Oordeel eindrapport evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting begrotingsartikel 44 Gezond en Veilig Werken

Dr. B. de Vroom (Universiteit Twente)

Prof. dr. A.C.J.M. Wilthagen (Universiteit van Tilburg)

20 november 2011

Door ons is kennis genomen van het eindrapport "Verantwoordelijk werken", opgesteld door Research voor Beleid (hierna: koepelrapport), en alle onderliggende extern dan wel intern (ministerie SZW) opgestelde deelrapportages. Conform de aan ons verleende opdracht hebben wij deze onderzoeksrapportages beoordeeld op de methodologische aanpak en de volledigheid en consistentie van de analyse. Specifiek is beoordeeld of de inhoud en conclusies van het koepelrapport logischerwijze voortvloeien uit de deelonderzoeken.

Naar ons oordeel is het evaluatieonderzoek breed en daarmee voldoende volledig van opzet geweest, met aandacht voor uiteenlopende maar samenhangende vraagstukken, die alle relevant zijn voor het onderwerp en doel van de evaluatie. Het totale onderzoek omvat een reeks van deelonderzoeken die ieder op zich van goede kwaliteit zijn en duidelijke antwoorden verschaffen op de verschillende deelvragen. Er is een afgewogen combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstrategieën gevolgd die een uitgebreid en goed onderbouwd beeld opleveren van de stand van zaken van de arbo-inspanningen, –ontwikkelingen en -resultaten op sectoraal en bedrijfsniveau. Er is goed gebruik gemaakt van voorhanden data, met erkenning en inachtneming van de restricties die deze data – zoals binnen elk onderzoek – kennen. In een van de deelrapporten wordt Nederland op arbo-terrein ook in internationaal vergelijkend perspectief geplaatst, hetgeen verhelderend en waardevol is. Daarmee is ook het datagebruik van goed niveau te achten.

Het totaal is samengevat in het koepelrapport dat niet alleen een adequate en consistente weergave is van de bevindingen in de deelrapporten, maar dat ook een meer integrale kijk op

de deelresultaten biedt. Het eindrapport heeft de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheidsvraag en heeft daarmee vooral de verhouding tussen de rol van de overheid en andere betrokkenen in kaart willen brengen. Op dit punt meldt het eindrapport een aantal interessante bevindingen ten aanzien van de effecten van enerzijds een veranderende (terugtredende) rol van de overheid en anderzijds de veranderende (actieve en zelfregulerende) rol die werknemers, werkgevers en marktpartijen in deze spelen dan wel geacht worden te gaan spelen.

Het koepelrapport gaat in op de 13 gestelde onderzoeksvragen die het vertrekpunt van de evaluatie vormden en op de gevonden resultaten. De in het totale onderzoek gevolgde methodologie vindt ook haar weerslag in het eindrapport en is naar ons oordeel van goede kwaliteit. Het onderzoek draagt in zijn totaal niet alleen informatie aan over waarneembare effecten van de ingezette beleidswijzigingen, maar laat ook zien dat niet op alle punten (nu al) directe causale relaties zijn te leggen of gevolgtrekkingen zijn te maken. Terecht wordt onder andere gewezen op het feit dat het effect van een deel van de in gang gezette initiatieven – zoals de invoering van de arbocatalogi – nog niet goed te meten te zijn. Daarvoor is een langere periode nodig.

Ter aanvulling tekenen wij aan dat ook de effecten van de veranderingen in de arbodienstverlening en de bijbehorende markt, alsmede in de risico-inventarisatie en – evaluatieverplichtingen momenteel nog niet als uitgekristalliseerd kunnen worden beschouwd. Enerzijds dragen deze veranderingen bij, zoals het onderzoek indiceert, aan meer keuzevrijheid voor bedrijven en aan vermindering van regeldruk; anderzijds kan de situatie zich verder ontwikkelen dat bedrijven – juist die met een hoog arbeidsrisico - minder arbodienstverlening afnemen en dus ook minder arbodiensten aanbieden aan hun werknemers. Ook hiervoor geeft het onderzoek enige indicatie. Op termijn kan dit gevolgen hebben voor de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de veiligheid en gezondheid van de betreffende werknemers.

Twee verdere vraagstukken van methodologische en tegelijkertijd inhoudelijke aard springen er uit. Ten eerste wordt er in het koepelrapport op gewezen dat het lastig is om volledige causaliteit vast te stellen tussen de beleids- en wetswijzigingen uit 2007 en de gevonden resultaten. Er is sprake van een (geringe) toename van de verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en marktpartijen voor de arbeidsomstandigheden, maar het is minder duidelijk of dat een direct resultaat is van de beleidswijziging op arbo-gebied of mede het gevolg is van andere, gelijktijdig ingezette processen op het aanpalende gebied van de sociale zekerheid (zoals de Wet poortwachter en de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte). Van

belang is ook de constatering dat het (goede) niveau van de arbeidsomstandigheden in Nederland reeds lange tijd weinig schommelingen kent, en daarmee relatief onafhankelijk lijkt ten aanzien van de veranderingen in de beleidsmix.

Ten tweede wordt de vraag opgeworpen of de gevonden resultaten ook naar de toekomst toe houdbaar en robuust blijven. In het koepelrapport wordt gewezen op een aantal sociaal-economische en maatschappelijke processen die de nu geconstateerde uitkomsten (sterk) zouden kunnen beïnvloeden. Er wordt onder andere gewezen op de toename van nieuwe risico's, de doorgroei van flexibele arbeidsrelaties en economische ontwikkelingen die zowel gevolgen kunnen hebben voor de aard en omvang van risico's op de arbeidsplek, als voor de verantwoordelijkheid en inspanningen van de betrokken partijen en de 'dekkingsgraad' van het huidige arbo-beleid. Uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat er een samenhang is tussen de organisatiegraad van een sector, het opstellen van arbo-normen (arbo-catalogi) en het bekend maken van deze normen.. Dat betekent dus ook dat waar organisatiegraad en organisatievermogen van sectoren zouden afnemen, dit gevolgen kan hebben voor toekomstige prestaties en uitkomsten op arbo-gebied.

Al deze ontwikkelingen konden niet meegenomen worden in het uitgezette onderzoek. Dat wil niet zeggen dat de uitkomsten geen waardevolle inzichten hebben opgeleverd. Ondanks de genoemde beperkingen is het onderzoek dusdanig breed geweest en voldoet het binnen die grenzen aan een goede methodologische opzet dat een reeks van interessante en betrouwbare bevindingen zijn gedaan die voor verdere beleidsafwegingen van essentieel belang zijn.

*****