

Werknemersparticipatie bij het beheer van veiligheid en gezondheid op het werk: kwalitatieve informatie uit Esener-2

Landenverslag – Nederland

Europese Waarnemingspost voor risico's

Auteurs:

Jan Popma, Bernard van Lammeren, Universiteit van Amsterdam

Projectbeheer:

Xabier Irastorza, Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)

Dit verslag is opgesteld in opdracht van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA). Alle meningen en/of conclusies in dit verslag zijn van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de opvattingen van EU-OSHA.

Europe Direct is een dienst die u helpt antwoorden te vinden op al uw vragen over de Europese Unie.

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Sommige providers van mobiele telefoniediensten geven geen toegang tot 00 800-nummers of brengen hier kosten voor in rekening.

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens zijn te vinden aan het einde van deze publicatie

Vertaling geleverd door het Vertaalbureau (CdT, Luxemburg).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2017

Inhoudsopgave

Lijst van figuren en tabellen.....	5
Lijst van afkortingen.....	7
Samenvatting.....	8
Inleiding, doelen en methode	9
Doel.....	9
Inleiding.....	9
Opzet van dit verslag	10
Presentatie van de bevindingen	10
Methode	10
1 Context	15
1.1 Algemene beschrijving van de arbeidsverhoudingen in Nederland	15
1.2 Beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk en wettelijk kader	24
1.3 Bredere sociaaleconomische kenmerken en context.....	26
2 Werknemersparticipatie in de praktijk.....	34
2.1 Werknemersparticipatie als onderdeel van het beheer van veiligheid en gezondheid op de werkplek.....	34
2.2 Het effect van werknemersparticipatie op de veiligheid en gezondheid op het werk.....	44
2.3 Belangrijkste bijdrage van werknemersparticipatie	55
2.4 Opkomende vraagstukken.....	56
3 Belangrijke factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie	62
3.1 Inzet	63
3.2 Aanwezigheid van werknemersvertegenwoordigers, kennis en tijd	67
3.3 Gebruik van wettelijke bevoegdheden en andere machtsmiddelen (vakbonden, arbeidsinspectie).....	75
3.4 Ondersteuning (of niet?)	81
3.5 Grootte, sector en beheersystemen voor veiligheid en gezondheid op het werk	86
3.6 Zakelijke context: rol van moedermaatschappij, positie in productieketen	89
3.7 Betrokkenheid van werknemers en de factor tijd	92
3.8 Overzicht: voornaamste bepalende en belemmerende factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk.....	93
4 Slotoverwegingen en kritische evaluatie	96
Literatuur.....	99
Bijlage I Korte beschrijving van de bestudeerde gevallen	103
Industrie, klein.....	104
Industrie, middelgroot	105
Industrie, groot	106
Dienstverlening, klein.....	107
Dienstverlening, middelgroot	108

Dienstverlening, groot	109
Publieke sector, klein	110
Publieke sector, middelgroot	111
Publieke sector, groot	112

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten	15
Figuur 2: Aantal stakingsdagen (2009-2013) per 1 000 werknemers	16
Figuur 3: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten	28
Figuur 4: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten onder jongeren	29
Figuur 5: Faillissementen in Nederland	31
Figuur 6: Fusies en overnames in Nederland	31
Figuur 7: Risicobeheercyclus en werknemersparticipatie	35
Figuur 8: Percentage (%) Nederlandse ondernemingen dat aangeeft werknemers te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van maatregelen die naar aanleiding van een risicobeoordeling of voor het tegengaan van psychosociale risico's worden genomen	49
Figuur 9: Percentage Nederlandse ondernemingen met algemene en specialistische veiligheids- en gezondheidsregelingen voor werknemersvertegenwoordiging (zelfrapportage)	67
Figuur 10: Percentage Nederlandse ondernemingen met algemene en specialistische veiligheids- en gezondheidsregelingen voor werknemersvertegenwoordiging, naar bedrijfsgrootte (zelfrapportage) .	68
Figuur 11: Gemiddelde scores voor BVGW, beheer van psychosociale en ergonomische risico's en inzet van het management, behaald door Nederlandse ondernemingen per type regeling voor werknemersvertegenwoordiging (Esener-2)	96
Tabel 1: Ongelijkmatige verdeling van non-respons	12
Tabel 2: Ondernemingsraden die het beter dan gemiddeld doen?	13
Tabel 3: Flexibel werken neemt toe	16
Tabel 4: Aantal vakbondsleden (x 1 000)	17
Tabel 5: Formele participatie in Nederland	19
Tabel 6: Werkgelegenheid in Nederland (2014) x 1 000	27
Tabel 7: Aantal bedrijven in Nederland	30
Tabel 8: Arbeidsvolume (in voltijdequivalent)	30
Tabel 9: Esener Q258b: als er maatregelen genomen moeten worden als gevolg van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), worden de werknemers dan gewoonlijk betrokken bij het ontwerp en de toepassing ervan?	41
Tabel 10: Identificatie van risico's en treffen van maatregelen (% bedrijven)	42
Tabel 11: Esener Q256: Wie heeft de bevindingen van de risicobeoordeling van de werkplek gekregen?	48
Tabel 12: Betrokkenheid van werknemers bij plan van aanpak	51
Tabel 13: Motieven voor VGW-beleid (Esener Q264) (%)	63
Tabel 14: Motieven voor VGW-beleid (%)	64

Tabel 15: Percentage ondernemingen met ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging	69
Tabel 16: Krijgen de veiligheids- en gezondheidsvertegenwoordigers een opleiding tijdens de werkuren om hen te helpen hun taken met betrekking tot veiligheid en gezondheid uit te voeren? (Esener-2, Q354) (%)	71
Tabel 17: Scholingsfaciliteiten voor werknemersvertegenwoordigers (%).....	71
Tabel 18: Type beheersysteem voor veiligheid en gezondheid op het werk in een selectie van vestigingen waar interviews hebben plaatsgevonden.....	87

Lijst van afkortingen

Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
AWVN	Algemene Werkgeversvereniging Nederland
BRF	basisrisicofactor
BVGW	beheer van veiligheid en gezondheid op het werk
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Esener	Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's
EU-OSHA	Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GBIO	Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden
GVM	gezondheid, veiligheid en milieu
mkb/kmo's	midden- en kleinbedrijf/kleine en middelgrote ondernemingen
SER	Sociaal-Economische Raad
SSVV	Stichting Samenwerken voor Veiligheid
VCA	Veiligheids Checklist Aannemers
VGW	veiligheid en gezondheid op het werk
WOR	Wet op de Ondernemingsraden

Samenvatting

In dit verslag wordt onderzocht welke rol werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) in Nederland kan spelen en wat de huidige praktijken op dit gebied zijn. Het is mogelijk dat er in de 21 gevallen die bij het onderzoek gebruikt zijn, een enigszins vertekend beeld is ontstaan, omdat de bedrijven die bereid waren om mee te doen, waarschijnlijk positiever tegenover werknemersvertegenwoordiging staan dan bedrijven die daartoe niet bereid waren. Toch hebben we mede dankzij dit onderzoek kunnen vaststellen hoe de werknemersparticipatie op VGW-gebied in de praktijk functioneert en wat de belangrijkste bepalende en belemmerende factoren zijn voor het realiseren van doeltreffende werknemersparticipatie.

In Nederland biedt zowel de VGW-wetgeving als de Arbeidsomstandighedenwet een solide wettelijke basis voor doeltreffende werknemersparticipatie op VGW-gebied, en uit eerder onderzoek is gebleken dat deze participatie inderdaad effectief is. Niettemin is het duidelijk dat de mogelijkheden van werknemersparticipatie niet ten volle worden benut. Wat de formele vertegenwoordiging betreft, hebben niet alle bedrijven die daartoe verplicht zijn, een ondernemingsraad ingesteld. Meer bepaald heeft eerder onderzoek uitgewezen dat de wettelijke bepalingen inzake werknemersparticipatie op VGW-gebied niet altijd worden nageleefd. Verder geldt dat in de meeste bedrijven die zogenaamde 'preventiemedewerkers' kennen, die personen geen VGW-maatregelen bespreken met de ondernemingsraad of zelfs niet met de betrokken werknemers. Slechts in ongeveer een derde van alle bedrijven zijn de werknemers actief bij het VGW-beleid betrokken.

Tijdens het onderzoek stuitte het Nederlandse team op diverse voorbeelden waaruit blijkt dat werknemers een waardevolle bijdrage aan VGW leveren en die laten zien welke factoren tot een effectieve bijdrage kunnen leiden. We hebben vastgesteld dat de rol van werknemers vooral op 'operationeel' niveau wordt gewaardeerd, wat inhoudt dat in veel bedrijven werknemers (of hun vertegenwoordigers) actief helpen risico's te identificeren en in sommige gevallen (betere) praktische oplossingen te bedenken om VGW-risico's tegen te gaan. Op een meer strategisch niveau, waar VGW wordt gezien als een integraal onderdeel van goed beheer in het algemeen, blijkt werknemersparticipatie een vrij marginale rol te spelen. In enkele casestudy's werd geconstateerd dat het belang van de opkomst van systemen voor VGW-beheer in dit verband tweeledig is: enerzijds kunnen zulke systemen de betrokkenheid van werknemers op operationeel niveau aanwakkeren, anderzijds kan daarmee het VGW-beheer puur technocratisch worden benaderd — waarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat VGW tot op zekere hoogte ook met arbeidsverhoudingen te maken heeft.

Het onderzoek bracht ook enkele belangrijke factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie aan het licht. De inzet van het management voor VGW en coöperatieve arbeidsverhoudingen bleken essentieel te zijn voor een effectieve participatie. Verder kunnen werknemers alleen een waardevolle bijdrage leveren als zij voldoende tijd en specifieke kennis hebben en wettelijke bescherming genieten. Een doeltreffende werknemersparticipatie op VGW-gebied kan eveneens door nauwe samenwerking met vakbonden worden bevorderd, maar hiervan was slechts in een zeer beperkt aantal gevallen sprake. Waar participatie niet duidelijk is vastgesteld of totaal ontbreekt, zijn heldere wettelijke bepalingen en effectieve handhaving nodig om de bescherming van werknemers te waarborgen.

Inleiding, doelen en methode

Doel

In deze nationale studie wordt beschreven welke rol werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) in Nederland kan spelen en wat de huidige praktijken op dit gebied zijn. Daarbij komt niet alleen de vraag aan de orde of werknemersparticipatie bijdraagt aan betere veiligheid en gezondheid [zoals eerder is aangetoond door Popma (2003, 2009a) ⁽¹⁾], maar ook de vraag *hoe* participatie aan betere veiligheid en gezondheid zou kunnen bijdragen. Deze nationale studie heeft tot doel:

- een beeld te geven van de Nederlandse wettelijke bepalingen betreffende de rol van werknemersparticipatie en van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen waarin werknemersparticipatie is ingebed; op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het vergelijkende verslag en de kennis die niet-Nederlandse beleidsmakers en VGW-onderzoekers van het Nederlandse systeem hebben, vergroot;
- in het algemeen aan te geven hoe werknemersparticipatie aan een beter VGW-beheer kan bijdragen en hoe dat in de 21 casestudy's van de Nederlandse steekproef tot uitdrukking is gekomen; en
- meer inzicht te krijgen in wat de participatie van werknemers en hun vertegenwoordigers in het VGW-beheer ondersteunt en beperkt.

Inleiding

In dit verslag wordt de werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid in Nederland beschreven. 'Participatie' betekent hier zowel formele vertegenwoordiging als rechtstreekse participatie op de werkvloer; het accent ligt echter op het formele aspect. Nederland heeft veel ervaring met formele werknemersvertegenwoordiging op diverse niveaus (nationaal, sectoraal, bedrijfsintern), dankzij een lange traditie van corporatisme (Popma *et al.*, 2002). Vertegenwoordiging op nationaal niveau vindt vooral plaats via overleg met de vakbonden in de Sociaal-Economische Raad, een adviesorgaan van de Nederlandse regering (met name van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die voor de VGW-wetgeving verantwoordelijk is). Op sectorniveau zijn twee vormen van vertegenwoordiging van belang, namelijk het onderhandelen over collectieve arbeidsovereenkomsten, en, nog belangrijker in het kader van dit verslag, de recente trend om zogenaamde *arbocatalogi* (VGW-catalogi) op te stellen (zie paragraaf 1.3). Het belangrijkste niveau van werknemersparticipatie is evenwel het bedrijf. Hier speelt voornamelijk de ondernemingsraad (in bedrijven met meer dan 50 werknemers) en de gekozen personeelsvertegenwoordiging (in bedrijven met 10-50 werknemers) een wettelijke rol in het veiligheids- en gezondheidsbeleid.

Een interessant kenmerk van de werknemersvertegenwoordiging in Nederland is eerst en vooral de onbetwiste status ervan — met name in het geval van de ondernemingsraad. Deze onbetwiste status stoelt op het feit dat ondernemingsraden sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw een centrale rol in het Nederlandse VGW-beleid spelen en tevens op het feit dat werknemersparticipatie in VGW op bedrijfsniveau gunstig uitpakt (Popma, 2003, blz. 183) ⁽²⁾. Een ander interessant kenmerk is dat vanuit een vergelijkend perspectief de Nederlandse ondernemingsraad wettelijke bevoegdheden heeft die duidelijk meer omvatten dan het recht van informatie en overleg. De wettelijke positie van werknemersvertegenwoordigers op VGW-gebied wordt uitgebreider beschreven in paragraaf 1.2.

⁽¹⁾ Dit nationale verslag berust uitsluitend op Nederlandse bevindingen; bevindingen uit andere landen worden in de andere nationale verslagen en in het overzichtsverslag gepresenteerd.

⁽²⁾ Meer dan de helft van alle werknemers erkent dat werknemersparticipatie leidt tot zorgvuldigere besluitvorming, adequatere ondersteuning van beleidsmaatregelen en betere bescherming van hun belangen.

Opzet van dit verslag

De kern van dit nationale verslag is te vinden in de hoofdstukken 2 en 3, waarin de bevindingen van het veldwerk (werknemersparticipatie in de praktijk) worden gepresenteerd en de belangrijkste aspecten van doeltreffende werknemersparticipatie worden behandeld. Voordat de essentie van dit onderzoek uit de doeken wordt gedaan, biedt hoofdstuk 1 een overzicht van de algehele VGW-context, waarbij niet alleen wordt gekeken naar het systeem van arbeidsverhoudingen (paragraaf 1.1) en het wettelijke en beleidskader inzake VGW (paragraaf 1.2), maar ook naar de relevante sociaaleconomische context (paragraaf 1.3). In hoofdstuk 1 worden de positie en wettelijke rol van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, de werknemersvertegenwoordiging op sectorniveau en het huidige standpunt van vakbonden en werkgeversorganisaties over de rol van werknemersparticipatie beschreven (paragrafen 1.1.1-1.1.4).

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van dit onderzoek uiteengezet, waar nodig aangevuld met bevindingen uit andere bronnen. De bevindingen zijn hoofdzakelijk verzameld via 21 casestudy's, die grotendeels bestaan uit semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van werknemers en van het management. De casestudy's richten zich expliciet op de *dynamiek* van werknemersparticipatie op VGW-gebied, waarbij getracht wordt het reeds bestaande bewijsmateriaal op dit vlak — dat in hoofdzaak op kwantitatieve gegevens is gebaseerd — aan te vullen. In Nederland spelen werknemers en hun vertegenwoordigers een belangrijke rol in VGW, met name in 'operationele' zin; zij maken evenwel niet ten volle gebruik van de verschillende mogelijkheden om zich op strategisch en tactisch niveau een nog effectievere rol aan te meten.

In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste bepalende en belemmerende factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie op bedrijfsniveau geanalyseerd, zoals expertise, tijd, de relatie tot de achterban, het *moment* van de werknemersparticipatie en ook de aanwezigheid van een systeem voor het beheer van veiligheid en gezondheid. Sommige van deze belangrijkste bepalende factoren zijn al in de literatuur beschreven, maar onze bevindingen krijgen meer diepgang dankzij de 21 casestudy's die in Nederlandse bedrijven zijn verricht en die de kern van dit onderzoek vormen.

Presentatie van de bevindingen

Dit verslag is gebaseerd op diverse kennisbronnen, waarvan de 21 casestudy's de belangrijkste vormen. De bevindingen van de casestudy's worden gepresenteerd tegen een achtergrond van andere empirische bevindingen, zoals bestaande wetenschappelijke literatuur, beleidsbeoordelingen en conclusies van de tweede Europese bedrijvenenquête over nieuwe en opkomende risico's (Esener-2). Het onderzoeksteam heeft ervoor gekozen deze verschillende bevindingen gecombineerd te presenteren om triangulatie van bronnen en clustering rond bepaalde subthema's te bewerkstelligen; wij denken dat de lezer de essentie van het materiaal dan beter zal begrijpen dan wanneer we alle bevindingen van de respectieve methodologische stappen weergeven.

Methode

Zoals uit bovenstaande beschrijving van de presentatie kan worden afgeleid, heeft het Nederlandse onderzoeksteam diverse methoden gehanteerd om de empirische gegevens te verkrijgen die nodig zijn om de belangrijkste vragen in dit onderzoek te beantwoorden. Behalve van literatuuronderzoek (zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsrapporten) hebben we ook gebruik gemaakt van enkele bevindingen van Esener-2 die betrekking hadden op de Nederlandse situatie, en deze kritisch vergeleken met reeds bestaande Nederlandse gegevens, vooral met het tweejaarlijkse onderzoek 'Arbo in Bedrijf', dat door de Nederlandse arbeidsinspectie (Inspectie SZW) wordt uitgevoerd. Dit onderzoek van de arbeidsinspectie is vanuit methodologisch oogpunt gezien zeer robuust. Niet alleen is de steekproefgrootte goed ($n = 2\,804$) (Inspectie SZW, 2015a, blz. 105) ⁽³⁾ maar bovendien was de non-respons 0 % omdat de enquête door inspecteurs tijdens inspectiebezoeken aan bedrijven werd ingevuld. Bovendien was het vergeleken met op zelfrapportage gebaseerde enquêtes veel minder waarschijnlijk dat de respondenten een te rooskleurig beeld zouden schetsen van de situatie in hun bedrijf, omdat de inspecteur de antwoorden kon toetsen aan bedrijfsdocumenten en aan zijn of haar

(3) Gestratificeerde steekproef; stratificatie op basis van 38 economische sectoren en 6 grootteklassen.

eigen waarnemingen op de werkvloer. Zoals verderop zal blijken (in hoofdstuk 2), komt uit de bevindingen van Esener een veel positiever beeld van het veiligheids- en gezondheidsbeleid in bedrijven naar voren (TNS, 2015, blz. 18) ⁽⁴⁾. Sommige van de eerdere empirische bevindingen over de bijdrage van ondernemingsraden aan veiligheid en gezondheid (Popma, 2009a), die in hoofdstuk 2 van dit verslag worden weergegeven, zijn tevens gebaseerd op vorige versies van 'Arbo in Bedrijf'.

Het belangrijkste onderdeel van het onderzoek vormen echter de casestudy's. Het Nederlandse onderzoeksteam heeft 21 casestudy's in verscheidene branches verricht in overeenstemming met het algehele onderzoeksprotocol (zie het overzichtsverslag). Conform dit voorstel heeft het onderzoeksteam in totaal 21 casestudy's geselecteerd: negen kleine (10-49 medewerkers), zes middelgrote (50-249 medewerkers) en zes grote (250+-medewerkers) bedrijven. De casestudy's worden gepresenteerd in bijlage I. Een steekproefgrootte van 21 kan duidelijk niet op representativiteit in kwantitatieve zin zijn gericht. Hoewel in een kwalitatief onderzoek representativiteit geen doel op zich is, bevat dit verslag wel enkele methodologische opmerkingen over de kwaliteit van de steekproef.

De steekproef werd getrokken uit een reeds selectieve grotere steekproef van deelnemers aan de Esener-enquête. Zoals eerder gesuggereerd, kan het Esener-onderzoek in zekere zin als positief vertekend worden beschouwd. Verder kan het feit dat de deelnemers bereid waren extra tijd in de casestudy's te investeren, erop duiden dat de deelnemende bedrijven nog meer als 'bovengemiddeld' kunnen worden beschouwd. Bovendien werden de bestudeerde gevallen niet alleen geselecteerd op basis van de bereidheid van de betrokken bedrijven; dat ze gekozen werden uit de Esener-steekproeven, betekende tevens dat in de meeste gevallen in de eerste plaats contact werd gelegd met leden van het management en niet met vertegenwoordigers van het personeel. Ook dit zou een vertekend beeld met zich kunnen meebrengen ten nadele van al te kritische werknemersvertegenwoordigers.

We hebben twee methoden gehanteerd om de kwaliteit van onze steekproef vast te stellen. Ten eerste werd een non-responsanalyse uitgevoerd. Ten tweede werden drie kenmerken met elkaar vergeleken aan de hand van eerdere bevindingen over het functioneren van ondernemingsraden (met name Visse *et al.*, 2012).

Selectie en non-respons

Hoewel we ons best hebben gedaan om een gelijkmatige verdeling van casestudy's te verkrijgen (bijv. geografische spreiding en diversiteit van activiteiten), was de non-respons niet gelijkmatig verdeeld (zie tabel 1). In de gehele publieke sector en ook bij 'Industrie, middelgroot' was er geen sprake van non-respons. Bij enkele andere categorieën zouden er bijna geen opties zijn overgebleven als we onze normen niet iets hadden afgezwakt ⁽⁵⁾. Dat gold vooral voor twee van de drie categorieën 'Industrie, klein'. Aan het begin van het selectieproces beëindigden we het contact met een organisatie zodra we erachter kwamen dat deze geen formele werknemersvertegenwoordiging had. Later moesten we dit beginsel laten varen. Er waren simpelweg niet genoeg kleine organisaties die aan deze norm voldeden ⁽⁶⁾. Het tweede wat opvalt, is het aantal 'nees' in de kolom 'Dienstverlening'.

De redenen dat mensen weigerden deel te nemen, waren onder andere:

- Iedereen is te druk (dat was de meest genoemde reden).
- We hebben een nieuwe bestuurder *of* de enige manager die hierover met u kan spreken, is lange tijd afwezig.
- Op dit moment zijn er verkiezingen voor onze ondernemingsraad *of* we hebben net een ondernemingsraad opgezet.

(4) In het Esener-2-kwaliteitsverslag staat: "In hoeverre deze inspanningen succesvol waren, kan uitsluitend worden vastgesteld door onderzoekers en deskundigen op lokaal niveau, bijvoorbeeld door bepaalde bevindingen (zoals over het aandeel adequate risicobeoordelingen) met mogelijke beschikbare statistieken van de arbeidsinspectie of andere nationale bronnen te vergelijken" (TNS, 2015).

(5) Twee organisaties bleken tot een andere categorie te behoren dan zoals ze op onze lijst ingedeeld waren. We ontdekten dit pas na onze aankomst ter plekke. In één geval was het gewoon een kwestie van grootte; we kwamen daar al vroeg achter, dus was het geen probleem. Het tweede geval betrof een industriële onderneming die op onze lijst als dienstverlenend bedrijf te boek stond. Toen we daar achter kwamen, was het te laat om dit bedrijf door een andere dienstverlenende organisatie te vervangen.

(6) Zie bijlage I voor een beschrijving van de gemaakte uitzonderingen.

- We zijn hier te klein voor.
- Dit onderwerp heeft niet onze prioriteit of meewerken levert ons niets op.
- Probeert u het eens op een hoger niveau; met ons eigen bedrijf kunnen we niet meewerken.
- Vanwege IT-problemen is het momenteel een chaos in onze hele organisatie.
- We hebben al te veel enquêtes gehad en we zijn bang dat mensen er genoeg van hebben.

Bij enkele casestudy's hadden we een afspraak gemaakt die voor de datum van onze komst werd afgezegd, bijvoorbeeld wegens overnamebesprekingen (wat wij onder 'nee' hebben gerangschikt). In twee gevallen slaagden wij er ondanks diverse pogingen niet in iemand te pakken te krijgen die bevoegd was om over de telefoon met ons te spreken (niet meegeteld).

Tabel 1: Ongelijkmatige verdeling van non-respons

	<i>Industrie</i>	<i>Dienstverlening</i>	<i>Publieke sector</i>
Klein	12 nee, 3 ja	11 nee, 3 ja	0 nee, 3 ja
Middelgroot	0 nee, 2 ja	7 nee, 2 ja	0 nee, 2 ja
Groot	2 nee, 2 ja	7 nee, 2 ja	0 nee, 2 ja

Opmerkingen: 'Nee' betekent niet altijd een weigering om in te gaan op ons verzoek; het omvat ook 'geen formele werknemersvertegenwoordiger aanwezig, verzoek ingetrokken'. Dit was de reden of een van de vele redenen dat er 21 'nee's' zijn (van de 39 die weigerden of niet in staat waren om mee te werken).

Een van de 'nee's' onder 'Dienstverlening, middelgroot' had onder 'Industrie' moeten worden opgenomen (zie voetnoot 7).

Hoewel het onderzoek vooral gericht is op kwalitatieve en niet op kwantitatieve bevindingen, kan het hoge non-responspercentage een indicatie vormen van de problemen met werknemersparticipatie op VGW-gebied in kleine bedrijven. Omdat tijd een van de belangrijkste bepalende en belemmerende factoren voor doeltreffende participatie is, kan het gebrek aan tijd om aan een kleinschalig onderzoek deel te nemen, erop duiden dat een van de voornaamste bepalende factoren in de kleinste bedrijven ontbreekt. Daarnaast kan het feit dat formele vertegenwoordigers (met bijbehorende wettelijke rechten, zie paragraaf 1.1.2) in de kleinste bedrijven een zeldzaam verschijnsel zijn, van invloed zijn op de effectiviteit van werknemersparticipatie op dit niveau (zie hoofdstuk 3). Als formele vertegenwoordiging effectiever blijkt te zijn dan gewone participatie, zoals in eerdere literatuur (Popma 2003, 2009a) wordt gesuggereerd, kan het feit dat wij oorspronkelijk van mening waren dat bedrijven zonder formele vertegenwoordiging niet geschikt waren om aan het onderzoek deel te nemen, betekenen dat onze bevindingen ook hier een iets te positief beeld geven.

Vergelijking van de casestudy's

Al met al zijn we erin geslaagd voldoende casestudy's voor het onderzoek te vinden. We wijzen er nogmaals op dat we niet streefden naar representativiteit in statistische zin. Toch hebben we getracht vast te stellen of onze steekproef sterk afweek van werknemersvertegenwoordigers in het algemeen. Met dit in het achterhoofd hebben we onze steekproef vergeleken met enkele kenmerken die in eerdere onderzoeken (Popma, 2003) als relevante bepalende en belemmerende factoren voor doeltreffende participatie aan het licht kwamen — vooral een tekort aan leden van de ondernemingsraad (vacatures) en het bestaan van een gespecialiseerde commissie voor veiligheid en gezondheid (VGW-commissie). Het bestaan van een VGW-commissie wordt in verband gebracht met een effectievere werknemersparticipatie.

Bij het vergelijken van onze steekproef met nationale bevindingen over kenmerken als regelingen om vertegenwoordiging te bevorderen (voldoende kandidaten tijdens verkiezingen voor de ondernemingsraad, scholing, vrijstelling van werk, professionele secretariële ondersteuning) kregen we in het algemeen de indruk dat de vertegenwoordigende organen van werknemers in onze steekproef,

met name de ondernemingsraden in de middelgrote en grote bedrijven met meer dan 50 werknemers (7), zich in positieve zin onderscheiden:

- Bijna een op de drie ondernemingsraden heeft vacatures (Visee *et al.*, 2012, blz. 12) (8) en een nog groter aantal hoeft geen verkiezingen te houden vanwege een gebrek aan kandidaten. In onze steekproef van bedrijven met 50 werknemers of meer was er echter slechts in 3 van de 12 gevallen sprake van een vacature. In nog eens 3 gevallen werd gezegd dat verkiezingen niet nodig waren vanwege het beperkte aantal kandidaten (zie tabel 2).
- De ondernemingsraden in de steekproef blijken bovengemiddelde faciliteiten te hebben, zoals scholing en vrijstelling van werk, maar het is moeilijk een gedetailleerde vergelijking te maken van de bevindingen in de steekproef met de referentiegroep.
- Tien van de twaalf ondernemingsraden in de steekproef hebben een VGW-commissie ingesteld, terwijl ruwweg 50 % van alle ondernemingsraden in Nederland dat heeft gedaan (Visee *et al.*, 2012, blz. 12; Popma, 2003, blz. 174).

Tabel 2: Ondernemingsraden die het beter dan gemiddeld doen?

Naam	Aantal leden	Vacatures	VGW-commissie	Onderzoeker
Hopital	15	Nee	Ja	JP
Dutch Delhi	15	Nee	Ja	BvL
MentaWorks	13	Nee*	Ja	JP
NoFer	11	Nee	Ja	BvL
Hubbers	9	Nee	Ja	BvL
Glasswool	9	Nee	Ja	BvL
Crossroads	9	Nee*	Ja	BvL
Chrisanity	7	Nee*	Ja	BvL
Twin City	7	Nee	Ja	JP
RollingPress	4	1	Ja	BvL
Barrel	4	1	Nee	BvL
Shipeneer	4	1	Nee	JP

Opmerkingen: namen van bedrijven zijn pseudoniemen om hun identiteit te beschermen.

* = precies genoeg kandidaten, dus geen verkiezingen voor ondernemingsraad.

BvL, Bernard van Lammeren; JP, Jan Popma.

(7) In kleinere bedrijven zijn er weinig empirische bewijzen van scholing, vacatures en/of het bestaan van VGW-commissies.

(8) In andere onderzoeken worden zelfs nog hogere aantallen ondernemingsraden met vacatures genoemd, tot wel 48 % <http://www.orinformatie.nl/blog/2007/03/14/bijna-helft-lege-zetels-in-de-ondernemingsraad/>.

Case-interviews

De bedrijven die bij het onderzoek waren betrokken, werden bezocht door twee onderzoekers die als zodanig beiden meer dan 25 jaar ervaring op het gebied van ondernemingsraden en VGW hadden. Een van de onderzoekers had tevens drie jaar als opleider voor ondernemingsraden gewerkt en de andere onderzoeker had brede journalistieke ervaring op het gebied van ondernemingsraden. De casestudy's werden tussen de onderzoekers verdeeld (15 voor de ene onderzoeker en 6 voor de andere), en wel op zodanige wijze dat ze allebei organisaties in elke categorie en grootte zouden bezoeken, waardoor een betere cross-caseanalyse en onderzoekertriangulatie mogelijk werden. In alle casestudy's op drie na spraken de onderzoekers afzonderlijk met de vertegenwoordiger van het management en die van de werknemers, om tijdens het gesprek een open sfeer te creëren. In één geval (MentaWorks) namen de respondenten gelijktijdig aan het interview deel. Volgens de onderzoekers weerhield dit de werknemersvertegenwoordiger er niet van vrijuit te spreken.

De interviews werden gehouden op basis van een semigestructureerd interviewprotocol. Van alle interviews werd een samenvatting gemaakt, die met het oog op een member check aan de respondenten werd voorgelegd ⁽⁹⁾. In een beperkt aantal casestudy's stelden de ondervraagden enkele kleine aanpassingen voor op het interviewverslag van de onderzoeker.

Bij de eerste casestudy's probeerden we naast de interviews een kleine groep werknemers een zeer korte enquête te laten invullen, als extra controle op de bevindingen van de interviews (respondententriangulatie). De enquêtes moesten per e-mail door de onderzoekers worden verspreid (en niet door de werkgever of de ondernemingsraad) om vertrouwelijkheid te waarborgen. In sommige gevallen weigerde de manager of werknemersvertegenwoordiger echter e-mailadressen beschikbaar te stellen, niet zozeer vanuit privacyoverwegingen, maar omdat de werknemers reeds bovenmatig met enquêtes (zoals tevredenheidsonderzoeken) waren belast. Wanneer we de enquêtes wel naar de werknemers konden sturen, was de respons erg laag. Daarom hebben we besloten het idee van respondententriangulatie te laten varen. Bij een beperkt aantal casestudy's werd als aanvulling op de interviews een rondgang op de locatie gemaakt, maar meestal was dat wegens tijdgebrek niet haalbaar.

Interviews met sleutelinformanten

Naast de case-interviews voerden we vraaggesprekken met vijf sleutelinformanten: een beleidsadviseur van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), een beleidsadviseur van VNO/NCW (de belangrijkste werkgeversorganisatie), een opleider voor ondernemingsraden die in VGW is gespecialiseerd en twee arbeidsinspecteurs met uitgebreide kennis van ondernemingsraden. We hebben ook getracht contact te krijgen met een professional van een bedrijfsgeneeskundige dienst (*arbodienst/preventiedienst*), maar ondanks diverse pogingen heeft geen van de diensten zelfs maar gereageerd op ons verzoek om deel te nemen.

(9) Een member check is een vorm van feedback en validatie door de respondenten. In het onderhavige geval werd hierbij het eerste ontwerp van het caseverslag naar de deelnemers verzonden. Die konden daar correcties op aanbrengen en informatie aan toevoegen.

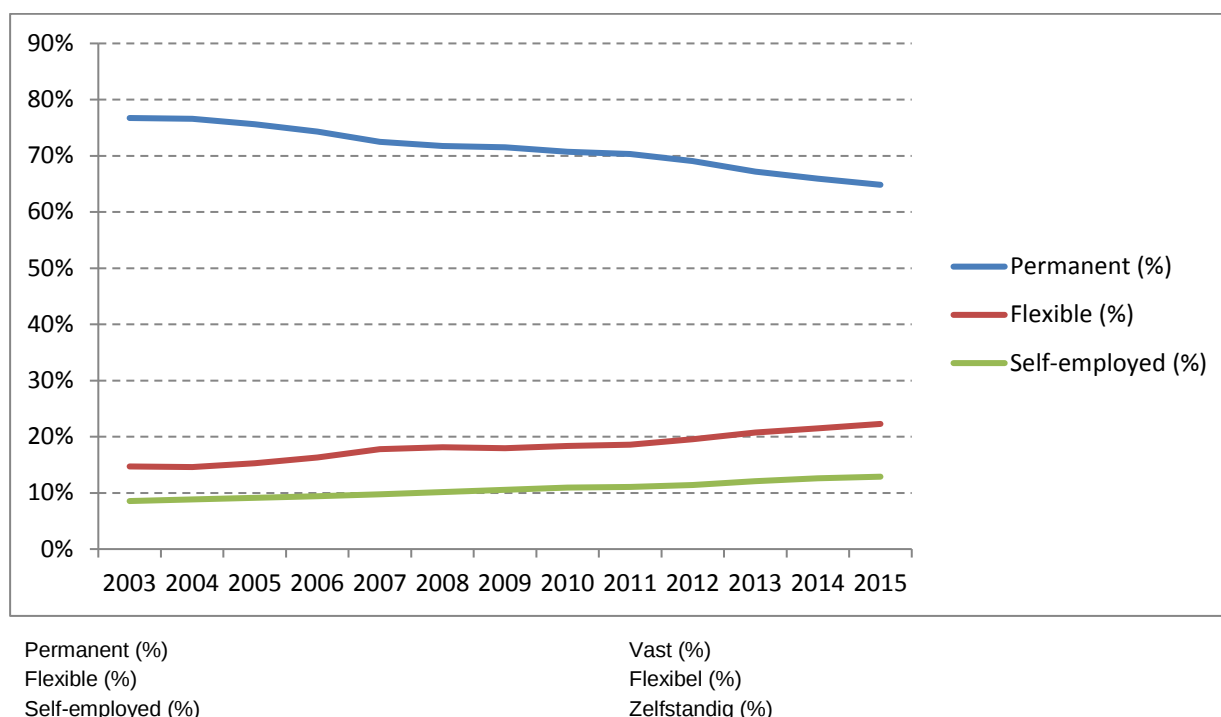
1 Context

In dit hoofdstuk wordt de context van de werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) geschetst. Om te beginnen wordt het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen beschreven, zowel op nationaal niveau als op sector- en bedrijfsniveau. Vervolgens komen in paragraaf 1.2 het VGW-beleid van de Nederlandse regering en de hoofdkenmerken van de Nederlandse VGW-wetgeving aan bod. Het is duidelijk dat het systeem van arbeidsverhoudingen en het VGW-beleid zich niet in een vacuüm ontwikkelen. Daarom worden in paragraaf 1.3 de voornaamste kenmerken van de bredere sociaaleconomische context besproken, voor zover deze de regelingen voor het VGW-beheer op diverse niveaus kunnen beïnvloeden.

1.1 Algemene beschrijving van de arbeidsverhoudingen in Nederland

Nederland heeft ongeveer 17 miljoen inwoners en een beroepsbevolking van bijna 9 miljoen mensen [6,9 miljoen werknemers, 1,4 miljoen zelfstandigen en 604 000 (6,8 %) werklozen] [Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2016]. Daarmee heeft Nederland relatief gezien de op een na grootste beroepsbevolking in Europa (na Zweden) (CBS, 2016, blz. 58). Een van de kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt is het hoge percentage deeltijdwerkers (minder dan 35 uur per week): de helft van de beroepsbevolking werkt in deeltijd (25 % van de mannen en bijna 80 % van de vrouwen) (CBS, 2016, blz. 58). Een ander kenmerk is het groeiende aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en werknemers met een 'flexibel' contract (die geen vaste dienstbetrekking hebben) (zie figuur 1).

Figuur 1: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten



Bron: CBS Statline (2016), Arbeidsdeelname; kerncijfers

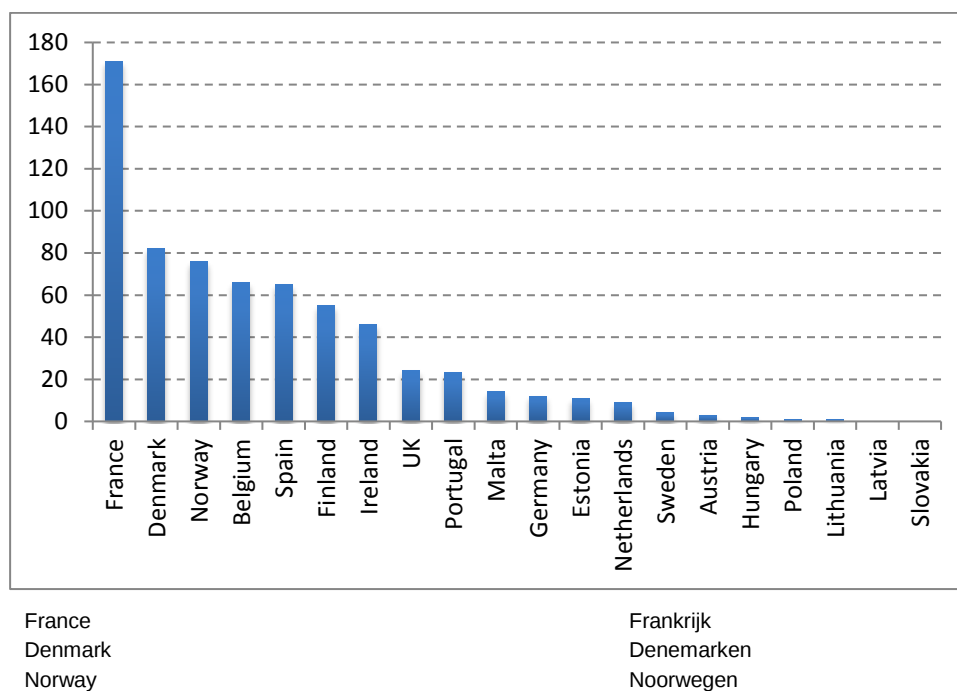
Tabel 3: Flexibel werken neemt toe

Aantal werkenden (x 1 000)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Werkzame beroepsbevolking	7 416	7 391	7 440	7 558	7 777	7 974	7 977	7 900	7 906	7 963	7 905	7 848	7 932
Vast	5 690	5 659	5 626	5 616	5 635	5 720	5 703	5 585	5 560	5 501	5 309	5 172	5 143
Flexibel	1 092	1 079	1 137	1 231	1 385	1 444	1 431	1 450	1 471	1 556	1 639	1 688	1 767
Zelfstandig	634	653	677	711	757	810	843	865	875	906	957	988	1 022

Bron: CBS Statline (2016), Arbeidsdeelname; kerncijfers

Het is duidelijk dat de samenstelling, of liever de onderverdeling, van de werkende bevolking de vertegenwoordiging van werknemers op bedrijfsniveau — waar dit onderzoek vooral over gaat — kan beïnvloeden. Deze onderverdeling kan echter ook gevolgen hebben voor de arbeidsverhoudingen op nationaal en sectoraal niveau: in Nederland kan het zogenaamde *poldermodel* van arbeidsverhoudingen daardoor worden uitgehouden. Poldermodel is de benaming van een lange traditie van actieve en meestal op consensus berustende samenwerking tussen overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden op verschillende niveaus. De belangrijkste instantie voor samenwerking op nationaal niveau is de *Sociaal-Economische Raad* (SER), een tripartiet adviesorgaan voor de Nederlandse minister van Sociale Zaken (en de Nederlandse overheid in het algemeen) ⁽¹⁰⁾. Op sectorniveau is de samenwerking eveneens sterk op consensus gebaseerd, met name op het gebied van VGW (zie 1.1.2). Ter indicatie: het aantal stakingen is bijzonder klein vergeleken met andere Europese landen (zie figuur 1.2).

Figuur 2: Aantal stakingsdagen (2009-2013) per 1 000 werknemers



(10) De SER bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en verscheidene door de Kroon benoemde leden.

Belgium	België
Spain	Spanje
Finland	Finland
Ireland	Ierland
UK	VK
Portugal	Portugal
Malta	Malta
Germany	Duitsland
Estonia	Estland
Netherlands	Nederland
Sweden	Zweden
Austria	Oostenrijk
Hungary	Hongarije
Poland	Polen
Lithuania	Litouwen
Latvia	Letland
Slovakia	Slowakije

Bron: CBS/ETUI/Eurostat (2015) ⁽¹¹⁾

Een van de pijlers van het poldermodel is de onbetwiste rol van de Nederlandse vakbonden. Het aantal vakbondsleden neemt weliswaar af (en het percentage werknemers dat lid is van een vakbond nog sneller, zie tabel 1.2) en zo nu en dan wordt er in kringen van werkgevers of academici op gezinspeeld dat de vakbonden niet langer representatief zijn voor de werkende bevolking, maar toch is de steun van het publiek voor de vakbonden nog steeds aanzienlijk, zelfs onder werknemers die geen lid zijn van een vakbond (SER 2013, blz. 17, Hooftman 2016, blz.83) ⁽¹²⁾. Dit geldt ook voor de rol van de vakbonden op nationaal niveau (zoals in de SER en de bipartiete Stichting van de Arbeid) en op sectorniveau.

Tabel 4: Aantal vakbondsleden (x 1 000)

Jaar	Vakbondsleden	Werknemers	Percentage vakbondslidmaatschap (%)
2003	1 920	6 783	28,3
2005	1 899	6 763	28,1
2006	1 866	6 847	27,3
2007	1 878	7 020	26,8
2008	1 898	7 164	26,5
2009	1 887	7 134	26,5
2010	1 870	7 035	26,6
2011	1 875	7 031	26,7
2012	1 849	7 057	26,2

(11) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/18/weinig-stakingsdagen-in-2014>. Zie ook <https://www.etui.org/Topics/Trade-union-renewal-and-mobilisation/Strikes-in-Europe-version-2.1-January-2015>

(12) Hierbij moet worden aangetekend dat de genoemde onderzoeken specifiek betrekking hebben op de rol van vakbonden in de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten.

Jaar	Vakbondsleden	Werknemers	Percentage vakbondsledenmaatschap (%)
2013	1 792	6 947	25,8
2014	1 762	6 860	25,7
2015	1 734	6 909	25,1

Opmerking: het percentage is berekend op basis van werknemers en niet van de totale werkende bevolking (d.w.z. inclusief zelfstandigen). Als zelfstandigen worden meegerekend, daalt het percentage naar ongeveer 21 %.

Bron: CBS Statline (2016), Leden van vakverenigingen; geslacht en leeftijd

Op bedrijfsniveau is de rol van de vakbonden tamelijk marginaal (van het Kaar *et al.*, 2006, blz. 88). In de meeste — althans de grotere — bedrijven, is de voornaamste 'partner' van de werkgever de ondernemingsraad, die bij de werkgevers nauwelijks ter discussie staat (zie tabel 1.3) (Visee *et al.*, 2012) ⁽¹³⁾. In bedrijven met meer dan 100 werknemers hebben ongeveer 9 op de 10 werkgevers een ondernemingsraad ingesteld, en meer dan 60 % van alle werknemers wordt nu door een ondernemingsraad vertegenwoordigd (of door andere vormen van formele vertegenwoordiging, zie 1.1.1). De vakbondsdichtheid is veel hoger in ondernemingsraden (schattingen variëren van 45 % tot 60 %) (van het Kaar *et al.*, 2006, blz. 88; Sapulete en van Witteloostuijn, 2015a) dan onder gewone werknemers. Ook op deze wijze zouden de vakbonden op bedrijfsniveau grote invloed kunnen uitoefenen. In de praktijk blijkt echter dat de invloed van de vakbonden op ondernemingsraden nogal klein is, vooral als het gaat om veiligheid en gezondheid. Dit is een zwak punt en de vakbonden erkennen dat (zie paragraaf 3.4).

In de volgende paragraaf gaan we in op de arbeidsverhoudingen op VGW-gebied.

1.1.1 Drie niveaus van samenwerking op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk

De sporen van het eerder genoemde poldermodel zijn ook te vinden in de Nederlandse VGW-regelgevingsstrategie, die als een vorm van 'gedwongen zelfregulering' kan worden beschouwd (Wilthagen, 1994). Werkgevers en werknemers worden gestimuleerd om op VGW-gebied een sociale dialoog aan te gaan, maar dan wel binnen het kader van de Nederlandse VGW-wetgeving. De sociale dialoog wordt beschouwd als een model dat de afgelopen decennia met succes is gehanteerd. Dat is eigenlijk al zo sinds de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) in 1980 werd aangenomen. In deze wet werd reeds grote nadruk gelegd op de rol van de ondernemingsraad (op bedrijfsniveau) en tevens op de sociale dialoog op nationaal niveau in de Nederlandse VGW-raad (*Arboraad*, nu een commissie van de SER). De SER brengt onder andere advies uit over relevante (voorgestelde) wijzigingen in de Nederlandse VGW-wetgeving en in de VGW-infrastructuur (zoals het systeem van bedrijfsgeneeskundige diensten, of *arbodiensten*). Naast de VGW-commissie heeft de SER een tripartiete Subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek.

Op het tussenliggende, dat wil zeggen sectorale, niveau bestaat er een lange traditie van collectieve VGW-overeenkomsten als onderdeel van de collectieve arbeidsovereenkomsten en/of VGW-convenanten. Sinds 2007 hebben de VGW-convenanten zich ontwikkeld tot VGW-catalogi op sectorniveau. Omdat de VGW-catalogi vrij specifieke instrumenten vormen waarmee VGW op bedrijfsniveau handen en voeten krijgt, wordt dit onderwerp uitgebreider in paragraaf 1.1.3 behandeld.

De Nederlandse sociale dialoog over VGW-vraagstukken wordt op drie niveaus gevoerd, maar de sociale dialoog op bedrijfsniveau is het belangrijkste. Op dit niveau bestaan er drie vormen van sociale dialoog. In bedrijven met meer dan 50 werknemers wordt van de werkgever verwacht dat hij of zij het VGW-beleid van het bedrijf formuleert in nauwe samenwerking met de ondernemingsraad, waarvan de

(13) Het grote aantal ondernemingsraden wordt vaak gezien als een indicator van de steun van werkgevers voor deze vorm van werknemersvertegenwoordiging.

leden rechtstreeks via geheime stemming uit de personeelsleden van het bedrijf worden verkozen ⁽¹⁴⁾. De meeste bedrijven met meer dan 50 werknemers mogen dan hebben voldaan aan de verplichting om een ondernemingsraad in het leven te roepen, dit geldt duidelijk niet voor alle betrokken ondernemingen (zie tabel 5).

In bedrijven met 10-50 werknemers waar geen ondernemingsraad is ingesteld, kan de wetgever een gekozen vertegenwoordigend orgaan in het leven roepen (*personeelsvertegenwoordiging*). De werkgever is daar wettelijk niet toe verplicht, maar praktisch gezien is het wel nodig als hij of zij een beleid inzake de twee centrale vraagstukken 'arbeidstijden' en 'VGW' wil formuleren. De rechtspersoon van de personeelsvertegenwoordiging werd namelijk specifiek geïntroduceerd in de Wet op de ondernemingsraden (WOR) 1996 om kwesties aan te pakken die in de Nederlandse Arbeidstijdenwet 1995 aan de orde kwamen, en kwesties die later in de in de Arbowet 1998 werden behandeld.

Ten slotte wordt de werkgever in de kleinste ondernemingen (met minder dan 10 werknemers) geacht met de 'belanghebbende' werknemers samen te werken. In artikel 12, lid 3, van de Arbowet staat uitdrukkelijk dat de werkgever met de belanghebbende werknemers overleg moet voeren over de risico-inventarisatie en -evaluatie. De werkgever moet ook de deskundigen als bedoeld in artikel 7, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG ⁽¹⁵⁾, de externe VGW-dienst (zie artikel 7, lid 3, van de richtlijn) en het panel van deskundigen als bedoeld in artikel 8, lid 2, van de richtlijn (eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie) raadplegen. Een andere wettelijke basis voor de sociale dialoog over VGW in de kleinste bedrijven kan worden afgeleid uit artikel 35b van de WOR: "De ondernemer [...] is verplicht de in deze onderneming werkzame personen tenminste tweemaal per kalenderjaar in de gelegenheid te stellen gezamenlijk met hem bijeen te komen. Hij is voorts verplicht met de in de onderneming werkzame personen bijeen te komen, wanneer tenminste een vierde van hen daartoe een met redenen omkleed verzoek doet." Deze vorm van participatie wordt de 'personeelsvergadering' genoemd.

Tabel 5: Formele participatie in Nederland

Vorm van participatie	Aantal werknemers				
	10-49	50-74	75-99	100-199	200+
Ondernemingsraad (37 %)	16	61	70	84	94
Personeelsvertegenwoordiging (%)	12	11	6	5	1
Personeelsvergadering (%)	53	21	17	7	3
Geen participatie (%)	19	7	7	4	2
Totaal (%)	100	100	100	100	100

Ondernemingsraad of werknemersvertegenwoordigers?	Aantal werknemers		Aantal werknemers		
	10-49	50+	10-49	50-249	250+
Ja (%)	20	74	28	74	94
Nee (%)	80	26	72	26	6

Bron: Inspectie SZW (2015a); Smulders en Pot (2016).

Opmerking: de bevindingen van Visser *et al.* (2012), die gebaseerd zijn op een enquête op basis van zelfrapportage onder werkgevers, pakken duidelijk gunstiger voor werkgevers uit dan de bevindingen van de arbeidsinspectie (Inspectie SZW), vooral in bedrijven met 10-49 werknemers.

(14) Het aantal leden van ondernemingsraden neemt toe met het aantal personeelsleden van het bedrijf.

(15) Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk: "werknemers [...] die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf en/of de inrichting zullen bezighouden."

De volgende paragraaf biedt een meer gedetailleerde beschrijving van de wettelijke status van de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging.

1.1.2 Bedrijfsniveau: de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging

In Nederland moet werknemersparticipatie op bedrijfsniveau allereerst worden beschouwd als een *formeel* overleg met ondernemingsraden of de personeelsvertegenwoordiging in bedrijven met 10-50 werknemers. De wettelijke grondslag van beide typen overlegorganen is met name te vinden in de WOR. De Arbowet bevat soortgelijke bepalingen over werknemersparticipatie, vooral in artikel 12. Hier moet worden opgemerkt dat de arbeidsinspectie, die toeziet op de naleving van de Arbowet, *niet* bevoegd is voor de naleving van artikel 12 van de Arbowet of van de WOR. Dit zal in paragraaf 3.3.3 nader worden besproken.

Met de wettelijke voorschriften in de Arbowet en de WOR zijn alle bepalingen op basis van artikel 11, lid 2, van Richtlijn 89/391/EEG en, meer in het algemeen, Richtlijn 2002/14/EG correct omgezet. Beide wetten bevatten echter ook enkele meer specifieke bepalingen die van belang zijn voor werknemersparticipatie op VGW-gebied. Een daarvan is een 'instemmingsrecht' in VGW-aangelegenheden.

De WOR kent onder andere de volgende algemene bevoegdheden toe:

- een algemeen overlegrecht en specifieke overlegrechten op VGW-gebied (artikel 23 van de WOR, artikel 12 van de Arbowet);
- een algemeen recht op informatie op alle gebieden en specifieke rechten op het gebied van VGW (artikel 31 van de WOR, artikel 12 van de Arbowet, diverse artikelen in het Arbeidsomstandighedenbesluit);
- een algemeen recht om voorstellen bij de werkgever in te dienen (artikel 23 van de WOR; zie artikel 11, lid 3, van Richtlijn 89/391/EEG);
- verschillende voorzieningen, zoals vrijstelling van werk en een recht op specifieke scholing (specifieker dan in artikel 11, lid 5, van Richtlijn 89/391/EEG, waar wordt gesproken van vrijstelling van werk 'gedurende voldoende tijd' en de 'nodige' middelen om het deze vertegenwoordigers mogelijk te maken hun rechten uit te oefenen) ⁽¹⁶⁾;
- een recht om een speciale VGW-commissie in te stellen (artikel 15 van de WOR);
- wettelijke bescherming tegen iedere vorm van benadeling als gevolg van de betrokkenheid van een personeelslid bij werknemersparticipatie — vooral ontslag (artikel 21 van de WOR) ⁽¹⁷⁾; en
- een recht om overleg te voeren met de arbeidsinspectie (artikel 12 van de Arbowet).

Behalve deze algemene wettelijke bevoegdheden bevat de Nederlandse WOR echter enkele specifieke bevoegdheden die duidelijk verder gaan dan de minimumeisen in bovengenoemde Richtlijn 89/391/EEG en Richtlijn 2002/14/EG. De krachtigste bepaling is te vinden in artikel 27 van de WOR. Daarin is een instemmingsrecht opgenomen betreffende specifieke besluiten op VGW-gebied (in sommige gevallen zelfs een vetorecht, bijv. bij de afsluiting van een contract met een VGW-dienst). Een tweede krachtige bepaling, die duidelijk verder gaat dan de minimumeisen in Richtlijn 2002/14/EG, is het recht om beroep in te stellen. In artikel 27, lid 5, van de WOR staat: "Een besluit als bedoeld in het eerste lid, genomen zonder de instemming van de ondernemingsraad of de toestemming van de kantonrechter, is nietig, indien de ondernemingsraad tegenover de ondernemer schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan." Bovendien staat in lid 6 van hetzelfde artikel: "De ondernemingsraad kan de kantonrechter verzoeken de ondernemer te verplichten zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit als bedoeld in het vijfde lid." Anderzijds kan de ondernemer "de kantonrechter verzoeken te verklaren dat de ondernemingsraad ten onrechte een beroep heeft gedaan op nietigheid als bedoeld in het vijfde lid."

(16) Zo hebben leden van ondernemingsraden wettelijk het recht op vijf dagen scholing; als zij tevens lid zijn van de VGW-commissie, hebben zij recht op drie extra dagen scholing (artikel 18 van de WOR).

(17) Zie ook artikel 11, lid 4, van Richtlijn 89/391/EEG.

Verder kan de ondernemingsraad inzake vraagstukken die onder de in artikel 25 van de WOR verleende adviesbevoegdheden vallen, "bij de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam beroep instellen tegen een besluit van de ondernemer [...] wanneer dat besluit niet in overeenstemming is met het advies van de ondernemingsraad" (artikel 26 van de WOR). De adviesbevoegdheden hebben hoofdzakelijk betrekking op economisch en strategisch beleid, maar kunnen ook dienen om (negatieve) neveneffecten van dit beleid voor VGW (bijv. investeringen in nieuwe technologieën⁽¹⁸⁾ of herstructurering) te beperken. Het aantal malen dat gebruik wordt gemaakt van het beroepsrecht in zaken van veiligheid en gezondheid, moet evenwel niet worden overschat: schendingen van de procedures in de WOR leiden vrijwel nooit tot beroepsprocedures (Popma, 2003, blz. 181).

Het daadwerkelijke gebruik van wettelijke bevoegdheden komt aan de orde in hoofdstuk 2.

Voordat we de empirische bevindingen presenteren, is het goed op te merken dat formeel overleg slechts een deel van de werknemersparticipatie op VGW-gebied vormt; rechtstreekse participatie van werknemers is soms minstens even belangrijk, vooral tijdens zogenaamde toolboxvergaderingen of direct contact op de werkvloer. De sociale dialoog blijft echter niet beperkt tot formele procedures op basis van de WOR. Uit de interviews in de casestudy's en onze eigen ervaring als opleider voor ondernemingsraden en journalist blijkt dat informele contacten tussen ondernemingsraden en management veel frequenter zijn dan de tweemaandelijks vergaderingen in de bestuurskamer.

Ik moet vrij vaak overlegvergaderingen bijwonen, omdat de ondernemingsraad vragen heeft. Maar de ondernemingsraad kan mij ook rechtstreeks benaderen. De lijnen tussen mij en de ondernemingsraad zijn kort en hebben zo mogelijk een informeel en zo nodig een formeel karakter.

Vertegenwoordiger van het management van Crossroads

Frequent informeel contact kan de formele procedure zelfs effectiever maken.

Wanneer ik een informele ontmoeting met de bestuurder heb, zijn de kwesties die spelen meestal al opgelost voordat we ze officieel op de agenda plaatsen. In de meeste gevallen komen ze niet eens bij de ondernemingsraad terecht, omdat de managers er al mee aan de slag zijn gegaan.

Lid van de ondernemingsraad van Glasswool

1.1.3 Sectorniveau: catalogi en convenanten op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk en collectieve arbeidsovereenkomsten

Het is duidelijk dat de samenwerking op het gebied van veiligheid en gezondheid op bedrijfsniveau moet plaatsvinden in het kader van de Nederlandse VGW-wetgeving, die ruwweg bestaat uit de Arbowet, het Arbeidsomstandighedenbesluit (de omzetting van Europese VGW-richtlijnen) en de Arbeidsomstandighedenregeling.

Vanaf de eeuwwisseling beweren zowel werkgevers als het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken echter dat de huidige wetgeving te beperkend is en kiezen zij voor meer op maat gemaakte VGW-oplossingen die door werkgevers en werknemers of hun vertegenwoordigers worden overeengekomen. Deze aanpak werd ook bepleit tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU in de eerste helft van 2016.

Dit idee van VGW-beleid op maat door middel van sociale dialoog vormt de essentie van de werknemersparticipatie op bedrijfsniveau via ondernemingsraden en wordt sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw veelvuldig toegepast (Popma *et al.*, 2002). In de afgelopen vijftien jaar heeft de Nederlandse overheid echter ook diverse projecten opgestart die een sterkere participatie van vakbonden op sectorniveau behelzen. Daarbij gaat het vooral om het opstellen van VGW-convenanten⁽¹⁹⁾ en, meer recent, de ontwikkeling van zogenaamde *arbocatalogi* (VGW-catalogi). Deze catalogi worden door werkgevers en vakbonden tezamen op branche- of sectorniveau ontwikkeld, en er wordt in beschreven hoe werkgevers kunnen voldoen aan de brede doelvoorschriften van de overheid

(18) Zie ook artikel 6, lid 3, onder c, van Richtlijn 89/391/EEG.

(19) Kamerstukken II, 1998-1999, 26 375, nr. 1.

(met name het Arbeidsomstandighedenbesluit). De VGW-catalogi kunnen worden vergeleken met de praktijkrichtlijnen; ze omvatten op basis van (wetenschappelijk) onderzoek vastgestelde VGW-normen, sectorale richtlijnen en maatregelen die in het verleden tot veilige en gezonde arbeidsomstandigheden hebben bijgedragen (beste praktijken). De catalogi fungeren voornamelijk als leidraad voor werkgevers en ondernemingsraden op bedrijfsniveau en helpen deze samen te werken, waardoor zelfregulering wordt bevorderd. Daarnaast gebruikt de arbeidsinspectie de catalogi als referentie tijdens haar inspecties.

Vanwege de belangrijke rol die de catalogi spelen, moeten zij allemaal aan de inspectie worden voorgelegd voor een zogenaamde 'marginale toets'. De arbeidsinspectie heeft echter slechts een beperkte taak bij het toetsen van de VGW-catalogi (vandaar de benaming 'marginale' toets).

In de toets gaat het uitsluitend om de volgende vier vragen:

1. Vertegenwoordigen de opstellers van de catalogus de werkgevers en werknemers waarvoor de catalogus is bedoeld?
2. Is de catalogus eenvoudig toegankelijk voor alle werkgevers en werknemers?
3. Maken de maatregelen in de catalogus geen inbreuk op wettelijke bepalingen in die sector? ⁽²⁰⁾
4. Vormen de maatregelen adequate middelen om de bredere doelen van de algemene wettelijke voorschriften te halen?

Deze tamelijk beperkte rol voor de arbeidsinspectie wordt nodig geacht om te voorkomen dat de sociale dialoog op brancheniveau wordt beïnvloed en om ervoor te zorgen dat catalogi op maat worden gerealiseerd.

Tot op heden hebben de sociale partners zo'n 180 VGW-catalogi opgesteld. Uit de meest recente evaluatie van de Arboret bleek echter dat twee derde van alle catalogi slechts algemene oplossingen bevatten zoals "gebruik persoonlijke beschermingsmiddelen, stel VGW-beleid op of informeer werknemers over de risico's" (van Vliet en Venema, 2011). Deze conclusie weerspiegelt eerdere bevindingen over het gebruik van VGW-convenanten en specifieke VGW-overeenkomsten in collectieve arbeidsovereenkomsten (Popma, 2009a, blz. 88) ⁽²¹⁾. Verder wordt in een recent onderzoek aangegeven dat twee derde van alle werkgevers nooit van VGW-catalogi heeft gehoord en dat van het resterende derde deel slechts 56 % zegt "geheel op de hoogte" te zijn van de inhoud daarvan (Inspectie SZW, 2015a, blz. 41). Nadere informatie over de rol van VGW-catalogi in de praktijk wordt verstrekt in paragraaf 3.4.

Er is nog een manier om de betrokkenheid van werknemers op sectorniveau te garanderen: het inschakelen van vakbonden bij de ontwikkeling van sectorspecifieke instrumenten voor risicobeoordeling. Risicobeoordeling is een wettelijke verplichting voor alle werkgevers in de Europese Unie (zie artikel 6, lid 3, van Kaderrichtlijn 89/391/EEG). Volgens de Nederlandse wet moet de werkgever echter een deskundige (met name de VGW-dienst, momenteel op grond van artikel 14 van de Arboret) in de arm nemen om een dergelijke beoordeling te helpen opstellen. Rond de eeuwwisseling vond het ministerie van Sociale Zaken het evenwel nuttig om de ontwikkeling van sectorspecifieke instrumenten voor risicobeoordeling te steunen. Het gebruik van deze instrumenten werd door middel van een wettelijke bepaling bevorderd: als een bedrijf met minder dan 25 werknemers het risicobeoordelingsinstrument hanteert dat voor zijn sector is ontwikkeld, hoeft het zich niet langer door een VGW-professional te laten adviseren (zoals de Arboret voorschrijft), mits de vakbond het sectorspecifieke instrument op sectorniveau heeft goedgekeurd en het instrument door een VGW-professional is getoetst ⁽²²⁾. Als de vakbond het instrument niet goedkeurt, mogen bedrijven het toch gebruiken, maar zij moeten dan wel VGW-professionals inschakelen voor onafhankelijk advies.

(20) Bij deze vraag gaat het niet om de notie 'stand van de wetenschap' als bedoeld in artikel 3 van de Arboret en in de beleidsoverwegingen waarop de strategie van de catalogus berust.

(21) Uit een door de overheid gefinancierde evaluatie van het gebruik van VGW-convenanten kwam naar voren dat zulke convenanten voornamelijk betrekking hadden op zaken als re-integratie van zieke werknemers en niet op verbetering van de arbeidsomstandigheden. Bovendien zijn collectieve arbeidsovereenkomsten waarin VGW-vraagstukken worden geadresseerd, grotendeels gericht op algemene maatregelen (verrichten van onderzoek) en gaan de meeste overeenkomsten niet verder dan wat reeds in de Nederlandse wetgeving is vastgesteld.

(22) Artikel 2.14b van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Van deze instrumenten voor risicobeoordeling wordt regelmatig gebruik gemaakt: in de groep van bedrijven die een risicobeoordeling hebben uitgevoerd, was een derde van de kleinere bedrijven vrijgesteld van de verplichting om de risicobeoordeling door een professional te laten toetsen (Inspectie SZW, 2015a, blz. 139). Er zijn evenwel zorgen over de kwaliteit van deze instrumenten. In een interview met twee sleutelinformanten, dat in het kader van dit onderzoek werd gehouden, waren beiden behoorlijk kritisch over de meerwaarde van diverse risicobeoordelingsinstrumenten die zijn ontwikkeld om (kleinere) bedrijven te ondersteunen, omdat veel van deze instrumenten niet alle relevante vraagstukken of risicocategorieën omvatten of geen werknemersparticipatie vereisen (zie ook paragraaf 3.4). Deze conclusie strookt met eerdere bevindingen (Popma, 2013b).

Dat de kwaliteit van sommige instrumenten slecht is, kan onder meer komen doordat zij het resultaat zijn van onderhandelingen tussen werkgevers en vakbondsleden; er moeten dan soms compromissen worden gesloten over de vraag welke vraagstukken worden opgenomen en welke niet. Daarnaast zijn volgens een van de sleutelinformanten niet alle vakbondsleden goed bekend met VGW-kwesties (en ze vragen niet allemaal hulp van VGW-specialisten van de vakbond). Een derde, iets mildere, verklaring voor het feit dat de instrumenten niet aan de norm voldoen, is dat met het oog op efficiëntie en effectiviteit in tripartiete onderhandelingen werd besloten om de aandacht vooral op de 'top vijf' van risico's in branches te richten, vooral voor middelgrote en kleine bedrijven (het mkb/de kmo's). Daarom hebben veel van de instrumenten voor risicobeoordeling (net als de 'sectorcatalogi') uitsluitend betrekking op deze top vijf van risico's.

1.1.4 Nationaal niveau: poldermodel

Zoals eerder aangegeven, is het poldermodel — de betrokkenheid van werkgeversorganisaties en vakbonden bij beleidsontwikkeling — een van de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse VGW-aanpak. De twee voornaamste beleidsmakende instanties op nationaal niveau zijn de tripartiete SER en de bipartiete Stichting van de Arbeid. De belangrijkste van deze twee, de SER, heeft een speciale VGW-commissie en een Subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (op het gebied van gevaarlijke stoffen) opgezet. De afgelopen decennia is de SER (en de voorloper ervan, de Arboraad) als adviesorgaan betrokken geweest bij elke herziening van de VGW-wetgeving of specifieke onderwerpen op dit terrein (zoals een beoordeling van het systeem van VGW-diensten in Nederland of ziekteverzuim).

Hoewel de sociale partners vaak prat gaan op het constructieve karakter van het poldermodel en hun vermogen om tot overeenstemming te komen, is het opvallend dat dit proces op VGW-gebied slechts zelden tot een unaniem advies leidt. De werkgeversorganisaties zijn vastbesloten om de bureaucratie op dit gebied te beperken en het VGW-werkgeversprivilege op bedrijfsniveau in stand te houden (vooral wat betreft de positie van VGW-diensten; SER, 2014). Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw leidde dit onder een politiek liberale minister van Sociale Zaken tot een systeem dat was gericht op zelfregulering en dat sindsdien in de kern onveranderd is gebleven. Meer recent lijken beide partijen het echter vooral eens te zijn over één belangrijk vraagstuk, namelijk de noodzaak van meer grenswaarden voor blootstelling aan stoffen op de werkplek in Europees verband (Musu *et al.*, 2016).

De Stichting van de Arbeid, eveneens een overlegorgaan, informeert werkgevers (en werknemers) hoofdzakelijk over veiligheids- en gezondheidskwesties, bijvoorbeeld via VGW-catalogi, en psychosociale risico's. In sommige gevallen brengt de stichting adviezen uit of lanceert zij websites. Een van de meest uitgebreide adviezen is de brochure over de bestrijding van stress op het werk, waarmee de Europese raamovereenkomst over stress op het werk werd geïmplementeerd⁽²³⁾. Een van de meer recente ontwikkelingen is het Convenant Gezond Gewicht, dat de partijen van de Stichting van de Arbeid in 2014 ondertekenden als onderdeel van een gezamenlijke aanpak om 'duurzame inzetbaarheid' of 'leeftijdsbewust personeelsbeleid' te bevorderen.

(23) Europese raamovereenkomst over stress op het werk, 8 oktober 2004.

1.2 Beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk en wettelijk kader

Veiligheid en gezondheid waren een van de onderwerpen die in het laatste kwart van de negentiende eeuw aan de wieg stonden van het arbeidsrecht; zij werden nog belangrijker na de totstandkoming van de eerste VGW-wetgeving, de Wet op de Kinderarbeid van 1874. Ruim honderd jaar lang (1874-1980) werden er in Nederland steeds meer wetten aangenomen die min of meer bedoeld waren om de veiligheid van werknemers te waarborgen. Verder nam het aantal arbeidsinspecteurs vrijwel voortdurend toe. Het was het tijdperk van 'commanderen en controleren', waarin de overheid de werknemers door middel van gedetailleerde wetten tegen de grillen van hun werkgevers beschermde.

Halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw vond er echter een doorbraak plaats in het VGW-beleid van de Nederlandse overheid, net als in verscheidene andere Europese landen (Popma, 2002). Op grond van een algemene notie van zelfregulering (Wilthagen, 1994) introduceerde de Arbowet van 1980 een systeem dat stoelde op een algemene zorgplicht van de werkgever, met als gevolg dat de wetgeving niet langer op middelen maar op doelen was gericht (een van de redenen voor deze verschuiving was het inzicht dat organisatorische en technische veranderingen te snel plaatsvinden om in de wet te worden verankerd). De Arbowet verlangde niet alleen van de werkgever dat hij of zij de veiligheid en gezondheid van zijn of haar werknemers garandeerde, maar ook, met het oog op dit algemene doel, dat hij of zij beleid op dit gebied formuleerde in samenwerking met de ondernemingsraad, of bij het ontbreken daarvan, rechtstreeks met de werknemers. Tevens moesten grotere bedrijven (met meer dan 500 werknemers) de expertise van veiligheids- en gezondheidsdiensten inhuren ⁽²⁴⁾.

De strategie van zelfregulering werd uitvoerbaar geacht omdat werknemers nu niet langer de bescherming van de overheid nodig hadden en voor zichzelf zouden moeten kunnen opkomen. Meer bepaald moesten de belangen van de werknemers op bedrijfsniveau worden behartigd door de ondernemingsraden, die in het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw werden geïntroduceerd en nu in de meeste ondernemingen zijn ingesteld (in elk geval in de grotere bedrijven). De 'evenwichtige' sociale dialoog rechtvaardigde de terugtrekking van de overheid en haar instellingen (met name de arbeidsinspectie) van de werkvloer. Het Nederlandse systeem van 'zelfregulering' had parallellen in de Scandinavische landen, waar het 'interne controle' werd genoemd (Kommunal- og Arbeidsdepartementet, 1987; Gaupset, 2000), en in het Verenigd Koninkrijk (Robens Committee, 1972). Qua filosofie vormden deze landen de bron voor Kaderrichtlijn 89/391/EEC (Walters, 2002, blz. 39).

Niettemin moesten er na de vaststelling van de kaderrichtlijn tijdens de omzetting ervan enkele wijzigingen worden doorgevoerd. Een van deze wijzigingen, in 1994, was de verplichting om een risicobeoordeling te verrichten. Dit is nu een gangbare praktijk in alle EU-lidstaten. Meer karakteristiek voor de Nederlandse situatie was echter de gelijktijdige invoering van financiële prikkels om het ziekteverzuim te helpen verminderen. De hervorming van de Arbowet in 1994 kreeg het predicaat 'TZ/Arbo' (Terugdringing Ziekteverzuim/VGW), waarmee werd aangegeven dat bestrijding van verzuim belangrijker werd geacht dan een beleid inzake veiligheid en gezondheid. Volgens de Wet Terugdringing Ziekteverzuim kwamen de eerste twee of zes weken van ziekteverlof voor rekening van de werkgever (en niet van het socialezekerheidsstelsel). Deze periode werd in 1996 tot één jaar en in 2003 zelfs tot twee jaar verlengd. Het idee was dat deze 'eigenrisicoperiode' werkgevers zou aansporen meer te investeren in preventie, omdat door preventie arbeidsgerelateerde ziekten en daarmee de kosten voor werkgevers zouden worden beperkt. Daarnaast had deze strategie tot doel werkgevers aan te moedigen meer gebruik te maken van de expertise van arbodiensten (VGW-diensten).

Deze kosten-batenbenadering liep echter vrijwel onmiddellijk uit op een mislukking. Ten eerste gingen werkgevers niet meer in preventieve maatregelen investeren, maar namen zij hun toevlucht tot verzekering van risico's, met name de kleinere bedrijven. Ten tweede werd al snel duidelijk dat werkgevers weliswaar probeerden het ziekteverzuim terug te dringen door middel van betere veiligheid en gezondheid, maar dit deden via risicoselectie: het aantal medische keuringen in het kader van sollicitatieprocedures nam na 1994 meteen toe (CTSV, 1995). Daarom stelde de Nederlandse overheid nieuwe wetgeving (Wet op de medische keuringen 1998) op waarin deze aanstellingskeuringen werden verboden.

(24) In de Arbowet werd ook de wettelijke structuur van werknemersparticipatie op nationaal niveau tot stand gebracht, in de vorm van de eerder genoemde Arboraad (VGW-raad; zie artikel 40 van de Arbowet van 1980).

Een derde neveneffect van de hervorming van de Arbowet in 1994 was een verschuiving in de organisatie van VGW-diensten. Vóór 1994 waren grotere ondernemingen in bepaalde sectoren verplicht om een bedrijfsgeneeskundige dienst in huis te hebben die met een sociale premie werd bekostigd; na 1994 moesten alle bedrijven op de vrije markt expertise inhuren. De voormalige bedrijfsgeneeskundige diensten waren onafhankelijk en op preventie gericht en werden in specifieke branches gebruikt; de nieuwe commerciële VGW-diensten daarentegen waren in sterke mate afhankelijk van kortlopende contracten met de werkgever en streden voornamelijk om een aandeel op de markt die het ziekteverzuim via individuele medische zorg trachtte te beperken. Daardoor kregen ze de onvriendelijke bijnaam 'verzuimjagers'.

Het gebrek aan onafhankelijkheid van de VGW-diensten en de gerichtheid ervan op individuele verzuimgevallen, was meteen vanaf het ontstaan van de VGW-diensten in 1996 een doorn in het oog van de vakbonden (Popma *et al.*, 2001; de Zwart *et al.*, 2011). In 2014 vroeg de Nederlandse minister van Sociale Zaken de SER om advies over de manier waarop het systeem van gezondheidsdiensten kon worden verbeterd. De SER bereikte geen overeenstemming, vooral omdat de werkgevers bleven vertrouwen op een marktstelsel van commerciële diensten in plaats van op een sectorale aanpak gefinancierd via sociale premies⁽²⁵⁾. Niettemin heeft het Nederlandse parlement onlangs nieuwe wijzigingen op de Arbowet aangenomen. Zo wordt de rol van de bedrijfsarts bij het terugdringen van ziekteverzuim niet langer beperkt, maar moeten VGW-specialisten meer bij preventie worden betrokken⁽²⁶⁾. Toch is er niets veranderd wat betreft de fundamentele vraag hoe VGW-diensten moeten worden gefinancierd.

Samengevat is het Nederlandse VGW-beleid steeds meer de richting van zelfregulering opgegaan. Op grond van de VGW-wetgeving heeft de werkgever een zorgplicht (artikel 3 van de Arbowet, in samenhang met artikel 7:658 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek) en dient hij of zij een VGW-beleid op te stellen (artikel 3 van de Arbowet) op basis van een risicobeoordeling (artikel 5 van de Arbowet). Verder wordt in de Arbowet bepaald dat de werkgever bij het opstellen van VGW-beleid de werknemers moet raadplegen. In artikel 12, lid 1, van de huidige versie van de Arbowet staat: "Bij de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid werken de werkgever en de werknemers samen", en in lid 2 van hetzelfde artikel: "De werkgever voert overleg met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging." De wettelijke bevoegdheden om de ondernemingsraad bij te staan, zijn voornamelijk vastgesteld in de WOR (zie paragraaf 1.1.2) en moeten in beginsel voldoende zijn om de sociale dialoog op VGW-gebied op bedrijfsniveau te faciliteren (Popma, 2003). Het beroepsrecht (zie paragraaf 1.1.2) is een solide wettelijke bevoegdheid die in andere lidstaten tamelijk onbekend is.

Bovendien is het gebruik van expertise geïnstitutionaliseerd door de verplichting om VGW-deskundigen in te schakelen (artikelen 13, 14 en 14a van de Arbowet) en om passende methoden voor risicobeoordeling te hanteren. Als laatste redmiddel kan zelfregulering worden opgelegd door beroep bij de arbeidsinspectie in te stellen. Ook hier geldt dat het Nederlandse systeem in beginsel in overeenstemming is met de filosofie en de bepalingen van Kaderrichtlijn 89/391/EEG⁽²⁷⁾. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt besproken hoe dit in de praktijk werkt.

Het bovengenoemde systeem verschilt eigenlijk niet veel van dat van andere Europese landen, omdat alle lidstaten zich aan Kaderrichtlijn 89/391/EEG moeten houden (hoewel de richtlijn behoorlijk wat ruimte laat voor handelen 'overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken'). Specifiek voor de Nederlandse situatie is echter de sterk geïndividualiseerde aanpak van ziekteverzuim en 'duurzame inzetbaarheid' of 'leeftijdsbewust personeelsbeleid'⁽²⁸⁾, die tot op zekere hoogte het gevolg is van de kosten-batenbenadering die halverwege de jaren negentig werd ingevoerd. Het verzuimbeleid is duidelijk gericht op het verkorten van de ziekteverlofperiode via een strengere controle op ziekteverlof of door de werknemer te helpen met de ziekte om te gaan (begeleiding bij terugkeer naar werk en re-

(25) In 2015 kwam er een einde aan een van de laatst overgebleven sectorale benaderingen (in de bouw), omdat de werkgevers niet langer voor de financiering van de bipartiete stichting Arbouw (VGW in de bouw) wilden betalen.

(26) De wijzigingen op de Arbowet worden per juli 2017 van kracht.

(27) Een historische noot: aanvankelijk werd de Nederlandse Arbowet als strijdig met de richtlijn aangemerkt, omdat het op grond van deze wet mogelijk was externe arbodiensten in te huren in plaats van eerst interne expertise te organiseren. Dit was in strijd met artikel 7 van de richtlijn (HvJ-EU C-441/01, 22 mei 2003). In 2005 werd de Arbowet zodanig gewijzigd dat de werkgever eerst naar de mogelijkheid moest kijken om interne expertise te organiseren, waarbij meer nadruk op de zogenaamde preventiemedewerker kwam te liggen (de Nederlandse omzetting van artikel 7, lid 1, van de richtlijn).

(28) Dit onderwerp staat ook zeer hoog op de agenda van scholingsbijeenkomsten voor ondernemingsraden (zie paragraaf 2.4).

integratie) en niet op het aanpakken van de arbeidsgerelateerde oorzaken (HR Navigator, 2016) ⁽²⁹⁾. De systeemaanpak die in de kaderrichtlijn besloten ligt, lijkt steeds minder in zwang te raken, al is door de recente wijziging van de Arbowet het accent wel iets meer op preventie komen te liggen.

Een ander kenmerk van het VGW-beleid vanaf halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw is de onophoudelijke roep van werkgevers om verdere deregulering. Zo hebben zij kort geleden een grondige verandering in het systeem van VGW-diensten tegengehouden. Deze verandering, die was voorgesteld door de vakbonden, hield in dat de VGW-diensten voortaan uit sectorfondsen zouden worden betaald en niet langer rechtstreeks door de werkgevers (SER, 2014) ⁽³⁰⁾. De weerstand tegen regulering vormt de rode draad in de houding van de werkgevers gedurende de afgelopen twintig jaar (SER, 1997), net als hun onwil om in de SER compromissen te sluiten over andere zaken die met veiligheid en gezondheid verband houden.

Een recente uitzondering in dit verband is de noodzaak om de wetgeving op het gebied van kankerverwekkende en mutagene stoffen te herzien en met name om de grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling voor vijftig van de meest problematische stoffen te bepalen (Musu *et al.*, 2016, blz. 21) ⁽³¹⁾.

Het zijn echter niet alleen de werkgevers die om deregulering vragen; ook de Nederlandse overheid is duidelijk vóór deregulering op VGW-gebied. De Nederlandse overheid is in Europees verband zelfs een van de belangrijkste pleitbezorgers van deregulering op VGW-gebied; zij maakt zich vooral sterk voor een verschuiving van prescriptieve regelgeving naar doelgerichte regelgeving ⁽³²⁾. Een van de redenen dat de minister van Sociale Zaken een dergelijke verschuiving bepleit, is het vermeende succes van de VGW-catalogi en het feit dat de aanpak op maat Nederlandse werkgevers en werknemers heeft gestimuleerd verder te gaan dan de minimumnormen van de Nederlandse wetgeving. Afgezien van enkele beste praktijken is hier echter weinig of geen empirisch bewijs voor. Hiermee bevordert de minister impliciet het succes van de samenwerking tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers die tot doel heeft op maat gesneden overeenkomsten te sluiten. De Nederlandse overheid heeft niet aangegeven dat het nodig is de positie van de werknemers op dit punt te verbeteren. Het is duidelijk dat het huidige systeem van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW-aangelegenheden niet zal worden gewijzigd. De werknemersvertegenwoordiging wordt namelijk als een van de pijlers van het Nederlandse systeem van zelfregulering beschouwd. Het is evenmin erg waarschijnlijk dat de Nederlandse VGW-wetgeving in de nabije toekomst grondig wordt herzien.

1.3 Bredere sociaaleconomische kenmerken en context

Het Nederlandse VGW-beleid heeft zich duidelijk niet op een eilandje ontwikkeld, en dat geldt nog minder voor de praktijken op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk. Mogelijk bepalende contextuele factoren hierbij zijn onder meer de bredere sociaaleconomische ontwikkelingen in Nederland. Enkele ontwikkelingen die het Nederlandse systeem kunnen beïnvloeden, zijn de dominantie van sommige productiesectoren, de stijging van het aantal flexibele werknemers (zowel tijdelijke werknemers als — snel in aantal toenemende — zelfstandigen), de mate van herstructurering van het werk, de internationalisering van het management en de complexiteit van waardeketens, en de veranderingen in de stijl van leidinggeven (vooral wat betreft het veiligheids- en gezondheidsbeheer).

(29) De omzet van VGW-diensten heeft voor 75 % te maken met verzuim en slechts voor 15 % met preventie (inclusief individuele benaderingen).

(30) De vakbonden wilden hiermee de onafhankelijkheid van de VGW-professionals vergroten. De werkgevers in de SER verzetten zich echter met succes tegen zo'n onafhankelijke rol voor de VGW-diensten.

(31) Ter verduidelijking: dit standpunt van de werkgevers wordt hoofdzakelijk ingegeven door het strategische belang van de Nederlandse chemische industrie om een gelijk speelveld met andere landen in de EU te creëren.

(32) Brief van de Nederlandse minister van Sociale Zaken aan commissaris Andór van 3 september 2013 betreffende de publieke consultatie over het nieuwe VGW-beleidskader. Dit komt nog duidelijker naar voren in de brief van de Nederlandse minister van Sociale Zaken aan commissaris Thyssen van 9 juli 2015 betreffende het Nederlandse standpunt over het VGW-acquis van de EU, waarin een doelgerichte in plaats van een meer prescriptieve aanpak wordt bepleit.

1.3.1 Productiestructuur: verandering qua sectoren en samenstelling van het personeel

De afgelopen decennia is de Nederlandse productiestructuur in verscheidene opzichten fundamenteel gewijzigd. Ten eerste heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van een op industrie gebaseerde economie naar een diensteneconomie. De laatste veertig jaar is de bijdrage van de industrie aan het Nederlandse bruto nationaal product (bnp) gedaald, en wel van 20 % naar 10 %. Momenteel is slechts 10 % van alle werknemers werkzaam in de industriële sector. Hetzelfde geldt voor de bouw: tussen 1995 en 2014 nam de werkgelegenheid in deze sector af met 50 % (UWV, 2014). Slechts 5 % van alle werknemers is werkzaam in de bouw. De dienstverlenende sector is nu goed voor bijna 80 % van alle werkgelegenheid in Nederland.

Tabel 6: Werkgelegenheid in Nederland (2014) x 1 000

Sector	Werknemers	Zelfstandigen	Totaal	Totaal (%)
Landbouw	95	117	212	2,4
Industrie	793	38	831	9,6
Bouwnijverheid	298	161	459	5,3
Handel, vervoer en horeca	1 898	269	2 167	25,0
Informatie en communicatie	221	39	260	3,0
Zakelijke dienstverlening	1 531	461	1 992	23,0
Overheid, onderwijs en zorg	2 144	248	2 392	27,6
Cultuur en recreatie	240	124	364	4,2
Totaal	7 220	1 457	8 677	100,0

Bron: CBS (2015), blz. 35

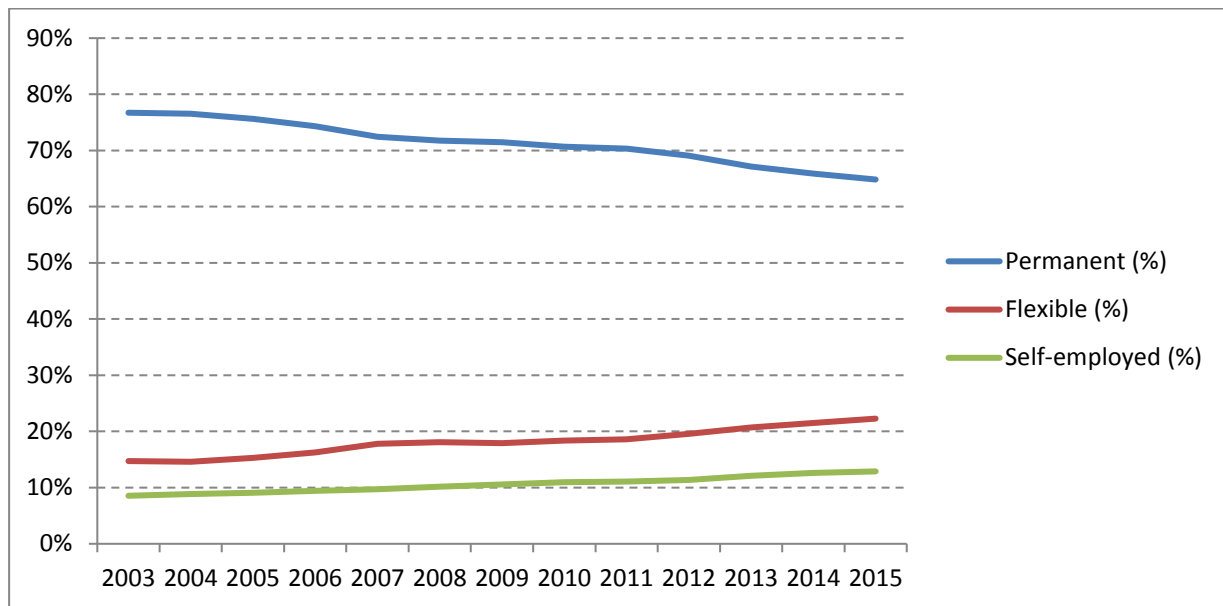
Het is evident dat de wijzigingen in de werkgelegenheid per sector gevolgen hebben voor het soort risico's waaraan werknemers worden blootgesteld. In de bouw en de industrie komen veiligheidsrisico's meer voor dan in het onderwijs of de financiële dienstverlening (Douwes, 2014, blz. 93). In het onderwijs en de sector informatie en communicatie is het percentage werknemers dat met een burn-out te kampen heeft, echter beduidend hoger (Hooftman *et al.*, 2016, blz. 77-78). Daarom kan een wijziging in de productiestructuur leiden tot een toename van risico's die voorheen als een klein probleem werden beschouwd, en dus tot een verandering in de agenda van ondernemingsraden.

Verder kunnen de wijzigingen in de productiestructuur gevolgen hebben voor de naleving van de wetgeving over werknemersvertegenwoordiging. Bedrijven in de sectoren dienstverlening en transport houden zich duidelijk minder goed aan de WOR (Visser *et al.*, 2012, blz. 7), wat betekent dat in deze sectoren de formele werknemersvertegenwoordiging minder goed is ontwikkeld. Zowel dienstverlening als transport zitten in de lift en dat kan invloed hebben op de naleving van de wetgeving.

Hetzelfde geldt voor de veranderingen in dienstverbanden: in Nederland heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van vaste contracten naar contracten voor bepaalde tijd, en ook is het aantal zelfstandigen gestegen (nu in totaal ruim 1 miljoen). De afgelopen tien jaar is het percentage contracten voor bepaalde tijd met 50 % toegenomen (van 15 tot 22 %), vooral omdat nieuwkomers op

de arbeidsmarkt niet snel een vaste baan krijgen ⁽³³⁾. Het is duidelijk dat flexibele werknemers zelden een stem in ondernemingsraden of andere vormen van werknemersvertegenwoordiging hebben, deels omdat op grond van artikel 6 van de WOR passief stemrecht pas één jaar na indiensttreding wordt toegekend: "Verkiesbaar tot lid van de ondernemingsraad zijn de personen die gedurende ten minste een jaar in de onderneming werkzaam zijn geweest." De stijging van het aantal niet-standaardcontracten (zie de figuren 1.3 en 1.4) heeft duidelijk gevolgen voor de werknemersvertegenwoordiging en op VGW.

Figuur 3: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten



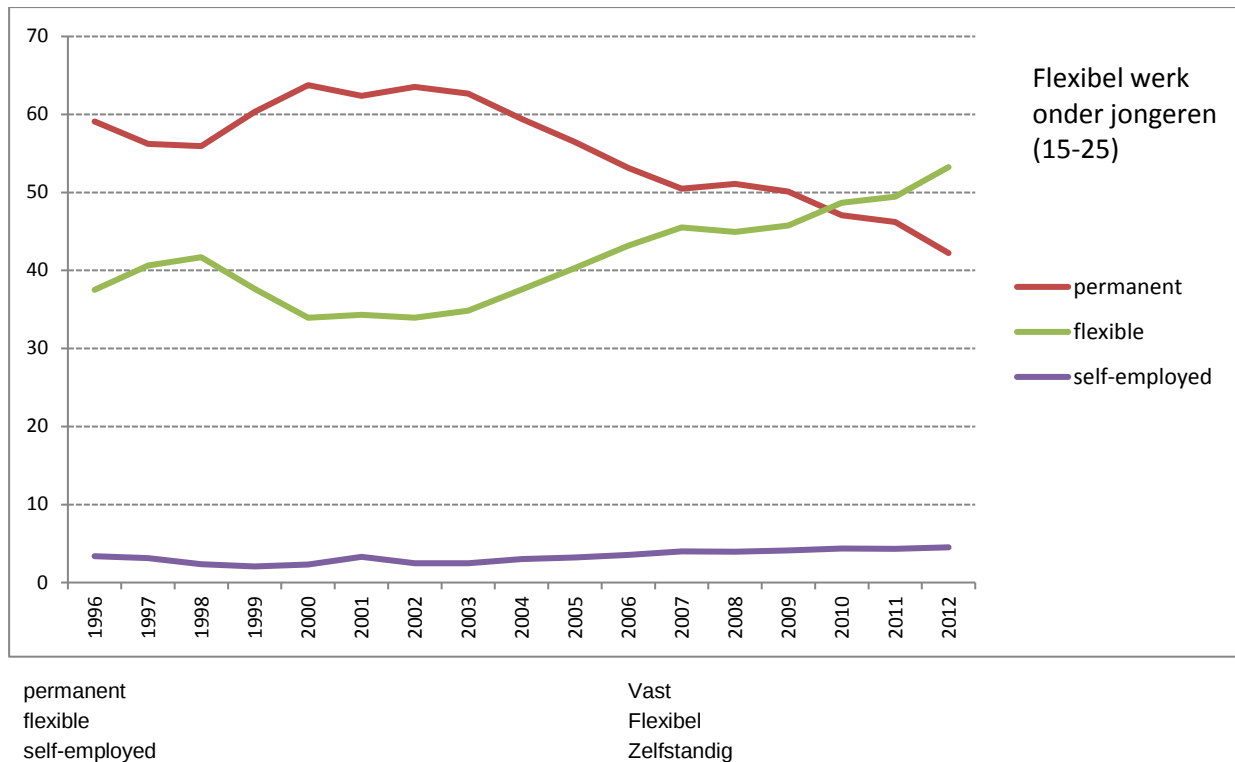
Permanent (%)
Flexible (%)
Self-employed (%)

Vast (%)
Flexibel (%)
Zelfstandig (%)

Bron: CBS Statline (2016), Arbeidsdeelname; kerncijfers

(33) Van alle werknemers onder 25 jaar heeft 53 % een contract voor bepaalde tijd (Chkalova *et al.*, 2015, blz. 139). Van alle starters op de arbeidsmarkt begint 60 % met een contract voor bepaalde tijd (van Gaalen *et al.*, 2013, blz. 15).

Figuur 4: Stijging van het aantal niet-standaardcontracten onder jongeren



Bron: CBS Statline

Een ander personeelskenmerk dat een effect kan hebben op de werknemersvertegenwoordiging, is een verandering in bedrijfsgrootte. Er zijn uitgebreidere soorten werknemersvertegenwoordiging in grotere bedrijven, terwijl de participatie in het mkb/de kmo's een meer rechtstreeks karakter kan hebben, zoals we in paragraaf 3.5 zullen zien. Een verschuiving naar meer mkb-bedrijven/kmo's, die volgens de werkgevers de 'banenmotor van Nederland' vormen, zou daarom de werknemersparticipatie op VGW-gebied eveneens beïnvloeden. Een dergelijke verschuiving heeft echter niet plaatsgehad. Zelfs als het mkb/de kmo's, met tussen 1 en 100 werknemers⁽³⁴⁾, meer dan 99 % van alle ondernemingen zou uitmaken (wat een toename van meer dan 50 % in de laatste tien jaar zou betekenen), zouden deze bedrijven nog altijd slechts 37 % van de werkende bevolking in dienst hebben (in voltijdequivalenten). Dit cijfer is de afgelopen jaren niet gestegen. De groei van het aantal bedrijven blijkt volledig toegeschreven te kunnen worden aan de toename van het aantal eenmansbedrijven. Het aantal bedrijven met meer dan 50 werknemers is licht gedaald, maar dat rechtvaardigt niet de conclusie dat de productiestructuur in Nederland fundamenteel is gewijzigd, althans niet als gevolg van veranderingen in de bedrijfsgrootte.

(34) Deze definitie komt niet overeen met de officiële definitie van kmo's (mkb-bedrijven) in de bijlage bij Aanbeveling 2003/361/EG, waarin de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (kmo's) wordt gedefinieerd als ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn (en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt). Het CBS past echter andere grenswaarden toe.

Tabel 7: Aantal bedrijven in Nederland

Aantal werknemers	2007	2016	Groei
1	624 685	1 185 170	+90
2	153 370	141 245	-8
3-50	194 265	195 915	1
50-100	7 170	6 495	-9
100-250	4 015	4 335	8
250-500	1 580	1 475	-7
500+	1 535	1 415	-8
2+	361 935	350 880	-3
50+	14 300	13 720	-4

Bron: CBS Statline (Bedrijven; Bedrijfs grootte en rechtsvorm)

Tabel 8: Arbeidsvolume (in voltijdequivalent)

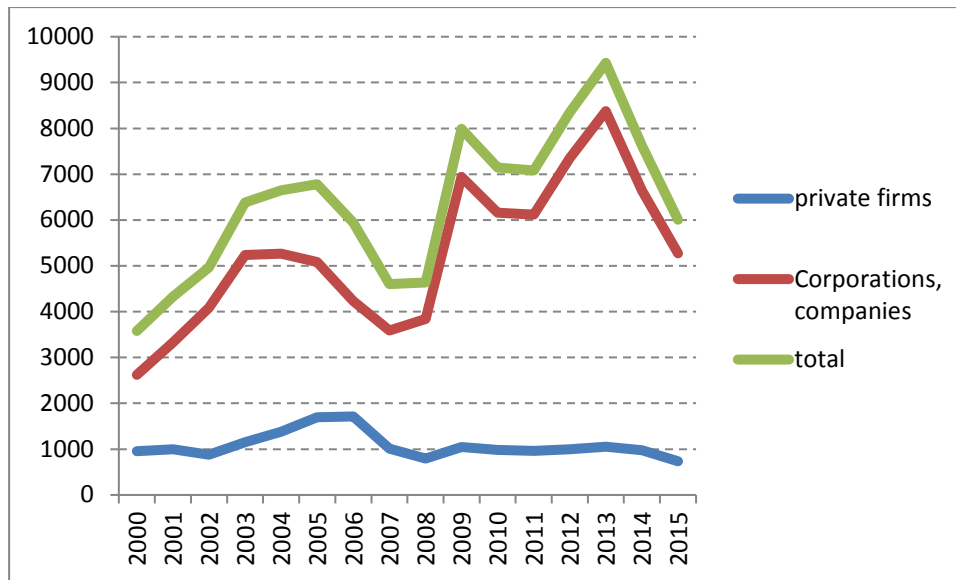
Voltijdequivalenten (x 1 000)					
Bedrijfs grootte	2010	2011	2012	2013	2014
1-10	837 (14,1 %)	796 (13,4 %)	782 (13,3 %)	767 (13,3 %)	770 (13,4 %)
10-100	1 444 (24,4 %)	1 469 (24,8 %)	1 429 (24,4 %)	1 384 (24,0 %)	1 376 (24, %)
100+	3 643 (61,5 %)	3 660 (61,8 %)	3 656 (62,3 %)	3 622 (62,7 %)	3 594 (62,6 %)
Totaal	5 924	5 925	5 867	5 773	5 740

Bron: CBS Statline 2016 (Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, bedrijfs grootte)

1.3.2 Herstructurering en steeds complexere productieketens

De werknemersvertegenwoordiging op VGW-gebied kan ook worden beïnvloed door de groei van het aantal bedrijven dat zich min of meer permanent in een proces van herstructurering bevindt. Dit is niet louter het gevolg van een faillissement (zie figuur 5) of bezuinigingsmaatregelen, maar ook van fusies en overnames (waarvan het aantal sterk toeneemt, zie figuur 6), kostenbesparing en herstructurering. In tijden van herstructurering moeten ondernemingsraden hun aandacht uiteraard vooral richten op de effecten van die herstructurering en minder op VGW.

Figuur 5: Faillissementen in Nederland

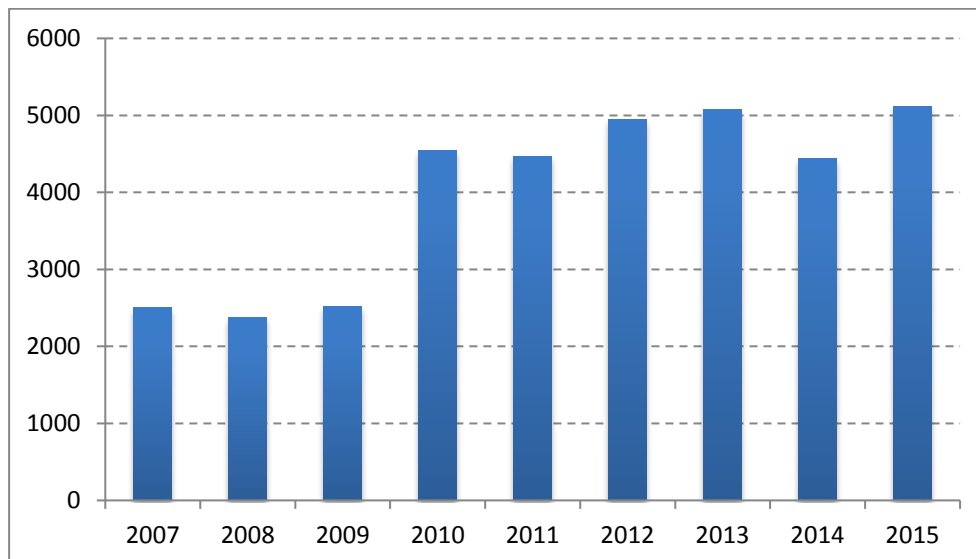


private firms
Corporations, companies
total

Particuliere ondernemingen
Bedrijven en instellingen
Totaal

Bron: CBS Statline (Uitgesproken faillissementen; kerncijfers)

Figuur 6: Fusies en overnames in Nederland



Bron: CBS Statline (Bedrijven; fusies en overnames, bedrijfsgrootte, rechtsvorm, bedrijfstak)

Niettemin kan VGW hand in hand gaan met herstructurering. Meest voor de hand liggend is dat herstructurering diverse psychosociale effecten kan veroorzaken, zoals baanonzekerheid of onduidelijke taakomschrijving, die de gezondheid in gevaar kunnen brengen (Kieselbach *et al.*, 2009). Op grond van artikel 25 van de WOR kan (of moet) de ondernemingsraad in zijn advies met deze gezondheidseffecten rekening houden. In de praktijk gebruiken ondernemingsraden dikwijls hun adviesbevoegdheid om proactief maatregelen tegen deze gezondheidseffecten te treffen (Popma, 2003, blz. 186). De herstructurering van productieprocessen op de werkvloer kan evenwel in plaats van de

oorzaak ook het gevolg zijn van een risicobeoordeling die gezondheids- en veiligheidsproblemen aan het licht brengt: het bedrijf gaat dan processen anders inrichten om deze problemen aan te pakken. Een onderzoek van de Nederlandse arbeidsinspectie (2012) wees uit dat in 27 % van de bedrijven waar de werkdruk als een probleem werd beschouwd, de werkprocessen of de taakhoud werden veranderd als een van de maatregelen om het probleem te verhelpen (Inspectie SZW, 2013, blz. 78).

Al kan herstructurering in bepaalde gevallen als een kans worden gezien om de aandacht op VGW-vraagstukken te vestigen, toch blijkt ze in het algemeen meer een obstakel dan een stimulans voor effectieve werknemersvertegenwoordiging te vormen.

Een ander obstakel voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging kan de steeds complexere structuur van diverse bedrijven (of waardeketens) zijn. Vooral in gevallen waarin het onduidelijk is wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het veiligheids- en gezondheidsbeheer, kan dit ook een nadelige uitwerking hebben op de doeltreffende werknemersvertegenwoordiging op dit gebied. Tijdens ons onderzoek stuitte we echter ook op enkele voorbeelden van bedrijven waar een overname door een buitenlandse eigenaar ertoe leidde dat meer aandacht aan veiligheids- en gezondheidskwesties werd geschonken.

1.3.3 Beheersystemen voor veiligheid en gezondheid op het werk

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw werden de begrippen beheer van veiligheid en gezondheid op het werk (BVGW) en systeem voor beheer van veiligheid en gezondheid op het werk (BVGW-systeem) — emblematisch voor de nieuwe VGW-strategie — steeds populairder bij de voornaamste belanghebbenden van VGW (van Stolk *et al.*, 2012). Hoewel we niet diep op de exacte inhoud van deze twee soorten systemen kunnen ingaan, met name niet op de conceptuele verschillen tussen (van der Voort, 2007) of de vermeend positieve uitkomsten van deze BVGW-systemen (Hendriksen, 2010; van Guldener *et al.*, 2013), is het evident dat de invoering van zulke systemen de veiligheid en gezondheid van werknemers en de ruimte die zij krijgen voor actieve participatie, kan beïnvloeden (Frick, 2011). Daarom moeten we er wel enige aandacht aan schenken.

De BVGW-systemen zijn in Nederland niet onopgemerkt gebleven. De laatste paar jaar vragen Nederlandse bedrijven vaak certificaten aan op basis van BVGW-normen, zoals de ISO-14000-serie (milieumanagement), OHSAS 18001 en het Nederlandse systeem Veiligheids Checklist Aannemer (VCA). In twintig jaar (1996-2015) steeg het aantal aan Nederlandse bedrijven toegekende ISO-14001-certificaten van minder dan 100 naar 2 318. Tussen 2010 en 2015 steeg dit aantal met 59 %. Het aantal OHSAS-18001-gecertificeerde bedrijven is de afgelopen vijf jaar bijna verdubbeld (momenteel 373 bedrijven met meer dan 1 400 vestigingen) (SCCM, 2016). Verder zijn er ongeveer 400³⁵ bedrijven waarop de uitvoering van de Seveso-richtlijn³⁶ door Nederland van toepassing is, wat inhoudt dat zij over een BVGW-systeem moeten beschikken. Een andere relevante ontwikkeling is de groei van het Nederlandse VCA-systeem (zie kader), dat nu meer dan 13 000 bedrijven met VCA-certificaten in Nederland omvat (SSVV, 2016).

Wat is VCA?

De afkorting VCA staat voor *Veiligheids Checklist Aannemers*. Dit certificaat, dat is gebaseerd op ISO 17021, biedt bedrijven die diensten van onderaannemers inhuren, vooral voor onderhoud of bouwwerkzaamheden, enige mate van zekerheid over de veiligheidsnormen en de veiligheidsreputatie van deze onderaannemers.

Het VCA-initiatief stamt uit eind jaren tachtig van de vorige eeuw, toen een handvol (petro)chemische bedrijven in Nederland informatie over de kwaliteit van hun aannemers uitwisselde. Dit resulteerde al heel snel in een gemeenschappelijke checklist genaamd VCA.

VCA werd echter pas na 1994, toen deze bedrijven samen met anderen Stichting Samenwerken voor Veiligheid (SSVV) hadden opgericht, officieel een certificaat. Het wordt door SSVV afgegeven op basis van controles door inspecteurs van formeel geaccrediteerde certificeringsinstanties. De leden van SSVV

(35) Hier is enige overlap mogelijk.

(36) Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, ingetrokken bij Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso III-richtlijn).

— zo'n twintig sectororganisaties (het precieze aantal fluctueert) — hanteren het beginsel dat zij uitsluitend VCA-gecertificeerde aannemers inhuren.

VCA kent drie niveaus. Dat komt doordat VCA niet langer beperkt is tot economische sectoren die zijn gerelateerd aan risicovolle (petro)chemische bedrijven, waarvoor de hoogste normen gelden. Een van de normen waaraan alle bedrijven voor VCA-certificering moeten voldoen, is dat alle werknemers beschikken over een VCA-certificaat, waarmee ze kunnen aantonen dat ze over basiskennis en elementair besef ter zake van veiligheid beschikken. Op dit moment zijn 1,5 miljoen mensen in het bezit van dit certificaat, op een beroepsbevolking van bijna 9 miljoen actieve werknemers. Alleen het rijbewijs is in Nederland een meer algemeen geaccepteerd bewijsstuk van bekwaamheid. Het certificaat wordt ook uitgereikt aan leerlingen van beroepsopleidingen waar VCA-lessen deel uitmaken van het curriculum.

Na de invoering van VCA nam het aantal incidenten dat resulteerde in ziekteverlof, verwondingen of zelfs overlijden op de werkplek, snel af tot een derde van het vroegere niveau (op basis van zelfrapportage, zowel voor als na de invoering van VCA). Rond 2004 werd het aantal incidenten echter weer stabiel. SSVV en de bij haar aangesloten organisaties zijn nu actief bezig diverse campagnes, trainingen en andere gedragsprogramma's te promoten, om het niveau nog verder naar beneden te brengen. Zij erkennen dat dagelijkse gedragingen slechts in beperkte mate door een formele checklist kunnen worden beïnvloed en roepen bedrijven op om zich nu op meer abstracte factoren als de veiligheidscultuur te richten. Niettemin is men er in brede kring van overtuigd dat veiligheidscertificaten en bijbehorende diploma's essentieel zijn. In Nederland is het aanbieden van VCA-trainingen dan ook een bedrijfstak op zichzelf.

De VCA-checklist heeft ook betrekking op (aan de lange termijn gerelateerde) gezondheids- en milieuvraagstukken, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de meeste bedrijven de lijst gebruiken met het oog op directe veiligheid. Het systeem zelf hoeft daar geen debet aan te zijn; VCA wordt bijna automatisch gezien als het domein van speciaal opgeleide veiligheidskundigen, zelfs wanneer het systeem aantoonbare inzet van het hoger management verlangt.

In paragraaf 3.5 wordt nader uitgelegd hoe VCA een belangrijke stimulans voor veiligheid en gezondheid kan zijn, maar ook een obstakel voor doeltreffende werknemersparticipatie op VGW-gebied.

2 Werknemersparticipatie in de praktijk

In het onderhavige en volgende hoofdstuk worden de empirische bevindingen over werknemersparticipatie in Nederland gepresenteerd, zowel op basis van de interviews in 21 Nederlandse vestigingen en met relevante belangrijke belanghebbenden, als op basis van andere empirische bronnen in Nederland. Eerst gaan we in hoofdstuk 2 in op de huidige praktijken en de gevolgen van werknemersparticipatie voor VGW (met enkele uitweidingen over nieuwe thema's die steeds meer in de belangstelling komen te staan). Omdat het onderzoek tot doel heeft informatie over de rol van werknemersparticipatie in BVGW te verzamelen, zijn de bevindingen gegroepeerd volgens een eenvoudig BVGW-procesmodel (zie figuur 7). Vervolgens komen in hoofdstuk 3 enkele van de belangrijkste punten aan de orde die doeltreffende werknemersparticipatie bij BVGW bevorderen of in de weg staan.

2.1 Werknemersparticipatie als onderdeel van het beheer van veiligheid en gezondheid op de werkplek

Met de Nederlandse VGW-wetgeving en -beleidsmaatregelen, vooral de Arbowet, worden niet alleen de wettelijke vereisten van Richtlijn 89/391/EEG toegepast, maar krijgen ook de belangrijkste onderdelen van een algemene aanpak van BVGW-systemen gestalte (Paul 2010).⁽³⁷⁾ Het VGW-beleid is gestoeld op:

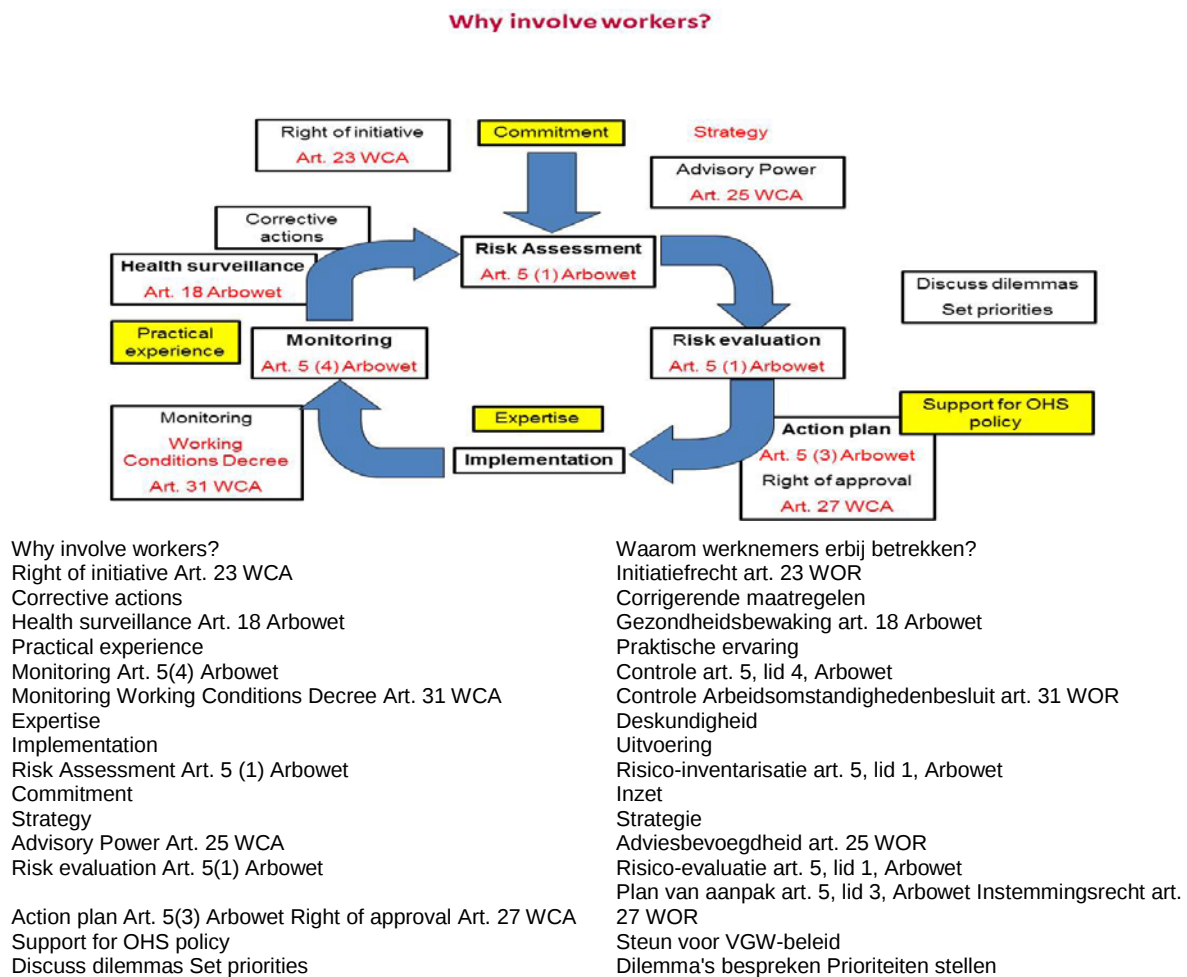
- een grondige **risicobeoordeling** (in Nederlandse terminologie: 'risico-inventarisatie en -evaluatie', artikel 5, lid 1, van de Arbowet), die vervolgens moet leiden tot
- een effectief SMART ⁽³⁸⁾-**plan van aanpak** om risico's te voorkomen (artikel 5, lid 3, van de Arbowet)
- dat wordt **uitgevoerd** en daarna
- wordt gecontroleerd en beoordeeld op zijn effectiviteit en op zijn actualiteit in het licht van de meest recente bevindingen op het gebied van technologie en wetenschap (**controle en corrigerende maatregelen** in de terminologie van OHSAS 18001 (artikel 4.5), zie ook artikel 5, lid 4, van de Arbowet).

In alle stadia kunnen werknemers een belangrijke rol spelen. In vrijwel al deze fasen krijgen zij tevens een steuntje in rug dankzij de bevoegdheden die de wet aan de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging toekent (zie figuur 7). In de volgende subparagrafen worden de bevindingen van het veldwerk per fase gepresenteerd, soms aangevuld met een korte beschrijving van de wettelijke bevoegdheden en enkele empirische bevindingen uit andere bronnen.

(37) Jeannette Paul, Arbo-informatieblad 1: Arbo- en verzuimbeleid Den Haag: Sdu. De aanpak in de brochure bevat duidelijk ook elementen van de zogenaamde Deming-cirkel (Plan-Do-Act-Check) en de OHSAS 18000-serie.

(38) Het acroniem SMART staat voor Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely (specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch, tijdgebonden).

Figuur 7: Risicobeheercyclus en werknemersparticipatie



2.1.1 Inzet

Voor het VGW-beheer is ten minste een minimumniveau van inzet van het management nodig. Hetzelfde geldt voor werknemersparticipatie: als de werkgever de werknemers niet bij BVGW wil betrekken, wordt het behoorlijk lastig op dit vlak iets te bereiken (Popma, 2003) ⁽³⁹⁾. Maar ook al vormt VGW niet echt een prioriteit voor het management, toch kunnen werknemers (vertegenwoordigers) een belangrijke rol spelen in de aanpak van VGW-vraagstukken. Met name kunnen zij gevaarlijke situaties of andere tekortkomingen signaleren (zelfs door de arbeidsinspectie daarvan op de hoogte te brengen), wijzen op de kosten van een slechte gezondheid op het werk (vooral de kosten van verzuim), veiligheid en gezondheid aan optimalisering van de bedrijfsvoering en vakmanschap koppelen of een formeel initiatief opstellen op grond van artikel 23 van de WOR.

In de 21 casestudy's toonden de meeste, zo niet alle, vertegenwoordigers van het management een vorm van inzet voor gezondheids- en veiligheidsvraagstukken en werknemersparticipatie. Dit is geen verrassing, omdat de betrokken bedrijven vrijwillig hadden deelgenomen aan de Europese bedrijvenenquête over nieuwe en opkomende risico's (Esener). Daarom is het mogelijk dat de bevindingen een te rooskleurig beeld van de situatie in Nederland schetsen ⁽⁴⁰⁾.

(39) Daarnaast is "de effectiviteit van de activiteiten van de veiligheidsvertegenwoordigers afhankelijk van de bereidheid van managers om participatieregelingen te treffen en voorrang te geven aan VGW" (Walters *et al.*, 2005, blz. 36).

(40) Het is duidelijk dat in Nederland veel werkgevers zich niet echt houden aan de normen van VGW-beheer [bijv. Inspectie SZW, 2015a (arbeidsinspectie)]. Gebleken is dat de helft van alle bedrijven geen risicobeoordeling verricht of een plan van aanpak heeft; een derde geen noodprocedures, geen meldsysteem voor ernstige ongevallen of geen contract met een VGW-dienst heeft; slechts een kwart van de bedrijven voldoet aan alle vier de basisvereisten van de

In enkele casestudy's was de inzet voor VGW duidelijk volledig verankerd in de fundamentele opvattingen van het management. In veel gevallen had de betrokkenheid ook te maken met gewoon goed zakendoen. Vooral in bedrijven die gevaarlijke stoffen behandelen of een VGW-certificeringsregeling in enigerlei vorm hebben opgezet, werd de mate van 'inzet' van het management duidelijk beïnvloed door de wettelijke eisen (Seveso-richtlijn, volksgezondheidsvoorschriften, systemen voor het beheer van de voedselveiligheid) of eisen van klanten (ISO, VCA-certificaten) ⁽⁴¹⁾.

Op basis van de interviews kunnen we gerust stellen dat in de meeste bedrijven de werkgever bereid was een aanpak voor gezondheid en veiligheid te formuleren, zelfs zonder betrokkenheid van de werknemers. Redenen hiervoor waren onder andere intrinsieke motivatie, de wens om de wettelijke verplichtingen simpelweg na te komen of het feit dat men hiertoe 'gedwongen' werd door de klanten (wat vaak het geval was bij risicovolle activiteiten waarvoor VCA-certificaten of andere vormen van veiligheidsbeheersystemen nodig zijn) of de moedermaatschappij (zoals bij Dutch Delhi, RollingPress en Shipeneer).

Voor mij is veiligheidsbewustzijn prioriteit nummer één.

Vertegenwoordiger van het management van Barrel

Vier jaar geleden werd ons bedrijf door de huidige eigenaar overgenomen. Dat kun je merken doordat veiligheid nu een topprioriteit is en bij elk overleg met de ondernemingsraad bovenaan op de agenda staat. Dat komt door de Amerikaanse nadruk op aansprakelijkheid. Onder Nederlandse leiding speelde veiligheid ook een belangrijke rol, maar we hielden ons er niet voortdurend mee bezig. Dat deden we alleen als er iets gebeurde. Nu maakt een veiligheidsmanager van het Nederlandse hoofdkantoor elke maand een veiligheidsronde.

Vertegenwoordiger van het management van Flour & Powder.

De belangrijkste reden dat we VCA-certificering hebben aangevraagd, is dat één grote klant daarom vroeg. In eerste instantie maakten de werknemers grappen over de veiligheid, maar nu zijn ze daar veel meer op gespist en kunnen ze ook beter beredeneren waarom dingen fout gaan.

VGW-manager van Shipeneer

In de kleinste bedrijven (bijv. Vilekula en Shipeneer) was BVGW dikwijls terug te vinden in het idee dat de werknemers elkaar als een soort familie beschouwden of zich in elk geval nauw verbonden voelden met alle collega's in het team.

We willen gewoon dat iedereen 's avonds thuis weer veilig en wel op de bank zit.

Vertegenwoordiger van het management van Shipeneer

Mijn criterium voor veiligheid is niets anders dan 'is het veilig voor mijn gezin'?

Manager/eigenaar van het familiebedrijf Shelter Lodge, die met zijn gezin op het bedrijfsterrein woont.

2.1.2 Risico-inventarisatie en -evaluatie

Risicobeoordeling is duidelijk een van de wezenlijke onderdelen van een doeltreffend VGW-beheer ⁽⁴²⁾. Daarnaast vormt zij voor werknemersvertegenwoordigers een van de voornaamste handvatten om een belangrijke rol op VGW-gebied te spelen. In de Nederlandse context kan de risicobeoordeling de werknemersvertegenwoordigers op diverse manieren van nut zijn. Deze zullen beknopt worden

Nederlandse VGW-wetgeving; en dat een op de zeven aan geen enkele van deze eisen voldoet. Bovendien stelde Popma (2003) vast dat veel werkgevers geen erg hoge norm van werknemersparticipatie hanteerden. In meer dan een derde van alle bedrijven worden alle wettelijke rechten van ondernemingsraden dikwijls of stelselmatig genegeerd (en dat waren dan bedrijven die wel een ondernemingsraad hadden ingesteld; veel bedrijven hebben niet eens zo'n raad).

(41) Bedrijven in de procesindustrie stellen vaak de eis dat hun onderaannemers VCA-certificaten hebben.

(42) Hierbij moet worden opgemerkt dat ook wanneer een risicobeoordeling als bedoeld in artikel 5 van de Arbowet ontbreekt, bij bedrijven sprake kan zijn van een effectief BVGW, zoals blijkt uit de verschillende 'Arbo in Bedrijf'-rapporten van de Nederlandse arbeidsinspectie.

beschreven. Overigens kan de betrokkenheid van werknemers bij risico-inventarisatie en -evaluatie eveneens op diverse manieren aan een goed BVGW bijdragen.

Ten eerste kunnen werkgevers dankzij die betrokkenheid beter worden geïnformeerd over risico's die niet eenvoudig door VGW-deskundigen worden opgespoord (zoals onveilig 'gebruik in de praktijk' van machines, de gevolgen van werkdruk of het vroegtijdig optreden van gezondheidseffecten door het gebruik van chemische stoffen). Eerder werd al vastgesteld dat de risicobeoordeling dankzij de betrokkenheid van werknemers een grondiger en uitgebreider karakter krijgt, vooral op het vlak van 'onzichtbare' risico's, zoals psychosociale belasting en rsi-klachten (Popma, 2003; Popma, 2009a, blz. 93). Ten tweede is het mogelijk dat werknemers verschillend denken over wat onder 'riskant' moet worden verstaan, waardoor de kwaliteit van de risicobeoordeling wordt versterkt. Ten derde kunnen werknemers op basis van hun kennis van de dagelijkse praktijk aan de deskundigen doorgeven wanneer er sprake is van onveilig gedrag dat tegen de veiligheidsprocedures indruist.

Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek werden verricht, kwam duidelijk naar voren dat werknemersparticipatie bij risicobeoordeling meerwaarde biedt.

U bedoelt veiligheidsrondes? Dat is een goed punt. Op een dag zeiden onze ploegleider en onze bedrijfsleider tegen elkaar: we zien altijd dezelfde dingen. Is het niet beter dat een van de werknemers met ons meegaat? Tijdens de volgende veiligheidsaudit hebben we deze vraag op tafel gelegd en vervolgens heeft een van de leden van de ondernemingsraad ons op onze inspectieronde vergezeld.

Vertegenwoordiger van de werknemers van Flour & Powder

In verscheidene andere casestudy's was de bijdrage van werknemers echter gering of ontbrak ze volledig. Een van de meest sprekende voorbeelden hiervan in dit onderzoek was de situatie bij Screelec.

Ja zeker, wij doen aan risicobeoordeling. Ik vul het formulier persoonlijk in. Tijdens onze verhuizing heb ik het aangepast. De werknemersvertegenwoordigster is hiervan niet op de hoogte. Zij werkt hier slechts in deeltijd.

Manager van Screelec

De sleutelinformanten van de arbeidsinspectie gaven eveneens te kennen dat volgens hen de huidige praktijk op het gebied van risicobeoordeling behoorlijk divers is. In sommige gevallen zijn de ondernemingsraden vrij actief op dit gebied, terwijl in andere bedrijven de ondernemingsraad geen enkele actie onderneemt. Gelet op het feit dat we met dit onderzoek geen statistische generaliseerbaarheid nastreven, kunnen we evenwel volstaan met enkele voorbeelden van de manier waarop werknemersparticipatie aan VGW kan bijdragen.

Werknemersparticipatie bestaat in vele vormen en maten, van het eerder genoemde voorbeeld van actieve deelname aan min of meer gesystematiseerde veiligheidsaudits en aan 'hazard and operability' (HAZOP)-teams tot het aan de orde stellen van vraagstukken tijdens toolboxvergaderingen, het signaleren van problemen via klachtenbussen of de ondernemingsraad tijdens contacten met zijn achterban, en formele participatie op basis van het instemmingsrecht van de ondernemingsraden (artikel 27 van de WOR). De casestudy's boden uiteenlopende voorbeelden van de manier waarop werknemersparticipatie kan plaatsvinden, maar ook van managers die de formele procedures omzeilen.

Om met het laatste punt te beginnen: ondernemingsraden hebben formeel het recht om in te stemmen met de wijze waarop de risicobeoordeling moet worden verricht, en met specifieke maatregelen die uit de bevindingen van de risicobeoordeling kunnen voortvloeien (zie paragraaf 2.2.3). Uit verscheidene interviews bleek dat volgens de regels van het instemmingsrecht gebruik wordt gemaakt.

Vóór elk bezoek aan de werkplek wordt met de ondernemingsraad overlegd en om goedkeuring gevraagd. We worden ook van de bevindingen op de hoogte gebracht.

Lid van de ondernemingsraad van Twin City

Tegelijkertijd constateerden de onderzoekers in verscheidene gesprekken dat de vertegenwoordigers van de ondernemingsraad of van de werknemers niet wisten dat zij een instemmingsrecht in deze aangelegenheden hebben of zelfs niet dat zij formeel een rol in het proces van risicobeoordeling spelen (bijv. Shipeneer). Dit was ook eerder al aan het licht gekomen in een uitgebreide enquête onder ondernemingsraden (Popma 2003), waaruit bleek dat veel ondernemingsraden bij formele VGW-kwesties stelselmatig worden gepasseerd. Dit is niet alleen het geval in de eerste fase van

risicobeoordeling (of 'risico-inventarisatie' zoals deze in Nederland wordt genoemd), maar vermoedelijk nog meer in de tweede fase ('risico-evaluatie': het wegen van risico's als een middel om prioriteiten te stellen).

We hebben ook weinig of geen bewijs gevonden dat ondernemingsraden deze laatste stap in het proces systematisch uitvoeren. Zo werden er tijdens het onderzoek geen voorbeelden gevonden van actieve betrokkenheid van de achterban bij het stellen van prioriteiten. Evenmin lijken de ondernemingsraden andere systematische strategieën op dit vlak te volgen.

Hoewel er vanwege het aantal casestudy's in het veldonderzoek geen harde conclusies op dit gebied vallen te trekken, blijkt dat formele betrokkenheid van de ondernemingsraden als enigszins overbodig wordt beschouwd, vooral in bedrijven waar VGW sterk is geprofessionaliseerd in het kader van wettelijke verplichtingen die in verband met ernstige veiligheidsrisico's zijn vastgesteld. In zulke bedrijven blijkt de directe betrokkenheid van werknemers echter wel beter te zijn georganiseerd. We hebben interviews gehouden in diverse ondernemingen die een behoorlijk systematische aanpak van veiligheids- en gezondheidsbeheer volgen, en in deze bedrijven bleek men daadwerkelijk gebruik te maken van de praktische kennis van werknemers op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Rechtstreekse betrokkenheid van de werknemers bij risicobeoordeling kan verschillende vormen aannemen. Tijdens de interviews stuiten we op verscheidene voorbeelden van rechtstreekse betrokkenheid van werknemers, zoals het verspreiden van enquêtes onder werknemers als onderdeel van een meer algemeen instrument voor risicobeoordeling (Grammar School, Hopital, zie ook paragraaf 3.4) of het verspreiden van tevredenheidsonderzoeken onder werknemers (Glasswool, Chisanity, MentaWorks, Shelter Lodge; alle hoofdzakelijk gericht op psychosociale risico's). Meestal probeert men van werknemers informatie over risico's te verkrijgen tijdens wekelijkse of maandelijkse toolboxvergaderingen, waar hun uitdrukkelijk wordt verzocht de bij hen bekende risico's, bijna-ongevallen of wanpraktijken te melden ⁽⁴³⁾. Deze manier om risico-informatie te genereren, is de standaardprocedure in VCA- of ISO-gecertificeerde bedrijven (o.a. Shipeneer, Moon Chemicals).

Bij Moon Chemicals, een bedrijf zonder formele werknemersvertegenwoordiging dat onder de werkingssfeer van de Seveso-richtlijn valt, maakt risico-identificatie deel uit van de dagelijkse veiligheidsinstructies en van de maandelijkse vergadering over gezondheid, veiligheid en milieu (GVM). Deze vergadering wordt bijgewoond door de bedrijfsleider, de VGW-manager, laboratoriumpersoneel en een vertegenwoordiger van elke productieploeg.

Volgens de VGW-manager "wordt er meestal onmiddellijk actie ondernomen als werknemers iets te melden hebben". Moon Chemicals spoort werknemers ook met prikkels aan om incidenten te melden. Volgens de geïnterviewde werknemer "wordt het melden van incidenten aangemoedigd door 'pluspunten' uit te delen. Dat is effectiever dan sancties. [...] De werknemers moeten zich ook veilig voelen om incidenten te melden en bij mijn weten geldt dat voor de meeste van hen."

Interessant is dat het signaleren van potentiële risico's niet beperkt blijft tot risico's of incidenten op het terrein van Moon Chemicals zelf. Volgens de VGW-manager "melden werknemers ook incidenten bij andere ondernemingen die voor ons eigen bedrijf relevant kunnen zijn".

World Class Manufacturing heeft tot doel verliezen te elimineren, waarbij ongevallen ook tot verliezen worden gerekend. Dit systeem leunt zwaar op de betrokkenheid van werknemers, die zelf risico's melden. Het management stimuleert dit niet alleen, maar beloont het ook, in de vorm van teamdiners. In de eerste negen maanden van het jaar maakten werknemers melding van 2 900 incidenten. Eén voordeel is dat onze medewerkers, anders dan de veiligheidskundigen, alles opmerken, ook dingen die misschien maar eenmaal per jaar gebeuren.

Vertegenwoordiger van het management van Glasswool

In één geval, namelijk Barrel, wordt de risicobeoordeling verricht door een commissie bestaande uit twee VGW-specialisten van het bedrijf en twee leden van de ondernemingsraad.

(43) Volgens een van de sleutelinformanten zijn de toolboxvergaderingen over VCA teruggebracht tot korte besprekingen over een veiligheidsonderwerp. Zulke vergaderingen worden niet zozeer gehouden omdat men met elkaar wil communiceren en van elkaar wil leren, maar meer omdat de certificering dat vereist.

In sommige gevallen speelt de ondernemingsraad zelf een proactieve rol bij het verzamelen van risico-informatie. De ondernemingsraad van Twin City organiseert regelmatig een OR-café ⁽⁴⁴⁾, waar de leden hun achterban kunnen ontmoeten.

In ons OR-café praten werknemers vaak over gezondheidsrisico's, vooral in verband met werkdruk. Wij geven deze signalen dan door aan het management en zo nodig bespreken we ze in onze formele bijeenkomsten met onze bestuurder.

Lid van de ondernemingsraad van Twin City

In andere bedrijven houdt de ondernemingsraad zich zelfs nog actiever met risicobeoordeling bezig en voert hij zelf veiligheidsrondes uit (Dutch Delhi, Barrel). Dat gebeurt niet slechts om risico-informatie te vergaren, maar ook om actief aanwezig te zijn op de werkvloer, wat als een middel wordt gezien om het bestaan van de ondernemingsraad onder de aandacht van de werknemers te brengen. Deze 'pr'-toepassing van actieve risicobeoordeling op de werkvloer was ook een van de redenen voor de lancering van het project 'Participatieve Risicobeoordeling' (Popma, 2009a). Voor veel werknemers zijn veiligheid en gezondheid belangrijk en dus is actieve betrokkenheid van de ondernemingsraad op de werkvloer een aantrekkelijke manier om met de achterban in contact te komen. Dit is een van de redenen waarom de vakbond FNV het instrument van participatieve risicobeoordeling onlangs nieuw leven heeft ingeblazen.

De leden van de ondernemingsraad zijn regelmatig in de fabriek aanwezig. Je weet wie de opinie leider is, dus daar ga je mee in gesprek. Wij krijgen de gelegenheid om dat te doen, ook als we zelf niet in de fabriek werken.

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

Verder werd gezegd dat werknemers het soms gemakkelijker vinden incidenten of risico's aan hun eigen vertegenwoordigers dan aan VGW-deskundigen te melden. Dit wijst erop dat actieve betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers bij risicobeoordeling meer informatie kan opleveren dan wanneer alleen VGW-specialisten de risico's beoordelen.

Ik denk dat veel werknemers zelfs liever met de ondernemingsraad spreken dan met mij. Zij weten de weg naar de ondernemingsraad prima te vinden. Dat levert waardevolle informatie op over dagelijkse praktijken op de werkvloer. In dit opzicht voegt werknemersparticipatie duidelijk iets toe aan het VGW-beheer, omdat de leden van de ondernemingsraad precies weten wat er speelt en omdat er veel meer OR-leden dan VGW-professionals zijn. Met meer ogen op de werkvloer krijg je een beter beeld van wat er gaande is.

VGW-manager van Hopital

Actieve betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers bij risicobeoordeling leidt dus niet slechts tot een breder overzicht van en meer inzicht in de risico's (wat ook nuttig is voor de werkgever, zie paragraaf 2.2), maar ook tot grotere zichtbaarheid op de werkvloer.

Dit is zoals gezegd een van de redenen waarom de FNV meer nadruk legt op het belang van veiligheid en gezondheid als speerpunt van vakbondsacties.

De laatste decennia en met name na de goedkeuring van de herziene Arbeidsomstandighedenwet halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw is VGW een expertisekwestie geworden. Daardoor is het 'politieke' randje van het VGW-beleid uit het zicht geraakt.

Wellicht moeten we nog eens goed overwegen of we VGW vanuit het perspectief van deskundigen willen blijven benaderen. In het algemeen ben ik niet erg gelukkig met de huidige 'systeemaanpak' van VGW. Werkgevers maken misbruik van de cyclus van risicobeoordeling en plannen van aanpak om dringend noodzakelijke maatregelen uit te stellen en VGW op een laag pitje te zetten.

(44) Een leuke woordspeling: OR is het acroniem van ondernemingsraad en betekent 'goud' in het Frans.

Binnen deze context is er voor de werknemersvertegenwoordigers één specifieke taak weggelegd waarbinnen zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren: zij hebben de mogelijkheid om zeer specifieke risico's op de agenda te zetten en onmiddellijke, welomschreven preventieve actie te verlangen. Dat kan een aanpak voor de korte termijn lijken, maar volgens mij is het de enige manier om VGW hoger op de agenda te krijgen. Het is dan de plicht van de werkgever om deze kortetermijnacties in preventiebeleid voor de lange termijn in te passen, in plaats van maatregelen uit te stellen.

Sleutelinformant van de FNV

Hoewel we diverse voorbeelden van actieve werknemersparticipatie in risicobeoordeling hebben gevonden, zijn er ook gevallen waarin de werknemers helemaal niet betrokken zijn (zie paragraaf 3.4) of waarin de ondernemingsraad op zijn best een reactieve houding aanneemt.

Als ondernemingsraad krijgen we de risico-inventarisatie en het plan van aanpak te zien. Maar we leveren daar geen grote bijdrage aan. We controleren alleen de inhoud ervan.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

De risicobeoordeling werd door een externe deskundige opgesteld. De ondernemingsraad heeft uitsluitend gekeken of er dingen ontbraken. Dat was niet het geval.

Lid van de ondernemingsraad van Crossroads

Wij vroegen de specialist om de risicobeoordeling beter af te stemmen op het niveau van de verschillende afdelingen in ons bedrijf. En dat heeft hij gedaan.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

In sommige casestudy's bleek er helemaal geen sprake te zijn van formele werknemersparticipatie (d.w.z. gebruik maken van het instemmingsrecht), en sommige ondervraagden wisten zelfs niet dat de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging hierin een taak had. Dit lijkt evenwel vrij uitzonderlijk te zijn, omdat overleg met de ondernemingsraad plaatsvindt in 89 % van alle bedrijven die een risicobeoordeling hebben opgesteld (Popma, 2003, blz. 169).

In de kleinste bedrijven is er vrijwel geen sprake van formele werknemersparticipatie bij de risicobeoordeling: slechts een op de drie kleine bedrijven heeft überhaupt een risicobeoordeling uitgevoerd (Inspectie SZW, 2015a, blz. 113) en formele werknemersvertegenwoordiging komt bijna niet voor. Rechtstreekse participatie van werknemers hield in nagenoeg alle onderzochte kleine bedrijven in dat zij tekortkomingen aan hun manager meldden tijdens informele dagelijkse contacten op de werkvloer of in reguliere teamvergaderingen, die niet specifiek voor het bespreken van VGW-vraagstukken bedoeld waren (Villegula, Shelter Lodge). Een bijzonder geval was Vigirail, waar *alle* werknemers bij de risicobeoordeling — of bij BVGW in het algemeen — zijn betrokken.

Al onze werknemers leveren een bijdrage aan VGW-kwesties, en dat op zeer bevredigende wijze. Maar wij zijn dan ook uiteraard altijd met veiligheid bezig. Wij zijn er voor de veiligheid.

Manager van Vigirail

Ook toolboxvergaderingen zijn niet ongewoon in kleine bedrijven zonder formele werknemersvertegenwoordiging. Zij stellen werknemers in staat ideeën in te brengen om de veiligheid en gezondheid op de werkplek te verbeteren. Wij kregen echter de indruk dat bij de meeste bedrijven waar toolboxvergaderingen werden gehouden, deze meer in het teken stonden van veiligheidsinstructies dan van het daadwerkelijk uitwisselen van gedachten.

2.1.3 Plan van aanpak en uitvoering van specifieke maatregelen

Na een risico-inventarisatie te hebben verricht, is het tijd om prioriteiten te stellen (risico-evaluatie), de hoofdoorzaken van het risico te analyseren, adequate preventieve of controlemaatregelen te bedenken, een actieplan op te stellen en de voorgestelde maatregelen uit te voeren. In Nederland wordt dit het 'plan van aanpak' genoemd. Van alle wettelijke verplichtingen in de Arbowet wordt de verplichting om

een dergelijk plan op te stellen (artikel 5, lid 3, van de Arbowet) het vaakst geschonden: slechts 38 % van alle bedrijven heeft een plan van aanpak (Inspectie SZW, 2015a, blz. 7). Zelfs van bedrijven die een risicobeoordeling hebben uitgevoerd, heeft een op de vier niet de volgende stap gezet en de maatregelen getroffen die op basis van de risicobeoordeling noodzakelijk werden geacht (ibid., blz. 22). Vooral het mkb/de kmo's zijn wat dit betreft nalatig. Daarentegen heeft van alle bedrijven met meer dan 100 werknemers 93 % een plan van aanpak opgesteld.

Onderzoek van de arbeidsinspectie heeft evenwel uitgewezen dat in de meeste gevallen (62 %) de werknemers die de werkgever in VGW-aangelegenheden moeten bijstaan (de zogenaamde 'preventiemedewerkers', zie artikel 13 van de Arbowet/artikel 7, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG), niet met de ondernemingsraad of zelfs niet met de betrokken werknemers over beschermende maatregelen spreken (Inspectie SZW, 2015a, blz. 37). Kennelijk wordt in deze gevallen het plan van aanpak eerder op een formeel dan op een meer praktisch niveau besproken.

Dit lijkt niet te stroken met de bevindingen van Esener-2 en met de bevindingen van onze eigen casestudy's. In de interviews stuiten de onderzoekers nauwelijks op voorbeelden van ondernemingsraden die daadwerkelijk een bijdrage leverden aan het analyseren van hoofdoorzaken of het uitwerken van beschermende maatregelen. Toch werd vastgesteld dat wanneer werknemers rechtstreeks aan de risicobeoordeling deelnamen (of in elk geval incidenten signaleerden), zij meestal ook ruim de gelegenheid kregen om suggesties te doen voor het verbeteren van de veiligheid en gezondheid. De rol van werknemers in 'operationele' zin blijkt tamelijk breed te worden erkend als een waardevol middel om ideeën te verzamelen en misschien ook om steun voor het nemen van maatregelen te krijgen.

Het bedrijfsprogramma Drive to Success (Dutch Delhi) integreert diverse beheerinstrumenten en heeft betrekking op verschillende belangrijke prestatievariabelen, zoals veiligheid, kwaliteit, levering, kosten en 5S.⁽⁴⁵⁾

Meer dan ooit onderhouden we contact met onze werknemers als het gaat om prestaties en verantwoordelijkheden. Op het gebied van veiligheid betekent dit bijvoorbeeld: zijn de beschermende maatregelen toereikend, en worden zij ook toegepast? Het draait allemaal om 'ownership'.

Manager van Dutch Delhi

Daarnaast komt uit de Esener-2-enquête naar voren dat maatregelen dikwijls samen met de werknemers worden uitgedacht. Betrokkenheid van werknemers, zowel bij de opstelling van het plan van aanpak via formele werknemersvertegenwoordiging als bij het bedenken van specifieke maatregelen via werknemersparticipatie, blijkt tamelijk gangbaar.

Tabel 9: Esener Q258b: als er maatregelen genomen moeten worden als gevolg van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), worden de werknemers dan gewoonlijk betrokken bij het ontwerp en de toepassing ervan?

Ja	Nee	Dat hangt van het soort maatregelen af	Geen antwoord	Totaal
80 %	11 %	8 %	1 %	N = 1 105

Opmerking: deze vraag wordt uitsluitend gesteld aan vestigingen die regelmatig een risicobeoordeling op de werkplek uitvoeren (nadat ze 'Ja' op Q250 hebben geantwoord).

Niettemin kregen we in veel van de casestudy's de indruk dat 'beschermende maatregelen' vaak meer gericht waren op gedragsgerelateerde benaderingen dan op een meer fundamentele aanpak op basis van een grondige analyse van hoofdoorzaken met als doel een echt preventief risicobeheer tot stand te brengen. Wanneer investeringen in specifieke beschermende of curatieve maatregelen nodig werden

(45) 5S is de naam van een methode voor de organisatie van de werkplek die gebaseerd is op vijf Japanse woorden: seiri, seiton, seiso, seiketsu en shitsuke. In het Nederlands staat het voor scheiden, schikken, schoonmaken, standaardiseren en standhouden. Het maakt deel uit van het Kaizen-kwaliteitsbeheer (continue verbetering).

geacht, veroorzaakte dit in de meeste van onze casestudy's nauwelijks problemen, vooral niet wat welomschreven veiligheidsrisico's betreft. Deze uitkomst is iets gunstiger dan de bevindingen van de arbeidsinspectie, waaruit bleek dat werkgevers verzuimden maatregelen te treffen ondanks dat in veel gevallen risico's werden geïdentificeerd.

Tabel 10: Identificatie van risico's en treffen van maatregelen (% bedrijven)

	Risico aanwezig (% van bedrijven)	Voldoende maatregelen genomen (% van bedrijven waar risico aanwezig is)
Kracht zetten	27	76
Beeldschermwerk	44	69
Repeterende bewegingen	44	66
Lichaamshouding	15	68
Niet-ioniserende straling	7	81
Valgevaar	14	77
Geluid	15	83
Gevaarlijke stoffen	21	70
Kankerverwekkende stoffen	10	58
Werkdruk	12	69

Bronnen: Inspectie SZW (2013, 2015a).

Verder kwamen we, vooral bij minder 'tastbare' kwesties als werkdruk of psychosociale risico's in het algemeen, diverse gevallen tegen waar gezegd werd dat deze risico's te ingewikkeld zijn om adequaat aan te pakken. Dat strookt niet met eerdere bevindingen, die erop duiden dat het VGW-effect van de werknemersvertegenwoordiging het sterkst is op het gebied van 'niet-tastbare' risico's (Popma, 2009a).

De betrokkenheid van werknemers blijft duidelijk niet beperkt tot het opstellen van het plan van aanpak als bedoeld in artikel 5, lid 3, van de Arbowet. In sommige gevallen werden de werknemers betrokken bij specifieke projecten met implicaties voor veiligheid en gezondheid, waaronder gevallen waarin formele personeelsvertegenwoordiging ontbrak. Een goed voorbeeld hiervan is Country Cooperative.

Van 2009 tot 2015 werd er frequent overleg gevoerd over een belangrijke renovatie van het centrale gedeelte van de fabriek, waarbij installaties werden verplaatst en uitgebreid en de hele indeling en routing werden gewijzigd. In totaal kostte deze operatie meer dan 1,4 miljoen EUR.

Een van de operators nam het initiatief voor het projectoverleg. Ik had de hele operatie al gepland toen hij me voor het eerst benaderde en zei dat ik er nog eens goed over moest nadenken. Aanvankelijk was ik niet erg enthousiast over zijn suggestie, maar de wijze waarop we de fabriek uiteindelijk hebben verbouwd, is zijn idee — en dat is totaal anders dan wat ik voor ogen had. Een week nadat die operator naar me toe was gekomen, had ik een bespreking met mijn medebestuurders en zij waren zeer enthousiast, ook omdat het plan op de werkvloer was ontstaan. Het bestuur stelde extra geld beschikbaar voor onderzoek. Alle aanpassingen hadden een groot effect en tijdens het proces werden alle stappen met alle operators besproken.

Zij stelden ook nadrukkelijk gezondheids- en veiligheidskwesties aan de orde. Zo bespraken zij waar trappen, verhogingen en vensters moesten komen. Uiteindelijk hebben we een paar heel goede oplossingen gevonden, ook voor zaken waar ik me zorgen over maakte.

Vertegenwoordiger van het management van Country Cooperative

Daarom kunnen werknemers in kleine bedrijven betrokken zijn — en zijn ze betrokken — bij het uitdenken van heldere maatregelen om de veiligheid en gezondheid te verbeteren, ook al geven zij niet via formele vertegenwoordiging mede sturing aan het plan van aanpak als onderdeel van de verplichte risicobeoordeling en al genieten zij evenmin het formele instemmingsrecht dat op grond van artikel 27 van de WOR aan ondernemingsraden is toegekend.

2.1.4 Controle en corrigerende maatregelen

Binnen de cyclus van risicobeheer speelt controle een belangrijke rol. Ook de Nederlandse VGW-wetgeving bevat diverse wettelijke voorschriften voor metingen en controles, vooral tijdens het werken met chemische stoffen of met betrekking tot beroepsmatige blootstelling aan lawaai. Verder is de werkgever op grond van artikel 18 van de Arbowet verplicht de werknemers de gelegenheid te bieden met regelmatige tussenpozen een medische keuring te ondergaan (zie ook artikel 14 van Richtlijn 89/391/EEG). De bevindingen van deze medische keuringen en van statistische informatie over ziekteverzuim op de werkplek kunnen aanleiding geven tot corrigerende maatregelen. Daarnaast moet de werkgever een lijst bijhouden van arbeidsongevallen (artikel 9 van de Arbowet).

Zowel artikel 31 van de WOR als diverse specifieke bepalingen in het Arbeidsomstandighedenbesluit verlenen ondernemingsraden het recht op informatie in deze zaken (van Leeuwen en Popma, 2016). Van de werkgever (of externe VGW-specialist) wordt verwacht dat hij of zij anonieme gegevens op groepsniveau aan de ondernemingsraad verstrekt. In de meeste gevallen blijkt informatie over verzuim en arbeidsongevallen openlijk met ondernemingsraden te worden gedeeld: respectievelijk 89 % en 70 %. Informatie over beroepsziekten is schaarser en wordt minder vaak gedeeld (Popma, 2003, blz. 170).

Op basis van een grondige analyse van ziekteverzuim, bevindingen van medische keuringen en controlerapporten kunnen de werknemersvertegenwoordigers tekortkomingen op het gebied van veiligheid en gezondheid aanpakken en oproepen tot corrigerende maatregelen. Statistieken moeten worden beschouwd als een middel om organisatorisch leren te bevorderen, zoals in diverse kwaliteitsbeheersystemen het geval is.

In de interviews zagen we diverse voorbeelden van rapportage, vooral in bedrijven die gecertificeerd zijn op basis van OHSAS of ISO (Dutch Delhi, Moon Chemicals, Glasswool), VCA (Barrel, Audire, Shipeneer, Vigirail) of Hazard Analysis and Critical Control Points (Gevarenanalyse en Kritische Controlepunten, HACCP; Flour & Powder), of in bedrijven die op grond van de Nederlandse wetgeving verplicht zijn incidenten te melden (Hopital, Vilekula, Shelter Lodge) ⁽⁴⁶⁾. Sommige bedrijven noemden tevens het gebruik van kritische prestatie-indicatoren als een middel om processen aan te sturen.

In deze gevallen blijken rapportage en analyse te zijn ingebed in het reguliere beheer van de werkplek. Daarnaast was het algemene beeld dat de informatie ook met werknemersvertegenwoordigers werd gedeeld. Niettemin leken ook de casestudy's erop te duiden dat de analyse van de gegevens het domein van specialisten en niet van werknemersvertegenwoordigers is. De sleutelinformant van de FNV was eveneens deze mening toegedaan, zoals we eerder al zagen.

VGW is een expertisekwestie geworden. Daardoor is het 'politieke' randje van het VGW-beleid uit het zicht geraakt.

Sleutelinformant van de FNV

Toch blijkt het melden van incidenten door werknemers een bijzonder nuttig instrument binnen BVGW-systemen te zijn. Dit onderwerp is al in verband met risicobeoordeling aan de orde geweest (paragraaf 2.1.2). Een ander belangrijk punt is dat werknemers (en hun vertegenwoordigers) kunnen aangeven

(46) Deze rapportagemethoden vormen duidelijk een aanvulling op de wettelijke verplichting om arbeidsongevallen aan de arbeidsinspectie te melden (artikel 9 van de Arbowet).

wanneer praktijken op de werkplek verschillen van de maatregelen die worden geacht genomen te zijn om de veiligheid en gezondheid te verbeteren.

Hiervoor is echter wel een cultuur nodig waarin iedereen zich veilig voelt om incidenten te melden.

Registratie van (bijna-)incidenten is voor ons erg belangrijk. Er is een speciale commissie om deze incidenten te volgen, en de bevindingen daarvan worden in elke teamvergadering teruggekoppeld. De registratie is gebaseerd op het melden van incidenten door werknemers. De bereidheid om te melden kan en moet echter nog wel beter. Dat is een expliciete beleidsdoelstelling, inclusief plan van aanpak. Mensen melden een (bijna-)incident vaak niet als ze het gevoel hebben dat ze zelf iets verkeerd hebben gedaan waarvoor ze aansprakelijk kunnen worden gesteld. Maar het is uitdrukkelijk ons beleid dat mensen deze gevallen eveneens melden, want anders kunnen we zaken niet verbeteren.

Vertegenwoordiger van het management van Chisanity

Het is belangrijk dat werknemers begrijpen dat de analyse van incidenten geen kwestie is van 'met de vinger naar de schuldigen wijzen', maar een instrument voor continue verbetering.

Vertegenwoordiger van de werknemers van Moon Chemicals

Een andere taak van ondernemingsraden is toezicht houden op de naleving van wettelijke instructies van de arbeidsinspectie. In het kader van haar wettelijke bevoegdheden heeft de inspectie op grond van de Arbowet het recht om waarschuwingen of een 'eis tot naleving' te geven waarin staat hoe de werkgever aan een of meer specifieke wettelijke bepalingen moet voldoen. De ondernemingsraad (of andere vertegenwoordigers) ontvangen een kopie van de schriftelijke waarschuwing of de eis tot naleving.

Gewoonlijk komt de inspecteur na een bepaalde periode terug voor een nalevingscontrole (herinspectie). De afgelopen jaren is de periode waarbinnen herinspectie plaatsvindt, flink opgerekt ten opzichte van de wettelijke eisen (officieel meestal drie maanden, in de praktijk een jaar). In de tussentijd kunnen ondernemingsraden de rol van 'inspecteur op de werkvloer' spelen en bij de inspectie aan de bel trekken wanneer de werkgever treuzelt met het nemen van de benodigde maatregelen. Volgens mij houden de ondernemingsraden de zaken echter niet goed in de gaten, integendeel zelfs: als wij zijn langs geweest en specifieke maatregelen hebben opgelegd, hebben ondernemingsraden de neiging achterover te leunen en te wachten tot de inspecteur weer terugkomt.

Sleutelinformant van de arbeidsinspectie

Wij hebben geen ondernemingsraad of werknemersvertegenwoordigers. In plaats daarvan houden we elk jaar een vergadering waarin alle betrokken partijen — het bestuur van de coöperatie, het management en alle werknemers — rechtstreeks met elkaar overleggen. Het belangrijkste onderwerp is het jaarverslag. Maar iedereen mag ook VGW-kwesties aan de orde stellen. In de praktijk gebeurt dat echter niet erg vaak.

Manager van Country Cooperative

2.2 Het effect van werknemersparticipatie op de veiligheid en gezondheid op het werk

In deze paragraaf presenteren we de bevindingen over het effect van de werknemersparticipatie op VGW-gebied. Uit eerder onderzoek is reeds gebleken dat werknemersparticipatie substantiële voordelen oplevert in de zin van minder verwondingen en ziekten op de werkplek en leidt tot een betere naleving van veiligheids- en gezondheidsvoorschriften⁽⁴⁷⁾. Voor Nederland zijn de voornaamste bevindingen over het VGW-effect van werknemersparticipatie eveneens al eerder gepresenteerd, namelijk door Popma (2009a, blz. 85-103). In ons onderzoek is op deze eerdere bevindingen

(47) Zie voor een overzicht van casestudy's Reilly et al. (1995) en Milgate et al. (2002).

voortgebouwd middels de 21 casestudy's en interviews met sleutelinformanten. De bevindingen worden gepresenteerd in de vijf stappen als uiteengezet in de vorige paragraaf.

2.2.1 Inzet

Zoals eerder opgemerkt (zie ook paragraaf 3.1), is *inzet* voor veiligheid en gezondheid de allereerste vereiste voor zowel een effectief BVGW als effectieve werknemersparticipatie op VGW-gebied. Het gaat daarbij niet alleen om inzet van de werkgever, maar ook om inzet van de werknemer.

Tijdens de interviews kwamen weinig of geen opvallende voorbeelden naar voren van situaties waarin werknemersvertegenwoordigers de werkgever daadwerkelijk ertoe wisten aan te zetten een aanpak voor het veiligheids- en gezondheidsbeheer te ontwikkelen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1, bleek uit de meeste casestudy's dat werkgevers zich voor veiligheid en gezondheid willen inzetten.

Hoewel de werkgever in alle 21 gevallen bereidwillig bleek te zijn, kan hij door werknemersparticipatie echter wel degelijk worden aangespoord meer aandacht aan BVGW te schenken. Ondernemingsraden maken weliswaar zelden gebruik van hun initiatiefrecht om VGW-kwesties op de agenda te plaatsen (Popma, 2003, blz. 165ff), maar wij stuiten op diverse voorbeelden van meer of minder informele initiatieven. Een van die voorbeelden is de ondernemingsraad van Hubbers:

Onlangs hebben we enkele initiatieven op het gebied van veiligheid en gezondheid genomen. Zo hebben we de bestuurder gevraagd om het dragen van veiligheidsvesten op het terrein, voor gebruik buiten de voetpaden, verplicht te stellen. Ook reden sommige leden van het managementteam met hun auto op plaatsen waar dat verboden was. Dat is nu niet meer het geval.

Lid van de ondernemingsraad van Hubbers

Niettemin kunnen we op basis van de interviews, eerder onderzoek en de ervaring van de onderzoekers vaststellen dat de ondernemingsraad niet echt een belangrijke en *proactieve* rol speelt in het stimuleren van inzet voor VGW binnen bedrijven. De ondernemingsraden handelen gewoonlijk juist eerder *reactief*, in de zin dat VGW primair als de verantwoordelijkheid van de werkgever en VGW-deskundigen wordt gezien. Slechts zelden wordt gebruik gemaakt van het formele initiatiefrecht (artikel 23 van de WOR) (Popma, 2003, blz. 165).

Wel is het zo dat de ondernemingsraden of andere werknemersvertegenwoordigers specifieke zaken die aandacht behoeven, informeel signaleren, en in de meeste gevallen neemt de werkgever deze signalen serieus. Het gaat hierbij echter meer om het vergroten van de bewustwording omtrent specifieke risico's (zie paragraaf 2.2.2) dan om het bevorderen van de inzet. Daarom moet niet te hoog worden opgegeven van het 'VGW-effect' van werknemersvertegenwoordiging op de inzet van werkgevers. Als de werkgever zich niet sterk maakt voor veiligheid en gezondheid, kunnen werknemers (en hun vertegenwoordigers) hun toevlucht nemen tot een meer activistische aanpak, bijvoorbeeld door de arbeidsinspectie op de hoogte te stellen, de vakbonden in te schakelen of te gaan staken, maar deze strategieën worden slechts zelden gehanteerd (zie paragraaf 3.4) (Popma, 2003, blz. 217).

2.2.2 Risico-inventarisatie en -evaluatie

Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat wanneer werknemers helpen risico's te beoordelen, dit de kwaliteit van het beoordelingsproces beslist ten goede komt. In 2003 constateerde Popma dat in bedrijven waar de werkgever met de ondernemingsraad over de risicobeoordeling had overlegd, deze beoordeling volgens de arbeidsinspecteurs vaker op de werkelijke risico's in het bedrijf was afgestemd dan in bedrijven waar een dergelijk overleg niet had plaatsgevonden, en dat gold vooral voor kleinere bedrijven (Popma, 2003). Ook uit een secundaire analyse van de *Arbomonitor 2006* kwam naar voren dat dit verschil niet significant was in de grotere bedrijven, maar wel in de kleinere ondernemingen ($p < 0,001$) (Popma, 2009a).

Het grootste effect wordt niet veroorzaakt door formeel overleg over maar door rechtstreekse participatie in risicobeoordeling (Popma 2009a). Slechts in een derde van alle kleine organisaties worden de werknemers echter actief bij de risicobeoordeling betrokken (Heijink en Warmerdam, 2004). In de meeste organisaties blijft het beoordelen van risico's voorbehouden aan de werkgever, specifieke

personeelsleden of een VGW-specialist. Het personeel op de werkvloer blijkt hierin slechts een marginale rol te spelen (Bos en Engelen, 2005).

Uit de interviews komt een iets rooskleuriger beeld naar voren. Verder moet worden benadrukt dat betrokkenheid bij risicobeoordeling als bedoeld in artikel 5 van de Arbowet (artikelen 6 en 9 van Richtlijn 89/391/EEG) slechts een van de middelen vormt om werknemersparticipatie te realiseren. Uit de interviews blijkt dat het belangrijkste effect van werknemersparticipatie zichtbaar wordt in de dagelijkse gang van zaken, in de zin dat zeer concrete tekortkomingen en incidenten worden gesignaleerd. Daarnaast kan de participatie van werknemers een meerwaarde hebben wanneer zij het werk van VGW-specialisten kritisch beoordelen ⁽⁴⁸⁾.

Het belangrijkste effect van werknemersparticipatie in risicobeoordeling kan dus driedelig zijn:

1. er wordt informatie over risico's of incidenten verzameld en daarmee wordt het vraagstuk van veiligheid en gezondheid op de agenda geplaatst;
2. kennis van de werkvloer wordt ingebracht in een continue risicobeoordeling (of andere manieren om risico's of incidenten op te sporen); en
3. er vindt controle plaats van de kwaliteit van de door VGW-specialisten verrichte risicobeoordeling.

De eerste, meer activistische aanpak, waarbij de ondernemingsraad zelf stelselmatig informatie over risico's verzamelt, kwam in onze casestudy's niet voor, behalve bij Dutch Delhi:

Onze VGW-commissie heeft een gerichte aanpak voor het maken van veiligheidsrondes. Elke keer bezoeken we verschillende afdelingen en kijken we naar verschillende machines. Zulke bezoeken worden deels gepland, maar ze vinden ook plaats als reactie op zaken die ergens zijn gebeurd. Wij controleren ook of de werkplek er veilig en netjes uitziet.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

De VGW-manager van Twin City, die een uitgesproken mening had over de manier waarop ondernemingsraden aan VGW kunnen bijdragen, zou heel graag willen dat zij op het gebied van risicobeoordeling actiever zijn:

Laat de ondernemingsraad zelf de risicobeoordeling uitvoeren en vervolgens met aanbevelingen komen. Nu beoordeelt de deskundige de risico's en legt hij of zij de uitkomst aan de ondernemingsraad voor. Die zegt dan of het in orde is of niet. Zo wordt het echter nooit iets van de werknemers zelf.

Niettemin is het duidelijk dat ondernemingsraden een flinke vinger in de pap hebben als het gaat om het plaatsen van zaken op de agenda, ook al worden de risicogegevens niet altijd systematisch door henzelf verzameld.

Nagenoeg alle VGW-punten op de agenda zijn door ons aangedragen.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

De ondernemingsraad kan zaken aan de orde stellen bij de vaste agendapunten, zoals ziekteverzuim. Maar hij kan ook specifieke kwesties te berde brengen die werknemers aan hem hebben doorgegeven of waarvan hij langs andere weg kennis heeft gekregen.

VGW-manager van Hopital

Twee van de onderwerpen die de ondernemingsraad van Barrel heeft aangedragen, waren luchtkwaliteit en geluid. Wij hebben contact opgenomen met de GVM-manager en hij gaat zowel de luchtkwaliteit als het geluidsniveau controleren. Wij denken dat het management aandacht aan dit soort zaken moet besteden en aan ons kenbaar moet maken dat het daarmee bezig is. Dan weten mensen dat hun zorgen serieus worden genomen.

(48) Actieve betrokkenheid van ondernemingsraden kan ook toegevoegde waarde opleveren doordat zij zichtbaarder en toegankelijker worden voor hun achterban; op die manier geven zij een stimulans aan werknemersparticipatie in het algemeen. Werknemers hechten grote waarde aan hun gezondheid en VGW kan bij uitstek een instrument zijn om hun inzicht te bieden in het gebruik van werknemersvertegenwoordiging (Popma, 2013a).

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

De tweede vorm van werknemersbetrokkenheid, het inbrengen van kennis van de werkvloer, was in de door ons bestudeerde gevallen vrij gangbaar, vooral in bedrijven die regelmatig veiligheids- of toolboxvergaderingen belegden als onderdeel van een systematische aanpak van VGW (OHSAS, VCA). In deze 'operationele' zin verschaft werknemersparticipatie duidelijk een meerwaarde aan het veiligheids- en gezondheidsbeheer, wat het beste effect kan sorteren.

De derde benadering van werknemersparticipatie, de controle op de kwaliteit van de risicobeoordeling, werd geïllustreerd door het lid van de ondernemingsraad van MentaWorks:

Onze ondernemingsraad heeft de risicobeoordeling doorgespit met behulp van checklists en de sectorale VGW-catalogus. We hebben ook een rondgang gemaakt, waarbij elk lid van de ondernemingsraad ten minste twee foto's moest maken van onveilige situaties op de werkvloer. Op grond van onze bevindingen concludeerden we dat de risicobeoordeling niet met de huidige wetgeving in overeenstemming was. We stelden ook vast dat de risicobeoordeling er op papier keurig uitziet, maar bij de werknemers en de ploegleiders onvoldoende bekend was.

Lid van de ondernemingsraad van MentaWorks

Bij deze vorm van werknemersparticipatie vonden we ook één VGW-manager die graag een actievere opstelling van de ondernemingsraad zou zien.

We proberen de ondernemingsraad en de VGW-commissie ervan zo veel mogelijk mee te laten doen. Maar hun betrokkenheid is nog steeds te gering. We hebben dit als actiepunt genoteerd. We zouden in de gezamenlijke VGW-bijeenkomst het hele proces kunnen doornemen, met alle 'verdedigingslinies', repressiescenario's, enzovoorts. Dan zou je een robuust systeem hebben. Maar op dit moment staat de commissie te ver van het proces af.

VGW-manager van NoFer

Er valt kortom weliswaar nog een hoop te winnen, maar het is duidelijk dat werknemersparticipatie in de risicobeoordeling waardevolle informatie kan opleveren, vooral in de meer operationele zin dat er meer gegevens over dagelijkse veiligheidspraktijken boven water komen. De casestudy's bevestigen de bevindingen van eerdere enquêtes (Popma, 2009a) waarin werknemersvertegenwoordiging werd geassocieerd met een betere kwaliteit van risicobeoordeling.

Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat werknemersparticipatie in de risicobeoordeling niet alleen als oogmerk heeft informatie over de werknemers aan het management door te geven. Het omgekeerde is ook waar: de bevindingen van de risicobeoordeling zijn van groot belang voor het voorlichten van werknemers. De uitwisseling van informatie kan een tweeledig doel dienen. Ten eerste vormt adequate informatie de grondslag voor correct overleg met de ondernemingsraad (zie artikel 12 van de Arbowet en artikel 31 van de WOR). Ten tweede kan de informatie meer instrumenteel worden gebruikt om werknemers op de werkvloer over veiligheids- en gezondheidsrisico en over veilige werkprocedures en andere VGW-maatregelen voor te lichten.

Gezien de uitkomsten van de Esener-enquête lijkt het eerste doel te zijn bereikt: aan 94 % van de veiligheids- en gezondheidsvertegenwoordigers⁽⁴⁹⁾ en 89 % van alle ondernemingsraden zijn de bevindingen van de risicobeoordeling meegedeeld. Dit is in lijn met eerder onderzoek in Nederland, waaruit bleek dat, voor zover van toepassing, 90 % van alle ondernemingsraden een kopie van de risicobeoordeling ontvangt (Popma, 2003, blz. 170). Let wel: de overgrote meerderheid van de bedrijven beschikt niet over een ondernemingsraad en bijna de helft van alle bedrijven heeft geen (schriftelijke kopie van de) risicobeoordeling.

Interessant is dat een op de drie werkgevers de bevindingen van de risicobeoordeling niet aan zijn of haar personeel doorgeeft. Dat is geen grote verrassing, aangezien 27 % van de Nederlandse werkgevers zijn of haar werknemers helemaal niet over de bevindingen van de risicobeoordeling informeert (Inspectie SZW, 2015a, blz. 41). De risicobeoordeling wordt dus ook in instrumentele zin niet ten volle benut.

(49) Opgemerkt zij dat de in Esener gebruikte categorie 'gezondheids- en veiligheidsvertegenwoordigers' niet uitsluitend naar gekozen werknemersvertegenwoordigers in strikte zin verwijst, maar waarschijnlijk ook naar werknemers aan wie de werkgever deze rol heeft toebedeeld.

Tabel 11: Esener Q256: Wie heeft de bevindingen van de risicobeoordeling van de werkplek gekregen?

Categorie personeel	Ja (%)	Nee (%)	Aantal respondenten
Management	96	4	1 096
Veiligheids- gezondheidsvertegenwoordigers*	94	6	540
Ondernemingsraad*	89	11	279
Vakbondsvertegenwoordigers	63	37	116
Werknemers	67	33	1 096

Opmerking: deze vraag is uitsluitend gesteld aan vestigingen die regelmatig een risicobeoordeling op de werkvloer verrichten ('Ja' op Q250) en antwoord hebben gegeven op Q254 [In welk jaar is de laatste risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) van de werkplek uitgevoerd?].

* Deze vraag is uitsluitend gesteld aan vestigingen die hadden aangegeven dat deze in hun bedrijf aanwezig waren.

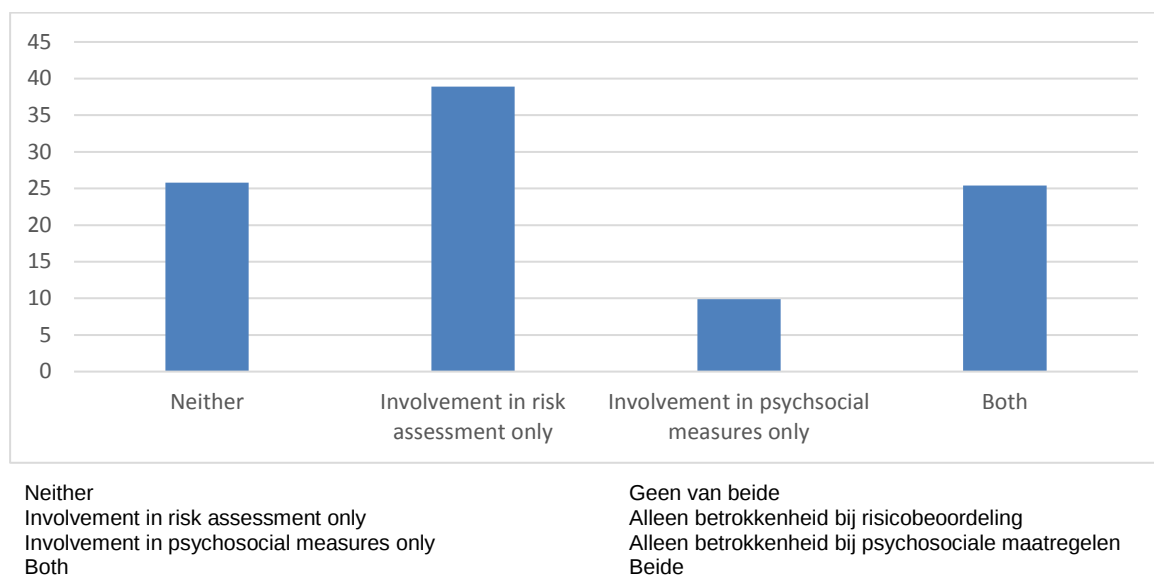
Kort gezegd: hoewel de meeste werkgevers de risicobeoordeling gebruiken als middel om hun personeel voor te lichten, wordt in veel bedrijven deze mogelijkheid (zie artikel 10 van Richtlijn 89/391/EEG) niet ten volle (of helemaal niet) benut. Het VGW-effect van werknemersparticipatie in de risicobeoordeling zou daarom zowel tijdens deze beoordeling als daarna kunnen worden versterkt.

2.2.3 Plan van aanpak en uitvoering van specifieke maatregelen

In Nederland heeft de ondernemingsraad een instemmingsrecht als het gaat om het plan van aanpak dat van de risicobeoordeling deel moet uitmaken. Volgens eerder onderzoek wordt dit recht in de meeste bedrijven toegepast. In ongeveer een derde van alle bedrijven wordt de ondernemingsraad echter regelmatig gepasseerd (Popma, 2003, blz. 178-179).

De bevindingen van Esener-2 zien er wat dit betreft iets rooskleuriger uit. Volgens de eerste resultaten betrekken drie op de vier Nederlandse vestigingen die een risicobeoordeling verrichten, hun personeel bij het opstellen en uitvoeren van maatregelen die naar aanleiding daarvan worden genomen. Het ging hierbij om betrokkenheid na een algemene risicobeoordeling of om betrokkenheid bij maatregelen om psychosociale risico's tegen te gaan (figuur 8).

Figuur 8: Percentage (%) Nederlandse ondernemingen dat aangeeft werknemers te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van maatregelen die naar aanleiding van een risicobeoordeling of voor het tegengaan van psychosociale risico's worden genomen



Dit gunstige beeld is echter enigszins gekleurd. Ten eerste werd in Esener-2 de vraag over 'betrokkenheid' uitsluitend gesteld aan respondenten van wie de vestiging risicobeoordelingen had uitgevoerd, en de vraag over betrokkenheid bij psychosociale maatregelen was bedoeld voor respondenten van wie de vestiging in de drie jaar daarvoor een van in totaal vier maatregelen had getroffen om psychosociale risico's te voorkomen. In Nederland heeft echter slechts de helft van alle bedrijven een risicobeoordeling verricht (Inspectie SZW, 2015a, blz. 39), wat betekent dat werknemers slechts in ongeveer een derde van alle bedrijven daarbij betrokken zijn geweest. Verder worden psychosociale risico's slechts in een kleine minderheid van alle bedrijven aangepakt (Inspectie SZW, 2013, blz. 174). We moeten er dus niet van uitgaan dat werknemers op grote schaal bij het nemen van maatregelen worden betrokken.

De interviews bij de 21 Nederlandse bedrijven schetsten een tamelijk veelzijdig beeld van de betrokkenheid van werknemers, wat strookt met eerdere bevindingen en met de ervaring van onderzoekers op dit gebied. In sommige bedrijven wisten de leden van de ondernemingsraad of andere werknemersvertegenwoordigers niet eens dat zij over een instemmingsrecht op het vlak van VGW beschikten. In andere gevallen gingen bedrijven behoorlijk professioneel met actuele zaken om.

Wij voeren met de ondernemingsraad overleg over alle kwesties die onder artikel 27 vallen. Maar ook als we iets willen doen dat verder gaat dan de wettelijke voorschriften. Een voorbeeld hiervan is ons alcohol- en drugsbeleid, dat we nogal ingrijpend hebben herzien. Het geldt niet alleen voor onze eigen medewerkers, maar ook voor personeel van onderaannemers. Dit nieuwe beleid wordt nu uitgevoerd en we zullen het regelmatig evalueren. Het was een mooi voorbeeld van succesvolle samenwerking.

Vertegenwoordiger van het management van NoFer

De ondernemingsraad van NoFer lijkt zijn verantwoordelijkheden eveneens serieus te nemen.

Op dit moment behandelen we een instemmingsaanvraag betreffende de invoering van medische keuringen. We kregen een heleboel papier, dat wil zeggen een dik boekwerk in handen, maar volgens ons werd daarin niet duidelijk afgebakend wie wat moest doen en waarom. We vonden dat de grenzen te ruim werden getrokken; iedere productiemedewerker kon onder de nieuwe regeling vallen. De Nederlandse wet is duidelijk op dit punt: een arts moet eenduidige criteria opstellen. En dat ontbrak in dit document. Hoewel we als VGW-commissie op dit gebied een mandaat hebben gekregen, hebben we de vraag teruggegeven aan de

ondernemingsraad en nu is het management bezig het voorstel aan te passen. Binnenkort zullen we een nieuw verzoek ontvangen.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

Het instemmingsrecht kan ook worden gebruikt om specifieke maatregelen op de werkvloer in plaats van het gehele plan van aanpak te beïnvloeden. In één geval stuitten we op een ondernemingsraad die tijdens onderhandelingen over nieuwe arbeidstijdregelingen (die ook onder artikel 27 van de WOR vallen) duidelijk over zijn strategie had nagedacht:

Elk jaar heeft een van onze klanten rond kerst 24 000 extra vaten nodig. We gaan dan in drie ploegen werken en het is mogelijk dat er ook op zaterdag wordt gewerkt. De ondernemingsraad heeft uitdrukkelijk gevraagd dat dit strikt op vrijwillige basis plaatsvindt. We hebben de bestuurder niet verzocht een instemmingsaanvraag in te dienen. Hadden we dat wel gedaan en met het nieuwe werkrooster ingestemd, dan zou het verplicht zijn geworden voor alle werknemers. Dat wilden we niet.

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

Een interessant voorbeeld van een doordachte aanpak vonden we bij RollingPress. Dit voorbeeld illustreert dat in sommige gevallen de ondernemingsraad een ander standpunt heeft dan de werknemers die hij vertegenwoordigt.

Bij RollingPress had de bestuurder al meer dan tien jaar geprobeerd de werkroosters te veranderen, omdat deze volgens hem slecht voor de gezondheid waren. De werknemers waren echter tegen een wijziging in de roosters, omdat dat hun sociale leven te veel zou beïnvloeden. "De harde kern van ons personeel staat niet erg open voor veranderingen", aldus de bestuurder. "Daarom is de ondernemingsraad erg belangrijk voor mij. Die kan peilen wat er in de achterban leeft. Het is duidelijk dat niet elk nieuw initiatief door de werknemers wordt gesteund." Toch bleef de bestuurder geregeld met voorstellen voor nieuwe roosters komen waar de ondernemingsraad achter kon staan. Deze gebruikte zijn mandaat echter niet om een besluit te nemen dat indruiste tegen de wensen van zijn achterban.

Als het medebeslissingsrecht van de werknemers ooit van belang was, dan was het hier wel. Onze achterban heeft ons over dit onderwerp gekapitteld en we hadden daar ook grote onenigheid over met onze lokale bestuurder. Lange tijd konden we er niet mee instemmen, al had hij volgens mij gelijk.

De situatie veranderde echter nadat RollingPress in handen kwam van een nieuwe moedermaatschappij. Ons advies werd overgenomen door de centrale ondernemingsraad en vervolgens door de bestuurder van de moedermaatschappij. Nu komen er meer medewerkers in elke ploeg en een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dat hoorde ik vlak voor dit interview. Ik ben daar erg blij mee. Direct na het interview ga ik onze lokale bestuurder vertellen dat onze achterban eindelijk met het nieuwe rooster instemt. Hij houdt zich al tien jaar met deze kwestie bezig.

Volgens mij zat de ondernemingsraad vanaf het begin op het juiste spoor. Mensen worden ouder, en ze kunnen zich niet tegen veranderingen blijven verzetten. In onze ploegen is 63 % van de werknemers ouder dan 50 en een kwart is boven de 55. Ze zijn echt uitgeput. Dat is volgens mij de reden dat ze niet langer tegen de nieuwe werkroosters zijn. Maar als mijn collega in de ondernemingsraad en ik tegenstand hadden ondervonden, was dit niet gebeurd.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Kort gezegd verleent de WOR de werknemersvertegenwoordigers zeer ruime bevoegdheid om zowel op het plan van aanpak als op specifieke maatregelen invloed uit te oefenen. Het instemmingsrecht (artikel 27 van de WOR) impliceert dat de werkgever niet eenzijdig maatregelen kan treffen op het gebied van VGW en arbeidstijden. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat dit instemmingsrecht in de meeste gevallen (60 %) wordt gerespecteerd (Popma, 2003, blz. 178).

Niettemin wordt de ondernemingsraad dikwijls gepasseerd (structureel in 20 % van de gevallen). Bovendien eist de ondernemingsraad dan vrijwel nooit een formele instemmingsaanvraag en neemt hij

nog minder vaak juridische stappen (bijv. door de nietigheid van het besluit in te roepen of de rechter in te schakelen) (Popma, 2003, blz. 181) ⁽⁵⁰⁾.

Er is geen significante correlatie tussen de bereidheid van de ondernemingsraad om in actie te komen en het aantal malen dat de ondernemingsraad is gepasseerd. Nauwe contacten met de vakbond correleren echter wel duidelijk met de bereidheid van de werkgever om het instemmingsrecht te eerbiedigen (Popma, 2003, blz. 181). Tijdens ons veldonderzoek zijn we een dergelijke samenwerking van ondernemingsraden met de vakbond niet tegengekomen.

Verder blijkt dat ondernemingsraden een nogal reactieve instelling hebben. Zoals we in paragraaf 2.2.1 hebben gezien, doen ondernemingsraden niet vaak formele voorstellen om specifieke kwesties op de agenda te krijgen, en tijdens het veldonderzoek hebben we maar weinig voorbeelden gevonden van ondernemingsraden die het plan van aanpak proactief beïnvloedden. Een respondent van Chrisanity verwoordde dit heel duidelijk:

Als ondernemingsraad krijgen we zowel de risicobeoordeling als het plan van aanpak te zien. Maar we dragen niet zelf punten aan. We beoordelen alleen datgene waarmee de werkgever op de proppen komt.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

Daarnaast blijkt uit Nederlands onderzoek dat personeel op de werkvloer zelden bij het opstellen van een plan van aanpak wordt betrokken (zie tabel 12).

Tabel 12: Betrokkenheid van werknemers bij plan van aanpak

Wie hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het plan van aanpak?	%
Management	68
VGW-staffunctionaris	25
VGW-dienst	26
Andere deskundige van buiten	8
Alle werknemers	12
Afdelingshoofden	11
Werknemers op de werkvloer	6

Bron: Bos en Engelen (2007).

Uit de casestudy's is echter ook naar voren gekomen dat werknemers meehelpen afzonderlijke veiligheids- en gezondheidsmaatregelen op te stellen, vooral tijdens reguliere bijeenkomsten over de voortgang van de dagelijkse werkzaamheden (zoals toolboxvergaderingen).

Tijdens toolboxvergaderingen geven mensen aan wanneer een machine aan onderhoud of vervanging toe is. Of ze melden dat iets handiger of beter kan worden gedaan.

Manager van Flour & Powder

(50) Er blijkt een duidelijke correlatie te bestaan tussen het aantal gevallen waarin de adviesbevoegdheden van ondernemingsraden worden omzeild en de bereidheid van de ondernemingsraad om in actie te komen. (Popma 2003, blz. 181)

Heel vaak worden maatregelen zonder formeel plan van aanpak genomen.

We hebben geen afzonderlijke gezondheids- en veiligheidsbegroting. We doen wat nodig is. We werken eigenlijk niet met formele begrotingen. We hebben een zeer omvangrijke begrotingspost 'Incidentele uitgaven'. Als de afzuiging moet worden verbeterd, stel ik het bestuur voor 14 000 EUR aan twee filtercabines te besteden. Zij vragen me dan: "Is dat nodig?" Ik zeg dan: "Ja." Waarop het bestuur reageert met: "Oké, we gaan het doen." Dit laat ook goed zien wat voor verschil het maakt als iedereen nauw contact heeft met elkaar. In dit geval hoorde een bestuurslid namelijk van een werknemer dat er zonder de filters veel meer schoonmaak nodig zou zijn. Er is een groot verschil met bedrijven waar zo'n rechtstreeks contact met de bestuursleden niet mogelijk is.

VGW-manager van Country Cooperative

We hebben een afzonderlijke begroting voor VGW, waarmee de kosten van de externe VGW-dienst worden gedekt. Indien nodig is er altijd genoeg geld om in ergonomisch meubilair of andere aanpassingen te investeren als de bedrijfsarts daarop aandringt.

VGW-manager van Hopital

Daarom hebben veel bedrijven voor het nemen van maatregelen weinig of geen behoefte aan een 'officieel' plan van aanpak. Dat bleek ook uit onderzoek van de Nederlandse arbeidsinspectie; in veel bedrijven die geen risicobeoordeling hebben uitgevoerd of geen plan van aanpak hebben opgesteld, worden toch maatregelen getroffen wanneer dat nodig is (Inspectie SZW, 2013, blz. 24; Inspectie SZW, 2015a, blz. 22). Daarnaast is het effect van werknemersparticipatie op het plan van aanpak uitsluitend in kleinere bedrijven significant (Popma, 2009a, blz. 92).

Kort gezegd lijkt het VGW-effect van formele werknemersvertegenwoordiging waar het gaat om het plan van aanpak of specifieke maatregelen voor VGW-kwesties van minder belang dan rechtstreekse participatie op de werkvloer. Verder hoeven ondernemingsraden die specifieke zaken aan de orde willen stellen, niet tot de formele planningsfase in de risicobeheercyclus te wachten om in actie te komen, al helpen een grondige risicobeoordeling en uitvoerige planning wel degelijk om betere veiligheids- en gezondheidsomstandigheden te creëren (Inspectie SZW, 2013, blz. 59, 65, 69, 76, 80; Inspectie SZW, 2015a, blz. 51, 55, 59, 64, 69).

Een plan van aanpak is ook nuttig als geheugensteuntje voor wat er nog moet worden gedaan (zie paragraaf 2.2.4):

Afgelopen maart vond het tweejaarlijkse bezoek van de externe VGW-dienst plaats en we hadden toen een ontmoeting met de deskundige van die dienst. We pakten het plan van aanpak er als een soort geheugensteuntje bij. Het bleek veel verbeterpunten te bevatten die nog niet waren uitgevoerd. Ik heb de indruk dat dit nu wel gaat gebeuren.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

2.2.4 Controle en corrigerende maatregelen

Werknemersvertegenwoordigers hebben eveneens een rol te spelen in het toezicht op veiligheids- en gezondheidsomstandigheden en in de voortgang van maatregelen op dit terrein. Praktisch kunnen zij dat doen door:

- (regelmatig) een bezoek aan de werkvloer te brengen en rechtstreeks met werknemers te spreken;
- periodieke bijeenkomsten met de VGW-deskundige te houden; en
- gebruik te maken van statistische informatie.

De eerste methode wordt vaak 'contact met de achterban' genoemd. Omdat dit een belangrijke factor voor effectieve werknemersvertegenwoordiging is, wordt dit onderwerp uitgebreider in paragraaf 3.2 behandeld. Daarnaast zijn (regelmatige) bezoeken aan de werkvloer nuttig om risico's op te sporen. Omdat dit eerder al aan de orde is gekomen (zie paragraaf 2.2.2, Dutch Delhi, MentaWorks), zal deze eerste methode hier niet uitvoerig worden besproken. We kunnen volstaan met enkele korte voorbeelden. Zo hanteert de ondernemingsraad van NoFer een vrij systematische aanpak:

Telkens wanneer er maatregelen zijn genomen, brengen we een half jaar na de afgesproken uitvoeringsdatum een bezoek aan de werkplek.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

De ondernemingsraad van Dutch Delhi is er erg op gespitst dat gemaakte afspraken daadwerkelijk worden nagekomen:

90 % van alle ongevallen betreft belangrijke categorieën als snij-incidenten, hand in machine en transport. Gedrag is hierbij het gevaarlijkste aspect: "Ik wilde alleen maar dit of dat doen." Op zo'n moment worden veiligheidsmaatregelen vergeten.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

De VGW-manager van Hopital toonde zich zeer tevreden over de rol van de ondernemingsraad in het nieuwe non-agressiebeleid van het bedrijf:

De ondernemingsraad kan mij een seintje geven als sommige van onze aanbevelingen in bepaalde afdelingen niet worden opgepikt. Ik heb de indruk dat de leden van de ondernemingsraad goede voelsprietten in onze organisatie hebben. Zij zijn echt mijn ogen en oren op de werkvloer.

VGW-manager van Hopital

De tweede methode bestaat erin dat periodiek bijeenkomsten plaatsvinden met ofwel de VGW-deskundige ofwel andere personeelsleden die met de uitvoering van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen zijn belast. In veel van de bedrijven was hier sprake van, vooral in bedrijven waar de ondernemingsraad en de VGW-deskundigen op regelmatige basis bij elkaar komen. In sommige gevallen is het plan van aanpak een vast agendapunt, zoals bij Dutch Delhi, RollingPress, Hubbers en Glasswool, en meestal ook bij bedrijven die met een gecertificeerd veiligheid- en gezondheidssysteem werken, bijvoorbeeld OHSAS of VCA. Het spreekt vanzelf dat enigerlei vorm van regulier overleg erg nuttig is om te controleren of beschermende maatregelen worden uitgevoerd en, als dat niet zo is, of er corrigerende maatregelen nodig zijn.

De derde methode, het gebruik van statistische informatie, had in de bestudeerde gevallen evenmin een incidenteel karakter. De meeste bedrijven houden op de een of andere manier verzuimstatistieken bij. Zij vormen een vast punt op de agenda in de meeste bedrijven die we bezochten, wat overigens ook geldt voor de meeste andere ondernemingen in Nederland ⁽⁵¹⁾. In sommige gevallen blijkt de registratie haar doel voorbij te schieten:

We ontvangen inderdaad verzuimstatistieken. Van 150 werknemers worden ons geanonimiseerd gegevens over het aantal gewerkte uren en het aantal verzuimde uren per werknemer per dag verstrekt. Dat is allemaal veel te ingewikkeld. Je kunt ook te veel informatie krijgen.

Lid van de ondernemingsraad van Audire

Verder hebben ondernemingsraden recht op de geanonimiseerde bevindingen van medische keuringen, incidentrapportages, bijna-ongelukken (registreerbare incidenten), overwerk, enzovoorts. Veel van de bedrijven hebben voorbeelden van zulke statistieken overgelegd, vooral de grotere of OHSAS- of VCA-gecertificeerde ondernemingen.

Het is duidelijk echter niet altijd even eenvoudig om statistieken goed te benutten. Een van de op dit punt het best georganiseerde ondernemingsraden was die van NoFer:

(51) Ziekteverzuimregistratie is wettelijk verplicht op grond van de socialezekerheidswetgeving. Bijna drie kwart van alle bedrijven heeft externe expertise ingehuurd om de registratie in goede banen te leiden (Bos en Engelen, 2007, blz. 51).

Elk lid van de VGW-commissie krijgt van een of meer afdelingen van het bedrijf de meldingen van registreerbare incidenten. Vervolgens bespreken wij als commissie de meest opvallende zaken. Komen bepaalde punten steeds terug, zit er een patroon in, wat gebeurt er met deze punten? Als de bevindingen een duidelijk patroon laten zien, is het aan de VGW-manager om er iets mee te doen.

VGW-manager van NoFer

Er waren echter ook enkele bedrijven waarvan de werknemersvertegenwoordigers helemaal geen gegevens kregen aangeleverd (Shipeneer) of niet echt in verzuimstatistieken geïnteresseerd waren.

Ik weet niet hoe de bevindingen van medische keuringen of consultaties of ziekteverzuimstatistieken worden geanalyseerd en of het bedrijf daar lering uit trekt. Dat is een taak van het management.

Vertegenwoordiger van de werknemers van Moon Chemicals

In sommige gevallen kunnen statistische bevindingen tot actie aansporen, terwijl ze in andere gevallen de ondernemingsraad in een lastig parket brengen. Een voorbeeld van het eerste biedt de ondernemingsraad van RollingPress:

Naar aanleiding van een incident waarbij een van onze collega's na een hersenbloeding in coma raakte, maakten we een lijst met aandoeningen waar mensen aan leden. Sommige van deze aandoeningen waren behoorlijk verontrustend. Dat is geen toeval: deze mensen hebben jarenlang in nachtdiensten gewerkt. Vervolgens hebben we een externe deskundige ingeschakeld, die onze visie bevestigde. Hij wees op de hoge gemiddelde leeftijd en de zware ploegendiensten en gaf aan dat we een leeftijdsbewust personeelsbeleid moesten ontwikkelen. Ons advies werd overgenomen door de centrale ondernemingsraad en door de bestuurder goedgekeurd. Het is heel plezierig als de hoogste baas zijn handtekening zet onder jouw advies.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

De ondernemingsraad van Glasswool kwam voor een lastiger dilemma te staan:

Onze VGW-commissie heeft werkdruk op de agenda gezet. Dat is een moeilijke kwestie, omdat niet alle werknemers dit probleem op dezelfde wijze ervaren. Als gevolg van een bepaling in de collectieve arbeidsovereenkomst krijgen we nu maandelijks cijfers over overwerk. Alle afdelingen die meer dan 6 % overuren maken, berekend op basis van hun vaste personeelsbezetting, houden we zorgvuldig in de gaten. Wij als ondernemingsraad huldigen het standpunt dat mensen in het kader van de Arbeidstijdenwet tegen zichzelf in bescherming moeten worden genomen. Er zijn echter altijd mensen die graag willen overwerken. Toen wij voorstelden om de overuren te spreiden over alle werknemers in de ploeg, waren sommigen die graag wat extra's wilden verdienen, daar dus niet erg gelukkig mee. Daarom informeren we als ondernemingsraad onze achterban nu over de gezondheidseffecten van frequent overwerken.

Lid van de ondernemingsraad van Glasswool

Meer in het algemeen is omgaan met statistieken of andere indicatoren soms zoeken naar het juiste evenwicht. Zo gebruikt Moon Chemicals de rapportage van incidenten en bijna-ongevallen als middel om de veiligheid van processen te optimaliseren. Hiertoe heeft het bedrijf een rapportagesysteem ontwikkeld waarbij alle medewerkers worden geacht elk mogelijk relevant incident te melden.

Deze incidenten worden onder de aandacht van de veiligheidsmanager gebracht en vervolgens in de maandelijkse veiligheidsvergaderingen geanalyseerd. Voor ons is het evident dat het om een instrument voor continue verbetering gaat. Maar sommige werknemers denken ten onrechte dat we op deze manier bepaalde personen de schuld in de schoenen willen schuiven. Het is van het grootste belang dat we duidelijk maken dat de analyse van incidenten daar niet voor bedoeld is. Dat moet zo helder mogelijk worden gecommuniceerd.

Veiligheidsmanager van Moon Chemicals

Samengevat kunnen werknemers en hun vertegenwoordigers dus een belangrijke rol spelen in het toezicht op de uitvoering van veiligheids- en gezondheidsmaatregelen en de dagelijkse gang van zaken op de werkplek. Bovendien kan hun kennis van de dagelijkse praktijk zeer nuttig zijn om grondig te analyseren waarom bepaalde indicatoren (incidenten, ziekteverzuim, enz.) erop lijken te duiden dat

VGW binnen de organisatie niet aan de normen voldoet. Hoewel de bijdrage van ondernemingsraden aan deze analyse niet erg diepgaand en systematisch is, laten sommige casestudy's (NoFer, Dutch Delhi, Hopital) wel voorbeelden zien van de manier waarop de betrokkenheid van werknemers kan worden ingezet. In andere gevallen (Shipeneer, Moon Chemicals) werd de analyse aan de veiligheidsspecialist overgelaten, zonder vergaande betrokkenheid van werknemers.

Het is juist dat het voor systematisch toezicht en het gebruik van statistieken en andere indicatoren nodig is dat mensen bereid en in staat zijn om verder te kijken dan naar de statistieken alleen en *lering* uit de relevante indicatoren te trekken. Leren via werknemersparticipatie vereist echter ook en primair een *organisatie* die op leren is gericht en gegevens in preventiestrategieën kan omzetten. In sommige bedrijven, vooral de bedrijven die gewend waren aan een op systemen gebaseerde aanpak, stuiten we op de eerste tekenen van een dergelijke 'operationele' leercultuur, met name ten aanzien van welomschreven veiligheidsvraagstukken. We kwamen evenwel geen gevallen tegen waarin 'secundair' of strategisch leren werd nagestreefd. Verrassend is dat niet, omdat slechts een kleine minderheid van de bedrijven deze meer fundamentele benadering van veiligheid en gezondheid hanteert (Drupsteen *et al.*, 2013).

2.3 Belangrijkste bijdrage van werknemersparticipatie

Uit bovenstaande paragrafen en eerdere bevindingen (Popma *et al.*, 2001; Popma, 2003, 2009a) blijkt duidelijk dat werknemersparticipatie bijdraagt tot een beter BVGW. Dat geldt zowel voor formele werknemersvertegenwoordiging als voor rechtstreekse participatie. De eerdere bevindingen laten zien dat de participatie van werknemers leidt tot betere uitkomsten, zoals 'meer VGW-maatregelen', 'betere VGW-maatregelen' en een iets lager ziekteverzuim. Voor uitkomstparameters zoals de incidentie van arbeidsongevallen of beroepsziekten geldt dat het vanuit methodologisch oogpunt te moeilijk is deze aan werknemersparticipatie te koppelen.

Verder kon in eerdere studies niet goed worden vastgesteld of werknemersvertegenwoordigers een rol spelen in *strategische* VGW-vraagstukken. Dit valt uiteraard niet te verwachten, omdat de meeste bedrijven het veiligheids- en gezondheidsbeheer tot risicobeheersing beperken, en veiligheid en gezondheid niet echt in meer strategische beheerbesluiten en organisatorische ontwikkelingsprojecten integreren (Visser en Zwetsloot, 2004). Dit geldt zelfs ondanks het feit dat de opkomende notie van maatschappelijk verantwoord ondernemen de brug kan vormen tussen risicobeheersing en strategisch beheer.

De door ons bestudeerde gevallen werpen enig licht op deze zaken. Het beperkte aantal gevallen moet niet als een semikwantitatieve kennisbron worden beschouwd, maar er komt wel een algemeen beeld uit naar voren. De algehele indruk is dat de belangrijkste bijdrage van werknemersparticipatie op het gebied van de *operationele* risicobeheersing ligt, in de zin van het signaleren van risico's. In slechts enkele gevallen wordt bijgedragen aan een systematische analyse van de oorzaken van deze risico's, en sporadisch worden voorstellen gedaan voor verbeteringen en enig toezicht op de uitvoering.

De strategische rol van ondernemingsraden blijkt nogal beperkt te zijn, en in de bestudeerde gevallen werden geen pogingen ondernomen om tweede-orde-leren of dubbelslag leren toe te passen. Aan deze laatste twee punten dient echter geen waardeoordeel te worden verbonden: organisatorisch leren op een hoger niveau is weliswaar waardevol, maar het is geen doel op zich. Eerste-orde-leren, waarbij van betere risicobeheersing op preventie wordt overgeschakeld, is minstens even belangrijk (Drupsteen, 2013; Visser en Zwetsloot, 2004). Bovendien is wanneer organisaties dankzij werknemersvertegenwoordiging gemakkelijker risico's kunnen beheersen, al is het niet meer dan dat. Verder leidt de betrokkenheid van het personeel bij risicobeoordeling zelf al tot leerprocessen onder de werknemers, omdat zij zich meer bewust worden van veiligheids- en gezondheidsvraagstukken. Een ander voordeel is dat werknemers leren zaken niet als vanzelfsprekend te beschouwen, wat heel nuttig is bij het samenstellen van een professioneel personeelsbestand. Daarnaast worden door de betrokkenheid van werknemers bij de ontwikkeling van maatregelen hun trots en hun band met het bedrijf versterkt, omdat een beroep wordt gedaan op de deskundigheid die zij op de werkplek etaleren (Popma, 2013b). Op deze wijze draagt werknemersparticipatie op VGW-gebied niet alleen bij aan betere veiligheids- en gezondheidsomstandigheden, maar kan betrokkenheid bij VGW omgekeerd ook tot meer betrokken werknemers leiden.

Tot slot kan werknemersvertegenwoordiging resulteren in meer transparantie ten aanzien van het veiligheids- en gezondheidsbeheer. In de woorden van de vertegenwoordiger van het management van RollingPress:

Of we nieuwe dingen van onze ondernemingsraad horen? Niet over beleidskwesties. Maar we horen wel wat er op de werkvloer speelt. En door het enkele feit dat er een ondernemingsraad is, word je gedwongen uit te leggen wat je aan het doen bent.

Vertegenwoordiger van het management van RollingPress

Eén belangrijke bevinding verdient evenwel nadere aandacht: de casestudy's leken erop te wijzen dat in de combinatie veiligheid en gezondheid de nadruk op veiligheid ligt. Dit kan worden verklaard door het feit dat het verband tussen onveilige situaties en ongevallen veel zichtbaarder is dan het verband tussen blootstelling aan risicofactoren zoals gevaarlijke stoffen of psychosociale overbelasting en de gezondheidseffecten van deze vormen van blootstelling.

Deze verklaring is tweeledig. Ten eerste liggen er psychologische processen aan de waarneming van risico's ten grondslag, waardoor wij ons richten op de korte termijn en op zeer goed zichtbare risico's (*availability bias*) (Kahneman *et al.*, 1982; Fiedler en von Sydow, 2015). Ten tweede worden veiligheid en gezondheid in toenemende mate als controle over verlies opgevat, wat leidt tot een grotere focus op risico's die met financiële kosten of baten op de korte termijn worden geassocieerd, ook al is er overvloedig bewijs dat de kosten van beroepsziekten op de lange termijn veel hoger uitvallen dan de kosten van arbeidsongevallen (van der Ploeg *et al.*, 2014; Hoeymans *et al.*, 2014).

Verder heeft eerder Nederlands onderzoek (Popma, 2003, 2009a) uitgewezen dat de bijdrage van werknemersvertegenwoordigers het effectiefst is op 'niet zo zichtbare' risicogebieden buiten veiligheid, met name op het gebied van psychosociale risico's. In Esener worden psychosociale risico's als opkomende risico's behandeld. Ten eerste betekent dit dat er een accentverschuiving van veiligheid naar gezondheid nodig is. Ten tweede kan de opkomst van 'onzichtbare' gezondheidsrisico's nog een reden zijn om werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid te versterken.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de groeiende aandacht voor opkomende vraagstukken in de bedrijven uit de casestudy's.

2.4 Opkomende vraagstukken

De afgelopen dertig jaar is er in Nederland in de kern weinig veranderd op het gebied van VGW en werknemersvertegenwoordiging. De rol van de ondernemingsraad in VGW is onbetwist en de veiligheids- en gezondheidsindicatoren zijn opvallend stabiel gebleven — wat je ook teleurstellend kunt noemen, als je meer uitgesproken wilt zijn (Popma, 2009b). VGW heeft altijd hoog op de agenda van ondernemingsraden gestaan, nu eens boven aan, dan weer direct onder herstructurering of de financiële situatie van het bedrijf.

Drie thema's zijn de laatste jaren echter in opkomst, zowel in het publieke domein als op de agenda van ondernemingsraden: het groeiende aantal werknemers met psychosociale klachten ⁽⁵²⁾, 'duurzame inzetbaarheid' of leeftijdsbewust personeelsbeleid en 'gezondheidsbeheer' met een sterke nadruk op leefstijl en gezondheidsgedrag (inclusief in de privésfeer) ⁽⁵³⁾.

Trends in de scholing van ondernemingsraden

Of een thema als 'opkomend' wordt beschouwd, hangt onder andere af van de mate waarin het deel uitmaakt van scholingsprogramma's voor ondernemingsraden. De leden van ondernemingsraden hoeven geen voorgeschreven scholingstraject te volgen (al zijn er enkele veel voorkomende thema's, zoals een brede inleiding op de VGW-wetgeving). Samen met de opleider ontwikkelt de

(52) "Het aantal Nederlandse werknemers met burn-outverschijnselen is in de loop der jaren gestaag toegenomen tot, anno 2015, meer dan 13 % van alle werknemers" (Hooftman, 2016, blz. 77).

(53) Eén voorbeeld hiervan is te vinden in de recente 'Beleidsagenda 2020' van de Stichting van de Arbeid (zie paragraaf 1.1.4), waarin staat: "Naast arbobeleid [VGW-beleid] op de werkplek dienen vitaliteits- en gezondheidsbeleid in brede zin ertoe bij te dragen dat werknemers 'fit for the job' zijn. Investerings hierin zijn zowel een verantwoordelijkheid van de werknemer als van de werkgever."

ondernemingsraad scholingsprogramma's op maat. Volgens één sleutelinformant (opleider van ondernemingsraden) heeft er een verschuiving plaatsgevonden van 'harde' veiligheidskwesties naar beroepsziekten (hoewel het accent nog steeds grotendeels op veiligheid ligt). Ondernemingsraden hechten vooral in toenemende mate belang aan thema's als psychosociale risico's en werkdruk.

Begin 2016 publiceerde het opleidingsinstituut SBI Formaat de eerste resultaten van onderzoek onder meer dan 400 ondernemingsraden. Daaruit blijkt dat er tussen 2014 en 2016 een verschuiving is opgetreden bij de thema's waar ondernemingsraden zich mee bezighielden. De respondenten konden kiezen uit een lijst met 60 opties. De verschuiving weerspiegelt de invloed van een veranderend economisch klimaat. In alle drie de jaren stond de jaarrekening van het bedrijf boven aan de agenda. In 2014 stond de begroting op de tweede plaats, maar in 2015 en 2016 was deze positie overgenomen door veiligheid (van werknemers), onmiddellijk gevolgd door gezondheid (van werknemers). Een ander onderwerp, in 2016 op plek vijf, stond in 2014 en 2015 nog niet in de top tien, namelijk 'duurzame inzetbaarheid/leeftijdsbewust personeelsbeleid'; 59 % van de ondernemingsraden gaf aan dat dit punt in 2016 hun aandacht had.

Een tweede nieuw onderwerp dat in de top tien opdook, is 'het nieuwe werken' (flexibiliteit qua arbeidstijden en werkplek) ⁽⁵⁴⁾. In 2016 hield 53 % van de ondernemingsraden zich met dit thema bezig.

Enkele van de kwesties die het snelst stijgen op de agenda van Nederlandse ondernemingsraden zijn duurzame inzetbaarheid of leeftijdsbewust personeelsbeleid (+30 %), flexibilisering van arbeidstijden en werkplekken (+22 %) en psychosociale risico's (+16 %). Het is zonneklaar dat de meeste van deze punten met veiligheid en gezondheid verband houden.

2.4.1 Psychosociale risico's

'Psychosociale risico's' vormen een veelkoppig monster. In de Nederlandse Arbowet worden psychosociale risico's omschreven als "de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen" (artikel 1, lid 3, onder e), van de Arbowet). In alle 21 gevallen werden deze risico's vastgesteld.

Psychosociale problemen komen beslist voor, zo blijkt uit ons tevredenheidsonderzoek onder medewerkers. Veel van onze allochtone werknemers gaven aan discriminatie te ervaren. Maar het was moeilijk te achterhalen wat ze precies bedoelden, omdat het onderzoek niet grondig genoeg was.

Manager van Glasswool

Het probleem van intimidatie speelde hier. Er werkte hier iemand die weinig respect voor vrouwen toonde. Een van mijn beste medewerkers. Ik heb hem herhaaldelijk aangesproken op zijn gedrag en hem uiteindelijk een ontslagvergoeding aangeboden. Vanaf dat moment beloofde hij beterschap. Hij mocht blijven en nu gaat het prima.

Manager van Screelec

Werkdruk was echter duidelijk het grootste probleem in de 21 door ons bestudeerde gevallen ⁽⁵⁵⁾. Daarom zullen we ons hieronder richten op deze kwestie en op de wijze waarop de werknemersvertegenwoordigers daarmee zijn omgegaan.

Uiteraard zijn er tal van factoren die tot werkdruk kunnen leiden. Sommige daarvan houden verband met de verwachtingen van externe partijen of aandeelhouders.

Werkdruk is echt een actueel probleem. Mensen krijgen veel op hun bordje door de nieuwe regels van verzekeraars en gemeenten. En als er iets mis gaat, worden we op ons budget

-
- (54) In Nederland heeft de term 'het nieuwe werken' betrekking op het fenomeen dat veel ondernemingen met een groot aantal kantoorfuncties hun werknemers de mogelijkheid bieden — en hen zelfs ertoe aansporen — zelf te bepalen wanneer en waar ze werken (op kantoor of thuis, via internet). Gevolg is dat ze minder kantoren nodig hebben en dat het werk meer op het te bereiken doel is gericht (en niet langer op 'zichtbaar aanwezig zijn'). Ze beweren ook dat dit betere voorwaarden schept voor het combineren van een carrière met ouderschaps- en zorgtaken en dat het de druk op de vervoersinfrastructuur vermindert. Zie Popma (2013a) voor de VGW-effecten van 'het nieuwe werken'.
- (55) In de Nederlandse Arbobalans gaf 1 op 20 werknemers aan ooit te zijn gediscrimineerd.

gekort. Omdat mensen hun vertrouwen in Crossroads hebben verloren, is er een groot personeelsverloop. Ook de angst om fouten te maken, zorgt voor een hogere werkdruk.

Lid van de ondernemingsraad van Crossroads

Er is altijd druk van boven. Er is veel geld in een nieuwe productielijn gestoken, maar de resultaten zijn nog niet zoals verwacht. Daar is het management in de VS niet blij mee. Dat komt deels door onrealistische verwachtingen.

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

De belangrijkste factor blijkt echter internationale concurrentie en de vraag van de klant te zijn.

Ik heb sterk het gevoel dat de werkdruk toeneemt, dat we meer moeten doen met minder mensen. Dat komt deels door de concurrentie uit China. Maar we hebben ook een nieuw product ontwikkeld, wat ons een andere positie op nieuwe markten geeft. We zijn nu leverancier in de autobranche. Autofabrikanten hebben zo hun eigen manier om leveranciers te benaderen. Ons productiesysteem dient aan hogere normen te voldoen en dat moet gebeuren met hetzelfde aantal of minder medewerkers.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

Een andere factor kan een verandering in het management zijn, soms zelfs een verandering die is ingegeven door het streven de werkdruk tegen te gaan.

We willen graag veranderingen aanbrengen in zaken als werkdruk en subjectieve gezondheid. Momenteel zitten we in een overgang naar meer autonomie en zelforganisatie, waardoor onze medewerkers meer zeggenschap over hun eigen werk krijgen. Dit omvat ook scholing en begeleiding en een afgeslankte managementstructuur. En ja, ik ben me ervan bewust dat zelforganisatie kan leiden tot een toename van het aantal taken en een groeiende werkdruk. Dat is wat er speelt op dit moment. Dat komt ook omdat we een zeer zware managementstructuur hadden. Er is echt radicale verandering nodig.

Manager van Chisanity

In ons magazijn hebben we een ingrijpende verandering doorgevoerd, van een sturende naar een coachende stijl van leidinggeven. Het was de uitdrukkelijke wens van het management om dit te doen. Op dit moment komen er daardoor veel emoties naar boven die lange tijd onder de oppervlakte zijn gebleven.

Manager van Hubbers

Werkdruk wordt steeds meer als serieus probleem erkend. Veel Nederlandse werknemers vinden echter dat hun werkgever meer moet doen: van de werknemers die werkdruk als een probleem beschouwen, zegt 50 % dat de werkgever geen adequate maatregelen treft (Douwes, 2014, blz. 50) ⁽⁵⁶⁾ Dat komt wellicht deels door de complexiteit van het probleem, iets wat ook in de casestudy's aan de orde werd gesteld. Het is duidelijk dat voor elke van de onderliggende factoren een andere aanpak gewenst is, al moeten bepaalde elementen altijd in ogenschouw worden genomen. Ten eerste moet de relevantie van het onderwerp adequaat worden beoordeeld (de Nederlandse VGW-wetgeving schrijft voor dat de werkgever psychosociale risico's in de risicobeoordeling meeneemt) ⁽⁵⁷⁾. Ten tweede moeten de omvang van het probleem en de onderliggende oorzaken ervan grondig worden geanalyseerd. Ten derde moeten er doeltreffende maatregelen worden genomen en moeten die worden gevolgd.

Werknemersvertegenwoordigers kunnen in alle drie de stappen verschillende taken hebben. Verder is in het algemeen uit eerdere studies gebleken dat werknemersparticipatie correleert met betere VGW-praktijken op het gebied van psychosociale risico's. Het is zelfs een van de problemen waar werknemersvertegenwoordiging het meeste effect sorteert (Popma, 2009). Hoe effectief werknemersvertegenwoordiging is, verschilt echter duidelijk per bedrijf.

(56) Volgens onderzoek van de arbeidsinspectie waren de maatregelen tegen werkdruk in de meeste gevallen echter effectief (Inspectie SZW, 2013, blz. 79).

(57) Artikel 2.15 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

In onze casestudy's hebben we diverse voorbeelden gevonden van manieren waarop werknemersvertegenwoordigers het probleem hebben aangepakt. Er blijkt echter geen concrete actie te zijn ondernomen in relatie tot de signalerende rol van de ondernemingsraad of andere werknemersvertegenwoordigers. Dit is een duidelijk teken dat het probleem van burn-out nog steeds zwaar wordt onderschat.

Onze organisatie verandert snel. Daarom verwachten we een toename van het ziekteverzuim. De druk is hoog. We vragen veel van mensen, misschien wel te veel. Maar tot op heden zien we dat nog niet in de verzuimstatistieken terug. Ik voorzie echter een groeiend aantal burn-outs in de komende zes maanden.

VGW-manager van Dutch Delhi

Ja, we hebben te maken met burn-out, ten minste bij één van de werknemers en vier van de managers. Volgens mij zijn de oorzaken werkgerelateerd. Je ziet dat mensen door nieuwe ontwikkelingen overbelast raken. In de oude situatie hadden ze de juiste competenties, maar in de nieuwe situatie zijn deze ontoereikend. Ik ben bang dat er nog meer gevallen komen. Het management gelooft echter dat het allemaal op het conto van de individuele werknemer kan worden geschreven.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

De oplossing voor dit soort bedrijven is tamelijk eenvoudig:

Jongere werknemers lopen nu meer het risico op psychische stoornissen dan vroeger. Veel jongeren raken geestelijk ziek door het werk. Volgens mij heeft dat te maken met hun opvoeding: het ontbreekt hun aan mentale weerbaarheid. Onze collega's uit India zijn er oprecht verbaasd over dat wij tijdens de wervingsfase geen medische keuringen mogen verrichten. Als dat wel was toegestaan, zouden we kandidaten op hun stressbestendigheid kunnen testen.

VGW-manager van Dutch Delhi

In andere bedrijven blijkt het onderwerp eenvoudig te complex om aan te pakken of zijn er enkel ad-hocmaatregelen genomen. Dit wordt ook erkend in het interview met een belangrijke belanghebbende, de vertegenwoordiger van werkgeversorganisatie AWWN (Algemene Werkgeversvereniging Nederland) (zie hieronder).

Werkdruk en stress zijn nog onontgonnen terrein. Met het oog hierop heeft de Stichting van de Arbeid een specifieke gezondheids- en veiligheidscatalogus ontwikkeld. In sommige sectoren is stress in deze VGW-catalogus opgenomen, maar veel bedrijven denken nog steeds: 'Waarom hebben we zoiets nodig?' Soms nemen ze ad-hocmaatregelen tegen werkdruk, maar grondig doordenken van oorzaken en aanpak is lastig. En daarom besteden ze er vaak niet zo veel aandacht aan. Stress is dikwijls ook niet zo eenvoudig te benoemen. Bij veiligheid ligt dat anders: daar is iets een ongeval of geen ongeval. Stress kan ook met de privésituatie verband houden.

Sleutelinformant van de AWWN

Verder blijken maatregelen vaak pas na een gebeurtenis te worden genomen. Vóór de besluitvorming omtrent het beleid wordt er niet naar de negatieve gevolgen van dat beleid gekeken; pas later worden de ontstane problemen aangepakt. Zo kunnen werknemers die na een herstructurering bij een bedrijf mogen blijven werken, gezondheidseffecten als 'layoff survivor sickness' ervaren (Noer, 1997; Kieselbach, 2009, blz. 31). In zulke gevallen is het erg handig als de werknemersvertegenwoordiging alerter is dan het management.

In tijden van herstructurering denkt het management niet van tevoren na over de gevolgen voor de werkdruk. Meestal denkt het management: 'We gaan reorganiseren en dus het werk verbeteren.' Gewoonlijk stelt onze ondernemingsraad als eerste vragen bij deze aanpak.

VGW-manager van Twin City

Hoewel eerder onderzoek (Popma, 2003, blz. 186) heeft uitgewezen dat de meeste ondernemingsraden rekening houden met de gezondheidseffecten van een herstructurering, viel er in de bestudeerde gevallen zelden een proactieve houding bij de werknemersvertegenwoordigers te bespeuren. Een van de weinige uitzonderingen was de ondernemingsraad van Hopital:

Het is duidelijk dat de ondernemingsraad te veel op zijn bordje heeft, vooral vanwege de lopende herstructureringen. Ik begrijp dus heel goed dat VGW geen topprioriteit voor de ondernemingsraad vormt. Niettemin heeft de ondernemingsraad in zijn advies over de herstructurering van de centrale keuken vooraf aandacht geschonken aan de personeelsbezetting na de herstructurering, en daarmee ook aan de werkdruk.

VGW-manager van Hopital

In het algemeen vormen psychosociale risico's echter een probleem waar werknemersvertegenwoordigers niet goed raad mee weten.

Het grootste probleem is: hoe kunnen wij dit als ondernemingsraad aanpakken? Personeelszaken doet zijn best om dit punt in de teams te bespreken, maar in de praktijk gebeurt dat nauwelijks. En wij als ondernemingsraad proberen daarin het voortouw te nemen, maar wij kunnen het gewoon niet goed van de grond krijgen.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

Het interessante is echter dat juist werkdruk de aanleiding kan vormen om werknemersparticipatie hoger op de agenda te plaatsen. Omdat baanautonomie een van de belangrijkste instrumenten is om psychosociale risico's op het werk tegen te gaan (Karasek, 1979; Spector, 1986; Karasek en Theorell, 1990), kan de invoering van vormen van 'zelforganisatie' een manier zijn om de toename van het aantal werknemers met stress te beperken. Dit werd ook gesuggereerd door de sleutelinformant van de werkgeversorganisatie (zie hieronder). 'Zelforganisatie' is echter beslist geen wondermiddel voor alle bedrijven.

Werkdruk en stressvermindering door meer zelforganisatie: interview van Bernard van Lammeren (BvL) met de belangrijke belanghebbende van de werkgeversorganisatie (BB)

BvL: Dat zorgt op zichzelf nog niet voor minder werkdruk.

BB: Maar dat is misschien ook niet nodig. Het gaat er vooral om hoe mensen werkdruk ervaren. Het punt is niet dat je hard moet werken, maar dat je je opgejaagd voelt. Dat je de situatie niet onder controle hebt.

BvL: Dat is absoluut waar. Maar een van de organisaties die zich hierover het sterkst bij mij beklaagde, was wel een organisatie waar diverse managementlagen waren weggehaald. De bedoeling was mensen controle te geven, maar het personeel ervoer dat kennelijk anders. Er zijn niet langer managers die mensen kunnen ondersteunen, met als gevolg dat hun werk zich blijft opstapelen.

BB: Oké. Ik ben dat ook in onderzoek tegengekomen, zelfs in een zorginstelling. Ik moet zeggen dat het beeld daar tamelijk ambigu was. Sommigen zeiden: "Het is een verkapte bezuinigingsoperatie; we krijgen alleen maar meer taken." Anderen zagen het als een kans. Als extra speelruimte die je kunt leren te gebruiken. Op die manier krijg je meer plezier in je werk. Dat je werk minder veeleisend wordt, nee, daar geloof ik niet in. Daarom zeg ik: het gaat erom hoe je het ervaart. Ik zeg niet dat het een wondermiddel is. Maar bij sommige mensen valt het in goede aarde.

Vervolgens noemt de ondervraagde een vervoersbedrijf als voorbeeld uit zijn eigen ervaring.

BB: Er zijn kleine teams die in onderling overleg hun eigen roosters maken. Er zijn teamleiders, maar die blijven op afstand. Het personeel ervaart dat als uiterst inspirerend. Het ziekteverzuim is laag. Hetzelfde bedrijf heeft ook teams die niet op deze manier mogen werken; zij hebben een afdeling Planning, zodat het roosteren meer op afstand gebeurt. Sommigen vinden dat prettiger, anderen juist niet. Daarom ervaren zij meer druk. Mensen vinden het fijn rechtstreeks afspraken met collega's te kunnen maken, als ze thuis allerlei zaken te doen hebben. Dat is minder goed mogelijk als dingen centraal worden geregeld. Het bedrijf kan zelf zien dat het niet werkt met een teamleider aan wie 80 chauffeurs moeten rapporteren. Mensen willen aandacht en in zo'n situatie krijgen ze die niet van een leider. Natuurlijk moet een organisatie voor deze aanpak geschikt zijn, maar we geloven sterk in het principe dat verantwoordelijkheden op het laagst mogelijke niveau worden gelegd. Dat werkt. Het kan stress en werkdruk verminderen. Ik

ken daar talloze voorbeelden van. Maar het werkt niet als het slechts om een verkapte bezuinigingsoperatie gaat.

BvL: Is dit een beleidskwestie voor de AWWN? U praat erover alsof het een missie betreft.

BB: Voor mij persoonlijk is het een missie. Maar het klopt dat we als organisatie in overleg met werknemers geloven. Laat ik het zo zeggen: je beperkt voelen kan tot ontevredenheid leiden. Wanneer mensen meer zeggenschap over hun werk hebben en ze meer dingen gezamenlijk kunnen helpen bepalen, nemen hun welzijn en productiviteit toe. De AWWN vindt dat erg belangrijk. Wij beseffen echter dat dit enorm onder druk staat. Tijdens de crisis was er in veel sectoren sprake van bijzonder hevige concurrentie. In zo'n situatie kun je ook niet een hele trits managers aanstellen om mensen op kleine schaal te helpen.

Bovendien is baanautonomie momenteel op haar retour, niet alleen in Nederland (Muller *et al.*, 2015), maar in Europa in het algemeen (Lopes *et al.*, 2014), ondanks de ideeën over autonomie als middel om tot betere prestaties en minder stress te komen. Hoewel psychosociale risico's hoog op de agenda staan (zowel in Nederland als in Europa) ⁽⁵⁸⁾, blijkt dus toch dat de huidige trends niet met deze plannen stroken en dat meer werknemers last hebben van een burn-out.

(58) In 2014 kondigde de Nederlandse minister van Sociale Zaken een vierjarenplan aan om stress op het werk tegen te gaan (Brief aan het Parlement, 13 mei 2014).

3 Belangrijke factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie

In hoofdstuk 2 werd aangetoond dat actieve werknemersparticipatie op VGW-gebied wordt geassocieerd met betere veiligheids- en gezondheidsresultaten (vooral in bedrijven die meer en betere maatregelen op dit gebied nemen [Popma, 2003, 2009a]). Verder wilden we beschrijven *hoe* werknemersparticipatie aan een betere veiligheid en gezondheid kan bijdragen. Eerdere studies en de 21 door ons bestudeerde gevallen hebben echter duidelijk uitgewezen dat de effectiviteit van werknemersparticipatie enorm kan verschillen. In dit hoofdstuk zullen we enkele van de belangrijkste factoren voor doeltreffende participatie bespreken, zoals die uit eerder onderzoek en uit de casestudy's naar voren zijn gekomen.

Er is een grote verscheidenheid aan immanente en contextuele invloeden die bepalen hoe werknemersvertegenwoordigers opereren en die dus gevolgen hebben voor de effectiviteit van hun acties. Een van de immanente factoren is betrokkenheid van het management, zowel bij VGW als bij de werknemersparticipatie in het algemeen. Wat betreft Nederland heeft Popma zelfs vastgesteld dat de 'opstelling van de bestuurder' de allerbelangrijkste factor is (Popma, 2003, blz. 214-217). Andere immanente factoren zijn de opstelling van werknemersvertegenwoordigers en hun kennis en ervaring, en het gebruik van machtsinstrumenten zoals wettelijke bevoegdheden, een strategische alliantie met de vakbonden of inschakeling van de arbeidsinspectie.

Deze immanente factoren worden echter tot op zekere hoogte ook duidelijk beïnvloed door externe bepalende en belemmerende factoren als wettelijke voorschriften voor werknemersvertegenwoordiging, overheidsbeleid, macro-economische factoren of arbeidsverhoudingen. Zo zijn in sectoren met een zeer lage vakbondsdichtheid (zoals in sommige sectoren in Nederland) strategische allianties tussen ondernemingsraden en vakbondsleden niet erg waarschijnlijk. Een ander voorbeeld is het Nederlandse overheidsbeleid (sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw) dat werkgevers hun personeel bij ziekte een uitkering moeten betalen. Deze maatregel was bedoeld om werkgevers te stimuleren veiligheids- en gezondheidskwesties binnen bedrijven aan te pakken, al gebeurt dit soms om financiële en niet om intrinsieke redenen. Overigens betekent de bereidheid om VGW te beheren niet automatisch dat werkgevers ook bereid zijn om werknemers bij het VGW-beheer te betrekken.

In dit hoofdstuk zullen we enkele van de belangrijkste factoren beschrijven die het onderzoeksteam in de 21 casestudy's (en in bestaand onderzoek) tegenkwam. De meeste externe invloeden – zowel bepalende als belemmerende factoren – zijn reeds in hoofdstuk 1 besproken; andere komen in dit hoofdstuk voor het eerst aan de orde.

Twee van de belangrijkste bepalende factoren, die volgens eerder onderzoek (Popma 2003) een eerste vereiste voor effectieve werknemersparticipatie vormen, zijn de inzet van het management voor werknemersparticipatie en de inzet van het management voor VGW. Andere belangrijke bepalende factoren waren de steun van vakbonden, de aanwezigheid van VGW-beheersystemen en de bedrijfsgrootte (de laatste factor impliceert dat het begrip *formele* werknemersparticipatie in *systematisch* VGW-beheer, dat de basis van de Nederlandse Arbowet vormt, een model is dat alleen in grotere bedrijven echt effect sorteert) (Popma 2003).

Interne invloeden die tijdens het veldwerk werden bestudeerd, waren het gevolg van:

- de interne organisatie van het arbeidsproces, arbeidsintensivering;
- BVGW-systemen;
- VGW-diensten;
- kennis of legitimiteit.

Externe invloeden die tijdens het veldwerk werden bestudeerd, waren het gevolg van:

- doelen op het gebied van bestuur en regelgeving (bijv. verlaging van het ziekteverzuim, deregulering);
- regelgevingsvereisten en handhavingsstrategieën;

- macro-economische factoren (bijv. arbeidsmarkt, baanzekerheid, macht op de arbeidsmarkt van werknemers binnen sectoren, normen voor aanstelling en bescherming, flexibiliteit, onderaanneming);
- invloed van de sector;
- vakbondsdichtheid en -strategieën

3.1 Inzet

Zoals eerder is gezegd, vormt de inzet van het management de belangrijkste voorwaarde voor BVGW en voor de participatie of vertegenwoordiging van werknemers. Hieronder wordt echter aangetoond dat deze niet altijd goed samengaan; BVGW zonder actieve werknemersvertegenwoordiging is namelijk denkbaar en de meerwaarde van werknemersvertegenwoordiging (althans in formele zin) is niet altijd vanzelfsprekend.

In paragraaf 2.1.1 is reeds gezegd dat in de door ons bestudeerde gevallen de meeste werkgevers zich voor de veiligheid en gezondheid van hun werknemers inzetten. Ook waren zij bereid de werknemers daarbij te betrekken. De motieven om zich voor VGW in te zetten verschilden, van de individuele ethische opvattingen van de werkgever of het VGW-beleid van de moedermaatschappij tot eisen van leveranciers (zie ook de paragrafen 2.1.1 en 3.6).

Voor mij is veiligheidsbewustzijn prioriteit nummer één.

Vertegenwoordiger van het management van Barrel

Ik maak mij grote zorgen om de gezondheid van onze mensen. Werken in ploegen is op zichzelf al een risico, maar er zijn ook veel rokers, het alcoholgebruik ligt boven het gemiddelde, de werknemers hebben ongezonde eetgewoontes en ze doen niet aan lichaamsbeweging. Het doet me pijn dat hier mannen van meer dan 130 kilo rondlopen.

VGW-manager VGW van RollingPress

Als de werkgever echter niet intrinsiek gemotiveerd is, kan 'inzet' voor veiligheid en gezondheid worden aangemoedigd via een strategie van commanderen en controleren (d.w.z. vooral een actieve arbeidsinspectie), financiële prikkels of optreden door de vertegenwoordigers van de werknemers. Uit de bevindingen van Esener 2 (tabel 13) kan worden opgemaakt dat het vervullen van wettelijke verplichtingen en angst voor de arbeidsinspectie voor werkgevers belangrijke motieven zijn om een VGW-beleid in stand te houden.

Tabel 13: Motieven voor VGW-beleid (Esener Q264) (%)

Hoe belangrijk zijn binnen uw vestiging de volgende redenen om veiligheid en gezondheid aan te pakken?	Erg belangrijk	Niet zo belangrijk	Helemaal niet belangrijk	Totaal	Geen antwoord
Het vervullen van wettelijke verplichtingen	79	11	9	100	10
Tegemoetkomen aan de verwachtingen van werknemers of hun vertegenwoordigers	85	8	7	100	1
Het op peil houden of verhogen van de productiviteit	77	12	10	100	19
De reputatie van de organisatie bewaren	77	12	10	100	17

Boetes en sancties van de arbeidsinspectie vermijden	71	14	14	100	12
--	----	----	----	-----	----

Eerdere bevindingen van Nederlands onderzoek lijken er eveneens op te duiden dat het vervullen van wettelijke verplichtingen voor werkgevers een van de voornaamste motieven is om zich sterk te maken voor VGW. Vergelijken we deze bevindingen (zie tabel 14) met enquêtegegevens van Esener-2, dan stuiten we op een onverklaarbare discrepantie tussen Esener en het eerdere Nederlandse onderzoek als het gaat om de invloed van de arbeidsinspectie ⁽⁵⁹⁾.

Tabel 14: Motieven voor VGW-beleid (%)

Motieven voor VGW-beleid	1-4 werknemers	5-9 werknemers	10-99 werknemers	100+	Totaal
Morele motieven					
Gezondheid van werknemers	39	48	61	78	50
Moreel juist	14	11	15	20	14
Legal motives					
Verplichtingen VGW-wetgeving	52	56	54	54	54
Vrees voor arbeidsinspectie	0	0	1	0	0
Economische motieven	10	13	16	20	13
Voorkomen schadeclaims	1	1	2	0	1
Is wens van werknemers	0	1	2	3	1

Bron: Bos en Engelen (2007).

Het interessante in bovenstaande tabellen is dat in de meeste kleinste bedrijven 'gezondheid van werknemers' geen reden is om op VGW-gebied actief te zijn. Door een meer normatieve benadering zou de inzet op dit terrein wellicht kunnen worden vergroot. Verder lijkt 'vrees voor de arbeidsinspectie' voor Nederlandse werkgevers geen reden te zijn om zich sterk te maken voor een actief veiligheids- en gezondheidsbeleid (tabel 3.3). Een van de verklaringen voor dit gebrek aan 'vrees' is de onderbezetting van de arbeidsinspectie, die daardoor niet meer dan 15 000 inspecties per jaar kan uitvoeren op een totaal van 700 000 ondernemingen.

Daarnaast lijken economische motieven van minder belang, wat erop duidt dat de strategie om overtreders voor de kosten van slechte veiligheids- en gezondheidsomstandigheden aansprakelijk te stellen, heeft gefaald (zie paragraaf 1.2). De meeste werkgevers hebben de risico's van ziekteverzuim op de verzekering afgewenteld, wat de kosten-batenbenadering van de Nederlandse overheid

(59) Er is ook sprake van discrepantie tussen het in Nederland genoemde motief 'Is wens van werknemers' (zie hieronder; 2 %) en de reden die in Esener werd aangedragen: 'Tegemoetkomen aan de verwachtingen van werknemers of hun vertegenwoordigers (85 %). Als we tabel 14 echter nauwkeuriger bestuderen, zien we dat 'gezondheid van werknemers' ook een van de belangrijkste motieven voor werkgevers is om zich voor veiligheid en gezondheid in te zetten.

fundamenteel heeft ondermijnd. Bovendien is gebleken dat ziekteverzuim niet door middel van preventie wordt aangepakt, maar via de snelle en soms bikkelarharde re-integratie van zieke werknemers.

De derde strategie om de inzet te bevorderen, actie van de kant van de werknemersvertegenwoordigers, is in de context van dit onderzoek het interessantst. Als de werkgever geen inzet voor VGW toont, kunnen de werknemersvertegenwoordigers de arbeidsinspectie inschakelen of oproepen tot actie (het werk onderbreken op basis van artikel 29 van de Arbowet, hun achterban mobiliseren, de vakbond inschakelen, stakingen organiseren, publiciteit zoeken). In de praktijk komt dit echter niet vaak voor. De ondernemingsraad kan bijvoorbeeld een klacht bij de arbeidsinspectie indienen, maar het aantal klachten is vrij beperkt: ongeveer 30 per jaar (Inspectie SZW, 2015, blz. 33). In eerder onderzoek werd vastgesteld dat slechts 10 % van alle ondernemingsraden 'actiebereid' genoemd kon worden (Popma, 2003, blz. 217).

Dit valt te begrijpen, want als de werkgever 'helemaal niet' vindt dat de verwachtingen van werknemers een goede reden vormen om veiligheid en gezondheid aan te pakken, is het erg onwaarschijnlijk dat hij of zij zich daarvoor onder druk van ondernemingsraden of andere werknemersvertegenwoordigers gaat inzetten.

Ook wat betreft de inzet van werkgevers voor werknemersparticipatie op VGW-gebied geldt dat deze afhankelijk kan zijn van de individuele kenmerken van de werkgever of de bedrijfscultuur.

Bij ons heerst de cultuur van een familiebedrijf. Elk jaar worden alle kerstcadeaus op een grote hoop gelegd en voor iedere werknemer zit er iets bij. Dat is een van de redenen waarom iedereen meedenkt over wat er beter kan worden gedaan. Als mensen klagen, vraag ik hun altijd: "Heb je een idee hoe we dit kunnen verbeteren?"

Manager van Country Cooperative

Deze cultuur van samenwerking hebben we geërfd van de vorige eigenaar, die met Total Production Management Japanse stijl werkte. Daarbij wordt geluisterd naar iedereen die een idee aandraagt. Vergeleken met vestigingen in andere landen is de Nederlandse vestiging veel minder hiërarchisch. In andere landen is de baas de baas en durven werknemers hun mond niet open te doen.

Lid van de ondernemingsraad van Flour & Powder

Toch is een duidelijke wettelijke structuur zeer nuttig om werkgevers te helpen 'juist' te handelen als het gaat om werknemersvertegenwoordiging. In veel onderzochte gevallen waar een ondernemingsraad actief was, kregen de onderzoekers de indruk dat het enkele feit dat de WOR bestaat, werknemers al helpt om hun stem te laten horen. De WOR werd als een gegeven beschouwd, en dat betekent dat de betrokkenheid van ondernemingsraden zelden onderwerp van discussie is. Eerder onderzoek leidde tot dezelfde conclusie: in de meeste bedrijven hoort de ondernemingsraad er gewoon bij (zie tabel 1.3).

Dat betekent echter niet dat betrokkenheid van werknemers bij VGW net zo vanzelfsprekend is. Toch is die betrokkenheid er wel. Veiligheid en gezondheid staan in de top drie van de agenda van de vergaderingen van bestuurders met ondernemingsraden (zie kader in paragraaf 2.4 en eerder onderzoek: Popma, 2003, blz. 163), wat ook het geval was in de bedrijven uit de casestudy's. In de gevallen waar geen ondernemingsraad aanwezig was, bleek de werknemersparticipatie op VGW-gebied eveneens als vanzelfsprekend te worden beschouwd en ook te worden gewaardeerd, net als andere vormen van overleg met belanghebbenden.

Eens per maand vergader ik met het bestuur van de coöperatie en viermaal per jaar met de Raad van Commissarissen. Over veel zaken mag ik zelf beslissen, maar ik leg alles voor aan het bestuur. Dat kost meer tijd, maar er is dan wel door meer mensen grondig naar gekeken. Dat heeft me meer dan eens grote voldoening gegeven, omdat het tot betere beslissingen leidde.

Manager van Country Cooperative

In bijna een kwart van alle bedrijven met meer dan 50 werknemers is echter geen ondernemingsraad aanwezig; in kleinere bedrijven is er zelfs nog minder bereidheid om formele werknemersvertegenwoordiging in te stellen. In zulke gevallen kunnen vakbonden of individuele werknemers zich tot de rechter wenden om een vorm van werknemersvertegenwoordiging af te dwingen (artikel 36 van de WOR), maar dat gebeurt in Nederland niet vaak. Het zou de arbeidsverhoudingen

vermoedelijk ook niet ten goede komen. Wanneer de werknemers toch willen dat hun belangen door een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging worden behartigd, blijven zij met lege handen staan, tenzij ze van bovenstaande mogelijkheid gebruik maken.

Beide aspecten van de 'inzet van werkgevers' zetten de Nederlandse aanpak van zelfregulering dus in een ander perspectief en staan haaks op de empirische bewijzen. Zoals in eerder onderzoek werd vastgesteld, is zelfregulering een prachtig systeem, dat echter uitsluitend effect sorteert in bedrijven die VGW serieus willen nemen en waar ondernemingsraden doeltreffend handelen op dit gebied (Popma, 2003). In situaties waar deze inzet ontbreekt, wat in veel bedrijven het geval blijkt te zijn (Inspectie SZW, 2016, blz. 14) ⁽⁶⁰⁾, is er behoefte aan andere strategieën. Zo werd tijdens bezoeken van de arbeidsinspectie geconstateerd dat de meeste bedrijven de wet overtreden. Tijdens vervolfbezoeken hebben de meeste bedrijven de vastgestelde tekortkomingen dan verholpen. Hieruit blijkt duidelijk dat welomschreven wettelijke bepalingen en een effectief optreden van de arbeidsinspectie nodig zijn.

3.1.1 Stijl van leidinggeven

Een ander aspect van de inzet is de stijl van leidinggeven. In diverse gevallen werd geconstateerd dat verschillende stijlen van leidinggeven het functioneren van de ondernemingsraad (of andere vormen van werknemersparticipatie) op uiteenlopende wijze kunnen beïnvloeden. De manier waarop management en werknemers samenwerken, moet aansluiten bij de dominante cultuur binnen het bedrijf. Dat bleek onder meer in bedrijven waar de bestuurder uit een andere dan de Nederlandse cultuur kwam.

Onze baas had een moeizame relatie met de werknemers. Hij had een Amerikaanse achtergrond en dacht dat hij alles kon bepalen. Maar dat werkte niet. Hij heeft toen zijn stijl van leidinggeven aangepast en wordt nu veel meer gerespecteerd.

Lid van de ondernemingsraad van Screelec

Naar mijn mening houdt de moedermaatschappij zich niet aan de Nederlandse Wet op de ondernemingsraden. Formeel gezien heeft onze bestuurder veel beslissingsbevoegdheden. Maar ik heb de indruk dat hij doet wat de Indiase moedermaatschappij hem opdraagt.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

Zelfs in een volledig Nederlands bedrijf moeten stijl van leidinggeven en culturele diversiteit echter op één lijn liggen. De VGW-manager van Hopital werkt op twee aparte locaties en merkte een opvallend verschil op.

De medewerkers in Amsterdam hebben het hart veel meer op de tong dan in Lelystad en ze durven ook veel sneller klachten in te dienen en te doen wat nodig is om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Het personeel in Amsterdam is ook iets ouder. Daarom zullen zij gemakkelijker voor zichzelf opkomen, bijvoorbeeld als het gaat om werkdruk. Verder kunnen zij beter aangeven wat waarschijnlijk de oorzaken van de door hen gemelde tekortkomingen zijn.

VGW-manager van Hopital

Dat werknemers bereid zijn zich uit te spreken over veiligheids- en gezondheidsvraagstukken is ook in die zin belangrijk dat dankzij hun kennis het organisatorisch leren kan worden gestimuleerd (zie paragraaf 2.1.4).

Onze werknemers zijn verplicht bijna-ongevallen te melden, als onderdeel van onze aanpak om de prestaties voortdurend te verbeteren. Werknemers zijn echter vaak bang dat ze kritiek krijgen wanneer ze incidenten melden.

VGW-manager van Moon Chemicals

(60) Slechts 27 % van alle bedrijven voldoet aan de vier belangrijkste wettelijke bepalingen, die als de hoeksteen van het VGW-beleid kunnen worden beschouwd: uitvoering van een risicobeoordeling, aanstelling van interne VGW-specialisten, contract met de arbodienst (VGW-dienst) en treffen van maatregelen op het gebied van eerste hulp en brandbestrijding.

Cultuur en stijl van leidinggeven zijn dus belangrijke factoren voor een doeltreffende participatie op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Wij als werknemersvertegenwoordigers kunnen hier zeker een verschil maken. Dat is niet overal het geval. In andere drukkerijen van onze moedermaatschappij heerst een meer volgzaam cultuur. Als je hier een positief verhaal met goede argumenten hebt, kun je veel voor elkaar krijgen. Dat had ik nooit verwacht toen ik mijn taak als werknemersvertegenwoordiger opvatte. Maar toen hadden we nog een bestuurder die meer op een dictator leek.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Uiteindelijk loont het de juiste stijl te vinden – lukt dat niet, dan kan dat onwenselijke consequenties hebben.

Iedere bestuurder krijgt de ondernemingsraad die hij verdient. Onze bestuurder staat heel erg open voor bijdragen van de ondernemingsraad. Hij heeft ooit gezegd: "De ondernemingsraad is het vijfde lid van mijn managementteam." Tegenwoordig is onze samenwerking met de ondernemingsraad vrij harmonieus. Ze stellen zich kritisch maar constructief op.

VGW-manager van Twin City

Uiteraard moeten beide partijen in een dergelijke goede relatie investeren.

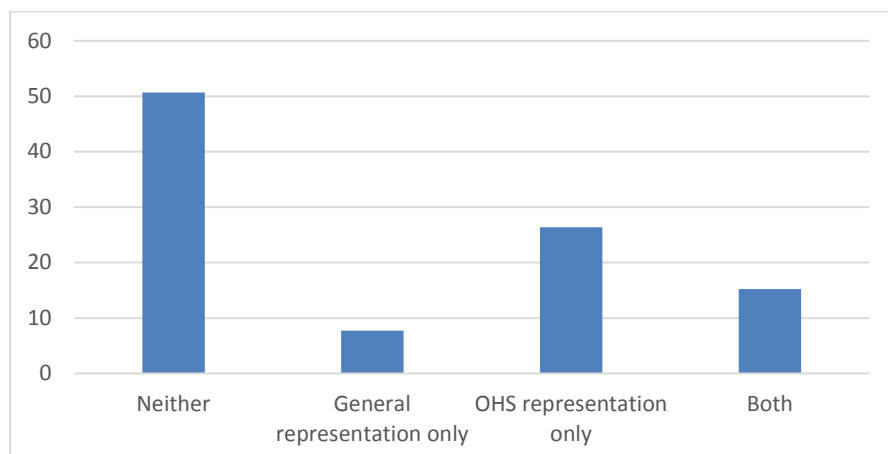
Ik heb ook in andere organisaties gewerkt, waar de ondernemingsraad veel wantrouwender was. In zo'n geval zal de bestuurder sneller een defensieve of aanvallende houding aannemen. Dat is niet erg constructief.

VGW-manager van Twin City

3.2 Aanwezigheid van werknemersvertegenwoordigers, kennis en tijd

Eén nogal voor de hand liggende, maar belangrijke factor voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging op VGW-gebied is de aanwezigheid van op zijn minst enige vorm van zo'n vertegenwoordiging. Volgens de bevindingen van Esener-2 geldt dit voor ongeveer 50 % van alle bedrijven (zie figuur 9). De andere kant van de medaille is dat er in zo'n 50 % van alle bedrijven geen enkele veiligheids- en gezondheidsregeling voor werknemersvertegenwoordiging is. De tamelijk hoge score voor 'Geen van beide' kan hoofdzakelijk worden verklaard door het feit dat regelingen voor formele werknemersvertegenwoordiging in het mkb/de kmo's, die 98 % van alle Nederlandse bedrijven uitmaken, ontbreken (zie figuur 10). Volgens Esener-2 heeft meer dan 90 % van de grote bedrijven enige vorm van werknemersvertegenwoordiging.

Figuur 9: Percentage Nederlandse ondernemingen met algemene en specialistische veiligheids- en gezondheidsregelingen voor werknemersvertegenwoordiging (zelfrapportage)

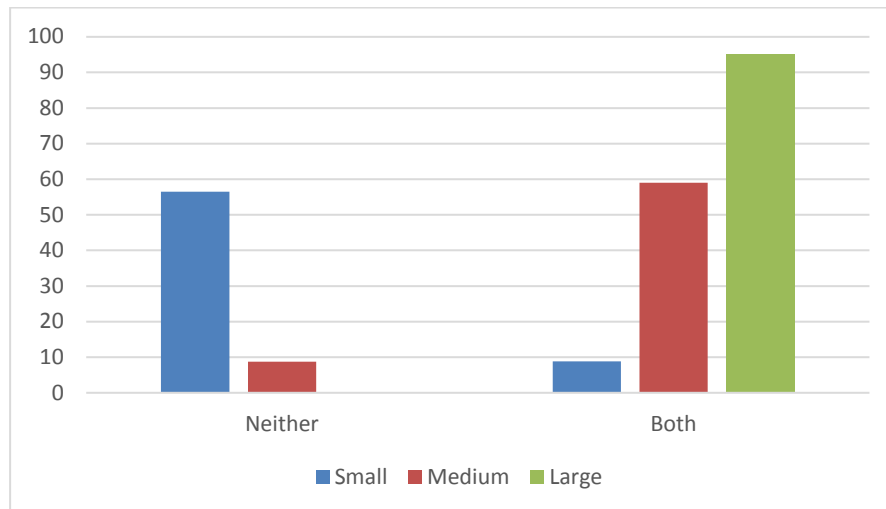


Neither
General representation only
OHS representation only
Both

Geen van beide
Uitsluitend algemene vertegenwoordiging
Uitsluitend VGW-vertegenwoordiging
Beide

Bron: Esener-2

Figuur 10: Percentage Nederlandse ondernemingen met algemene en specialistische veiligheids- en gezondheidsregelingen voor werknemersvertegenwoordiging, naar bedrijfsgrootte (zelfrapportage)



Neither
Both
Small
Medium
Large

Geen van beide
Beide
Klein
Middelgroot
Groot

Bron: Esener-2

Vergeleken met Nederlandse statistische bevindingen lijkt het percentage grote bedrijven dat beweert een ondernemingsraad te hebben, een grove overschatting te zijn. Volgens de jongste Nederlandse gegevens heeft 75 % van alle bedrijven met meer dan 50 medewerkers een ondernemingsraad, dat wil zeggen een vorm van algemene vertegenwoordiging, ingesteld (Visee *et al.*, 2012, blz. 7; Inspectie SZW, 2015a, blz. 38). In bedrijven met meer dan 200 werknemers bedraagt dit percentage 98 % (Visee *et al.*, 2012, blz. 7). Slechts de helft van alle ondernemingsraden heeft echter 'specialistische gezondheids- en veiligheidsregelingen' (een VGW-commissie) opgezet (Visee *et al.*, 2012, blz. 12). De kans is dus vrij klein dat meer dan 90 % zowel veiligheids- als gezondheidsregelingen voor werknemersvertegenwoordiging heeft. In kleinere bedrijven (10-50 werknemers) heeft slechts 28 % een vorm van algemene vertegenwoordiging in het leven geroepen; ook hier geldt dus dat de bevindingen van Esener-2 absoluut niet stroken met andere bevindingen in Nederland (Inspectie SZW, 2015a, blz. 38) ⁽⁶¹⁾. Ook in dit opzicht mogen we veronderstellen dat bij onze eigen 21 casestudy's sprake is van een positieve vertekening, omdat het aantal bedrijven met een vorm van vertegenwoordiging (of beide vormen, in alle grotere ondernemingen) duidelijk hoger ligt dan het gemiddelde in Nederland (zie Visee 2012 en Popma 2003).

Dit verschil kan tot op zekere hoogte worden verklaard door verwarring tussen twee vormen van 'VGW-vertegenwoordiging' in de vragenlijst van Esener, of althans door een verkeerd begrip van de respondenten. In het Esener-2-onderzoek wordt naar vier soorten werknemersvertegenwoordiging gevraagd: ondernemingsraden, vakbondsvertegenwoordiging, veiligheids- en gezondheidsvertegenwoordigers en veiligheids- en gezondheidscommissies. De eerste twee groepen

(61) Uit bevindingen van de arbeidsinspectie blijkt dat in kleinere bedrijven (10-49 werknemers) het percentage nog lager is, rond 20 %.

werden samengevoegd als 'algemene' werknemersvertegenwoordiging en de beide andere als 'specialistische' VGW-vertegenwoordiging.

In het Nederlandse rechtsstelsel (Arbowet en WOR) bestaat een dergelijke vorm van 'specialistische VGW-vertegenwoordiging' niet. Er zijn gespecialiseerde werknemersvertegenwoordigers in de vorm van VGW-commissies, maar deze kunnen uitsluitend in het leven worden geroepen op basis van artikel 15 van de WOR, waarin de aanwezigheid van een ondernemingsraad wordt verondersteld. Voor zover wij weten, bestaat de figuur van 'gezondheids- en veiligheidsvertegenwoordiger' niet. Er zijn echter wel zogenaamde 'preventiemedewerkers'. Deze moeten echter niet als werknemersvertegenwoordigers worden beschouwd.

Niettemin is het duidelijk dat de meeste grotere bedrijven een soort van werknemersvertegenwoordiging hebben — zoals hierboven gezegd, hebben drie op de vier van deze bedrijven een algemene vorm van vertegenwoordiging (zie tabel 15), en de helft daarvan beschikt over een VGW-commissie. Minder dan 40 % van alle bedrijven met meer dan 50 werknemers heeft dus een specifieke vertegenwoordiging op VGW-gebied. Ondernemingsraden zonder VGW-commissie houden zich echter wel degelijk regelmatig met veiligheids- en gezondheidsvraagstukken bezig (Popma, 2003; Visee *et al.*, 2012, blz. 14). Daarentegen is er in een kwart van alle bedrijven met meer dan 50 werknemers geen enkele vorm van formele vertegenwoordiging. Bij kleinere bedrijven ligt dit cijfer nog lager.

Tabel 15: Percentage ondernemingen met ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging

Grootte	Ondernemingsraad	Personeelsvertegenwoordiging
10-49	16	12
50-74	61	11
75-99	70	6
100-199	84	5
200+	94	1

Bron: Visee *et al.* (2012).

De voornaamste reden dat werkgevers een vorm van werknemersvertegenwoordiging instellen, is dat zij daartoe wettelijk verplicht zijn (74 %); slechts een op de vijf werkgevers (21 %) verklaart een ondernemingsraad in het leven te hebben geroepen omdat hij of zij daar zelf de noodzaak van inzag (Visee *et al.*, 2012, blz. 18).

3.2.1 Kennis en tijd

Zoals vermeld in paragraaf 1.1.2 genieten ondernemingsraden diverse op de WOR gebaseerde faciliteiten, zoals vrijstelling van werk een recht op scholing. Op grond van artikel 18, lid 3, van de WOR hebben leden van ondernemingsraden het recht om ten minste vijf dagen per jaar scholing te ontvangen, met nog eens drie dagen extra voor leden van de VGW-commissie. Gedurende ten minste 60 uur per jaar wordt vrijstelling van werk verleend.

In de interviews werd tijdgebrek dikwijls genoemd als een van de voornaamste belemmeringen voor een effectieve bijdrage aan het VGW-beleid, hoewel sommige ondernemingsraden of werknemersvertegenwoordigers wat dit betreft geen problemen signaleerden. Het niveau van de scholing liep eveneens per respondent sterk uiteen en daarmee ook het kennisniveau. Tijdens de interviews ontmoetten we werknemersvertegenwoordigers die zeer goed op de hoogte waren en vertegenwoordigers met zeer beperkte kennis (vooral over wettelijke aspecten, zowel wat de veiligheids- en gezondheidswetgeving als wat het medezeggenschapsrecht betreft). In het algemeen stond het er met de praktische kennis van de actuele arbeidsomstandigheden op de werkvloer beter voor.

Dit beeld komt overeen met de bevindingen van diverse studies naar de effectiviteit van de werknemersvertegenwoordiging in Nederland. Tijd blijkt zoals altijd het schaarse artikel te zijn (Looise en Heijink, 1986, blz. 119; Klein Hesselink en Evers, 1994, blz. 30; Popma, 2003, blz. 171; van der Heijden *et al.*, 2012, blz. 67). In de interviews werd herhaaldelijk verklaard dat vanwege de nogal turbulente economische situatie de tijd die aan veiligheids- en gezondheidsvraagstukken wordt besteed, nog meer onder druk is komen te staan. Dit komt omdat leden van ondernemingsraden in het algemeen harder moeten werken én omdat de werknemersvertegenwoordigers aandacht moeten schenken aan bezuinigingsmaatregelen, reorganisaties en uitbesteding.

Welke faciliteiten wij als leden van de medezeggenschapsraad hebben? Geen enkele meer, ze zijn allemaal wegbezuinigd. Werknemers die lid waren van de plaatselijke raad, kregen daarvoor vrijstelling van hun werk. Nu geldt dat alleen nog voor de overkoepelende centrale medezeggenschapsraad.

Lid van de ondernemingsraad van Grammar School

Een van de manieren om 'extra tijd' te organiseren is het instellen van een specifieke VGW-commissie van de ondernemingsraad op basis van artikel 15 van de WOR. De extra tijd die dit oplevert, vloeit eruit voort dat de commissie ook vaste werknemers kan aanstellen die geen lid zijn van de ondernemingsraad. Zo worden de vaste leden van de ondernemingsraad iets minder belast. Niettemin bleek uit de casestudy's dat vrijwel alle betrokken ondernemingsraden een VGW-commissie hadden ingesteld en toch nog tijd te kort kwamen om hun taken naar behoren te verrichten. Daarom is het instellen van een commissie wellicht nuttiger om specifieke expertise te verkrijgen dan om het tijdprobleem te verhelpen.

Een andere oplossing die soms in de literatuur wordt vermeld en die ook in twee van de casestudy's naar voren kwam, bestaat erin de werknemersvertegenwoordiging op een iets andere manier te organiseren.

Ik stel voor om de ondernemingsraad terug te brengen tot een soort 'uitvoerend comité', dat besluiten neemt over de wijze waarop projecten worden georganiseerd en over de manier waarop de werknemers daarbij worden betrokken. Dan hoeven niet altijd dezelfde medewerkers daar tijd in te steken. Als je de belasting van de werknemersparticipatie enigszins spreidt, zullen meer werknemers bereid zijn daarin tijd te investeren. Daarvoor heb je echter wel een bestuurder nodig die laat zien dat hij de participatie van werknemers belangrijk vindt.

VGW-manager van Twin City

Dit voorstel is echter meer een oplossing voor het probleem van vacatures in ondernemingsraden (dat op grote schaal voorkomt; Visser *et al.*, 2012, blz. 12.) dan voor het eigenlijke tijdprobleem. Zelfs als de aan formele werknemersvertegenwoordiging gespendeerde tijd gelijkmatiger wordt gespreid, neemt de totale benodigde tijd op zichzelf niet af. Zolang de tijd die aan de vertegenwoordiging van werknemers wordt besteed, niet adequaat wordt berekend en toegewezen, zal het tijdprobleem blijven bestaan. Verder zal de nu al grote groep van werknemers die aangeven dat zij sowieso te weinig tijd voor hun reguliere werk hebben, alleen maar groeien (Parent-Thirion, 2012, blz. 71-72).

Ook kennis is schaars: ze kan slechts met moeite worden opgebouwd en je raakt haar gemakkelijk weer kwijt. Om met het eerste te beginnen: volgens Esener-2 stellen de meeste veiligheids- en gezondheidsvertegenwoordigers scholing zeer op prijs (zie tabel 16), maar het aantal scholingsdagen is de laatste tien jaar gestaag gedaald (zie tabel 17), een daling die zich heeft doorgezet sinds de financiering van de scholing voor ondernemingsraden in 2013 werd gewijzigd (zie onder het kopje 'De markt voor scholing van werknemersvertegenwoordigers').

Tabel 16: Krijgen de veiligheids- en gezondheidsvertegenwoordigers een opleiding tijdens de werkuren om hen te helpen hun taken met betrekking tot veiligheid en gezondheid uit te voeren? (Esener-2, Q354) (%)

Ja	Nee	Ja, maar alleen sommige	Totaal	Geen antwoord
79	17	3	100	13,2

Opmerking: deze vraag is uitsluitend gesteld aan vestigingen met gezondheids- en veiligheidsvertegenwoordigers ('Ja' op Q166_3).

Tabel 17: Scholingsfaciliteiten voor werknemersvertegenwoordigers (%)

Faciliteit	Ondernemingsraad (≥ 50)			Personeelsvertegenwoordiging (< 50)		
	2005	2008	2011	2005	2008	2011
Geen scholing	8	11	9	50	54	58
Sporadisch	13	14	21	27	27	24
Jaarlijks, maar minder dan vijf dagen per jaar	45	51	52	17	17	14
Vijf dagen per jaar	35	25	18	6	2	4

Bron: Visee *et al.*, 2012, blz. 22).

Er kunnen verschillende redenen zijn dat werknemersvertegenwoordigers niet ten volle van hun recht gebruik maken. De meest basale verklaring is dat zij niet weten dat ze recht op scholing hebben.

Wij ontvangen geen scholing. Ik wist niet eens dat er scholing voor werknemersvertegenwoordigers bestond.

Werknemersvertegenwoordiger van Screelec

Verder wordt er geen scholing verzorgd in bedrijven zonder formele vertegenwoordiging.

De markt voor scholing van werknemersvertegenwoordigers

In Nederland bestaat een lange traditie van scholing en advisering van ondernemingsraden. Tussen 1975 en 2013 was de coördinatie van de scholing in handen van het *Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden* (GBIO), een bipartiete organisatie die de kwaliteit van alle opleidingsbureaus controleerde en de financiële bijdragen voor de scholing van leden van ondernemingsraden beheerde. Het GBIO betaalde bijna de helft van de scholingskosten van de ondernemingsraden. Deze subsidies werden gefinancierd via een kleine heffing ten laste van alle bedrijven die onder de WOR vielen. Dit systeem was kenmerkend voor het Nederlandse corporatisme: het werd door de sociale partners (vakbonden en werkgevers) vastgesteld en vervolgens door de overheid uitgevoerd, die het bovendien een legale status verleende.

In 2013 trokken de werkgevers hun steun voor deze regeling echter in, waarna de Nederlandse markt voor de scholing van ondernemingsraden volledig werd herzien. Momenteel zijn er in Nederland tientallen onafhankelijke opleidingsinstituten voor leden van ondernemingsraden, waarvan de kwaliteit slechts in beperkte mate wordt gecontroleerd ⁽⁶²⁾. Belangrijker nog, sinds de afschaffing van het

(62) Er is echter een nieuwe vorm van kwaliteitscontrole gerealiseerd, via de Stichting Certificering Opleiding Ondernemingsraden (SCOOR), een onafhankelijke stichting die nauw gelieerd is aan de SER. In het verleden ontvingen alleen bij het GBIO aangesloten instituten financiering; SCOOR daarentegen verstrekt uitsluitend op

systeem van financiële bijdragen, moeten werkgevers alle scholingskosten van hun ondernemingsraad voor hun rekening nemen. Dit heeft ertoe geleid dat de totale vraag naar scholingsdagen drastisch is afgenomen (niet alleen op het gebied van veiligheid en gezondheid) ⁽⁶³⁾. Volgens een van de sleutelinformanten zijn werkgevers minder geneigd om ondernemingsraden toestemming te verlenen van hun recht op scholing gebruik te maken, dit recht volledig te benutten of net zo veel geld te besteden als vóór 2013. Sommige ondernemingsraden maken nu minder snel uit eigen beweging gebruik van hun rechten. Daar komt nog eens bij dat veel werkgevers van hun ondernemingsraden verlangen dat zij een leverancier kiezen via een aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld door vooraf ten minste drie potentiële leveranciers te selecteren.

Volgens de sleutelinformant hebben we nu te maken met een nieuwe trend waarbij VGW-commissies worden afgeschaft en alle onderwerpen waar zij zich mee bezighielden, onder alle leden van de ondernemingsraad worden verdeeld. De informant heeft de indruk dat ondernemingsraden tegenwoordig minder commissies hebben (niet alleen op VGW-gebied) en dat deze commissies zonder enthousiasme opereren, omdat ze niet over de middelen beschikken om hun werk als vanouds te verrichten. Als deze trend doorzet, kan dat nadelig uitpakken voor de aandacht die aan veiligheids- en gezondheidsvraagstukken wordt besteed.

In sommige gevallen worden managers uitgenodigd om (een deel van) de scholingsbijeenkomsten van de ondernemingsraden bij te wonen.

Het werkt echt fantastisch om zulke korte communicatielijnen met de werknemersvertegenwoordigers te hebben. Als ik wil weten wat hun mening is, krijg ik snel antwoord. In zulke bijeenkomsten is er ook meer tijd om problemen te bespreken.

VGW-manager van NoFer

Maar ook al ontvangen vertegenwoordigers scholing en hebben ze bepaalde kennis, feit is dat deze vaak snel weer afbrokkelt omdat veel leden van ondernemingsraden na hun eerste termijn (meestal drie jaar) wegens tijdgebrek en werkdruk aftreden. Dat is een van de belangrijkste redenen dat ondernemingsraden maar moeilijk een meer solide kennisbasis kunnen opbouwen.

Er is nog een ander punt dat de vorming van kwalitatief hoogstaande ondernemingsraden in de weg staat: ze hebben vaak maar weinig hoogopgeleid personeel in hun gelederen. Volgens de vertegenwoordiger van het management van Crossroads is het bijzonder lastig medewerkers in het hogere segment van de beroepsbevolking te vinden, wat afbreuk doet aan de kwaliteit van de ondernemingsraad.

Negentig procent van ons personeel bestaat uit gezondheidswerkers die moeten registreren wat ze tijdens werktijd doen. Vijfentachtig procent van hun tijd moeten ze aan 'directe' zorgactiviteiten besteden, wat extreem veel is. In andere zorginstellingen is dat 80 %, wat ook al tamelijk veel is. Bij Crossroads was het ook altijd 80 %, maar vanwege financiële problemen is dat opgetrokken naar 85 %. Dit is een van de voornaamste redenen dat gezondheidswerkers geen lid van de ondernemingsraad willen worden, of zelfs vroegtijdig opstappen.

Vertegenwoordiger van het management van Crossroads

3.2.2 Bezoeken aan de werkvloer en contact met de achterban

Uiteraard kan kennis op andere manieren worden opgedaan dan via scholing. De beste manier is regelmatig contact zoeken met collega's op de werkvloer (de 'achterban' in de terminologie van de ondernemingsraden). Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de achterban vooral op het gebied van veiligheid en gezondheid in actie komt (van Ewijk *et al.*, 2004, blz. 9).

vrijwillige basis certificaten voor de scholing van ondernemingsraden. Deze certificaten geven enkel een kwaliteitsindicatie.

(63) Tussen 2012 en 2013 daalde het aantal scholingsdagen met 30 % (CBM, 2014, blz. 28).

Uit de casestudy's bleek dat de meeste werknemersvertegenwoordigers relatief goede relaties met hun achterban hadden (van Ewijk *et al.*, 2004, blz. 8; van der Heijden *et al.*, 2012, blz. 22) ⁽⁶⁴⁾ en dat de aard van de contacten met de achterban nogal uiteenliep — van goed gestructureerde en bewust georganiseerde contacten (waaronder Town Hall-bijeenkomsten, regelmatige schriftelijke voorlichting van de achterban en websites) en meer of minder frequente een-op-eencontacten op de werkvloer tot weinig of geen contact. Wat dit betreft weken de bestudeerde gevallen niet af van de in eerdere onderzoeken ontwikkelde typologieën.

In ons onderzoek was een van de duidelijkste voorbeelden van proactief gedrag te vinden bij Twin City:

Wij organiseren regelmatig een OR-café. Dat is een informele manier om onze achterban te ontmoeten. De signalen die we krijgen over gezondheid en veiligheid, met name over werkdruk, geven we door aan de teamleiders. Soms beklagen werknemers zich erover dat hun teamleider niet naar hen luistert en dan blijkt dat de teamleider nooit door de werknemer is benaderd. Daarom willen we altijd beide kanten horen.

Lid van de ondernemingsraad van Twin City

Verder organiseert de ondernemingsraad van Twin City de verkiezingen zodanig dat alle afzonderlijke geledingen van de organisatie zijn vertegenwoordigd. Andere ondernemingsraden, zoals die van Glasswool, hebben eveneens voor deze strategie gekozen.

Er waren echter ook ondernemingsraden die duidelijk geen goede afspiegeling van het werknemersbestand vormden. Bij Crossroads, een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, hebben de psychiaters en psychologen het zo druk dat ze geen tijd hebben om in de ondernemingsraad zitting te nemen.

Om die reden is de verleiding groot om alle leden van de ondernemingsraad uit de facilitaire dienst te rekruteren. Daar werken geen zorgprofessionals. Bovendien is het voor de medewerkers van de facilitaire dienst aantrekkelijk in de ondernemingsraad plaats te nemen, omdat ze dan meer over de organisatie te horen krijgen. Het lidmaatschap van de ondernemingsraad houdt echter veel meer in dan zij hadden verwacht. Het kost je veel vrije tijd, maar daar kwamen ze pas later achter. Na een tijdje werden de activiteiten van de ondernemingsraad zo'n belasting voor mijn team dat ik de voorzitter heb verzocht tijdelijk geen leden uit de facilitaire dienst te rekruteren.

Hoofd facilitaire dienst van Crossroads

Een van de grootste problemen van werknemersvertegenwoordiging is dat de achterban soms gewoon geen belangstelling heeft voor de activiteiten van de ondernemingsraad. Dit werd in een aantal gevallen gerapporteerd en het krachtigst verwoord door het lid van de ondernemingsraad van Barrel.

Ik denk dat wij als ondernemingsraad goed werk leveren, maar er is geen enkele respons van onze achterban. De werknemers zijn gehersenspoeld en volledig gefixeerd op hun werk.

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

Als je werknemers vraagt wat er bij hen speelt, reageren ze niet. Maar later klagen ze erover dat je niet met hen communiceert.

Lid van de ondernemingsraad van Moon Chemicals

Toch zijn er manieren om de banden tussen werknemersvertegenwoordigers en hun achterban te versterken. We stuiten op verschillende voorbeelden van ondernemingsraden die een klachtenbus (of liever ideeënbus), een nieuwsbrief, een website, enzovoorts hebben opgezet. Volgens sommige ondervraagden helpt dit echt om informatie over veiligheids- en gezondheidskwesties op de werkvloer te krijgen. Bepaalde leden van ondernemingsraden hebben er echter over geklaagd dat deze instrumenten geen enkele respons opleveren. Het beeld is dus divers.

We hebben een ideeënbus, maar die is altijd leeg.

(64) In eerder onderzoek werd vastgesteld dat in de meeste bedrijven de achterban slechts beperkte tot geen invloed op het functioneren van de ondernemingsraad had. Niet meer dan 10 % van de ondernemingsraden beweerde dat die invloed 'groot' was.

Lid van de ondernemingsraad van Screelec

Wat dit betreft is het interessant dat werknemers vaak aangeven dat zij het liefst persoonlijk contact met 'hun' lid van de ondernemingsraad willen (Visser en Rosbergen, 2004). Met dit in het achterhoofd is het wellicht het effectiefst om de verkiezingen van de ondernemingsraad zodanig te organiseren dat alle afdelingen van het bedrijf vertegenwoordigd zijn en persoonlijk contact veel eenvoudiger wordt. Dat is althans de aanpak van de ondernemingsraad van Twin City, en van Hopital en Glasswool.

Wij zijn overal aanwezig.

Lid van de ondernemingsraad van Glasswool

Daarnaast kunnen er met bepaalde direct betrokken groepen contactbijeenkomsten worden belegd om specifieke vraagstukken te bespreken.

Ons contact met de achterban is dan misschien niet honderd procent, maar bij belangrijke zaken hebben we altijd contact met de betrokkenen. En als het advies van de ondernemingsraad van belang is voor één specifieke groep, komen we altijd binnen een half jaar bij de betrokkenen terug om te vragen hoe het gaat.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

In kleinere bedrijven is het uiteraard niet nodig de achterban op formele wijze te benaderen.

Het contact met de achterban is vrij goed. De werknemers zijn altijd in de buurt. Soms moeten we ze zelfs een beetje op afstand houden; dat is eigenlijk nog het grootste probleem.

Lid van de medezeggenschapsraad van Grammar School

Verder was het in de kleinste bedrijven duidelijk dat zaken rondom veiligheid en gezondheid rechtstreeks met de betrokken werknemers werden besproken, zo nodig dagelijks. De werkgevers van de kleinste bedrijven merkten op dat ze geen behoefte aan werknemersvertegenwoordigers hadden.

Als werknemers iets over gezondheid en veiligheid willen vragen, kunnen ze gewoon bij mij terecht.

Manager van Villekula

Eens in de drie maanden hebben we een vergadering met al het personeel. Tijdens die vergadering passeren ook alle bewoners van ons centrum met hun specifieke risico's de revue. Maar we hebben elke dag ook een-op-eencontact. Kijk maar om je heen, we zien elkaar iedere dag. En de bewoners weten eveneens dat iedereen overal van op de hoogte is. Dat werkt beslist preventief. Daarom hebben we besloten om een heel kleine voorziening te blijven.

Manager van Shelter Lodge

Niettemin is het duidelijk dat een sterke connectie met de achterban van groot belang is — volgens de belanghebbende van de Nederlandse vakbond is het zelfs de meest wezenlijke factor voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging, al hangt dit mede af van de visie die het bedrijf op het nut van werknemersvertegenwoordiging heeft. In de Nederlandse WOR is het doel van werknemersvertegenwoordiging tweeledig: bijdragen aan het goed functioneren van de organisatie in al haar doelstellingen en behartigen van de belangen van de werknemers. Als het accent op het laatste punt wordt gelegd, draait het bij werknemersvertegenwoordiging natuurlijk volledig om een nauwe band met de achterban. Als een bedrijf meer geneigd is te kijken naar het meer pragmatische nut van werknemersparticipatie — werknemers die een bijdrage leveren aan het operationele veiligheids- en gezondheidsbeheer —, kan er wellicht wat minder zwaar worden ingezet op de rol van ondernemingsraden of formele vertegenwoordiging en op het belang van een nauwe band met het personeel op de werkvloer. Zelfs vanuit louter operationeel oogpunt blijkt een nauwe band tussen de ondernemingsraad en het personeel echter een effectief middel te zijn om de veiligheid en gezondheid op de werkplek te verbeteren (Popma, 2003). Het kan een enorme opgave zijn om zo'n band te creëren, maar in de bestudeerde gevallen stuitte we niettemin op enkele voorbeelden van doeltreffende communicatie met de werknemers.

3.3 Gebruik van wettelijke bevoegdheden en andere machtsmiddelen (vakbonden, arbeidsinspectie)

Hoewel de arbeidsverhoudingen in Nederland als behoorlijk coöperatief worden beschouwd (Knegt, Mevissen *et al.*, 2001) ⁽⁶⁵⁾, kan de relatie tussen werkgever en werknemers altijd ook als een machtsrelatie worden beschreven. Soms is deze machtsrelatie duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in geval van stakingen of uitsluitingen. In andere gevallen is de macht van werknemers meer verborgen, zoals bij het wettelijke recht om de hulp van de arbeidsinspectie in te roepen. In weer andere gevallen is de machtsrelatie zelfs onzichtbaar, zoals bij het gebruik van wettelijke bevoegdheden op grond van de WOR — die door sommigen niet als een machtsmiddel worden beschouwd omdat ze zo vanzelfsprekend zijn. Uit de geschiedenis van het Nederlandse arbeidsrecht blijkt echter duidelijk dat het arbeidsrecht in het algemeen, en de VGW-wetgeving in het bijzonder, onder de paraplu van de *ongelijkheidscompensatie* is ontwikkeld (Betten *et al.*, 1997). In deze paragraaf worden vier vormen van bevoegdheid beschreven: (1) wettelijke bevoegdheden op grond van de WOR; wettelijke bevoegdheden op grond van veiligheids- en gezondheidswetgeving [zowel (2) materiële bepalingen als (3) de arbeidsinspectie]; en (4) wettelijke bevoegdheden op grond van de arbeidsverhoudingen (relatie met vakbonden).

3.3.1 Wet op de ondernemingsraden

Zoals aangegeven in paragraaf 1.1.2 kennen de Nederlandse WOR en veiligheids- en gezondheidswetgeving aan de ondernemingsraad duidelijke wettelijke bevoegdheden op VGW-gebied toe. In bepaalde opzichten weerspiegelen deze de voorschriften van Kaderrichtlijn 89/391/EEG of Richtlijn 2002/14/EG inzake overleg en informatie. In andere opzichten gaan zij echter veel verder dan deze minimumeisen. Zo hebben Nederlandse ondernemingsraden het recht hun veto uit te spreken over voorstellen van de werkgever om veiligheids- en gezondheidsmaatregelen in het bedrijf te bevorderen. Dit instemmingsrecht is in sommige van de bestudeerde gevallen behoorlijk effectief gebleken, zoals we verderop zullen zien. Eerst zullen enkele empirische gegevens inzake het gebruik van meer fundamentele wettelijke bevoegdheden worden gepresenteerd.

De meest elementaire bevoegdheid is de aanwezigheid van een ondernemingsraad binnen een bedrijf. Doordat er al meer dan zestig jaar wetgeving voor ondernemingsraden bestaat, zijn deze nu algemeen geaccepteerd, vooral in de grotere bedrijven (zie ook paragraaf 3.2). Dat kwam eveneens naar voren in de interviews die we hebben gehouden. Bovendien is er niet echt discussie geweest over het basisrecht van de ondernemingsraad op overleg en informatie, noch in onze casestudy's, noch in het algemeen (Popma, 2003). In specifieke gevallen kunnen zich geschillen voordoen of is het mogelijk dat informatie ontbreekt of te laat wordt verstrekt, maar de Nederlandse jurisprudentie inzake het recht op informatie (artikel 31 van de WOR) staat duidelijk aan de kant van de ondernemingsraad (Vink en van het Kaar, 2015, blz. 237). Solide wettelijke bepalingen hebben dus duidelijk bijgedragen aan de acceptatie van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW.

De ondernemingsraad heeft nog twee andere bevoegdheden die op VGW-gebied van nut zijn: de adviesbevoegdheid (artikel 25 van de WOR) en het instemmingsrecht (artikel 27 van de WOR, maar ook artikel 14/14a van de Arbowet).

De casestudy's lieten talrijke voorbeelden zien van de doeltreffendheid van deze bevoegdheden, vooral wat betreft het instemmingsrecht.

Momenteel worden we overspoeld met verzoeken om advies en instemming.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress ⁽⁶⁶⁾

Wat nu speelt, is een verzoek om instemming met medische keuringen. We hebben heel veel papieren ontvangen, of liever een dik boekwerk. Maar wat ontbrak, was een duidelijk overzicht van wie wat moest doen en waarom. De grenzen waren te ruim getrokken. De tekst kon op

(65) Zo bleek dat ruim 90 % van de arbeidstijdenregelingen in goede harmonie was vastgesteld.

(66) De meeste van deze verzoeken gaan weliswaar over andere vraagstukken dan veiligheid en gezondheid, maar het citaat geeft wel aan hoe groot de werklust van sommige ondernemingsraden is en ook hoe frequent zulke verzoeken in Nederland worden gedaan.

iedere productiemedewerker slaan, maar de Wet op de medische keuringen is helder op dit punt: een arts moet beschrijven waarom zulke keuringen nodig zijn, voor wie ze gelden en aan welke criteria de keuringen moeten voldoen. Dat ontbrak allemaal in de tekst, wat we erg onbevredigend vonden. Daarom hebben we niet met de keuringen ingestemd. Inmiddels heeft onze bestuurder beloofd dat het allemaal in orde zal worden gemaakt.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

Soms is het niet zo duidelijk dat specifieke kwesties onder het instemmingsrecht vallen. Dan is het handig dat in artikel 27 van de WOR een aantal voorbeelden wordt genoemd.

De invloed van de Indiase eigenaar is echt een punt van zorg voor ons. Soms gaat hij lijnrecht in tegen de essentie van de Wet op de ondernemingsraden. "Valt een wijziging op het personeelshandboek onder het instemmingsrecht? Sorry, dat wisten we niet." Dat veroorzaakte grote ergernis op de werkvloer.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

In het algemeen worden de procedures in verband met het instemmingsrecht op het gebied van veiligheids- en gezondheidsvraagstukken echter in twee derde van alle bedrijven tamelijk adequaat geëerbiedigd, althans als de ondernemingsraad weet wanneer het instemmingsrecht van toepassing is (wat niet altijd het geval is, zie paragraaf 2.1.2). Dit betekent dat zulke procedures in een derde van de bedrijven regelmatig worden genegeerd (Popma 2003, blz. 178-180) ⁽⁶⁷⁾. Verder leidt het gebruik van het instemmingsrecht tot wijzigingen in de oorspronkelijke plannen en tot betere besluitvormingsprocessen (Popma, 2009a). Daarom is het bestaan van dit recht voor werknemersvertegenwoordigers een krachtig instrument dat ze met het oog op veiligheid en gezondheid kunnen inzetten, al kan de naleving van artikel 27 beter.

Wat het gebruik van het adviesrecht betreft, zijn we geen voorbeelden tegengekomen waarin artikel 25 van de WOR strategisch werd toegepast om de veiligheid en gezondheid te verbeteren, bijvoorbeeld door advies te vragen over herstructurering om de werkdruk aan te pakken of door na te gaan of investeringen in apparatuur of gebouwen met de veiligheids- en gezondheidsvoorschriften in overeenstemming waren. Zoals eerder aangegeven, zijn ondernemingsraden doorgaans geneigd het strategische effect van VGW [of het VGW-effect van strategische besluitvorming (zie Popma, 2003, blz. 186-187)] over het hoofd te zien. In tegenstelling tot wat men misschien zou verwachten, is dit niet beter in bedrijven waar de ondernemingsraad meer professioneel opereert met een VGW-commissie die uit zijn gelederen is samengesteld (Popma, 2003, blz. 207). Volgens de sleutelinformant van het opleidingsinstituut is het raakvlak tussen VGW en strategische aangelegenheden, zoals herstructurering of investeringen, zelfs kleiner in gevallen waar de scholing door een gespecialiseerde commissie wordt gevolgd: "Slechts zelden koppelen VGW-commissies gezondheid en veiligheid aan strategische besluiten waarover de werkgever op grond van artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden met hen moet overleggen." Volgens de informant is het voor een meer strategische focus veel effectiever dat ondernemingsraden een geïntegreerde aanpak hanteren waarbij zij veiligheid en gezondheid als een integraal onderdeel van hun werk beschouwen.

Hetzelfde punt kwam aan de orde in het interview met de sleutelinformant van de werkgeversorganisatie.

BvL: Je zou denken dat het doel van de risicobeoordeling moet zijn het onderwerp ten minste eenmaal per jaar op de agenda te plaatsen, zodat het met alle betrokkenen wordt besproken. Maar dat gebeurt niet. Het gesprek hierover vindt plaats in commissies, met louter specialisten.

CH: Er is inderdaad sprake van een technocratische benadering. Wel is er het besef dat het te veel geïsoleerd gebeurt. Zelf heb ik bij bedrijven gewerkt die dat erkennen. De veiligheids- en gezondheidscoördinator of -manager ging dan via workshops in gesprek met de werknemers. Als basis gebruikten ze foto's om te bespreken wat er mis kon gaan en wat goed ging, er werden zogenaamde toolboxvergaderingen gehouden. Deze bedrijven realiseerden zich dus wat er aan de hand was. Maar ik herken wat u zegt: veel discussies worden tijdens overleg van de agenda

(67) Het adviesrecht is echter meer omstreven en leidt ertoe dat talrijke zaken bij het gerechtshof in Amsterdam terechtkomen. Bij deze zaken gaat het evenwel niet om veiligheids- en gezondheidskwesties, maar om de strategische vraagstukken die in artikel 25 van de WOR staan opgesomd.

afgevoerd, ook in de ondernemingsraad. Terwijl veel van de onderwerpen die we bespreken — inzet, ervaar je je werk als zinvol? — ook betrekking hebben op veiligheids- en arbeidsomstandigheden. Dus dat moet ook aan de orde worden gesteld. En dat gebeurt niet vaak genoeg. Soms gaat het als volgt: "Hebben we geen problemen met machines gehad? Oké. Zijn er geen ongelukken gebeurd? Oké. Dan hoeven we er geen aandacht meer aan te besteden." Terwijl het altijd een punt van aandacht is. De uitdaging is om de dialoog met het personeel te blijven aangaan en gezamenlijk te proberen aanpassingen en verbeteringen door te voeren. Ik doel daarbij ook op de ondernemingsraad. Maar dat staat ook onder druk, zoals ik eerder al zei.

De huidige tendens dat volgens een van de sleutelinformanten ondernemingsraden minder commissies hebben, kan wat dit betreft als een stap in de goede richting worden gezien. Deze tendens moet echter niet als een strategische heroriëntatie worden aangemoedigd; de belangrijkste reden om deze commissies aan de kant te schuiven, is niet zozeer een strategische keuze als wel het gebrek aan tijd of vrijwilligers om zo'n commissie aan te sturen. Daarom zal deze trend waarschijnlijk niet leiden tot een betere connectie tussen veiligheid en gezondheid en strategische vraagstukken.

Een werkelijk strategische benadering waarbij veiligheid en gezondheid onderdeel vormen van de dialoog over strategische besluitvormingsprocessen, komt niet veel voor. Het feit dat sommige VGW-commissies ophouden te bestaan, is geen teken dat zo'n benadering momenteel in de lift zit. Het betekent eerder dat ondernemingsraden te weinig middelen hebben, waardoor de leden bijvoorbeeld ook minder opleidingen volgen.

Sleutelinformant (opleider van ondernemingsraden)

Hiermee willen we natuurlijk niet zeggen dat ondernemingsraden geen VGW-commissies moeten opzetten. Die commissies zijn beslist nuttig om kennis op VGW-gebied op te bouwen. Ze vormen ook een middel om meer medewerkers bij de activiteiten van de werknemersvertegenwoordiging te betrekken (niet alle commissieleden hoeven lid van de ondernemingsraad te zijn). Wanneer een ondernemingsraad het wenselijk acht een commissie in te stellen, is het echter wel zaak de relatie tussen VGW-kwesties en andere, meer strategische elementen in de praktijk van de werknemersvertegenwoordiging kritisch onder de loep te nemen.

3.3.2 Duidelijke veiligheids- en gezondheidsbepalingen

Sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw stelt de Nederlandse overheid niet langer zeer strenge, maar meer doelgerichte VGW-bepalingen op. Volgens de filosofie van zelfregulering zou dit meer ruimte laten voor op maat gemaakte en effectievere VGW-maatregelen op de werkvloer. Momenteel tracht de Nederlandse minister van Sociale Zaken deze aanpak ook op Europees niveau te promoten (zie paragraaf 1.1.3).

Bij het inzetten op algemene bepalingen kunnen evenwel kanttekeningen worden geplaatst; ze leiden namelijk tot rechtsonzekerheid. Hetzelfde geldt voor convenanten of VGW-catalogi op maat; hierdoor kan rechtsongelijkheid tussen verschillende sectoren ontstaan (Popma, 1999, 2008). Daarnaast kan het voorkomen dat zowel werkgevers als werknemersvertegenwoordigers in het ongewisse worden gehouden over wat ze moeten doen om de voorschriften na te leven. In sommige gevallen is het daarentegen heel handig voor ondernemingsraden als de overheid welomschreven wettelijke bepalingen opstelt. Een voorbeeld hiervan is de regulering van organische oplosmiddelen, die in de jaren negentig van de vorige eeuw het organisch psychosyndroom (OPS) bij schilders en drukkers bleken te veroorzaken⁽⁶⁸⁾. Na de invoering van duidelijke bepalingen in de Nederlandse Arbeidsomstandighedenregeling, op grond waarvan oplosmiddelen door minder gevaarlijke alternatieven moesten worden vervangen, werd een scherpe daling van het aantal bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten gemelde gevallen van het organisch psychosyndroom waargenomen.

Dit gebruik van strenge vervangingsbepalingen speelde ook in een van de casestudy's.

(68) Het organisch psychosyndroom (OPS) of chronische toxische encefalopathie is een progressieve ziekte vergelijkbaar met preseniele dementie, die in veel gevallen het gevolg is van blootstelling aan oplosmiddelen als tolueen.

Elk jaar heb ik een begrafenis, heel tragisch. Dat beschouw ik als een erfenis uit het verleden, toen we op een andere manier werkten. Zo gebruikten we veel oplosmiddelen als tolueen en terpentine. Tegenwoordig werken we met inkt op waterbasis.

Manager van RollingPress

Wettelijke bepalingen zoals een vervangingsplicht, grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling, enzovoorts kunnen de werknemersvertegenwoordigers helpen de speelruimte af te bakenen waarbinnen de onderhandelingen op bedrijfsniveau over VGW-beleid moeten plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de wetgeving betreffende arbeidstijden in Nederland. De Nederlandse Arbeidstijdenwet is gebaseerd op een systeem van onderhandelingen tussen werkgever en ondernemingsraad op grond van artikel 27 van de WOR, maar deze wet moet worden nageleefd binnen een kader van materiële bepalingen over het maximumaantal werkuren en het minimumaantal uren rusttijd. Bij de laatste herziening van de Arbeidstijdenwet in 2007 is de vorige versie sterk vereenvoudigd, met een grotere rechtszekerheid tot gevolg.

Toch kwamen we in de interviews niet veel gevallen tegen waarin rechtstreeks naar materiële bepalingen over veiligheid en gezondheid of over arbeidstijden werd verwezen om de positie van de werknemersvertegenwoordigers (of van de werknemers zelf) te verbeteren. In één geval gebeurde dat echter duidelijk wel, door het lid van de ondernemingsraad van NoFer.

Met de uitdrukking 'regels zijn een wapen' bedoel ik dat veel mensen op de werkvloer alles wat de manager zegt, voor zoete koek slikken. Maar ik zeg: "Er staat veel op papier. Geloof niet klakkeloos alles wat je baas je vertelt, maar kijk op dat papier." Ook informeer ik onderaannemers. "Kijk goed wat er op de vergunning staat", zeg ik tegen hen. "En stel vragen als je niet begrijpt wat er bedoeld wordt."

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

In een ander geval vertelde een VGW-manager dat hij meer duidelijkheid had willen hebben over hoe hij de wettelijke bepalingen moest interpreteren.

Ik heb de arbeidsinspectie steeds weer gevraagd om een duidelijker antwoord te geven op de vraag of we de wettelijke verplichtingen al dan niet op de juiste wijze interpreteren. De inspectie heeft echter nog niet op ons herhaaldelijke verzoek gereageerd. We weten nu dus niet waar we staan. Misschien doen we te weinig, of misschien juist te veel. Dat weten we niet zeker zolang we geen respons van de inspectie krijgen.

VGW-manager van Moon Chemicals

3.3.3 Arbeidsinspectie

Zoals eerder vermeld, hebben alle werknemers en hun vertegenwoordigers het recht de arbeidsinspectie in te schakelen wanneer zij vermoeden dat hun werkgever niet aan zijn of haar wettelijke verplichtingen voldoet. De vakbonden kunnen de inspectie een onderzoek laten verrichten. Daarnaast is in de interne instructies van de inspectie opgenomen dat er altijd moet worden gereageerd op klachten die door vakbonden of ondernemingsraden zijn ingediend (met klachten van *individuele personen* wordt alleen iets gedaan als de klacht op ernstige risico's betrekking heeft). In theorie kunnen dit uitvoerbare strategieën zijn om de werkgever tot actie te dwingen. In de praktijk wordt echter zelden van dit machtsmiddel gebruik gemaakt. De ondernemingsraad kan bijvoorbeeld een klacht bij de arbeidsinspectie indienen, maar het aantal klachten is vrij beperkt: ongeveer 30 per jaar (Inspectie SZW, 2015a, blz. 33). Een van de redenen dat leden van ondernemingsraden niet de hulp van de arbeidsinspectie inroepen, is dat zij bang zijn voor repercussies. De inspecteur mag de namen van degenen die de inspectie hebben gewaarschuwd weliswaar niet bekendmaken en de leden van ondernemingsraden genieten wettelijke bescherming tegen oneerlijk ontslag, maar toch zijn ondernemingsraden terughoudend omdat de werkgever andere represailles kan nemen. Het gebruik van dit instrument om werkgevers onder druk te zetten om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen, heeft dus duidelijk een nadeel.

Een andere tekortkoming in het systeem is dat werknemers de hulp van de arbeidsinspectie niet kunnen inroepen wanneer de werkgever zich niet houdt aan de wettelijke samenwerkingsplicht inzake het VGW-beleid (artikel 12 van de Arbwet). Artikel 12 wordt niet door de overheid gehandhaafd, en zeker niet

overeenkomstig andere bepalingen van de WOR. De arbeidsinspectie heeft geen formele rol in het afdwingen van een sociale dialoog tussen werkgever en werknemersvertegenwoordigers. Belangrijker nog, de WOR verschaft geen wettelijke basis voor bemoeienis van de arbeidsinspectie. Conflicten op dit gebied kunnen op grond van artikel 36 van de WOR aan de rechter worden voorgelegd.

Verder vertelden de sleutelinformanten van de arbeidsinspectie dat een potentiële alliantie tussen de ondernemingsraad en de inspecteur haar beperkingen kent wanneer er sprake is van een slechte werkrelatie tussen de werkgever en de ondernemingsraad.

Soms kan de inspecteur zien hoe machteloos de ondernemingsraad tegenover de werkgever is en dan kunnen we vragen stellen over hun wettelijke rechten zoals het instemmingsrecht. Maar daar houdt het dan wel op. Het is niet onze taak de ondernemingsraad te vertellen welke stappen hij moet zetten. De inspecteur kan proberen dat informeel te doen, maar hij kan dit onderwerp niet in onze officiële correspondentie aankaarten.

Sleutelinformanten van de arbeidsinspectie

In de casestudy's speelde de arbeidsinspectie bijna geen rol. Verbazingwekkend is dat niet: de inspectie bezoekt gemiddeld slechts eens in de dertig jaar een vestiging. Alleen fabrieken die onder de Seveso-richtlijn vallen, worden regelmatig bezocht (met tussenpozen van een tot drie jaar). Bovendien is de afgelopen twintig jaar het aantal inspecties aanzienlijk verminderd: van 87 000 in 1996 tot minder dan 20 000 in 2012 (Inspectie SZW, 2013, blz. 40).

Niettemin stuitten we tijdens ons onderzoek op één voorbeeld waarin de ondernemingsraad doeltreffend met de arbeidsinspectie samenwerkte. Dat pakte ook goed uit voor de VGW-manager.

Ik had geprobeerd het management van ons ziekenhuis ervan te overtuigen dat er maatregelen moesten worden getroffen op het gebied van fysieke risico's als zwaar tillen, trekken en duwen. Volgens het management zou dat te duur zijn. Toen de ondernemingsraad er bij betrokken raakte en de arbeidsinspectie op de hoogte bracht, veranderde dat echter. Doordat de ondernemingsraad wist van de fysieke werklast en actie ondernam, verbeterde de situatie enorm.

VGW-manager van Hopital

3.3.4 Vakbond

Een vierde machtsmiddel voor werknemers (en hun vertegenwoordigers) is het vormen van een alliantie met de vakbond. Uit diverse studies is naar voren gekomen dat een nauwe band met de vakbond zeer nuttig is om op bedrijfsniveau resultaten op het gebied van het veiligheids- en gezondheidsbeleid te boeken (Popma, 2003). Ten eerste hebben bedrijven met een groot percentage vakbondsleden vaker een ondernemingsraad dan bedrijven met een lage organisatiegraad (Visser *et al.*, 2012, blz. 20). Ten tweede correleren nauwe contacten met de vakbond duidelijk met de bereidheid van de werkgever om het instemmingsrecht te eerbiedigen (Popma, 2003, blz. 181). Ten derde hebben leden van ondernemingsraden die bij een vakbond zijn aangesloten, doorgaans een nauwere band met het personeel op de werkvloer en houden zij zich intensiever bezig met thema's die voor de werknemers direct van belang zijn ⁽⁶⁹⁾. Zoals aangegeven in de WOR, heeft de ondernemingsraad een tweeledig doel, dat niet betrekking heeft op de belangen van de werknemers, maar ook op "het belang van het goed functioneren van [de] onderneming in al haar doelstellingen" (artikel 2 van de WOR). Dat leden van ondernemingsraden die bij een vakbond zijn aangesloten, meer gespitst zijn op de belangen van het personeel, geeft hun wellicht een sterkere positie onder de werknemers en dus waar nodig een grotere machtsbasis.

Om historische redenen is de band tussen ondernemingsraden en de Nederlandse vakbonden echter niet erg sterk. Lange tijd stonden de vakbonden ambivalent tegenover de rol van ondernemingsraden, al zijn zij binnen die raden beter vertegenwoordigd dan gemiddeld. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de ondernemingsraad gezien als een instrument van de werkgevers om vakbonden hun rol op de werkvloer te ontnemen. Daarom zijn nauwe banden met de vakbonden niet erg gangbaar in Nederland.

(69) Interview met de sleutelinformant van de vakbond.

Ik ben zelf aangesloten bij een vakbond, maar als lid van de ondernemingsraad heb ik nooit contact met de bond gehad. Ik zou zelfs niet weten wie ik zou moeten bellen. Dat zou ik gemakkelijk kunnen achterhalen, maar volgens mij is het niet nodig.

Lid van de ondernemingsraad van Grammar School

Daarnaast is het activisme dat soms met een actieve aanwezigheid van de vakbond op de werkvloer wordt geassocieerd, niet echt eigen aan Nederland ⁽⁷⁰⁾. Meer in het algemeen hanteren Nederlandse ondernemingsraden en vakbondsleden niet een erg activistische aanpak, zoals druk uitoefenen of het blokkeren van onderhandelingen, zelfs niet wanneer ze nauw samenwerken. Vergeleken met Duitse ondernemingsraden houden hun Nederlandse tegenhangers zich meer bezig met zaken als de bestuurder helpen om oplossingen te vinden, het management van feiten voorzien en het management op de hoogte brengen van de gang van zaken op de werkvloer (Sapulete en van Witteloostuijn, 2015b). Dat was ook de ervaring van een bedrijf met een Belgische bestuurder.

In Nederland zijn leden van ondernemingsraden veel meer bereid om samen te werken, in plaats van zich als vakbondsleden van de oude stempel te gedragen. Ik denk dat onze nieuwe bestuurder, die uit België komt, zeer verrast was toen hij dat ontdekte.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Meer recent heeft de FNV echter een actievere houding ten opzichte van ondernemingsraden aangenomen ⁽⁷¹⁾.

Toch waren er enkele gevallen waarin de ondervraagde leden van de ondernemingsraden aangaven dat zij nauw met de vakbond samenwerken, maar dan gaat het voornamelijk over andere onderwerpen dan VGW.

In onze ondernemingsraad zitten leden van drie verschillende vakbonden. Zelf ben ik FNV-lid. Onze vakbondsfunctionaris is constant in de buurt en altijd bereikbaar. De meeste bedrijven kennen niet zo'n band als wij. Hier zit de vakbond overal bovenop. Ik denk dat zo'n 60 % van ons georganiseerd is, ten minste in de fabriek. Op kantoor zijn vrijwel geen vakbondsleden. Het is vanouds echt iets van de werkvloer.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

Voor ons is de vakbond erg belangrijk en we hebben er een goede relatie mee. Ze hebben professionele functionarissen die veel weten over groepen vergelijkbare ondernemingen. We hebben een functionaris die in nauw contact met ons staat. We kunnen hem mailen en bellen en hij is altijd welkom.

Lid van de ondernemingsraad van Hubbers

De houding van de vakbondsleden jegens het management is echter niet altijd even hartelijk:

Wanneer werknemers een conflict met hun leidinggevende hebben en er een vergadering met Personeelszaken wordt belegd, komt er altijd een functionaris van de vakbond mee. Ik vind dat nogal vreemd, vooral wanneer het de eerste vergadering betreft. Het geeft aan dat ze ons niet vertrouwen. Maar zo'n vakbondslid kan natuurlijk wel een positieve rol spelen. Ze hebben namelijk dikwijls een goede scholing gehad.

Manager van Dutch Delhi

In de enkele gevallen waarin de vakbond in bepaalde mate aanwezig was, kregen we de indruk dat de invloed van de werknemers op het veiligheids- en gezondheidsbeheer in deze bedrijven meer solide was. Toch was een rechtstreeks verband tussen vakbondslidmaatschap en effectiviteit op VGW-gebied niet evident.

Dit is ook het algemene beeld dat naar voren komt uit het interview met de belangrijke belanghebbende van de vakbond. Hoewel deze respondent verklaarde dat 'contact met de werkvloer' en 'actief contact met de vakbond' de twee krachtigste factoren van doeltreffende werknemersvertegenwoordiging

(70) Interview met de sleutelinformant van de vakbond. Zie ook Popma (2003, blz. 217), die constateert dat slechts 10 % van alle ondernemingsraden werkelijk actiebereid is.

(71) Interview met de sleutelinformant van de vakbond.

vormen, gaf hij toe dat de rol van de vakbonden wat dit betreft de laatste tien jaar niet optimaal was geweest. Volgens hem is het echter een van de prioriteiten van de vakbondsfunctionarissen voor de komende paar jaar om ondernemingsraden actiever te benaderen.

Vakbonden moeten als taak hebben werknemers te activeren, maar wij hebben een hele generatie vakbondsleden grootgebracht in een cultuur van overleg en compromissen. De laatste paar jaar voert de FNV een strategie om de actiebereidheid op VGW-gebied (en werknemersvertegenwoordiging in het algemeen) weer nieuw leven in te blazen. De meeste ondernemingsraden dienen er echter nog steeds van te worden overtuigd dat zij de durf kunnen en moeten tonen om een meer activistische houding aan de dag te leggen.

Sleutelinformant van de FNV

Dat is wel zwemmen tegen de stroom in: het aantal vakbondsleden daalt al sinds de Tweede Wereldoorlog (zie tabel 1.2).

3.4 Ondersteuning (of niet?)

De afgelopen twee decennia heeft er in Nederland een verschuiving plaatsgevonden van sterke overheidsbemoeienis naar een beleid van verdere zelfregulering, zowel op bedrijfs- als op sectorniveau. Deze verschuiving in de richting van zelfregulering heeft geleid tot twee belangrijke ontwikkelingen die werkgevers en werknemersvertegenwoordigers wellicht kunnen helpen op bedrijfsniveau hun verantwoordelijkheid te nemen. De eerste is de ontwikkeling van gebruiksvriendelijke instrumenten voor risicobeoordeling, die momenteel bekendstaan als OiRA [Online interactive Risk Assessment (interactieve online-risicobeoordeling)] en door het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) zijn goedgekeurd ⁽⁷²⁾. De Nederlandse instrumenten voor risicobeoordeling zijn nu beschikbaar in meer dan 170 sectorvarianten, die elk zijn toegesneden op de behoeften van een bepaalde sector. De tweede ontwikkeling is de opkomst van de zogenaamde arbocatalogi (VGW-catalogi) sinds 2007. Deze catalogi zijn bedoeld om de algemene brede doelvoorschriften van de overheid (hoofdzakelijk te vinden in het Arbeidsomstandighedenbesluit) nader te specificeren en om werkgevers en werknemers voorbeelden van beste praktijken in hun sector aan te reiken, waardoor het algemene begrip 'stand van de wetenschap' (artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 4, van de Arbowet) concreet wordt ingevuld. Zoals eerder gezegd, is 'regelgeving op maat' de filosofie achter het overheidsbeleid om de sociale dialoog over VGW-vraagstukken een impuls te geven. Er zijn nu meer dan 180 VGW-catalogi, die bijna de helft van de Nederlandse beroepsbevolking bestrijken.

Beide ontwikkelingen kunnen zowel werkgevers als werknemers (of werknemersvertegenwoordigers) duidelijk een steuntje in de rug bieden wat betreft hun respectieve rol in het VGW-beleid op de werkvloer. Daarom hebben we onderzocht welke kennis de ondervraagden van deze instrumenten hadden en hoe deze in de praktijk werden gebruikt.

3.4.1 Risicobeoordelingsinstrumenten

Zoals eerder vermeld, zijn er inmiddels meer dan 170 sectorspecifieke risicobeoordelingsinstrumenten in Nederland. De meeste zijn gebaseerd op het 'moederinstrument' voor het mkb/de kmo's (dat eveneens ten grondslag ligt aan het OiRA-instrument, dat nu door EU-OSHA wordt gepromoot). In de meeste gevallen werden deze instrumenten door VGW-specialisten ontwikkeld, maar vaak werden ze vervolgens door de sociale partners in de sector gecontroleerd en goedgekeurd. Dit moet de goede kwaliteit van de instrumenten en ondersteuning door zowel werkgevers als vakbonden waarborgen. In de 21 casestudy's had echter bijna niemand van de ondervraagden kennis van deze hulpmiddelen. Alleen de vertegenwoordigers van het management van Screelec en Hopital wisten daar iets over te zeggen. Zij waren er vrij positief over.

Toen ik bij Screelec kwam, klaagden veel van de drukkers over de verlichting, de afvoersystemen, het geluid en de logistiek. Vervolgens heb ik de methode 5xBeter van

(72) <http://www.oiraproject.eu/about>

MetaalUnie en FME, de werkgeversorganisaties in de metaalbranche, toegepast⁽⁷³⁾. Deze methode bestaat uit meer dan 100 controle-onderdelen. Ik heb elk afzonderlijk onderdeel gecontroleerd, zonder er één over te slaan. Daarna zei ik: "U hebt gelijk, ik zal hier dingen gaan veranderen." In dit gebouw kun je echter niet alles aanpassen. Dat zou onhaalbaar zijn. Wel heb ik na deze controle een verbod ingesteld op het gebruik van alle stoffen waarvoor geen veiligheidsinformatiebladen aanwezig waren. Sommige waren echt gevaarlijk.

Bestuurder van Screelec

In het kader van het risicobeoordelingsinstrument Zorg-RIE heb ik enkele korte enquêtes verspreid⁽⁷⁴⁾. Via deze enquêtes worden de werknemers gedwongen hun arbeidsomstandigheden onder de loep te nemen. Het is een nogal simplistisch hulpmiddel, met een sterke nadruk op goed/fout/weet niet. Maar deze eenvoudige aanpak leidt tot snelle resultaten, en soms geven werknemers aan dat bepaalde risico's in de beoordeling ontbreken of dat ze van bepaalde zaken niet volledig op de hoogte waren.

VGW-manager van Hopital

Deze beide instrumenten behoren tot de beste op dit gebied. Volgens een van de sleutelinformanten van de arbeidsinspectie verschilt de kwaliteit van de diverse instrumenten evenwel aanzienlijk, wat betekent dat veel van deze hulpmiddelen van tamelijk slechte kwaliteit zijn. En:

Veel van deze instrumenten bestrijken niet alle relevante kwesties of risicocategorieën, en veel vereisen geen werknemersparticipatie. Vaak zijn de hulpmiddelen in theorie werkplekgericht, maar in de praktijk gaat het slechts om een checklist die achter de computer moet worden ingevuld. Je hoeft geen controles op de werkplek zelf uit te voeren. Misschien is het beoordelen van risico's wel te gemakkelijk geworden.

Sleutelinformant van de arbeidsinspectie

Deze kritische noot strookt met een eerdere analyse van enquêtegegevens van de arbeidsinspectie, waaruit blijkt dat risicobeoordelingen die op een sectormodel zijn gebaseerd, iets, maar wel significant ($p < 0,01$) minder effectief zijn wat betreft het identificeren van alle relevante risico's dan risicobeoordelingen die op een door een professionele VGW-dienst ontwikkeld instrument zijn gestoeld (Popma, 2009a, blz. 89).

In een andere kritische opmerking stelt de arbeidsinspecteur dat wanneer een risicobeoordelingsformulier achter de computer kan worden ingevuld, de participatie van werknemers op afstand wordt gehouden. Dat was ook de ervaring van een van de onderzoekers in een ander project (Popma, 2013b). Tijdens een bijeenkomst van de Nederlandse werkgeversorganisatie voor het mkb/de kmo's (MKB Nederland) was de beleidsadviseur van MKB Nederland erg enthousiast over het risicobeoordelingsinstrument dat het focal point van EU-OSHA had ontwikkeld. In aanwezigheid van een van de onderzoekers riep ze vrolijk uit: "We hadden een sessie met ongeveer vijftien werkgevers en konden de risicobeoordeling achter de computer uitvoeren. Dat kostte ons niet meer dan een uur." Al is dit laatste voorbeeld misschien anekdotisch, het toont wel heel treffend de houding van sommige (zo niet vele) werkgevers ten opzichte van werknemersparticipatie tijdens een risicobeoordeling: wie vindt het nog nodig het personeel erbij te betrekken als er een handig doe-het-zelfinstrument voorhanden is?

Een andere vorm van kritiek werd geuit door de vakbondsfunctionaris, die beweerde dat risicobeoordeling steeds meer het domein van VGW-deskundigen is geworden. Beide soorten kritiek komen overeen met eerdere bevindingen (Peters en van Hoorn, 2002, blz. 10) en vormden ook de belangrijkste reden voor het ontwikkelen van een instrument genaamd 'participatieve risicobeoordeling', dat door de voormalige organisatie van opleiders van ondernemingsraden (GBIO) in 2009 werd goedgekeurd (Popma, 2013b). Deze methode werd in 2009 door meer dan twintig opleiders van ondernemingsraden goed ontvangen, en er zijn een paar mooie voorbeelden die laten zien wat de potentie ervan is. Toch wordt ze niet veel gebruikt. Niettemin is de VGW-afdeling van de grootste vakbond, de FNV, onlangs in het kader van haar meer activistische benadering van veiligheid en

(73) <https://www.5xbeter.nl/site/>. Dit instrument is een gezamenlijk project en werd in nauwe samenwerking met de vakbonden ontwikkeld.

(74) <http://www.zorgrie.nl>

gezondheid alsnog met deze methode aan de slag gegaan om VGW-vraagstukken aan te pakken en de zichtbaarheid van de vakbond op de werkvloer te vergroten.

3.4.2 Catalogi inzake veiligheid en gezondheid op het werk en collectieve arbeidsovereenkomsten

Een ander potentieel nuttig instrument om de positie van werknemersvertegenwoordigers te versterken, is de VGW-catalogus (arbocatalogus) waarin veiligheids- en gezondheidskwesties worden behandeld. In slechts heel weinig gevallen werd van deze catalogus melding gemaakt.

In onze collectieve arbeidsovereenkomst staat een bepaling over oplosmiddelen, maar dat is niet meer dan een procedurele regeling. Het gaat niet over soorten oplosmiddelen of grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Uit eerder onderzoek is gebleken dat collectieve arbeidsovereenkomsten (en de oudere VGW-convenanten, de voorlopers van de VGW-catalogi) zelden materiële bepalingen over preventie bevatten, maar voornamelijk verwezen naar de noodzaak om onderzoek te verrichten of scholing te verzorgen. Naleving van zulke overeenkomsten kan niet in een rechtbank worden afgedwongen (Houtkoop et al., 2007, blz. 21).

Ook de VGW-catalogi spelen slechts een marginale rol in het opstellen van heldere normen (van Vliet en Venema, 2011) ⁽⁷⁵⁾. De meeste catalogi bevatten echter wel richtsnoeren voor goede praktijken (al kan over de kwaliteit van deze richtsnoeren worden gediscussieerd), zoals de sleutelinformanten van de arbeidsinspectie aangaven. De VGW-catalogi hebben tot doel de 'stand van de wetenschap' in specifieke sectoren te beschrijven, maar daarmee is niet gegarandeerd dat ze dat ook werkelijk doen. In de praktijk controleert de inspectie niet of bedrijven in overeenstemming met de stand van de wetenschap handelen, maar of zij voldoen aan de veel algemenere bepalingen in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Beide informanten kenden wel voorbeelden van VGW-catalogi van goede kwaliteit, die wellicht ook voor werknemersvertegenwoordigers nuttig kunnen zijn, "maar niet erg veel".

Een andere tekortkoming in het systeem is dat de helft van de werknemers in het geheel niet onder een catalogus valt en — misschien nog ontnuchterender — dat twee derde van alle werkgevers nog nooit van VGW-catalogi heeft gehoord en dat van het resterende derde deel slechts 56 % 'geheel op de hoogte' van de inhoud daarvan is en 14 % er geen gebruik van maakt (Inspectie SZW, 2015a, blz. 41). Slechts 16 % van de werkgevers beweert dus voldoende kennis van de inhoud van catalogi te hebben en er gebruik van te maken. Dit percentage is nog lager dan dat van de werknemers. Ook in de casestudy's was de kennis van de catalogi tamelijk beperkt.

De sleutelinformant van de werkgeversorganisatie was zeer verrast toen hij met deze bevindingen werd geconfronteerd.

Als u zegt dat het percentage bedrijven dat op de hoogte is van het bestaan van de catalogi, dichter bij 10 % dan bij 40 % ligt, vind ik dat behoorlijk schokkend. We wisten dat de bewustwording hierover zou afnemen wanneer de overheid zou terugtreden, althans gezien de economische situatie. Het is heel begrijpelijk dat we tijdens de crisis met deze omstandigheden te maken hadden. In zo'n situatie blijven gezondheid en veiligheid wel belangrijk, maar vormen ze geen prioriteit. Dat geldt ook voor de VGW-catalogus.

Hij legde ook de vinger op andere kwetsbare punten in het systeem.

Er zijn 170 VGW-catalogi opgesteld, maar dat hadden er nog meer kunnen zijn. Eén ding dat volgens mij op een gegeven moment ontbrak, was een duidelijke visie voor de toekomst. Wellicht kampen we daardoor nu met een tekort aan initiatieven. Soms ontbrak het werkgevers en vakbonden ook aan de wil om hier voorrang en publiciteit aan te geven. Voor brancheorganisaties is het essentieel zulke zaken met hun leden te bespreken. Toen er

(75) In een evaluatie van de VGW-catalogi in 2011 werd vastgesteld dat twee derde van alle catalogi enkel zeer algemene 'oplossingen' bevatte, zoals 'gebruik persoonlijke beschermingsmiddelen', 'stel een VGW-beleid op' of vertel werknemers wat de risico's zijn'.

subsidies beschikbaar waren, werkte het allemaal goed. Toen deze werden afgeschaft, begon het minder te lopen. Zonder financiële prikkel is het moeilijk. Dat is helaas een feit.

Je moet het warm houden. Iemand moet de verantwoordelijkheid nemen. Vaak gebeurt dat niet, en dan sterft het een stille dood. Dat zien we nu min of meer met de catalogi gebeuren. Iemand moet het weer oppakken. Eigenlijk is dat de taak van de branches, maar zij hebben er vaak geen geld voor.

De sleutelinformant van de vakbonden was op zijn beurt eveneens vrij kritisch over de catalogi, met name wat het gebrek aan strenge en heldere VGW-normen betreft. Volgens hem wordt het opstellen van VGW-catalogi te vaak aan de VGW-specialisten overgelaten.

Dat komt vooral omdat vakbondsonderhandelaars de kennis, de tijd en dikwijls de motivatie ontberen om actief bij VGW-aangelegenheden betrokken te raken. Er zijn misschien een paar uitzonderingen, maar in de meeste gevallen wordt de catalogus opgesteld door specialisten, die soms aan collegiale toetsing door specialisten van de FNV worden onderworpen. Er wordt echter maar weinig echt over de inhoud van specifieke VGW-normen onderhandeld. Maar dat is nu juist wat voor leden van ondernemingsraden (en werknemers in het algemeen) het nuttigst zou zijn: strenge en heldere VGW-standaarden/-normen in plaats van de huidige reeks niet-bindende normen. Ook denk ik dat slechts een minderheid van de ondernemingsraden weet van het bestaan van VGW-catalogi.

Sleutelinformant van de FNV

Niettemin maakte in twee van de casestudy's de ondernemingsraad wel gebruik van een VGW-catalogus, vooral om werknemers op te leiden en de huidige risicobeoordeling te verfijnen.

Wij hadden een probleem met werkdruk en toen heb ik de werknemers gewezen op het bestaan van de VGW-catalogus. Daarin stonden goede oplossingen voor het omgaan met werkdruk, en deze worden nu daadwerkelijk toegepast.

VGW-manager van Hopital

Onlangs hebben we de bestaande risicobeoordeling aan de hand van checklists en de VGW-catalogus doorgespit.

Lid van de ondernemingsraad van MentaWorks

Ik weet wat er in de VGW-catalogus staat. Maar ik ben behoorlijk ervaren op dit gebied, dus heeft het niet veel toegevoegd aan mijn kennis op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Manager van Villekula

Kortom, hoewel de VGW-catalogus een nuttige bijdrage kan leveren aan het functioneren van ondernemingsraden, lijkt dit instrument, gelet op de kwaliteit, de verspreiding, het gebruik, de bekendheid onder werkgevers en werknemers en, vooral, de preciaire continuïteit ervan, duidelijk niet ten volle te worden benut.

3.4.3 De dienst voor de veiligheid en gezondheid op het werk

Binnen de Nederlandse context is een van de hoofdspelers op VGW-gebied de VGW-dienst (arbodienst). Hoewel in de wetgeving duidelijk staat dat de werkgever gebruik moet maken van de diensten van de VGW-dienst, wordt in de certificeringsregeling, die bedoeld is om de kwaliteit en onafhankelijkheid van deze dienst wettelijk te garanderen, ondubbelzinnig vermeld dat werkgever *en* ondernemingsraad 'cliënt' van de VGW-dienst zijn. Dit tweeledige begrip 'cliënt' werd in 2005 geïntroduceerd, in reactie op herhaalde signalen dat de VGW-dienst sinds de instelling ervan in 1994 geen onafhankelijke rol ten opzichte van de werkgever had gespeeld (zie Popma *et al.*, 2001). Op grond van de nieuwe certificeringsregeling moet de VGW-dienst ook de belangen van de ondernemingsraad behartigen.

In theorie moeten de werknemersvertegenwoordigers en VGW-diensten dus als 'natuurlijke bondgenoten' worden beschouwd: de ondernemingsraad kan de onafhankelijke expertise van de VGW-dienst inzetten om de werkgever ervan te overtuigen dat het nodig is goed met VGW om te gaan, terwijl de VGW-dienst baat kan hebben bij een actieve ondernemingsraad die aandringt op investeringen in

veiligheid en gezondheid. In de praktijk krijgen VGW-diensten echter nog steeds kritiek vanwege hun gebrek aan onafhankelijkheid (de Zwart *et al.*, 2011; van den Boom *et al.*, 2013) ⁽⁷⁶⁾ en omdat ze op de werkvloer schitteren door afwezigheid.

De FNV heeft voortdurend haar zorgen geuit over het gebrek aan onafhankelijkheid van professionele VGW-diensten en hun kortzichtige gerichtheid op ziekteverzuim. "VGW-artsen maken er een puinhoop van als het gaat om hun verplichtingen", aldus de sleutelinformant van de FNV. Ondernemingsraden kunnen dit onder de aandacht van de werkgever brengen. De sleutelinformant van de FNV koestert wat dit betreft echter geen hoge verwachtingen: "Het is duidelijk dat werkgevers VGW eerder zien als een kostenpost dan als een langlopende investering." Bovendien denkt hij dat de meeste ondernemingsraden niet goed zijn toegerust om als gelijkwaardige partner voor de VGW-professional te fungeren, vanwege het technische karakter van het onderwerp.

Ongeveer hetzelfde beeld komt uit de casestudy's naar voren.

Wij hebben geen contact met de bedrijfsarts. Persoonlijk heb ik niet zo'n hoge pet op van bedrijfsartsen. Zij zijn duidelijk op de hand van de werkgever.

Lid van de ondernemingsraad van Barrel

De bedrijfsarts? Ik weet niet eens wie dat is. Volgens mij is degene die er nu zit, de vijfde in twaalf jaar, wat mede door overnames komt. Zo ontstaat er niet iets van gezamenlijkheid. De bedrijfsarts en de VGW-dienst geven ook de resultaten van medische keuringen of geluidsmetingen niet aan ons door, of ze hanteren onvergelykbare normen.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Ja, ik heb contact met de VGW-dienst. Ik verzoek ze om rapporten en vraag welke risico's er volgens hen in ons bedrijf aanwezig zijn. Maar ze geven niet echt antwoord. Ik heb het vermoeden dat ze niet werkelijk begrijpen wat de oorzaken van ziekte binnen ons bedrijf zijn.

Lid van de ondernemingsraad van Glasswool

Toch waren er enkele gevallen waarin de ondernemingsraad meer waardering voor de VGW-dienst had.

Als ondernemingsraad hebben we er altijd ons best voor gedaan onze eigen bedrijfsarts te houden. We hebben een heel goede relatie. Hij loopt niet aan de leiband van het bedrijf en kan een onafhankelijk standpunt innemen.

Ondernemingsraad van Hubbers

Vroeger hadden we een prima VGW-functionaris voor alle drukkerijen. Die man deed het echt geweldig. Hij gaf ons informatie en tips. Vanwege bezuinigingen heeft het bedrijf in de uitgaven gesneden. Destijds had men het alleen maar over geld. We hadden daar begrip voor, maar ik hoop dat de oude situatie wordt hersteld. Als zo'n functionaris goed met de mensen kan opschieten, kunnen we hem of haar vertrouwen. Als werknemersvertegenwoordigers waren we ook nauw betrokken bij het werk van die man. We gaan dit punt nu bij de centrale ondernemingsraad aan de orde stellen. Het zou heel fijn zijn als we overeenstemming met de grote baas kunnen bereiken.

Lid van de ondernemingsraad van RollingPress

Hoewel we in onze casestudy's nog enkele voorbeelden van goede samenwerking hebben gevonden, is het duidelijk dat het potentieel voor preventie niet ten volle wordt benut. Dat komt hoofdzakelijk door de verminderde uitgaven in de afgelopen paar jaar (CBS Statline).

Tien jaar geleden werd iedereen die hier werkte regelmatig medisch gekeurd. We hadden een goede relatie met onze voormalige VGW-dienst. We hadden een duidelijk contract en het tarief was gebaseerd op 'medische keuring voor iedereen'. Nu hebben we een commerciële VGW-

(76) Het felst zijn van den Boom *et al.* (2013), die hun rapport de ondertitel "een corrupt systeem" hebben gegeven. Meer op een afstand staan de Zwart *et al.* (2011).

dienst en zijn de contracten aangepast. De keuringen zijn duurder geworden en we letten er nu meer op of ze wettelijk verplicht zijn.

Manager van Audire

De focus is duidelijk veranderd van primaire preventie naar verzuimbestrijding, vooral in de kleinere bedrijven. Daarnaast vindt er een verschuiving plaats van een collectieve aanpak die is gericht op de arbeidsomstandigheden naar een meer individuele, op gedrag gebaseerde benadering die gericht is op gezond leven (bijv. BRAVO) ⁽⁷⁷⁾ en niet op VGW.

3.5 Grootte, sector en beheersystemen voor veiligheid en gezondheid op het werk

Twee van de factoren waarvan bekend is dat zij invloed op doeltreffende werknemersvertegenwoordiging hebben, zijn grootte en sector.

3.5.1 Grootte

De factor grootte is van bijzonder belang, omdat het VGW-effect van werknemersparticipatie het sterkst is in kleine bedrijven. In kleine bedrijven met enige vorm van werknemersparticipatie zijn de VGW-omstandigheden aanzienlijk beter dan in ondernemingen zonder participatieve benadering (Popma, 2009a) ⁽⁷⁸⁾. Toch heeft 94 % van de kleine bedrijven geen formele werknemersvertegenwoordiging (Inspectie SZW, 2015a, blz. 39). Een van de opvallendste aspecten van grootte als kenmerk is dat het beheer van VGW beduidend slechter is in kleine bedrijven [slechts 20 % van alle bedrijven met minder dan 10 werknemers voldoet aan de vier kernbepalingen van de Arbowet, vergeleken met 80 % van alle bedrijven met meer dan 50 werknemers (Inspectie SZW 2015a, blz. 43)] ⁽⁷⁹⁾. Grootte heeft dus een duidelijk effect op VGW-beheer en op de werknemersvertegenwoordiging.

Enkele redenen voor dit grootte-effect liggen voor de hand, maar zijn niettemin het vermelden waard. In kleinere bedrijven bestaat er een rechtstreekse correlatie tussen de kans op de aanwezigheid van gemotiveerde, goed opgeleide en ervaren werknemersvertegenwoordigers en het aantal werknemers. Dit op zichzelf beperkt de kans op doeltreffende werknemersvertegenwoordiging in kleinere bedrijven. Verder zijn de wettelijke bevoegdheden van werknemersvertegenwoordigers in kleinere bedrijven veel beperkter dan in bedrijven met een ondernemingsraad of zelfs die met een gekozen personeelsvertegenwoordiging. Verder zullen zij in kleine bedrijven minder snel een activistische houding aannemen vanwege de broosheid van de vermeende nauwere arbeidsrelatie met de werkgever, waardoor de werknemer in een kwetsbare positie terecht kan komen.

Hoewel er in de door ons bestudeerde gevallen geen voorbeelden van deze kwetsbaarheid waren te vinden, was de algemene indruk dat de werknemersvertegenwoordigers in de groter bedrijven veel effectiever opereerden dan in de kleinere bedrijven. In de grotere bedrijven werden uitgebreidere vormen van VGW-beheer toegepast, en de leden van ondernemingsraden in deze bedrijven bleken ook beter op de hoogte te zijn van de verschillende participatiemethoden. Hoewel we maar weinig voorbeelden van het gebruik van formele bevoegdheden tegenkwamen, kregen we bovendien de indruk (zie paragraaf 3.2) dat alleen al het bestaan van een heldere wettelijke context ertoe bijdroeg dat de ondernemingsraad een effectieve rol kon spelen. Dat is in lijn met een eerdere studie, waarin werd geconcludeerd dat het begrip 'gedwongen zelfregulering', dat op doeltreffende werknemersvertegenwoordiging is gebaseerd, hoofdzakelijk een model voor grote bedrijven vormt (Popma, 2003). In kleine bedrijven zijn andere vormen van werknemersvertegenwoordiging soms effectiever, zoals de zogenaamde 'regionale veiligheidsvertegenwoordigers' in Zweden, Spanje en Italië

(77) BRAVO is het acroniem voor Bewegen, Roken, Alcohol, Voeding en Ontspanning. Zie ook <https://www.loketgezondleven.nl/gezond-werk>

(78) Deze correlatie kan worden toegeschreven aan een gemeenschappelijke achtergrond (dat wil zeggen, de inzet van de werkgever voor fatsoenlijk werk). In kleine bedrijven is werknemersparticipatie echter beslist ook belangrijk om de veiligheid en gezondheid te verbeteren.

(79) Twee derde van de kleinste bedrijven heeft geen plan van aanpak om VGW te verbeteren, tegen 1 op de 10 bedrijven met meer dan 50 werknemers (Inspectie SZW, 2015, blz. 143).

(Frick en Walters, 1998; Walters, 1998; Menéndez *et al.*, 2008). Dit werd ook gesuggereerd door de sleutelinformant van de vakbond.

Voor mij is het duidelijk dat werknemersparticipatie op VGW-gebied een zaak van grote bedrijven is, vooral omdat formele werknemersvertegenwoordiging in het mkb/de kmo's vrijwel ontbreekt. In kleinere bedrijven zouden 'rondreizende' veiligheidsvertegenwoordigers de werknemersparticipatie kunnen vervangen. Deze vakbondsleden kunnen een rol spelen in de aanpak van VGW-kwesties tijdens bezoeken en inspectierondes in bedrijven, en eventueel preventieve maatregelen voorstellen. Wel is het belangrijk dat deze rondreizende vertegenwoordigers de VGW-problemen niet zelf oplossen: ze mogen daarop wijzen en zelfs een rapport schrijven, maar vervolgens is het aan de werkgever en de werknemers om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Een van de voordelen van dit model van rondreizende vertegenwoordigers is dat zij brede kennis van een specifieke sector kunnen opbouwen. Wellicht nog belangrijker is dat zij onafhankelijk werken en tegen de werkgever worden beschermd. Er hebben enkele experimenten met veiligheidsvertegenwoordigers in kleine bedrijven in Nederland plaatsgevonden [vooral de zogenaamde 'arbopromotors' (VGW-promotors) in de houtbewerkingsindustrie], maar deze experimenten waren schaars en van korte duur ⁽⁸⁰⁾. In de meeste kleine Nederlandse bedrijven (60 %) bestaat er dan ook geen vorm van werknemersvertegenwoordiging als bedoeld in artikel 7, lid 1, van de kaderrichtlijn ⁽⁸¹⁾.

3.5.2 Sectorkenmerken

Nog belangrijker in de vormgeving van VGW-praktijken zijn sectorkenmerken. In onze casestudy's was het evident dat de aard van de risico's in specifieke sectoren, vooral veiligheidsrisico's (Barrel, Vigirail, Shipeneer) of risico's door het werken met chemicaliën (Moon Chemicals, Glasswool, Dutch Delhi, NoFer), een beslissende rol speelde in het soort BVGW-systeem dat het bedrijf heeft ingevoerd. Grotere risico's zetten aan tot investeringen in enigerlei vorm van gestandaardiseerde VGW-aanpak en in werknemersparticipatie op dit gebied, aangezien de meeste BVGW-normen een verwijzing naar werknemersparticipatie bevatten.

Tabel 18: Type beheersysteem voor veiligheid en gezondheid op het werk in een selectie van vestigingen waar interviews hebben plaatsgevonden

Bedrijf	Type BVGW
Barrel	EMEA, VCA (alle relevante medewerkers)
Dutch Delhi	OHSAS 18001, VCA, ISO-TS, ISO 9001, 5S
Flour & Powder	Opererend onder regelgeving voor de beheersing van de gevaren van zware ongevallen, met name de ATEX -richtlijn (99/92/EG)
Glasswool	ISO 9001, ISO 14001, ISO 45000 (toekomst), VCA (alle relevante medewerkers)
Hubbers	OHSAS, ISO 19001 en 4001
Moon Chemicals	Opererend onder regelgeving voor de beheersing van de gevaren van zware ongevallen, met name de Seveso-richtlijn (2012/18/EU), die via BRZO 2015 in Nederlandse wetgeving is omgezet; tevens 5S

(80) Deze VGW-promotors waren voormalige werknemers in de sector die als gevolg van het zware werk arbeidsongeschikt waren geworden en dus als echte rolmodellen voor hun jongere collega's konden worden beschouwd. Het project werd stopgezet omdat de functie van VGW-promotor overbodig werd geacht; de werkgevers werden namelijk verplicht een preventiemedewerker aan te stellen (artikel 13 van de Arbowet).

(81) "[D]e werkgever [wijst] een of meer werknemers aan die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf en/of de inrichting zullen bezighouden."

NoFer	Opererend onder regelgeving voor de beheersing van de gevaren van zware ongevallen, met name de Seveso-richtlijn (2012/18/EU), BRZO 2015
RollingPress	ISO 9001, OHSAS 18001
Shipeneer	VCA**, ISO 14001 (toekomst)
Vigirail	VCA*

Zoals Frick (2011) duidelijk heeft aangegeven, ontstaat door de invoering van BVGW-systemen op zichzelf evenwel nog niet een soort van formele werknemersvertegenwoordiging. Wij vonden hetzelfde in onze casestudy's, zoals bij Moon Chemicals en Shipeneer. Hoewel werknemersparticipatie stevig was verankerd in de dagelijkse veiligheidsroutines op operationeel niveau, kende Moon Chemicals geen vorm van formele vertegenwoordiging, terwijl bij Shipeneer de ondernemingsraad bij VGW-vraagstukken was gepasseerd, omdat die al via de VCA**-procedures werden aangepakt.

We hebben een VCA-systeem, we hebben een ISO-systeem en we hebben een moedermaatschappij die driemaal onze gangen nagaat voordat we aan het werk kunnen. Wat veiligheid betreft, heeft de ondernemingsraad dus beperkte toegevoegde waarde.

VGW-manager van Shipeneer

In deze gevallen kan werknemersparticipatie slechts in beperkte mate de veiligheid verbeteren of houdt zij uitsluitend eenzijdige communicatie over veiligheidsvoorschriften in. Werknemersparticipatie vindt dan alleen plaats op operationeel niveau — wat uiteraard heel waardevol kan zijn om de veiligheid en gezondheid op de werkvloer te verbeteren. Niettemin is er niet langer sprake van gedeelde verantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan professionals. Zoals gezegd, wordt VGW steeds meer het domein van deskundigen.

Dat was tevens de voornaamste boodschap van de sleutelinformant van de vakbond, niet alleen specifiek in relatie tot systemen voor BVGW, maar ook in relatie tot het huidige BVGW zoals dat door de Arboret wordt ondersteund.

Veel ondernemingsraden zijn in de huidige 'systeemaanpak' ingekapseld. In veel gevallen, met name in grotere bedrijven, noemen ondernemingsraden overleg met het bestuur hun belangrijkste taak, in plaats van opkomen voor de belangen van het personeel op de werkvloer.

Het lijkt erop dat de systemen de verantwoordelijkheid bij de werknemers hebben weggenomen. Wanneer er aan gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gerefereerd, blijft de rol van de werknemers beperkt tot 'verantwoord gedrag'.

We hebben een projectgroep Prestatiegedrag. We zijn veel communicatiever als het gaat om curatieve maatregelen. Maar de groep is vooral gericht op veiligheid.

VGW-manager van Dutch Delhi

Deze 'bekentenis' dat BVGW vooral op veiligheid is gericht, komt ook in andere gevallen tot uitdrukking: in de casestudy's vormde veiligheid de belangrijkste drijfveer om een vorm van systematisch VGW-beheer op te zetten.

In sommige gevallen was het veiligheids- en gezondheidsbeheer ook een doorwerkingseffect van andere vormen van veiligheid.

Een van de externe normen waarmee ons bedrijf te maken heeft, is BRC (British Retail Consortium)/HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points). Dat gaat eigenlijk over voedselveiligheid, niet over veiligheid en gezondheid op het werk. Maar er is enige overlap. De weinige flexwerkers die bij ons in dienst zijn, ontvangen op hun eerste werkdag een basisopleiding en daarna werken ze altijd met een buddy. We werken ook met een checklist om te na te gaan hoe de flexwerkers het doen. Ook dat houdt verband met veiligheidskwesties.

VGW-manager van Flour & Powder

In sommige gevallen kan het doorwerkingseffect ook gunstig zijn voor de gezondheid van werknemers en heeft het dus niet uitsluitend invloed op de veiligheid.

De publieke gezondheidsdienst heeft protocollen voor kindveiligheid opgesteld waaraan wij ons moeten houden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om hygiëne of protocollen om zieke kinderen naar huis te sturen, om besmetting met infectieziekten te voorkomen. Deze protocollen worden regelmatig aan de medewerkers bekendgemaakt, en als dat nodig is zal ik hen erop wijzen dat zij deze moeten naleven. De protocollen hebben voornamelijk betrekking op de veiligheid van kinderen, maar voor een deel zijn ze ook relevant voor de veiligheid en gezondheid op het werk.

Manager van Villekula

In ziekenhuizen moet je protocols betreffende patiëntveiligheid naleven. In sommige gevallen, met name zwaar tillen, is dit ook heilzaam voor de gezondheid van medewerkers.

VGW-manager van Hopital

Deze doorwerkingseffecten hebben echter weinig van doen met werknemersparticipatie, laat staan met formele werknemersvertegenwoordiging. Hoewel een gesystematiseerd veiligheids- en gezondheidsbeheer bijdraagt tot een beter VGW, was de algemene indruk dat het effect op de werknemersparticipatie vooral merkbaar was op het operationele vlak, en wel via de instructie van werknemers (wat geen 'participatie' maar 'eenzijdige communicatie' is) ⁽⁸²⁾.

Toch kwamen we in verscheidene casestudy's ook tweerichtingsverkeer tegen op het gebied van de systematische melding van incidenten, bijna-ongevallen, enzovoorts (zie paragraaf 2.2.4). Daarom is een systematisch veiligheids- en gezondheidsbeheer absoluut nuttig om betere uitkomsten op het gebied van veiligheid en gezondheid te verkrijgen, maar ook om de werknemers daarbij te betrekken, ondanks het feit dat participatie in veel gevallen tot rechtstreeks contact met het personeel op de werkvloer beperkt blijft en met recht vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de diepgang van de formele werknemersvertegenwoordiging op basis van systemen voor VGW-beheer.

Wij hebben geen personeelsvertegenwoordiging in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. Maar ons bedrijf is gecertificeerd volgens HKZ (Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector), en het certificaat vereist dat iemand als spreekbuis van de werknemers fungeert. Eerlijk gezegd moesten we zelf zo iemand uitkiezen.

Manager van Shelter Lodge

In sommige gevallen geven de protocollen ook verantwoordelijkheid aan individuele werknemers.

*Werken op locatie is, ook met het oog op de veiligheid, streng geprotocolleerd, mede als gevolg van VCA**. Een van de punten van het protocol luidt dat wanneer werknemers een gevaarlijke situatie opmerken, zij hun werk mogen onderbreken. Uiteraard moeten zij dan wel het management en de direct betrokkenen ter plaatse hiervan op de hoogte brengen.*

VGW-manager van Shipeneer

Het belangrijkste is dus dat het loont VGW-systemen te gebruiken.

Toen wij in de jaren negentig het VCA-systeem introduceerden was ik heel kritisch over het niveau van de VCA-basiscursussen. Maar achteraf zeg ik: dankzij VCA is veiligheid echt op de agenda gezet en hebben de werknemers een stem gekregen. In ons bedrijf heeft dat de zaken flink opgeschud.

Manager van Audire

3.6 Zakelijke context: rol van moedermaatschappij, positie in productieketen

Bedrijven opereren niet in een vacuüm, maar in specifieke contexten, namelijk een wettelijke context en een zakelijke context. De wettelijke context is eerder al behandeld. In deze paragraaf gaan we in op de

(82) Communicatie, zoals onderricht en voorlichting, ontbreekt in een kwart van alle bedrijven (Inspectie SZW, 2015a, blz. 41). Daarom kunnen we blij zijn met een systematisch VGW-beheer, al draagt een dergelijk beheer uitsluitend bij aan eenzijdige communicatie.

zakelijke context. Er zijn veel factoren die VGW beïnvloeden, maar hier zullen we stilstaan bij twee opvallende factoren in de casestudy's, te weten de positie binnen het concern en de eisen van aandeelhouders

3.6.1 Rol van moedermaatschappij

Het is duidelijk dat de positie binnen het concern verschillend kan uitwerken, afhankelijk van de focus van de moedermaatschappij. Als het moederbedrijf is gericht op winst op de korte termijn, kan dit gevolgen hebben voor de investeringen in veiligheid en gezondheid. Het kan echter ook zo zijn dat de moederonderneming striktere normen hanteert. In onze casestudy's hebben we geen voorbeelden gevonden van ondernemingen die door hun moedermaatschappij onder druk werden gezet om niet veel in VGW te investeren. Het tegendeel was waar.

Vier jaar geleden werd ons bedrijf door de huidige eigenaar overgenomen. Dat kun je merken doordat veiligheid nu een topprioriteit vormt en bij elk overleg met de ondernemingsraad boven aan op de agenda staat. Dat komt door de Amerikaanse nadruk op aansprakelijkheid. Onder Nederlandse leiding speelde veiligheid ook een belangrijke rol, maar we hielden ons er niet voortdurend mee bezig. Nu komt een veiligheidsmanager van het hoofdkantoor elke maand langs, en (bijna-)incidenten worden permanent gemonitord en geregistreerd.

VGW-manager van Flour & Powder

Een van de andere gevallen was Shipeneer, dat in 2015 door een Scandinavisch bedrijf werd overgenomen. De nieuwe moedermaatschappij, met wereldwijd 18 000 werknemers, heeft een zeer goede reputatie op het gebied van veiligheid en gezondheid (algemeen en op het werk). Hoewel Shipeneer ook een goede naam op het vlak van VGW had, was het blij met de rol van de moedermaatschappij. Hierdoor kon Shipeneer een nog beter gestructureerde aanpak van BVGW, VGW-scholing en informatie-uitwisseling tussen de dochterondernemingen hanteren.

Gisteren nog was al ons personeel aanwezig op een veiligheidsdag die het Scandinavische moederbedrijf had georganiseerd. We hebben het onder andere over incidenten gehad en over wat we daarvan kunnen leren. We kregen ook een app waarmee we (bijna-)ongevallen aan leidinggevenden kunnen melden.

VGW-manager van Shipeneer

Als een bedrijf onderdeel wordt van een internationale onderneming, kan dat echter gevolgen voor de werknemersparticipatie hebben.

Onlangs zijn wij door een Indiase eigenaar overgenomen. De gevolgen voor de veiligheid zijn volgens mij niet erg groot, omdat de nieuwe eigenaar dit onderwerp ook hoog op zijn lijstje heeft staan. Maar de stijl van leidinggeven is heel anders.

Lid van de ondernemingsraad van Dutch Delhi

Dit wil echter niet zeggen dat alle bestaande systemen onder handen worden genomen.

Het concern bepaalt niet alles. Het hoofdkantoor doet veel, maar op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk zijn we gewend om onze eigen boontjes te doppen. Ik denk niet dat dingen ingrijpend zullen veranderen, nu we streven naar internationale standaardisering in alle 12 knooppunten. Wij lopen namelijk al voorop en volgens mij zullen ze hier niet veel tekortkomingen aantreffen. Misschien zijn er strengere normen in Scandinavië, maar er zullen geen neerwaartse aanpassingen plaatsvinden.

Lid van de ondernemingsraad van Hubbers

De casestudy's leren ons dat veiligheid en gezondheid beter zijn georganiseerd wanneer alle partijen in de productieketen of het conglomeraat min of meer dezelfde strenge normen hanteren. Verder kregen we de indruk dat het qua veiligheid- en gezondheidsbeheer beter is deel uit te maken van een grotere onderneming met adequate expertise en middelen voor veiligheid en gezondheid en met een goed gestructureerd VGW-beheer.

Dat betekent niet dat een sterke gerichtheid op veiligheid en gezondheid op zichzelf al een participatieve benadering inhoudt. Dit kan afhankelijk zijn van de arbeidsverhoudingen binnen het gehele bedrijf en van de nationale praktijken in de diverse landen waar de internationale onderneming actief is. We hebben geen voorbeelden gevonden waarbij de inbedding van een bedrijf in een groter concern de arbeidsverhoudingen werkelijk beïnvloedde. Toch menen we te kunnen stellen dat het wettelijke systeem van werknemersvertegenwoordiging in Nederland een waarborg biedt tegen uitholling van de werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid, wanneer een bedrijf door een buitenlandse onderneming wordt overgenomen.

3.6.2 Eisen van aandeelhouders

Een andere, meer exogene factor in de zakelijke context is de relatie van een bedrijf met de klant en de eisen van aandeelhouders. Opnieuw kan Shipeneer als voorbeeld dienen, met name omdat het bedrijf werkt in een omgeving waar veiligheid een belangrijke kwestie is.

We zijn nu al lange tijd VCA-gecertificeerd. We zijn met VCA begonnen omdat belangrijke klanten eisten dat we veilig zouden werken. Maar wanneer we incidenten analyseren, is een van de redenen die het meest voor het ontstaan van een incident worden genoemd dat de klant altijd haast heeft, waardoor we sneller moeten werken.

VGW-manager van Shipeneer

Haast, tijdgebrek, kostenbesparingen en grotere concurrentie tussen bedrijven zijn factoren die minder aandacht voor VGW tot gevolg hebben. Men zou echter niet verwachten dat dit op zichzelf een rechtstreeks effect op de werknemersvertegenwoordiging op dit gebied heeft. Zoals vermeld, behoren tijdgebrek en werkdruk evenwel tot de belangrijkste factoren met negatieve gevolgen voor werknemersvertegenwoordiging (paragraaf 3.2). Felle concurrentie kan leiden tot intensivering van het werk, waarmee aan de poten van een doeltreffende werknemersvertegenwoordiging wordt gezaagd.

In het algemeen helpt een turbulente zakelijke omgeving werknemersvertegenwoordigers bepaald niet om hun aandacht op veiligheid en gezondheid te richten, zoals kan worden afgeleid uit het feit dat VGW vaak wegens meer dringende zaken in de ijskast wordt gezet.

De afgelopen jaren hebben er veel veranderingen in het management plaatsgevonden. Het is een komen en gaan geweest van managers, en zij deden alleen het broodnodige. De aandacht voor veiligheid en gezondheid stond echt op een laag pitje.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

Het ziekteverzuim is de afgelopen paar jaar gestegen. Dat komt omdat het roerige tijden zijn. Twee jaar geleden dreigde er een faillissement. Er heeft een herstructurering plaatsgevonden waarbij bijna honderd werknemers boventallig werden verklaard. De financiële situatie is nu weer stabiel, maar het blijft onrustig. De ene verandering volgt op de andere, het gaat maar door. Qua financiën zijn de zorgen ook nog niet voorbij. Onder deze omstandigheden is veiligheid en gezondheid op de werkplek niet echt een prioriteit voor de ondernemingsraad en evenmin binnen de teams.

Lid van de ondernemingsraad van Chrisanity

Momenteel staat VGW niet erg hoog op de agenda, omdat de lopende fusie nu al onze tijd en energie opslokt. Vanwege de fusie hadden we ook problemen om leden voor de ondernemingsraad te vinden. En sommige leden overwegen op te stappen, omdat het management ons eigenlijk geen extra tijd wil geven. Dat is geen bewuste tegenwerking, maar heeft eerder te maken met een gebrek aan financiële middelen. We zitten nog steeds krap in het geld.

Lid van de ondernemingsraad van Crossroads

Het is kortom duidelijk dat werknemersvertegenwoordiging op VGW-gebied het best floreert onder stabiele omstandigheden waarin sprake is van adequate middelen en ruim voldoende tijd om de klus te klaren. Zoals uit een aantal gevallen is gebleken, is onrust binnen het bedrijf in bepaalde opzichten helaas de natuurlijke gang van zaken geworden in de praktijk van de ondernemingsraad.

3.7 Betrokkenheid van werknemers en de factor tijd

Opleiders van ondernemingsraden⁽⁸³⁾ weten dat vroegtijdige betrokkenheid essentieel is om als ondernemingsraad effectief te kunnen functioneren. Dit werd ook vastgesteld in Nederlands onderzoek naar het functioneren van ondernemingsraden (van het Kaar *et al.*, 1999). Het idee van vroegtijdige betrokkenheid vloeit voort uit wat soms de 'besluitvormingstrechter' wordt genoemd, wat inhoudt dat er in een vroeg stadium meer ruimte is om verschillende opties met meer inbreng van de werknemers te bespreken (later wordt dat lastiger). Daarnaast is het een middel om vermoedelijke belangenconflicten tussen werkgever en werknemers vroegtijdig op te sporen, zodat er meer tijd overblijft om deze conflicten op productieve wijze op te lossen. Vroegtijdige betrokkenheid vormt zelfs het hart van het Nederlandse poldermodel (zie paragraaf 1.1.4), en de sleutelinformanten van de arbeidsinspectie gaven aan dat constructieve arbeidsverhoudingen de belangrijkste factor voor doeltreffende werknemersparticipatie zijn.

Ook in onze casestudy's kwamen we diverse voorbeelden tegen van werkgevers en ondernemingsraden die behoorlijk positief over de effecten van vroegtijdige betrokkenheid waren.

Een sterk punt is de proactieve aanpak van medezeggenschap. Meestal wordt de ondernemingsraad al bij de eerste fasen van de besluitvorming betrokken, ruim voordat de formele procedures in gang worden gezet. Die formele processen blijven wel bestaan, maar dankzij vroegtijdige betrokkenheid worden er dan vrijwel geen bezwaren meer ingebracht. De besluitvorming verloopt dan veel soepeler, ook in de formele procedure. In mijn vorige baan hield de ondernemingsraad soms vast aan zijn formele functie, en dat vond ik jammer.

VGW-manager van Twin City

Ik ben er geen voorstander van plannen pas op het laatste moment, wanneer ze allemaal al zijn uitgewerkt, aan de werknemersvertegenwoordigers voor te leggen. Ik doe dat al wanneer het plan alleen nog maar een idee is.

VGW-manager van NoFer

Wij hebben een probleemloze relatie met onze ondernemingsraad en het overleg verloopt erg soepel. Het is een goede ondernemingsraad, in de zin dat hij een kritische houding aan de dag legt. Zo moet een ondernemingsraad functioneren. Wij streven ernaar de ondernemingsraad formeel en informeel in een vroeg stadium bij zaken te betrekken, ook wanneer hij geen formeel adviesrecht heeft.

Manager van Hubbers

Vroegtijdige betrokkenheid kan ook een middel zijn om de ondernemingsraad tijdig op zijn taak voor te bereiden.

We hadden een probleem met het alcohol- en drugsbeleid. Het was goed dat we daar in een vroeg stadium bij werden betrokken. Wij als werknemersvertegenwoordigers wisten niet welke medische aspecten voor het plan van belang waren. Verder wilden we alles graag op papier hebben. Mensen die middelen gebruiken, hebben soms ook andere problemen. Ze hebben steun nodig, je kunt ze niet simpelweg naar huis sturen. We wilden duidelijke afspraken over hoe we daarmee zouden omgaan. En in het uiteindelijke plan is voldoende rekening gehouden met onze wensen.

Lid van de ondernemingsraad van NoFer

In sommige gevallen had de VGW-commissie van de ondernemingsraad een duidelijke rol bij de voorbereiding van de formele procedures.

In principe vindt het overleg over VGW-aangelegenheden in eerste instantie plaats tussen de VGW-manager en de VGW-commissie. Vervolgens worden de formele plannen via de

(83) Een van de onderzoekers is zelf opleider van ondernemingsraden geweest en de andere onderzoeker heeft meer dan 25 jaar journalistieke ervaring op het gebied van scholing van ondernemingsraden.

bestuurder aan de ondernemingsraad voorgelegd en in de officiële vergadering tussen de bestuurder en de ondernemingsraad besproken.

Lid van de ondernemingsraad van MentaWorks

Deze tweeledige aanpak kan tevens dienen als waarborg tegen de eerder vermelde kloof tussen de praktische aanpak die soms kenmerkend is voor VGW-commissies en de meer strategische kwesties die achter VGW-vraagstukken kunnen schuilgaan (zie paragraaf 3.3).

Samengevat lijkt vroegtijdige betrokkenheid van ondernemingsraden bij de besluitvorming de effectiviteit van werknemersvertegenwoordiging te vergroten, en er is reden om aan te nemen dat dit ook geldt voor werknemersparticipatie op VGW-gebied.

3.8 Overzicht: voornaamste bepalende en belemmerende factoren voor doeltreffende werknemersparticipatie op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk

Een van de doelen van dit onderzoek was vast te stellen wat belangrijke factoren zijn voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging op VGW-gebied. In de bovenstaande paragrafen hebben wij getracht aan te tonen dat de voornaamste bepalende factoren voor VGW-participatie de factoren zijn die in de paragrafen 3.8.1-3.8.6 worden beschreven. Sommige van deze factoren laten duidelijk zien dat VGW meer dan een technische aangelegenheid is; het gaat vooral om arbeidsverhoudingen.

3.8.1 Coöperatieve arbeidsverhoudingen

Zoals in eerdere studies werd vastgesteld, uit onze casestudy's naar voren kwam en in enkele van de interviews met de sleutelinformanten werd bevestigd, vormen coöperatieve arbeidsverhoudingen een wezenlijke voorwaarde voor doeltreffende werknemersparticipatie. Als de werkgever (of het VGW-personeel van de werkgever) niet open staat voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid, ontnemt hij of zij zich de mogelijkheid de vruchten van participatie plukken. Deze vruchten kwamen telkens weer bovendrijven: kennis van de gang van zaken op de werkvloer, de ervaring van werknemers, draagvlak voor VGW-maatregelen en een effectievere uitvoering daarvan. Uiteraard zal werknemersvertegenwoordiging — die bij voorkeur al in een vroeg stadium een feit is — in sommige gevallen tot onenigheid en belangenconflicten leiden, maar deze conflicten doen zich ook voor in bedrijven waar de werknemers in eerste instantie worden gepasseerd.

Of er sprake is van coöperatieve arbeidsverhoudingen, hangt hoofdzakelijk af van de inzet van de werkgever, die essentieel is voor doeltreffende werknemersparticipatie op VGW-gebied. In sommige van de door ons bestudeerde gevallen hebben we geconstateerd dat als de werkgever zich niet sterk maakt voor participatie of, belangrijker nog, formele vertegenwoordiging, het nuttig kan zijn dat er duidelijke wetgeving bestaat die de positie van de ondernemingsraad schraagt. Niettemin begrijpen we dat zelfs welomschreven wettelijke bevoegdheden op de dagelijkse machtsverhoudingen kunnen stuklopen als de werkgever echt niet wil meewerken. In dat geval is het verschaffen van heldere informatie over de voordelen van werknemersparticipatie wellicht nuttiger dan naleving afdwingen (wat op dit vlak nog moeilijker is dan op het gebied van de VGW-wetgeving).

3.8.2 Kennis

Een tweede belangrijke factor is gedegen kennis bij de werknemersvertegenwoordigers (of de individuele werknemers zelf), voldoende tijd voor hun werkzaamheden en een heldere visie op de rol die zij willen spelen en de doelen die zij willen bereiken. Met andere woorden, doeltreffende werknemersparticipatie kan het best worden gerealiseerd via scholing en een professionele benadering door de vertegenwoordigers van het personeel. Sinds de wijzigingen in de financiering van de scholing van ondernemingsraden (en misschien ook vanwege bezuinigingsmaatregelen in bedrijven) gaan de ontwikkelingen echter helaas in de tegenovergestelde richting. Een ander obstakel is de toename van het aantal flexibele werknemers; zij nemen in het algemeen niet actief deel aan de vertegenwoordiging van de werknemers en er is geen reden om aan te nemen dat dit op VGW-gebied anders is.

Flexibilisering heeft tot een duidelijke scheiding geleid tussen insiders en outsiders. In de meeste gevallen zorgen de werkgevers goed voor de medewerkers die ze soms al jaren kennen. Maar flexwerkers kun je gemakkelijk aan de kant schuiven. Zij kunnen ook niet voor hun rechten opkomen.

Sleutelinformant van de vakbond

3.8.3 Vertrouwen

Naast voldoende scholing en vrijstelling van werk is vertrouwen een van de voornaamste kenmerken van doeltreffende werknemersparticipatie. Dit kan worden geïnstitutionaliseerd door middel van wettelijke bescherming van werknemers tegen repercussies naar aanleiding van hun activiteiten als werknemersvertegenwoordiger, met name ontslag. In Nederland kan hiertoe een beroep worden gedaan op artikel 21 van de WOR. Belangrijker is echter dat vertrouwen een bijverschijnsel is van een cultuur waarin werknemers worden aangespoord om zich, soms kritisch, maar in het belang van hun veiligheid en gezondheid én van het bedrijf, uit te spreken. Onze casestudy's bevatten enkele fraaie voorbeelden van manieren waarop werknemers worden aangemoedigd actief bij te dragen aan discussies over VGW-praktijken op de werkplek.

3.8.4 Koppeling tussen discussies en de praktijk

Een andere bepalende factor voor doeltreffende werknemersparticipatie is het inzicht dat werknemersvertegenwoordigers een koppeling dienen aan te brengen tussen de discussies en het overleg over VGW in vergaderzalen en de feitelijke arbeidsomstandigheden op de werkvloer, in beide richtingen. Ook als de ondernemingsraad een speciale VGW-commissie instelt, wil dat nog niet zeggen dat de leden van die commissie zich tot de dagelijkse activiteiten op de werkvloer moeten beperken. Uit sommige casestudy's en interviews bleek dat de VGW-commissie niet altijd aandacht heeft voor de meer strategische vraagstukken. Anderzijds beklagen sommige opleiders van ondernemingsraden en andere professionals op dit gebied zich erover dat de ondernemingsraad te vaak binnen de vier muren van de bestuurskamer blijft en geen adequaat contact met de achterban onderhoudt. Zorgen voor een evenwicht tussen de bestuurskamer en de werkvloer kan een belangrijke bepalende factor zijn voor doeltreffende werknemersparticipatie op het vlak van VGW.

3.8.5 Heldere wetgeving en krachtige handhaving

Nog een andere bepalende factor voor werknemersparticipatie op VGW-gebied is heldere wetgeving, niet alleen betreffende werknemersvertegenwoordiging (in Nederland gebaseerd op de WOR), maar ook betreffende veiligheid en gezondheid. Verder kan een stevige rol voor de arbeidsinspectie de werknemersvertegenwoordigers helpen wanneer er onenigheid tussen de werkgever en de werknemers bestaat of wanneer de toepasselijke wetgeving verschillend wordt uitgelegd. Op basis van ons onderzoek kan worden geconcludeerd dat er momenteel sprake is van een te grote afstand tussen de natuurlijke bondgenoten (ondernemingsraad en arbeidsinspecteur). Dat is niet alleen aan onderbezetting van de arbeidsinspectie te wijten, maar ook aan een wijziging in het handhavingsbeleid na de invoering van VGW-diensten in Nederland. Sindsdien speelt de arbeidsinspectie niet langer de rol van 'adviseur' op bedrijfsniveau, maar moet zij zich tot haar 'politietaak' beperken.

3.8.6 De opkomst van het beheer van veiligheid en gezondheid op het werk

Ten slotte werd niet alleen geconstateerd dat door de opkomst van BVGW-systemen de veiligheid en gezondheid op de werkplek kan verbeteren, maar ook dat deze systemen een bijdrage leveren aan de werknemersparticipatie in het VGW-beleid. Professionaliseren van het veiligheids- en gezondheidsbeheer kan echter wel betekenen dat de verantwoordelijkheid meer bij de VGW-deskundige komt te liggen, waardoor de werknemersvertegenwoordigers meer op afstand komen te staan.

Het is duidelijk dat sommige potentiële bepalende factoren gemakkelijk een obstakel kunnen worden. Systematiseren van BVGW kan nadelig zijn voor de betrokkenheid van de werknemers. De

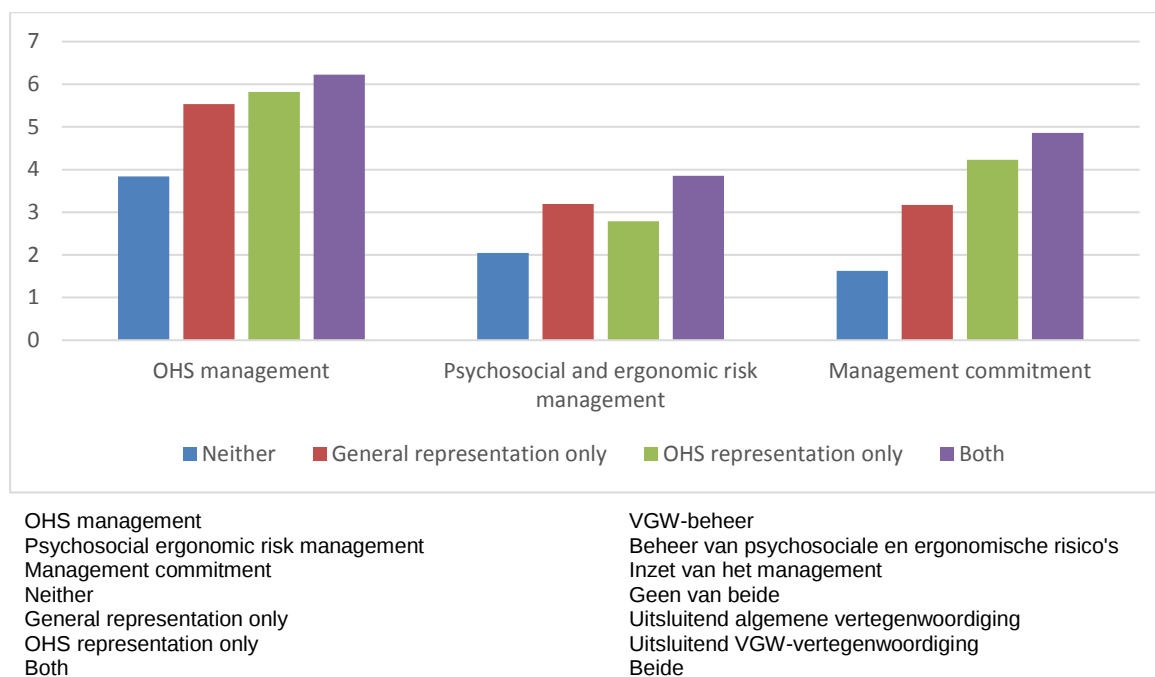
aanwezigheid van VGW-commissies kan leiden tot betere kennis onder de werknemersvertegenwoordigers en een sterke gerichtheid op VGW, maar ook tot een enge interpretatie van VGW als een technisch domein dat losstaat van andere domeinen die voor de vertegenwoordiging van werknemers relevant zijn. Hier moet en kan een evenwicht tot stand worden gebracht door een heldere visie op de rol van werknemersparticipatie in het veiligheids- en gezondheidsbeheer, die niet louter instrumenteel mag zijn.

Sommige van de andere nadelen zijn lastiger tegen te gaan: toenemende druk door concurrentie, fusies en overnames, het ongebreidelde gebruik van flexibel werk, vertroebelde verantwoordelijkheden in steeds complexere conglomeraten van organisaties. Al deze ontwikkelingen vormen een belemmering voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging, maar het is moeilijk daar iets tegen te doen.

4 Slotoverwegingen en kritische evaluatie

In het bovenstaande hebben we eerst getracht vast te stellen of werknemersvertegenwoordiging op VGW-gebied bijdraagt aan betere veiligheids- en gezondheidsresultaten in Nederland. Uit de bevindingen komt naar voren dat dit inderdaad het geval is, zoals ook in eerdere studies is vastgesteld. Deze conclusie was hoofdzakelijk gebaseerd op reeds bestaande empirische gegevens, aangevuld met bevindingen van de 21 casestudy's. Diverse onderzoeken hebben uitgewezen dat de gang van zaken rondom veiligheid en gezondheid in ondernemingen verbetert wanneer werknemers bij het VGW-beleid worden betrokken; dat geldt ook voor Nederland (Popma, 2003, 2009a; Smulders en Pot, 2016, blz. 125). Dit gunstige effect wordt ook aangetoond in het Esener-2-verslag (EU-OSHA, 2016, blz. 75-79), met ongeveer dezelfde bevindingen voor Nederland: de aanwezigheid van werknemersvertegenwoordiging is positief geassocieerd met een beter BVGW (zie figuur 11). Hier moet echter een eerste kritische kanttekening worden gemaakt: de definitie van 'uitsluitend VGW-vertegenwoordiging' is een vorm van werknemersvertegenwoordiging die in Nederland zeer ongebruikelijk is (zie ook paragraaf 3.2).

Figuur 11: Gemiddelde scores voor BVGW, beheer van psychosociale en ergonomische risico's en inzet van het management, behaald door Nederlandse ondernemingen per type regeling voor werknemersvertegenwoordiging (Esener-2)



De tweede stap in het onderzoek bestond uit een meer diepgaande analyse van de vraag *hoe* werknemersvertegenwoordiging (of, meer in het algemeen, werknemersparticipatie) bijdraagt aan een betere veiligheid en gezondheid op de werkvloer. De bevindingen hiervan werden beschreven in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 3. We hebben verschillende belangrijke factoren voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging geïdentificeerd, waarbij 'constructieve arbeidsverhoudingen' op de eerste plaats stond. Uit de casestudy's kwam het algemene beeld naar voren dat werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid een tamelijk harmonieus karakter had. Dit zou echter wel eens een vertekend beeld kunnen zijn, omdat de bedrijven die aan het onderzoek wilden deelnemen, vermoedelijk positiever tegenover werknemersvertegenwoordiging stonden dan de bedrijven die dat niet wilden (laat staan de bedrijven die zelfs niet aan de Esener-2-enquête wensten mee te doen).

Niettemin werd ook in andere studies een gunstig beeld van Nederland geschilderd: in een enquête van de Nederlandse arbeidsinspectie gaf 84 % van de werknemersvertegenwoordigers aan dat de samenwerking met de werkgever op VGW-gebied 'goed' was, en 11 % kwalificeerde deze als 'redelijk'

(Inspectie SZW, 2015a, blz. 39-40). Slechts 1 % van de werknemersvertegenwoordigers vond de samenwerking 'matig' of 'slecht'. In de door ons bestudeerde gevallen stonden sommige ondernemingsraden kritisch tegenover hun samenwerking met de werkgever of diens VGW-manager. Desondanks kreeg deze houding het predicaat 'kritisch maar constructief'. Sommige managers in onze casestudy's stimuleerden zelfs een kritische opstelling als een wezenlijk onderdeel van effectief leren en volwassen arbeidsverhoudingen. Deze cultuur van 'vertrouwen en participatie' (Holland, 2012) en van open overleg is wijdverbreid in Nederland (Knegt, Mevissen *et al.*, 2001). Verder werd geconstateerd dat een 'activistische' houding ten opzichte van veiligheid en gezondheid vrij zeldzaam is (Popma, 2003, blz. 217).

Deze bevindingen kunnen als bewijs worden beschouwd voor de effectiviteit van het Nederlandse poldermodel. Toch valt hier een kritische kanttekening bij te plaatsen. Hoewel in de meeste gevallen de constructieve aanpak het meeste effect sorteert en werkgever en werknemers het er vaak over eens zijn dat veiligheid en gezondheid goed zijn voor zowel de werknemers als het bedrijf, zijn de veiligheids- en gezondheidsomstandigheden in veel ondernemingen in Nederland nog steeds, om het mild uit te drukken, vatbaar voor verbetering. Een op de vijf Nederlandse werknemers verklaart dat zijn of haar gezondheid door de arbeidsomstandigheden gevaar loopt (Parent-Thirion, 2012, blz. 61). Ook komt ziekte nog altijd veel voor, met meer dan 3 000 vroegtijdige sterftegevallen die met de arbeidsomstandigheden verband houden (Popma, 2005; van der Laan, 2010) plus jaarlijks zo'n 50 000 gevallen van personen met een beroepsziekte.

Vastgesteld is dat werknemersvertegenwoordiging kan helpen de veiligheid en gezondheid te verbeteren wanneer er sprake is van harmonieuze relaties. In de meeste gevallen waarin werkgever en werknemersvertegenwoordigers het niet eens zijn over de noodzaak de arbeidsomstandigheden te verbeteren, schikken veel vertegenwoordigers zich evenwel in wat de sleutelinformant van de vakbond 'een cultuur van volgzzaamheid' noemt ⁽⁸⁴⁾. Eerder onderzoek (Popma, 2003) heeft uitgewezen dat werknemersparticipatie effectiever is wanneer ondernemingsraden een meer activistische houding aannemen. Daarom moet in sommige gevallen het poldermodel worden aangevuld met een meer praktische benadering.

Er moet nog een andere kritische opmerking worden gemaakt: hoewel de bevindingen van zowel de Esener-2-enquête als de 21 casestudy's vrij positief zijn voor bedrijven met werknemersvertegenwoordiging, moet worden benadrukt dat volgens een onderzoek van de arbeidsinspectie 47 % van de werkgevers helemaal niet met hun werknemers over VGW-vraagstukken overlegt (Inspectie SZW, 2015a, blz. 39). Deze conclusie is op basis van zelfrapportage van de werkgevers getrokken, zodat zelfs dit percentage waarschijnlijk nog iets te hoog uitvalt. Als de bevindingen van de arbeidsinspectie al iets te gunstig uitpakken, dan geldt zo'n positieve vertekening des te meer voor de Esener-2-enquête (Inspectie SZW, 2015a, blz. 17-20) ⁽⁸⁵⁾. Het Esener-2-verslag schetst (net als onze casestudy's) duidelijk een te rooskleurig beeld, waarschijnlijk vooral omdat het op zelfrapportage is gebaseerd en ook vanwege een vermoedelijke vertekening van de respons (bedrijven die niet in VGW geïnteresseerd zijn, zullen minder snel aan de enquête meewerken), terwijl de non-respons voor de bevindingen van de arbeidsinspectie 0 % is.

Daarnaast kwam uit de casestudy's duidelijk naar voren (en kon op basis van de huidige kennis van de onderzoekers worden vastgesteld) dat werknemersparticipatie in de latere fasen van de risicobeheercyclus niet verder gaat dan het signaleren van tekortkomingen in de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer (zie paragraaf 2.2.4). Dit kan op zichzelf uiteraard heel nuttig zijn — misschien is het zelfs wel de nuttigste bijdrage aan risicobeheer — maar het beoordelen van risico's en het plannen van maatregelen is zinloos als er geen actie op volgt. Daarmee blijft werknemersparticipatie beperkt tot het operationele niveau en fungeert zij als de 'ogen en oren' van de VGW-specialisten. De meer fundamentele stappen in BVGW, dat wil zeggen leren van incidenten op basis van een methodologisch gedegen analyse die bedoeld is om basisrisicofactoren (BRF's) op te sporen (bijv. Tripod-analyse), liggen buiten het domein van werknemersparticipatie, hoewel werknemers heel goed van het bestaan

(84) Tot dezelfde conclusie kwamen Knegt, Mevissen *et al.* (2001): in 90 % van alle gevallen bereikten werkgever en werknemers overeenstemming over arbeidstijdregelingen, maar bij botsende belangen trok de werkgever aan het langste eind.

(85) De eerste bevindingen van Esener-2 bijvoorbeeld duiden erop dat bijna drie kwart van alle Nederlandse bedrijven regelmatig een risicobeoordeling uitvoert (Esener-2, Eerste bevindingen, blz. 3), terwijl in het Nederlandse onderzoek het percentage bedrijven dat op verzoek van de arbeidsinspectie een risicobeoordeling kan overleggen, nog geen 50 % is. In de meeste gevallen wordt de risicobeoordeling niet 'regelmatig' uitgevoerd: meer dan de helft van zulke beoordelingen is meer dan drie jaar oud.

van deze BRF's op de hoogte kunnen zijn. De nog fundamentele stap van 'dubbelslag leren' (Argyris, 1999; Budworth en Al Hashemi, 2015) lag duidelijk buiten het blikveld van de deelnemers in de casestudy's.

Het is dan ook mogelijk dat het potentieel van werknemersparticipatie uit kwantitatief of kwalitatief oogpunt niet ten volle wordt benut, omdat:

- de meeste Nederlandse bedrijven geen formele werknemersvertegenwoordiging hebben;
- daar waar wel sprake is van werknemersvertegenwoordiging, de vertegenwoordigers dikwijls door de werkgever worden gepasseerd;
- werknemersparticipatie in veel gevallen tot operationele zaken beperkt blijft; en
- er alleen sprake is van werknemersparticipatie in de eerste fasen van de VGW-
risicobeheercyclus.

Niettemin onderstrepen de bevindingen uit dit onderzoek dat doeltreffende werknemersparticipatie niet alleen nuttig en broodnodig is, maar ook haalbaar. De door ons bestudeerde gevallen zijn misschien selectief of geven wellicht zelfs een te rooskleurig beeld, maar als bedrijven voor werknemersparticipatie open staan en de vertegenwoordigers van de werknemers voldoende middelen in handen geven om hun rol te vervullen, kunnen zowel de werkgever als de werknemers daarvan de vruchten plukken.

Literatuur

- Argyris, C. (1999) *On organizational learning. 2nd edn. Oxford: Blackwell.*
- Betten, L. (eds) (1997) *Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht.* Deventer: Kluwer, 1997.
- Bos, C., and Engelen, M. (2005) *De werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bos, C., and Engelen, M. (2007) *Werkgeversmonitor Arbeidsomstandigheden, tweede meting.* Leiden: Panteia.
- Budworth, T. and Al Hashemi, W.S.G. (2015) *Reflective learning: An essential tool for the self-development of Health and Safety Practitioners,* London: Routledge
- CBM (Commissie Bevordering Medezeggenschap) (2014) *Ontwikkelingen gebruik OR-scholingsfaciliteiten.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2015) *Trends in Nederland 2015.* Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2016) *Nederland langs de Europese meetlat 2016.* Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
- CTSV (College Toezicht Sociale Verzekeringen) (1995) *Verzuimbeleid voor eigen risico: Gedragsreacties van grote werkgevers op de financiële prikkels in de Ziektewet.* Zoetermeer: College Toezicht Sociale Verzekeringen.
- de Zwart, B.C.H., et al., (2011) *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts: Eindrapport.* Leiden: AStri.
- Douwes, M., et al. (2014) *Arbobalans 2014.* Leiden: TNO.
- Drupsteen, L., Groeneweg, J., and Zwetsloot, G.I.J.M. (2013) *Critical steps in learning from incidents: using learning potential in the process from reporting an incident to accident prevention.* *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 19:1, 63-77.
- EU-OSHA (2016) Irastorza, X., Milczarek, M., Cockburn, W. *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2): Overview Report: Managing Safety and Health at Work.*
- EU-OSHA (2012) van Stolk, C., et al. *Management of occupational safety and health: An analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER).*
- Fiedler, K., and von Sydow, M. (2015) *Heuristics and biases: Beyond Tversky and Kahneman's (1974) judgment under uncertainty.* In *Eysenck, M.W. and Groome, D., Cognitive psychology: Revising the classical studies.* London: Sage
- Frick, K. (2011) *Worker influence on voluntary OSH management systems — A review of its ends and means.* *Safety Science*, 49(7): 974-987.
- Frick, K., and Walters, D.R. (1998) *Worker representation on health and safety in small enterprises: Lessons from a Swedish approach.* *International Labour Review*, 137(3): 365-89.
- Gaupset, S. (2000) *The Norwegian Internal Control Reform — an unrealized potential.* In Frick, K., et al. (eds.), *Systematic occupational health and safety management.* Amsterdam/Oxford: Pergamon, pp. 329-348.
- Heijink, J., and Warmerdam, J. (2004) *Arbowet in beeld.* Nijmegen: ITS.
- Hendriksen, K. (2010) 'Certification of occupational health and safety as a tool and strategy in labour inspection', paper presented at the 5th Working on Safety Conference, Roros, Norway, 7-10 September 2010.
- Hoeymans, N., et al., (2014) *Een gezonder Nederland.* Bilthoven: RIVM.
- Holland, P., Cooper, B.K., Pyman, A., and Teicher, J. (2012) *Trust in management: The role of employee voice arrangements and perceived managerial opposition to unions.* *Human Resources Management Journal* 22: 377-391.

- Hooftman, W.E., et al. (2016) Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2015: Methodologie en globale resultaten. Leiden/Heerlen: TNO/CBS.
- Houtkoop, A., et al. (2007) Preventie en ziekteverzuim 2006. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- HR Navigator (2016), Belangrijkste trends en ontwikkelingen in Arboland van 2015.
- Inspectie SZW (2013) Arbo in Bedrijf 2012. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2015a) Arbo in Bedrijf 2014. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2016) Jaarverslag 2015. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kahneman, D., Slovic, P. and Tversky, A. (eds), (1982) *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karasek, R.A. (1979) Job demands, job decision latitude, and mental strain: implications for job design. *Administrative Science Quarterly*, 24: 285-308.
- Karasek, R.A., and Theorell, T. (1990) *Healthy work: Stress, productivity and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Kieselbach, TH., et al. (2009) *Health in restructuring: Innovative approaches and policy recommendations*. Munich: Rainer Hampp Verlag.
- Klein Hesselink, D.J. and Evers, G.E. (1994) *Maatschappelijke betrokkenheid van ondernemingsraden*. Den Haag: VUGA.
- Knegt, R., Mevissen, J., et al. (2001) *Arbeidstijden in overleg? Evaluatie van de Arbeidstijdenwet*. Den Haag: VUGA/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kommunal- og Arbeidsdepartementet (1987), Internkontroll i en samlet strategi for arbeidsmiljø og sikkerhet [Internal control in a total strategie for work environment and security]. Dokument NOU 1987: 10.
- Looise, J.C. and Heijink, J.Z. (1986) *De OR en zijn bevoegdheden: interimrapport onderzoek ondernemingsraden*. Nijmegen: ITS.
- Lopes, H., Lagoa, S., and Calapez, T. (2014) Work autonomy, work pressure, and job satisfaction: An analysis of European Union countries. *Economic and Labour Relations Review*, 2014(1): 1-21.
- Menéndez, M., Benach, J., and Vogel, L. (2008) *The impact of safety representatives on occupational health*. Brussel: ETUI.
- Milgate, N., Innes, E., and O'Loughlin, K. (2002) Examining the effectiveness of health and safety committees and representatives: A review. *Work*, 19 (3): 281-290.
- Muller, J., Hooftmann, W., and Houtman, I. (2015) *Netherlands: Steady decline in job autonomy*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Musu, T., Vogel, L., and Wriedt, H. (2016) *Cancer risks in the workplace: Better regulation, stronger protection*. Brussels: ETUI, Working Paper 2016.05.
- Noer, D.M. (1997) *Healing the wounds: Overcoming the trauma of layoffs and revitalizing downsized organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Parent-Thirion, A. (2012) *Fifth European Working Conditions Survey: Overview report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Peters, A., and van Hoorn, E.C. (2002) *Arbomonitor 2001*. Den Haag: Arbeidsinspectie.
- Paul, J. (2010) *Arbo-informatieblad 1: Arbo- en verzuimbeleid (OSH Information Brochure 1: OSH and absenteeism policy)*, Den Haag: Sdu.
- Popma, J.R. (1999) Verprivaatrechtelijking van arbeidsomstandigheden? [Privatising OSH Law?], In: P.F. van der Heijden, R.H. van het Kaar and A.C.J.M. Wiltshagen (eds), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: SDU/HSI, pp. 149-189.

- Popma, J.R. (2003) Het arbo-effect van medezeggenschap [The OSH effect of worker participation]. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Popma, J.R. (2005) Werkgerelateerde sterfte in Nederland. Amsterdam: FNV.
- Popma, J.R. (2008) Het recht op veilige, gezonde en waardige arbeid. Nieuwerkerk aan den IJssel: Gelling Publishers.
- Popma, J.R. (2009a) Does worker participation improve health and safety? Findings from the Netherlands. *Policy and Practice in Health and Safety*, 7(1): 85-103.
- Popma, J.R. (2009b) Schrale oogst. Amsterdam: FNV/ROSHE.
- Popma, J.R. (2013a) The Janus face of new ways of work. Brussels: European Trade Union Institute, Working Paper 2013.07.
- Popma, J.R. (2013b) Risico-inventarisatie: speeltje van de deskundige of participatieve aanpak? [Risk assessment: expert's toy or participatory approach?] In Popma, J.R. and van Regenmortel, A. (eds), *Veiligheid en gezondheid op het werk: Een Belgisch Nederlandse vergelijking. Werknemersbetrokkenheid en inbreng van deskundigen bij veiligheid en gezondheid*. Antwerp: Intersentia.
- Popma, J.R., van Rij, C., and Hooiveld, J. (2001) Arbodienstverlening tussen markt en medezeggenschap. Den Haag: Delwel.
- Popma, J.R., Schaapman, M., and Wilthagen, T. (2002) The Netherlands: Implementation within wider regulatory reform. In Walters, D. (ed.), *Regulating health and safety management in the European Union: A study of the dynamics of change*. Brussels: Peter Lang.
- Reilly, B., Paci, P., and Holl, P. (1995) Unions, safety committees and workplace injuries. *British Journal of Industrial Relations*, 33(2): 275-288.
- Robens Committee (1972) Safety and health at work: Report of the Committee 1970-1972. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Sapulete, S., and van Witteloostuijn, A. (2015a) Nederlandse OR minder hechte band met vakbond dan Duitse OR. Doorn: SBI Formaat.
- Sapulete, S., and van Witteloostuijn, A. (2015b) Duitse OR maakt meer gebruik van invloedtactieken dan Nederlandse OR. Doorn: SBI Formaat.
- SCCM (Stichting Coördinatie Certificatie Milieu) (2016) SCCM, Jaarverslag SCCM 2015. Den Haag: Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen.
- SER (Sociaal-Economische Raad) (1997) Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (Advies 97/03).
- SER (Sociaal-Economische Raad) (2014) Betere zorg voor werkenden. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (Advies 14/07).
- Smulders, P., and Pot, F. (2016) Aanwezigheid en effecten van medezeggenschap in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2): 115-132.
- Spector, P.E. (1986) *Perceived control by employees: A meta-analysis of studies concerning autonomy and participation at work*. *Human Relations*, 39(11): 1005-1016.
- SSVV (Stichting Samenwerken Voor Veiligheid) (2016) Analyse VCA incident database ongevalfrequentie. Den Haag: Stichting Samenwerken Voor Veiligheid.
- TNS Infratest (2015) Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2), Report No 8: Quality Report. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA).
- UWV (2014) Sectoren in beeld: Ontwikkelingen, kansen en uitdagingen op de arbeidsmarkt. Amsterdam: UWV.
- van den Boom, P., Konijnenberg, H. and Lotterman, G. (2013) Verzuimbegeleiding: een corrupt systeem. Utrecht: FNV.

- van der Heijden, P.F., et al. (2012) Medezeggenschap: ontwikkelingen in de 21e eeuw. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- van der Ploeg, K. et al. (2014) De kosten van ziekteverzuim voor werkgevers in Nederland. Hoofddorp: TNO.
- van der Voort, Y. (2007) OHSAS 18001 en VCA: overeenkomsten en verschillen. NVVK-Info September.
- van Ewijk, M., et al. (2004) Ondernemingsraad over de achterban. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- van Gaalen, R., et al. (2013) Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering. Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2013.
- van Guldener, V., et al. (2013) Vergelijkend onderzoek naar arbozorg bij OHSAS en soortgelijke niet-OHSAS bedrijven. Hoofddorp: TNO.
- van het Kaar, R.H., Looise, J.C. and Popma J.R. (1999) De volwassen OR - Resultaten van het grote OR-onderzoek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- van het Kaar, R.H., Smit, E., and Popma J.R. (2006) Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006.
- van Leeuwen, T.H. and Popma, J.R. (2016) Jaarboek OR 2016. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.
- van Vliet, A., and Venema, A. (2011) Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Vink, F.W.H., and van het Kaar, R.H. (2015) Inzicht in de Ondernemingsraad. Den Haag: Sdu.
- Visee, H., and Rosbergen, N. (2004) Achterban over de OR. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Visee, H., et al. (2012) Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden: Stand van zaken 2011. Amsterdam: Regioplan.
- Visser, R., and Zwetsloot, G.I.J.M. (2004) Arbomanagement in bedrijven. Deventer: Wolters Kluwer.
- Walters, D.R. (1998) Employee representation on health and safety in small enterprises: A trade union initiative in agriculture. *Employee Relations*, 20(2): 164-179.
- Walters, D. (2002) The Framework Directive. In Walters, D., et al. (eds), *Regulating Health and Safety Management in the European Union*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Walters, D., et al. (2005) The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety. Sudbury: HSE Books.
- Wilthagen, T. (1994) Reflexive rationality in the regulation of occupational safety and health. In Rogowski, R., and Wilthagen, T. (eds), *Reflexive Labour Law*. Deventer/Boston: Kluwer.

Bijlage I Korte beschrijving van de bestudeerde gevallen

Het onderzoeksteam heeft 21 bedrijven bezocht. In bijna alle bedrijven heeft het team met zowel het management als werknemersvertegenwoordigers gesproken. Wanneer er geen formele vertegenwoordiging was, hebben we ten minste met één werknemer gesproken (o.a. Moon Electronics, Vigirail en Villekula).

De belangrijkste kenmerken van de bedrijven worden vermeld in onderstaande tabel. Op basis van de tabel zullen de hoofdkenmerken van de 21 individuele gevallen kort worden beschreven. Om de vertrouwelijkheid van de gegevens te beschermen, zijn voor de namen van de bedrijven pseudoniemen gebruikt.

Grootte	Productiebedrijven	Particuliere dienstverlening	Openbare dienstverlening
10-49	Flour & Powder*	Audire	Grammar School
	Screelec	Vigirail	Villekula Kindergarten
	Moon Chemicals	Country Cooperative	Shelter Lodge
50-249	RollingPress	Shipeneer	Crossroads
	Glasswool	Barrel	Chrisanity*
250+	Dutch Delhi	MentaWorks	Hopital
	NoFer	Hubbers	Twin City

*Vertegenwoordigd via de ondernemingsraad van de groep.

- Alle vestigingen van meer dan 50 werknemers waarin we met het management en vertegenwoordigers van het personeel spraken, hebben een volwaardige ondernemingsraad (Dutch Delhi, Hopital, Glasswool, RollingPress, Twin City, NoFer, Audire, Barrel, Hubbers en Crossroads). Sommige van deze vestigingen functioneren binnen grotere groepen bedrijven met centrale ondernemingsraden. Een kleiner bedrijf als Audire heeft ook een ondernemingsraad ingesteld, hoewel het niet voldoet aan de wettelijke ondergrens van 50 werknemers.
- Twee bedrijven hebben geen ondernemingsraad in hun vestigingen, maar worden vertegenwoordigd door een ondernemingsraad op een hoger niveau binnen een groep ondernemingen (Flour & Powder en Chrisanity).
- Eén vestiging (Screelec) is te klein voor een ondernemingsraad, maar heeft wel een personeelsvertegenwoordiging, met wettelijke status maar minder wettelijke bevoegdheden (zie paragraaf 1.1.2 voor meer informatie over de personeelsvertegenwoordiging).
- Grammar School is een geval apart, omdat het onder specifieke wetgeving voor het openbaar onderwijs valt. Het management vergadert met vertegenwoordigers van het personeel en van de ouders. Vanwege de grootte van Grammar School legt een informele dialoog meer gewicht in de schaal dan formele vertegenwoordiging, wat te vergelijken valt met de situatie bij Screelec. Een verschil is dat de vertegenwoordiger van het management van Grammar School niet onafhankelijk is, maar verantwoording moet afleggen aan het hoger management (een overkoepelende stichting van verschillende onderwijsinstellingen).
- Vestigingen met geen enkele wettelijke vertegenwoordiging zijn Country Cooperative, Moon Chemicals, Shelter Lodge, Vigirail en Villekula. Informele relaties zijn hier het belangrijkste. Niettemin hebben zij hun eigen maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat er op min of meer structurele basis een sociale dialoog plaatsvindt. In één geval (Shelter Lodge) hebben we niet kunnen vaststellen in hoeverre deze dialoog daadwerkelijk wordt gevoerd. Het interview

met de werknemersvertegenwoordiger werd beëindigd voordat we dat onderwerp konden aansnijden. Wat we echter wel kunnen zeggen, is dat de vertegenwoordiger van de werknemers door het management is aangesteld en niet is gekozen, om aan de eisen van externe instanties in de zorgsector te voldoen.

Hieronder zullen we de geanonimiseerde gevallen presenteren.

Industrie, klein

1 *Flour & Powder*

Flour & Powder (F&P) is een kleine firma, met twee zusterondernemingen en een hoofdkantoor in Nederland. Deze groep is sinds vier jaar in handen van een Amerikaanse multinational, die diverse mixen voor ambachtelijke en industriële bakkers produceert. Dankzij de nieuwe Amerikaanse eigenaars is veiligheid hoger op de agenda van het management komen te staan. Op de veiligheid wordt nauwlettend toegezien door een speciaal daartoe aangewezen functionaris van het Nederlandse hoofdkantoor, die volgens de richtlijnen van het Amerikaanse hoofdkantoor opereert. Problematische arbeidsomstandigheden zijn herhaaldelijk tillen en inademen van niet-toxische poeders. Er is wat geld gestoken in verbeteringen, maar bepaalde wenselijke maatregelen zouden in de huidige accommodatie technisch onmogelijk zijn.

De Nederlandse groep als geheel heeft één ondernemingsraad; met de plaatselijke afgevaardigde daarvan hebben we een gesprek gehad. De vertegenwoordiger van het management is niet de CEO die met de ondernemingsraad vergadert. Hij mag maximaal 5 000 EUR vrij besteden, op voorwaarde dat hij de gestelde doelen haalt. In zijn eigen vestiging heeft hij een programma om goede relaties met zijn werknemers te onderhouden. Opvallend bij F&P is dat het vrijwel geen werknemers boven een bepaalde leeftijd heeft (het zijn meest dertigers en veertigers). Toen we in ons interview met de werknemersvertegenwoordiger aangaven dat dit tot onderschatting van de consequenties van herhaaldelijk tillen op de lange termijn zou kunnen leiden, reageerde hij enigszins verrast maar ook bevestigend. Op ons verzoek berekende hij het totale gewicht dat dagelijks door de handen van sommige medewerkers gaat. Hij kwam uit op 10 000 kilogram per dag. Dat leek voor hem een openbaring te zijn.

2 *Screelec*

Screelec is het toneel van botsende culturen. Het bedrijf is gespecialiseerd in zeefdrukken voor andere kleine ondernemingen. Het gaat om ondernemingen in de elektronicasector die voor hun producten grafische voorstellingen (symbolen en teksten) nodig hebben. Het werk betreft niet alleen zeefdrukken maar ook lasersnijden, vormen en assembleren. Vier jaar geleden werd de rust verstoord door de komst van een nieuwe eigenaar, een Nederlandse elektrotechnicus die het grootste deel van zijn managementloopbaan in de Verenigde Staten had doorgebracht. Voor hem is een werkweek van 70 uur relaxed, vergeleken met die periode. Hij heeft een nieuwe toekomst voor Screelec uitgestippeld (werken voor de grote bedrijven, op een geheel nieuw technisch niveau) en heeft daar zijn eigen vermogen voor ingezet.

De werknemersvertegenwoordiger vertelde ons dat veel gevaarlijke situaties onmiddellijk verbeterden toen het management het bedrijf naar een nieuwe facility verhuisde waarvoor een compleet nieuwe inrichting werd ontworpen. De vertegenwoordiger van het management had alle werknemers uitgenodigd aan dit proces deel te nemen en hun eigen standpunt kenbaar te maken (na het interview leidde de vertegenwoordiger ons rond en toonde hij ons trots enkele voorbeelden hiervan). Toch heeft de nieuwe eigenaar veel mensen van zich vervreemd met zijn confronterende stijl. De werknemersvertegenwoordiger geeft hem echter krediet voor het feit dat hij de tekenen van een dreigende opstand herkende en de hulp van een professionele begeleider inriep om zijn manier van leidinggeven aan te passen. Wel vindt hij nog steeds dat dingen voor verbetering vatbaar zijn. Een van de klachten luidt dat de vertegenwoordiger van het management niet goed met ziekteverlof kan omgaan.

De betrokken werknemer is lid van de personeelsvertegenwoordiging, een orgaan met een wettelijke status maar met minder wettelijke mogelijkheden dan een ondernemingsraad. Deze specifieke vorm

van vertegenwoordiging bestaat nog maar anderhalf jaar, is onderbezet en de leden ervan hebben geen scholing ontvangen ("Ik wist niet dat zulke scholing bestond").

3 Moon Chemicals

Moon Chemicals is een producent van drukinkt en pigmenten voor professionele drukkerijen. Het betreft de dochteronderneming van een internationaal bedrijf. Vanwege zijn kleine omvang heeft het geen formele werknemersvertegenwoordiging als bedoeld in de WOR.

Het voornaamste risico is het werken met gevaarlijke stoffen (vooral tolueen, maar ook stikstof voor het verdrijven van zuurstof om de kans op explosies te verkleinen). Deze risico's vallen onder de Seveso-richtlijn, wat betekent dat het bedrijf wettelijk verplicht is te voorzien in een alomvattende veiligheidsorganisatie. Hieronder valt ook zeer frequent overleg met werknemers als onderdeel van het systeem om risico's op te sporen en ongevallen te analyseren. Dagelijks worden er veiligheidsinstructies gegeven en elke maand krijgt het personeel scholing op het gebied van veiligheid. Zowel de vertegenwoordiger van het management (de VGW-manager) als de medewerker hadden de indruk dat deze vorm van werknemersparticipatie een meer dan toereikend alternatief voor formele vertegenwoordiging was. Voor de onderzoeker was het echter evident dat de 'participatie' beperkt bleef tot het operationele niveau en dat participatie op beleidsniveau volledig ontbrak.

Een van de specifieke punten was dat voor de betrokkenheid van de werknemers (in dit geval op het gebied van operationeel veiligheidsbeheer) een 'no blame'-cultuur nodig is om het vrij uiten van ideeën te bevorderen.

Industrie, middelgroot

1 Glasswool

Glasswool is de Nederlandse dochter van een Frans concern dat glasvezel en glaswol fabriceert en relatief veel in veiligheid en gezondheid investeert, zowel financieel als qua aandacht van het management. De vertegenwoordiger van het management (scheikundig ingenieur en veiligheidsmanager) houdt nauwlettend in de gaten of er veiligheidsincidenten plaatsvinden en hoe veilig de werknemers handelen (200 werknemers, 31 ingehuurd arbeidskrachten en 28 personen in dienst van onderaannemers). De firma als geheel hecht grote waarde aan de sociale dialoog met werknemersvertegenwoordigers.

De vertegenwoordiger van het management is niet de CEO die verantwoordelijk is voor de dialoog met de ondernemingsraad, maar hij heeft wel een uitgesproken mening over deze raad: te veel focus op onbelangrijke details en te weinig oog voor het totale plaatje, namelijk de wijze waarop dingen moeten worden beheerd. Hij voegt eraan toe dat sommige vraagstukken hun boven de pet gaan.

De werknemersvertegenwoordiger is al meer dan 25 jaar lid van de ondernemingsraad. Hij voegt er uit zichzelf aan toe dat dit geen goede zaak is. Anders dan bij de meeste andere Nederlandse bedrijven is bij Glasswool sprake van een levendige vakbondscultuur. Dat komt deels doordat de Nederlandse tak van Glasswool zijn eigen collectieve overeenkomst heeft: "De werknemers hier willen allemaal inspraak hebben in de voorwaarden van hun contract." Normaal gesproken werft de ondernemingsraad kandidaten onder de vakbondsleden en wordt hij door hen 'gevoed'. Dit is volgens de vertegenwoordiger van de werknemers representatief voor alle afdelingen en zij communiceren actief met de werkvloer. De grootste zorg van de ondernemingsraad is niet veiligheid maar gezondheid. Zijn prioriteiten zijn een betere klimaatbeheersing, de afhandeling van klachten over nieuwe en meer belastende roosters voor de ploegendienst, klachten over de stijl van leidinggeven van bepaalde managers en de ongewenste effecten van overwerktoeslagen ("Als ondernemingsraad vinden wij dat sommige werknemers tegen zichzelf in bescherming moeten worden genomen").

2 RollingPress

De recente geschiedenis van RollingPress heeft veel weg van een achtbaan. Het bedrijf maakte deel uit van een groep drukkerijen van een Nederlandse persholding waar het slecht mee ging. Er werden harde bezuinigingen doorgevoerd, totdat RollingPress, als enige overlevende van de oude groep, een

nieuwe eigenaar vond. Omdat de voormalige eigenaar het bedrijf als laatste drukkerij van deze groep had gemoderniseerd (in 2007), beschikt RollingPress over zeer geavanceerde apparatuur, ook op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. De nieuwe eigenaar, een Belgische groep, opereert agressief en is bereid grote investeringen te doen, maar snijdt tegelijk in de uitgaven. In drukkerijen is er altijd sprake van een behoorlijke werkdruk. In dit geval is de werkdruk aanzienlijk gestegen door de verslechterende situatie onder de voormalige eigenaar en de aanpassingen die de nieuwe eigenaar heeft doorgevoerd.

De vertegenwoordiger van het management en de werknemersvertegenwoordiger, tevens voorzitter van de ondernemingsraad, hebben dit hele proces samen meegemaakt. Zij hebben elkaar krediet gegeven vanwege (onder meer) hun beider streven van het bedrijf een gezondere werkplek te maken. Organische oplosmiddelen zijn verboden, maar een ander belangrijk initiatief was tot het moment van onze komst nooit van de grond gekomen. Jarenlang was het de grootste wens van de vertegenwoordiger van het management geweest om steun van de ondernemingsraad te krijgen voor een nieuwe en gezondere ploegendienstregeling. De vertegenwoordiger van de werknemers stond achter dit idee, maar tot voor kort weigerde de ondernemingsraad daarmee in te stemmen (wat volgens de Nederlandse wet vereist is) wegens gebrek aan steun op de werkvloer. In drukkerijen hebben werknemers soms aanzienlijke macht vanwege hun specifieke en soms onvervangbare kennis van het proces. Hun vertegenwoordiger is zich daarvan bewust. Hij onderhoudt nauwe contacten met de werkvloer. Onmiddellijk na het interview met hem kon hij het management echter meedelen dat de ondernemingsraad uiteindelijk toch akkoord gaat met een langdurig experiment met nieuwe werkroosters, vooral omdat de werknemers ouder worden en hebben ervaren dat de huidige roosters niet langer houdbaar zijn.

Industrie, groot

1 Dutch Delhi

Dutch Delhi is actief in de rubbersector. Deze onderneming, met haar Nederlandse traditionele arbeidsverhoudingen ('poldermodel'), is sinds enkele jaren in handen van een Indiaas familiebedrijf. De overgang ging gepaard met een nieuwe, Angelsaksische stijl van leidinggeven: meer nadruk op aandeelhouderswaarde, strakkere planning en controle. Wat veiligheid betreft, wordt dit als een positieve verandering beschouwd. De werknemers staan nu echter meer onder druk en de vertegenwoordigers van zowel management als personeel betreuren dat de bureaucratie sterk is toegenomen. Zij kijken met nostalgie terug naar vroegere tijden, toen men in alle geledingen en ook tussen geledingen meer betrokken was bij elkaars behoeften.

De vertegenwoordiger van het management is een relatief jonge (42 jaar) personeelsmanager die als toebehoort de vergaderingen van het management met de ondernemingsraad bijwoont. Hij is ervan overtuigd dat veel veiligheids- en gezondheidsvraagstukken tot de verantwoordelijkheid van de werknemers zelf behoren, en pleit actief voor leefstijlprogramma's. Hij erkent echter ook dat de druk op de werknemers groter wordt. Hij voorspelt zelfs dat er daardoor de komende zes maanden meer gevallen van burn-out bij zullen komen. De werknemersvertegenwoordiger, een zeer ervaren IT-professional met grondige kennis van alle planningsprocessen, heeft geen bezwaar tegen leefstijlprogramma's, maar is het beslist oneens met wat hij als een eenzijdige benadering van het verantwoordelijkheidsvraagstuk beschouwt. Hij ziet dat de druk vanuit het hoger management op de werknemers toeneemt. Een bron van stress is baanonzekerheid; er wordt namelijk een tweede Europese productiefaciliteit in Hongarije gebouwd.

Net als de ondernemingsraden van Glasswool en RollingPress heeft de ondernemingsraad van Dutch Delhi goede banden met de vakbonden.

2 NoFer

NoFer is een non-ferrometalenfabriek, die erts en gerecyclede metaalproducten tot halffabricaten verwerkt. Bijkomende producten zijn onder andere verscheidene andere metalen en grote hoeveelheden zwavelzuur. Het bedrijf opereert onder regelgeving voor de beheersing van de gevaren van zware ongevallen.

Sinds 2007 maakt de oorspronkelijk Nederlandse firma deel uit van een mondiaal bedrijf dat de hele productieketen bestrijkt, van mijnbouw tot eindproducten. We hebben geen klachten gehoord over nieuwe stijlen van leidinggeven, Angelsaksisch of anderszins, zoals bij Dutch Delhi.

De beheersystemen voor veiligheid en gezondheid zijn erg gedetailleerd, zozeer zelfs dat de ondernemingsraad om beter hanteerbare informatie over risicobeoordelingen en veiligheids- en gezondheidsplannen heeft gevraagd. De ondernemingsraad is georganiseerd op basis van het vakbondslidmaatschap (hoewel de verschillende bonden zichzelf niet sterk profileren). Er is een wachtlijst voor potentiële kandidaten, wat in Nederland tamelijk ongebruikelijk is. Een ander opvallend kenmerk is dat de ondernemingsraad een systeem heeft om in de gaten te houden welke gevolgen bepaalde maatregelen voor specifieke groepen collega's hebben. De sociale dialoog tussen het management en de ondernemingsraad (en de commissies daarvan) is intensiever en frequenter dan in alle andere gevallen van onze steekproef.

De vertegenwoordiger van het management is verantwoordelijk voor veiligheid en gezondheid. Hij heeft gevorderde technische en managementscholing gehad. Hij hecht grote waarde aan wederkerige communicatie in de eerste fasen van de besluitvorming, of die nu wettelijk wordt voorgeschreven of niet. De ondernemingsraad en de VGW-commissie daarvan vinden dat positief, maar dat betekent niet dat zij zomaar met de voorstellen van het management instemmen. In sommige gevallen, zoals bij een kritische evaluatie van plannen voor gezondheidscontroles en alcohol- en drugtests, hebben zij geen goedkeuring verleend en om nieuwe onderhandelingen gevraagd.

Dienstverlening, klein

1 Audire

Audire is de Nederlandse dochter van een buitenlandse onderneming in de certificeringsbranche (bijv. ISO). Het bedrijf verricht inspecties en controles en verstrekt certificaten voor beheersystemen en veiligheid. Dit betekent dat zijn werknemers op locatie bij klanten werken, zonder dat zij directe controle op de omstandigheden ter plaatse hebben. Sommige inspecties hebben betrekking op radioactief materiaal. Dat is een van de redenen dat veel van het werk 's avonds, 's nachts of in de weekenden wordt gedaan, met pieken met onregelmatige tussenpozen. Hoge tijdsdruk is standaard. Dat komt mede doordat voor veel van de werkzaamheden van Audire fabrieken tijdelijk worden gesloten (hetgeen geld kost).

De vertegenwoordiger van het management is een ervaren GVM-manager. Hij maakt zich zorgen om werkdruk en ongezonde leefstijl, niet om technische veiligheid. Dat geldt ook voor de werknemersvertegenwoordiger, een senior technicus, die er echter aan toevoegde dat hij ook bezorgd is over de 'top down'-stijl van leidinggeven (die hij in verband brengt met de nationaliteit van de huidige topmanager). Verder maakt hij zich zorgen over het totale gebrek aan interesse voor de ondernemingsraad onder jonge werknemers.

Het bedrijf is gecertificeerd op basis van het Nederlandse VCA-systeem, wat inhoudt dat de vertegenwoordiger van het management en de werknemers vaak rechtstreeks contact hebben via toolboxvergaderingen en andere bijeenkomsten over veiligheid. Daarom is er minder behoefte aan formeel overleg.

2 Vigirail

Vigirail is een bedrijf met 18 werknemers, van wie er 12 meestal op locatie werken. De kernactiviteit van Vigirail is het creëren van veilige arbeidsomstandigheden. De eigenaar van het Nederlandse spoorwegennet, ProRail, besteedt onderhoud en reparaties uit aan een beperkt aantal gespecialiseerde bouwbedrijven. Deze zijn op hun beurt verplicht gespecialiseerde ondernemingen als Vigirail in te huren om toezicht op veilige arbeidsomstandigheden te houden en inspecties te verrichten voordat sporen opnieuw voor gebruik worden goedgekeurd.

De vertegenwoordiger van het management is de eigenaar. Bij gebrek aan gekozen werknemersvertegenwoordigers hebben we met een van de meest ervaren medewerkers gesproken. Hij werkt meestal op kantoor (hij stelt de veiligheidsplannen voor projecten op waaraan de bouwbedrijven zich moeten houden), maar verricht ook inspecties op locatie.

De werknemers van Vigirail bevinden zich vaak in een precare positie als het gaat om veiligheid en gezondheid. Zij vormen de ogen en oren van ProRail, dat verlangt dat de veiligheid wordt gewaarborgd, maar zij staan onder contract van de bouwbedrijven. Deze dubbele verantwoordelijkheid vergt evenwichtskunst van de werknemers van Vigirail. Net als de werknemers van Audire werken zij op locaties waar hun klanten het voor het zeggen hebben. Dit leidt vaak tot botsende belangen.

De gemiddelde werknemer van Vigirail heeft een relatief hoge leeftijd en was al in dienst bij ProRail of de Nederlandse Spoorwegen voordat een privatiseringsgolf het land overspoelde. Velen van hen hebben lichamelijke beperkingen — dat is ook de reden dat zij voor dit werk hebben gekozen. Voor hun werk zijn een betrekkelijk bescheiden fysieke vitaliteit, veel ervaring en een groot verantwoordelijkheidsbesef nodig.

3 Country Cooperative

Country Cooperative is een van de kleinere bedrijven die we bezochten, nadat we het criterium hadden laten vallen dat er sprake moest zijn van enige vorm van formeel georganiseerde sociale dialoog. Dit bezoek gaf ons inzicht in de arbeidsverhoudingen binnen een coöperatie waarvan de eigenaren en werknemers bij elkaar in dezelfde plattelandsgemeenschap wonen.

De vertegenwoordiger van het management, een vrij jonge landbouwkundig ingenieur, is enthousiast over de kleinschaligheid, de korte communicatielijnen en de hoge mate van betrokkenheid. Volgens hem maken deze kenmerken een bedrijf meer concurrerend. Terwijl de meeste nog actieve coöperaties een lange geschiedenis kennen, bestaat dit specifieke bedrijf (dat veevoer aan boeren levert) in zijn huidige vorm sinds 2008. Het koos voor dit model toen een overname of fusie de enige haalbare opties leken te zijn. Sindsdien gaat het heel goed met het bedrijf.

Het gevaar voor de werknemers heeft te maken met stof, geluid en tillen. Volgens de vertegenwoordiger van het management nemen den werknemers, die zelf op een boerderij opgroeiden, risico's die ze niet zouden moeten nemen. Tijdens ons bezoek had het bedrijf met een specifiek probleem te kampen: bij een andere onderneming in dezelfde branche in dezelfde gemeenschap was brand uitgebroken, waardoor zij niet kon produceren. Country Cooperative had hulp aangeboden en de productie van zijn concurrent overgenomen, maar nu had het te veel van zijn capaciteit geleverd, wat tot fouten leidde. Daarop kwam de vertegenwoordiger van het management in actie. Hij probeert nu *alle* piekperioden te elimineren, omdat hij deze ontwrichtend vindt. Hiertoe bezoekt hij de leden van de coöperatie en vraagt hij hun vooruit te plannen.

Eens per jaar wordt in het kantoor van de bestuurder een vergadering gehouden met alle betrokken partijen. Eigenaars en werknemers nemen samen de boeken door. Veiligheid en gezondheid kunnen eveneens besproken worden, maar dat gebeurt niet.

Een duidelijk voorbeeld van sociale dialoog en werknemersparticipatie was de renovatie van de fabriek. De hele indeling werd gewijzigd, wat gevolgen had voor alle werkplekken, routes, daglicht, enzovoorts. Het hele plan was het resultaat van het initiatief van één werknemer, en tijdens de plannings- en uitvoeringsfase kon iedereen zijn of haar eigen ideeën inbrengen. De vertegenwoordiger van het management zegt dat de uitkomsten veel beter zijn dan zonder dit proces van actieve werknemersparticipatie het geval zou zijn geweest.

Dienstverlening, middelgroot

1 Barrel

Op onze adreslijst stond Barrel in de kolom 'dienstverlening', maar in werkelijkheid produceert het stalen vaten. Het bedrijf werkt met ploegen (twee of drie diensten) en telt relatief veel oudere werknemers (55 jaar en ouder).

Afgezien van fysieke factoren (geluid, chemicaliën, dampen, machines) kost het deze oudere werknemers moeite de automatisering bij te benen. De werknemersvertegenwoordiger verwacht dat uit een lopende enquête zal blijken dat dit stress veroorzaakt. De vertegenwoordiger van het management, een veiligheids- en gezondheidsmanager die een gevorderde opleiding op het gebied van

veiligheidsbeheer heeft gehad, maakt zich eveneens zorgen over de toenemende stressniveaus, die hij in verband brengt met de typische managementcultuur in iedere multinationale onderneming: de druk wordt naar beneden toe afgewenteld, van een hoofdkantoor ver weg naar de werkvloer. Vermeldenswaard in dit verband is dat het hoofdkantoor van het bedrijf ook belangstelling voor dit onderwerp heeft. Het is niet helemaal tevreden over de geruststellende uitkomsten van medische controles, en het heeft steun gegeven aan een initiatief van de ondernemingsraad om aan de hand van een enquête dieper te graven. Tijdens ons bezoek was dit proces nog in volle gang.

De vertegenwoordiger van het management gaat er prat op dat hij alle veiligheids- en gezondheidssystemen grondig herzielt en de bewustwording op dit punt krachtig bevordert ("Ik kijk iedereen op de vingers totdat ze er flauw van worden en doen wat ik wil"). Ook de werknemersvertegenwoordiger maakt veiligheidsrondes in de fabriek. De mensen kennen hem. Hij zegt echter dat ze niet veel belangstelling voor de activiteiten van de ondernemingsraad hebben.

2 Shipeneer

Shipeneer verleent technische diensten in de haven van Rotterdam. De kernactiviteiten zijn het installeren en onderhouden van communicatie- en navigatieapparatuur aan boord van schepen, automatisering en energietechnologieën. In 2015 werd het bedrijf door een internationale onderneming overgenomen. Het heeft 55 medewerkers in dienst en nog niet zo lang geleden is er een ondernemingsraad ingesteld. Daarvóór had het een personeelsvertegenwoordiging.

Vrijwel alle klanten in deze branche verlangen dat bedrijven die bovengenoemde diensten verlenen, op het gebied van veiligheid gecertificeerd zijn. Dat is de belangrijkste reden dat Shipeneer veiligheid hoog op de agenda heeft geplaatst. Dat het bedrijf gecertificeerd is (o.a. voor ISO 9001 en de Nederlandse VCA), betekent dat het management regelmatig met de werknemers moet overleggen. Hierdoor krijgen werknemers duidelijk meer mogelijkheden om een bijdrage aan veiligheid en gezondheid te leveren. Deze bijdrage heeft kennelijk echter een louter operationeel karakter. Over alle VGW-kwesties die op basis van de Arbowet en de WOR met de ondernemingsraad moeten worden besproken, worden in de praktijk eenzijdig besluiten genomen. De werknemersvertegenwoordiger had slechts beperkte kennis van VGW.

Dienstverlening, groot

1 Hubbers

Hubbers BV ('BV' is het Nederlandse equivalent van 'Ltd' of 'GmbH') is een rechtspersoon binnen een groter logistiek concern. Het bedrijf heeft honderden werknemers in dienst, voornamelijk vrachtwagenchauffeurs, magazijnmedewerkers en kantoorpersoneel. Het faciliteert de belangrijkste routes tussen twaalf knooppunten op het continent en is zelf ook een knooppunt. Onlangs hebben de managers van het bedrijf de verantwoordelijkheid voor de overige elf knooppunten gekregen, waardoor hun baan aanzienlijk veeleisender is geworden. Omdat Hubbers voor de ruggengraat van het hele netwerk verantwoordelijk is, stellen de hogere leidinggevenden binnen het concern zich welwillend op tegenover dit bedrijf. Het mag zelf bepalen hoe het veiligheids- en gezondheidskwesties aanpakt en daar geld aan besteden, zonder dat de VGW-maatregelen winstgevend hoeven te zijn. De ondernemingsraad weet hoe hij hiervan kan profiteren; hij heeft er bijvoorbeeld op aangedrongen dat het bedrijf zijn eigen arts mocht behouden, over wie Hubbers zeer tevreden is.

De vertegenwoordiger van het management, die op de personeelsafdeling werkzaam is, geeft een onverwacht voorbeeld van een kwestie die sommige werknemers stress oplevert en hun productiviteit beperkt: schulden in de privésfeer. Het bedrijf begeleidt hen op financieel terrein, met enig succes.

Net als bij Glasswool, RollingPress, Dutch Delhi en NoFer onderhoudt de ondernemingsraad van Hubbers nauwe betrekkingen met vakbondsfunctionarissen, die regelmatig een bezoek aan het bedrijf brengen. Het bedrijf heeft zijn eigen collectieve overeenkomst, die bepalingen bevat over extra verlof voor oudere werknemers.

Bij veiligheidsvraagstukken gaat het vooral om vorkheftrucks en transportbanden. Vrachtwagenchauffeurs lopen het risico te worden beroofd; er zijn diverse maatregelen getroffen om dat te voorkomen. Productiepieken kunnen tot grote hoogte stijgen, maar de vertegenwoordiger van de werknemers zegt dat zij daar niet moeilijk over doen. Er is niet veel controverse rondom veiligheid en

gezondheid. Discussie is er wel over het feit dat het management volgens de werknemersvertegenwoordiger probeert het laatste restant 'grijs ziekteverzuim' uit te bannen. Hij verzet zich daartegen: "Op dit vlak valt nauwelijks nog winst te behalen." Hij stelt dat het huidige cijfer voor kortdurend verzuim op 0,8 % ligt.

2 MentaWorks

MentaWorks is een organisatie die mensen 'met afstand tot de arbeidsmarkt' (zoals werknemers met een lichamelijke of geestelijke handicap) helpt een baan in reguliere bedrijven of sociale werkplaatsen te vinden. De organisatie werkt samen met meer dan 250 'gewone' bedrijven die mensen onder de supervisie van MentaWorks in dienst kunnen nemen.

De ondernemingsraad bestaat uit 13 personen, onder wie de veiligheids- en gezondheidsmanager (de vertegenwoordiger van het management in ons interview). Omdat de VGW-manager ook met de ondernemingsraad moet overleggen, kan dit hem in een lastig parket brengen. Hij probeert zijn verschillende verantwoordelijkheden gescheiden te houden, en met succes. De nauwe band tussen de VGW-manager en de ondernemingsraad bleek ook duidelijk tijdens het interview, dat wegens tijdgebrek samen met de vertegenwoordiger van de werknemers werd gehouden. Beide respondenten gingen om de beurt op verschillende onderwerpen in en vulden elkaar perfect aan. Het interview was een mooi voorbeeld van goede arbeidsverhoudingen en het heilzame effect daarvan op het veiligheids- en gezondheidsbeheer.

De werknemers worden bij de risicobeoordeling betrokken via 'fotosafari's' op de werkvloer (nemen van foto's tijdens het inspecteren van de werkvloer). Volgens beide respondenten leidt dit soms tot te veel aandacht voor minder belangrijke details. Verder beklagde de vertegenwoordiger van de werknemers zich erover dat zij zelden op de oproepen van de ondernemingsraad reageren en dan achteraf mopperen dat de ondernemingsraad hen niet bij zaken betreft. Dat kan aan de beperkte mogelijkheden van de werknemers liggen, maar ook in andere casestudy's deed dit fenomeen zich voor.

Publieke sector, klein

1 Grammar School

Grammar School, in de door ons bestudeerde gevallen de enige representant van de onderwijssector, valt onder een speciale Nederlandse wet voor medezeggenschap op basisscholen en middelbare scholen. De helft van de zetels in de medezeggenschapsraad is bestemd voor werknemers, de andere helft voor ouders. De school maakt deel uit van een grote stichting van in totaal 25 scholen. De vertegenwoordiger van het management zegt dat hij bijna niets zelf kan beslissen.

Nederlandse scholen staan bekend om de hoge percentages ziekteverlof en klachten over stress onder docenten. Deze percentages zijn echter tot onder het gemiddelde gezakt in de scholen die tot de stichting behoren. Docenten die niet goed functioneerden, moesten vertrekken, waardoor de gemiddelde leeftijd daalde en de fysiek en mentaal fittere leraren overbleven. Er blijven echter zaken die stress veroorzaken, en sommige daarvan zijn nieuw. Voorbeelden van deze nieuwe stressfactoren zijn de invoering van nieuwe lesmethoden en het overheidsbeleid om te bezuinigen op onderwijs voor leerlingen met speciale behoeften. Deze leerlingen moeten worden 'geïntegreerd', zonder extra budget. Een derde factor is dat zowel leerlingen als hun ouders zich slechter zijn gaan gedragen, wat het opstellen van veiligheidsprotocollen noodzakelijk maakte. De vertegenwoordiger van het management vindt de medezeggenschapsraad in dit opzicht erg nuttig: deze bevordert het wederzijds begrip. De faciliteiten voor teamleden in de raad bestaan niet meer, als gevolg van bezuinigingen. De vertegenwoordiger van het management acht hun inbreng minder waardevol dan de inbreng van de ouders.

Alle teamleden doen mee aan de besprekingen over een nieuwe accommodatie. De prioriteit van de vertegenwoordiger van het management ligt bij ventilatie. "Ventilatie is altijd een hoofdpijndossier op scholen. We hebben CO₂-alarmen, maar die hebben we uitgeschakeld omdat ze voortdurend zonder aanleiding af gingen."

De werknemersvertegenwoordiger is tien jaar lid van de medezeggenschapsraad. Ze heeft de laatste tijd geen speciale scholing gehad en volgens haar is dat ook niet nodig. Veiligheid en gezondheid staan

niet hoog op de agenda. De werknemersvertegenwoordiger vertelt ons dat het ziekteverzuim in het verleden meer dan 10 % bedroeg. Zij wijt het verschil met de huidige percentages niet aan het feit dat het personeel nu jonger en fitter is, maar aan het feit dat het team heeft geleden onder het frequent komen en gaan van schoolhoofden (vijf personen in tien jaar). Het ziekteverzuim kwam op het normale niveau te liggen toen het weer rustiger werd aan het leiderschapsfront, aldus de werknemersvertegenwoordiger.

2 Shelter Lodge

Shelter Lodge biedt langdurige opvang aan een speciale categorie cliënten in het Nederlandse zorgstelsel: mensen die een psychiatrische stoornis én een verslaving én een geestelijke beperking hebben ('driedubbele diagnose'). Veel cliënten zijn in het verleden met de rechter in aanraking geweest of dreigen in een dergelijke situatie te belanden. Hoewel Shelter Lodge met overheidsgeld wordt gefinancierd, is het een familiebedrijf met 91 jaar ervaring. De vertegenwoordiger van het management, die als hotelmanager is opgeleid, is van de 'derde generatie'. Hij woont op het terrein met zijn gezin. Zijn motto luidt: "Zolang mijn gezin zich hier veilig voelt, zijn de arbeidsomstandigheden veilig voor iedereen." Zijn tien medewerkers (voor veertig cliënten) lijken er net zo over te denken. Het ziekteverlof ligt al jaren stabiel op 0,8 %. Mensen nemen zelden ontslag.

De werknemer die aan de onderzoekers als werknemersvertegenwoordiger werd voorgesteld, bleek niet als zodanig gekozen te zijn. Dat hij deze titel draagt, heeft te maken met een sectorspecifieke certificeringsregeling die op dat moment bij ons niet bekend was, genaamd Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ). Om het certificaat te verkrijgen, moeten organisaties iemand hebben die de werknemers vertegenwoordigt. Toen we vroegen hoe deze vertegenwoordiger werd verkozen, erkende de vertegenwoordiger van het management: "We moesten zelf hiervoor iemand uitkiezen." Als we naar deze twee personen kijken, krijgen we de indruk dat de werknemersvertegenwoordiger de rechterhand, zo niet de kroonprins, van de vertegenwoordiger van het management is.

3 Villekula

Villekula is een kleine organisatie voor kinderopvang. De vertegenwoordiger van het management is tevens mede-eigenaar van het bedrijf. Zij neemt zowel veiligheid als gezondheid serieus, niet in het minst omdat de veiligheid en gezondheid van de werknemers sterk verband houdt met die van de kinderen. De meeste procedures op het vlak van veiligheid en gezondheid zijn afgeleid van protocollen die door publieke gezondheidsdiensten zijn opgesteld, en niet van regelgeving voor gezondheid op het werk. Het aantal medewerkers ligt hoger dan op grond van de wetgeving voor kinderopvang is vereist, deels om de werkdruk voor het personeel te verkleinen en ziekteverzuim tegen te gaan.

De vertegenwoordiger van het management is duidelijk praktisch ingesteld, wat betekent dat zij volledig de touwtjes in handen heeft. Alle werknemers worden wel aangemoedigd hun zegje te doen, maar er is geen formele werknemersvertegenwoordiging. We hebben vastgesteld dat alle formele besluiten op VGW-gebied (zoals de risicobeoordeling, ziekteprotocollen en de keuze van de bedrijfsarts) zonder overleg werden genomen. Formele vertegenwoordiging wordt niet nodig geacht, omdat "de lijnen in deze organisatie kort zijn".

Publieke sector, middelgroot

1 Chrisanity

Chrisanity is een particuliere instelling voor geestelijke gezondheidszorg in de Nederlandse Bijbelgordel. Ze wordt gefinancierd uit overheidsgelden en door zorgverzekeraars. We hebben gesproken met de vertegenwoordiger van het management en een werknemersvertegenwoordiger van een van de drie grote geografische eenheden. In tegenstelling tot alle andere ondervraagden wilden zij met ons over de telefoon spreken. De reden daarvoor was dat zij voortdurend onderweg waren.

Eén ding was hier erg opvallend: het ondersteunende personeel kwam veel meer onder druk te staan toen de financiële verantwoordelijkheid voor de geestelijke gezondheidszorg in Nederland van het Rijk naar de gemeente werd overgeheveld. Voor die tijd hadden ze slechts contracten met één verzekeraar. Nu hebben ze 189 lokale overheden en 5 verzekeraars als contractpartner. Het ziekteverlof is het

afgelopen jaar aanzienlijk gestegen, vooral in ondersteunende functies en meestal vanwege de werkdruk. Volgens de vertegenwoordiger van het management speelt verder een rol dat de lokale overheden druk op de organisatie uitoefenen om kandidaten van hun voorkeur in dienst te nemen, die niet zo geschikt zijn als andere kandidaten ('positieve discriminatie').

In de niet-kantoorfuncties is agressie van patiënten het meest voorkomende gevaar. Er is bezuinigd op personeel, maar de vertegenwoordiger van het management zegt dat de veiligheidssituatie daardoor niet is verslechterd.

Er is alleen een ondernemingsraad op landelijk niveau. De werknemersvertegenwoordiger is daar lid van. Hij zegt dat de organisatie twee jaar geleden ternauwernood aan een faillissement is ontsnapt, dat er veel wisselingen in het management hebben plaatsgevonden en dat de medewerkers zich in de overlevingsmodus bevinden. Veiligheid en gezondheid hebben voor hen niet de hoogste prioriteit.

2 Crossroads

Crossroads opereert op hetzelfde gebied en met dezelfde externe beperkingen als Chrisanity. Ook deze instelling heeft het erg moeilijk. In de week vóór onze komst raakten alle managers hun functie kwijt; zij moeten allemaal opnieuw solliciteren in een gereorganiseerde setting, behalve onze managementvertegenwoordiger, die met pensioen gaat. Hij is verantwoordelijk voor alle voorzieningen en diensten die niet direct deel uitmaken van het primaire proces. Hij rapporteert aan het bestuur over veiligheids- en gezondheidskwesties voor de gehele instelling, overal in het land. Hiertoe heeft hij uitgebreide onlinetoezichtsystemen opgezet die hem realtime inzicht in een groot aantal variabelen verschaffen. Zaken als werkdruk behoren echter niet tot zijn competenties. Juist dat raakt elk aspect van de arbeidsomstandigheden, waaronder een gebrek aan kandidaten voor de ondernemingsraad onder zorgverleners (90 % van het personeel).

Niet zo lang geleden was de werknemersvertegenwoordiger lid van het management, maar onlangs is zij opleidingsfunctionaris geworden in een van Crossroads' regionale dochters, die een eigen ondernemingsraad heeft. Zowel de vertegenwoordiger van het management als de werknemersvertegenwoordiger gaf voorbeelden van zware bezuinigingen en ontslagen en voorspelde dat mensen zouden opstappen of instorten. Tussen de ondernemingsraad en het management hebben besprekingen plaatsgevonden over onaanvaardbare werkdruk, maar sinds kort is een ander onderwerp boven aan de agenda komen te staan: een mogelijke fusie. Hierdoor wordt er minder aandacht aan veiligheids- en gezondheidsvraagstukken geschonken.

Publieke sector, groot

1 Hopital

Hopital is een voormalig gemeentelijk ziekenhuis, dat eind jaren negentig van de vorige eeuw werd geprivatiseerd en nu in particulier eigendom is. De privatisering heeft veel onrust veroorzaakt en tot een hoog ziekteverzuim geleid. De belangrijkste risico's zijn fysieke overbelasting (zwaar tillen) en hoge werkdruk.

De ondernemingsraad van Hopital is groot (15 leden) en heeft veel ervaring. Hoewel de raad zijn energie vooral besteedt aan de nasleep (of liever het voortgaande proces) van de privatisering, heeft hij ook een professionele en effectieve rol op VGW-gebied. Volgens de vertegenwoordiger van het management geldt dat ook voor de veiligheids- en gezondheidsmanager, omdat "de ondernemingsraad veel beter dan ik weet wat er op de werkvloer speelt". Bovendien smeedt de veiligheids- en gezondheidsmanager strategische banden met de ondernemingsraad als zij dingen gedaan wil krijgen. "Toen ik het management ervan probeerde te overtuigen dat er maatregelen nodig waren om fysieke overbelasting tegen te gaan, reageerde het nogal aarzelend omdat dit geld zou gaan kosten. Toen de ondernemingsraad, en later de arbeidsinspectie, er zich mee ging bemoeien, kwam er eindelijk verbetering in de situatie."

Uit deze casestudy blijkt duidelijk dat de aanwezigheid van goed opgeleide en ervaren vertegenwoordigers, die niet aarzelen om hun formele bevoegdheden te gebruiken, nadrukkelijk bijdraagt aan een doeltreffende werknemersvertegenwoordiging.

2 *Twin City*

Twin City is een middelgrote gemeente (met 30 000 inwoners), met een ervaren ondernemingsraad. Veiligheid en gezondheid vormen niet echt een topprioriteit, omdat de risico's klein worden geacht. Niettemin was dit een van de weinige gevallen waarin 'werkstress' proactief als strategisch vraagstuk werd aangepakt: tijdens de diverse reorganisatieprocessen (vanwege de fusie van twee gemeenten) waarmee de organisatie de afgelopen paar jaar te maken had, heeft de ondernemingsraad altijd gekeken naar het effect daarvan op de werklust en andere stressfactoren *voordat* hij zijn advies op basis van artikel 25 van de WOR uitbracht.

Daarnaast is het overleg met de werknemersvertegenwoordigers (ondernemingsraad) behoorlijk strak georganiseerd (regelmatige vergaderingen, naleven van formele procedures, voldoende tijd en andere faciliteiten voor de hoogopgeleide leden van de ondernemingsraad), wat de werknemersvertegenwoordiging duidelijk effectiever maakt. Of zoals de manager van Twin City het verwoordde: "De ondernemingsraad is het vijfde lid van mijn managementteam."

Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)

helpt werkplekken in Europa veiliger, gezonder en productiever te maken. Het Agentschap verricht onderzoek naar veiligheid en gezondheid en ontwikkelt en verspreidt hierover betrouwbare, evenwichtige en onpartijdige informatie. Daarnaast organiseert het Agentschap campagnes om het bewustzijn in heel Europa te verhogen. Het Agentschap is in 1994 door de Europese Unie opgericht en gevestigd in het Spaanse Bilbao. Het brengt niet alleen vertegenwoordigers van de Europese Commissie, regeringen van de lidstaten, werkgevers- en werknemersorganisaties bij elkaar, maar ook vooraanstaande deskundigen uit alle EU-lidstaten en daarbuiten.

Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk

Santiago de Compostela 12, 48003 Bilbao, Spanje
Tel. +34 944358400
Fax +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>