

RIJKSOVERHEID EN ARBOWET

TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN BIJ HET INVOEREN VAN ARBO-BELEID



WORDT NIET UITGELEEND



NIA

RIJKSOVERHEID EN ARBOWET

TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN BIJ HET INVOEREN VAN ARBO-BELEID

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Hoogendijk, L.

Rijksoverheid en Arbowet : taken en verantwoordelijkheden bij het invoeren van arbo-beleid / [tekst: L. Hoogendijk ; ill.: L. Spek]. - Amsterdam : Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA). - Ill.

Uitg. in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. - Met lit. opg. ISBN 90-6365-057-4 geb.

Trefw.: arbeidsomstandighedenwet en overheid.

Copyright © NIA 1992

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, micro-film of op welke andere wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever, het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA.

VOORWOORD



Iedereen vindt goede arbeidsomstandigheden essentieel. Daarover bestaat geen onduidelijkheid. Wat nu precies goede arbeidsomstandigheden zijn, en vooral hoe je ze in de praktijk brengt, is al een stuk minder duidelijk. Dat geldt niet alleen voor de marktsector maar zeker ook voor de overheid. Wat betekent de Arbeidsomstandighedenwet voor de rijksoverheid? Een vraag die in toenemende mate wordt gesteld, vooral nadat eind 1990 het Veiligheidsbesluit restgroepen in werking is getreden. Daarmee komt ook kantoorpersoneel - en daartoe behoren de meeste rijksambtenaren - onder de Arbeidsomstandighedenwet te vallen. Voor

de ambtenaren in de uitvoerende diensten gold deze wet al langer.

Als coördinerend minister voor het overheidspersoneelsbeleid voel ik me op bovengestelde vraag aangesproken. Blijkbaar bestaat er binnen de rijksdienst een grote behoefte aan voorlichting op dit gebied. Daarom heb ik het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA de opdracht gegeven een specifiek op de overheidssector gericht handboek te ontwikkelen. Het resultaat daarvan ligt voor u. Ik verwacht dat daarmee een welkom handvat wordt geboden aan al degenen die voor het uitvoeren van het arbeidsomstandighedenbeleid verantwoordelijk zijn. Daarbij denk ik met name aan lijnchefs en leden van dienstcommissies.

Arbo-beleid is meer dan regels en voorschriften. Het heeft alles te maken met zuinig zijn op je mensen. Die hebben recht op een plezierige werkomgeving, waarin zij hun talenten maximaal tot ontplooiing kunnen brengen. Plezier in je werk hangt direct samen met weten waarvoor je werkt, een goede collegiale sfeer en de mogelijkheid 'eens te gaan zitten voor een taak waar je voor staat'. Welzijn op de werkplek vormt samen met een veilige werksituatie een geschikt middel om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen.

Goede arbeidsomstandigheden zorgen ervoor dat mensen zich thuisvoelen in hun werk. Als het werk 'vanzelf gaat', echt bij je past, zal het met de kwaliteit ook wel goed zitten. Zowel wat het geleverde resultaat als het werk op zich betreft.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

C.I. Dales

INHOUD

Inleiding	9
1 DE ARBOWET: OOK BINNEN DE RIJKSOVERHEID	11
1.1 Doel Arbowet	12
1.2 Aanvullingen en aanpassingen	12
1.3 Arbowet vergeleken met Abod	13
1.3.1 Medezeggenschap	13
1.3.2 Openbare orde en veiligheid	14
1.3.3 Werkgever bij de overheid	15
1.4 Hoofdpijnen Arbowet	16
1.4.1 Algemene verplichtingen werkgever	16
1.4.2 Algemene verplichtingen werknemer	19
1.4.3 Samenwerking en overleg tussen werkgever en werknemers	20
1.4.4 Inschakelen van externe deskundigheid	21
1.4.5 Toezicht door de Arbeidsinspectie	22
1.5 De veiligheidsbesluiten	24
1.6 Samenvatting	26
2 ARBO-BELEID STAP VOOR STAP	27
2.1 Winst uit arbo-beleid	28
2.2 Arbo-beleid planmatig aangepakt	28
2.2.1 Oriëntatiefase	29
2.2.2 Organisatiefase	31
2.2.3 Inventarisatiefase	32
2.2.4 Kristallisatie- of uitdiepingsfase	34
2.2.5 Realisatiefase	38
2.2.6 Integratiefase	40
2.3 Samenvatting	44
3 ACTOREN BIJ HET OPZETTEN VAN ARBO-BELEID	45
3.1 De lijnmanager	45
3.2 De deskundige diensten	46
3.3 De Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst RBB	46
3.4 Externe deskundigen	49
3.5 De medewerkers	51
3.6 De dienstcommissie	51

3.7	De afdeling Personeelszaken	57
3.8	De Arbeidsinspectie	57
3.9	Coördinatie door Binnenlandse Zaken	58
3.10	Samenvatting	58

BIJLAGEN		59
Bijlage 1	Stappenplan arbo-beleid	61
Bijlage 2	Voorbeeld-inhoudsopgave arbo-jaarplan	62
Bijlage 3	Voorbeeld-inhoudsopgave arbo-jaarverslag	63
Bijlage 4	Registratiemethode ongevallen- en verzuimcijfers	65
Bijlage 5	Relevante literatuur	66
Bijlage 6	Relevante adressen	70

INLEIDING

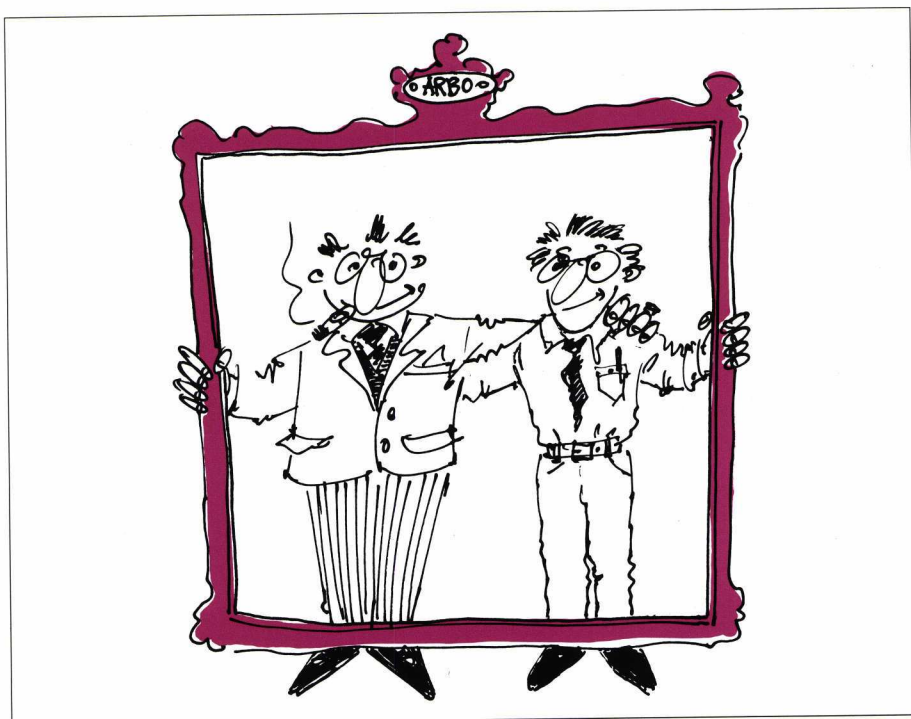
Op 1 oktober 1990 is de laatste fase van de Arbeidsomstandighedenwet (kortweg: *Arbowet*) in werking getreden. Vanaf dat tijdstip is deze wet van toepassing op bijna alle werknemers in Nederland. Zo ook de rijksambtenaren. Op deze groep is in het bijzonder het 'Arbobesluit burgerlijke openbare dienst' (*Abod*) gericht. Tevens heeft eind 1990 het Veiligheidsbesluit restgroepen (*Vbr*) z'n intrede gedaan. Door dit besluit wordt de werkingskracht van de *Arbowet* ook naar de administratieve sector uitgebreid. Voorwaar een belangrijke categorie binnen de rijksdienst.

De invoering van de arbeidsomstandighedenwetgeving (*arbo-wetgeving*) bij de rijksoverheid betekent dat voor zo'n 175.000 werknemers de arbo-zorg omgezet moet worden in arbo-beleid. Volgens de *Arbowet* is de werkgever hiervoor primair verantwoordelijk. Het opzetten van arbo-beleid is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd en vereist de nodige inspanning van de betrokkenen. Aanpassingen door nieuwe wetgeving of wijzigingen in beleidsvoering zijn regelmatig nodig.

Dit boek is geschreven om diegenen bij de rijksoverheid die verantwoordelijk zijn voor het arbo-beleid te helpen. We besteden aandacht aan de verschillende wetten en besluiten die een rol spelen, we geven een handreiking voor het opzetten van arbo-beleid en we bekijken de verschillende actoren. Daarnaast besteden we extra aandacht aan het bij de overheid wat lastige begrip 'werkgever' en de afwijkende medezeggenschapsstructuur.

1 DE ARBOWET: OOK BINNEN DE RIJKSOVERHEID

De Arbowet is de opvolger van de sterk verouderde Veiligheidswet uit 1934 en geeft als raamwet het kader aan waarbinnen het arbo-beleid vorm moet krijgen. Daarbij spelen twee belangrijke uitgangspunten een rol. Allereerst de *optimaliseringsgedachte*. De Arbowet stelt geen minimumeisen, maar eist dat werkgever en werknemers in onderling overleg tot zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden komen. Ten tweede hanteert de Arbowet de *samenwerkingsgedachte*. De samenwerking tussen werkgever en werknemers bij de zorg voor betere arbeidsomstandigheden is verplicht. Daartoe worden zowel aan werkgever als werknemer een aantal rechten en plichten toegekend. De Arbeidsinspectie heeft vergaande bevoegdheden bij de controle op de naleving van de Arbowet.



1.1 DOEL ARBOWET

De Arbowet heeft tot doel “bepalingen vast te stellen omtrent de arbeidsomstandigheden in het algemeen en de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid in het bijzonder”. Goede arbeidsomstandigheden staan centraal in het begrip ‘kwaliteit van de arbeid’. Gezonde werknemers, die zich thuis voelen op het werk, komen het meest tot hun recht in organisaties waar goed is nagedacht over veiligheid, gezondheid en welzijn.

Tevens zullen dan in de regel het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid laag zijn. En dat sluit weer aan bij de plicht van iedere werkgever om zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen langdurig ziek worden. Gebeurt dat toch, dan is actieve begeleiding nodig om deze mensen terug te krijgen in het arbeidsproces. Te denken valt aan (tijdelijk) ander werk of aanpassing van de werkplek.

1.2 AANVULLINGEN EN AANPASSINGEN

Het feit dat de Arbowet een raamwet is, betekent dat voor de inwerkingtreding en uitwerking van onderdelen nadere regelgeving noodzakelijk is. De Arbowet dient als universele wettelijke basis met een breed toepassingsgebied. (De Arbowet en het Abod bespreken we vanaf paragraaf 1.3 uitgebreid.) Noodzakelijke aanvullingen of aanpassingen vinden plaats via Algemene maatregelen van bestuur (*Amvb*'s). Voorbeelden van besluiten met relevantie voor de rijksoverheid zijn het Veiligheidsbesluit restgroepen (*Vbr*), het Veiligheidsbesluit fabrieken of werkplaatsen (*Vbf*) en het Arbobesluit burgerlijke openbare dienst (*Abod*). Het eerste is met name van belang voor kantoorwerkers.

Op grond van artikel 2 kan door middel van een *Amvb* of via een ministeriële regeling bepaald worden of de Arbowet op onderdelen niet, geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaard wordt op een sector. Sectorspecifieke eigenschappen kunnen een volledige invoering van de Arbowet in de weg staan. Deze (overheids)sectoren noemen we ‘bijzondere categorieën’. Hier toe behoren:

- Onderwijsinrichtingen;
- Burgerlijke openbare dienst (overheid);
- Vervoermiddelen (ten aanzien van de arbeid op en in vervoermiddelen);
- Justitiële inrichtingen;
- Defensie.

Voor de Burgerlijke openbare dienst - ofwel: de overheid - heeft het kabinet in aangepaste vorm de Arbowet van toepassing verklaard via het Abod.

1.3 ARBOWET VERGELEKEN MET ABOD

Om een aantal redenen kan de Arbowet niet onverkort toegepast worden op de ambtenaar. Het Abod houdt waar mogelijk de Arbowet aan; waar nodig zijn aanpassingen opgenomen. Uitgangspunt is dat de arbeidsomstandigheden van ambtenaren niet ongunstiger mogen zijn dan die van werknemers in de particuliere sector. Aangezien tussen overheid en bedrijfsleven een aantal verschillen bestaan (aard, organisatie, overlegstructuur en rechtspositie) geeft de Arbowet zelf de mogelijkheid (artikel 2, lid 2) om voor de overheid bij Amvb afwijkende of aanvullende regels te stellen.



1.3.1 Medezeggenschap

Het eerste verschil tussen Arbowet en Abod is de regeling rond medezeggenschap. De Arbowet stelt de samenwerking tussen werkgever en werknemer verplicht (artikel 13). Om hieraan te kunnen voldoen, zijn in de artikelen 14, 15 en 16 de rechten van de ondernemingsraad geregeld, waarbij verwezen wordt naar de Wet op de ondernemingsraden (*Wor*). De *Wor* is in

beginsel niet van toepassing op de rijksoverheid. Om te voorkomen dat door het creëren van nieuwe overlegverplichtingen bestaande structuren worden doorkruist, is bij de vertaling van de Arbowet aansluiting gezocht bij de overlegstructuur van de overheid. In het Abod is de medezeggenschap uit het Algemeen rijksambtenarenreglement (*Arar*) toegepast. Waar in de Arbowet gesproken wordt over de ondernemingsraad, moet in het Abod 'het overlegorgaan' gelezen worden.

Bij de rijksoverheid is medezeggenschap geregeld in de hoofdstukken XI en XII van het Arar ('Het overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren' en 'Medezeggenschap'). De regeling van het overleg met dienstcommissies (*dc's*) is in 1982 aangepast. Nieuwe elementen zijn de invoering van het actief en passief kiesrecht voor alle medewerkers en het instemmingsrecht voor de dc. Binnen de rijksoverheid wordt op verschillende niveaus overlegd. Op centraal niveau met de Centrale Commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken (*CC*), op het niveau van departementen en grote diensten met bijzondere commissies (*bc's*) en op het niveau van diensteenheden met dc's. Het vormgeven aan het arbo-beleid geschiedt meestal op dc-niveau. Bij de rol, taken en verantwoordelijkheden van het overlegorgaan staan we in hoofdstuk 3 uitgebreid stil.

1.3.2 Openbare orde en veiligheid

De taken van de overheid ten aanzien van opsporing van strafbare feiten, handhaving van de openbare orde en veiligheid kunnen strijdig zijn met de toepassing van bepalingen uit de Arbowet. In dat geval gaat het maatschappelijk belang voor. Met andere woorden, de goede taakuitoefening van een politie- of brandweerman of opsporingsambtenaar mag niet belemmerd worden door bepalingen uit de Arbowet. Als mogelijk belemmerende bepalingen worden in dit verband de artikelen 11 en 34 tot en met 38 van de Arbowet beschouwd.

Volgens artikel 11, namelijk, moet bij het verrichten van arbeid gevaar voor anderen worden voorkomen. Nu is het voor de bovengenoemde functionarissen niet altijd mogelijk gevaar voor anderen te vermijden. Wanneer zij in gevaarlijke situaties hun taak moeten uitvoeren, mag artikel 11 een goede taakuitoefening niet in de weg staan. Het maatschappelijk belang weegt dan zwaarder.

De Arbowet kent in artikel 34 een algemene geheimhoudingsplicht voor iedereen die bij de uitvoering van de wet betrokken is. Anderzijds kent de rijksoverheid geheimhoudingsplicht rond het staatsbelang en het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze geheimhoudingsplicht wijkt niet

voor de verplichtingen uit de Arbowet. Voorop staat dat de Arbowet ook geldt voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Echter, de toepassing van de Arbowet wordt beperkt als deze diensten taken uitvoeren die alleen aan de direct betrokkenen bekend zijn. In die gevallen mag de Arbeidsinspectie, niet dan na overleg met het hoofd van de dienst, het gebouw betreden. Artikel 8 uit het Abod regelt de geheimhoudingsplicht en de daaruit voortvloeiende consequenties ten aanzien van bij de rijksoverheid berustende gegevens die niet openbaar zijn.

De artikelen 35, 36 en 37 regelen de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie. Deze bevoegdheden, die wij in paragraaf 1.4.5 verder bespreken, mogen de zorg van de rijksoverheid voor de belangen van derden niet doorkruisen.

Ten aanzien van artikel 38, het recht op werkonderbreking bij direct dreigend gevaar voor de veiligheid of gezondheid, geldt hetzelfde als bij artikel 11.

1.3.3 Werkgever bij de overheid

Omdat niet altijd meteen duidelijk is wie bij de rijksoverheid kan worden aangesproken op de naleving van de Arbowet, lichten we het begrip 'werkgever' nader toe. In de Arbowet (artikel 1) wordt onder 'werkgever' de natuurlijke of rechtspersoon verstaan die iemand in dienst heeft op grond van een arbeidsovereenkomst. Daarnaast geldt als werkgever de rechtspersoon bij wie werknemers arbeid verrichten op grond van een publiekrechtelijke aanstelling. Ook de inlener van tijdelijke krachten, stagiaires inbegrepen, geldt als werkgever. In de Arbowet is sprake van de 'Burgerlijke openbare dienst'. Hieronder vallen alle door de Staat en de Openbare Lichamen beheerde instellingen, diensten en bedrijven. De werkgever bij de Burgerlijke openbare dienst is altijd een rechtspersoon. Formeel is de rechtspersoon de 'Staat der Nederlanden'. In de dagelijkse praktijk wordt de Staat door de minister vertegenwoordigd. Dit houdt in dat iedere minister afzonderlijk verantwoordelijk is voor de naleving van de Arbowet op zijn ministerie. De uit de Arbowet voortvloeiende taken en bevoegdheden zijn in de regel naar de ambtelijke manager gemandateerd die zijn bevoegdheden weer verder kan delegeren naar de onder hem ressorterende lijnmanagers. De uitvoering ligt dus in de regel bij hen. Niettemin blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van de Arbowet bij de minister rusten.

Kortom, een minister kan de uitvoering van de Arbowet naar een lager niveau in de organisatie mandateren, maar de minister - als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden - blijft wel uiteindelijk verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de naleving.

Er is een model-mandaatbesluit opgesteld dat aangeeft hoe binnen een

ministerie taken zijn over te dragen. Dit besluit is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken verkrijgbaar (voor adres, zie bijlage 6).

1.4 HOOFDLIJNEN ARBOWET

We bespreken hierna de Arbowet, echter zoveel mogelijk vanuit de situatie bij de rijksoverheid. Via het Arbobesluit burgerlijke openbare dienst (*Abod*) is de Arbowet van kracht geworden op de rijksoverheid met uitzondering van een aantal artikelen. Hiervoor in de plaats zijn de bepalingen uit het Abod van kracht. Wanneer dit het geval is, spreken we van het Abod, in de overige gevallen van de Arbowet.

Overal waar in de Arbowet gesproken wordt over 'werkgever', wordt in het Abod formeel de minister bedoeld, maar in de praktijk de gemandateerde lijnmanager.

We bespreken hieronder de hoofdlijnen van de Arbowet:

- Algemene verplichtingen werkgever;
- Algemene verplichtingen werknemer;
- Samenwerking en overleg tussen werkgever en werknemers;
- Inschakelen van externe deskundigheid;
- Toezicht door de Arbeidsinspectie.

1.4.1 Algemene verplichtingen werkgever

De Arbowet stelt eisen aan de inhoud van het werk en de omstandigheden waaronder dit uitgevoerd moet worden. Voor de werkgever betekent dit dat voldaan moet worden aan diverse verplichtingen. Hierna bespreken we deze kort.

Zorgplicht

De basisgedachte van de Arbowet is het bevorderen van veiligheid, gezondheid en welzijn bij het werk. Het bevorderen van gezondheid en welzijn levert de meeste vraagtekens op. Wat dit betreft, komt de werkgever de eerste verplichtingen tegen in artikel 3. Via dit artikel heeft de werkgever - en dus in de praktijk vaak de lijnmanager - een zorgplicht voor de medewerkers. Bij het vaststellen van het arbo-beleid binnen de onderneming moet de lijnmanager redelijkerwijs uitgaan van de doelstellingen van dit artikel, te weten:

- De arbeidssituatie en -taak aanpassen aan de eigenschappen van de werknemers;
- Ruimte creëren voor de werknemers om het werk naar eigen inzicht te verrichten;

- Ruimte creëren voor de werknemers om contacten te kunnen onderhouden met andere werknemers;
- Informatie verstrekken over doel en resultaten van de arbeid.

Bij het invullen van de zorgplicht gaat het erom hoe het werk zo 'prettig mogelijk' uitgevoerd kan worden. Daarbij staan de begrippen 'arbeidsinhoud' en 'ergonomie' centraal. Bij arbeidsinhoud gaat het over de taaksamenstelling en invulling van functies. Eentonig en kortcyclisch werk bijvoorbeeld, moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Het voldoen aan ergonomische principes komt neer op het zo goed mogelijk afstemmen van de fysieke omstandigheden op de menselijke maten en mogelijkheden. Slecht ingerichte werkplekken en mensoonvriendelijke hulpmiddelen moeten verbeterd worden.

Arbo-beleid, arbo-jaarplan en arbo-jaarverslag

De Arbowet heeft als uiteindelijk doel: integratie van het arbo-beleid in het ondernemingsbeleid. Dit streven krijgt vorm in de artikelen 4 en 10. De werkgever is verplicht om aan te geven hoe hij zijn arbo-beleid denkt te realiseren. Hij moet verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastleggen en het beleid regelmatig toetsen en zonodig aanpassen. In de praktijk betekent dit dat de lijnmanager het lange-termijn(arbo-)beleid jaarlijks vertaalt in een arbo-jaarplan. Het bereikte resultaat wordt telkens in het arbo-jaarverslag weergegeven. Elke overheidsinstelling of diensteenheid met meer dan honderd werknemers is verplicht jaarplan en jaarverslag door te geven aan de Arbeidsinspectie. Het arbo-jaarplan komt nader aan de orde in paragraaf 2.2.4 en bijlage 2. Het arbo-jaarverslag wordt gedetailleerd besproken in paragraaf 2.2.6 en in bijlage 3.

Voorlichting en onderricht

Een belangrijk onderdeel van de zorg voor goede arbeidsomstandigheden is voorlichting en onderricht. Zo dient de werkgever er volgens artikel 6 voor te zorgen dat een werknemer bij zijn indiensttreding ingelicht wordt over de aard van het werk en de daaraan verbonden gevaren, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze gevaren te voorkomen of te beperken. Instructies moeten herhaald worden elke keer dat het werk verandert, bijvoorbeeld na de aanschaf van nieuwe apparatuur.

Voor de jeugdige werknemer (jonger dan 18 jaar) gaat de Arbowet nog een stap verder. Artikel 7 verplicht de werkgever ervoor te zorgen dat de jeugdige werknemer bij het werk betrokken wordt op een wijze die bevorderlijk is voor diens vorming, bijvoorbeeld door het aanbieden van opleidingsmogelijkheden. In bepaalde gevallen kan de minister bij Amvb de werkgever verplichten een mentor in te stellen, die de jeugdige werknemer begeleidt.



Melding en registratie van ongevallen en beroepsziekten

Wat betreft de aandacht voor veiligheid en gezondheid geven artikelen 9 en 10 nadere verplichtingen. Wanneer ondanks alle zorg voor veiligheid en gezondheid toch ongelukken gebeuren of beroepsziekten ontstaan, is de werkgever namelijk verplicht dit te melden. Door ongevallen en beroepsziekten te melden en te registreren, krijgt de werkgever een beter beeld van de arbeidsrisico's. Het arbo-beleid kan daar dan zo mogelijk meteen op worden aangepast.

In de artikelen 9 en 10 van de Arbowet en de daarop gebaseerde besluiten staat precies omschreven wanneer een ongeval of beroepsziekte gemeld of geregistreerd moet worden en wat deze begrippen inhouden. De Regeling ter uitvoering van de artikelen 9 en 10 omschrijft een ongeval als een *“aan de werknemer in verband met het verrichten van arbeid overkomen ongewilde gebeurtenis, die schade aan de gezondheid of de dood tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad en ertoe heeft geleid dat de werknemer tijdens de werktijd de arbeid heeft gestaakt en niet meer heeft hervat, dan wel met de arbeid geen aanvang heeft gemaakt”* en een beroepsziekte als *“de ziekte of aandoening die in hoofdzaak het gevolg is van arbeid of arbeidsomstandigheden”*.

Het *melden* van ongevallen of beroepsziekten gebeurt bij het districtshoofd van de Arbeidsinspectie en is verplicht bij:

- Dodelijke ongevallen;
- Ongevallen met ernstig lichamelijk letsel;
- Gebeurtenissen die grote materiële schade (f 100.000,- of meer) tot gevolg hebben, waarbij gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers heeft bestaan;
- Beroepsziekten en vermoede beroepsziekten;
- Voor de gezondheid gevaar opleverende situaties.

Werkgevers moeten daarnaast zelf al het bovenstaande *registreren*, behalve beroepsziekten en vermoede beroepsziekten.

De uitzonderlijke positie van artikel 11 van de Arbowet (voorkomen van gevaar voor derden) hebben we in paragraaf 1.3.2 gedeeltelijk besproken. De overheid heeft ook als beheerder van veel gebouwen die voor het publiek toegankelijk zijn, te maken met artikel 11. De veiligheid en gezondheid van de bezoeker is de verantwoordelijkheid van de werkgever. Maatregelen, zoals goede bewegwijzering en brandbeveiliging, zorgen ervoor dat de bezoeker geen gevaar loopt.

1.4.2 Algemene verplichtingen werknemer

De Arbowet kent niet alleen verplichtingen voor de werkgever (artikelen 3 tot en met 11), maar ook verplichtingen voor de werknemer. Artikel 12 verplicht de werknemer voorzichtig en zorgvuldig te werken om gevaren voor de veiligheid en gezondheid voor hemzelf of anderen te vermijden. Daarnaast kent dit artikel vijf bijzondere verplichtingen:

- Machines, toestellen, en dergelijke op de juiste wijze gebruiken;
- Persoonlijke beschermingsmiddelen op de juiste wijze gebruiken en na gebruik op de daartoe bestemde plaats opbergen;
- Aangebrachte beschermingsmiddelen op werktuigen en dergelijke, niet veranderen of buiten noodzaak weghalen;
- Meewerken aan het voor de werknemers georganiseerde onderricht;
- Melden van signaleerde gevaren aan de werkgever.

Het niet nakomen van deze verplichtingen kan de werknemer op een proces-verbaal van de Arbeidsinspectie komen te staan en bij grove nalatigheid zelfs op strafrechtelijke vervolging.

In de regel zijn de vijf bijzondere verplichtingen uit artikel 12 met name van belang voor werknemers in 'fabrieken of werkplaatsen', zoals personeel van rijkslaboratoria, reinigingsdiensten en van diensten openbare werken.

Voor vele andere ambtenaren - veelal kantoorwerkers - is de eerstgenoemde algemene verplichting om bij het werk de gevaren voor de gezondheid tot een minimum te beperken, het meest van belang.

1.4.3 Samenwerking en overleg tussen werkgever en werknemers

In de Arbowet is in artikel 13 de basis voor samenwerking en overleg tussen werkgever en werknemers geregeld op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn. Daarvoor is overleg nodig. Om dit overleg constructief te voeren, zijn de artikelen 14, 15 en 16 van de Arbowet van belang. Deze zijn echter gericht op de centrale rol van de ondernemingsraad en verwijzen naar de Wet op de ondernemingsraden (*Wor*). De wetgever heeft voor de overlegstructuur bij de rijksoverheid aansluiting gezocht bij de bepalingen in het Arar (zie paragraaf 1.3.1). We bespreken nu de artikelen 14 en 16 uit de Arbowet, lettende op de overlegstructuur bij de rijksoverheid.

Artikel 14 regelt de rechten van het overlegorgaan. Bijna altijd zal de dienstcommissie (kortweg: *dc*) het overleg over de arbeidsomstandigheden met de werkgever voeren. Het overlegorgaan heeft ten eerste het recht om inlichtingen te verkrijgen van de medewerker die taken op het gebied van welzijn verricht (artikel 17), van de bedrijfsarts (artikel 18) en van de veiligheidskundige (artikel 19). Deze taken zijn bij de rijksoverheid grotendeels ondergebracht bij de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst, de *RBB*. Daarnaast heeft een aantal departementen eigen veiligheidskundigen.

Het tweede recht van het overlegorgaan betreft het vergezellen van een ambtenaar van de Arbeidsinspectie bij zijn bezoek. Ten derde mag het overlegorgaan buiten aanwezigheid van anderen een gesprek hebben met de ambtenaren van de Arbeidsinspectie.

Een *dc* kan in tegenstelling tot een ondernemingsraad geen vaste 'commissie veiligheid, gezondheid en welzijn' instellen. Wél kan de *dc* bij reglement een werkgroep belasten met arbo-zaken. Artikel 129b van het Arar geeft hiervoor de spelregels.

In hoofdstuk 3 komen we terug op de rol van het overlegorgaan, de *RBB* en de Arbeidsinspectie.

In artikel 16 van de Arbowet is werkoverleg geregeld. Bij de rijksoverheid moet de *dc* zoveel mogelijk het werkoverleg in de diensteenheid bevorderen. De *dc* heeft niet de verantwoordelijkheid voor het totstandkomen van werkoverleg. Die verantwoordelijkheid rust bij het diensthoofd. Bij het invoeren van werkoverleg is de instemming van de *dc* nodig. Tijdens het

werkoverleg moet er direct overleg zijn tussen het diensthoofd en de medewerkers. De wet geeft geen regels ten aanzien van de frequentie van het werkoverleg.

1.4.4 Inschakelen van externe deskundigheid

Om veiligheid, gezondheid en welzijn daadwerkelijk te verbeteren, voorafgegaan door inventarisatie van specifieke arbeidsrisico's, zal in veel gevallen specifieke deskundigheid vereist zijn. De artikelen 17, 18 en 19 van de Arbowet geven dan ook regels voor het instellen of inhuren van zogenoemde deskundige diensten.

Het uitvoeren van taken op het gebied van welzijn bijvoorbeeld, (artikel 17) is in het 'Besluit verplichtstelling welzijnstaken' geregeld. Via een Amvb zijn alle organisaties waar vijfhonderd of meer mensen werken, verplicht taken op het gebied van welzijn uit te voeren, zoals genoemd in artikel 17, lid 2. De meeste departementen wijzen taken op het gebied van welzijn toe aan eigen medewerkers, meestal de personeelsconsulent of de bedrijfsmaatschappelijk werker. De Arbowet biedt de mogelijkheid om veiligheid, gezondheid en welzijn bij één dienst onder te brengen. Voor de rijksoverheid is dit de RBB.



Artikel 17 Arbowet: taken op het gebied van welzijn

Door de Directie Sociaal Arbeidsbeleid van het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een beleids- en uitvoeringsnota opgesteld waarin artikel 17 nader wordt toegelicht.

De uitvoering van artikel 17 hangt nauw samen met de artikelen 3 en 24 van de Arbowet. Zij behandelen het welzijn van de werknemers. In de nota wordt achtereenvolgens gekeken naar de taken en deskundigen op het gebied van welzijn, de deskundige ondersteuning in de Arbowet, de onderdelen van artikel 17, de bedrijven die welzijnstaken moeten uitvoeren en de hoofdlijnen van het welzijnsbeleid.

Zie ook de 'Beleids- en uitvoeringsnota, Artikel 17 Arbowet: taken op het gebied van welzijn' en de nota 'Mens en Arbeid, Sociaal arbeidsbeleid bij de burgerlijke rijksdienst tegen de achtergrond van de Arbowet' (zie bijlage 5).

1.4.5 Toezicht door de Arbeidsinspectie

Op grond van de Arbowet moeten werkgever en werknemers in gezamenlijk overleg de bepalingen naleven. De Arbeidsinspectie is primair belast met het toezicht op de naleving van de wet en heeft een aantal wettelijke bevoegdheden tot haar beschikking om op te treden. Het belangrijkste recht (artikel 32) is dat altijd - ook zonder aankondiging - een bezoek mag worden gebracht aan een bedrijf of instelling. De Arbeidsinspectie mag dan metingen verrichten, foto's nemen of tekeningen maken en monsters en voorwerpen meenemen voor nader onderzoek.

Een ander belangrijk onderdeel van artikel 32 is dat de dc of een meerderheid van de belanghebbende werknemers, de Arbeidsinspectie kan vragen een onderzoek in te stellen. Deze bevoegdheid is ook gegeven aan de vakbonden. Het rapport dat de Arbeidsinspectie maakt naar aanleiding van het onderzoek wordt in elk geval toegezonden aan de werkgever en aan de dc.

In artikel 33 van de Arbowet staat dat werkgever en werknemers verplicht zijn om alle door de Arbeidsinspectie gevraagde informatie te geven. Artikel 33 wordt meestal gehanteerd in combinatie met één van de andere bevoegdheden van de Arbeidsinspectie.

Als iemand een klacht indient bij de Arbeidsinspectie, is deze verplicht de naam van de betrokkene geheim te houden, tenzij de betrokkene hiervoor

schriftelijk toestemming verleent. Deze in artikel 34 opgenomen geheimhoudingsplicht geldt voor iedereen die bij de uitvoering van de Arbowet betrokken is.

Bevoegdheden van de Arbeidsinspectie

In de artikelen 34, 35 en 36 van de Arbowet komen drie bevoegdheden van de Arbeidsinspectie aan de orde: aanwijzing, stillegging en wetstoepassing. Deze bespreken we hieronder.

Aanwijzing

Onwillige of onwetende werkgevers en werknemers kunnen door de Arbeidsinspectie gedwongen worden de wettelijke bepalingen correct na te leven. Voordat de Arbeidsinspectie een aanwijzing geeft, moeten eerst de werkgever en de werknemersvertegenwoordiger gehoord worden. Het is mogelijk dat de Arbeidsinspectie ook een aanwijzing geeft als werkgever en werknemer in goede harmonie de wettelijke bepalingen ontduiken.

De Arbeidsinspectie kan een eis tot naleving geven met betrekking tot de wijze waarop de regels, gesteld krachtens de artikelen 2 en 24 van de Arbowet, worden nageleefd. Zij gebruikt dit instrument om de naleving van onder andere het Abod en de veiligheidsbesluiten te controleren.

Tegen zowel een aanwijzing als een eis tot naleving kan een schriftelijk bezwaar worden ingediend. Zolang er geen uitspraak is over het bezwaarschrift wordt de aanwijzing of eis tot naleving opgeschort. Maar als de Arbeidsinspectie het gevaar voor de veiligheid en gezondheid van de betrokkenen te groot vindt, dan is het bezwaarschrift niet geldig tot de president van de rechtbank een uitspraak heeft gedaan.

Stillegging

De meest ingrijpende bevoegdheid van de Arbeidsinspectie is stillegging van het werk op grond van artikel 37 van de Arbowet. Dit mag alleen als er zeer ernstig gevaar voor personen bestaat. Een bevel tot stillegging duurt niet langer dan zeven dagen, tenzij de president van de rechtbank met verlenging akkoord gaat. De werkgever is in dat geval verplicht maatregelen te nemen om de gevaarlijke werksituatie op te lossen.

Bij werkonderbreking doet de Arbeidsinspectie uitspraak over het al dan niet terecht onderbreken van het werk. Tijdens de werkonderbreking houdt de ambtenaar recht op salaris.

Voor specifieke beroepsgroepen kan een afwijkende regeling gelden (zie paragraaf 1.3.2).

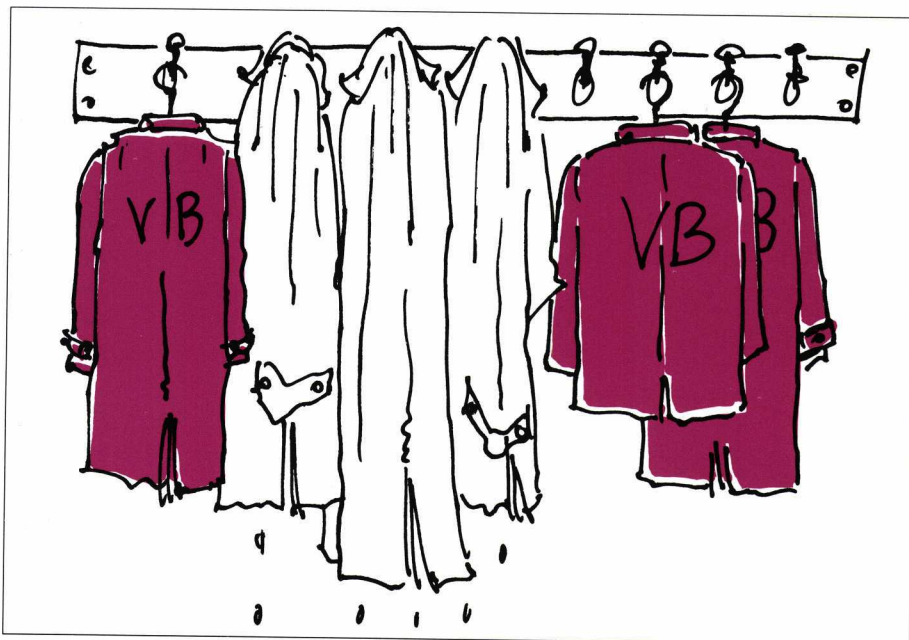
Wetstoepassing

De laatste bevoegdheid van de Arbeidsinspectie is het recht om bij conflicten tussen werkgever en werknemer een uitspraak te doen over de toepassing van de wet. Een verzoek om wetstoepassing (artikel 40) mag niet door de werkgever gedaan worden, maar wel door een dc, een meerderheid van werknemers (bij ontbreken van een dc) of een vakbond. Een verzoek om wetstoepassing refereert aan de artikelen 35, 36 en 37.

1.5 DE VEILIGHEIDSBESLUITEN

Oorspronkelijk waren veiligheidsbesluiten een aanvulling op de Veiligheidswet uit 1934. Met de komst van de Arbowet zijn deze veiligheidsbesluiten 'overgedragen' naar deze nieuwe wet. In de loop van de komende vijf à tien jaar zullen deze veiligheidsbesluiten omgevormd worden tot arbo-besluiten. Er zijn meerdere veiligheidsbesluiten. De belangrijkste - voor de rijksoverheid - zijn het Veiligheidsbesluit fabrieken of werkplaatsen (*Vbf*) en het Veiligheidsbesluit restgroepen (*Vbr*).

We geven kort de kern van beide veiligheidsbesluiten weer. Voor de tekst van de veiligheidsbesluiten verwijzen we naar de in bijlage 5 vermelde publicaties.



Veiligheidsbesluit fabrieken of werkplaatsen (Vbf)

Dit veiligheidsbesluit, het oudste, is van belang voor de medewerkers bij de rijksoverheid die industriële of ambachtelijke werkzaamheden verrichten. De veronderstelling dat het Vbf alleen zou gelden in een fabriek of werkplaats, is onjuist. Het Vbf geldt in alle ruimten waar industriële arbeid verricht wordt.

Een voorbeeld. Rijkswaterstaat beschikt over gebouwen waar zowel werkplaatsen als kantoren gehuisvest zijn. In het eerste geval geldt het Vbf; in het tweede geval niet.

Het Vbf geeft onder andere regels voor verlichting, zindelijkheid, temperatuur, voorkomen van ongelukken, EHBO, brandpreventie, vluchtwegen, geluid en trillingen, vergiftiging en besmetting in die ruimten waar industrieel werk gedaan wordt.

Veiligheidsbesluit restgroepen (Vbr)

Sinds eind 1990 is het Vbr van kracht. Hierdoor wordt de werkingssfeer van de Arboret uitgebreid tot kantoorpersoneel en werkenden in de dienstverlenende sector. Het Vbr bevat bijvoorbeeld over daglicht, klimaat en geluid nagenoeg dezelfde eisen als het Vbf, maar specifiek industriële veiligheids-eisen zijn in het Vbr geschrapt. Het Vbr geldt voor zo'n 2,5 miljoen werknemers, waaronder de meeste rijksoverheidsambtenaren.

P-Bladen

De regels in het Vbf en het Vbr zijn kort omschreven, zonder uitleg. De uitleg wordt gegeven in de Publikatie- en Voorlichtingsbladen. Zo is één deel van de uitwerking van het Vbr terug te vinden in het P-Blad 'Het inrichten van kantoren'. Per wetsartikel staat omschreven aan welke eisen de kantoorinrichting moet voldoen. Voor de uitwerking van het Vbf bestaan verschillende P-Bladen die ingaan op de inrichting van de werkplaatsen en de veiligheidseisen aan machines en gereedschap. P-Bladen worden opgesteld door het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor adres, zie bijlage 6).

Redelijkheidscriterium

Net als de Arboret gaan beide veiligheidsbesluiten uit van het redelijkheidscriterium. Dat wil zeggen dat op veel plaatsen de regel geldt: 'voorzover dit redelijkerwijs kan worden gevergd', of 'tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd'. Dit houdt geen ontkrachting van de wettelijke eisen in. Immers, het uitgangspunt van de veiligheidsbesluiten is dat er gezorgd moet worden voor optimale veiligheid, gezondheid en welzijn (optimaliseringsgedachte). Natuurlijk kunnen er situaties zijn waarin het onredelijk is om te verlangen dat een bepaalde eis naar de letter van de wet wordt uitgevoerd,

bijvoorbeeld door technische of bouwkundige beperkingen. Wat 'redelijk' is, wordt door de Arbeidsinspectie beoordeeld.

Overgangsregeling

Het is niet altijd mogelijk om een veiligheidsbesluit na inwerkingtreding meteen na te leven. Daarom kennen ook het Vbf en het Vbr een overgangsregeling die ten eerste geldt voor (noodzakelijke) voorzieningen met relatief hoge kosten die bij niet-uitvoeren niet direct de gezondheid en veiligheid in gevaar brengen en ten tweede voor voorzieningen die een bouwkundige aanpassing vereisen. Dit soort voorzieningen moet wél aanwezig zijn in de 'nieuwe situatie', bijvoorbeeld na een verhuizing of verbouwing. Dat wil zeggen dat alle overige voorzieningen die redelijkerwijs kunnen worden vereist wel meteen verplicht zijn. Wat 'redelijk' is, wordt ook hier weer door de Arbeidsinspectie beoordeeld.

Hoe lang de overgangsperiode is, hangt af van de eisen uit de veiligheidsbesluiten. Voor een aantal artikelen is de overgangsperiode vastgesteld op twee jaar. Artikel 44 uit het Vbr bijvoorbeeld, verplicht de werkgever om EHBO-voorzieningen te treffen. Deze krijgt twee jaar de tijd een aantal medewerkers een EHBO-opleiding te laten volgen. Uiteraard geldt de overgangsregeling niet voor alle bepalingen uit de veiligheidsbesluiten; de meeste bepalingen zijn direct van kracht.

1.6 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk hebben we de hoofdlijnen van de Arbowet, zoals die van toepassing zijn op de rijksoverheid, besproken. Een groot aantal artikelen is zonder uitzondering van toepassing. De belangrijkste verschillen tussen Arbowet en Abod vinden we terug in de artikelen over medezeggenschap, werkonderbreking en geheimhouding. Een aparte plaats wordt ingenomen door het begrip 'werkgever' bij de rijksoverheid. Op de verdere uitwerking van enkele artikelen en begrippen komen we in de komende twee hoofdstukken terug als we kijken naar het opzetten van arbo-beleid en de actoren.

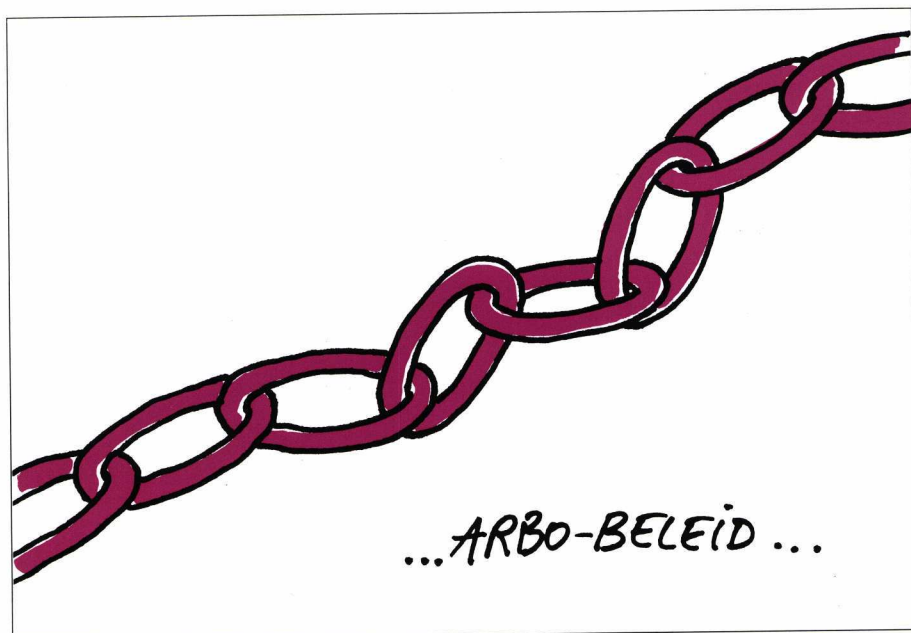
Wie meer wil weten over de Arbowet en de veiligheidsbesluiten, vindt in bijlage 5 enkele publikaties.

2 ARBO-BELEID STAP VOOR STAP

In dit hoofdstuk bekijken we hoe de doelstellingen van de Arbowet omgezet kunnen worden in effectief arbo-beleid. Eerst komt het doel van het arbo-beleid aan de orde. Daarna bespreken we de verschillende fasen die doorlopen moeten worden om doelen inderdaad te kunnen halen. Het is belangrijk om vooraf nog even aandacht te vragen voor de mandatering van de verantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 1.3.3):

In het algemeen: diegene die het aanspreekpunt van de dc is, draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het arbo-beleid.

Overigens sluit de tendens naar zelfbeheer bij de rijksoverheid goed aan bij het streven om arbo-verplichtingen die op het niveau van de diensteenheid spelen, onder verantwoordelijkheid van de betrokken lijnmanager te brengen. In paragraaf 3.9 komt de bijzondere rol van het meest betrokken ministerie - Binnenlandse Zaken - kort aan de orde.



2.1 WINST UIT ARBO-BELEID

Zoals reeds aangehaald, verlangt de Arbowet dat de werkgever het algemene beleid mede richt op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de medewerkers: de zorg voor goede arbeidsomstandigheden moet structureel aangepakt worden. Resteert de vraag: hoe dan?

Uit ervaring blijkt dat veel lijnmanagers bij de rijksoverheid niet goed raad weten met de vertaling van de algemene bepalingen uit de Arbowet naar de specifieke situatie in de eigen organisatie. De mate waarin arbo-beleid tot blijvende effecten leidt, blijkt bepalend te zijn voor het succes. Ofwel, hoe tastbaarder de verbeteringen, hoe groter de animo om door te gaan. Welke verbeteringen en effecten zijn zoal mogelijk? We halen slechts enkele te behalen winstpunten aan.

Goede arbeidsomstandigheden verhogen de binding en motivatie van de medewerkers, waardoor de kwaliteit van de producten en diensten zal toenemen. Bovendien kan ervan uitgegaan worden dat systematische aandacht voor veiligheid, gezondheid en welzijn helpt bij het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Adequate registratie van verzuim- en ongevallencijfers, helpt niet alleen duidelijk te krijgen *hoeveel* medewerkers ziek zijn, maar ook *waarom* zij ziek zijn. Het is vervolgens eenvoudiger om preventieve maatregelen te nemen. In een goed arbo-beleid wordt ook de zwaarte van functies gewogen; lichamelijk of geestelijk zwaar of eentonig werk breekt mensen vroeg of laat op. Met technische hulpmiddelen en/of herschikking van taken kunnen functies verbeterd worden. En tot slot kan ook de kwaliteit van het werk vaak belangrijk verbeteren: is het werk afwisselend genoeg, zijn er inspraak- en ontplooiingsmogelijkheden? Geen onbelangrijke aandachtspunten als we denken aan het behoud van gekwalificeerde medewerkers.

Kortom, door bewuste investeringen in arbeidsomstandigheden is voldoende 'winst' te behalen. Nu gaat het erom waar, hoe en in welke volgorde dergelijke investeringen en verbeteringen moeten worden gedaan. Ervaringen leren dat het planmatig opzetten van arbo-beleid veel teleurstellingen voorkomt en zorgt voor gestructureerde aandacht voor de kwaliteit van de arbeid. Een dergelijke planmatige aanpak staat centraal in de rest van dit hoofdstuk.

2.2 ARBO-BELEID PLANMATIG AANGEPAKT

Er zijn diverse modellen om stap voor stap tot arbo-beleid te komen. In grote lijnen komen deze overeen. Wij volgen hier een model dat gebruikt is

door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen ITS. We hante-
ren dit model omdat het eerder gebruikt is bij arbo-onderzoek bij rijksover-
heidsinstellingen. In bijlage 1 is het stappenplan opgenomen zoals de RBB
dat hanteert. Dit laatste bespreken we hier verder niet.

Het ITS-model kent de volgende fasen:

1. Oriëntatie.
2. Organisatie.
3. Inventarisatie.
4. Kristallisatie of uitdieping.
5. Realisatie.
6. Integratie.

Deze fasen behandelen we stuk voor stuk. Bij de bespreking van latere fasen
zal blijken dat deze in de praktijk in elkaar overlopen of zelfs parallel lopen.



2.2.1 Oriëntatiefase

Deze fase kan gezien worden als een introductie: een eerste kennismaking
met de Arbowet en de eisen die zij stelt. Wat houdt arbo-beleid in, hoe
moet arbo-beleid opgezet worden en wat komt daar allemaal bij kijken? In
deze fase wordt bekeken wat de belangrijkste consequenties voor de orga-
nisatie zullen zijn. Er zijn zes aspecten te onderscheiden.

De beleidsintentieverklaring

In een beleidsintentieverklaring geeft de leiding van de dienst aan welk doel zij met het arbo-beleid nastreeft. Dit doel moet kort geformuleerd worden. Een te grote uitweiding leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Daarnaast moet de beleidsintentieverklaring zo concreet mogelijk ingaan op planning en prioriteiten van het arbo-beleid. De beleidsintentieverklaring krijgt vorm in een aantal algemene formuleringen, waarin aangegeven is met welke maatregelen, op welke wijze en met welke middelen het arbo-beleid gerealiseerd moet worden.

De organisatiestructuur

Bij het invoeren van het arbo-beleid moet voor iedereen inzichtelijk zijn hoe de organisatie in elkaar zit. Een duidelijke omschrijving van de positie van de betrokken medewerkers, met name ten aanzien van het takenpakket en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, is noodzakelijk.

De verantwoordelijkheden

In de Arbowet is de verplichting opgenomen dat bij het opzetten en uitvoeren van arbo-beleid verschillende deelnemers betrokken zijn. Naast de lijnmanager zijn de belangrijkste deelnemers: het overlegorgaan, de personeelsfunctionaris en de deskundige dienst. Een succesvolle implementatie van arbo-beleid begint met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn afspraken nodig over de manier waarop de betrokken medewerkers samen kunnen werken.

Informatievoorziening

De algemene stroom van informatie uit de Arbowet moet vertaald worden naar informatie over de eigen organisatie. Meestal is informatie aanwezig in de vorm van brochures en circulaires die uitgegeven worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het eigen departement, de RBB of de Arbeidsinspectie. Deze informatie is alleen zinvol indien zij wordt aangevuld met bedrijfsspecifieke informatie. De departementale arbo-coördinator kan hiervoor zorgen.

Voorlichting

In de oriëntatiefase spelen de meeste medewerkers binnen het departement nog geen grote rol. Toch moeten zij in deze fase op de hoogte gesteld worden van de ontwikkelingen. Uit ervaring blijkt dat juist dit in de oriëntatiefase vaak een knelpunt is. De medewerkers die direct betrokken zijn bij het opzetten van arbo-beleid, raken na verloop van tijd hun enthousiasme kwijt als zij alleen blijken te staan omdat de overige medewerkers geen binding hebben met het arbo-beleid. Daarom moeten niet alleen de direct betrokken medewerkers 'arbo-minded' zijn, maar alle medewerkers. Voorlichtingsbijeenkomsten en

personeelsbladen zijn goede hulpmiddelen om dit te bereiken. Deskundigen, zoals de RBB en de Arbeidsinspectie, kunnen bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten samen met het dienstonderdeel organiseren.

Informatieverwerking

Tot slot is aandacht voor het verwerken van alle informatie van belang. Aan de hand van de verkregen informatie krijgen de betrokken medewerkers een beeld van welke activiteiten door wie ontplooid moeten worden. Vaak worden werkgroepen samengesteld die bestaan uit stafmedewerkers en vertegenwoordigers van de dienstleiding en het overlegorgaan.

Het succes van de oriëntatiefase is grotendeels afhankelijk van de mate waarin de betrokken functionarissen de Arbowet kunnen vertalen naar de eigen organisatie. Medewerking van dienstleiding en deskundige diensten die de randvoorwaarden scheppen, is van groot belang. De taak van de lijnmanager is in deze fase met name voorwaardenscheppend en organisatorisch.

2.2.2 Organisatiefase

De leden van de met arbo-zorg belaste werkgroepen dienen afspraken te maken over overlegstructuur, taken en bevoegdheden. Dit betekent dat er vaak nieuwe regelingen en reglementen gesteld moeten worden. Vandaar een organisatiefase.

Taakverdeling

Als de structuur rondom arbo-zorg (al) vaststaat, gaat de aandacht meer uit naar onderlinge afstemming. Taken ten aanzien van welzijn, medezeggenschap en werkoverleg zijn nog minder ontwikkeld en moeten in deze fase geconcretiseerd worden. Met het overlegorgaan zijn afspraken nodig om arbo-zorg als vast agendapunt bij de overlegvergaderingen op te voeren. En bij het werkoverleg valt te denken aan afspraken over het niveau van het overleg en de frequentie.

Verantwoordelijkheden vastleggen

In de organisatiefase worden taken en verantwoordelijkheden definitief over een aantal personen verdeeld. Zij moeten weten wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn en hoe die zich onderling verhouden. In toenemende mate worden op departementaal en dienstniveau arbo-coördinatoren aangesteld. De uiteindelijke leiding ligt bij de verantwoordelijke lijnmanager. Deze heeft als voorzitter van de werkgroepen een coördinerende taak. Volgens de Arbowet moeten de taken en verantwoordelijkheden schriftelijk vastgelegd worden.



2.2.3 Inventarisatiefase

In de inventarisatiefase wordt een start gemaakt met de implementatie van de Arbowet in de organisatie. Op het niveau van de diensteenheid moet geïnventariseerd worden wat de knelpunten zijn en welke vorm de 'arbo-zorgstructuur' heeft. Aan de hand van de ontstane inventarisatielijsten kunnen de betrokken medewerkers probleemsituaties herkennen en mogelijke oplossingsrichtingen zoeken. In deze fase worden nog niet de definitieve financiële en organisatorische gevolgen vastgesteld.

Informatie verzamelen

Informatie die verzameld wordt, moet onder andere inzicht geven in bestaande arbo-knelpunten en de arbo-zorgstructuur op de werkplek, maar ook in de wensen van medewerkers. Op welke wijze geïnventariseerd wordt, is mede afhankelijk van de traditie binnen de diensteenheid en de reeds aanwezige kennis. We bespreken nu drie veel gebruikte methoden die vanuit verschillende invalshoeken een beeld geven van de arbeidsomstandigheden. Het is raadzaam om bij de inventarisatie meer methoden te gebruiken.

Werkplekonderzoek

Het invullen van checklisten kan de knelpunten op de werkplek in kaart brengen. Bij een werkplekonderzoek wordt bijvoorbeeld bekeken of het meubilair voldoet. Ook aspecten als verlichting, klimaat en geluid kunnen met behulp van checklisten beoordeeld worden. Een werkplekonderzoek kan door een medewerker van de RBB uitgevoerd worden.

Arbo-doorlichting

Met behulp van meetinstrumenten worden specifieke knelpunten geïnventariseerd. Bij een doorlichting gaat het om het opsporen van bedrijfsrisico's. Deze kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld belastingsfactoren van verschillende functies: hoe zwaar is het werk en wat zijn de gezondheidsrisico's? Een doorlichting gaat verder dan bovengenoemd werkplekonderzoek. De uitvoering is in handen van gespecialiseerde medewerkers van bijvoorbeeld de RBB (arbeidshygiënist en ergonomen). Zij zijn niet alleen bekend met veiligheids- en gezondheidsrisico's, maar ook met de aard van het werk. Doorlichtingen richten zich vooral op arbeidshygiënische en ergonomische aspecten.

Periodiek bedrijfsgeneeskundig onderzoek

Regelmatig geneeskundig onderzoek van groepen medewerkers geeft mogelijkheden tot het herkennen van risico's van het werk. Bij periodiek bedrijfsgeneeskundig onderzoek (Pbgo) kan ook aandacht besteed worden aan knelpunten ten aanzien van het welzijn en de werkplek. Een team van de RBB voert het Pbgo projectmatig uit (overigens spreekt de RBB van een periodiek bedrijfsgezondheidskundig onderzoek).

Naast bovengenoemde methoden om knelpunten op te sporen, is overleg met de medewerkers over hun ervaringen net zo belangrijk. Met behulp van enquêteformulieren, waarvan de resultaten tijdens het werkoverleg besproken worden, ontstaat een beeld van de belangrijkste knelpunten. Deze aanpak heeft als voordeel dat de medewerkers actief betrokken worden bij het arbo-beleid.

Overleg

De overlegstructuur gaat in deze fase een belangrijke rol spelen. De resultaten van de inventarisatie en de daaraan verbonden conclusies zullen eerst besproken worden binnen het overleg van de bij het arbo-beleid betrokken medewerkers. Dat wil zeggen: de lijnmanager, de personeelsfunctionaris, de deskundige en het overlegorgaan. De resultaten van dit overleg worden besproken met de medewerkers, bijvoorbeeld tijdens het werkoverleg.

In de inventarisatiefase is met name het functioneren van het overleg tussen alle betrokkenen van groot belang. Het overleg moet gericht zijn op de ont-



wikkeling van een systematisch arbo-beleid, dat in deze fase opgesteld wordt. De betrokken medewerkers moeten voldoende bevoegdheden hebben. De basis is een goede coördinatie en afstemming van het overleg: een taak voor de verantwoordelijke lijnmanager.

2.2.4 Kristallisatie- of uitdiepingsfase

In deze fase worden de plannen en voornemens meer manifest gemaakt. Daarbij worden de gegevens gebruikt die tijdens de inventarisatiefase verzameld zijn. Het gaat hierbij ondermeer om de resultaten van werkplekonderzoek, de arbo-doorlichting, de enquête, inspectieverslagen en verzuim- en ongevallencijfers. Daarbij zal bijna altijd getoetst moeten worden aan de hand van (liefst vooraf) vastgestelde criteria. De kristallisatie- of uitdiepingsfase maakt het opstellen van een arbo-jaarplan eenvoudig. Anders gezegd, beleidsuitgangspunten en doelstellingen worden in deze fase omgezet in concrete acties, die systematisch gerangschikt en op haalbaarheid getoetst worden; wenselijkheid maakt plaats voor haalbaarheid.

Knelpunten toetsen op criteria

Als het gelukt is om een goed overzicht te krijgen van alle knelpunten, dan zal in de meeste gevallen blijken dat het niet mogelijk is alles snel op te lossen. Dat hangt onder andere af van de volgende criteria:

- De kosten van de voorgestelde maatregelen;
- Bouwkundige of technische beperkingen die een onmiddellijke oplossing van een knelpunt bemoeilijken;
- De tijd waarin veranderingen mogelijk zijn;
- De beschikbaarheid van deskundige hulp;
- De gevolgen voor de organisatie;
- De weerstand bij de betrokken medewerkers;
- De gevaarstelling: in welke mate betekent het knelpunt een gevaar voor de veiligheid en gezondheid van de medewerkers;
- Het aantal medewerkers dat (potentieel) geschaad wordt;
- De periode dat het knelpunt al bestaat en de gewenning daaraan;
- De wettelijke verplichtingen: bijvoorbeeld artikel 3: hoe en wanneer wordt de kantoorinrichting aangepast aan de eisen uit de Arbowet en het Vbr.

Als alle mogelijke oplossingen bekend zijn, kan definitief gekozen worden welke knelpunten het eerst aangepakt zullen worden. Niet alleen de financiële haalbaarheid is hierbij een criterium, maar ook de afstemming met het bedrijfsbeleid. Na deze laatste controle kunnen de voornemens worden omgezet in een arbo-jaarplan.

Arbo-jaarplan

Het arbo-jaarplan is de vertaling van het voorgenomen arbo-beleid voor het komende jaar. Het opstellen van een arbo-jaarplan is verplicht voor instellingen waar meer dan honderd mensen werken. Kortom, bij de rijksoverheid geldt de verplichting een arbo-jaarplan te maken als bij de betreffende dienst of diensten meer dan honderd mensen werken.

De Arbowet stelt geen minimeisen aan de inhoud van het arbo-jaarplan. Het jaarplan geeft aan hoe en wanneer de uit de inventarisatie voortgekomen knelpunten kunnen worden opgelost. Ook aan de vorm van het arbo-jaarplan stelt de wetgever geen eisen. De werkgever heeft in principe de vrijheid om te kiezen: het mag een los document zijn, maar ook onderdeel uitmaken van de schriftelijk vastgelegde voornemens over het sociaal beleid. Het spreekt voor zich dat het arbo-jaarplan vóór het begin van het betreffende planningsjaar klaar hoort te zijn.

Bedoeling arbo-jaarplan

Bij het schriftelijk vastleggen van beleidsvoornemens spelen de volgende aspecten een rol:

- Het vastleggen van de beleidsvoornemens, de wijze waarop deze gerealiseerd worden en door wie, geeft iedereen binnen de organisatie inzicht in het beleid. Daarbij bevordert het de communicatie hierover;
- Het arbo-jaarplan draagt ertoe bij dat binnen de organisatie op een syste-

- matische, van te voren vastgelegde, wijze aandacht aan de arbeidsomstandigheden besteed wordt;
- Het arbo-jaarplan draagt bij tot een betere motivatie van de medewerkers, door het verschaffen van eenduidige informatie;
 - Het arbo-jaarplan geeft mogelijkheden om het arbo-beleid te evalueren. Voor een zinvolle evaluatie is het noodzakelijk dat de doelstellingen en de middelen vastliggen.

Inhoud arbo-jaarplan

Dat de Arbowet geen minimumeisen stelt, betekent niet dat het opstellen van een arbo-jaarplan een eenvoudige opgave is. Bij het opstellen zijn twee uitgangspunten van belang.



Er moet een leesbaar, eenduidig en duidelijk arbo-jaarplan liggen dat tevens als werkdocument dient. De kwaliteit is van belang voor het uiteindelijke resultaat. Immers, als niet duidelijk aangegeven wordt wie erbij betrokken zijn, is de kans groot dat ten gevolge van de normale werkdruk een groot deel van de werkzaamheden uit het plan niet uitgevoerd wordt.

In het arbo-jaarplan wordt daarom per knelpunt aangegeven:

1. Wat er moet gebeuren.
2. Wie coördineert.
3. Wie kan/moet adviseren.
4. Wie beslist.
5. Wat de begroting in tijd en geld is.
6. Op welke datum de uitvoering klaar moet zijn.
7. Wie de voortgang evalueert en achteraf controleert.

Bij het totstandkomen van het arbo-jaarplan moet zodanig overleg gevoerd worden dat zoveel mogelijk medewerkers met dit plan instemmen en zich ermee verbonden voelen. Zoals gezegd, zonder draagvlak is de uitvoering kansloos.

Toezenen arbo-jaarplan

De Arbowet kent de verplichting dat het arbo-jaarplan opgestuurd moet worden aan het overlegorgaan en aan de Arbeidsinspectie. Voor het overlegorgaan is het arbo-jaarverslag van belang als informatiebron. De Arbeidsinspectie gebruikt het arbo-jaarverslag bij haar inspectieronden. Toezening van het arbo-jaarplan aan alle medewerkers is niet verplicht, maar wel wenselijk. Als het arbo-jaarplan niet toegezonden wordt, moet het wel voor iedereen ter inzage liggen, bijvoorbeeld op elke afdeling.

In bijlage 2 geven we een voorbeeld-inhoudsopgave van het arbo-jaarplan. Uitgewerkte voorbeelden van arbo-jaarplannen zijn te vinden via de literatuur uit bijlage 5. Tevens heeft de RBB in opdracht van het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP) van het ministerie van Binnenlandse Zaken een instrument ontwikkeld om een arbo-jaarplan te maken (het zogenoemde ARIBO).

Structurele samenwerking

In de praktijk blijkt dat tijdens de kristallisatie- of uitdiepingsfase, waarbij het arbo-beleid concreet ingevuld is voor dat jaar, een systematische aanpak van groot belang is. Is het beleidsproces goed gestructureerd, zijn de doelstellingen concreet geformuleerd en wordt ernaar gestreefd de doelstelling planmatig te realiseren, dan is de kans op een succesvolle implementatie van het arbo-beleid groot. Anderzijds blijkt een niet goed functionerende samenwerking nogal eens een handicap te zijn. Juist omdat bij de rijksoverheid de diensteenheden ingebed zijn in een ruimere organisatie, treden problemen op bij de samenwerking. Belangrijkste oorzaken zijn de afhankelijkheid van de politieke besluitvorming en elkaar doorkruisende externe ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid in de kristallisatie- of uitdiepingsfase ligt in handen van de opsteller van het arbo-jaarplan. In veel gevallen is dit

de arbo-coördinator, een functionaris van de afdeling Personeelszaken of van de afdeling Gebouwen en Materieel.

2.2.5 Realisatiefase

In deze fase worden de voorgenomen plannen en activiteiten uit het arbo-jaarplan uitgevoerd. Voor het personeel worden instructie- en voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Knelpunten in de organisatie worden aangepakt. Zo nodig worden extra voorzieningen getroffen aangaande huisvesting, materiaal en apparatuur. Tevens kan een aanvang worden genomen met langere-termijnprojecten, gericht op preventie en op bestrijding van specifieke risico's. In de realisatiefase komen diverse aspecten naar voren. We bespreken er nu vijf.

De voortgang bewaken

Regelmatige controle op de voortgang is onmisbaar, nadat het arbo-jaarplan tot uitvoering wordt gebracht. Tijdens de uitvoering zal vaak blijken dat de voornemens in de praktijk moeilijker te realiseren zijn dan vooraf bedacht. Bijvoorbeeld door onverwachte weerstand bij de medewerkers, uit de pas lopende plannings en onduidelijkheid bij de samenwerking. Door regelmatig overleg, waarbij op vaste tijdstippen de voortgang gemeten wordt, is het mogelijk tijdig problemen te signaleren. De arbo-coördinator kan maatregelen nemen. De lijnmanager blijft uiteindelijk verantwoordelijk.

Bij organisaties waar het arbo-beleid recentelijk gestart is, wordt tijdens de realisatiefase vaak een inhaalmanoeuvre uitgevoerd. De eenvoudige knelpunten worden het eerst opgelost. Omdat deze bijna altijd binnen de eigen diensteenheid plaatsvinden, zijn de belemmeringen gering. In latere fasen, als de grote knelpunten behandeld worden, is de uitvoering vaak moeilijker. De oplossing van deze knelpunten heeft meestal een dienstoverschrijdend karakter. Daarom is tijdens de realisatiefase samenwerking en overleg met andere diensten en instellingen van groot belang.

Voorlichting en onderricht

In de realisatiefase wordt terecht hoge prioriteit gegeven aan voorlichting en onderricht. De betrokkenheid van de medewerkers is afhankelijk van de mate waarin zij weten wat er gebeurt en wat van hun verwacht wordt. In de praktijk blijkt dat gestructureerde voorlichtings- en onderrichtprogramma's - niet alleen voor de direct betrokkenen - de medewerkers 'arbo-minded' maakten en houden. Dergelijke programma's hebben ook als doel nieuwe technieken, materialen en apparatuur te introduceren. Op voorlichtingsbijeenkomsten kan bijvoorbeeld de inrichting van de beeldschermwerkplek besproken worden. Daarbij kunnen de plichten die de Arboret aan de werknemer stelt, ook aan bod komen.



Zichtbare resultaten

De implementatie van het arbo-jaarplan is pas succesvol te noemen als de resultaten zichtbaar zijn. Verbeteringen, bijvoorbeeld nieuwe verlichting in de werkruimte, spreken meer aan dan niet direct toetsbare veranderingen, zoals betere voorschriften over het gebruik van machines. Het is van belang een evenwicht te vinden tussen oplossingen die direct resultaat opleveren en de meer organisatorische veranderingen. In de praktijk blijkt dat knelpunten met een lang oplossingstraject weinig directe waardering oogsten.

Belemmeringen

De praktijk leert dat het oplossen van knelpunten niet altijd soepel verloopt. Als taken en bevoegdheden van de betrokken medewerkers niet goed geregeld zijn, zal zich dat in deze fase wreken. Er zijn ook belemmeringen die pas tijdens de uitvoering duidelijk worden.

Allereerst de financiën: een ontoereikend budget zal de uitvoering frustreren. Eigenlijk had dit al tijdens de beschreven kristallisatie- of uitdiepingsfase duidelijk moeten worden. Maar vaak blijkt pas tijdens de uitvoering dat de kosten hoger liggen dan begroot, en wordt het oplossen van een knelpunt helaas vertraagd.

Een tweede belemmering vormt de afhankelijkheid van derden. Het oplossen van knelpunten die de eigen organisatie overstijgen, gebeurt in overleg en met goedkeuring van derden. Zo'n situatie doet zich bij de rijksoverheid vaak voor als het bouwkundige aanpassingen betreft. De Rijksgebouwendienst heeft als beheerder van de overheidsgebouwen een belangrijke stem. Maar ook bij grote investeringen, bijvoorbeeld bij automatiseringsprojecten, vindt de besluitvorming hogerop plaats.

De laatste belemmerende factor is de discrepantie tussen belangen. Onenigheid over het belang van bepaalde maatregelen komt voor op verschillende niveaus. Bijvoorbeeld het middenkader, dat de door hun medewerkers gemelde knelpunten niet doorgeeft aan de arbo-coördinator omdat deze niet ernstig genoeg zouden zijn. Belangenconflicten kunnen niet alleen de dienstleiding, maar ook het overlegorgaan in een lastig parket brengen.

2.2.6 Integratiefase

In deze fase wordt het arbo-beleid geïmplementeerd in de lijn, om het tot een integraal onderdeel van het algemene bedrijfsbeleid en de dagelijkse bedrijfspraktijk te maken. Waar de realisatiefase nog gericht is op het wegnemen van knelpunten, richt de integratiefase zich op de koppeling tussen arbo-beleid en bedrijfsbeleid. Daarmee is de integratiefase de laatste stap in het arbo-beleidsproces.

Bij de implementatie van het arbo-beleid in het bedrijfsbeleid is de invloed van de direct betrokken medewerkers nog groot. Hun rol neemt af naarmate de zorg voor arbeidsomstandigheden meer in het bedrijfsbeleid geïntegreerd wordt. De taken en verantwoordelijkheden van de lijnmanager ten aanzien van de arbeidsomstandigheden worden gaandeweg groter. Met andere woorden, de zorg voor arbo-beleid verschuift van arbo-deskundige naar lijnmanager.

Integratie op onderdelen

Aan het begin van de integratiefase kan vaak nog niet gesproken worden van een geïntegreerd beleid. Er is sprake van arbo-beleid dat primair gedragen wordt door deskundigen. Kenmerken zijn onder andere het steeds sneller opsporen van veiligheids- en gezondheidsrisico's en het verbeterde overleg tussen de diverse betrokkenen. Vaak vinden in de integratiefase reorganisaties plaats waarbij het (geïntegreerde) beleid als basis dient.

In de loop van de tijd zal de integratie tussen het arbo-beleid en het bedrijfsbeleid steeds verder gaan. De integratie van het arbo-beleid vindt plaats op onderdelen, bijvoorbeeld ten gevolge van nieuwe wetgeving of nieuwe

technieken. In zekere zin wordt tijdens de integratiefase het in de voorgaande fasen ontwikkelde specifieke arbo-beleid afgebouwd om plaats te maken voor één gemeenschappelijk beleid.

Deskundige advisering

Voor de integratie van het arbo-beleid in het algemene bedrijfsbeleid is het van belang dat de lijnmanagers de Arbowet en het daarop gebaseerde beleid goed kennen. Zij worden daarbij ondersteund door deskundigen. De positie van de deskundige, als onafhankelijk adviseur, is in het begin van de integratiefase sterk. In de praktijk blijkt dat deze sterke positie na verloop van tijd afneemt, naarmate de arbo-kennis van de lijnmanager toeneemt.

Jaarlijks toetsen

De integratiefase, en na afronding daarvan het gemeenschappelijke arbo-bedrijfsbeleid, kent één belangrijk instrument om te toetsen wat er van het voorgenomen beleid terecht gekomen is: het arbo-jaarverslag.



Het arbo-jaarverslag

Artikel 10 van de Arbowet verplicht bedrijven met meer dan honderd medewerkers een arbo-jaarverslag op te stellen. Hiermee wordt samen met het arbo-jaarplan de basis voor het arbo-beleid gelegd.

De functies van het arbo-jaarverslag zijn:

- *Informatie en communicatie*: het arbo-jaarverslag informeert alle betrokkenen over het gevoerde arbo-beleid. Op basis hiervan kan evaluerend overleg plaatsvinden, dat eventueel leidt tot verbeteringsvoorstellen.
- *Verantwoording*: in het arbo-jaarverslag legt de werkgever verantwoording af over het gevoerde arbo-beleid. Door per onderwerp uit het arbo-jaarplan aan te geven wat er gebeurd is, kunnen de medewerkers beoordelen of het arbo-beleid voldaan heeft. De tweede partij aan wie de werkgever verantwoording aflegt, is de Arbeidsinspectie.
- *Activeren*: het arbo-jaarverslag zal, omdat het concrete informatie geeft over het gevoerde arbo-beleid, het overleg tussen werkgever en overlegorgaan activeren.
- *Analyse*: in het arbo-jaarverslag worden gegevens geanalyseerd. Deze analyse maakt onderlinge vergelijkingen mogelijk en geeft een helder beeld van de arbeidsomstandigheden.
- *Evaluatie*: het arbo-jaarverslag geeft een evaluatie van het gevoerde arbo-beleid. Uit het arbo-jaarverslag blijkt of de knelpunten adequaat opgelost zijn.
- *Documentatie*: arbo-beleid is een continu proces. Als jaarlijks verslag gedaan wordt van het arbo-beleid, wordt na een paar jaar de ontwikkeling in het beleid duidelijk.

Vorm van het arbo-jaarverslag

Aan de vorm van het arbo-jaarverslag stelt de Arbwet geen specifieke eisen. Het arbo-jaarverslag moet voor iedereen leesbaar en controleerbaar zijn. Dat geldt ook voor informatie die uit vertrouwelijke stukken komt. De lijnmanager is verplicht deze informatie openbaar te maken.

Inhoud van het arbo-jaarverslag

In tegenstelling tot het arbo-jaarplan staat de inhoud van het arbo-jaarverslag vast. Alle onderwerpen die behandeld moeten worden, staan in artikel 10 van de Arbwet. Uiteraard is de lijnmanager vrij om aanvullende onderwerpen op te nemen.

De verplichte onderwerpen zijn:

- *Het gevoerde beleid*: de lijnmanager moet in het arbo-jaarverslag een beschrijving geven van het beleid dat is gericht op veiligheid, gezondheid en welzijn, zoals dat in het afgelopen jaar gevoerd is. Concreet: welke aanwijsbare maatregelen zijn er getroffen? Waren er knelpunten? Hoe zijn deze opgelost?
- *Het gevoerde overleg*: in het arbo-jaarverslag moet aangegeven worden hoe het overleg met het overlegorgaan verlopen is. Het gaat met name om een beschrijving van het proces en de evaluatie daarvan: hoe verliep de samenwerking en welke knelpunten hebben zich voorgedaan?

- *Deskundige diensten:* in het arbo-jaarverslag moet aangegeven worden op welke wijze gebruik gemaakt is van deskundige ondersteuning. Op welke wijze functioneert deze ondersteuning, welke activiteiten worden ondernomen en welke adviezen worden verstrekt? Onder deskundige diensten verstaan we niet alleen de RBB, maar ook bijvoorbeeld de afdeling Personeelszaken of de afdeling Gebouwen en Materieel en extern aangetrokken adviseurs.
- *Voorlichting en onderricht:* in de Arbowet wordt veel belang gehecht aan voorlichting en onderricht. Zij hebben een preventieve werking. Daarom moet in het arbo-jaarverslag aandacht besteed worden aan alle voorlichtings- en onderrichtactiviteiten van het afgelopen jaar.
- *Begeleiding van jeugdigen:* als er jonge mensen (onder de achttien jaar) werken, hebben zij recht op extra begeleiding. In het arbo-jaarverslag moet aangegeven zijn op welke wijze aan deze verplichting voldaan is.
- *Maatregelen naar aanleiding van ongevallen en beroepsziekten:* ongevallen, bijna-ongevallen en beroepsziekten (zie voor de definitie paragraaf 1.4.1, onder het kopje 'Melding en registratie van ongevallen en beroepsziekten') die zich in het afgelopen jaar hebben voorgedaan, moeten vermeld worden in het arbo-jaarverslag. Hierbij moet niet alleen aangegeven worden hoe vaak ongevallen en dergelijke zijn voorgekomen, maar ook wat de oorzaak was en welke maatregelen getroffen zijn.
- *Overzicht van gemelde gevaren:* werknemers moeten gesignaleerde gevaren melden aan hun leidinggevende. Meestal is hiervoor een speciale meldingsprocedure. In het arbo-jaarverslag moeten alle meldingen, plus redenen, opgenomen worden.
- *Aanwijzingen en eisen van de Arbeidsinspectie:* als de Arbeidsinspectie in het afgelopen jaar een aanwijzing of eis tot naleving heeft gegeven, dan moet deze, voorzien van informatie over aard en oplossing, vermeld worden in het arbo-jaarverslag. Ook de minder formele contacten, bijvoorbeeld adviezen, verdienen aandacht in het arbo-jaarverslag.
- *Overzicht van ongevallen- en verzuimcijfers:* het weergeven en analyseren van ongevallen- en verzuimgegevens zijn belangrijke onderdelen van het arbo-jaarverslag. Met behulp van een cijfermatig overzicht kan inzicht worden verkregen in het verzuim binnen de organisatie. Beïnvloedende factoren worden zo opgespoord. De ongevallen- en verzuimgegevens moeten zodanig geregistreerd zijn dat zij zich lenen voor analyse.

Vorbereiding arbo-jaarverslag

Het opstellen van een arbo-jaarverslag is een tijdrovend karwei. Er is vaak een overvloed aan gegevens die bij verschillende medewerkers berusten. Een gedegen aanpak verdient aanbeveling. In bijlage 5 is een handleiding voor het schrijven van een arbo-jaarverslag opgenomen. Bijlage 3 geeft een voorbeeld-inhoudsopgave van een arbo-jaarverslag. Voor de registratieme-

thode van ongevallen- en verzuimcijfers die bij de rijksoverheid gehanteerd wordt, verwijzen we naar bijlage 4. Ook de RBB kan helpen bij het ontwikkelen van het arbo-jaarverslag.

Toezening arbo-jaarverslag

Zoals ook geldt voor het arbo-jaarplan, moet het arbo-jaarverslag toegezonden worden aan het overlegorgaan en de Arbeidsinspectie.

Verantwoordelijkheid

De uitwerking van de integratiefase ligt bij de lijnmanager die verantwoordelijk is voor het arbo-beleid. Deze moet de bevoegdheid hebben om het arbo-beleid te integreren in het bedrijfsbeleid, om noodzakelijke organisatorische veranderingen door te voeren en om de positie van de arbo-deskundige af te bakenen.

Met de bespreking van de afrondende integratiefase is het model voor opzetten en invoeren van arbo-beleid compleet. Afsluitend vragen we in de samenvatting nog extra aandacht voor het creëren van het noodzakelijke draagvlak voor arbo-beleid.

2.3 SAMENVATTING

Op basis van de Arbowet en de daaraan gerelateerde wetgeving is iedere werkgever verplicht arbo-beleid te voeren. De artikelen 4 en 10 van de Arbowet geven hiervoor de belangrijkste richtlijnen. Bij het opzetten van het arbo-beleid zijn verschillende fasen te onderscheiden: beginnend met een intentieverklaring en een verdeling van taken en verantwoordelijkheden, via het inventariseren van knelpunten naar het implementeren van het arbo-beleid, waarbij het uiteindelijk een vast onderdeel moet gaan vormen van het algemene bedrijfsbeleid. In dit hoofdstuk is een zes-fasenmodel hiervoor gegeven.

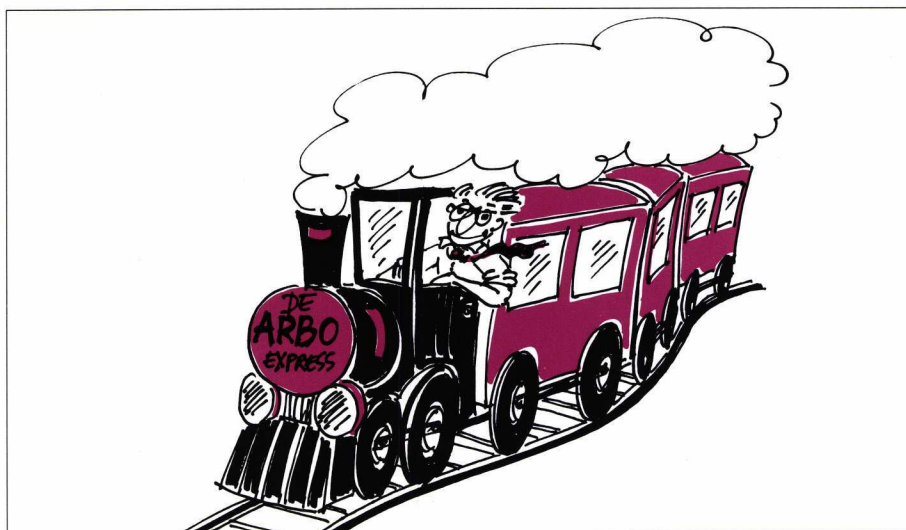
Alleen al uit dat model blijkt dat het systematisch opzetten van arbo-beleid meestal een kwestie van lange adem zal zijn. De verschillende fasen kennen specifieke problemen die veelal pas na verloop van tijd minder worden. Het arbo-beleid richt zich op de verbetering van veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk. Dit streven vindt zijn wettelijke basis in de Arbowet, maar zou nooit slagen als de mensen in de bedrijven er niet achter zouden staan. Aandacht voor goede arbeidsomstandigheden helpt bij het voorkomen van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en demotivatie. Met dat doel voor ogen zijn de problemen, die iedereen tegenkomt bij het opzetten van arbo-beleid, van ondergeschikt belang. Arbo-beleid als integraal onderdeel van het bedrijfsbeleid heeft een preventieve werking en zorgt voor meer werkplezier, maar vereist wel enig doorzettingsvermogen.

3 ACTOREN BIJ HET OPZETTEN VAN ARBO-BELEID

Het opzetten van een goed arbo-beleid, zo blijkt uit het voorafgaande, is een kwestie van tijd, moeite, vakkennis en lange adem. De Arbowet erkent deze complexiteit en noemt mede daarom meerdere actoren. Allereerst natuurlijk de medewerkers in de organisatie; de verantwoordelijke lijnmanager voorop. Daarnaast zijn deskundigen, het overlegorgaan (de dienstcommissie), de afdeling Personeelszaken en de Arbeidsinspectie belangrijke actoren. Allen helpen vanuit hun eigen kennis en doelstelling bij het opzetten van arbo-beleid. Daarover gaat dit laatste hoofdstuk.

3.1 DE LIJNMANAGER

De belangrijkste actor bij het opzetten van arbo-beleid is de lijnmanager. Hij bepaalt - als verantwoordelijke - de vorm en de inhoud van het arbo-beleid en de tijd waarin het uitgevoerd wordt. Zijn rol is met name coördinerend en voorwaardenscheppend. In de praktijk zal uit overleg tussen de lijnmanagers blijken wat precies tot hun taak behoort.



Als eindverantwoordelijke heeft de lijnmanager met alle aspecten rond het opzetten van arbo-beleid te maken. Hij zet de grote lijnen van het beleid uit, verdeelt taken onder medewerkers, coördineert en controleert. Verschillende wetten en de hulp van deskundigen, dc, Arbeidsinspectie en medewerkers bieden voldoende handvatten om de 'arbo-trein' op de rails te zetten en te houden.

3.2 DE DESKUNDIGE DIENSTEN

De zorg voor een veilige en gezonde werkplek is in de praktijk niet altijd even makkelijk te realiseren. Met name bij industriële arbeid staan technische beperkingen meer veiligheid vaak in de weg. Onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden zijn vaak inherent aan het productieproces, bijvoorbeeld in de chemische industrie of de bouw. In die gevallen verlangt de Arbowet dat de gevaren zoveel mogelijk worden beperkt. Om dat te realiseren, is vaak specialistische hulp van deskundige diensten nodig.

De Arbowet kent in de artikelen 18 en 19 de mogelijkheid bedrijfsgezondheids- en veiligheidsdiensten verplicht te stellen. Deze verplichting geldt niet voor elk bedrijf. Aansluiting bij bedrijfsgezondheids- en veiligheidsdiensten is alleen verplicht voor bedrijven die meer dan 500 medewerkers hebben, waarvan ten minste 330 mensen industriële arbeid verrichten. Overigens zal deze grens waarschijnlijk verlaagd worden onder invloed van EG-regelingen. Andere bedrijven kunnen zich vrijwillig aansluiten bij een deskundige dienst.

3.3 DE RIJKS BEDRIJFSGEZONDHEIDS- EN BEDRIJFSVEILIGHEIDSDIENST RBB

In de naaste toekomst zal de RBB een zelfstandige dienst worden en marktconform gaan werken. In de praktijk betekent dit, dat de departementen na een overgangsperiode vrij zijn in de keuze van hun deskundige dienst. Tot dat moment is de RBB de belangrijkste dienst voor de rijksoverheid. We bespreken daarom het RBB-dienstenpakket.

Bedrijfsgezondheidszorg

Bedrijfsgezondheidszorg richt zich vooral op het voorkomen van gezondheidsproblemen. Gezondheidsrisico's kunnen tal van oorzaken hebben, zoals gevaarlijke stoffen, zwaar lichamelijk werk of slecht meubilair. De RBB heeft bedrijfsartsen in dienst die opgeleid zijn om gezondheidsrisico's te ontdekken en te verhelpen.

Bedrijfsveiligheidszorg

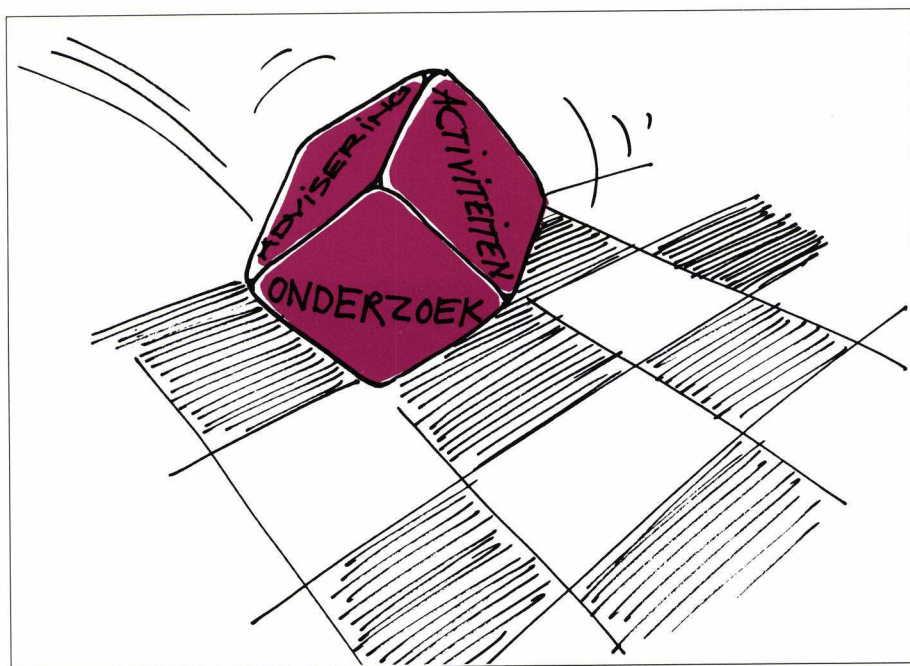
Naast de veiligheidskundigen van de RBB, zijn er ook departementen die deze functionarissen zelf in dienst hebben. Veelal betreft het dan departementen die over dienstonderdelen met een hoog veiligheidsrisico beschikken. Voor rijksoverheidsinstellingen met een eigen veiligheidsdienst geldt de RBB als coördinatiepunt.

Instrumenten

De RBB heeft verschillende instrumenten tot zijn beschikking om de veiligheid, de gezondheid en het welzijn te verbeteren. Deze behandelen we hieronder.

Onderzoek

Het eerste instrument is onderzoek naar gezondheidsbedreigende situaties op de werkplek. In paragraaf 2.2.3 hebben we de verschillende methoden van onderzoek op een rijtje gezet. De uitvoering van het werkplekonderzoek, de arbo-doorlichting of de inspectie ligt vaak (gedeeltelijk) in handen van een bedrijfsarts, een ergonoom of een arbeidshygiënist. Zij zijn hiervoor speciaal opgeleid. Via inventarisatielijsten en meetinstrumenten kunnen zij gezondheidsrisico's opsporen. Een werkplekonderzoek geeft een systematisch overzicht van knelpunten.



Voor bedrijven die geen eigen veiligheidskundige hebben, onderzoekt de RBB - op verzoek - de veiligheidsrisico's op de werkplek. Op basis van deze onderzoeken spoort de RBB knelpunten op en geeft advies over oplossingsmogelijkheden.

Voorlichting en instructie

Het geven van voorlichting en instructie over risico's van het werk, het tweede instrument, is één van de belangrijkste preventieve taken van de RBB. De RBB kan bijvoorbeeld instructie geven over een goede werkhouding, verantwoord tillen of over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Door middel van voorlichting en instructie kan de RBB onder andere assisteren bij het opzetten van een ongefallenstatistiek of bij het uitwerken van knelpunten in het arbo-jaarplan.

Periodiek bedrijfsgezondheidskundig onderzoek (Pbgo)

Het derde instrument dat de RBB tot zijn beschikking heeft, is het periodiek gezondheidskundig onderzoek. Iedere werknemer moet vóór indiensttreding medisch gekeurd worden. Deze keuring zegt alleen iets over de gezondheidstoestand van de werknemer op dat moment. Periodiek onderzoek nu, heeft juist een preventief karakter: op tijd ontdekken welke gezondheidsrisico's medewerkers lopen. Dit voorkomt langdurig ziekteverzuim en maakt het mogelijk om door veranderingen in het werk risico's te beperken. Immers, veel werknemers worden ziek als gevolg van ongezonde werksituaties. Periodieke controle door een bedrijfsarts zorgt ervoor dat gezondheidsklachten vroegtijdig opgemerkt en behandeld kunnen worden. Afhankelijk van het soort werk kan periodiek onderzoek jaarlijks of om de paar jaar verricht worden.

Ziekteverzuimbegeleiding

Het vierde instrument van de RBB is de begeleiding van zieke medewerkers. De begeleiding is allereerst de verantwoordelijkheid van de lijnmanager. Deze moet ervoor zorgen dat de zieke medewerker zo snel mogelijk weer aan het werk kan. De bedrijfsarts van de RBB kan hierbij op verschillende manieren helpen. De bedrijfsarts heeft contact met de zieke medewerker en kan bijvoorbeeld suggereren iemand halve dagen te laten werken, (tijdelijk) ander werk te laten verrichten of de werkplek aan te passen. Naast de begeleiding van zieke medewerkers heeft de RBB ook een taak in het voorkomen van ziekteverzuim.

Ook de overheid neemt maatregelen die zijn gericht op de aanpak van het probleem van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Zo is het de bedoeling dat in de loop van 1992 een vorm van intensieve ziekteverzuimbegeleiding in de hele rijksoverheid wordt ingevoerd. Het terugdringen van ziekteverzuim is een zaak van alle betrokkenen. Om dit te bereiken, zijn bedrijfs-

gezondheidsteams (BGZ-teams) in het leven geroepen. Deze teams zijn samengesteld uit een bedrijfsarts, een bedrijfsverpleegkundige (die ook de huisbezoeken doet), een bedrijfsmaatschappelijk werker en administratieve ondersteuning.

Thermometer voor het ziekteverzuim

Vanaf 1992 verzamelt het ministerie van Binnenlandse Zaken de ziekteverzuimgegevens van alle ministeries. Deze gegevens verschaffen informatie over de omvang en de ontwikkeling van het ziekteverzuim bij de rijksoverheid.

De kerngegevens over het ziekteverzuim worden zodanig geregistreerd dat zij vergeleken kunnen worden met verzuimgegevens uit de marktsector en de overige overheidssectoren, waarmee inmiddels ook afspraken zijn gemaakt. De ziekteverzuimgegevens zijn onder andere bestemd voor de ministerraad en de Tweede Kamer, die op basis van deze informatie het beleid inzake ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vormgeven en de effecten kunnen volgen.

Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de verzuimmelding en -registratie. Aan de hand van de verzamelde gegevens is de lijnmanager beter in staat het verzuim en de werkhervattingen in de gaten te houden en te verbeteren.

Advisering

Met behulp van bovengenoemde instrumenten kan de RBB de lijnmanager helpen bij het gezond maken en houden van het werk en de medewerkers. De RBB heeft hierbij een adviserende stem. Elk jaar brengt de RBB verslag uit aan de werkgever en het overlegorgaan. In dit verslag staat aangegeven wat de RBB gedaan heeft en welke adviezen zijn gegeven. De Arbeidsinspectie en het overlegorgaan hebben de bevoegdheid om de lijnmanager aan te spreken als deze de adviezen van de RBB niet opvolgt.

Overigens moge duidelijk zijn dat een deskundige dienst zoals de RBB uitsluitend zinvol kan adviseren op basis van goede samenwerking en overleg met het overlegorgaan en de betrokken lijnmanager.

3.4 EXTERNE DESKUNDIGEN

Naast de RBB en de Arbeidsinspectie is er nog een aantal deskundige instellingen die helpen bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Bijvoorbeeld voor onderzoek naar ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid of opleiding van

arbo-deskundigen. Nederland telt een aantal instituten die als arbo-deskundigen hun diensten aanbieden. Twee instituten belichten we kort.

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen ITS

Het ITS verricht sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar onder andere de arbeidsmarkt en arbeid en bedrijf. Het ITS heeft in 1988 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de invoering van de Arbowet bij de overheid. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd ('Overheid en Arbowet, Een onderzoek naar ervaringen in de praktijk', zie bijlage 5).

Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA

Het NIA kent vier disciplines: onderzoek, opleiding, advies en voorlichting, alle volledig gespecialiseerd rond arbeidsomstandigheden. Het NIA beslaat daardoor het totale terrein van de arbo-zorg en meer specifiek van de verbetering van de arbeidsomstandigheden in relatie tot de gezondheid van de werkende mens.

De adressen van deze en andere instituten staan in bijlage 6.



3.5 DE MEDEWERKERS

Het opzetten en uitvoeren van een arbo-beleid zonder draagvlak bij het personeel zal nauwelijks effectief zijn. De rol van de medewerkers bij het opzetten van arbo-beleid lijkt in eerste instantie beperkt. Hun vertegenwoordiger, de dc, heeft immers deze taak op zich genomen. Toch is al eerder ter sprake gekomen hoe belangrijk het is de medewerkers te betrekken bij het arbo-beleid. Bijvoorbeeld in de inventarisatiefase (zie paragraaf 2.2.3) waar zij knelpunten signaleren. Ook is al geadviseerd het personeel bijvoorbeeld tijdens werkoverleg of bij voorlichtingsbijeenkomsten te betrekken bij de invoering van arbo-beleid, om de noodzakelijke betrokkenheid te bereiken.

Daarnaast hebben alle medewerkers ook verplichtingen die in artikel 12 van de Arbowet staan (zie paragraaf 1.4.2). De medewerkers zijn verplicht dit artikel na te leven en kunnen bij opzettelijke nalatigheid aangesproken worden door de dienstleiding, en zelfs door de Arbeidsinspectie.

3.6 DE DIENSTCOMMISSIE

Wat betreft medezeggenschap wijkt de rijksoverheid op een aantal punten af van het bedrijfsleven. Het belangrijkste verschil is dat ondernemingsraden in het bedrijfsleven hun wettelijke basis vinden in de Wor. De ambtenaren bij de rijksoverheid hebben de medezeggenschapsartikelen uit het Arar tot hun beschikking. We hebben in paragraaf 1.3.1 de overlegstructuur bij de rijksoverheid belicht. Daarnaast hebben we stilgestaan bij de rechten van het overlegorgaan in verband met de Arbowet en zijn rol bij het opzetten van het arbo-beleid.

In de vorige twee hoofdstukken hebben we in meer algemene zin gesproken over het overlegorgaan. Hier nemen we de dienstcommissie onder de loep; vaak hét overlegorgaan bij de rijksoverheid dat zich bezighoudt met arbeidsomstandigheden.

De dienstcommissie en het georganiseerd overleg

De dienstcommissie (*dc*) heeft met de aanpassing van het Arar in 1982 meer bevoegdheden gekregen, waarvan de belangrijkste het instemmingsrecht is. Anderzijds hebben *dc*'s te maken met de Centrale Commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken (*CC*) en de bijzondere commissie (*bc*). Onderwerpen die door deze commissies behandeld worden, vallen buiten de bevoegdheid van de *dc*. Met name de rol van de *bc* is bij de uitvoering van arbo-beleid van belang. De *bc* speelt vooral een rol bij de uitvoering van regelingen of beleid, die niet tot de bevoegdheid van het diensthoofd behoren.

Rechten van de dienstcommissie

De dc heeft in het kader van de Arbowet een aantal taken. Zij moet zich beraden over de zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn, hierover overleg plegen met het diensthoofd en deze adviseren. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren, heeft de dc een aantal rechten en bevoegdheden. Een paar daarvan zijn in de vorige hoofdstukken al naar voren gekomen. We zetten ze hier op een rijtje.

Recht op informatie

Het diensthoofd is verplicht de dc voor het overleg alle benodigde informatie te geven. In artikel 126e van het Arar is dit informatierecht geregeld. Overigens, in dit artikel gaat het niet alleen om informatie over arbo-onderwerpen, maar over alle voor de diensteenheid van belang zijnde informatie. De bc en de CC kunnen zich voor hun informatievoorziening over arbeidsomstandigheden beroepen op het in de Arbowet neergelegde recht op informatie.

De dc heeft tevens recht op informatie van het hoofd van de deskundige dienst, zoals de RBB. In de Arbowet is geregeld dat de dc van elk advies - van algemene strekking - dat door een deskundige dienst wordt uitgebracht, een kopie ontvangt. Tevens heeft de dc het recht om jaarlijks een verslag te krijgen van de deskundige dienst over diens werkzaamheden.

Tot slot heeft de dc recht op informatie door de Arbeidsinspectie, voor zover deze informatie van belang is voor het vervullen van haar in de Arbowet genoemde taken. Bijvoorbeeld bij aanwijzingen en eisen van de Arbeidsinspectie.

Recht op initiatief

De dc kan op eigen initiatief arbo-onderwerpen ter sprake brengen. Met dit initiatiefrecht kan de dc het diensthoofd verplichten arbo-onderwerpen op de agenda te plaatsen. De dc kan hierbij, ter ondersteuning, een deskundige uitnodigen. In de praktijk blijkt vaak dat dc's langs de weg van het initiatiefrecht knelpunten effectief ter sprake kunnen brengen. Onderwerpen waarover de dc advies- of instemmingsrecht heeft, moeten altijd aan de orde komen op een overlegvergadering.

Recht op overleg en bijstand

De lijnmanager moet over alle onderwerpen die te maken hebben met de zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn, overleg plegen met de dc. Hij moet bijvoorbeeld overleg plegen over het opzetten van arbo-beleid en de uitvoering daarvan. Maar ook over bijvoorbeeld de instelling van of aansluiting bij een deskundige dienst en het opstellen of wijzigingen van een arbeidsveiligheidsrapport.



De dc kan overleg plegen met deskundige diensten. Op basis van haar recht op bijstand en advies kan de dc een deskundige dienst inschakelen. Tot slot kan de dc overleg plegen met de Arbeidsinspectie (buiten aanwezigheid van anderen) en deze vergezellen bij een bezoek.

Recht op advies en instemming

De dc heeft het recht advies uit te brengen over voorgenomen aangelegenheden op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid in de diensteenheid (artikel 127d, sub c van het Arar). De dc heeft bijvoorbeeld adviesrecht over de vorm waarin het diensthoofd voorlichting en onderricht wil geven.

Een dc heeft instemmingsrecht over maatregelen die voortvloeien uit verplichtingen in de Arbowet waarover het diensthoofd bevoegd is beslissingen te nemen (artikel 127e van het Arar).

Recht op verzoek tot wetstoepassing en beroep

De dc kan een verzoek tot wetstoepassing indienen. Gaat het om een eis tot naleving, een aanwijzing of een bevel tot stillegging van het werk, dan gebeurt dit bij het districtshoofd van de Arbeidsinspectie. In het geval van een individuele verplichting, bijvoorbeeld over het arbeidsveiligheidsrapport, dan gebeurt dit bij het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Is de dc het niet eens met een uitspraak van de Arbeidsinspectie over een aanwijzing of een eis, dan kan de dc in beroep gaan (artikel 42, lid 7 van de Arbowet) bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bevoegdheden van de dienstcommissie

Een dc kan haar taak bij het opzetten van arbo-beleid niet uitvoeren als zij niet over voldoende bevoegdheden beschikt. Zeker in de beginfase zal van alle betrokkenen - dus ook van het overlegorgaan - extra inspanning geëist worden. Dat betekent bijvoorbeeld meer tijd om te vergaderen en om contact te onderhouden met deskundige diensten en Arbeidsinspectie. De tijd voor vergaderingen van de dc is in principe aan een maximum van honderd uur per jaar gebonden. In onderling overleg kunnen diensthoofd en dc afspreken het aantal uren (tijdelijk) te verhogen.

Deze afspraak moet vastgelegd worden in het reglement van de dc. In de beginfase van het arbo-beleid kan uitbreiding van uren nodig zijn (artikel 129b van het Arar). Daarnaast moet de dc mogelijkheden hebben om zo vaak als nodig is onder diensttijd met deskundige diensten en Arbeidsinspectie te spreken.

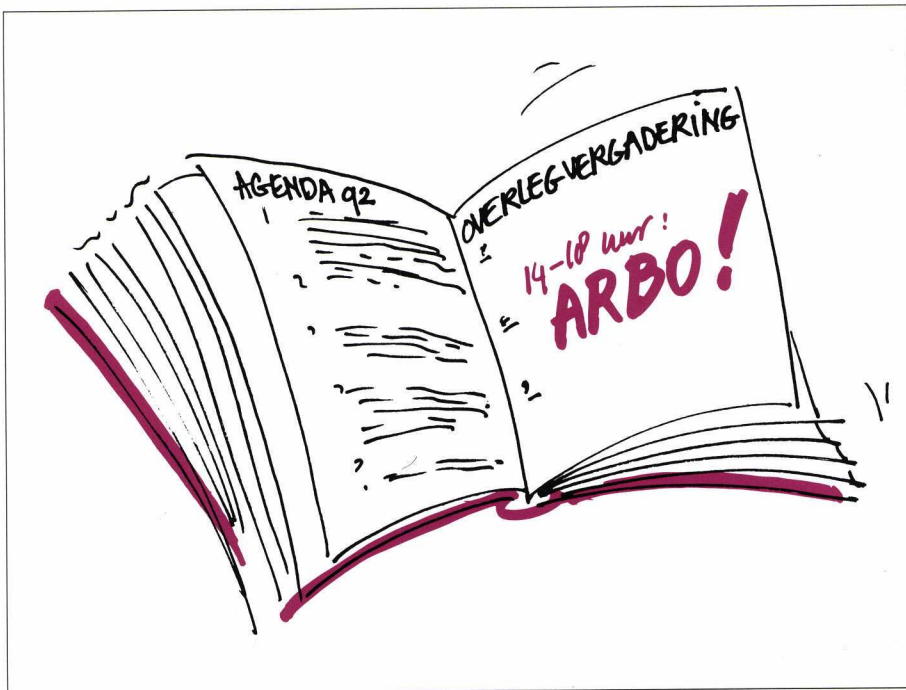
Ook aanvullende opleiding voor de leden van de dc is van belang. Van de dc wordt immers verlangd dat zij een belangrijke rol speelt bij het opzetten van arbo-beleid. Het Arar bepaalt dat dc's recht hebben op drie scholingsdagen per jaar, terwijl dit voor ondernemingsraden in het bedrijfsleven op vijf ligt.

Overlegstructuur

In de Arbowet wordt veel belang gehecht aan het overleg tussen werkgever en overlegorgaan. Daarom is dit overleg in veel gevallen verplicht (zie paragraaf 1.4.3). Hoe het overleg vorm moet krijgen, laat de Arbowet aan de betrokkenen over. Meestal wordt bij de overheid aansluiting gezocht bij de bestaande overlegstructuur. In principe kunnen alle arbo-onderwerpen, voorzover zij de eigen diensteneheid aangaan, op de agenda staan.

7De Arbowet geeft evenmin aan hoe vaak en op welke wijze de arbo-zorg op de overlegvergadering ter sprake moet komen. De Arbowet geeft alleen aan dat arbo-overleg moet plaatsvinden. In het arbo-jaarverslag hoort wel te staan hoe het overleg tussen diensthoofd en dc verlopen is. Diensthoofd en dc moeten in onderling overleg uitmaken hoe zij de arbo-zorg op de agenda van de overlegvergadering plaatsen.

De overlegstructuur bij de rijksoverheid is geregeld in de hoofdstukken XI en XIA van het Arar. Hierin staat omschreven op welke wijze het overleg tussen diensthoofd en dc plaats moet vinden. En artikel 126a van het Arar verplicht de dc op zijn beurt verantwoording af te leggen aan de medewerkers: de dc is verplicht jaarlijks verslag uit te brengen over haar werkzaamheden en de resultaten daarvan. Dit verslag gaat naar alle ambtenaren. Het diensthoofd is verantwoordelijk voor het werkoverleg. Tijdens het werkoverleg kan de dc achterbanberaad plegen over haar activiteiten. Deze vorm van verantwoording afleggen, blijkt om verschillende redenen nogal eens in het slop te raken: de materie is ingewikkeld en de tijd beperkt. Toch is het van groot belang dat dc's regelmatig overleg plegen met de medewerkers. Het diensthoofd kan hierbij een stimulerende rol spelen door tijdens het werkoverleg het arbo-beleid op de agenda te plaatsen.



Geschillen

Om een aantal redenen kan het overleg tussen diensthoofd en de stroef verlopen. Als de vastgelopen samenwerking te maken heeft met de uitvoering van de Arbowet kan de Arbeidsinspectie optreden. (In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven welke middelen de Arbeidsinspectie tot haar beschikking heeft om de partijen op één lijn te krijgen.) Tegen een uitspraak van de Arbeidsinspectie kan nog in beroep gegaan worden bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

College van advies

Bij een geschil tussen het diensthoofd en de dc (over een onderwerp waarover het diensthoofd beslissingsbevoegd is) is de beroepsregeling uit het Arar van toepassing. De minister fungeert als beroepsinstantie maar wint eerst advies in bij een paritair samengesteld College van advies.



Rechtsbescherming

Leden van een dc genieten volgens hoofdstuk XIA van het Arar een bepaalde rechtsbescherming, nagenoeg gelijk aan die uit de Wor. De dc-regeling zorgt ervoor dat leden van de dc niet door hun lidmaatschap worden benadeeld in hun positie als ambtenaar. Anders gezegd: een lid van een dc mag niet als gevolg van zijn lidmaatschap beperkt worden in zijn 'gewone' werk. Voor ambtenaren met een vaste aanstelling geldt bovendien dat bij eventueel ontslag moet worden aangetoond dat het ontslag geen verband houdt met de dc-werkzaamheden, maar met één van de in het Arar aangegeven gronden.

3.7 DE AFDELING PERSONEELSZAKEN

De medewerkers van de afdeling Personeelszaken zijn vanaf het begin betrokken bij het opzetten en uitvoeren van het arbo-beleid. Zij nemen een coördinerende plaats in. Welke taken bij deze coördinerende rol horen, verschilt per departement. Waar het arbo-beleid consequenties heeft voor het personeelsbeleid, is hun rol heel groot.

Een andere belangrijke taak van de personeelsfunctionaris vloeit voort uit het gegeven dat hij (meestal) verantwoordelijk gesteld wordt voor het opstellen van het arbo-jaarplan en -jaarverslag. De personeelsfunctionaris heeft in de regel beschikking over alle gegevens.

3.8 DE ARBEIDSINSPECTIE

De Arbeidsinspectie neemt in de Arbowet een belangrijke plaats in. De meest in het oog springende taak van de Arbeidsinspectie is de controle op de naleving van de wet. De Arbeidsinspectie heeft bij deze controlerende taak vergaande bevoegdheden (zie paragraaf 1.4.5).

Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie nog twee taken die van belang zijn bij het opzetten van arbo-beleid. Allereerst kan zowel werkgever als overlegorgaan de Arbeidsinspectie om advies vragen over het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Ten tweede controleert de Arbeidsinspectie het arbo-jaarplan en -jaarverslag. De werkgever is verplicht hiervan een kopie op te sturen naar de Arbeidsinspectie. Deze controleert niet alleen of de kwaliteit van jaarplan en -verslag goed is, maar ook of het voorgenomen beleid naar behoren uitgevoerd wordt. De Arbeidsinspectie legt per bedrijf een dossier aan met alle gegevens, zodat over langere periode de invoering van arbo-beleid beoordeeld kan worden.

3.9 COÖRDINATIE DOOR BINNENLANDSE ZAKEN

De lijnmanager die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Arbowet, staat niet als enige voor deze taak. De formele verantwoordelijkheid ligt bij de minister van het betreffende departement. Daarnaast is de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als vertegenwoordiger van de overheids-werkgevers. Deze minister is tevens medewetgever. Op grond van artikel 43 van de Arbowet heeft de Directeur-Generaal Management en Personeels-beleid zitting in de Arboraad, het adviesorgaan van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het gebied van arbeidsomstandigheden. Kernpunt bij de uitvoering van de wet is het stimuleren van de zelfwerk-zaamheid binnen de departementen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken vervult een coördinerende en ondersteunende rol, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van informatie en middelen (zie bijlage 5 voor relevante literatuur en bijlage 6 voor de adressen).

3.10 SAMENVATTING

In dit afsluitende hoofdstuk hebben we de actoren belicht die taken en ver-antwoordelijkheden hebben bij het opzetten van arbo-beleid. Met de driede-ling van dit boek in relevante wetgeving, een planmatige aanpak en de rol van betrokken actoren, hebben we een leidraad willen geven voor het op-zetten en uitvoeren van arbo-beleid in de overheidsorganisatie. Het bereiken van veilige, gezonde en prettige arbeidsomstandigheden als basis voor een gezonde bedrijfsvoering, is het uitgangspunt van dit boek geweest.

BIJLAGEN

In de door het Arbo-adviesbureau van de RBB opgezette handleiding, staat een stappenplan om tot arbo-beleid te komen. Deze handleiding kent de volgende indeling:

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

De arbo-beleidscyclus bestaat uit 5 stappen:

1. Inventarisatie van de knelpunten.
2. Vaststellen van het arbo-beleid (beleidsintentieverklaring).
3. Opstellen van een arbo-jaarplan.
4. Uitvoeren van het arbo-beleid.
5. Evalueren van het arbo-beleid met behulp van het arbo-jaarverslag.

HOOFDSTUK 2: DE ARBOWET

De wettelijke eisen ten aanzien van arbo-beleid.

HOOFDSTUK 3: CHECKLIST ARBO-DOORLICHTING

De checklist kent de volgende driedeling:

1. Het 'Arbo-zorgsysteem':
 - arbo-beleid;
 - voorlichting en onderricht;
 - registratie en melding van ongevallen en beroepsziekten;
 - ziekteverzuim;
 - overleg werkgever-werknemers;
 - deskundige ondersteuning;
 - preventief beleid;
 - kennis.
2. De arbeidsomstandigheden:
 - werkomgeving;
 - werkinhoud.
3. Niet-arbo-specifieke onderwerpen.

HOOFDSTUK 4: ARBO-BELEIDSPLAN & ARBO-JAARPLAN

Doel en inhoud.

HOOFDSTUK 5: VAN ARBO-DOORLICHTING TOT ARBO-JAARPLAN

De jaarlijkse vertaling en evaluatie van het arbo-beleid.

In het arbo-jaarplan moet per activiteit aangegeven worden wie verantwoordelijk zijn en, waar relevant, moet een onderverdeling gemaakt worden naar medewerkers, tijdsplanning en kosten.

HOOFDSTUK 1: ARBO-JAARPLAN

- verwijzing naar voorgaande jaren;
- status arbo-jaarplan;
- betrokken medewerkers.

HOOFDSTUK 2: ARBO-BELEID BINNEN DE ORGANISATIE

- stand van zaken betreffende het gevoerde arbo-beleid;
- wijzigingen in wetgeving.

HOOFDSTUK 3: DE TOTSTANDKOMING VAN HET ARBO-JAARPLAN

- werkwijze;
- geïnventariseerde knelpunten;
- criteria;
- verklaring voor gemaakte keuzes.

HOOFDSTUK 4: UITVOERING ARBO-JAARPLAN

- voorlichting, onder andere aan jeugdige werknemers;
- melding en registratie van bedrijfsongevallen en ziekteverzuim;
- samenwerking met externe deskundigen, bijvoorbeeld RBB en Arbeidsinspectie;
- instructie over gebruik en doel van technische hulpmiddelen, materiaal en apparatuur, bijvoorbeeld persoonlijke beschermingsmiddelen en beeldscherm-ergonomie;
- cursussen en opleidingen.

HOOFDSTUK 5: SCHEMA UITVOERING ARBO-JAARPLAN

- schema uitvoering;
- globale tijdsplanning.

In het arbo-jaarverslag wordt op basis van het arbo-jaarplan geëvalueerd wat er van het voorgenomen beleid terecht gekomen is. Het arbo-jaarverslag is de basis van het nieuwe arbo-jaarplan.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

- de getoetste periode;
- het belang van het verslag.

HOOFDSTUK 2: HET GEVOERDE ARBO-BELEID

- per arbo-knelpunt uit het jaarplan een overzicht van de werkwijze en de behaalde resultaten.

HOOFDSTUK 3: HET OVERLEG

- het aantal keren dat overleg gevoerd is met het overleg-
orgaan;
- de bespreking van de knelpunten;
- de samenwerkingsmogelijkheden.

HOOFDSTUK 4: DE DESKUNDIGE DIENSTEN

- de samenwerking met en de rol van de RBB;
- de activiteiten van de afdeling Personeelszaken;
- samenwerking met externe deskundigen.

HOOFDSTUK 5: VOORLICHTING EN ONDERRICHT

- de georganiseerde cursussen, opleidingen en voorlich-
tingsbijeenkomsten:
 - de resultaten hiervan;
 - de begeleiding van jeugdigen.

HOOFDSTUK 6: ONGEVALLEN EN BEROEPSZIEKTEN

- het aantal ongevallen en beroepsziekten;
- verklaring van de oorzaken.

HOOFDSTUK 7: GEMELDE GEVAREN

- de door medewerkers gemelde gevaren.

HOOFDSTUK 8: AANWIJZINGEN EN EISEN VAN DE ARBEIDSINSPECTIE

- aanbevelingen van de Arbeidsinspectie;
- per aanwijzing of eis gegevens over reden en oplossing.

HOOFDSTUK 9: ZIEKTEVERZUIM

- verklaring gebruikte definities en begrippen;
- analyse van de cijfers.

Bij de rijksoverheid worden de gegevens over het gemiddelde ziekteverzuimpercentage en het gemiddelde aantal ziekmeldingen per persoon onverdeeld naar:

- geslacht;
- verzuimduur;
- salarisschaal;
- leeftijd.

Registratie gaat op basis van kalenderdagen.

Wie bijvoorbeeld in het arbo-jaarverslag meer informatie over ongevallen en ziekteverzuim wil opnemen, kan de volgende gegevens gebruiken:

1. Personeelssterkte

- het totaal aantal gewerkte dagen van alle werknemers gedeeld door 365;
- op één of meer, vooraf vastgestelde, peildagen wordt gemeten hoeveel mensen er gemiddeld in dienst zijn;
- het totale personeelsbestand aan het begin en aan het einde van het jaar, gedeeld door 2.

2. Eerste en laatste verzuimdag

- de eerste verzuimdag: de dag van onderbreken of niet aanvangen van het werk;
- de laatste verzuimdag: de dag voordat het werk (geheel of gedeeltelijk) hervat wordt. Dat wil zeggen:
 - de dag waarop de medewerker uit de Ziektewet de Aaw of Wao in gaat;
 - de dag van ontslag of ingaan van militaire-dienstplicht;
 - de dag van overlijden

3. Verzuimfrequentie

De verzuimfrequentie, ook wel verzuimmeldfrequentie genoemd, wordt berekend door het aantal verzuimgevallen (over het verslagjaar) te delen door de personeelssterkte.

4. Verzuimduurklassen

- kort verzuim 1 - 7 dagen;
- middellang verzuim 8 - 42 dagen;
- lang verzuim 43 - 365 dagen.

Advies inzake de nota 'De inhoud van het welzijnsbegrip in artikel 3 van de Arbowet'

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1987
(Het advies van de Arboraad is te verkrijgen door f 3,- over te maken op postgirorekening 552712 onder vermelding van de titel)

Arbo-beleidsvoering: arbo-jaarplan, arbo-jaarverslag en werkoverleg

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie
Den Haag, Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA), 1991, 46 blz.
Concept Publikatieblad CP 25

Arbeidsomstandigheden in gemeenten

In opdracht van de 'Vereniging Nederlandse Gemeenten'
VNG-Uitgeverij, Den Haag, 1990

Beleids- en uitvoeringsnota

Artikel 17 Arbowet: taken op het gebied van het welzijn

Den Haag, Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA), Directie Sociaal
Arbeidsbeleid, afdeling Organisatiebeleid i.v.m. de Arbeid

Ergonomische criteria voor de afmetingen van kantoorruimten, NEN 1824

Nederlands Normalisatie-instituut, Delft, 1990

Handleiding voor het opzetten van een arbeidsomstandighedenbeleid

Ing. A.C.J. van der Meer, ing. A. van der Weerd, november 1991, 28 blz.,
AG-nummer 91/1270, Projectnummer 91007
Arbo-adviesbureau, RBB

Kantoren inrichten

Den Haag, Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA), 1990, 43 blz.
Concept Publikatieblad CP 21

Zittend en staand werk, ergonomische aspecten

Den Haag, Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA), 1990
Publikatieblad P 41

Onderstaande uitgaven zijn te verkrijgen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Personeelsmanagement, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

Langs de lijn

Voorstellen voor het vergroten van de verantwoordelijkheid van het middenmanagement voor preventie van en begeleiding bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Interdepartementale werkgroep Maatregelen Arbeidsongeschiktheid MAO, Servicepunt, april 1991

Mens en arbeid

Sociaal arbeidsbeleid bij de burgerlijke rijksdienst tegen de achtergrond van de Arbowet

Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP), maart 1988

Model mandaatbesluit Arbeidsomstandigheden

Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP), oktober 1991

Ziek zijn

Wat moet u doen

Directie Personeelszaken, oktober 1991

Onderstaande uitgaven zijn te bestellen bij het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA, afdeling Verkoop, (020) 54 98 404/465.

De Arbowet compleet

Toelichting/wetstekst/trefwoordenlijst/register

J.H. Kwantes, W.J.M. van Gelderen (red.), derde gewijzigde druk, mei 1991, 104 blz., f 12,50. Bij 50 exemplaren of meer per stuk f 11,25
ISBN 90-6365-045-0

Het Veiligheidsbesluit Restgroepen

Complete tekst/toelichting/adressen/register

W.C.M. te Riele, J.H. Kwantes (red.), L. Hoogendijk (red.), tweede gewijzigde druk, februari 1992, 80 blz., f 16,25
ISBN 90-6365-059-0

Het Veiligheidsbesluit Fabrieken of Werkplaatsen**Complete tekst/toelichting/adressen/register**

W.C.M. te Riele, J.H. Kwantes (red.), juli 1991, 120 blz., f 24,-
ISBN 90-6365-048-5

Nieuwe grenzen aan arbeidsomstandigheden**Europese richtlijnen en hun invloed op de Nederlandse situatie**

J.H. Kwantes (red.), W.C.M. te Riele (red.), tweede gewijzigde druk, juli 1991, 72 blz., f 20,-
ISBN 90-6365-049-3

Arbeidsomstandigheden kort en goed**Wat ieder moet weten over veiligheid, gezondheid en welzijn op de werkplek**

J. Roorda, tweede gewijzigde druk, november 1991, 104 blz., f 30,-
ISBN 90-6365-056-6 geb.

Prettig werk op een gezond kantoor**Uw arbeidsomstandigheden op kantoor**

J. Roorda, tweede gewijzigde druk, mei 1991, 106 blz., f 28,-
ISBN 90-6365-046-9 geb.

Ergonomie op de werkplek

NIA/GAK-AB, K.J. Poll, mei 1991, 44 blz., f 22,-
ISBN 90-6365-043-4

Lichtwijzer**Een praktische test voor het licht op uw werkplek**

H.A.T. Beune, W.J.M. van Gelderen (red.), 1990, 12 blz., f 14,75
ISBN 90-6365-031-0

Handleiding arbo-jaarverslag**Een praktische aanpak voor het schrijven**

L. Hoogendijk, tweede druk, november 1991, 68 blz., f 27,-
ISBN 90-6365-051-5 geb.

Handleiding arbo-jaarplan**Een praktische aanpak voor het opstellen, uitvoeren en evalueren**

S. Nossent, J. Swaan

In voorbereiding, vanaf juni 1992 te bestellen bij het NIA.

Arbo-beleid in theorie en praktijk

M. Meerman, tweede gewijzigde druk, januari 1991, 117 blz., f 26,-
ISBN 90-6365-038-8

Een verantwoord verzuimbeleid**Integraal verzuimbeleid: goed voor werkgevers
en goed voor werknemers**

H. Steensma e.a., derde gewijzigde druk, juli 1991, 160 blz., f 45,-
ISBN 90-6365-050-7 geb.

*Onderstaande uitgaven zijn te leen bij de bibliotheek van het Nederlands
Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA,
De Boelelaan 30, 1083 HJ Amsterdam, (020) 54 98 468.*

Overheid en Arbowet**Een onderzoek naar ervaringen in de praktijk**

J. Warmerdam, Th. Reubsaet, augustus 1989

Actualiteiten Reeks**Medezeggenschap bij de Overheid**

H.C.J.L. Borghouts, P.A.G. Cammaert, J.H. Sikkes, 1982

Arbo-adviesbureau (RBB)

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20012
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 37 67 568

Arbeidsinspectie Zoetermeer

Boerhaavelaan 3
2713 HA Zoetermeer
Tel. (079) 71 01 01

Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA)

Postbus 90804
2509 LV Den Haag
Tel. (070) 33 34 444

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen ITS

Katholieke Universiteit Nijmegen
Postbus 9048
6500 KJ Nijmegen
Tel. (080) 78 01 11

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 30 26 302

Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden NIA

Postbus 75665
1070 AR Amsterdam
Tel. (020) 54 98 611

Nederlands Instituut voor Praeventieve Gezondheidszorg TNO (NIPG/TNO)

Postbus 124
2300 AC Leiden
Tel. (071) 18 11 81

Rijksgebouwendienst

Postbus 20952

2500 EZ Den Haag

Tel. (070) 35 67 890

Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst RBB

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Postbus 20012

2500 EA Den Haag

Tel. (070) 37 29 911

COLOFON

Tekst:	L. Hoogendijk
Begeleiding:	P.S.B. Boom en R.M.J. Voorthuis, Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid
Illustraties:	L. Spek
Eindredactie en produktie:	Uitgeverij NIA
Zet- en drukwerk:	Stenco, Amsterdam
In opdracht van:	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Datum van uitgave:	april 1992

Met de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is elke arbeidsorganisatie in Nederland verplicht te zorgen voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de medewerkers. In 1991 is de Arbowet in haar geheel van kracht geworden. De invoering van de laatste fase van de wet stelt nieuwe eisen aan de werkgever en de werknemers, vooral ten aanzien van welzijn en ergonomie.

Voor de medewerkers bij de rijksoverheid en daaraan verbonden instellingen is het Arbobesluit burgerlijke openbare dienst (Abod) van toepassing. Het Abod, daterend uit 1985, is gebaseerd op de Arbowet. Het Abod komt in grote lijnen overeen met de Arbowet, maar is op een aantal punten aangepast aan de situatie bij de rijksoverheid.

Dit boek is bedoeld voor de leidinggevenden bij de rijksoverheid. Zij hebben de zorg voor het opzetten en uitvoeren van arbo-beleid. Er wordt gekeken naar taken en verantwoordelijkheden die voor de lijnmanager van belang zijn. Een overzicht van de belangrijkste wettelijke eisen geeft het kader aan waarbinnen de lijnmanager opereert.

Het opzetten en uitvoeren van arbo-beleid kost tijd en moeite. Afhankelijk van de mate waarin de zorg voor goede arbeidsomstandigheden binnen de diensteenheid vorm krijgt, zal de uitvoering van arbo-plannen organisatorische consequenties hebben. Daarom is arbo-beleid ook niet een zaak van alléén de lijnmanager. Stap voor stap worden de diverse stadia van het arbo-beleid belicht en wordt bekeken welke medewerkers betrokken zijn bij de uitvoering. Door samenwerking en overleg tussen lijnmanager, medewerkers en deskundigen, krijgt het arbo-beleid vorm en inhoud. Dit boek geeft hiertoe praktische handvatten.