

Bedrijfstak kan invloed uitoefenen op overheidsbeleid

Arboconvenant geen keurslijf

Jan Harmen Kwantes en Huib Vlot

Het tweede kabinet Kok heeft in het regeerakkoord veel aandacht en geld gereserveerd voor het arboconvenant. Zoals blijkt uit de arboconvenantenbrief van staatssecretaris Hoogervorst van SZW gaat het alleen al voor de convenanten om 14 miljoen gulden in 1999, oplopend tot 77,5 miljoen in 2002. Dat betreft alleen de overheidsbijdrage. De regering verwacht dat de bedrijfstakken daar een ongeveer even groot deel aan toevoegen. Met het arboconvenant hoopt de overheid ziekteverzuim en WAO-instroom te verminderen door de arbeidsomstandigheden te verbeteren en de verantwoordelijkheid daarvoor vooral bij de sociale partners te leggen.

De laatste jaren is behoorlijk gesleuteld aan kaders om het ziekteverzuim en de WAO-instroom in Nederland terug te dringen. Zo is in 1994 de verplichte aansluiting bij een arbodienst geregeld waardoor ondernemingen kunnen beschikken over een deskundige partner. Twee jaar later, in 1996, is de Ziektewet geprivatiseerd, waardoor de verantwoordelijkheid voor zieke werknemers expliciet bij de ondernemer is gelegd. En in 1997 tenslotte is de oorspronkelijke regelgeving met 38 arbobesluiten en daarin zeer gedetailleerde middelvoorschriften vervangen door één arbobesluit met, waar enigszins mogelijk, doelvoorschriften.

Ondanks bovenstaande wijzigingen blijkt het arbobeleid niet in alle ondernemingen zodanig verbeterd dat het ziekteverzuim en de WAO-instroom in belangrijke mate is afgenomen. Het geschetste kader was dus duidelijk onvoldoende. Echter door gerichte afspraken (convenanten) te maken op bedrijfstakniveau verwacht de overheid dat effect wél te bereiken. Op dit moment wil de overheid met 29 zogenoemde hoogrisico-bedrijfstakken een convenant afsluiten en zo

circa 40 procent van de werknemers bereiken die in een risicovolle omgeving werken.

Waarschijnlijk bereikt de overheid met het afsluiten van convenanten het gewenste effect, want wat gebeurt er in feite? De doelvoorschriften van het Arbobesluit worden in de arboconvenanten omgezet in middelvoorschriften. Om concurrentievervalsing tegen te gaan is het voornemen die voorschriften zoveel mogelijk op te nemen in de Arbobeidsregels. Dat betekent in feite dat via een omweg goed handhaafbare en hanteerbare voorschriften ter beschikking komen van overheid en bedrijfsleven.

Een mooi voorbeeld dus van publiek-private samenwerking. Waar de overheid vroeger alleen (publiekrechtelijke) arbovoorschriften uitvaardigde, worden nu in samenwerking met het bedrijfsleven (privaatrechtelijke) maatregelen uitgewerkt die moeten leiden tot een effectiever arbobeleid.

Risico's

De overheid heeft al jaren ervaring met convenanten, ook SZW. Zo heeft het ministerie aan het eind van de jaren tachtig het arbo-

convenant voor de bouwnijverheid afgesloten. Evaluatieonderzoek (Andersson, Elffers en Felix, 1994) geeft als belangrijkste aanbevelingen:

- Neem alleen zaken op die direct beïnvloedbaar zijn door de convenantpartijen.
- Spreek alleen bij gezamenlijke activiteiten op het gebied van onderzoek, voorlichting en experimenten inspanningsverplichtingen af.
- Leg resultaatverplichtingen vast bij afspraken die zich richten op gedragsverandering.
- Verdeel inspannings- en resultaatverplichtingen evenwichtig over de convenantpartijen, zodat een 'win-win' situatie ontstaat.
- Bij resultaatverplichtingen ook sancties opnemen.

Het ministerie heeft rekening gehouden met deze aanbevelingen bij het opstellen van de arboconvenanten nieuwe stijl. Deze hebben bijvoorbeeld duidelijk een taakstellend karakter, dat wil zeggen: er worden concrete kwantitatieve doelstellingen in de convenanten opgenomen. Voorbeeld: het in een bedrijfstak terugbrengen van het aantal blootgestelden aan schadelijk geluid met 50%.

Afdwingbaarheid van deze resultaatverplichtingen zijn op twee manieren te realiseren:

1. Door onderdelen van het arboconvenant in de CAO op te nemen en via de algemeen verbindendverklaring op te leggen aan de hele bedrijfstak. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid tot privaatrechtelijke handhaving; partijen kunnen dan namelijk naar de rechter stappen om naleving van de CAO te eisen.
2. Door het overeengekomen gewenste gedrag in een beleidsregel op te nemen

waardoor de Arbeidsinspectie de mogelijkheid heeft om in te grijpen. De AI kan op die basis namelijk een eis tot naleving stellen, een bestuurlijke boete opleggen of een procesverbaal opmaken.

De overheid richt zich vooral op enkele ernstige risico's, waarbij men tevens kan verwachten dat door een gerichte aanpak op korte termijn verbetering te bereiken is. Deze risico's zijn tillen, werkdruk, RSI, schadelijk geluid (zie ook het eerste artikel van dit nummer van *Arbeidsomstandigheden*, red.), OPS, allergene stoffen en kwarts. Voor de eerste vier risico's heeft de overheid landelijke streefcijfers vastgesteld (figuur 1).

Deze landelijke streefcijfers worden 'vertaald' naar concrete resultaatsverplichtingen per convenant. In totaal zijn vooralsnog 29 'hoogrisicobedrijfstakingen' geselecteerd. Daarnaast is er enige ruimte voor eventuele 'zelfmelders', daarbij moet het dan ook gaan om tenminste één van de eerder vermelde risico's (tillen, etcetera).

Inhoud

De arboconvenanten moeten heldere, eenduidige afspraken vermelden. Een voorbeeld daarvan is: vermindering van de blootstelling aan kwartsstof met een bepaald percentage door toepassing van bepaalde hulpmiddelen (zoals bronafzuiging) volgens de stand der techniek. Daarnaast moeten partijen afspraken maken over de ontwikkeling en toepassing van innovatieve arbeidsmiddelen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van enkele bestaande subsidieregelingen (zoals de Farbo-regeling).

De overheid wil in een convenant afspraken maken over de instelling van een platform dat binnen die bedrijfstaking functioneert als kenniscentrum en informatiepunt. Daarbij is de overheid bereid om zo'n platform te financieren met een eenmalige startsubsidie. De stichting Arbouw is te beschouwen als een voorbeeld van zo'n platform op bedrijfstakingniveau (voor de bouwnijverheid).

In elk convenant ligt vast op welke wijze resultaten worden gemeten, bijvoorbeeld via een nul-, tussen- en eindmeting volgens afgesproken methodiek, maar ook via een continue monitoring.

Verder kunnen nog afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld het ontwikkelen van een bedrijfstakingspecifieke RI&E en over voorlichting.

Fasen

Een convenant wordt in drie fasen gerealiseerd. In de eerste fase gaat het om een verkenning die uiteindelijk moet leiden tot

STAP	DUUR	ACTIES EN ACTOREN	PRODUCT
Fase 1: Verkenning bedrijfstaking			Intentieverklaring
1. Bedrijfstaking-oriëntatie	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Bestuderen documentatie Gesprekken met AI Gesprekken met deskundigen Bedrijfsbezoeken 	<ul style="list-style-type: none"> Gespreksverslagen Basisdocument bedrijfstaking
2. Draagvlakpeiling	1 - 2 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Verkenkende gesprekken sociale partners 	<ul style="list-style-type: none"> Gespreksverslagen
3. Opstellen intentieverklaring	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Consensusbijkomst met sociale partners en SZW Partijen ondertekenen intentieverklaring 	<ul style="list-style-type: none"> Intentieverklaring
Fase 2: Opstellen plan van aanpak			Convenant
4. Opzetten organisatiestructuur	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> instellen van branchebegeleidingscommissie (BBC): vertegenwoordigers sociale partners en overheid, zonodig geadviseerd door externe deskundigen realiseren van ondersteuning via extern projectbureau 	<ul style="list-style-type: none"> Branchebegeleidingscommissie Contract met extern projectbureau Werkplanning
5. Uitzetten onderzoek naar Stand der techniek	2 - 8 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Overheid verleent na offerte-aanvraag en -vergelijking opdracht onderzoek (toepassing) stand der techniek 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport t.a.v. stand der techniek Nul-meting
6. Opstellen plan van aanpak	1 - 2 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Projectbureau stelt op basis van stand der techniek en advies BBC een plan van aanpak op, waarin doelactiviteiten opgenomen worden ten aanzien van: maatregelen, implementatie en handhaving; voorlichting, monitoring en evaluatie 	<ul style="list-style-type: none"> Plan van aanpak
7. Opstellen conceptconvenant	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Projectbureau stelt op basis van plan van aanpak een concept convenant op 	<ul style="list-style-type: none"> Concept convenant
8. Bekrachtiging convenant	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> BBC verricht consultatieronde achterban Partijen bekrachtigen het convenant en plan van aanpak 	<ul style="list-style-type: none"> Convenant
Fase 3: Implementatie convenant			Evaluatie
9. Opdrachtverlening	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtverlening doelactiviteiten plan van aanpak mede op advies van BBC 	<ul style="list-style-type: none"> Offertes Opdrachtbrieven
10. Implementatie & voortgangsbewaking	13-29 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Implementatie doelactiviteiten op branche- en ondernemingsniveau Periodieke toetsing van de voortgang door BBC mede op basis monitorgegevens 	<ul style="list-style-type: none"> Tussenmeting Tussenevaluatie
11. Evaluatie	1 mnd	<ul style="list-style-type: none"> Evaluatie convenantafspraken door extern bureau Indoordeel BBC 	<ul style="list-style-type: none"> Eindmeting Evaluatierapport
Tijdsduur per convenant	24-48 mnd (2 à 4 jaar)		

Figuur 1. Streefcijfers van de overheid voor de arbo-risico's tillen, werkdruk, RSI, schadelijk geluid en OPS.

een intentieverklaring. Hierin verklaren partijen dat zij taakstellende afspraken willen maken en leggen zij vast welke activiteiten nodig zijn voor de invulling van die afspraken. Een intentieverklaring is eigenlijk een soort pré-convenant en moet binnen drie

maanden na de start van de verkennende besprekingen ondertekend worden.

Hierna start de tweede fase, waarin de concrete bepalingen van het convenant worden vastgelegd. In deze fase wordt ook >>

Risico	Doelstelling inzake aantal blootgestelden	Realisatie ultimo	Risicopopulatie landelijk	Reductie landelijk
Tillen	30% minder	2005	1.300.000	390.000
Werkdruk	10% minder	2003	1.700.000	170.000
RSI	10% minder (a)	2001	1.000.000	100.000 (a)
Geluid	50% minder	2002	340.000	170.000
Totaal	-	-	4.340.000 (b)	830.000 (b)

(a) Deze doelstelling beperkt zich vooralsnog tot RSI bij beeldschermwerkers.
 (b) Inclusief dubbelstellingen: één werknemer kan aan meerdere arbeidsrisico's blootstaan er is met name overlap tussen de moderne risico's werkdruk en repeterende bewegingen enerzijds en de klassieke risico's tillen en geluid anderzijds.

Figuur 2. Overzicht van de arbeidsrisico's waarvoor een landelijk streefcijfer is geformuleerd.

De overheid wil convenanten afsluiten met de volgende hoogrisicobedrijfstakken

Tillen

- Welzijnszorg (inclusief thuiszorg)
- Bouwbedrijven
- Ziekenhuizen
- Verzorgings- en verpleeghuizen
- Afwerking van gebouwen
- Schoonmaakbedrijven
- Winkels in voedings- en genotmiddelen
- Houtindustrie
- Landbouw

Werkdruk

- Bouwbedrijven
- Openbaar bestuur
- Ziekenhuizen
- Verzorgings- en verpleeghuizen
- Drukkerijen/uitgeverijen
- Welzijnszorg (inclusief thuiszorg)
- Openbaar vervoer
- Luchtvaart
- Juridische/economische dienstverlening
- Architecten en ingenieurs

RSI

- Bankwezen
- Verzekeringswezen
- Handel in en verhuur van onroerend goed
- Computerservice en IT

Geluid

- Metaalproductenindustrie
- Papier en karton
- Houtindustrie
- Glas- en bouwmaterialen

Oplosmiddelen

- Drukkerijen
- Metaalindustrie
- Hout- en meubelindustrie
- Schoonmaak en reiniging
- Leer- en lederwarenindustrie

Allergene stoffen

- Voedings- en genotmiddelenindustrie
- Gezondheidszorg

Kwarts

- Bouwnijverheid

secretaris op tenminste drie manieren bij de convenanten worden betrokken, namelijk in het kader van voorlichting en onderricht, bij de ontwikkeling van bedrijfstakspecifieke instrumenten en bij de toepassing van ontwikkelde instrumenten in individuele bedrijven.

Het voordeel van een convenant voor de werkgeversorganisaties is dat zij invloed kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid inzake arbeidsomstandigheden in hun eigen bedrijfstak. Hierdoor kunnen zij rekenen op haalbare regels die voor alle concurrenten binnen Nederland gelden. Als bedrijfstakorganisaties onverhoopt niet mee willen werken, zal de AI haar controles in de bedrijfstak intensiveren (en dat dan op basis van regels waaraan de bedrijfstak niet heeft meegewerkt). Verder is de medefinanciering door SZW voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden voordelig voor de bedrijfstakken. En ten slotte kunnen zij op deze wijze trachten de resultaten van het convenant op te nemen in de betreffende CAO. ►

>> het plan van aanpak vastgesteld. Vaak is aanvullend onderzoek nodig om te kunnen bepalen wat in de bedrijfstak het aantal blootgestelden is aan een risico. Voor deze tweede fase wordt een tripartite branchebegeleidingscommissie ingesteld die zich met voornoemde activiteiten bezighoudt. Aan het eind van deze fase, maximaal één jaar na ondertekening van de intentieverklaring, volgt de ondertekening van het convenant.

In de derde fase volgt de uitvoering van de afspraken (volgens het plan van aanpak) die zijn gemaakt in het convenant. Tijdens dit proces worden voortgang en tussentijdse resultaten getoetst door middel van monitoring. Ook op het eindresultaat volgt een evaluatie. De resultaten moeten op relatief korte termijn geboekt worden, reden waarom de doorlooptijd van de derde fase niet langer is dan drie jaar (figuur 1).

Partijen

Bij een convenant zijn veel partijen betrokken met elk hun eigen doelstellingen en verlangens. In eerste instantie zijn dat de partijen die het convenant ondertekenen; SZW en organisaties van werkgevers en werknemers in de betreffende bedrijfstak.

In tweede instantie zijn er partijen die pas in de derde fase bij het convenant betrokken raken. Dat zijn individuele werkgevers die zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie (tevens convenantpartij), de ondernemingsraad, de arbodiensten en tot slot de

AI. Op de arbodiensten na lopen de voordelen voor de individuele bedrijven parallel aan die van de eerder genoemde organisaties. De arbodiensten kunnen volgens de staats-

**Mr. J.H. Kwantes en
Ing. H.J.H. Vlot -
TNO Arbeid, Hoofddorp.**

Literatuur

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1998-1999, nummer 26 375.
- Mr. F.J. van Ommeren en Prof. mr. H.J. de Ru: Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties, Den Haag 1993.
- Evaluatie convenant rubberverwerkende industrie 1995 - 1997, april 1997.
- Evaluatie convenant arbeidsomstandigheden bouwnijverheid, Andersson, Elffers en Felix 1994.
- Het ministerie SZW heeft een brochure uitgegeven getiteld 'Arboconvenanten nieuwe stijl. Meer veiligheid en gezondheid op het werk'. Deze gratis brochure is verkrijgbaar bij het ministerie SZW, Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie, postbus 90801, 2509 LV Den Haag.