 procent van alle nieuwe WAO-gevallen. Tabel 3 duidt het percentage werkgebonden WAO-instroom naar diagnosecategorie aan voor de Nederlandse beroepsbevolking.

Tabel 3. Percentage werkgebonden WAO-instroom naar diagnosecategorie.

	Perc van Ziekte-dagen	Perc van maximum gevallen	Werkgebondenheid WAO		
			beste schatting	minimum	maximum
Infectieziekten	1,6	1,2	4	1	8
Nieuwvormingen	2,5	3,6	8	2	9
Endocriene ziekten	0,8	1	3	1	6
Bloedziekten	0,3	0,2	3	1	6
Psychische ziekten	28,7	32,4	44	35	58
Zenuwstelsel aandoeningen	3,1	3,9	28	15	30
Hart-vaatziekten	4,6	6,1	27	20	38
Ademhalingsziekten	2,3	1,9	47	40	50
Spijsverteringsziekten	2,9	2,1	3	1	6
Urogenitale ziekten	2,4	1,6	3	1	6
Bijz. zwangerschap	7,1	1,1	3	1	2
Huidziekten	0,9	0,8	57	45	60
Bewegingsapparaat	32,7	34,5	40	30	67
Aangeboren aandoeningen	0,2	0,3	0	0	0
Subjectief syndroom	0	0	0	0	0
Bedrijfsongevallen	1,4	1,1	100	100	100
Overige ongevallen	8,6	8,1	0	0	0

bron: Koningsveld & Mossink, 1997

Hoe komt het dat Nederland ongunstig afsteekt tegenover het buitenland?

Eenzijds blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek dat de werknemers in Nederland niet buitengewoon ontevreden zijn over hun arbeidsomstandigheden. Wel blijken werknemers in Nederland - méér dan andere Europese werknemers - in een hoog werktempo te moeten werken. Nederlandse werknemers blijken ook minder vaak in staat te zijn om naar eigen inzicht pauze te kunnen nemen. Verder heeft ons land het hoogste percentage werknemers dat langdurig met de computer werkt. Het werk karakteriseert zich verder door een relatief hoge mentale belasting: veel complexe taken, het voldoen aan strenge kwaliteitseisen en het oplossen van onvoorziene problemen. Een ander aspect ten slotte is, dat Nederland binnen Europa het grootste aantal werknemers kent met contracten van minder dan 20 uur per week (Paoli, 1997). Het is waarschijnlijk de combinatie van hoge mentale belasting op het werk, het gebruik van moderne technologie en de flexibiliteit van arbeidsrelaties die leidt tot een relatief hoog aantal 'moderne arbeidsrisico's'.

Andere Europese landen hebben overigens ook wel degelijk een probleem met de arbeidsomstandigheden. Maar door het verzekeringsstelsel belanden arbeidsongeschikten daar vaak in een andere uitkering. Het SER-advies over de WAO citeert een verwijzing in de Sociale Nota 2001 naar een studie van het Nederlands Economisch Instituut: 'In Nederland



blijken sociale uitkeringen vooral in de categorie 'arbeidsongeschiktheid' te worden uitgekeerd, terwijl het zwaartepunt in België (werkloosheid waarvan de duur vaak onbegrensd is), Frankrijk (ouderdom / VUT), Groot-Brittannië (bijstand) en Denemarken (bijstand) geheel anders ligt.'

Uit Duitse werkloosheidcijfers blijkt verder een kwart van de Duitse werklozen geregistreerd te worden met de aantekening 'gesundheitlichen Einschränkungen' (Sociale Nota 2001, pag. 127).

c. Waarom doen bedrijven zo weinig aan arbo-beleid?

Het is van belang om op deze plek te schetsen waarom sommige ondernemingen weinig werk maken van verbetering van arbeidsomstandigheden. Dergelijke verbeteringen zorgen op korte termijn voor extra kosten en leveren pas op lange termijn extra opbrengsten op. Op korte termijn dienen ondernemingen bijvoorbeeld hulpmiddelen aan te schaffen (om het zwaar tillen te voorkomen), extra personeel aan te trekken (ter vermindering van werkdruk) of te investeren in extra opleidingen of voorlichting.

Bovendien staat tegenover de zekerheid van de kosten op korte termijn de onzekerheid of het bedrijf op lange termijn echt wel getroffen wordt door ziekteverzuim of werknemers die een beroep moeten doen op de WAO. Ook twijfelen ondernemers soms aan de effectiviteit van maatregelen. En als er al een aanpak is, dan is die meestal gericht op het individu in plaats van op de totale organisatie.

Er zijn ook ondernemingen die wel goed investeren in arbeidsomstandigheden. Dit zijn veelal de ondernemingen die een beleid met perspectief op de lange termijn voeren en hun menselijk kapitaal als waardevol zien. Het is daarbij overigens van belang niet alleen de opbrengsten van goed arbo-beleid te schetsen in termen van een lager ziekteverzuim. Investeren in arbeidsomstandigheden leidt namelijk ook vaak tot een beter personeelsbeleid en hogere motivatie, een lager verloop, een minder storingsgevoelige organisatie, hogere veiligheid, minder kwaliteitsverlies en een betere service.

Het blijkt dus dat als gevolg van de 'economie van de arbeidsomstandigheden' veel ondernemingen niet uit zichzelf een goed arbo-beleid voeren (De Koning en Zandvliet 1996). Anderzijds zijn de maatschappelijke kosten van slechte arbeidsomstandigheden buitengewoon hoog. Het is natuurlijk mogelijk deze kosten toch bij de ondernemingen in rekening te brengen door een Pemba-premie. Maar dan worden deze kosten weer achteraf in rekening gebracht en het is juist wenselijk dat bedrijven ook worden gedwongen om preventieve maatregelen te treffen. Daar ligt een taak voor de overheid om bedrijven daartoe aan te zetten.

d. Arbo-wet en normering van arbo-risico's

In beginsel dient de Arbo-wet de bescherming van de gezondheid van werknemers te waarborgen. Deze wet stelt dan ook in artikel 3 dat de werkgever verantwoordelijk is voor de risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid van werknemers. Echter, de Arbo-wet geeft niet altijd duidelijk aan welke normen of waarden we dienen te hanteren om gezondheidsrisico's vast te stellen.

De Arbo-wet verwijst naar het begrip 'stand der techniek' om zicht te geven op de gezondheidskundige eisen die je aan de moderne werkplek kunt stellen. Maar deze verwijzing voldoet niet, om precies aan te geven welke werkzaamheden uit gezondheidskundig perspectief wel en welke werkzaamheden niet acceptabel zijn. Zo bestaat er bijvoorbeeld in de wetenschappelijke literatuur als het gaat om het maximaal aanvaardbare tilgewicht de NIOSH-norm. Deze norm geeft aan dat uit gezondheidskundige overwegingen onder optimale omstandigheden een werknemer niet zwaarder mag tillen

dan 23 kg. De norm is in de wetenschap onomstreden als de beste grenswaarde. Maar in de praktijk van de handhaving van de Arbo-wet gebruikt de Arbeidsinspectie hem niet. Tot voor kort inspecteerde de Arbeidsinspectie zelfs in het geheel niet op risico's bij tillen. Recent is dat in één sector wel gebeurd waarbij de inspectiedienst een bedrijf pas een boete oplegt als twee keer de NIOSH-norm wordt overschreden. Er moet dus in een bedrijf in de betreffende sector 46 kg worden getild voordat de Arbeidsinspectie een boete geeft.

De Arbo-wet legt ook aan bedrijven de verplichting op om de arbo-risico's te inventariseren. Die moeten ze vastleggen in de zogeheten risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Deze RI&E moet vervolgens worden goedgekeurd door een gecertificeerde Arbo-dienst. In beginsel is het noodzakelijk, volgens de gedachtegang van de Arbo-wet, dat bedrijven in de risico-inventarisatie alle arbo-risico's opnemen. Maar ook hier speelt weer de onduidelijkheid welke norm moet worden toegepast. En vervolgens dient het bedrijf in een plan van aanpak aan te geven wanneer het arbo-risico wordt opgeheven. De ondernemingsraad dient instemming te geven aan het plan van aanpak. Hoewel er op papier mogelijkheden zijn om in de RI&E alle arbo-risico's te inventariseren en op te heffen, gebeurt dat in de praktijk te weinig. Hier zijn drie redenen voor aan te geven:

1. Door het ontbreken van precieze normen kan de Arbo-dienst onvoldoende precies aangeven wat er in het bedrijf moet veranderen.
2. Het contact tussen de ondernemingsraad in een bedrijf en de Arbo-dienst is meestal niet aanwezig (Hooiveld en Kuiperij, 1999). Terwijl de werkgever wel een beroep doet op de kennis van de Arbo-dienst, ontbeert de ondernemingsraad vaak deskundigheid en verkeert in een geïsoleerde positie. Ook is het niet mogelijk om direct bij de Arbo-dienst aan te kloppen als de RI&E niet spoort met wat op de werkvloer aan risico's wordt ervaren.
3. De arbeidsinspectie controleert in bedrijven vooral óf er een RI&E aanwezig is die is goedgekeurd door de Arbo-dienst. Maar zij heeft er onvoldoende oog voor of de feitelijke arbeidsomstandigheden op de werkvloer sporen met de RI&E en of er voortgang wordt geboekt in het uitvoeren van het plan van aanpak.

De overheid erkent dat de risico-inventarisatie vaak een papieren tijger is. Slechts de helft van alle middelgrote ondernemingen in Nederland beschikt over een plan van aanpak als uitwerking van de RI&E (Arbopalans pag. 20).

Ook wordt erkend dat werknemers weinig bij het arbo-beleid worden betrokken. Enigszins eufemistisch wordt gesteld dat 'in veel bedrijven en instellingen het nog geen vanzelfsprekendheid (is) werknemers te betrekken bij het arbo-beleid' (i.c. pag. 21). Slechts in 38 procent van de bedrijven met een RI&E blijken werknemers hierbij betrokken te zijn geweest. Van de bedrijven met een plan van aanpak overlegt eenderde niet met werknemers over de uitvoering ervan.

De Arbopalans geeft verder een beeld welke arbo-risico's er bestaan en hoeveel werknemers in Nederland hieraan worden blootgesteld. Een samenvatting geeft tabel 4.

Tabel 4. Arbo-risico's, aantallen werknemers en WAO-instroom en normen in de Arbo-wet.

arbo-risico	aantal werknemers dat in Nederland hieraan blootstaat ¹	Schatting percentage WAO-instroom	norm aanwezig in Arbo-wet?
fysieke belasting	1,6 miljoen wn	11%	nee
rsi	1,6 miljoen wn	5-6%	deels, maar wordt niet gehandhaafd
werkdruk	2,2 miljoen wn	25-33%	nee
gevaarlijke stoffen	1,1 miljoen wn	3%-5%	deels

¹ Arbopalans 2001



Uit tabel 4 valt af te leiden dat als de belangrijkste risico's (fysieke belasting, werkdruk, rsi en gevaarlijke stoffen) zijn weggenomen, dat een vermindering zou betekenen van 44 procent tot 54 procent van de WAO-instroom.

Tegelijkertijd blijkt uit dezelfde tabel 4 dat voor deze risico's geen normen bestaan in de Arbo-wet, dan wel dat de Arbeidsinspectie deze normen niet handhaaft.

In feite wordt hiermee het falen van het overheidsbeleid aangetoond wat betreft aanpak van de belangrijkste oorzaken voor de WAO-instroom. Een voorbeeld is het beleid van de overheid van de afgelopen jaren ten aanzien van RSI:

In 1998 bleek uit onderzoek van de Arbeidsinspectie dat 56 procent van de ondervraagde beeldschermwerkers tijdens het werk RSI-klachten had. Het ministerie van SZW presenteerde op dat moment een aantal maatregelen en formuleerde de doelstelling om in drie jaar tijd het aantal klachten met 10 procent te verminderen. Vorig jaar echter bleek dat het aantal beeldschermwerkers met klachten niet gedaald is maar gestegen met bijna 10 procent naar 65 procent!

De toenmalige staatssecretaris Hoogervorst gaf als mogelijke verklaring dat de voorlichtingscampagne en de aandacht in de media een stijging van het aantal klachten veroorzaakte (!). Daarop werd de voorlichting vanuit het ministerie gestopt.

Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie komt overigens ook naar voren dat de RSI-gerelateerde klachten toenemen naarmate werknemers een groter aantal uren per dag achter het beeldscherm werken. Het gemiddeld aantal uren beeldschermwerk is sinds 1997 gestegen. Vooral het aantal werknemers dat meer dan 6 uur beeldschermwerk verricht is gestegen (van 23 procent van 30 procent).

Het wrange van de laatste constatering is dat in de toelichting van het Arbobesluit (als onderdeel van de Arbo-wet) staat dat beeldschermwerk langer dan 5 à 6 uur per dag dient te worden vermeden. De vakbeweging heeft herhaaldelijk aangedrongen bij de arbeidsinspectie om deze bepalingen te gaan handhaven. Aanvankelijk verweerde de inspectie zich met het argument dat de bepaling moeilijk te handhaven viel: je kon moeilijk achter elke beeldschermwerker een inspecteur zetten. Vervolgens heeft FNV Bondgenoten de beeldschermtachograaf ontwikkeld: een instrument dat de tijden registreert die werknemers met het beeldscherm werken. Sindsdien zijn ook andere 'tachografen' op de markt verschenen. Nog steeds toont de Arbeidsinspectie heel weinig animo om de tijden van beeldschermwerk te gaan registreren.

e. Overheidsbeleid rond arbo-convenanten en betere handhaving

De overheid voert overigens wel degelijk enig beleid op het gebied van de 'prioritaire arbo-risico's', zoals de risico's als tillen, werkdruk en RSI worden genoemd. Het beleid is echter vrijwel uitsluitend gericht op het tot stand brengen van arbo-convenanten met werkgevers en werknemers in bepaalde branches.

In zo'n convenant spreken overheid, werknemers- en werkgeversorganisaties in een bepaalde branche af om het percentage werknemers te verminderen dat is blootgesteld aan bepaalde risico's. De overheid geeft ook een financiële bijdrage aan de totstandkoming en realisering van een convenant.

Het beleid ten aanzien van arbo-convenanten is een redelijk succes. Inmiddels zijn in meer dan twintig bedrijfstakken convenanten tot stand gekomen. In ongeveer een vergelijkbaar aantal bedrijfstakken is een aanzet tot een convenant gegeven door het afsluiten van een intentieverklaring.

In verschillende arbo-convenanten zijn recent interessante ontwikkelingen te melden op gebied van de normering van arbo-risico's. Zo is in het convenant voor het bankwezen

afgesproken om niet meer dan 5 uur beeldschermwerk per dag te verrichten. En in het convenant voor de bouw is overeenstemming over een norm voor zwaar tillen. Ondanks deze gunstige resultaten zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is het tot stand brengen van een arbo-convenant en het vervolgens implementeren een tergend traag proces. Terwijl het de bedoeling is om binnen één jaar van een intentieverklaring te komen tot een echt arbo-convenant, duurt deze periode in veel gevallen wel twee of zelfs drie jaar. Heel veel tijd gaat zitten in overleg, het terugkoppelen naar de achterban, opnieuw overleg etc.

Belangrijker nog is, dat in veel sectoren men niet kan komen tot afspraken over ernstige arbo-risico's. Zo weigeren in zowel de metaalindustrie als de vleesindustrie de werkgevers om afspraken te maken over vermindering van werkdruk. In andere sectoren, zoals de supermarkten of het openbaar vervoer, blijkt het helemaal niet mogelijk om een arbo-convenant af te spreken. In weer andere sectoren, zoals de ICT-sector met belangrijke RSI-risico's en werkdruk, zijn partijen na een lange periode van gesprekken weer terug bij af. En in nog weer andere sectoren ligt de nadruk zeer sterk op begeleiding en reïntegratie van zieke werknemers, hetgeen zinvol is maar moeilijk een aanpak bij de bron kan worden genoemd.

Na een aantal jaren van arbo-convenanten is het beeld niet negatief. Het blijkt ook dat de aanpak in het kader van een arbo-convenant in het algemeen praktischer is dan alleen de invoering van een wettelijke norm. Door introductie van het tripartiete karakter op brancheniveau kunnen we realistische oplossingen op hun merites beoordelen. De vraag is echter of het beleid van arbo-convenanten alléén voldoende is om de WAO-problematiek bij de bron aan te pakken. Het antwoord moet ontkennend zijn. In meer dan de helft van de sectoren lukt het niet om een convenant af te sluiten. En in veel convenanten die wel worden afgesloten, ontbreken belangrijke arbo-risico's. Het beleid is hoopgevend maar onvoldoende om de instroom van de WAO daadwerkelijk te beteugelen.

Een ander element in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is de handhaving van de Arbeidsinspectie. Sinds 1 november 1999 is het zogenaamde 'lik-op-stuk-beleid' van de Arbeidsinspectie van kracht. Door over te gaan van een strafrechtelijke naar een bestuursrechtelijke wijze van boetes opleggen, zouden bedrijven meer geprikkeld worden om zorg te dragen voor goede arbeidsomstandigheden. Voor een beperkt aantal overtredingen van de Arbo-wet kunnen bedrijven nu direct beboet worden.

Meteen was echter al duidelijk dat de hoogtes van de boetes in geen relatie stonden tot de investeringen die bedrijven nalaten te doen. Het gemiddelde boetebedrag sinds de invoering van de bestuurlijke boete bedraagt 1300 euro. Het is evident dat kosten om bijvoorbeeld valbeveiliging in te richten of een RI&E te maken vele malen hoger zijn. Zeker gezien de geringe kans op een inspectie is het voor bedrijven dan veel voordeliger te wachten tot er een bezoek van de Arbeidsinspectie komt, voordat men de investeringen pleegt.

Een punt van kritiek is verder dat de Arbeidsinspectie in toenemende mate papieren inspecteert en te weinig op de werkvloer komt. De eerste vraag is veelal of het bedrijf een goedgekeurde risico-inventarisatie heeft. Daar komt bij dat de Arbeidsinspectie vaak zelf het 'handhavingsniveau' vaststelt, wanneer er sprake is van een overtreding. En de inspectie zet meer inspecteurs in op onderwerpen als veiligheid dan op het gebied van preventie van arbo-risico's.

Anderzijds kampt de Arbeidsinspectie met een groot tekort aan inspecteurs. Recent zijn er vijftig nieuwe aangenomen waardoor Nederland nu 375 arbeidsinspecteurs telt. De kans dat een bedrijf wordt bezocht door de Arbeidsinspectie is gemiddeld eens in de dertig jaar. En uiteraard wordt het werk van de Arbeidsinspectie gehinderd door het ontbreken van heldere handhaafbare normen op het gebied van belangrijke arbo-risico's. De Arbeidsinspectie formuleert dat probleem in het eigen jaarverslag zelf ietwat onderkoeld:



‘Sommige onderwerpen, zoals fysieke belasting, RSI en stress zijn moeilijk technisch aan te tonen. Dat maakt handhaving van regels soms lastig’ (Jaarverslag Arbeidsinspectie pag. 16). Anders dan de Arbeidsinspectie het voorspiegelt, is het aantonen van risico’s op deze gebieden geen technische kwestie, maar een politieke. Wil de overheid normen op het gebied van arbo-risico’s gaan vaststellen?

f. Geeft betere wetgeving wel de beoogde stimulans?

De FNV stelt vast dat niet iedereen is overtuigd van het belang van betere arbo-wetgeving. De Commissie-Donner II nam in het advies over de WAO de volgende stellingname in over dit vraagstuk: ‘Vermeden moet worden de inzet in wetgeving te preciseren. De wetgever kan slechts een minimum voorschrijven wat in ieder geval gedaan moet worden; maar een wettelijk minimum heeft de hinderlijke neiging om in de praktijk het maximum te worden. Bovendien wordt dan het voldoen aan de regels de inzet en komt dat in de plaats van het beoogde resultaat. Het uitblijven van resultaat wordt dan al gauw een bewijs dat de regels niet deugen, dat de bedoeling onnuttig is en dat de inzet overbodig is.’

De Commissie-Donner II toont zich hiermee een slecht kenner van de geschiedenis van de verbetering van arbeidsomstandigheden in Nederland. In de loop der tijd is het werk en de daarmee gepaard gaande risico’s veranderd. Bij het ontstaan van nieuwe risico’s is er bijna altijd sprake van het verloop, zoals weergegeven in tabel 5.

Er is geen enkele verbetering van de arbeidsomstandigheden vanzelf tot stand gekomen, zonder dat deze eerst vastgelegd werd in wetgeving. Zo ontstonden in de jaren dertig de eerste vermoedens over de risico’s van asbest. Het heeft jaren geduurd voordat de wetenschap kon bewijzen dat het hier om een dodelijk gevaar ging. Maar pas toen adequate wetgeving werd vastgesteld werd asbest in Nederland pas echt aangepakt.

Zolang een norm maar goed de gezondheidkundige risico’s in kaart brengt, is het helemaal geen probleem dat, zoals Donner II beweert, ‘een wettelijk minimum de neiging heeft om in de praktijk het maximum te worden’. Het is juist de bedoeling dat bedrijven allemaal aan de norm gaan voldoen. Een groot voordeel vanuit het bedrijfsleven is verder ook dat normen helderheid geven waarbij nu veelal bedrijven zelf maar moeten uitzoeken welke grenswaarden acceptabel zijn.

Op dit moment bestaan er in bedrijven tal van moderne beroepsrisico’s waarbij er een schreeuwende behoefte bestaat aan een precieze normering. Hier ligt een duidelijke taak voor de overheid om enerzijds normen vast te leggen in wetgeving. En anderzijds door voorlichting, begeleiding (in de vorm van arbo-convenanten) en handhaving ervoor te zorgen dat de normen worden toegepast.

tabel 5. Opkomst van nieuwe beroepsziekten en ontwikkeling van beleid aan de hand van het voorbeeld asbest en oplosmiddelen.

activiteit	asbest	oplosmiddelen
optreden van (soms vage en ongedefinieerde) klachten	jaren 30 overlijden de eerste werknemers aan asbest	jaren '70 komen de eerste signalen uit Scandinavische landen
organisatie van slachtoffers (soms in de vakbond, soms een patiëntenvereniging soms beide)	jaren 1930-1960: nabestaanden van dodelijke slachtoffers verzoeken om opheldering	1991 wordt de OPS-patiëntenvereniging opgericht; FNV Bouw maakt zich sterk voor verbod op oplosmiddelen
wetenschappelijk onderzoek naar diagnose en preventie	1969 proefschrift van bedrijfsarts bij De Schelde over gevolgen van mesothelioom	1997 Centrum voor Beroepsziekten maakt het protocol Diagnostiek
wettelijk vastleggen van normen	in 1979 eerste wettelijke beperkingen in 1993 asbestbesluit, definitief verbod op asbest in Nederland	1999 na Kamervragen strenge wetgeving ingevoerd
behandeling van slachtoffers en claims	oprichting Asbestinstituut eind jaren '90	



2 Het WAO-Preventieplan

Met het WAO-preventieplan presenteert de FNV een alternatief voor de huidige WAO-voorstellen, zoals vastgelegd in het Strategisch Akkoord van het kabinet-Balkenende. Daarbij wordt de WAO-problematiek aangepakt bij de bron: slechte arbeidsomstandigheden van werknemers.

Het plan bevat de volgende onderdelen:

- 1 normen in de Arbo-wet voor de belangrijkste arbeidsgerelateerde aandoeningen;
- 2 voortgang van het beleid van arbo-convenanten op het terrein van maatregelen in bedrijven;
- 3 versterking van de arbeidsinspectie;
- 4 versterking van de arbo-infrastructuur;
- 5 openbaarheid over WAO-instroom bedrijven;
- 6 bevorderen terugkeer zieke werknemers.

1. Normen in de Arbo-wet

Op het gebied van de belangrijkste arbeidsgerelateerde aandoeningen in Nederland (klachten aan het bewegingsapparaat - c.q. tillen en RSI en psychische klachten - werkdruk) staan er geen concrete normen in de Arbo-wet. Een werknemer kan dus niet met de wet in de hand van de eigen werkgever eisen dat bijvoorbeeld de werkdruk op een acceptabel niveau komt. Of dat het zwaar tillen wordt afgeschaft. In dit WAO preventieplan stelt de FNV voor om voor deze drie risico's normen af te spreken:

Tillen

Wetenschappelijk is vastgelegd dat de gezondheidkundige norm voor te zwaar tillen op ongeveer 23 kilogram ligt in een ideale tilsituatie. Met de zogeheten NIOSH-formule kun je een maximaal toelaatbaar gewicht berekenen voor diverse tilsituaties.

In 1981 publiceerde het gezaghebbende National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH) uit de Verenigde Staten richtlijnen gericht op het voorkomen van ongezonde tilsituaties. In 1993 werd een bijgestelde versie van deze richtlijn gepubliceerd. Ondertussen heeft uitgebreid epidemiologisch onderzoek plaatsgevonden. Het aantal gevallen van rugpijn werd gerelateerd aan de NIOSH-beoordeling van de taken. Dit onderzoek vormt een verificatie van de geschiktheid van de formule om te beoordelen of er onacceptabele gezondheidsrisico's in een functie plaatsvinden. De NIOSH-formule wordt inmiddels wereldwijd toegepast, onder meer in Nederland.

Ze bestaat uit een aantal parameters: de horizontale positie, de verticale positie, de verticale verplaatsingafstand, de mate van rotatie, de duur van de taak en de frequentie van het tillen. Uiteindelijk bepaalt de formule wat het geaccepteerde gewicht is in de betreffende werksituatie (Van Dien, 1999).

Het aantal werknemers dat in Nederland te zwaar tilt volgens één, anderhalf of twee keer de NIOSH-formule staat weergegeven in tabel 6.

tabel 6. NIOSH-formule en aantallen werknemers dat te zwaar tilt.

norm	aantal werknemers dat te zwaar tilt
1 x NIOSH	1.338.000
1½ x NIOSH	838.000
2 x NIOSH	539.000

De invoering van een tilnorm voorkomt veel fysiek zware handelingen. Echter naast het tillen zijn er ook nog andere werkzaamheden met zware lichamelijke belasting. Te denken valt aan duwen en trekken van voorwerpen, maar ook aan langdurig staan. Voor het voorkomen van langdurig staan is een wettelijke bepaling opgenomen. Voor het duwen en trekken van voorwerpen niet. Wel werkt de Arbeidsinspectie aan een interne instructie hiervoor. Op basis van deze interne instructie kan wellicht op termijn een wettelijk norm worden opgesteld.

RSI

In de Arbo-wet staan verschillende min of meer eenduidige bepalingen omtrent RSI bij beeldschermwerk. Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, is de handhaving van deze afspraken onderwerp van discussie.

Vijf variabelen leveren volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie een unieke bijdrage aan het al dan niet krijgen van RSI-gerelateerde klachten. Die variabelen kunnen in de volgende drie groepen worden ingedeeld:

- de druk waaronder werkzaamheden moeten worden verricht (werken onder tijdsdruk, piekbelasting)
- de duur van de werkzaamheden achter een beeldscherm (aantal uren per dag)
- de variatie in de werkzaamheden (eentonigheid van het werk, afwisseling van werkzaamheden).

De belangrijkste determinant betreft het frequent verrichten van werkzaamheden onder grote druk. Werknemers die min of meer continu onder tijdsdruk moeten werken, maken relatief lange werkdagen, waarbij ze langdurig en intensief achter een beeldscherm werken. Dit vergroot de kans op RSI-gerelateerde klachten.

De huidige regelgeving over de dagindeling van beeldschermwerkers is op deze notie gebaseerd. Ondanks een verfijning van deze regelgeving in de toelichting, biedt deze in de praktijk onvoldoende bescherming. Om te bereiken dat de Arbeidsinspectie daadwerkelijk gaat optreden tegen te langdurig en te intensief beeldschermwerk, heeft de FNV eerder voorgesteld de regelgeving zelf te expliciteren: na twee uur beeldschermwerk zou tenminste tien minuten moeten worden gepauzeerd, dan wel andersoortige arbeid worden verricht. In geen geval mag een werknemer langer dan 5 uren per werkdag beeldschermwerk verrichten.

Bij intensieve beeldschermarbeid moet een werknemer na ieder uur tenminste tien minuten pauzeren, dan wel andersoortige arbeid verrichten.

Uit een oogpunt van preventie en handhaving kent de door de FNV voorgestelde bepaling als sluitstuk een registratieverplichting. Deze registratie van lengte en intensiteit van beeldschermarbeid is een instrument om risico's in kaart te brengen en vervolgens terug te dringen. Daarnaast is het nodig om handhaving door de Arbeidsinspectie eenvoudiger te maken. Voor de bedoelde registratieverplichting zijn diverse software-instrumenten beschikbaar¹.

De concrete tekst en een nadere toelichting is opgenomen in bijlage 2.

¹. Een voorbeeld daarvan is de beeldschermtachograaf. Er bestaan echter ook andere instrumenten.



Werkdruk

Terwijl er voor tillen de NIOSH-formule bestaat en voor RSI verschillende 'tachografen' wordt werkdruk in het algemeen gemeten door middel van een vragenlijst. De bekendste methoden zijn de quick scan werkdruk en de VBBA. De quick scan werkdruk is ontwikkeld door de vakbeweging om voor ondernemingsraden een toegankelijk instrument beschikbaar te stellen. De VBBA (Vragenlijst Beleving en Beoordeling van de Arbeid) wordt veel gebruikt door Arbo-diensten (Van Veldhoven en Broersen 1999).

Zowel VBBA als de quick scan werkdruk construeren op basis van meerdere vragen een schaal die op afdelingsniveau een uitspraak kan doen over bijvoorbeeld de hoogte van de werkdruk. De schaal 'werktempo en werkhoeveelheid' van de VBBA telt bijvoorbeeld 11 vragen.

Met name de VBBA is inmiddels toegepast in Nederland bij tienduizenden werknemers. Scores voor groepen op de schaal 'werktempo en werkhoeveelheid' blijken een sterke voorspellende waarde te hebben als het gaat om stressklachten en uitval uit het arbeidsproces. Het is mogelijk op basis van deze parameters een norm vast te stellen voor te hoge werkdruk en inmiddels is er een voorstel voor een norm uitgewerkt (Van Veldhoven, 2002).

Als de werkdruk op afdelingen boven deze norm uitkomt, dienen er activiteiten te worden ondernomen om de werkdruk te laten dalen. Bij het vaststellen van werkdrukverlagende maatregelen kunnen arbo-convenanten een belangrijke rol spelen.

2. Voortgang arbo-convenanten

Zoals hiervoor beschreven is het beleid van arbo-convenanten tot op zekere hoogte succesvol geweest. Het belang van convenanten heeft vooral te maken met de praktische toepasbaarheid van maatregelen voor de branche. Sociale partners kunnen samen met de overheid beoordelen welke maatregelen werken en welke weinig effect sorteren. Het is van belang om dit aspect van arbo-convenanten verder te gebruiken in het WAO-preventieplan. Daarbij speelt ook de financiële bijdrage van de overheid een rol om een extra impuls te geven aan activiteiten.

In het WAO-preventieplan zullen de convenanten een minder vrijblijvend karakter krijgen. De overheid zal streven naar alomvattende convenantafspraken over alle arbo-risico's in een bedrijfstak. Als partijen in een bedrijfstak daar niets voor voelen zullen maatregelen van bovenaf worden opgelegd. Hetzelfde geldt als partijen in een branche helemaal geen interesse tonen in een arbo-convenant.

Het arbo-convenant biedt werkgevers en werknemers de mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen op de verschillende maatregelen. Er zal met andere woorden niet aan getornd worden dat in een willekeurige branche bijvoorbeeld de NIOSH-formule wordt gehanteerd ter beoordeling van tilwerkzaamheden. Sociale partners in de branche kunnen op deze wijze invloed uitoefenen op de getroffen maatregelen: worden er afspraken met leveranciers gemaakt over verpakkingen? Of moeten bepaalde til-hulpmiddelen moeten worden ingezet?

3. Invloed op werktijden

Om de combineerbaarheid van arbeid en andere taken naast het werk te verbeteren, is het van belang de zeggenschap van werknemers over hun werktijden te versterken. Het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel Bussemaker / Van Dijke voorziet in een sterkere zeggenschapspositie van de individuele werknemer over het werken op zondag. Daarnaast bevat het voorstel de regels dat de werkgever bij de vaststelling van het arbeidstijdpatroon rekening moet houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer. Bovendien

moet de werkgever zorgdragen voor een bestendig en regelmatig arbeidstijdpatroon. De stemming over het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is uitgesteld en terugverwezen naar de SER, die inmiddels verdeeld advies heeft uitgebracht. De FNV pleit er desondanks met kracht voor dat de senaat het wetsvoorstel op korte termijn aanneemt.

De Algemene Wet arbeid en zorg bevat een aantal verlofregelingen. De FNV ziet deze verlofregelingen als een goede aanzet om de combineerbaarheid van arbeid en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden te verbeteren. Maar er is nog veel aan te verbeteren. Zo is uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekend dat het gebruik van het recht op ouderschapsverlof, en ook van andere (zorg-) verlofregelingen, vooral voor mannen zeer sterk afhangt van doorbetaling van het loon tijdens het verlof. Het is dus van groot belang dat de huidige beleidsvoornemens van het kabinet-Balkenende tot afschaffing van de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof, en van de plannen voor betaald langdurend zorgverlof, worden omgebogen tot juist versterking van die verlofregelingen. Daarnaast zou je de 'levensloopfaciliteit' (een bonus voor het sparen voor verlof) sterk kunnen uitbreiden om de werknemer beter in staat te stellen om zijn of haar leven gefaseerd in te richten: door afwisselend meer of minder te werken, afhankelijk van de persoonlijke situatie in de verschillende fasen van de loopbaan.

Er is alle reden voor een sterkere regelgeving, gericht op het tegengaan van structureel overwerk. Structureel overwerk komt veelvuldig voor, blijkt uit FNV-onderzoek (2001). Het is niet alleen lichamelijk en geestelijk belastend voor de werknemer, maar ook zeer bezwaarlijk voor het combineren van werk en andere maatschappelijke taken. De vormgeving van de regels in de Arbeidstijdenwet (ATW) en de werkwijze van de Arbeidsinspectie leiden ertoe, dat het verbod op structureel overwerk in de praktijk nauwelijks wordt geëffectueerd. De wettelijke regeling moet zodanig worden ingericht dat structureel overwerk ook in het geval de werkgever zich verder houdt aan het maximum van de standaardnorm van de Arbeidstijdenwet, onder de Wet economische delicten wordt gebracht.

Tot slot, zo constateert de FNV, is de 'pakkans' bij overtredingen van de Arbeidstijdenwet zeer gering. Het biedt alle gelegenheid tot calculerend gedrag door werkgevers. De voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete bij de handhaving van de ATW is een goede stap voorwaarts. Maar het is de vraag of dat voldoende is om de 'pakkans' substantieel te vergroten. Naleving van de ATW zou grotere prioriteit moeten krijgen bij de Arbeidsinspectie. Boetes zouden niet gematigd moeten worden, zoals nu vaak het geval is.

4. Handhaving Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie voert momenteel vooral een systeemcontrole uit in bedrijven: zij controleert of het bedrijf is aangesloten bij een gecertificeerde Arbo-dienst. En ook of het bedrijf beschikt over een goedgekeurde risico-inventarisatie en evaluatie. En als wordt gekeken naar werksituaties in het kader van de bepalingen van de Arbo-wet is dat bijna uitsluitend gericht op veiligheidsaspecten.

In dit WAO-preventieplan stelt de FNV voor om de capaciteit van de Arbeidsinspectie fors uit te breiden tot een verdubbeling van het huidige aantal inspecteurs. Deze uitbreiding dient geheel gericht te zijn op handhaving van de nieuwe normen voor arbeidsgerelateerde aandoeningen.

Ook stelt de FNV voor om de systeemcontrole van de goedgekeurde RI&E en het jaarlijks bijgestelde plan van aanpak op een andere manier te laten plaatsvinden:

- elk bedrijf dient jaarlijks een afschrift van de goedgekeurde RI&E, het plan van aanpak en de instemming van de ondernemingsraad op te sturen naar de Arbeidsinspectie;
- als een bedrijf in gebreke blijft wordt automatisch een boete geheven.



Door het administratief handhaven van de verplichting om een RI&E te maken, kan de inspecteur zich tijdens de bedrijfsbezoeken richten op de feitelijke arbeidsomstandigheden in de onderneming. Beoordeeld moet worden of de RI&E een getrouwe weergave is van de risico's. En ook of er zich feitelijke overtredingen voordoen van de normen voor arbeidsgerelateerde aandoeningen. De Arbeidsinspectie dient zich dus weer meer laten zien op de werkvloer.

De boetes moeten verhoogd worden tot vijf keer het huidige boetedrag. Het gedoogbeleid van wettelijke overtredingen door de Arbeidsinspectie, zoals nu het geval is bij werktijden aan het beeldscherm, dient de inspectie te verlaten. Het handhavingniveau van de inspectie wordt slechts bepaald door de wet.

5. Versterking arbo-infrastructuur

Vanaf de jaren negentig zijn bedrijven verplicht aangesloten bij een gecertificeerde Arbo-dienst. Sindsdien is er veel kritiek op Arbo-diensten en gaan er stemmen op om de verplichting voor een deel van de bedrijven maar weer af te schaffen. De vraag is echter of dat alle problemen rond deskundige ondersteuning voor bedrijven oplost.

In feite is het eerst nodig om oorzaken van het falen van de Arbo-dienstverlening onder de loep te nemen. De FNV heeft drie belangrijke punten van kritiek op het huidige systeem van arbozorg:

- als gevolg van prijsconcurrentie is het mogelijk om een contract met een Arbo-dienst af te sluiten voor een bedrag waarvoor geen behoorlijke dienstverlening kán worden geleverd;
- Arbo-diensten hebben het beeld niet onafhankelijk te zijn en eenzijdig de oren te laten hangen naar de opdrachtgever, i.c. de werkgever;
- Arbo-diensten houden zich naar verhouding te weinig bezig met preventie van arbo-risico's en worden hier niet op afgerekend.

In dit WAO-preventieplan stelt de FNV voor om een bodem te leggen in het contract tussen werkgever en Arbo-dienst. De minimumbijdrage aan Arbo-diensten dient 100 euro per werknemer te bedragen. Dit bedrag is het huidige gemiddelde bedrag per werknemer. En voor dit bedrag wordt bijvoorbeeld in het wegvervoer door Arbo-diensten een 'arbo-totaalpakket' geleverd met diensten op het vlak van verzuim, reïntegratie, arbo-zorg en preventie. De minimumbijdrage biedt zo in elk geval een bodem waardoor je alle werknemers een bepaalde kwaliteit aan dienstverlening kunt bieden.

Het is belangrijk dat Arbo-diensten zich niet alleen profileren op het curatieve vlak (begeleiding van zieke werknemers) maar ook op het preventieve terrein. Bedrijven dienen we daarom te verplichten om niet alleen diensten af te nemen van de bedrijfsarts, maar ook van de andere disciplines van de Arbo-dienst: arbeidshygiënist, a&o-deskundigen, veiligheidskundigen en ergonomen. De FNV stelt ook voor bedrijven te verplichten minimaal 30 procent van de arbo-dienstverlening te besteden aan preventieve taken. Daarbij zal de advisering over de voortgang en bijstelling van het plan van aanpak een belangrijke rol moeten krijgen.

Van belang is dat Arbo-diensten zich meer in teamverband specialiseren op bepaalde branches. Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen in het kader van arbo-convenanten komen tot branchecontracten met meerdere Arbo-diensten. Middels een branchecontract kunnen sociale partners de Arbo-dienstverlening beïnvloeden. Voorbeelden van een branchegerichte aanpak zijn BGZ Wegvervoer en Arbouw voor resp. het wegvervoer en de bouwnijverheid.

Het is mogelijk om zowel op brancheniveau als op ondernemingsniveau prestatiecontracten af te spreken met Arbo-diensten. De Arbo-dienst wordt beloond als het ziekteverzuim in de contractperiode is gedaald.

De betrokkenheid van de werknemersvertegenwoordiging bij de totstandkoming van het arbobeleid moet sterk verbeteren. Er mag geen contract met een Arbo-dienst worden afgesloten zonder schriftelijke instemming van de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging (PVT). Bij bedrijven met een ondernemingsraad of PVT dient de Arbo-dienst minimaal tweemaal per jaar overleg te voeren met de werknemersvertegenwoordiging.

6. Invoering Wet instroomcijfers WAO

Met de Wet instroomcijfers WAO (WIW) wordt een wettelijke basis gecreëerd op grond waarvan het UWV verplicht wordt instroompercentages in het kader van de WAO op werkgeversniveau openbaar te maken. De FNV is voorstander van het openbaar maken van instroompercentages op bedrijfsniveau. Zij dringt aan op spoedige goedkeuring van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

Invoering van de wet maakt het mogelijk te onderzoeken welke bedrijven binnen een branche naar boven en welke naar beneden uitschieten. Dan wordt tevens duidelijk (mits het gaat om grote en middelgrote ondernemingen) dat minder WAO-instroom ook te maken heeft met ondernemingsbeleid, waarbij sommige bedrijven wel een goed beleid ontwikkelen en andere bedrijven nog een duwtje in de rug moeten krijgen.

Een voorbeeld hiervan is de analyse die FNV Bondgenoten heeft gemaakt van de WAO-instroom cijfers in de metaalindustrie (zie bijlage 1).

7. Bevorderen terugkeer zieke werknemers

In week 8 van het ziekteproces moet de Arbo-dienst een oordeel geven over het verloop van de ziekte. Vooral nog is in dit oordeel alleen opgenomen wat de oorzaak is van de ziekte, wat er wel of niet aan werk kan worden gedaan en welke belasting in het eigen werk nog mogelijk is. In dit WAO-preventieplan pleit de FNV ervoor dat in week 8 de Arbo-dienst ook een werkplekonderzoek verricht. Niet alleen de zieke werknemer moet worden onderzocht, ook de werkplek dient onder de loep te worden genomen.

Dit onderzoek dient om na te gaan of er sprake is van overtreding van wettelijke normen. Was de zieke werknemer mogelijk blootgesteld aan te hoge werkdruk of te zware lichamelijke belasting? In dat geval dient de reïntegratie er ook op gericht te zijn een gezonde werkplek te creëren. Ook als er geen normen zijn overtreden, kan het werkplekonderzoek ervoor zorgen dat er tijdelijke aanpassingen plaatsvinden opdat de zieke werknemer het werk kan hervatten.



3 Schatting van de verminderde instroom in de WAO

Het WAO-preventieplan beoogt een belangrijke impuls te bieden aan een beleid gericht op preventie van slechte arbeidsomstandigheden. Gezien het feit dat ongeveer de helft van de WAO-instroom veroorzaakt wordt door factoren op het werk is hier zeer veel winst te behalen. Het is echter een hachelijke zaak om een nauwkeurige voorspelling te doen van de exacte verminderde instroom in de WAO.

Een feit is ook dat niet alle maatregelen per direct ingaan. Ook is het niet realistisch te veronderstellen dat je alle arbeidsgerelateerde WAO-instroom tot nul kunt beperken. Onderzoekers (Polanen van Petel, 1997) hanteren, als het gaat om het effect van tilmaatregelen, een vermindering van 33 procent als een in de praktijk haalbare vermindering door effectieve invoering van normen.

In 1995 bedroeg het totaal van de werkgebonden WAO / AWW uitkeringen (inclusief uitvoeringskosten) € 2.914 miljoen op een totaal van € 8.314 miljoen (Koningsveld en Mossink, 1997). Een onderverdeling per voor het WAO-preventieplan relevante diagnose categorie is uitgewerkt in tabel 78.

tabel 7. Totaal uitgaven werkgebonden WAO-uitkeringen naar diagnose psychische ziekten en klachten bewegingsapparaat. In miljoenen euro, prijspeil 1995

	beste schatting	minimum	Maximum
Psychische ziekten	1266	1007	1669
Bewegingsapparaat	1072	804	1796
Totaal	2338	1811	3465

Het is verstandig in het oog te houden dat de verstrekte uitkeringen en uitvoeringskosten niet de werkelijke kosten van de WAO representeren. In termen van verloren resources (niet gewerkte manjaren) zijn de kosten van de WAO belangrijk hoger. Immers het uitkeringsniveau ligt onder de loonkosten en voor nieuwe gevallen is ook de uitkeringsduur beperkt. Daarnaast resulteert WAO-uitval ook in een verlies aan welvaart. Mensen in de WAO hebben een lager niveau van welbevinden (Groot en Maassen van den Brink, 2000). Zij ramen het verlies als gevolg van een lagere kwaliteit van leven op € 5.400 tot € 11.880 per jaar per persoon voor mannen. Voor vrouwen is dit € 3.100 tot € 3.470.

Over effectiviteit van interventies

Voor onderzoek naar effectiviteit is het goed een onderscheid te maken naar drie niveaus (Wevers et al, 2002):

- Microniveau, ingrepen op de werksituatie of individuele benaderingen (zijn normen daadwerkelijk effectief voor het verminderen van klachten of bekorten van verzuimduur)
- Mesoniveau, proces van interventies en alle stappen die daarin genomen worden (bijvoorbeeld arbo- en verzuimbeleid, reïntegratietrajecten)
- Macroniveau, maatschappelijk resultaat, totale vermindering van instroom in de WAO. Idealiter zou men de vergroting effectiviteit vanaf het microniveau inzetten, eerst goed werkende ingrepen, deze inbedden in een proces of zorgsysteem.

In zijn algemeenheid ontbreekt het (zowel binnen Nederland als daarbuiten) aan cijfers over

de effectiviteit van preventieve maatregelen. Wel komen van gerichte aanpakken mondjasmaat indicaties over de effecten beschikbaar. Doorgaans in de vorm van verwachte reductie op de verzuimduur. In dit plan zetten we er daarvan een aantal op een rijtje.

Rugklachten (als gevolg van tillen)

De verwachting is dat bij een goede aanpak instroom in de WAO als gevolg van werkgebonden rugklachten voor het grootste deel (zo niet bijna geheel) voorkomen kan worden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de klachten niet per se verdwenen hoeven te zijn.

Ook voor een belangrijk deel van de niet-werkgebonden rugklachten geldt dit. De aanpak is gericht op bevordering van de terugkeer en bestaat uit:

- aanpassingen in de werksituatie (werkplek en / of takenpakket, waarbij voor rugklachten reductie van tilgewichten de belangrijkste is);
- persoonsgerichte interventies (oefenprogramma's, gedragsverandering);
- bewaking van het verzuim- en reïntegratietraject (tijdige signalering, hanteren van protocollen, casemanagement; vanaf ongeveer 6 weken verzuim reïntegratie bevorderen).

Aanpassing van de werksituatie is effectief als er klachten en/of verzuim optreden. Als er eenmaal rugklachten zijn ontstaan, neemt de kans op verzuim na het aanpassen van de werksituatie af. Is er eenmaal verzuim, dan kunnen aanpassingen de verzuimduur aanmerkelijk beperken. Canadees onderzoek wijst op een reductie van gemiddeld ongeveer 42 dagen per geval. Momenteel wordt dit onderzoek voor de Nederlandse situatie geduplicateerd. Ook hier wijzen de resultaten op een vermindering (zij het minder grote) van de verzuimduur.

Bij ontstaan van verzuim is elk tilwerk een belemmering voor de terugkeer naar het werk.

Met betrekking tot rugklachten is er een redelijke praktijk van interventies en handelen naar de stand van de kennis. Het aandeel rugklachten in de WAO-instroom daalt.

RSI

In totaal 5 tot 6 procent van de WAO-instroom betreft RSI. In het verzuim tot 13 weken heeft RSI een groter aandeel. De diagnose RSI omvat in grote lijnen alle werkgerelateerde klachten aan nek, armen, schouders en polsen (exclusief verwondingen). Er is voldoende bewijs dat RSI in de industrie grotendeels werkgebonden is. Voor de dienstverlening (beeldschermwerk) is een belangrijk deel werkgebonden, maar hier is minder bewijs voor. Belangrijkste risicofactoren zijn het zetten van kracht in ongunstige houdingen in combinatie met repeterend handelen. Voor de preventie van verzuim zijn voldoende pauzes en het aanpassen van werk-rust schema's veelbelovend. Voor nekklachten is dit het beïnvloeden van de nekstand. Hulpmiddelen blijken in veel gevallen geen aantoonbare effectiviteit te hebben.

Het beheersen van het verzuim- en reïntegratietraject is ook hier van belang. Naar de feitelijke effectiviteit van interventies is evenwel vrijwel geen onderzoek gedaan. Het is onduidelijk of werkplekverbetering een preventief effect heeft. Voor ergonomische interventies (als armsteunen en dergelijke) is geen effect aangetoond.

Er is nog geen praktijk van interventies op het gebied van RSI. De Gezondheidsraad stelt dat bij aanpassingen in het werk, persoongerichte aanpak, tijdige signalering en reïntegratie RSI-klachten niet chronisch behoeven te worden (Gezondheidsraad, 2000). Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat WAO-intrede als gevolg van RSI niet nodig hoeft te zijn.



Werkstress, psychische arbeidsongeschiktheid

Naar verwachting kunnen we ook met een maximaal effectieve aanpak instroom naar de WAO als gevolg van psychische klachten niet geheel voorkomen. Oorzaak is dat er werk zal blijven bestaan met hoge taakeisen en weinig regelmogelijkheden (ruimte om problemen op te lossen). Iets wat gezien wordt als een belangrijke factor voor het ontstaan van werkgebonden psychische klachten.

Belangrijke aanwijzingen voor de effectiviteit van interventies en de kansen op werkhervatting zijn beschreven door Houtman et al. (2002). Recent onderzoek geeft het volgende beeld:

Organisatorische maatregelen: doorgaans te complex voor effectevaluaties;

Individuele benadering (cognitieve gedragstherapie): 20 tot 40 dagen verzuimreductie

HSK benadering: niet beter dan huidige praktijk; arbeidsdeskundige benadering geeft enige winst.

Een hoge werkdruk belemmert de terugkeer naar het werk.

Bij een deel van de personen met klachten (ca. 10 procent) blijven klachten bestaan of nemen deze zelfs nog toe. Het aanhouden van klachten is een belangrijke reden om het werk niet te hervatten na het eerste ziektejaar. Iets meer dan de helft van de mensen met een verzuim van 4 tot 5 maanden hervat het werk voor het einde van het eerste ziektejaar weer volledig.

Terpstra en Schreuder (2002) onderzochten de kosteneffectiviteit en ramen de baten van actieve interventies, zoals geschetst door de Commissie-Donner. De totale baten komen op ruim € 3,5 miljard aan besparingen op ziekengeld en lagere WAO-uitkeringen. De kosten voor geestelijke gezondheidszorg zijn geraamd op € 100 miljoen tot € 150 miljoen per jaar.

Over het vaststellen van normen voor werksituaties en organisatie bestaat een eenduidige opvatting onder deskundigen. De effectiviteit van normen is onbekend.

Het hebben van een zorgsysteem voor verzuim of reïntegratie zou theoretisch een effect moeten hebben. Maar in veel organisaties is de werkzaamheid van systemen vaak beperkt. In het reïntegratietraject blijkt de diagnostiek kwalitatief nog vaak onvoldoende.

Arbo-infrastructuur

Zowel bij preventie van verzuim en WAO-intrede als gevolg van rugklachten en RSI is de kwaliteit van de arbo-infrastructuur en het bedrijfsbeleid (zoals het hebben van een verzuim-managementsysteem) van belang. Er is echter geen onderzoek bekend waarin de effectiviteit van de bedoelde managementsystemen is aangetoond.

Het verschil in kwaliteit van interventies en beoordelingen speelt wel een rol bij de kans op werkhervatting bij werkgebonden psychische klachten.

Er is geen bewijs dat het hebben van een RI&E, of managementsystemen voor veiligheid, verzuim of arbeidsomstandigheden bijdragen aan reductie van verzuim en WAO-intrede. Bestaand onderzoek geeft geen eenduidig beeld. Gegevensbestanden laten bijvoorbeeld zien dat in het MKB het percentage bedrijven zonder RI&E het laagst is. En dat terwijl ook het verzuim in kleine bedrijven lager is dan bij grotere bedrijven in dezelfde branche.

Reïntegratie en arbo-curatieve samenwerking

Goede protocollen of leidraden en een adequate uitvoering daarvan (voor casemanagement, arbo-curatieve samenwerking, indicatiestelling en selectie van de interventie) kunnen een

reductie van 10 tot 20 procent van de verzuimduur opleveren. De winst wordt hierbij vooral behaald door eliminatie van de zogenaamde stuurloze dagen. Dat zijn dagen waarin de patiënt verzuimt, zonder dat er een duidelijk beleid is. Bij werkgebonden klachten kan de noodzakelijke communicatie tussen bedrijfs- en huisarts complicerend werken en leiden tot meer stuurloze dagen.

Momenteel is als gevolg van de Wet verbetering poortwachter een inhoudelijk duidelijk concept voor casemanagement en reïntegratie beschikbaar. De indruk is evenwel dat met praktische uitvoering in veel gevallen nog problemen bestaan.

Globale raming besparing op WAO-uitkeringen

In 2001 werd aan ongeveer 794.000 WAO uitkeringen een bedrag van iets meer dan 9 miljard euro uitgegeven. Dat komt neer op een gemiddelde uitkeringshoogte van ongeveer 11.400 euro. Voor deze globale schatting wordt aangenomen dat dit gemiddelde bedrag ook voor de nieuwe uitkeringen geldt. Het aantal nieuwe uitkeringen in 2001 bedroeg 84.360. Uitgaande van de mogelijke reductie op de werkgebonden WAO-instroom kunnen de volgende jaarlijkse besparingen op nieuwe WAO-instroom worden bereikt.

tabel 8. Berekening jaarlijkse reductie van het aantal WAO-uitkeringen en besparing aan uitkeringskosten

	Instroom 2001	84.360	percentage		reductie	reductie	bedrag * 1000 €
			werk gebonden	aantal werk gebonden	percentage uitkeringen	aantal uitkeringen	
Waarvan							
Psychisch	35%	29.526	44%	12.991	65%	8.444	95.926
Rug	14%	11.810	40%	4.724	100%	4.724	53.665
RSI	6%	5.062	100%	5.062	100%	5.062	57.498
Totaal							207.088

Uit de tabel 8 valt af te lezen dat 21,2 procent van de instroom kan worden voorkomen. Dit levert een vermindering van het aantal nieuwe jaarlijkse uitkeringen op van 18.230 uitkeringen, ofwel een jaarlijkse besparing € 207 miljoen.

In de praktijk kan ook op de niet-werkgebonden WAO-instroom door gerichte reïntegratie een besparing worden bereikt (deze is niet in de schatting meegenomen). Ook bevordering van uitstroom uit de WAO levert een aanvullende besparing op.

Bovenstaande berekening is niet direct te vergelijken met de schatting van Terpstra en Schreuder. Deze heeft betrekking op alle psychische klachten en rekent ook de besparing op toekomstige uitkeringen mee. Ook de uitstroom uit de WAO is meegecalculeerd.

De besparingen in tabel 8 hebben uitsluitend betrekking op uitval waarvan de oorzaak geheel of grotendeels in het werk gelegen is. Bovendien is alleen de besparing in nieuwe uitkeringen weergegeven. In het tweede jaar is er een grotere besparing: niet alleen is het bedrag aan nieuwe uitkeringen lager, ook het aantal mensen dat voor het tweede jaar een uitkering ontvangt is lager. In tabel 8 is geen rekening gehouden met de uitstroom uit de WAO. Verder is het goed te beseffen dat alle nieuwe WAO-uitkeringen zijn vooraf gegaan door (minstens) een jaar ziekte. Aanvullend is er dus ook een besparing in de ziektekosten.

In tabel 8 is uitgegaan van een gemiddelde uitkering van ongeveer € 11.000 (tegen € 18.151 in de schatting van Terpstra en Schreuder). Het gemiddeld uitkeringsbedrag is bepaald uit de totale uitkeringsom en het totale aantal uitkeringen. Hierbij zijn dus ook kleinere uitkeringen met een lager WAO-percentage meegenomen.



4 Wat doet de vakbeweging aan vermindering van de instroom?

Het is altijd makkelijk om anderen een bepaalde verantwoordelijkheid toe te dichten en zelf met de armen over elkaar af te wachten tot er iets gebeurt. Het is echter niet de intentie van de FNV om preventie van de WAO-instroom te zien als een taak die uitsluitend voor de overheid is weggelegd. In dit hoofdstuk geven we daarom een korte schets van wat de vakbeweging zoal doet aan een van haar kerntaken: het bevorderen van gezond werk.

1. voorlichting en opleiding

Werkgevers beweren regelmatig dat werknemers zich zelf vaak onvoldoende in acht nemen als het gaat om arbo-risico's. Dat komt inderdaad regelmatig voor. Echter, een werknemer die verkeerd tilt of uit bravoure met te zware lasten zeult, moet ook weten dat dit ongezond is. Werkgevers moeten daarom voldoende voorlichting geven (bijvoorbeeld tilinstructies) en dienen erop toe te zien dat instructies worden nageleefd. De vakbeweging ziet hier echter ook een taak voor zichzelf weggelegd. Een voorbeeld is dat dit jaar in distributiecentra maandelijks folders worden verspreid over veilig werken, gezond tillen, persoonlijke beschermingsmiddelen etc.

Ook worden werknemers door de FNV opgeleid om risico's te signaleren en werknemers van informatie te voorzien. Zo is er in de zakelijke en financiële dienstverlening een cursus voor RSI-consulent ontwikkeld. RSI-consulenten zijn werknemers die zijn opgeleid en getraind om in werksituaties RSI-risico's waar te nemen en werknemers te helpen bij het zoeken naar oplossingen.

2. telefonische vraagbaak en website

Werknemers hebben allerhande vragen over hun werksituatie. Jaarlijks worden er duizenden vragen gesteld via verschillende gespecialiseerde telefoonnummers van de vakbeweging. Een willekeurige greep uit de vragen:

- 'Eerst werkten we op het magazijn met z'n tweeën. Nu is mijn collega met pensioen en wordt niet vervangen. Mijn chef zegt dat ik maar wat langer moet doorwerken. Wat moet ik doen?'
- 'In onze winkel zijn de ramen dichtgeplakt. Wij hebben geen idee wat voor weer het is overdag. Mag dit zomaar?'
- 'Ik werk in de schoonmaak. Sinds enige tijd heb ik last van uitslag op mijn armen. Volgens mij komt het door de reinigingsmiddelen die we gebruiken.'
- 'Ik heb RSI-klachten. Mijn baas zegt echter dat ik me aanstel.'

Een andere vorm van informatie vergaren is door middel van internet. Verschillende FNV-bonden en de vakcentrale beschikken over de meest uitgebreide websites van Nederland op het gebied van arbeidsomstandigheden. De complete arbo-wetgeving is beschikbaar. Ook zijn er tests voorhanden om te beoordelen of er sprake is van gezondheidsrisico's. De arbo-website van FNV Bondgenoten wordt dagelijks door 300 mensen bezocht.

3. ondersteuning van ondernemingsraden

Op verschillende wijze wordt het werk van OR-en ondersteund. FNV-bonden hebben aparte tijdschriften voor kaderleden en ondernemingsraden. Die besteden maandelijks aandacht aan nieuwe arbo-ontwikkelingen. Belangrijk zijn verder de themadagen en OR-cursussen. De FNV beschikt over een eigen cursusinstituut voor ondernemingsraden, FNV Formaat. Dit instituut beschikt alleen al over een team van zes opleiders die dagelijks bezig zijn met het scholen van ondernemingsraden en commissies van ondernemingsraden. Verder is er schriftelijke ondersteuning voor OR-en. De FNV heeft samen met een commerciële uitgeverij een serie publicaties op het gebied van thema's als werkdruk, RSI en pesten op het werk uitgegeven. FNV Bondgenoten is betrokken bij een jaarboek arbeidsomstandigheden voor ondernemingsraden. Ook geven bonden verschillende praktische brochures uit voor ondernemingsraden.

4. CAO-onderhandelingen en arbo-convenanten

Een kerntaak van vakorganisaties is het onderhandelen met werkgevers over een CAO. De afgelopen tien jaren is telkens het maken van preventieve afspraken onderdeel geweest van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Vakbonden slagen er met wisselend succes in om daadwerkelijk afspraken te maken over verbetering van arbeidsomstandigheden. Desalniettemin zijn er de afgelopen jaren veel CAO-afspraken geweest over onderzoek naar werkdruk. Het komende CAO-seizoen staat branchegerichte aansturing van Arbo-diensten hoog op de prioriteitenlijst.

Naast de CAO-onderhandelingen zijn vakbondsbestuurders druk in het kader van de arbo-convenanten. Er zijn ongeveer vijftig trajecten in branches om te komen tot een arbo-convenant. Een vakbondsbestuurder, mogelijk ondersteund door een staf, is minimaal driehonderd uur per jaar kwijt met een convenantstraject.

5. instrumenten

Veel vakbondswerk op het gebied van arbeidsomstandigheden gaat om het toegankelijk maken van bestaande kennis (zie bijvoorbeeld de internetactiviteiten). Dit leidt er soms toe dat ingenieuze checklists worden vervaardigd. Zo is er voor het berekenen van de huidige boetes van de Arbeidsinspectie een toegankelijke berekeningsmethode ontwikkeld. Het overwerk en de kosten die daarmee uitgespaard worden voor het bedrijf worden berekend met een 'overwerkcalculator'. Ook bij het maken of beoordelen van ploegenroosters vindt er ondersteuning plaats.

Baanbrekend waren de introductie van de 'beeldschermtachograaf' en de 'quick scan werkdruk'. De quick scan werkdruk geeft een laagdrempelige en geautomatiseerde methode om als ondernemingsraad in het eigen bedrijf een werkdrukonderzoek uit te voeren. De beeldschermtachograaf biedt de beeldschermwerker een hulpmiddel om de werktijd met het beeldscherm in de gaten te houden.

Een indicatie van de betrokkenheid van vakbonden bij arbeidsomstandigheden is tot slot het aantal vakbondspublicaties dat in verschillende sectoren wordt uitgegeven. Een recent proefschrift over de betrokkenheid van vakbonden bij werkdruk geeft in een bijlage een overzicht van vakbondspublicaties over het thema werkdruk (Warning, 2000). In de periode 1990-99 zijn er maar liefst 43 serieuze publicaties verschenen over werkdruk in het algemeen, maar ook toegespitst op werkdruk in 27 branches of concerns.



Literatuur

- Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid. *Werk maken van Arbeidsongeschiktheid*' Den Haag 2001.
- Arbeidsinspectie. *Jaarverslag 2001*. Den Haag 2002.
- J. van Dien. *'De waarde van de NIOSH-richtlijn*. In: Arbo & Milieu, december 1999.
- Douwes M., Blatter B.M., Thé K.H., Miedema M.C. *Maatregelen RSI bij beeldschermwerk*. Doetinchem, Elsevier Bedrijfsinformatie, 2001
- Gezondheidsraad. *RSI*. Den Haag, Gezondheidsraad, 2000
- W. Groot en H. Maassen van den Brink. *'De verborgen kosten van de WAO'*. Economisch Statistische Berichten, nr. 12, 2000 1052 – 1054.
- Hoogendoorn, W.E. *Work-related risk factors for low back pain*. Amsterdam, Vrije Universiteit, 2001.
- J. Hooiveld en G. Kuiperij. *Arboprof. Arbosterengids 2000*. Kerckebosch Zeist 1999.
- J. de Koning en C.Th. Zandvliet. *'Economie van de arbeidsomstandigheden'*. In: Economisch Statistische Berichten 81 (14-02-1996) 132-137.
- E.A.P. Koningsveld, J.C.M. Mossink (red) *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden*. Vuga Den Haag 1997.
- Kuiper J.I., *Effectiviteit van persoonsgerichte preventieve interventies voor lage rugklachten*. Rotterdam, Kenniscentrum AKB 2002. <http://www.kenniscentrumakb.nl/>
- Mu-Consult. *Overwerktijd, over werktijden en overwerken*, onderzoek naar overwerk in opdracht van de FNV. Amersfoort 2001.
- Nyfer. *Enkeltje WAO. De gebrekkige begeleiding van werknemers met psychische klachten tijdens het eerste ziektejaar*. Breukelen 2001.
- P. Paoli. *Second European survey on working conditions*. European Foundation for the improvement of living and working conditions Dublin 1997.
- V.C.A. van Polanen Petel. *Effecten van beleid voor handmatig tillen bij twee beleidsopties*. NEI Rotterdam 1997.
- Regioplan. *Arbeidstijden in overleg?* Evaluatie-onderzoek van de Arbeidstijdenwet, Amsterdam 2001.
- W. Schaufeli en I. Houtman *Psychische vermoeidheid en werk*. In: I. Houtman, W. Schaufeli en T. Taris (red), Samsom Alphen aan den Rijn 2000.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. *De kunst van het combineren, Taakverdeling onder partners*. Den Haag 2000.

Terpstra S.J., Schreuder R.F., *Daar kun je Donner op zeggen*. Zoetermeer, STG, 2002.

UWV. *Ziektediagnosen bij uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid*. Statistische informatie over medische classificaties in WAO, WAZ en Wajong 1999. Amsterdam, UWV, 2001.

T.J. Veerman, Schoemaker C.G., Cuelenaere B., Bijl R.V., *Psychische arbeidsongeschiktheid. Een overzicht van actuele feiten en cijfers*. Doetinchem, Elsevier bedrijfsinformatie, 2001.

M. van Veldhoven en J.P.J. Broersen. *Psychosociale arbeidsbelasting en werkstress in Nederland*. SKB Amsterdam 1999.

M. van Veldhoven. *Op weg naar een norm voor werkdruk in het kader van groepsgewijs vragenlijstonderzoek*. Conceptartikel, ter publicatie in een door SZW aan te wijzen medium. Tilburg 2002.

E.L. de Vos, Wevers C.W.J., Fermin B.M.F., Heyma A.O.J., Abbring J.H., Klaauw B. van der, Honing P.W.C. *Daadwerkelijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering*. Hoofddorp, TNO Arbeid, 2002.

J.M. Warning. *Werkdruk nieuw vakbondsthema. Voorbeelden van vakbondsinitiatieven in de dienstensector*. Kerckebosch Zeist 2000.

F. Zijlstra en J. de Vries. *Burnout en de bijdrage van socio-demografische variabelen*. In: I. Houtman, W. Schaufeli en T. Taris (red), *Psychische vermoeidheid en werk*. Samsom Alphen aan den Rijn 2000.



Bijlage 1. Analyse WAO-instroom 2001 in de metaalindustrie

Onderstaande gegevens zijn verzameld door FNV Bondgenoten aan de vooravond van de CAO-onderhandelingen metalelektro in 2002.

	Bedrijf	Aantal werknemers	WAO-instroom	WAO-instroom %
1.	Alcoa	1200	12	1,0
2.	Aldel	500	5	1,1
3.	Ascom	270	9	3,2
4.	ASML	2300	9	0,4
5.	Biesbosch	200	14	7,2
6.	Bosal	200	7	3,2
7.	Brugman	190	7	3,4
8.	Continantel Can	191	3	1,6
9.	Cordis	900	22	2,4
10.	DAF	3600	40	1,1
11.	Damen H	125	0	0
12.	Eurom.	230	6	2,5
13.	Fokker S	1250	8	0,6
14.	Fryslan d S	250	7	2,8
15.	Giesen d N	650	6	0,9
16.	Gieterij D	120	4	3,6
17.	Grenco	580	6	1,0
18.	Grootint	290	6	2,2
19.	Holland S	1880	4	0,2
20.	Hunter D	780	9	1,1
21.	Impres	1280	24	1,9
22.	Ned. Rad.	290	6	2,0
23.	Nedcar	5600	168	3,0
24.	Pirelli	330	7	2,1
25.	Remea	390	8	2,0
26.	Scania	1500	30	2,0
27.	Schelde P	150	5	3,2
28.	Siemens	3100	22	0,7
29.	Stork elec	360	8	2,1
30.	Stork Food	412	8	1,9
31.	Stork I	340	6	1,7
32.	Stork PMT	460	6	1,2
33.	Stork Ven	170	3	1,6
34.	Stork W	650	9	1,4
35.	Stork Z/O	520	12	2,3
36.	Thomassen	400	8	2,0
37.	Ushio	55	3	5,5
38.	V. Geel	243	6	2,4
39.	Van Leer	400	17	4,2
40.	Verolme B	360	6	1,6
41.	VG	330	7	2,1
42.	Wartsila	920	9	1,0
	Totaal	33966	562	1,6

Bijlage 2. Voorstel nieuwe passage RSI in Arbo-besluit

Voorgestelde tekst voor het Arbo-besluit:

Artikel 5.10 Dagindeling van de arbeid

1. De arbeid aan een beeldscherm is zodanig georganiseerd dat deze arbeid telkens na ten hoogste twee achtereenvolgende uren wordt afgewisseld door andersoortige arbeid of door een rusttijd van tenminste tien minuten.
2. De arbeid aan een beeldscherm is zodanig georganiseerd dat die arbeid niet langer dan 5 uren per werkdag wordt verricht.
3. Intensieve arbeid aan een beeldscherm is zodanig georganiseerd dat deze arbeid telkens na ten hoogste een uur wordt afgewisseld door andersoortige arbeid of door een rusttijd van tenminste tien minuten.
4. Van iedere werknemer die belast wordt met arbeid aan een beeldscherm worden, voor zover mogelijk en doelmatig gelet op de aard van die arbeid, geregistreerd de tijd gedurende welke en de intensiteit waarmee arbeid aan het beeldscherm wordt verricht. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de daartoe gebruikte programmatuur.

Toelichting

Lid 1. Dit is de tekst van het huidige artikel 5.10 Arbo-besluit, met dit verschil dat expliciet is aangegeven dat bedoelde periodieke rusttijd tenminste tien minuten moet bedragen.

Lid 2. In de toelichting op het huidige artikel 5.10 Arbo-besluit wordt het volgende opgemerkt: Uit onderzoek is gebleken dat het uit ergonomisch oogpunt niet verantwoord is om op een werkdag van 8 uur of langer gedurende meer dan 5 à 6 uur arbeid aan een beeldscherm te verrichten. Het betreft hier arbeid waarbij geen afwisseling met andersoortige arbeid in de functie van de werknemer is opgenomen. Indien bij functies, die geheel uit arbeid aan het beeldscherm bestaan, de tijdsduur van de arbeid beperkt blijft tot maximaal 5 uur per dag, blijft de regel dat niet langer dan twee achtereenvolgende uren onafgebroken aan een beeldscherm arbeid mag worden verricht, onverminderd gelden. In het voorgestelde lid 2 is dit vertaald in de duidelijke norm dat nooit langer dan 5 uren per werkdag arbeid aan een beeldscherm mag worden verricht. De werkdagen kunnen uiteraard wel langer zijn dan 5 uren: de overige werktijd bestaat dan uit de voorgeschreven rustpauzes en/of andersoortig werk.

Lid 3. In de toelichting op het huidige artikel 5.10 Arbobesluit wordt het volgende opgemerkt: Indien de arbeid aan een beeldscherm wordt afgewisseld door rusttijden verdient het aanbeveling de lengte van deze rusttijden (afhankelijk van de intensiteit van de arbeid) te bepalen op ten minste tien minuten. Uitgangspunt is dat de extra rusttijden die noodzakelijk zijn ter verlichting van de beeldschermarbeid, gerekend worden tot de arbeidstijd. In de praktijk wordt intensieve arbeid aan een beeldscherm veelal ieder uur afgewisseld door een rusttijd van ongeveer tien minuten. Van intensieve arbeid aan een beeldscherm is sprake indien de taak van de werknemer alleen uit communicatie met het beeldscherm bestaat (gegevens invoeren en / of gegevens aflezen). In het voorgestelde lid 3 wordt deze aanbevolen praktijk omgezet in een duidelijke norm: intensieve beeldschermarbeid moet telkens na één uur worden onderbroken.

Lid 4. De voorgaande leden beogen werknemers te beschermen tegen de nadelige gevolgen



van het werken met de relatief nieuwe computertechnologie. Voor dat doel is thans echter eveneens moderne technologie beschikbaar. Die health enhancing technology kan worden ingezet om zowel de wettelijke limieten, dat wil zeggen de limieten van de voorgaande leden, als de persoonlijke limieten te bewaken. Daardoor kan maatwerk worden geleverd. Daarmee is het niet alleen een belangrijk preventief instrument, maar ook een bruikbaar hulpmiddel bij de handhaving.

De programmatuur kan diverse gegevens van de PC-gebruiker registreren, niet alleen de tijd die aan de PC wordt gewerkt, maar ook het aantal toetsaanslagen en muisklikken. Bij ministeriële regeling kunnen de aan de programmatuur te stellen eisen nader worden geformuleerd, rekening houdend met de stand der techniek.

Niet elke vorm van beeldschermwerk leent zich voor een dergelijke registratie. Het accent kan vooral liggen op het bekijken van het scherm en minder op actieve handelingen in de vorm van toetsaanslagen en muisklikken. Voor dergelijke vormen van beeldschermwerk geldt de registratieverplichting uiteraard - als niet mogelijk en/of niet doelmatig - niet.

