

Vergaderjaar 2007–2008

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2007

Per 1 juli van dit jaar is het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl beëindigd. Conform mijn toezegging zend ik u hierbij het evaluatierapport «Arboconvenanten: maatwerk in arbeidsomstandigheden».¹ Dit rapport bied ik u aan mede namens de Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten. Vanwege de goede resultaten en opbrengsten van de arboconvenanten kijk ik met tevredenheid terug op dit beleidsprogramma.

De belangrijkste resultaten zijn:

- grote participatie van sectoren in het programma;
- sociale partners maakten op sectorniveau meer dan 200 resultaat-afspraken over terugdringing van arbeidsrisico's en verzuim;
- realisatie van een belangrijk deel van die afspraken (50% van de afspraken over reductie van arbeidsrisico's; 87% van de afspraken over terugdringing verzuim);
- daling verzuimpercentage in convenantsectoren 2,5 keer zo groot als in overige sectoren;
- het arbobeleid van convenantsectoren is op een structureel hoger plan gebracht;
- vrijwel alle sectoren troffen maatregelen om de convenantresultaten te borgen.

In deze brief geef ik allereerst een overzicht van de informatievoorziening aan uw Kamer over het beleidsprogramma. Daarna volgt een toelichting op de aanpak van de evaluatie en het karakter van het evaluatierapport. Vervolgens informeer ik u over de doelstellingen en resultaten van het programma en de financiële aspecten. Daarna ga ik nader in op het (bestuurlijk) oordeel van de sociale partners in de Tripartiete Werkgroep. Tot slot informeer ik u over de conclusies en vervolgacties die ik wil verbinden aan deze evaluatie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op 3 december 1998 ondertekenden staatssecretaris drs. J. F. Hoogervorst namens het toenmalige Kabinet en de Stichting van de Arbeid een Gemeenschappelijke Verklaring om te komen tot noodzakelijke verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden. In vervolg daarop zond de staatssecretaris begin 1999 een brief naar uw Kamer over het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl, een nieuwe aanpak van stimulering van arbo- en verzuimbeleid in bedrijven en branches voor de periode 1999–2002 (Tweede Kamer 1998–1999, 26 375, nr. 1). Met dit beleidsprogramma gaf hij invulling aan de in het regeerakkoord afgesproken intensivering van het arbeidsomstandighedenbeleid. Eind 2002 stuurde toenmalig staatssecretaris Rutte de Kamer een rapportage over de resultaten en opbrengsten van het programma. In deze brief (Tweede Kamer 2002–2003, 25 883, nr. 12) kondigt hij tevens voortzetting van de convenantenaanpak aan met een tweede fase voor de periode 2003–2007. De Kamer is sindsdien in jaarlijkse voortgangsrapportages geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het programma¹. Dit gebeurde de laatste twee keer in de vorm van een gecombineerde rapportage met twee andere stimuleringsprogramma's voor arbeidsomstandighedenbeleid, het programma Versterking Arbeidsveiligheid (VAV) en het programma Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VAST).

Evaluatierapport van Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten

In bijgaand evaluatierapport zijn de belangrijkste resultaten van het beleidsprogramma bijeengebracht. Het rapport is gebaseerd op een achttal evaluatiestudies die het afgelopen jaar in mijn opdracht zijn verricht. Deze studies zijn geïntegreerd in het hoofdrapport «Convenanten in context» van de onderzoekscombinatie AStri/APE/TU Twente². Zoals gezegd bied ik u het evaluatierapport aan mede namens de Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten. Deze werkgroep, gevormd uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en mijn departement, heeft de afgelopen acht jaar de ontwikkeling en voortgang van het beleidsprogramma begeleid. De sociale partners in de Werkgroep onderschrijven het eindrapport en hebben er een bestuurlijk oordeel aan toegevoegd.

Doelstelling beleidsprogramma

De doelstelling van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl was sociale partners te stimuleren om op sectorniveau arbobeleid op maat te ontwikkelen. Daarbij was het nadrukkelijk de bedoeling het arbobeleid in de bedrijfstakken op een hoger plan te brengen en de opbrengsten van de convenanten voor de toekomst veilig te stellen. Kenmerkend voor de arboconvenanten nieuwe stijl was dat partijen afspraken maakten om concrete, kwantitatieve en in de tijd begrensde doelen te realiseren. Deze resultaatafspraken hadden betrekking op de reductie van één of meer specifieke arbeidsrisico's en van verzuim en arbeidsongeschiktheid in de sector.

Het beleidsprogramma beoogde minimaal 20 convenanten af te sluiten, waarbij de kosten zouden worden verdeeld tussen de overheid enerzijds en sociale partners anderzijds.

Doelbereik en overige opbrengsten

De belangrijkste bevindingen uit de evaluatie over de resultaten van het beleidsprogramma zijn de volgende.

- Er zijn veel meer convenanten afgesloten dan vooraf verwacht:

¹ Referentienummers: Tweede Kamer 2003–2004, 25 883, nr. 25; Tweede Kamer 2004–2005, 25 883, nr. 41; Tweede Kamer 2005–2006, 25 883, nr. 83).

² Dit rapport en alle onderliggende onderzoeksrapporten zijn gepubliceerd op www.minszw.nl.

69 convenanten in 55 sectoren waarin 52% van de beroepsbevolking werkzaam is.

- In alle convenanten samen hebben sociale partners meer dan 200 resultaatafspraken gemaakt over reductie van specifieke arbeidsrisico's en van verzuim en arbeidsongeschiktheid.
- 50% van alle convenantafspraken over arbeidsrisico's en 87% van de afspraken over verzuim zijn geheel of gedeeltelijk gerealiseerd.
- De arboconvenanten betekenden een extra impuls voor het verzuimbeleid: in de periode 1999–2005 daalde het verzuim in convenantsectoren 28%, in de overige sectoren met 11%.
- In convenantsectoren is het arbobeleid op een hoger plan is gebracht: in bedrijven is een grotere bereidheid om arbeidsomstandigheden te verbeteren, de kennis is toegenomen, instrumenten zijn ontwikkeld en er zijn tal van goede praktijken om lering uit te trekken.
- Vrijwel alle sectoren troffen maatregelen om de opbrengsten van de convenanten te borgen: ze stelden organisaties, projectbureaus en kenniscentra in en regelden het onderhoud en beheer van ontwikkelde instrumenten en producten. In ongeveer de helft van de sectoren komt normerende borging voor; afspraken die zijn opgeschaald naar de hele sector, bijvoorbeeld door opname in cao's of in de curricula van vakopleidingen.

Gedurende de uitvoering van het arboconvenantenprogramma heeft een continue afstemming en wisselwerking plaatsgevonden met de Arbeidsinspectie. Convenantafspraken en maatregelen leidden in veel sectoren tot een breed gedragen referentiekader voor handhavingsactiviteiten. En omgekeerd stimuleerden inspectieprojecten in bedrijven de uitvoering van convenantafspraken. Zo droegen de convenanten bij aan een meer eenduidig besef in de sector van de arbeidsrisico's en van effectieve preventiemaatregelen.

Kosten en baten

Aan de uitvoering van de convenanten is circa 251 miljoen euro besteed, 83 miljoen door het Ministerie van SZW, 168 miljoen door sociale partners. Sectorale fondsen van werkgevers en werknemers hebben in totaal dus een groter, namelijk tweederde deel gefinancierd dan vooraf afgesproken. Dit betekent dat op bedrijfstakniveau structureel meer financiële ruimte voor arbobeleid is gemaakt.

Naast subsidie voor de uitvoering van de convenanten is door mijn departement 16 miljoen euro besteed aan de voorbereiding en totstandkoming van convenanten, 15 miljoen euro aan flankerend beleid en 4 miljoen euro voor communicatie en onderzoek. Tevens is vanuit mijn departement personele capaciteit ingezet in de Branche Begeleidings Commissies die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de convenanten.

Van de opbrengsten van de convenanten is een belangrijk deel moeilijk in maat en getal uit te drukken, en ook niet goed in financiële termen te vertalen. Daarnaast hebben veel opbrengsten een indirect, nauwelijks te schatten effect op de productiviteit en er zullen opbrengsten zijn die pas na afloop van de convenanten zichtbaar worden.

Wel is een indicatie te geven van de besparing van de additionele daling van het verzuim in convenantsectoren. Die indicatie moet overigens met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, want voor de berekening bestaan uiteenlopende kostenmodellen. Ook merk ik op dat wetenschappelijk niet aantoonbaar is welk deel van de extra verzuimdaling in convenantsectoren het gevolg is van het arboconvenantenprogramma. De gerealiseerde besparing in verzuimkosten kan dus niet direct afgezet worden tegen de kosten van de arboconvenanten.

Op mijn verzoek heeft bureau Astri een schatting gemaakt van de financiële gevolgen van de additionele daling van het verzuim in convenantsectoren. De besparing is aanzienlijk: volgens Astri vertegenwoordigt de extra verzuimdaling in de convenantsectoren in de periode 2001–2005 een toegevoegde waarde van 2700 miljoen euro, ofwel 450 miljoen euro *per jaar* (prijspeil 2000).

Bestuurlijk oordeel over het beleidsprogramma positief

Op grond van bovenbeschreven resultaten opbrengsten komt de Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten in de eindrapportage tot een overwegend positief oordeel over het beleidsprogramma, ook al zijn niet alle vooraf gestelde doelen gerealiseerd.

Ik ben tevreden met het verloop van het beleidsprogramma omdat een flink deel van de vaak ambitieuze resultaatafspraken is gerealiseerd én omdat er daarnaast nog andere belangrijke opbrengsten zijn. De toegenomen bereidheid om te investeren in arbeidsomstandigheden, de sterk uitgebreide arbo-infrastructuur en de ervaring die sociale partners hebben opgedaan in het gezamenlijk ontwikkelen van arbobeleid op bedrijfstakniveau beschouw ik als uiterst waardevolle opbrengsten.

Gezond en veilig werken wederzijdse verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers

Ik beschouw zorg voor goede arbeidsomstandigheden als een verantwoordelijkheid van werkgevers tegenover zijn werknemers en als een verantwoordelijkheid van werknemers, tegenover elkaar en de werkgever. Werkgevers en werknemers zijn dus op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het bereiken van goede en gezonde arbeidsomstandigheden en het is naar mijn mening dan ook logisch om de verantwoordelijkheid dáár neer te leggen. Uit de evaluatie van de arboconvenanten trek ik de conclusie dat sociale partners bereid en in staat zijn om gezamenlijk goede invulling te geven aan die verantwoordelijkheid.

Verklaringen voor partieel doelbereik arbeidsrisico's

De evaluatie toont aan dat de helft van de reductiedoelstellingen over arbeidsrisico's niet is gerealiseerd. Hiervoor draagt het eindrapport verschillende verklaringen aan. Ten eerste is het goed mogelijk dat een deel van de effecten van de convenanten zich alsnog zullen voordoen: veel convenantmaatregelen vergen enige jaren voordat ze effect sorteren. Tweede verklaring is het hoge ambitieniveau van de streefcijfers: het afspreken van veel en uitdagende doelstellingen genereerde destijds de nodige motivatie en energie om aan de slag te gaan, maar een lagere kans op 100% doelbereik is de andere kant van de medaille.

Ten derde is – achteraf – sprake geweest van onderschatting van de tijd, inzicht en inspanning die het kost om veranderingen in bedrijven te entameren. Veranderingen die op grote schaal nodig zijn om de streefcijfers te realiseren. Zo onderkennen werkgevers- en werknemersorganisaties in het rapport dat zij niet altijd een sterke schakel konden zijn in de vertaling van de sectorale afspraken naar de werkvloer. Meer in het algemeen geldt dat bij de vormgeving van het beleidsprogramma aan een groot aantal partijen een rol was toebedacht in dit proces, maar dat een gerichte implementatiestrategie ontbrak.

Uitvoering van het Arboconvenantenprogramma heeft met name over doorwerking van sectoraal arbobeleid naar het niveau van bedrijf en werkvloer tot belangrijke inzichten geleid. Dit komt hieronder aan bod.

Het evaluatierapport bevat belangwekkende inzichten over zelfregulering en de doorvertaling van sectoraal beleid naar veranderingen op de werkvloer.

- Aanpak van arbeidsrisico's en verzuim krijgt zijn beslag op de werkvloer: gezond en veilig werken vergt van werkgevers en werknemers vaak ander gedrag en een andere attitude. Verbetering van de arbeidsomstandigheden is dan ook niet alleen een technisch probleem maar vaak ook een cultuurvraagstuk.
- Bij het ontwikkelen en invoeren van arbobeleid dient nadrukkelijk rekening gehouden worden met de cultuur (gewoontes, opvattingen, normen) van de doelgroep; dit zal de acceptatie en de resultaten van de maatregelen versterken.
- Sectoraal arbobeleid vindt niet als vanzelf zijn weg naar werkgevers en werknemers in bedrijven. Er is veel en vooral gerichte inspanning nodig om de maatregelen te laten landen op het niveau waarop de resultaten zijn te behalen.
- De samenwerking tussen werkgevers en werknemers staat onder invloed van kenmerken van de branche. Gunstige condities zijn: een homogene sector, relatief eenvoudige arboproblematiek en zelfregulerend vermogen (d.i. partners hebben veel invloed op de eigen achterban). Omgekeerd heeft het aangaan van samenwerking (in de vorm van convenanten) een positief effect hebben op de homogeniteit en het zelfregulerend vermogen van de sector en vergroot het de kansen voor een gezamenlijk arbobeleid.

Zelfregulering en binding

Met arboconvenanten bonden de overheid en de sociale partners op vrijwillige basis hun handen op het vlak van de arbeidsomstandigheden. Uit het eindrapport van de Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten komt naar voren dat werkgevers en werknemers juist dit element van bindendheid verschillend wegen. De werkgeversorganisaties benadrukken het belang van zelfregulering bij convenanten. Stringente binding beperkt de mogelijkheden van bedrijven om arbobeleid op maat te voeren en vermindert het draagvlak voor naleving van brancheafspraken. Werknemersorganisaties vinden convenanten een nuttig instrument voor bedrijven die bereid zijn te investeren in goede arbeidsomstandigheden. Maar daarnaast vinden zij dat bindende afspraken – bijvoorbeeld in de vorm van gekwantificeerde wettelijke richtlijnen – nodig om bedrijven zonder arbo-besef en bedrijven die de arbeidsomstandigheden verwaarlozen te kunnen sanctioneren met juridische middelen.

Werknemersorganisaties geven in het evaluatierapport aan te betreuren dat de resultaten van het programma op het gebied van betere bescherming van werknemers achterblijven bij de verwachtingen. Deze uitkomst verklaren de werknemersorganisaties gedeeltelijk uit een te laag niveau van binding van de convenanten.

Ik heb begrip voor de opstelling van de werknemersorganisaties, maar deel niet de conclusie dat meer binding meer resultaat zou brengen. Ten eerste toont de evaluatie het belang aan van zelfregulering van arbobeleid. Immers, het realiseren van gezonde en veilige werkomstandigheden vraagt om draagvlak op de werkvloer. Zorg voor goede arbeidsomstandigheden vraagt veelal aanpassing van houding en gedrag, van werkgevers én van werknemers. En dat lukt, als ze willen veranderen. Anders gezegd, arbeidsomstandighedenbeleid staat of valt bij nalevingsbereidheid bij hen die het direct aangaat. En die bereidheid ontstaat en groeit als werkgevers en werknemers zelf oplossingen kunnen ontwikkelen voor de arbeidsrisico's in hun bedrijf. Dit is een belangrijke les uit het Arboconvenanten-

programma. Dit inzicht wordt tevens geschraagd door ervaringen in de andere arbostimuleringsprogramma's Versterking Arbeidsveiligheid en Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen. Eerder dit jaar bracht ik een rapport uit over goede praktijken uit de drie programma's; maatwerk en participatie blijken de sleutels tot succes.

Mijn tweede argument heeft betrekking op het aandeel van de sociale partners in de doorwerking van sectorale afspraken naar bedrijven. Zoals boven gemeld zijn werkgevers- en werknemersorganisaties er niet altijd in geslaagd hun achterbannen te bewegen om de sectorale afspraken van de arboconvenanten om te zetten in actie in bedrijven en op de werkvloer. Hier zie ik ruimte voor verbetering.

Ik ben van mening dat het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl de voorwaarden voor zelfregulering in arbeidsomstandighedenbeleid in belangrijke mate heeft versterkt.

Daarbij levert de evaluatie nuttige inzichten over sectorale samenwerking bij de aanpak van arbeidsrisico's en het betrekken van bedrijven bij dat proces. Ik doe een beroep op werkgevers en werknemersorganisaties om wegen te zoeken die leiden tot een grotere benutting van de ruimte die zelfregulering (hen) biedt.

De rol van de overheid: informatievoorziening, subsidies, handhaving

De herziene Arbeidsomstandighedenwet legt de verantwoordelijkheid voor het arbobeleid daar waar het hoort: bij partijen en op de werkvloer. De overheid legt in wetgeving de doelen van het arbeidsomstandighedenbeleid vast en vervult voorts een voorwaardenscheppende rol.

Werkgevers en werknemers beslissen langs welke weg de doelen van het beleid in hun sector en bedrijf gerealiseerd worden en kunnen maatregelen en instrumenten vastleggen in een arbocatalogus. In deze catalogus kunnen zij de resultaten van de arboconvenanten opnemen en verder uitbouwen. De overheid ondersteunt dit proces door relevante informatie over de arboconvenanten op te nemen in het Arboportaal waarmee toegankelijkheid is gewaarborgd. Ook draagt zij zorg voor een brede verspreiding van het eindrapport zodat velen kennis kunnen nemen van de inzichten die evaluatie van dit beleidsprogramma heeft voortgebracht.

De Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten wijst er in haar eindrapportage op dat in sectoren waar geen arboconvenant is afgesloten en waar een sectorale arbo-infrastructuur niet of nauwelijks aanwezig is, de startsituatie voor de ontwikkeling van arbocatalogi minder gunstig is. Ik ben dan ook bijzonder verheugd dat sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, het initiatief hebben genomen voor het project «Tijdelijke ondersteuning van de totstandkoming van arbocatalogi». Ik ondersteun dit project van harte en bekostig daarom het project voor de periode 2007 tot en met 2009. Een onderdeel van dit project betreft de subsidieregeling «Stimulering Totstandkoming Arbocatalogi». Deze regeling is per 3 september 2007 in werking getreden. Kern van deze regeling is dat sectoren en branches een tegemoetkoming in de kosten van het opstellen van een arbocatalogus kunnen aanvragen. Hiervoor is een budget van 10,6 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2007 tot en met 2009.

Werkgevers en werknemers die hun verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken serieus nemen, krijgen het vertrouwen dat ze gesignaleerde onregelmatigheden zelf zullen wegwerken. Bedrijven met hoge arbeidsrisico's en weinig naleving kunnen daarentegen rekenen op intensieve handhaving door de Arbeidsinspectie. Daarnaast zal de dienst de komende jaren inspectieprojecten uitvoeren naar specifieke arbeidsrisico's die voortbouwen op de resultaten van de arboconvenanten.

Naast het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl zullen binnenkort ook de twee andere stimuleringsprogramma's voor arbeidsomstandighedenbeleid aflopen: het programma Arbeidsveiligheid op 1 december 2007 en het programma Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen 1 januari 2008. Van beide programma's zal ik u in 2008 een evaluatie doen toekomen.

De afgelopen jaren was een periode van intensieve en constructieve samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties, en werkgevers en werknemers in individuele bedrijven. Deze gezamenlijke inspanning heeft mede de opmaat gevormd voor de herziene Arbeidsomstandighedenwet.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner