

Vergaderjaar 1998–1999

26 375

Arboconvenanten

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 januari 1999

Bijgaand treft u aan de nota «Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende vier jaar (1999–2002)». Een nota over dit onderwerp heb ik u op 16 november jl. toegezegd bij de aanbidding van de Arbobalans (ARBO/ATB/98/34723).

De nota zoals deze thans voor u ligt geeft per hoofdstuk antwoord op de volgende vijf vragen: (1) waarom convenanten, (2) voor welke arbeidsrisico's, (3) met welke bedrijfstakken, (4) onder welke voorwaarden, en (5) hoe komen ze tot stand. Hieronder belicht ik voor u enkele belangrijke aandachtspunten.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat het arbobeleid zal worden geïntensiveerd. Het bedrag dat met de intensivering van het arbobeleid is gemoeid zal geleidelijk oplopen: 25 miljoen gulden in 1999, 50 miljoen gulden in 2000, 75 miljoen gulden in 2001 en 100 miljoen in 2002. Het kabinet geeft hiermee een belangrijke impuls aan verbetering van de arbeidsomstandigheden en daarmee ook aan de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Een belangrijk deel van genoemde financiële middelen zal worden aangewend ten behoeve van de totstandkoming van arboconvenanten van de overheid met sociale partners. Het gaat daarbij om 14 miljoen in 1999, 27,5 miljoen in 2000, 42 miljoen in 2001 en 77,5 miljoen in 2002 als maximale bijdrage van de overheid over die periode. De meerkosten van de convenanten worden gedragen door de sociale partners. In het Plan van aanpak WAO (SV/WW/99/387) wordt ingegaan op andere hoofdlijnen in het preventief beleid in samenhang met de ombuiging in de arbeidsongeschiktheidsuitgaven die in het regeerakkoord is afgesproken.

Bij de effectuering van preventief arbobeleid acht ik samenwerking met – en zelfwerkzaamheid van – sociale partners essentieel. Ik ben daarom verheugd dat werkgevers en werknemers met het kabinet in het najaars-

overleg overeenstemming hebben bereikt over een gezamenlijke aanbeveling ter ondersteuning van de arboconvenanten nieuwe stijl.

Aan dit belangrijke signaal voor sociale partners en andere betrokkenen op bedrijfstakniveau zal met inzet van voorlichting ruime bekendheid worden gegeven. Beoogd wordt het thema arbeidsomstandigheden – en de financiering van arbobeleid op bedrijfstakniveau – een reguliere plaats te laten krijgen in het CAO-overleg in de verschillende bedrijfstakken, en jaarlijks te overleggen met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid over de voortgang van de arboconvenantenaanpak.

Overigens acht ik ook de betrokkenheid van anderen, waaronder de arbodiensten en de Arbeidsinspectie van groot belang voor een effectieve convenantenaanpak. Arbodiensten zullen, waar mogelijk, actief betrokken worden bij de voorbereiding en de uitvoering van de convenanten op bedrijfstakniveau. Daarnaast is het nadrukkelijk de bedoeling dat arbodiensten een belangrijke rol spelen bij de concrete vertaalslag naar het bedrijfsniveau: de implementatie van de preventieve maatregelen. Hiermee geef ik mede uitvoering aan de motie Middel (TK 25 879, nr. 38), die ik als aansporing opvat om te bewerkstelligen dat arbodiensten meer kunnen doen aan preventieve activiteiten. Van belang voor deze motie is voorts dat ik investeer in een programma kwaliteitsbevordering arbodienstverlening, dat thans in ontwikkeling is en waarvan preventie een belangrijk doel is.

Voorts is betrokkenheid van de Arbeidsinspectie, onder meer bij de naleving van de gemaakte afspraken, een belangrijk element in de convenantenaanpak. Dit vergt extra capaciteit de komende jaren. Ik zal de capaciteit voor actieve inspecties de komende vier jaar geleidelijk uitbreiden met 20 fte. Dit betekent een uitbreiding van de actieve inspecties op arbeidsomstandigheden van 13% in 2002. Hiermee geef ik mede uitvoering aan de motie Middel (TK 25 879, nr. 37).

De afgelopen jaren zijn al belangrijke stappen gezet om werkgevers financieel te prikkelen tot een beter preventie- en reïntegratiebeleid, en is hard gewerkt aan het scheppen van een adequate arbo-infrastructuur. Ook in de nieuwe Arbowet worden verbeteringen gerealiseerd met betrekking tot de versterking van de zelfwerkzaamheid en effectief toezicht (bestuurlijke boete). Nochtans is verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden met complementaire maatregelen noodzakelijk ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers. Recente cijfers uit voornoemde Arbobalans tonen aan dat zeer veel werknemers te maken hebben met risico's van fysieke en psychische belasting in het werk. Aan de arbeidsomstandigheden zijn hoge kosten van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en medische consumptie verbonden: in Nederland circa 12 miljard gulden in 1995. De meest recente gegevens omtrent de ontwikkelingen in het volume van de WAO beklemtonen ten overvloede de urgentie van aanvullend preventief beleid.

De inzet van het kabinet is een substantiële verbetering in de arbeidsomstandigheden te realiseren. Hiertoe zijn landelijke streefcijfers met betrekking tot de vermindering van bepaalde arbeidsrisico's opgesteld. Landelijke streefcijfers zijn kwantitatieve beleidsdoelstellingen gekoppeld aan een bepaalde, mede door economische overwegingen ingegeven termijn. Zij dienen helderheid te verschaffen omtrent de prioriteiten van de overheid en maken het beleid beter meetbaar en toetsbaar, zonder overigens de illusie te willen wekken dat de resultaten louter door de overheid kunnen worden geboekt. De arboconvenanten zijn er immers juist op gericht tot «arbobeleid op maat» in het bedrijfsleven te leiden.

Een tweetal streefcijfers, namelijk voor schadelijk geluid en RSI (Repetitive Strain Injuries), werden reeds eerder aan u voorgelegd (SOZA 97-1132 en

98–367). In de Sociale Nota heeft het kabinet aangekondigd ook streefcijfers voor tillen en werkdruk te formuleren. Deze streefcijfers heb ik thans in bijgaande nota geconcretiseerd: afname van het totaal aantal werknemers dat regelmatig zwaar tilt met 30 procent in 7 jaar, en afname van het aantal blootgestelden aan werkdruk met 10 procent in 5 jaar. Met de formulering van streefcijfers wordt gevolg gegeven aan de wens van de Tweede Kamer, zoals naar voren gebracht tijdens de behandeling van de begroting '98 (zie ook de motie Van Middelkoop/Marijnissen bij de begroting '98, 25 600 XV, nr. 25) om kwantitatieve doelen op te stellen met betrekking tot fysieke en psychische belasting. Mijn voornemen is om op andere arbeidsrisico's eveneens streefcijfers te ontwikkelen zodra hiervoor voldoende monitor-informatie beschikbaar is.

Het kabinet en de sociale partners maken zich sterk voor de verwezenlijking van de arboconvenanten nieuwe stijl. Gezien deze gezamenlijke inzet ben ik voornemens om voorlopig af te zien van kwantitatieve wettelijke normering ten aanzien van tillen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van werkgevers om voldoende ruimte te houden voor maatwerk en economisch haalbare invoeringstermijnen van preventieve (bron)maatregelen. Daarbij vertrouw ik er nadrukkelijk op dat sociale partners zich krachtig en voortvarend zullen inzetten om samen met de overheid arboconvenanten te realiseren die dusdanig effectieve afspraken bevatten dat deze aanpak zal leiden tot een substantiële afname van de tilproblematiek, en in belangrijke mate zal bijdragen aan de realisatie van het streefcijfer. In de bijlage bij de nota Arboconvenanten nieuwe stijl licht ik mijn voornemens terzake van handmatig tillen nader toe.

In relatie tot de WAO-instroom is in het regeerakkoord in het bijzonder de aandacht gevestigd op instroom wegens psychische klachten. Ongeveer een derde van de WAO-instroom heeft te maken met psychische problematiek. Deze problematiek is uitermate complex qua oorzakelijke achtergronden, verschijningsvormen, beoordeling en bestrijding. Een van de oorzaken is de werkdruk, die volgens internationaal vergelijkend onderzoek en blijkens de signalen uit diverse bedrijven en branches in Nederland hoog is. De opgaande tendens in de werkdruk van de afgelopen jaren zal moeten worden omgebogen, wil de rekening in termen van WAO-instroom niet nog verder oplopen. Deze ambitie komt tot uitdrukking in het streefcijfer voor werkdruk: een teruggang van 10% van het aantal blootgestelden op middellange termijn. Met de gezamenlijke inzet van sociale partners en overheid moet dit te realiseren zijn. Er is een breed scala aan maatregelen denkbaar – in bedrijfsorganisatorische, personele en educatieve sfeer – die zich echter over het algemeen niet door de overheid laten voorschrijven en beter ontwikkeld kunnen worden binnen het maatwerk van de arboconvenanten.

De arboconvenanten nieuwe stijl moeten – naast andere beleidsinstrumenten: ik noem de landelijke voorlichtingscampagne komend voorjaar tegen RSI – een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van de landelijke streefcijfers en zodoende aan de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Hoe groot die bijdrage kan zijn en op welke termijn, kan per arbeidsrisico en bedrijfstak verschillen en zal door de convenantspartijen worden beoordeeld. Tillen, RSI (veroorzaakt door statische houding en repetitieve arbeid) en werkdruk hebben veruit de omvangrijkste volumegevolgen voor de WAO. Klachten aan het bewegingsapparaat en psychische aandoeningen hebben tezamen circa driekwart van de uitkeringskosten van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en medische

consumptie tot gevolg. De overheid zal zich dan ook krachtig inspannen om op de arbeidsrisico's tillen, RSI en werkdruk convenanten te realiseren.

Daarnaast streeft de overheid naar convenanten met betrekking tot arbeidsbelastende factoren die ernstige en onomkeerbare gezondheidseffecten met zich mee brengen, welke zich veelal op langere termijn voordoen. Het gaat bij deze factoren om het risico op beroepsziekten als OPS, silicose, beroepsastma, beroepshuidaandoeningen en gehoor schade. Voor beheersing van deze risico's geldt in principe heldere wettelijke normering in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. Tegelijk kan worden geconstateerd dat de gewenste bronaanpak in de vorm van vervanging van schadelijke stoffen of het gebruik van stof- of geluidsarme technieken en apparatuur achterblijft, met name als gevolg van trage ontwikkeling van de stand van de techniek en de kosten van doorvoering van de nieuwste technieken in de meest betrokken bedrijfstakken. De beoogde convenanten zullen zich met name richten op de aanpak van de genoemde risico's door gezamenlijk met sociale partners in aantal hoogerisicobedrijfstakken (eventueel in samenwerking met producenten) de grenzen van de stand van de techniek ten aanzien van gewenste bronmaatregelen te verkennen en – waar mogelijk – te verleggen, en vervolgens bedrijfstakbrede implementatie van nieuwe effectieve brontechnieken te stimuleren. Op de langere termijn acht ik een dergelijke aanpak zeer effectief voor de door mij voorgestane preventie van beroepsziekten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

1. Over de noodzaak van convenanten

1.1. naar zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers

Een heroriëntatie op het arbobeleid heeft in februari 1998 geleid tot indiening bij de Tweede Kamer van een voorstel voor een nieuwe Arbowet, welke in oktober door de Tweede Kamer is aanvaard. Kern hiervan is de verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid in hun bedrijf. Door zelfwerkzaamheid kunnen werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau vormgeven aan arbobeleid op maat. Daarbij heeft de overheid een voorwaardenschepende rol, zoals ten aanzien van de kennisinfrastructuur, maar ook een stimulerende en sturende rol, zoals bij het ontwikkelen en stimuleren van nieuwe arbo-initiatieven in bedrijven en branches. De introductie van financiële prikkels in de sociale verzekeringen is daarvan een belangrijke invulling.

1.2. de overheid schept wettelijk kader, stelt en bewaakt minimumgrenzen

Daarnaast schept en onderhoudt de overheid het wettelijk kader ter vaststelling van de minimumeisen waaraan de arbozorg in bedrijven dient te voldoen. Ingeval van arbeidsrisico's, waarbij kans bestaat op blijvende gezondheidsschade en ongevallen, houdt de overheid bovendien een eigen verantwoordelijkheid voor gericht preventiebeleid, adequate normstelling en effectieve handhaving.

1.3. beleidsintensivering is noodzakelijk

Uit de eerste arbomonitor, die tegelijk met de nieuwe Arbowet aan het parlement werd aangeboden, blijkt dat de zelfwerkzaamheid in bedrijven nog tot onvoldoende resultaat leidt. Het aantal bedrijven dat arbo- en verzuimbeleid voert neemt toe, maar het aantal werknemers dat is blootgesteld aan arbeidsrisico's is nog zeer groot. Het betreft met name blootstelling aan risico's van fysieke en psychische belasting, maar ook werken in schadelijk geluid en gevaarlijke stoffen komt nog veel voor. Daarnaast zijn de aan arbeidsomstandigheden verbonden kosten van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en medische consumptie bijzonder hoog: in 1995 in Nederland circa 12 miljard gulden (1,9 procent van het bruto binnenlands product)¹. Preventiemaatregelen worden niet altijd tijdig genomen en zijn soms ook niet krachtig genoeg om gezondheidsschade te voorkomen. Een substantiële verbetering van de arbeidsomstandigheden is noodzakelijk.

1.4. landelijke streefcijfers

Voor de verbetering van arbeidsomstandigheden zijn – waar mogelijk – voor prioritaire arbeidsrisico's landelijke streefcijfers geformuleerd. Doel hiervan is helderheid te verschaffen over het ambitieniveau en de prioriteiten van de overheid alsook het beleid beter meetbaar en toetsbaar te maken. De streefcijfers zijn vastgesteld op basis van representatieve gegevens over klachten ingevolge en/of blootstelling aan bepaalde arbeidsrisico's. De jaarlijkse arbomonitoring, welke wordt uitgevoerd door het CBS, vormt hiervoor de basis.

De prioritaire arbeidsrisico's voor de komende jaren zijn: tillen, werkdruk, RSI² (Repetitive Strain Injury), schadelijk geluid, oplosmiddelen, allergene stoffen en kwarts. De keuze is bepaald op basis van de omvang van de

¹ E.A.P. Koningsveld *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland*; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., mei 1997, blz. 14.

² RSI is een verzamelnaam voor de chronische en niet chronische klachten en aandoeningen aan de bovenste ledematen (nek, schouder, armen, polsen of handen) hoofdzakelijk veroorzaakt door twee arbeidsrisico's: langdurig dezelfde houding (van het bovenlichaam) en repeterende bewegingen (met armen en handen).

risicopopulatie, de omvang en ernst van het gezondheidsrisico, en de relatie met medische consumptie en arbeidsuitval. Door het kabinet is besloten om naast de bestaande instrumenten – arboregelgeving, handhaving, financiële prikkels, voorlichting en fiscale facilitering – het instrument van convenanten met hoogrisicobedrijfstakken in te zetten om de beleidsdoelstellingen en landelijke streefcijfers te realiseren. In het Regeerakkoord zijn hiertoe financiële middelen beschikbaar gesteld.

1.5. convenanten als aanvullend beleidsinstrument

De inzet op convenanten als aanvullend instrument past in het beleid gericht op versterking van de zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers. Met de convenanten wordt beoogd een impuls te geven aan arbobeleid op bedrijfstakniveau, dat in het algemeen nog weinig ontwikkeld is. Zo ontbreekt het in de meeste bedrijfstakken aan een adequaat platform ter ondersteuning van de arbozorg in de eerste lijn: de individuele arbodienst en de onderneming. Convenanten bieden een kader voor de ontwikkeling van een dergelijk platform, evenals voor de ontwikkeling en implementatie van branchespecifieke risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's), normering en kosteneffectieve preventiemaatregelen. Convenanten kunnen daarmee een belangrijke functie gaan vervullen bij de ondersteuning en verbetering van het arbo- en verzuimbeleid op ondernemingsniveau, met name ook in het midden- en kleinbedrijf, en bij de verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden in Nederland. Voorwaarde is dat convenantafspraken een doorvertaling krijgen op het bedrijfsniveau: naar het plan van aanpak in bedrijven. De OR of personeelsvertegenwoordiging in bedrijven kan hierbij een rol van betekenis gaan spelen. In de nieuwe Arbowet is vastgelegd dat de werkgever jaarlijks moet gaan rapporteren over de uitvoering van het plan van aanpak, en hierover overleg moet voeren met de OR of personeels-vertegenwoordiging.

1.6. arboconvenanten nieuwe stijl hebben een taakstellend karakter

Arboconvenanten zijn geen nieuw verschijnsel. Ook in het (recente) verleden zijn met wisselend succes op het terrein van de arbeidsomstandigheden tussen overheid, werkgevers en werknemers in bepaalde bedrijfstakken convenanten gesloten (bijvoorbeeld in de bouwnijverheid, rubber- en grafische industrie, en de agrarische sectoren), met name ten behoeve van instrumentontwikkeling. Belangrijke vernieuwing ten opzichte van eerdere arboconvenanten is dat de arboconvenanten nieuwe stijl een taakstellend karakter hebben. Elk convenant zal effectieve afspraken moeten gaan bevatten, die zo veel mogelijk worden uitgedrukt in een concreet kwantitatief doel. Deze kwantitatieve doelen of taakstellingen kunnen betrekking hebben op de normering van de blootstelling of de toepassing van maatregelen volgens de stand der techniek. Voor gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld zullen de kwantitatieve doelen kunnen worden geformuleerd in termen van penetratie van innovatieve bronbeheersingsmaatregelen. De kwantitatieve doelen of taakstellingen hebben als uiteindelijke doel het aantal blootgestelden aan een bepaald risico te reduceren.

Deze reductie zal zo mogelijk ook in een percentage worden vastgelegd. De afspraken in het kader van convenanten moeten een tastbare bijdrage leveren – naast de bestaande instrumenten – aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen en waar die aanwezig zijn de landelijke streefcijfers van de overheid. Hoe groot die bijdrage kan zijn, zal per arbeidsrisico en per hoogrisicobedrijfstak worden beoordeeld door de partijen die betrokken zijn bij het afsluiten van het convenant.

Aandachtspunt bij het afsluiten van een convenant is verder de mate waarin convenantspartijen in staat zijn individuele werkgevers en werknemers in de bedrijfstak aan de convenantsafspraken te binden.

1.7. relatie met het CAO-niveau

Door convenanten op bedrijfstakniveau te sluiten, kan door werkgevers en werknemers ook een koppeling worden gelegd met de CAO-afspraken in de bedrijfstak. Hierdoor wordt de relatie tussen arbobeleid en andere onderwerpen op de sociaal-economische agenda versterkt. Dat maakt evenwichtiger en doeltreffende besluitvorming mogelijk over interacterende vraagstukken van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsmarkt. Denk aan de relatie tussen werkdruk, werktijden en loonvorming; of aan de relatie tussen slechte arbeidsomstandigheden en het ontstaan van knelpunten in de personeelsvoorziening¹.

Voorts kunnen door aansluiting bij het CAO-niveau bepaalde afspraken algemeen verbindend verklaard worden en zodoende van toepassing worden op alle bedrijven in de bedrijfstak.

Beoogd wordt het thema arbeidsomstandigheden – en de financiering van arbobeleid op bedrijfstakniveau – een reguliere plaats te laten krijgen in het CAO-overleg in de verschillende bedrijfstakken, en jaarlijks te overleggen met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid over de voortgang van de arboconvenantenaanpak. De O&O-fondsen zouden meer dan nu het geval is aangewend kunnen worden voor de ontwikkeling van arbozorg op bedrijfstakniveau.

1.8. relatie met technologische ontwikkeling

Blootstelling aan arbeidsrisico's hangt in hoge mate samen met de technologie die in het arbeidsproces wordt toegepast. Via technologische toepassingen kunnen risico's van fysieke belasting, RSI, geluid en gevaarlijke stoffen worden verminderd. De toepassing door het bedrijfsleven van arbovriendelijke bedrijfsmiddelen wordt fiscaal gefaciliteerd via de FARBO-regeling. Mede gelet op de arboconvenanten wordt het aantal bedrijfsmiddelen uitgebreid dat via de FARBO-regeling fiscaal aantrekkelijk kan worden aangeschaft. Daarnaast zal de technologische ontwikkeling van innovatieve, arbovriendelijke bedrijfsmiddelen ter preventie van arbeidsrisico's van overheidswege worden gestimuleerd, o.a. door het ontwikkelingsprogramma Technologie en Samenleving. Daarbij zal worden ingespeeld op de technologische behoeften van bedrijfstakken die voor convenanten in aanmerking komen en op specifieke afspraken die hieromtrent in de convenanten worden gemaakt.

1.9. ontwikkeling van normen en stand der techniek

Op het terrein van fysieke en psychische belasting is nu in veel bedrijven onduidelijkheid over wat nog wel en niet gezondheidskundig verantwoord is en wettelijk is toegestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van tillen en werkdruk. Dit belemmert effectief arbobeleid binnen bedrijfstakken en ondernemingen.

Convenanten kunnen hierin helderheid verschaffen. Er kunnen per bedrijfstak afspraken worden gemaakt over normering van de blootstelling of de toepassing van effectieve preventie c.q. bronmaatregelen volgens de huidige stand van de techniek.

Arboconvenanten kunnen ook worden ingezet om de toekomstige stand van de techniek op het gebied van bronmaatregelen versneld binnen bereik te brengen en tot gangbare praktijk te verheffen. Dit is vooral aan de orde op het gebied van gevaarlijke stoffen, waar vervanging door minder schadelijke stoffen en gebruik van inherent veilige verwerkings-

¹ NEI, *Sectoren in de knel*; Den Haag, Elsevier (te verschijnen in januari 1999).

technieken moeizaam van de grond komt, en nu in veel gevallen alleen beheersmaatregelen op basis van de huidige stand van de techniek afdwingbaar zijn.

1.10. relatie met regelgeving en handhaving

Arboconvenanten nieuwe stijl zijn een samenstel van afspraken tussen werkgevers, werknemers en overheid. Onderdeel hiervan kunnen afspraken zijn over (de nadere concretisering van de – in algemene doelvoorschriften geformuleerde – wettelijke) normen die door de overheid zullen worden gepubliceerd als beleidsregels en door de Arbeidsinspectie zullen worden gehandhaafd. Onder een beleidsregel wordt verstaan: een besluit, niet inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, dat een algemene regel geeft omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, in casu meestal de Arbeidsinspectie. Beleidsregels worden – voorzover nodig – vastgesteld om de werkgever en werknemers meer houvast te geven bij de concrete invulling van hun verplichtingen ingevolge de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling, die in globale (doel)voorschriften zijn geformuleerd.

In aansluiting op de ondertekening van het convenant zullen deze beleidsregels en de termijn waarop zij van kracht zullen worden als zodanig bekend worden gemaakt in de Staatscourant en de basis vormen voor het – toekomstige – handhavingsbeleid door de Arbeidsinspectie in de betreffende bedrijfstak. Hiermee kunnen alle werkgevers in de bedrijfstak gehouden worden aan de afspraken met betrekking tot de toepassing van de stand der techniek. Dat schept rechtsgelijkheid van bedrijven binnen de bedrijfstak. Ook de rechtsgelijkheid tussen bedrijfstakken behoeft aandacht. Dit kan consequenties hebben voor de reikwijdte van de beleidsregel: een beleidsregel kan als gevolg van het gelijkheidsbeginsel ook gelding moeten krijgen voor andere bedrijfstakken met vergelijkbare problematiek. Indien er onvoldoende bereidheid bestaat tot het sluiten van een convenant zal onvermijdelijk een zwaarder accent op normstelling en handhaving in de bedrijfstak komen te liggen. Afspraken in het kader van een convenant laten onverlet dat de Arbeidsinspectie in alle gevallen – en volgens de daarvoor geldende procedurevoorschriften – zal handhaven op de bestaande wettelijke normen, zal optreden bij constatering van evidente misstanden en zal reageren op klachten en ongevallen.

2. Welke arbeidsrisico's worden aangepakt?

2.1. Criteria: omvang populatie en ernst van de gevolgen

Convenanten worden ingezet op arbeidsrisico's waaraan een absoluut en relatief groot deel van de beroepsbevolking is blootgesteld en die omvangrijke danwel ernstige gevolgen hebben in termen van gezondheidsklachten, medische consumptie, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De fysieke en psychische arbeidsrisico's – tillen, RSI (statische houding en repeterende bewegingen) en werkdruk – hebben de grootste volume-effecten in de sfeer van de gezondheidszorg en sociale verzekeringen. Aan de arbeidsrisico's schadelijk geluid, oplosmiddelen, allergene stoffen en kwarts is eveneens een relatief groot aantal werknemers blootgesteld. Deze risico's hebben weliswaar minder grote volume-effecten, maar het risico op blijvende – en ernstige – gezondheidsschade is nadrukkelijk aanwezig. In overleg met de bedrijfstak kan in voorkomende gevallen worden besloten naast één van bovengenoemde arbeidsrisico's ook nog een ander voor de bedrijfstak prioritair risico op te nemen in een convenant. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico van

arbeidsongevallen in de bouw. Ook zijn afspraken mogelijk over maatregelen ter bevordering van reïntegratie in aansluiting op de wensen en behoeften van sociale partners op dit thema en ter ondersteuning van wat is afgesproken in het najaarsoverleg.

2.2. toelichting op hoogte en termijnen van landelijke streefcijfers

Arboconvenanten dienen een aanzienlijke bijdrage te leveren aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de bovengenoemde arborisico's en – waar die aanwezig zijn – het bereiken van de landelijke streefcijfers. Landelijke streefcijfers zijn geformuleerd voor tillen, werkdruk, RSI en schadelijk geluid. Voor de gevaarlijke stoffen zijn op dit moment nog geen landelijke representatieve gegevens beschikbaar. De omvang van de risicopopulatie betreft een schatting. Het is hierdoor nog niet mogelijk voor de reductie van blootstelling aan gevaarlijke stoffen een landelijk streefcijfer op te stellen en te monitoren of dit streefcijfer gehaald wordt.

De landelijke streefcijfers voor geluid, tillen, werkdruk en RSI lopen onderling uiteen qua hoogte van de doelstelling en qua gestelde termijn. Dat komt doordat bij de formulering van streefcijfers nadrukkelijk moet worden uitgegaan van hetgeen per arbeidsrisico wenselijk en haalbaar is in het licht van de mogelijkheid van wetgeving en handhaving en van de beschikbaarheid, doeltreffendheid en kosten van (bron)maatregelen. In het algemeen kan worden gesteld dat een streefcijfer hoger ligt naarmate (bron)maatregelen beter afdwingbaar zijn via normering en bovendien duurzamer effectief zijn, en dat de termijn voor realisatie van het streefcijfer ruimer is naarmate maatregelen meer investeringen vergen. Dit valt toe te lichten aan de hand van de afzonderlijke arbeidsrisico's. Zo is de doelstelling ten aanzien van schadelijk geluid relatief hoog en de termijn betrekkelijk kort, omdat de doelstelling in belangrijke mate wordt gesteund door adequate wetgeving en handhaving, en omdat beschermende maatregelen relatief eenvoudig en goedkoop zijn te treffen. Voor tillen geldt dat duurzaam effectieve maatregelen op de werkvloer in veel gevallen mogelijk zijn en zonodig met normering en handhaving af te dwingen. Voor tillen is daarom een relatief hoog streefcijfer geformuleerd. Hier staat tegenover dat de benodigde maatregelen investeringen vergen die in de tijd kosteneffectief gepleegd moeten kunnen worden. Daarom is de termijn voor het streefcijfer tillen ruimer dan voor de andere arbeidsrisico's. Voor werkdruk en RSI zijn lage streefcijfers geformuleerd omdat de huidige, opgaande tendens in de prevalentie en de volumegevolgen van deze arbeidsrisico's moet worden omgebogen. Een dergelijke ombuiging is moeilijk met wet- en regelgeving afdwingbaar.

De maatregelen op ondernemingsniveau kunnen betrekkelijk eenvoudig en weinig kostbaar zijn (bijvoorbeeld verbeteren van werktijdroosters of pauzemogelijkheden), waardoor realisatie op korte termijn tot de mogelijkheden behoort.

Schema 1: Overzicht van de arbeidsrisico's waarvoor een landelijk streefcijfer is geformuleerd

risico	doelstelling inzake aantal blootgestelden	realisatie ultimo	risicopopulatie landelijk	reductie landelijk
tillen	30 % minder	2005	1 300 000	390 000
werkdruk	10 % minder	2003	1 700 000	170 000
RSI	10 % minder (a)	2001	1 000 000	100 000 (a)
geluid	50 % minder	2002	340 000	170 000
Totaal		–	4 340 000 (b)	830 000 (b)

a) deze doelstelling beperkt zich vooralsnog tot RSI bij beeldschermwerkers.

b) incl. dubbeltellingen: één werknemer kan aan meerdere arbeidsrisico's blootstaan, er is met name overlap tussen de moderne risico's werkdruk en repeterende bewegingen enerzijds en de klassieke risico's tillen en geluid anderzijds

2.3. tillen: 390 000 blootgestelden minder in 7 jaar (ultimo 2005)

Ruim 1,3 miljoen werknemers tillen regelmatig meer dan gezondheidskundig verantwoord is. Ongeveer de helft hiervan tilt regelmatig gewichten van meer dan 25 kilo, en ruim 250 000 werknemers meer dan 40 kilo, zo blijkt uit CBS-gegevens over 1996 en 1997. Te zware tilbelasting heeft rugklachten tot gevolg. Van de werknemers die in hun werk te maken hebben met enigerlei vorm van fysieke arbeidsbelasting had 40 procent in de afgelopen 12 maanden klachten die daarmee samenhangen. Rugklachten vormen één van de belangrijkste oorzaken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Eenmaal opgelopen gezondheidsschade door zwaar tillen is vaak niet of slechts ten dele herstelbaar. De kans op reïntegratie, en vooral op reïntegratie in hetzelfde of een vergelijkbaar beroep, is dan ook klein. De maatschappelijke kosten van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en medische consumptie in verband met arbeidsgebonden aandoeningen van het bewegingsapparaat worden geschat op 4.8 miljard gulden per jaar.¹ Doordat vele jaren van tilbelasting kunnen verstrijken voordat klachten als gevolg van tillen optreden, hebben financiële prikkels gericht op verzuim en arbeidsongeschiktheid op de korte termijn en voor de huidige werknemers niet voldoende resultaat. Het kabinet streeft er naar het totaal aantal werknemers dat regelmatig zwaar tilt in 7 jaar met 30 % laten afnemen. Om dit streefcijfer te realiseren zal in belangrijke mate gesteund worden op convenanten met hoogrisicobedrijfstakingen. Hierdoor is maatwerk per bedrijfstak mogelijk en zal het bedrijfsleven de gelegenheid krijgen om de nodige investeringen zoveel mogelijk in de tijd efficiënt en qua kosten effectief te plegen.

2.4. werkdruk: 170 000 blootgestelden minder in 5 jaar (ultimo 2003)

Er zijn 1,7 miljoen werknemers die regelmatig te maken hebben met een hoge werkdruk, zo blijkt uit CBS-gegevens over 1996 en 1997. Uit internationaal vergelijkend onderzoek is bekend dat de werkdruk in Nederland hoger ligt en de laatste jaren sneller is gestegen dan elders in de Europese Unie. Voorts is uit onderzoek bekend dat van de werkgebonden factoren met name werkdruk, naast conflicten op en door het werk, een sterke samenhang vertoont met stress en uitval als gevolg van psychische klachten. Van de werknemers die regelmatig te maken hebben met hoge werkdruk heeft 23% het gevoel dat het werk hen te veel wordt. Van de WAO-instroom geschiedt ruim 30% op basis van de medische diagnose psychische aandoening. Een deel hiervan is werkgebonden, een ander deel niet.

De maatschappelijke kosten van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en medische consumptie in verband met arbeidsgebonden psychische

¹ E.A.P. Koningsveld, *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland*; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., mei 1997, blz. 10.

problematiek worden geschat op 4,7 miljard per jaar.¹ Een geringe reductie van deze gevolggkosten levert derhalve een enorme winst op. De sociale partners in de Stichting van de Arbeid hebben in december 1997 afspraken gemaakt omtrent de aanpak van hoge werkdruk. In veel branches en beroepen is sprake van een aanzienlijke problematiek. Anderzijds zijn er voldoende voorbeelden bekend van bedrijven die een succesvol preventiebeleid hebben gevoerd. Het verbeteren van de regel- en herstel mogelijkheden en het terugdringen van structureel overwerk zijn hierbij belangrijke aangrijpingspunten. Het streven is een reductie van de blootstelling aan werkdruk met 10% in 5 jaar.

2.5 Repetitive Strain Injuries (RSI): 100 000 blootgestelden met klachten minder in 3 jaar (ultimo 2001)

Repetitive Strain Injuries (RSI) is een verzamelnaam voor de niet-chronische en chronische klachten aan handen, polsen, armen, schouders en nek. Deze met RSI aangeduide klachten worden voornamelijk veroorzaakt door twee risicofactoren in het werk: statische houding (van het bovenlichaam) en repeterende bewegingen (met armen en handen). De combinatie van deze twee risicofactoren komt vooral voor bij beeldschermwerk². Onderzoek van de Arbeidsinspectie laat dan ook zien dat 56 procent van de ondervraagde beeldschermwerkers tijdens het werk met RSI aangeduide klachten heeft. De uitkomst van dit onderzoek was voor het vorige kabinet aanleiding het beleid op het terrein van RSI te intensiveren. In eerste instantie is hiervoor als doel gesteld een daling van het aantal beeldschermwerkers met RSI-gerelateerde klachten van tenminste 10% in het jaar 2001. Dit impliceert een vermindering van ongeveer 100 000 blootgestelde werknemers met RSI-gerelateerde klachten. De overheid start hiertoe naast de convenanten begin 1999 een algemene voorlichtingscampagne.

De combinatie van statische houding en repeterende bewegingen komt echter niet alleen voor bij beeldschermwerkers. Ook in het werk van caissières, kappers, koks, lopendebandwerkers en werknemers in de vis- en vleesverwerkende industrie zijn beide arbeidsrisico's veelvuldig aanwezig. Een landelijk streefcijfer voor de overige risicoberoepen zal – zodra meer gegevens beschikbaar zijn – nader worden bepaald.

2.6. schadelijk geluid: 170 000 blootgestelden minder in 4 jaar (ultimo 2002)

Meer dan een half miljoen mensen werken in Nederland regelmatig in schadelijk geluid. Hiervan gebruikt circa 60% geen gehoorbescherming, of doet dat niet consequent, zo blijkt uit CBS-gegevens over 1996. Dit betekent dat 340 000 werknemers onvoldoende beschermd werken in schadelijk geluid. Uitgaande van statistieken over buitenlandse beroeps-risicoverzekeringen lopen in Nederland als gevolg van het werken in schadelijk geluid jaarlijks naar schatting meer dan 2 000 werknemers een ernstige gehoorschade op. Dergelijke aantallen zijn onaanvaardbaar hoog en het vorige kabinet heeft daarom als streefcijfer geformuleerd een reductie van het aantal werknemers dat onbeschermd werkt in schadelijk geluid met circa 170 000 op een termijn van – op dat moment nog – vijf jaar. Om dit doel te kunnen bereiken is aangekondigd dat het dragen van gehoorbeschermingsmiddelen verplicht wordt bij geluidsniveaus boven 85 decibel in plaats van de huidige 90 decibel. Voorts zullen convenanten met hoogrisicobedrijfstakingen worden afgesloten om de kloof tussen de gezondheidkundige grenswaarde (80 decibel) en wettelijk voorschrift (85 decibel) te overbruggen en de frequentere toepassing van bronmaatregelen te realiseren.

¹ Ibid.

² Het aantal beeldschermwerkers in Nederland werd in 1997 geschat op 2,2 miljoen. Zie: P. Paoli, «Second European Survey on Working Conditions», European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin, p.185. Volgens recent onderzoek van het CBS (nog te verschijnen) bedraagt dit aantal inmiddels 2,6 miljoen. Tot de beeldschermwerkers worden degenen gerekend die meer dan twee uur per dag beeldschermwerk verrichten.

2.7. OPS

Circa 500 000 werknemers in een groot aantal bedrijfstakken worden blootgesteld aan organische oplosmiddelen. Daarmee lopen zij een risico op ziekte en uitval, als gevolg van het Organisch Psychosyndroom (OPS), een ernstige aandoening van het centrale zenuwstelsel. Naar schatting hebben ongeveer 2500 werknemers OPS. Dit aantal neemt, bij ongewijzigd beleid, jaarlijks met 30 à 300 toe. Door SZW is een stringent preventiebeleid opgestart, waarbij de nadruk ligt op bronbeleid, c.q. vervanging van oplosmiddelrijke producten (verven, schoonmaakmiddelen, drukinkten, etc) door oplosmiddelarme c.q. oplosmiddelvrije producten. Wettelijke vervangingsregelingen op grond van het Arbobe-sluit zijn in voorbereiding voor het binnenschilderwerk, het stofferen van woningen en gebouwen, de grafische branche en autospuiterijen. Voor diverse andere sectoren zijn oriëntaties naar noodzaak en mogelijkheden van vervanging gaande. Nu al is duidelijk dat het vervangingsbeleid in een flink aantal gevallen slechts beperkt zal kunnen worden ingevuld. Reden is dat vervangende producten c.q. processen nog geheel ontbreken, of dat deze weliswaar beschikbaar zijn maar om een aantal redenen nog niet of te beperkt worden gepraktiseerd, met name wanneer sprake is van onbekendheid en een zekere afwachtende houding bij de desbetreffende bedrijfstak, omdat de gevolgen van invoering van de nieuwe bronmaatregel nog onvoldoende bekend zijn. Ook kan het gaan om een veelbelovende brontechniek die (bij de producent) nog in ontwikkeling is. Via afsluiten van convenanten wordt beoogd het vervangingsbeleid binnen bedrijfstakken te stimuleren.

2.8. allergene stoffen

Enkele honderdduizenden werknemers worden blootgesteld aan stoffen die op de luchtwegen en de huid allergische klachten veroorzaken (beroepsastma, respectievelijk beroepseczeem). Recentelijk is onderzoek gedaan naar de incidentie en prevalentie van luchtwegallergene stoffen in het beroep¹, en worden, bij afwezigheid van exacte beroepsziektcijfers, schattingen gedaan voor de Nederlandse situatie. De belangrijkste veroorzakers van beroepsastma zijn organisch stof, enzymen, latex, isocyanaten en anhydriden.

Een bekend voorbeeld is de blootstelling aan tarwemeel en alpha-amylase (een broodverbeteraar) in bedrijven waarin met meelproducten en bakkerijgrondstoffen wordt gewerkt. De risicopopulatie bedraagt circa 35 000. Uit onderzoek is gebleken dat 7 à 15% van de werknemers in deze sector een overgevoeligheid heeft ontwikkeld voor genoemde allergenen. Overgevoeligheid leidt bij hernieuwde blootstelling tot het ontwikkelen van allergie, i.c. bakkersastma, een nog steeds wijdverspreide beroeps-ziekte. Naar schatting hebben minimaal 1600 werknemers in de sector bakkersallergie, terwijl ieder jaar 100 à 130 nieuwe gevallen ontstaan. Gebleken is dat in de sector regelmatig sprake is van hoge blootstellingen aan meelstof, die boven het veilig geachte niveau uitstijgen. De afgelopen jaren heeft de sector een plan van aanpak ontwikkeld om het astma-probleem het hoofd te bieden. Het ontwikkelen en implementeren van beheersmaatregelen – met nadruk op bronbeleid – staat daarbij centraal. Via een convenant kan aan dit proces een flinke stimulans worden gegeven. Daarnaast kunnen via de convenantsaanpak ook afspraken worden gemaakt over de bron aanpak van andere allergene stoffen, zoals latex (risicopopulatie 200 000, minimaal 5000 astmagevallen, jaarlijks worden naar schatting 1800 werknemers overgevoelig voor latex). Ten aanzien van bronbeheersing van blootstelling aan allergene stoffen die huidklachten veroorzaken kunnen, op basis van te verrichten onderzoek,

¹ Beroepsgebonden allergische luchtweg-aandoeningen, D. Heederik et al, november 1998 (moet nog verschijnen).

in een later stadium convenanten worden afgesloten met de betrokken sectoren in het bedrijfsleven.

Daarbij wordt prioriteit gegeven aan sectoren waarin veel uitval door huidklachten voorkomt.

2.9. kwarts

Ruim 100 000 werknemers in de bouwnijverheid en keramische industrie worden blootgesteld aan kwarts, afkomstig uit steenachtige materialen. Bij circa 10% ervan (o.a. voegenslijpers en sleuvenhakkers) is sprake van zeer hoge blootstellingen. Dit kan leiden tot silicose en in het uiterste geval tot longkanker. Binnen de bouwnijverheid zijn door sociale partners initiatieven genomen om tot de noodzakelijke stofreductie te komen bij risicovolle werkzaamheden. Doelstelling daarbij is het voldoen aan de wettelijke grenswaarde van 0,15 mg/m³ door inzet van allerlei beheersmaatregelen. SZW is doende om beleidsregels op te stellen waarin de stand der techniek m.b.t. beheersmaatregelen wordt vastgelegd. Veel thans gebruikelijke technieken gaan echter niet (voldoende) uit van een bronaanpak. Via een convenant kan de inzet van bronbeheersingsmaatregelen verder worden gestimuleerd. Daarbij is het doel om te gaan voldoen aan de wettelijke grenswaarde van 0.075 mg/m³ zoals die reeds in sectoren buiten de bouwnijverheid geldt.

3. Welke bedrijfstakken komen in aanmerking?

3.1. waar blootstelling relatief of absoluut het hoogst is

Convenanten worden aangegaan met bedrijfstakken waar het aantal blootgestelden aan een bepaald arbeidsrisico relatief of absoluut het hoogst is. In dit verband zijn twee criteria gehanteerd om de hoogrisico-bedrijfstakken te selecteren: 40 procent van de werkzame personen binnen de bedrijfstak moet aan het onderhavige arbeidsrisico blootgesteld staan of een bedrijfstak moet minimaal 50 000 blootgestelden omvatten. Voor de arbeidsrisico's geluid, tillen, werkdruk is voor de selectie gebruik gemaakt van CBS-monitorgegevens 1996 en 1997 (zie bijlage). Voor het bepalen van de risicopopulatie voor RSI is uitgegaan van het onderzoek dat in 1998 is uitgevoerd door de Arbeidsinspectie¹. Voor de arbeidsrisico's kwarts, allergene stoffen en oplosmiddelen is gebruik gemaakt van recent onderzoek. Bij deze arbeidsrisico's zullen waar nodig ook producenten in de convenanten worden betrokken.

3.2. inspelen op eigen initiatief van «zelfmelders»

Prioriteit genieten vanzelfsprekend de hoogrisicobedrijfstakken die zowel absoluut als relatief een groot aantal blootgestelden kennen: de impact van resultaten op de landelijke beleidsdoelstellingen en streefcijfers is daar het grootst. Maar de haalbaarheid van convenanten is afhankelijk van draagvlak bij zowel werkgevers als werknemers. Daarom kan ook met zogenoemde zelfmelders convenanten worden aangegaan, indien die bedrijfstakken op eigen initiatief plannen ontwikkelen met betrekking tot één van de prioritaire arbeidsrisico's en die plannen van voldoende ambitie getuigen. Voorbeeld van zo'n initiatiefrijke branche die zichzelf heeft gemeld, is de funderingsbranche.

3.3. het bereik van de convenantaanpak

In totaal zijn – vooralsnog – 29 hoogrisicobedrijfstakken geselecteerd (zie schema 3). Als uitgangspunt voor de indeling in bedrijfstakken is de Bedrijfstak Indeling Kamers van koophandel (BIK-codering) gebruikt. Hierin worden zo'n 70 verschillende bedrijfstakken onderscheiden. Door

¹ Massaar J (1998) «Repetitive Strain Injuries (RSI): de muisarm ontzenuwd», VUGA: Den Haag.

convenanten te sluiten met de geselecteerde bedrijfstakken kan potentieel bijna 40 procent van de landelijke risicopopulatie worden bereikt. Daarnaast wordt indirect bereik beoogd. Convenanten hebben een voorbeeldwerking naar andere bedrijfstakken. Overkoepelende voorlichting rond de convenantsaanpak is daarbij een belangrijk instrument van de overheid. Ook kan onderzoek naar de stand van de techniek in de ene bedrijfstak richtinggevend zijn voor andere bedrijfstakken. De beleidsregels en de handhaving daarop door de Arbeidsinspectie hebben op termijn eveneens een vliegwieleffect. Eerder is al gezegd dat koppeling van de convenanten aan het CAO-niveau belangrijke voordelen biedt. Uit een nadere analyse van de hoogrisicobedrijfstakken blijkt dat in de meeste van deze bedrijfstakken meerdere grote CAO's worden afgesloten. Er zal in sommige bedrijfstakken daarom naar verwachting ook meer dan één convenant moeten worden afgesloten. Uitgaande van de geselecteerde 29 bedrijfstakken is de schatting dat het om ongeveer 40 convenanten gaat. Het streven is in de komende 4 jaar minimaal 20 convenanten af te sluiten.

Schema 2: Het bereik van convenanten¹

Bedrijfstakken	Landelijke risicopopulatie (X 1000)	risicopopulatie bedrijfstak (X 1000)	convenant bereik
GELUID (4)			
metaalproductenindustrie		40,0	11,8%
papier en karton		11,0	3,2%
houtindustrie		8,0	2,4%
glas- en bouwmaterialen		15,0	4,4%
TOTAAL	240	74,0	30,8%
TIELEN (9)			
overige welzijnszorg (incl. thuiszorg)		68,0	5,2%
bouwbedrijven		121,0	9,3%
ziekenhuizen		78,0	6,0%
verzorgings- en verpleeghuizen		122,0	9,4%
afwerking van gebouwen		25,0	1,9%
schoonmaakbedrijven		21,0	1,6%
winkels in voedings- en genotsm.		14,0	1,1%
houtindustrie		8,0	0,6%
landbouw		37,0	2,8%
TOTAAL	1.300	494,0	38,0%
RSI¹ (4)			
bankwezen		70,0	4,8%
verzekeringswezen		35,0	2,4%
handel in o.g. en verhuur		16,0	1,1%
computerservice en IT		43,0	3,0%
TOTAAL	1.550	164,0	10,6%
WERKDRUK (10)			
bouwbedrijven		60,0	3,5%
openbaar bestuur		98,0	5,8%
ziekenhuizen		99,0	5,8%
verzorgings- en verpleeghuizen		101,0	5,9%
drukkerijen/uitgeverijen		42,0	2,5%
overige welzijnszorg (incl. thuiszorg)		61,0	3,6%
openbaar vervoer		22,0	1,3%
luchtvaart		16,0	0,9%
juridische/economische dienstverl.		68,0	4,0%
architecten en ingenieurs		27,0	1,6%
TOTAAL	1.700	594,0	34,9%
KWARTS (1)			
bouwnijverheid		105,0	100,0%
TOTAAL	800	105,0	100,0%
ALLERGENE STOFFEN (2)			
voed.- en genotm. ind.		35,0	20,0%
gezondheidszorg		200,0	80,0%
TOTAAL	250	235,0	100,0%
OPLOSMIDDELEN (5)			
drukkerijen		40,0	8,0%
metaalindustrie		200,0	40,0%
hout- en meubelind.		100,0	20,0%
schoonm. en reiniging		50,0	10,0%
leer- en lederwareind.		30,0	6,0%
TOTAAL	500	420,0	84,0%
TOTAAL GENERAAL (35) excl. Dubbeltellingen (29)	5195	2.041,0	39,3%

¹ De kwantitatieve doelstelling (-10%) voor RSI betreft een vermindering van het aantal blootgesteld met RSI-klachten. Voor de overige arbeidsrisico's beperkt de reductiedoelstelling zich tot een vermindering van het aantal blootgesteld. Het convenantbereik op het terrein van RSI valt hierdoor in verhouding laag uit.

4. Wat wordt in een convenant geregeld?

4.1. algemeen

De ervaring – met eerdere arboconvenanten – leert dat voor het welslagen van een convenant een aantal elementen van wezenlijk belang is: het formuleren van heldere en toetsbare doelstellingen, het verkrijgen van sterk commitment van de convenantpartners op de afspraken, en waarborging van de daadwerkelijke implementatie van de afspraken op bedrijfsniveau. Alles wat in een arboconvenant nieuwe stijl wordt geregeld moet hieraan getoetst worden.

4.2. taakstelling en termijnstelling

De essentie van elk arboconvenant nieuwe stijl is de taakstelling en termijnstelling. De taakstelling kan betrekking hebben op de normering van de blootstelling of de mate van toepassing van preventie- c.q. bronmaatregelen volgens de huidige of toekomstige stand der techniek. Ze hebben als uiteindelijk doel het aantal blootgestelden aan een bepaald arbeidsrisico te reduceren. Die reductie zal, waar mogelijk, ook in een bepaald percentage worden vastgelegd. In alle gevallen zal het convenant aan een bepaalde looptijd worden gebonden, hetgeen betekent dat ook aan de realisatie van de afgesproken taakstelling een tijdpad wordt gekoppeld. Dit vraagt om een heldere tijdsplanning van het hele convenantsproces. Daarom worden in het convenant ook afspraken gemaakt over de termijn waarop de verschillende onderdelen van het plan van aanpak uitgevoerd moeten zijn. Dit stelt ook eisen aan monitoring en voortgangsbewaking.

4.3. toepassing stand der techniek

Arbeidsrisico's kunnen dikwijls worden vermeden en bestreden door toepassing van de stand der techniek. Met de stand der techniek wordt bedoeld: de thans beschikbare of in de toekomst mogelijke maatregelen ter beheersing van een arbeidsrisico, gelet op wat gezondheidkundig wenselijk en praktisch uitvoerbaar is. Deze maatregelen kunnen zowel van technische als van organisatorische aard zijn. In het convenant vormen afspraken omtrent de – geleidelijke – toepassing van de stand der techniek en toezicht op de naleving van deze afspraken door de Arbeidsinspectie een vast onderdeel. Hierbij wordt rekening gehouden met wat economisch haalbaar is in de bedrijfstak. Onderdeel van de afspraken kunnen normen zijn, die als beleidsregel worden gepubliceerd (zie paragraaf 1.10). Waar nodig kan de ontwikkeling en toepassing van innovatieve arbeidsmiddelen en -methoden, bijvoorbeeld via pilotprojecten, financieel worden ondersteund. Dit kan o.a. via het programma Technologie en Samenleving van EZ en door bepaalde arbeidsmiddelen in aanmerking te laten komen voor fiscale facilitering via de FARBO-regeling.

4.4. structurele voorziening of regeling

Met een convenant wordt ook beoogd het arbobeleid op bedrijfstakniveau op een hoger plan te brengen. Dat kan door instelling van een structurele voorziening, bijvoorbeeld een platform dat binnen de bedrijfstak als kenniscentrum en informatiepunt fungeert. Hierbij zouden de arbodiensten die in de bedrijfstak werkzaam zijn nadrukkelijk moeten worden betrokken. De overheid kan in het kader van een convenant voor de oprichting van een platform voor de bedrijfstak een eenmalige startsubsidie verstrekken. Ook is een eenmalige overheidsbijdrage aan een arbobedrijfstakfonds of arbosubdidieregeling denkbaar, waarbij aan koppeling met een O&O-fonds gedacht kan worden.

4.5. ontwikkeling van branchespecifieke instrumenten

Een onderdeel van het convenant kan ook zijn de ontwikkeling van een branchespecifieke risico-inventarisatie en -evaluatie en een werkboek waarin wordt beschreven op welke wijze de afspraken over de toepassing van de stand van de techniek in verschillende werksituaties concreet gerealiseerd kunnen worden.

4.6. voorlichting

In elk convenant worden verder afspraken vastgelegd over voorlichting. Met effectieve voorlichting in de bedrijfstak kan – in aanvulling op algemene voorlichting – een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de daadwerkelijke implementatie van de convenantsafspraken op bedrijfsniveau. De voorlichting zal zich op zowel werkgevers als werknemers (vertegenwoordigers) richten. De personeelsvertegenwoordiging, de OR en de vakbond kunnen een belangrijke rol vervullen bij het stimuleren van doorvertaling van convenantsafspraken naar het plan van aanpak in bedrijven. Daarnaast is het aan te bevelen de in de bedrijfstak werkzame arbodiensten te betrekken bij de voorlichting.

4.7. monitoring en evaluatie

Ontwikkelingen met betrekking tot blootstelling van werknemers aan arbeidsrisico's en klachten dientengevolge worden op hoofdlijnen gevolgd aan de hand van landelijk representatieve monitorgegevens van het CBS. Deze komen jaarlijks beschikbaar. Ontwikkelingen met betrekking tot maatregelen die werkgevers nemen worden op hoofdlijnen gevolgd aan de hand van landelijk representatieve monitorgegevens van de Arbeidsinspectie. Ook deze komen jaarlijks beschikbaar. Die gegevens volstaan over het algemeen niet om de vorderingen die in het kader van de afzonderlijke convenanten worden gemaakt te kunnen toetsen. Hiervoor is extra onderzoek nodig: een nul-, tussen- en eindmeting met betrekking tot zowel het aantal blootgestelden als de maatregelen waarop het convenant is gericht. Bepalingen dienaangaande vormen een noodzakelijk onderdeel van elk convenant.

4.8. cofinanciering overheid en sociale partners

Uitgangspunt bij de financiering is dat overheid en sociale partners in principe in gelijke mate bijdragen, ook financieel, aan het convenant en de voorwaardenscheppende activiteiten in dat kader. Dit hoeft niet voor alle onderdelen op dezelfde wijze te gelden. De overheid financiert in principe de directe kosten die zijn verbonden aan de totstandkoming en implementatie van een convenant, waarmee wordt bedoeld op het convenantsproces. Daarnaast komen de kosten die samenhangen met het onderzoek naar – toepassing van – de stand van de techniek, monitoring en evaluatie meestal voor rekening van de overheid, teneinde de neutraliteit en waar mogelijk het wetenschappelijk gehalte te waarborgen. Voorts neemt de overheid de kosten voor haar rekening van de externe ondersteuning van de branche-begeleidingscommissie door een projectbureau. Kosten ingevolge andere afspraken in het convenant vergen een bijdrage van de bedrijfstak. Voor de overheidsfinanciering van de convenanten zal een kader subsidieregeling worden ontwikkeld.

4.9. de eigen bijdrage van de bedrijfstak

In het convenant wordt geregeld in welke mate en voor welke onderdelen overheid, werkgevers en werknemers in de bedrijfstak qua financiën en menskracht participeren gedurende de looptijd van het convenant. De

hoogte van de financiële bijdrage die van de bedrijfstak wordt verwacht, is onder meer afhankelijk van de kosten die uitvoering van het plan van aanpak met zich meebrengt en de financiële draagkracht van de betrokken bedrijfstak.

5. Hoe komt een convenant tot stand?

5.1. aanpak per convenant in drie fasen: het stappenplan

Om een convenant te kunnen afsluiten dient een aantal standaard-activiteiten te worden ontplooid. Deze activiteiten verlopen in principe volgens het stramien van het stappenplan (zie schema 4). Het stappenplan is onderverdeeld in drie fasen. In elk van deze fasen wordt toegewerkt naar een belangrijk product: eerst naar een intentieverklaring, dan naar de ondertekening van het taakstellende convenant, en tenslotte naar de implementatie – en evaluatie – van het convenant. De gemiddelde duur van het gehele proces zal – afhankelijk van het arbeidsrisico en de bedrijfstak – 2 à 4 jaar zijn. Om te voorkomen dat te lang wordt geïnvesteerd in een proces dat weinig kans heeft op concreet resultaat, zal door de overheid als leidraad worden gehanteerd dat een intentieverklaring binnen drie maanden na de start van de verkennende besprekingen getekend moet zijn en dat het taakstellende convenant maximaal 1 jaar na ondertekening van de intentieverklaring gerealiseerd wordt. Dit zal ook in de intentieverklaring zelf worden opgenomen.

5.2. eerste fase: naar een intentieverklaring

In de eerste fase wordt nagegaan of bij partijen daadwerkelijk voldoende draagvlak aanwezig is voor een taakstellend convenant, welke obstakels er wellicht nog zijn die opgeruimd kunnen worden, welke wensen er leven ten aanzien van de doelstellingen van het convenant, en of die wensen verenigbaar zijn. De eerste fase moet uitmonden in een intentieverklaring. De intentieverklaring is een pre-convenant, waarin partijen verklaren een taakstellend convenant te willen opstellen en afspraken vastleggen over de activiteiten die daarvoor nodig zijn. Tevens verbinden partijen zich in de intentieverklaring aan de soort van bepalingen die in het convenant zullen worden opgenomen. In de intentieverklaring verklaren partijen bijvoorbeeld te streven naar een convenant dat een streefcijfer bevat, nog niet welk streefcijfer dat concreet zal zijn. Die invulling maakt deel uit van de tweede fase.

5.3. tweede fase: naar een convenant

In de tweede fase wordt een tripartite branchebegeleidingscommissie (BBC) ingesteld, die belast is met de invulling van de bepalingen van het convenant en het opstellen van een plan van aanpak. Dit plan maakt integraal onderdeel uit van het convenant, en vormt mede de basis voor het kwantitatieve doel of de taakstelling. Zoals eerder gezegd kan deze taakstelling, afhankelijk van het arbeidsrisico, betrekking hebben op de normering van de blootstelling of de mate van toepassing van bepaalde preventie- c.q. bronmaatregelen. Een belangrijke voorwaarde is kennis over het aantal blootgestelden, de – huidige en in de toekomst mogelijke – stand van de techniek en de mate van toepassing daarvan op dit moment in de bedrijfstak.

Hiervoor zal in aanvulling op de reguliere monitoring door CBS en Arbeidsinspectie in veel gevallen onderzoek nodig zijn. Dit zal door een extern onderzoeksbureau worden uitgevoerd. Een extern projectbureau zal in deze fase werkzaamheden ter ondersteuning van de BBC verrichten.

Deze fase wordt – indien succesvol – afgesloten met de ondertekening van het convenant door sociale partners en de staatssecretaris van SZW.

5.4. derde fase: implementatie en evaluatie van het convenant

De derde fase omvat implementatie en evaluatie. Het convenant zal volgens het daaraan gekoppelde plan van aanpak worden uitgevoerd. Voortgang en tussentijdse resultaten zullen worden getoetst via monitoring door CBS en Arbeidsinspectie, en zonodig door extern onderzoek. De BBC zal op basis hiervan beoordelen of de uitvoering en implementatie van het convenant naar wens verloopt en of voldoende resultaat wordt geboekt.

STAP	DUUR	ACTIES EN ACTOREN	PRODUCT
Fase 1: Verkenning bedrijfstak			Intentieverklaring
1. Bedrijfstak-oriëntatie	1 mnd	- Bestuderen documentatie - Gesprekken met AI - Gesprekken met deskundigen - Bedrijfsbezoeken	- Gespreksverslagen - Basisdocument bedrijfstak
2. Draagvlakpeiling	1 - 2 mnd	Verkenkende gesprekken sociale partners	Gespreksverslagen
3. Opstellen intentieverklaring	1 mnd	- Consensusbijeenkomst met sociale partners en SZW - Partijen ondertekenen intentieverklaring	Intentieverklaring
Fase 2: Opstellen plan van aanpak			Convenant
4. Opzetten organisatiestructuur	1 mnd	- instellen van branche-begeleidingscommissie (BBC): vertegenwoordigers sociale partners en overheid, zonodig geadviseerd door externe deskundigen - realiseren van ondersteuning via extern projectbureau	- Branchebegeleidingscommissie - Contract met extern projectbureau - Werkplanning
5. Uitzetten onderzoek naar Stand der techniek	2 - 8 mnd	Overheid verleent na offerte-aanvraag en -vergelijking opdracht onderzoek (toepassing) stand der techniek	- Rapport t.a.v. stand der techniek - Nul-meting
6. Opstellen plan van aanpak	1 - 2 mnd	Projectbureau stelt op basis van stand der techniek en advies BBC een plan van aanpak op, waarin doelactiviteiten opgenomen worden ten aanzien van: maatregelen, implementatie en handhaving; voorlichting, monitoring en evaluatie	Plan van aanpak
7. Opstellen conceptconvenant	1 mnd	Projectbureau stelt op basis van plan van aanpak een concept convenant op	Concept convenant
8. Bekrachtiging convenant	1 mnd	- BBC verricht consultatieronde achterban - Partijen bekrachtigen het convenant en plan van aanpak	Convenant
Fase 3: Implementatie convenant			Evaluatie
9. Opdrachtverlening	1 mnd	Opdrachtverlening doelactiviteiten plan van aanpak mede op advies van BBC	- Offertes - Opdrachtbrieven
10. Implementatie & voortgangsbewaking	13-29 mnd	- Implementatie doelactiviteiten op branche- en ondernemingsniveau - Periodieke toetsing van de voortgang door BBC mede op basis monitorgegevens	- Tussenmeting - Tussenevaluatie
11. Evaluatie	1 mnd	- Evaluatie convenantafspraken door extern bureau - Eindoordeel BBC	- Eindmeting - Evaluatierapport
Tijdsduur per convenant	24-48 mnd (2 à 4 jaar)		



Inleiding

Op 21 augustus 1997 heeft de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER advies uitgebracht over nader beleid inzake handmatig tillen op het werk. De Commissie is in haar advies unaniem van mening dat de problematiek dermate ernstig is, dat er alle aanleiding toe is om meer aandacht te besteden aan het voorkomen en verminderen van de nadelige gevolgen van handmatig tillen. Over de manier waarop dat zou moeten gebeuren adviseren de partijen echter verdeeld. De werkgeversgeleding is van mening dat het huidige Arbobesluit toereikend is. Om de aanpak van de tilproblematiek te bevorderen pleiten de werkgevers voor expliciete aandacht voor tillen in de verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie. De vakbeweging en de onafhankelijke geleding daarentegen stellen voor om een wettelijke norm voor tillen in te voeren, gebaseerd op gezondheidkundige waarden. Zij geven daarbij de voorkeur aan een flexibele norm, in de vorm van een basisnorm met de mogelijkheid om op bedrijfsniveau of op brancheniveau daarvan af te wijken in overleg en overeenstemming tussen werkgever en werknemers.

Structurele aandacht en aanpak noodzakelijk

Het onderwerp tillen op het werk verdient meer structurele aandacht. Ruim 1,3 miljoen werknemers tillen regelmatig meer dan volgens de huidige inzichten gezondheidkundig verantwoord is. Ongeveer de helft van deze 1,3 miljoen tilt regelmatig gewichten van meer dan 25 kilogram, en ruim 250 000 werknemers tilt regelmatig meer dan 40 kilogram. Klachten aan het bewegingsapparaat is een van de belangrijkste oorzaken van arbeidsgebonden ziekteverzuim, medische consumptie en arbeidsongeschiktheid. De maatschappelijke kosten van arbeidsgebonden bewegingsapparaatklachten zijn hoog, ruim 4,8 miljard¹. Een belangrijk deel hiervan heeft te maken met handmatig tillen.

Ruimte voor maatwerk

De wijze waarop structurele aandacht voor tillen het best kan worden bevorderd en hoe een substantiële vermindering van de tilproblematiek bereikt kan worden is, mede gezien de uiteenlopende standpunten van werkgevers en werknemers, niet eenvoudig te bepalen. Het afgelopen jaar is gezocht naar een tussenweg die recht doet aan de argumenten van beide partijen. Daarbij is steeds uitgangspunt geweest om ruimte voor maatwerk te koppelen aan een krachtige, resultaatgerichte aanpak. Alhoewel wettelijke kwantitatieve normering van het tilgewicht, gezien de ernst en omvang van de problematiek, zeker gerechtvaardigd is, heeft dit nadelen vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit en de ruimte voor maatwerk. Anderzijds is van alleen een globale doelbepaling, gecombineerd met de risico-inventarisatie en -evaluatie, onvoldoende effect te verwachten. Door de lange termijn die vaak ligt tussen de blootstelling aan tillen en klachten aan het bewegingsapparaat als gevolg hiervan, hebben ook financiële prikkels, gericht op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, op de korte termijn niet voldoende resultaat.

Aanpak via convenanten

Een aanpak met bedrijfstakgewijze afspraken, vastgelegd in convenanten met de overheid, lijkt de meest aangewezen weg om de gewenste substantiële reductie van de tilproblematiek te bereiken. De gemeenschappelijke verklaring van 3 december jl. van het kabinet en sociale partners over arboconvenanten wetttigt het vertrouwen dat daarmee een

¹ E.A.P. Koningsveld, Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., mei 1997.

wezenlijke bijdrage kan worden geleverd aan beperking van de tilproblematiek in Nederland, en dat nadere wetgeving niet nodig zal zijn.

Landelijk streefcijfer voor tillen

Ten aanzien van de tilproblematiek is als landelijk streefcijfer geformuleerd een afname van het aantal werknemers dat regelmatig zwaarder tilt dan gezondheidkundig verantwoord is met 30% binnen een termijn van zeven jaar. Dit is een ambitieus streefcijfer. Voor tillen geldt echter, dat duurzame effectieve maatregelen in veel gevallen mogelijk en haalbaar zijn. Hier staat tegenover dat de termijn van 7 jaar ruimer is dan de termijnen die voor de andere arbeidsrisico's zijn geformuleerd. Daarvoor is gekozen omdat de benodigde maatregelen investeringen vergen die in de tijd efficiënt en kosteneffectief gepleegd moeten kunnen worden.

Selectie van de hoogrisicobedrijfstakingen

Als hoogrisicobedrijfstakingen waarmee convenanten zullen worden afgesloten zijn in eerste instantie de bedrijfstakingen aangeduid waarin, volgens de Arbomonitor zowel in 1996 als in 1997, meer dan 40% van het totaal aantal werknemers aangeeft vaak kracht te moeten gebruiken. Vaak kracht gebruiken betekent in een groot aantal gevallen hetzelfde als zwaar tillen. Daarnaast worden bedrijfstakingen waarin meer dan 50 000 mensen regelmatig kracht moeten gebruiken, gezien de grote absolute omvang eveneens als hoogrisicobedrijfstakingen beschouwd.

De volgende bedrijfstakingen vallen onder deze definitie: bouwnijverheid (bouwbedrijven en afwerking van gebouwen), zorgsector (verpleeg- en verzorgingshuizen, ziekenhuizen, overige welzijnszorg), landbouw, houtindustrie, schoonmaakbedrijven, detailhandel (winkels in voedings- en genotmiddelen). Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de bouw en de zorgsector, verreweg de twee grootste sectoren, zowel wat betreft omvang als ernst van de problematiek.

Relatie met regelgeving en handhaving

In convenanten kunnen afspraken zijn opgenomen over normen die door de Arbeidsinspectie zullen worden vertaald in beleidsregels. Beleidsregels worden – voorzover nodig – vastgesteld om de werkgever en werknemers meer houvast te geven bij de concrete invulling van hun verplichtingen die in de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling in globale doel-voorschriften zijn geformuleerd. Deze beleidsregels zullen de basis vormen voor het – toekomstige – handhavingsbeleid door de Arbeidsinspectie in de betreffende bedrijfstaking. Hiermee kunnen alle werkgevers in de bedrijfstaking gehouden worden aan de afspraken met betrekking tot de toepassing van de stand van de techniek. Dat schept rechtsgelijkheid van bedrijven binnen de bedrijfstaking. Afspraken in het kader van een convenant laten onverlet dat de Arbeidsinspectie in alle gevallen – en volgens de daarvoor geldende procedurevoorschriften – zal handhaven op de bestaande wettelijke normen, zal optreden bij constatering van evidente misstanden en zal reageren op klachten en ongevallen.

De Arbeidsinspectie zal voorts vanaf de gezondheidkundige grens voor tillen toetsen op de aanwezigheid van het onderwerp in de risico-inventarisatie en -evaluatie en het plan van aanpak, en het geven van voorlichting en instructie. Voor die gezondheidkundige grens zal de zogenaamde NIOSH-formule¹ als referentie dienen. Bij het ontbreken van een of meer van deze zaken zal de Arbeidsinspectie handhaven volgens de geldende regels.

¹ De NIOSH-formule (Revised edition, 1993) is ontwikkeld door het National Institute for Occupational Safety and Health. Met deze formule kunnen tilsituaties beoordeeld worden en limieten voor het gewicht van te tillen lasten worden berekend op basis van zes factoren die kenmerkend zijn voor een tilsituatie: horizontale en verticale afstand van de last tot het lichaam, verplaatsing van de last, draaiing van het lichaam bij het tillen, frequentie van het tillen en contact met de last. Onder optimale omstandigheden is een gewicht van 23 kg toegestaan. Dat wordt lager naarmate de genoemde factoren meer van invloed zijn. Volgens een recent advies van de Gezondheidsraad (1995) is het overschrijden van de NIOSH-formule een goede indicator voor de aanwezigheid van gezondheidsrisico's.

Financiële ondersteuning

Om een brongerichte aanpak van de tilproblematiek te stimuleren, heeft de SER unaniem geadviseerd om investeringen voor het verminderen van fysieke belasting fiscaal te ondersteunen. In de regeling voor fiscale facilitatie van arbo-investeringen (FARBO-regeling) zijn daartoe ook investeringen voor het verbeteren van belastende tilsituaties opgenomen. Deze zullen de komende jaren worden uitgebreid. Voor de zorgsector wordt een regeling gecreëerd, om investeringen in hulpmiddelen voor tillen van patiënten financieel te ondersteunen. Daarvoor wordt de komende jaren ten laste van de SZW-begroting een bedrag van 10 miljoen jaarlijks uitgetrokken. Nog eens 10 miljoen wordt ten laste van de VWS-begroting loonsomevenredig verdeeld over de sectorfondsen in de zorgsector ten behoeve van preventieprojecten op het terrein fysieke belasting. Voorts is in opdracht van SZW en VWS het programma Preventie Klachten aan het Bewegingsapparaat (PKB) opgestart. De Nationale Commissie Chronisch Zieken en ZorgOnderzoek Nederland (ZON) voeren het programma uit. Doelstelling van het programma is het stimuleren van de toepassing van effectief gebleken of kansrijke praktische instrumenten en het evalueren van de effecten, zodat kennis beschikbaar komt over de voorwaarden voor doeltreffende interventies en de mogelijke opbrengsten daarvan.