

gratis



Ir. T. van de Putte
Directeur Generaal van de Arbeid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 80904
2509 LV DEN HAAG

Postbus 124
2300 AC Leiden
Wassenaarseweg 56
Leiden
Telefax
071 - 17 63 82
Telefoon
071 - 18 16 00

C 93/74

23 november 1993

Geachte heer Van de Putte,

Bij deze biedt de CARGO u haar antwoord aan op de adviesaanvraag van uw voorganger Mevrouw Drs. E.J. Mulock Houwer van 19 november 1992, met als kenmerk DGA/PAB/92/16317.

Met dit advies hoopt de CARGO een antwoord te hebben gegeven op het verzoek om een strategische verkenning uit te voeren en te adviseren over de rol van de overheid en andere betrokken actoren.

Gelet op de brede vraagstelling en de beschikbare tijd heeft de CARGO zich, in overleg met DGA, beperkt tot de hoofdlijnen van de tweedelijns infrastructuur. In de reactie van het departement op het interimadvies (DGA/PAB/93/06188) heeft de CARGO kunnen lezen dat een politiek standpunt over het advies en de in te zetten koers zal worden voorgelegd aan de SER. Vanwege het maatschappelijk belang van de aanbevelingen en de wezenlijke rol van de verschillende actoren bij de realisatie daarvan wordt dit van harte door de CARGO ondersteund. Daarnaast zijn volgens de CARGO ook buiten de SER discussies nodig met andere actoren over de aanbevelingen, daarbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan arbodiensten en beroepsverenigingen. Door de aard van het ten behoeve van de overheid uitgevoerde adviesproces is het werk van de CARGO intern gericht geweest en hebben dergelijke discussies nog niet plaats kunnen vinden. De CARGO hoopt dat met dit eindadvies het veld bij de discussie over de infrastructuur betrokken wordt.

Zowel het voorlopig oordeel van de DG met betrekking tot de financiering als de recente reactie van de Staatssecretarissen Wallage en Simons (DGA/G/93/05132) op de conclusies van de conferentie "artsen en arbeidsongeschiktheid", waarin wordt aangegeven dat de overheid aanspreekbaar blijft op het bevorderen van een adequate infrastructuur voor opleiding en onderzoek op het gebied "arbeid en gezondheid", stemmen de CARGO hoopvol.

Bij de realisering van de aanbevelingen vervult het Ministerie van SZW volgens de CARGO een sleutelrol en uiteraard is de CARGO bereid u -naar vermogen- van dienst te zijn bij de verdere uitwerking.

de voorzitter

de coördinator

A.G.J. de Koningh, bedrijfsarts

Dr. ir. Eltjo Buringh

Nederlands Instituut voor
Arbeidsomstandigheden NIA
bibliotheek-documentatie-informatie
De Boelelaan 30, Amsterdam-Buitenveldert

ISN-nr.
plaats
datum

19.974

51-240

29 JULI 1994

© TNO – All rights reserved

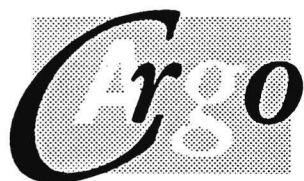
Voor de rechten en verplichtingen van de opdrachtgever met betrekking tot de inhoud van dit rapport wordt verwezen naar de Algemene Voorwaarden van TNO.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, openbaar gemaakt, en/of verspreid op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Strategische verkenning tweedelijs infrastructuur arbo-risicobeheersing



november 1993



INHOUD

	pagina
Samenvatting	1
1. Maatschappelijke ontwikkelingen	3
2. Adviesaanvraag	5
3. Marktmechanisme als sturing	7
4. Programmering	9
5. Tweedelijns Infrastructuur	11
5.1 Buiten-universitaire infrastructuur	11
5.2 Universitaire infrastructuur	12
5.3 Programmabureau	13
6. Rol van actoren	15
Bijlage 1: Adviesaanvraag	19
Bijlage 2: Onderbouwing interimadvies	21
Bijlage 3: Reactie DGA op interimadvies	51
Bijlage 4: Afkortingen	53
Bijlage 5: Literatuur	55
Bijlage 6: Lijst met leden van de CARGO	57

De Directeur Generaal van de Arbeid heeft de CARGO verzocht om op basis van een strategische verkenning te adviseren over de rol van de overheid en andere betrokken actoren bij de programmering en aansturing van opleiding, onderzoek, ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot arbeid en gezondheid, veiligheid en welzijn (inclusief kwaliteitsbewaking, normontwikkeling en sociaal medische begeleiding).

Met als achtergrond de lage participatiegraad in Nederland met negatieve gevolgen voor onder meer de concurrentiepositie op de wereldmarkt en discussies over de kerntaken van de centrale overheid, heeft de CARGO zich bezig gehouden met de vraag welke veranderingen in de infrastructuur en de rol van actoren kunnen leiden tot een duurzame samenleving, waarin burgers gezonder kunnen leven en werken. Marktmechanismen zullen slechts een beperkte rol spelen bij het realiseren van arbo-preventie en daarmee verbonden kennisontwikkeling en -toepassing.

Een van de oplossingsrichtingen die de CARGO ziet is een verbetering van de programmering. Met dezelfde middelen is bij programmering meer rendement mogelijk dan bij een faciliterende sturing van kennisproductie en -toepassing op het arboveld. Tevens is een betere kwaliteits-toetsing mogelijk en is overlap te voorkomen. Meerjaren-programmering leidt tenslotte tot efficiency-winst door beperking van discontinuïteit in de uitvoering en verlies aan expertise. Er is al verbetering van de programmering te bereiken door concentratie van activiteiten. Voor de verdere verbetering van de programmering beveelt de CARGO aan een apart programma-bureau in te stellen in het geval dat het vakministerie SZW (delen van) zijn verantwoordelijkheid voor programmering en sturing niet wenst te continueren.

De tweede oplossingsrichting is gelegen in een verbetering van de infrastructuur. Door bundeling van buiten-universitaire expertise in een centrale infrastructuur ontstaat een tweedelijns-instelling die ten behoeve van arbodiensten en arbeidsorganisaties kennis op het terrein van arborisicobeheersing kan ontsluiten en produceren. Tevens zorgt deze instelling voor kennis-toepassing, overdracht en opleidingen op arbogebied. Uitgaande van dezelfde financiële middelen als momenteel besteed worden, is een beter produkt mogelijk omdat het gehele traject van kennisproductie en -toepassing nu in één arbobreed tweedelijns centrum geconcentreerd is.

De universitaire infrastructuur op arboterrein is, hoewel in zijn totaliteit omvangrijk, versnipperd over veel verschillende vakgroepen en universiteiten. Die spreiding van kennis heeft ook voordelen; bijvoorbeeld ten aanzien van de arbo-component in diverse opleidingen. Door verdergaande bezuinigingen en het specifieke karakter van de arbogerichte expertise staat de infrastructuur bij universiteiten echter veelal onder sterke druk. De CARGO is van mening dat overleg geboden is tussen de direct betrokken actoren. De oplossingen waaraan CARGO denkt zijn: een stimuleringsprogramma, deelneming aan de programmering, een onderzoeksschool of het instellen van inter-universitaire zwaartepunten.

Aan de verschillende betrokken actoren als Ministeries van SZW, O&W, EZ, WVC, VROM, sociale partners, arbodiensten, de Arbeidsongeschiktheidsfondsen, NWO en het Praeventiefonds wordt aanbevolen hoe zij een bijdrage kunnen leveren die leidt tot een verbetering van de programmering van de tweedelijns infrastructuur waardoor haar maatschappelijk rendement wordt vergroot.

MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De ontwikkeling van de concurrentiepositie van Nederland op de wereldmarkt geeft reden tot bezorgdheid. Voor zowel overheid als sociale partners is dit één van de centrale thema's in de hedendaagse discussies. De kosten per eenheid produkt dreigen ons uit de markt te prijzen. Daaraan is het lange bruto-netto traject door de omvang van de sociale lasten mede debet. De grootte van de 'wig' wordt bepaald door de uitkeringshoogte en het aantal ontvangers daarvan. De afgelopen jaren is het niveau van de uitkeringen verlaagd. Het aantal inactieven is echter nog niet in belangrijke mate afgenomen. De instroom in het arbeidsproces is onder andere te vergroten met meer scholing, door banen beter toegankelijk te maken voor moeilijke groepen op de arbeidsmarkt en door middel van reïntegratie en revalidatie. Tevens kan men de uitstroom beperken door middel van effectieve preventie en het aanbieden van aangepast werk. Ongeveer 40% van recent in de WAO afgevoelde werknemers zou op basis van het oordeel van deskundigen van de uitvoeringsorganisaties, nog gewerkt hebben als er aanpassingen aan hun werkplek zouden zijn aangebracht of als er ander werk beschikbaar zou zijn geweest.

Voor de CARGO is vergroting van de arbeidsparticipatie een thema dat nauw verbonden is met preventie en de beschikbaarheid van passende arbeid voor individuen met tijdelijke of blijvende beperkingen.

Een tweede discussiethema is de duurzaamheid van de samenleving. Momenteel is men er algemeen van overtuigd dat zuinig met grondstoffen en energie moet worden omgesprongen, dat de vervuiler dient te betalen en dat menselijk handelen geen onherstelbare gevolgen mag hebben. Duurzaamheid stelt randvoorwaarden aan de inrichting van onze samenleving. Het ontwerpen van veilige en duurzame produktieprocessen door een afgewogen keuze en ontwikkeling van technologieën is daarvoor noodzakelijk.

Voor de produktiefactor arbeid heeft de discussie over duurzaamheid echter nog niet geleid tot een verantwoord gebruik van 'human resources'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het hoge ziekteverzuim, de vele WAO-ers en de lage arbeidsparticipatie van m.n. oudere werknemers, gehandicapten en chronisch zieken. De factor arbeid is echter wezenlijk voor onze concurrentiekracht. Ten opzichte van de zogenaamde lage-lonen-landen zullen we moeten concurreren met onze kennis, arbeidsproductiviteit en door een optimaal gebruik van onze 'resources'. Versterking van de factor arbeid is nodig door middel van investering in ons kennispotentieel en in de kwaliteit van de produktie en dienstverlening, zoals ook door EZ en de EU wordt onderkend.

Voor de CARGO is een doelmatige (niet consumptieve) benutting van de factor arbeid een essentieel onderdeel van een duurzame samenleving.

Als derde belangrijk discussiethema is het terugtreden van de centrale overheid te noemen. Deze beraadt zich momenteel over het beperken van haar activiteiten tot een aantal (veelal nog nader te specificeren) kerntaken. Bij het ministerie van SZW leidt dit op het terrein van arbeid tot een organisatorische loskoppeling van beleid en uitvoering. Daarnaast wordt gestreefd naar een overdracht van verantwoordelijkheden naar sociale partners en naar bijvoorbeeld arbodiensten en opleidingsinstellingen. De centrale overheid geeft de kaders aan en stelt de spelregels op. Daarbinnen moeten de direct betrokken partijen onderling tot afspraken komen, met meer aansturing door de markt en minder door de overheid.

Een dergelijke opstelling van de centrale overheid kan ook wezenlijke gevolgen hebben voor de rol en de verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement voor (strategische) kennisproductie en -toepassing op zijn terrein. Voor het onderwerp volksgezondheid heeft WVC

aangegeven te willen terugtreden en de verantwoordelijkheid voor het strategisch gezondheids-onderzoek te willen overdragen aan nog in te stellen structuren als een Medical Research Council of een Zorgfonds. Over de voortzetting van de aan hem toebedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot het strategisch onderzoek voor arbo-risicobeheersing heeft het ministerie van SZW zich nog niet duidelijk uitgesproken. Dit advies kan daartoe mede een aanleiding vormen.

ADVIESAANVRAGE

In de context van bovenstaande maatschappelijke ontwikkelingen is de CARGO begonnen met de beantwoording van de op 19 november 1992 gedateerde adviesaanvraag van de Directeur Generaal van de Arbeid. Deze verzoekt de CARGO om op basis van een strategische verkenning te adviseren over de rol van de overheid en andere betrokken actoren bij de programmering en aansturing van opleiding, onderzoek, ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot arbeid en gezondheid, veiligheid en welzijn (inclusief kwaliteitsbewaking, normontwikkeling en sociaal medische begeleiding). De adviesaanvraag is toegevoegd als bijlage 1. Het verzoek is om binnen één jaar te adviseren.

In verband met de lopende interdepartementale discussies over de brede analyse van de Raad voor het Gezondheidsonderzoek is voor de zomer van 1993 door de CARGO een interimadvies aan DGA uitgebracht. De onderbouwende hoofdstukken daarvoor zijn toegevoegd als bijlage 2. De in dit rapport gebruikte begrippen worden gedefinieerd in paragraaf 2.2 van bijlage 2. Daarbij was het de CARGO duidelijk dat in dit stadium nog veel vragen onbeantwoord zijn, dat nadere advisering daarover pas zinvol zou zijn als de beleidsontwikkeling verder zou zijn uitgekristalliseerd en de CARGO overleg gevoerd zou hebben met een aantal belangrijke actoren. Het antwoord van de DG op het interimadvies is als bijlage 3 opgenomen bij dit advies.

Voordat de CARGO tot dit eindadvies gekomen is, heeft zij in de zomerperiode informele gesprekken gevoerd met een aantal belanghebbende en sturende actoren. Daarbij is gesproken met beleidsverantwoordelijke personen afkomstig uit vakbeweging, werkgeverskring, arbodiensten, bedrijfsverenigingen en ministeries van EZ en WVC. Deze gesprekken hebben als een informele toets van de ideeën van de CARGO gefungeerd.

Van de kant van de CARGO zijn deze gesprekken als zeer waardevol ervaren. De CARGO is zich ervan bewust dat dit eindadvies een momentopname weergeeft in een proces gericht op het creëren van een optimale structuur leidend tot een groter maatschappelijk rendement van onderzoek, ontwikkeling, opleiding en overdracht op het terrein van Veiligheid, Gezondheid en Welzijn bij de arbeid. Zij is dan ook gaarne bereid om in samenwerking met actoren te komen tot een verdere uitwerking.

Veranderingen in de infrastructuur en in de rol van de actoren zullen moeten leiden tot een grotere arbeidsparticipatie en een duurzame samenleving waarin burgers met minder regels beter voor zichzelf kunnen zorgen, gezonder kunnen leven en werken. De vraag is of en hoe deze oplossingen bereikt kunnen worden uitgaande van een grotere rol van de markt en een kleinere rol van de centrale overheid.

MARKTMECHANISME ALS STURING

Zoals in bijlage 2 bij dit advies wordt uitgewerkt, is een effectieve werking van het marktmechanisme voor arbopreventie beperkt tot die deel-terreinen van het arboveld waarbij de individuele arbeidsorganisatie - economisch gesproken - een (direct) positief rendement kan verwachten en voor die overblijvende delen van de taak van de centrale overheid waarvoor deze als marktpartij optreedt. In een drietal belangrijke gevallen werkt het marktmechanisme niet voor de sturing van preventie-activiteiten: wanneer deze activiteiten niet individualiseerbaar zijn, wanneer de kosten van preventie voor de individuele afnemers niet gelijk zijn aan de sociale kosten en baten en wanneer er nog geen concrete vraag is.

Met betrekking tot dit laatste is een recente steekproef uit het Nederlandse bedrijfsleven illustratief. Iets meer dan de helft van de werkgevers was van mening dat we in Nederland belangrijke arboproblemen hebben, slechts 3% van hen was van mening dat dit ook voor hun eigen bedrijf gold.

Een andere illustratie van de gebrekkige vraag is te vinden in de zichtbare resultaten van de zelfwerkzaamheid van arbeidsorganisaties, een centraal thema in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren. Sinds januari 1991 is er de wettelijke verplichting voor bedrijven met meer dan honderd werknemers om hun arbobeleid in een jaarplan vast te leggen, zodat het controleerbaar wordt. Eind 1993 ontbreekt in de overgrote meerderheid van de bedrijven een dergelijk plan nog steeds. Dit voorbeeld geeft aan dat een controleerbaar arbobeleid niet vanzelf vanuit de markt tot stand komt. Zelfs niet wanneer het, zoals in dit geval, ook nog eens ondersteund wordt door een wettelijke verplichting. De potentiële markt vraag is beperkt tot die arbeidsorganisaties die menen arboproblemen te hebben waarvoor ze oplossingen willen.

De CARGO concludeert dat een stuwende kracht op dit terrein nodig blijft om arbo-risico-beheersing tot onderdeel van het bedrijfsbeleid te krijgen.

Ook voor een belendend terrein als dat van de volksgezondheid is de markt niet het ideale sturende mechanisme. De Nationale Raad voor de Volksgezondheid gaf begin dit jaar in een advies naar aanleiding van de Beleidsnotitie "Preventiebeleid voor de Volksgezondheid" aan dat er zijns inziens behoefte bestaat aan een landelijke sturing en regie ten aanzien van preventie. De raad betwijfelt of het toekomstige sturingsinstrument van een verzekeringsstelsel zich leent voor het sluitend regelen van de noodzakelijk geachte preventie, gezien het individu gebonden karakter van dit instrumentarium.

Buitenlandse voorbeelden ondersteunen volgens de CARGO het standpunt van de Raad. In de Verenigde Staten bestaat een ver doorgevoerde marktordening van de gezondheidszorg, met als resultaat een onbetaalbaar stelsel waarbij een belangrijk deel van de bevolking verstoken is van adequate medische zorg.

Het buitenland geeft ons ook voorbeelden van de gevolgen van de marktordening voor de tweedelijns infrastructuur van kennisproductie en -toepassing voor het arboveld. In landen waarbij dit volledig aan de markt wordt overgelaten zoals bijvoorbeeld Portugal, België en Griekenland ontbreekt een dergelijke infrastructuur. In de Duitse Bondsrepubliek en Frankrijk is, via een koppeling van de uitgaven voor preventie aan sociale zekerheidsfondsen, een (behoorlijke) tweedelijns infrastructuur ontstaan. In Zweden en Finland is er een link met een omvangrijk Arbeidsomstandighedenfonds dat zorgt voor het bestaan van sterke nationale instituten. In landen als de VS en Groot-Brittannië is er een directe relatie met de overheid. Daarbij nemen de overheidsdiensten als respectievelijk de National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH) en de Health and Safety Executive (HSE) een behoorlijk stuk van onderzoek, ontwikkeling, overdracht en soms ook opleiding (VS)

voor hun rekening. In het verslag van de CARGO-workshop uit 1991 is hierover de nodige getalsmatige informatie te vinden.

Uit het bovenstaande en de onderbouwende bijlage 2 concludeert de CARGO dat onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleiding op het terrein van arbo in beperkte en uiteenlopende mate via een marktmechanisme tot stand komen. Oplossingen voor met name problemen die de belangen van individuele arbeidsorganisaties, arbodiensten en branches overstijgen zullen naar verwachting niet via de markt gerealiseerd worden.

Een tweede conclusie van de CARGO is dat een organisatiestructuur voor de aansturing en programmering van kennisproductie en -toepassing voor arborisicobeheersing momenteel in Nederland ontbreekt en dat niet te verwachten is dat deze vanzelf via de markt tot stand zal komen.

PROGRAMMERING

Voor de structuur van de programmering van kennisproductie en -toepassing op het arboterrein heeft de CARGO het zinvol geacht zich te oriënteren hoe dit proces op andere maatschappelijk relevante terreinen is georganiseerd. Kennisproductie en -toepassing met andere woorden 'technologie-ontwikkeling en -transfer' is ook elders geen proces dat automatisch via de markt tot het gewenste resultaat leidt. Daarom heeft de overheid innovatie gerichte programma's voor technologie-ontwikkeling opgezet, met een middellange termijn van vier tot acht jaar. Met betrekking tot energiebesparing zijn er speciale programma's gefinancierd door de centrale overheid (EZ, VROM) om de veelal algemeen geformuleerde doelen ook in de praktijk te bereiken. Ondanks het brede maatschappelijke draagvlak blijken de gestelde doelen niet gehaald te worden als het proces alleen aan de actoren en de markt wordt overgelaten. Op dit terrein is een uitvoeringsorganisatie als de NOVEM belast met de vertaling van meerjarenafspraken en convenanten in programma's. Via stappen als marktanalyse, onderzoek, ontwikkeling en demonstratieprojecten moeten die programma's leiden tot marktintroductie.

Technologie-ontwikkeling en -transfer is slechts onder specifieke condities succesvol, vandaar ook dat veel transferprocessen mislukken. Voor een succesvolle overdracht moet een aantal essentiële randvoorwaarden vervuld zijn. Deze hebben betrekking op de kennisproductie, de ontvangende organisatie en de opleiding en training van de mensen die ermee moeten werken. De ervaring die op andere terreinen met technologie-transfer is opgebouwd dient vertaald te worden in de werkwijze van de tweedelijns instellingen. Dit betekent dat het "veld" structureel betrokken dient te worden bij de programmering. In de Duitse Bondsrepubliek hebben in het verleden de wetenschappelijke rapporten van het programma "Humanisierung des Arbeitslebens" in

de praktijk een beperkte doorwerking gehad. Daarom is men zich na enige jaren gaan bezig houden met de 'Umsetzungsfrage', om zo het maatschappelijk rendement van het onderzoek te vergroten. Dit heeft geleid tot een aangepast vervolg. Het daarop volgende programma 'Arbeit und Technik' wordt gezamenlijk gefinancierd door de Duitse ministeries voor EZ, O&W en SZW. Naast onderzoek heeft het ook tot doelstelling gekregen het testen en ontwikkelen van technologieën en van arbeidsorganisaties en de kwalificatie van werknemers. Buitenlandse en Nederlandse ervaringen wijzen uit dat toepassing ook expliciet als doel geformuleerd moet worden voor onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.

In Nederland zijn in het verleden diverse succesvolle projecten van kennisontwikkeling en toepassing geweest die op het arboterrein een maatschappelijke bijdrage hebben geleverd. Daarbij valt vooral te denken aan toxische stoffen. De afgelopen decennia is de blootstelling aan gevaarlijke dampen en stoffen tijdens het werk in het algemeen steeds lager geworden. Daarom zijn bijvoorbeeld nieuwe gevallen van de klassieke loodvergiftiging en stoflongen tegenwoordig zeldzaam. Op andere terreinen als bijvoorbeeld de lawaaibestrijding is genoeg kennis ontwikkeld om nadelige effecten te voorkomen. De praktische toepassing van deze kennis blijft echter vooral afhankelijk van de economische mogelijkheden van bedrijven. De onderzoekslijnen waarmee dergelijke kennis ontwikkeld is, hebben noodzakelijkerwijs een meerjarenkarakter gehad. Daarbij heeft de overheid in het verleden steeds een belangrijke sturende en financierende rol vervuld of vervult deze momenteel nog. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het onderzoekprogramma chemische arbeidsomstandigheden van het MBL in het kader van de TNO-doelsubsidie. Het budget van de overheid voor onderzoek loopt terug. Daarnaast heeft gedurende de afgelopen jaren een ver-

schuiving plaatsgevonden naar financiering van op korte termijn gerichte en direct beleids-ondersteunende projecten. Voor de actuele arboproblemen als stress en aandoeningen van het bewegingsapparaat zijn er geen vergelijkbare meerjarenprogramma's van de grond gekomen. In het algemeen komt de financiering van arbo-projecten momenteel moeizaam tot stand, is veelal kortlopend en faciliterend van karakter. De andere financierende actoren, dan de overheid, beoordelen per aangeboden project of dit binnen hun (breed geformuleerde) doelstellingen past. Dit leidt tot een gebrekkige aansluiting in Nederland tussen de praktische arboproblemen in het veld en onderzoek en ontwikkeling. Voor de oplossing van maatschappelijke vragen wordt men bij een faciliterende sturing afhankelijk van de 'creatieve ideeën' van de indieners. In een dergelijke faciliterende situatie is een directe relatie met in het veld levende problemen niet gegarandeerd. Er is geen sprake van een onderlinge afweging van projecten die leidt tot een zekere prioriteitstelling.

De omvang van de maatschappelijke problemen is onderkend in het najaarsaccord van 1990. Op macro niveau is er wel degelijk behoefte aan andere preventie activiteiten dan die via de markt tot stand komen. De problemen van arbo en sociale zekerheid zijn echter dusdanig complex dat, in plaats van een sturing door een faciliterende financiering, volgens de CARGO een strategische programmering door een daartoe geëquiperde structuur nodig is. Met programmering ontstaat de mogelijkheid om de momenteel sterk versnipperd ingezette fondsen te bundelen. Daarmee wordt een 'multiplier'-effect bewerkstelligd. Met dezelfde investeringen is een groter maatschappelijk rendement mogelijk. Verder is in een dergelijke structuur een betere kwaliteits-toetsing (vooraf en achteraf) mogelijk. Tevens wordt overlap en dubbel werk voorkomen en is de

afstemming tussen de verschillende uitvoerende actoren beter te garanderen. Door een programmerende (meerjaren)sturing is tenslotte efficiency-winst te behalen door een beperking van de discontinuïteit in de uitvoering en van verlies aan expertise. Ook door concentratie van activiteiten is al een verbetering in de programmering te bewerkstelligen. Dit wordt in het hoofdstuk over de tweedelijns infrastructuur verder uitgewerkt.

TWEEDELIJNS INFRASTRUCTUUR

Ten behoeve van de infrastructuur heeft de CARGO, in navolging van bijvoorbeeld de RGO in zijn 'Brede Analyse', een onderscheid gemaakt tussen het buiten-universitaire en het universitaire circuit. Voor een efficiënte kennisproductie en -toepassing zijn onderlinge samenwerkingsrelaties gewenst tussen buiten-universitaire centra van expertise. Te noemen vallen bijvoorbeeld TNO, NIA, Landelijk Centrum GVO, IRV en arbodiensten. Anderzijds dient ook nauw samenwerkt te worden met de relevante universitaire vakgroepen of zwaartepunten zoals onderzoekscholen. Joint-ventures en gezamenlijk ontwikkeltrajecten verdienen stimulering.

5.1 Buiten-universitaire infrastructuur

Overdracht van de resultaten van onderzoek en ontwikkeling naar concrete toepassingen in arbeidsorganisaties is in de huidige situatie een probleem. Dit is recent nog eens geconcludeerd tijdens een conferentie over Artsen en Arbeidsongeschiktheid. Daarom stelt de CARGO voor een buiten-universitaire arbobundeling tot stand te brengen gericht op ondersteuning van arbodiensten en arbeidsorganisaties die tot taak krijgt:

- op het terrein van arbo-risicobeheersing toegepast onderzoek, ontwikkeling, post-initiële opleiding en op overdracht gerichte activiteiten uit te voeren;
- methoden en instrumenten te ontwikkelen;
- kennis te verzamelen en toegankelijk te maken;
- bestaande instrumenten te standaardiseren en evalueren en
- betaalde opdrachten uit te voeren.

De kern van een dergelijke infrastructuur kan gevormd worden door een strategische alliantie van het NIA en onderdelen van TNO. Afhankelijk van het terugtreden van de centrale overheid kan deze infrastructuur nog bepaalde taken overne-

men ter ondersteuning van het overheidsbeleid. Een dergelijke infrastructuur kan tot betere programmering leiden in de zin van zowel kwaliteit als omvang.

Vanuit de beoogde centrale infrastructuur dient een arbobrede (tweedelijns) ondersteuning te kunnen worden geboden aan arbodiensten en aan arbeidsorganisaties. Dit betekent dat op ondersteunend niveau arbobrede expertise aanwezig dient te zijn. Uiteraard houdt dit niet in dat alle specialistische expertise in zijn volle uitgebreidheid in de centrale infrastructuur aanwezig moet zijn. Op projectbasis of meer permanent kan deze expertise betrokken worden vanuit andere instellingen of universiteiten. Qua uitstraling dient een centrale infrastructuur een klantgerichte houding te hebben. Voor een adequate arbobrede ondersteuning van de eerste lijn zullen in de in te stellen infrastructuur onderzoekers, adviseurs, opleiders, een bibliotheek en documentatiecentrum nodig zijn. Voor zover er een markt is voor deze activiteiten dienen ze uit de markt te worden betaald. Financiering van het strategisch onderzoek en andere activiteiten van de centrale infrastructuur die niet via de markt betaald worden, zoals bijvoorbeeld de coördinatie van opleidingen en documentatie, dient te geschieden op basis van outputfinanciering. Uitgaande van de bestaande omvang en financiering van het NIA en NIPG zal hiermee een bedrag gemoeid zijn van ca. 12 miljoen per jaar. Daarvan wordt voornamelijk een belangrijk deel betaald door SZW. De niet uit de markt te financieren activiteiten van het NIA worden door SZW en de arbeidsongeschiktheidsfondsen op fifty-fifty basis gefinancierd. De CARGO stelt voor de bestaande middelen om te zetten in een infrastructurele outputfinanciering.

Essentieel voor het welslagen van de beoogde centrale infrastructuur is een professionele aansturing met een integrale management-

verantwoordelijkheid voor programma, personeel en financiën.

De programmatische aansturing van de professionele dienstverlenende (onderzoeks) organisatie, die de centrale infrastructuur in wezen is, kan mede vanuit de financierende instanties gebeuren. Daarmee komt ook het verschil in positie tussen het universitaire en buiten-universitaire onderzoek duidelijk naar voren. Bij het buiten-universitaire onderzoek wordt het sterk risicodragende karakter van toegepast onderzoek tegemoet getreden met een evenwichtige kennisportefeuille. Door risicospreiding wordt continuïteit in de dienstverlening nagestreefd.

Een deel van de financiering van de activiteiten van de centrale infrastructuur komt niet via de markt tot stand. Voor dergelijke activiteiten dienen SZW en andere financiers garanties te geven op middellange termijn. Ook in de incidentele aanloopkosten van een centrale infrastructuur dient voorzien te worden. Gelet op de maatschappelijke functie van een dergelijke infrastructuur en de recent door de staatssecretarissen Simons en Wallage uitgesproken opvatting dat de overheid het tot haar taak rekent om te voorkomen dat bronnen van kennis opdrogen, onderzoeksexpertise verloren gaat en internationale aansluiting wordt gemist, heeft de CARGO vertrouwen in het tot stand komen van een centrale infrastructuur.

5.2 Universitaire infrastructuur

Voor onderzoek met een strategisch en fundamenteel karakter is vaak meer specialistische kennis nodig. Daarbij dient maximaal profijt te worden getrokken van verwante kennisgebieden die niet primair arbo georiënteerd zijn. Hiervoor en voor innovatieve vormen van interdisciplinair onderzoek is een universitaire omgeving zeer geschikt. Onderzoek dat de grenzen verlegt van theorieën en methoden past bij uitstek in de universitaire missie. Dergelijk onderzoek kan ook

mede toepassingsgericht zijn en zo aanknopingspunten bieden voor het arboveld. De opleidingsfunctie van universiteiten voor onderzoekers en eerste- en tweedelijns arbodienstverleners komt met dergelijk onderzoek tot haar recht. De opleiding van voldoende gekwalificeerde deskundigen is immers essentieel om uiteindelijk in de praktijk een goede overdracht tot stand te laten komen. Een belangrijk deel van het Nederlandse arbo-onderzoek (ongeveer de helft) vindt plaats bij universiteiten. Dit onderzoek vindt echter sterk versnipperd plaats over tientallen vakgroepen met een soms heel bescheiden omvang, die verspreid zijn over geheel Nederland. Er zijn echter belangrijke kernen te onderscheiden van groepen die ook arbodeskundigen opleiden in de eerste fase, dan wel bindingen hebben met een postdoctorale beroeps- alsook de AIO-opleiding. Deze kernen zijn voor bedrijfsartsen: CORVU en KUN, voor arbeidshygiëne: LUW en voor veiligheidskunde: TUD.

De onderzoeksfunctie van universiteiten staat momenteel bovendien onder grote druk door bezuinigingen op de eerste en tweede geldstroom. Mede daardoor komen universitaire concentraties (nog) beperkt tot ontwikkeling. Derde-geldstroom-financiering van grotere universitaire projecten is overigens van belang om de relatie van onderzoek met de actualiteit en het veld te garanderen. Derde-geldstroom-financiering, althans een belangrijk deel daarvan, zou uitstekend aangestuurd kunnen worden door een programma van strategisch onderzoek. Hoewel de kreet 'small is beautiful' in het algemeen voor de universitaire vakgroepen opgaat, dreigt de benodigde 'kritische massa' bij een groot aantal vakgroepen te verdwijnen. Verder ontbreekt veelal een duidelijke profilering in de vorm van leerstoelen. Dit betreft met name expertise op het terrein van innoverend onderzoek en vaak hoogwaardige specialismen. Het wegvallen van de arbo-deskundigheid bij universiteiten heeft ook veel bredere negatieve gevol-

gen. Daarmee zal de nu nog marginaal aanwezige arbocomponent in de opleiding van niet-arbo professionals als artsen, technici en sociale wetenschappers etc. helemaal in het gedrang komen.

Het ontstaan van universitaire zwaartepunten is tot op belangrijke hoogte een wetenschaps-*intern* georiënteerd proces. Het Arbo-onderzoek is echter veelal multidisciplinair en meer praktijkgericht dan veel andere universitaire disciplines. Volgens wetenschaps-*interne* criteria scoort het soms minder hoog dan andere academische specialismen. Daarom zal het noodzakelijke fundamentele en strategische onderzoek op het wetenschaps-*externe* arboveld bij universiteiten niet vanzelf leiden tot de noodzakelijke concentratie van expertise en middelen. Vandaar dat de CARGO van mening is dat de Ministeries van O&W, SZW en de relevante universitaire actoren zouden dienen te overleggen over de geschetste problematiek en mogelijke oplossingen. De CARGO denkt daarbij aan een drietal oplossingsrichtingen die ieder op hun merites beoordeeld zouden moeten worden:

- een stimuleringsprogramma om het arbo-terrein verder te ontwikkelen (bijvoorbeeld te vergelijken het stimuleringsprogramma Ontwikkelingsgeneeskunde. Ook de Overlegcommissie Verkenningen (OCV) van O&W heeft het terrein van Arbeid, gezondheid en sociale zekerheid prioritair genoemd);
- deelname van het vakdepartement van O&W in het meerjarenprogramma van het programmabureau, zodat ondersteuning van universitair onderzoek mogelijk wordt;
- de instelling te stimuleren van inter-universitaire zwaartepunten dan wel van een nieuwe onderzoeksschool naast de reeds bestaande. In de nieuwe onderzoeksschool op bijvoorbeeld het veld 'Arbo-risicobeheersing en preventie' zouden naast VGW ook revalidatie en reïntegratie aan bod moeten kunnen komen.

Met een bedrag van 8 miljoen kunnen 50 à 60 mensjaren aan universitair onderzoek worden verricht bij de verschillende vakgroepen. Gelet op de kleine omvang van de vele universitaire onderzoeksgroepen kan met een dergelijk bedrag een relatief groot effect bereikt worden.

Als bij genoemde onderzoeksschool per jaar 20 à 25 assistenten in opleiding gaan werken, zullen per jaar uiteindelijk ongeveer 70 mensjaren onderzoek kunnen worden verricht. Jaarlijks brengt dit ongeveer 7 miljoen aan kosten met zich mee.

5.3 Programmabureau

Kennisproductie op het arboveld gericht op het verleggen van grenzen van methoden en theorieën binnen de verschillende specialismen, vindt voornamelijk plaats bij universiteiten. Het buiten-universitaire circuit is in het algemeen meer toepassingsgericht. Vanuit beide genoemde invalshoeken is er daarnaast op het terrein van strategisch onderzoek sprake van een mogelijke overlap. Zoals al eerder in 5.1 en 5.2 is opgemerkt is met onderlinge samenwerking, afstemming en benutting van ieders specifieke expertise het maatschappelijk rendement van beide circuits te vergroten. De bestaande sturingsmechanismen zijn daarvoor niet geschikt omdat ze enerzijds sterk verschillen en anderzijds slechts een beperkte uitwerking hebben. Bij buiten-universitaire instellingen als TNO is er voor de overheid een zekere sturing mogelijk via doelsubsidies. Bij de universitaire instellingen is er door de universiteitsbesturen een zekere sturing via de eerste geldstroom en door NWO via de tweede geldstroom. Een veel directere sturing vindt bij beide circuits echter plaats via de financiële middelen van de derde geldstroom. Vandaar dat de CARGO aanbeveelt de programmering van (samenwerkings)projecten van zowel het buiten-universitaire als universitaire circuit te laten verlopen via één regelkring.

Deze regelkring heeft als taak:

- een vertaling uit te (laten) voeren van beleidsvragen en onderzoekswensen van actoren in meerjarenprogramma's van kennisproductie en -toepassing;
- de beoogde programma's uit te zetten;
- de projecten en programma's te (laten) evalueren op hun kwaliteit en effectiviteit en op grond daarvan tot bijsturing over te gaan.

Tot op heden is de uitvoering van dergelijke taken steeds de verantwoordelijkheid van het vakdepartement SZW geweest. Daarbij werd de CARGO geacht te adviseren over de programmatische lijnen. Als echter duidelijk wordt dat het ministerie van SZW (delen van) zijn verantwoordelijkheid niet wil continueren, dient de overheid ervoor zorg te dragen genoemde taken toch verricht worden. Daarvoor dient een geschikte structuur te worden geschapen. Deze is in staat de programmering van strategisch onderzoek, ontwikkelingsactiviteiten en het proces van kennisoverdracht over te nemen. De CARGO beveelt aan daarvoor een -qua formatie beperkt- programmabureau in te stellen. Via adviesraden dient het 'veld' structureel betrokken te worden bij de activiteiten van het programmabureau.

In het midden van de jaren tachtig, bijvoorbeeld in 1987, gaf het Ministerie van SZW ruim 25 miljoen uit aan (strategisch) onderzoek/ontwikkeling en programma's voor arbeidsplaatsverbetering. In dit bedrag zijn subsidies aan wat later het NIA zou worden nog niet verdisconteerd. De bezuinigingen van de afgelopen jaren en verschuivingen van begrotingsposten hebben de door SZW zelf te bestemmen budgettaire ruimte voor onderzoeksprogramma's sterk teruggebracht. In lijn met de overdracht van een deel van de verantwoordelijkheid naar de sociale partners zou volgens de CARGO een gemengde financiering door overheid, Arbeidsongeschiktheidsfondsen en het Praeventiefondsen hiervoor een oplossing kunnen bieden. Financiering van meerjarenprogramma's voor sector- en branche overschrijdende onderwerpen past binnen de afspraken in het najaarsaccord 1990. Bij de

overheid dient daarbij niet alleen aan SZW gedacht te worden. Ook nu al vindt bij het arbogerichte gezondheidsonderzoek medefinanciering plaats vanuit WVC. Uit het oogpunt van vernieuwing van het bedrijfsleven zou medefinanciering door EZ van op arbo-risicobeheersing en innovatie gerichte programma's logisch zijn. In het verleden heeft EZ al bepaalde arbo-gerelateerde programma's gefinancierd zoals 'technologie, arbeid en organisatie'.

Ten opzichte van andere maatschappelijke problemen worden aan 'Arbo' relatief beperkte bedragen uitgegeven. Ongeveer 1,2 promille van de maatschappelijke kosten van verkeersveiligheid worden door de centrale overheid besteed aan onderzoek en ontwikkeling, te weten ruim 10 miljoen per jaar. Bij de gezondheidszorg zal binnenkort ongeveer 3,6 promille van de omzet worden uitgegeven aan strategisch zorgonderzoek en experimenten en projecten uit het in te stellen zorgfonds. Dit betreft zo'n 200 miljoen per jaar. Het Directoraat-Generaal van Milieubeheer besteedt in 1993 ruim 170 miljoen aan onderzoek en ontwikkeling. De uitgaven voor milieukosten en -investeringen bedragen nu ongeveer 10 miljard per jaar en zullen begin volgende eeuw naar verwachting stijgen tot ca. 20 miljard. Uitgaande van de uiterst voorzichtige schatting dat één derde van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid arbeidsgebonden is, kan berekend worden dat jaarlijks 8 miljard aan arbeidsongeschiktheids-uitkeringen wordt besteed. Ongeveer een even groot bedrag wordt uitgegeven aan maatschappelijke kosten van het ziekteverzuim. In deze bedragen zijn allerlei indirecte kosten van arbeidsongevallen, beroepsziekten, arbeidsgebonden aandoeningen en voortijdig verloop nog niet opgenomen. In dat licht bezien lijkt een bedrag van 14 miljoen voor strategische programma's van kennisproductie en -toepassing voor arbo zelfs aan de lage kant. Een aanmerkelijk deel van een dergelijk bedrag wordt overigens door de verschillende belanghebbende actoren nu al uitgegeven of is met verschuivingen vrij te maken.

ROL VAN ACTOREN

Daartoe uitgenodigd door de adviesaanvraag heeft de CARGO voor de verschillende actoren en hun betrokkenheid bij de vormgeving van de programmering van de tweedelijns infrastructuur de volgende aanbevelingen:

Het vakdepartement SZW wordt gevraagd zijn regiefunctie op dit terrein uit te oefenen: de wettelijke kaders aan te geven en te zorgen dat partijen zich houden aan de overeengekomen spelregels. Vanuit zijn regiefunctie wordt het vakdepartement van SZW verzocht een coördinerende rol te vervullen ten aanzien van de financiering en programmering van strategische programma's gericht op kennisproductie en -toepassing bij de arborisicobeheersing. Het ministerie van SZW heeft in de ogen van de CARGO een primaire verantwoordelijkheid bij de realisatie van dit advies.

SZW wordt uitgenodigd mee te werken aan het tot standkomen van de beoogde centrale infrastructuur. In het geval dat SZW (delen van) zijn verantwoordelijkheid voor programmering, financiering en sturing van de kennisontwikkeling en -toepassing gericht op arbo-risicobeheersing niet wenst te continueren dient SZW ervoor te zorgen dat deze in een daartoe goed geëquipeerde structuur, bij voorkeur een programmabureau, wordt ondergebracht. Indien besloten wordt tot het instellen van een programmabureau is daartoe een aanloopfinanciering nodig. Door de overdracht van zijn bestaande verantwoordelijkheid voor (strategische) programmering kan SZW zich beter concentreren op zijn kerntaken. De integrale uitvoering van dit CARGO-advies verbetert de structuur van de tweede lijn. Tegen lagere relatieve investeringen dan op terreinen als gezondheid en milieu leidt dit tot een vergroting van het maatschappelijk rendement op het arboveld.

Een meer uitgewerkte koppeling van arbopreventie aan sociale zekerheid zal op

termijn leiden tot minder loonderving wegens ziekte of handicap; als voorbeeld daarvoor kan de situatie in de Duitse Bondsrepubliek dienen. Daarom wordt aan de Arbeidsongeschiktheidsfondsen gevraagd hun interne richtlijnen zodanig te verruimen dat ook meerjarige kennisontwikkelings en -toepassings gerichte arbopreventie programma's gefinancierd kunnen worden voor onderwerpen die het belang van individuele arbeidsorganisaties en branches overstijgen. Door binnen hun bestuurlijke randvoorwaarden deel te nemen aan de activiteiten van het programmabureau kunnen de Arbeidsongeschiktheidsfondsen hun middelen efficiënt besteden en een kwalitatief beter produkt tegemoet zien. Tevens wordt de fondsen gevraagd mee te werken aan de totstandkoming en financiering van de beoogde centrale infrastructuur. De CARGO verzoekt de besturen van de fondsen te weten: de overheid (SZW) en de sociale partners, de daarvoor benodigde beslissingen te willen nemen.

Aan de sociale partners op centraal niveau wordt gevraagd mee te werken aan de verdere bestuurlijke uitwerking van dit CARGO-advies. Met name vanwege de veranderingen die de CARGO voorstelt in de bestuurlijke randvoorwaarden (van bijvoorbeeld Arbeidsongeschiktheidsfondsen en Praeventiefonds) die tot een aanzienlijke verbetering van de werking van de tweedelijns arbo-infrastructuur zullen leiden, wordt hun gevraagd op een creatieve wijze mee te denken. Zo ontstaat tevens een nieuwe stimulans voor de uitvoering van het najaarsaccord van 1990. Ook op de-centraal niveau valt er voor de sociale partners een aanzienlijke efficiency-winst te behalen door de gemeenschappelijke onderdelen te bundelen van de nu nog over verschillende branches versnipperde preventie activiteiten. Door voor branche overschrijdende zaken van onderzoek en ontwikkeling aan te sluiten bij en gebruik te maken van de tweedelijns infrastruc-

tuur wordt de operationalisatie bevorderd, dubbel werk voorkomen en worden dergelijke activiteiten meer inzichtelijk en minder kostbaar voor het bedrijfsleven.

Het is duidelijk dat de arbodiensten als eerste-lijns voorziening en de tweedelijns instellingen nauw met elkaar dienen samen te werken. Arbodiensten functioneren daarbij zowel als opdrachtgevers, afnemers en als partners. Vooral de laatste relatie verdient meer aandacht. Arbodiensten zijn belangrijke partners voor onderzoek, ontwikkeling, opleidingen en kennisoverdracht. In veel gevallen hebben zij een intermediaire positie tussen arbeidsorganisaties en tweedelijns structuren. Hetzelfde geldt ook voor arbo-sector organisaties zoals de Stichting Arbouw, Stigas, etc. De CARGO roept arbodiensten en arbo-sectororganisaties op actief de kennisproductie en -toepassing te bevorderen middels een gezonde tweedelijns infrastructuur en bij te dragen aan de financiering van de noodzakelijke activiteiten.

Het Praeventiefonds (of toekomstige zorgfonds) wordt opgeroepen zijn financieringsvoorwaarden weer in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke opzet van dit fonds. Een kwart van de gelden van dit fonds werd oorspronkelijk aan op arbeid gerichte preventie-activiteiten besteed door het (voor-oorlogse) Prophylaxe-fonds, dat in 1952 in het Praeventiefonds werd opgenomen.

CARGO vraagt de betreffende actoren in het bestuur van het Praeventiefonds, vanuit de overheid (WVC) en de sociale partners, besluiten te nemen ten aanzien van de financieringsvoorwaarden van op arbeid gerichte preventie-activiteiten en een jaarlijkse bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling en -toepassing t.b.v. arbopreventie. De aanzienlijke omvang van arbeidsgebonden aandoeningen leidt tot een onnodige verhoging van de kosten van de gezondheidszorg. Omdat naast het Praeventiefonds

momenteel geen enkel ander fonds preventie als exclusieve doelstelling heeft, voorziet de CARGO de noodzaak dat arbo-gerichte preventie en interventie-activiteiten kernthema's van het Praeventiefonds worden.

Het Ministerie van O&W wordt gevraagd te overleggen met SZW en de betrokken universitaire instellingen over de geschetste problematiek van de universitaire infrastructuur. In dat overleg dient gezocht te worden naar oplossingen in de vorm van een stimuleringsprogramma, deelneming aan het programmabureau, het instellen van een onderzoeksschool of in te stellen inter-universitaire zwaartepunten. Vanwege de algemene universitaire opleidingen heeft arbo-expertise bij universiteiten een veel grotere invloed dan blijkt uit de aantallen opgeleide arbo professionals. Hoewel de doorwerking naar andere disciplines momenteel zeker nog niet optimaal is, zal het wegvallen van universitaire arbo-expertise negatief uitpakken.

Het Ministerie van WVC wordt gevraagd deel te nemen aan het strategisch onderzoek en ontwikkelingswerk van het programmabureau respectievelijk de centrale infrastructuur, zoals nu bijvoorbeeld ook al op bescheiden schaal gebeurt met betrekking tot stress en de problematiek van het bewegingsapparaat.

Daarnaast wordt het Ministerie gevraagd zijn invloed in het bestuur van het Praeventiefonds aan te wenden om de op arbeid gerichte preventie weer tot een van de speerpunten van het fonds te maken. De overheid treft volgens de Grondwet maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid. Arbeid werkt bevorderend op gezondheid en welzijn. Eventuele negatieve bijeffecten van arbeid zijn voor een belangrijk deel te voorkomen.

Het Ministerie van EZ wordt uitgenodigd te participeren in strategische programmering respectievelijk de centrale infrastructuur. Verder

wordt EZ gevraagd om in zijn andere op innovatie georiënteerde technologische programma's gericht aandacht te besteden aan de gevolgen daarvan voor veiligheid en kwaliteit van de arbeid. Zo kunnen toekomstige ongewenste neveneffecten van nieuwe technologische ontwikkelingen al in een vroeg stadium worden voorkomen.

Door de relaties die enerzijds bestaan tussen interne en externe veiligheid en anderzijds tussen het externe milieu, energiebesparing en de kwaliteit van de binnenlucht lijkt het de CARGO zinvol als het Ministerie van VROM en de NOVEM deelnemen aan programma's en infrastructuur voor kennisontwikkeling en -toepassing op bovengenoemde aspecten.

Aan de NWO wordt nadrukkelijk gevraagd ruimte te creëren voor multidisciplinair onderzoek ter ondersteuning van het arboveld, gericht op ontwikkeling en evaluatie van methoden en theorieën, meetinstrumenten en preventieve maatregelen. Vanwege het karakter van het arboveld dient met name toepassingsgericht onderzoek meer door de NWO gehonoreerd te worden. Het bevorderen van toepassingsgericht onderzoek hoort in principe ook tot de missie van de NWO. Daarnaast wordt de NWO verzocht de nodige organisatorische aanpassingen te verrichten zodat arbo-brede projecten over de bestaande grenzen van gebiedsraden heen kunnen worden gefinancierd; bijvoorbeeld op het terrein van maatschappij- en gedragswetenschappen, medische wetenschappen en technische wetenschappen.

Met de bovenbeschreven drieslag van aanbevelingen gericht op het universitaire circuit, de buiten-universitaire infrastructuur en een regelkring in de vorm van een programmabureau denkt de CARGO dat er een aantal stappen in de goede

richting wordt gezet om het maatschappelijk rendement van de kennisontwikkeling en -toepassing in het arboveld te vermeerderen, de arbeidsparticipatie te bevorderen door de instroom te vergroten en de uitstroom te verkleinen. Uiteindelijk wordt daarmee een bijdrage geleverd aan de gezondheid, de veiligheid en het welbevinden van de beroepsbevolking en het beheersen van de collectieve sociale premies; resultaat hiervan is een vergroting van de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven.

BIJLAGE

SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directoraat-Generaal van de Arbeid

Directie Algemeen
en Intern Beleid

1

Aan: de voorzitter van de CARGO,
de Heer A.G.J. de Koningh, bedrijfsarts,
Postbus 124,
2300 AC Leiden.

DGA/PAB/92/16317

Datum

Postbus 90804
2509 LV 's-Gravenhage
Anna van Hannoverstraat 4
2295 BJ 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 23

Uw brief

Ons kenmerk

Doorkiesnummer
333 5453

Onderwerp
adviesaanvraag

19 november 1992

Contactpersoon
C.J. Vos

1. In november 1989 heeft de CARGO advies uitgebracht over de hoofdlijnen van het arbeidsgezondheidskundig onderzoek, met als titel "zorgen voor de arbeidsomstandigheden van morgen". Bij de in ontvangstneming is destijds al gewezen op het grote belang van de door de CARGO aangegeven onderzoekslijnen op het terrein van de arbeidsgezondheidskunde. Sedertdien is een formele reactie op dit advies echter uitgebleven. Niettemin hebt u kunnen vaststellen, dat uw advies zowel bij de voorbereiding van het Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden (IBA) als bij de onderzoeksprogrammering binnen de directie Gezondheid in de tussenliggende periode een belangrijke rol heeft gespeeld. Hiermee is de relevantie van uw advisering duidelijk onderstreept. De directeur Gezondheid zal hierop in een afzonderlijk schrijven aan u nog terugkomen. Sedert het tijdstip van uw advies is er echter ook een ander perspectief voor het overheidsbeleid gegroeid. Hierop wil ik in het onderstaande nader ingaan.

2. In uw advisering van 1989 hebt u reeds gewezen op de wenselijkheid de grenzen van het arbeidsgezondheidskundig onderzoek te overschrijden. Dit sloot aan bij de meningsvorming die binnen mijn directoraat-generaal heeft plaatsgevonden. Op grond hiervan heb ik u, zowel schriftelijk als in mijn overleg met u op 25 september j.l., gewezen op de wenselijke verbreding van de adviserende rol van de CARGO over het totale onderzoeksgebied van het directoraat-generaal van de Arbeid. Aan de realisering hiervan wordt thans gewerkt.

3. Sinds 1989 zijn er op het terrein van de kwaliteit van de arbeid, mede in relatie tot het onderzoeksbeleid, verschillende ontwikkelingen te signaleren.

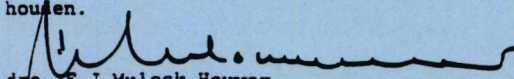
Binnen het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een discussie plaatsgevonden over de kerntaken van de overheid. Deze discussie heeft verdere uitwerking gekregen in het IBA. Dit impliceert dat binnen het kader van de algehele verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van de arbeid gestreefd wordt naar een beleidsvernieuwing. Deze valt te karakteriseren met enerzijds een streven naar meer samenhang binnen het arbeidsomstandighedenbeleid en tussen het arbeidsomstandighedenbeleid en andere beleidsvelden, anderzijds een herbezinning van de rol van de overheid ten opzichte van die van de andere actoren op dit terrein. Beide elementen zijn

inmiddels terug te vinden in de wijze waarop implementatie van de EG-regelgeving, in het bijzonder van de kaderrichtlijn voor veiligheid en gezondheid, in de Nederlandse wetgeving plaatsvindt. Tegelijkertijd vindt er al enige tijd discussie plaats (o.m. naar aanleiding van het in 1991 uitgebrachte advies van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) over de financierings- en uitvoeringsstructuur van het arbeidsgezondheidskundig onderzoek c.q. over de onderzoeksstructuur op het gebied van de kwaliteit van de arbeid. Bovendien valt te constateren, dat ook actoren op dit gebied, zowel in het kader van het onderzoek als in de sfeer van opleiding en advisering, zich oriënteren op mogelijke vormen van samenwerking en bundeling van activiteiten.

Wanneer beide ontwikkelingslijnen bij elkaar worden gebracht kan de vraag worden gesteld naar een adequate vormgeving van de structuur van de dienstverlening op het terrein van de arbeidsomstandigheden c.q. de kwaliteit van de arbeid. Enerzijds ligt hier een vraag met betrekking tot de rol van de overheid: als activiteiten niet (meer) tot de kerntaken van de overheid gerekend kunnen worden en het wordt toch van belang geacht dat deze worden uitgevoerd, door wie (en hoe) moet dat dan wel gebeuren? Anderzijds kan de vraag gesteld worden naar een dienstverlening op maat voor en door de actoren op dit terrein: welke combinaties kunnen zicht bieden op de totstandkoming van een werkbare infrastructuur op terreinen als opleiding, onderzoek en advisering? Met deze vraagstelling richt ik mij tot de CARGO. In concreto verzoek ik u, op basis van een strategische verkenning dienaangaande, mij te adviseren omtrent de rol van de overheid en andere betrokken actoren bij de programmering en aansturing van opleiding, onderzoek, ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot arbeid en gezondheid, veiligheid en welzijn (inclusief kwaliteitsbewaking, normontwikkeling en sociaal-medische begeleiding). Bij het noemen van "andere betrokken actoren" denk ik derhalve primair aan in dit kader belangrijke instellingen op het gebied van onderzoek, (norm-) ontwikkeling, opleiding en kennisoverdracht (incl. advisering en voorlichting).

Ik ben mij ervan bewust, dat het hier gaat om een brede vraagstelling, die het terrein van het directoraat-generaal van de Arbeid kan overstijgen. Indien het in de advisering van belang wordt geacht daarbij ook aspecten van andere beleidsterreinen te betrekken, behoeft dat evenwel geen probleem te zijn. Ik laat het aan uw beoordeling over, indien van uw kant de behoefte bestaat al dan niet op ad hoc-basis andere expertise dan in de CARGO vertegenwoordigd bij uw werkzaamheden te betrekken. Voorts sluit ik niet uit, dat uwerzijds bij informatieverzameling met betrekking tot bepaalde onderwerpen gekomen wordt tot samenwerking met derden.

Ik verzoek u mij binnen de periode van één jaar te adviseren over bovengenoemde vraagstelling. Aangezien de ontwikkelingen zoals geschetst in deze periode ongetwijfeld verder zullen voortgaan en ook een reactie van de overheid zullen vragen lijkt tussentijds overleg met medewerkers van mijn directoraat-generaal gewenst. Ik hoop dat u in het adviseringstraject daarmee rekening zult willen houden.


 drs. E.J. Mulock Houwer,
 DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE ARBEID.

BIJLAGE 2

Deze bijlage wordt gevormd door een geactualiseerde versie van de onderbouwende hoofdstukken 1 t/m 5 uit het in juni van 1993 door de CARGO aan DGA uitgebrachte interimadvies.

1. WOORD VOORAF

Het onderwerp van dit advies: aansturing en programmering van opleiding, onderzoek, ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot arbeid en gezondheid, veiligheid en welzijn (inclusief kwaliteitsbewaking, normontwikkeling en sociaal-medische begeleiding) heeft raakvlakken met een aantal lopende ontwikkelingen. Zo zijn er momenteel discussies gaande over de kerntaken van de centrale overheid. Verder is bij de centrale overheid een grote efficiency-operatie in uitvoering. Er zijn recent beleidsnota's verschenen van het DGA ('Integraal beleidsplan arbeidsomstandigheden') en van WVC ('Gezondheid met beleid', 'Preventiebeleid voor de volksgezondheid'). Tevens vindt er een grote wetgevende activiteit plaats (wijziging Arbwet, certificering van deskundigheden, terugdringing ziekteverzuim, terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume, terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen). Ook met de advisering door de RGO ('Brede analyse') en die door AWT en OCV heeft de CARGO rekening trachten te houden.

In verband met de lopende interdepartementale discussies over het RGO deeladvies over het buiten-universitaire gezondheidsonderzoek is in juni 1993 door de CARGO aan het Directoraat-Generaal van de Arbeid een interimadvies uitgebracht. Daarbij was het de CARGO duidelijk dat in dit stadium nog veel vragen onbeantwoord zijn, maar dat verdere advisering daarover pas zinvol zou zijn als beleidsmatig vanuit het Ministerie van SZW meer duidelijkheid geboden kan worden.

Daarbij ging het in het interimadvies om de volgende vijf hoofdvragen:

- is er ondersteuning vanuit SZW voor een centrale infrastructuur?
- wordt de geschetste bestuurlijke en inhoudelijke uitwerking onderschreven?
- wordt de loskoppeling van programmering en uitvoering gesteund?
- wordt de gedachte gedeeld om belanghebbende actoren programmatisch en financieel bij de programmering te betrekken?
- wil SZW een voortrekkersrol vervullen, leidend tot de geschetste infrastructuur?

Het antwoord van de DG op deze vragen is als bijlage 3 opgenomen in dit rapport.

Voordat de CARGO tot dit eindadvies gekomen is heeft zij informele gesprekken gevoerd met een aantal belanghebbende en sturende actoren. Daarbij is gesproken met beleidsverantwoordelijke personen afkomstig uit de vakbeweging, werkgeverskring, de eerstelijns arbodiensten, de bedrijfsverenigingen en de ministeries van economische zaken en welzijn, volksgezondheid en cultuur. Deze gesprekken hebben als een informele toets van de ideeën van de CARGO gefungeerd. Van de kant van de CARGO zijn deze gesprekken als zeer waardevol ervaren en de CARGO wil de betrokken actoren daarvoor gaarne bedanken. De CARGO is zich ervan bewust dat ook dit eindadvies een momentopname weergeeft in een proces gericht op een optimale structuur die leidt tot een groter maatschappelijk rendement van onderzoek, ontwikkeling, opleiding en overdracht op het terrein van Veiligheid, Gezondheid en Welzijn bij de arbeid. Zij is dan ook gaarne bereid om in samenwerking met actoren te komen tot een verdere uitwerking.

2 AANPAK

2.1 Methode

De CARGO is bij haar aanpak uitgegaan van de gebruikelijke methode om te komen tot verbeteringen: Wat bestaat er? Wat is er gewenst? Wat zijn de discrepanties en knelpunten? Wat voor plan volgt daaruit?

De vraagstelling van de DG is heel breed, vandaar dat in 2.3 enige uitgangspunten zijn geformuleerd die leiden tot een zekere afperking. Een aantal begrippen wordt in 2.2 nader omschreven. De vraagstelling aan de CARGO betreft aansturing en programmering. Dit betekent enerzijds aandacht voor de structuren en processen (aansturing), anderzijds ook aandacht voor de inhoud (programmering). Beide elementen hebben ook een onderlinge relatie.

2.2 Begrippen

In dit advies wordt uitgegaan van de volgende begrippen:

De arbo-risicobeheersing (arbopreventie) vormt een onderdeel van het kwaliteitsproces in en door arbeidsorganisaties gericht op het beheersen van potentiële risico's op het terrein van veiligheid, gezondheid, welzijn en arbeidsongeschiktheid. De klassieke gezondheidskundige definities van preventie betreffen vooral de gevolgen van het risico: Primaire preventie is het voorkomen van het ontstaan van ziekten en afwijkingen, secundaire preventie is het tot stilstand brengen of vertragen van de voortgang van een ziekte of haar complicaties, tertiaire preventie is het voorkomen dat een ziekte tot een chronisch lijden wordt en uiteindelijk blijvende invaliditeit tot gevolg heeft.

Betere aansluiting bij de Nederlandse en Europese arbowetgeving is te vinden door pre-

ventie iets anders op te vatten en vooral te richten op het beschermen en bevorderen van veiligheid, gezondheid en welzijn van werknemers vandaar het begrip arbopreventie. Belangrijke activiteiten in de arbo-risicobeheersing zijn: anticiperen voordat risico's ontstaan; interveniëren in risicovolle situaties en reïntegreren in het arbeidsproces als zich (tijdelijk) beperkingen voordoen in het functioneren als gevolg van een ziekte, gebrek of ongeval.

Arbozorg is de georganiseerde planmatige verbetering van het kwaliteitszorgsysteem (VGW) in en door arbeidsorganisaties (in de IBA-nota zelfwerkzaamheid genoemd). Onder Arbo wordt naast veiligheid, gezondheid en welzijn ook de sociaal medische begeleiding bij problemen en ziekte verstaan.

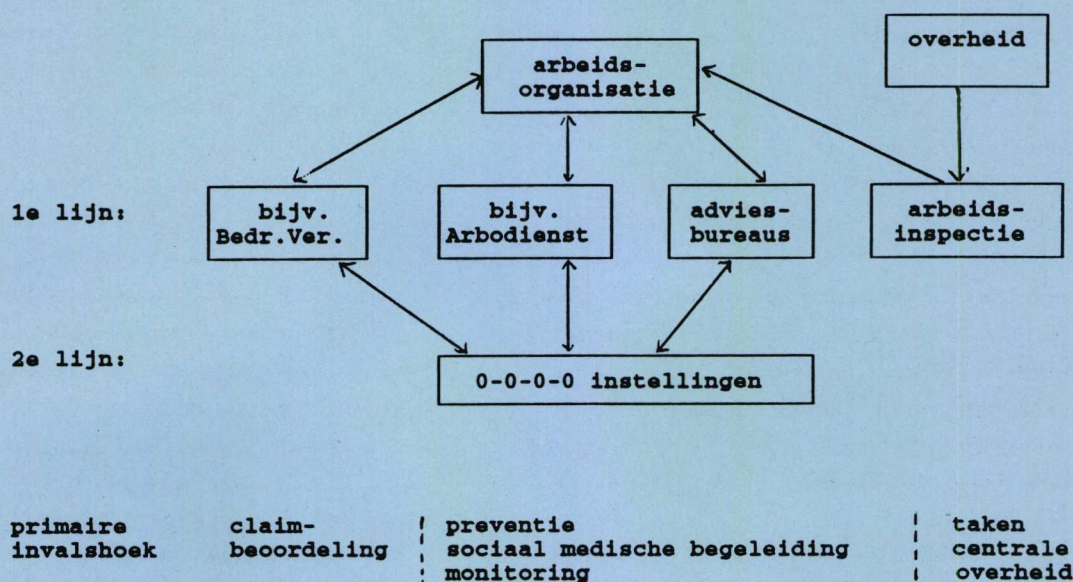
Arbozorgverlening is de ondersteuning door eerstelijns arbodeskundigen die de betrokkenen in de arbeidsorganisatie krijgen bij het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van het werk en de afstemming op de capaciteiten van de werkenden. Bijvoorbeeld door de verbetering van de kwaliteit van de arbeid in de vorm van risico-inventarisatie en -evaluatie, ziekteverzuimbegeleiding, arbeidsgesondheidskundig onderzoek, ondersteuning bij de uitvoering van beleid waaronder gerichte keuringen, adviezen over ontwerp, lay out en organisatie, voorlichting, opleiding en training (dit vindt in de eerste lijn plaats, met name door arbodiensten). Het proces van arbozorgverlening wordt behalve door een integrale aanpak ook gekenmerkt door continuïteit. Als dit proces zich echter beperkt tot bepaalde onderdelen of in de tijd begrensd is, is het beter om te spreken van arbodienstverlening.

De tweedelijns arbozorg is de beantwoording van openstaande vragen door onderzoek, ontwikkeling van producten en methoden, overdracht van kennis en informatie en opleiding die essentieel is voor een adequate arbozorg (deze vindt plaats in de 0-0-0-0-instellingen).

De tweedelijns infrastructuur wordt gevormd door alle instellingen die betrokken zijn de levering van de tweedelijnsarbozorg.

BIJLAGE

Figuur 1 Vereenvoudigd schema van de voornaamste actoren en hun primaire invalshoeken bij de eerstelijns en tweedelijns arbozorg ten behoeve van arbeidsorganisaties



Schematisch zijn in figuur 1 de voornaamste actoren en hun primaire invalshoeken bij de arbozorg weergegeven.

Het schema van figuur 1 is in werkelijkheid aanzienlijk complexer, doordat soms een overlap plaatsvindt van de verschillende taken. Er zijn bijvoorbeeld arbeidsorganisaties met een interne dienst, waarbij de eerstelijns arbodienst dus deel uitmaakt van de arbeidsorganisatie. De sociaal-medische begeleiding gedurende de eerste twee tot zes weken is anders georganiseerd dan die gedurende de rest van het ziekteverzuimtraject. Er zijn ook arbeidsorganisaties waar claim-beoordeling en sociaal medische begeleiding door dezelfde eerstelijns organisatie plaatsvindt. Soms is er overlap met de tweede lijn doordat arbodiensten onderzoek uitvoeren, etc. Er is een aanzienlijk verschil in de mate waarin taken met betrekking tot arbozorgverlening door het lijnmanagement van de arbeidsorganisaties worden uitgevoerd. Voor dit advies worden de relaties tussen arbeidsorganisaties en de eerste lijn evenwel als een niet nader te bespreken gegeven beschouwd.

Met betrekking tot onderzoek worden de volgende definities gehanteerd:

Toegepast onderzoek, is onderzoek waarvan de resultaten direct toepasbaar zijn in de praktijk ten behoeve van de oplossing van een probleem of de beantwoording van een vraag.

Beleidsontwerpend onderzoek is toegepast onderzoek, specifiek gericht op de voorbereiding en onderbouwing van concreet beleid. Ook evaluatie-onderzoek valt in deze categorie. Toegepast onderzoek tendeeft naar routinematig verzamelen en ordenen van gegevens en is gericht op uitbreiding van de kennis met oog op mogelijke toepassing.

Strategisch onderzoek, is onderzoek gericht op het verkrijgen van kennis en know-how die mede kunnen dienen om vraagstukken van maatschappelijk belang op te lossen. Strategisch onderzoek richt zich op langere termijn problemen en beweegt zich tussen het fundamenteel en toegepast onderzoek in. Strategisch onderzoek houdt het kennispotentieel op peil. Voor het arboveld valt dit onderzoek momenteel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BIJLAGE

Bij fundamenteel onderzoek staat doorgaans de wetenschappelijke vraagstelling centraal. Uitbreiding van wetenschappelijke kennis zonder een bepaalde toepassing daarvan op het oog te hebben is het kenmerk van fundamenteel onderzoek. Dergelijk onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van O&W.

Het verlenen van adequate arbozorg is afhankelijk van de beschikbaarheid van gestandaardiseerde en liefst gevalideerde instrumenten, veranderings- en behandelingsmethodieken, producten en voorzieningen. Hiervoor wordt de term ontwikkeling gebruikt.

Met de term overdracht wordt het proces aangeduid dat de ontwikkelde kennis, instrumenten en producten overdraagt aan de eerstelijns arbodeskundigen en anderen in arbeidsorganisaties zodat een effectieve arbozorg verleend kan worden. Overdracht kan, afhankelijk van concrete behoeften activiteiten omvatten zoals participatieve experimenten op praktijk-schaal, voorlichting, advisering, opleiding en training.

Onder advisering wordt verstaan het ter beschikking stellen van kennis en vaardigheden voor specifieke bedrijfs- en organisatieproblemen.

Ook het begrip actor verdient een nadere uitwerking. In dit advies op hoofdlijnen wordt vooral gekeken naar contractuele relaties tussen partijen. Dit betekent dat aandacht besteed wordt aan:

- afnemende actoren; als arbeidsorganisaties, arbodiensten, bedrijfsverenigingen en overkoepelende organisaties als sector- en branche-organisaties, etc.
- uitvoerende actoren; als universiteiten, TNO, andere onderzoekinstelling en arbodiensten

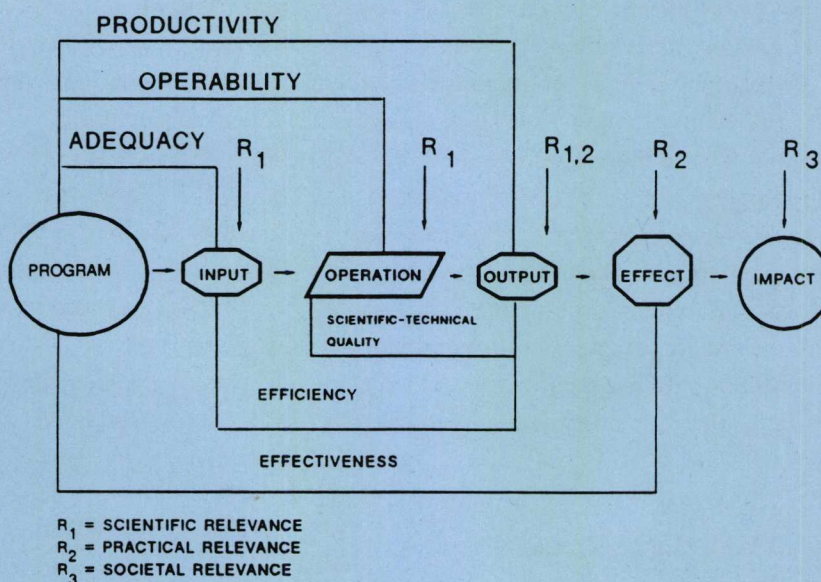
- sturende actoren; als ministeries, EU, NWO en fondsen die het 0-0-0-0-veld medefinancieren, sociale partners, verzekeraars en beroepsverenigingen.

De mate van abstractie maakt dat op zich relevante detaillering soms niet zichtbaar wordt. Het universitaire onderzoek wordt meestal gepland en uitgevoerd door individuele vakgroepen. De contracten worden echter gesloten met de universiteit. In arbeidsorganisaties zijn werknemers geen directe partij tussen overeenkomsten van arbodiensten met arbeidsorganisaties. Het speelveld en de spelregels daarbij worden bepaald door arbeidsorganisaties en de CAO-partijen. Werknemers dienen als klanten van arbozorg natuurlijk wel een belangrijke rol te spelen bij het kwaliteitsoordeel over de arbozorg van de gebruikerskant. In dit advies wordt de situatie in de arbeidsorganisatie evenals die in de universiteit, TNO en NWO, etc., opgevat als een 'black box'.

Het is moeilijk de uiteindelijk toegevoegde waarde van onderzoek en ontwikkeling op de arbeidssituatie aan te geven. In figuur 2 wordt deze invloed de 'impact' genoemd. Het is veel eenvoudiger om de hoeveelheid 'output' van een activiteit te meten, bijv. het aantal rapporten. Ook is vaak nog vast te stellen of de output inderdaad tot het gewenste effect kan leiden, dus in principe effectief is. Dit laatste zegt echter nog niets over het uiteindelijk maatschappelijk rendement, aangezien er in de praktijk allerlei redenen kunnen zijn om al dan niet tot toepassing over te gaan.

Figuur 2

Algemene opzet van onderzoeksevaluatie (Rantanen, 1992)



Wetenschappelijke kwaliteit en relevantie (R_1), zijn namelijk niet synoniem met de praktische relevantie (R_2). De praktische relevantie staat nog niet garant voor inwerking in de praktijk (R_3). Een doelmatige beïnvloeding van de praktijk in arbeidsorganisaties staat voorop voor SZW. Het is typisch te moeten constateren uit figuur 2 dat er ook in het Engels nog geen term bestaat die de mate kan beschrijven waarin deze inwerking in de praktijk optreedt. Door de CARGO wordt gesuggereerd om hierbij te spreken van het maatschappelijk rendement. De doelstellingen van SZW liggen veelal meer op het niveau R_3 , terwijl de doelstellingen van universiteiten meer liggen op het niveau R_1 , waarbij zij uiteraard geïnteresseerd kunnen zijn in R_2 en R_3 . De verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk rendement ligt niet bij de arbeidsdeskundige maar bij de arbeidsorganisatie.

Verschillende kwaliteitsaspecten van onderzoek (wetenschappelijke of cognitieve aspecten, de maatschappelijke of sociale aspecten en de gebruikersaspecten) dienen onderscheiden te worden. De vakgroep Wetenschaps Dynamica

van de Universiteit van Amsterdam is bezig met een synthese van dimensies van kwaliteit van wetenschappelijk en technologisch onderzoek voor de Commissie Overleg Sectorraden (COS). Een outputcertificatie kan in de toekomst wellicht inzicht opleveren in het maatschappelijk rendement.

Outputfinanciering is de financiële ondersteuning van een instelling waarvoor een afgesproken output (zoals producten, diensten of kennis-potentieel etc.) wordt geleverd. De eerste geldstroom waaronder de directe financiering van universiteiten door het Ministerie van O&W wordt verstaan, zou als een vorm van output financiering kunnen worden opgevat omdat daarmee een bepaald aantal studenten een wetenschappelijke opleiding krijgt. De doelsubsidie van TNO is ook op te vatten als outputfinanciering omdat daarmee een bepaald kennispotentieel wordt ontwikkeld en in stand gehouden. De tweede geldstroom van universiteiten omvat de financiering van onderzoeksprojecten door NWO. Door de onderzoeksresultaten die dit oplevert is ook dit op te vatten als een vorm van outputfinanciering.

Het strategisch onderzoek van het Ministerie van SZW is in zekere zin te vergelijken met het tweede geldstroom onderzoek. Bij universiteiten wordt het opdrachten-onderzoek ten behoeve van marktpartijen (waaronder vakministeries) de derde geldstroom genoemd. Ook bij buiten-universitaire instellingen speelt dergelijk onderzoek een essentiële rol om het budget kloppend te krijgen. Als marktpartij besteedt SZW vrij veel toegepast (en tot in het recente verleden ook strategisch) onderzoek uit aan buiten-universitaire en universitaire instellingen.

organisaties en, de daar levende behoeften. Van belang zijn voorts de gevolgen voor de organisaties die momenteel onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleidingen verzorgen. Daarbij is de CARGO ervan uitgegaan dat wat via de markt tot stand kan worden gebracht, ook langs die weg dient te worden gerealiseerd. Dit advies concentreert zich daarom op de voor de zorgverlening essentiële onderdelen die niet via de markt tot stand komen.

2.3 Uitgangspunten

Met het verschijnen van het 'Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden' heeft het DGA van SZW voor zichzelf vier kerntaken geformuleerd: bevordering zelfwerkzaamheid, normstelling, handhaving en monitoring. Inhoudelijk zijn deze vier kerntaken nog niet erg uitgewerkt, wellicht dat dit advies daaraan een bijdrage kan leveren. Uitgangspunt van de centrale overheid is dat men zich op kerntaken terugtrekt. Dit uitgangspunt houdt in dat de consequenties van een terugtrekkende overheid voor het onderwerp van dit advies worden doordacht en dat door de CARGO randvoorwaarden worden aangegeven waaronder essentiële processen ten dienste van de handhaving en bevordering van de kwaliteit van het arbozorgsysteem voortgang kunnen vinden.

Een tweede uitgangspunt van de CARGO is dat er in alle arbeidsorganisaties sprake is van arbozorg op maat. De CARGO gaat in dit advies niet in op het tot standkomen van arbozorgverlening in arbeidsorganisaties en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden.

Het advies beperkt zich tot de tweedelijs arbozorg. Daartoe wordt natuurlijk wel gekeken naar de eerstelijs arbozorgverlening in arbeids-

3. MECHANISMEN

Centraal staat het begrip "markt" met de mechanismen voor vraag en aanbod. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden in de aanbieders van zorg, de afnemers van zorg, de financiers en de belanghebbenden.

Bij de eerstelijns arbozorg zijn de aanbieders de arbodiensten en de afnemers (en tevens financiers en belanghebbenden in deze) zijn de arbeidsorganisaties.

Bij de tweedelijns arbozorg is het plaatje complexer. Aanbieders zijn het 0-0-0-0-veld -en voor een klein deel (ca. 5%) de arbodiensten. Afnemers zijn arbeidsorganisaties, arbodiensten en ook de overheid. Financiers voor de langjarige en structurele financiering, die voor onderzoek en ontwikkelingswerk essentieel is, zijn tot op heden hierbij de centrale overheid (Ministerie van SZW) en voor een kleiner deel de Arbeidsongeschiktheidsfondsen. Als belanghebbenden zijn, naast de afnemers, de overheid, sector- en branche-organisaties, verzekeraars, sociale partners en beroepsverenigingen (de professionals) te noemen.

De rol van de overheid verandert en de betrokkenheid wordt meer afstandelijk. De impliciete vooronderstelling is dat de financiële rol van de overheid door andere belanghebbende actoren zal worden overgenomen. Terugtrekken van de overheid zonder een goed geregelde overname, houdt echter het grote risico in, dat belangrijke delen van de opgebouwde infrastructuur voor onderzoek en ontwikkeling zullen verdwijnen. Door de bezuinigingen van de afgelopen jaren heeft dit proces zich al ingezet.

In een dergelijke situatie is de belangstelling voor programmering en aansturing gering. Een overheid met een financiersrol heeft immers belang bij een goede programmering van de beschikbare gelden en een goede aansturing van het veld. Wanneer individuele arbeidsorganisaties afnemers zijn, vindt die programmering en aansturing via de "markt" plaats. De daarbij optredende

fricties als versnippering, dubbel werk, gebrek aan efficiëntie en de onmogelijkheid bepaalde preventie via de markt tot stand te laten komen, worden niet of slechts ten dele als hun probleem ervaren.

De marktwerking is beperkt tot die deelterreinen van het arboveld waarbij de arbeidsorganisatie -economisch gesproken- een (direct) rendement kan verwachten, en natuurlijk voor die overblijvende delen van de taken van de centrale overheid waarvoor deze als marktpartij optreedt.

Door Davidse, Kastelein en Van de Water is in 1991 in opdracht van de stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg de marktwerking voor de preventieve gezondheidszorg in kaart gebracht in het rapport 'Preventieve gezondheidszorg in de toekomst'. Zij komen tot de conclusie dat de markt voor preventie alleen werkt als producten individualiseerbaar zijn. Dat wil zeggen dat activiteiten kunnen worden gesplitst in eenheden die aan individuele afnemers (arbeidsorganisaties, eerstelijns zorgverleners) zijn aan te bieden. Verder werkt de markt alleen als de baten groter zijn dan de kosten. Voor bedrijfseconomische afwegingen is het belangrijk dat preventie, als een element van risico-beheersing en aansprakelijkheidsvoorkoming gezien wordt, als een investering, die moet concurreren met de andere investeringsbeslissingen. Daarbij dient men rekening te houden met de 'pay-off time' en de beperkte bedrijfseconomische horizon. De tijdschaal waarop veel gezondheidsklachten optreden (denk aan gehoorverlies) maakt daarom dat veel maatschappelijk zinnige preventie voor het individuele bedrijf louter economisch gezien geen verantwoorde investering is.

In een aantal gevallen kunnen preventieve programma's niet of slecht door de markt verwerkt worden. Dit is het geval in drie situaties:

BIJLAGE

In de eerste plaats wanneer preventieve activiteiten een collectief of quasi-collectief karakter hebben. Deze activiteiten zijn niet of moeilijk individualiseerbaar, zodat er geen evenwichtsprijs op de markt kan ontstaan. Voorbeelden zijn schoon drinkwater, riolering of dijken. De financiering van dergelijke activiteiten gebeurt over het algemeen door de overheid of doordat afnemers een gemiddelde bijdrage betalen. Het bestaan van een documentatiecentrum bij het NIA, mede gefinancierd uit subsidies van SZW en de Arbeidsongeschiktheidsfondsen is een voorbeeld van een dergelijke activiteit.

In de tweede plaats werkt de markt niet wanneer er zogenaamde externe effecten bestaan. Dit is het geval als de kosten voor de individuele afnemer niet gelijk zijn aan de sociale kosten en baten.

Onderzoek naar normstelling van fysieke belasting en naar het werkingsmechanisme van één van de vele tienduizenden in algemeen gebruik zijnde chemische stoffen is niet alleen van belang voor de eventuele opdrachtgever maar voor de gehele maatschappij. Zo heeft de overheid enige jaren geleden ruim f 1,5 miljoen uitgetrokken voor een project om de in de verschillende bedrijfstakken voorkomende laswerkzaamheden in kaart te brengen en uit te laten zoeken hoe deze veilig en gezond kunnen worden uitgevoerd. In de daaraan voorafgaande decennia was een dergelijk project, ondanks de soms problematische gezondheidssituatie van lassers, niet vanuit het bedrijfsleven tot stand gekomen.

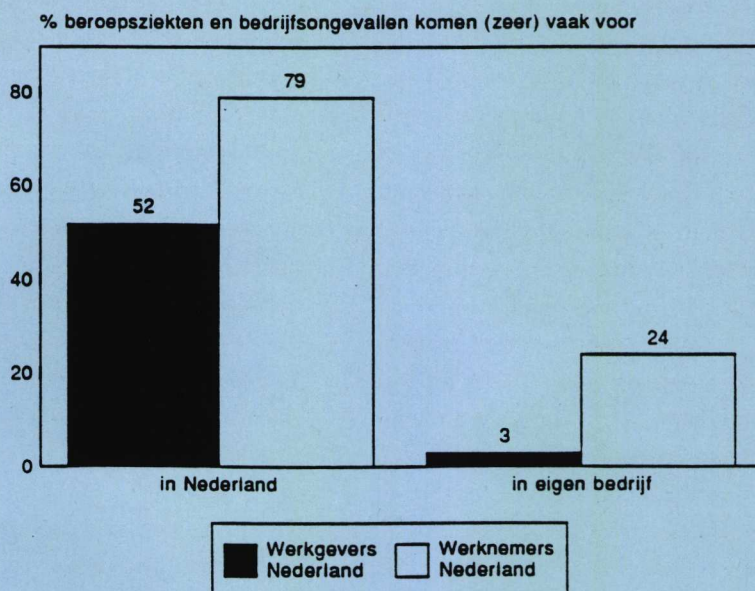
In de derde plaats werkt de markt niet als er nog geen concrete vraag is. Voorbeelden zijn het verzamelen van epidemiologische informatie en de situatie waarbij potentiële afnemers ondanks een groot verloop en hoog ziekteverzuim geen arbo-problemen menen te hebben. Arbeidsorganisaties, arbodiensten, belangen-

verenigingen en verzekeraars zijn meestal niet bereid voor iets te betalen waarvoor zij de baten niet of alleen gedeeltelijk ontvangen.

Een illustratie hiervan wordt geboden door de uitkomst van een recente enquête onder een representatieve steekproef van het Nederlandse bedrijfsleven in het kader van het 'Europees jaar voor Veiligheid en Gezondheid op het werk'. Daarbij werd de risicoperceptie van veiligheid en gezondheid op het werk onderzocht voor respectievelijk werkgevers en werknemers.

BIJLAGE

Figuur 3 Risicoperceptie ten aanzien van Veiligheid en Gezondheid op het werk: werkgevers en werknemers (Uit: Bloemhoff, Lourijssen, Smulders en De Gier, 1993)



Opvallend in figuur 3 is niet alleen het verschil in risicoperceptie tussen werkgevers en werknemers, maar juist het feit dat hoewel 52% van de werkgevers van mening was dat in Nederland beroepsziekten en bedrijfsongevallen (zeer) vaak voorkomen, slechts 3% vond dat dit ook in het eigen bedrijf het geval was. De problemen zitten kennelijk altijd bij de buurman. De potentiële marktvraag is beperkt tot die fractie van de bedrijven die vindt dat er in principe arbo-problemen bestaan in het eigen bedrijf. Een andere illustratie van de gebrekkige vraag is te vinden in de zichtbare resultaten van de zelfwerkzaamheid van arbeidsorganisaties, een centraal thema in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren. Sinds januari 1991 is er de wettelijke verplichting voor bedrijven met meer dan honderd werknemers om hun arbobeleid in een jaarplan vast te leggen, zodat het controleerbaar wordt. Eind 1993 ontbreekt, volgens een steekproef onder alle districten van de arbeidsinspectie gepubliceerd in het septembernummer van Arbomagazine, in de overgrote meerderheid van de bedrijven een dergelijk plan nog steeds. Dit voorbeeld geeft aan dat een controleerbaar

arbobeleid niet vanzelf vanuit de markt tot stand komt. Zelfs niet wanneer het, zoals in dit geval, ook nog eens ondersteund wordt door een wettelijke verplichting. Voor de CARGO is dit een signaal dat binnen arbeidsorganisaties het thema arbo niet hoog scoort t.o.v. de andere problemen waarmee het bedrijfsleven geconfronteerd wordt bij het bereiken van zijn ondernemingsdoelstellingen. Het ontbreken van een concrete marktvraag leidt ertoe dat andere organisaties zich afvragen of men überhaupt aan onderzoek en ontwikkeling moet doen. Zo heeft bijvoorbeeld de Raad van Bestuur van TNO in 1992 in een open brief aan de Tweede Kamer aangegeven zich te zullen terugtrekken uit het gezondheids-onderzoek als dit niet kostendekkend kan gebeuren.

Door niet vanuit de individuele arbeidsorganisaties te redeneren maar vanuit sector- of brancheorganisaties, verandert er met betrekking tot de markt principieel niet zoveel. Op een aantal terreinen zijn ontwikkelingen gaande, bijvoorbeeld bij de bouw met de Stichting Arbouw en in het wegvervoer met de Stichting Bedrijfs-

BIJLAGE

gezondheidszorg Wegvervoer. Op het punt van de beheersing van risico's kan bij de vertaling van de algemene regels naar de concrete situatie in de betreffende branche en instrument-ontwikkeling t.b.v. de sector nu wel een beperkte markt ontstaan. De voor de arbeidsorganisaties en sector oorspronkelijk aanwezige collectieve problemen worden dan individualiseerbaar naar de sectororganisatie. De markt gaat natuurlijk pas werken als de baten voor de sector tegen de kosten opwegen. Dit geldt meestal niet bij chronische problemen waarvoor de kosten worden afgewenteld op bijvoorbeeld verzekerings-systemen en bij ziekten die zelden arbeidsongeschiktheid veroorzaken zoals bijvoorbeeld gehoorverlies door lawaai, dan wel pas optreden na de pensionering.

De aansturing van het bovenstaande met betrekking tot de "markt" verandert door regelgeving. Bijvoorbeeld met betrekking tot bestrijdingsmiddelen en nieuwe stoffen is door overheidsregels in de Wet Milieugevaarlijk Stoffen, die in de praktijk ook gehandhaafd worden, een markt aan het ontstaan. Daardoor komt informatie op gewenste terreinen beschikbaar en ontstaat er een marktvraag naar onderzoek. Dit lijkt de CARGO een belangrijk instrument voor een overheid die de marktwerving zou willen bevorderen. Aan de andere kant geven de ervaring en met de gebrekkige uitvoering van de WAGW en met het verwerpen van de 'malus' door het bedrijfsleven aan dat het voor de effectiviteit van dergelijke regelingen gewenst is dat deze aansluiten bij algemeen als uitvoerbaar en billijk ervaren regels in het maatschappelijk verkeer.

Een vraag zal er wel zijn voor advieswerk en implementatie van praktisch werkzaam gebleken toepassingen in concrete bedrijfs situaties waarvan de baten groter zijn dan de kosten. In algemene zin is er een markt voor eerstelijns arbozorg. Arbeidsorganisaties besteden ondersteunende

diensten meer en meer uit ('back to basics'), ook stafdiensten worden ingeperkt. De arbeidsorganisatie wil vervolgens betalen voor dienstverlening op maat met praktische oplossingen voor problemen die door de arbeidsorganisatie gesignaleerd worden. Arbozorg gaat een rol spelen bij het werven van medewerkers door het vergroten van de aantrekkelijkheid van het bedrijf op de arbeidsmarkt. Arbozorg kan op basis van zijn economische spin-off verkocht worden, vooral bij een geïntegreerde benadering met zorg voor milieuproblemen en kwaliteitsaspecten van de productie.

In hoeverre de eerstelijns arbozorgverleners een markt voor onderzoek en ontwikkelingswerk zullen creëren moet afgewacht worden. De Arboraad heeft geschat dat in 1990 ongeveer f 58 miljoen uit de openbare middelen is besteed aan het door de Raad toen zeer breed uitgelegde begrip preventie-activiteiten dat liep van onderzoek tot en met experimenten in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Een dergelijk bedrag is in het verleden niet door deze eerstelijns organisaties opgebracht. Ook in de toekomst zal dit niet door arbodiensten zijn op te brengen, omdat o.m. door wetswijzigingen de onderlinge concurrentie is bevorderd. Het is in het bedrijfsleven niet gebruikelijk voor concurrenten om gezamenlijk onderzoek te laten doen op het terrein van hun 'core-business'. Uitzondering daarop is de Stichting Kwaliteits Bevordering Bedrijfsgezondheidszorg (SKB), die voor een deel betaald wordt door de deelnemende arbodiensten. Hun gezamenlijke bijdrage is echter laag en veel kleiner dan voor een dergelijke sectororganisatie dient te worden besteed aan onderzoek, ontwikkeling en overdracht. De omzet van de eerstelijns arbodiensten kan de afgelopen jaren geschat worden op 250 à 350 miljoen per jaar. Als deze sector, zoals gemiddeld in Nederland, 2% van zijn omzet besteedt aan onderzoek en ontwikkeling, zou er theore-

BIJLAGE

tisch jaarlijks 5 à 7 miljoen uitgegeven worden. In eerste instantie zullen deze onderzoeks- en ontwikkelingsgelden besteed worden aan interne activiteiten, zoals gebruikelijk in het bedrijfsleven. Slechts voor de niet intern aanwezige expertise is externe aanbesteding van onderzoek en ontwikkeling te verwachten. Dit extern te besteden bedrag zal aanzienlijk lager uitvallen, en absoluut onvoldoende zijn om de noodzakelijke onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het arbovlak aan te sturen en de (tweedelijs) infrastructuur in stand te houden.

Ook voor een belendend terrein als dat van de volksgezondheid is de markt niet het ideale sturende mechanisme. De Nationale Raad voor de Volksgezondheid concludeerde in maart van dit jaar in een "Advies over de beleidsnotitie preventiebeleid voor de Volksgezondheid" (Zoetermeer, 1993) dat er zijns inziens behoefte bestaat aan een landelijke sturing en regie ten aanzien van preventie. De raad betwijfelt of het toekomstige sturingsinstrument van een verzekeringsstelsel zich leent voor het sluitend regelen van de noodzakelijk geachte preventie, gezien het individu gebonden karakter van dit instrumentarium.

Buitenlandse voorbeelden ondersteunen volgens de CARGO het standpunt van de Raad. In de Verenigde Staten bestaat een ver doorgevoerde marktordening van de gezondheidszorg, met als resultaat een onbetaalbaar stelsel waarbij een belangrijk deel van de bevolking verstoken is van adequate medische zorg.

Ook met betrekking tot de ordening van het tweedelijs arbozorgveld als gevolg van de markt hoeft de blik niet beperkt te blijven tot Nederland. In landen waarbij dit veld volledig aan de markt is overgelaten zoals bijvoorbeeld Griekenland, België en Portugal ontbreekt (mede) dientengevolge een infrastructuur. In de Duitse Bondsrepubliek en in Frankrijk is via de koppeling van het

0-0-0-0-veld aan de sociale zekerheid een (behoorlijke) tweedelijs infrastructuur ontstaan. In Zweden en Finland is er een link met een arbeidsomstandighedenfonds en dit zorgt voor het bestaan van sterke nationale instituten. In landen als de Verenigde Staten en Engeland zien we een directe relatie met de overheid, waarbij respectievelijk het National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH) en de Health and Safety Executive (HSE) als overheidsdiensten een behoorlijk deel van onderzoek, ontwikkeling, overdracht en soms ook opleiding (V.S.) voor hun rekening nemen. In het verslag van de CARGO-workshop (1991) is hierover de nodige getalsmatige informatie te vinden.

De CARGO concludeert dat onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleiding op het terrein van arbo maar in zeer beperkte mate via marktmechanismen tot stand komen. Oplossingen voor met name problemen die de belangen van individuele arbeidsorganisaties, eerstelijns arbozorgverleners, sector en branche overstijgen zullen naar verwachting niet via het marktmechanisme tot stand komen.

Een tweede conclusie van de CARGO is dat een organisatiestructuur voor aansturing en programmering niet vanzelf via de markt tot stand zal komen. Om hieraan inhoudelijk meer uitwerking te geven wordt in het volgende hoofdstuk de bestaande situatie geschetst.

4. BESTAANDE SITUATIE

4.1 Onderzoek en ontwikkeling

Een overzicht van het gezondheidsdeel van het arbogebied met betrekking tot onderzoek in Nederland is te vinden in de door de CARGO in 1990 uitgevoerde inventarisatie van 'zwaartepunten van arbeidgezondheidskundig onderzoek in Nederland'. De CARGO heeft vervolgens informatie verzameld over onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het terrein van veiligheid, gezondheid en welzijn in een aantal andere landen in verband met de internationale organisatie van het onderzoek (1992).

Toepassingsgericht onderzoek en daarop aansluitende ontwikkeling doorlopen een probleemoplossende cyclus. Voor de veiligheidskunde is die uitgewerkt door Hale e.a. (1991). De cyclus bestaat uit de probleemherkenning, de analyse, criteria voor het oplossen, het toekennen van prioriteiten, het zoeken van algemene oplossingen, het maken van een keuze, de implementatie, de monitoring en evaluatie en tenslotte de planning voor onverwachte gebeurtenissen. In essentie is deze cyclus te vergelijken met de regulatieve cyclus van Van Strien, het fasenmodel van de GVO-ontwikkeling en -onderzoek en de aanpak die gevolgd wordt in de 'management consulting'.

Bij veel onderzoek en ontwikkelingswerk wordt de fase van evaluatie overgeslagen. Dit geldt ook voor veel experimenten op het terrein van sociaal-medische begeleiding. Opdrachtgevers gaan er ten onrechte van uit dat de evaluatie een overbodige fase is. Aangezien vrijwel alle toepassingen maatwerk zijn omdat randvoorwaarden verschillend zijn, kan de effectiviteit van een oplossing niet in alle gevallen gegarandeerd worden. Bij experimenten is er door de aard van

de activiteit al heel weinig vooraf met zekerheid te stellen, laat staan dat achteraf een oordeel te geven is over het effect van de interventie zonder een grondige evaluatie. In de praktijk blijken er in bepaalde gevallen onverwachte uitkomsten op te treden (bijvoorbeeld meer begeleiding leidt soms tot meer verzuim), zonder dat daaruit geconstateerd kan worden dat sociaal-medische begeleiding ziekmakend is, of op zich geen gewenste effecten zou hebben. De randvoorwaarden waaronder in de arbeidsorganisaties gewerkt wordt zijn niet stationair en ook de wetenschappelijke kennis evolueert. Dit zijn beide redenen om regelmatige evaluaties uit te laten voeren. Ondanks deze argumentatie betaalt de markt momenteel weinig evaluatieonderzoek.

Onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van zorgsystemen op uitvoerend niveau en naar de regulering van zorgsystemen om de effectiviteit ervan te kunnen garanderen, is een onderontwikeld terrein. Beide aspecten zijn als het ware twee hogere echelons uit de eerder geschetste probleemoplossende cyclus. Beide komen bij de huidige onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten onvoldoende uit de verf.

Ook de rol van het ontwerp zou centraler moeten. In proces- en produktontwerp begint er een 'markt' te ontstaan, waardoor universiteiten deze onderwerpen nadrukkelijker in hun opleidingen integreren. De arbodeskundigheid zou meer bij het ontwerp en het ontwerpproces betrokken moeten worden. Op langere termijn is het ontwerpen van een veiliger en gezondere technologie, net als bij milieu en schone technologie, het antwoord op veel problemen. Onderzoek is nodig naar het integreren van VGW-eisen in technologisch ontwerp en ontwikkeling. Overdracht van kennis van VGW bij de arbeid naar ontwerpers en ontwikkelaars tijdens hun opleiding (en ook naar managers en beslissers in het bedrijfsleven) is een cruciale taak. Het ontwerpen van de juiste

technologie in samenwerking met de ontwikkeling van arbeidsorganisaties is ook gunstig voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Daar waar het marktmechanisme werkt ten behoeve van onderzoek en ontwikkelingswerk dient dit als sturingsmechanisme gebruikt te worden. De derde geldstroom betaalt een deel van het universitaire onderzoek en opdrachten-onderzoek maakt ook een deel uit van de activiteiten van TNO en NIA. Verder kunnen EU en andere internationale actoren als opdrachtgever fungeren.

In figuur 4 is een ruwe schets gemaakt van de structuur van het netwerk van actoren bij onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot veiligheid, gezondheid en welzijn bij de arbeid. Daarbij

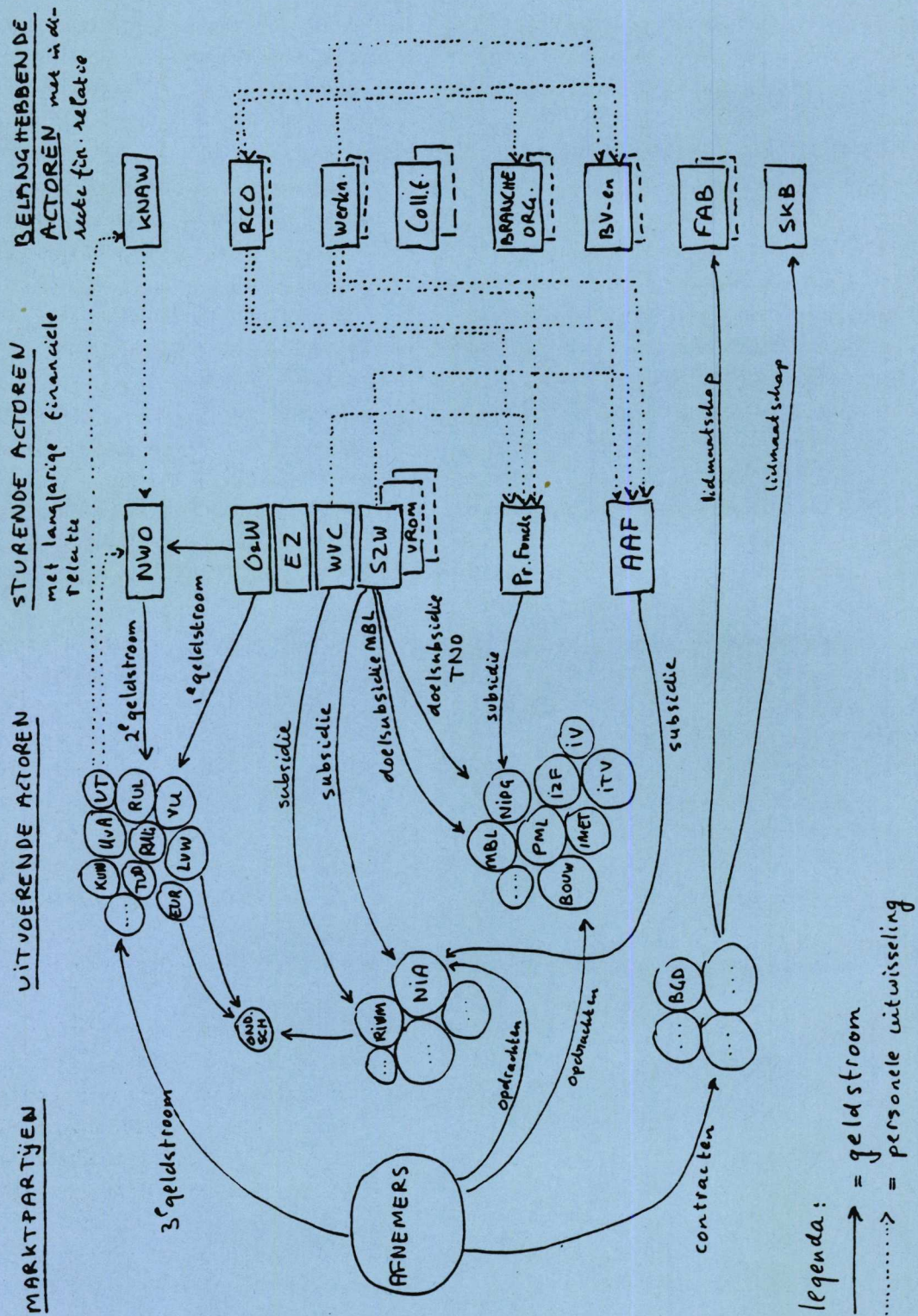
is het onderzoek voor directe marktpartijen heel summier gemodelleerd.

In figuur 4 worden in navolging van de CARGO-inventarisatie in grote lijnen vier clusters onderscheiden:

- Arbodiensten (uitvoering eerstelijns arbozorg, en daarnaast verantwoordelijk voor ongeveer 5% van het tweedelijns arbo-onderzoek en ontwikkeling);
- Universiteiten (zij verrichten iets minder dan de helft van het tweedelijns arbo-onderzoek en ontwikkeling);
- TNO-instituten (zij verrichten ongeveer één derde van het tweedelijns arbo-onderzoek en ontwikkeling);
- overige instituten (zij verrichten ongeveer één zesde van het tweedelijns arbo-onderzoek en ontwikkeling).

BIJLAGE

Figuur 4 Structuur van netwerk van actoren bij VGW onderzoek en ontwikkeling



Afkortingen zie bijlage 4

Alleen de universiteiten genereren algemeen toegankelijke kennis. De andere clusters van organisaties leveren doorgaans beperkt toegankelijke kennis op. Hoewel sommige delen van deze kennis nu nog wel algemeen toegankelijk zijn, zal de toegankelijkheid verminderen als deze clusters meer voor de markt zullen gaan werken.

In figuur 4 zijn de lijnen van langjarige financiering getekend. Personele lijnen via besturen geven een mogelijke invloed op de sturing van dergelijke gelden aan.

Aansturing

Constatering van de CARGO met betrekking tot aansturing van wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling:

- er is, behalve de onderzoeksprogrammering chemische omstandigheden van het MBL in het kader van de TNO-doelsubsidie, geen aansturing via meerjarige programma's;
- universitair onderzoek komt zeer decentraal tot stand. De actor is de universiteit maar de uitvoering en de planning gebeurt bij een vakgroep. Veel onderzoek wordt uitgevoerd door tijdelijke medewerkers;
- sturing van tweede-geldstroom-onderzoek loopt via NWO en is zeer beperkt van omvang (toetsing ex-ante, zeer geringe kans op honorering projectvoorstellen, sterk discipline georiënteerd, gericht op een wetenschappelijke vraagstelling, weinig integratie van opgebouwde expertise in eigen organisatie, beperkte programmatische samenwerking en sturing),
- bij sturing door andere groepen (Praeventiefonds, Arbeidsongeschiktheidsfondsen) staan de eigen doelstellingen van de fondsen voorop bij de financiering van onderzoek. Het Praeventiefonds bijvoorbeeld, beperkt zich tot projecten met een gezondheidszorg component en waarbij tevens interventie plaatsvindt. Het Praeventiefonds

beschouwt bijvoorbeeld het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten als een initiatief dat gedragen moet worden door het 'bedrijfsleven', terwijl een dergelijk initiatief op grond van de voorwaarden wel door het

Praeventiefonds gefinancierd had kunnen worden. Het bedrijfsleven, vertegenwoordigd in de Arbeidsongeschiktheidsfondsen is evenwel (nog) niet bereid een dergelijke structurele financiering te bieden;

- de doelsubsidie van de overheid gaat komende jaren mogelijk verminderen. De afgelopen vijf jaar zijn de middelen voor meerjarenprojecten sterk afgenomen. De opbouw van noodzakelijke kennis en methodiek-ontwikkeling is in de knel gekomen en dreigt nog verder te verminderen. Dergelijke activiteiten zullen niet gecompenseerd worden door opdrachten uit de markt;
- er is geen centraal adres dat als nationale en internationale postbus kan fungeren en coördinatie kan verzorgen;
- onderzoeks- en ontwikkelingsorganisaties worden in veel gevallen niet aangestuurd uit de eerste lijn (m.u.v. SKB);
- er is geen duidelijke aansturing vanuit sociale zekerheid (zoals die voor een belangrijk deel plaatsvindt in de Duitse Bondsrepubliek en Frankrijk), een eigen fonds (zoals in Zweden) of vanuit de overheid (zoals in Engeland en Verenigde Staten);
- er is een beperkte aansturing uit sector- en branche-organisaties. Al begint zich een ontwikkeling af te tekenen op sommige velden (Arbouw, Vervoer, Stigas, bijv), die echter nog niet heeft geleid tot een structurele, meerjarige financiële aansturing van onderzoeks- en ontwikkelingsorganisaties;
- er zijn geen fondsen voor arbopreventie, die beschikken over structureel grote bedragen, zoals bijvoorbeeld de Hartstichting die 23 miljoen per jaar te besteden heeft aan onderzoek en 11 miljoen aan voorlichting.

Programmering

Constateringen van de CARGO met betrekking tot programmering van onderzoek en ontwikkeling:

- programmering is in de huidige situatie lastig door het ontbreken van middelen en door de discrepantie in de tijdschaal van de financierende overheid (veelal minder dan 1 jaar) en de daadwerkelijke uitvoering (meerjarig). Onderzoek en ontwikkeling duurt meestal aanmerkelijk langer (expertise-opbouw, planning, uitvoering) dan de begrotings-horizon;
- er is geen programmering (volgens CARGO-definitie: doelstellingen, relatie met leemten, logische samenhang, toetsbaar) voorzien van een meerjarig budget en gekoppeld aan voortgangsbewaking;
- onderzoek en ontwikkeling vinden vaak plaats ver verwijderd van de praktijkvragen. Vragen van wetenschappelijke instellingen zijn soms anders georiënteerd dan de problemen van de praktijk, arbeidsorganisaties en eerstelijns arbozorgverleners;
- systematische onderzoekprogramma's naar de effectiviteit van handelen (overheid, eerstelijns arbozorg, arbeidsorganisaties, etc.) worden nog niet ontwikkeld en uitgevoerd;
- qua onderwerpen blijven reeds eerder door de CARGO aangegeven terreinen nog steeds relevant: toegankelijkheid van de arbeid, systemen van zelfwerkzaamheid, arbozorgsystemen, preventie- en ontwerp methodieken, stress, bewegingsapparaat, biologische agentia en klassieke arbo-problemen zoals veiligheid en toxische stoffen;
- programma's van evaluatie-onderzoek gekoppeld aan ontwikkeling vinden nog niet systematisch plaats. Vergelijk bijvoorbeeld de strenge regels waaraan nieuwe geneesmiddelen moeten voldoen met de situatie op terrein arbeid en gezondheid waar iedere kwaliteits-eis ontbreekt;

- onderzoeksprojecten via NWO zijn de facto weinig multidisciplinair en qua omvang zeer beperkt;
- onderzoeksprojecten via het Praeventiefonds zijn beperkt tot gezondheidszorgcomponent, andere interventie projecten komen niet in aanmerking;
- collectebusfondsen financieren wel kortdurende projecten maar geen omvangrijke projecten of programma's.

4.2. Opleiding

Opleiding is nodig om voldoende deskundigen te hebben om de zorg in de eerste lijn te kunnen uitvoeren, om mensen te vormen die geschikt zijn om de tweedelijns zorg voor hun rekening te kunnen nemen, en om een maatschappelijke omgeving te creëren die ontvankelijk is om delen van de problematiek van arbeid en gezondheid die op hun expertisegebied ligt op te pakken. De CARGO constateert dat er in Nederland aan de universiteiten weinig leerstoelen zijn voor een adequate opleiding van voldoende arbodeskundigen. Daarnaast ontbreekt een goede integratie van aan kwaliteit van de arbeid gerelateerde problemen in de opleiding van de verschillende deskundigen die later in hun functie met arboproblemen te maken kunnen krijgen zoals bijvoorbeeld huisartsen, technologen, managers, etc. Ook kennis over de expertise van andere arbo-gerelateerde disciplines ontbreekt grotendeels. Met betrekking tot veiligheid zijn bovengenoemde zaken in het verleden bijvoorbeeld door de Arboraad gesignaleerd in zijn reactie aan de Directeur Generaal van de Arbeid, gedateerd 19 februari 1990 op het rapport: 'Veiligheid, part noch deel'.

De opleidingen aan een aantal universiteiten hebben een smalle basis omdat deze gebonden zijn aan de formulering van een leerstoel-opdracht. Dit houdt een groot risico voor het veld in.

Breed opgezette post-doctorale beroepsopleidingen voor arbodeskundigen zoals de recent gestarte mastersopleiding VGWA aan de Universiteit van Amsterdam met deelname van andere instellingen, zijn een nieuwe ontwikkeling. Gewerkt wordt aan een postdoctorale opleiding voor ergonomen en voor arbeid en organisatie arbodeskundigen. In brede zin wordt ook gewerkt aan bijscholingsprogramma's. Mogelijk nieuwe ontwikkelingen zijn functiegerichte opleidingen voor het vakgebied arbeidshygiëne, chemische arbeidsveiligheid en milieu (ACAM) en het werkgebied arbocoördinator (Arboc.)

Op het terrein van op werknemers en op beroeps- onderwijs gerichte opleidingen worden m.n. door het NIA activiteiten ondernomen. Deze activiteiten zijn grotendeels als tweedelijs te betitelen; bijvoorbeeld voor op de opleiders in het leerling- wezen en het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (KMB) met op termijn uitbreiding naar HBO. Ook voor medezeggenschapsorganen zijn er activiteiten gericht op het bijscholen van cursusleiders. Deelname van groepen uit het MKB blijft achter, omdat zij de tarieven van het praktijkcentrum van het NIA niet kunnen opbrengen.

In figuur 5 wordt een overzicht gegeven van actoren en structuur op het terrein van HBO en Universiteiten, post-HBO-/post-doctoraal/post-academische opleidingen. Uitgangspunten zijn enerzijds de vier deskundigheden genoemd in AMvB "Arbodiensten" uit 1993 en anderzijds de overige deskundigheden geïnventariseerd in de CARGO inventarisatie 1990.

Er zijn zo'n 180 bedrijfsgezondheidsdiensten. In de bedrijfsgezondheidszorg in Nederland werken ongeveer 1100 artsen. Daarnaast zijn er ruim 1000 verzekeringsgeneeskundigen en de Nederlandse Vereniging voor Bedrijfsverpleegkundigen telt ruim 500 leden die werkzaam zijn in de bedrijfsgezondheidszorg. Er zijn ongeveer 250 arbeidshygiënist aangesloten bij de Neder-

landse Vereniging voor Arbeidshygiëne. Nederland telt ongeveer 660 arbeids- en organisatie psychologen, waarvan overigens maar een beperkt aantal werkzaam is in bedrijfsgezondheidsdiensten. De Nederlandse Vereniging van Personeelsbeleid heeft een sectie arbeidsomstandigheden met ongeveer 400 leden. Er zijn ongeveer 600 mensen lid van de Nederlandse Vereniging voor Ergonomie, waarvan een groot gedeelte zich niet met arbeidsvraagstukken bezighoudt. In het Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde van juni 1993 wordt door Van Putten e.a. (1993) een overzicht geboden van het aantal deskundigen en het bereik van bedrijfsgezondheidsdiensten in Nederland in 1992.

Aansturing

Constatering van de CARGO met betrekking tot aansturing van opleidingen:

- kosten van het eerste fase universitair onderwijs worden voornamelijk gedragen door het Ministerie van O&W;
- de inhoudelijke aansturing van dergelijke eerste-fase-opleidingen vindt niet plaats door de financier en niet door het latere werkveld van de deskundigen;
- kosten van post-HBO opleidingen op terrein van veiligheid en post-doctorale opleidingen (tweede fase universitair) worden voornamelijk opgebracht door de werkgevers van de deelnemers (enige tienduizenden guldens per cursus), de aansturing van de inhoud en de toetsing van de kwaliteit loopt via korte lijnen. De ontwikkelkosten van opleidingen zijn niet via de markt op te brengen. Tot nu toe zijn nieuwe opleidingen steeds tot stand gekomen met aparte startsubsidies;
- er is een begin gemaakt met de coördinatie tussen de post-HBO en post-doctorale opleidingen in het Overleg Arbo-Opleidingen. De coördinatie van opleidingen wordt echter niet vergoed via de markt.

Programmering

Constateringen van de CARGO met betrekking tot programmering van opleidingen:

- in de opleiding voor de curatieve sector is geen tot weinig aandacht voor arbeid en gezondheid;
- in de opleiding van ontwerpers van arbeidsorganisaties en industriële systemen is geen tot weinig systematische aandacht voor arbeid, veiligheid en gezondheid;
- er is geen zelfstandige afstudeerrichting voor ergonomen in Nederland;
- er is geen zelfstandige afstudeerrichting voor arbeid en organisatie arbodeskundigen;
- tot op heden is nog geen enkele opleiding van arbodeskundigen gecertificeerd;
- samenhangende probleemaanpak tijdens de opleiding als voorbereiding voor de latere multidisciplinaire beroepspraktijk ontbreekt vrijwel overal (met uitzondering van een studie-onderdeel bij de mastersopleiding Veiligheid, Gezondheid en Welzijn bij de Arbeid (VGWA), de CORVU-bedrijfsartsenopleiding en Management of Occupational Safety Health and Environment (MOSHE).

BIJLAGE

Figuur 5 Actoren betrokken bij de opleiding van deskundigen op HBO niveau en hoger met betrekking tot kwaliteit van de arbeid

	discipline v.d. deskundige	HBO	doctoraal/ 1e fase	specialisatie/ 2e fase opleidingen
primaire arbodienst verlening	bedrijfsarts-	-		NIPG, KUN, CORVU
	verzekerings- geneeskundige			SSG (NSPH), NIPG
	arb.+ organisatie arb. hygiëne	? Breda Deventer ACAM/Arboc(NIA)	- LUW	NIPG, NIA, KUN, RUL, UvA ond.school Milieuchemie en tox.
	veiligheidskundige	Breda NIA	-	MOSHE (TUD) post Hog.Onderw.Veiligh.k., (NIA + HTS-en)
	master OHSW			VGWA (UvA)
andere arbo-deskun- digen vnl betrokken bij onderzoek	bedrijfsverpleeg- kundigen gezondh. wetensch.	Nijmegen		
			KUN, VU, RL	
	toxicologie		univ.	SMBWO
	epidemiologie		LUW, RUL, EUR	ond.school Gezondheidswetensch.
	chemie		univ.	
	biochemie		univ.	
	biologie		univ.	
	sociologie		univ.	
	psychologie		univ.	
	psych.v.arb. en gez.heid		UvA, KUN	
	ergonomie		UT, TUD, VU	
	bedrijfskunde, bestuurskundige, ing.		UT, TUD, TUE	
	voorlichtingskundige, GVO/preventiefunct.RL			

Legenda:

arb + organisatie	= arbeid en organisatie, arbodeskundige
arb. hygiëne	= arbeidshygiëne, milieuhygiëne
gezondh. wetensch.	= bewegingswetenschappen, gezondheidswetenschappen, biomechanica, (arbeids)fysiologie, fysiotherapie, functionele anatomie, GVO consultant, verplegingswetenschappen
toxicologie	= (moleculaire) toxicologie, farmacie, pulmonologie
epidemiologie	= epidemiologie, (bio)statistiek, (bio)informatica, programmeur
chemie	= (analytisch) chemici, chemisch technologen, fysisch chemici
biochemie	= biochemie, moleculaire wetenschappen, immunologie, klinisch genetici
biologie	= (medische) biologie, diergeneeskunde, biologisch ingenieur
sociologie	= (medische) sociologie, arbeids en organisatie sociologie, andragogie, onderwijskunde, jurist, bedrijfskundige, econoom, sociale geografie, taal kunde, perswetenschap
psychologie	= klinische) psychologie, arbeids- en organisatiepsychologie, soc. psychologie, fysiologische psychologie, organisatiedeskundige, geneesk. psych.
ergonomie	= (technisch) ergonomen, biofysica, informatica ergonomie
ing.	= ingenieurswetenschappen, werktuigbouwkunde electrotechniek, bouwkunde, natuurkunde, fysica
onderz.school	= onderzoeksschool
univ.	= de verschillende nederlandse universiteiten
gvo	= gezondheidsvoorlichting en opvoeding
funct.	= functionaris

Afkortingen zie bijlage 4.

4.3 Overdracht

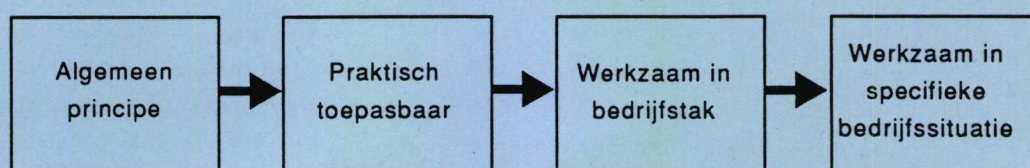
De gebrekkige aansluiting in Nederland tussen praktische arboproblemen in het veld en onderzoek en ontwikkeling is zoals in paragraaf 4.4 zal worden uitgewerkt voor een deel gelegen in de wijze van financiering. Voor een ander gedeelte is het proces van overdracht een veld met eigen randvoorwaarden die een succesvolle toepassing bepalen. Ook op andere terrein dan Arbo is dit het geval. Kennisproductie en -toepassing met andere woorden 'technologie transfer' leidt niet automatisch tot het gewenste resultaat. Daarom heeft de overheid innovatie gerichte programma's voor technologie-ontwikkeling opgezet, met een middenlange termijn van vier tot acht jaar. Op andere terreinen zoals bijvoorbeeld met betrekking tot energiebesparing zijn speciale programma's gefinancierd door de centrale overheid (EZ, VROM) om de breed geformuleerde doelen ook in de praktijk te bereiken. Ondanks het brede maatschappelijke draagvlak voor dergelijke energiebesparingsprogramma's blijken de gestelde doelen niet gehaald te worden als het proces geheel aan de actoren en de markt wordt overgelaten. Op dit terrein is een uitvoeringsorganisatie als de NOVEM belast met de vertaling van meerjarenafspraken en convenanten in programma's die via stappen als marktanalyse, onderzoek, ontwikkeling en demonstratieprojecten leiden tot marktintroductie.

Technologie transfer is slechts onder specifieke condities succesvol, vandaar ook dat veel transferprocessen mislukken. Voor succesvolle transfer moeten essentiële randvoorwaarden vervuld zijn met betrekking tot kennisproductie, met betrekking tot de ontvangende organisatie en de opleiding en training van de mensen die ermee moeten werken. In alle vier stadia van transfer: exploratie, ontwikkeling, testen en aanvaarden, uit het transfermodel van Souder e.a. (1990) dat door Senter gehanteerd wordt, zijn bijvoorbeeld open en persoonlijke interacties

en een aanpasbare transfer- strategie essentieel. In alle stadia zijn daarnaast transfer als doel van onderzoek en ontwikkeling, partnership van de gebruikers daarbij en de vroege betrokkenheid van ontwikkelaars en gebruikers onmisbaar. De ervaring die is opgebouwd met technologie-transfer dient vertaald te worden in de infrastructuur en de werkwijze van de tweedelijns instellingen die actief zijn op dit deel van het arbo-veld. Het ontbreken daarvan heeft in het verleden uitgewezen dat het maatschappelijke rendement van kostbare onderzoeksactiviteiten gering is geweest. In de Duitse Bondsrepubliek hebben de vele strekkende meters wetenschappelijke rapporten van het programma "Humanisierung des Arbeitslebens" in de praktijk een zodanig beperkte doorwerking gehad dat men zich na enige jaren is gaan bezig houden met de 'UmSetzungsfrage'. Dit heeft geleid tot een aangepast vervolprogramma 'Arbeit und Technik' dat in een combinatie van de Duitse ministeries voor EZ, O&W en SZW een andere doelstelling heeft gekregen dan alleen onderzoek. Essentieel bij de op toepassing gerichte kennisontwikkeling is dat de toepassing ook expliciet als doel geformuleerd wordt voor de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten. Sommigen menen dat we eigenlijk al genoeg onderzocht en ontwikkeld hebben en dat deze kennis alleen maar geoperationaliseerd hoeft te worden. Voor delen van de kennis die liggen op het terrein van lawaai, klimaat en een aantal toxische stoffen gaat dit grotendeels op. Voor andere omgevingsfactoren en vele andere onderwerpen is dit absoluut nog niet het geval. Daarnaast dient niet te worden vergeten dat het niet in de praktijk tot toepassing komen van bestaande kennis nog niet betekent dat deze slecht toegankelijk, moeilijk toepasbaar of weinig relevant is. Er kunnen ook economische redenen zijn waardoor het redelijkerwijs niet van een bedrijf gevergd kan worden bepaalde voorzieningen te treffen.

Het proces van overdracht is complex omdat daarin drie problemen tegelijkertijd een rol spelen: een distributie probleem, een inhoudelijk probleem en de randvoorwaarden met betrekking tot de ontvangende organisatie.

Figuur 6 Vertaling van preventie naar praktijk ("Umsetzungsfrage")



ACTOR:	universiteit TNO	eerstelijns of tweedelijns intermediaire organisatie, NIA, TNO, arbodienst en branche-organisatie	arbeidsorganisatie (ondersteund door arbodienst)
Activiteit:	onderzoek ontwikkeling (in bedrijven)	praktijkexpe- rimenten in bedrijven	demonstratie- project t.b.v. branche, marktintroductie
			(pilot) project in afdeling/bedrijf

Een deel van het distributieprobleem wordt veroorzaakt doordat niet bekend is of de gezochte kennis ergens (op de wereld) aanwezig is. Dit is in principe op te lossen door de kanalen van publikaties (wetenschappelijk, professioneel, officieel, grijs) en databestanden (literatuur, gevaren, oplossingen, patenten, normen, etc.) aan te boren. Nieuwe ontwikkelingen zijn oplossingsdatabanken. Het distributieprobleem komt echter op de meest pregnante wijze tot uiting in een vrije-markt-situatie. Daarbij is kennis een commercieel goed geworden. De resultaten van onderzoek en ontwikkeling zijn in die situatie slechts beperkt toegankelijk, want met het algemeen beschikbaar stellen van kennis wordt immers het concurrentievoordeel te niet gedaan. Voor toepassingsgerichte kennis is het

distributieprobleem in het algemeen groter dan voor meer fundamentele kennis, aangezien de eerstgenoemde kennis veelal slecht vastgelegd en gedocumenteerd wordt en daarmee voor anderen niet toegankelijk is.

Een inhoudelijk probleem ontstaat bij de overdracht omdat wetenschappelijk onderzoek veelal gericht is op het ophelderen van de algemene principes. Vaak bestaat het ontdekte "algemene principe" echter uit zeer beperkte deeltkennis en kan dit pas inwerking hebben in de praktijk als het vertaald wordt naar een praktische toepassing en wordt uitgetoetst onder de heersende randvoorwaarden. Doordat de randvoorwaarden soms extreem kunnen zijn en moeilijk beïnvloedbaar kan de overdracht naar een praktische

BIJLAGE

toepassing soms een riskante onderneming zijn. In de chemische technologie is dit bijvoorbeeld al lang bekend als het opschalingsprobleem: chemie op laboratoriumschaal is iets heel anders dan een fabrieksmatige bulkproductie op grond van dezelfde chemische reactie.

Ook op het terrein van arbo geldt dat de werkzaamheid van een "algemeen principe" in een bedrijfstak door middel van voorbeeldprojecten dient te worden gedemonstreerd. Ieder bedrijf is uniek, zo niet in productie en organisatie dan wel in zijn personeelsbestand en dat wil zeggen dat bedrijfstak- en brancheprojecten iedere keer weer vertaald moeten worden naar de specifieke bedrijfssituatie door middel van een participatieve aanpak en proefprojecten ('pilots'). Dit zelfde geldt ook voor bijvoorbeeld proefplaatsing van gehandicapten in het kader van revalidatie en reïntegratie.

Wil er sprake zijn van overdracht dan dient ook de ontvangende organisatie (zowel de arbeidsorganisatie als de intermediaire eerstelijns organisatie) de bereidheid en de mogelijkheid te hebben de verkregen informatie en methodieken te gebruiken. Deze dienen aan te sluiten bij een door hen geformuleerde vraag. Ook hun kennis, expertise en vaardigheden moeten door middel van opleiding en training afgestemd zijn op de activiteiten die ze moeten ondernemen. Aan de hand van een constructiebeschrijving en een kamer vol onderdelen zullen de meeste mensen nog niet in staat zijn een werkende auto te maken. Overdracht en marktintroductie dienen doelgroep gericht te zijn. In de praktijk wordt dit onderwerp schromelijk onderschat.

Aansturing

Constateringen van de CARGO met betrekking tot aansturing van overdracht:

- ontbreekt in Nederland op landelijk niveau en vindt gedecentraliseerd beperkt plaats.

- het ontsluiten van de nationale en internationale informatie gericht op overdracht en opname daarvan in toegankelijke databestanden vindt beperkt plaats en wordt niet uit de markt gefinancierd.

Programmering

Constatering van de CARGO met betrekking tot programmering van overdracht:

- ontbreekt op landelijk niveau in Nederland en vindt gedecentraliseerd beperkt plaats;
- integrale strategische programma's waarbij de overdracht onderdeel uitmaakt van het gehele traject van kennisproductie en -toepassing ontbreken momenteel;
- financiering van dergelijke programma's speciaal gericht op overdracht naar het midden en klein bedrijf en werknemersgroepen komt niet via de markt tot stand.

Er bestaan in Nederland zo'n 360 adviesbureaus -wekelijks ontstaan er ook nieuwe- die diensten leveren en er zijn ongeveer 240 leveranciers van (arbo) producten. Er zijn zo'n 400 (branche)-organisaties die zich op enigerlei wijze, meer of minder diepgaand, met Arbo bezighouden.

Van de overdracht van informatie (m.n. trainingen en (bedrijfs)-opleidingen tot en met MBO-niveau) is geen apart overzicht gemaakt. Trainingen, het overdragen van direct toepasbare kennis en informatie om daarmee bepaalde vaardigheden op te doen, hebben naar wij vermoeden een dergelijk direct nut dat er op dit terrein een actieve markt bestaat die het terrein afdekt. CARGO acht nadere bestudering van de situatie met betrekking tot training en opleiding t/m MBO-niveau gewenst als men op dit gebied meer duidelijkheid wil.

4.4 Financiering als sturend mechanisme

Een belangrijke reden voor de huidige gebrekkige aansluiting tussen de praktische problemen in het veld en onderzoek en ontwikkeling is gelegen in de financiering (en daarmee de sturing) van projecten.

Dit wordt veroorzaakt door het faciliterende karakter van de Nederlandse financiering. Onderzoek en ontwikkeling financierende actoren zoals het Praeventiefonds, de Arbeidsongeschiktheidsfondsen, de Stichting Arbouw, etc. en een meer op onderzoek gericht fonds als NWO beoordelen per aangeboden project of het binnen hun eigen doelstellingen en kaders past. Voor de oplossing van maatschappelijke vragen wordt men daarbij afhankelijk van de 'creatieve' ideeën van de indieners. In een faciliterende situatie is een directe relatie met in het veld levende problemen niet gegarandeerd, laat staan dat er sprake is van een onderlinge afweging t.a.v. de achterliggende maatschappelijke vragen uitmondend in een zekere prioriteitstelling.

De enige uitzondering op het bovenstaande vormt een klein aantal programma's van het DGA (stress, kwaliteit van de arbeid en fysieke belasting) overigens met een uitermate beperkte tijdshorizon voor de verschillende projecten. Deze programma's hebben de afgelopen jaren, door de bezuinigingen op het ministeriële onderzoeksbudget en hun directe koppeling aan het ministerie, te maken gehad met teruglopende budgetten. Daarnaast heeft het door het ministerie gehanteerde systeem van de verdeling van budgetten over verschillende instellingen, met als oogmerk om op dit vlak enige concurrentie te bewerkstelligen, de onderlinge samenhang van de projecten in de programma's geen goed gedaan. Door de beide ontwikkelingen zijn deze programma's dusdanig gemarginaliseerd dat daarvan op afzienbare termijn geen substantiële bijdrage aan de oplossing van de betreffende maatschappelijke problemen mag worden verwacht.

De maatschappelijke problemen op het veld van arbo- en sociale zekerheid zijn echter dusdanig complex dat volgens de CARGO programmering door een daarvoor geëquipeerde structuur nodig is in plaats van een sturing via een faciliterende opzet. Door een programmerende sturing is efficiëntie-winst te behalen door een beperking van de discontinuïteit in de uitvoering en verlies aan expertise.

Met betrekking tot de aansturing en programmering van het 0-0-0-0-veld is door de CARGO geconstateerd dat de marktwerking maar zeer beperkt is. In dit hoofdstuk wordt geconstateerd dat de aansturing en programmering van het 0-0-0-0-veld de afgelopen jaren steeds gebrekkelijker verloopt. Bij datgene wat in het veld momenteel nog aangestuurd wordt, vervult het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een centrale rol. Aangezien het de bedoeling van dit Ministerie is zijn rol in deze in de nabije toekomst verder te gaan beperken, heeft de CARGO een beperkte verkenning gemaakt van partijen die deze rol zouden willen overnemen of ontwikkelingen die de overheveling zouden kunnen bevorderen.

Daarbij dient bedacht te worden dat strategisch onderzoek en ontwikkelingswerk gericht op overdracht naar het veld en de opleiding van personen op de diverse niveaus een lange termijnvisie vereist. Tevens is een overzicht nodig van het gehele veld. Een centrale overheid is per definitie toegerust om hier een sturende en programmerende rol te vervullen. Het is evenwel denkbaar dat anderen deze rol van de overheid overnemen. Vandaar dat de volgende partijen in de overweging betrokken zijn:

- het bedrijfsleven ziet strategische programmering en sturing van onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleiding momenteel niet als zijn taak. Zolang de werkelijke maatschappelijke kosten van arbeidsgebonden onwel-

BIJLAGE

bevinden, verloop, ziekten, ongevallen en arbeidsongeschiktheid niet bij het bedrijfsleven gelegd worden, mag niet verwacht worden dat de oplossing van de onderliggende maatschappelijke problemen vanuit deze hoek de noodzakelijke prioriteit krijgt.

- de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid staan momenteel met hun uitgaven en taak in het middelpunt van de maatschappelijke discussie. Ten opzichte van de afgelopen decennia mag verwacht worden dat hun rol en taak beperkter zullen worden. Concreet zal dit vermoedelijk betekenen dat zij het gat van de strategische sturing en programmering niet op zullen vullen.
- De bestaande federatie van eerste-lijns arbozorgorganisaties ziet een beperkte taak voor zich weggelegd, die zich vooral richt op de interne instrument- en methodiek-ontwikkeling en evaluatie-onderzoek met het oog op een te behalen concurrentievoordeel ten opzichte van andere aanbieders van arbozorgverlening op de markt.
- De verschillende branche-organisaties trachten hun leden te laten overleven in de mondiale concurrentieslag. Zij hebben in het algemeen duidelijk andere prioriteiten dan Arbo. Zo branche-organisaties al met Arbo bezig zijn, zoals door middel van de Stichting Arbouw, dan is hun rolopvatting beperkt. Uit het jaarverslag van 1992 van de Stichting Arbouw blijkt bijvoorbeeld dat 'de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling geen onderzoek meer zal uitvoeren op basis van eigen prioriteitstellingen, maar dat zij zich met name zal richten op vragen die direct uit de bedrijfstak aan Arbouw worden gesteld. Deze meer marktgerichte en cliëntgerichte opstelling leidt ertoe, dat alle onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten worden uitgevoerd ten behoeve van bepaalde doelgroepen in de bouwsector die expliciete vragen hebben met betrekking tot knelpunten in de arbeidsomstandighe-

den'. De rol van de overheid bij strategisch onderzoek zal daarmee zeker niet worden overgenomen.

- Ook een organisatie als NWO kan een dergelijke rol niet overnemen. Deze organisatie richt zich specifiek op onderzoek en niet op de rest van het traject, dat noodzakelijk is voor toepassing en het behalen van een maatschappelijk rendement. Een verdere beperking van NWO is dat deze organisatie zich met zijn prioriteitsstelling laat leiden door wetenschaps-*interne* motieven. Een multidisciplinair en toepassingsgericht veld valt dan per definitie sneller buiten de prijzen dan meer fundamenteel onderzoek. De middelen van NWO zijn bovendien zeer beperkt.
- Het Praeventiefonds en de Arbeidsongeschiktheidsfondsen hebben op dit terrein ook niet de ambitie om de sturende en programmerende rol van SZW over te nemen. Bij het Praeventiefonds blijkt dit omdat het zijn onderzoeks- en projectfinanciering op het terrein van arbeid beperkt heeft. De Arbeidsongeschiktheidsfondsen geven aan in principe geen geld voor preventie beschikbaar te willen stellen.
- Ook nieuwe ontwikkelingen als een Medical Research Council of een mogelijk toekomstig Zorgfonds zullen de rol van SZW bij het strategisch arbo-onderzoek niet kunnen overnemen. In de eerste plaats is het hele arboterrein veel breder dan het medische, zoals bijvoorbeeld ook geadstrueerd wordt in de verplichte deskundigheden in de Arbodiensten, waarvan slechts één medische. Verder moet nog afgewacht worden hoe ver dergelijke fondsen gaan op het hele toepassingstraject.

De conclusie van de CARGO na de bovenstaande verkenning is dat geen van de genoemde partijen in staat is of ambities heeft om de rol van SZW bij programmering en sturing van strategisch

onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleiding over te nemen.

Er zijn bij deze genoemde partijen echter wel partners te vinden om gezamenlijk met de sturende en programmerende actor (Ministerie van SZW) een alliantie te vormen. Ook nu gebeurt dit al her en der zoals blijkt uit de lopende programma's van SZW samen met bijvoorbeeld de Arbeidsongeschiktheidsfondsen en WVC.

Als het Ministerie van SZW zijn taak en rol met betrekking tot het strategisch arbo-onderzoek wil opgeven of verminderen zal een organisatorische infrastructuur geschapen moeten worden waar deze activiteit in kan worden ondergebracht.

Aangezien strategisch onderzoek op het complexe arboveld essentieel is om kennis tot operationalisatie en toepassing te laten komen, zou het totale wegvallen van de verantwoordelijkheid voor strategisch onderzoek volgens de CARGO tot grote problemen leiden.

5. CENTRALE OVERHEID

In de begroting 1994 van het Ministerie van SZW staat ten aanzien van arbeidsomstandigheden geformuleerd dat de hoofdlijnen van het Arbobeleid van de komende jaren gekenmerkt worden door de in het Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden (z.g. IBA-nota) geschetste grotere verantwoordelijkheid voor de sociale partners. Daarnaast zijn de hoofdlijnen:

- het aanbrengen van een goede samenhang tussen arbeidsomstandighedenbeleid en beleid gericht op sociale zekerheid en arbeidsmarkt;
- het concentreren op die risico's, die nauw samenhangen met de uitval uit het arbeidsproces als gevolg van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid;
- het vereenvoudigen van de regelgeving en het concentreren op basisnormering;
- effectieve handhaving en monitoring.

Ten aanzien van deze strategische verkenning worden de onderscheiden taken voor de centrale overheid ten aanzien van arbeid en gezondheid en het 0-0-0-0-veld hieronder verder uitgewerkt.

- regiefunctie

De overheid formuleert doelen en is voorwaardenscheppend doordat zij de randvoorwaarden en spelregels oplegt. Dit is vooral van belang bij ongelijke wederpartijen met verschillende belangen. In de vorige eeuw heeft dit geleid tot een actieve overheidsrol bij de arbeidsbescherming, ondanks de toen heersende opvattingen over vrije markten. De overheid heeft een procesbewakende rol. Vanuit deze regiefunctie dient het onderstaande met betrekking tot andere taken te worden gelezen. Het vakdepartement SZW heeft op het terrein van arbeid derhalve een ordenende rol.

- volumebeleid

Als algemene doelstelling heeft de overheid gekozen voor het verkleinen van de 'wig' tussen bruto en nettoloon door de premiehoogte te verkleinen en het vergroten van de arbeidsparticipatie (toegankelijkheid van de arbeid, WAGW). Het is ook in het belang van arbeidsorganisaties dat de factor arbeid concurrerend is ten opzichte van het buitenland.

Uitval uit de arbeid is een complex en langdurig proces (causaal en conditioneel) waarbij er zeker een relatie is met de kwaliteit van de arbeid. Beïnvloeding van het volume via preventie van arbeidsgebonden aandoeningen is soms een langdurig proces, want aan de huidige uitval ligt meestal een heel arbeidsverleden en een soms langdurige ziektegeschiedenis ten grondslag. De weg via de beïnvloeding van de uitkeringshoogte en uitkeringsvoorwaarden leidt dan veelal sneller tot een verlaging van de totale kosten van de sociale zekerheid (zonder dat daarmee de onderliggende problematiek is opgelost) dan preventie-activiteiten. Door zijn uitwerking leidt het dit niet automatisch tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Voor de conditioneel veroorzaakte arbeidsongeschiktheid is wel snel resultaat te bereiken door het werk aan te passen of door ander geschikt werk aan te bieden. Ongeveer één vijfde van recent in de WAO afgevlode werknemers gaf aan dat ze nog gewerkt zouden hebben als er aanpassingen aan hun werk zouden zijn aangebracht, zo bleek uit een pas afgeronde studie. Als er ook ander werk beschikbaar zou zijn geweest kan dit percentage, op basis van het oordeel van de deskundigen van de uitvoeringsorganisaties oplopen tot 40%. Volumebeleid en daarmee vergroting van de arbeidsparticipatie blijkt een thema dat nauw verbonden is met preventie en beschikbaarheid van passende arbeid voor individuen met blijvende of tijdelijke beperkingen.

- bevordering zelfwerkzaamheid

Iedere arbeidsorganisatie met de daarbij betrokken medewerkers is uniek, daarom moeten algemene principes specifiek op de eigen situatie worden toegepast. Als de zelfwerkzaamheid van arbeidsorganisaties ontbreekt, wordt het bereiken van een verantwoorde kwaliteit van de arbeid veroorzaakt door toeval in plaats van door planmatig beleid. De rol van de overheid is die van een stuwende kracht op dit terrein, om daarmee arbo-risicobeheersing tot onderdeel van de dagelijkse bedrijfsvoering te krijgen.

- normstelling

Vanuit individuele arbeidsorganisaties gebeurt dit in de praktijk te weinig. Als voorbeeld kan het grotendeels ontbreken van bedrijfsnormen voor toxische stoffen gelden. De overheid stelt de randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer. Normstelling vervult daarbij een centrale rol. Terecht is dit in de IBA-nota een typische overheidstaak genoemd en daarin als kerntaak opgenomen.

De vraag is echter hoever de bijdrage van de overheid gaat? Stopt die bij het overnemen van de in EG-verband overeengekomen normen? Indien dit laatste het geval is, dan is de bijdrage zeer beperkt. De EG doet namelijk niet meer dan de lidstaten. Ook CEN en NNI hebben geen budget voor het stellen van normen en het uitvoeren van het daarvoor nodige onderzoek. De inbreng bij het CEN en NNI vanuit de arbeidsorganisaties, die op dit terrein geen voortouw nemen, is minimaal. Tot nu toe vond inbreng bij (internationale) normstelling met name plaats vanuit overheid en wetenschap. Door een gebrek aan financiering en andere prioriteiten valt hier in de praktijk een gat.

Beperking tot ernstige risico's of normstelling op een 'minimum' niveau klinkt mooi als overheidstaak, maar is in de praktijk (nog) niet

uitvoerbaar omdat overheid geen concrete keuze gemaakt heeft wat ernstige risico's zijn of wat precies een minimum niveau is. Is dit een ander niveau dan dat waarop gezondheidsschade voor de werkende populatie wordt voorkomen? Mag bijvoorbeeld 5 of 10% van de populatie toch gezondheidsschade oplopen? Normstelling voor biologische factoren, reprotoxicologie, fysieke belasting en stress is door het ontbreken van onderbouwende kennis nog complexer.

Het tot stand laten komen van normstelling is een eigenstandige overheidstaak, die gedegen onderzoek en internationale samenwerking vergt. De overheid dient de voortgang van dit proces te verzorgen en bewaken. Een onderbouwing van de gewenste bandbreedte van de normstelling is nodig voor het individueel maatwerk. Ook voor de noodzakelijke samenwerking met andere landen is de eigen Nederlandse inbreng door middel van onderzoek wenselijk (wisselgeld, wetenschappelijke contacten, kennisopbouw en onderhoud van expertise).

Bij normstelling dient ook de controle en de handhaafbaarheid te worden betrokken.

- handhaving

Er wordt gedacht over zelfregulering van arbeidsorganisaties bijvoorbeeld door middel van certificatie van arbozorgsystemen. Zowel werknemers als arbodiensten hebben echter een afhankelijkheidsrelatie met de arbeidsorganisatie. Partijen zijn daardoor niet geheel onafhankelijk en dit beïnvloedt de zelfregulering. Onafhankelijk toezicht blijft nodig. Ook arbeidsorganisaties hebben belang bij een goede handhaving ter voorkoming van valse concurrentie op de markt. Wellicht bestaat er ook behoefte aan nieuwe rechtsmiddelen (zie WRR rapport rechts-handhaving).

BIJLAGE

- monitoring

Procesbewaking is een overheidstaak. Daarvoor is monitoring van de effecten van ontwikkeling, regelgeving en ander beleid nodig. Betrouwbare informatie in de vorm van cijfers (langjarig, met een vergelijkbare basis) is nodig om te weten of het beleid op de goede weg zit.

Niet-handhaafbare voorschriften zouden duidelijk uit de monitoring naar voren moeten komen, hetgeen zou moeten leiden tot aanpassing van het beleid. Het niet meten werkt maskerend ten aanzien van werkelijke problemen. Zonder relevante meetpunten is de effectiviteit van een (centraal) regelsysteem niet te controleren. Ook heeft de overheid een signalerende functie t.a.v. eventuele gevaren. Voor de evaluatie van overheidsbeleid is enerzijds permanente monitoring en anderzijds ook specifiek evaluatie-onderzoek gewenst.

- verzorgen onderzoeks- en kennisinfrastructuur

Een overheidstaak is het scheppen van randvoorwaarden voor het ontstaan en behoud van een infrastructuur voor kennisproductie en -toepassing op arboterrein. Voor een deel is dit nu gerealiseerd door de doelsubsidies van TNO en NIA. Daarmee ontstaat expertise die vanuit eerstelijns arbozorgverleners en arbeidsorganisaties is aan te boren.

- strategisch onderzoek

Strategisch onderzoek gericht op de bevordering van veiligheid, gezondheid en welzijn en ter preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid behoort momenteel tot de verantwoordelijkheid van het vakministerie van SZW. Op een vergelijkbare manier wordt het strategisch onderzoek op het terrein van milieu aangestuurd en geprogrammeerd door VROM, en andere terreinen door de betref-

fende vakdepartementen. Zoals blijkt uit de analyse van de CARGO zal de overheidsverantwoordelijkheid van SZW niet automatisch door andere partijen of instellingen worden overgenomen. Als de overheid op dit terrein een stap terug wil doen zal duidelijk afgesproken moeten worden welke instantie deze taak voor haar rekening gaat nemen. Indien het ministerie van SZW, analoog aan de verandering van rol die WVC met betrekking tot strategisch gezondheidsonderzoek overweegt, zijn rol wil beperken zal er ook nagedacht moeten worden of analoge constructies als een Medisch Research Council (MRC) of een Zorgfonds deze strategische overheidsrol dienen over te nemen.

- overdracht informatie

Er kan voor intermediaire organisaties een markt ontstaan van praktisch toepasbare arbo-informatie, zoals nu zichtbaar wordt bij het NIA.

Voor particulieren, individuele werknemers en kleine arbeidsorganisaties zal deze markt niet ontstaan. Als een overheid niet zorgt dat deze taak ergens wordt uitgevoerd, ontbreekt de infrastructuur voor een adequate informatie-overdracht. In Canada is er bijvoorbeeld de 'Free call'-lijn met ongeveer 20.000 verzoeken per jaar. De NIA infolijn krijgt per jaar ongeveer 9000 verzoeken om informatie. Documentatie laat zich niet door de markt reguleren.

In verband met de toegankelijkheid van informatie en toepassing ervan in arbeidsorganisaties dient gezorgd te worden voor een centrale infrastructuur van voldoende omvang. Voor het voorkomen van dubbel werk op het terrein van arbeid en gezondheid gezien vanuit een internationaal perspectief is een infrastructuur met één adres heel wezenlijk. Hier ligt een randvoorwaarden scheppende overheidstaak m.b.t. de infrastructuur.

- marktpositie Nederlandse Industrie
Arbeid en producten uit Nederland moeten kunnen concurreren op de wereldmarkt. Een gezamenlijk onder de paraplu van EZ, O&W, VROM en SZW te ontwikkelen programma van technologie-ontwikkeling zou de Nederlandse positie op de Europese- en wereldmarkt kunnen verbeteren. In een dergelijk programma zouden aan de orde kunnen komen de ontwikkeling van mens- en milieuvriendelijke technologieën, de optimale wijze van implementatie van nieuwe technologie in arbeidsorganisaties en ontwikkeling van nieuwe organisatiemodellen voor arbeidsorganisaties in overeenstemming met behoeften van werkgevers en werknemers. Het tot stand laten komen en sturen van dit proces is een typische overheidstaak. Ook in andere landen wordt dit zo opgevat. Daar wordt bijvoorbeeld herstructurering en transformatie van de economie gekoppeld aan de consequenties die dit heeft voor bedreigde groepen op de arbeidsmarkt.

Voor organisatie ontwikkeling zou iets vergelijkbaars nodig zijn als het toenmalige project Technologie Arbeid en Organisatie. Verder is opleiding van werknemers en middenkader -als voedingsbodem voor de toepassing voor Arbozorg- een essentiële taak die infrastructureel en randvoorwaarden-scheppend door de overheid dient te worden ondersteund (kwaliteit van de arbeid, kwaliteit van het produkt, flexibiliteit werknemers, zelfstandigheid en inventiviteit werknemers, meedenken).

In dit advies is de CARGO uitgegaan van aanwezigheid van de eerstelijns arbozorg in arbeidsorganisaties (zie 2.3). Door middel van regelgeving stelt de overheid eisen aan de arbozorg, die een vraag naar de invulling van arbodiensten schept. Men zou dit, gelet op alle adviesbureau-

tjes en leveranciers van diensten een "markt" kunnen noemen. De vraag wordt echter klemmend hoe de kwaliteit van de zich aanbiedende diensten wordt gemeten en bewaakt (zie ook onderdelen "handhaving" en "monitoring"). Inputcertificatie kan daarvan een onderdeel zijn. Recente studies met betrekking tot werkhervatting na ziekte hebben echter laten zien dat het hebben van een arbodienst -met gecertificeerd personeel- op zich nog geen voldoende voorwaarde is voor een snellere werkhervatting. Slechts een actieve opstelling van de bedrijfsarts tijdens de sociaal medische begeleiding blijkt de werkhervatting te versnellen. Dergelijke zaken worden echter niet gemeten met een systeem van inputcertificatie. Het risico van de opbloei van een kwalitatief ontoereikend bewakingssysteem, is dat het maskerend werkt met betrekking tot het bestaan en ontstaan van werkelijke problemen. Centraal opgelegde regelsystemen zonder aansluiting op relevante meetpunten lopen het risico daarin te vervallen.

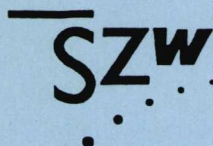
Verder heeft de CARGO geconstateerd dat de gezondheidszorg als geheel nog niet sterk gericht is op de arbeidsgebonden gezondheidsproblematiek. Bijvoorbeeld in het RGO-advies uit 1991 over chronische ziekten komt de determinant arbeid onvoldoende voor. In de meeste opleidingen van artsen ontbreekt systematische aandacht voor arbeid en gezondheid. Er is in Nederland nog geen centrum voor beroepsziekten. De onderrapportage van beroepsziekten en arbeidsgebonden aandoeningen bedraagt vergeleken met Scandinavië minimaal een factor twintig. De beïnvloeding van het maatschappelijk klimaat om de samenleving meer ontvankelijk te maken voor preventie lijkt de CARGO een belangrijke overheidstaak.

Uitgaande van de eerder in 2.2 gegeven definitie van arbopreventie die geschetst wordt als een onderdeel van het kwaliteitsproces in en door

arbeidsorganisaties gericht op het beheersen van potentiële risico's op het terrein van veiligheid, gezondheid, welzijn en arbeidsongeschiktheid) constateert de CARGO op grond van hoofdstuk 4 en 5 de volgende ontwikkelingen en knelpunten:

- de overheid wil door overdracht van verantwoordelijkheden een bescheidener rol gaan vervullen op het terrein van onderzoek, ontwikkeling, overdracht en opleiding (0-0-0-0-veld) met betrekking tot veiligheid, gezondheid en welzijn bij de arbeid;
- het marktmechanisme van 0-0-0-0-activiteiten, gericht op arbopreventie voor arbeidsorganisaties en eerstelijns arbozorgverleners werkt maar zeer ten dele en beperkt zich tot die activiteiten die en individualiseerbaar zijn en die tevens direct economisch nut opleveren voor afnemers;
- het marktmechanisme leidt bij problemen die de belangen van de individuele afnemer overstijgen en bij problemen waarvan de oplossing voor de afnemer geen direct economisch nut oplevert niet tot gestructureerde activiteiten in het 0-0-0-0-veld;
- gelet op de maatschappelijke problemen (ook onderkend in het najaarsaccord 1990) is er op macroniveau wel degelijk behoefte aan andere preventie-activiteiten dan die via de markt tot stand komen;
- de overdracht van de resultaten van onderzoek en ontwikkeling naar concrete toepassingen in arbeidsorganisaties is in de huidige situatie een probleem;
- er is geen centrale infrastructuur die in samenwerking met het veld, universiteiten en andere instellingen op dit terrein activiteiten ontplooit, onderzoek uitvoert en evalueert, kennis ontwikkelt en operationaliseert;
- tevens is er geen meerjarige programmering op centraal niveau van op arbozorg gerichte activiteiten, die zorgt voor het tot uitvoering komen van de beoogde activiteiten.

BIJLAGE



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directoraat-Generaal van de Arbeid

Directie Algemeen
en Intern Beleid

Aan de Voorzitter van de CARGO
De heer A.G.J. de Koningh, bedrijfsarts,
p/a Postbus 124
2300 AC Leiden

Postbus 90804
2509 LV 's-Gravenhage
Anna van Hannoverstraat 4
2595 BJ 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 23

Uw brief
d.d. 2 juni 1993

Ons kenmerk
DGA/PAB/93/06188

Doorteenummer
070-3335454

Onderwerp
interimadvies
infrastructuur

Datum
5 juli 1993

Contactpersoon
G. Wagemaker

Hierbij zeg ik u dank voor het interimadvies van de CARGO over de gewenste infrastructuur op het terrein van de kwaliteit van de arbeid. Ik stel het zeer op prijs dat het u gelukt is om thans reeds dit interimadvies uit te brengen, omdat het advies voor SZW van belang is in de lopende interdepartementale discussie over het RGO-advies.

Bij de bespreking van het advies binnen DGA is gebleken dat de koers die in het advies wordt uitgezet, in grote lijnen wordt gesteund. Voor een meer definitief oordeel is het wenselijk dat bepaalde onderdelen nader worden uitgewerkt. Ik wil u daarom vragen om in het eindadvies nader in te gaan op een aantal, hierna te noemen, punten. Daarbij wordt tevens ingegaan op de aan het slot van uw advies gestelde open vragen.

Vooraf wil ik nog een drietal opmerkingen maken :

- Over het onderwerp Infrastructuur vindt ook een discussie plaats tussen het DGA en andere onderdelen van SZW. In verband hiermee kan het oordeel dat ik in deze brief geef slechts een voorlopig karakter hebben. Dit hoeft een nadere uitwerking naar mijn mening niet in de weg te staan. Indien de interne discussie daartoe aanleiding geeft, zal ik u zo spoedig mogelijk informeren over het verloop daarvan.
- Het interdepartementale overleg ter voorbereiding van een kabinetsstandpunt over het RGO-advies is nog niet afgerond. U weet dat bepaalde onderdelen van het RGO-advies van groot belang zijn voor de discussie over de infrastructuur op het terrein van de kwaliteit van de arbeid. Ik kan u evenwel thans nog geen mededelingen doen over de standpuntbepaling die wordt voorbereid. Voorzover nu kan worden overzien, zal het standpunt nog deze maand worden bekend gemaakt.
- Met betrekking tot de verdere procedure wil ik er op wijzen dat een politiek standpunt over uw eindadvies en derhalve over de in te zetten koers ter advisering zal worden voorgelegd aan de SER.

Voorlopig oordeel / nadere vragen

1. Het voorstel m.b.t. een centrale infrastructuur voor de uitvoering van 2de lijns arbo-activiteiten wordt gesteund, evenals de onafhankelijke positie daarvan ten opzichte van de overheid en de sociale partners. Het idee van een periodieke beoordeling van de output en het maatschappelijk rendement door een onafhankelijke instantie spreekt aan. De beschrijving van de missie, het kennis- en werkterrein en de taken geven op dit moment geen aanleiding tot opmerkingen.

In verband met de gewenste concretisering rijzen o.a. de volgende vragen : Welke van de huidige instellingen zouden bij de centrale infrastructuur betrokken moeten worden ? Zijn er naast NIA en NIPG nog andere potentiële fusiepartners ? Of moet het gaan om samenwerkingsverbanden ? Welk deel van het voorgestelde kennis- en werkterrein wordt afgedekt door de bestaande instellingen ? Wat zijn witte vlekken en overlappingsen ?

2. Ten aanzien van de voorgestelde aparte programmeringsstructuur (in de vorm van een programmabureau en een programma-adviesraad) wordt erkend dat deze constructie voordelen kan hebben. Het gaat daarbij niet alleen om het vermijden van belangenvermenging. Minstens even belangrijk is dat een effectieve coördinatie, gericht op inhoudelijke afstemming en op efficiëntie, in principe beter op het niveau van de programmering dan op het niveau van de uitvoering kan plaatsvinden.

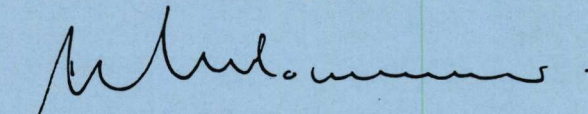
Toch zijn er aarzelingen bij dit voorstel. Met name de bestuurlijke aspecten van dit voorstel zijn niet goed te overzien.

In concreto kunnen o.a. de volgende vragen worden gesteld : Waarop heeft de programmering betrekking ? Wat zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het programmabureau resp. de programma-adviesraad ? Wat is de input voor de programmeringsstructuur : beleidsvragen, opdrachten, financiële middelen ? Wie leveren deze input : SZW ?, OenW ?, AOF/AAF ?, Praeventiefonds ?, Arbodiensten ? enz. Hoeveel willen/kunnen de betrokkenen gaan in het afstaan van beslissingsbevoegdheid ?

3. Tenslotte de financiering. De conclusie van de CARGO dat financiering uit de markt slechts ten dele mogelijk is, wordt -zeker voor de korte en middellange termijn- gesteund. Aanvulling uit collectieve middelen is wenselijk, maar daarbij hoeft niet per definitie (en zeker niet voor het geheel) aan de rijksbegroting te worden gedacht. Een nadere verkenning van de mogelijkheden die in paragraaf 6.4.2. worden genoemd, is wenselijk. Nader bezien moet worden wie hierin het voortouw neemt, en op welk moment.

Los van de vraag aan welke bronnen in de collectieve sfeer moet worden gedacht, is ook de vorm van financiering relevant. Gebruikelijke termen in dit verband zijn basissubsidie, doelsubsidie, programmafinanciering en projectfinanciering. Kan de CARGO, op basis van heldere definities, aangeven welke vormen van financiering voor te onderscheiden activiteiten het meest geschikt zijn ?

De Directeur-Generaal van de Arbeid,



mr. drs. E.J. Mulock Houwer

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AAF	=	Algemeen arbeidsongeschiktheidsfonds
ACAM	=	opleiding arbeidshygiëne, chemische arbeidsveiligheid en milieu
AIO	=	assistent in opleiding
AMvB	=	algemene maatregel van bestuur
AOF	=	Arbeidsongeschiktheidsfonds
Arboc	=	arbocoördinator
AWT	=	Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid
BGD	=	bedrijfsgezondheidsdienst
Bouw	=	TNO-Bouw
BV-en	=	bedrijfsverenigingen
CARGO	=	Commissie Arbeidgezondheidskundig Onderzoek
CEN	=	Europees Normalisatie Instituut
Coll.F.	=	collectebusfondsen als Hartstichting, Astmafonds, etc.
CORVU	=	Bedrijfsartsenopleiding van Coronel Laboratorium en Vrije Universiteit
COS	=	Commissie Overleg Sectorraden
DG	=	Directeur Generaal
DGA	=	Directoraat Generaal van de Arbeid
EG	=	Europese Gemeenschap
EU	=	Europese Unie (voortzetting EG sinds verdrag van Maastricht)
EUR	=	Erasmus Universiteit Rotterdam
EZ	=	Ministerie van Economische Zaken
FAB	=	Federatie van Arbo- en bedrijfsgezondheidsdiensten
FIA	=	Federatie van Interne Arbodiensten
GVO	=	Gezondheids Voorlichting en Opvoeding
HBO	=	Hoger Beroeps Onderwijs
HSE	=	Health and Safety Executive
HTS	=	Hogere Technische School
IBA	=	Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden
ILO	=	International Labour Organization
IMET	=	Instituut voor Milieu- en Energie Technologie TNO
IRV	=	Instituut voor Revalidatie Vraagstukken
ISO	=	International Standards Organization
ITV	=	Instituut Toxicologie en Voeding TNO
IV	=	Afdeling Industriële Veiligheid van IMET
IZF	=	Instituut voor Zintuigfysiologie TNO
KMB	=	Kort Middelbaar Beroepsonderwijs
KNAW	=	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
KUN	=	Katholieke Universiteit Nijmegen
LUW	=	Landbouw Universiteit Wageningen
MBO	=	Middelbaar Beroeps Onderwijs
MBL	=	Medisch Biologisch Laboratorium TNO
MOSHE	=	Management of Occupational Safety Health and Environment

BIJLAGE

MRC	=	Medical Research Council
NIOSH	=	National Institute of Occupational Safety and Health
NIA	=	Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden
NIPG	=	Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO
NKF	=	Nederlands Kanker Fonds
NOVEM	=	Nederlandse Onderneming Voor Energie en Milieu BV
NNI	=	Nederlands Normalisatie Instituut
NSPH	=	Netherlands School of Public Health
NWO	=	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCV	=	Overleg Commissie Verkenningen
Ond.Sch.	=	Onderzoeksscholen
o-o-o-o-veld	=	instellingen die zich bezighouden met onderzoek, ontwikkeling, opleidingen en overdracht van kennis m.b.t. VGW bij de arbeid
OHSW	=	Occupational Health, Safety and Welfare
O&W	=	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
PML	=	Prins Maurits Laboratorium-TNO
Pr. Fonds	=	Praeventiefonds
RCO	=	Raad van Centrale Ondernemersorganisaties
RGO	=	Raad voor het Gezondheidsonderzoek
RIVM	=	Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RL	=	Rijksuniversiteit Limburg
RUG	=	Rijks Universiteit Groningen
RUL	=	Rijks Universiteit Leiden
RUU	=	Rijks Universiteit Utrecht
SER	=	Sociaal Economische Raad
SKB	=	Stichting Kwaliteitsbevordering Bedrijfsgezondheidszorg
SSG	=	Stichting Sociale Geneeskunde
SZW	=	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAO	=	Technologie, Arbeid en Organisatie
TNO	=	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TUD	=	Technische Universiteit Delft
TUE	=	Technische Universiteit Eindhoven
UT	=	Universiteit Twente
UvA	=	Universiteit van Amsterdam
VGW	=	Veiligheid Gezondheid en Welzijn (bij de arbeid)
VGWA	=	Veiligheid, Gezondheid en Welzijn bij de Arbeid
VS	=	Verenigde Staten van Noord Amerika
VROM	=	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VU	=	Vrije Universiteit
WAO	=	Wet Arbeids Ongeschiktheid
WAGW	=	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
werkn.	=	Centrale organisaties van werknemers, FNV, CNV, etc.
WRR	=	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	=	Ministerie voor Welzijn Volksgezondheid en Cultuur

ADVIESRAAD VOOR HET WETENSCHAPS- EN TECHNOLOGIEBELEID AWT. Advies. Voorstellen voor de agenda van de Overlegcommissie Verkenningen. Den Haag: AWT, juli 1991.

ARTSEN en arbeidsongeschiktheid: overzicht van conclusies uit de vervolgconferentie Domus Medica. Utrecht, 21 en 22 april 1993.

BLOEMHOFF A, LOURIJSEN ECMP, SMULDRS PGW, GIER HG de. De Europese wetgeving over veilig en gezond werken: wat weten kleine en grote bedrijven in Nederland ervan? Leiden: NIPG-TNO, 1993. Publ.nr. 93005.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT. Forschungs- und Entwicklungsprogramm 'Arbeit und Technik' Bonn: 1989.

COMMISSIE ARBEIDGEZONDHEIDSKUNDIG ONDERZOEK (CARGO). Advies over hoofdlijnen van arbeidgezondheidskundig onderzoek 'Zorgen voor de arbeidsomstandigheden van morgen'. Leiden: CARGO, 1989. CARGO 89/49.

COMMISSIE ARBEIDGEZONDHEIDSKUNDIG ONDERZOEK (CARGO). Workshop zwaartepunten van onderzoek voor arbeid en gezondheid. Leiden: CARGO, 1991.

COMMISSIE ARBEIDGEZONDHEIDSKUNDIG ONDERZOEK (CARGO). Information on research and development activities in occupational health, hygiene and safety in a number of countries. Leiden: CARGO, 1992.

COMMISSIE ARBEIDGEZONDHEIDSKUNDIG ONDERZOEK (CARGO). Inventarisatie van zwaartepunten van arbeidgezondheidskundig onderzoek in Nederland in 1990. 2e druk. Leiden: CARGO, 1991.

DAVIDSE W, KASTELEIN M, WATER HPA de. Preventieve gezondheidszorg in de toekomst: Scenariorapport, opgesteld in opdracht van de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg. Houten (Etc.): Bohn Stafleu van Loghum, 1991.

GRÜNDEMANN RWM, NIJBOER ID, SCHELLART AJM. Arbeidsgebondenheid WAO-intrede: deelrapport I: resultaten van de enquête onder WAO'ers. S 127-1. Den Haag: Directoraat Generaal van de Arbeid, 1991. S 127.

GRÜNDEMANN, RWM, SCHELLART AJM. Arbeidsgebondenheid WAO-intrede: deelrapport III: Den Haag: Directoraat-Generaal van de Arbeid, 1993. S 127-3.

HALE AR, GOOSSENS LHJ, OORTMAN GERLINGS PD. Safety management systems: a model and some applications. Delft: Delft University of Technology, Safety Science Group.

NATIONALE RAAD VOOR DE VOLKSGEZONDHEID. Advies over de beleidsnotitie preventiebeleid voor de Volksgezondheid. Zoetermeer, 1993.

OVERLEGCOMMISSIE VERKENNINGEN. Kompas en kijker: kader voor verkenningen van wetenschap en technologie: rapport van de overlegcommissie Verkenningen. Den Haag: 1992.

PUTTEN VAN DJ, DRAAISMA D, SMULDERS PGW. Monitoring van Bedrijfsgezondheidszorg: het aantal deskundigen en het bereik van bedrijfsgezondheidsdiensten in Nederland in 1992. Tijdschrift voor Bedrijfs en Verzekeringsgeneeskunde 1993; 1(3):82-6.

RANTANEN J. Priority setting and evaluation as tools for planning research strategy. General outline of research evaluation. Scand J Work Environ Health 1992;18(Suppl 2):6.

RGO Advies Chronische aandoeningen: prioriteiten voor onderzoek. Den Haag, 1991.

RGO Advies brede analyse gezondheids-onderzoek, deel I, Den Haag, 1993.

SCHELLART AJM, KAAR I van het,
GRÜNDEMANN RWM. Arbeidsgebondenheid
WAO-intrede: deelrapport II, Den Haag, 1993, S
127-2.

SOUDER WE, NASHER AS, PADMARABHEN V.
(1990) A guide to the best technology-transfer
practices. Technology Transfer. Winter-Sring
1990 p. 5-15.

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL.
Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden.
Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-
1990, 21283 nr. 1,2,3.

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL.
Preventiebeleid voor de volksgezondheid. Prakti-
sche Keuzen voor de jaren negentig. Den Haag,
Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993,
22 894 nr. 1.

VERBOND VOOR NEDERLANDSE ONDERNE-
MINGEN. Gezamenlijke verklaring volumebeleid
arbeidsongeschiktheid. Den Haag: 1990.

**SAMENSTELLING CARGO OP 1 NOVEMBER
1993**

A.G.J. de Koningh, bedrijfsarts (voorzitter)
BGD Shell Nederland Raffinaderij
Postbus 7000
3000 HA Rotterdam
Tel 010-4314183
Fax 010-4313505

Prof. dr. J.T. Allegro
Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandighe-
den
Postbus 75665
1070 AR AMSTERDAM
Tel 020-5498611
Fax 020-6462310

Prof. dr. F.J.H. van Dijk
Coronel Laboratorium AMC
Meibergdreef 15
1105 AZ Amsterdam
Tel 020-5665326
Fax 020-6975359

Ir. D. van Drimmelen
Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam
Prins Hendrikkade 108-114
Postbus 2131
1000 CC Amsterdam
Tel 020-5514374
Fax 020-5514386

Dr. C.L. Ekkers
TNO-Beleidsstudies
Postbus 6040
2600 JA Delft
Tel 015-696791
Fax 015-564801

Prof. dr. A.R. Hale
TU Delft - Vakgroep Veiligheidskunde
Faculteit WTM
Kanaalweg 2b
2628 EB DELFT
Tel 015-781477
Fax 015-622235

Dr. ir. D.J.J. Heederik
Landbouw Universiteit Wageningen
Vakgroep Humane Epidemiologie en Gezondheid-
sleer
Postbus 238
6700 AE Wageningen
Tel 08370-82012
Fax 08370-82782

Prof. dr. A. Huson
RU Limburg
Vakgroep Bewegingswetenschappen
Faculteit Gezondheidswetenschappen
Postbus 616
6200 MD Maastricht
Tel 043-881493
Fax 043-670972

J. Klijn, bedrijfsarts
Vereniging Bedrijfsgezondheidsdienst Oss
Postbus 175
5340 AD Oss
Tel 04120-46633/6226820-23759

Prof. dr. W.R.F. Notten
Medisch Biologisch Laboratorium/TNO
Postbus 5815
2280 HV Rijswijk.
Tel 015-843145
Fax 015-843989

BIJLAGE

Prof. dr. F.D. Pot
Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezond-
heidszorg TNO
Postbus 124
2300 AC Leiden
Tel 071-181612
Fax 071-176382

Dr. R. Prins
Bureau AS/tri
Stationsweg 26
2312 AV Leiden
Tel 071-124903
Fax 071-125247

Prof. ir. D.P. Rookmaaker, (vice voorzitter)
NV Nederlandse Spoorwegen
Service Eenheid Arbo
Postbus 2025
3500 HA Utrecht
Tel 030-354455
Fax 030-357639

Vertegenwoordigers DGA

Drs. G. Wagemaker
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-
heid
Directoraat-Generaal van de Arbeid
Postbus 90804
2509 LV Den Haag.
Tel 070-3335454
Fax 070-3334023

Drs. M.G. Blomsma
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-
heid
Directoraat-Generaal van de Arbeid
Postbus 90804
2509 LV Den Haag
Tel 070-3336410
Fax 070-3334023

CARGO bureau

Dr. ir. Eltjo Buringh, coördinator
Bureau CARGO
Postbus 124
2300 AC Leiden
Tel 071-181668
Fax 071-176382

Mw. G.C. Weber-Breedevelt
Bureau CARGO
Postbus 124
2300 AC Leiden
Tel 071-181600
Fax 071-176382