

CARGO: Programmabureau moet gaan sturen en stimuleren

Erik Pennekamp

ISN=18253

Eind 1992 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de toenmalige directeur-generaal van de Arbeid mevrouw Mulock Houwer, CARGO-voorzitter A.G.J. De Koningh en Eltjo Buringh, coördinator van het CARGO-bureau. Aanleiding tot dat gesprek was het sterk teruggelopen aantal adviesaanvragen aan de CARGO. 'We waren daar toch wel bezorgd over', zegt De Koningh. 'Het was duidelijk dat op het ministerie een veranderingsproces gaande was. De sociale partners werden verondersteld een aantal taken over te nemen; de financiering werd duidelijk minder. DGA wilde een advies over hoe de infrastructuur op het gebied van onderzoek, opleiding, ontwikkeling en overdracht eruit zou moeten gaan zien.' Duidelijk was, op grond van een eerder CARGO-rapport, dat het onderzoek zowel binnen als buiten de universiteiten nogal versnipperd was en dat projecten soms weinig gericht waren op toepassingen in het veld. Ook de meerjarenprogrammering van het onderzoek bleek feitelijk te ontbreken. 'We moesten dus eerst maar eens gaan formuleren hoe de tweedelijns infrastructuur eruit zou moeten gaan zien en hoe de geldstromen zouden moeten gaan lopen. Een gigantisch karwei', aldus De Koningh.

'We constateerden dat een breed draagvlak voor arbo-onderzoek vooral bij SZW heeft gelegen. Nu dat minder wordt moet je, als je dat weinige onderzoek dat er is tenminste overeind wil houden, je uiterste best doen om andere bronnen te vinden. Dat het Preventiefonds of het ArbeidsOngeschiktheidsFonds (AOF) maar heel beperkt arbo-onderzoeksprojecten hebben gesteund is heel merkwaardig.'

Van hoofdrol naar regie

De Koningh vervolgt: 'Het Ministerie van SZW streeft naar een overdracht van verantwoordelijkheden

De CARGO is de CARGO niet meer. In 1993 is de samenstelling en de naam veranderd. Deskundigen uit de veiligheids- en de welzijnshoek zijn de gelederen komen versterken. De naam is veranderd in Commissie ARbeidsomstandiGheden-Onderzoek. De afkorting is dezelfde gebleven. Onlangs is het rapport over de strategische verkenning van de tweedelijns infrastructuur arbo-risicobeheersing aan DGA aangeboden.



De Koningh: 'Niet zomaar roepen dat er meer geld moet komen'.

Foto: Fotopersbureau Hendriksen-Valk

naar bedrijfsleven en sociale partners. Tot nu toe vervulde het ministerie een hoofdrol bij het uitzetten en aansturen van strategisch onderzoek op het arboterrein. Dit is kennisontwikkeling gericht op de oplossing van maatschappelijke problemen door bijvoorbeeld normstelling en daarvan afgeleide ontwerpregels, zorgsystemen, stressproblematiek, risico-inventarisatie en het ontwikkelen en evalueren van instrumenten voor monitoring.

Dergelijke activiteiten werden de afgelopen jaren door de overheid sterk verminderd doordat er minder geld beschikbaar is. De CARGO heeft geconstateerd dat deze teruglopende activiteiten niet door andere actoren zijn overgenomen. Het is ook onwaarschijnlijk dat dit zomaar zal gebeuren. In bedrijven die worden geconfronteerd met een recessie en een

scala aan nieuwe overheidsregels, staat het overleven in de concurrentiestrijd voorop. Alleen direct rendement telt. Arbodiensten gaan ongetwijfeld belangrijker worden. Zij kunnen door hun beperkte omzet de huidige rol van de overheid niet overnemen. Juist voor arbo-projecten die bedrijfstak overstijgend zijn (als ouderen of beperkt arbeidsgeschikten) is een algemene sturing gewenst. Fondsen als een Praeventiefonds of ArbeidsOngeschiktheidsFonds (AOF) spelen daar tot nu toe echter geen rol van betekenis. In Duitsland en Frankrijk spelen dergelijke fondsen daarentegen een hoofdrol bij kennisproductie en overdracht met betrekking tot arbo-preventie. In Nederland is de overheid betrokken bij het bestuur van dergelijke fondsen. Als de overheid serieus werk wil maken van haar re-

De CARGO verstaat onder de tweedelijns arbozorg de beantwoording van openstaande vragen door Onderzoek, Ontwikkeling van produkten en methoden, Overdracht van kennis en informatie, en Opleiding die essentieel is voor een adequate arbozorg. Dit vindt plaats in de zogenaamde o-o-o-o-instellingen als NIA, NIPG, Landelijk Centrum GVO en Coronelaboratorium, alsmede in verschillende vakgroepen her en der in den lande. De tweedelijns infrastructuur wordt dan gevormd door alle instellingen die betrokken zijn bij de levering van de tweedelijns arbozorg, inclusief de daarbij behorende geldstromen. In de eerste lijn bevinden zich arbodiensten, adviesbureaus, bedrijfsverenigingen en de Arbeidsinspectie. ■

giefunctie, moet zij zorgen voor structuren die haar rol kunnen overnemen. In dit kader is het door de CARGO genoemde programmabureau een optie. Voor de CARGO staat voorop dat de essentiële taken met betrekking tot kennisproductie en toepassing op het arboterrein doorgang kunnen vinden. Door een overzichtelijke structurering en aansturing is met de huidige middelen efficiencywinst te behalen. De regiefunctie van een overheid op afstand eist echter in dit eerste stadium, waarbij nieuwe structuren tot stand gebracht moeten worden, een actieve overheidsbemoediging. Zij mag er volgens de CARGO niet toe leiden dat men bij SZW de verantwoordelijkheid voor de strategische kennisproductie- en toepassing op arboterrein op z'n beloop laat', besluit De Koningh zijn betoog.

Meer geld

'Je kan in deze tijden van recessie en heroriëntatie niet zo maar roepen dat er meer geld moet komen. We wilden eerst een beter beheersbare en bestuurbare structuur schetsen. Daarbij heeft de CARGO niet verzuimd met andere actoren in het veld te gaan praten', schetst De Koningh het begin van het proces. Actoren zijn in het jargon van de CARGO zowel afnemers als uitvoerders van tweedelijns arbozorg, nadrukkelijk inbegrepen aanpalende Ministeries als WVC, O&W, EZ, het Preventiefonds en het AOF. De Koningh heeft die informele gesprekken, ook met werkgevers, werknemers en organisaties zoals de Federatie van Arbo- en Bedrijfsgezondheidsdiensten, als zeer nuttig ervaren. 'Wel opvallend was een zekere schroom om met een mening te komen. Ze vonden allemaal wel dat we als CARGO op de goede weg waren, maar dat er zoveel gaande was

op het gebied van herstructurering van overheidstaken en heroriëntatie op de hele arbozorg dat ze eerst de kat maar eens uit de boom wilden kijken.

Niemand weet hoe de ontwikkeling van al die eerstelijns arbodiensten gaat verlopen; kunnen die wel voldoende kwaliteit leveren? Daarnaast spelen natuurlijk de vragen "Wat gaat het ons kosten?" en "Wat levert het ons op?". Een project dat drie jaar loopt zonder dat de toegevoegde waarde voor de geldgever duidelijk is, dat kan natuurlijk niet', stelt De Koningh heel duidelijk. 'Voor opleiding ligt het wat minder moeilijk, maar bij instrumentontwikkeling speelt diezelfde kritische vraag naar de toegevoegde waarde.'

Opsplitsen

De CARGO ziet een driedeling in het onderzoek: het fundamentele onderzoek binnen de universiteiten dat mooi wetenschappelijk werk oplevert en betaald wordt door O&W; het praktijkgerichte onderzoek dat financieel op de schouders van de bedrijfsverenigingen, de eerstelijns arbodiensten en de werkgevers rust; en het strategisch en beleidsonderbouwend onderzoek dat een taak blijft voor SZW. 'Dat ministerie speelt niet langer de hoofdrol, maar komt veeleer in een regiefunctie terecht. De certificering van arbodiensten zal worden overgedragen; de Arbeidsinspectie zal zich in een toetsende functie meer gaan richten op de kleinere bedrijven; dan blijft over een monitorfunctie, waarbij SZW kwaliteits- of prestatie-indicatoren zoals verzuimgegevens of beroepsziekten en -ongevallen gaat definiëren om te kijken hoe arbozorgsystemen in de verschillende bedrijfstakken nou eigenlijk werken. De taak van de eerstelijns arbodienst wordt heel belangrijk. Daar moeten goed opgeleide deskundigen zitten, die vanuit de eerste lijn van de tweede lijn gebruik gaan maken. Daar is een betere infrastructuur voor nodig', aldus De Koningh.

Bureau

De CARGO streeft ernaar onderzoek in bedrijven, bedrijfstakken en op nationaal niveau te laten plaatsvinden, al naar gelang waar het maatschappelijk rendement het grootst is. In elke laag zijn projecten denkbaar. 'Maar dan is op het moment dat SZW een aantal taken niet wil continueren een onafhankelijk, deskundig programmabureau heel belangrijk. Dat bureau kan overzien welke projecten zich waar afspelen (ook kijkend naar het buitenland), dat kan doublures voorkomen, dat

kan sommige projecten tot nationaal niveau verheffen. Neem bijvoorbeeld de samenwerking tussen preventief en curatief werkende artsen. Dat moet beter kunnen. Het is toch droevig dat een huisarts in zijn zes- tot achtjarige opleiding hooguit tien uur college krijgt over arbeid en gezondheid? Zo'n arts zal in zijn leven heel wat mensen tegenkomen die vanuit hun werk problemen met hun gezondheid hebben. Een programmabureau zou sturend en stimulerend op kunnen treden om dat via een nationaal arborisico- en verzuimpreventieprogramma te verbeteren. Of neem ingenieurs die nauwelijks iets te horen krijgen over ergonomie of veiligheid in de ontwerpfase.' Een beetje roeien tegen de stroom van bezuinigen en studietoerterkorting is het natuurlijk wel, maar De Koningh ziet het als absoluut onmisbaar om daar nadruk op te blijven leggen. Oplossingen waar de CARGO aan denkt om de situatie op de universiteiten te verbeteren zijn stimuleringsprogramma's, deelneming aan de meerjaren programmering, een onderzoeksschool of het instellen van inter-universitaire zwaartepunten.

Investeren

'We zullen aandacht moeten blijven besteden aan inzetbaarheid en betrokkenheid van mensen bij hun arbeidsomstandigheden en arbeidssituatie. Anders kan je niet bijblijven op het terrein van de technische ontwikkeling. Het is een onderdeel van investeren in mensen die prettig kunnen werken, die zullen uiteindelijk de beste arbeidsprestaties leveren. Dan is goed en doelmatig investeren in arbeidsomstandigheden een heel belangrijke zaak, motiveert De Koningh.

Van de CARGO hoeft zo'n programmabureau niet groot te zijn. 'Een man of vier is voldoende. Mensen afkomstig uit het veld, die niet hun leven lang op de universiteit hebben doorgebracht, mensen die weten waar de deskundigen zitten (ook buiten Nederland), mensen die een project kunnen volgen. We moeten zeker niet gaan praten over een fonds voor onderzoek; we moeten praten over hoe kunnen we binnen en buiten de universiteiten het werk door laten gaan, vooral de praktijkgerichte projecten waarvan goed is nagegaan of er geen doublures optreden. Je mag het programmabureau zeker niet zien als een instelling die gelden gaat verzamelen. De mogelijkheden liggen bij advisering aan bedrijfsverenigingen of de federatie van eerstelijns arbodiensten of het AOF. Dan kan je op nationaal niveau onder-

De CARGO is een adviescommissie die een jaar of vier geleden onder de vleugels van het Directoraat Generaal van de Arbeid (DGA) is gekomen. De taak was te adviseren over onderzoeksprojecten naar de relatie gezondheid-werk die door DGA werden gefinancierd of die gefinancierd zouden gaan worden. Met de bredere samenstelling is ook de taakomschrijving verbreed: toegevoegd is de vraag te adviseren over de 'infrastructurele voorzieningen die voor de uitvoering van onderzoek en voor de verspreiding van kennis gewenst zijn'. Leden van de CARGO zitten à titre personnel, zonder last of ruggespraak, benoemd door de minister in de commissie. Bij de samenstelling is gestreefd naar onafhankelijkheid en deskundigheid op het terrein van arbeid en gezondheid, veiligheid, welzijn en sociaal-medische begelei-

ding. Die deskundigheid wordt per discipline gepersonifieerd door iemand uit de praktijk en iemand uit de wetenschap, waardoor een evenwichtig gezelschap is ontstaan.

De huidige samenstelling is als volgt: A.G.J. de Koningh, (voorzitter), J.T. Allegro, F.J.H. van Dijk, D. van Drimelen, C.L. Ekkers, A.R. Hale, D.J.J. Heederik, A. Huson, J. Klijn, W.R.F. Notten, F.D. Pot, R. Prins, D.P. Rookmaker. Het CARGO-bureau wordt bemand door coördinator E. Buringh en mevrouw G.C. Weber. G. Wagemaker en M.G. Blomsma vertegenwoordigen DGA als toehoorders. Het rapport 'Strategische verkenning tweedelijns infrastructuur arbo-risico-beheersing' is de bestellen bij het bureau van de CARGO, postbus 124, 2300 AC Leiden. ■

zoek, ontwikkeling, opleiding en overdracht aansturen en tegelijkertijd het geheel blijven overzien. Stel bijvoorbeeld dat het AOF een vakgroep vijf jaar aan het werk zou kunnen zetten om de curatieve en de preventieve arbeidsgezondheidszorg effectief te laten samenwerken. Of een bedrijfstak als de bouw laat een module opstellen voor inventariserend werkplekonderzoek. Elke eerstelijns arbodienst kan daar gebruik van gaan maken. Dan weet je dat gegevens uniform in kaart worden gebracht', denkt De Koningh hardop.

'De eerstelijns arbodiensten staan het dichtst bij de bedrijven. Die zullen gebruik kunnen en moeten gaan maken van de kennis uit de tweedelijns infrastructuur. Maar je hebt elkaar nodig. Want de onderzoeker of de opleider heeft alleen toegang tot het veld door van de eerstelijns arbodiensten gebruik te maken', benadrukt hij.

Kritiek

Belangrijke kritiek heeft de CARGO van verschillende geldschietters vernomen: 'Ze stoppen echt geen geld meer in projecten wanneer ze niet zien wat er met dat geld gebeurt. Wij adviseren om hen te betrekken bij praktijkgerichte projecten en het maatschappelijk rendement aan hen zichtbaar te maken. Een program-mabureau kan daarbij goede diensten verlenen'.

De Koningh is dan niet zo somber meer over het gevaar dat geldschietters, die te lang naar hun zin op resultaat moeten wachten, de kraan dicht zullen draaien. 'In het verleden heeft het onderzoeksveld te weinig geluisterd naar de opdrachtgevers. Ze hebben zich onvoldoende afgevraagd of ze wel aan zijn wensen

voldeden. Een opdrachtgever drie jaar laten wachten kan thans gewoon niet meer.'

Overdracht

Van de vier O's (ontwikkeling, opleiding, onderzoek en overdracht) acht De Koningh overdracht het belangrijkste voor de nabije toekomst. 'Mischien moeten er nog wel wat meer deskundigen bijkomen in al die arbodiensten die als paddestoelen uit de grond schieten, maar veel belangrijker is dat een deskundige leert hoe hij in een bedrijf zijn deskundigheid overbrengt op de mensen die het uiteindelijk allemaal moeten gaan doen. Neem gehoorschade, of verzuim: je moet beginnen met voorlichting in die bedrijven. Hoe moeten ze welke maatregelen nemen? Technisch, organisatorisch, maakt niet uit. Maar zorg dat de boodschap overkomt. Begin niet eerst als eerstelijns organisatie een proces van een jaar op gang te zetten dat veel te laat in maatregelen gaat resulteren.'

'Willen eerstelijns arbodiensten goed gaan functioneren dan zal de deskundigheid op zijn minst moeten worden gehandhaafd, dan moeten ze betrokken worden bij toegepast onderzoek en dan moet de kwaliteit van het advies dat ze geven goed zijn.'

Naast programmering en verbetering van de universitaire infrastructuur ziet de CARGO ook buiten de universiteiten mogelijkheden tot verbetering van de tweedelijns infrastructuur. Instanties op het gebied van tweedelijns arbozorg zullen nauwer en efficiënter met elkaar moeten gaan samenwerken. Bundeling van bestaande arbo-expertise in een centrale infrastructuur acht de

CARGO zinvol. Dit is onlangs ook door de Raad voor Gezondheidskundig Onderzoek (RGO) bepleit. Of dat in de vorm van fusies of anderszins moet ligt buiten de competentie van de CARGO. 'Je bent al een eind als je elkaar niet beconcurrereert. Voorkom dat de beperkte gelden verkeerd worden besteed, bijvoorbeeld door duplicaties. Ondanks de al bestaande samenwerkingsverbanden wordt er toch nog wel eens om de buit gevocht. Die concurrentie is zonde van de tijd, straks vallen ze allebei uit de boot. Dat gaat ten koste van kwaliteit en continuïteit', vindt De Koningh.

Toekomst

In mei zal de CARGO een evaluatierapport over eigen functioneren en toekomst aanbieden aan de minister. 'Als het aantal adviesaanvragen aan de CARGO minimaal wordt, of als geen gevolg wordt gegeven aan onze adviezen, dan heb je geen recht van bestaan.' Maar somber is de CARGO niet. De aanbiedingsbrief bij het rapport aan de huidige directeur-generaal ad interim, Van de Putte, besluit de CARGO als volgt: 'Zowel het voorlopig oordeel van de DG met betrekking tot financiering als de recente reactie van de staatssecretarissen Wallage en Simons op de conclusies van de conferentie "artsen en arbeidsongeschiktheid", waarin wordt aangegeven dat de overheid aanspreekbaar blijft op het bevorderen van een adequate infrastructuur voor opleiding en onderzoek op het gebied van "arbeid en gezondheid", stemmen de CARGO hoopvol.' Het CARGO-rapport zal vermoedelijk in februari of maart aan de SER ter advisering worden aangeboden. De Koningh hoopt op een spoedige afhandeling: 'Het advies van de SER moet bij voorkeur binnen zijn voordat er een nieuwe minister is. Of mischien wel een heel nieuw ministerie'. Integratie uitvoering van het advies is volgens de CARGO heel verstandig: 'Tegen lagere relatieve investeringen dan op terreinen als gezondheid en milieu leidt dit tot een vergroting van het maatschappelijk rendement op het arboveld', aldus het rapport.