

DESKUNDIGE BIJSTAND ZO GEREGELD

Onderzoek naar de naleving van de
Arbowet



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DESKUNDIGE BIJSTAND ZO
GEREGELD
Onderzoek naar de naleving van de
Arbowet

- eindrapport -

dr. C. van Rij
drs. S. Saalbrink

Amsterdam, december 2010
Regioplan publicatienr. 2055

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van SZW.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Doel en vraagstelling onderzoek.....	2
1.2	Methode van onderzoek	3
1.3	Leeswijzer	4
2	De preventiemedewerker	5
2.1	Achtergrond artikel 13 van de Arbowet.....	6
2.2	De preventiemedewerker in de praktijk: de naleving	7
2.3	Motieven voor naleving: de Tafel van Elf	11
2.4	Naleving en handhaving	13
2.5	Actiepunten verbetering naleving.....	15
3	De arbodienstverlening	21
3.1	Achtergrond artikel 14 en 14a van de Arbowet.....	22
3.2	Arbodienstverlening in de praktijk: de naleving	23
3.3	Motieven voor naleving: de Tafel van Elf	26
3.4	Actiepunten verbetering naleving.....	28
4	Melding beroepsziekten	33
4.1	Achtergrond en naleving artikel 9 van de Arbowet	33
4.2	Motieven voor naleving: de Tafel van Elf	34
4.3	Actiepunten verbetering naleving.....	37
5	Afsluiting.....	41
	Literatuurlijst.....	43
	Bijlagen	47
Bijlage 1	Deelnemers expertsessies.....	49
Bijlage 2	Resultaten T11 Preventiemedewerker < 25	51
Bijlage 3	Resultaten T11 Preventiemedewerker > 25	57
Bijlage 4	Resultaten T11 Arbodienstverlening < 25.....	63
Bijlage 5	Resultaten T11 Melding beroepsziekten	69

1 INLEIDING

Goede arbeidsomstandigheden zijn niet vanzelfsprekend. In Nederland zijn de wettelijke bepalingen rondom gezondheid en veiligheid op de werkvloer onder andere vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet (de Arbowet). In artikel 3 van de Arbowet is de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de zorg voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemer geregeld.

Om een gezonde en veilige werkvloer te waarborgen, is in de Arbowet een aantal (wettelijke) verplichtingen opgenomen. Zo is de werkgever verplicht om zich te laten bijstaan door deskundige werknemers op het gebied van preventie en bescherming, de zogenaamde 'deskundige bijstand'.

Twee van de wetsartikelen waarin de deskundige bijstand is vastgelegd, staan in dit onderzoek centraal:

1. de aanwezigheid van één of meer preventiemedewerkers (artikel 13 van de Arbowet);
2. de aanwezigheid van een arbodienst of arbodeskundigen¹ (artikel 14 en 14a van de Arbowet).

Daarnaast is er aandacht voor een ondersteunende activiteit, te weten de meldingsplicht van beroepsziekten:

3. de verplichting van de bedrijfsarts of de arbodienst (de persoon genoemd in artikel 14) om beroepsziekten te melden (artikel 9 van de Arbowet).

De huidige inrichting van de deskundige bijstand is tot stand gekomen met de wijziging van de Arbowet in 2005. Dit gebeurde mede onder druk van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de interpretatie van de Europese Richtlijn voor arbeidsomstandigheden.² Voor de wetswijziging waren werkgevers verplicht om een contract met een arbodienst af te sluiten voor het gehele arbo- en verzuimbeleid. Volgens de Europese regel moet een werkgever eerst de deskundigheid om de gezondheid en veiligheid op de werkvloer te organiseren binnen het bedrijf zoeken. Mede om de richtlijn te vertalen in Nederlandse wetgeving, kregen branches, bedrijven en instellingen in 2005 meer keuzemogelijkheden op het gebied van arbeidsomstandigheden en verzuimpreventie. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de kernbepalingen van de Arbowet en de daaruit voortvloeiende verplichtingen die hier centraal staan.

Bij de wijziging van de Arbowet in 2005 werd de verplichting geïntroduceerd dat een werkgever ten minste één werknemer moet aanstellen als preventiemedewerker die verantwoordelijk is voor de dagelijkse veiligheid en gezondheid op de werkvloer (artikel 13, Arbowet). Wat betreft de verdere arbodienstverlening houdt de wijziging in dat de werkgever naast of in plaats

¹ Ondersteuning wordt verkregen door het inhuren van interne dan wel externe deskundigheid: dit kan zijn een arbodienst, één of meerdere gecertificeerde personen of een BIG-geregistreerde bedrijfsarts.

² Richtlijn 89/391/EEG.

van de arbodienst ook andere gecertificeerde arbodeskundigen mag inschakelen, als daar een cao-afspraken over is of overeenstemming over is bereikt met de OR of de personeelsvertegenwoordiging (PVT). Als deze er niet zijn, moet de werkgever zich laten bijstaan door een interne arbodienst of, wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf daartoe ontoereikend zijn, een externe arbodienst.

In artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet is vastgelegd dat de aangewezen toezichthouder van de werkgever kan eisen dat hij deze bepalingen naleeft. De Arbeidsinspectie (AI) is de verantwoordelijke toezichthouder voor de handhaving van de gehele Arbowet, inclusief de artikelen 13, 14 en 14a van de Arbowet.

Vijf jaar na de wijziging van de Arbowet heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de naleving van bovengenoemde bepalingen in de Arbowet. Het doel van het onderzoek is het in beeld krijgen van de mogelijkheden om de naleving van artikel 13, 14 en 14a te bevorderen.

1.1 Doel en vraagstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om handvatten aan te reiken voor het ontwikkelen van een nalevingsbeleid. Hiervoor moet het beschikbare instrumentarium (preventief en repressief) optimaal worden ingezet om het nalevingsgedrag van werkgevers en werknemers positief te beïnvloeden. Zoals aangegeven, richt het onderzoek zich op het beleidsthema 'deskundige bijstand'.

Onderzoeks-vragen	Om tot dit beleid te komen, moet een aantal vragen worden beantwoord. Concreet spelen hierbij de volgende onderzoeksvragen een rol: • Wat is het (feitelijke) nalevingsniveau? • Welke doelgroepen moeten worden onderscheiden? Wie leeft de regels wel en wie leeft ze niet of minder goed na? • Wat zijn de motieven voor niet-naleving en welke sterktes en zwaktes levert de (doelgroepen)analyse op? • Welke handhavingsinstrumenten kunnen per kernbepaling worden ingezet om het feitelijke nalevingsniveau daadwerkelijk op het niveau van het gewenste nalevingsniveau te brengen?
Tafel van Elf	Bovenstaande onderzoeksvragen zijn geordend volgens de aanpak van het programmatisch handhaven. Het antwoord op deze vragen is mede op basis van de methodiek van de Tafel van Elf (T11) bepaald. In de T11 zijn de factoren die de nalevingsgeneigdheid beïnvloeden, opgedeeld in twee dimensies: (1) de dimensie voor de spontane naleving en (2) de handhavingsdimensie. De dimensie voor spontane naleving heeft

betrekking op de omstandigheden, zoals kennis van de regels en norm-getrouwheid, die ertoe leiden dat een werkgever of werknemer (delen van) een wet wel of niet naleeft. In de handavingsdimensie gaat het om de preventieve werking van (overheids)controles en sancties met betrekking tot de preventieve werking van het boete-instrument. Toetsing van handavings-beleid aan de hand van de T11 biedt inzicht in de sterke en zwakke kanten van de huidige handavingsstrategie, en zodoende in mogelijkheden voor verbetering hiervan.

Op dit moment worden er in het kader van de naleving van de Arbowet diverse handavingsonderzoeken uitgevoerd. Hierbij is gekozen voor de methodiek van de Tafel van Elf. Deze aanpak is in de loop van het onderzoek dan ook nauwkeurig gevolgd. Op deze wijze zijn de uitkomsten van diverse onderzoeken optimaal vergelijkbaar.

1.2 Methode van onderzoek

De aanpak volgt de onderzoeksvragen: van het niveau van naleving tot en met de mogelijk in te zetten instrumenten. De gegevens zijn verzameld met behulp van verschillende methoden: deskresearch, interviews en expertsessies in de versnellingskamer.

- | | |
|-------------------------|--|
| Deskresearch | In de eerste fase van het onderzoek is de huidige stand van zaken in beeld gebracht door middel van deskresearch naar de deskundige bijstand. Door het bestuderen van bestaande literatuur en onderzoek naar de naleving van de genoemde kernbepalingen is het feitelijke nalevingsniveau vastgesteld. |
| Telefonische interviews | Ter controle en voor de verdieping zijn er ook (telefonische) interviews gehouden met belangrijke stakeholders op het gebied van de deskundige bijstand. In combinatie met de analyse van bestaande onderzoeken hebben deze interviews tot inzichten geleid die hebben geholpen de doelgroepen en risico's in beeld te brengen. Op basis van deze analyse zijn de belangrijkste doelgroepen voor de rest van het onderzoek in kaart gebracht, alsmede de risico's van het niet naleven van de kernbepaling. |
| Expertsessies | Vervolgens zijn twee inhoudelijke expertsessies georganiseerd (op 10 en 17 november 2010). Deze sessies vonden plaats in de versnellingskamer op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerste dag is besteed aan een expertsessie over de preventiemedewerker en de tweede dag aan de arbodienstverlening en de melding van beroepsziekten. Tijdens deze sessies is verder ingegaan op de nalevingsmotieven van de centrale doelgroepen en op de mogelijkheden van interventie.
De experts zijn gevraagd om het gedrag van de doelgroep te beoordelen aan de hand van de Tafel van Elf. Op basis daarvan kon vervolgens bepaald worden op welke punten verbetering haalbaar is. Centraal staan (spontane) naleving en handhaving: |

Tabel 1.1 De Tafel van Elf

De Tafel van Elf en de nalevingsdimensies	
Dimensies voor spontane naleving	1. Kennis van regels. De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. 2. Kosten/baten. De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen. 3. Mate van acceptatie. De mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep. 4. Normgetrouwheid doelgroep. De mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat. 5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle). De kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties.
Handhavingsdimensies	6. Informeel meldingskans. De kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole. 7. Controlekans. De kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle. 8. Detectiekans. De kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. 9. Selectiviteit. De (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. 10. Sanctiekans. De kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is. 11. Sanctie-ernst. De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Door middel van de technische ondersteuning die geboden is in de versnellingskamer is het mogelijk om meteen een selectie te maken van de belangrijkste dimensies die uit de Tafel van Elf naar voren kwamen. De aanwezige experts zijn vervolgens ingegaan op de mogelijke maatregelen om de naleving te verbeteren, gevolgd door discussies hierover.

Analyse

Vervolgens is de informatie die over het thema is verzameld, geordend en geanalyseerd. Deze analyse heeft een aantal aanknopingspunten voor de beleidsmakers en de handhavende instantie opgeleverd. Door de input van de expertsessies te vergelijken met de resultaten van de telefonische interviews en de literatuurstudie, zijn de belangrijkste handvatten voor eventueel beleid omtrent de preventiemedewerker en de arbodienstverlening geselecteerd.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten per kernbepaling behandeld. In hoofdstuk 2 staat de preventiemedewerker centraal. Hoofdstuk 3 gaat in op de arbodienstverlening en hoofdstuk 4 op de melding van beroepsziekten. Elk hoofdstuk begint met de belangrijkste bevindingen, waarna een analyse en duiding van de feiten tot een aantal interventiemogelijkheden leidt. In het laatste hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten samengevat.

2 DE PREVENTIEMEDEWERKER

Sinds de wijziging van de Arbowet (2005) zijn bedrijven verplicht om ten minste één werknemer aan te stellen als preventiemedewerker (artikel 13, Arbowet). Een preventiemedewerker draagt zorg voor de dagelijkse veiligheid en gezondheid op de werkvloer.

- Volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie heeft nagenoeg de helft van alle bedrijven (49%) een preventiemedewerker.
- De overtredingskans is gemiddeld tot groot, afhankelijk van de sector en de omvang van een bedrijf. Met name bij kleine bedrijven (bedrijven met minder dan 25 werknemers) ontbreekt de functie van preventiemedewerker. In de horeca heeft 78 procent van de bedrijven geen preventiemedewerker.
- Bij kleine bedrijven is de kennis van de regels en de praktische betekenis van die regels relatief laag. Werkgevers zien het naleven van de regel als duur en voelen zich niet verantwoordelijk voor de uitvoering: er is een grote groep (onbewuste) overtreders. Ook is men niet bekend met de mogelijkheden van controle en van een sanctie bij een overtreding.

Mogelijke actiepunten

- Aan de voorkant is eenvoudige en concrete voorlichting via branches, het ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie, vakbonden en de Kamer van Koophandel gewenst.
- Maak in deze communicatie de voordelen voor de kleine ondernemer zichtbaar: communiceer positief over de preventiemedewerker.
- Geef de preventiemedewerker duidelijker ondersteuning: sta bijvoorbeeld elk jaar stil bij de Dag van de Preventiemedewerker en organiseer een 'Preventiemedewerker van het jaar'-verkiezing.
- Aan de achterkant is het wenselijk om bij grotere bedrijven (bedrijven met meer dan 25 werknemers) meer in te zetten op handhaving van dit onderdeel van de wetgeving om de (gepercipieerde) pakkans en boetes te verhogen. Neem hiervoor deskundige bijstand mee als controlepunt bij reactief onderzoek van de AI.
- Het is van belang de preventiemedewerker te benaderen als een onderdeel van het systeem van arbeidsomstandigheden en gezondheid en veiligheid op de werkvloer.
- Verwacht geen wonderen: de naleving zal op de korte termijn (hoogstens) consolideren.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de wettelijke achtergrond van de preventiemedewerker. Vervolgens zal de naleving van artikel 13 worden besproken. Hieruit worden de doelgroepen voor interventie afgeleid: in welke bedrijven wordt deze bepaling slecht nageleefd? Welke motieven spelen hierbij een rol? Op basis van deze doelgroepen- en risicoanalyse kan er tot aanknopingspunten voor een mogelijke interventiestrategie worden gekomen.

2.1 Achtergrond artikel 13 van de Arbowet

Sinds de wijziging van de Arbowet in 2005 zijn bedrijven verplicht om ten minste één werknemer aan te stellen als preventiemedewerker (artikel 13, Arbowet). Een preventiemedewerker is verantwoordelijk voor de dagelijkse veiligheid en gezondheid op de werkvloer. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren, moet de preventiemedewerker kennis hebben van de specifieke arbeidsrisico's binnen het bedrijf waar hij of zij werkzaam is. De werkgever van een bedrijf met maximaal 25 werknemers mag (vanaf 1 januari 2007) zelf de rol van preventiemedewerker vervullen. Voorwaarde is wel dat hiervoor voldoende deskundigheid, ervaring en middelen, in de vorm van tijd, hulpmiddelen en kennis, bij deze persoon aanwezig is. Volgens artikel 33 van de Arbowet mag de Arbeidsinspectie bij het constateren van een overtreding van artikel 13 een bestuurlijke boete opleggen.

In artikel 13 lid 1 staat het volgende over de preventiemedewerker: *“De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van deze wet bijstaan door een of meer deskundige werknemers.”* In het geval dat de mogelijkheden van de werkgever niet voldoende zijn om de bijstand te organiseren binnen de instelling of het bedrijf, wordt de bijstand verleend door een combinatie van deskundige werknemers en andere deskundige personen (artikel 13, lid 2) of enkel door andere deskundige personen (artikel 13, lid 3).

In het vierde lid van artikel 13 wordt gesteld dat de werknemers en de andere deskundige personen moeten beschikken over een zodanige deskundigheid, ervaring en uitrusting en zodanig in aantal zijn, gedurende zoveel uren beschikbaar en zodanig georganiseerd dat zij de bijstand naar behoren kunnen verlenen. De wetgever biedt hiermee ruimte aan de bedrijven hoe dit in te richten.

Lid zeven van artikel 13 vermeldt de drie minimale wettelijke taken van de preventiemedewerker:

1. het verlenen van medewerking aan het verrichten en opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie;
2. het adviseren en nauw samenwerken met de ondernemingsraad inzake de genomen en de te nemen maatregelen, gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid;
3. de uitvoering van of medewerking aan deze maatregelen.

Het deskundigheidsniveau van een preventiemedewerker dient door het management van een bedrijf of instelling te worden vastgesteld in de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E). Deze RI&E dient vervolgens te worden getoetst door een gecertificeerde arbodeskundige (zie kernbepaling 2). Er is door een werkgever aan de wet voldaan als het advies van de gecertificeerde deskundige wordt opgevolgd. De Arbeidsinspectie is de instantie die eisen kan stellen aan de deskundigheid als misstanden worden geconstateerd.¹

¹ P. de Heer et. al. (Arbokennisnet), *Dossier preventiemedewerker*, 2009, pagina 6.

2.2 De preventiemedewerker in de praktijk: de naleving

Preventieve taken op het gebied van arbeidsomstandigheden zouden binnen elk bedrijf in Nederland in handen moeten zijn van een deskundige medewerker. De nalevingspraktijk van artikel 13 toont dat deze vorm van deskundige bijstand niet door elke werkgever volgens de wet is geregeld. Het percentage bedrijven dat een preventiemedewerker in dienst heeft, is met 49 procent iets minder dan de helft. Dit percentage verschilt niet veel van twee vorige metingen: 48 procent in 2007 en 53 procent in 2006.² Bij 27 procent van de bedrijven is de werkgever zelf de preventiemedewerker.

Omvang Bij de bespreking van het nalevingsniveau wordt vooral gekeken naar de grootte van de bedrijven in kwestie en de sector waar ze werkzaam zijn. De *grootte* van een bedrijf is ten eerste van belang omdat is gebleken dat het nalevingsniveau van artikel 13 bij kleinere bedrijven over het algemeen lager ligt dan bij grote bedrijven. Daarnaast is de situatie voor bedrijven met minder dan 25 werknemers anders, omdat de werkgever hier zelf de preventietaken op zich mag nemen. Tot slot is er bij kleinere bedrijven geen OR en in veel gevallen ook geen PVT die toeziet op de arbeidsomstandigheden. Er is binnen dergelijke bedrijven minder aandacht voor arbeidsomstandigheden en meestal zijn de medezeggenschap en deskundige ondersteuning op een meer informele wijze geregeld.

Uit cijfers van de Arbeidsinspectie blijkt dat meer dan de helft van de bedrijven (54%) met maximaal 25 werknemers geen preventiemedewerker aangesteld heeft. Bij bedrijven met 26 werknemers of meer is de naleving beter: bij negentien procent van deze bedrijven is geen preventiemedewerker aanwezig.³ Over het algemeen kan worden gesteld dat er bij grote bedrijven vaker een preventiemedewerker is aangesteld dan bij kleine bedrijven.

Sector Het tweede aspect waarnaar moet worden gekeken bij het bepalen van de doelgroepen, is de branche of sector van de bedrijven in kwestie. Er is een aantal branches waar minder vaak een preventiemedewerker of andere deskundige aanwezig is. Elke sector heeft specifieke kenmerken, zoals arbeidsrisico's, het aantal werknemers en de grootte van bedrijven, waardoor de handhavingsstrategieën verschillen.

Met name in de horeca en de zakelijke dienstverlening valt nog veel te winnen. In de horecabranche is er bij 71 procent van de bedrijven geen preventiemedewerker aanwezig, en voor de zakelijke dienstverlening gaat dit om zeventig procent. Ook financiële instellingen, de landbouw en de bouw

² TNO, *Arbobalans 2009. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2010.

³ Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009*.

zitten onder het gemiddelde.⁴

Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden blijkt dat in totaal 51,7 procent van de bevraagde medewerkers aangeeft dat een preventiemedewerker of arbocoördinator aanwezig is in hun bedrijf. Daarnaast geeft bijna een derde aan niet te weten of dit het geval is.

Tabel 2.1 Aanwezigheid preventiemedewerker volgens werknemer

Preventiemedewerker/arbo-coördinator	Totaal
Ja	51,7%
Nee	16,8%
Weet niet	31,5%

Bron NEA 2009, pagina 69

De uitkomsten van deze enquête laten verder zien dat de sectoren Landbouw en Visserij, Horeca en Handel ver onder dit gemiddelde zitten.

Tabel 2.2 Aanwezigheid preventiemedewerker sectoren

Preventiemedewerker/ar bocoördinator	Horeca	Handel	Landbouw en Visserij
Ja	19,5%	33,0%	29,8%
Nee	27,2%	25,2%	29,5%
Weet niet	54,3%	41,9%	40,6%

Bron: NEA 2009, pagina 69

Wanneer er binnen een bedrijf wel een preventiemedewerker is aangewezen, kan de functie op verschillende manieren zijn ingericht. In veertien procent van alle bedrijven is één medewerker als preventiemedewerker aangewezen, terwijl in twee procent van de bedrijven meerdere medewerkers zijn aangewezen. In vijf procent van de bedrijven is alleen een preventiemedewerker op de hoofdvestiging (of andere vestiging) aanwezig. In kleine bedrijven is de werkgever vaker zelf de preventiemedewerker.⁵

De hier gepresenteerde cijfers geven aan dat er veel ruimte is voor verbetering wanneer wordt gekeken naar de naleving van de kernbepaling 'aanwezigheid preventiemedewerker'.

Taken

Behalve het in dienst hebben van een preventiemedewerker is het ook van belang in beeld te krijgen wat de functieomschrijving van de betreffende medewerker is en hoe het staat met de uitvoering van de wettelijk vastgelegde taken. In artikel 13 worden drie taken genoemd waar de preventiemedewerker verantwoordelijk voor is. De onderstaande tabel laat zien dat als er een

⁴ TNO, *Arbobalans 2009. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2010.

⁵ Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009*.

preventiemedewerker aanwezig is in een bedrijf, dit niet meteen betekent dat de wettelijke taken in alle gevallen worden nageleefd.

Tabel 2.3 Percentage preventiemedewerkers dat voldoet aan wettelijke taken

Wettelijke taak preventiemedewerker	Percentage
1. Meewerken aan het verrichten en opstellen RI&E	63%
2. Adviseren en samenwerken met personeel(svertegenwoordiger)	42%
3. Uitvoering van of medewerking aan deze maatregelen	83%

Bron: Arbobalans 2009, pagina 116

Bij de beschikbare cijfers moet een kanttekening worden geplaatst. In het merendeel van de hier aangehaalde onderzoeken gaat het om zelfrapportage van werkgevers en werknemers. Dit kan de uitkomst beïnvloeden, zeker als men ervan op de hoogte is dat de bevroegde zaken wettelijk verplicht zijn. Doordat de preventiemedewerker relatief nieuw is en bovendien niet altijd deze naam meekrijgt, zal ook niet elke werknemer weten van het bestaan. Het geschetste beeld op basis van de cijfers is naar alle waarschijnlijkheid positief vertekend. Het is helaas niet mogelijk om een betrouwbare schatting te maken van de omvang van een mogelijke overrapportage.

Deskundigheid Naast de aanwezigheid van een preventiemedewerker is ook de deskundigheid van de preventiewerker van belang. Waar deze deskundigheid aan moet voldoen, is niet precies in de wet vastgelegd om de werkgever ruimte te geven de preventietaken op maat te regelen. In de praktijk hebben veel werknemers die de functie van preventiemedewerker vervullen niet zozeer een vakgerichte opleiding, maar wel een gerelateerde opleiding afgerond. Bijna alle preventiemedewerkers hebben een opleiding op mbo-niveau of hoger, zoals maatschappelijk werk, fysiotherapie of verpleegkunde.⁶ Eenmaal aan het werk is het in de praktijk opdoen van ervaring voor 74 procent van de preventiemedewerkers de voornaamste manier om hun deskundigheid te verwerven en op peil te houden. Daarnaast zorgen het volgen van opleidingen (19%) en cursussen (29%) voor het behoud van de noodzakelijke deskundigheid.⁷ De benodigde deskundigheid voor de functie van preventiemedewerker moet in elk bedrijf worden vastgelegd in de RI&E.⁸ In de praktijk blijkt dat het grootste deel van de bedrijven met een preventiemedewerker in dienst (83%) niet in de RI&E heeft vastgelegd wat het deskundigheidsniveau moet zijn en

⁶ FNV Formaat en Kluwer, *Samenvatting van het onderzoek. Vijf jaar preventiemedewerker in beeld*, 2010.

⁷ TNO, *Arbobalans 2009. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2010, pagina 116.

⁸ SER, *Een kwestie van gezond verstand. Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties*, 2009.

hoeveel preventiemedewerkers hiervoor nodig zijn. Slechts elf procent heeft dit wel gedaan. Dit zijn met name de grote bedrijven (met meer dan 100 werknemers) (22% tegenover 14% van de middelgrote bedrijven en 10% bij kleine bedrijven).⁹

Risico Een van de taken van de overheid in Nederland is het beschermen van maatschappelijke belangen. Een van de instrumenten om dit te bereiken, is het ontwikkelen van beleid en wettelijke gedragsvoorschriften ter ondersteuning van dat beleid. Op het moment dat de voorgeschreven regels niet worden nageleefd, kan dat een negatief effect hebben op de gestelde maatschappelijke belangen. De combinatie van het effect van niet-naleving en de kans dat er niet wordt nageleefd, wordt een risico genoemd.

Om de veiligheid en de gezondheid van werknemers te beschermen, heeft de overheid niet alleen een wettelijk kader vastgelegd in de vorm van de Arbowetgeving, maar heeft zij ook een belangrijke taak in het toezicht houden op de naleving van de wet- en regelgeving en het handhaven hiervan. Als een bedrijf geen preventiemedewerker in dienst heeft, hebben de grootste risico's hiervan betrekking op de werknemers van dat bedrijf. In extreme gevallen kan dit tot arbeidsongevallen leiden of tot (blijvende) gezondheidsklachten. Naar schatting gaat het per jaar om 219.000 arbeidsongevallen (een ongeval leidt tot lichamelijk en/of geestelijk letsel en minimaal één dag verzuim). Daarnaast kunnen bedrijfsongevallen gevolgen hebben voor het milieu en staat het imago van een bedrijf of van een hele sector op het spel. Een ander risico is dat van verzuim (vanuit het perspectief van de werkgever) of ziekte (vanuit het perspectief van de werknemer). In Nederland is het verzuimcijfer de laatste jaren redelijk stabiel, zo rond de vier procent.¹⁰ Het is helaas lastig in te schatten hoeveel verzuim arbeidsgebonden is. Het vierde hoofdstuk van dit rapport zal verder ingaan op arbeidsgebonden aandoeningen en beroepsziekten. Een ander belangrijk aspect is dat van eerlijke concurrentie: op het moment dat een deel van de werkgevers zich wel aan de wet houdt en een ander deel niet, kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie.

Doelgroepen Op basis van de (gepresenteerde) cijfers en de resultaten van de telefonische interviews is ervoor gekozen om de *kleine* bedrijven centraal te stellen tijdens de vervolgstappen van het onderzoek. Bij bedrijven met minder dan 25 werknemers ligt de naleving een stuk lager dan bij grotere bedrijven. Daarnaast zijn de wettelijke verplichtingen voor deze groep iets anders. Zoals eerder genoemd, mag de werkgever bij deze doelgroep zelf de preventietaken op zich nemen en gaat de toetsing van de RI&E anders bij deze bedrijven.

⁹ Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009*, pagina 53.

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 93) en grootteklassen*, 2010.

In de analyse worden de bedrijven met 25 of minder werknemers vergeleken met de 25 plus-groep. Dit biedt mogelijk aanknopingspunten voor het handhavingsbeleid: waarom doen grotere bedrijven wel wat kleinere laten liggen en hoe kunnen de grotere bedrijven de kleinere bedrijven inspireren?

2.3 Motieven voor naleving: de Tafel van Elf

Om een beeld te vormen van de dominante motieven van de doelgroep om de regels wel of niet na te leven, is gebruikgemaakt van de Tafel van Elf (zie hoofdstuk 1). Dit (analyse-)instrument maakt een onderscheid tussen elf zogenaamde gedragsmotieven die tezamen de mate van naleving bepalen. Deze elf motieven zijn verdeeld in twee dimensies: (spontane) naleving en handhaving.

Experts	De elf aspecten van naleving zijn doorlopen met een groep experts op het gebied van arbeidsomstandigheden in het algemeen en de preventie-medewerker in het bijzonder (zie bijlage 1 voor een lijst van deelnemers). Zoals eerder is gemotiveerd, is gekozen voor de doelgroep van kleine bedrijven. Deze groep wordt vergeleken met bedrijven met meer dan 25 werknemers. Beide groepen zijn meegenomen in de expertsessie. Het bepalen en analyseren van de doelgroepen tijdens de expertsessie is geen waterdicht proces. De deelnemers hebben ieder een ander beeld van de doelgroep en interpreteren de vragen niet altijd eenduidig. Er wordt ook veel inlevingsvermogen van de deelnemers gevraagd. Zij moeten op basis van hun kennis en ervaring invulling geven aan (te verwachten) overwegingen en gedragingen van de doelgroep. De uitkomsten zijn niet kwantitatief¹¹ maar kwalitatief van aard. Niet bij alle vragen zijn duidelijke trends zichtbaar. Op basis van een gecombineerde analyse van de uitkomsten van de sessie, de interviews en literatuuronderzoek, is een aantal waarnemingen te onderscheiden. Deze worden hier besproken aan de hand van de dimensies van de T11.
Kennis en duidelijkheid	Tijdens de sessie was men het erover eens dat de kennis van de regels bij de doelgroep niet hoog is. Het gaat dan niet alleen om de objectieve kennis van de wettelijke verplichting, maar ook om het ontbreken van het inzicht in de betekenis van deze regel. De doelgroep kan de regel niet overzien en moet moeite doen om op de hoogte te blijven en of te raken van de regels. Ondernemers kunnen niet goed inschatten hoe de preventietaken binnen hun bedrijf kunnen worden vormgegeven. Wanneer gekeken wordt naar de kennis van de regelgeving bij grotere bedrijven zijn grote verschillen zichtbaar. Deze groep is beter op de hoogte van de regels en overziet de praktische gevolgen van de regelgeving ook beter.

¹¹ De scores op de Tafel van Elf-stellingen zijn opgenomen in bijlage 2. Deze gegevens moeten kwantitatief gezien terughoudend worden geïnterpreteerd. Om die reden worden er ook geen gemiddelden of percentages berekend.

Kosten-voordeel	Kleine ondernemers ervaren het naleven van artikel 13 als duur, lastig en tijdrovend. Bovendien denkt de doelgroep niet dat overtreden nadelig is, en ziet dus vooral de lasten van het aanwijzen van een preventiemedewerker in plaats van mogelijke baten. Grotere bedrijven percipiëren de kosten minder hoog en zien ook de voordelen, in termen van veiligheid voor en committent van de werknemers.
Acceptatie	Tijdens de sessies bestond het beeld dat de doelgroep over het algemeen de regels niet accepteert. Ook zou de doelgroep de uitgangspunten van het beleid als onredelijk ervaren. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de cultuur binnen kleine bedrijven, waar regels over het algemeen vooral als last worden gezien.
Norm-getrouwheid	Kleine bedrijven met minder dan 25 werknemers leven over het algemeen de regels minder goed na. Door grotere bedrijven daarentegen wordt over het algemeen redelijk goed nageleefd. Deze groep is duidelijk gevoeliger voor de wettelijke norm.
Sociale controle	De doelgroep heeft niet het gevoel dat overtreding wordt opgemerkt door de omgeving en overtredingen worden ook niet gemeld aan de overheid door de sociale omgeving. Wanneer gekeken wordt naar de grotere bedrijven bestaat het beeld dat deze groep meer sociale controle ervaart en dat de kans ook groter wordt geacht dat een overtreding door de omgeving wordt gemeld aan controlerende instanties.
Controle	Er is slechts een geringe kans dat de doelgroep wordt gecontroleerd door de Arbeidsinspectie. Dat de kans op controle bij een klein bedrijf klein is, is ook bij de doelgroep bekend. Datzelfde beeld bestaat bij de grotere bedrijven, al is de gepercipieerde kans op controle bij deze groep groter dan bij de kleine bedrijven.
Detectie	Bij inspecties is het lastig voor controleurs om de overtreding van de regel te constateren. Het kan slechts op papier geregeld zijn en niet in de praktijk. Dan wordt volledig voorbijgegaan aan hetgeen de wetgever beoogde. Bovendien wordt niet actief op de preventiemedewerker gecontroleerd. De kans op detectie van de overtreding wordt dan ook als laag ervaren door de doelgroep. Datzelfde geldt voor de grotere bedrijven, waar het beeld bestaat dat bij een controle niet op alle gegevens wordt gecontroleerd.
Sanctiekans en ernst	Hoewel de objectieve kans op een sanctie bij een geconstateerde overtreding groot is, weet de doelgroep niet welke sanctie er ligt op overtreding. Bij grotere bedrijven wordt de kans op een sanctie vrij hoog geschat en is de kans op een sanctie ook groter. Bovendien zou deze doelgroep het ook erg vinden als bekend wordt dat een sanctie is opgelegd. De punten die naar voren zijn gekomen bij de expertsessie over de naleving van artikel 13, sluiten aan bij bevindingen op basis van telefonische interviews.

Tijdens interviews met verschillende stakeholders werd ook bevestigd dat het probleem met de naleving vooral ligt bij de kleine bedrijven. Het besef van het nut van de deskundige bijstand ontbreekt in de praktijk, wat een duidelijk motief is om niet na te leven. Ook zijn de effecten van het niet naleven van de bepaling over het algemeen niet zichtbaar. Zelfs bij een bedrijfsongeval is het rechtstreekse verband met het ontbreken van de preventiemedewerker moeilijk aan te tonen. Bovendien is het mogelijke positieve effect van deskundige bijstand niet direct zichtbaar voor een werkgever: wat levert het op voor de ondernemer? Daarnaast acht de doelgroep de kans op controle en sanctionering verwaarloosbaar, wat een extra motief oplevert om niet na te leven. Toch wordt door enkele deelnemers opgemerkt dat in de praktijk de effecten van preventie zichtbaar zijn bij bedrijven die het goed geregeld hebben. Over het algemeen zien de kleinere bedrijven zelf het als *'weer een extra regel waaraan moet worden voldaan'*. Verder lijkt het aanstellen van een preventiemedewerker op het voldoen aan een administratieve verplichting in plaats van een startpunt voor het oppakken van veilig en gezond werken.

2.4 Naleving en handhaving

Handhaving	Zoals aangegeven, is de Arbeidsinspectie de instantie die toezicht houdt op de naleving van de Arbowet. De AI voert inspecties en controles uit waarbij de prioriteit vooral ligt bij de situaties die een groot veiligheids- of gezondheidsrisico voor werknemers vormen. In een situatie waarbij tijdens een inspectie geconstateerd wordt dat de regels worden overtreden, heeft de AI een aantal handhavingsinstrumenten ter beschikking. Zo kan er een <i>waarschuwing</i> worden gegeven of er kan een <i>eis tot naleving</i> van de wet worden gesteld. Ook kan een <i>bestuurlijke boete</i> worden opgelegd of een <i>proces-verbaal</i> worden opgemaakt, of het werk worden stilgelegd. De in dit onderzoek centraal staande kernbepalingen zijn zogenaamde systeemverplichtingen. Dit houdt in dat controle hiervan over het algemeen aan de orde zal komen op het moment dat de inspecteur materiële tekortkomingen op de werkvloer constateert ¹² . Op het moment dat de eerder geconstateerde materiële tekortkomingen een gevolg zijn van het gebrek aan deskundigheid van de preventiemedewerker, kan de AI eisen dat de werkgever het deskundigheidsniveau verhoogt of meer deskundigen aanstelt. ¹³ In de praktijk is dit eigenlijk niet aan de orde.
Naleving	De waarnemingen op basis van dit onderzoek sluiten aan bij eerdere onderzoeken naar nalevingsmotieven. Zo blijkt uit onderzoek naar naleving

¹² SER, *Een kwestie van gezond verstand. Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties*, 2009.

¹³ Tweede Kamer, *Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen*. Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING, 2004, pagina 16 en 17.

van de Arbowet in het algemeen dat de meerderheid van werkgevers aangeeft te vinden dat wet- en regelgeving over het algemeen nageleefd dient te worden. Deze normgetrouwheid is een belangrijk motief voor naleving. Dit geldt ook voor regels waarmee de veiligheid en gezondheid van werknemers worden beschermd. Ongeveer een derde van de respondenten van het onderzoek in kwestie noemt het voorkomen van de reputatieschade als gevolg van een overtreding een motief om wel na te leven. Ook brancheorganisaties spelen hierbij een motiverende rol, aangezien deze van hun leden verwachten dat zij zich houden aan de wet.¹⁴

De werkgevers noemen als belangrijkste redenen die in hun branche zorgen voor overtredingen van de kernbepalingen van de Arbowet ten eerste het niet voldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Het gaat in dat geval dus om de kennis van de regelgeving die als eerste dimensie centraal staat in de Tafel van Elf. Ten tweede wordt het maken van onbedoelde fouten of het begaan van slordigheden bij het uitvoeren van de wet als reden van overtreden genoemd. Ten derde is het gebrek aan tijd en geld een vaak genoemd motief om niet na te leven.¹⁵

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen op basis van de Tafel van Elf. In de derde kolom zijn aanknopingspunten voor interventies meegenomen. Deze zullen in de volgende paragraaf worden besproken.

Tabel 2.4 Overzicht aspecten Tafel van Elf met betrekking tot de preventiemedewerker

Dimensie	Toelichting	Mogelijk verbeterpunt
<i>Regelgeving</i>	Regels onbekend en onduidelijk	Maken vertaalslag regelgeving praktijk
<i>Kosten/baten</i>	Ziet wel de kosten maar niet de baten	Duidelijk maken risico's en voordelen
<i>Acceptatie en normgetrouwheid</i>	Weinig acceptatie voor beleid en regels en geen goede naleving regels	Aansluiting zoeken doelgroep
<i>Sociale controle en melding</i>	Nauwelijks informele controle en lage meldingskans	Benadrukken best practices, melden mogelijk maken
<i>Controle en detectie</i>	Kans op controle te verwaarlozen, overtreding nauwelijks te detecteren	Selectief controleren, bepaling meetbaar maken en meenemen bij controle.
<i>Sanctiekans en ernst</i>	Doelgroep zich niet bewust van sanctie	Duidelijk communiceren over sanctie

¹⁴ IVA, *Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving*, 2010, pagina 15.

¹⁵ IVA, *Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving*, 2010, pagina 15.

2.5 Actiepunten verbetering naleving

Als gevolg van de analyse aan de hand van de T11 is het eerste punt van aandacht voor de doelgroep van bedrijven met minder dan 25 werknemers dat van de kennis van de regels.

Kennis van regels verhogen

Om te zorgen dat de doelgroep beter naleeft, is het niet alleen van belang te zorgen dat de regelgeving bekend is, maar ook om duidelijk te communiceren over de praktische vertaling van deze regels. Tijdens de telefonische interviews met betrekking tot de verbetering van de naleving wordt voorlichting als belangrijkste punt genoemd. Niet alleen voorlichting over de regels, maar vooral over de inhoudelijke gevolgen van de regels voor de praktijk.

Hoewel er ruimte dient te blijven bestaan voor het op maat inrichten van preventieve maatregelen, is het van belang dat het voor ondernemers duidelijk is wat de functie van de preventiemedewerker inhoudt. Wat is de positie van de preventiemedewerker binnen het bedrijf? Wat zijn de taken en vooral, wat levert het op?

Dit moet geen op zichzelf staande actie voor het promoten van de preventiemedewerker zijn. Het is belangrijk om aan te sluiten bij andere verplichtingen zoals de arbodienstverlening en de RI&E. Een samenhangend systeem van arbozorg op ondernemingsniveau zal meer opleveren dan het aanwijzen een medewerker als preventiemedewerker. Bovendien is het belangrijk om de boodschap aan te passen op de doelgroep. Voor werkgevers met kleine bedrijven is het noodzakelijk om het simpel en concreet te houden: waar gaat het in de kern over? Om de kleine bedrijven te bereiken, kunnen verschillende kanalen worden gebruikt.

Tijdens de expertsessies is voorlichting en communicatie via de vertegenwoordigers van verschillende organisaties expliciet genoemd. Een belangrijke partij die daar een rol in zou kunnen spelen, is de branche of de sector. De brancheorganisatie is over het algemeen de organisatie waar werkgevers aankloppen voor specifieke voorlichting. Communicatie en het ontwikkelen van instrumenten ter bevordering van de arbeidsomstandigheden lijken goed aan te sluiten bij het behartigen van de collectieve belangen van de leden van een branchevereniging. Bovendien is het voordeel van communicatie op brancheniveau dat bedrijven van elkaar kunnen leren en dat niet ieder voor zich beleid en instrumenten ontwikkelt. Door gebruik te maken van zaken als good practices en branchegerichte arbo-oplossingen, kunnen werkgevers kosten besparen door samen te werken en kan een branche als geheel zichzelf promoten als gezond en veilig.

Naast de branche zijn ook organisaties als MKB-Nederland en de Kamer van Koophandel genoemd als mogelijke communicatiepunten over de preventiemedewerker. Dit zijn organisaties waar kleine ondernemers in hun dagelijkse werkzaamheden toch al mee te maken hebben en die ze weten te vinden in het geval specifieke bijstand nodig is. Voor communicatie over de regelgeving

en praktijk rondom de preventiemedewerker kan er dus aan worden gedacht samen te werken met deze partijen.

Wanneer gefocust wordt op communicatie lijkt het een kleine stap om niet alleen de werkgevers voor te lichten, maar ook werknemers te wijzen op hun rol in de verbetering van gezond en veilig werken. Het zijn immers de werknemers die het arbobeleid voor het grootste deel moeten uitvoeren. Bovendien zijn het de werknemers die de dupe kunnen zijn op het moment dat het binnen een bedrijf niet goed geregeld is. Om de werknemer te bereiken, kunnen vakbonden een rol spelen.

Mogelijke actiepunten:

- licht eenvoudig en praktisch voor via brancheorganisaties, vakbonden, Kamer van Koophandel en andere betrokken organisaties. Hierbij valt te denken aan het gebruiken van vakbladen, congressen, e-modules, promotiefilmpjes op de website, promotie van good practices en branchegerichte arbo-oplossingen;
- update de STECR-richtlijn voor de werkzaamheden van de preventiemedewerker met een specifieke oplossing voor het onderbrengen van de taken in kleine bedrijven;
- koppel informatie en voorlichting over de preventiemedewerker aan andere systeemonderdelen van de Arbowet zoals de RI&E en arbodeskundige bijstand;
- geef meer aandacht aan de Dag voor de Preventiemedewerker en organiseer een 'Preventiemedewerker van het jaar'-verkiezing (zou eenzelfde status moeten krijgen als de secretaressedag).

Leg nadruk op baten (zonder kosten te ontkennen)

Behalve het communiceren over de regels en de praktische uitvoering van de regels, is het ook van belang om de baten van naleven mee te nemen in de communicatieboodschap. Uit de analyse van de naleving van de doelgroep is ook naar voren gekomen dat werkgevers de kosten zwaarder vinden wegen dan de baten van naleving. Om deze dimensie te beïnvloeden, is communicatie wederom een logisch middel. Door (gezondheids)risico's van onveilig werken duidelijk te maken en deze te koppelen aan de kosten van verzuim, kan de indruk dat naleving duur is worden beïnvloed. Wanneer de relatief lage kosten van preventieve maatregelen daarnaast gezet worden, of zelfs gecombineerd worden met voordelen van preventie zal dit een positieve invloed kunnen hebben op zowel de acceptatie als de inschatting van de kosten en baten.

Om de financiële prikkel tastbaarder te maken, zijn tijdens de sessie en interviews een aantal opties genoemd. Door het aanstellen van een preventiemedewerker (als onderdeel van een aantoonbaar goed arbobeleid) te koppelen aan een mogelijke premiekorting bij de verzekeraar, kan een stimulans ontstaan om preventie goed te regelen. Ook het invoeren van een

explicietier 'risque professionnel' waarbij de werkgever ook financieel verantwoordelijk wordt gehouden voor de schade bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, zou kunnen leiden tot meer financiële noodzaak voor de werkgever om preventieve veiligheids- en gezondheidsmaatregelen te nemen. Het gaat hier dus in feite om het belonen van goed gedrag (naleving) en het straffen van niet-naleving door aan te haken bij de belangen van andere betrokken partijen.

Wanneer de regels begrepen worden en de baten van het beleid duidelijker zijn, zal de regel ook sneller worden geaccepteerd. Een belangrijke stap op weg naar meer acceptatie onder werkgevers is het positief en inhoudelijk nuttig neerzetten van de functie van preventiemedewerker. Preventietaken staan niet op zichzelf, maar kunnen gezien worden als een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Door het binnen een bedrijf te bundelen van arbotaken in de portefeuille van de preventiemedewerker of arbocoördinator kunnen ook kosten bespaard worden doordat geen taken dubbel worden uitgevoerd. Wanneer duidelijk is dat preventie niet alleen verzuim kan voorkomen, maar de organisatie ook soepeler kan laten verlopen, zijn werkgevers wellicht meer bereid de taken op te pakken.

Mogelijke actiepunten:

- werk samen met verzekeringsmaatschappijen om kosten en baten meetbaar te maken;
- ga voor een integrale aanpak en ontwikkel een tool voor kostenbesparende ideeën waarbij arbopreventieonderdelen worden gekoppeld;
- zorg voor een duidelijk platform voor de ondersteuning van de preventiemedewerker en andere deskundige bijstandstaken gericht op kleine bedrijven.

Sociale controle insteken vanuit de branche

In onderzoek naar de motieven van naleving van de Arbowet wordt de rol van de brancheorganisatie vaak benadrukt. Over het algemeen mag door een brancheorganisatie verwacht worden dat haar leden zich aan de wet houden. Door goede arbeidsomstandigheden binnen de branche te benadrukken en de preventietaken als onderdeel daarvan mee te nemen, kan het gevoel van sociale controle beïnvloed worden. Door bijvoorbeeld het niet hebben van een preventiemedewerker te koppelen aan het onvoldoende waarborgen van gezondheid en veiligheid op de werkvloer zal de gevoeligheid voor sociale controle groter worden.

Kleine bedrijven zijn weliswaar minder gevoelig voor zaken die met imago te maken hebben, maar zijn vaak wel afhankelijk van mond-tot-mondreclame. Door het hebben van een preventiemedewerker bijvoorbeeld te koppelen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen kan een bedrijf ook extra punten verdienen. Het gaat in deze beide gevallen dus om het explicieter noemen van preventieve taken als onderdeel van een succesvol bedrijf.

Melding van overtredingen binnen kleine bedrijven is problematisch, aangezien de anonimiteit van melders binnen een klein bedrijf niet gegarandeerd kan worden. Toch valt er misschien wat te winnen door een duidelijk meldpunt voor arbo aan te wijzen, zodat er ten minste een drempel minder is. Melding heeft echter alleen zin als er vervolgens ook iets mee gedaan wordt. Dit vraagt dus om directe acties van inspecterende diensten. De verwachting is echter niet dat de telefoon roodgloeiend zal komen te staan als het gaat om klikken over ontbrekende arbopreventiezorg.

Mogelijke actiepunten:

- duidelijker communiceren over meldpunt arbo;
- benadruk preventietaken als essentieel onderdeel van een succesvol bedrijf;
- actieve rol van branches en sociale partners stimuleren.

Alleen gerichte controle en detectie

In verband met de beschikbare capaciteit van de AI en de relatief beperkte gevolgen van het overtreden van de kernbepaling is men over het algemeen van mening dat controle en handhaving niet de belangrijkste inzet zou moeten zijn om de naleving te verbeteren. De kans dat de AI op controle komt bij een bedrijf met minder dan 25 werknemers is haast te verwaarlozen. Bovendien blijkt uit de praktijk dat de aanwezigheid van de preventiemedewerker als systeemvoorwaarde niet wordt meegenomen bij inspecties. Redenen hiervoor zijn niet alleen het gebrek aan capaciteit, maar ook dat het moeilijk is om de kwaliteit en de uitvoering van de taken van de preventiemedewerker te beoordelen. Als op papier iets geregeld is, betekent dit niet dat dit ook wordt uitgevoerd, en vice versa.

Tijdens de expertsessie is men het erover eens dat wanneer er wel wordt gecontroleerd bij een bedrijf, de aanwezigheid en taken van de preventiemedewerker meegenomen dienen te worden. Hoewel dit waarschijnlijk niet zozeer van toepassing is op de doelgroep die hier centraal staat, gaat er wel een belangrijke boodschap uit van het inspecteren op bepaalde punten. Wanneer overtredingen worden geconstateerd, dienen daar ook sancties op te volgen. Wanneer dit niet gebeurt, lijkt het immers niet belangrijk om na te leven. Controle door de Arbeidsinspectie zou selectief moeten plaatsvinden, effectief en kwalitatief, dus ook op systeembepalingen als de preventiemedewerker. Ook kan de uitgedeelde sanctie in de vorm van een boete verhoogd worden. Opnieuw gaat het hier vooral om de boodschap dat niet naleven wordt afgestraft; en dus om een waarschuwing voor kleinere bedrijven. Verder kan de daadwerkelijke pakkans verhoogd worden door tijdelijk intensief te controleren op de naleving van artikel 13. Een mogelijke inzet zou kunnen zijn om controle op artikel 13 mee te nemen bij een reactief onderzoek. Dit in combinatie met communicatie en voorlichting.

Mogelijke actiepunten:

- deskundige bijstand (tijdelijk) meenemen als controlepunt bij inspecties (vooral van toepassing op grotere bedrijven);

- effectiever handhaven, artikel 13 meenemen bij reactief onderzoek;
- nader onderzoek naar de relatie tussen het naleven van systeemkenmerken en minder arbeidsrisico's of gezondheidsschade door werk en arbeidsongevallen.

Tot slot

De verschillende dimensies van de Tafel van Elf kunnen zowel analytisch als in de praktijk niet geheel los van elkaar gezien worden. De elf dimensies hangen allemaal met elkaar samen en de mogelijke aanknopingspunten om handhaving te verbeteren, zullen invloed hebben op meerdere dimensies. Over het algemeen is men van mening dat preventie positief moet worden benaderd. Zet de preventiemedewerker neer als een spin in het web van elke succesvolle en duurzame onderneming.

Tijdens de sessie is een veelheid aan instrumenten de revue gepasseerd. Veel van deze instrumenten zijn niet geschikt om het doel te bereiken omdat zij andere aspecten uit het oog verliezen, of gewoon onuitvoerbaar zijn. De verbetering van de naleving wordt dan ook vooral gezocht op een zacht niveau van communiceren en stimuleren. Uit het onderzoek zijn veel ideeën naar voren gekomen. Hierbij moet echter wel een relativerende opmerking worden gemaakt. Het is niet te verwachten dat door communicatie van boven de naleving omhoogschiet. Verwacht hiervan geen wonderen. Veel hangt namelijk af van de ambassadeurs (met name de sociale partners, maar ook verzekeraars en arbodiensten) die het arbobeleid uitdragen dan wel ondersteunen.

3 DE ARBODIENSTVERLENING

Vanaf 1 juli 2005 heeft de werkgever de mogelijkheid om de wettelijk verplichte arbodienstverlening te regelen in een zogeheten 'maatwerk-regeling'. Deze houdt in dat de werkgever naast of in plaats van de arbodienst ook andere gecertificeerde arbodeskundigen mag inschakelen, als daar een cao-afspraken over is of overeenstemming over is bereikt met de OR of de personeelsvertegenwoordiging (PVT).¹

- In 2008 had 79 procent van de bedrijven een contract met een arbodienst of een andere dienstverlener, terwijl 21 procent geen contract had. De trend is dat het niveau van naleving sinds het begin van deze eeuw teruggaat.
- Het zijn vooral de kleine bedrijven (1 tot 10 werknemers) die geen contract met een arbodienstverlener hebben. Dit komt vooral voor in de horeca, handel en zakelijke dienstverlening.
- Bij kleine bedrijven is de kennis van de vernieuwde regelgeving en de betekenis voor de bedrijfsvoering relatief laag. Werkgevers vinden het naleven van de regel duur en zien de baten nauwelijks. Ook schatten zij de kans op controle door de overheid of de omgeving erg laag in.

Mogelijke actiepunten

- Aan de voorkant is het organiseren van samenhang en eenvoud (toolkit arbo, één loket) voor de werkgever van belang. Communiceer in voor kleine bedrijven herkenbare en hapklare brokken (verken de mogelijkheid om ook hier meer via de branche te communiceren).
- Maak kosten en baten inzichtelijk in de taal van de kleine ondernemer (return of investment). Doe dit niet direct vanuit de wettelijke verplichting, maar vanuit de meerwaarde voor het voorkomen van beroepsziekten en arbeidsongevallen.
- Stel kwaliteit voorop. Zonder kwalitatief goede dienstverlening zien werkgevers het nut van deskundige bijstand niet.
- Promoot gezond en veilig werken als onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen bij zowel de werkgever als de werknemer.
- Ook de arbodienstverlening maakt deel uit van een groter geheel en verbetering van de naleving dient dus integraal te gebeuren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van de wettelijke bepaling over de arbodienstverlening. Vervolgens zal de naleving van artikel 14 en 14a van de Arbowet worden besproken. Hieruit worden de doelgroepen voor interventie afgeleid: in welke bedrijven wordt deze bepaling minder goed nageleefd? En welke motieven spelen hierbij een rol (Tafel van Elf)? Deze doelgroepen- en risicoanalyse leidt tot aanknopingspunten voor een mogelijke interventiestrategie.

¹ Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009.*

3.1 Achtergrond artikel 14 en 14a van de Arbowet

Volgens de Arbowet is een werkgever verplicht om deskundige bijstand op het gebied van preventie en bescherming in te schakelen wanneer hij dit zelf niet kan regelen. Concreet is de werkgever verplicht om een aantal diensten uit te besteden aan de arbodienst of een andere gecertificeerde arbodeskundige.²

De arbodienstverlening heeft zijn wettelijke basis in artikel 14 en 14a van de Arbowet. In aanvulling op artikel 13 laat de werkgever zich bij een aantal taken bijstaan door één of meer gecertificeerde en deskundige personen of een BIG-geregistreerde bedrijfsarts. Het gaat hierbij om de volgende vier taken (artikel 14, lid 1):

- het toetsen van de risico-inventarisatie en -evaluatie, en het adviseren daarover;
- ziekteverzuimbegeleiding;
- het uitvoeren van het periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO, artikel 18);
- het verrichten van aanstellingskeuringen.

Maatwerk regeling

Voor de wetswijziging in 2005 waren werkgevers verplicht om een contract met een arbodienst af te sluiten voor het gehele arbo- en verzuimbeleid. De arbodienst bestond uit vier verplichte gecertificeerde kerndeskundigen: de bedrijfsarts, de veiligheidsdeskundige, de arbeidshygiënist, en de arbeids- en organisatiedeskundige. De taak van deze deskundigen was onder andere het toetsen van de RI&E en ondersteunen bij de begeleiding van zieke werknemers.

Sinds de wijziging van de Arbowet moet er nog steeds deskundige bijstand worden geregeld, maar is het niet meer op alle vlakken verplicht om dit bij een gecertificeerde arbodienst te doen. Onder bepaalde voorwaarden kunnen bedrijven nu kiezen voor het inschakelen van een arbodienst via een 'vangnetregeling' (artikel 14a) of het op een andere wijze regelen via de 'maatwerkregeling' (artikel 14). De maatwerkregeling houdt in dat de werkgever naast of in plaats van de arbodienst ook andere gecertificeerde arbodeskundigen mag inschakelen, als daar een cao-afspraken over is of overeenstemming over is bereikt met de OR of de personeelsvertegenwoordiging (PVT). Als deze er niet zijn, moet de werkgever zich laten bijstaan door een interne arbodienst of, wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf daartoe ontoereikend zijn, een externe arbodienst. Deze wijziging biedt de werkgever de mogelijkheid om de uitvoering van de aanvullende deskundige bijstand toe te snijden op de specifieke bedrijfssituatie (de maatwerkregeling). Wanneer het binnen een bedrijf niet lukt om overeenstemming te bereiken over de maatwerkregeling voor de deskundige ondersteuning, is de vangnetregeling van kracht. Ongeacht de gekozen

² Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009.*

regeling dient er deskundige bijstand te worden ingeschakeld bij het vervullen van de vier verplichte taken. Er is sprake van naleving van de kernbepaling van arbodienstverlening op het moment dat er arbodeskundigen binnen een bedrijf betrokken zijn bij deze vier taken.

3.2 Arbodienstverlening in de praktijk: de naleving

De specifieke taken op het gebied van preventie en bescherming moeten binnen elk bedrijf in Nederland in handen zijn van een of meer deskundige personen. De nalevingspraktijk van artikel 14 en 14a laat echter zien dat deze vorm van deskundige bijstand niet door elke werkgever volgens de wet geregeld is. Als er wordt gekeken naar het percentage bedrijven dat een contract met arbodienst(en) en/of arbodienstverlener(s) heeft gesloten, is een langzame daling zichtbaar.

Tabel3.1 Percentage bedrijven met een contract met een arbodienst of een andere arbodienstverlener

2004	2005	2006	2007	2008
90%	87%	86%	85%	79%

Bron: Arbobalans 2009

Daling

Wanneer men op zoek gaat naar verschillen tussen bedrijven, blijken wederom sector en grootte doorslaggevend. Zo wordt de daling grotendeels veroorzaakt door de kleine bedrijven (1-4 werknemers) waar slechts zeventig procent gebruikmaakt van een vorm van arbodienstverlening. Bij bedrijven met meer dan honderd werknemers is de naleving optimaal: 97 procent heeft een contract met een arbodienst en drie procent met een andere gecertificeerde arbodienstverlener.³

In de horeca (50%) en de zakelijke dienstverlening (75%) is het percentage bedrijven dat een contract heeft met een arbodienstverlener laag. Dit geldt ook voor ander sectoren met veel kleine bedrijven.

In de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) zijn de respondenten bevraagd naar het hebben van een contract met een aanbieder van arbodiensten. In totaal geeft zeventig procent aan dat dit contract aanwezig is. Ook uit de cijfers uit dit onderzoek blijkt dat dit percentage vooral naar beneden gehaald wordt door de kleine bedrijven en de horecasector.

³ TNO, *Arbobalans 2009. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2010, pagina 108.

Tabel 3.2 Contract aanbieder van arbodiensten per vestigingsgrootte

Contract aanbieder arbodiensten	2-4	5-9	10-49	60-99	100+
Ja	59%	75%	89%	96%	93%
Nee	33%	16%	7%	3%	6%
Weet niet	8%	9%	4%	1%	1%

Bron: WEA 2009, pagina 14

Uit de WEA blijkt ook dat het merendeel van de bedrijven een contract heeft afgesloten met een *externe* arbodienst. Wanneer gekeken wordt naar de naleving van deze kernbepaling per sector, is zichtbaar dat de horeca wederom ver onder het gemiddelde zit.

Tabel 3.3 Contract aanbieder van arbodiensten per sector

Contract aanbieder arbodiensten	Handel	Horeca	Zakelijke dienstverlening	Totaal alle sectoren
Ja	67%	45%	67%	70%
Nee	23%	42%	29%	23%
Weet niet	10%	13%	4%	7%

Bron: WEA 2009, pagina 14

Taken

Het gaat niet alleen om het hebben van een contract met een arbodeskundige maar ook om de inhoud. In het geval van de arbodienstverlening gaat het om vier diensten die wettelijk verplicht zijn (art. 14). Niet al deze diensten zijn voor alle werkgevers verplicht. Of een PAGO noodzakelijk is, is afhankelijk van de risico's binnen een bedrijf. Zo wordt in de RI&E bepaald of een werkgever een gezondheidkundig onderzoek moet laten uitvoeren. Zoals bepaald is in de Wet medische keuringen, zijn aanstellingskeuringen alleen toegestaan wanneer er voor het vervullen van een functie bijzondere eisen worden gesteld aan de medische geschiktheid van werknemers.⁴ Verzuimbeleid is voor alle werkgevers verplicht en de verzuimbegeleiding is dan ook in veel contracten geregeld.

Tabel 3.4 Diensten arbodienst opgenomen in contract (in percentages)

	2004	2005	2006	2007	2008
1. Ziekteverzuimbegeleiding	85	85	96	96	98
2. Toetsing en advisering RI&E	22	16	28	22	22
3. Periodiek arbeidsgezondheidkundig onderzoek (PAGO);	12	14	22	19	17
4. Aanstellingskeuringen	2	2	4	3	2

Bron: arbobalans 2009, pagina 109

⁴ Arbeidsinspectie, *Interne instructie Arbeidsinspectie. Aansluitingsverplichting bij een gecertificeerde arbodienst*, 2001, pagina 3.

Het feit dat de dienst is opgenomen in een contract betekent niet dat er ook gebruik van gemaakt wordt. De onderstaande tabel laat zien welke diensten in het afgelopen jaar daadwerkelijk zijn afgenomen.

Tabel 3.5 Percentage bedrijven die wettelijk voorgeschreven diensten inkopen, naar afname soort dienst

Inkoop diensten	% van alle bedrijven
Verzuimbegeleiding	47%
Toetsing van de RI&E	7%
PAGO	4%
Aanstellingskeuringen	<1%
Geén diensten	51%

Bron: Arbo in bedrijf 2009, pagina 43

Bij het bespreken van deze cijfers is het van belang om een kanttekening te maken. Ook hier geldt dat het in het merendeel van de aangehaalde onderzoeken gaat om zelfrapportage van de werkgevers en werknemers. Dit kan de uitkomst beïnvloeden, zeker als men ervan op de hoogte is dat de bevraagde zaken wettelijk verplicht zijn. Het geschetste beeld op basis van de cijfers kan dus enigszins vertekend zijn.

Risico

De beschikbare cijfers over de aanwezigheid en afname van diensten van de arbodienstverlening bij Nederlandse bedrijven leidt tot de vraag wat het risico is van het niet naleven van de bepaling. Zoals in het vorige hoofdstuk ook besproken is, kan er een risico ontstaan voor de rechtsbelangen op het moment dat de voorgeschreven regels niet worden nageleefd. De belangrijkste risico's op het moment dat een bedrijf geen arbodienstverlening heeft geregeld, komen op de schouders van de werknemers van dat bedrijf neer. Net als bij de preventiemedewerker gaat het vooral om risico's met betrekking tot veiligheid en gezondheid. De mogelijke consequenties voor werknemers zijn bijvoorbeeld (bijna-)ongevallen, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Voor werkgevers hebben zaken als verzuim en de uitval van productie ook financiële gevolgen. Ook kunnen ongevallen op de werkvloer schadelijk zijn voor het milieu en voor het imago van een bedrijf of zelfs van een hele sector.

Zoals gezegd, is de Arbeidsinspectie de handhavende instantie die toezicht houdt op de naleving van de Arbowet. De AI voert inspecties en controles uit waarbij de prioriteit vooral ligt bij de situaties die een groot veiligheids- of gezondheidsrisico vormen voor de werknemers. De deskundige bijstand, zoals die is vastgelegd in artikel 14 en 14a, wordt niet zelfstandig gehandhaafd. Ook bij het constateren van materiële tekortkomingen in een bedrijf wordt niet gecontroleerd op de systeembepaling waarmee de arbodienstverlening binnen een bedrijf geregeld is. In de praktijk is handhaving op deze kernbepaling dus niet aan de orde en komt hoogstens indirect ter sprake bij grove tekortkomingen of risicovolle situaties.

Doelgroep Nu de naleving van de arbodienstverlening als een van de kernbepalingen van het onderzoek in beeld is en is stilgestaan bij de risico's van niet-naleving, is het van belang de doelgroepen te bepalen waar de naleving verbeterd kan worden. Op basis van de hiervoor gepresenteerde cijfers en de resultaten van telefonische interviews, is ervoor gekozen om de kleine bedrijven centraal te stellen tijdens de vervolgstappen van het onderzoek. Bij bedrijven met minder dan 25 werknemers ligt de naleving een stuk lager dan bij grotere bedrijven. De naleving dient vooral bij deze doelgroep dus verbeterd te worden. Tijdens de expertsessie is daar wel bij opgemerkt dat de focus hierbinnen ligt op drie sectoren, te weten horeca, handel en zakelijke dienstverlening.

In de volgende paragraaf worden de motieven en redenen van het niet naleven van de kernbepaling omtrent de arbodienstverlening nader ingekleurd. Hiervoor is wederom de methodiek van de Tafel van Elf gebruikt.

3.3 Motieven voor naleving: de Tafel van Elf

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is uitgelegd, is de Tafel van Elf ontwikkeld om een beeld te vormen van de dominante motieven van het wel of niet naleven van regels. Dit instrument maakt een onderscheid tussen elf zogenaamde gedragsmotieven die tezamen de mate van naleving bepalen. Hierbij staan twee dimensies centraal, de spontane naleving en de handhaving. Door het gebruik van de T11 ontstaat een beeld van de sterke en zwakke aspecten van de naleving door de doelgroep. Op basis daarvan kan vervolgens worden afgeleid worden op welke punten verbetering haalbaar is.

Experts Evenals bij de andere kernbepaling zijn de elf aspecten van naleving doorlopen met een groep experts op het gebied van arbeidsomstandigheden in het algemeen en de arbodienstverlening in het bijzonder. Zoals eerder is gemotiveerd, is gekozen voor de doelgroep van kleine bedrijven.

Het bepalen en analyseren van de doelgroepen tijdens de expertsessie is geen waterdicht proces. De deelnemers hebben ieder een ander beeld van de doelgroep en interpreteren de vragen niet eenduidig.

Op basis van de uitgevoerde Tafel van Elf-sessie is een aantal waarnemingen te onderscheiden over de naleving van artikel 14 en 14a door de doelgroep van kleine bedrijven. Omdat de Tafel van Elf met een relatief kleine groep van experts is doorlopen, zijn de uitkomsten dan ook niet statistisch te onderbouwen en niet op alle vragen zijn duidelijke trends zichtbaar. Op basis van een gecombineerde analyse van de uitkomsten van de sessie, de interviews en het literatuuronderzoek zijn de volgende waarnemingen te onderscheiden.

Kennis en duidelijkheid Met betrekking tot de regelgeving waren de experts het er over het algemeen over eens dat de regels bij de doelgroep onbekend zijn. Bovendien heerst er

onduidelijkheid over de toepassing van de regelgeving in de praktijk. De wetgeving is ingewikkeld en als gevolg van de wetswijziging is het voor werkgevers van kleine bedrijven een stuk onoverzichtelijker geworden. Men is niet precies op de hoogte van de inhoud van de nieuwe regels en wat dit in de praktijk betekent voor de bedrijfsvoering.

Kosten- voordeel	De doelgroep ervaart het naleven van artikel 14 en 14a als duur, ingewikkeld en tijdrovend. Ook ziet de werkgever er niet het nut van in om zaken die gevoelsmatig niet spelen, wel te moeten regelen. Bij kleine bedrijven zijn de officiële verzuimcijfers vaak laag en wordt de noodzaak om verzuim-begeleiding goed te regelen minder ingezien.
Acceptatie	De doelgroep voelt zich over het algemeen niet medeverantwoordelijk voor de realisatie van het beleid dat ten grondslag ligt aan de regel. Het beeld bestaat dat de doelgroep het beleid als gevolg daarvan niet accepteert.
Norm- getrouwheid	De doelgroep leeft sowieso regels minder goed na en de normen van de doelgroep sluiten niet aan bij de regelgeving. Over het algemeen zijn zaken in kleine bedrijven meer informeel geregeld, en het verplicht moeten naleven op papier past niet bij de bedrijfscultuur.
Sociale controle	Op het gebied van de arbodienstverlening ervaart de doelgroep nauwelijks sociale controle van hun omgeving en overtredingen worden nauwelijks afgekeurd door de omgeving. Daarom is de informele meldingskans ook laag en is er ook nauwelijks sprake van horizontaal toezicht.
Controle	De doelgroep denkt dat er weinig kans op controle op het onderdeel arbodienstverlening is. Dit sluit aan bij de praktijk van controle door de Arbeidsinspectie, die nauwelijks over de vloer komt bij kleine bedrijven.
Detectie	Ook voor de niet-naleving van de regelgeving rondom de arbodienstverlening zijn overtredingen lastig te detecteren. Zaken kunnen op papier goed geregeld zijn terwijl het in de praktijk kan gaan om 'holle contracten' waar in werkelijkheid geen deskundige diensten worden geleverd.
Sanctiekans en ernst	Met betrekking tot sancties weet de doelgroep niet dat en of er een sanctie volgt op overtreding van de kernbepaling. Dat valt te verklaren door de problemen met de controle en de detectie van overtredingen, welke in de praktijk niet leiden tot een sanctie.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen op basis van de Tafel van Elf. In de derde kolom zijn aanknopingspunten voor interventies opgenomen.

Tabel 3.6 Overzicht aspecten Tafel van Elf met betrekking tot de arbodienstverlening

Dimensie	Toelichting	Mogelijk verbeterpunt
<i>Regelgeving</i>	Details van de regels onbekend en onduidelijk	Maken vertaalslag regelgeving praktijk
<i>Kosten/baten</i>	Ziet vooral de kosten en niet de baten	Vertalen baten voordelen en kosten risico's
<i>Acceptatie en normgetrouwheid</i>	Weinig acceptatie beleid als gevolg andere normen	Aansluiting zoeken doelgroep
<i>Sociale controle en melding</i>	Weinig horizontale controle en lage meldingskans	Melden mogelijk maken, kwaliteitskeurmerk
<i>Controle, detectie en sanctie</i>	Weinig controle bij doelgroep, moeilijk te detecteren, geen sanctie-ernst	Selectief controleren, handhaven, sanctie verhogen en communiceren

3.4 Actiepunten verbetering naleving

Op basis van deze analyse aan de hand van de Tafel van Elf kan op verbetering van de naleving worden ingezet. De belangrijkste punten zullen nu worden besproken:

Kennis van de regels verhogen

Tijdens de expertsessie en de telefonische interviews is betere voorlichting een terugkerend element. Niet alleen voorlichting over de regels, maar vooral over de inhoudelijke gevolgen van de regels voor de praktijk. Het beeld bestaat dat de regelgeving rondom de arbodienstverlening sinds de wetswijziging een stuk onoverzichtelijker is geworden. Hoewel het belangrijk is dat de werkgever de arbeidsomstandigheden op maat kan inrichten, is het van belang dat het duidelijk is voor ondernemers wat de deskundige bijstand inhoudt. Welke taken waar ingekocht en geregeld kunnen en moeten worden, wat het doel van de taken is en vooral wat het oplevert in plaats van te benadrukken wat het kost.

Ook bij dit onderdeel van de deskundige bijstand moet samengewerkt worden met de verschillende organisaties die zich hier al jaren mee bezighouden en directe lijntjes hebben met de werkgevers. Organiseer samenhang en eenvoud van de regelgeving en communiceer dit in hapklare brokken. Deze communicatie kan plaatsvinden in samenwerking met de brancheorganisaties, de Kamer van Koophandel, MKB-Nederland, de vakbonden en arbodienstverleners of in lokaal verband (een bedrijventerrein of bedrijfsverzamelgebouw).

Mogelijke actiepunten:

- promoot goede arbo-infrastructuur op brancheniveau (RI&E's, good practices, arboraamcontracten);
- bied een toolkit arbo met een stappenplan voor de ondernemer;

- het kanaliseren van het overkoepelende arbosysteem door één arboloket voor vragen, instrumenten en ideeën voor kleine ondernemers.

Voor een deel bestaan deze instrumenten al. Hiermee worden evenwel niet alle kleine bedrijven bereikt. Dit betekent dat beter moet worden nagedacht waar de informatie – als het ware – wordt neergelegd. In communicatietermen: kanaal, boodschap en zender. Met wie komen kleine ondernemers in aanraking? Door wie laten zij zich wel overtuigen als branche of overheid tevergeefs vanaf de zijlijn aan het roepen zijn?

Meerwaarde zichtbaar maken

Uit de analyses over de naleving van kleine bedrijven komt naar voren dat de meeste werkgevers de taken die moeten worden geregeld door een arbo-deskundige als een kostenpost beschouwen. Zij zien de baten van preventieve maatregelen en verzuimbegeleiding niet direct, aangezien verzuim als gegeven wordt beschouwd. Daarom is het van belang om de kosten en baten van de regelgeving inzichtelijk te maken in de taal van de kleine ondernemer. Laat zien wat het goed organiseren van de arbodienstverlening en de wettelijk verplichte taken het bedrijf kan opleveren aan productiviteit en het afdekken van eventuele risico's. Het gaat hierbij om het communiceren van het achterliggende belang, verbeterde bedrijfsvoering en in het verlengde hiervan het voorkomen van beroepsziekten en arbeidsongevallen, en niet zozeer om het belang van de regels op zich. Een manier om deze boodschap in elke organisatie ingebakken te krijgen, is bijvoorbeeld het promoten van meer verantwoordelijkheid voor de werknemers. Het mogelijk maken van maatwerk in de arbodienstverlening kan kleine bedrijven voordeel opleveren in vergelijking met de situatie van voor de wetswijziging. Dit zou dan ook een aanvullende boodschap kunnen zijn, in plaats van te focussen op de complexiteit van het geheel en de kosten. Zoek een boodschap en een regeling die aansluit bij de doelgroep en probeer een financiële prikkel te creëren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de regelgeving in de praktijk beter te laten aansluiten op regelgeving op andere vlakken. In een horeca-, bouw- of landbouwbedrijf moet een werkgever bijvoorbeeld aan een lijst met verschillende regels voldoen voordat er vergunningen beschikbaar worden gesteld. Door arbodienstverlening bij dergelijke processen in te schakelen, wordt er op meerdere vlakken aan nut en kwaliteit gewonnen.

Een ander belangrijk punt dat ter sprake is gekomen tijdens de sessie is de kwaliteit van de arbodienstverlening. Doordat er vaak op de prijs wordt geconcentreerd tussen arbodienstverleners kan dit de kwaliteit van de geleverde diensten in de weg staan. Op het moment dat een werkgever betaalt voor een contract dat hem niets oplevert, draagt dit niet bij aan het imago en nut van arbodienstverlening. Het is niet aan de overheid om hier in te grijpen, maar wellicht is het wel mogelijk voor branches of sectoren standaarden te promoten, zonder daarbij dienstverleners een zwarte piet toe te schuiven.

Mogelijke actiepunten:

- positieve voorbeelden en good practices promoten;
- belang arbo-imago en kwaliteit benadrukken;
- aansluiting zoeken bij andere regelgeving en vergunningen (bijvoorbeeld Voedsel en Waren Autoriteit), vooral in termen van kostenbesparingen.

Sociale controle blijft moeilijk

Uit de uitkomsten van het onderzoek blijkt dat er met betrekking tot de arbodienstverlening nauwelijks sprake is van sociale controle van werkgevers onderling op dit punt. Uit ander onderzoek is echter wel gebleken dat gezondheid en veiligheid op de werkvloer door zowel werkgevers als werknemers belangrijk wordt gevonden. Het goed regelen van het arbeidsomstandighedenbeleid binnen een bedrijf is een noodzakelijke stap om de gezondheid en veiligheid op de werkvloer te waarborgen. Dit impliceert dat arbodienstverlening ook belangrijk wordt geacht. Door het goed regelen van de deskundige bijstand in de vorm van arbodienstverlening duidelijker te koppelen aan veiligheid en gezondheid, kan de overtreding van de bepaling dus als negatiever worden ervaren. Het is dan uiteraard wel nodig instrumenten aan te reiken op basis waarvan een werkgever kan beoordelen of hij aan de voorwaarden voor een veilig en gezond bedrijf voldoet. Een mogelijke boodschap zou kunnen zijn dat het in verband met krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst lastiger gaat zijn om goed personeel te vinden en te houden. Het imago van het bedrijf is daarbij een erg belangrijke factor, en een 'arbokeurmerk' zou kunnen helpen om je als bedrijf positief te onderscheiden.

Aansluitend op het punt over de kwaliteit van de diensten van arbodienstverleners kan de beroepsgroep zelf hier ook iets doen aan het ontwikkelen van een keurmerk en horizontaal toezicht. Ook arbodienstverleners zelf kunnen richtlijnen opstellen over de inhoud en de kwaliteit van hun dienstverlening (zonder daarbij prijsafspraken te maken) en gebruikmaken van 'good practices'. Naast de arbodienstverleners zelf zijn er ook tal van verzekeringsmaatschappijen die met het onderwerp veiligheid en gezondheid te maken hebben. Door gebruik te maken van de cijfers en de kennis van deze organisaties, kan er bovendien uitgebreider inzicht worden verkregen in de grootste risico's en standaarden van deze bedrijfstak.

Tot slot de meldingskans. Aangezien de kans op het melden vanuit de sociale omgeving erg laag is, zou daarop ingespeeld kunnen worden door een meldpunt of kliklijn op te richten en makkelijk toegankelijk te maken. Het is dan echter wel van belang ook vervolgactie te ondernemen op het moment dat er overtredingen worden gemeld.

Mogelijke actiepunten:

- ontwikkelen arbokeurmerk en meetinstrument (interne audits);
- gebruikmaken van gegevens en inspecties van verzekeringsmaatschappijen op relevante vlakken;
- ontwikkelen en toegankelijk maken kliklijn of meldpunt arbo.

Controle, detectie en sanctie

De inspectiekans bij kleine bedrijven is over het algemeen al erg laag. Bedrijven weten dit en worden dus niet afgeschrikt om niet na te leven. In de praktijk zal het moeilijk zijn te detecteren of bedrijven zich aan de wettelijke bepalingen omtrent deskundige bijstand houden. Administratief kunnen zij de zaken goed hebben geregeld, maar de cijfers laten zien dat dit niet meteen betekent dat er ook kwalitatief goede bijstand wordt geleverd die de veiligheid en gezondheid daadwerkelijk bevordert. De Arbeidsinspectie zou een leidraad of een instrument kunnen ontwikkelen op basis waarvan inspecteurs een goede deskundige bijstand kunnen beoordelen. Belangrijk is hierbij wel dat er voldoende ruimte blijft voor maatwerk en het inrichten naar de bedrijfs-specifieke situatie. Er gaat immers een ongewenste boodschap uit op het moment dat werkgevers helemaal niet bestraft worden bij niet naleven. Een genoemde oplossing is die van tijdelijk en masse gericht controleren op deze kernbepaling. Dit zal media-aandacht creëren en werkgevers afschrikken en de perceptie van de controle en sanctiekans verhogen. Wanneer de mogelijke sanctie ook verhoogd wordt, zal de financiële prikkel om na te leven ook reëler worden. Nu lijkt niet naleven vele malen goedkoper dan naleving, zelfs als er beboet zou worden.

Mogelijke actiepunten

- ontwikkelen leidraad AI voor controle op deskundige bijstand;
- prikacties AI met controle op deskundige bijstand;
- sancties op niet naleven verhogen.

Tot slot

Zoals ook al in het vorige hoofdstuk is opgemerkt, kunnen de verschillende dimensies van de naleving van artikel 14 en 14a van de Arbowet zowel analytisch als in de praktijk niet geheel los van elkaar worden gezien. De elf dimensies hangen met elkaar samen en de verschillende aanknopingspunten om handhaving te verbeteren zullen invloed hebben op meerdere dimensies. Bovendien is de naleving niet los te zien van de andere bepalingen en regelingen rondom arbeidsomstandigheden op de werkvloer. Over het algemeen is men van mening dat wanneer de preventieve taken binnen bedrijven in Nederland een duurzame rol in de organisatie willen krijgen, het belangrijk is om dit op een positieve manier te benaderen. Zet de arbotaken neer als een positief en noodzakelijk onderdeel van een succesvolle, veilige en gezonde organisatie.

Ook tijdens de sessie over de arbodienstverlening heeft een veelheid aan instrumenten de revue gepasseerd. Veel van deze instrumenten zijn niet geschikt om het doel van verbeterde naleving te bereiken omdat zij andere aspecten uit het oog verliezen of praktisch onuitvoerbaar zijn. Zoals ook ter sprake is gekomen bij het bespreken van de preventie-medewerker, is iedereen het er waarschijnlijk over eens dat arbeidsomstandigheden en het streven naar gezond en veilig werken centraal zouden moeten staan in elke arbeidsorganisatie. De dagelijkse realiteit is echter een

van de andere prioriteiten. In de praktijk werkt men onder druk en zijn financiële overwegingen vaak leidend bij het nemen van beslissingen en het maken van beleid. Dit geldt voor de arbodienstverlener zelf, maar ook voor de werkgever. Zeker in kleine bedrijven geldt dat veel zaken informeel geregeld worden en de werkzaamheden van uur tot uur lopen. Daardoor zal het lastig zijn en blijven om de wil om goede arbeidsomstandigheden te bieden ook daadwerkelijk om te zetten in de dagelijkse praktijk op de werkvloer. Tot slot betekent een goede administratieve naleving ook niet altijd dat er daadwerkelijk wordt nagedacht over het promoten van gezondheid en veiligheid op de werkvloer. De verbetering van de naleving kan dan ook vooral worden gezocht in de verbetering van de kwaliteit van de arbodienstverlening. Alleen dan is het mogelijk werkgevers te overtuigen van het nut en de noodzaak van de deskundige ondersteuning.

4 MELDING BEROEPSZIEKTEN

Een van de wettelijke taken van een arbodienstverlener is het melden van beroepsziekten bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB), zoals bepaald is in artikel 9 van de Arbowet.

- In de praktijk wordt artikel 9 niet goed nageleefd en is er sprake van een grote onderregistratie van het aantal beroepsziekten.
- Over de naleving van artikel 9 zijn weinig exacte cijfers bekend.

Mogelijke actiepunten

- Het is gewenst om meer aandacht te vragen voor beroepsziekten bij de werkgever, de bedrijfs- en huisarts, de specialist en andere artsen en ook bij de werknemers.
- Dit om het nalevingsniveau te verbeteren, maar vooral om de kwaliteit van preventie en behandeling van deze ziekten te verbeteren.

Tijdens de expertsessie over de arbodienstverlening is gepoogd dit onderwerp in kaart te brengen door middel van het doorlopen van de Tafel van Elf. De genoemde regel (Arbowet, artikel 9) is niet direct een systeembepaling op ondernemingsniveau maar wel van groot belang om beroepsziekten te herkennen en te voorkomen. De regel is gekoppeld aan artikel 14 en maakt om die reden ook deel uit van het onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken in combinatie met de resultaten van een telefonisch interview met het NCvB.

4.1 Achtergrond en naleving artikel 9 van de Arbowet

Op grond van Artikel 9 lid 3 van de Arbowet heeft de bedrijfsarts of de arbodienstverlener zoals die gedefinieerd is in artikel 14, lid 1, de verplichting beroepsziekten te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. Artikel 9 van de Arbowet zegt het volgende: *'De persoon, bedoeld in artikel 14, eerste lid, die belast is met de taak, bedoeld in onderdeel b van dat lid, of de arbodienst meldt beroepsziekten aan een door onze minister hiertoe aangewezen instelling'*.

Het NCvB is de instantie die beroepsziekten registreert en signaleert via peilstations en het nationale melding- en registratiesysteem. De bedrijfsartsen die wettelijk verplicht zijn om te melden kunnen arbeidsgebonden aandoeningen en beroepsziekten onder andere digitaal melden. Het doel van deze melding is het creëren van een goed overzicht van de problematiek in Nederland, zodat de kwaliteit van preventie en behandeling van deze ziekten kunnen worden verbeterd en nieuwe ziekten kunnen worden opgespoord. In de praktijk wordt de verplichting uit artikel 9 niet goed nageleefd en is er sprake van een grote onderregistratie van een aantal beroepsziektemeldingen, zeker in vergelijking met andere landen in Europa. Alleen in de bouwsector

wordt de verplichting goed nageleefd en de meeste meldingen komen dan ook uit die sector. In totaal zijn er in 2008 nog geen zeventuizend meldingen gedaan. Van deze meldingen kwamen meer dan drieduizend uit de bouw. Door een klein groepje intensief meldende bedrijfsartsen krijgt het NCvB toch gegevens binnen over de samenstelling van de zorgpopulatie, die leiden tot schattingen van beroepsgerelateerde aandoeningen. Deze groep bestaat echter maar uit tien procent van de meldingsplichtige bedrijfsartsen.

Risico	De nalevingspraktijk van artikel 9 laat zien dat er veel ruimte is voor verbetering. Zeker wanneer men het doel van de registratie wil bereiken: herkennen en voorkomen. De risico's van het niet naleven van het artikel zijn niet direct. Het feit dat een mogelijke beroepsziekte niet als zodanig gemeld wordt, betekent immers niet dat de patiënt in kwestie niet voldoende begeleid wordt. Het betekent echter wel dat er bepaalde patronen van klachten gemist kunnen worden, met als gevolg dat er geen maatregelen worden genomen om toekomstige gevallen te voorkomen. Met name ziekten die niet veel voorkomen worden gemist als het gevolg van het gebrek aan melding. Net als bij de voorgaande bepalingen geldt dat de indirecte risico's van niet naleven gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid van werknemers. Ook kan het imago van een sector beschadigd raken wanneer beroepsziekten niet tijdig in beeld komen.
Doelgroep	De doelgroep die centraal heeft gestaan bij dit deel van het onderzoek bestaat logischerwijs uit de personen die genoemd worden in artikel 14, dus de arbo- of bedrijfsarts. In het vervolg wordt gesproken over 'bedrijfsarts' maar daarmee wordt verwezen naar de personen uit artikel 14. Door de motieven van bedrijfsartsen te analyseren met behulp van de T11, zal in kaart gebracht kunnen worden waar aanknopingspunten zijn te vinden om de naleving van artikel 9 te verbeteren en beroepsziekten beter in beeld te krijgen.

4.2 Motieven voor naleving: de Tafel van Elf

Op basis van de uitgevoerde Tafel van Elf-sessie is er een aantal waarnemingen te doen over de naleving van artikel 9 door bedrijfsartsen. De uitkomsten zijn indicatief en niet op alle vragen zijn duidelijke trends zichtbaar. Dit komt ook doordat nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over het onderwerp. Op basis van een gecombineerde analyse van de uitkomsten van de sessie en andere vormen van onderzoek zijn de volgende waarnemingen te onderscheiden.

Kennis en duidelijkheid	De kennis en het begrip van de regel is geen punt van discussie in dit geval. De doelgroep is op de hoogte van de verplichting, of zou dat in ieder geval moeten zijn op het moment dat hij zijn verplichte taken uitvoert. Het probleem moet eerder worden gezocht in de duidelijkheid en definiëring van het begrip beroepsziekte. Wat is nu precies een beroepsziekte? En als het wordt omschreven als een aandoening die mede het gevolg is van het werk, is het
-------------------------	--

deel 'mede het gevolg van' causaal te linken aan de aandoening? Hier worstelt een deel van de bedrijfsartsen mee.

Kosten-voordeel	De Tafel van Elf biedt op dit onderdeel weinig aanknopingspunten. Uit de discussie over het onderwerp blijkt dat de bepaling wordt gezien als een vervelende administratieve handeling die veel tijd kost en voor de bedrijfsarts geen voordelen oplevert. Er mist een financiële prikkel om te melden. Ook speelt de angst dat het melden tot vervelende gevolgen kan leiden, bijvoorbeeld in de relatie tussen de bedrijfsarts en het bedrijf.
Acceptatie	Een kleine meerderheid is van mening dat de uitgangspunten van het beleid wel redelijk worden gevonden door de doelgroep, dus de acceptatie is niet het grootste probleem met betrekking tot de naleving. Het probleem van de acceptatie is dat het vooral een statistisch nut heeft: het in beeld brengen van de hoeveelheid beroepsziekten. Momenteel ziet men het medische nut niet terug.
Norm-getrouwheid	Over de normgetrouwheid is niet echt een uitspraak te doen, maar van artsen zou men kunnen verwachten dat het streven naar gezondheid in het algemeen en op de werkvloer in het bijzonder een breed gedragen norm zou zijn.
Sociale controle	De doelgroep heeft niet het gevoel dat een overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving. Hoewel er nauwelijks horizontaal toezicht is zou dit horizontaal toezicht impact kunnen hebben op de naleving van de doelgroep. Dit kan ook intern binnen een arbodienst plaatsvinden. De informele meldingskans in de sociale omgeving van de doelgroep wordt als erg laag ingeschat.
Controlekans	De doelgroep denkt dat er weinig tot geen kans op controle is. Dit sluit aan bij de praktijk, aangezien het artikel niet wordt gehandhaafd en de doelgroep dus ook niet wordt gecontroleerd op naleving.
Detectiekans	Overtreding van de regelgeving is lastig te detecteren en wordt ook niet gecontroleerd, noch administratief noch fysiek. De arts die de meldingsplicht heeft, wordt immers geacht de expert te zijn en het beste te kunnen beoordelen of er sprake is van een beroepsziekte of niet.
Selectiviteit	De overtredende artsen hebben niet het idee dat ze hierop vaker gecontroleerd worden dan niet overtreders. Dit is wederom logisch, aangezien er niet wordt gehandhaafd.
Sanctie-ernst	Hoewel er geen sprake is van de mogelijkheid tot het opleggen van sancties voor deze bepaling verwacht men wel dat de doelgroep het erg zou vinden wanneer bekend wordt dat er een sanctie is opgelegd als gevolg van overtreding. Bedrijfsartsen zijn gevoelig voor kwaliteitsmetingen en <i>naming and shaming</i> .

Nadere analyse en bespreking in de expertsessie toont een drietal redenen voor de onderrapportage:

1. Ten eerste komt de patiënt met de beroepsziekte niet altijd in beeld bij de bedrijfsarts. Bijvoorbeeld omdat de ziekte niet tot uitval leidt. Dan is er dus geen contact tussen bedrijfsarts en patiënt. Daarnaast hebben sommige beroepsziekten een langere incubatietijd. De werknemer is al lang vertrokken of is zelfs al met pensioen als de diagnose wordt gesteld. Een asbestaandoening in de longen is hier het meest aansprekende voorbeeld van.
2. De tweede reden is dat de arts het verband niet legt tussen de ziekte en de arbeidssituatie op het moment dat hij de patiënt wel ziet. Dit geldt bijvoorbeeld vooral als het gaat om psychische aandoeningen. Veel klachten hebben een variëteit aan oorzaken en zijn dus niet volledig aan de arbeidssituatie te wijten. Bovendien komt een bedrijfsarts nauwelijks op de werkvloer, en is het dus voor hem of haar moeilijk in te schatten wat daar speelt.
3. Tot slot is er de mogelijkheid dat de bedrijfsarts de beroepsziekte wel constateert maar vervolgens niet meldt. Dit kan zijn omdat dit gezien wordt als een vervelende administratieve handeling die veel tijd kost en voor de bedrijfsarts geen voordelen oplevert. Ook kan het melden de relatie met de klant (werkgever-bedrijfsarts) negatief beïnvloeden. Het wordt 'klokkenluiders' over het algemeen niet in dank afgenomen wanneer ze een beroepsziekte aankaarten.

Deze drie aspecten zijn niet specifiek toe te wijzen aan één van de elf dimensies, maar zullen wel meegenomen worden in de analyse. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen op basis van de Tafel van Elf. In de derde kolom zijn aanknopingspunten voor interventies meegenomen.

Tabel 4.1 Overzicht aspecten Tafel van Elf met betrekking tot de melding van beroepsziekten

Dimensie	Toelichting	Mogelijk verbeterpunt
<i>Regelgeving</i>	Regels bekend en duidelijk	Praktische uitvoering verbeteren en vereenvoudigen
<i>Kosten/baten</i>	Bang voor eventuele negatieve gevolgen	Waarborgen wetbescherming en anonimiteit Financiële tegemoetkoming
<i>Sociale controle en melding</i>	Nauwelijks informele controle en lage meldingskans	Mogelijkheid instellen horizontaal toezicht
<i>Controle en detectie</i>	Kans op controle te verwaarlozen, overtreding nauwelijks te detecteren	Statistische hulpmiddelen gebruiken (benchmarken van het aantal meldingen)
<i>Selectiviteit en sanctie-ernst</i>	Geen sanctie maar grote sanctiegevoeligheid	Sanctie instellen: denk niet direct aan boetes maar 'naming and shaming'

4.3 Actiepunten verbetering naleving

Regelgeving implementeren op de werkvloer

Hoewel de kennis van de regels bij de doelgroep groot is, kan er wel een verbeterslag worden gemaakt in de uitvoering van de regel. Het gaat dan niet alleen om het melden van de beroepsziekte, maar ook om het proces dat leidt tot de diagnose. Door een bedrijfsarts standaard te laten overleggen met de preventiemedewerker en een aantal vragen te laten stellen over de arbeidsorganisatie waarin de patiënt werkzaam is, is het moeilijker de link tussen een aandoening en arbeid te missen.

Mogelijk actiepunt

- richtlijn overleg tussen arbodienstverlener en preventiemedewerker.

Minimale kosten vergoeden

Het is niet de bedoeling dat de bedrijfsartsen of het NCvB werkgevers aan de schandpaal nagelen. Het is juist in ieders belang om duidelijk te maken dat het in het voordeel van de werkgever is om beroepsziekten te signaleren omdat dit de eerste stap is om ze in de toekomst te voorkomen. Door de werkgever en de bedrijfsarts meer met elkaar in contact te brengen zou dit inzicht breder gedragen kunnen worden. Ook is het van belang dat voor de werkgever duidelijk is dat een melding naar het NCvB anoniem gebeurt en dus niet terug te voeren is naar het bedrijf in kwestie.

In de praktijk is er nauwelijks toegang tot de werkplek voor de bedrijfsarts, waardoor de relatie tussen gezondheid en werk niet goed te leggen is. Bovendien is er een nuttig instrument om preventief te signaleren weggevallen: sinds het arbeidsomstandighedensprekkuur uit de wet is gehaald, hebben werknemers niet automatisch vrije toegang tot het spreekuur van de

bedrijfsarts. Een ander instrument dat nauwelijks wordt benut, is dat van het periodiek onderzoek. Met een dergelijk onderzoek kunnen veel beroepsziekten, zoals huidaandoeningen en eczeem actief opgespoord worden. In de praktijk is het onderbenutten van dit instrument vooral een financiële kwestie. Door het financieel gemakkelijker te maken voor werknemers om periodiek onderzoek te laten uitvoeren, zoals dat in de bouw gebeurt, zou er meer kunnen worden gesignaleerd.

In het buitenland heeft men veelal een financieel compensatiesysteem voor beroepsziekten, met als gevolg dat men er meer op gespitst is. Het constateren van een beroepsziekte heeft dan consequenties voor het type uitkering dat de zieke werknemer krijgt. Echter, die compensatie geldt vaak niet voor die ziekten waarvan niet onomstreden vastgesteld is dat het gaat om beroepsgerelateerde ziekten. Het ontbreken van een compensatiesysteem kan wel een rol spelen bij het niet actief kijken naar beroepsziekten door artsen in Nederland. Dit heeft vooral consequenties voor mensen die ziek worden door werk, maar niet compleet arbeidsongeschikt zijn.

Mogelijke actiepunten

- waarborgen anonimiteit van de melding;
- waarborgen wetsbescherming bedrijfsarts;
- instellen vrije toegang spreekuur bedrijfsarts;
- financieel stimuleren periodiek medisch onderzoek;
- onderzoeken mogelijkheid financiële compensatie voor beroepsziekte (*risque professionnel*).

Sociale controle en melding

Aangezien er in de praktijk nauwelijks horizontaal toezicht wordt gehouden en er nauwelijks horizontale melding plaatsvindt, zou er gekeken kunnen worden naar de mogelijkheden voor het stimuleren hiervan. Het gaat dan niet zozeer over het melden van niet-nalevers van de bepaling, maar het als nog melden van de geconstateerde beroepsziekte. Zo is er een verbeterslag mogelijk in de communicatie tussen de huisarts en de bedrijfsarts. De eerste zou meer alert kunnen zijn op beroepsziekten. De meeste patiënten werken een volle werkweek en activiteiten op de werkvloer kunnen logischerwijs een grote impact hebben op de fysieke of geestelijke gesteldheid. Op het moment dat een huisarts contact wil zoeken met een bedrijfsarts van een patiënt is dat momenteel erg lastig. Het kost de huisarts veel tijd en moeite die niet beschikbaar is. De oplossing zou zijn om een gemakkelijker lijntje te creëren tussen beide artsen. Huisartsen hebben overigens geen meldingsplicht. Een andere mogelijkheid is om via interne audits bij de arbodienst de collegiale controle op dit punt aan te scherpen. Wanneer het tijd is voor herregistratie van een bedrijfsarts, wordt de werkwijze van de arts in kwestie nagelopen door middel van visitatie door andere artsen. Bij deze procedure zou het signaleren en melden van beroepsziekten ook kunnen worden meegenomen om zo het ethische aspect ervan te benadrukken.

Mogelijke actiepunten

- instellen communicatiesysteem huisarts-bedrijfsarts;
- stimuleren melding huisarts en andere artsen;
- onderdeel maken van interne audits en herregistratie.

Controle, detectie, selectiviteit en sanctie

Aangezien er niet gehandhaafd wordt op artikel 9 is er geen sprake van controle, detectie, selectiviteit of sancties met betrekking tot niet-naleving. Er blijkt echter wel een grote sanctiegevoeligheid onder de doelgroep. Het onderzoeken van een manier om het niet melden te sanctioneren zou in theorie impact kunnen hebben op de naleving.

Een mogelijk hulpmiddel om beroepsziekten te helpen detecteren, is het communiceren over een statistische norm of benchmark bij arbodiensten. Door aan te geven dat er gemiddeld bij een bedrijf met een bepaald aantal werknemers, in een bepaalde branche in ieder geval een X aantal beroepsgerelateerde aandoeningen voorkomen, kan de bedrijfsarts daar gericht op screenen. Er zijn voorbeelden uit de praktijk waarin werkgevers de arbodiensten specifiek opdracht geven beroepsziekten op te sporen. Op die manier komen er meer cijfers beschikbaar en kan de werkgever de aandoeningen in de toekomst voor zijn.

Mogelijke actiepunten

- ontwikkelen streefcijfers/benchmark beroepsziekten;
- onderzoeken mogelijkheid sanctiesysteem/naming en shaming.

Tot slot

Tijdens de sessie is een veelheid aan instrumenten de revue gepasseerd. Veel van deze instrumenten zijn niet geschikt om het doel te bereiken, omdat zij andere relevante aspecten uit het oog verliezen of simpelweg praktisch onuitvoerbaar zijn.

Het valt op dat de Tafel van Elf niet een-op-een op dit onderdeel van de Arbowet kan worden toegepast. Een deel van de dimensies is niet relevant, zoals bijvoorbeeld de handhaving en daarnaast leidt de toepassing van het instrument niet tot een gedegen analyse. Het doel van artikel 9 is duidelijk: het in beeld krijgen van beroepsziekten in Nederland. Bij het bespreken van de motieven van niet naleven en de verbeterpunten is er dus ook meer de nadruk gelegd op het van meerdere kanten benaderen van het registreren van beroepsziekten. Namelijk, hoewel het achterliggende doel registratie is, is het feitelijke doel herkennen en voorkomen. Dit is belangrijk omdat er op die manier preventieve maatregelen genomen kunnen worden en de gezondheid op de werkvloer kan worden verbeterd. Gezien de slechte naleving van artikel 9 is het de vraag of het veld überhaupt wel toekomt aan 'voorkomen'. Statistiek en voorkomen staan op gespannen voet met elkaar. Dat is een gemiste kans omdat ze elkaar juist zouden moeten versterken.

5 AFSLUITING

Het is wenselijk te streven naar goede arbeidsomstandigheden binnen een bedrijf. In Nederland zijn er daarom regels en richtlijnen vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet. Sinds de wijziging van de Arbowet in 2005 zijn bedrijven verplicht om ten minste één werknemer aan te stellen als preventiemedewerker en om deskundige bijstand op het gebied van preventie en bescherming in te schakelen wanneer dit niet intern kan worden geregeld. De naleving van deze twee wettelijke verplichtingen is onvoldoende. Slechts de helft van de bedrijven heeft een preventiemedewerker en met name bij kleine bedrijven en in de horeca ontbreekt deze functie. Ruim een vijfde van de werkgevers heeft geen contract met een arbodienstverlener, terwijl dit aan het begin van de eeuw een kleinere groep was. Ook in dit geval zijn het met name de kleine bedrijven waar de verplichtingen minder worden nageleefd.

Een veelheid aan motieven speelt een rol bij de niet-naleving van werkgevers. Deze motieven zijn niet los van elkaar te zien en datzelfde geldt voor de naleving van de verschillende artikelen. De deskundige bijstand zoals die bepaald is in de Arbowet moet worden bekeken in de context van de keten van preventie, verzuim en re-integratie in de arbeidsorganisatie. Hierbij zijn er naast de arbodienstverlening in de vorm van arbodiensten of andere gecertificeerde deskundigen, de bedrijfsarts en de preventiemedewerker ook andere actoren die zich met het thema bezighouden. Zo zijn de overheid, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, verzuimverzekeraars en dienstverleners gericht op re-integratie ook belangrijke actoren op het gebied van het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Daarnaast zijn het uiteraard de werkgever en de werknemer die er samen voor moeten zorgen dat er op de werkvloer dagelijks veilig en gezond wordt gewerkt.

Gezien de complexiteit van het arbosysteem is het niet reëel om hoge verwachtingen te hebben van het aanpakken van de naleving van een onderdeel van dit geheel. Het kan juist veel opleveren als alle aspecten en alle actoren zich bewust zijn van de samenhang. Als belangrijkste aanknopingspunt voor de verbetering van de naleving is dan ook het aspect van communicatie genoemd. Betrek de branches, de Arbeidsinspectie, de vakbonden, de verzekeraars, de arbodienstverleners en andere betrokkenen bij de implementatie van de regelgeving en maak de voordelen en de samenhang zichtbaar. De doelgroep is bovendien niet alleen praktisch ingesteld, maar ook erg divers. Praktische instrumenten waarbij er ruimte blijft voor maatwerk, maar die wel herkenbaar zijn in het jargon van de dagelijkse bedrijfsvoering kunnen ook gemakkelijker worden opgepakt door de kleine bedrijven. Handhaving is pas in laatste instantie een instrument om de boodschap over te brengen dat naleven niet vrijblijvend is. Immers, zonder veiligheid en gezondheid op de werkvloer kan een onderneming niet succesvol zijn.

LITERATUURLIJST

- Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2006. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2006, 2007.*
- Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2007. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2007, 2008.*
- Arbeidsinspectie, *Arbo in bedrijf 2008. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2008, 2009.*
- Arbeidsinspectie, *Arbomonitor 2003, 2004.*
- Arbeidsinspectie, *Handhavingsbeleid arbeidsomstandighedenwet. Interne instructie voor inspecteurs bij handhaving van de wet, 2007.*
- Arbeidsinspectie, *Interne instructie Arbeidsinspectie. Aansluitingsverplichting bij een gecertificeerde arbodienst, 2001.*
- Arbeidsinspectie, *Interne Instructie Risico-inventarisatie & evaluatie, 2005.*
- Arbeidsinspectie, *Jaarplan 2010, 2009.*
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2008. Veilig, gezond en legaal aan het werk, 2009.*
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2009. Veilig, gezond en eerlijk werk, 2010.*
- Arbeidsinspectie, *Meerjarenstrategie Arbeidsinspectie 2008-2011, 2007.*
- Arbeidsinspectie, *Notitie Interventiebeleid Arbeidsomstandighedenwet, 2007.*
- Arbeidsinspectie, *Voor veilig gezond en eerlijk werk. Jaarplan 2009, 2008.*
- Arbeidsomstandighedenwet 1998
- BS Health Consultancy, *Arbozorgverlening in nieuw perspectief. Onderzoek naar het veranderende profiel van de arbeidsmarkt en arbozorgverlening, 2010.*

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, *De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument*, 2006.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, *Programmatisch handhaven, een gids voor de praktijk bij het Rijk*, 2007.

FNV Formaat en Kluwer, *Samenvatting van het onderzoek. Vijf jaar preventiemedewerker in beeld*, 2010.

IVA, *Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving*, 2010.

Memorie van toelichting. *Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen*, Nr. 3, Tweede Kamer, 2004.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Integrale rapportage Handhaving 2007*, 2008.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Integrale rapportage Handhaving 2008*, 2009.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Integrale rapportage Handhaving 2009*, 2010.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Preventie en (ziekte)verzuimaanpak 2008*, 2008.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handhavingsprogramma 2007-2010*, 2006.

P. de Heer et. al.(Arbokennisnet), *Dossier preventiemedewerker*, 2009.

RegioPlan, *De kracht van de kleine ondernemer. Wie zijn wij, wat doen ze en wat maakt ze sterk?*, 2009.

SER, *Een kwestie van gezond verstand. Breed preventiebeleid binnen arbeidsorganisaties*, 2009.

STECR Platform re-integratie, *STECR leidraad. Taken en deskundigheid van preventiemedewerkers*, 2005.

TNO, *Arbobalans 2005. Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland*, 2006.

TNO, *Arbobalans 2007/2008. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2008.

TNO, *Arbobalans 2009. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, 2010.

TNO, *De RI&E in kleine bedrijven*, 2008.

TNO, *Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA) 2009*, 2010.

TNO, *Sectorprofielen arbeidsongevallen. Bijlage bij de Monitor Arbeidsongevallen 2005*, 2007.

TNO, *Werkgevers en Arbeid 2008*, 2009.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Deelnemers expertsessies

Tabel B1.1 Deelnemers expertsessie Preventiemedewerker 10-11-2010

Nicole Pikkemaat	FNV Formaat
Ewald Dijkman	Bouwend Nederland
Ton Hokken	LTO
Sonja Baljeu	CNV
Paul Schoormans	Koninklijke Horeca NL
Wendel Post	Arbo Unie
Jaap Waverijn	BvAA
Jacques v.d. Pols	AI
Carolien Verspui	FNV Formaat
Lars Scheurer	Achmea
Jos Renette	AI
Peter Wulp	AI
Brigitte Nijland	SZW
Iris Wijnveldt	Buitenhuis
Annemarie Soeteman	Buitenhuis
Coen van Rij	Regioplan
Sanne Saalbrink	Regioplan

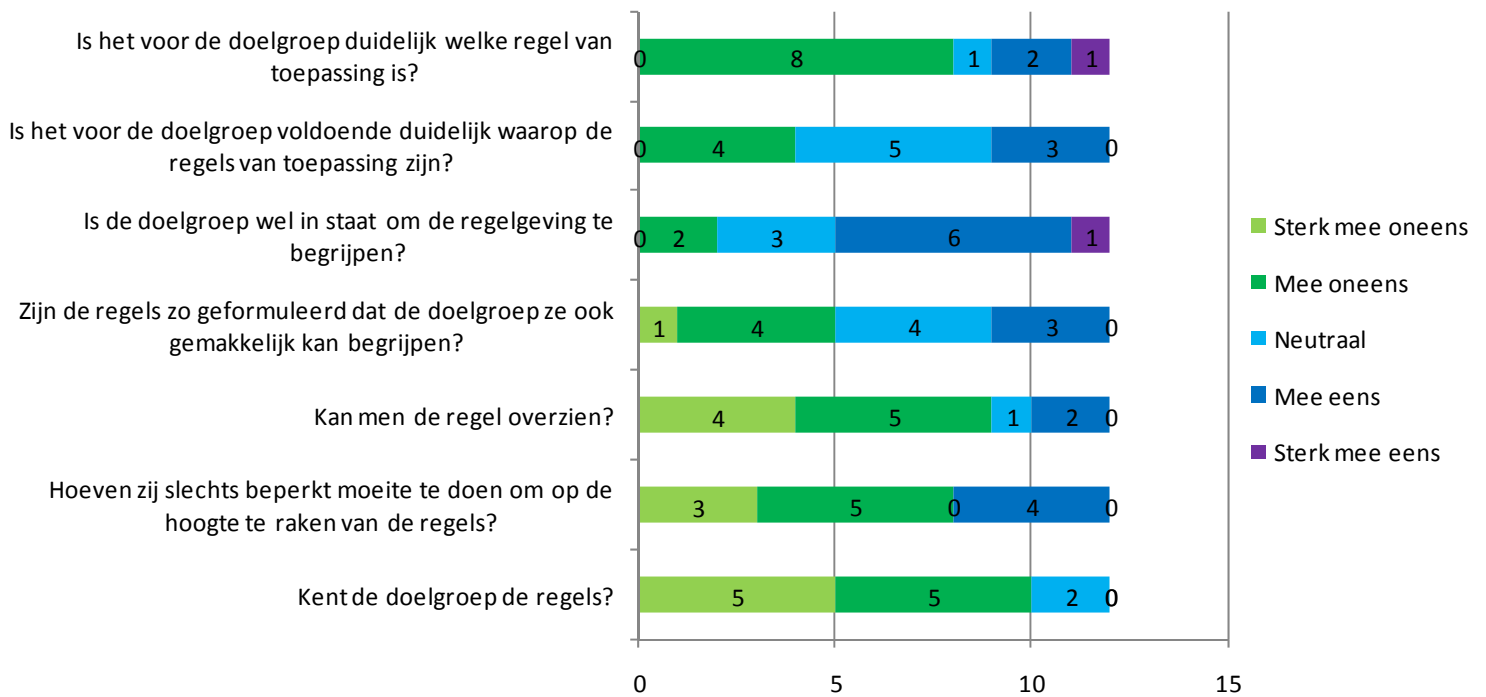
Tabel B1.2 Deelnemers expertsessie Arbodienstverlening 17-11-2010

Peter Tamsma	Stigas
Ingrid Larmoyeur	MKB Nederland
Jaap Hooiveld	Stichting van de Arbeid
Rinus Brinks	AVAG
Roelof Heida	ArboNed
Ton van Oostrum	SZW (afdeling gezond werken)
Maroesja Bonsen	AI, inspecteur Bouw
Andre Stal	Senior ergonomist Tinguely Xperts
Eduard Louwerse	Achmea Vitale
Moniek Mondria	Menzis
Yvonne Wildenberg	MCS Arbo
Peter Wulp	AI
Servaas Toebosch	SZW
Iris Wijnveldt	Buitenhuis
Coen van Rij	Regioplan
Sanne Saalbrink	Regioplan

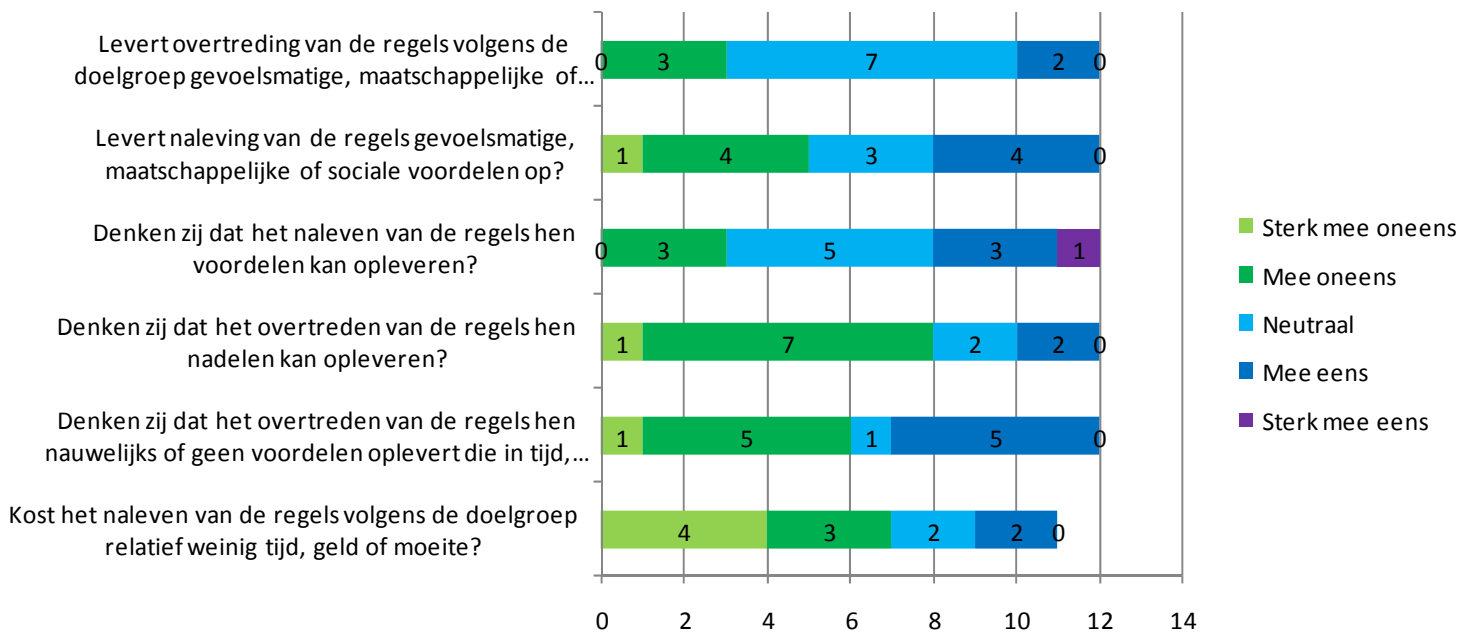
BIJLAGE 2

Resultaten T11 Preventiemedewerker < 25

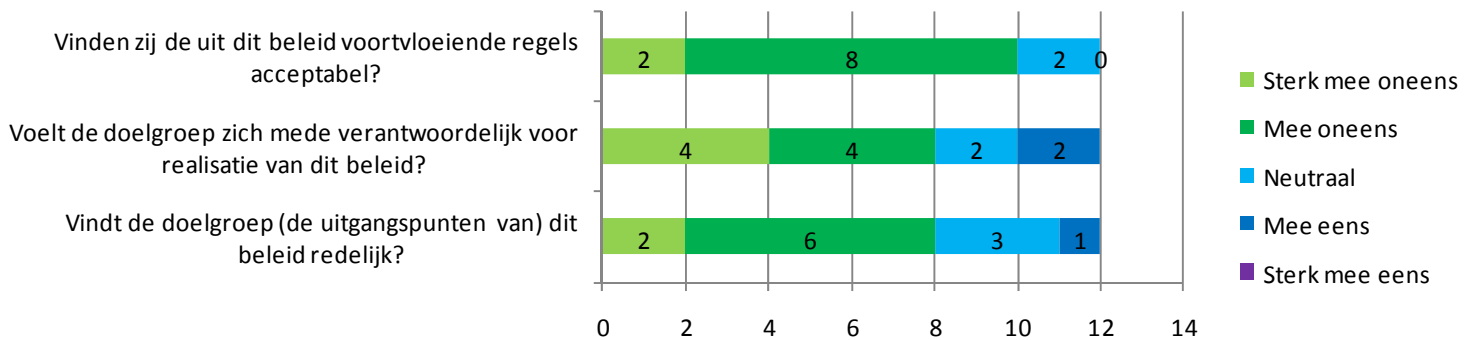
Figuur B2.1 T1. Kennis van regels



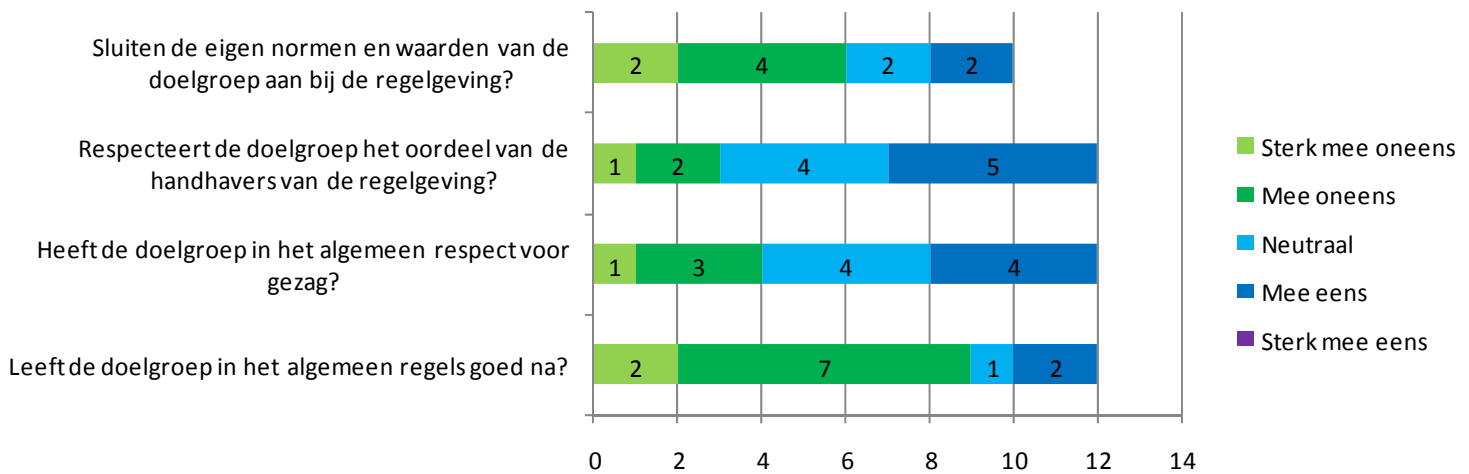
Figuur B2.2 T2. Kosten/baten



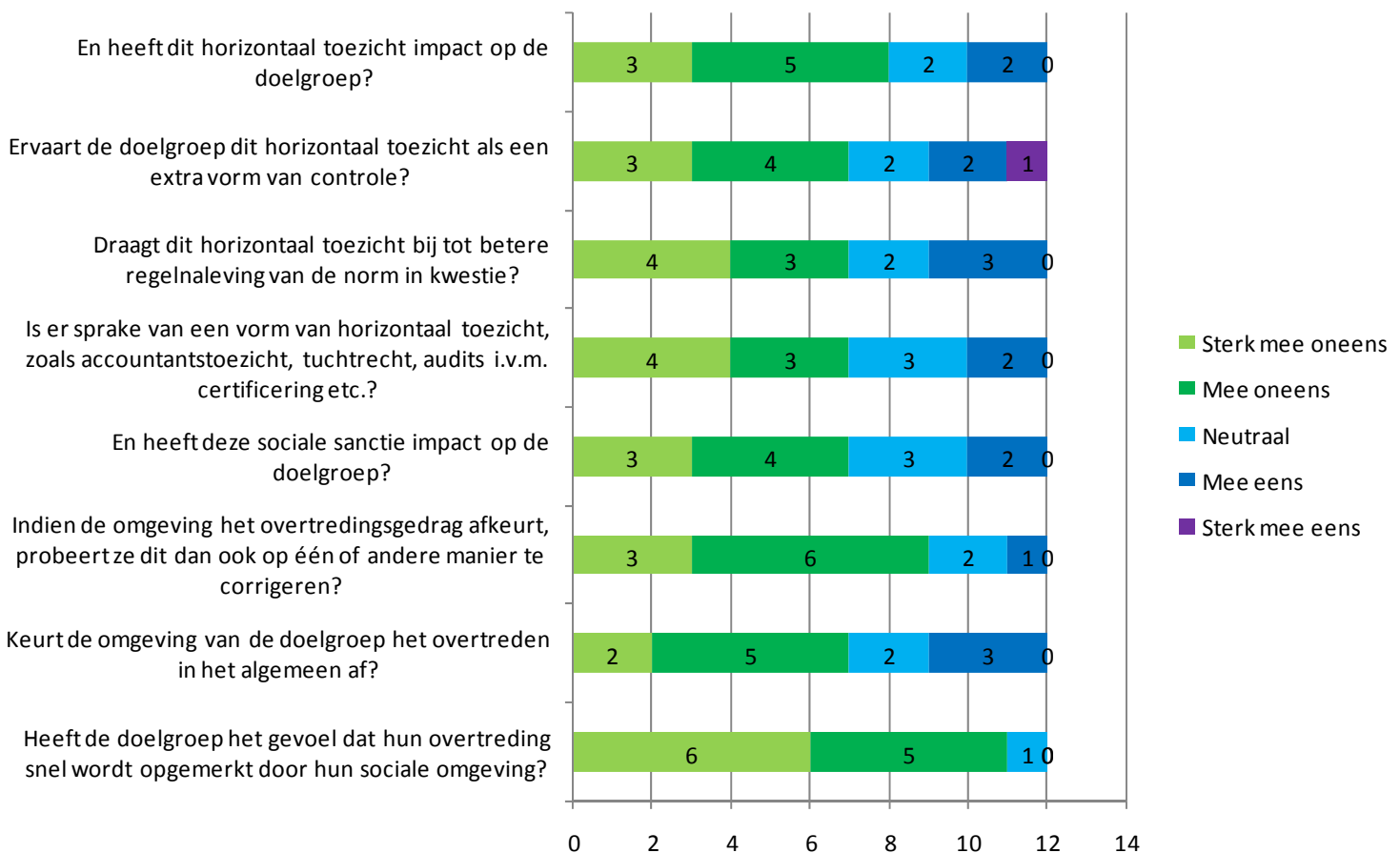
Figuur B2.3 T3. Mate van acceptatie



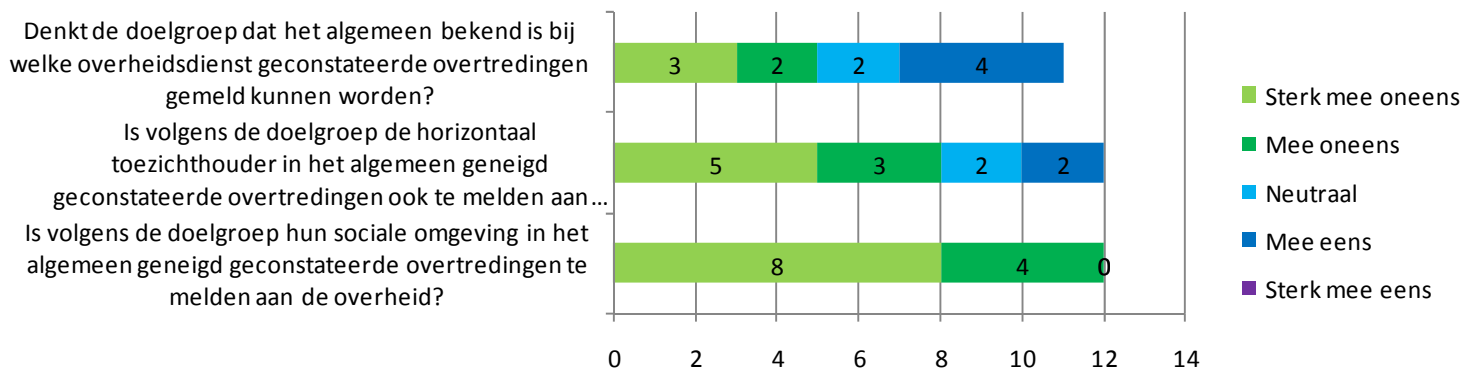
Figuur B2.4 T4. Normgetrouwheid doelgroep



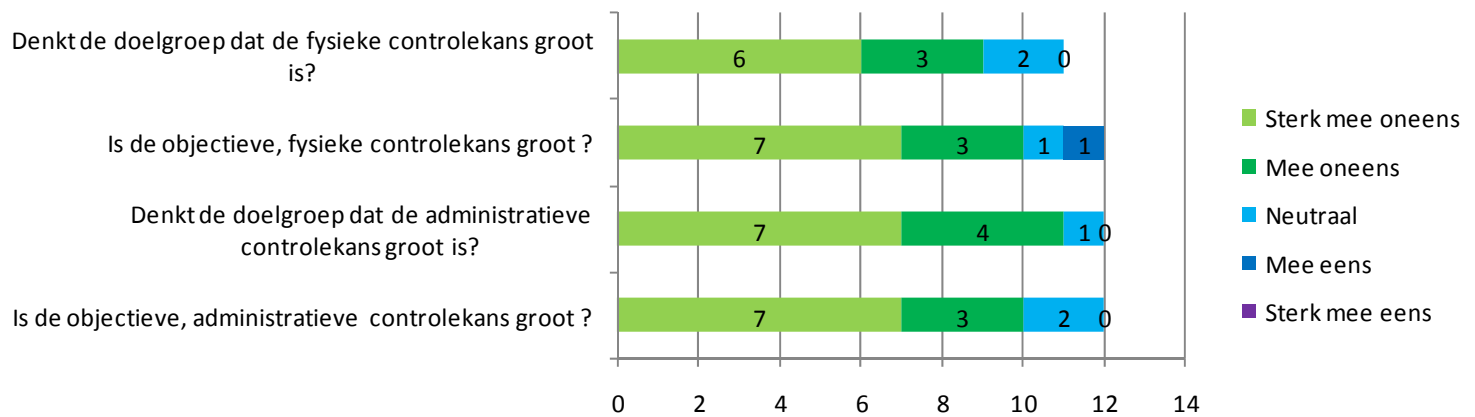
Figuur B2.5 T5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)



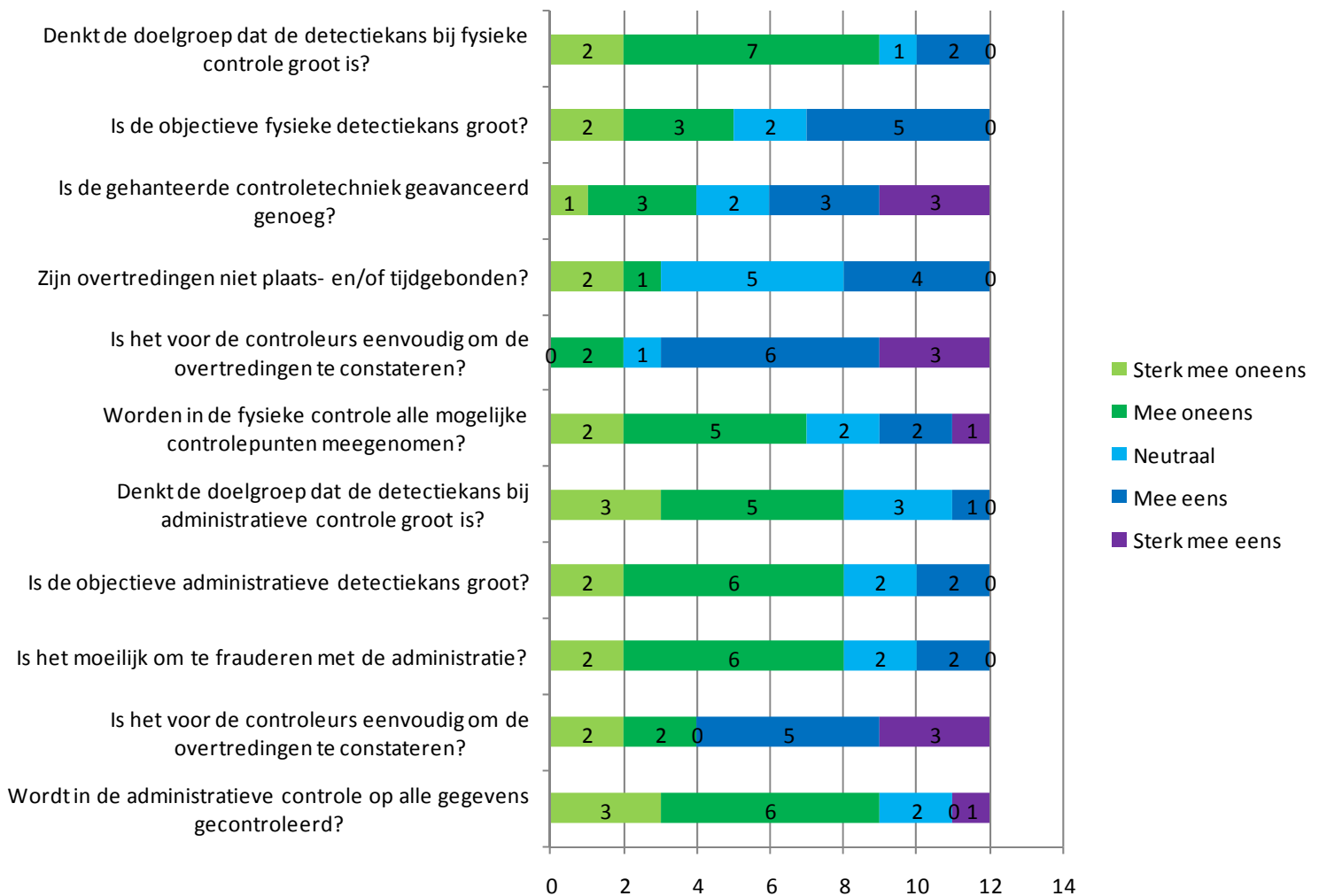
Figuur B2.6 T6 Informele meldingskans



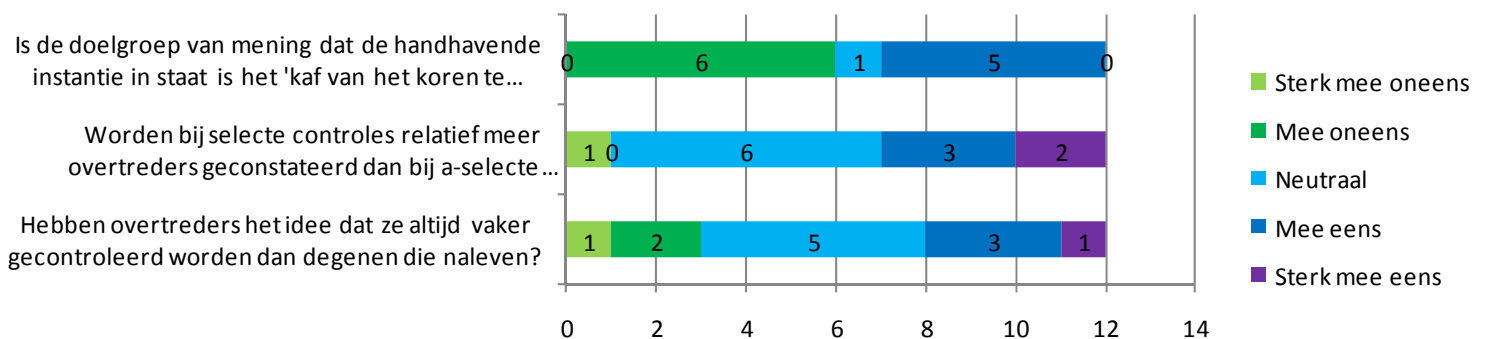
Figuur B2.7 T7 Controlekans



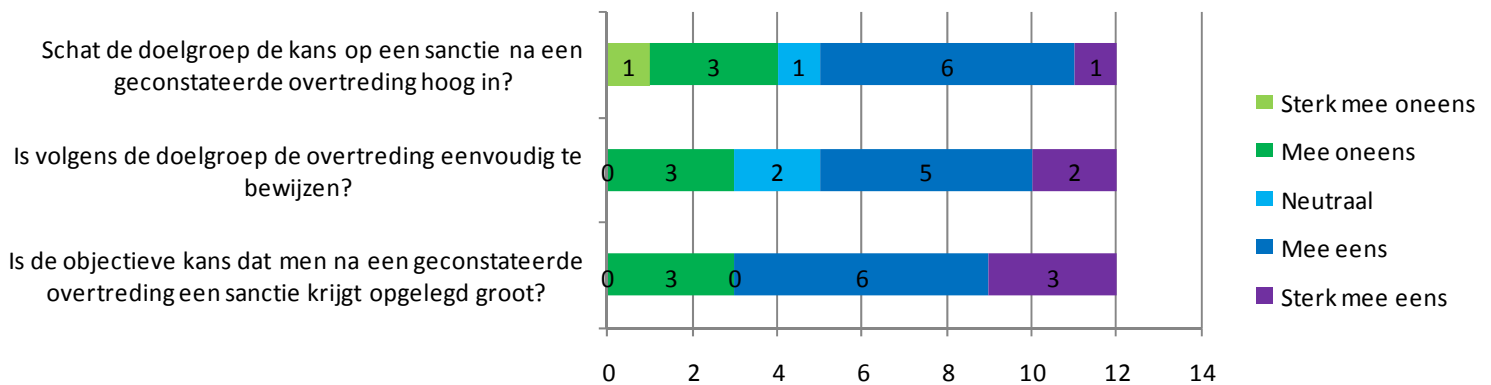
Figuur B2.8 T8 Detectiekans



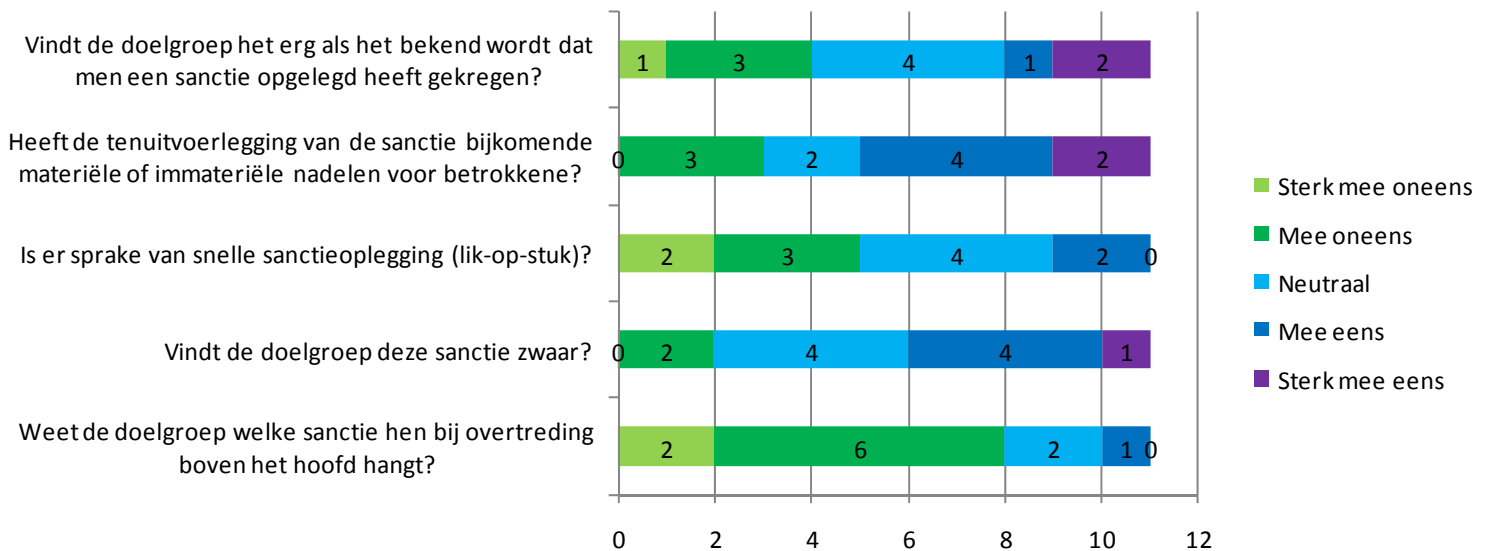
Figuur B2.9 T9 Selectiviteit



Figuur B2.10 T10 Sanctiekans



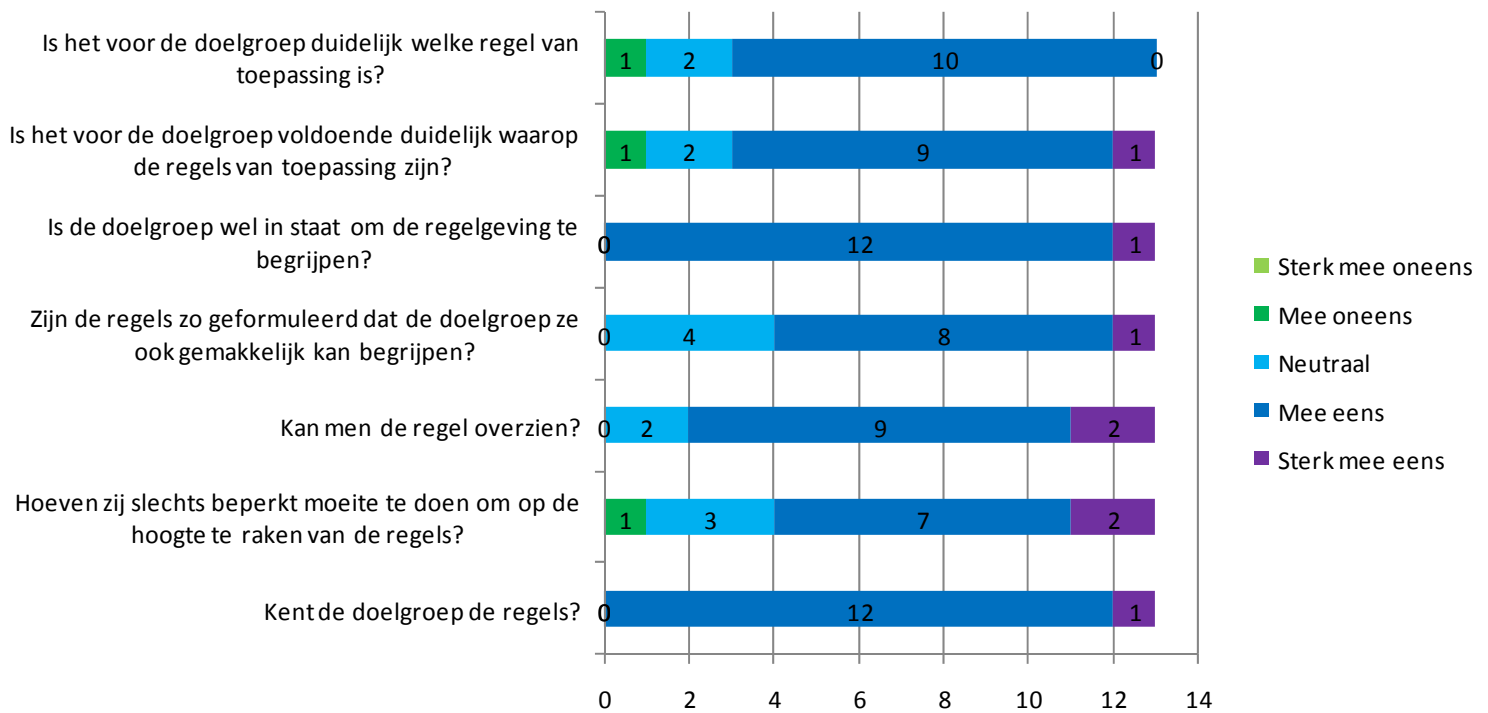
Figuur B2.11 T11 Sanctie-ernst



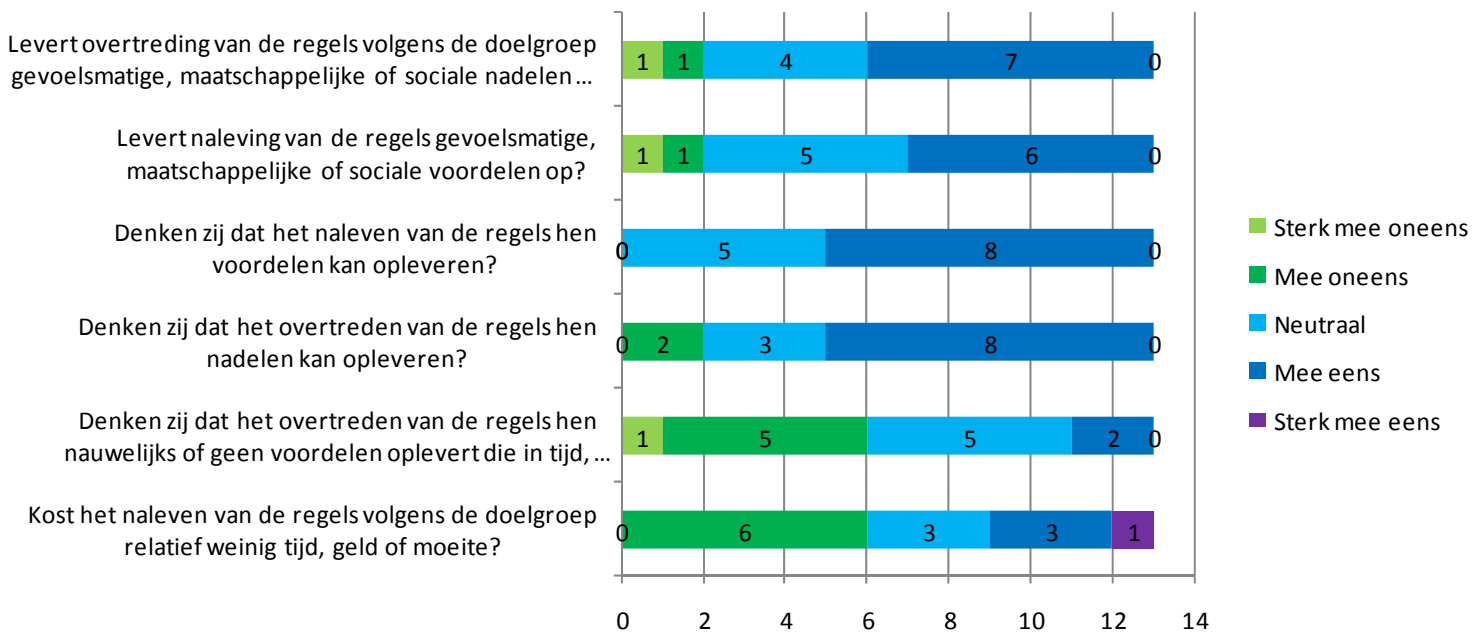
BIJLAGE 3

Resultaten T11 Preventiemedewerker > 25

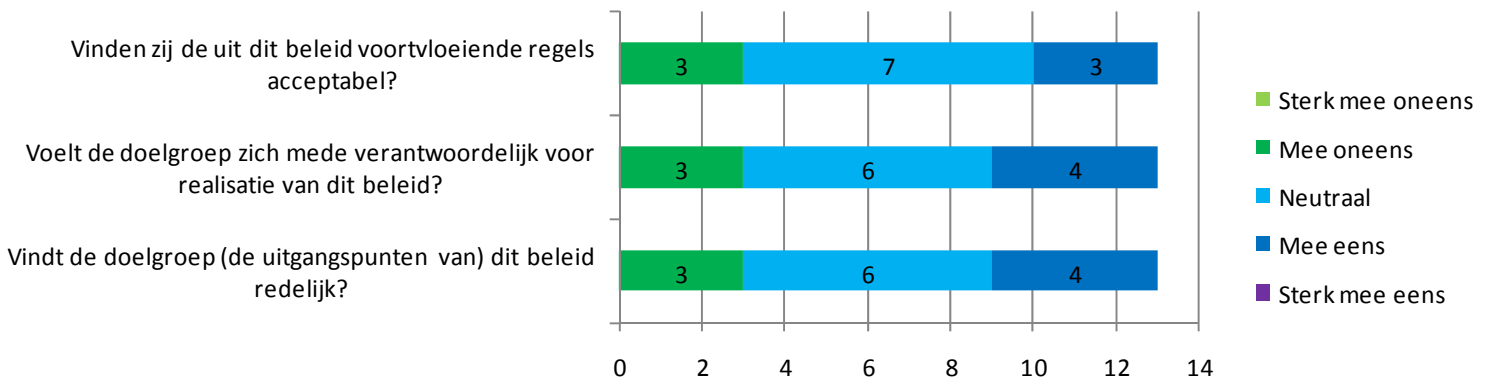
Figuur B3.1 T1. Kennis van regels



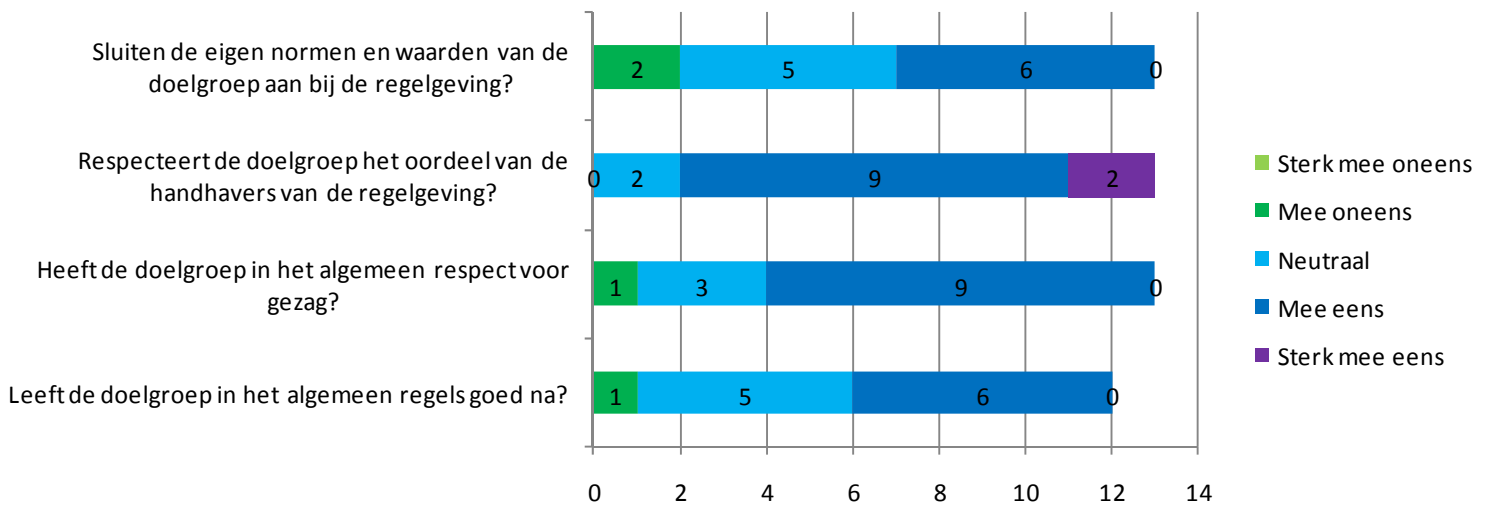
Figuur B3.2 T2. Kosten/baten



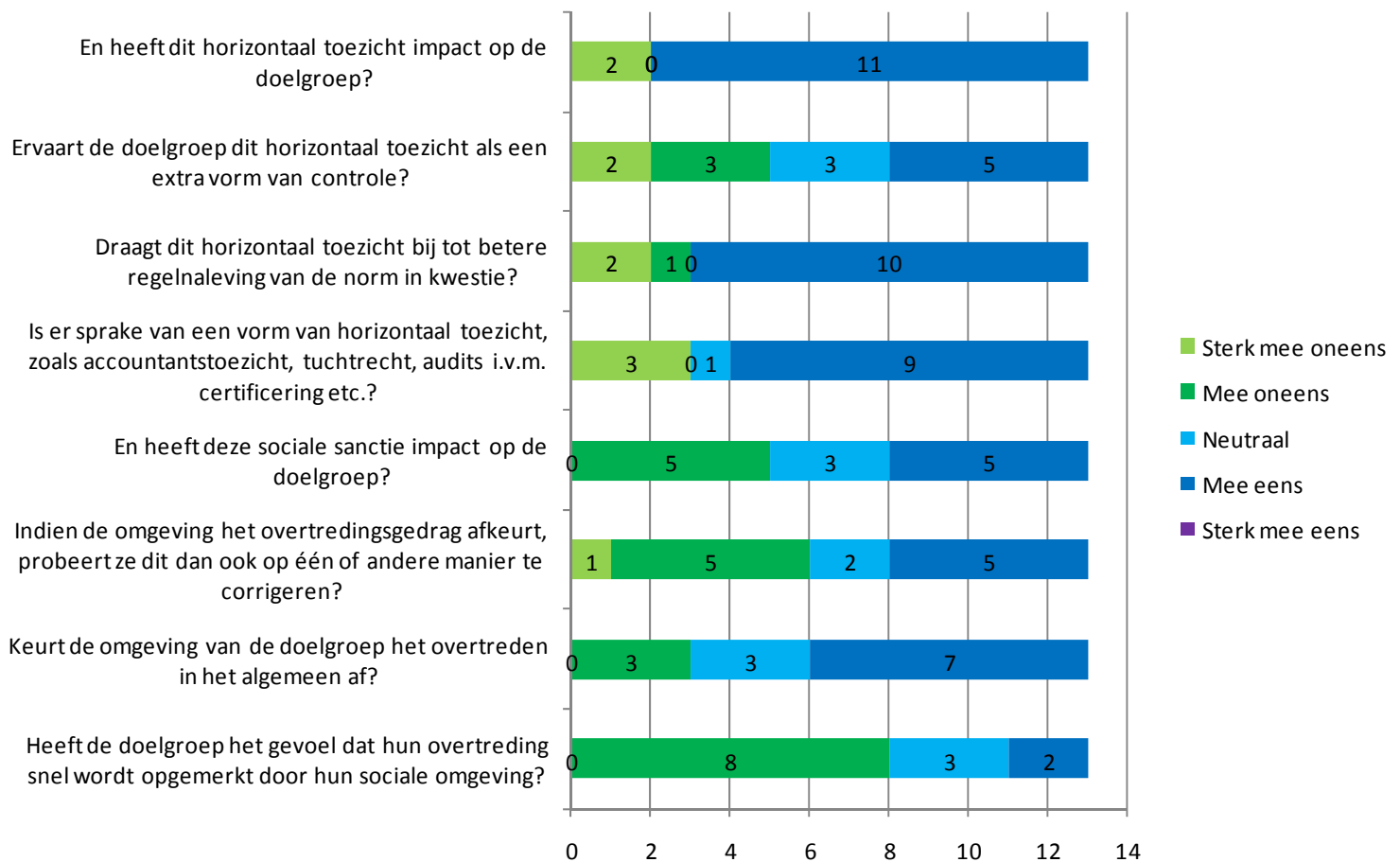
Figuur B3.3 T3. Mate van acceptatie



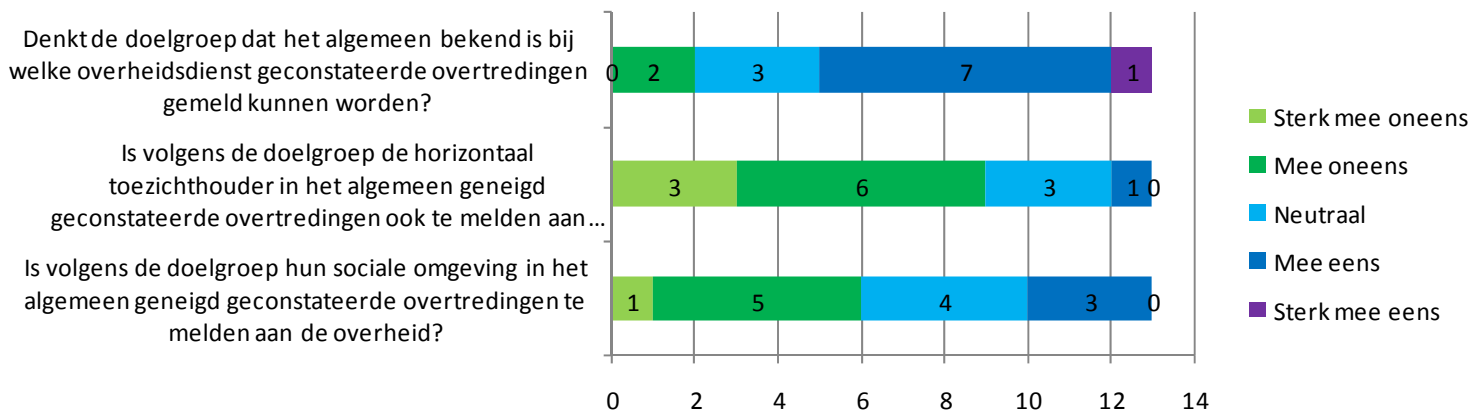
Figuur B3.4 T4. Normgetrouwheid doelgroep



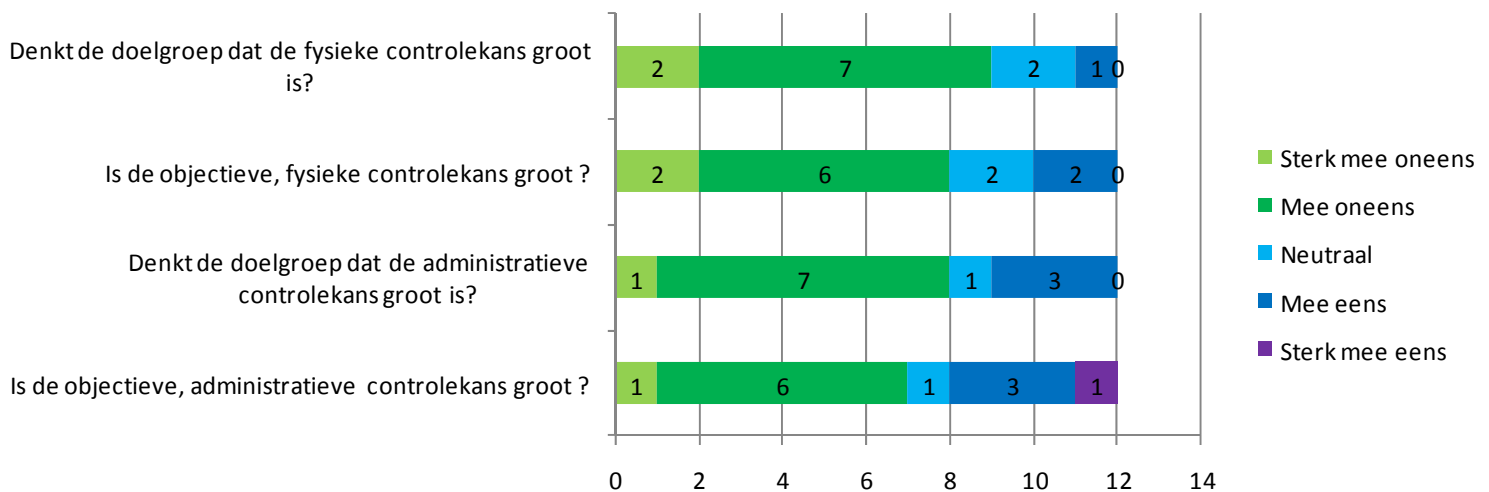
Figuur B3.5 T5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)



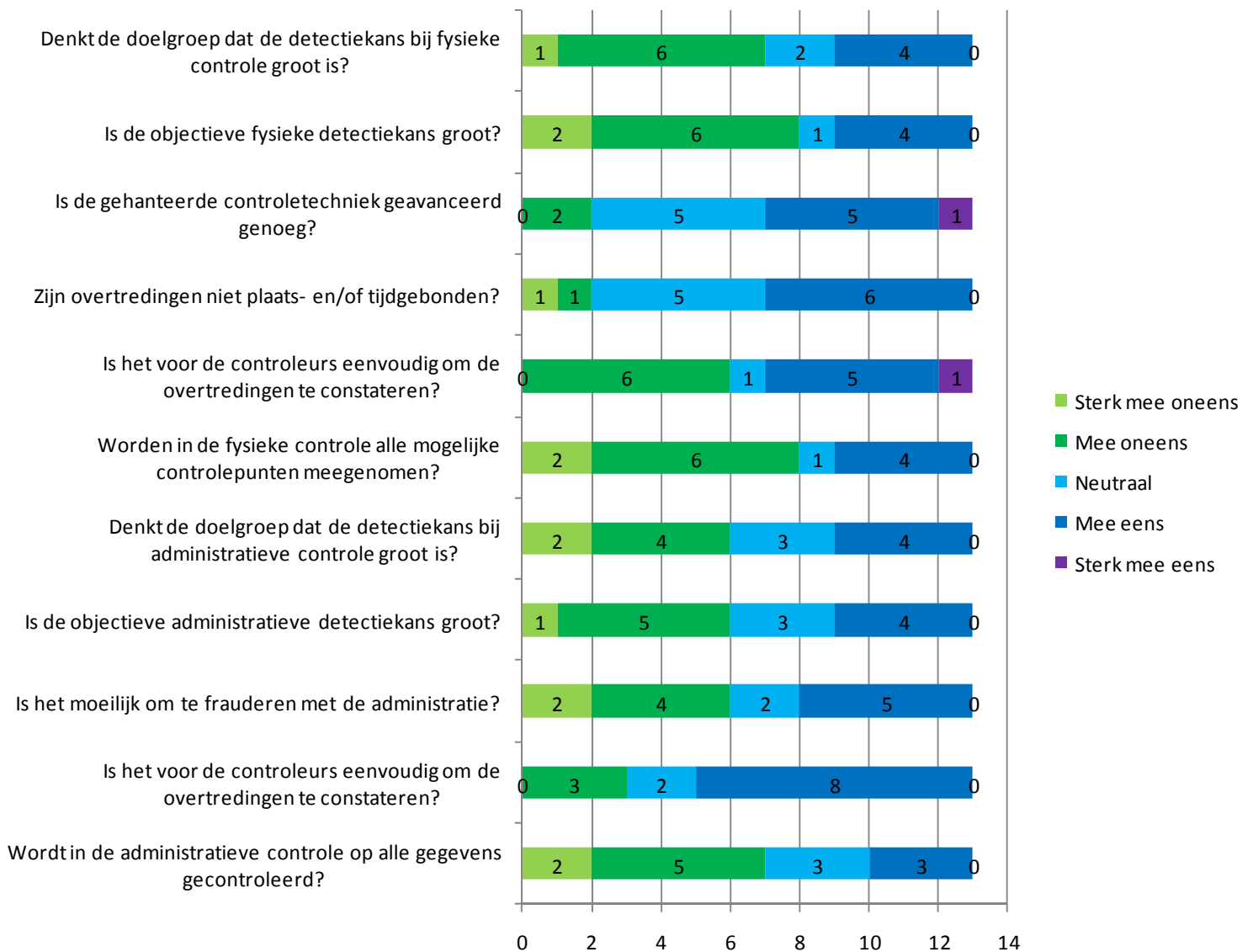
Figuur B3.6 T6 Informele meldingskans



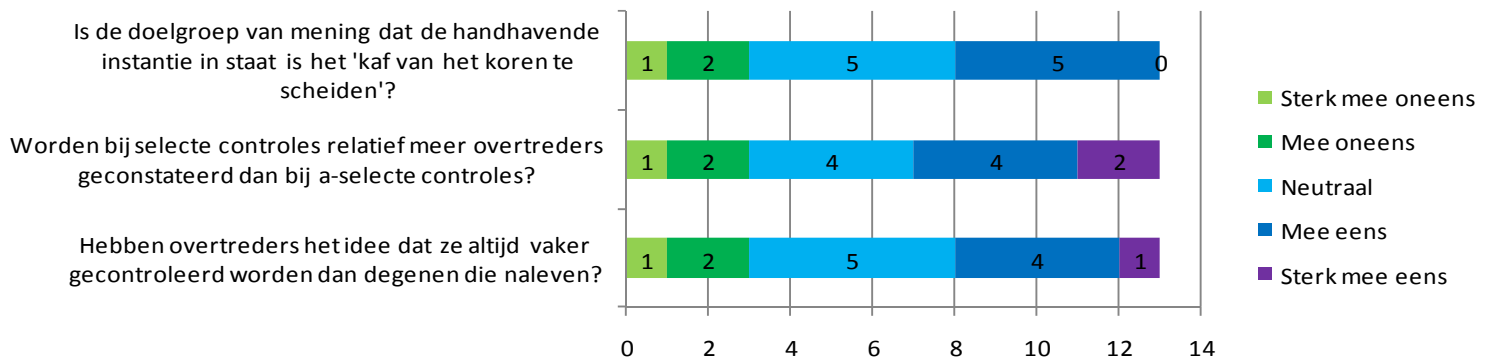
Figuur B3.7 T7 Controlekans



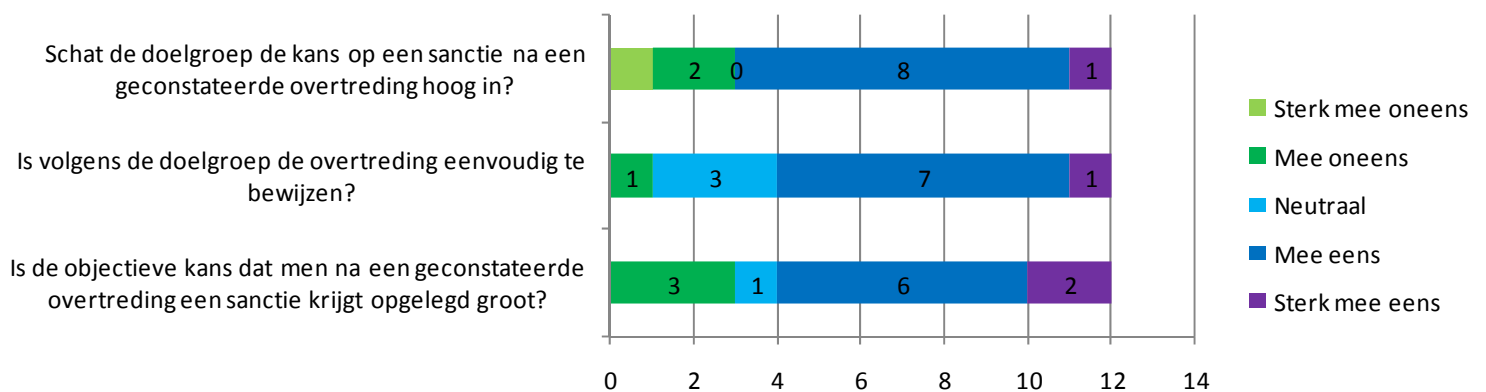
Figuur B3.8 T8 Detectiekans



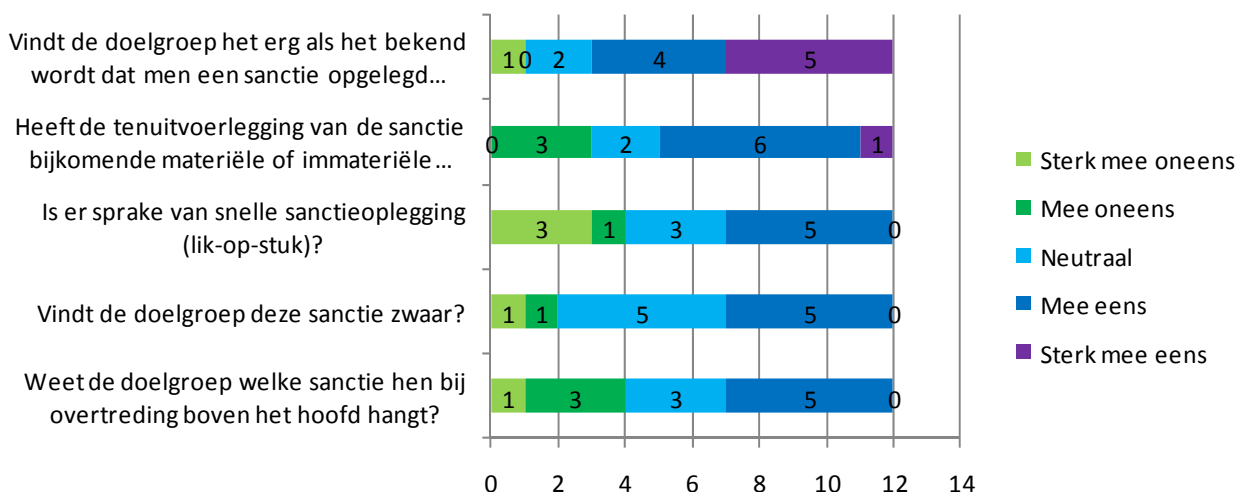
Figuur B3.9 T9 Selectiviteit



Figuur B3.10 T10 Sanctiekans



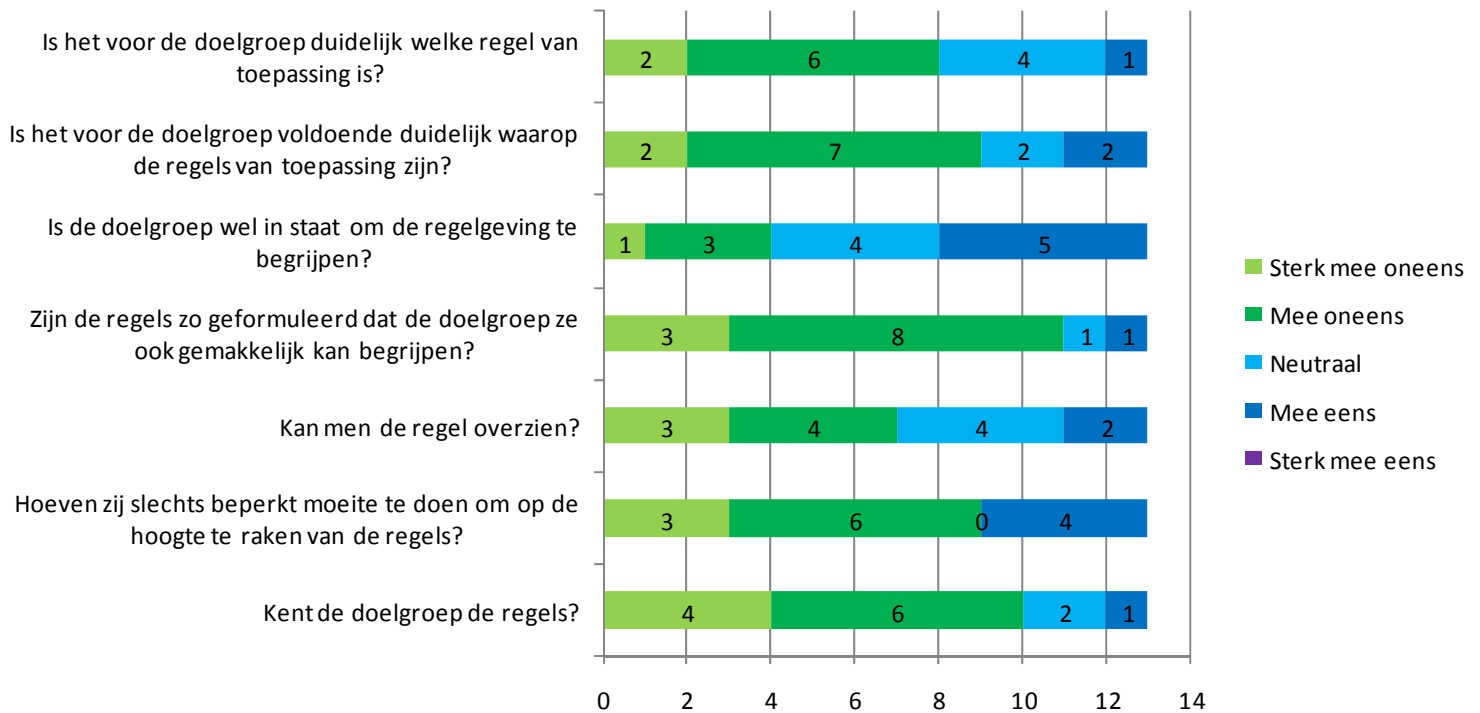
Figuur B3.11 T11 Sanctie-ernst



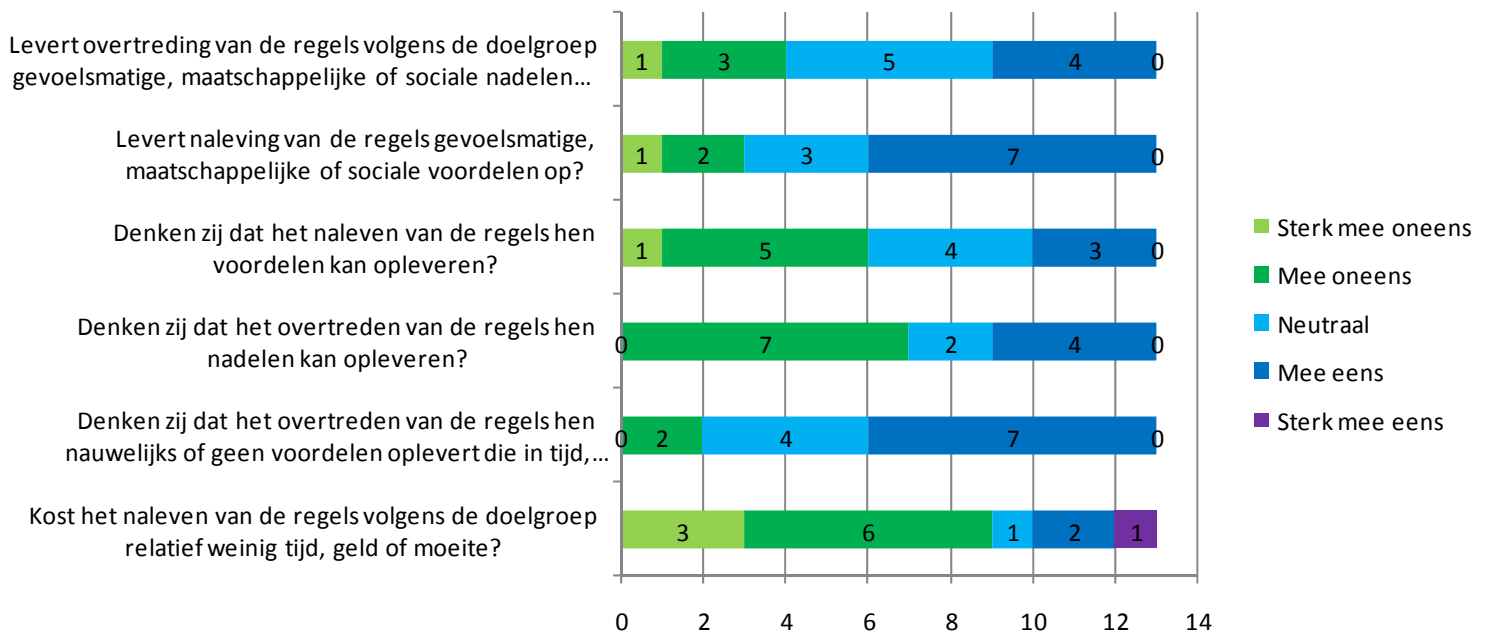
BIJLAGE 4

Resultaten T11 Arbodienstverlening < 25

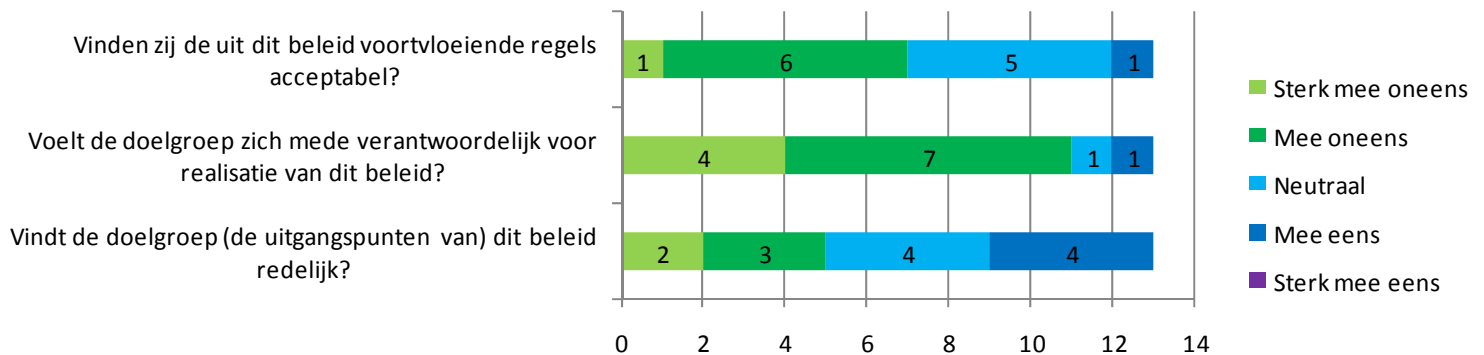
Figuur B4.1 T1. Kennis van regels



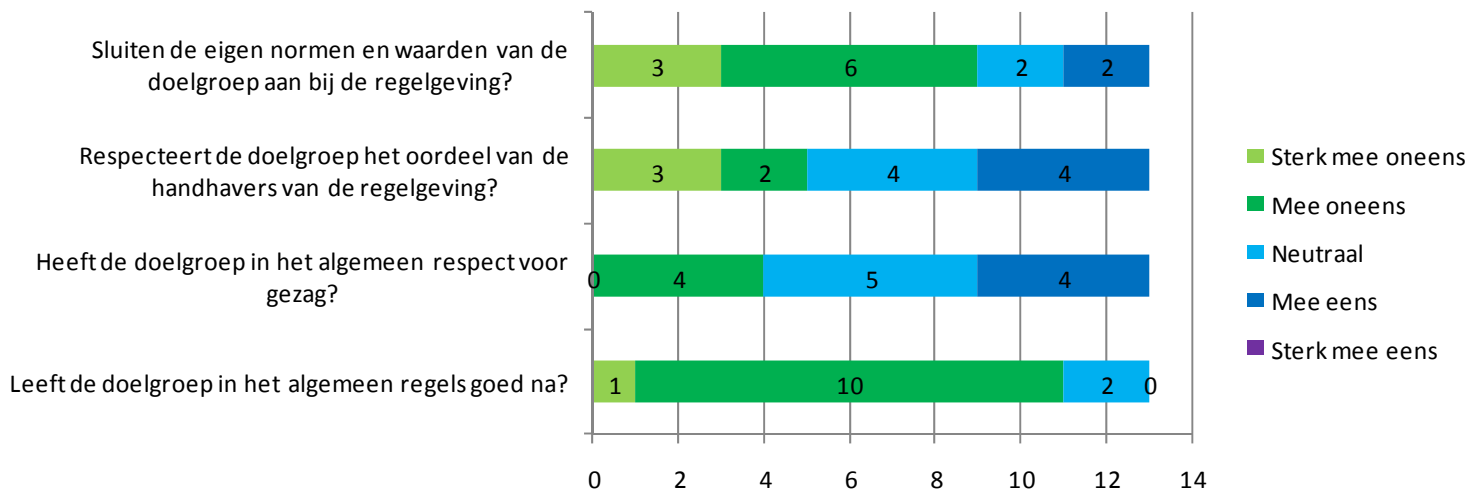
Figuur B4.2 T2. Kosten/baten



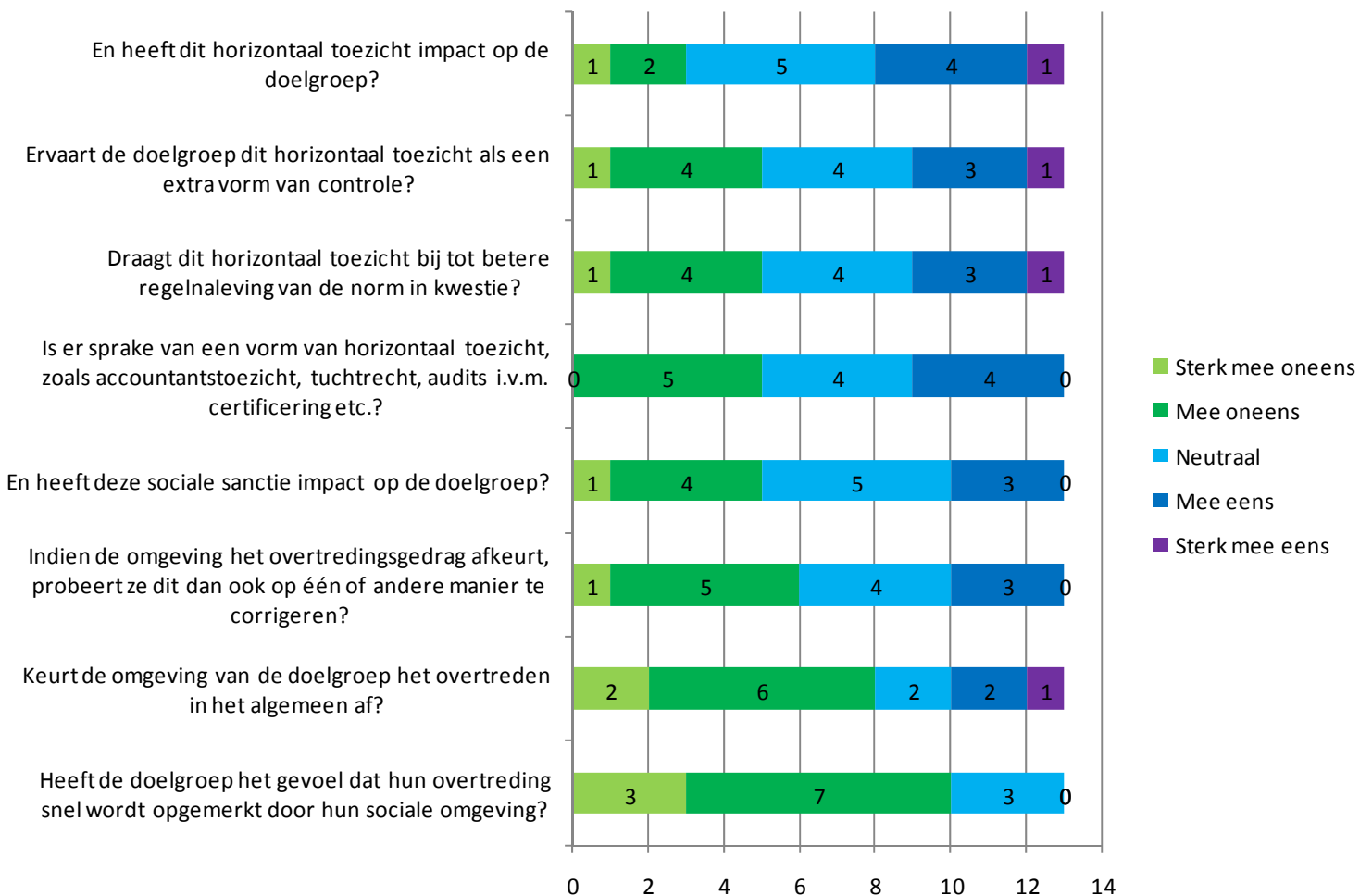
Figuur B4.3 T3. Mate van acceptatie



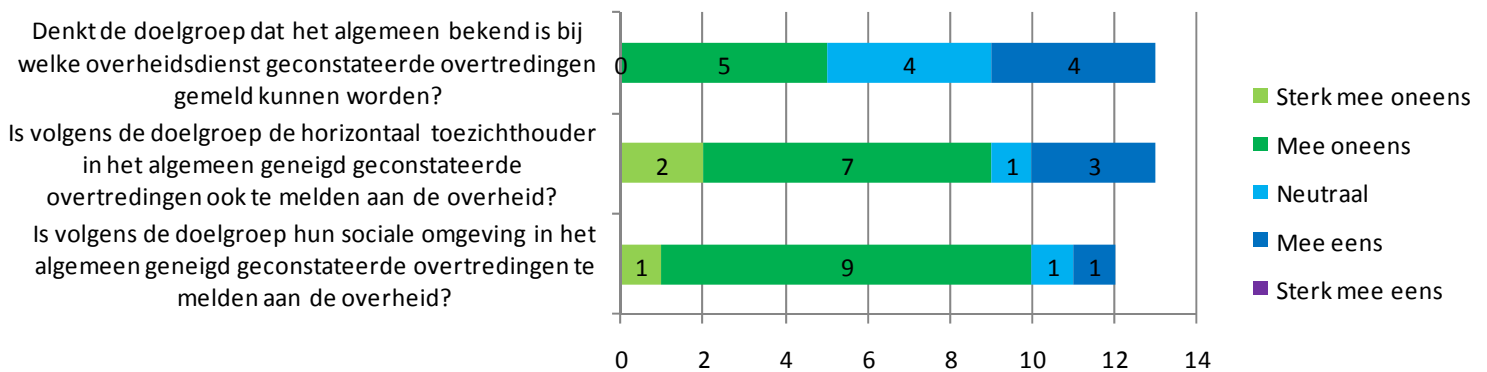
Figuur B4.4 T4. Normgetrouwheid doelgroep



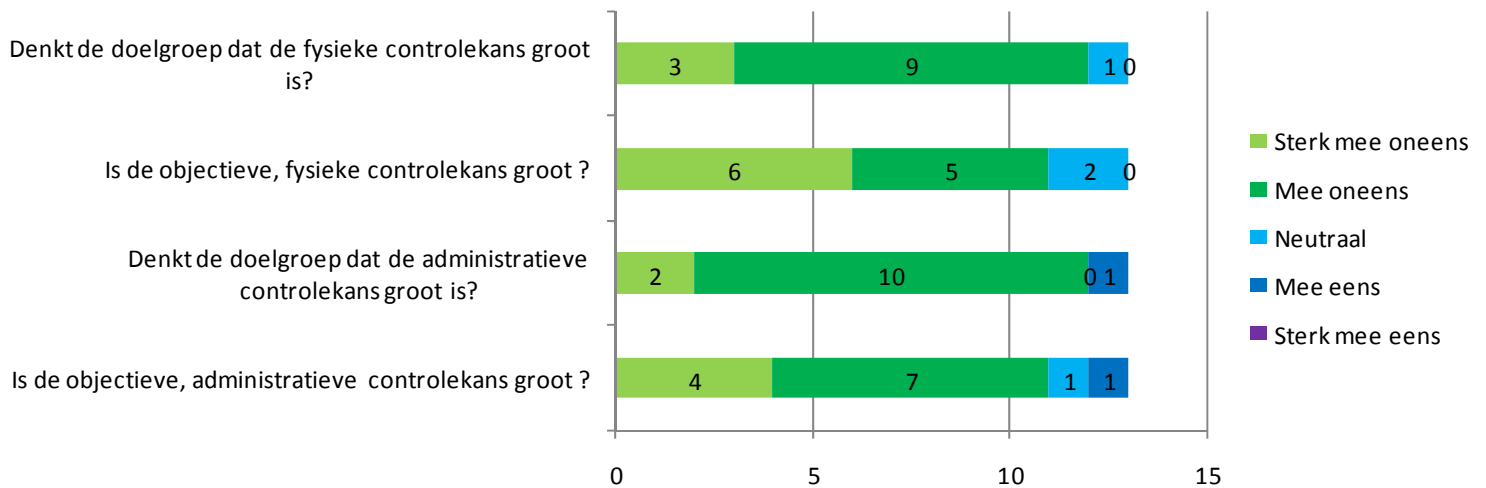
Figuur B4.5 T5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)



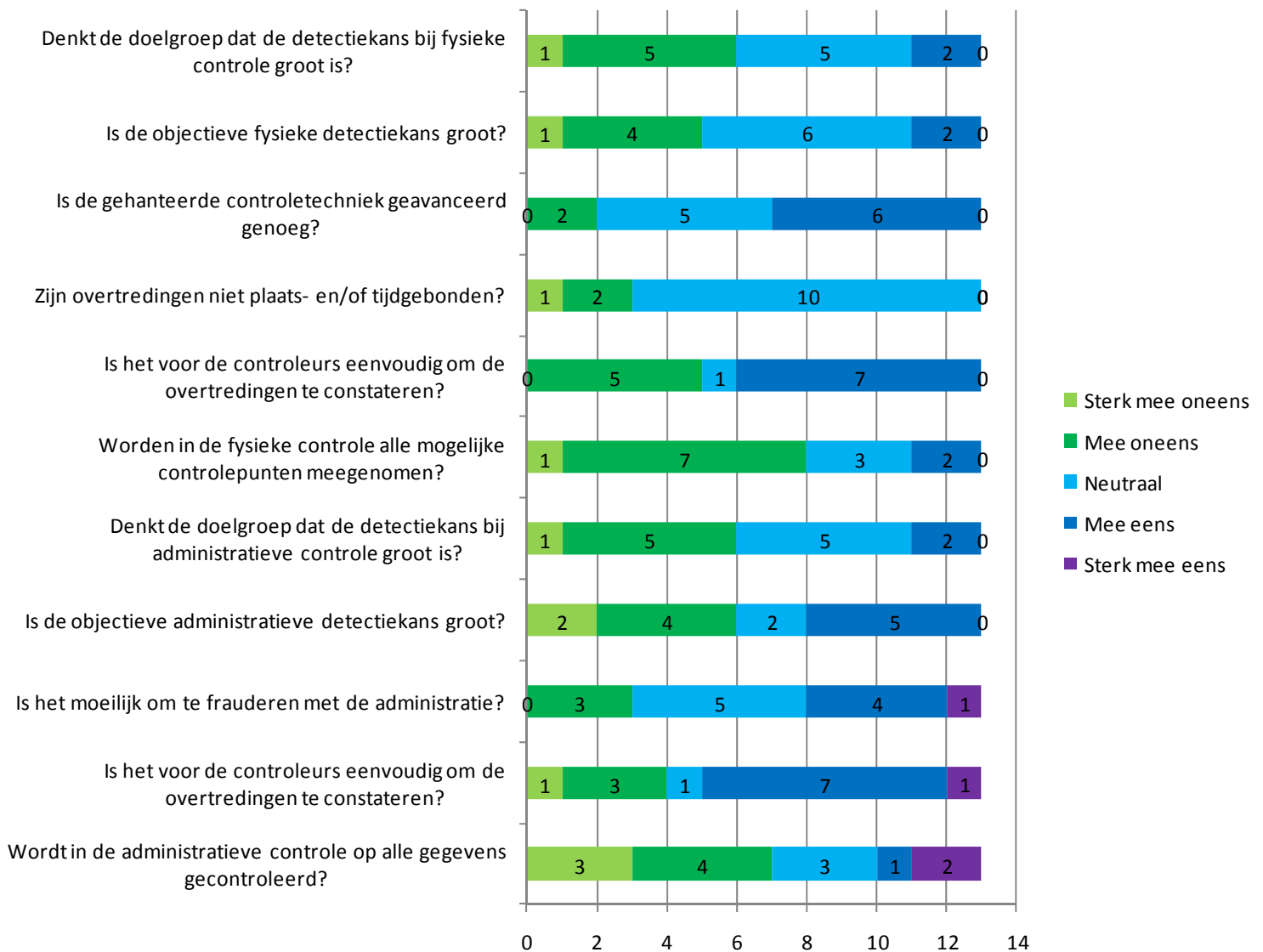
Figuur B4.6 T6 Informele meldingskans



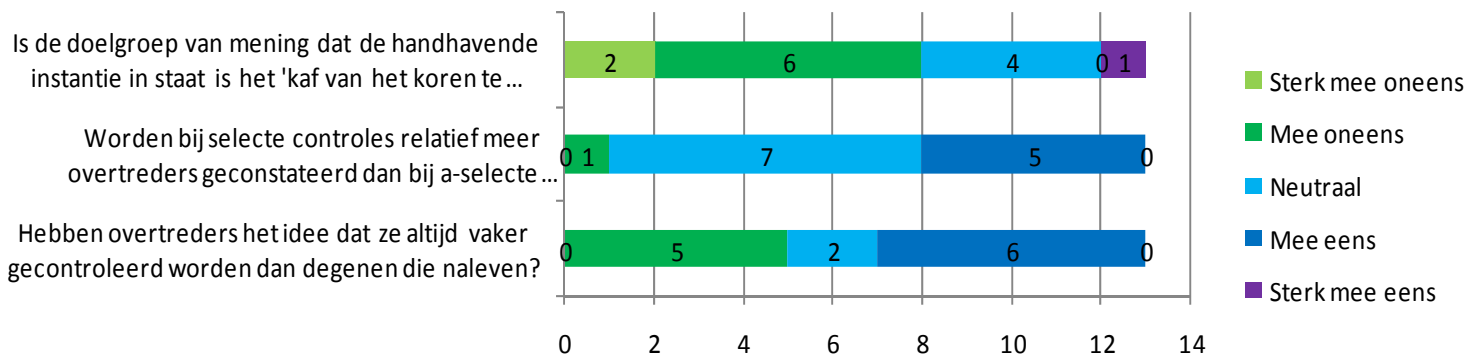
Figuur B4.7 T7 Controlekans



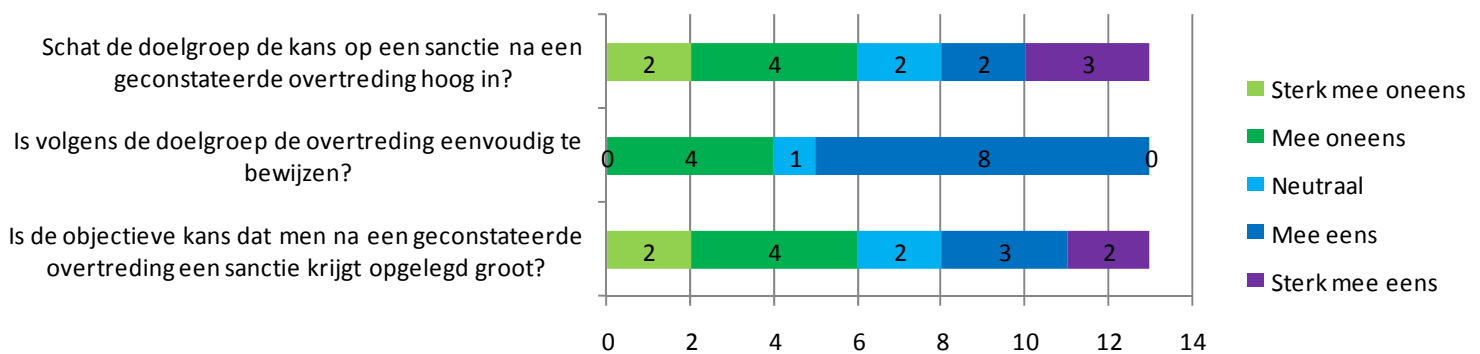
Figuur B4.8 T8 Detectiekans



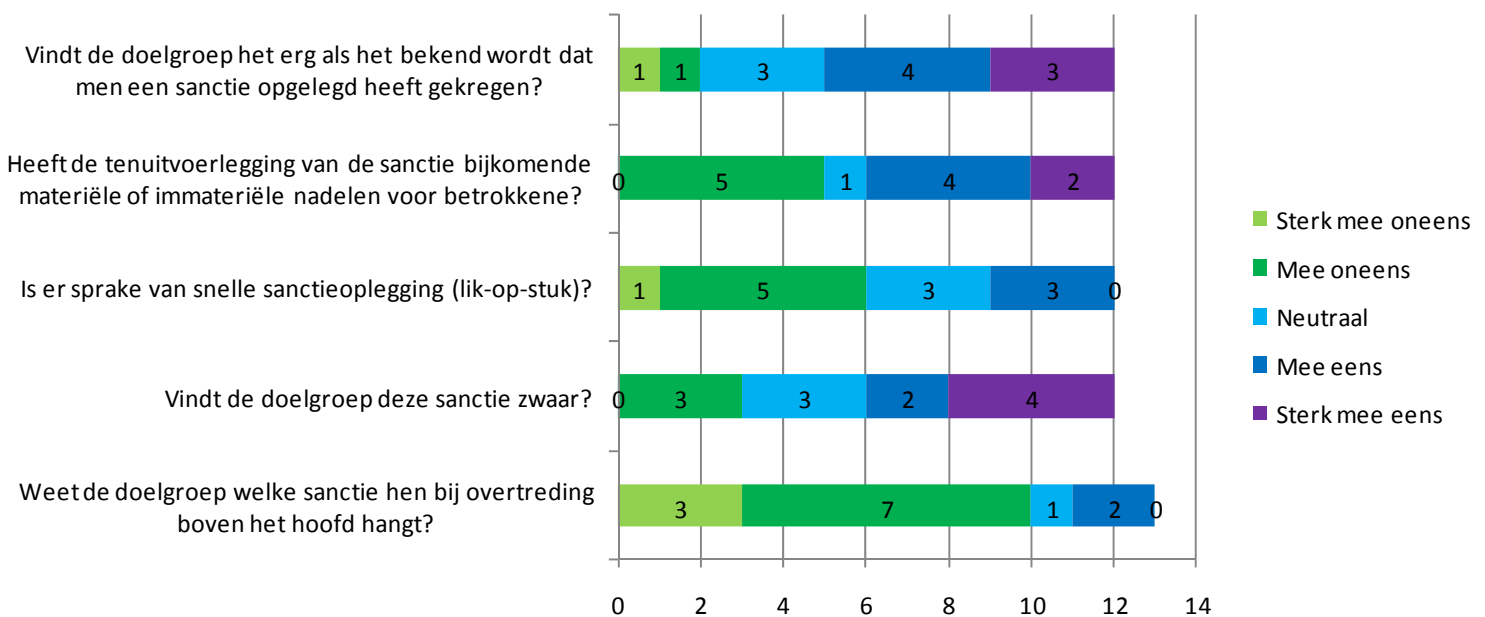
Figuur B4.9 T9 Selectiviteit



Figuur B4.10 T10 Sanctiekans



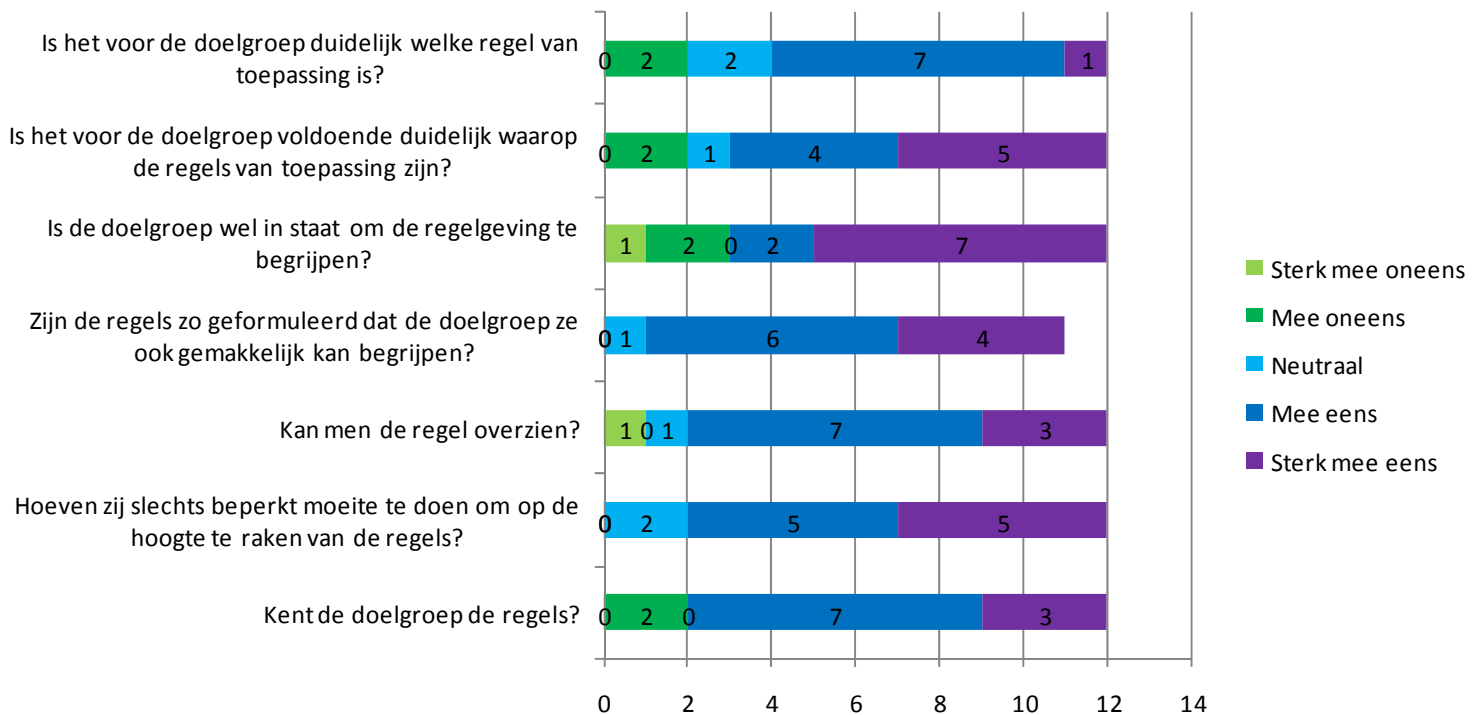
Figuur B4.11 T11 Sanctie-ernst



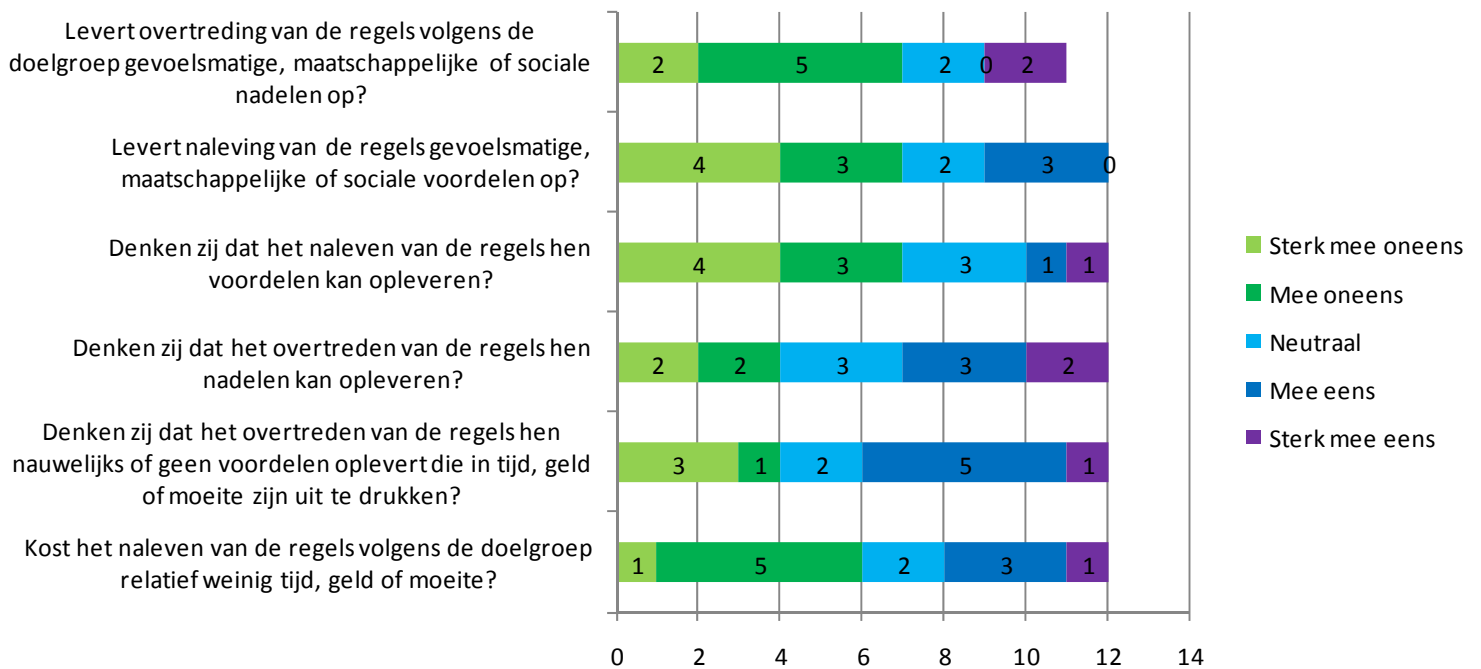
BIJLAGE 5

Resultaten T11 Melding beroepsziekten

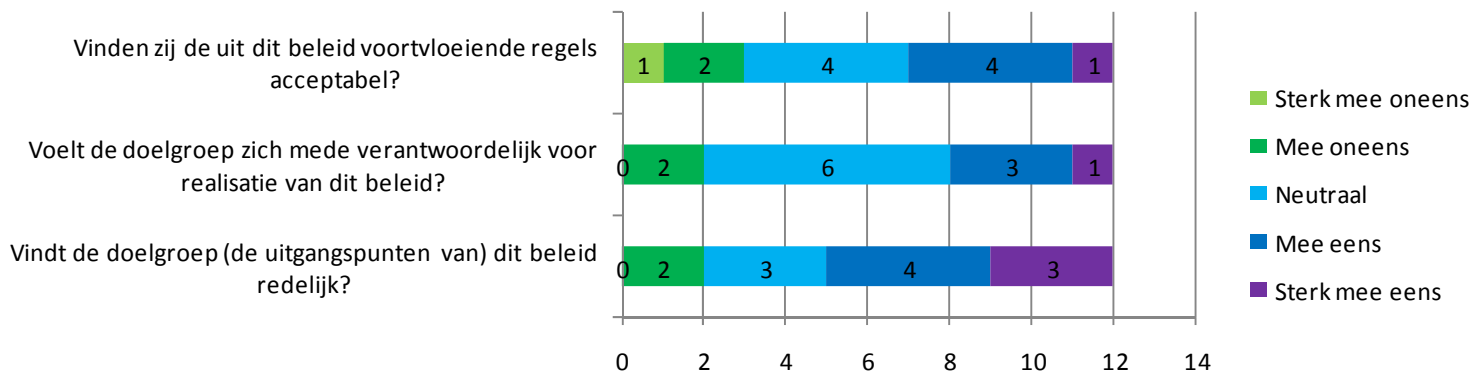
Figuur B5.1 T1. Kennis van regels



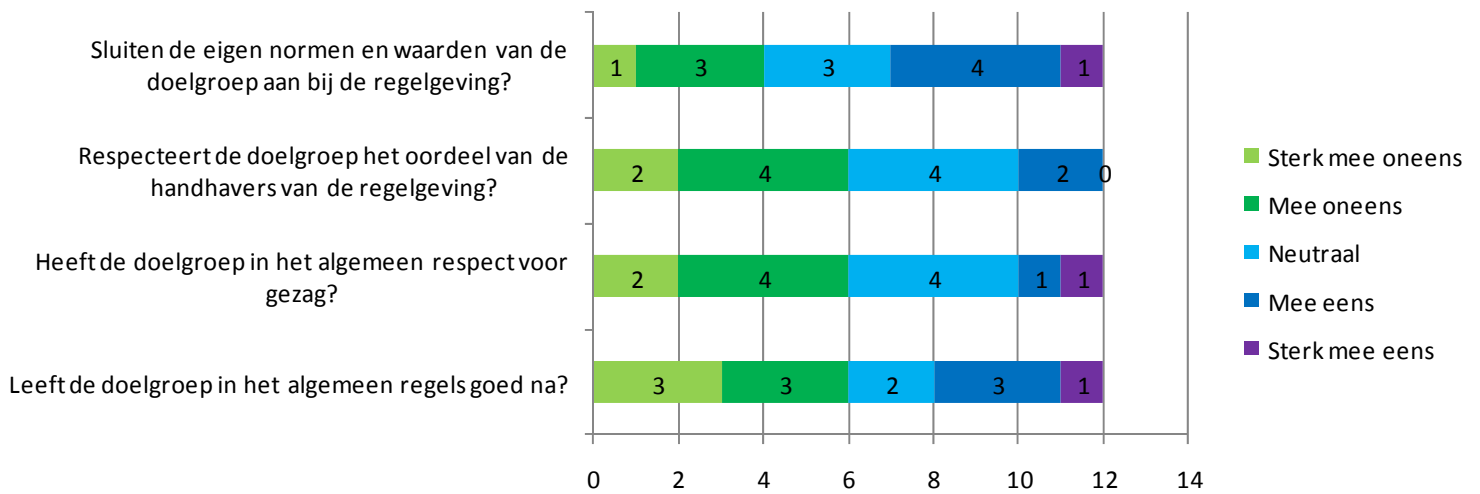
Figuur B5.2: T2 Kosten/baten



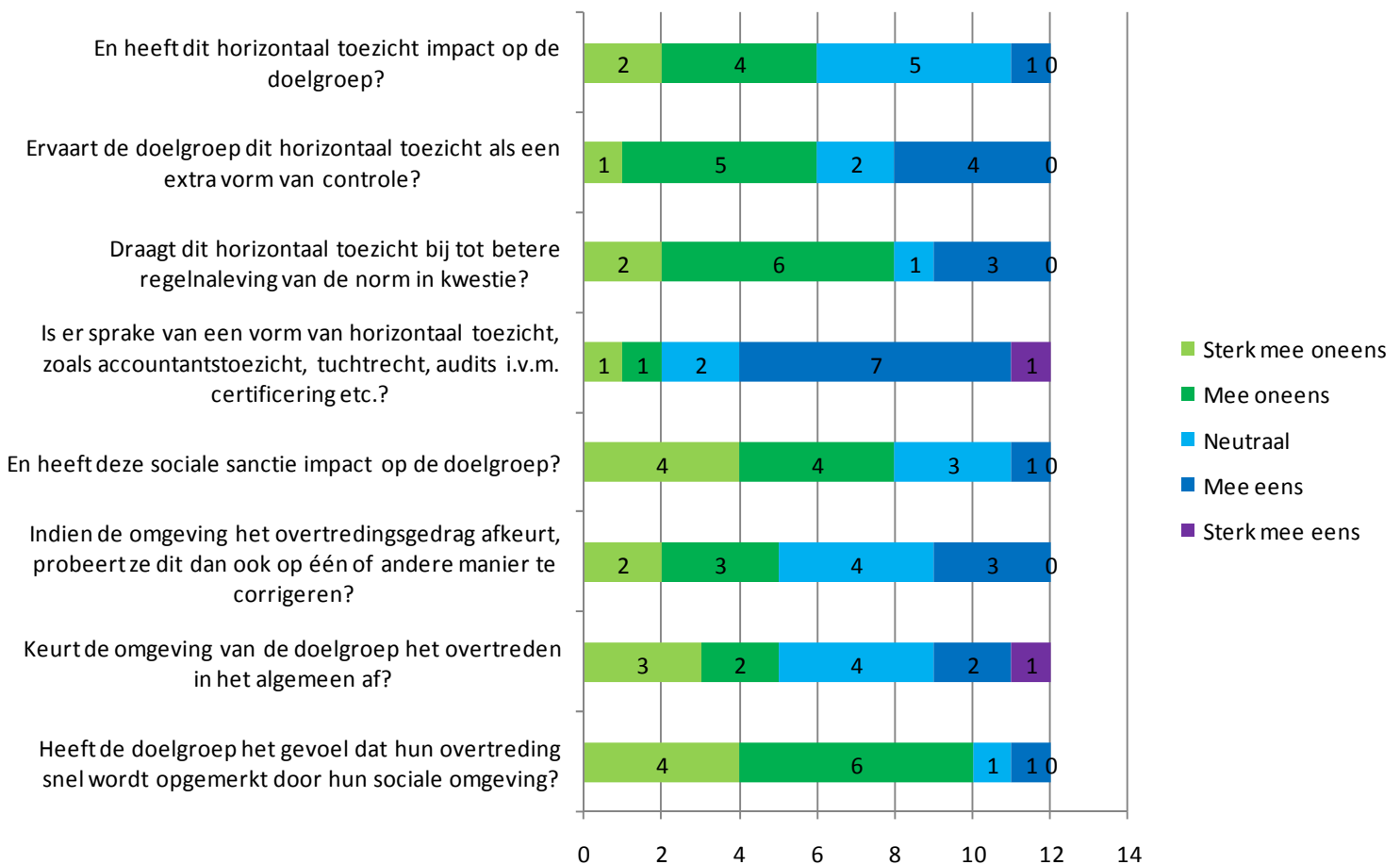
Figuur B5.3 T3. Mate van acceptatie



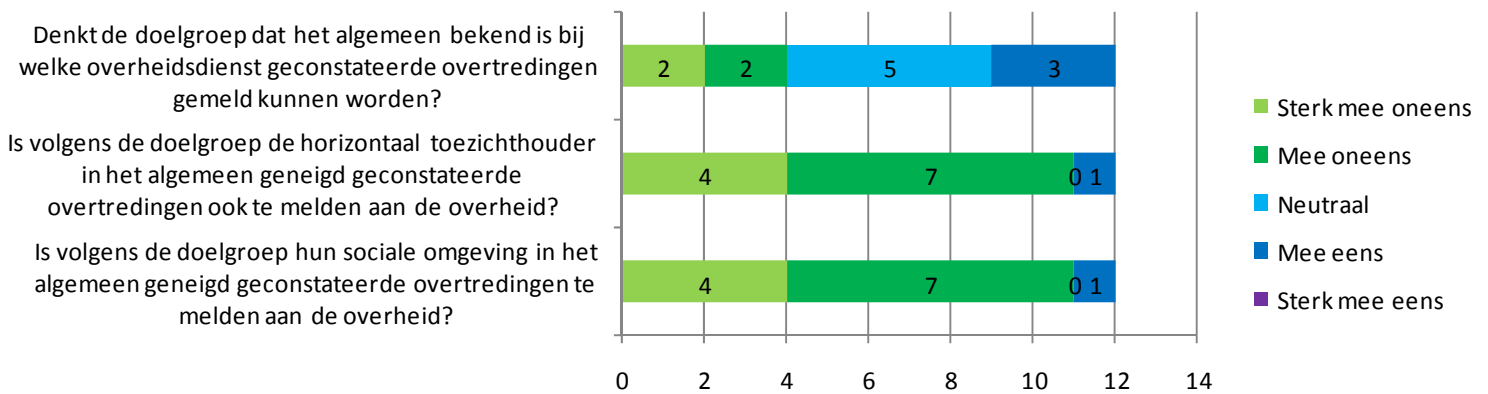
Figuur B5.4 T4. Normgetrouwheid doelgroep



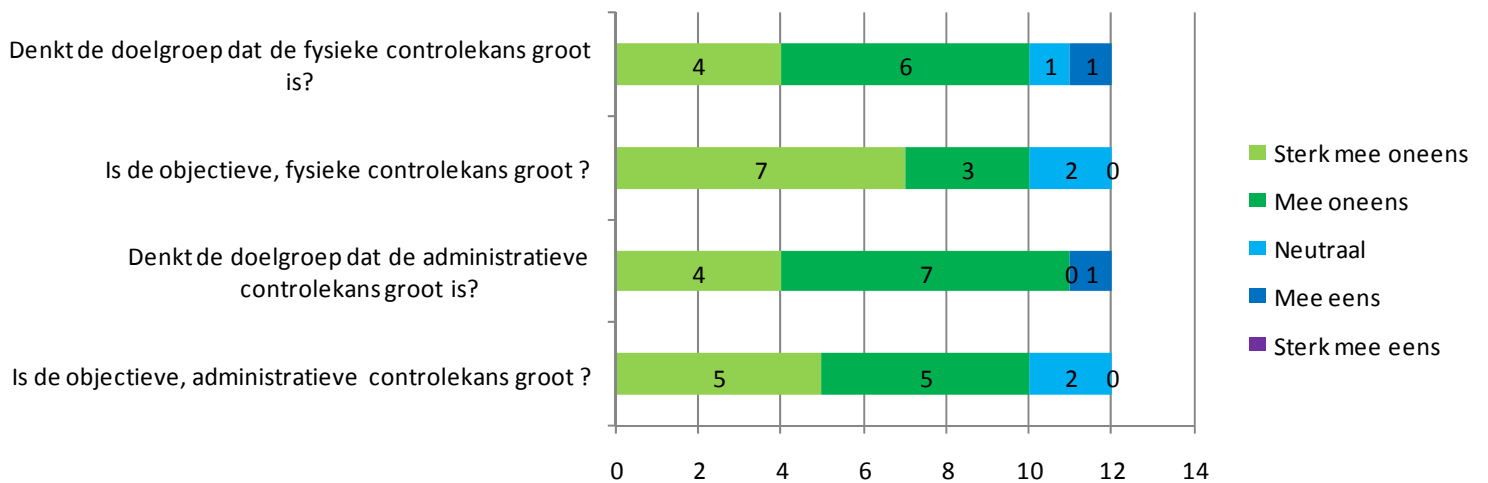
Figuur B5.5 T5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)



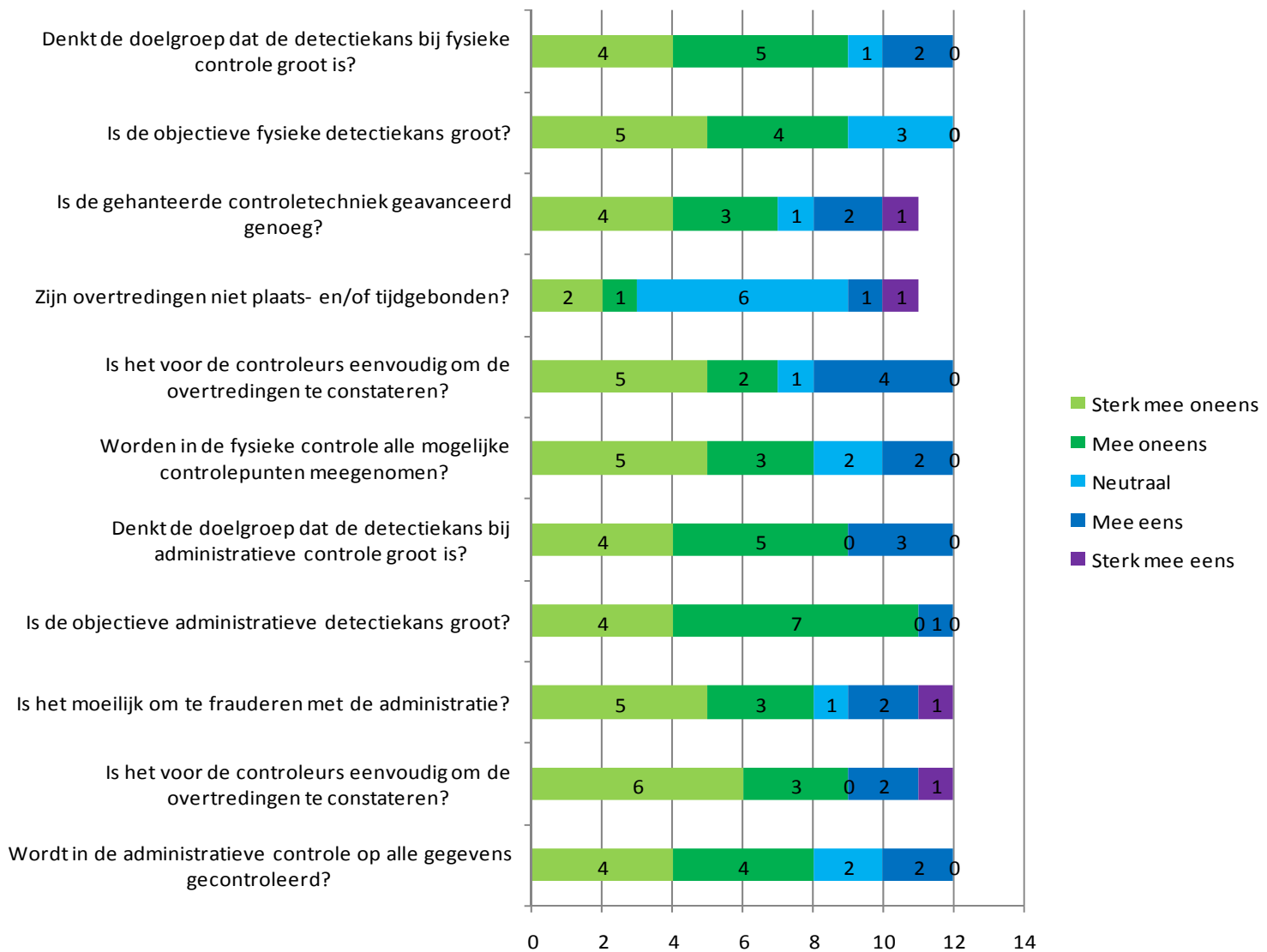
Figuur B5.6 T6 Informele meldingskans



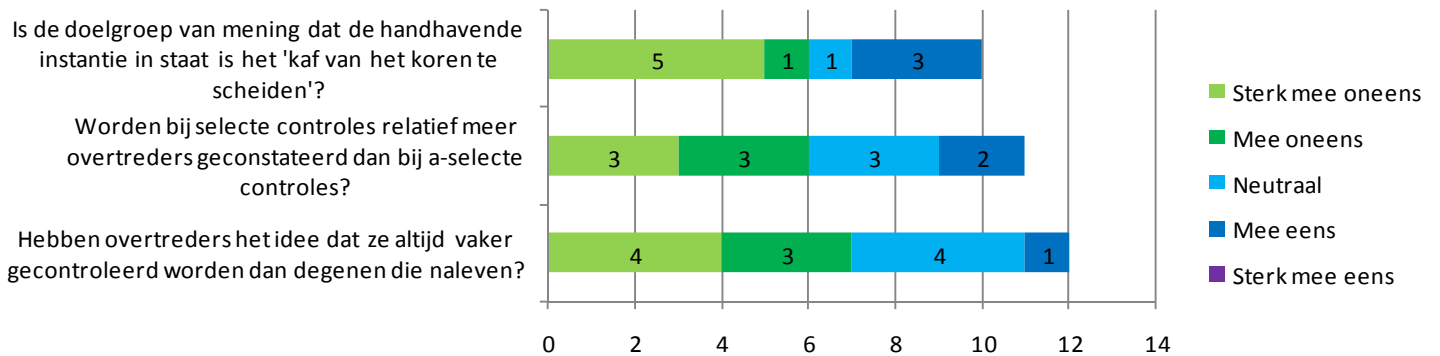
Figuur B5.7 T7 Controlekans



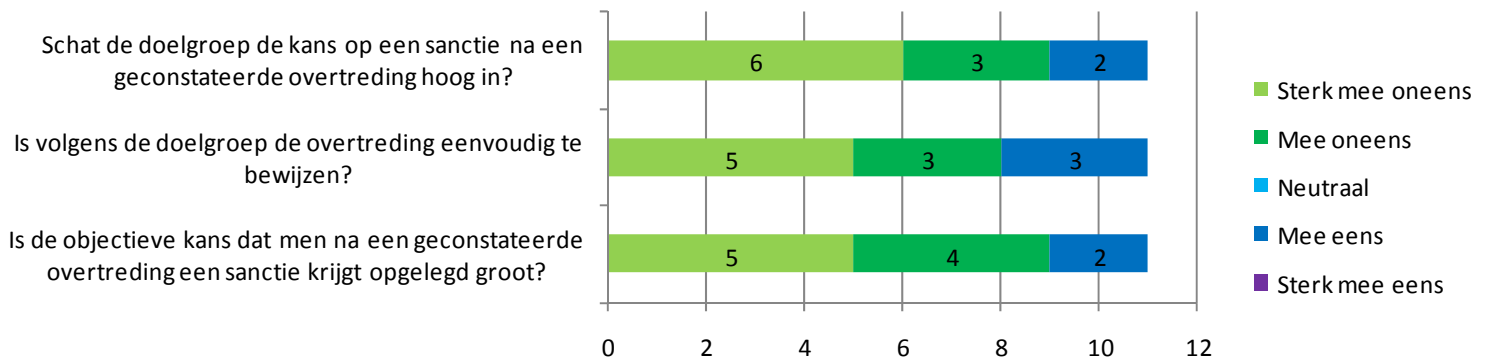
Figuur B5.8 T8 Detectiekans



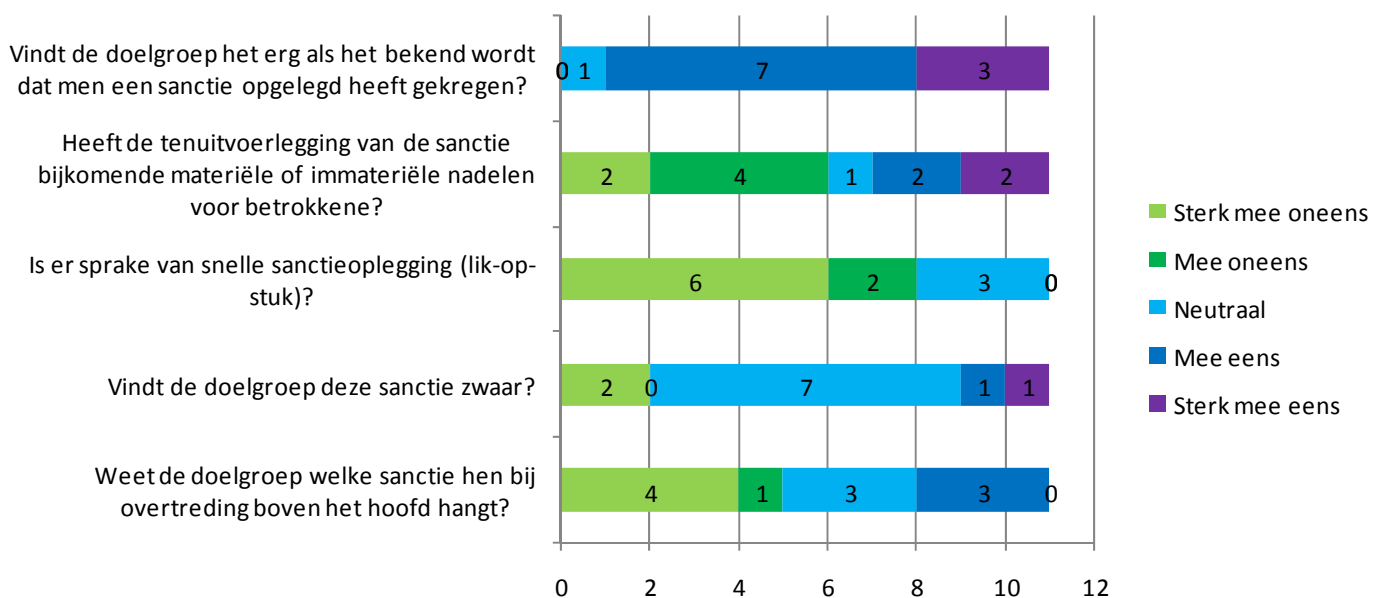
Figuur B5.9 T9 Selectiviteit



Figuur B5.10 T10 Sanctiekans



Figuur B5.11 T11 Sanctie-ernst



Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl