

Effecten van Arboconvenanten

Enige tijd geleden werd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de eindrapportage van het beleidsprogramma Arboconvenanten naar buiten gebracht. Hierin lag het accent op de grotere participatie van de bedrijfssectoren die door het programma is bewerkstelligd. Er is vrijwel geen meerwaarde van de arboconvenanten ten aanzien van arbeidsrisico's en klachten.

In 1998 is de overheid gestart met het afsluiten van arboconvenanten met hoogrisicosectoren ter vermindering van een aantal arbeidsrisico's, zoals werkdruk, RSI, fysieke belasting en geluid. De convenanten zijn herenakkoorden tussen overheid en sociale partners. Convenantafspraken zijn in beginsel niet afdwingbaar, tenzij deze verankerd worden in cao's. De doelstelling van het beleidsprogramma Arboconvenanten was om sociale partners te stimuleren om op sectorniveau arbobeleid op maat te ontwikkelen. Daarbij was het nadrukkelijk de bedoeling het arbobeleid in de bedrijfssectoren op een hoger plan te brengen en opbrengsten van de convenanten voor de toekomst veilig te stellen. Kenmerkend voor de arboconvenanten was dat partijen afspraken maakten om concrete, kwantitatieve en in de tijd begrensde doelen te realiseren. Deze resultaatafspraken hadden betrekking op de afname van een of meer specifieke arbeidsrisico's en van verzuim en arbeidsongeschiktheid in de sector. In totaal werden 69 convenanten afgesloten, waarmee een investering van 251 miljoen euro was gemoeid. Een derde van deze kosten werd gedragen door de overheid, het overige deel door sectoren en sociale partners. Het laatste arboconvenant eindigde in 2007. Ongeveer 3,5 miljoen werknemers, ofwel 52 procent van de Nederlandse werknemersbevolking, werden bereikt door de convenanten. In het kader van de finale evaluevaluatie van de resultaten en financiële aspecten van het arboconvenantenbeleid heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid TNO gevraagd de meerwaarde van arboconvenanten vast te stellen op basis van bestaand cijfermateriaal (Blatter *et al.*, 2007). Dit onderzoeksproject is een van de acht evaluatiestudies die zijn geïntegreerd in het evaluatierapport Convenanten in context (Veerman *et al.*, 2007). In het onderzoek is nagegaan of er in de convenantsectoren, ten opzichte van niet-convenantsectoren, sinds de inzet van het arboconvenantenbeleid in 1999 sprake is van een significante toename van arbomaatregelen, verminderde blootstelling aan arbeidsrisico's en afname van gezondheidsklachten.

BIRGITTE BLATTER,
SETH VAN DEN
BOSSCHE, MADELON
VAN HOOFF,
ERNEST DE VROOME EN
PETER SMULDERS
Onderzoekers bij TNO
Kwaliteit van Leven/Arbeid

Landelijke werkgevers- en werknemersenquêtes

Uitgangspunt voor de analyses zijn vergelijkingen tussen de convenantsectoren en niet-convenantsectoren. Daarbij staan de zeven convenantthema's waarover de meeste afspraken zijn gemaakt centraal: fysieke belasting, RSI, werkdruk/psychosociale belasting, agressie (bijvoorbeeld fysiek geweld of intimidatie door klanten of patiënten), geluid, allergenen en oplosmiddelen. Voor elk thema is bekeken welke sectoren een convenant hebben afgesloten en welke sectoren dit niet hebben gedaan. Sectorvergelijkingen zijn gemaakt ten aanzien van getroffen maatregelen, zowel gerapporteerd door werkgevers als door werknemers. Hiernaast zijn sectoren vergeleken ten aanzien van blootstelling aan arbeidsrisico's en mogelijke gezondheidseffecten daarvan, zoals gerapporteerd door werknemers. De databronnen die gebruikt zijn voor de analyses zijn representatief voor de Nederlandse werkgevers en werknemers (kader 1).

Maatregelen toegenomen

Uit de werkgeversenquêtes blijkt dat in sectoren waar een convenant was afgesloten meer maatregelen werden genomen dan in sectoren waarin dit niet het geval is. Hierbij zijn alleen bedrijven gese-

Kader 1

Voor gegevens over maatregelen op bedrijfsniveau zijn de Werkgevers Enquête Arbeidsomstandigheden (2004 en 2006; circa 3.000 werkgevers/jaar; Bos en Engelen, 2007) en de Arbomonitor van de Arbeidsinspectie (2001 tot en met 2006; 1.500 à 2.000 werkgevers/jaar) gebruikt. Voor gegevens over maatregelen gerapporteerd door werknemers is de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) (2003, 2005 en 2006; respectievelijk 10.000, 23.000 en 24.000 werknemers; Van den Bossche *et al.*, 2007) gebruikt. Voor gegevens over risicofactoren en gezondheidseffecten zijn vier gegevensbestanden gebruikt: het Permanent Onderzoek LeefSituatie (POLS) van het CBS (1997 tot en met 2004; circa 10.000 werknemers/jaar), de Enquête BeroepsBevolking (EBB) van het CBS (1997 tot en met 2003; circa 45.000 tot 60.000 werknemers/jaar), de TNO Arbeidssituatie Survey (TAS) (2000, 2002 en 2004; circa 3.500 werknemers/jaar; Smulders *et al.*, 2001) en de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2003, 2005 en 2006).

leeteerd waar het betreffende risico volgens de Risico Inventarisatie & Evaluatie (RIE) daadwerkelijk aanwezig was. Dat er meer maatregelen werden genomen geldt niet even sterk voor alle convenantthema's.

In de convenantsectoren gaf 77 procent van de bedrijven en in niet-convenantsectoren 61 procent van de bedrijven aan dat er maatregelen tegen RSI waren genomen. Voor werkdrukmaatregelen lagen deze percentages op respectievelijk 51 en 36 procent, en voor maatregelen tegen geluid op 52 en 47 procent. De verschillen waren klein in het geval van agressie (44 en 42 procent) en gevaarlijke stoffen (convenant oplosmiddelen 48 en 48 procent; convenant allergenen 50 en 47 procent). Om fysieke belasting te verminderen werden minder maatregelen getroffen in de convenantsectoren (45 respectievelijk 56 procent). Ook werknemers in de convenantsectoren gaven vaker dan de werknemers in de niet-convenantsectoren aan dat er maatregelen waren genomen tegen RSI, werkdruk, agressie en gevaarlijke stoffen. Bovendien blijkt uit de analyses dat werknemers in convenantsectoren vaker dan werknemers in niet-convenantsectoren op de hoogte waren van de inhoud van het verzuimbeleid van hun werkgever en dat ziekteverzuim in convenantsectoren vaker een gespreksonderwerp was tijdens het werkoverleg. Voor beide onderwerpen werd in de loop van de tijd in convenantsectoren een hogere toename gevonden dan in niet-convenantsectoren, al was het effect in het tweede onderwerp relatief klein.

Effecten op arbeidsrisico's

Uit het onderzoek blijkt dat de blootstelling aan arbeidsrisico's in veel gevallen gemiddeld over de jaren heen hoger is in de sectoren waar een convenant is afgesloten dan in de sectoren waarin dit niet het geval is. Dit is niet verwonderlijk, omdat een hoge blootstelling vaak juist aanleiding was tot het sluiten van een convenant. Het blijkt dat de convenanten inderdaad afgesloten zijn in sectoren waarbinnen daartoe de meeste aanleiding was.

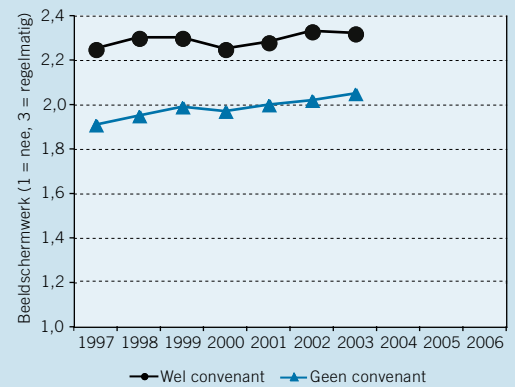
De belangrijkste vraag ten aanzien van de bepaling van de meerwaarde van de convenanttrajecten is echter of arbeidsrisico's meer afnemen in de convenantsectoren dan in de niet-convenantsectoren. Het blijkt dat langdurig achter de computer werken, een van de risicofactoren voor RSI, agressie en werkdruk in de convenantsectoren iets meer afnamen dan in de niet-convenantsectoren, maar de verschillen waren uitermate klein (figuren 1 tot en met 3). De verschillen werden niet in alle gegevensbestanden gevonden. Omdat de convenanten uiteraard in verschillende jaren zijn afgesloten, zijn aanvullende analyses uitgevoerd waarin voor alle convenanten de jaren voor de start van het convenant zijn vergeleken met de jaren erna. De effecten bleven ook nu klein. In enkele gevallen werd, tegen de verwachting in, gevonden dat blootstelling aan arbeidsrisico's significant toenam in de convenantsectoren. Dit gold voor fysieke belasting en blootstelling aan oplosmiddelen. Voor geluid werden in de verschillende databestanden tegenstrijdige effecten gevonden. Er zijn geen tot zeer kleine effecten zichtbaar van de arboconvenanten, ten aanzien van verschillen in trends in de mate van blootstelling aan risicofactoren.

Effecten op gezondheid

Uit de analyse van de werknemersenquête blijkt dat de gezondheid van de werknemers in de convenantsectoren over het algemeen slechter was dan in de niet-convenantsectoren. Zo hadden werknemers meer werkgebonden klachten aan nek, schouders of armen, meer burn-outklachten of werkstress en meer beperkingen door agressie, bijvoorbeeld in de vorm van verzuim en minder functioneren. Dit is wederom niet verwonderlijk omdat de convenanten afgesloten zijn in sectoren waar dat het meest voor de hand lag. Ook hier is de vraag of de gezondheidsklachten meer verminderen in de convenantsectoren dan in niet-convenantsectoren. Met uitzondering van een enkel geval, fysieke belasting in een van de drie onderzochte databestanden en agressie, blijken deze klachten niet meer af te nemen in de convenantsectoren dan in de niet-convenantsectoren. Ten aanzien van gezondheidseffecten kan dus geconcludeerd worden dat er vrijwel geen effecten van de convenanten zijn waar te nemen.

Figuur 1

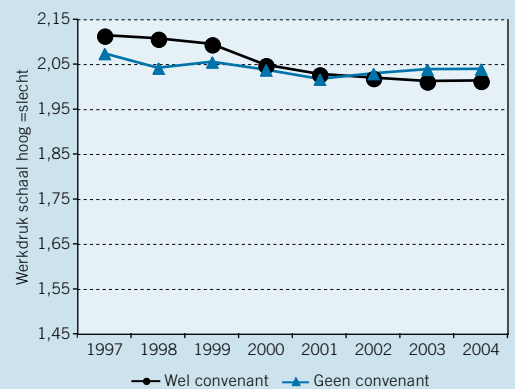
Beeldschermwerk zoals gemeten in de EBB (1 = nee, 3 = regelmatig).



Bron: Blatter et al., 2007

Figuur 2

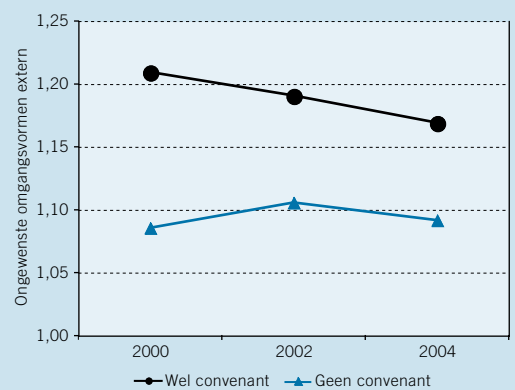
Werkdruk zoals gemeten in het POLS (1 = nee, 3 = regelmatig).



Bron: Blatter et al., 2007

Figuur 3

Agressie zoals gemeten in de TAS (1 = nooit, 4 = zeer vaak).



Bron: Blatter et al., 2007

Bevindingen

De analyses in dit artikel laten zien dat er meer arbomaatregelen genomen zijn in convenantsectoren dan in niet-convenantsectoren. De analyses laten echter ook zien dat de arboconvenanten slechts zeer kleine effecten op de afname van blootstelling aan risicofactoren teweeg hebben gebracht, en dat de

ontwikkeling van gezondheidsklachten in de conventantsectoren en in de niet-conventantsectoren over de tijd vergelijkbaar is. Deze resultaten zijn schematisch weergegeven in tabel 1.

Verklaringen voor het feit dat er vrijwel geen meerwaarde van de arboconvenanten ten aanzien van arbeidsrisico's en klachten vastgesteld kan worden, kunnen op meerdere vlakken liggen.

Ten eerste heeft het ministerie mogelijk te vroeg geprobeerd de effecten van de convenanten vast te stellen. In veel arboconvenanten zijn maatregelen namelijk pas in de laatste jaren van het convenant geïmplementeerd. Ervan uitgaande dat potentiële effecten van maatregelen op een vermindering van arbeidsrisico's en gezondheidsklachten pas na enige tijd optreden, is te verwachten dat er in 2007 nog geen grote effecten gevonden kunnen worden.

Ten tweede is niet in alle convenanten, waar doelstellingen ten aanzien van een bepaald risico werden afgesproken, ook daadwerkelijk aandacht besteed aan die risico's. In de praktijk werden maatregelen vaak bij een selecte groep werknemers met een bepaalde functie ingevoerd. In de uitgevoerde analyses kon echter geen onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende functies binnen de sectoren. Hierdoor konden mogelijk gunstige effecten vertroebelen. Ten derde kunnen de maatregelen die ingevoerd zijn niet de juiste zijn geweest. Ten vierde kunnen maatregelen die door een sector of een werkgever worden aangeboden, zoals het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, niet altijd daadwerkelijk worden toegepast door werknemers. Ten slotte moet men zich realiseren dat in een aantal bedrijven in de niet-conventantsectoren eveneens actief wordt gewerkt aan verbeteringen op het punt van arbeidsomstandigheden.

Databeperkingen

Er zijn ook enkele methodologische verklaringen aan te voeren voor het feit dat geen effecten van de arboconvenanten op risicofactoren en klachten gevonden zijn. Zo kon er in de TAS en in de NEA 2003 alleen gebruikgemaakt worden van een grove sectorindeling voor de indeling in convenanten en niet-convenanten, waardoor mogelijk sprake was van misclassificatie. Dit kan mogelijke effecten vertroebeld hebben. Idealiter zouden voor het beantwoorden van de vraagstellingen langere tijdreeksen beschikbaar moeten zijn, die zowel de periode voor de start van de convenanten als de periode na afloop ervan beslaan. Helaas hebben alle monitordatabestanden in Nederland beperkingen in die zin.

Afzonderlijke eindevaluaties

In elk convenant zijn aparte kwantitatieve nul- en eindmetingen uitgevoerd met behulp van de Monitor Arboconvenanten. Omdat geen controlegroepen zijn meegenomen, kan men daaruit echter niet concluderen of een verandering in arbeidsrisico's of klachten door het convenant of door andere factoren veroorzaakt is. Desondanks is het interessant

Tabel 1

Effecten van arboconvenanten.			
	Maatregelen	Risicofactoren	Gezondheids-effecten
Algemeen	▲▲▲ 00	geen gegevens	000000
Fysieke belasting	▲ ▼	▼▼ 0000	▲ 00
RSI	▲▲▲▲▲	▲▲ 0	000
Werkdruk	▲▲▲ 00	▲ 0000	000
Agressie	▲ 0	▲▲▲ 00	▲
Geluid	▲ 0	▲ 0 ▼▼	geen gegevens
Allergenen en oplosmiddelen	▲▲▲ 00	00000 (allergenen) ▼▼▼ 0 (oplosmiddelen)	geen gegevens

Het aantal symbolen per cel geeft weer hoeveel indicatoren (in de verschillende bestanden) onderzocht zijn. Aan het soort symbool is te zien of er een significant effect in de verwachte richting is gevonden (▲), in de onverwachte richting (▼) of dat geen effect is gevonden (0).

Bron: Blatter et al., 2007

om te bekijken of de bevindingen van het huidige onderzoek in lijn zijn met die resultaten van de afzonderlijke convenanten. Veerman *et al.* (2007) concluderen in hun eindevaluatie dat de kwantitatieve doelstellingen die in veel convenanten geformuleerd waren lang niet altijd gehaald zijn. Op een aantal onderwerpen zijn beperkte resultaten gehaald (minder dan de doelstellingen, maar wel in gunstige richting) en op andere onderwerpen is geen ontwikkeling, maar soms juist een achteruitgang gevonden. Van alle kwantitatieve doelstellingen waarvan het doelbereik bekend is, is 41 procent gehaald, en daarnaast 36 procent gedeeltelijk en 23 procent niet gehaald. De kans dat de gunstige effecten van enkele convenanten dan vertroebelen in de totale groep waar een convenant op een bepaald thema is afgesloten, is dan ook groot.

Conclusie

Het Ministerie van SZW voert geen beleid meer ten aanzien van arboconvenanten en er worden derhalve geen nieuwe convenanten meer afgesloten. Op Europees niveau staat deze niet wettelijk gereguleerde aanpak in de belangstelling, niet in de laatste plaats vanwege positieve effecten die de convenanten hebben gesorteerd ten aanzien van de ontwikkeling van het arbobeleid in conventantsectoren. Echter, de weg van beleid naar risico- en klachtreductie lijkt vooralsnog weerbarstig. Structurele arbeidsmonitors zullen de komende jaren moeten uitwijzen in hoeverre alsnog gunstige effecten optreden ten aanzien van de arbeidssituatie en gezondheid van Nederlandse werknemers.

LITERATUUR

- Blatter, B., M. van Hooff, E. de Vroome en P. Smulders (2007) *Wat is de meerwaarde van de arboconvenanten? Een vergelijkende kwantitatieve analyse op basis van bestaand cijfermateriaal*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.
- Bos, C. en M. Engelen (2007) *De werkgeversmonitor arbeidsomstandigheden: Tweede meting*. Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.
- Bossche, S. van den, C. Hupkens, S. de Ree en P. Smulders (2007) *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2006: Methodologie en globale resultaten*. Hoofddorp: TNO.
- Smulders, P., F. Andries en F. Otten (2001) *Hoe denken Nederlanders over hun werk...? Opzet, kwaliteit en eerste resultaten van de TNO Arbeidssituatie Survey*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Veerman T., Ph. de Jong, B. de Vroom, D. Bannink, S. Mur, M. Ossewaarde, V. Veldhuis en N. Vellekoop (2007) *Convenanten in Context. Aggregatie en analyse van werking en opbrengsten van het beleidsprogramma Arboconvenanten*. Den Haag: Ministerie van SZW.