

Arbo werkt!

FNV voorstellen voor een transparante en effectieve arbowetgeving met duidelijke regels, gericht op de Nederlandse werkplek

Voorwoord

In deze nota leest u voorstellen van de FNV om te komen tot een transparante en effectieve arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: arbowetgeving). Arbowetgeving moet bijdragen aan gezonde werkomstandigheden. Goede gezondheid en veiligheid – ook sociale veiligheid! – moeten worden bevorderd en geborgd door die arbowetgeving. Goede arbeidsomstandigheden maken het werk niet alleen gezonder, maar ook leuker. Voorwaarden scheppen voor en bijdragen leveren aan arbeidsklimaat, werkomgeving en sfeer op en rondom de werkplek, waardoor mensen plezier in het werk hebben, behoort het positieve hoofddoel van het arbeidsomstandighedenbeleid (hierna: arbobeleid) te zijn. De praktijk laat zien dat een goed arbobeleid veel meer oplevert dan verminderd ziekteverzuim. ‘Arbo werkt!’ Dat is het uitgangspunt van onze nota.

Hoewel van belang, niet de schadelastbeperking, niet de concurrentiepositie, niet de uitvoeringslasten noch het idee om zoveel mogelijk regels te schrappen vormen het vertrekpunt van onze ideeën. Ons vertrekpunt is dat ‘arbo werkt’: werkplezier bevordert de gezondheid van werkenden, gedurende het gehele werkzame leven, leidt tot minder ziekteverzuim, een geringere uitval als gevolg van arbeidsongeschiktheid en een in meerdere opzichten gezonde onderneming; dat is de kern van ons betoog. Door het wegvallen van de WAO wordt het belang van het voorkomen van uitval als gevolg van arbeidsongeschiktheid nog groter.

De voorstellen van de FNV kunnen tot gevolg hebben dat er hier en daar in de wet een regel geschrapt kan worden, er op een andere plek een regel bij moet en weer op een volgende plek een regel duidelijker moet worden opgeschreven. Arbowetgeving mag betrokkenen niet belemmeren om een goed arbobeleid te voeren, maar moet ze daarin juist stimuleren. Daarbij moeten de spelregels zoals die zijn geformuleerd in de wet begrijpelijk, uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar zijn. Dit kabinet wil af van gedoogbeleid op het gebied van arbeidsomstandigheden; dat wil de FNV ook. Gedoogbeleid houdt op bij heldere, goed toepasbare regelgeving en een goed werkend controleapparaat. Dit kabinet spreekt van normen en waarden; de FNV wil via heldere normen de bestaande waarden borgen.

Ton Heerts,

Federatiebestuurder FNV

Juni 2004

Algemene inleiding

De Arbowet 1998 moest bijdragen aan een grotere effectiviteit en efficiency van het arbobeleid. Daartoe is de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen versterkt. Ook is in overeenstemming daarmee meer ruimte gecreëerd voor maatwerk. Diverse beleidsinitiatieven zijn genomen om de kwaliteit van de arbodienstverlening te vergroten. Arbodiensten werden verplicht beroepsziekten te melden aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (hierna: NCvB), overigens zonder sanctie. Belangrijke noviteit was de introductie van de bestuurlijke boete voor een aantal overtredingen. De nieuwe wetgeving ging gepaard met een grootscheepse dereguleringsoperatie en met vermindering van administratieve lasten. Zo werden 38 uitvoeringsbesluiten met in totaal 1200 bepalingen vervangen door één Arbobesluit met 400 bepalingen.

Deze nota is gebaseerd op de praktijkervaringen van de FNV en haar geledingen met de Arbowet. De evaluatie daarvan brengt de FNV tot een aantal voorstellen ter verbetering van de wet. De voorstellen zijn gericht op een versterking van de activerende werking en van de effectiviteit van de Arbowet. Waar nodig of nuttig worden zij onderbouwd aan de hand van feiten en praktijkvoorbeelden.

Niet zeuren over arbo, maar werk maken van preventief arbobeleid: er zijn genoeg bedrijven die het goede voorbeeld geven.

De FNV wil niet meedoen met het geweekeklaag over regels. Uit onderstaande voorbeelden blijkt dat er genoeg bedrijven zijn die, net zoals de FNV, niet klagen maar doen.

Enkele beschrijvingen van bedrijven die in het recente zijn beloond als 'good-practice' bedrijf laten we hier de

In 2003 vond De Europese Week plaats van 27 t/m 31 oktober. Tijdens de startconferentie op 27 oktober hebben Goede Praktijken een Nederlandse prijs verdiend. Alle Goede Praktijken presenteerden zich op deze dag voor winnaar van de publieksprijs hebben aangewezen.

De winnaars van de twee jury-prijzen waren:

1e prijs: **Brakel Interieurgroep**

Gebruik ander soort staalplaat; winst voor arbeidsomstandigheden, milieu én productie.

De jury schrijft:

"Brakel heeft met een relatief simpele oplossing, het gebruiken van een ander soort staalplaat, indrukwekkende arbeidsomstandigheden van de werknemers zijn aanzienlijk verbeterd, de oplossing heeft een positief effect op het bedrijf door onder andere een versnelling van het productieproces. Winst voor alle betrokkenen dus door deze. Ook is deze Goede Praktijk een voorbeeld van effectieve samenwerking tussen werkgever en werknemers ten opzichte van de onderneming; de oplossing is afkomstig van een werknemer van Brakel. De oplossing is weliswaar gericht op het gaan verder dan het wettelijk minimum. Bij een bredere toepassing van deze Goede Praktijk zal de impact op z

de gehele branche hoog kunnen zijn."

2e prijs: **Glasatelier Oud Rijswijk**

Veiligheid eerst voor glazeniers! Aanpak op bedrijfs- en brancheniveau

De jury schrijft:

"De Goede Praktijk van Glasatelier Oud Rijswijk is een goed voorbeeld van een gedegen totaal-aanpak voor arbo-organisatie.

De aanpak van de heer Heijman, directeur van het bedrijf, kenmerkt zich niet alleen door een grote betrokkenheid bij de arbeidsrisico's in zijn organisatie tot een minimum terug te brengen, maar ook richting de branche ontplooit er zijn. Het is juist deze gedreven aanpak en voortrekkersrol vanuit een kleine organisatie die heeft geleid tot toekenning van deze prijs is vooral bedoeld als opsteker voor de activiteiten van het Glasatelier: niet alleen om de werkplek veilig te maken, maar ook als ondersteuning richting de glazeniersbranche om daar arbeidsomstandigheden hoog op de agenda te krijgen.

De interbancaire instelling **Interpay** is begin 2003 opnieuw gecertificeerd als "Model of Good Practice" voor het behouden van een gezonde werknemers op een gezonde werkplek. De eerste certificatie vond plaats in 2001 en leverde volgens de jury bekendheid op, vooral in de eigen sector. De hercertificatie is bedoeld om te zien of de instelling nog aan verbeteringen hebben plaatsgevonden.

Het Centrum GBW (Gezondheidsbevordering op de Werkplek) te Woerden verricht de audits voor deze hercertificatie van het "European Network Workplace Health Promotion". Sinds 2000 zijn 14 Nederlandse instellingen en bedrijven gecertificeerd als "Good Practice" voor hun gezondheidsbevorderingsbeleid op de werkplek.

Interactie met gezondheid

Voor de certificatie van Interpay (een interbancaire instelling die voor de Nederlandse banken het merendeel van de verwerkingen (verzekeringen, pensioenen, etc.) verwerkt) golden de volgende overwegingen. Interpay beschikt over een gedocumenteerde beleidsverklaring voor de gezondheid op het werk. Zo is bijvoorbeeld in de Werkwijzer (een bedrijfsvoorlichtingsboek voor alle medewerkers en vrije tijd, de vergoedingen bij bedrijfsfitness, de bedrijfshulpverlening en het bedrijfsmaatschappelijk werk, ongewenst gedrag. In de personeelsmap voor de circa 1600 medewerkers in vast dienstverband, zijn brochures over gezondheidswerken. Verder verschaft het intranet van Interpay informatie over gezondheidsactiviteiten en gezondheidsnieuws. De Arbo-coördinator die het gezondheidsbeleid vormgeeft, zoekt nog naar interactievere vormen voor het gebied. Daarnaast verschijnen ook in het personeelsblad regelmatig artikelen over Arbo- en gezondheidsthema's.

Groepsgewijs bewegen

Er is bij Interpay extra aandacht voor RSI vanwege het vele beeldschermwerk en overige IT-werkzaamheden. Het ziekteverzuimbeleid en aanpak, de werkdruk en de geluidsbelasting. Daarmee haakt Interpay in op de doelen uit de Wet. kent Interpay (gezondheids)beleid als persoonlijke ontwikkelingsplannen voor medewerkers, een rookbeleid, veldgroepsport (roeien, hardlopen, squashen), een fietsvergoeding, gezonde voeding in het bedrijfsrestaurant, tevredenheidsonderzoeken onder werknemers toetsen en ondersteunen de bedrijfsaanpak.

Het gezondheidsbeleid vond zijn oorsprong bij de directie van het bedrijf als noodzakelijk en vanzelfsprekend. Het afdeling HRM geeft het beleid vorm via de Arbo-coördinator. Het beleid wordt actief ondersteund door de medewerkers. In het bedrijf zijn functies aanwezig als bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijk werker, Arbo-coördinator, bedrijfssoefentherapeut. Al deze deskundigen werken nauw samen met het management in het Sociaal-Medisch

Klankbordgroepen effectief

Op een van de (hoofd)afdelingen (met 480 arbeidsplaatsen) is enige tijd geleden voor de onderlinge communicatie een klankbordgroep opgericht. Dat heeft bij de medewerkers tot het gevoel geleid serieus genomen te worden. Het ziekteverzuim is van 6% eind vorig jaar en leidde in de afgelopen vier maanden tot een verzuim van 4,5%. De manager van de afdeling heeft de vele beleidsmaatregelen. Met preventieve acties en een betere regie bij ziekteverzuimbegeleiding en verzuimbegeleiding, hoopt Interpay het ziekteverzuim in 2005 verder te reduceren.

Er bestaat nu bij Interpay een zeer open onderlinge communicatie met volop aandacht voor de gezondheid van de medewerkers.

Van Ganswinkel: het leukste bedrijf

Afvaldienstverlener Van Gansewinkel was in 2003 het leukste bedrijf om voor te werken, zo blijkt uit gegevens van onderzoeksbureau Effectory. Uit het vorig jaar gehouden medewerkertevredenheidsonderzoek bleek het personeel te spreken over de werkomstandigheden. Het gemiddelde rapportcijfer ligt met een 8,4 een vol punt hoger dan het gemiddelde van andere bedrijven.

Het hele jaar door voert Effectory tevredenheidsonderzoeken uit bij zeer uiteenlopende organisaties in zowel de publieke als de particuliere sector. Dit jaar ontvingen honderdduizenden medewerkers van ruim 200 bedrijven en organisaties een vragenlijst van deze Nieuwmarkt 3.000 medewerkers van de Benelux-organisatie van Van Gansewinkel.

Van Gansewinkel scoort ook op aspecten als: collega's, arbeidsomstandigheden, werkzaamheden, leidinggeven, ontwikkelingsmogelijkheden en beloning ruim hoger dan de Nationale Tevredenheidsindex.

Een deel van het succes is volgens Effectory toe te schrijven aan het vijfsterrenbeleid van Van Gansewinkel. Dit beleid, dat in 1964 is geïntroduceerd, wordt veel aandacht besteed aan de onderscheidende bedrijfscultuur en het borgen ervan. Deze cultuur wordt gekarakteriseerd door Klantgerichtheid, Innovativiteit, Integriteit, Veiligheid en Vakmanschap. In het onderzoek zijn ook de bekendheid en de tevredenheid gemeten.

Kritiek op en misverstanden over arboregels

Onderbouwing van stellingen is, zeker wanneer de noodzaak tot herziening van een wet in het geding is, onontbeerlijk. In de discussie over de werking van de Arbowet doet een aantal hardnekkige 'spook'-verhalen de ronde die een eigen leven schijnen te leiden. Deze verhalen vertroebelen de feitelijke werking van de Arbowet en daarom wil de FNV de discussie voeren aan de hand van feiten. Eerst bespreken we hier een aantal misvattingen die de afgelopen periode voor veel onduidelijkheid omtrent de werking van de Arbowet hebben gezorgd.

Voortdurend gaat het verhaal rond dat de kosten van de arboregelgeving de Nederlandse economie en concurrentiepositie in gevaar zouden brengen. Feitelijke onderbouwingen ontbreken evenwel. Gegevens over hoe hoog deze kosten dan wel zouden zijn, blijken niet voorradig. Met evenveel recht is vol te houden dat duidelijke arboregels tot betere gezondheidsbescherming leiden, er daardoor minder kosten door verzuim en arbeidsongeschiktheid ontstaan en de arbeidsproductiviteit wordt vergroot. Dit leidt tot een versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie.

Een discussie voeren zonder feitelijke basis heeft geen enkele zin en verzandt in 'roep maar wat'.

Een andere populaire discussie is die van de tegenstrijdige regels. De arboregelgeving zou vol tegenstrijdigheden zitten en bovendien zou die op talloze fronten botsen met andere wetgeving. Strikt genomen blijken er thans echter geen tegenstrijdige arboregels meer te zijn. Decennialang kennen we al het voorbeeld van de vloer die zowel glad als stroef moet zijn. Van strijdigheid van regels is hier echter geen sprake. Voor de Arbeidsinspectie is het een non-item. Desalniettemin lijkt het zinvol om de uitvoeringspraktijk van de diverse inspecties te coördineren en werkgevers voor te lichten over wat van hen in welke situatie wordt verlangd. Uiteraard is het ook de wens van de FNV dat regels waarmee men niet uit de voeten kan worden verduidelijkt of geschrapt. Het idee echter dat er een lange lijst van onuitvoerbare arboregels zou zijn is een misvatting.

Ook zouden regels, naast allerlei tegenstrijdigheden niet te begrijpen zijn. De FNV onderkent dat er bedrijven zijn die arboregels overtreden door een gebrek aan kennis en kunde. Het gaat om bedrijven die de wettelijke voorschriften niet kennen of niet weten hoe deze na te leven of hiertoe de middelen missen. Deze bedrijven zijn gebaat bij voorlichting en deskundige bijstand en stimulansen om te investeren in arbeidsomstandigheden. Er zijn echter ook bedrijven, die de wettelijke voorschriften wel kennen, maar die bewust overtreden of die het risico van wetsovertreding op de koop toe nemen als gevolg van keuzes met betrekking tot de bedrijfsvoering. Naarmate de bedrijfseconomische positie van een dergelijk bedrijf slechter is, wordt het motief van kostenbesparing door regels te overtreden over het algemeen sterker. Regels naleven en arbozorg zijn minder van belang en het maken van winst door regels te overtreden of ten koste van arbeidsomstandigheden is geoorloofd. Tegenover de bedrijven die de regels niet kunnen of willen naleven, staan uiteraard de bedrijven die dat wel doen. Deze bedrijven spannen zich in om de wettelijke voorschriften na te komen. Doel van deze bedrijven is weliswaar het maken van winst om op lange termijn te overleven, maar dat dient te geschieden binnen de duidelijke randvoorwaarden van het naleven van de wet en van de zorg voor veilige en gezonde werkomstandigheden. De Arbeidsinspectie komt de diverse typen bedrijven in de praktijk tegen:

Te weinig aandacht voor gevaarlijke stoffen bij chemische bedrijven

Bij chemische en kunststofbedrijven wordt nog steeds niet veilig genoeg omgegaan met gevaarlijke stoffen. In verschillende inspectierondes die zij heeft gehouden. In 2001 en 2002 had driekwart van de 750 gecontroleerde voor de risico's voor werknemers, bijvoorbeeld door gevaarlijke stoffen. Dit jaar werden 200 van die bedrijven altijd niet in orde te zijn.

De chemische ondernemingen zijn verplicht om in kaart te brengen aan welke gevaarlijke stoffen medewerkers meer om kankerverwekkende, brandbare en explosieve stoffen. Ook moeten de bedrijven maatregelen nemen bedrijven schoten tekort in de beoordeling van gevaren voor het personeel. Daarnaast hadden vier ondernemingen werknemers aan te hoge concentraties werden blootgesteld, maar ze namen vervolgens geen maatregelen. Bij opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen.

Behalve op het gebied van gevaarlijke stoffen overtraden sommige bedrijven ook de wet op het gebied van lic acht gevallen was sprake van een onveilige machine.

In het rapport Stoffen in de chemie 2003 concludeert de Arbeidsinspectie dat de chemische en kunststofbranche arbeidsomstandigheden. De wet wordt slecht nageleefd en veel bedrijven doen weinig meer dan het verhelpen geconstateerd. Er is geen sprake van verbetering van arbeidsomstandigheden over de hele linie.

Het is voorts een misverstand dat Nederland overal en altijd strengere arboregels kent dan andere lidstaten. Andere EU landen kennen voor tal van arbothema's meer en strengere regels (o.m. België: pesten en geweld op de werkplek; Scandinavische landen: gevaarlijke stoffen. Zie ook hoofdstuk 4).

Een laatste misvatting is dat de Arbowet wel afgeschaft kan worden, omdat er Europese regels zijn. In dit verband is het goed te vermelden dat bijna de gehele Nederlandse arbowetgeving een rechtstreekse vertaling is van Europese regelgeving. Hierbij gaat het om een minimum gezondheidsbeschermingsniveau

met een verplichtend karakter. De lidstaten is opgedragen deze Europese regels om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Het schrappen van de Nederlandse arbowetgeving is dus geen optie.

Met deze kanttekeningen zij opgemerkt dat duidelijk moet zijn dat complexe, onuitvoerbare of tegenstrijdige regels volstrekt niet in het belang van werknemers zijn. Dergelijke regels leiden tot inactiviteit, waar activiteit geboden is. Datzelfde geldt voor tegenstrijdigheden in toepassing of handhaving. Het spreekt voor zich dat de FNV zich niet sterk maakt voor behoud van regels die onnodig belastend zijn of, gelet op hun doel, onlogisch. Dergelijke regels leiden tot onbegrip en weerzin en tot een negatieve houding tegenover arbeidsomstandigheden, waar een positieve houding geboden is. Tot slot zijn ook regels die de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven onnodig schaden niet in het belang van werknemers. Dergelijke regels schaden de werkgelegenheid, terwijl daar geen aantoonbaar werknemersbelang in de zin van bescherming tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's tegenover staat.

Positief geformuleerd staat de FNV voor heldere, kenbare, eenduidige regels, die uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en waarbij de relatie met de risico's die zij beogen te reduceren duidelijk en logisch is. Korter gezegd: de arboregels dienen zo transparant en effectief mogelijk te zijn.

1. Arbozorgsysteem

1.1. Inleiding

De verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid in de ondernemingen is versterkt. Zij kregen met een vernieuwd arbozorgsysteem meer beleidsvrijheid. Basis daarvan is de risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e). Doel is een systematisch arbobeleid.

1.2. Evaluatie in het kort

Uit de evaluatie van het arbozorgsysteem komt, samengevat, het volgende beeld:

- De **ri&e** ontbreekt vaak, is veelal gebrekkig, staat desondanks onder druk van werkgevers, die de ri&e vooral als een administratieve last ervaren.
- Het **plan van aanpak** ontbreekt nog vaker.
- Ook de **voortgangsrapportage** blijft vaak achterwege.
- De organisatie van de **deskundige bijstand** staat onder druk.
- De **feitelijke medezeggenschap** laat te wensen over.
- Een aantal **prioritaire risico's** wordt onvoldoende opgepakt.
- **Ongevallen en beroepsziekten** worden niet altijd gemeld en geregistreerd.

De conclusie is dat over de hele linie de *uitvoering* van het arbozorgsysteem (nog) geen succes is.

1.3. Voorstellen ter verbetering

1.3.1. Preventie of beter nog: plezier in het werk!

Artikel 3 lid 1 van de Arbowet 1998 verplicht de werkgever **'een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid'** te voeren. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel merkte de regering op: 'Uitgangspunt (...) is dat het voeren van een beleid inzake arbeidsomstandigheden de verantwoordelijkheid is van de werkgever in samenwerking met de werknemers, waar nodig met deskundige ondersteuning. Arbeidsomstandighedenbeleid wordt niet gezien als iets zelfstandigs, maar als een aspect van het algemene bedrijfsbeleid, onderdeel van de normale bedrijfsvoering, en dus ook, binnen de randvoorwaarden van de wet, betrokken in afwegingen ten aanzien van technische, operationele en economische aspecten van het bedrijfsbeleid.'

In artikel 3 lid 1 gaat het 'om algemene doelvoorschriften bij de invulling van de eigen beleidsruimte die de werkgever in samenwerking met de werknemers heeft. Die beleidsruimte is er waar geen concrete middelvoorschriften gelden en overal waar maatwerk vereist is naar de concrete omstandigheden van het bedrijf. Die beleidsruimte is overigens niet onaanzienlijk (...). Grote en belangrijke terreinen waarvoor vrijwel geen concrete voorschriften gelden zijn bijvoorbeeld het verzuimbeleid en het voorkomen van werkstress. Ook arbeidsomstandigheden aspecten die niet wettelijk zijn geregeld vallen binnen die beleidsruimte. Te denken valt aan aspecten als roken op de werkplek en uitzicht, maar ook bijvoorbeeld nieuwe risico's waarvoor nog geen wettelijke normen zijn ontwikkeld.'

De FNV onderschrijft deze zienswijze, maar constateert tegelijkertijd dat er in de praktijk te weinig aandacht is voor de intrinsieke waarde van een goed arbeidsomstandighedenbeleid. De nadruk ligt te vaak en te veel op het terugdringen van ziekteverzuim en preventie van arbeidsongeschiktheid. Bij arbeidsomstandigheden gaat het in wezen om de voorwaarden en omstandigheden waaronder je je werk verricht, om de kwaliteit van de arbeid. Goede arbeidsomstandigheden maken het werk leuker en gezonder. Dat bevordert de motivatie en de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit van het product. Dat komt ook het imago van het bedrijf ten goede, vergroot de goodwill en geeft vertrouwen aan de consument. Voorwaarden scheppen voor en bijdragen leveren aan arbeidsklimaat, werkomgeving en sfeer op en rondom de werkplek die mensen plezier in het werk geeft, zou het positieve hoofddoel van het arbeidsomstandighedenbeleid moeten zijn en niet beperking van de schadelast, een meer negatief geformuleerde aanpak. De FNV wil deze positieve hoofddoelstelling, als aspect van het algemene bedrijfsbeleid, beter in de wet verankeren.

Artikel 3 gaat in lid 1a uit van het voorkomen van een nadelige invloed. Wat de FNV bij haar commentaar op het ontwerp van de Arbowet 1998 betoogde, betoogt zij opnieuw, namelijk dat het niet moet gaan om het voorkomen van ellende, maar om het bevorderen van de kwaliteit van de arbeid, zoveel als

redelijkerwijs kan worden geveerd. Een grote meerderheid van de Tweede Kamer was het destijds, bij de behandeling van het wetsvoorstel, met de FNV op dit punt eens.

De FNV heeft destijds tevens gesteld dat lid d. van artikel 3 onvoldoende ingaat op oorzaken van het ontstaan van werkdruk en het daarmee sterk verbonden gevolg van werkstress. Ook hier kreeg de FNV bijval van vrijwel alle politieke partijen. De FNV pleit ook nu weer voor een normering van de werkdruk, die is gestoeld op hedendaagse wetenschappelijke uitgangspunten. In het Arbobesluit en/of in beleidsregels zouden deze uitgangspunten moeten worden opgenomen. Zij vormen dan de basis waarop de hoogte van de werkdruk kan worden gemeten. Werkdruk is immers meetbaar en dus kan er op gehandhaafd worden. Zie verder de paragrafen 1.3.4, 2.3.1 en 3.3.5.

Over de reikwijdte van het begrip welzijn het volgende: Welzijn is thans 'ingesnoerd' als begrip, waarbij de nadruk ligt op monotoon repeterend werk en tempodwang van buitenaf. Veel aspecten die verband houden met geestelijk welbevinden en sociale ontplooiing en die nauw verbonden zijn met het begrip 'welzijn', komen door deze insnoering niet aan bod.

De reikwijdte van het begrip welzijn werd in de Arbowet 1998 dus flink beperkt. Het begrip sluit niet aan bij noties van sociaal welbevinden, plezier in het werk, bedrijfscultuur, stijl van leidinggeven, omgangsvormen, enzovoort. Deze aspecten worden geheel buiten beschouwing gelaten, terwijl zij juist het begrip welzijn voeden en inhoud geven en bovendien in belangrijke mate bepalend zijn voor de mate van verzuim (zie hierover paragraaf 1.3.4). De FNV pleit ervoor om deze aspecten meer expliciet binnen het domein van de Arbowet en de zorgplicht van de werkgever te brengen. Daarbij gaat de FNV uit van het gegeven dat 'arbo werkt'. Deze benadering moet 'integraal gezondheidsmanagement', dat in feite al bij de invoering van de Arbowet 1998 werd beoogd, verder stimuleren.

Met het voorstel van de FNV wordt meer expliciet aangegeven dat de zorgplicht van de werkgever ook inhoudt: het zodanig inrichten van de arbeidsorganisatie, de arbeidsvoorwaarden (zoals verlof- en verzuimregelingen) en de arbeidsverhoudingen dat arbeidsverzuim zo veel mogelijk wordt voorkomen. De werkgever moet problemen in de arbeidssituatie of op ander vlak in een vroeg stadium signaleren, van een scherpe probleemanalyse voorzien en gericht aanpakken, investeren in de arbeidsrelatie; m.a.w.: *(dreigend) verzuim vroeg aanpakken en daar waar het werkelijke probleem ligt.*

De FNV ziet tevens noodzaak om het begrip 'sociale (on)veiligheid' expliciet in de Arbowet te benoemen. De vele incidenten, regelmatig met dodelijke afloop, laten zien dat sociale (on)veiligheid een actueel thema is, waar onvoldoende voor geregeld is. Daarom verdient het aanbeveling om de definitie van het begrip 'veiligheid' te herzien. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen aspecten van fysieke veiligheid, maar ook aspecten van sociale veiligheid moeten worden betrokken bij de ri&e in die bedrijven en voor die functies, waarvoor zij van

belang zijn. Sociale veiligheid ziet op de interactie tussen mensen. Zie hierover verder paragraaf 1.3.4.

Gelet op het voorgaande doet de FNV voorstellen van de volgende strekking tot aanpassing van de Arbowet:

Artikel 1 Definities

Aan lid 3 wordt toegevoegd:

'k. veiligheid: veiligheid in de ruimste zin des woords, inclusief sociale veiligheid;

l. gezondheid: lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden.'

Toelichting:

Ad k: voorgesteld wordt deze definitie van veiligheid op te nemen om expliciet duidelijk te maken dat ook de sociale veiligheid eronder begrepen wordt.

Ad l: voorgesteld wordt deze brede definitie van gezondheid op te nemen, die is ontleend aan de definitie van gezondheid van de wereldgezondheidsorganisatie: *Health is a state of complete physical, mental and social well-being, and not merely the absence of disease or infirmity*. Deze benadering is ook helemaal in lijn met de mededeling van de Europese Commissie: *Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006* (COM (2002) 118 definitief): Het communautair beleid inzake gezondheid en veiligheid op het werk moet de voortdurende verbetering van het lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn op het werk ten doel hebben (blz. 8). Stress, mobbing, depressie en angststoornissen, de risico's in verband met alcohol-, drugs- en medicijnverslaving, moeten specifiek worden aangepakt in het kader van een algemene benadering waarbij ook de gezondheidszorg betrokken moet worden (blz. 9). De ontwikkeling van psychosociale stoornissen en ziekten stelt ons voor nieuwe problemen en brengt de verbetering van het welzijn op het werk in gevaar. De uiteenlopende vormen van mobbing en geweld vormen tegenwoordig een bijzonder probleem, dat wetgeving rechtvaardigt (blz. 13).

Artikel 3 Arbobeleid

De tekst van lid 1, aanhef en onder a, wordt gewijzigd in:

'De werkgever voert een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid. Hij neemt daarbij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht:

a. de werkgever moet de arbeid zoveel als redelijkerwijs van hem kan worden gevergd zodanig organiseren dat daarvan een positieve invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer;'

De tekst van lid 1 onder b, eerste volzin, wordt gewijzigd in:

'b. de werkgever moet de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel als redelijkerwijs van hem kan worden geveerd in eerste aanleg bij de bron daarvan voorkomen of beperken.

Lid 4 wordt geschrapt.

Toelichting:

Voorgesteld wordt om de tekst van lid 1, aanhef en onder a, en de eerste volzin onder b positiever te formuleren dan thans het geval is. Duidelijker wordt hiermee dat zaken als bedrijfscultuur, arbeidsklimaat, omgangsvormen, stijl van leidinggeven, individuele en sociale ontplooiing, enzovoort, onderdeel zijn van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Ook wordt duidelijker dat de werkgever ongewenst gedrag moet tegengaan, zoals pesten en discriminatie. Tevens dient hij een beleid te voeren, gericht op het zoveel mogelijk voorkomen, maar ook reguleren van arbeidsconflicten.

Lid 4 kan geschrapt worden als gevolg van de nieuwe definitie van gezondheid, waarin het welzijnsaspect besloten ligt.

1.3.2. Arbomedezeggenschap

Van het uitgangspunt van de arbowetgeving dat de werkgever samen met de werknemers(vertegenwoordigingen) moet komen tot gestructureerd arbobeleid komt in de praktijk onvoldoende terecht. Vooral de (actieve) inbreng van werknemers blijkt te beperkt. Veel ondernemingsraden zijn niet goed op de hoogte van hun rechten en plichten binnen het thema arbeidsomstandigheden. Zij laten zich bovendien meer dan eens passeren, ook al hebben zij instemmingsrecht. In de Arbobalans 2002 van de Arbeidsinspectie wordt melding gemaakt van het feit dat slechts 53% van de werknemersvertegenwoordigingen betrokken wordt bij het maken van de ri&e. Arbodiensten hebben weinig contact met OR-leden. Dientengevolge spreken werknemers vaak niet mee over zaken als de kwaliteit van de arbodienst, de inhoud van het contract met de arbodienst, het takenpakket van de arbodienst, enzovoort.

Niet alle werkgevers zijn intrinsiek gemotiveerd om aandacht te besteden aan veiligheid en gezondheid. Ook extrinsieke motieven, zoals de financiële prikkels rond verzuim en arbeidsongeschiktheid of de dreiging van een boete, hebben niet altijd het gewenste effect.

Zo concludeert de Arbeidsinspectie in haar eindverslag over een inspectieproject, uitgevoerd bij 203 bedrijven in de chemische- en kunststofindustrie: 'De eindconclusie, mede gebaseerd op de ervaringen uit de projecten die in 2001 en 2002 in de chemische en kunststofindustrie zijn uitgevoerd is, dat de geïnspecteerde bedrijven over het algemeen te weinig systematische aandacht hebben voor en investeren in arbeidsomstandigheden. Het nalevingsniveau binnen de branche is laag en een inspectie zet vaak slechts aan tot het opheffen van de door de Arbeidsinspectie (AI) geconstateerde overtredingen en niet tot een in de breedte beoordelen van de eigen arbo-situatie.

Op basis van de resultaten zal het gesprek met de brancheverenigingen worden aangegaan hoe te komen tot een mentaliteitsverandering in deze sectoren aangaande het belang van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden.

Bron: Eindverslag project Follow-up ACKR 2003. A591. Arbeidsinspectie, 28 november 2003.

Werkgevers zijn zich niet altijd bewust van strategische motieven voor arbozorg, zoals het voorkomen van personeelsverloop en wervingsproblemen. Juist de motivatie van de werkgever en het vermogen een relatie te leggen tussen arbeidsomstandigheden en bedrijfsschade zijn echter cruciaal voor het welslagen van arbobeleid.

Bij de ri&e wordt vaak onvoldoende rekening gehouden met de ervaringen van de werknemers op de werkvloer. Juist de betrokkenheid van werknemers heeft echter directe invloed op de kwaliteit van de ri&e en draagt zowel bij aan het bewustwordingsproces als aan de daadwerkelijke implementatie van te nemen maatregelen. Niet alle werkgevers dragen werknemersvertegenwoordiging een warm hart toe of zijn doordrongen van de toegevoegde waarde van medezeggenschap. Ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen hebben van hun kant vaak onvoldoende deskundigheid, tijd en ervaring om werkelijk als *countervailing power* op te kunnen treden. Strategische partners zoals arbodienst, Arbeidsinspectie en vakbond worden onvoldoende ingeschakeld.

Arbodiensten zijn te veel gefixeerd op verzuimbegeleiding en te weinig op preventie. Dit hangt uiteraard samen met de vraag van veel werkgevers naar met name verzuimactiviteiten. Externe arbodiensten hebben vaak te veel afstand tot de werkvloer en tot de medezeggenschap. Interne deskundigen blijken beter dan externe in staat de samenhang tussen belastingsfactoren en gezondheidsklachten of verzuim inzichtelijk te maken. Ook heeft interne deskundigheid een positief effect op de ri&e. Interne deskundigheid wordt vooral ingeschakeld door werkgevers die intrinsiek gemotiveerd zijn om aandacht te besteden aan veiligheid en gezondheid.

Uit onderzoek blijkt, dat bedrijven mét OR vaker een ri&e hebben en in de kleinere bedrijven ook vaker een plan van aanpak; dat – met name in de kleinere bedrijven – plannen van aanpak, die besproken zijn met de OR/PVT, beter de toets der kritiek kunnen doorstaan; dat bedrijven mét OR vaker maatregelen nemen om de risico's onder controle te brengen – zeker bedrijven waar regelmatig overleg wordt gevoerd; dat medezeggenschap bijdraagt aan betere

arbeidsomstandigheden en een lager ziekteverzuim; kortom: niet alleen 'arbo werkt!', maar ook medezeggenschap werkt.

Dat medezeggenschap werkt is ook de conclusie van een recent onderzoek van FNV Bondgenoten naar de effecten van de invoering van de Tabakswet in bedrijven (Problemen met de peuken-pauze, april 2004): in bedrijven waar ondernemingsraden nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van het rookbeleid bestaat er een betere werksituatie. In deze bedrijven is niet alleen het recht op een rookvrije werkomgeving beter gerealiseerd, maar is het bovendien voor de rokers prettiger werken.

De mate waarin ondernemingsraden erin slagen een actieve bijdrage te leveren aan de zorg voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden hangt overigens zeer sterk af van de opstelling van de bestuurder. In het algemeen blijkt dat het thema 'arbo' alleen van de grond komt als de directie overtuigd is van het belang van het onderwerp.

Voor de meeste ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen is de drempel om een verschil van mening met de directie voor te leggen aan de bedrijfscommissie, de Ondernemingskamer of de rechter te hoog. Men legt zich uiteindelijk nolens volens neer bij het directiestandpunt. Ook het confronteren van de werkgever met eigen concretisering van abstract in de wet verwoorde bevoegdheden, zoals die van artikel 27 lid 1 onder d van de Wet op de ondernemingsraden (instemmingsrecht inzake een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het reïntegratiebeleid) is voor de meeste ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen te hoogdrempelig.

Gelet op het voorgaande, ter bevordering van een meer systematische arbozorg, doet de FNV de volgende voorstellen:

In de Arbowet wordt voor werkgevers met twintig of meer werknemers de verplichting opgenomen om een werknemer aan te wijzen die tot taak heeft het arbo- en verzuimbeleid te bevorderen en te coördineren. De werkgever wijst deze arbopromotor en -coördinator aan; het medezeggenschapsorgaan heeft instemmingsrecht. Sociale partners op sectorniveau kunnen nadere afspraken maken over de taken en bevoegdheden van deze arbopromotor en -coördinator. Ook kunnen eisen aan opleiding en ervaring worden gesteld.

Nu al kennen veel ondernemingen de functie 'arbocoördinator', 'arbopromotor' of stafmedewerker met arbo in het pakket: 23% van de bedrijven tot 10 werknemers, 52% van de bedrijven tussen 10 en 50 werknemers en 91% van de bedrijven vanaf 50 werknemers. Er ligt een soort 'kwantumsprong' in de buurt van 20 werknemers, ongeacht de sector. Zodra er een arbocoördinator is,

krijgt deze de rol van motor en gangmaker toegeschreven door de actoren op bedrijfsniveau. Behalve als gangmaker vervult de arbocoördinator taken bij de ri&e en het plan van aanpak. Door de directie en de OR wordt de arbocoördinator als de belangrijkste persoon/ functie gezien als het om arbobeleid gaat.

De arbocoördinator heeft als interne deskundige een aantal voordelen. Hij heeft kennis van de gevaren op de werkplek, is op de hoogte van eerdere voorvallen en is door zijn permanente aanwezigheid in het bedrijf een goed aanspreekpunt voor werknemers. De aanwezigheid van een arbocoördinator legt een sterker accent op preventie. Alleen al de aanwezigheid van een arbocoördinator in het bedrijf dwingt de werkgever, zelfs al is het aanvankelijk wellicht contre coeur, aandacht te besteden aan arbozorg. Kortom: de arbocoördinator is 'aanjager' en 'linking pin'. Voor de ondernemingsraad, de VGW(M)-commissie, de personeelsvertegenwoordiging en individuele werknemers is de arbocoördinator bovendien een laagdrempelige deskundige in het bedrijf.

De door de werkgever aan te wijzen arbopromotor en -coördinator dient dezelfde rechtsbescherming te hebben als de leden van de ondernemingsraad.

In de Arbowet wordt voor werkgevers met minder dan twintig werknemers de verplichting opgenomen om per sector gezamenlijk één of meer ambulante arbovoorlichters aan te wijzen. Tevens wordt in de Arbowet voor werkgevers de verplichting opgenomen om bij te dragen aan een sectorfonds ter financiering van de arbovoorlichter(s). Bedoelde arbovoorlichters hebben tot taak bedoelde kleine werkgevers en hun werknemersorganen voor te lichten over en bewust te maken van het voor die bedrijven relevante arbo- en verzuimbeleid. Zij kunnen voorlichting geven over en hulp bieden bij de implementatie van arboconvenanten en andere brancheafspraken in de bedrijven en adviseren over het oplossen van knelpunten.

Voor ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen moet de drempel om geschillen met de directie te slechten worden verlaagd. Een betere informatievoorziening draagt daaraan bij. De medezeggenschapsorganen zouden een door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderhouden website moeten kunnen raadplegen voor de vraag welke onderwerpen op het gebied van arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim en reïntegratiebeleid instemmingsplichtig zijn. Deze site dient naar aanleiding van vragen vanuit ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen en van jurisprudentie voortdurend te worden geactualiseerd. Ook zou deze site informatie moeten geven over de werkwijze en de bereikbaarheid van de bedrijfscommissies. De bedrijfscommissies zouden meer 'de boer op moeten' om gevraagd en ongevraagd nadere informatie te verstrekken aan ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen over de procedurele aspecten in geval van meningsverschillen met de werkgever inzake instemmingsplichtige onderwerpen.

De ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen dienen intensiever betrokken te worden bij de uitvoering van de ri&e en bij het opstellen van het plan van aanpak. Om dat te stimuleren stelt de FNV voor dat bij of krachtens de

Arbowet de expliciete instemming van het medezeggenschapsorgaan met de ri&e, inclusief de wijze van uitvoering, en met het plan van aanpak wordt voorgeschreven.

De FNV stelt tevens voor dat artikel 5 lid 3 van de Arbowet aldus wordt gewijzigd dat in het plan van aanpak niet alleen moet worden aangegeven binnen welke termijn welke maatregelen zullen worden genomen, zoals in de huidige wet is bepaald, maar ook welke middelen daarvoor beschikbaar zijn en wie er verantwoordelijk is voor de doorvoering van de vastgestelde maatregelen.

De FNV verwacht hiervan een positief effect op de kwaliteit van de ri&e en het plan van aanpak.

De Arbowet is in principe van toepassing op iedereen die in Nederland arbeid verricht. In artikel 16 wordt echter de mogelijkheid gecreëerd om te bepalen dat de wet en de daarop gebaseerde voorschriften geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn op specifieke in die leden genoemde maatschappelijke sectoren. Tevens kunnen voor die en andere sectoren aanvullende of afwijkende regels worden gesteld.

In het kader van de advisering over de nota 'Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet' hebben de vakcentrales zich reeds op het standpunt gesteld dat het streven erop gericht zou moeten zijn het aantal uitzonderingen te beperken of mogelijk zelfs geheel op te heffen. Voor wat betreft de regeling van de medezeggenschap op ondernemingsniveau in de diverse sectoren spraken zij zich – waar het gaat om de bepaling van het relevante medezeggenschapsorgaan – uit voor het overnemen van de definitie van artikel 1:6 van de Arbeidstijdenwet. Dit was ook het standpunt van de FNV in de discussie over de Arbowet 1998. De FNV stelt zich ook thans op het standpunt dat de Arbowet dienovereenkomstig moet worden aangepast.

1.3.3. Onafhankelijkheid arbodeskundigen en andere aspecten van arbodienstverlening

Er is nogal wat kritiek op het functioneren van arbodiensten, ook van de zijde van de FNV. Belangrijke punten van kritiek van de FNV zijn dat arbodiensten te weinig bijdragen aan een zo goed mogelijk arbobeleid, dat ze de wettelijke plicht om hun zelfstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever te behouden aan hun laars lappen, dat ze te weinig rekening houden met de belangen en wensen van de werknemers en hun vertegenwoordiging, dat ze zich teveel richten op ziekteverzuimbegeleiding in verhouding tot preventief arbobeleid, dat niet altijd de noodzakelijke multidisciplinaire deskundigheid wordt ingezet, dat ze geen moeite doen om het bedrijf te leren kennen, dat ze werknemers slecht informeren, dat ze onzorgvuldig omspringen met de persoonsgegevens van werknemers, dat er te weinig samenhang zit in hun adviezen en aanpak en dat ze contracten sluiten met werkgevers die het vertikken in arbobeleid te investeren.

1.3.3.1. Onafhankelijkheid arbodeskundigen

Reeds in haar commentaar op het wetsvoorstel Arbowet 1998 merkte de FNV op dat de onafhankelijkheid van de dienstverlening door arbodiensten allerminst is gewaarborgd.

Bij de behandeling van dat wetsvoorstel heeft een meerderheid van de Tweede Kamer de regering gewaarschuwd voor mogelijk onvoldoende onafhankelijkheid van arbodiensten (CDA, PvdA, D66, Groen Links, SP, RPF/GPV.) D66 haalde toen de enquête van professor Willems aan, waaruit bleek dat ruim eenderde van de bedrijfs- en verzekeringsartsen meende dat er sprake was van verlies van de onafhankelijke positie van de beroepsgroep.

Naar het oordeel van de FNV is de beoogde onafhankelijkheid van de arbodienst nog immer niet goed van de grond komen. Integer handelen vanuit de arboprofessie is niet altijd goed te combineren met commercieel handelen. Het is de FNV bekend dat dit probleem ook wordt onderkend binnen andere beroepsgroepen van arbodeskundigen dan die van de bedrijfsartsen. Door de commerciële setting waarin zij opereren, door hun afhankelijkheid van opdrachtgever en eigen management, staan de arbodeskundigen (bedrijfsartsen, arbeidshygiënisten, veiligheidskundigen) onder grote druk om bepaalde gezondheids- en veiligheidsrisico's niet te noemen, niet te melden, te bagatelliseren of om zich in de rol van adviseur te voegen naar de wensen die de opdrachtgever heeft, bijvoorbeeld met betrekking tot een bepaalde werknemer of tot een bepaalde meetmethode. In meerdere opzichten is hun positie te vergelijken met die van de accountant.

Waarborgen voor professionele onafhankelijkheid en integriteit dienen daarom naar het oordeel van de FNV te worden aangescherpt.

Zo oordeelde de Arbeidsinspectie: 'Vaak wordt [in dit verband] aan arbodiensten ontbrekende deskundigheid verweten. Dat is de vraag. Ook is van belang wat een werkgever er (financieel) voor over heeft. Het doen uitvoeren van een goede beoordeling, waarbij zowel piekblootstellingen als gemiddelden worden bepaald, is niet goedkoop. De prijs die moet worden betaald voor marktwerking is, dat er meer dan eens sprake is van half werk. Dat goedkoop ook wel eens duurkoop kan zijn blijkt vervolgens bij een bezoek door de Arbeidsinspectie. De beoordeling moet worden overgedaan op de voorgeschreven wijze. Daarvoor moet twee keer geld worden uitgegeven!

Bron: Eindverslag project Follow-up ACKR 2003. A591. Arbeidsinspectie, 28 november 2003.

Bij haar voorstellen daartoe houdt de FNV rekening met het feit dat de beroepsgroepen zelf al initiatieven nemen die bijdragen aan het waarborgen van de professionele onafhankelijkheid en integriteit van de leden van de betreffende beroepsgroep. Zo heeft de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde (NVVK)

besloten om een protocol voor klokkenluiders toe te voegen aan de beroepscode van de veiligheidskundigen.

De FNV houdt ook rekening met de initiatieven die besproken en aangekondigd zijn in het Kamerdebat over de publieke moraal. Van sommige van die initiatieven kunnen ook arbodeskundigen gebruik maken.

Tot slot houdt de FNV er rekening mee dat andere voorstellen die zij in deze evaluatienota doet indirect bijdragen aan het waarborgen van de professionele onafhankelijkheid en integriteit van arbodeskundigen, zoals die ter versterking van de medezeggenschap.

Voor de bedoelde arbodeskundigen geldt een professioneel statuut, waarin het professioneel onafhankelijk handelen is opgenomen als essentieel onderdeel van een goede beroepsuitoefening. De professionele onafhankelijkheid kan worden geborgd in het contract met de opdrachtgever en in de arbeidsovereenkomst tussen de arboprofessional en zijn eigen (dienstverlenende) organisatie. Gelet op het voorgaande bepleit de FNV een constructie, waarin de arboprofessional, die zijn eigen professionele onafhankelijkheid schendt, kan worden gesanctioneerd. Dat kan door middel van tuchtrecht en door de volgende constructie:
Het professioneel onafhankelijk handelen wordt expliciet onderdeel van het certificaat van vakbekwaamheid gemaakt. Schending van die professionele onafhankelijkheid kan leiden tot intrekking van dat certificaat.
Overigens moet ook het verwijtbaar niet vermelden van serieuze risico's, die voortvloeit uit onkunde van de arboprofessional op deze wijzen kunnen worden gesanctioneerd.

1.3.3.2. Andere aspecten van arbodienstverlening

Als geen andere organisatie benadrukt de FNV voortdurend het belang van een integrale, multidisciplinaire bronaanpak van het arbo- en verzuimbeleid. Het kunnen leggen en beoordelen van de diverse kruisverbanden tussen de oorzaken van ziekteverzuim en de ri&e, de gegevens die het arbospreekuur oplevert en preventie, tussen periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) en ri&e en tussen aanstellingskeuring en ri&e is wezenlijk voor adequate, integrale preventieactiviteiten. Het kunnen leggen en beoordelen van deze kruisverbanden vergt multidisciplinaire deskundigheid en intercollegiale toetsing.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie hiervan ligt bij de werkgever, die hierover afspraken moet maken met zijn werknemers. De werkgever moet ervoor zorgen dat hij daarbij die deskundige bijstand geleverd krijgt die hij nodig heeft. Indien hij de vereiste deskundigheid (deels) niet in huis heeft, kan hij die doelgericht en op basis van maatwerk inhuren. Daarbij kan hij een externe arbodienst inschakelen. Een arbodienst, die voldoet aan de in de Richtlijn Arbodiensten gestelde certificeringseisen, heeft de kennis en mogelijkheden in huis om de werkgever bij te staan bij het voeren van een integraal arbo- en verzuimbeleid naar de mate waarin de werkgever die bijstand nodig heeft. Een werkgever die zijn bedrijfsinterne verantwoordelijkheid voor een integrale aanpak van het arbo- en verzuimbeleid niet neemt, kan zich niet verschuilen achter de wettelijk verplichte inschakeling van deskundigheid. Zeker niet als de Arbowet op

het punt van de organisatie van de deskundige bijstand wordt aangepast overeenkomstig het vrijwel unanieme advies over arbodienstverlening dat de SER op 20 februari 2004 heeft vastgesteld. Ondernemingen met tien werknemers of meer zijn dan niet meer verplicht om een arbodienst in te schakelen. Zij kunnen voor een periode van (telkens) maximaal vijf jaar de deskundige bijstand op een andere, op de onderneming en op de ri&e voor die onderneming toegesneden wijze organiseren, mits daarvoor voldoende draagvlak is bij de werknemers, waarmee overeenstemming moet worden bereikt.

Ondernemingen met minder dan tien werknemers krijgen, als het SER-advies wordt opgevolgd, nog meer vrijheid: zij kunnen na overleg met hun werknemers kiezen voor de alternatieve vorm van arbodienstverlening. Bovendien komt voor deze categorie van kleine ondernemingen, voor zover relevant, de verplichte toets van de ri&e door de arbodienst te vervallen, wanneer gebruik gemaakt wordt van een door de werkgevers en de werknemers voor de bedrijfstak opgestelde standaardri&e, die verder nog moet voldoen aan nadere eisen zoals de inschakeling van deskundigheid bij de opstelling. Tot slot geldt een lichtere toets door de arbodienst voor ondernemingen met maximaal vijftwintig werknemers, wanneer gebruik is gemaakt van een door de gezamenlijke werkgevers- en werknemersorganisaties daartoe vastgestelde of geschikt geachte branche-ri&e. Dit laatste berust op een wijziging van de in de Richtlijn Arbodiensten gestelde certificeringseisen.

Deze certificeringseisen worden ook overigens vereenvoudigd, waarbij het accent verlegd wordt van procescriteria en verificatiepunten naar output- of outcomecriteria en integrale dienstverlening. Dat vereenvoudigt ook het sluiten van prestatiecontracten. Dergelijke contracten kunnen tot een forse daling van het ziekteverzuim leiden.

Voor een daling van het ziekteverzuim is ook demedicalisering belangrijk. Daartoe moet het accent gelegd worden op een multidisciplinaire, integrale bronaanpak van het arbeidsverzuim. Multidisciplinaire samenwerking is nodig om goed te kunnen beoordelen waardoor verzuim wordt veroorzaakt en welke maatregelen genomen kunnen en moeten worden om nieuw verzuim te voorkomen. Die samenwerking is ook nodig om goed te kunnen beoordelen wat de aard van het verzuim is. Gaat het in een concreet geval bijvoorbeeld om 'ziekte', misschien wel een beroepsziekte, of om een 'arbeidsconflict'. Welke relatie is er met de cultuur binnen het bedrijf? Zijn er voor werknemers voldoende mogelijkheden om factoren die tot verzuim kunnen leiden, aan de orde te stellen? Zo niet, dan is een 'vlucht' in ziekteverzuim voor werknemers vaak de enige mogelijkheid. Als er sprake is van een arbeidsconflict, wie moet daarop dan worden aangesproken? In de praktijk zijn er goede voorbeelden van ondernemingen die met een adequaat, geïntegreerd beleid een spectaculaire daling van het ziekteverzuim bewerkstelligen (zie ook de algemene inleiding).

De FNV pleit voor een aanpassing van de Arbowet op het punt van de deskundige bijstand overeenkomstig het bedoelde SER-advies.

De FNV stelt tevens voor dat bij of krachtens de Arbowet wordt bepaald dat geen contract met een

arbodienst of een andere dienst of deskundige op het gebied van arbo- en verzuimbeleid mag worden gesloten zonder de expliciete instemming van het medezeggenschapsorgaan. Daarbij zal zij zelf de medezeggenschapsorganen instrumenten aanreiken ter beoordeling van de borging van de kwaliteit en de mate van bronaanpak door de organisatie van de deskundige bijstand.

De FNV wil het sluiten van prestatiecontracten zowel op brancheniveau als op ondernemingsniveau bevorderen.

In het kader van de ziekteverzuimbegeleiding stelt de FNV voor dat bij of krachtens de wet wordt bepaald dat in week acht van het ziekteproces een onafhankelijk werkplekonderzoek moet plaatsvinden om te voorkomen dat de werknemer ten onrechte als arbeidsongeschikt beschouwd wordt. Dat werkplekonderzoek kan er tevens aan bijdragen dat collega's die in dezelfde omstandigheden verkeren worden behoed voor uitval.

De positie van de werknemer wordt in toenemende mate afhankelijk van het professionele oordeel van de bedrijfsarts. Essentieel daarbij is dat de werknemer vertrouwen heeft in zijn bedrijfsarts. Om die reden moet zijn recht om desgewenst een andere bedrijfsarts toegewezen te krijgen expliciet worden geregeld en gecommuniceerd.

1.3.4. Prioritaire risico's

De FNV constateert dat een aantal prioritaire risico's in het arbozorgsysteem thans onvoldoende wordt opgepakt:

Sociale veiligheid

Sociale onveiligheid ontstaat wanneer mensen bedreigd worden door ongewenst en onverwacht – meestal agressief – gedrag van anderen. Een gevoel van sociale onveiligheid kan worden aangewakkerd door meerdere factoren dan alleen 'vreemd gedrag' van mensen: slechte verlichting, een verpauperde werkomgeving. Zonder dat er direct iets gebeurt, komt zo'n omgeving wel als bedreigend over.

Er zijn diverse vormen van sociale onveiligheid.

Intimidatie en *agressie* op de werkplek heeft het afgelopen jaar meer media-aandacht gekregen dan ooit. Zo trokken geweldsincidenten in het onderwijs de aandacht, in het gevangeniswezen, in het openbaar vervoer, in winkels, tegen brandweerlieden en medische hulpverleners. *Geweld* op de werkvloer is geen incident meer. Uit onderzoek van TNO Arbeid blijkt dat inderdaad een stijging valt waar te nemen van het percentage werknemers dat aangeeft te maken gehad te hebben met intimidatie en lichamelijk geweld door klanten, waaronder ook passagiers, patiënten en leerlingen vallen. In 2000 gaf 21% van de werknemers aan te maken te hebben gehad met intimidaties op het werk door klanten. Drie jaar later was dit percentage opgelopen tot 27%. Terwijl in 2000 en 2002 ongeveer 7% van de werknemers aangaf geconfronteerd te zijn geweest met lichamelijk geweld, bleek in 2003 bijna 9% daarmee te maken hebben gehad.

Naast politie en justitie laten instellingen in de gezondheids- en welzijnszorg, warenhuizen, supermarkten, de horeca en het onderwijs een hoog risico van intimidatie en geweld zien.

Wat betreft intimidatie door klanten schieten zes categorieën beroepen ver boven het gemiddelde uit: buschauffeurs en treinpersoneel (66% is geconfronteerd met intimidatie), politiepersoneel, brandweer en bewakers (61%), artsen (54%), verpleegkundigen en ziekenverzorgenden (53%), docenten voortgezet onderwijs (51%) en winkeliers, winkelbedienden en andere verkopers (50%). Deze confrontaties leiden niet alleen tot verzuim (5%), maar ook tot slechter functioneren (13%).

Op grond van artikel 4 Arbowet dient de werkgever, binnen het algemene arbobeleid, al een beleid te voeren met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld.

De FNV acht het noodzakelijk dat de werkgever daarnaast, eveneens binnen het algemene arbobeleid, een beleid voert ter bevordering van de *sociale veiligheid*. Dat is, zoals gezegd, een breder terrein dan dat van bescherming tegen agressie en geweld.

In Nederland werken honderdduizenden werknemers op plaatsen die gevaarlijke en soms levensbedreigende situaties, als gevolg van verhoogde sociale onveiligheid, in de hand kunnen werken. Situaties die kunnen ontstaan door ongewenst en onverwacht gedrag van anderen en waar sprake is van agressie, geweld of intimidatie. Een gevoel van sociale onveiligheid kan door verschillende factoren worden versterkt: bijvoorbeeld door alleen werken, werken in situaties met bepaalde klantgroepen, maar ook werken in openbare ruimtes met slechte verlichting. De sociale onveiligheid kan ook worden veroorzaakt door het gooien van puin op de rails of op de voorruit van de trein.

De gebeurtenissen van het laatste jaar hebben geleerd dat de bron van intimidatie, agressie, geweld en andere vormen van sociale onveiligheid meestal buiten de werkplek ligt.

De FNV heeft in haar publicatie 'Een Veilig Idee. Plan van aanpak sociale onveiligheid op en rond het werk' (Stichting FNV Pers, Amsterdam, augustus 2003) een plan van aanpak gelanceerd. Cruciaal onderdeel daarvan is dat elk bedrijf met risico's op het gebied van sociale veiligheid deze risico's expliciet in de ri&e in kaart moet brengen en van een plan van aanpak moet voorzien. Vaak zullen deze risico's gekoppeld zijn aan een bepaald beroep, maar ze kunnen ook gekoppeld zijn aan de wijze van werken (bijvoorbeeld alleen-arbeid), de locatie van de bedrijfsvestiging, de bereikbaarheid, de staat van de werkomgeving, de werktijden, de diensten, de producten, de cliënten, enzovoort. Cruciaal is ook dat de werknemers bij het opstellen van de ri&e en het plan van aanpak worden betrokken.

Psychosociale risico's

Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) is een risico dat in de komende decennia een belangrijke rol zal blijven spelen. Dit risico zorgt naast persoonlijk leed ook voor verminderde arbeidsproductiviteit en hoge verzuim- en WAO-kosten. Van alle werk- en beroepsgebonden aandoeningen zijn psychische aandoeningen verantwoordelijk voor 43% van de kosten van arbeidsuitval en werkgebonden gezondheidszorg. Van de totale kosten van verzuim met een oorzaak in het werk (3.754 miljoen euro) wordt 1.444 miljoen euro toegeschreven aan psychische ziekten. Van de totale kosten van arbeidsongeschiktheid met een oorzaak in het werk (3.227 miljoen euro) wordt 1.630 miljoen euro toegeschreven aan psychische ziekten.

Bij werkenden die met psychische klachten uitvallen (4% van de werkenden kampt met een burn-out) speelt *vermoeidheid* een belangrijke rol. Uit onderzoek van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) blijkt onder meer dat vermoeidheid de kans op ziekteverzuim en ernstige vermoeidheid de kans op WAO-instroom verhoogt, vermoeidheid de kans op hart- en vaatziekten verhoogt, werknemers die vermoeid zijn vaker van baan veranderen, werknemers in ploegdienst vaker vermoeidheid rapporteren en vaker van baan veranderen (naar een in dagdienst), het mogelijk is een 'grenswaarde' voor werkdruk op te stellen en dat naarmate werknemers meer vermoeid zijn de kans op ongevallen groter is.

Psychische ziekten zijn in 2002 verantwoordelijk voor 39% van de totale WAO-instroom. Het vermoeden bestaat dat bij velen met een diagnose op het terrein van het bewegingsapparaat (zie hierna onder RSI) psychische problemen op de achtergrond een rol spelen. Geschat wordt dan ook dat rond de helft van de instroom in de WAO direct of indirect gevolg is van psychische klachten. Van het werkgebonden aandeel in de totale WAO-instroom (34%) wordt de helft (17%) veroorzaakt door psychische ziekten.

Bijna één op de drie werknemers werkt onder hoge tijdsdruk (29%). Dat betreft 2 miljoen werkenden. 'Werken in een hoog tempo' als indicator voor *werkdruk* blijft de laatste jaren op 41% staan. Het NCvB constateert in zijn signaleringsrapport 2003 dat een hoog werktempo/ werkdruk de belangrijkste oorzaak is van werkgebonden psychische aandoeningen. Werkdruk wordt een gezondheidsrisico als een werknemer structureel niet kan voldoen aan de eisen die aan het werk gesteld worden. Zij kunnen variëren in hoeveelheid, kwaliteit en werktempo. Van werkdruk kunnen werknemers *werkstress* krijgen. Dat is dan de combinatie van lichamelijke en emotionele reacties op overbelasting in het werk. Werkstress kan echter ook het gevolg zijn van andere (psychosociale) problemen op het werk, zoals conflicten, onzekerheid over baan of functie, 'ongewenst gedrag', zoals pesten, agressie en geweld, seksuele intimidatie, of problemen met het combineren van arbeid en zorg.

Belangrijk is een adequaat evenwicht tussen werktijd, hersteltijd en vrije tijd. Van overwerk mag slechts incidenteel sprake zijn. De FNV verwijst in dit verband naar de brief van de gezamenlijke vakcentrales van 12 februari jl. (kenmerk AW/mvdh 04-18) over 'Kabinetsstandpunt vereenvoudiging arbeidstijdenwet'.

Wet- en regelgeving bieden thans onvoldoende aanknopingspunten voor de Arbeidsinspectie om te kunnen handhaven. Daarom bepleit de FNV nadere normering. Zie hierover ook de paragrafen 2.3.1 en 3.3.5.

RSI

Ook RSI is een risico dat in de komende decennia een belangrijke rol zal blijven spelen. Aandoeningen van het bewegingsapparaat, waaronder RSI, zijn verantwoordelijk voor 39% van de kosten van arbeidsuitval en werkgebonden gezondheidszorg. Van de totale kosten van *verzuim* respectievelijk *arbeidsongeschiktheid* met een oorzaak in het werk wordt 1.854 miljoen euro respectievelijk 1.065 miljoen euro toegeschreven aan aandoeningen van het bewegingsapparaat. De verwachting is dat door het vele computerwerk, de hoge werkdruk en de hoge arbeidsproductiviteit per uur, RSI ook in de toekomst nog een omvangrijk risico zal zijn. RSI-klachten zijn in bijna alle gevallen (98%) geheel of gedeeltelijk gerelateerd aan het werk.

De top-drie beroepen van mensen met RSI-klachten zijn naaisters, secretaresses en productiepersoneel werkzaam in de industrie (zoals inpakkers en lopende band medewerkers). In absolute aantallen komen de meeste WAO-intreders als gevolg van RSI uit de administratieve sector (door beeldschermwerk).

De wet- en regelgeving biedt wat RSI betreft wel enkele concrete aanknopingspunten voor handhaving, met name voor beeldschermwerk, maar deze dekken niet alle risicofactoren voor RSI, waardoor de Arbeidsinspectie onvoldoende efficiënt kan handhaven. Daarom bepleit de FNV nadere normering. Zie hierover ook de paragrafen 2.3.1 en 3.3.4.

Tillen

Op meerdere momenten heeft de FNV aandacht gevraagd voor gezondheidsrisico's die kunnen optreden ten gevolge van zwaar tillen. Geschat wordt dat er zo'n 2.6 miljoen werknemers gewichten tillen boven de NIOSH-norm, een gezondheidskundige richtlijn opgesteld door het gezaghebbende National Institute of Occupational Safety en Health uit de Verenigde Staten. Wetenschappelijk is vastgesteld dat de gezondheidskundige norm voor te zwaar tillen op 23 kilogram ligt in een ideale tilsituatie. Aandoeningen van het bewegingsapparaat, waaronder zwaar tillen, zijn verantwoordelijk voor 39% van de kosten van arbeidsuitval en werkgebonden gezondheidszorg. Juist daarom is de FNV voor de invoering van een tilnorm die te zware fysieke handelingen zal kunnen voorkomen. Een heldere tilnorm geeft tevens duidelijkheid aan alle partijen. De werkgevers krijgen zodoende de door hen zo gewenste duidelijkheid en de Arbeidsinspectie kan exact handhaven.

In de evaluatie van de Europese Commissie over de praktische implementatie van de Europese kaderrichtlijn en van de Europese richtlijnen op onder andere het terrein van manueel hanteren van gewichten (in paragraaf 4.2 komt deze evaluatie nader aan de orde) wordt onder andere de suggestie gedaan om te

komen tot tilnormen, zodat voor alle partijen duidelijk wordt wat wel en niet mag, wat wel en niet verantwoord is. De FNV sluit zich daarbij aan. De beleidsregel tillen op de bouwplaats, waarbij is bepaald dat er niet zwaarder getild mag worden dan – met één hand – 17 kilo, – met twee handen vanaf de grond – 20 kilo, respectievelijk – met twee handen vanaf 50 centimeter hoogte of rechtopstaand – 25 kilo, moet vervolg krijgen in brede zin. Zodoende wordt tevens invulling gegeven aan het principe van bronaanpak uit de Arbowet: het wegnemen van het risico in plaats van het risico trachten te verminderen met tijdelijke ingrepen. Zie hierover ook de paragrafen 2.3.1 en 3.3.4.

Lawaai

Regelmatig blootstaan aan te hoge geluidsniveaus, hoger dan 80 dB(A), leidt op den duur tot gehoorschade. Gehoorschade leidt tot veel persoonlijk leed en is bovendien onherstelbaar. Honderdduizenden werknemers lopen het risico deze schade op te lopen. Het percentage werknemers dat regelmatig blootstaat aan schadelijke geluidsniveaus is al een aantal jaren stabiel op 10 %. In de industrie ligt dat percentage maar liefst op 25% en in de bouw op 20 %. Percentages die veel te hoog liggen. Bedrijven verstrekken op grote schaal gehoorbeschermingsmiddelen, de goedkoopste variant om 'iets' aan de problematiek te doen. Maar gehoorbeschermingsmiddelen zijn de laagste graad van bescherming in de zin van de Arbowet. De Arbowet gaat uit van bronaanpak, waarbij eerst gekeken moet worden of de schadelijke bron zelf niet kan worden vervangen, dan wel kan worden aangepakt. Deze bronaanpak komt niet van de grond. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de helft van de werknemers de gehoorbescherming niet altijd draagt, gewoon omdat het niet prettig zit en een werkdag erg lang duurt met gehoorbescherming op het hoofd. Toezicht op het dragen, een verplichting uit de Arbowet, laat veel te wensen over.

Risicopopulatie lawaai: de metaalsector als voorbeeld:

Voor het risico lawaai zijn in het kader van het arboconvenant meer precieze berekeningen gemaakt voor de risicopopulatie in de sector metaal. Naar schatting bedraagt het percentage werknemers met kans op gehoorschade:

- in de basismetaal 39%;
- in de overige metaal 37%.

In totaal lopen 145.000 werknemers kans op gehoorschade.

Veel voorkomende bewerkingen die tot gehoorschade leiden zijn met name:

	aantal werknemers	bijdrage aan dosis in dB(A)
Slijpen	35.000	93
Lassen	23.000	88

Stansen	8.000	88
schoonblazen met perslucht	21.000	85

Wat betreft de blootstelling aan schadelijk geluid is de metalectro koploper in Nederland: 43% van de werknemers in de metalectro wordt blootgesteld aan schadelijk geluid.

Het ministerie van SZW maakt een schatting van het aantal mensen dat jaarlijks lawaaidoof wordt, uitgaande van statistieken van buitenlandse beroepsrisicoverzekeringen. Op basis van deze schatting kan gesteld worden dat in de metalectro jaarlijks 1.000 werknemers ernstige gehoorschade oplopen als gevolg van het werk.

Voor de FNV is het onbegrijpelijk dat schadelijk geluid sinds jaar en dag met wat lapmiddelen wordt aangepakt. Temeer omdat onderzoek laat zien dat de stand der techniek vele geluidsarme alternatieven biedt voor talloze bewerkingen in vele sectoren. De FNV is dan ook van oordeel dat er sectorspecifieke beleidsregels dienen te worden opgesteld conform die stand der techniek. Wanneer het voor een bedrijf in een sector mogelijk is om de bron zelf aan te pakken, moet dat in principe ook gedaan worden bij hen die eveneens te maken hebben met geluidsriscos. Daarnaast dient de Arbeidsinspectie harder op te treden tegen bedrijven die te weinig doen om schadelijk geluid aan te pakken.

Gevaarlijke stoffen

In ruim een op de drie bedrijven werken werknemers regelmatig met gevaarlijke stoffen, zoals oplosmiddelen, reproductietoxische stoffen, allergenen of kankerverwekkende stoffen. Een op de vier werknemers wordt regelmatig blootgesteld, hetgeen neerkomt op ongeveer 1.7 miljoen werknemers. Voor een aantal stoffen die kunnen worden ingeademd, zijn grenzen vastgesteld, waarboven de concentratie van die stof op de werkplek niet mag uitkomen (MAC-waarden). Voor een groot aantal stoffen is die MAC-waarde er echter niet en dienen bedrijven zelf het blootstellingsniveau van een stof te toetsen aan een door henzelf opgestelde grenswaarde. Die grenswaarde dient uiteraard wel gezondheidskundig onderbouwd te zijn, bijvoorbeeld door middel van een buitenlandse grenswaarde. Helaas meten veel bedrijven niet, zeker niet de kleine bedrijven. Ook wordt er regelmatig ver boven de MAC-waarde van een stof gewerkt.

Aan gevaarlijke stoffen blootgestelde werknemers blijken relatief vaker in middelgrote en kleine bedrijven te werken. De overheid tracht met inzet van het programma Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VAST) deze onwenselijke situatie te veranderen. De vraag is of voorlichting en informatie, zwaartepunt uit het VAST-traject, een voldoende stimulans zal zijn om het tij te keren.

Uit het inspectieproject ACKR van de Arbeidsinspectie in de chemische- en kunststofindustrie blijkt bijvoorbeeld dat bij hercontrole een kwart van de

bedrijven opnieuw in overtreding is. Voorlichting, informatie en waarschuwing ten spijt. De overtredingen hadden betrekking op een onvolledige of onjuiste beoordeling van de risico's van gevaarlijke stoffen. Onvolledig omdat niet alle in het bedrijf aanwezige gevaarlijke stoffen waren beoordeeld, of omdat niet conform de juiste procedure was beoordeeld. De Arbeidsinspectie schrijft : 'Vaak wordt aan arbdiensten ontbrekende deskundigheid verweten. Dat is de vraag. Ook is van belang wat een werkgever er (financieel) voor over heeft. Het doen uitvoeren van een goede beoordeling, waarbij zowel piekblootstelling als gemiddelden worden bepaald, is niet goedkoop'. 'De prijs die moet worden betaald voor marktwerking is, dat er meer dan eens sprake is van half werk. Dat goedkoop ook wel eens duurkoop kan zijn blijkt vervolgens bij een bezoek door de Arbeidsinspectie. De beoordeling moet worden overgedaan op de voorgeschreven wijze. Daardoor moet twee keer geld worden uitgegeven!'

De chemische- en kunststofindustrie is geen uitzondering. Verondersteld mag worden, op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie en de Arbobalans, dat de situatie in de (metaal) industrie, bouwnijverheid en landbouw niet veel beter is.

Met betrekking tot gevaarlijke stoffenbeleid pleit de FNV ervoor dat in de Subcommissie MAC-waarden van de SER meer stoffen kunnen worden behandeld waardoor er over meer stoffen grenswaarden kunnen worden geadviseerd aan het kabinet. Rapporten van de Gezondheidsraad moeten daarbij als uitgangspunt dienen. Er moet niet worden getwijfeld aan de geadviseerde gezondheidkundige waarden van de Gezondheidsraad door de in de SER vertegenwoordigde partijen. Daarnaast dienen ook advieswaarden van vooraf erkende buitenlandse onafhankelijke onderzoeksinstituten te worden ingezet. Stoffen die elders in Europa op het werkprogramma staan moeten niet ook hier op het werkprogramma terecht komen. Daarnaast dienen bedrijven zelf meer te investeren in het meten van grenswaarden voor niet begrensde stoffen en dient de Arbeidsinspectie scherp te controleren op de aanwezigheid van beoordeling van de blootstelling. Wanneer blijkt dat bij hercontrole een overtreding niet is opgeheven, dient de arbeidsinspectie een zware boete uit te delen. Zie voor de handhaving ook hoofdstuk 3.

1.3.5. Arbeidsongevallen, beroepsziekten en de ri&e

Ongevallen, waaronder zeer ernstige, komen veelvuldig voor. Vaak ligt de oorzaak in tekortschietend management, gebrekkig onderhoud en/of een zodanige werkdruk dat veiligheidsvoorschriften niet in acht worden genomen. De FNV acht dit een zeer ernstig probleem.

De FNV acht het van groot belang dat de Arbeidsinspectie arbeidsongevallen onderzoekt. Zij pleit ervoor hiervoor extra capaciteit beschikbaar te stellen. Dergelijk onderzoek kost immers veel tijd.

Alle dodelijke en ernstig letsel veroorzakende arbeidsongevallen, die aan de Arbeidsinspectie gemeld worden, worden onderzocht. Op basis van gegevens over ernstige ongevallen die binnen de Arbeidsinspectie beschikbaar zijn, wordt een evaluatieonderzoek gedaan. Hierin wordt onder meer een beeld gegeven van de kenmerken van de werknemers die bij een arbeidsongeval betrokken zijn

geraakt, van de bedrijven waarin die werknemers werkzaam zijn, en van de oorzaken van de ongevallen.

Het verkrijgen van inzicht in het voorkomen en de oorzaken van ongevallen is van groot belang uit een oogpunt van preventie. Bedrijven en branches moeten hieruit lering kunnen trekken om herhaling te voorkomen. Een belangrijk instrument acht de FNV een daartoe door de Arbeidsinspectie op te zetten database, waarin relevante gegevens worden opgenomen welke via verschillende doorsneden kunnen worden geraadpleegd.

De FNV zou opnieuw een bepaling in de Arbowet willen opnemen, die de werkgever verplicht om ook ongevallen met grote materiële schade zonder letsel te melden bij de Arbeidsinspectie. Explosies, instorting van plafonds, enzovoort hebben laten zien dat er sprake kan zijn van situaties waarin er door werknemers gewerkt moet worden op zeer onveilige locaties met gevaar voor ernstig letsel.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Arbowet 1998 heeft de FNV ervoor gepleit arbodiensten wettelijk te verplichten om beroepsziekten centraal te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). Ondanks het feit dat deze verplichting inderdaad een plaats in de Arbowet heeft gekregen, blijkt uit rapportages van het NCvB dat bedrijfsartsen onvoldoende uitvoering geven aan de meldingsplicht. Schattingen van werknemers die een beroepsziekte oplopen schommelen tussen de 20.000 en 30.000 per jaar. Bedrijfsartsen melden jaarlijks slechts ongeveer 5000 beroepsziekten. Ook hier is de druk op bedrijfsartsen groot om, vanuit commerciële overwegingen, niet te melden. Er staat geen sanctie op het niet naleven van deze meldingsplicht.

De FNV stelt, gelet op het voorgaande, voor om deze niet naleving van artikel 9 lid 3 van de Arbowet niet langer te gedogen, maar daarop een sanctie te zetten. Daarbij kan gedacht worden aan een bestuurlijke boete en/of het (bijvoorbeeld bij een derde overtreding) intrekken van het certificaat.

Zowel het risico van arbeidsongevallen als dat van beroepsziekten behoort te worden opgenomen in de ri&e. Daardoor kan iedere werknemer van het voorkomen van arbeidsongevallen en beroepsziekten in het bedrijf kennisnemen. De ri&e vormt de basis van het arbobeleid in bedrijven. De FNV hecht daarom grote waarde aan dit instrument. De arbobalans 2003 vermeldt dat 71% van de bedrijven een door de arbodienst getoetste ri&e bezit. Een flink aantal bedrijven heeft dus nog steeds geen ri&e. Daarnaast ontbreekt in 23% van de gemaakte ri&e's een plan van aanpak. Over alle bedrijven heen betekent dit dat er in 40% van de bedrijven geen plan van aanpak is. Een percentage dat veel te hoog ligt.

De FNV bereiken berichten dat bedrijven arbodiensten opdracht geven bepaalde risico's buiten de ri&e te laten, vanwege de hoge kosten die aan deze risico's kleven en de mogelijke onrust die deze risico's zouden kunnen veroorzaken. De ri&e, de spil van het arbobeleid, verliest daarmee zijn geloofwaardigheid. Of de ri&e ooit een betrouwbaar sturingsinstrument is geweest is de vraag; veel ri&e's missen een basiskwaliteit en/of zijn onvolledig in het noemen van risico's. Werknemers en hun vertegenwoordigingen worden, zoals gezegd, in de praktijk

onvoldoende betrokken bij het opstellen van de ri&e. Een door de Arbeidsinspectie verricht onderzoek (februari 2004) in de zorgsector laat zien dat er veel mis is met de kwaliteit van de ri&e's: er werden maar liefst 400 overtredingen in deze sector geconstateerd met betrekking tot de kwaliteit van de ri&e. De OR of PVT wordt niet zelden gepasseerd bij de keuze van het ri&e-instrument en bij het plan van aanpak. De Arbeidsinspectie concludeert in het eindverslag van één van haar recentere projecten: 'De zelfwerkzaamheid van ondernemingen in Nederland is in de Nederlandse arbowetgeving vorm gegeven door op een systematische manier risico's te inventariseren, te analyseren en vervolgens door middel van maatregelen te beperken. Uit het merendeel van de door de Arbeidsinspectie uitgevoerde projecten blijkt dat de ondernemingen in de chemische- en kunststofindustrie een andere houding hebben, waarbij de ri&e-verplichting wordt gezien als een administratieve last. Ook dit project laat zien dat bijna eenderde deel van de geconstateerde overtredingen betrekking heeft op de ri&e en het plan van aanpak.'

De FNV wil langs een aantal wegen de aanwezigheid, de betrouwbaarheid en de volledigheid van de ri&e bevorderen. In paragraaf 1.3.2 heeft zij daartoe reeds voorstellen gedaan. Zij kan daarover voorts zelf afspraken maken in de diverse sectoren. Op bedrijfsniveau kunnen OR, PVT of belanghebbende werknemers een rol spelen. De werkgever is immers op grond van artikel 5 lid 2 Arbowet verplicht om jaarlijks met hen vooraf overleg te voeren over de rapportage over de uitvoering van het plan van aanpak in dat jaar; daarbij moet in elk geval het al dan niet meer actueel zijn van de ri&e aan de orde komen. Indien de werkgever in enig jaar niet voldoet aan zijn verplichting om schriftelijk over de uitvoering van het plan van aanpak te rapporteren, kan de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete opleggen. Op deze manier kan met behulp van de Arbeidsinspectie werknemersbetrokkenheid bij de ri&e worden afgedwongen. Immers: het jaarlijks rapporteren aan werknemers over de uitvoering van het plan van aanpak van de ri&e veronderstelt de aanwezigheid van een ri&e.

De FNV is voorstander van een procedure waarbij de ri&e moet worden gemeld bij de Arbeidsinspectie. Daarbij denkt zij aan een constructie, zoals het College bescherming persoonsgegevens (CBP) dat kent: verwerkingen van persoonsgegevens moeten, op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens, gemeld worden bij het CBP, tenzij een verwerking is vrijgesteld van melden. De meldingen zorgen voor openheid rond de verwerking van persoonsgegevens binnen organisaties. Dit stelt een persoon in staat om na te gaan hoe met zijn persoonsgegevens wordt omgegaan, zodat hij, wanneer nodig, gebruik kan maken van zijn rechten. Daarnaast maken meldingen effectief toezicht door het CBP mogelijk.

Vertaald naar melding van ri&e's bij de Arbeidsinspectie is de constructie dan de volgende: Alle werkgevers zijn in beginsel verplicht hun actuele ri&e (inclusief plan van aanpak) te melden bij de Arbeidsinspectie. Dit kan elektronisch, via de website van de Arbeidsinspectie. Vrijstelling van deze meldingsplicht hebben in de eerste plaats werkgevers die een ri&e (inclusief plan van aanpak) hebben, waarmee de OR of de PVT heeft ingestemd. Vrijstelling hebben voorts werkgevers waarvan het bedrijf geen bijzondere risico's kent (nader te bepalen). Op het niet melden, terwijl dat wel verplicht is, staat een boete. De Arbeidsinspectie kan de aldus verkregen informatie gebruiken voor de opstelling van haar Jaarplan en voor haar inspecties.

Een zorg die de FNV hier uitspreekt betreft de vervangingsverplichting voor vluchtige organische stoffen ter voorkoming van de ziekte OPS. In de SER hebben sociale partners het voorstel tot vervangingsbeleid ondersteund.

In het door de Arbeidsinspectie gedane onderzoek van OPS beleid in bedrijven van 2001 blijkt dat bij de 843 geïnspecteerde bedrijven 45% (bijna de helft dus) de ri&e en het bijbehorende plan van aanpak niet deugt. De ri&e moet het uitgangspunt zijn voor het arbobeleid in bedrijven. Daarnaast moet de ri&e worden goedgekeurd door een gecertificeerde arbodienst. Voor de FNV is het een raadsel waarom deze slechte score wordt behaald. De indruk die de FNV heeft dat er teveel niet-willende bedrijven zijn wordt hier bevestigd: 1 op de 3 bedrijven heeft geen volwaardig arbozorgsysteem .

Zo'n 16% van de bedrijven waar gewerkt wordt met oplosmiddelen geeft geen of onvoldoende voorlichting en instructie aan hun werknemers. 151 bedrijven werd opgedragen de blootstelling aan oplosmiddelen op de wettelijke wijze te beoordelen. De FNV maakt zich zorgen over deze feiten. Voorlichting en instructie staat al heel lang als verplichting in de Arbowet. Kennelijk zijn er nogal wat werkgevers die de gezondheid van hun werknemers niet echt belangrijk vinden en te weinig doen aan preventie. Het is nog steeds het oude liedje: de put wordt gedempt als het kalf verdronken is. Duidelijke voorschriften en boetes zijn voor onwillige werkgevers een onmisbaar drukmiddel om hen te dwingen tot behoorlijk gedrag. Dat de meerderheid van de bedrijven zich wel aan bestaande regels houdt en deze naar behoren weet uit te voeren laat zien dat de regelgeving op dit punt voldoende helder is en niet te ingewikkeld en dat arbo werkt.

2. Maatwerk en vereenvoudiging

2.1. Inleiding

Deregulering was een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe Arbowet 1998. De verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid in de ondernemingen werd daarbij onder meer versterkt door vereenvoudiging van regels en ruimte voor maatwerk. In de memorie van toelichting werd opgemerkt dat de gezamenlijkheid van de verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden tot uitdrukking komt in de medezeggenschap van werknemers omtrent het arbobeleid van de werkgever. De eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers diende gepaard te gaan met versterkte instrumenten voor medezeggenschap.

Veel op de Arbowet gebaseerde bepalingen schrijven de middelen voor waarmee dan wel de weg waarlangs aan die bepalingen kan worden voldaan. Artikel 17 Arbowet, de zogenaamde 'maatwerkbepaling', verschaft de basis om bij amvb te bepalen dat aan één of meer van die bepalingen op een andere wijze – d.w.z. met andere middelen; langs een andere weg – kan worden voldaan dan in die bepalingen is aangegeven. Op deze wijze wordt de mogelijkheid geboden aan bedrijven om op een andere, meer op die bedrijven toegesneden methode (maatwerk!) aan het bepaalde te voldoen: kortom een alternatieve methode om

aan het voorgeschrevene te voldoen. Daarbij stelt artikel 17 wel twee randvoorwaarden: 1. Een en ander dient te zijn overeengekomen en vastgelegd tussen werkgevers en werknemers. Dit kan op CAO-niveau dan wel op ondernemingsniveau. 2. Er mag door de alternatieve methode geen enkele afbreuk worden gedaan aan het door de betrokken bepaling voorgeschreven beschermingsniveau. Doordat overeenstemming tussen werkgever(s) en werknemers is vereist, wordt de zelfwerkzaamheid gestimuleerd én wordt samenwerking bevorderd, aldus ook het unanieme advies van de SER over de Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet (97/03).

2.2. Evaluatie in het kort

Uit de evaluatie van de aanzet tot maatwerk en vereenvoudiging komt, samengevat, het volgende beeld:

- De extra beleidsvrijheid, die de deregulering van de Arbowet en van de daaraan gekoppelde arboregelgeving verschafte, is niet of nauwelijks benut voor maatwerk.

De conclusie is dat meer beleidsvrijheid niet vanzelf tot beleid en/of maatwerk leidt. De regering heeft zich jarenlang voornamelijk laten leiden door overwegingen van marktwerking en deregulering ten koste van overwegingen van effectiviteit.

Reeds in het kader van de heroriëntatie arbobeleid en Arbowet wees de FNV erop dat de stelling van het toenmalige kabinet dat gedetailleerde wet- en regelgeving zelfwerkzaamheid en maatwerk verhinderen niet overtuigend is. Ten aanzien van de risicogebieden werkdruk, psychische en fysieke belasting ontbreekt het al jarenlang aan concrete wet- en regelgeving. Desondanks kan niet beweerd worden dat deze ruimte voor zelfwerkzaamheid geleid heeft tot grote activiteit inzake zelfregulering en doeltreffende maatregelen. Deze risicogebieden leveren echter wel het hoofdaandeel voor arbeidgerelateerd verzuim en arbeidsongeschiktheid. De praktijk leert ons dat wet- en regelgeving of de 'dreiging' van wet- en regelgeving nodig is om werkgevers te activeren.

Evenmin overtuigt de stelling dat financiële prikkels een autonoom instrument vormen om preventie te bevorderen. Veeleer leidt dit tot afwentelingsmechanismen: selectie aan de toegangspoort; verscherping van het verzuimbeleid; gebruik van uitzendkrachten, tijdelijke krachten en vreemdelingen/illegalen; inschakeling van onderaannemers; verzekering en herverzekering; afwenteling van financiële risico's op werknemers; afwijzing van aansprakelijkheid; politieke lobby om financiële prikkels geheel of gedeeltelijk weg te nemen.

Tot slot hebben veel werkgevers – als het om arbeidsomstandigheden gaat – moeite met investeringen die zich pas na langere tijd terugverdienen; zij hebben vooral oog voor de kosten van de investering die zij moeten doen. Ook andere baten dan de financiële worden nog weinig onderkend. Zie hierover ook paragraaf 1.3.2.

2.3. Voorstellen ter verbetering

Het bewust terugtreden van de overheid ten gunste van meer ruimte voor werkgevers en werknemers heeft niet geleid tot een kwalitatief hoger peil van gezondheidsbescherming van werknemers in algemene zin: na 1998 is de toename van arbeidsgerelateerde aandoeningen niet gedaald, maar eerder op hetzelfde peil gebleven, waarbij ziekten aan het botspierstelsel iets afnemen, maar psychische aandoeningen weer toenemen. Het aantal meldingen van beroepsziekten door bedrijfsartsen blijft sinds enige jaren rond de 5000 (zie hierover de arbobalans 2003).

De FNV vreest dat een verdergaand beroep op zelfregulering zonder 'stok achter de deur' níet tot een effectief en evenwichtig arbobeleid leidt maar veeleer tot een tanende arbo-inspanning bij werkgevers. De veiligheid en de gezondheid van werknemers dreigen opgeofferd te worden aan 'een ideologisch ingefluisterde operatie, waarbij de mantra 'deregulering, zelfregulering' omwille van zichzelf wordt geciteerd zonder acht te slaan op de eventuele neveneffecten'.

Van belang is in de eerste plaats dat op bedrijfsniveau de positie van werknemers wordt versterkt. Zie voor de voorstellen dienaangaande paragraaf 1.3.2.

De FNV bepleit voorts een beleid gericht op operationalisering van de maatwerkbepaling van artikel 17 Arbowet. Een dergelijke constructie verenigt meer vrijheid, meer maatwerk en meer betrokkenheid van werkgever(s) en werknemers, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau. De realisering hiervan vereist de nodige ruimte op Europees niveau. Zie hierover ook hoofdstuk 4.

2.3.1. Arboconvenanten

Op 3 december 1998 hebben het toenmalige kabinet en de Stichting van de Arbeid een gemeenschappelijke verklaring afgelegd over Arboconvenanten: maatwerk in arbeidsomstandigheden. De overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties verklaren daarin de kwaliteit van de arbeid van cruciaal belang te achten voor het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, voor het welbevinden van werknemers en voor het goed functioneren van ondernemingen. Zij achten het aantal werknemers dat te maken heeft met arbeidsrisico's nog groot. Het betreft met name de risico's fysieke en psychische belasting, schadelijk geluid en gevaarlijke stoffen. Partijen voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de noodzakelijke verdere verbetering van arbeidsomstandigheden.

Zij zijn van mening dat convenanten een belangrijke aanvulling kunnen vormen op het bestaande instrumentarium voor de aanpak van arbeidsrisico's op ondernemingsniveau zoals de risico-inventarisatie en evaluatie, het plan van aanpak in bedrijven en de aansluiting bij Arbodiensten. Convenanten zijn een belangrijk instrument ter bevordering van maatwerk in

bedrijfstakken en bedrijven. Door convenanten op bedrijfstakniveau af te sluiten, kan door werkgevers en werknemers ook een relatie worden gelegd met CAO-afspraken in de bedrijfstak. Partijen bevelen aan dat het thema arbeidsomstandigheden een reguliere plaats krijgt in het CAO-overleg in de verschillende bedrijfstakken.

Zij zijn van mening dat voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het verminderen van arbeidsrisico's effectieve, zo mogelijk kwantitatieve, afspraken met betrekking tot preventieve maatregelen en afspraken over implementatie belangrijke succesfactoren zijn.

De overheid heeft financiële middelen ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat goede afspraken gemaakt worden over kwantitatieve doelen, implementatie en monitoring/evaluatie. De basis hiervan wordt gevormd door onderzoek naar de stand der techniek en de huidige toepassing daarvan. Voorts is het streven de afspraken te betrekken op de ontwikkeling van een structurele arbovoorziening (bijvoorbeeld een platform als kennis- en informatiecentrum), en kunnen afspraken gemaakt worden over de ontwikkeling van branche-specifieke instrumenten (bijvoorbeeld branche-specifieke risico-inventarisatie en -evaluatie en werkboek), over ontwikkeling en uitvoering van voorlichting aan werkgevers en werknemers in de bedrijfstak en het ontwikkelen en toepassen van innovatieve arbeidsmiddelen en -methoden, bijvoorbeeld via pilotprojecten.

Een tweede fase van de arboconvenanten bestrijkt de periode 2003 tot en met 2006 en bouwt voort op de fundamenteën die in de eerste fase (1999-2002) zijn gelegd. De aanpak is opnieuw gericht op de bevordering van de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers bij het vormgeven van arbozorg en verzuimbeleid op sectorniveau. Arboconvenanten bieden daarbij de mogelijkheid om per sector maatwerk te leveren. Elk convenant bevat effectieve afspraken zoveel mogelijk uitgedrukt in een concreet kwantitatief doel. De overheid speelt in het hele proces van totstandkoming tot en met uitvoering een actieve en stimulerende rol.

Omdat de convenantenaanpak na 2006 in principe wordt beëindigd, moet de aandacht in de tweede fase nadrukkelijk uitgaan naar het realiseren van een goede borging van de resultaten in de sectorale infrastructuur.

In de eerste fase is gebleken dat sociale partners in sectoren het soms wenselijk vinden om convenantafspraken te reguleren middels CAO of beleidsregel die voortvloeit uit de convenantafspraken, dit om de feitelijke uitvoering van convenantmaatregelen te stimuleren óf om te voorkomen dat het draagvlak voor convenantafspraken wordt uitgehold door ondernemingen die zich weinig gelegen laten liggen aan op sectoraal niveau gemaakte afspraken. Het inzetten van het CAO-instrument of de beleidsregel heeft als bijkomend voordeel dat de gemaakte afspraken ook na afloop van een convenantstraject geborgd blijven.

De inzet van de overheid is om terughoudend te zijn waar het de vaststelling van beleidsregels betreft in sectoren waarin convenantafspraken zijn of nog (zullen)

worden gemaakt. Als branches zelf een beleidsregel willen zal daar onder bepaalde voorwaarden in meegegaan kunnen worden. Belangrijke criteria daarbij zijn dat de beoogde beleidsregel duidelijk moet bijdragen aan het realiseren én kunnen handhaven van een gewenst niveau van gezondheidsbescherming.

De FNV heeft in het advies Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet (1997) voor een dergelijke aanpak gepleit. Zij wees er op dat de arbowetgeving slechts managementdoelstellingen bevat. Naar haar oordeel heeft de overheid echter ook een verantwoordelijkheid voor inhoudelijke en concrete verbeteringen in de arbeidsomstandigheden. Daarom pleitte zij ervoor dat de overheid zich committeert aan concrete verbeteringen die binnen een bepaalde termijn bereikt moeten worden. Dat levert ook een duidelijke taakstelling aan werkgevers en werknemers op. Zulke beleidsdoelstellingen prikkelen tot zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven. Wanneer die zelfwerkzaamheid onvoldoende blijkt, kan vlot worden overgeschakeld naar bijstelling van beleid en kan zo nodig aanvullende wetgeving worden ingevoerd. De legitimatie daarvoor is dan dat de zelfwerkzaamheid niet het gewenste effect oplevert.

Hoewel het te vroeg is voor een definitief oordeel over dit instrument, blijkt het tot op zekere hoogte succesvol te zijn geweest. Belangrijk in de convenantafspraken is het gegeven dat de overheid, indien nodig, gemaakte convenantafspraken kan en zal omzetten in arbobeleidsregels waarop gehandhaafd kan gaan worden. Het ziet er thans naar uit dat de convenanttrajecten, die eind 2006 zullen stoppen, maar een zeer beperkt aantal beleidsregels zullen opleveren.

De zogenaamde nieuwe arborisico's blijven helaas ook na afloop van de convenanttrajecten bestaan. Omzetten van convenantsafspraken en -aanpakken in CAO's blijkt een moeizame weg waarover steeds weer opnieuw moet worden onderhandeld. Bedrijven zonder binding aan CAO's zouden de dans kunnen ontspringen hetgeen weer oneerlijke concurrentie in de hand werkt. De FNV vindt dat onaanvaardbaar. Zo nodig moeten krachtens de Arbowet nadere regels worden gesteld om deze risico's te beperken. Dan kunnen werkgevers zich niet (blijven) verschuilen achter onwetendheid over de mogelijkheden daartoe. Ook kan dan de Arbeidsinspectie aan de hand van duidelijke regels inspecteren.

De FNV pleit in elk geval voor normering in wet- en regelgeving, al dan niet in de vorm van een beleidsregel, ter bestrijding van de risico's van tillen (gebaseerd op de 'NIOSH-formule'), RSI en werkdruk (gebaseerd op de 'quick scan werkdruk'). Zij heeft reeds een concreet voorstel tot wijziging van artikel 5.10 Arbobesluit (Dagindeling van de arbeid) als bijlage bij haar WAO-preventieplan gevoegd.

Arboconvenanten kunnen dan worden benut om in de praktijk van de branche maatregelen uit te werken om de normen te realiseren.

Zie ook de paragrafen 3.3.4 en 3.3.5.

De FNV verwacht van de overheid dat zij zich mede verantwoordelijk blijft voelen voor het realiseren van inhoudelijke en concrete verbeteringen in de arbeidsomstandigheden, ook na afloop van de convenanttrajecten. Dat sluit ook

aan op de mededeling van de Europese Commissie: *Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006*: Overwogen moet worden om zowel op communautair niveau als op dat van de lidstaten, gekwantificeerde doelstellingen vast te stellen, vooral voor de sectoren met ongevallencijfers boven het gemiddelde, zulks met name in het kader van de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

Niet vergeten moet worden dat het in meer dan de helft van de sectoren niet lukt om een convenant af te sluiten en dat in veel convenanten belangrijke arborisico's ontbreken.

De FNV ziet het als een verantwoordelijkheid van de overheid dat ook na 2006 gekwantificeerde doelstellingen worden vastgesteld voor een continue vermindering van arborisico's, al dan niet door middel van arboconvenanten.

De overheid moet er ook op toezien dat convenantsafspraken worden geborgd, hetzij door middel van CAO-afspraken, hetzij door middel van beleidsregels, hetzij door andere vormen van publieke regelgeving.

2.3.2. Maatwerk en vereenvoudiging voor het midden- en kleinbedrijf

De FNV acht de weerstand van het midden- en kleinbedrijf tegen 'arbo' zorgwekkend. Dat men daar vaak pas iets gaat doen als er iets mis is eveneens. Vaak zijn de veiligheids- en gezondheidsrisico's voor het bedrijf niet eens in kaart gebracht, laat staan dat er een plan van aanpak is om die risico's te reduceren. Het midden- en kleinbedrijf lijkt in zijn algemeenheid nog niet te weten dat arbo werkt. Daarom is *duidelijke communicatie over de waarde van goede arbeidsomstandigheden* noodzakelijk. Ook de overheid heeft een rol als het gaat om het bewerken van een trendbreuk bij het midden- en kleinbedrijf: van klagen over arbo naar productief werken met arbo!

Het midden- en kleinbedrijf wil maatwerk en voorbeelden van oplossingen. De FNV acht het belangrijk dat het midden- en kleinbedrijf wordt voorzien van informatie die aansluit bij de bedrijfsprocessen en de risico's die er spelen, die eenvoudig toepasbaar, betrouwbaar en gemakkelijk vindbaar is. Dergelijke informatie stelt de onderneming in staat om preventief te werken. De FNV steunt dan ook de initiatieven die in dit kader reeds genomen zijn, zoals de vernieuwing van arbo.nl en de subsidiëring van activiteiten die brancheorganisaties in staat stellen om een beter arbo- verzuim- en reïntegratiebeleid te voeren.

Voor het midden- en kleinbedrijf moet ook volstrekt duidelijk zijn wat moet. De betreffende regels moeten inzichtelijk zijn en tegen zo laag mogelijke kosten uitvoerbaar. Dat bevordert betere arbeidsomstandigheden en een adequaat beschermingsniveau. Op het gebied van de handhaving is het belangrijk dat de overheid met één mond spreekt. Initiatieven die door de overheid reeds genomen zijn om te komen tot een eenduidige handhaving juicht de FNV dan ook toe: de handhaving wint daardoor aan kracht naar ondernemers die regels met voeten treden.

Kleine ondernemingen pleiten al langere tijd voor het afschaffen van de verplichte aansluiting bij de arbodienst. De FNV is dan ook uitermate teleurgesteld over het feit dat juist MKB-Nederland het unanieme SER-advies over de arbodienstverlening heeft doorbroken, dat bedrijven met minder dan tien werknemers in staat stelt om – na voorafgaand overleg met de belanghebbende werknemers – de voor het bedrijf in kwestie noodzakelijke deskundige bijstand anders te organiseren dan door inschakeling van een arbodienst. Bovendien is volgens het SER-advies voor deze categorie van bedrijven een toets door de arbodienst niet meer nodig als zij gebruik maken van een door sociale partners op brancheniveau overeengekomen standaard-ri&e.

Voor bedrijven met 25 werknemers of minder, die gebruik hebben gemaakt van een door sociale partners overeengekomen branche-ri&e, is voortaan in principe een bedrijfsbezoek door de arbodienst niet meer nodig. Het is voor deze categorie van bedrijven ook niet meer nodig om alle kerndeskundigen bij de toetsing te betrekken. Als reeds gebruik is gemaakt van erkende instellingen (bijvoorbeeld op het gebied van geluid) hoeft de ondernemer bovendien geen nieuwe metingen meer te laten doen. De arbodienst controleert alleen op papier of alles wat in het kader van een ri&e aan de orde moet komen, ook daadwerkelijk beschreven is. Slechts als de arbodienst schriftelijk melding maakt van ontbrekende onderdelen, is nog een aanvulling van de ri&e nodig.

De FNV wenst beslist niet tegemoet te komen aan de wens van het midden- en kleinbedrijf om de ri&e af te schaffen. En dat niet alleen omdat de Europese kaderrichtlijn dat niet toelaat. De ri&e is *het* middel voor gestructureerde aandacht voor arbo. De ri&e is bovendien een uiterst flexibel, op maatwerk gericht instrument. Net zo groot of klein als de risico's in het bedrijf. De speciale ri&e website kan het midden- en kleinbedrijf helpen bij het opstellen van de ri&e. Bovendien worden in tientallen arboconvenanten eenvoudige branche ri&e's ontwikkeld.

2.3.3. Normalisatie en certificatie

De SER heeft in zijn advies over Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet unaniem uitgesproken dat het kabinet de instrumenten normalisatie en certificatie ten onrechte beschouwt als een vanzelfsprekend alternatief voor gedetailleerde regelgeving en uitvoerige werkplekinspecties door de Arbeidsinspectie. Het kabinet houdt daarbij naar het oordeel van de raad te weinig rekening met de vraag naar de mate waarin een publiek belang in het geding is. Voor de raad is niet aanvaardbaar dat de instrumenten normalisatie en certificatie worden ingezet in het kader van de afwenteling van overheidslasten op het bedrijfsleven, i.c. ter vermindering of vervanging van de inspanningen en kosten van de overheid op het gebied van de handhaving. Ook mag er geen sprake zijn van het opdringen van deze instrumenten aan marktpartijen.

De FNV heeft samen met onder meer VNO-NCW, FME-CWM en MKB-Nederland een *Memorandum of Understanding* ondertekend voor samenwerking van belanghebbende partijen in het project Kenbaarheid van normalisatie en normen.

Het is de bedoeling van partijen, die zich in het Platform Kenbaarheid hebben verenigd, de bestaande bezwaren tegen het instrument normalisatie weg te nemen. Wanneer borging van een publiek belang een doel is, behoren alle belanghebbende partijen inbreng te hebben in het normalisatieproces. Thans wordt dit niet geborgd. Eén of meer belanghebbende private partijen met een eenzijdig, op (rechts)persoonlijk gewin gericht, veelal economisch belang bepalen thans in sommige gevallen de publieke norm. De FNV vindt dit ook vanuit democratisch oogpunt principieel onjuist. De FNV laat haar participatie in het normalisatiegebeuren afhangen van de mate waarin bedoelde bezwaren worden weggenomen.

Thans zijn normalisatienormen niet geschikt voor de publieke functie van voorlichting over en activering van de naleving van arbonormen; de overheid verwijst in haar wet- en regelgeving wel naar de inhoud, maar geeft die niet prijs wegens daarop berustend auteursrecht van een private organisatie, het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) te Delft.

Ter illustratie: Beleidsregel 3.19 Afmetingen van arbeidsplaatsen in kantoren

Grondslag: Arbobesluit artikel 3.19.

Tekst: Aan het bepaalde in artikel 3.19 wordt voor wat betreft arbeid in kantoren voldaan indien wordt gewerkt in vertrekken met oppervlakten, die overeenkomen met de eisen in de norm NEN 1824:1995 "Eisen voor de oppervlakte en hoogte van kantoorwerkplekken", gemeten volgens de methode uit NEN 2580:1997 "Oppervlakten en inhoud van gebouwen: Termen definitie en bepalingmethoden", inclusief correctieblad C1:1997.

Wie kennis wil nemen van bedoelde eisen en methoden: de normen ter inzage en te koop bij het NEN.

Arbonormen die vallen binnen het publieke domein van arbowet- en regelgeving, inclusief de arbobeleidsregels, dienen naar het oordeel van de FNV publiek toegankelijk te zijn. De werkgevers en werknemers tot wie de norm zich richt en die overeenkomstig de norm moeten handelen of daarvoor een gelijkwaardig alternatief moeten ontwikkelen, moeten de norm via overheid.nl, arbo.nl en/of een andere website waarop de overheid haar arbowet- en regelgeving plaatst kunnen traceren en lezen.

Soortgelijke bezwaren als tegen het instrument van normalisatie, heeft de FNV ook tegen het instrument van certificatie. Certificaten wekken de indruk dat een product of systeem door een onafhankelijke instantie is getoetst op veiligheids-, milieu- of gezondheidsaspecten of dat een persoon aan eisen van bekwaamheid voldoet op het gebied van toetsing van bedoelde aspecten. Dat kwaliteitsoordeel is lang niet altijd terecht. Het certificatiegebeuren is volstrekt niet transparant. De initiatiefnemers hebben vaak een commercieel belang bij het instrument. Vaak dient het een strategisch doel, zoals het voorkomen van wet- en regelgeving. De FNV wordt vrijwel nooit bij de strategische afweging betrokken, maar pas

gevraagd om mee te doen als de Raad voor Accreditatie de initiatiefnemers op de wenselijkheid daarvan gewezen heeft.

De FNV wenst ter waarborging van kwaliteit en transparantie daarom een certificatiecode voor certificaten, die wettelijk verplicht zijn of waaraan gevolgen in de publieke sfeer worden verbonden.

3. Handhaving

3.1. Inleiding

Met betrekking tot de fundamentele normen is de handhaving verscherpt, vooral door de introductie van de bestuurlijke boete.

3.2. Evaluatie in het kort

Uit de evaluatie van het systeem van handhaving komt, samengevat, het volgende beeld:

- Deregulering en doelvoorschriften bemoeilijken de handhaving en frustreren het 'lik op stuk'-beleid.
- De geringe capaciteit van de Arbeidsinspectie en de relatief lage boetes leiden tot calculerend gedrag.
- De civielrechtelijke handhaving komt niet van de grond.
- Voor de nieuwe risico's, die tot veel verzuim leiden (RSI, burn out) ontbreekt adequate regelgeving.

3.3. Voorstellen ter verbetering

Regels zijn er om te worden nageleefd. De FNV bepleit duidelijke, eenduidige regels en een eenduidige handhaving, zodat werkgevers zich niet achter (vermeende) onduidelijkheid kunnen verschuilen om regels niet na te leven. Ook is het van belang de ratio achter de regels goed te communiceren.

Wanneer regels als onredelijk of willekeurig worden ervaren, kan dit een motief zijn om deze regels niet na te leven. Daarnaast kunnen onduidelijke normen, een overvloed aan regels of regels die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, uitlokken tot het zoeken naar de mazen in de wet en gelegenheid geven tot overtreding.

Belangrijk is ook een goede afstemming en coördinatie tussen de diverse ministeries en hun inspectiediensten met betrekking tot beleid en handhaving. Als meerdere regelcomplexen in de onderneming samenkomen, is er kans op tegenstrijdigheden in de uitvoering en handhaving. Het is van groot belang, dat uitvoering en handhaving eenduidig zijn.

3.3.1. Handhavingscapaciteit

Effectieve handhaving stimuleert dat bedrijven regels naleven en dat zij zich de normen eigen maken.

Slecht handhaafbare regelgeving, gebrekkige samenwerking tussen handhavende instanties, economische belangen die handhaving soms in de weg staan, te weinig en beperkte controles en een te laag kennisniveau van handhavers, belemmeren een effectieve handhaving.

Door de beperkte handhavingscapaciteit van de Arbeidsinspectie is de objectieve kans op ontdekking en sanctionering van overtredingen over het algemeen laag. Bij een groot aantal bedrijven komt zelden of nooit een arbeidsinspecteur op controlebezoek. Hiermee is een gelegenheidsstructuur voor overtreding geboden. De subjectieve beleving van de pak- en sanctiekans is overigens iets hoger dan de objectieve.

De FNV verwacht van een vergroting van zowel de pakkans als van de beleving daarvan een positief effect op het niveau van de naleving. Voor extra preventief toezicht op branches en bedrijven met hoge arbeidsongeschiktheidscijfers bepleit zij een verdubbeling van de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Deze nieuwe inspecteurs dienen primair opgeleid en getraind te worden in handhaving op normen – ook nieuwe, zie paragraaf 3.3.5 – ter reductie van de zogenaamde ‘nieuwe risico’s’ als werkdruk, RSI, sociale onveiligheid.

3.3.2. Instrumentarium voor formele handhaving

In de Arbowet 1998 is het instrument van de bestuurlijke boete geïntroduceerd. De FNV heeft dit instrument, dat een lik-op-stuk-beleid mogelijk maakt, destijds met instemming begroet. Daarbij stemde zij ook in met de opmerking van het toenmalige kabinet, dat geen situatie mag ontstaan waarin de werkgever om economische redenen het betalen van een boete prefereert boven aanpassing van de arbeidsomstandigheden. Zij uitte in dat licht haar twijfels over de maximumboete die opgelegd kon worden en bepleitte een verdubbeling van het bedrag. Tevens gaf zij in overweging om naast de bestuurlijke boete de figuur van de bestuurlijke dwangsom te introduceren.

Sinds de introductie van de bestuurlijke boete is het aantal boeterapporten snel gestegen. De bestuurlijke boete is het meest toegepaste relatief zware handhavingsinstrument van de Arbeidsinspectie geworden. Boetes zijn het meest opgelegd voor overtredingen van normen voor valgevaar, ri&e en plan van aanpak, knel- snij- en pletgevaar, veiligheid van machines onder spanning en instructie en toezicht bij werken met gevaarlijke machines. De boete heeft vaak een corrigerende werking.

Daartegenover staat dat het lik-op-stuk-effect nog flink moet worden verbeterd en dat de boeteregeling nauwelijks preventieve werking heeft. Het accent zou fors moeten verschuiven van aantallen naar effect op naleving en preventie. Daartoe is echter extra beleidsrelevante informatie vereist.

De FNV bepleit met het oog op een versterking van het lik-op-stuk-effect enerzijds een

vereenvoudiging van het administratieve proces van boeteoplegging en anderzijds een uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie voor het verzamelen en analyseren van informatie uit de boeteprocessen met het oog op een vergroting van de effectiviteit van de handhaving. Met dat doel bepleit zij voorts concrete regels in plaats van of ter uitwerking van doelvoorschriften en voorschriften bij veel voorkomende risico's op het gebied van fysieke belasting (tillen!), rsi en werkdruk (zie hierover ook de paragrafen 1.3.1, 3.3.4 en 3.3.5).

De FNV onderkent dat er bedrijven zijn die arboregels overtreden door een gebrek aan kennis en kunde. Het gaat om bedrijven die de wettelijke voorschriften niet kennen of niet weten hoe deze na te leven of hiertoe de middelen missen. Deze bedrijven zijn gebaat bij voorlichting en deskundige bijstand en stimulansen om te investeren in arbeidsomstandigheden (overtreders van regels uit onkunde). Er zijn echter ook bedrijven, die de wettelijke voorschriften wel kennen, maar die bewust overtreden of die het risico van wetsovertreding op de koop toe nemen als gevolg van met betrekking tot de bedrijfsvoering gemaakte keuzes. Naarmate de bedrijfseconomische positie van een dergelijk bedrijf slechter is, wordt het motief van kostenbesparing door regels te overtreden over het algemeen sterker. Het naleven van regels en arbozorg zijn minder van belang en het maken van winst door regels te overtreden of ten koste van arbeidsomstandigheden is geoorloofd (overtreders van regels uit onwil).

Tegenover de bedrijven die de regels niet kunnen of willen naleven, staan uiteraard de bedrijven die dat wel doen. Deze bedrijven spannen zich in om de wettelijke voorschriften na te komen. Doel van deze bedrijven is weliswaar het maken van winst om op lange termijn te overleven, maar dat dient te geschieden binnen de duidelijke randvoorwaarden van de naleving van de wet alsmede de zorg voor veilige en gezonde werkomstandigheden (bedrijven die de regels naleven).

Voor een effectieve handhaving is het relevant met wat voor type bedrijven men te maken heeft: bedrijven die regels overtreden uit onkunde of uit onwil. Zo is een wel bepleite meer coöperatieve handhavingstijl (niet meteen een boete opleggen, maar eerst adviseren) niet effectief voor bedrijven die overtreden uit onwil. Deze laatste categorie ondernemingen overtreedt regels omdat dit een kostenbesparing oplevert die bijdraagt aan het doel van de onderneming: het maken van winst. Regels naleven is een afweging van kosten en baten. Zowel de naleving als de overtreding van arboregels brengt kosten en baten met zich mee.

De kosten van naleving liggen vooral in de sfeer van uitgaven die nodig zijn om de in de voorschriften geëiste maatregelen te nemen. De baten van naleving zijn het verkrijgen of behouden van een goed imago en het niet maken van de kosten van overtreding.

De kosten van overtreding zijn de eventuele sancties, de kosten van juridische procedures en de negatieve publiciteit met als mogelijk gevolg verlies van klanten.

De baten van overtreding zijn vooral de niet gemaakte kosten van naleving.

Bedrijven die de regels naleven hebben meer oog voor de kosten en baten op de lange termijn dan de bedrijven die de regels overtreden. Er kunnen dus economische motieven zijn voor het naleven en overtreden van arboregels.

Bij de invoering van de Arbowet in 1998 merkte de regering op dat voor het bepalen van de boete vier zaken relevant zijn: de grootte van het bedrijf, de financiële draagkracht, de mate van verwijtbaarheid en het economisch voordeel dat met de overtreding is behaald. Het is dus niet zo dat het economisch voordeel in de grootte van het bedrijf verdisconteerd zou zijn.

Voor de arbowetgeving is gekozen voor een bestuurlijke boete-model zonder gefixeerde boete, maar wel met een maximumboete. Dit model maakt het mogelijk om rekening te houden met de omstandigheden van het geval, zoals bijvoorbeeld het berokkende nadeel of het behaalde voordeel.

Van de context hangt het af of een boete als licht of zwaar moet worden beschouwd. Een boete van negenhonderd euro is in de context van de bijstandswet een zware sanctie, maar in de context van het toezicht op verplichtingen van bloeiende ondernemingen een lichte. In die context is het merkwaardig dat bij de bepaling van de hoogte van de boete door de Arbeidsinspectie volstrekt geen rekening wordt gehouden met het behaalde economische voordeel.

De bestuurlijke boete maakt de overtreding niet ongedaan, zelfs niet indirect door het afromen van door de overtreding verkregen economisch voordeel. Zij zou nog indirect gericht kunnen zijn op het voorkomen van verdere overtredingen, door haar afschrikwekkende werking, maar de hoogte van de boete is daarvoor ontoereikend. Bovendien is de pakkans gering.

De Arbeidsinspectie heeft in de jaren 2001 en 2002 bedrijven in de chemische- en kunststofindustrie bezocht. Een deel daarvan heeft destijds van de Arbeidsinspectie de opdracht gekregen om de risico's van gevaarlijke stoffen, de geluidsproblematiek en/of de mogelijk nadelige effecten van fysieke belasting te beoordelen.

203 van die bedrijven heeft de Arbeidsinspectie opnieuw bezocht in de tweede helft van 2003. Meer dan een kwart van die bedrijven (59) bleek in gebreke te zijn gebleven. 23 overtredingen hadden betrekking op een onvolledige of onjuiste beoordeling van de risico's van gevaarlijke stoffen. De Arbeidsinspectie concludeert dat het nalevingsniveau binnen de branche laag is en dat een inspectie vaak slechts aanzet tot het opheffen van de door de Arbeidsinspectie geconstateerde overtredingen en niet tot een in de breedte beoordelen van de eigen arbo-situatie.

Bron: Eindverslag project Follow-upACKR 2003. A591. Arbeidsinspectie, 28 november 2003.

Gelet op het voorgaande stelt de FNV voor om de maximumbedragen van de boete te verviervoudigen.

Bovendien stelt de FNV voor om naast de bestuurlijke boete het instrument van de bestuurlijke last onder dwangsom te introduceren. Van deze herstelsanctie kan een grotere preventieve werking worden verwacht dan van de bestuurlijke boete. Het opleggen van een dwangsom voor elke dag dat de regelvertreder in gebreke blijft ontnemt bovendien door zijn werking het economisch voordeel van het in gebreke blijven. Hoe langer men in gebreke blijft, hoe meer men moet betalen. Dit levert een niet te onderschatten financiële prikkel op om de vereiste maatregelen te nemen.

De SER heeft in haar meergenoemd advies over Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet unaniem afstand genomen van het in de adviesaanvraag voorgestelde civielrechtelijke traject. Introductie van een systeem van civielrechtelijke handhaving op het gebied van arbeidsomstandigheden achtte de raad, zowel voor de werknemer als voor de werkgever, om onder meer de volgende redenen bezwaarlijk: het aanspannen van een civiele procedure zet de arbeidsrelatie onder nog grotere spanning; de civiele procedure kost veel tijd, geld en energie. Ondanks het bezwaar van de SER heeft de wetgever indertijd besloten de handhaving van de 'spelregels' aan het civiele recht over te laten. Helaas toont de praktijk het gelijk van de SER aan. Niet alleen voor individuele werknemers, maar ook voor ondernemingsraden blijkt de drempel voor een gang naar de rechter (en ook al die naar de Bedrijfscommissie) te hoog. Slechts zeer incidenteel sleept een individuele werknemer of een ondernemingsraad zijn werkgever voor de rechter. In verreweg de meeste gevallen berust men in de weigering van de werkgever om de rechten van de werknemer of de ondernemingsraad te respecteren.

Juist omdat de spelregels, de systeembepalingen zo essentieel zijn voor een geïntegreerde aanpak van het arbo- en verzuimbeleid, bepleit de FNV een heroverweging van het geïntroduceerde systeem van civielrechtelijke handhaving op het gebied van arbeidsomstandigheden voor wat betreft de informatie- en overlegverplichtingen die in de Arbowet zijn opgenomen.

De werknemer die gebruik maakt van zijn wettelijke bevoegdheid om zich tot de Arbeidsinspectie te wenden omdat zijn werkgever de veiligheid of gezondheid van zijn werknemers op het spel zet, dient wettelijk beschermd te worden tegen benadeling vanwege die melding. Thans weerhoudt gebrek aan bescherming werknemers ervan serieuze veiligheids- en gezondheidsrisico's te melden.

3.3.3. Instrumentarium voor informele controlemechanismen

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de bedrijfsinterne normen en waarden de morele ruimte creëren om ter bereiking van de organisatiedoelen delicten te plegen. Maar bedrijfsinterne normen en waarden kunnen ook op zich een motief geven om regels te overtreden, bijvoorbeeld wanneer men het volstrekt niet eens is met een voorschrift.

Wanneer een onderneming een motief heeft een wettelijk voorschrift te overtreden, dan hangt het daadwerkelijk optreden hiervan af van de gelegenheid die een onderneming daartoe heeft. Die wordt beperkt door de formele en informele controle op de onderneming. De formele controle wordt uitgeoefend door de rechtshandhavende overheid. De informele controle wordt uitgeoefend door brancheorganisaties, concurrenten, cliënten, omwonenden, vakbonden en milieubelangenorganisaties. Ook de informele controlemechanismen in de

zakelijke en sociale omgeving kunnen sterke prikkels geven tot regel naleving. Informele sancties als het verlies van klanten of beschadiging van het imago kunnen harder aankomen dan formele sancties als een dwangsom of een boete.

De Wet instroomcijfers WAO maakt het mogelijk zichtbaar te maken welke bedrijven binnen een branche naar boven of naar beneden uitschieten ten opzichte van het gemiddelde. Voor vakbonden is dit overzicht een belangrijk aangrijpingspunt voor overleg en om te komen tot afspraken over reductie van de instroom.

De FNV is ook voorstander van publicatie van boeteopleggingen aan bedrijven voor zover het de categorie van ernstig beboetbare feiten betreft. Zij verwacht hiervan een sterk preventief effect. De vermelding in een via de website van de Arbeidsinspectie te raadplegen openbaar register zou een jaar moeten duren of zoveel langer als de overtreding nog voortduurt.

3.3.4. Duidelijke en concrete, handhaafbare regels

Complexe, onuitvoerbare of tegenstrijdige regels zijn niet in het belang van werknemers. Dergelijke regels leiden tot inactiviteit, waar activiteit geboden is. Datzelfde geldt voor tegenstrijdigheden in toepassing of handhaving. Het spreekt voor zich dat de FNV zich niet sterk maakt voor behoud van regels die onnodig belastend zijn of, gelet op hun doel, onlogisch. Dergelijke regels leiden tot onbegrip en weerzin en tot een negatieve houding tegenover arbeidsomstandigheden, waar een positieve houding geboden is. Tot slot zijn ook regels die de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven onnodig schaden niet in het belang van werknemers. Dergelijke regels schaden de werkgelegenheid, terwijl daar geen aantoonbaar werknemersbelang in de zin van bescherming tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's tegenover staat.

Positief geformuleerd staat de FNV voor heldere, kenbare, eenduidige regels, die uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en waarbij de relatie met de risico's die zij beogen te reduceren duidelijk en logisch is. Korter gezegd: de regels dienen zo transparant en effectief mogelijk te zijn.

De FNV bepleit in dat licht concrete, handhaafbare regels in plaats van of ter uitwerking van doelvoorschriften alsmede handhaafbare voorschriften bij veel voorkomende risico's, zoals die op het gebied van fysieke belasting (tillen!).

Doelvoorschriften zonder middelvoorschriften of beleidsregel leveren in de praktijk onduidelijkheden op, zowel bij werkgevers en werknemers als bij inspecteurs van de Arbeidsinspectie. Werkgevers worden daardoor soms met verschillende en ook tegenstrijdige adviezen en eisen geconfronteerd.

Een voorbeeld, waarbij door de onhelderheid van een doelvoorschrift de werkgever vrijuit gaat, levert de zaak op, waarin de arrondissementsrechtbank Den Haag uitspraak heeft gedaan (LJN-

nummer: AD9232; zaaknr: AWB 01/726 BESLU).

De Arbeidsinspectie legt een aannemersbedrijf een boete op vanwege een bedrijfsongeval. Een werknemer heeft een stalen U-profiel of bint uit een muur, die op dat moment gesloopt werd, op zijn been gekregen. Volgens de Arbeidsinspectie is sprake van overtreding van artikel 3.17 Arbobesluit, een beboetbaar feit: 'Het gevaar te worden getroffen door ongewild in beweging komende of vrijkomende voorwerpen, producten, vloeistoffen of gassen wordt voorkomen en, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperkt. Daarbij hebben maatregelen gericht op collectieve bescherming de voorrang boven maatregelen gericht op individuele bescherming.' Daarbij verwijst de Arbeidsinspectie ook naar het sloopplan, waarin wordt vermeld dat de sloopwerken zodanig worden uitgevoerd dat geen gevaar voor instorting van delen van gebouwen of voor stabiliteitsverlies van constructies zal ontstaan.

Het aannemersbedrijf maakt bij de Arbeidsinspectie bezwaar tegen de boete. De Arbeidsinspectie verklaart dit bezwaar ongegrond. Daarop stelt het bedrijf tegen dit besluit beroep in bij de rechtbank.

De rechtbank oordeelt dat het voor de werkgever niet duidelijk was wat hij op grond van artikel 3.17 Arbobesluit had moeten doen om het ongeval te voorkomen. Het enkele feit dat een gevaar zich heeft gerealiseerd, wil volgens de rechtbank nog niet zeggen dat dit redelijkerwijs had kunnen worden voorkomen. De aannemer heeft volgens de rechtbank voldoende toezicht op het werk gehouden, aandacht besteed aan het volgen van veilige sloopprocedures en zijn werknemers cursussen laten volgen op het gebied van veiligheid en hulpverlening. De verwijzing naar het sloopplan acht de rechtbank onvoldoende concreet. De rechtbank oordeelt dat de Arbeidsinspectie onvoldoende heeft gemotiveerd in welk opzicht de aannemer toerekenbaar is tekortgeschoten en vernietigt het boetebesluit.

Een ander voorbeeld, waarbij door het gebrek aan concreetheid van een doelvoorschrift én onvoldoende afstemming tussen Openbaar Ministerie en Arbeidsinspectie, de werkgever vrijuit gaat, levert de zaak op, waarin de economische politierechter te Leeuwarden uitspraak heeft gedaan (LJN-nummer: AM1453; zaaknr: 17/090037-03von).

Een bedrijf wordt er van verdacht nagelaten te hebben een beleid te voeren m.b.t. het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en/ of agressie en/ of geweld, terwijl artikel 4 Arbowet de werkgever tot een zodanig beleid verplicht, terwijl het bedrijf wist of redelijkerwijs moest weten dat door dat nalaten levensgevaar en/ of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers is ontstaan en/ of te verwachten was, één en ander strafbaar gesteld in artikel 32 Arbowet in verband met artikel 1 onder 3^o Wet Economische delicten.

De economische politierechter acht bewezen dat het bedrijf geen beleid heeft gevoerd m.b.t. het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en/ of agressie en/ of geweld. Ook acht hij bewezen dat een werknemer door een aantal collega's gedurende een langere periode zodanig is belaagd dat zijn gezondheid ernstige schade is toegebracht. De economische politierechter spreekt het bedrijf echter vrij omdat naar zijn mening niet kan worden bewezen dat de gezondheidsschade een zodanig rechtstreeks gevolg is van het ontbreken van beleid dat dit ontbreken van beleid als oorzaak kan worden aangewezen. Bovendien zou naar het oordeel van de politierechter het bedrijf eveneens vrijuit zijn gegaan, als het causale verband wel was aangetoond: in dat geval zou ontslag van rechtsvervolging dienen te volgen, omdat op grond van artikel 33 Arbowet overtreding van artikel 4 Arbowet pas als strafbaar feit wordt aangemerkt, indien twee maal binnen 48 maanden voorafgaand aan de overtreding terzake van eenzelfde overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd. In dit geval was dat niet gebeurd.

Op het gebied van de belangrijkste arbeidsgerelateerde aandoeningen in Nederland (klachten aan het bewegingsapparaat – c.q. tillen en RSI – en psychische klachten – werkdruk) zijn er geen concrete, handhaafbare normen (zie ook de volgende paragraaf). Dit zijn grote verzuimveroorzakers, partijen in het veld zijn er veel mee bezig, maar – zoals gezegd – de voor handhaving nodige regelgeving ontbreekt. De FNV heeft hier in haar WAO-preventieplan al op gewezen.

Wetenschappelijk is vastgelegd dat de gezondheidkundige norm voor te zwaar tillen op ongeveer 23 kilogram ligt in een ideale tilsituatie. In 1981 publiceerde het gezaghebbende National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH) in de Verenigde Staten richtlijnen op het voorkomen van ongezonde tilsituaties. In 1993 werd een bijgestelde versie van deze richtlijn gepubliceerd. De NIOSH-formule wordt inmiddels wereldwijd toegepast, onder meer in Nederland.

De FNV bepleit een formele tilnorm op basis van de interne instructie van de Arbeidsinspectie en in het kader van arboconvenanten geformuleerde beleidsregels.

De huidige regelgeving over de dagindeling van beeldschermwerkers biedt in de praktijk onvoldoende bescherming. Om te bereiken dat de Arbeidsinspectie daadwerkelijk kan handhaven in geval van te langdurig en te intensief beeldschermwerk, waardoor RSI kan ontstaan, heeft de FNV bij haar WAO-preventieplan een tekstvoorstel tot wijziging voor artikel 5.10 Arbobesluit gevoegd.

De FNV bepleit een formele, handhaafbare norm ter voorkoming van RSI bij beeldschermwerk op basis van haar eerder gedane voorstel en de in het kader van arboconvenanten opgedane ervaring met concrete maatregelen.

3.3.5. Handhaafbare regels voor 'nieuwe' risico's

In de Memorie van Toelichting bij de Arbowet 1998 wordt in het kader van dat artikel 3 lid 1 opgemerkt dat de werkgever een eigen beleidsruimte heeft, die hij in samenwerking met de werknemers kan invullen. Die beleidsruimte is er waar geen concrete middelvoorschriften gelden en overal waar maatwerk vereist is naar de concrete omstandigheden van het bedrijf. Als voorbeeld van een groot en belangrijk terrein waarvoor vrijwel geen concrete voorschriften gelden wordt het voorkomen van stress genoemd. 'Zo is in algemene zin ook aangeduid dat de algemene zorgplicht van de werkgever zich dient uit te strekken tot de risico's van werkstress door onder- of overbelasting.'

Door zijn algemeenheid heeft deze bepaling zonder middelvoorschriften of beleidsregel echter geen betekenis voor de rechtshandhaving.

Onderstaand voorbeeld illustreert hoe beperkt de arbozorgplicht van de werkgever in de praktijk wordt opgevat.

Een werkneemster raakt volledig arbeidsongeschikt als gevolg van een te hoge werkdruk. Na twee jaar ziekte wordt zij door haar werkgever ontslagen. De werkneemster stelt dat dit ontslag kennelijk onredelijk is en vordert schadevergoeding op grond van artikel 7:658 dan wel artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek. De kantonrechter stelt dat de vordering inzake kennelijk onredelijk ontslag verjaard is, omdat de dagvaarding te laat is uitgebracht.

M.b.t. de vordering tot schadevergoeding overweegt de kantonrechter dat artikel 7:658 BW in dit geval niet van toepassing is omdat dit betrekking heeft op de veiligheid van de werkomgeving van de werknemer en niet op de zorgplicht van de werkgever voor de werkbelasting van de werknemer.

Wel is de werkgever op grond van artikel 7:11 BW gehouden om een werknemer niet te lang onder grote werkdruk te laten werken, zodanig dat dit leidt tot blijvende arbeidsongeschiktheid van de werknemer. In dit geval heeft de werkgever de werkneemster in een stressvolle periode gevraagd om een hogere arbeidsprestatie te leveren dan van haar mocht worden verwacht op grond van de arbeidsovereenkomst. De werkneemster heeft daarvoor weliswaar een toeslag ontvangen, maar daardoor nam haar fysieke en emotionele belasting niet af. De kantonrechter spreekt uit dat de werkgever aan de werkneemster 10.000 euro moet betalen als schadevergoeding.

Terwijl er voor tillen de NIOSH-formule bestaat en voor RSI verschillende tachografen, wordt werkdruk in het algemeen gemeten door middel van een vragenlijst. De bekendste methoden zijn de quick scan werkdruk en de Vragenlijst beleving en Beoordeling van de Arbeid (VBBA). Zowel de VBBA als de quick scan werkdruk construeert op basis van meerdere vragen een schaal die op afdelingsniveau een uitspraak kan doen over bijvoorbeeld de hoogte van de werkdruk. Op basis van de parameters werktempo en werkhoeveelheid kan een norm voor te hoge werkdruk worden vastgesteld. Een voorstel daartoe is reeds uitgewerkt. Als de werkdruk op afdelingen boven deze norm uitkomt, dienen er activiteiten te worden ondernomen om de werkdruk te laten dalen. Bij het vaststellen van werkdrukverlagende maatregelen kunnen arboconvenanten een belangrijke rol spelen.

De FNV bepleit een formele, handhaafbare norm ter voorkoming van uitval door te hoge werkdruk, gebaseerd op reeds beschikbare instrumenten als de VBBA, de quick scan werkdruk en de interne instructie signaleringsmethode werkdruk van de Arbeidsinspectie alsmede op de in het kader van arboconvenanten opgedane ervaring met concrete maatregelen en op de resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek.

4. De Europese norm en ambitie

4.1. Inleiding

De SER heeft er in zijn meergenoemde advies over Heroriëntatie arbobeleid en Arboret voor gepleit dat de Nederlandse inzet is dat er in de Europese arborichtlijnen een duidelijker onderscheid wordt aangebracht in de elementen die een afdoende beschermingsniveau definiëren en de elementen die meer als middelvoorschriften gedefinieerd kunnen worden en waarvoor onder omstandigheden adequate alternatieven denkbaar zijn. Wellicht – aldus de SER – lenen de elementen van de eerste categorie zich het meest voor opname in de richtlijntekst zelf en de elementen van de tweede categorie meer voor opname in de bijlage(n) bij de richtlijnen. In reactie hierop heeft het toenmalige kabinet daaraan toegevoegd het voorstel om in het bijzonder voor de bijlagen andere implementatietechnieken toe te staan. Het kabinet zegde toe deze concretisering in de op Europa gerichte activiteiten te betrekken.

4.2. Evaluatie in het kort

Zeer recent heeft de Europese Commissie een evaluatie gepubliceerd van de praktische implementatie van de Europese kaderrichtlijn en van de Europese richtlijnen op het gebied van arbeidsplaatsen, arbeidsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, manueel hanteren van lasten en beeldschermapparatuur, hierna te noemen: de Europese evaluatie.

In de Europese evaluatie wordt in de eerste plaats benadrukt dat de kaderrichtlijn een integrale preventieve benadering van gezondheid en veiligheid op het werk beoogt en in dat kader een voortdurende verbetering van de arbeidsomstandigheden verlangt.

In de tweede plaats wordt benadrukt dat het gaat om het waarborgen van een minimumniveau in Europa. Het is de lidstaten uitdrukkelijk toegestaan om hogere beschermingsniveaus te handhaven of te creëren. De Europese evaluatie bevat overigens geen enkele indicatie, dat het beschermingsniveau in Nederland hoger ligt dan dat in de andere lidstaten. Wel blijkt daaruit dat (ook) Nederland nog niet geheel voldoet aan de Europese norm, laat staan aan het Europese ambitieniveau.

Op 18 februari 2003 is door de Europese Raad een Aanbeveling van de Raad aan de lidstaten van de Europese Unie opgesteld, waarin de lidstaten opgeroepen worden zich in te spannen voor de verbetering van arbeidsomstandigheden van *zelfstandigen*.

Niet alleen in Nederland doet zich de vraag voor of, en zo ja in welke mate, zelfstandigen onder de arbeidsomstandighedenregelgeving zouden moeten vallen.

In een aantal Europese lidstaten vallen zelfstandigen (nagenoeg) geheel onder de toepassings sfeer van de nationale arboretgeving. In een aantal andere landen is arboretgeving van toepassing wanneer men met anderen samenwerkt. Verder bestaan er in enkele landen verplichtingen voor zelfstandigen vanuit (verplichte) verzekeringsmaatschappijen. Daarnaast is er een grote groep landen, waaronder Nederland, waar alleen een aantal bijzondere risico's zijn afgedekt. Daarnaast

heeft artikel 3 van het Europees Sociaal Handvest als grondbeginsel dat iedereen die werkt (werknemers, ambtenaren én zelfstandigen) dezelfde veiligheid- en gezondheidsbescherming moet genieten.

In een advies dat de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER namens de raad op vrijdag 20 februari heeft uitgebracht, onderschrijft de commissie het voorstel van de staatssecretaris het toepassingsgebied van de Arboregelgeving op zelfstandigen uit te breiden voor zover het gaat om zeer ernstige (levensbedreigende) risico's. Uitgangspunt is dat de werksituatie voor iedereen die werkt en voor willekeurige derden (klanten, bezoekers, leveranciers, toevallige passanten) veilig moet zijn. Of iemand een werknemer, een werkgever of een zelfstandige is, is voor deze risico's niet van belang. Het dragen van risico's gaat niet alleen de zelfstandige ondernemer aan, maar ook de samenleving als geheel.

De commissie realiseert zich dat deze maatregel kan leiden tot een grotere uitvoeringslast voor de betrokken zelfstandigen. Dit is te rechtvaardigen gezien de ernst van de risico's waar het om gaat. De commissie nodigt de staatssecretaris uit om bij de evaluatie van de Arbowet als uitgangspunt te kiezen dat de arboregelgeving zo transparant en effectief mogelijk moet zijn. Volgens de commissie kan dit leiden tot meer eenduidige regels en tot vermindering van de uitvoeringslast.

Net als werknemers, werken ook zelfstandigen op hoogte. Valincidenten kunnen blijvende invaliditeit of de dood van het slachtoffer tot gevolg hebben. Een vermindering van het aantal valincidenten kan onder meer worden bereikt door het beperken van het gebruik van de ladder als werkplek op hoogte. De systematiek van de Europese richtlijnen en dus ook van de Arbowet houdt in dat een risico primair bij de bron wordt aangepakt. De beste mogelijkheid daartoe is dat bij nieuwbouw al in de ontwerpfase rekening wordt gehouden met de keuze van het juiste arbeidsmiddel in de bouw-, de gebruiks- en de onderhoudsfase van een gebouw, waarbij oplossingen worden bedacht die een alternatief bieden voor het gebruik van de ladder als werkplek op hoogte. Hierbij kan worden gedacht aan het aanbrengen van gevelinstallaties of aan het plaatsen van naar binnen draaiende ramen. Maar ook bij bestaande gebouwen kunnen vaak bij het groot onderhoud dergelijke voorzieningen worden aangebracht die het gebruik van de ladder als werkplek overbodig maken. De overheid heeft hier in de bouwregelgeving en in de handhaving een specifieke verantwoordelijkheid met betrekking tot het onderwerp. Opmerkelijk is dat de overheid in Duitsland heeft voorgeschreven, dat ramen naar binnen moeten opendraaien, terwijl de overheid in Nederland dat niet gedaan heeft, met alle risico's van dien voor werknemers en zelfstandigen die bijvoorbeeld in Nederland kantoorramen moeten wassen.

De Europese evaluatie bevat conclusies, die ook voor Nederland van belang zijn.

De hoofdconclusie is deze: *een adequate implementatie van de richtlijnen in de praktijk leidt per saldo tot kostenbesparingen voor het bedrijfsleven, een stijging van de arbeidsproductiviteit en een sterkere concurrentiepositie en bovendien tot werkgelegenheidsgroei. Kortom: arbo werkt!*

Andere conclusies zijn:

- Over de geldende wetgeving, ter implementatie van de richtlijnen, moet meer informatie en advies worden gegeven.
- Bij alle bedrijven, maar vooral bij het midden- en kleinbedrijf, is er behoefte aan specifieke en begrijpelijke informatie en voorlichting. Uit het midden- en kleinbedrijf in Europa komen vaak klachten over administratieve lastendruk, financiële drempels en gebrek aan tijd.
- De risico's zijn vaak onvolledig en oppervlakkig.
- Het toezicht is vaak gebrekkig.
- De handhaving is vaak onvoldoende effectief.
- Werknemers worden te weinig bij de risicopreventie betrokken.
- Nieuwe risico's worden te weinig onderkend en aangepakt.
- Zeer vaak ontbreekt de wil om arbobeleid te voeren.
- Vooral de situatie in het midden- en kleinbedrijf is zorgwekkend. In die bedrijven vinden veel meer ongevallen plaats.
- Zorgwekkend is voorts de situatie in de publieke sector en in industriële sectoren met veel tijdelijke en flexibele werknemers.
- Gezien de goede resultaten die bereikt zijn waar de richtlijnen in de praktijk wel zijn geïmplementeerd, moet de implementatie door alle ondernemingen intensiever worden bevorderd.

4.3. Voorstellen ter verbetering

De FNV concludeert dat (ook) Nederland nog niet op het vereiste Europese minimumniveau zit van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers.

De FNV bepleit een loyale uitvoering door de Nederlandse overheid van – en een actieve bijdrage aan – de communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie en van de voorstellen op grond van de Europese evaluatie:

- Een algemene benadering van het welzijn op het werk, die rekening houdt met de opkomst van nieuwe, met name psychosociale, risico's.
- Het toekennen van prioriteit aan preventie. Versterking van de preventiecultuur. Ontwikkeling van een algemene en preventieve aanpak die gericht is op de bevordering van het welzijn op het werk en verder gaat dan de preventie van specifieke risico's alleen.
- Analyse van de nieuwe risico's: chemische, fysische en biologische agentia, alsmede ergonomische, psychologische en sociale risico's.
- Preventie van sociale risico's: stress, mobbing, depressie, enzovoort.
- Aanvullende wetgevingsinitiatieven voor nog niet of onvoldoende gedekte risico's.
- De uiteenlopende vormen van mobbing en geweld op het werk vormen tegenwoordig een bijzonder probleem, dat wetgeving rechtvaardigt.
- Integratie van de genderdimensie in de risicobeoordeling, preventiemaatregelen, enzovoort.
- Vaststellen van gekwantificeerde doelstellingen voor een continue vermindering van de ongevallen en beroepsziekten.
- Versterkte preventie van beroepsziekten: blootstelling aan asbest, gehoorverlies, aandoeningen aan het bewegingsapparaat.
- Extra aandacht voor demografische ontwikkelingen in de risico's: met name jongeren en oudere werknemers.
- Extra aandacht voor werknemers met atypische of onzekere arbeidsverhoudingen.
- Specifieke maatregelen voor kleine en middelgrote ondernemingen in de sfeer van voorlichting,

bewustmaking en risicopreventie.

- Bevordering van echt multidisciplinaire arbodienstverlening, ook wat de sociale en psychologische risico's betreft.
- Toerusting van de Arbeidsinspectie voor het in kaart kunnen brengen van alle risico's.
- Zorg voor sancties die afschrikwekkend en evenredig zijn en daadwerkelijk worden opgelegd.

De Europese Commissie wil de richtlijnen vereenvoudigen en moderniseren en daarbij voldoende ruimte inbouwen voor maatwerk. Tegelijkertijd wijst de Commissie op de beperkingen van zelfregulering en zelfactivering. Daarbij verwijst zij naar het Nederlandse experiment met arboconvenanten, dat laat zien dat onafhankelijke handhaving door overheidsautoriteiten nodig is om de praktische implementatie van de gemaakte afspraken te waarborgen.

Geraadpleegde literatuur

1. Wim Huisman, 'Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelovertreding door ondernemingen', Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2001.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the practical implementation of the provisions of the Health and Safety at Work Directives 89/391 (Framework), 89/654 (Workplaces), 89/655 (Work Equipment), 89/656 (Personal Protective Equipment), 90/269 (Manual Handling of Loads) and 90/270 (Display Screen Equipment), Brussel, 5 februari 2004, COM(2004) 62 definitief.
3. 'Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten', ECORYS-NEI, Rotterdam, 2 februari 2004.
4. Eindverslag project Follow-up ACKR 2003. A591. Arbeidsinspectie, 28 november 2003.
5. Jan Popma, 'Het Arbo-effect van medezeggenschap. Over de bijdrage van ondernemingsraden aan het arbeidsomstandighedenbeleid', Kluwer bv, Alphen aan den Rijn, 2003.
6. Jaarverslag 2002 van de Geschillencommissie Arbodiensten en de 'Rapportage Arboklachtenlijn 2003: arbodiensten in beeld' van het Breed Platform Verzekerden & Werk'.
7. 'Een veilig idee, plan van aanpak sociale veiligheid op en rond het werk', Stichting FNV Pers, Amsterdam, augustus 2003.
8. Arbobalans 2002 en 2003, SZW Den Haag.
9. Peutz rapportnummer R 778-3.
10. 'Handhaven op niveau' van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Tjeenk Willink, Zwolle 1998.
11. J. Warning, 'WAO-preventieplan. Pleidooi voor een aanpak bij de bron', Amsterdam 2002

Samenvatting

Algemeen

De FNV wil via heldere normen de bestaande waarden borgen en een halt toeroepen aan het gedoogbeleid op het gebied van arbeidsomstandigheden. Dit sluit aan op de door het kabinet gewenste topprioriteit voor toezicht en handhaving van wet- en regelgeving. In de nota laat de FNV zien dat zij niet wil meedoen aan het geweeklaag over regels, maar verbeteringen wil aanbrengen in de Arbowet.

In de nota 'Arbo werkt!' staat het begrip 'gezondheid' voorop, want gezonde werknemers zorgen voor een gezond bedrijf. Om te komen tot een Arbowet die rekening houdt met de problemen van deze tijd doet de FNV een aantal voorstellen. We geven ze hier in vogelvlucht weer:

1. Arbozorgsysteem

- De ri&e (risico-inventarisatie & -evaluatie) ontbreekt vaak, is veelal gebrekkig, het plan van aanpak ontbreekt nog vaker.
- De organisatie van de deskundige bijstand staat onder druk en de feitelijke medezeggenschap laat te wensen over.
- Een aantal prioritaire risico's wordt onvoldoende opgepakt.
- Ongevallen en beroepsziekten worden niet altijd gemeld en geregistreerd.

Voorgestelde verbeteringen

Preventie en plezier in je werk; de basis voor een gezond werkzaam leven

Om verbetering aan te brengen richt de FNV zich ten eerste op artikel 3 van de Arbowet. Het begrip 'welzijn' dient een ruimere betekenis te krijgen dan het thans heeft. Het begrip moet tevens plezier in het werk, bedrijfscultuur, omgangsvormen en stijl van leidinggeven omvatten. Het zijn juist deze aspecten van sociaal welbevinden die te vaak zorgen voor verzuim en ziekte, daarom dienen zij uitdrukkelijk onderdeel te worden van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Het veiligheidsbegrip dient expliciet naast de fysieke ook de sociale veiligheid te omvatten.

Arbomedezeggenschap

Slechts 53 procent van de werknemersvertegenwoordigingen wordt betrokken bij het maken van de ri&e. Arbodiensten hebben weinig contact met OR-leden.

Uit onderzoek blijkt dat bedrijven met een ondernemingsraad meer doen aan arbeidsomstandigheden. Medezeggenschap draagt bij aan betere arbeidsomstandigheden en een lager ziekteverzuim. Kortom: 'Arbo werkt!'.

Ter versterking van de medezeggenschap stelt de FNV onder meer voor:

- introductie van een arbocoördinator in bedrijven met twintig of meer werknemers. Als interne deskundige kent hij de risico's binnen het bedrijf. De arbocoördinator wordt 'aanjager' en 'linking pin' voor de ondernemingsraad, de VGW(M)-commissie, de personeelsvertegenwoordiging en de individuele werknemer.

- introductie van een arbovoorlichter voor bedrijven met minder dan twintig werknemers. Aangewezen en gefinancierd per sector met het oog op voorlichting, bewustmaking en advisering.
- verlaging van de drempel voor medezeggenschapsorganen om geschillen met de directie te slechten.

Onafhankelijkheid van arbodeskundigen

De FNV pleit voor een constructie waarin de arboprofessional die zijn eigen professionele onafhankelijk schendt, kan worden gesanctioneerd. Dat kan door middel van tuchtrecht en door het professioneel onafhankelijk handelen onderdeel van het certificaat van vakbekwaamheid te maken. Schending van die professionele onafhankelijkheid kan leiden tot intrekking van het certificaat.

Aspecten van arbodienstverlening

De FNV stelt voor dat bij of krachtens de Arbowet wordt bepaald, dat geen contract met een arbodienst of een andere dienst of deskundige op het gebied van arbo- en verzuimbeleid mag worden gesloten zonder instemming van het medezeggenschapsorgaan.

In het kader van ziekteverzuimbegeleiding stelt de FNV voor dat bij of krachtens de wet wordt bepaald, dat in week acht van het ziekteproces werkplekonderzoek moet plaatsvinden om te voorkomen dat de werknemer ten onrechte de WAO instroomt en ter bescherming van collega's die hetzelfde werk verrichten.

Werknemers moeten desgewenst van bedrijfsarts kunnen wisselen.

Prioritaire risico's

De FNV constateert dat een aantal prioritaire risico's in het arbozorgsysteem thans onvoldoende worden opgepakt. Sociale onveiligheid en alleen-arbeid, psychosociale risico's zoals werkdruk, werkstress, pesten, agressie en ongewenst gedrag, RSI, tillen, lawaai en gevaarlijke stoffen kunnen leiden tot ernstige gezondheidsrisico's. Het zijn deze risico's die vragen om een directe aanpak, waarbij normering door de FNV noodzakelijk wordt geacht.

Arbeidsongevallen, beroepsziekten en de RI&E

Ongevallen

De FNV maakt zich grote zorgen over de toename van ernstige ongevallen en pleit er dan ook voor dat de Arbeidsinspectie arbeidsongevallen goed gaat onderzoeken. Dit vraagt om uitbreiding van capaciteit bij de Arbeidsinspectie. Ook ongevallen met grote materiële schade zonder letsel moeten wat de FNV betreft (weer) gemeld worden bij de Arbeidsinspectie. Deze situaties maken immers duidelijk dat het hier om zeer onveilige omstandigheden gaat waarin mensen aan het werk zijn.

Beroepsziekten

Bedrijfsartsen zijn verplicht beroepsziekten te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. De druk om niet te melden vanwege commerciële overwegingen is groot. De FNV stelt voor om de niet-naleving van artikel 9 lid 3

van de Arbowet niet langer te gedogen, maar daarop een sanctie te zetten. Daarbij kan gedacht worden aan een bestuurlijke boete en/of (bijvoorbeeld bij een derde overtreding) intrekken van het certificaat.

Zowel het risico van arbeidsongevallen als dat van beroepsziekten behoort te worden opgenomen in de ri&e.

Risico-inventarisatie & -evaluatie

Alle werkgevers moeten worden verplicht hun actuele ri&e (inclusief plan van aanpak) te melden bij de Arbeidsinspectie. Dit kan elektronisch, via de website van de Arbeidsinspectie. Vrijstelling van deze meldingsplicht hebben in de eerste plaats werkgevers die een ri&e (inclusief plan van aanpak) hebben, waarmee de OR of de PVT heeft ingestemd. Vrijstelling hebben voorts werkgevers waarvan het bedrijf geen bijzondere risico's kent (nader te bepalen). Op het niet-melden, terwijl dat wel verplicht is, staat een boete. De Arbeidsinspectie kan de aldus verkregen informatie gebruiken voor de opstelling van haar Jaarplan en voor haar inspecties.

2. Maatwerk en vereenvoudiging

Deregulering was een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe Arbowet 1998. De verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbobeleid in de ondernemingen werd daarbij onder meer versterkt door vereenvoudiging van regels en ruimte voor maatwerk.

Uit de evaluatie van de aanzet tot maatwerk en vereenvoudiging van regels komt, samengevat, het volgende beeld:

- De extra beleidsvrijheid, die de deregulering van de Arbowet en van de daaraan gekoppelde arboregelgeving verschafte via Artikel 17, de zogenaamde 'maatwerkbepaling', is niet of nauwelijks benut voor maatwerk.

De conclusie is dat meer beleidsvrijheid niet vanzelf tot beleid en/of maatwerk leidt.

De stelling dat gedetailleerde wet- en regelgeving zelfwerkzaamheid en maatwerk verhinderen is niet overtuigend. Ten aanzien van de risicogebieden werkdruk, psychische en fysieke belasting ontbreekt het al jarenlang aan concrete wet- en regelgeving. Desondanks kan niet beweerd worden dat deze ruimte voor zelfwerkzaamheid geleid heeft tot grote activiteit inzake zelfregulering en doeltreffende maatregelen. Deze risicogebieden leveren immers het hoofdaandeel voor arbeidgerelateerd verzuim en arbeidsongeschiktheid.

De FNV bepleit een beleid gericht op operationalisering van de maatwerkbepaling van artikel 17 Arbowet. Een dergelijke constructie verenigt meer vrijheid, meer maatwerk en meer betrokkenheid van werkgever(s) en werknemers, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.

Arboconvenanten

Hoewel het te vroeg is voor een definitief oordeel over dit instrument, blijkt het tot op zekere hoogte succesvol te zijn geweest. Niet vergeten moet worden dat het in meer dan de helft van de sectoren niet lukt om een convenant af te sluiten en dat in veel convenanten belangrijke arborisico's ontbreken. Belangrijk in de convenantafspraken is het gegeven dat de overheid, indien nodig, gemaakte convenantafspraken kan en zal omzetten in arbobeleidsregels waarop gehandhaafd kan gaan worden.

De FNV pleit in elk geval voor normering in wet- en regelgeving, al dan niet in de vorm van een beleidsregel, ter bestrijding van de risico's van tillen, RSI en werkdruk. Arboconvenanten kunnen dan worden benut om in de praktijk van de branche maatregelen uit te werken om de normen te realiseren.

De FNV wil ook na 2006 een voortzetting van het beleid om arborisico's volgens gekwantificeerde doelen te verminderen. Dat kan door nieuwe convenantsafspraken.

De overheid moet er op toezien dat convenantsafspraken hoe dan ook worden geborgd.

Midden- en kleinbedrijf

Voor het midden- en kleinbedrijf moet ook volstrekt duidelijk zijn wat moet. De betreffende regels moeten inzichtelijk zijn en tegen zo laag mogelijke kosten uitvoerbaar. Dat bevordert betere arbeidsomstandigheden en een adequaat beschermingsniveau. Goede informatie en voorbeelden van oplossingen vormen samen met duidelijke regels de kern van goed arbobeleid in het MKB.

De ri&e afschaffen voor het MKB lijkt de FNV geen goed idee. En dat niet alleen omdat de Europese kaderrichtlijn dat niet toelaat. De ri&e is het middel voor gestructureerde aandacht voor arbo. De ri&e is bovendien een uiterst flexibel, op maatwerk gericht instrument. De speciale ri&e-website kan het midden- en kleinbedrijf helpen bij het opstellen van de ri&e. Bovendien worden in tientallen arboconvenanten eenvoudige branche-ri&e's ontwikkeld.

Normalisatie en certificatie

Arbonormen die vallen binnen het publieke domein van arbowet- en regelgeving, inclusief de arbobeleidsregels, dienen naar het oordeel van de FNV voor het publiek toegankelijk te zijn. De werkgevers en werknemers waarop de norm zich richt en die in overeenstemming met de norm moeten handelen of daarvoor een gelijkwaardig alternatief moeten ontwikkelen, moeten de norm via overheid.nl, arbo.nl en/of een andere website waarop de overheid haar arbowet- en regelgeving plaatst kunnen traceren en lezen. Dat kan nu nog niet en dat is de FNV een doorn in het oog.

De FNV wenst ter waarborging van kwaliteit en transparantie een code voor certificaten, die wettelijk verplicht zijn of certificaten waaraan gevolgen in de publieke sfeer worden verbonden.

3. Handhaving

Regels zijn er om te worden nageleefd. De FNV bepleit duidelijke, eenduidige regels en een eenduidige handhaving (zorg voor naleving), zodat werkgevers zich niet achter (vermeende) onduidelijkheid kunnen verschuilen om regels niet na te leven. Ook is het van belang de ratio achter de regels goed te communiceren.

Uit de evaluatie van het systeem van handhaving komt, samengevat, het volgende beeld:

- Deregulering en doelvoorschriften bemoeilijken de handhaving en frustreren het 'lik-op-stuk'-beleid.
- De geringe capaciteit van de Arbeidsinspectie en de relatief lage boetes leiden tot calculerend gedrag.
- De civielrechtelijke handhaving komt niet van de grond.
- Voor de nieuwe risico's, die tot veel verzuim leiden (RSI, burnout) ontbreekt adequate regelgeving.

De FNV pleit voor:

- een uitbreiding van de handhavingscapaciteit. De pakkans is thans veel te laag. Voor extra preventief toezicht op branches met hoge arbeidsongeschiktheidscijfers bepleit zij een verdubbeling van de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Deze nieuwe inspecteurs dienen primair opgeleid en getraind te worden in het handhaven van (nog te maken) normen ter reductie van de zogenaamde 'nieuwe risico's' als hoge werkdruk, RSI en sociale onveiligheid.
- versterking van het lik-op-stuk-effect; enerzijds een vereenvoudiging van het administratieve proces van boeteoplegging en anderzijds een uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie voor het verzamelen en analyseren van informatie uit de boeteprocessen met het oog op een vergroting van de effectiviteit van de handhaving.
- naast de bestuurlijke boete de introductie van het instrument van de bestuurlijke last onder dwangsom. Van deze herstelsanctie kan een grotere preventieve werking worden verwacht dan van de bestuurlijke boete. Het opleggen van een dwangsom voor elke dag dat de regelovertreder in gebreke blijft ontnemt door zijn werking het economisch voordeel van het in gebreke blijven. Hoe langer men in gebreke blijft, hoe meer men moet betalen. Dit levert een niet te onderschatten financiële prikkel op om de vereiste maatregelen te nemen. Om regelovertreeders uit onwil stevig aan te pakken stelt de FNV voor om de maximumbedragen van de boete te verviervoudigen. Pas dan zal er een afschrikwekkende werking van uit kunnen gaan.
- wettelijke bescherming tegen benadeling van werknemers die gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheid om door de werkgever genegeerde veiligheids- en gezondheidsrisico's te melden bij de Arbeidsinspectie. Thans weerhoudt gebrek aan bescherming werknemers daarvan.
- publicatie van boeteopleggingen aan bedrijven, voor zover het de categorie van ernstig beboetbare feiten betreft. De FNV verwacht hiervan een sterk preventief effect. De vermelding in een via de website van de Arbeidsinspectie te raadplegen openbaar register zou een jaar moeten duren of zoveel langer als de overtreding nog voortduurt.

Duidelijke te handhaven regels

Regels dienen zo transparant en effectief mogelijk te zijn. Doelvoorschriften zonder middelvoorschriften of beleidsregels leveren in de praktijk onduidelijkheden op, zowel bij werkgevers en werknemers als bij inspecteurs van de Arbeidsinspectie.

Op het gebied van de belangrijkste arbeidsgerelateerde aandoeningen in Nederland (klachten aan het bewegingsapparaat c.q. tillen en RSI, psychische klachten en werkdruk) zijn er geen concrete, handhaafbare normen. Dit zijn grote verzuimveroorzakers, partijen in het veld zijn er veel mee bezig, maar – zoals gezegd – de voor handhaving nodige regelgeving ontbreekt. Daar komt, als het aan de FNV ligt, snel verandering in, zodat alle partijen weten hoe de risico's die er uit voortkomen sterk kunnen worden teruggebracht.

4. De Europese norm en ambitie

Zeer recent heeft de Europese Commissie een evaluatie gepubliceerd van de praktische implementatie van de Europese kaderrichtlijn en van de Europese richtlijnen op het gebied van arbeidsplaatsen, arbeidsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, manueel hanteren van lasten en beeldschermapparatuur, hierna te noemen: de Europese evaluatie.

Hierin wordt in de eerste plaats benadrukt dat de kaderrichtlijn een integrale preventieve benadering van gezondheid en veiligheid op het werk beoogt en in dat kader een voortdurende verbetering van de arbeidsomstandigheden verlangt.

In de tweede plaats wordt benadrukt dat het gaat om het waarborgen van een minimumniveau in Europa. Het is de lidstaten uitdrukkelijk toegestaan om hogere beschermingsniveaus te handhaven of te creëren. De Europese evaluatie bevat overigens geen enkele indicatie dat het beschermingsniveau in Nederland hoger ligt dan dat in de andere lidstaten. Wel blijkt eruit dat (ook) Nederland nog niet geheel voldoet aan de Europese norm, laat staan aan het Europese ambitieniveau.

De belangrijkste conclusie is dat een adequate implementatie van de richtlijnen in de praktijk per saldo leidt tot kostenbesparingen voor het bedrijfsleven, een stijging van de arbeidsproductiviteit, een sterkere concurrentiepositie en bovendien tot werkgelegenheidsgroei. Kortom: arbo werkt!

Andere conclusies zijn onder meer:

- Over de geldende wetgeving, ter implementatie van de richtlijnen, moet meer informatie en advies worden gegeven.
- De ri&e's zijn vaak onvolledig en oppervlakkig.
- Het toezicht is vaak gebrekkig.
- De handhaving is vaak onvoldoende effectief.
- Werknemers worden te weinig bij de risicopreventie betrokken.

- Nieuwe risico's worden te weinig onderkend en aangepakt.
- Zeer vaak ontbreekt de wil om arbobeleid te voeren.
- Vooral de situatie in het midden- en kleinbedrijf is zorgwekkend. In die bedrijven vinden veel meer ongevallen plaats.
- Zorgwekkend is voorts de situatie in de publieke sector en in industriële sectoren met veel tijdelijke en flexibele werknemers.

In het laatste hoofdstuk van de nota staat wat de FNV vindt dat gedaan zou moeten worden om het vereiste Europese minimumniveau van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers te halen.