

Praktijkrichtlijn vastgesteld

NPR 5001 maakt einde aan begripsverwarring rond arbozorg

Gerard Zwetsloot

Ongevallen en door arbeid veroorzaakt verzuim zijn vaak het gevolg van slecht management. Hoog tijd dus om arbomanagement op een hoger plan te tillen. Zeker omdat iedereen al jaren de mond vol heeft over arbozorgsystemen, al hanteerde iedereen daarbij een eigen definitie. Maar er komt een eind aan alle verwarring. Bij het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) is namelijk de Nederlandse

Praktijkrichtlijn (NPR) 5001, Model voor een Arbo-managementsysteem, verschenen. Aan de hand van de richtlijn kunnen bedrijven meer samenhang aanbrengen in hun arbomanagement, zich verzekeren van continuïteit en het beleid beter communiceren.

Het NNI geeft twee typen normen uit. Ten eerste de normen in de ware zin des woords. Deze bevatten toetsbare afspraken gezamenlijk gemaakt door alle belanghebbende partijen. Er zijn zowel normen voor technische onderwerpen (bijvoorbeeld de onlangs vernieuwde NEN 1010 voor elektrische installaties), als voor systemen (de ISO/NEN 9001 en 14001 voor respectievelijk kwaliteitszorg en milieuzorgsystemen). Aangezien deze laatste systeemnormen toetsbaar zijn kunnen ze leiden tot certificatie van de organisaties die aan die normen voldoen.



foto: Chris Pennarts

Ongevallen: niet alleen veroorzaakt door gedrag werknemer, maar ook door slecht management.

Ten tweede zijn er de richtlijnen. Richtlijnen bevatten aanbevelingen die door alle belanghebbende partijen gezamenlijk zijn vastgesteld. Richtlijnen over systemen (zoals de ISO/NEN 9004 en 14004 voor kwaliteitszorg en milieuzorg) kunnen niet leiden tot certificatie; ze maken echter wel een eind aan de spraakverwarring (definiëring van de systemen) en geven aanbevelingen hoe tot een goed werkend managementsysteem te komen.

Zowel normen als richtlijnen berusten op het principe van consensus van de betrokken partijen. Verder worden zowel normen als richtlijnen in principe iedere vijf jaar opnieuw bezien en geactualiseerd.

NPR 5001

De NPR 5001 is een richtlijn die is vastgesteld na consensus binnen de commissie Arbozorg. Die consensus is niet zonder slag of stoot bereikt. De geschiedenis gaat terug naar het na jaar van 1993, toen de normcommissie van start ging. Bijna twee jaar later, eind 1995, was er een intern-beslissingsdocument uitonderhandeld tussen de sociale partners en de overheid. Op basis daarvan kon de richtlijn verder vorm krijgen. In oktober 1996 publiceerde het

NNI de ontwerp NPR 5001 (toen nog onder de titel model voor een arbosysteem), waarna alle betrokkenen tot 1 februari 1997 commentaar op dit ontwerp konden indienen bij de secretaris. En commentaar kwam er. Van sociale partners, overheid, enkele beroepsverenigingen (NVVK en NVVE), van een aantal grote bedrijven, een andere normcommissie en van een aantal individuele deskundigen op het gebied van arbo- of zorgsystemen. Alle commentaren zijn verwerkt; vele suggesties zijn door de normcommissie overgenomen, andere zijn gemotiveerd ter zijde gelegd. Nu, vier jaar na de aftrap, is de richtlijn dan eindelijk voor de komende vijf jaar vastgesteld.

STATUS

De Arbowet is natuurlijk op een geheel andere manier tot stand gekomen dan de NPR 5001. Bij wetgeving is er één partij die beslist: de overheid (dat wil zeggen de minister of staatssecretaris), waarbij de wetgeving wordt getoetst in het parlement en de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd kan worden. Andere belanghebbenden dan de overheid (bijvoorbeeld de sociale partners) hebben wel een adviserende, maar geen beslissende

NORMCOMMISSIE ARBOZORG

Vertegenwoordigers van belanghebbende partijen:

- Centrale Raad voor Ondernemingen (RCO, voorzitter)
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
- Branche Overleg Arbodiensten (BOA)
- Besturen Overleg Beroepsverenigingen (BOB)
- Raad van Organisatie-Adviesbureaus (ROA)
- Raad voor de Accreditatie (RvA)

Onafhankelijk deskundige:

- NIA TNO (vice-voorzitter)

Ondersteuning:

- Nederlands Normalisatie-instituut (NNI, secretaris)

stem. Wellicht mede daarom hebben zij vaak flinke kritiek op besluiten van de overheid.

Het normalisatietraject zoals hierboven beschreven is anders gestructureerd. Het berust feitelijk op zelf-regulatie door betrokken partijen. De overheid is daarin (althans waar het gaat om arbomanagement) één van de partijen. Niet meer, maar ook niet minder. Alle partijen committeren zich via hun vertegenwoordiger aan het besluit. Dit neemt natuurlijk niet weg dat er, ook van de vertegenwoordigde partijen, toch nog kritiek kan zijn: om consensus te bereiken zijn immers onderhandelingen gevoerd en compromissen gesloten. Alle partijen hebben in zo'n geval concessies moeten doen.

INHOUD

Ook inhoudelijk zijn er verschillen met de Arbowet. De insteek van de NPR is gericht op het systeem: de elementen die essentieel zijn voor het functioneren van het arbomanagementsysteem komen aan de orde, andere arboaspecten niet. Zo besteedt de NPR wel aandacht aan de formulering van het arbobeleid en aan de RI&E, maar niet aan de arborisico's die met dat systeem moeten worden gemanaged. Zo vermeldt de NPR wel dat elk bedrijf te maken heeft met wettelijke registratieverplichtingen (maak daarvan een overzicht, en zorg dat eraan wordt voldaan), maar op deze verplichtingen als zodanig (bijvoorbeeld de registratie gevaarlijke stoffen) gaat de NPR niet in. De invulling

van het systeem is immers aan de organisatie zelf, het gaat in deze richtlijn vooral om de sturingsmethode. De invulling kan per bedrijf sterk verschillen.

Het 'systeem' zoals in de NPR 5001 beschreven is in feite gebaseerd op twee regelcycli met vergelijkbare dimensies. Deze dimensies zijn:

1. beoordelen van de stand van zaken (mede in het licht van externe en interne eisen);
2. besluitvorming en planning;
3. organisatie en uitvoering;
4. monitoren en bijsturen van de voortgang (zie figuur 1).

Het is niet moeilijk in te zien dat deze dimensies gemakkelijk te verbinden zijn met de Deming cirkel (plan, do, check, action) en met het door het Ministerie van SZW gehanteerde 5-W model.

In vergelijking met de Arbowet, voor veel arboprofessionals toch het belangrijkste referentiekader, zijn op het beheersniveau geen echt nieuwe elementen beschreven; wel is sprake van meer samenhang en nadruk op continuïteit - er ligt bijvoorbeeld minder nadruk op de eerste RI&E en meer op een periodieke RI&E.

Op strategisch niveau zijn in de NPR wel een aantal elementen te vinden die niet in de Arbowet voorkomen: de (periodieke) directie beoordeling (die leidt tot het vaststellen van het arbobeleid - waar mogelijk inclusief toetsbare doelstellingen op 'systeem niveau'), het informatiebeheer (als onderdeel van Organisatie) en de (interne) arbo-audits (om de voortgang in het functioneren van het managementsysteem te borgen) berusten niet op wettelijke verplichtingen. Heel belangrijk is echter dat de NPR beslist geen nieuwe verplichtingen voor bedrijven formuleert. Ieder bedrijf kan zelf beslissen of zij de richtlijn wil gebruiken, de richtlijn zelf geeft aanbevelingen en stelt geen eisen. In de normcommissie heeft de overheid (SZW) herhaaldelijk verzekerd dat zij de NPR absoluut niet zal gebruiken om voor bepaalde categorieën bedrijven de implementatie van de NPR verplicht te stellen.

De NPR vormt dus een aantrekkelijk referentiekader voor organisaties die de voordelen van meer samenhang in arbo-activiteiten en meer nadruk op continuïteit inzien.

CERTIFICERING ARBODIENST

Een vraag die nogal eens opduikt betreft de relatie met de certificering van arbodiensten. Eigenlijk is er geen relatie. De certificering van arbodiensten heeft betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening en is dus een specifieke vorm van kwaliteitscertificering. De NPR is er

in de eerste plaats voor bedrijven en instellingen. Uiteraard speelt de ondersteuning door de arbodienst een rol in het functioneren van het arbomanagementsysteem van het bedrijf. De NPR wijdt daarom een korte paragraaf aan deze ondersteuning.

De wijze van dienstverlening door de arbodienst zal ook een van de elementen zijn die bij de evaluatie en beoordeling van het arbomanagementsysteem (bij de arbo-audit en de directiebeoordeling) aan de orde komt; vanuit het perspectief van de klant, dus.

Uiteraard kunnen arbodiensten bij het verlenen van hun diensten de NPR als referentiekader gebruiken.

PRINCIPIËLE DISCUSSIES

In oktober 1996 is de Ontwerp NPR 5001, Model voor een Arbosysteem, gepubliceerd. De meer principiële opmerkingen die daarop binnen kwamen staan hieronder en zijn aangevuld met een zeer beknopt te beschrijving wat de normcommissie met deze opmerkingen en suggesties heeft gedaan.

Grotere compatibiliteit met ISO 14001 zeer gewenst

Deze wens is door velen geuit. Aangezien ISO 14001 in augustus 1996 is gepubliceerd en de ontwerp NPR 5001 in oktober van dat jaar, vond de ontwikkeling van beide documenten naast elkaar plaats. Omdat de ISO 14001 ook internationaal geldt als een voorbeeld voor moderne normen voor zorgsystemen (de 9001 zal ook in die richting gaan bij de volgende actualisering) en vele bedrijven zorgsystemen willen integreren, is besloten de compatibiliteit sterk te verbeteren. De normcommissie Milieuzorg had zeer concrete voorstellen daartoe uitgewerkt, waarvan een groot deel is overgenomen. Het gevolg is wel dat de structuur van de NPR 5001 (hoofdstuk en paragraaf indeling) anders is dan van de eerdere ONTWERP-NPR.

Waarom geen evenknie van ISO 9001 en 14001?

Een flink aantal partijen gaf aan meer behoefte te hebben aan een norm die certificatie van arbomanagement mogelijk maakt, dan aan een richtlijn. Over de voors- en tegens hiervan was al vanaf de start van de normcommissie uitgebreid aandacht besteed. De commissie heeft eigenlijk van meet af aan gekozen voor een richtlijn. Ten eerste omdat de Centrale Raad voor Ondernemingen absoluut niet voelt voor een norm die certificeerbaar is. Ten tweede omdat de meerderheid in de commissie meende dat het juister is om eerst in een richtlijn vast te leggen hoe een arbomanagement-

NPR 5001

heeft betrekking op: arbomanagement
 accent op: strategisch en beheersniveau
 status: richtlijn, NNI document
 niet bedoeld voor certificatie
 voor alle bedrijven en instellingen die er
 voordeel in zien
 niet branche-specifiek

VCA

heeft betrekking op: veiligheidszorg
 accent op beheers- en operationeel niveau
 status: specificatie van eisen
 bedoeld voor certificatie
 voor contractuele situaties (opdrachtgever eist het)
 branche-specifiek

Belangrijkste verschillen NPR 5001 vergeleken met VCA

systeem behoort te functioneren. Pas als dat in de praktijk blijkt te werken kunnen, als daar behoefte aan is, de criteria voor de (externe) beoordeling van zo'n systeem worden vastgelegd. Ook de ISO 9000 serie (kwaliteitszorg) is begonnen met de richtlijn (9004) en is later gevolgd door de norm (9001/2).

Overigens is in het geval van de ISO 14000 serie (milieuzorg) de andere volgorde gekozen: de norm 14001 was er eerder dan de richtlijn 14004.

Natuurlijk zijn er ook goede argumenten voor het opstellen van een norm. Een certificeerbare norm zal arbomanagement even 'hard' maken als kwaliteitszorg en milieuzorg. Mogelijk blijft het anders de zwakste schakel van deze drie zorgsystemen.

Echter, een richtlijn is vanwege de andere doelen ervan, ook heel anders van karakter dan een normdocument. De commissie besloot daarom om, ondanks dit commentaar, voort te gaan op de ingeslagen weg en te werken aan de definitieve versie van de richtlijn.

Als in de arbobeleidscommissie van het NNI consensus is dat er ook een normdocument moet komen (op korte termijn niet te verwachten), dan kan er altijd nog een 'harde' norm gemaakt worden.

Vergroting gebruikersvriendelijkheid

De normcommissie heeft zich vooral ingespannen om de gebruikersvriendelijkheid te vergroten. De sterk vergrote compatibiliteit met ISO 14001 draagt daar aan bij. Ook de aparte aandacht aan de invoering van een arbomanagementsysteem is daarvoor bedoeld. Ten slotte is ook nauwkeurig gelet op de terminologie en op het uitsluiten van onnodig jargon. Ook andere redactionele aspecten om de gebruikersvriendelijkheid te vergroten kregen ruim aandacht.

Terminologie (waarom arbosysteem?)

De in de ontwerp NPR gehanteerde term arbosysteem is vooral gekozen omdat de alterna-

tieven niet bevielen. Arbozorg klinkt te zorgelijk en te soft, arbomanagement is om taalpuristische reden door het NNI afgewezen (afspraken met België). Het NNI heeft zich echter beraden en de NPR hanteert nu consequent de term arbomanagementsysteem.

ANDERE LANDEN

Ook andere landen hechten in toenemende mate belang aan arbomanagementsystemen. Dat wil nog niet zeggen dat al die landen er hetzelfde over denken. Verre van dat. In september 1996 vond in Genève een door de ISO in samenwerking met ILO georganiseerd congres plaats met als vraagstelling of er behoefte is aan mondiale ISO normen voor arbomanagementsystemen. De discussies waren intens en stimulerend, de conclusies negatief. De diverse landen verschillen sterk en veel belanghebbende partijen hebben geen behoefte aan internationale normen voor arbomanagement. Enkele jaren terug verscheen een mondiale concept norm voor de Olie- en Gasindustrie, maar die bereikte overigens nooit de definitieve status.

In 1996 publiceerde Groot-Brittannië als eerste een richtlijn (BS 8800), Australië en Nieuw Zeeland, maar ook Spanje, publiceerden concept-richtlijnen. Denemarken, Ierland, Finland en Polen ontwikkelen inmiddels eigen richtlijnen. En in Duitsland is onlangs een convenant gesloten op basis waarvan de Duitse visie op arbomanagement wordt uitgewerkt (buiten het normalisatie circuit). In de USA ten slotte heeft de beroepsvereniging AIHA (American Industrial Hygiene Association) een eigen richtlijn gepubliceerd (gebaseerd op integratie van arbomanagement in ISO 9001).

De ontwikkelingen buiten onze grenzen hebben voor Nederland de eerste jaren geen implicaties. Pas als er een Europese of mondiale norm is vastgesteld (wat, als men er al aan begint, gemakkelijk vijf jaar kan duren),

zou deze de NPR 5001 kunnen vervangen. Dit is dus voorlopig sowieso niet aan de NPR over vijf jaar (in2002) toch moet worden aangepast aan de dan geldende inzichten, kan gemakkelijk worden ingespeeld op eventuele internationale ontwikkelingen.

dr. G.I.J.M. Zwetsloot - NIA TNO, Amsterdam
 en vice-voorzitter Nederlandse Normcommissie Arbozorg.