

Arbocheck moet kloof overbruggen tussen EU en klein bedrijf

Gerard Zwetsloot

Binnen de Europese Unie (EU) werken 30 miljoen mensen in bedrijven met minder dan tien werknemers. Dat is maar liefst 32% van alle werknemers in Europa. Net zoals alle andere bedrijven zijn ook deze 'kleintjes' verplicht een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uit te voeren. Eerder dit jaar kwamen de EU-lidstaten in het Italiaanse Brescia tot de conclusie dat kleine bedrijven het niet makkelijk hebben onder de Europese RI&E-verplichting.

Biedt de Arbocheck misschien een oplossing?

Dit artikel gaat in op enkele punten die voor Nederland momenteel interessant zijn en die vanuit een Europees perspectief deels in een ander licht komen te staan: de combinatie van een terugtrekkende overheid en het bevorderen van de zelfwerkzaamheid en de varianten in nationale regelgeving met betrekking tot de RI&E met uitzonderingen voor kleine bedrijven. De gegevens zijn verkregen door na een Europese Conferentie over de RI&E in kleine bedrijven een vragenlijst aan de sprekers uit de verschillende landen toe te sturen (de geverifieerde gegevens uit Luxemburg en Portugal ontbraken).

De conferentie vond overigens niet toevallig plaats in Italië: 27% van de kleine bedrijven in de EG zijn in Italië gevestigd. Aanleiding voor het congres vormde de afronding van een pilot project gericht op de implementatie van RI&E in de regio Brescia (uitgevoerd door de Associazione Industriale Bresciana).



Geen RI&E voor kleine zelfstandige met minder dan 1 fulltime werknemer?

foto: Michel Wielick

De vice-voorzitter van het Europees parlement, Fontana, verklaarde het belang van de conferentie vanuit het gegeven dat de Europese wetgeving steeds vaker eisen stelt op systeem niveau (in plaats van detail voorschriften). Dit impliceert het gevaar dat de regelgeving te algemeen en te weinig praktisch is. Dit is ook van toepassing op de Europese Richtlijn 89/391 waarin de RI&E-verplichting is opgenomen. Het economisch belang van het MKB is groot. De EU heeft daarom het voornemen om te evalueren of het MKB met de huidige wetgeving uit de voeten kan (dit geldt overigens voor een groot aantal EG-richtlijnen).

Volgens de arborapporteur van het Europees parlement, Skinner, zijn er twee andere belangrijke redenen: de bescherming en ontwikkeling van het menselijk kapitaal zal essentieel zijn voor de toekomst van Europa, en slechte arbozorg is in dat licht een zwaar onderschat economisch probleem.

CONTINU PROCES

Voor de Europese wetgever is de RI&E dus geen doel op zich; het is een middel om sociaal-economische problemen aan te pakken. Het gaat daarom eerder om het opstarten

van een continu proces waardoor bedrijven sociaal en economisch sterker worden, dan om de uitvoering van een eenmalige exercitie opdat aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan.

Bewustwording, verinnerlijking en leerprocessen zijn daarom minstens even belangrijk als de inhoudelijke kwaliteit van een op een bepaald moment uitgevoerde RI&E. In het proces is subjectieve waarneming van de risico's (bijvoorbeeld door de eigenaar/directeur en de werknemers) belangrijk; werkgever en werknemers zijn immers de 'eigenaren' van dat proces. Aan de andere kant kan juist de 'objectieve waarneming' van arborisico's door deskundigen belangrijke input vormen voor het proces: bedrijfsblindheid kan daarmee worden doorbroken en een beperkte kennis van alternatieven kan worden aangevuld.

WEERSTANDEN

In alle landen van de EU blijkt dat het moeilijk is om kleine bedrijven te bereiken met wetgeving; dit geldt voor meerdere beleidsterreinen, ook voor de RI&E. Verplichtingen zijn bij kleine bedrijven vaak überhaupt niet bekend. Deze informatiekloof doet zich voor in alle

landen van de EU. Vele overheden (maar juist *niet* de Nederlandse) zien daarom voor zich zelf een belangrijke taak op het gebied van voorlichting aan het MKB.

Maar ook als de RI&E-verplichting wel bekend is, kan deze regeling er in de beleving van mensen uit kleine bedrijfjes er heel anders uit zien dan de wetgever het bedoelt.

Een dergelijke verplichting kan bijvoorbeeld worden gezien als een centralistische beslissing van bureaucraten die de economische realiteit in kleine bedrijven niet kennen. Als dat het geval is, is de bereidheid om ermee aan de slag te gaan natuurlijk ver te zoeken.

Ook kan onbekendheid met het fenomeen risico-management een rol spelen: landen als Portugal, Griekenland en Italië hebben absoluut geen traditie op dit gebied. Het denken aan risico's is niet verankerd in de (macho-)cultuur; werken aan bewustwording en een cultuuromslag is daarom in die landen erg belangrijk.

Zo wordt in Italië de RI&E gezien als een variant op het opsporen van *non-conformities*, wat als verschijnsel bekend is uit de kwaliteitszorg. Alleen is er voor arbo een hele set wettelijke verplichtingen, waardoor de RI&E wordt ervaren als de verplichting tot zelfbeschuldiging; het op papier zetten op welke punten de werksituaties niet voldoet aan de wettelijke eisen. Dat kan dus alleen maar leiden tot meer gedonder met de Arbeidsinspectie (de verhouding bedrijfsleven-arbeidsinspectie in Italië is slecht). En wie geen maatregelen treft maar later wordt geconfronteerd met een ongeval hangt, omdat men als het ware het bewijs van de eigen aansprakelijkheid op papier heeft vastgelegd.

INFORMATIEKLOOF

Opvallend is dat de meeste Europese initiatieven zijn gericht op het overbruggen van de informatiekloof (kennisoverdracht) en nauwelijks op bewustwording en cultuuromslag (normatieve aspecten).

Voor velen is het niet duidelijk of de RI&E-bedrijven inderdaad sociaal en economisch sterker kan maken. Leidt de RI&E tot minder ongevallen, lager verzuim, grotere efficiency? De RI&E-verplichting is tamelijk recent en er is nog geen evaluatie onderzoek gedaan. In het Verenigd Koninkrijk - opvallend genoeg het eerste land dat de RI&E-verplichting in haar wet op nam - zijn in elk geval de ongevalsfrequenties zeker niet gedaald.

Met name Groot-Brittannië en Nederland hebben de economische incentives voor arbozorg vergroot (door de kosten van verzuim, ongevallen en arbeidsongeschiktheid aan bedrijven door te rekenen); leidt de RI&E in zo'n

geval tot minder faalkosten? De opbrengsten - in termen van harde sociaal-economische cijfers - zijn voorsnog niet duidelijk.

NEDERLANDSE WEG

In alle EG landen is de RI&E-verplichting gebaseerd op de Europese Richtlijn 89/391. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in de wijze waarop die richtlijn per land is geïmplementeerd. Het is verfrissend vanuit een Europees perspectief eens nader te kijken naar twee hoofdpunten van het Nederlandse beleid.

1. De belangrijkste varianten ten aanzien van de RI&E-verplichtingen en de uitzonderingen die daarbij zijn gemaakt voor kleine bedrijven.

2. De Europese ervaringen die van belang zijn voor de beoordeling van het beleid van de Nederlandse overheidsbeleid dat bestaat uit de combinatie van vergroten van economische incentives, deregulering en een overheid die zich terugtrekt op de handhaving van basisnormen.

UITZONDERINGEN

In Nederland wordt thans gediscussieerd over de wenselijkheid en mogelijkheid om uitzonderingen te maken voor de RI&E-plicht voor zeer kleine bedrijven. Voor die bedrijven is deze verplichting immers nogal zwaar en in de praktijk komt er van de verplichting in deze categorie ook niet veel van terecht. Hoe is dat in andere EG landen?

De eerste regel is duidelijk: in principe geldt de verplichting voor alle bedrijven in de EU. In enkele landen (België, Duitsland en Italië) geldt dit echter niet voor zelfstandigen

(zonder werknemers).

Het Nederlandse voorstel om kleine zelfstandigen met gemiddeld minder dan een full-time werknemer (tot 40 uur per week) vrij te stellen van de verplichting kent dus nog geen Europees precedent.

Het tweede aspect ten aanzien van de RI&E-verplichting is de eis om de uitkomsten schriftelijk vast te leggen (tabel 1). Alle varianten komen hier voor: soms geldt deze verplichting voor alle bedrijven, soms totaal niet.

In Ierland moet ieder bedrijf, ook een zelfstandige zonder werknemers, een arbostatement op papier hebben, deze verplichting omvat tevens de RI&E-verplichting. In Zweden wordt thans overwogen het schriftelijk vastleggen als verplichting in te voeren.

COMPETENTIE

Het is natuurlijk van belang dat de RI&E wordt uitgevoerd door personen die daartoe deskundig zijn. In de Europese richtlijn is de belangrijkste bepaling dat deze deskundigheid in het bedrijf aanwezig is. De werkgever moet één of meer competente 'aangewezen' werknemers met deze activiteit belasten. De richtlijn geeft echter ook de optie om de deskundigheid extern te regelen, bijvoorbeeld via arbodiensten.

In de praktijk komen dan ook twee soorten hoofdregels voor; landen waar de aangewezen werknemer centraal staat en landen waarbij de rol van de arbodiensten belangrijk is. Deze twee bepalingen sluiten elkaar echter niet volledig uit.

In Zweden is de verplichting zelfs veel al-

De verplichting om de resultaten van de RI&E schriftelijk vast te leggen

<i>Regel bestaat geen uitzonderingen</i>	<i>Regel geldt niet voor kleine bedrijven (grens)</i>	<i>Regel geldt niet voor sectoren met weinig arborisico's (ook niet voor grote bedrijven)</i>	<i>Regel bestaat niet</i>
Finland, Griekenland, Ierland, Oostenrijk, Spanje, Nederland	België (Categorie C bedrijven), UK (<5), Denemarken en Italië (beide <10, behalve in gevaarlijke sectoren), Duitsland (<11)	België	Frankrijk, Zweden

tabel 1

De regel dat ieder bedrijf een competente "aangewezen" werknemer dient te hebben

<i>Regel geldt altijd</i>	<i>Regel geldt, met uitzonderingen naar grootte (grens en voorwaarden)</i>	<i>Regel bestaat niet</i>
Verenigd Koninkrijk	België (20, de werkgever kan het zelf zijn) Duitsland, afhankelijk van sector (20-50), Finland (10 werknemers), Griekenland, niet voor sommige sectoren. Ierland (20), Italië (variërend van 30 werknemers in industrie tot 200 in dienstverlening en handel), Oostenrijk (25)	Denemarken, Frankrijk, Ierland, Zweden, Nederland

NB. Competent wil niet per se zeggen dat er wettelijk vastgelegde kwalificatie-eisen zijn. De werkgever kan zich in sommige landen zelf kwalificeren als competente persoon in een klein bedrijf; voorbeelden zijn: dienstverlening en landbouw (België, Griekenland).

tabel 2

gemener geformuleerd: daar moet de werkgever er op toe zien dat er in het bedrijf voldoende arbokennis voor handen is. Dit omvat ondermeer de verplichting de werknemers te

informereren en te scholen, in specifieke gevallen personen met specifieke arbokwalificaties in dienst te hebben, of om deskundigen in te schakelen wanneer dat nodig is. Op deze wijze

Verplichting om een arbodienst (in een of andere vorm) bij de RI&E te betrekken

<i>Geen verplichting</i>	<i>Verplichting geldt soms</i>	<i>Verplichte inschakeling arbodienst</i>	<i>Verplichte goedkeuring door arbodienst</i>
Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden	België: voor alle bedrijven die een interne arbodienst hebben. Italië: bedrijven waarvoor bedrijfsgezondheidskundige ondersteuning verplicht is, moeten bedrijfsarts inschakelen bij RI&E. Ierland: Inschakeling verplicht als er geen werknemer met arbocompetentie in dienst is.	Finland, Griekenland	Nederland

NB. Denemarken: bedrijven met meer dan tien werknemers moeten een interne arbo-organisatie opzetten en deze altijd inschakelen bij een RI&E voorafgaand aan het inschakelen van externe deskundigen (arbodiensten of anders). Bovendien moet voldoende deskundigheid bij het uitvoeren van de RI&E zijn gewaarborgd, bij voorkeur door een ter zake kundige werknemer.

tabel 3

kent men in Zweden geen regel van de aangewezen werknemer, maar ook geen verplichting tot aansluiting bij een arbodienst (tabel 2).

INSCHAKELEN ARBODIENST

Deze mogelijkheid wordt in de Europese richtlijn als uitzondering gepresenteerd, maar is in sommige landen juist de belangrijkste regel (tabel 3).

In Nederland ligt een relatief zwaar accent op de betrokkenheid van de arbodienst. In de meeste landen ligt het accent op de daadwerkelijke betrokkenheid in het bedrijf, in een aantal van hen met de expliciete verplichting om werknemers te betrekken bij de risico-inventarisatie en -evaluatie.

Het accent op de bedrijfsinterne deskundigheid (aangewezen werknemer, of voor kleine bedrijven de werkgever zelf) past het best bij de benadering dat de RI&E vooral een middel is om te komen tot een actief bedrijfsbeleid (uitgaande van de learning by doing filosofie). De Nederlandse aanpak is meer gericht op het bewaken van de kwaliteit van de RI&E als zodanig.

Op een abstracter niveau valt op dat Nederland, ook in haar recente voorstel om de RI&E-verplichting voor de zeer kleine bedrijven te laten vervallen, een eigen weg gaat.

BELEIDSMIX

Een kenmerk van het Nederlandse beleid is de nadruk op (het vergroten van) economische incentives (onder andere via premiedifferentiatie en eigen risico's) en een terugtrekkende overheid. Dit is binnen de EG wel uitzonderlijk, maar niet uniek: in het Verenigd Koninkrijk is hier al geruime tijd ervaring mee. Wel uniek is dat dit in Nederland gepaard gaat met een overheidsbeleid dat heel sterk het accent legt op het handhaven van minimum normen.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met een terugtrekkende overheid die louter 'bestraffend' optreedt bij overtredingen, zijn echter niet al te gunstig. De resultaten daar waren dat het bedrijfsleven voornamelijk een passieve opstelling aan nam (afwachten, en eventueel incalculeren hoe groot de kans is gepakt te worden wanneer men de wet bewust overtreedt). De motivatie voor bedrijven om te komen tot zelfwerkzaamheid bleef daarmee extern; feitelijk is dit strijdig met het beleid ter vergroting van de economische incentives: dat is juist bedoeld om tot interne motivatie te komen.

De Engelse beleidsmix is daarom thans een combinatie van economische incentives, be-

SPECIFICATIES VAN DE ARBO-CHECK (RI&E voor kleine bedrijven)

- De eigenaar/directeur doet het zelf.
- Benodigde tijdsinvestering: circa 1 uur (maximaal 2 uur).
- Het bedrijf voldoet ermee aan de wettelijke verplichting tot RI&E.
- Praktische herkenbaarheid voorop, alles gesteld in taal van de doelgroep, ondersteund door een aantrekkelijke lay-out.
- Alle *belangrijke* risico's in de sector komen aan bod.
- Het opstarten van het proces van zelfwerkzaamheid is belangrijker dan 100% volledigheid.
- De RI&E omvat: inventarisatie van de taken van de verschillende werknemers, de gevaren op het werk, de al dan niet genomen maatregelen. Daarnaast zijn er verwijzingen voor nadere informatie (bijv. naar normen), en wat te doen bij twijfel.

perking van regelgeving aangevuld met actieve stimuleringsprogramma's (met name gericht op het MKB en economisch zwakkere sectoren, door middel van voorlichting, instrument ontwikkeling, etc.). Het doel van deze programma's is de zelfwerkzaamheid van bedrijven op gang te brengen en een actieve houding te ontwikkelen. De bedoeling is dan dat de economische incentives zorgen voor continuering van dit bedrijfsbeleid. Deze beleidsmix blijkt in elk geval in de Engelse situatie aanzienlijk succesvoller dan het thans in Nederland gekozen beleid.

ARBOCHECK

In Europa voelt men de behoefte om de informatiekloof naar kleine bedrijven te dichten en om met diverse maatregelen het de kleine bedrijven gemakkelijker te maken om aan de Europese regelgeving ten aanzien van de RI&E te voldoen.

Het belangrijkste initiatief in deze is het Europese project Arbocheck, waarin de ontwikkeling van een set van zeer praktische RI&E-instrumenten voor kleine bedrijven, per branche/beroep tot stand wordt gebracht. Het project Arbocheck (kader) is gericht op bedrijven met maximaal 10-15 werknemers, in overwegend ambachtelijke (beroepsmatig georganiseerde) industriële sectoren. In het project worden per doelgroep sector specifieke RI&E-instrumenten ontwikkeld, in de vorm van een RI&E-werkboekje.

Op basis van deze specificaties zijn in Duitsland drie voorbeelden uitgewerkt (dakbedekkers, horeca, kleine kantoren). Met het eerst ontwikkelde instrument, die voor de dakbedekkers, zijn proefprojecten gehouden in Duitsland, Luxemburg, het Duitstalige deel van België en de Franse Elzas. Deze zijn uitgebreid geëvalueerd (bijvoorbeeld door de Luxemburgse Kamer van Koophandel) en de ervaringen zijn bijzonder goed.

Natuurlijk zijn er verschillen tussen landen:

zo zijn er in Zuid Europa vrijwel geen huizen met punitaken, terwijl voor Zweden en Finland weer geldt dat sneeuw en ijsvorming de daken erg glad kunnen maken. Ook de toegepaste technologieën of functie-inhouden kunnen per land variëren. Niettemin lijkt de Arbocheck aanpak zeer veelbelovend, en lijkt uitwisseling van instrumenten tussen de landen, gevolgd door aanpassing aan de eigen situatie en taal zinvol.

Op grond hiervan is het project nu in de tweede fase gekomen: in circa acht landen zullen dergelijke Arbochecks worden ontwikkeld, deels met Europese subsidie. De bedoeling is om halverwege 1997 circa 60 Arbochecks ontwikkeld te hebben, om daarna uitwisseling en aanpassing aan de eigen situaties te laten plaats vinden. Op die manier zou voor circa 70% van de echt kleine Europese bedrijven Arbochecks beschikbaar kunnen komen.

Voor Nederland participeert NIA TNO in dit project; er zijn afspraken gemaakt met het Ministerie van SZW en met de koepel van de Arbodiensten (BOA). Andere landen die aan het project meedoen: België, Duitsland, Finland, Griekenland, Oostenrijk, Spanje, Portugal, en Zwitserland (geen EU-lidstaat).

Van branches die meedoen aan het project wordt verwacht dat zij de ontwikkeling met menskracht ondersteunen, de Arbocheck actief onder hun leden verspreiden, het gebruik (laten) evalueren, en een beperkte financiële bijdrage leveren aan de ontwikkeling.

Dr. G.I.J.M. Zwetsloot - NIA TNO, Amsterdam.

Branche-organisaties die belangstelling hebben voor de ontwikkeling van een Arbocheck kunnen contact opnemen met de auteur, tel. 020-5498449/492, fax 020-5498530. Over de Arbocheck is een infoblad beschikbaar.

Veiligheidskunde

In februari 1997 organiseert de Opleiding voor Arboconsultants de module Veiligheidskunde, een onderdeel van leergang negen van deze opleiding. De module is bestemd voor arbodeskundigen die meer inzicht willen hebben in het werkgebied van de veiligheidskunde. De cursist maakt kennis met de grondbeginselen van de Veiligheidskunde. Hierbij komen begrippen, instrumenten en methodieken die de veiligheidskundige gebruikt in werksituaties aan bod. Daarna is er aandacht voor speciale onderwerpen zoals technisch en menselijk falen, risico-analyse en -evaluatie, ongevallenregistratie en -analyse, de wijze waarop mensen omgaan met risico's, machineveiligheid en brandveiligheid. Er is veel aandacht voor de bespreking van casuïstiek, waarbij niet alleen de inhoud van het veiligheidskundig advies maar vooral ook de implementatie ervan binnen bedrijven aan de orde komt. Na het volgen van deze module is de cursist in staat veiligheidskundige problemen te herkennen en simpele problemen zelf op te lossen. Daarnaast weet u de veiligheidskundige op de juiste manier in te zetten.

De module bestaat uit drie contactdagen. Daarnaast moet u rekenen op 6 uur zelfstudie ter voorbereiding op deze dagen en extra tijd voor het maken van de afsluitende opdracht. De totale studieduur komt hiermee op 44 uur. De module wordt gegeven op vrijdag in het AMC in Amsterdam. De cursusdata zijn: 7, 14 en 21 februari 1997.

Info Opleiding voor Arboconsultants, mevrouw M. van der Pol, tel. 020-5664949.