

200017 66g

Invloed OR op arbeids-
omstandigheden onderzocht

Medezeggenschap werkt

JAN POPMA

Onderzoeker/adviseur

arbomanagement bij TNO Arbeid

te Hoofddorp

Sinds de jaren negentig is het arbobeleid van de overheid mede gebaseerd op het idee dat medezeggenschap de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden kan beïnvloeden. Volgens sommigen mag van OR'en zelfs een 'kwalitatieve prikkel' voor goed arbobeleid worden verwacht. Hoe reëel is deze aanname nu eigenlijk? Jan Popma zocht het uit en promoveerde vorige maand op de resultaten.

De ondernemingsraad was het afgelopen decennium hét troetelkind van opeenvolgende bewindslieden van Sociale Zaken. Geen wet, bij wijze van spreken, of er werd wel een rol toebedeeld aan de OR. Of ondernemingsraden op de almaar wassende stroom nobele taken zijn berekend, mag echter worden betwijfeld. Uit diverse onderzoeken blijkt dat OR-leden vaak overbelast zijn. Ook kan de vraag worden gesteld of de bijdrage van de OR wel zo positief is als in Den Haag wordt gedacht. Een nuchter antwoord op die vraag was eind jaren negentig echter nauwelijks voorhanden. Aanleiding voor een aantal onderzoekers om het functioneren van ondernemingsraden tegen het licht te houden. Dit resulteerde in 1999 in het rapport 'De volwassen OR'. Hierin werd geconstateerd dat de invloed van de OR veelal beperkt was, zeker waar het strategische thema's betrof. Op het gebied van sociaal beleid werd de ondernemingsraad wél betrekkelijk veel invloed toegeschreven. Wat die invloed precies behelsde, bleef echter onduidelijk.

Voor een aantal deelterreinen is de rol van de OR vervolgens nader onderzocht, met name rond de thema's arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Het thema arbo is één van de onderwerpen waaraan ondernemingsraden relatief veel tijd besteden; een logisch deelterrein dus om het effect van medezeggenschap nader te beschouwen. Directe aanleiding om te focussen op arbeidsom-

standigheden was bovendien in 1998 de lopende herziening van de Arbowet, waarbij veel gewicht werd toegekend aan medezeggenschap. In de nota 'Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet' (1996) stelde toenmalig staatssecretaris Linschoten op dat punt: "Het mobiliseren van de inbreng en deskundigheid van werknemers is een belangrijke voorwaarde voor een goed arbeidsomstandighedenbeleid. Actieve werknemersbetrokkenheid is een kwalitatieve prikkel en leidt tevens tot een meer evenwichtige afweging van belangen van werkgever en werknemers."

VRAAGSTELLING

De centrale vraag in het promotieonderzoek naar het arbo-effect van medezeggenschap was: 'oh, is dat zo?' Is medezeggenschap inderdaad een belangrijke voorwaarde voor een goed arbeidsomstandighedenbeleid? Formeler gesteld: leidt medezeggenschap, in het bijzonder door de ondernemingsraad, tot betere arbeidsomstandigheden? Een tweede vraag was: zijn ondernemingsraden voldoende geëquipeerd om hun rol op het gebied van arbeidsomstandigheden naar behoren te vervullen?

Deze laatste vraag werd beantwoord aan de hand van gegevens uit het al genoemde rapport 'De volwassen OR'. Daaruit bleek dat ondernemingsraden over het algemeen tamelijk serieus worden betrokken bij het overleg over arbeidsomstandigheden in hun onderneming. Ondernemingsraden hebben over-



legrecht op grond van de Wet op de ondernemingsraden en de Arbowetgeving. Ook hebben ze recht op informatie. Die rechten worden over het algemeen behoorlijk gerespecteerd: in 86 procent van de ondernemingen is het overleg redelijk tot goed te noemen, en in 45 procent van de ondernemingen is 'arbo' een vast agendapunt tijdens het overleg tussen OR en bestuurder. Ook de informatievoorziening is over het algemeen (82%) redelijk tot goed geregeld. Het instemmingsrecht daarentegen, dat ondernemingsraden een stevige grip op het arbobeleid geeft, wordt in 40 procent van de bedrijven met voeten getreden. Als antwoord op de tweede vraag kan dan ook gelden: formeel is de OR ruim voldoende geëquipeerd, maar in de praktijk worden ondernemingsraden nog regelmatig gepasseerd. Daarnaast blijken ondernemingsraden regelmatig

te klagen over gebrek aan deskundigheid en tijd. Zo erkennen zeven van de acht raden dat hun deskundigheid regelmatig tekortschiet, waarbij arbo het meest genoemde onderwerp is. Het tijdgebrek is nog nijpender: maar liefst 92 procent van de ondernemingsraden gaat gebukt onder overbelasting.

EFFECT

Heeft medezeggenschap, gegeven deze tekortkomingen, dan nog wel effect? Die centrale vraag is op twee manieren beantwoord. Ten eerste is aan bestuurders én aan inspecteurs van de Arbeidsinspectie gevraagd of zij menen dat medezeggenschap een bijdrage levert aan het arbobeleid binnen ondernemingen. De uitkomst was, ondanks allerlei kritische opmerkingen over het functioneren van ondernemingsraden, uiteindelijk redelijk positief.

TABEL 1. HET NUT VAN DE OR (VOLGENS DE ARBEIDSINSPECTIE)

Meestal % Soms % Zelden/nooit %

OR voedt inspecteur met kennis werkvloer
medezeggenschap levert bijdrage aan arbo
medezeggenschap creëert draagvlak
OR is nuttige gesprekspartner

22	53	25
36	53	11
36	59	5
46	48	6

TABEL 2. RISICOFACTOREN, MAATREGELEN EN MEDEZEGGENSCHAP

	Arbo vast agendapunt	Regelmatig overleg	Zelden arbo-overleg	Significantie- niveau
Tilrisico's	57	56	62	n.s.
Tilmaatregelen	94	96	94	n.s.
Aandacht structureel verankerd	87	83	87	n.s.
RSI-risico's	83	78	82	n.s.
Beeldschermwerk	91	96	82, 13	***
Maatregelen getroffen	93	95	73, 20	***
Aandacht structureel verankerd	84	79	33, 24	***
Psychische belasting	57	59	44	n.s.
Maatregelen getroffen	84	80	42, 22	***
Aandacht structureel verankerd	75	66	0, 25	***
Geluid	40	38	41	n.s.
Maatregelen getroffen	100	99	91	n.s.
Aandacht structureel verankerd	89	78	82	n.s.
Gevaarlijke stoffen	45	51	27	n.s.
Maatregelen getroffen	96	93	88	n.s.
Aandacht structureel verankerd	86	71	43, 22	***
Gemiddeld maatregelen getroffen	93, 4	92, 6	77, 6	
Gemiddeld verankerd	84, 2	75, 4	49, 0	

(n.s. = niet significant)

In diverse onderzoeken kennen bestuurders, zoals gezegd, tamelijk veel invloed toe aan ondernemingsraden op het gebied van sociaal beleid. Weliswaar is ruim 40 procent van de geënquêteerde inspecteurs van mening dat de ondernemingsraden onvoldoende inhoudelijke arbodeskundigheid hebben en dat zij niet in staat zijn arboknelpunten te vertalen in bedrijfsbeleid, maar onder de streep antwoordt slechts 6 procent van de ondervraagde inspecteurs 'nooit' op de vraag of de OR een nuttige gesprekspartner is. De bijdrage aan veiligheid en gezondheid wordt over het algemeen toch als nuttig gezien (tabel 1).

Nu blijven meningen toch een tamelijk vaag bewijs voor een verondersteld effect. Daarom is aan de hand van een aantal min of meer harde indicatoren getracht een preciezer beeld te krijgen van het nuttige effect van medezeggenschap. Die indicatoren waren: kwaliteit van arbobeleid (RI&E, plan van aanpak, contract arbodienst), prevalentie van arborisico's, ongevallenstatistieken, verzuimcijfers, beroepsziekten en WAO-instroom. Helaas waren de cijfers met betrekking tot ongevallen, beroepsziekten en WAO-instroom onvoldoende betrouwbaar. Voor de overige indicatoren is echter wel een samenhang gevonden met het arbo-overleg tussen bestuurder en OR. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de aanwezigheid van of overleg met een OR natuurlijk slechts één van de factoren is (waarbij bijvoorbeeld 'sociaal werkgeverschap' een achterliggende factor zal zijn). Toch geven de cijfers wel

een tamelijk eenduidig beeld, zeker omdat ze in het kader van het onderzoek ook nog zijn ingevuld met een aantal kwalitatieve gegevens (case-studies).

ARBOBELEID

De basis voor de kwantitatieve analyse waren twee databronnen: de 'Arbomonitor 2001' (een jaarlijkse vragenlijst die wordt ingevuld door inspecteurs van de Arbeidsinspectie tijdens hun bedrijfsbezoeken) en gegevens uit eerder vragenlijstonderzoek van de FNV in het kader van de zogeheten 'Arbosterrengids'. Uit beide bronnen werd, kort samengevat, een licht positief effect van medezeggenschap duidelijk. Zo blijkt uit de 'Arbomonitor' een samenhang tussen de kwaliteit van het arbobeleid en de mate waarin ondernemingsraden bij dat beleid betrokken zijn. Van de bedrijven zonder OR heeft slechts 56 procent een door de arbodienst goedgekeurde risico-inventarisatie en -evaluatie, tegen 91 procent van de bedrijven met OR. Bovendien heeft één op de drie OR-loze bedrijven geen adequaat plan van aanpak, tegen 25 procent van de bedrijven die wel een OR hebben. Dit verschil wordt overigens grotendeels door de bedrijfsgrootte verklaard: de OR-plichtige bedrijven, dus met meer dan vijftig werknemers, voldoen over het algemeen beter aan de RI&E-verplichtingen. Toch vertonen ook de grotere bedrijven een significant verschil ten gunste van de bedrijven mét OR. De OR vervult op dit punt waarschijnlijk een nuttige aanjaagfunctie. Nu zegt louter de aanwezigheid van een RI&E of een Plan van Aanpak nog niet dat deze ook van

goede kwaliteit is. Blijkens de Arbomonitor oordeelt de Arbeidsinspectie in OR-loze bedrijven niet minder positief over de kwaliteit van de centrale beleidsinstrumenten dan in bedrijven waarin wél formele medezeggenschap functioneert. Dit hoeft overigens niet te verbazen. Alleen de aanwezigheid van een OR is immers nog geen garantie dat deze ook veel invloed heeft. Zo bleek uit 'De volwassen OR' dat in ruwweg 15 procent van de bedrijven met OR zelfs niet is voldaan aan de meest elementaire onderdelen van medezeggenschap (overleg en informatie), en dat het instemmingsrecht regelmatig met voeten wordt getreden. Maar in bedrijven waarin wél serieus wordt overlegd met de OR, blijkt dit positief uit te werken op de kwaliteit van de RI&E en het PVA, al is het verband slechts zwak.

ARBODIENST

Duidelijker is de samenhang tussen de wijze waarop overleg is gevoerd met de OR en de omvang van het contract met de arbodienst. Ten eerste blijkt uit de Arbomonitor dat bedrijven mét OR significant meer diensten afnemen uit het verplichte pakket (de vijf verplichte diensten uit artikel 14 Arbowet). Het verschil zit in het bijzonder in de taken die niet op verzuimbegeleiding zijn gericht. Ten tweede nemen die bedrijven duidelijk meer taken af buiten het verplichte pakket (psychische steun, fysiotherapie, SMT). Deze gegevens stroken met de bevindingen uit de FNV-enquête, waaruit blijkt dat als de OR intensief betrokken is bij de keuze van de arbodienst de omvang van het pakket duidelijk groter is. Uit de gegevens van het FNV-onderzoek naar de kwaliteit van de arbodiensten in Nederland blijkt bovendien een duidelijke samenhang tussen de betrokkenheid van de ondernemingsraad en de impact van de arbodienstverlening, in de zin van (ervaren) verbetering van de arbeidsomstandigheden.

Overleg met de OR heeft ook effect op de mate waarin bedrijven maatregelen nemen om specifieke risico's weg te nemen of te beheersen (zie tabel 2). Volgens de Arbeidsinspectie zijn die maatregelen bovendien beter verankerd in de bedrijfsvoering. Van de bedrijven waarin zelden arbo-overleg wordt gevoerd met de OR heeft gemiddeld 78 procent maatregelen getroffen om gesignaleerde risico's te beheersen, tegen 93 procent van de bedrijven die regelmatig overleggen met de OR. Voor de mate waarin de aandacht voor arborisico's, volgens de Arbeidsinspectie, structureel is verankerd, is dit

verband nog sterker: in de bedrijven waarin zelden wordt overlegd, is slechts 49 procent van de maatregelen geborgd, tegen 84 procent van de bedrijven met een intensief arbo-overleg (zie tabel 2).

WINST

Meer arbodienstverlening en meer maatregelen betekenen echter nog niet dat daarmee veel winst is behaald. Die winst zou, gegeven het feit dat ruwweg 40 procent van het ziekteverzuim mede wordt veroorzaakt door bezwarende arbeidsomstandigheden, moeten blijken uit bijvoorbeeld een dalend ziekteverzuim. Hierbij geldt uiteraard dat de aanwezigheid van een OR als zodanig nog niet tot een lager verzuim zal leiden. Wel kan op grond van de cijfers aannemelijk worden gemaakt dat medezeggenschap rond het verzuimbeleid wel degelijk bijdraagt aan een lager verzuim, met name op grond van de FNV-gegevens. Uit die laatste gegevens blijkt namelijk dat een preventieve aanpak en met name betrokkenheid van het lijnmanagement bij het ziekteverzuim positief correleren met de hoogte van het verzuim. Juist die twee aspecten van het verzuimbeleid komen beter uit de verf in bedrijven waarin de OR intensiever is betrokken.

Al met al lijkt medezeggenschap door de ondernemingsraad, ondanks tijdgebrek en gebrek aan deskundigheid, toch bij te dragen aan betere arbeidsomstandigheden. Dat betekent echter nog niet dat die bijdrage ook optimaal is. Hoewel dit op grond van de onderzoeksgegevens niet echt hard te maken is, komt uit een aantal aanvullende case-studies het beeld naar voren dat de aanwezigheid van interne arbodeskundigheid in bijvoorbeeld de gedaante van een arbocoördinator wel eens van veel meer gewicht zou kunnen zijn. Veel goeds valt in dit licht te verwachten van de toekomstige verplichting om externe arbodienstverlening ten dele te vervangen door interne preventiezorg, een thema waarover de SER waarschijnlijk deze maand zijn licht zal laten schijnen. Maar ook als alle OR-plichtige bedrijven (50+) op termijn een arbocoördinator in dienst nemen, is daarmee nog niet gezegd dat de OR geen arbonut meer heeft. Integendeel: in elk geval fungeert hij als aanjager en controleur bij de uitvoering van het arbobeleid. Daarnaast valt er veel te zeggen voor een zwaardere rol van de OR (of VGW-commissie) in het proces van risico-inventarisatie en -evaluatie. Nu al brengen ondernemingsraden veel arboknelpunten ter kennis van de bestuurder of de arbocoördinator. Het zou echter goed zijn als die klachtenbureaufunctie meer systematisch wordt ingevuld, bijvoorbeeld doordat leden van VGW-commissies zélf actief de werkvloer opgaan en contact onderhouden met de achterban. Dat zou de oogst aan 'onzichtbare risico's' (werkdruk, arbeidsverhoudingen) zeker vergroten en tegelijk de OR meer 'smoel' op de werkvloer geven. Winst dus voor het arbobeleid én voor de medezeggenschap. «

SAMENVATTING

Een stevige, betrokken OR hangt inderdaad samen met de kwaliteit van de arbozorg binnen het bedrijf. Of andere factoren – zoals de aanwezigheid van een preventiewerker/arbocoördinator of de omvang van het bedrijf – wellicht deze samenhang grotendeels verklaren, is uit het onderzoek niet duidelijk geworden. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de informatieverstrekking aan de OR over arbozaken over het algemeen goed geregeld is, maar dat het instemmingsrecht dat de OR heeft, vaak met voeten getreden wordt. Bijna negentig procent van de ondernemingsraden vindt dat ze over te weinig kennis beschikt, en iets meer dan negentig procent heeft te weinig tijd om voldoende aandacht aan arbozaken te besteden. Het duidelijkst is de relatie tussen OR en arbozorg waar het gaat om inkoop van externe arbodiensten. Vooral niet-verplichte taken – zoals psychische steun, fysiotherapie en SMT – worden in bedrijven met OR duidelijk vaker afgenomen.

MEER INFO

J. R. Popma, 'Het Arbo-effect van medezeggenschap', dissertatie, Universiteit van Maastricht. De handelseditie verschijnt in november bij uitgeverij Kluwer