

# Arboconvenanten nieuwe stijl (1999 - 2007)

## een onderzoek naar het gebruik van convenanten binnen het beleidsterrein arbeidsomstandigheden

Jacqueline ter Haar  
Studentnummer: 37481

Scriptie Masteropleiding Bestuurskunde  
Avondprogramma, richting Beleid en Politiek  
Faculteit Sociale Wetenschappen,  
Erasmus Universiteit Rotterdam

*Scriptiebegeleiding:*

Prof. mr. dr. E. (Ernst) F. ten Heuvelhof (1<sup>ste</sup> beoordelaar)  
Dr. H.J.M. (Menno) Fenger (2<sup>de</sup> beoordelaar)

Rotterdam, november 2009





## **VOORWOORD**

In deze scriptie zal ik ingaan op het programma arboconvenanten nieuwe stijl: een beleidsstrategie van de overheid om arbo- en verzuimbeleid in branches en bedrijven te stimuleren. Deze aanpak had tot doel om in samenwerking met sociale partners te komen tot het terugdringen van arbeidsrisico's bij werknemers. Via mijn werkzaamheden bij ABVAKABO FNV raakte ik betrokken bij dit programma en zag er een geschikt scriptieonderwerp in. Met deze scriptie wordt ook mijn studie bestuurskunde afgesloten. Deze opleiding heb ik met veel plezier gevolgd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. En het is wellicht een weinig unieke waarneming, maar ik leerde er inderdaad met verschillende brillen en perspectieven naar maatschappelijke verschijnselen te kijken.

De scriptie is op prettige en betrokken wijze begeleid door professor Ernst ten Heuvelhof. Deze was altijd bereid vlot en opbouwend mee te denken, en bleef geduldig ondanks de regelmatig haperende voortgang van de scriptie. Menno Fenger was bereid als 2<sup>de</sup> beoordelaar mee te kijken, en heeft mij nog een paar behulpzame laatste suggesties aan de hand gedaan. Ik ben de begeleiders zeer erkentelijk voor de snelle, constructieve commentaren en suggesties bij de conceptversies. Dank ook aan iedereen die zo vriendelijk was tijd vrij te maken voor een interview.

Joke Tacoma heeft gezorgd voor een succesvolle 'herstart' van dit scriptietraject, waarvoor hierbij mijn hartelijke dank. En vanzelfsprekend mijn waardering voor familie, vrienden, en collega's die veel geduld hebben gehad gedurende dit scriptietraject.

Jacqueline ter Haar

Rotterdam, november 2009



## SAMENVATTING

In dit onderzoek staat de arboconvenantenaanpak van het ministerie van SZW centraal. Dit meerjarige programma (1999 – 2007) omvat een nieuwe overheidsaanpak om arbo- en verzuimbeleid in bedrijven en branches te stimuleren. Belangrijk oogmerk van het programma was het terugdringen van arbeidsrisico's, verzuim en arbeidsongeschiktheid bij werknemers in verschillende sectoren. Kenmerkend voor deze arboconvenanten nieuwe stijl is het maken van afspraken met werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau om gezamenlijk concrete, kwantitatieve en in de tijd begrensde doelen te realiseren.

In dit onderzoek wordt nagegaan op welke wijze de arboconvenanten tot stand zijn gekomen, en of de samenwerking tussen de betrokken partijen in het convenantenprogramma succesvol genoemd kan worden. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *In hoeverre is het gebruik van arboconvenanten nieuwe stijl een geschikt sturingsinstrument voor de overheid op het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden.*

In het theoretisch kader wordt vastgesteld dat de convenantenaanpak mede vanwege de aanwezige interactieprocessen bestudeerd kan worden met behulp van de netwerkbenadering. Enkele bestuurskundige noties over het netwerkperspectief zijn uiteengezet. Belangrijke kenmerken van netwerken zijn de wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een samenleving, welke partijen grote onderlinge verschillen en belangen kennen, en autonoom kunnen opereren. Voor overheidssturing betekent dit dat met beleidsinstrumenten moet worden ingespeeld op die kenmerken. Convenanten lijken als sturingsinstrument goed aan te sluiten bij netwerkinzichten.

Voor een evaluatie en oordeel over de vraag of gesproken kan worden van een succesvolle samenwerking in convenanten is vervolgens gezocht naar maatstaven die rekening houden met het multi-actor karakter van interactie binnen netwerken en met de dynamiek die zich daarbij voordoet. Op basis van de netwerkliteratuur is gekozen voor het hanteren van drie criteria: de mate van tevredenheid van de convenantpartijen, of er sprake is van duurzame relaties, en of convenantpartijen hebben geleerd.

Voor de analyse van succesaspecten en belemmerende factoren in de convenantssamenwerking biedt de netwerkbenadering eveneens aanknopingspunten. Vanwege het procesmatige karakter van convenanten kunnen deze worden geanalyseerd met behulp van netwerkkenmerken en met uit procesmanagement voortvloeiende procesprincipes als openheid, bescherming van *core values* van partijen, voldoende prikkels voor voortgang, en inhoud. Uiteindelijk leidt dit tot een analyse-model waarin de gehanteerde concepten worden geoperationaliseerd, en indicatoren geformuleerd.

Voor de methode van onderzoek is gekozen voor het verrichten van een casestudy bij drie arboconvenantstrajecten: in de sectoren Sociale Werkvoorziening, Gehandicaptenzorg en het Rijk. In interviews met de convenantsdeelnemers (vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, en overheid) is gevraagd naar het eigen oordeel over verloop van het proces en behaalde beleidsuitkomsten. In de casebeschrijvingen is aandacht voor de totstandkoming van een convenant en de motieven voor deelname, het procesverloop en de opbrengsten en resultaten na afloop van een convenantstraject. Tevens komen de belangrijkste succes- en belemmerende factoren aan bod die een rol hebben gespeeld in de besluitvormingsprocessen en beleidsuitkomsten. Nagegaan wordt in hoeverre er sprake is van duurzame aspecten in de samenwerking en wordt de mate van tevredenheid van de betrokken partijen over het convenantstraject in kaart gebracht.

De analyse van de bevindingen uit de casestudy bevat als eerste een evaluatie aan de hand van de vastgestelde criteria, om zo de vraag te beantwoorden in hoeverre de drie bestudeerde convenanten succesvol zijn te noemen. De optelsom van de gehanteerde evaluatiemaatstaven leidt tot het eindoordeel dat twee van de drie onderzochte convenanten succesvol zijn te noemen, en één matig succesvol.

Vervolgens wordt de arboconvenantenaanpak nader geanalyseerd op de succesaspecten, maar ook de belemmerende factoren in het procesverloop. In het convenantenprogramma is een aanpak te zien waarbij de overheid met succes sociale partners als vertegenwoordigende organisaties bij elkaar heeft gebracht. In het procesontwerp van de convenanten hebben verschillende factoren bijgedragen aan de positieve beoordeling van de bestudeerde arboconvenanten. Naar voren komen: het hanteren van een procesbenadering waarbij rekening is gehouden met de relevante partijen in het netwerk en de aanwezige wensen en eigen inbreng van die relevante partijen, de stimulerende werking van het subsidie instrument, en het aansluiting zoeken bij een *sense of urgency* van de procesdeelnemers. De convenantssamenwerking liep overigens niet altijd even soepel. De gevonden belemmerende factoren zijn te relateren aan het proceskarakter van arboconvenanten. Zo wordt gesproken over de stroperigheid van besluitvorming en de vele vertragingen. De implementatie van convenantsafspraken werd belemmerd door regelmatig terugkerende discussies over het al dan niet afspreken van bindende maatregelen, en de grote hoeveelheid overeengekomen arbothema's in het convenant. Gebrek aan *commitment power* van vertegenwoordigende organisatie leidde er toe dat in veel gevallen de werkvloeren niet kon worden bereikt.

Het arboconvenantenprogramma nieuwe stijl sluit goed aan bij inzichten uit de netwerkliteratuur. De vraag of het arboconvenant als beleidsinstrument geschikt is gebleken op het terrein van arbeidsomstandigheden wordt in dit onderzoek positief beantwoord. Per saldo kon geconcludeerd worden dat de bestudeerde convenanten succesvol zijn te noemen. De analyse van het gekozen sturingsinstrument laat zien op welke wijze het instrument heeft bijgedragen om (succesvolle) samenwerking tussen partijen tot stand te brengen.

Niettemin zijn op grond van de gevonden belemmerende factoren nog enkele aanbevelingen geformuleerd voor het gebruik van convenanten in de toekomst. Zo zou alvorens een convenantstraject aan te vangen meer aandacht dienen te worden besteed aan het maken van een sector- of netwerkanalyse, en zouden de commitmentmogelijkheden van vertegenwoordigende organisaties moeten worden meegenomen. Ook is een aanbeveling om in toekomstige trajecten meer gebruik te maken van de mogelijkheid om convenanten tussentijds aan te passen en eerder aandacht te besteden aan borgingsprocessen.

## INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	3
SAMENVATTING.....	5
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksopzet.....</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding .....	9
1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen .....	10
1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie .....	11
1.4 Onderzoeksopzet.....	12
1.4.1 Literatuuronderzoek en ander bronnenmateriaal.....	12
1.4.2 Casestudies van drie arboconvenantstrajecten .....	13
1.4.3 Interviews met vertegenwoordigers in de drie convenantstrajecten.....	13
1.5 Leeswijzer.....	14
<b>Hoofdstuk 2 Arbeidsomstandigheden en arboconvenanten .....</b>	<b>15</b>
2.1 Korte historie rol overheid en arbeidsomstandigheden .....	15
2.2 Arboconvenanten nieuwe stijl (1999 - 2007), een korte schets .....	17
2.3 Samenvatting .....	22
<b>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader.....</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Netwerkbenadering.....	23
3.3 Kenmerken van netwerken en netwerksturing.....	25
3.4 Convenanten in de bestuurskunde literatuur.....	27
3.5 Succes en belemmerende factoren bij convenantsprocessen .....	30
3.6 Beoordelingsmaatstaven in een netwerkbenadering.....	33
3.7 Analyse- en evaluatieschema, operationalisering .....	34
3.8 Samenvatting hoofdstuk 3 .....	37
<b>Hoofdstuk 4 Beschrijving drie arboconvenanten trajecten .....</b>	<b>39</b>
4.1 Inleiding.....	39
4.2 Gemeenschappelijke elementen in de drie arboconvenanten .....	41
4.3 CASUS arboconvenant Sociale werkvoorziening (2000 - 2006) .....	42
4.3.1 Totstandkoming convenant .....	42
4.3.2 Procesverloop .....	43
4.3.3 Opbrengsten en resultaten .....	46
4.3.4 Duurzaamheid samenwerking .....	47
4.3.5 Mate van tevredenheid convenantspartijen .....	48
4.4 CASUS arboconvenant Gehandicaptenzorg (2000 – 2004) .....	49
4.4.1 Totstandkoming.....	49
4.4.2 Procesverloop.....	50
4.4.3 Opbrengsten en resultaten .....	53
4.4.4 Duurzaamheid samenwerking .....	54
4.4.5 Mate van tevredenheid convenantspartijen .....	55
4.5 CASUS arboconvenant Rijk (1999 – 2004) .....	56
4.5.1 Totstandkoming.....	56
4.5.2 Procesverloop.....	57
4.5.3 Opbrengsten en resultaten: .....	62
4.5.4 Duurzaamheid samenwerking .....	63
4.5.5 Mate van tevredenheid convenantspartijen .....	63
4.6 Beleidscontext: wet- en regelgeving met betrekking tot ziekteverzuim en WAO-instroom ..	64
4.7 Samenvatting en conclusie .....	65
<b>Hoofdstuk 5 Nadere beschouwing .....</b>	<b>67</b>
5.1 Beoordeling succes van samenwerking in drie arboconvenanten.....	67
5.1.1 Eerste evaluatiecriterium: zijn de convenantspartijen tevreden? .....	68

5.1.2 Tweede evaluatiecriterium: is er sprake van duurzame samenwerkingsrelaties .....	69
5.1.3 Derde evaluatiecriterium: hebben convenantspartijen geleerd? .....	70
5.1.4 Conclusie: was het een succesvolle samenwerking? .....	72
5.2 Nadere beschrijving en analyse (kenmerken) arboconvenanten-aanpak .....	73
5.2.1 Arboconvenanten en pluriformiteit .....	74
5.2.2 Arboconvenanten en geslotenheid.....	76
5.2.3 Arboconvenanten en interdependenties.....	78
5.2.4 Dynamiek .....	80
5.2.5 Tussenconclusie.....	81
5.3 Belemmerende factoren in de convenantenaanpak.....	81
5.3.1 Tussenconclusie.....	85
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>87</b>
6.1 Conclusies.....	87
6.2 Aanbevelingen .....	89
6.3 Reflectie over opzet van het onderzoek.....	91
6.4 Tot slot.....	92
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>93</b>
<b>BIJLAGE 1 - Overzicht geïnterviewden personen .....</b>	<b>97</b>
<b>BIJLAGE 2 - Vragen - en onderwerpenlijst interviews .....</b>	<b>98</b>
<b>BIJLAGE 3 - Doelbereik arboconvenanten SW, GHZ, Rijk .....</b>	<b>100</b>
<b>BIJLAGE 4 - Begrippenlijst en gebruikte afkortingen.....</b>	<b>101</b>



# Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksopzet

## 1.1 Aanleiding

Halverwege het jaar 2006 maakt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in een persbericht melding van het feit dat de 'eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor veilige arbeidsomstandigheden vruchten afwerpt'. Hierdoor daalt volgens hem het ziekteverzuim van werknemers structureel en raken minder mensen arbeidsongeschikt.<sup>1</sup> Dat zou blijken uit zijn inmiddels al 3<sup>de</sup> voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de uitvoering en resultaten van de afgesloten *Arboconvenanten nieuwe stijl*. Deze (nieuwe) arboconvenantenaanpak, gestart in 1999, wordt gekenmerkt door een intensieve samenwerking tussen de overheid (SZW) en sociale partners op brancheniveau: zij maken in convenanten (meetbare) afspraken over de te bereiken doelstellingen en over de termijnen waarbinnen deze gerealiseerd moeten zijn. In 2006 zijn er dan op deze wijze in totaal 69 arboconvenanten afgesloten. Met een veelheid aan afspraken over de terugdringing van arbeidsrisico's. Volgens het ministerie valt hiermee 53 procent van de werkende beroepsbevolking (3,7 miljoen werknemers) onder de werking van deze convenantsafspraken.<sup>2</sup> Er zijn dan 26 arboconvenanten afgerond waarvan – volgens het ministerie- vele maatregelen een duurzaam effect zullen hebben.

Deze rapportage uit 2006 van de staatssecretaris trok mijn belangstelling. Ondergetekende is werkzaam bij één van de werknemersorganisaties die de afgelopen jaren contractpartner is geweest bij deze arboconvenanten.<sup>3</sup> Al sinds de start van deze nieuwe arboconvenanten-aanpak in 1999 was ik geïnteresseerd in de werking van dit beleidsinstrument van de overheid. Ik vroeg me aanvankelijk af of de beoogde doelgroepen en convenantpartijen, zoals sociale partners, eigenlijk wel bereid zouden zijn mee te werken aan de totstandkoming van deze convenanten. En toen dat inderdaad - op grotere schaal dan verwacht - het geval bleek te zijn, hoe het verder met de implementatie van de gemaakte afspraken zou gaan. Zou achteraf toch niet blijken dat er sprake was geweest van papieren tijgers? Hoe krijgt de overheid partijen zover dat er afspraken komen over verbetering van arbeidsomstandigheden en arbeidsrisico's van werknemers? Wat zou het 'eindoordeel' over deze convenantenaanpak worden?

Inmiddels zijn we een aantal jaren verder en zijn de meeste opbrengsten en resultaten van de arboconvenanten-aanpak zoals gezegd in kaart gebracht. Eind 2007 zijn de trajecten in formele zin afgerond, waarna het ministerie een eindrapport aan de Tweede Kamer kan aanbieden.<sup>4</sup> En opnieuw kijkt de Minister van SZW vanwege de goede resultaten en opbrengsten van de arboconvenanten met tevredenheid terug op dit beleidsprogramma. Dat verdient een nadere beschouwing.

Achteraf benoemt het ministerie deze specifieke arboconvenanten-aanpak als een relatief nieuw beleidsinstrumentarium dat dient als alternatief voor wet- en regelgeving (Instrumentenanalyse SZW 2006, p. 5). Later wordt, nadrukkelijker dan bij de start van het programma, gesproken over een 'innovatief' instrument. In deze scriptie wil ik met een meer bestuurskundige invalshoek kijken naar deze door de overheid gekozen sturingsvorm, en nagaan in hoeverre deze succesvol is. Hier kan ik al vaststellen dat de notie dat veel overheidsbeleid in samenwerking met maatschappelijke groepen wordt ontwikkeld en uitgevoerd, een belangrijke leidraad zal zijn. De veronderstelling is dat overheden en doelgroepen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, waarbij partijen elkaar nodig hebben bij het samenwerken en afstemmen, om hun eigen doelen te bereiken. Een overheid in een beleidsnetwerk is zich er van bewust dat het veranderingen niet eenzijdig kan opleggen. Bij de arboconvenantenaanpak -

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2005-2006, 25 883, nr. 83. *Rapportage 2005/2006 arboconvenanten: de programma's Versterking Arbeidsveiligheid en Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VASt)*.

<sup>2</sup> Persbericht SZW 22 augustus 2006.

<sup>3</sup> ABVAKABO FNV is als werknemersorganisatie betrokken bij de totstandkoming, ondertekening en implementatie van – sinds 1999 - ca. 20 arboconvenanten in de zorg- en overheidssectoren.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr. 119. *Aanbiedingsbrief minister Donner evaluatierapport 'Arboconvenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden, evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl 1999 - 2007'*. Verder ook aangeduid als: Eindrapportage SZW, 2007

het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl 1999-2007 - lijkt ook te zijn gekozen voor een instrument dat samenwerking in een beleidsnetwerk vorm moet geven.

## 1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen

In het kader van deze scriptie zal worden gekeken naar het verschijnsel arboconvenanten nieuwe stijl als beleidsinstrument. Eind 1998 stelt het ministerie vast dat een groot deel van de beroepsbevolking nog is blootgesteld aan arborisico's en dat er iets aan moet gebeuren. Waarom heeft de overheid in het beleidsveld van arbeidsomstandigheden gekozen voor een convenantenaanpak, en op welke wijze is dat aangepakt? Deelname van partijen (branches, sectoren) aan convenanten gaat in het algemeen op vrijwillige basis; de vraag is dan wat het motief is van partijen zich aan dergelijke afspraken te binden en op welke wijze die betrokkenheid tot stand komt. De doelstelling van dit onderzoek is enerzijds een beschrijving en analyse te geven over de werking van deze convenantenaanpak en anderzijds in beeld te krijgen in hoeverre de samenwerking in convenanten succesvol is geweest. Met behulp van het theoretisch kader van netwerken zal eerst in beeld worden gebracht welk type beleidsinstrument is ingezet op het beleidsterrein arbeidsomstandigheden en op welke wijze dat in de praktijk vorm heeft gekregen.

De vraag is vervolgens of al deze inspanningen in die 7 jaar, met uiteindelijk 69 tot stand gekomen arboconvenantstrajecten, de overheid (en anderen) hebben opgeleverd wat de overheid aanvankelijk ook voor ogen stond. Is de overheid in staat geweest om met deze convenanten het beleid zo te organiseren en uit te (laten) voeren dat de door haar gewenste potentiële effecten (een reductie van arborisico's bij werknemers) worden gerealiseerd?

In dit onderzoek wil ik nagaan of, en op welke wijze het gehanteerde beleidsinstrument convenant op het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden 'werkt', en of de samenwerking tussen de betrokken partijen in het convenantenprogramma succesvol genoemd kan worden.

De arboconvenantenaanpak strekt zich uit over meerdere jaren, waarbij een belangrijk deel van de trajecten in de sectoren inmiddels zijn afgerond: de meeste trajecten kennen een eigen evaluatiestudie. In de tussenrapportages aan de Tweede Kamer van de afgelopen jaren laat het ministerie voortdurend een positief beeld doorschemeren over de resultaten en het verloop van de convenantenaanpak. Dat positieve oordeel over het beleidsprogramma wordt ook na de eindevaluatie in 2007 gehandhaafd. De minister is tevreden omdat: 'een flink deel van de vaak ambitieuze resultaatafspraken is gerealiseerd én omdat er daarnaast nog andere belangrijke opbrengsten zijn. De toegenomen bereidheid om te investeren in arbeidsomstandigheden, de sterk uitgebreide arbo-infrastructuur en de ervaring die sociale partners hebben opgedaan in het gezamenlijk ontwikkelen van arbobeleid op bedrijfstakniveau beschouw ik als uiterst waardevolle opbrengsten.'<sup>5</sup>

Roel Feringa, Directeur Arbeidsomstandigheden SZW blikt eveneens positief terug: 'We ontwikkelden succesvolle methoden om grote arbeidsrisico's zoals fysieke belasting, RSI, werkdruk en geluid aan te pakken. (...) De arboconvenanten vervulden een inspirerende vliegwielfunctie. Ze genereerden aandacht, gerichte communicatie en creatieve instrumentontwikkeling, met betere arbeidsomstandigheden als concreet doel. (...) Eén van de succesfactoren vind ik dat de convenanten niet vanuit algemeen bepalingen werkte, maar vanuit concrete, op de sector en de bedrijven gerichte oplossingen en maatregelen. Door de sector zelf bedacht, ontwikkeld en uitgevoerd. Beter maatwerk is er niet. Het draagvlak voor het programma overtrof de verwachtingen al van de start. In plaats van de geplande 20 convenanten zijn er maar liefst 69 afgesloten. (...) De arboconvenanten creëerden kansen, en die kansen zijn optimaal benut. SZW en sociale partners leerden belangrijke lessen, we experimenteerden naar hartenlust. (...)'

Uit: nieuwsbrief SZW Arboconvenanten juli 2007, nummer 5

Onderzocht zal worden waar dit positieve beeld op gebaseerd is. Daarvoor zal inzicht moeten worden verkregen in de achtergronden van de werking van het beleidsprogramma arboconvenanten, en zullen ook de resultaten van drie onderzochte convenantstrajecten nader worden geanalyseerd.

---

<sup>5</sup> Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr. 119. Aanbiedingsbrief minister Donner

De centrale onderzoeksvraagstelling luidt als volgt:

***In hoeverre is het gebruik van arboconvenanten nieuwe stijl een geschikt sturingsinstrument voor de overheid op het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden.***

Om bij te dragen aan de beantwoording hiervan zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Hoe is de samenwerking in convenanten met partijen tot stand gekomen en op welke wijze heeft de arboconvenanten-aanpak in verschillende sectoren vorm gekregen.*
2. *Is de samenwerking in arboconvenanten in de sectoren Sociale Werkvoorziening, Gehandicaptenzorg en Rijk als succesvol aan te merken?*
  - 2a. *Zijn de betrokken convenantpartijen tevreden over het convenantsproces en de uitkomsten van de convenantstrajecten,*
  - 2b. *Heeft de convenantsaanpak geleid tot duurzame samenwerkingsrelaties op het terrein van arbeidsomstandigheden.*
  - 2c. *Hebben convenantpartijen gedurende het convenantsproces geleerd.*
3. *Welke succes of belemmerende factoren kunnen in het convenantenproces worden aangewezen?*
4. *Welke lessen kan de overheid (het ministerie van SZW) uit deze trajecten trekken over de toepassing van het instrument convenant op het werkerterrein van veilig en gezond werken.*

### **1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie**

Werkgevers, werknemers en de overheid hebben een groot en gemeenschappelijk belang bij goede arbeidsomstandigheden van werknemers. Daar waar mogelijk moeten werknemers gezond hun pensioen kunnen halen en bij voorkeur ook na hun werkzame leven gezond blijven.<sup>6</sup> Afgelopen jaren wordt dit gemeenschappelijke belang nog eens hardop bevestigd door de verschillende centrale overlegpartijen in de Sociaal Economische Raad, en vervolgens ook nog eens expliciet onderschreven door het kabinet, en in het parlement. Onder de noemer van arbeidsparticipatie staat het belang dat werknemers langer en gezond aan de slag moeten blijven, bovenaan de beleidsagenda van het huidige kabinet. En over dit algemene uitgangspunt is iedereen die werkzaam is op het terrein van arbeidsverhoudingen het dan ook wel eens. Maar met een dergelijke vaststelling bestaat er nog geen consensus over het te voeren beleid of welke maatregelen nodig zouden zijn. De vraag wat nodig is voor een goed arbeidsomstandighedenbeleid en welke rol de overheid daarbij zou moeten spelen, houdt de overheid en anderen al langere tijd bezig. Eind jaren negentig is de overheid zich al wel bewust dat, net als op andere beleidsterreinen, een afdoende en effectief arbobeleid niet enkel via centrale wet- en regelgeving is af te dwingen. Er moet ook worden gezocht naar alternatieven. Tegen deze achtergrond is het initiatief tot een arboconvenantenaanpak ook goed te begrijpen. De convenanten-methode wordt gezien als een nieuw type beleidsinstrument en als een omslagpunt in het beleid rondom arbeidsomstandigheden. In de plaats van gedetailleerde arbo-regelgeving bieden convenanten ruimte aan sociale partners om op sectorniveau arbobeleid 'op maat' te ontwikkelen (Eindrapportage SZW, 2007: p. 7).

Sinds de start van de convenantenaanpak is de politieke context ondertussen veranderd. De beleidsstrategie Arboconvenanten nieuwe stijl kent een start onder de vlag van paarse kabinetten, waarna een periode met centrumrechtse kabinetten volgt. In die periode wijzigen de sturingsopvattingen van de overheid over de aanpak van arbeidsomstandigheden langzaam. Per 1 januari 2007 is een herziene Arbeidsomstandighedenwet in werking getreden. Deze wet heeft tot doel om de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers voor het arbobeleid te vergroten. De regering is van mening dat arbobeleid niet meer op gedetailleerd niveau door de centrale overheid moet worden geregeld, maar zoveel mogelijk tot stand moet komen binnen ondernemingen zelf, zodat maatwerk mogelijk is. Einddoel voor de lange termijn is dat de overheid zich in het publieke domein gaat beperken tot het vaststellen van algemene doelvoorschriften. In arbocatalogi leggen sociale

---

<sup>6</sup> Memorie van toelichting Wijziging Arbeidsomstandighedenwet 1998, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 552, nr. 3, en SER (2005). *Advies Arbowed 1998*. Publicatienr. 9.

partners straks afspraken vast over de methoden of middelen waaruit werkgevers en werknemers op het niveau van de arbeidsorganisatie kunnen putten om invulling te geven aan de door de overheid gestelde doelvoorschriften.<sup>7</sup>

Gaandeweg de hier besproken arboconvenantenperiode zien we dan ook dat de overheid zich steeds meer terugtrekt, en de verantwoordelijkheid weer meer legt bij sociale partners en het private domein. Formeel wordt ook gesteld dat de ervaringen die daarbij in de afgelopen jaren zijn opgedaan met convenanten hierin een rol spelen. 'Werkgevers en werknemers die hun verantwoordelijkheid voor gezond en veilig werken serieus nemen, krijgen het vertrouwen dat ze gesignaleerde onregelmatigheden zelf zullen wegwerken.'<sup>8</sup>

Inzicht in de werking en ervaringen met deze convenants- en samenwerkingsprocessen is daarom ook relevant voor de veranderende sturingsopvattingen van de overheid en haar mogelijke (gewenste) rol hierin. Arboconvenanten nieuwe stijl als nieuw sturingsarrangement sluit hierbij aan.

De convenantenaanpak wordt in 2006 bij het ministerie SZW zelf betiteld als een relatief nieuw beleidsinstrumentarium dat kan dienen als alternatief voor wet- en regelgeving. De overheid spreekt met terugwerkende kracht over het programma arboconvenanten 'als een instrument met een meer interactief karakter: er is veelvuldig contact met het veld en er is veel ruimte voor maatwerk'.

Naar eigen zeggen wil de overheid inspelen op de toenemende complexiteit en pluriformiteit van de huidige, steeds meer geïndividualiseerde, samenleving (Instrumentenanalyse SZW, 2006: p. 5).

In bestuurskundige termen wordt ook wel gesproken over een verschuiving van netwerksturing naar maatschappelijke zelfsturing: bij dit laatste gaat het meer dan bij netwerksturing om het afbouwen van de sturingsinspanningen van de overheid en het bewerkstelligen van duurzame gedragsverandering door gemeenschappen zelf te laten regelen (Fenger, 2006). Deze verandering van sturingsopvattingen van de overheid kan ook gezien worden als een logisch volgende (overheids)strategie welke noodzakelijk is bij management in netwerken. Zo stellen de Bruijn & ten Heuvelhof dat management in netwerken een voortdurende innovatie van strategieën vergt omdat het effect van eerdere strategieën afneemt. Dat is te zien als een logisch onderdeel van procesmatige veranderingen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007). Op de bestuurskundige noties zal in hoofdstuk 3 nader worden ingaan. Of en op welke wijze dit heeft gespeeld en welke rol het convenantenprogramma daarin heeft gespeeld, is de aanleiding om ook eens wat nader te kijken naar hoe het arboconvenanten programma in de praktijk heeft gewerkt.

## **1.4 Onderzoeksopzet**

Voor het onderzoek is gekozen voor de volgende methodiek. Voor de verzameling van gegevens rond het arboconvenantenprogramma is als eerste een literatuuronderzoek verricht en overig relevante documentatie bestudeerd. Vervolgens is gekozen voor de bestudering van drie convenantstrajecten als casestudy. De beschrijvingen van die casestudies zijn gebaseerd op een combinatie van documentenanalyse en interviews met belangrijke deelnemers aan die convenanten. Daarmee ligt het accent op een kwalitatieve onderzoeksmethode. Gegeven de gekozen vraagstellingen (de mate van succes van de arboconvenanten) heeft het onderzoek deels beschrijvende, kwalitatieve maar ook evaluerende aspecten (van Thiel, 2007: p. 23).

### **1.4.1 Literatuuronderzoek en ander bronnenmateriaal**

Aan de hand van literatuuronderzoek en ander schriftelijk materiaal is voor dit onderzoek eerst kort nagegaan op welke wijze convenanten zijn beschreven in de bestuurskundige literatuur. Om vervolgens inzicht te krijgen in het beleidsprogramma Arboconvenanten is gebruik gemaakt van verschillende overheidspublicaties, variërend van de beleidsnota's, de periodieke (tussen-) rapportages

---

<sup>7</sup> Stichting van de Arbeid (2007) *Wat is een Arbocatalogus*.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr.119. *Aanbiedingsbrief 11 oktober 2007 minister Donner en evaluatierapport 'Arboconvenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden. Evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl 1999 - 2007'.*

aan het parlement, tot de verschillende door SZW door de jaren heen geïnitieerde onderzoeken rondom het programma. Voor verdere empirische verdieping zijn drie afzonderlijke arboconvenantstrajecten bestudeerd. In deze trajecten zijn de afgelopen jaren een veelheid aan documenten geproduceerd die een beeld schetsen van de doorlopen trajecten. Deze schriftelijke bronnen zijn betrokken bij de hier verrichte onderzoeksactiviteiten. Daarnaast zijn rapporten opgesteld die informatie bieden over het convenantsverloop in die branche en kwantitatieve gegevens bevatten over de bereikte resultaten. Hierin wordt - op sommige plekken - ook aandacht besteed aan procesmatige aspecten.

In opdracht van SZW zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeks- en evaluatierapporten uitgebracht over de totale convenantsresultaten; mede met het oog op rapportage en verantwoording aan het parlement. Voor zover openbaar, zijn deze rapporten eveneens bestudeerd en waar relevant betrokken.

#### **1.4.2 Casestudies van drie arboconvenantstrajecten**

Vervolgens is voor verdere bestudering van het procesverloop ingegaan op de praktijk van een aantal afzonderlijke arboconvenantstrajecten. Hier zijn de volgende drie sectoren voor uitgekozen: de Rijkssector, Gehandicaptenzorg, en de Sociale Werkvoorziening. De voor dit onderzoek uitgelichte convenantstrajecten zijn geselecteerd uit de convenanten waar de werknemersorganisatie ABVAKABO FNV als convenantspartij bij betrokken is geweest.<sup>9</sup> Voorwaarde voor selectie was onder meer dat de trajecten op het moment van onderzoek afgerond moesten zijn. Gekozen is voor drie – in het werkveld van ABVAKABO FNV - van elkaar verschillende sectoren (branches). Dat betekende één convenant uit het werkveld van het openbaar bestuur, één uit de zorgsectoren, en één uit de zogenoemde openbare markt sector (waar bijvoorbeeld ook de verzelfstandigde bedrijven onder vallen). Er zijn overeenkomsten, maar ook verschillen in kenmerken bij de geselecteerde convenanten. De overeenkomst tussen deze sectoren is allereerst dat deze een vergelijkbare sectoromvang kennen in termen van aantal door het convenant te bereiken werknemers (ca. 100.000 werknemers). Ten tweede dat in de betreffende convenanten meerdere, inhoudelijk van elkaar verschillende onderwerpen en arborisico's, zijn opgenomen. Daarnaast is een overeenkomst dat de drie trajecten relatief vroeg in het arboconvenantenprogramma van SZW zijn gestart: allen in de eerste twee jaar van het programma.

De sector Sociale Werkvoorziening onderscheidt zich van de sectoren Rijk en Gehandicaptenzorg doordat het een zogenaamde 'zelfmelder' is. Dat wil zeggen dat in deze sector het initiatief voor de totstandkoming van een convenant niet vanuit het ministerie SZW is uitgegaan zoals bij de andere twee trajecten, maar vanuit de sector (sociale partners) zelf. In de trajecten is sprake van verschillen in aanwezige arbeidsrisico's en de keuze.

De beschrijving van de casestudy bestaat uiteindelijk uit een combinatie van documentenanalyse en de semi-gestructureerde interviews.

#### **1.4.3 Interviews met vertegenwoordigers in de drie convenantstrajecten**

Uit de geselecteerde sectoren Rijk, Sociale Werkvoorziening en Gehandicaptenzorg, zijn met een aantal dicht bij de convenantstrajecten betrokken personen interviews gehouden. Voor ieder convenant is met ten minste drie verschillende personen gesproken die betrokken zijn geweest bij de landelijke branchebegeleidingscommissies van de convenanten. Via deze - apart van elkaar gevoerde - interviews is beoogd een meer kwalitatieve beantwoording van de onderzoeksvragen te krijgen, meer inzicht te verwerven over de door de arboconvenantenaanpak in gang gezette processen, en een beeld te krijgen over het oordeel van betrokken partijen over de bereikte resultaten.

Op grond van uitvoerbaarheid binnen deze scriptiesetting, is niet gekozen voor het doen van interviews op het (micro-)niveau van de betrokken arbeidsorganisaties of werknemers. In de beschrijving is wel, waar relevant, gebruik gemaakt van gegevens uit bestaande evaluatierapporten.

Een belangrijke deel van de onderzoeksvraag betreft het in beeld krijgen van de eigen oordelen van de betrokken convenantspartijen over de uiteindelijke beleidsuitkomsten en de convenantsprocessen. En welke factoren in hun oordeel in dat proces meespeelden. Om die reden zijn relevante

---

<sup>9</sup> Uit de Jaarrapportage SZW 2005/2006 is af te leiden dat het hierbij gaat om de sectoren Gemeenten, Rijksoverheid, Geestelijke Gezondheidszorg, Gehandicaptenzorg, Academische Ziekenhuizen, Thuiszorg, Onderwijs BVE, Onderwijs PO/VO, Kinderopvang, Ziekenhuizen, Sociale Werkvoorziening, en Defensie.

vertegenwoordigers - van de drie gekozen convenanten - benaderd die het betreffende arboconvenant ondertekend en begeleid hebben. Dat wil zeggen: een vertegenwoordiger van de bij die sector betrokken werkgeversorganisaties, een vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties en een vertegenwoordiger van de overheid (ministerie SZW). Via hun deelname of nabijheid aan de zogenoemde branchebegeleidingscommissies (BBC) is bij hen de praktijkkennis aanwezig over de gebeurtenissen en (beleids-) beslissingen binnen het convenantstraject in die sector. Uitgangspunt is geweest dat in ieder geval met iemand gesproken zou worden van én werknemerszijde, én werkgeverszijde, én SZW-zijde.

Zoals dit onderzoek ook voor ogen staat, leent het (kwalitatieve) interview zich ervoor om na te gaan wat iemand van een bepaalde situatie vindt. De nadruk in de interviews lag op de door de gesprekspartners waargenomen procesmatige aspecten van de convenantenaanpak, en hun eigen oordeel over de bereikte resultaten. In totaal zijn met tien personen interviews gehouden. Deze interviews zijn op tape opgenomen en uitgeschreven.

Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt naar bijlage 1 verwezen.

De gesprekken zijn gevoerd middels een semigestructureerde interview aan de hand van een *topiclist* (van Thiel, 2007: p. 107). In deze voorafgaand toegezonden topiclijst, konden dus wel de gewenste onderwerpen opgenomen, maar werd tegelijk nog voldoende ruimte geboden aan de geïnterviewde om zelf in en aan te vullen.<sup>10</sup> De interviews zijn met name gebruikt om 'niet-feitelijke' informatie te verkrijgen. Veel feitelijke informatie was immers al beschikbaar in een groot aantal documenten; hoogstens zijn toetsende vragen gesteld. Beoogd werd vooral ook na te gaan wat betrokkenen met terugwerkende kracht vonden van het convenantstraject waar ze deel van uit maakten.

In de rapportage van de verkregen bevindingen zijn de antwoorden van de geïnterviewden vervolgens gescreend en vergeleken op het benoemen van procesaspecten in het convenantstraject. Voor een indicatie over de belangrijkste succes en belemmerende factoren zijn de interviews beoordeeld op patronen en regelmatigheden van de beantwoording tussen geïnterviewden. Deze zijn betrokken voor de analyse in hoofdstuk 5.

## 1.5 Leeswijzer

De opbouw van de scriptie is als volgt. In dit eerste hoofdstuk is een beeld geschetst van het onderzoeksonderwerp en de onderzoekopzet. Hierna zal een korte uiteenzetting volgen over de rol van de overheid op het beleidsterrein arbeidsomstandigheden door de jaren heen. Daarna zal in hoofdlijnen het programma Arboconvenanten nieuwe stijl beschreven worden. Hoofdstuk 3 beschrijft het voor dit onderzoek gehanteerde theoretisch kader, het netwerkperspectief. Dan volgen in hoofdstuk 4 de onderzoeksbevindingen in de vorm van een beschrijving van de werking en het verloop van drie onderzochte convenantstrajecten. Hoofdstuk 5 biedt een analyse van de bevindingen waarin eerst wordt nagegaan in hoeverre deze trajecten als succesvol zijn te beoordelen. Vervolgens zal geanalyseerd worden welke succes en belemmerende factoren daar een rol in hebben gespeeld. In het laatste hoofdstuk kunnen conclusies worden getrokken en zijn enkele aanbevelingen geformuleerd.

In de bijlagen treft u naast de literatuurlijst een overzicht van de geïnterviewden personen aan, de daarbij gehanteerde vragenlijst, en een toelichting op gehanteerde begrippen.

---

<sup>10</sup> De vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

## Hoofdstuk 2 Arbeidsomstandigheden en arboconvenanten

*Dit hoofdstuk gaat eerst kort in op de rol van de overheid bij arbeidsomstandigheden zoals die zich in de loop der jaren heeft gemanifesteerd. Dan wordt in grote lijnen het programma Arboconvenanten nieuwe stijl uiteengezet, zoals dat tussen 1999 en 2007 is uitgevoerd.*

### 2.1 Korte historie rol overheid en arbeidsomstandigheden

Voordat wordt ingegaan op het onderwerp van dit onderzoek, Arboconvenanten nieuwe stijl, zal kort worden nagegaan hoe in het verleden de aandacht voor arbeidsomstandigheden als een taak voor de overheid wordt gezien. Het blijkt dat door de jaren heen de opvattingen over de rol van de overheid nogal eens veranderen.

Tot het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw heeft de overheid volgens Popma, afgezien van de Kinderwet uit 1874, geen serieuze bemoeienis met de bescherming van arbeiders tegen de gevaren van het werk (Popma, 2003). Pas met de Arbeidswet 1889 wordt de overheid, met de instelling van een Arbeidsinspectie een duidelijke taak toebedeeld. In een historisch overzicht schetst de auteur vervolgens een opkomst van een veelheid van voorschriften van overheidszijde (de Arbeidswet 1919 en de Veiligheidswet 1934). Dat is volgens hem toe te schrijven aan een tayloristisch denken en een detaillistisch reguleringsstrategie van de overheid die tot zeker eind jaren vijftig duurde. In bedrijven zelf komt dan sinds de jaren zestig verschillende democratiseringsprocessen op gang. Naast het werk van de vakbeweging op het terrein van arbeidsomstandigheden, werd in de Wet op de Ondernemingsraden als doelstelling opgenomen dat de medezeggenschap naast het bijdragen aan het functioneren van de onderneming, tevens de belangen van werknemers diende te behartigen met instemmingsrecht op werktijdregelingen en maatregelen op het gebied van veiligheid, gezondheid en hygiëne. Popma stelt dat: 'bijna 100 jaar na het Kinderwetje van Houten de arbeider zich ontwikkelt van object van bescherming tot zelfstandig drager van het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden' (Popma, 2003: p. 74).

Rond 1970 voltrekt zich dan een omslag in denken, door het besef dat er een grens is aan het regulerend vermogen van de overheid. Door het toenemend tempo van de technologische ontwikkeling loopt de veiligheidswetgeving steeds verder achter bij de praktijk. De regelgeving wordt ook steeds ontoegankelijker. Er vindt een omslag in denken plaats over de verhouding tussen overheid en sociale partners op het gebied van veiligheid en gezondheid. De overheid zou moeten terugtreden en de zorg kan meer worden overgelaten aan sociale partners. De ongelijkheid tussen werkgever en werknemer wordt gecompenseerd door bijvoorbeeld de toekenning van diverse rechten en het toegenomen scholingsniveau. Voor de doodlopende reguleringsstrategie dient een alternatief gevonden te worden. Begin jaren 80 werd in verschillende Europese landen al gesproken over een nieuw type veiligheidswetgeving, waarbij terugtreding van de overheid en het concept van zelfregulering sleutelbegrippen waren. Desondanks wordt de beschermende (veiligheids-) regelgeving nog steeds gestaag uitgebreid (Popma, 2003: pp. 72-73).

In de jaren tachtig krijgt de Arbowet – net als andere wetten in die tijd – te maken met opeenvolgende operaties onder de noemer 'maatwerk, deregulering en wetgevingskwaliteit', waarbij ook het ministerie SZW en de Arbeidsinspectie zich op hun positie bezinnen, aldus Popma. De overheid zou zich moeten terugtrekken op haar kerntaken, waarbij de overheidsbemoeienis zich zou moeten beperken tot het garanderen van een 'basisniveau' in de arbeidsbescherming (ernstige veiligheidsrisico's). Voor alles wat boven het basisniveau van bescherming uitstijgt, is niet de overheid primair verantwoordelijk, maar de sociale partners.

Inmiddels komt dan bijna negentig procent van de Nederlandse regels in de uitvoeringsbesluiten uit Europa en verschillende ILO-verdragen. Een Europese Richtlijn uit 1989 leidt in Nederland tot een ingrijpende aanpassing van de Arbowet (1994). Op bedrijfsniveau wordt, ter ondersteuning van

zelfregulering, een risico-inventarisatie en evaluatie voor bedrijven (RIE) verplicht, en moet men zich verplicht laten bijstaan door een particuliere (gecertificeerde) arbodienst (Popma, 2003: pp. 83-86).

Ook nu wordt de Arbowet nog nauwelijks gedereguleerd. Werkgevers, werknemers en ondernemingsraden hebben te maken met een veelheid aan beschermende arboregels. Het aanwezige juridisch regelkader voorziet dan inmiddels in een Arbowet (in de vorm van een kaderwet), die nader is uitgewerkt in een Arbobesluit, Arboregelingen en beleidsregels die op hun beurt weer kunnen verwijzen naar arbonormen. In deze periode start de overheid het programma *Arboconvenanten nieuwe stijl* als aanvullend beleidsinstrument.

Het beleidsterrein arbeidsomstandigheden en de sturingsopvattingen hierover van de overheid, blijven echter nog steeds in beweging. 'Het arbeidsomstandighedenrecht is niet bepaald een rustig bezit'.<sup>11</sup> In 2006 buigt de overheid zich opnieuw over voorstellen voor een fundamentele herziening van de Arbeidsomstandighedenwet. De regering stelt dat de centrale doelstellingen van de wet - verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers, ruimte voor maatwerk - over het algemeen nog steeds gelden, maar dat in de praktijk de werking onvoldoende is. Teveel wordt teruggevallen op interventies en regelgeving door de overheid terwijl de zelfwerkzaamheid nog onvoldoende is uitgewerkt. De overheid wil zich een andere sturingsrol aanmeten en zich meer richten op een versterking van de actieve rol van werkgevers en werknemers in ondernemingen.<sup>12</sup>

De filosofie is nu dat meer dan voorheen de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van goede arbeidsomstandigheden binnen de ondernemingen hoort te liggen. Dáár kan volgens de overheid het beste en concreet werk worden gemaakt van arbeidsomstandigheden. Dat vraagt om ruimte voor werkgevers en werknemers om het arbeidsomstandighedenbeleid zelf vorm te geven. Arbobeleid dat past bij de bedrijfssituatie en in goed overleg tot stand is gebracht, kan volgens de regering rekenen op draagvlak van werkgever en werknemers en is effectiever.<sup>13</sup>

In de nieuwe Arbowet en regelgeving zal nu niet meer tot in detail de veiligheidseisen worden voorgeschreven, maar wordt gewerkt met zogenoemde 'doelvoorschriften' waarin staat wat het beschermingsniveau moet zijn. In arbocatalogi kunnen afspraken worden gemaakt hoe daaraan tegemoet te komen.

*Voorbeeld: de norm is nu dat er niet zonder beschermingsmiddelen gewerkt mag worden in een omgevingsgeluid vanaf 80 dBA. Hoe de branche dat wil aanpakken, mogen ze zelf weten. In dit voorbeeld kan een fabriek oorkappen uitdelen, een discotheek subtielere dopjes. Vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen de afspraken per sector vastleggen in een arbocatalogus. Daarin kunnen bedrijven vervolgens opzoeken op welke manier en met welke middelen zij hun werknemers voldoende kunnen beschermen. De nieuwe wet geeft de partijen 3 jaar de tijd om een arbocatalogus op te stellen. ( zie website [www.arboportaal.nl](http://www.arboportaal.nl)).*

*Nadat werkgevers en werknemers een door de Arbeidsinspectie positief getoetste arbocatalogus hebben opgesteld voor een sector, ligt het in de bedoeling de beleidsregels voor die sector, op dat onderwerp, in te trekken.*

Samenvattend kan worden vastgesteld dat als het gaat om arbo-vraagstukken, de laatste jaren inderdaad sprake is van een verschuivende rolopvatting van de overheid. Eén waarin de overheid een minder dominant sturende rol speelt, waar nu meer gekoerst wordt op deregulering, ondersteund door een filosofie van zelfsturing.

---

<sup>11</sup> Asscher Vonk, Sociaal Maandblad Arbeid, april 2007, nr.4.

<sup>12</sup> Op basis van een unaniem SER advies uit 2005 wordt in de arboregelgeving nu een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein voorgesteld, waarbij meer maatwerk mogelijk wordt.

<sup>13</sup> Hierover - in iets kritische zin - ook Asscher Vonk (SMA, 2007): 'Aan de hier door de regering verwachte zegeningen (economisch voordeliger en meer draagvlak) heeft men de neiging 'en altijd mooi weer' toe te voegen'. In het artikel wordt de vraag besproken of de beoogde vermindering van arboregels (kwantitatieve vermindering) tot betere kwaliteit leidt - *less is more?* Hoe zal de keuze straks de keuze tussen concurrentiemogelijkheden en niveau van arbeidsomstandigheden uitvallen, wanneer die keuze niet door de wetgever maar door sociale partners wordt gemaakt? Is die kwaliteit, gezien de teruggaande organisatiegraad wel in goede handen?



Maar eerst gaat in dit onderzoek de belangstelling nog uit naar de werking van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl, zoals dat functioneerde tot in 2007. Hier volgt nu een eerste beschrijving van dat programma.

## 2.2 Arboconvenanten nieuwe stijl (1999 - 2007), een korte schets

Na deze korte schets over de regels rond arbeidsomstandigheden en de rol van de overheid, kan er worden ingegaan op het eigenlijke onderwerp van dit onderzoek: *Arboconvenanten nieuwe stijl* of – zoals dat sinds 2006 is gaan heten - het *beleidsprogramma Arboconvenanten*.

Een nieuw initiatief om de arbeidsomstandigheden van werknemers te verbeteren en het ziekteverzuim en de WAO-instroom te verminderen, wordt voor het eerst formeel vastgelegd in de SZW-beleidsstrategienota *Arboconvenanten nieuwe stijl* uit 1999.<sup>14</sup> De toenmalige staatssecretaris J.F. Hoogervorst stelt in deze strategienota vast dat het aantal werknemers dat in Nederland is blootgesteld aan arbeidsrisico's nog zeer groot is. Bovendien heeft zelfwerkzaamheid in bedrijven nog tot onvoldoende resultaat geleid. De staatssecretaris stelt dan ook een nieuwe beleidsstrategie voor ter stimulering van arbo- en verzuimbeleid: als aanvullend beleidsinstrument zullen convenanten ingezet gaan worden. Met deze arboconvenantenaanpak moet de primaire verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers op brancheniveau worden gelegd. Het ministerie SZW zal meedoen als partij die faciliteert, en waar nodig activiteiten initieert.

Met het afsluiten van deze meerjarige arboconvenanten wil het kabinet de blootstelling van werknemers aan een aantal prioritaire arbeidsrisico's verminderen. Het gaat daarbij met name om de risico's fysieke belasting, werkdruk, RSI, schadelijk geluid en een aantal gevaarlijke stoffen. De door de overheid zelf vastgestelde landelijke streefcijfers met betrekking tot de vermindering van arbeidsrisico's zullen in arboconvenanten met sociale partners - volgens de nota - worden omgezet in kwantitatieve doelstellingen. Als belangrijke impuls wordt ook via een subsidieregeling de betrokken convenantspartijen een financiële bijdrage in het vooruitzicht gesteld.

Convenanten zijn op dat moment wel vaker door de overheid als beleidsinstrument ingezet ter uitvoering van overheidsbeleid. Op allerlei beleidsterreinen, zoals op het milieugebied. En ook is het niet voor het eerst dat er *arboconvenanten* worden afgesloten. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd, volgens het ministerie, het instrument al eerder gebruikt door de overheid. Onder meer voor baggerbedrijven, zeehavens, de rubberverwerkende industrie, de bouwnijverheid en de landbouw. Kenmerkend voor deze convenanten 'oude stijl' was dat ze meestal bestonden uit een reeks (vrijblijvende) activiteiten en inspanningen, met name op het gebied van voorlichting en het ontwikkelen van branche-instrumenten. Sommige convenanten oude stijl waren tripartiet (werkgevers, vakbonden en overheid), andere bipartiet (werkgevers en vakbonden of overheid en werkgevers) (Rapportage SZW, 2002: p. 4).

De definitief geformuleerde beleidsvoornemens in deze nota zijn voorafgegaan door een regeerakkoord en een landelijk overleg op centraal niveau tussen het kabinet en de sociale partners. In het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet (1998-2002) wordt als eerste een intensivering van het arbeidsomstandighedenbeleid aangekondigd. Het wordt wenselijk geacht dat er meer aandacht voor arbo- en verzuimbeleid komt om zo een reductie van ziekteverzuim en WAO-instroom te bewerkstelligen. Een belangrijk deel van de beschikbare middelen moet worden ingezet via zogenaamde arboconvenanten.

Tijdens het najaarsoverleg van 1998 verklaren Kabinet en Stichting van de Arbeid (STAR) zich in een 'Gemeenschappelijke Verklaring' gezamenlijk verantwoordelijk voor verdere verbetering van de

---

<sup>14</sup> Tweede Kamer, 1998-1999, 26 375, nr. 1. *Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende 4 jaar (1999-2002)*. Verder ook: Beleidsstrategienota 1999.

arbeidsomstandigheden door arboconvenanten ‘nieuwe stijl’ te gaan afsluiten.<sup>15</sup> De deelnemende partijen aan het Najaarsoverleg dat jaar voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de noodzakelijke verdere verbetering van arbeidsomstandigheden en onderschrijven in deze verklaring, kort weergegeven, dat:

- convenanten een instrument zullen zijn voor maatwerk in bedrijfstakken en bedrijven. Partijen roepen werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau op om de mogelijkheid van het afsluiten van convenanten te onderzoeken en te benutten.
- het gaat om de preventie van ernstige arbeidsrisico's: risico's waarmee een groot deel van de beroepsbevolking te maken heeft en die omvangrijke dan wel ernstige gevolgen hebben in termen van gezondheidsklachten, medische consumptie, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.
- voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het verminderen van arbeidsrisico's effectieve, zo mogelijk kwantitatieve, afspraken met betrekking tot preventieve maatregelen en afspraken over implementatie belangrijke succesfactoren zijn.
- convenantpartijen gezamenlijk bijdragen aan de financiering, (waarbij de hoogte van de bijdrage van de overheid en van de bedrijfstak mede afhankelijk zijn van de aard en inhoud van het convenant en de financiële draagkracht van de bedrijfstak en de individuele ondernemingen.)

Sociale partners in de STAR zijn op dat moment VNO/NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, FNV, CNV, en Vakcentrale MHP, en namens het kabinet de toenmalige Staatssecretaris van SZW. Aan de in het vervolg hierop ingestelde tripartiete landelijk werkgroep van de STAR, is de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), in een later stadium aangesloten. In dit (tripartiete) overleg wordt in de jaren daarop regelmatig gesproken met SZW over de voortgang van de convenanten aanpak.

#### *De beleidsvoornemens SZW in 1999*

De prioriteiten in de voorgestelde aanpak worden dan door de overheid gelegd bij die arborisico's en branches, waaraan volgens onderzoek op dat moment het grootste aantal werknemers is blootgesteld. Dat zijn: tillen, werkdruk, RSI en geluid. Voor elk van deze risico's worden landelijke doelstellingen geformuleerd waarin is vastgesteld op welke termijn een omvangrijke reductie van de blootstelling aan dit risico gerealiseerd moet zijn. Daarnaast zijn diverse soorten gevaarlijke stoffen in sectoren aangetroffen die om een aanpak vragen. In de SZW strategienota over convenanten zijn deze gevaarlijke stoffen onderscheiden in kwarts, allergene stoffen en in oplosmiddelen.

In tabel 2.1 staat een overzicht uit 1999 van genoemde risico's, het aantal werknemers dat aan deze risico's is blootgesteld en de kwantitatieve doelstellingen die de overheid op termijn wil realiseren.

**Tabel 2.1: Overzicht van de arbeidsrisico's waarvoor in 1999 een landelijk streefcijfer is geformuleerd** (Bron: SZW strategienota 1999 )

<i>risico</i>	<i>doelstelling inzake aantal blootgestelden</i>	<i>realisatie ultimo</i>	<i>risicopopulatie landelijk</i>	<i>reductie landelijk</i>
tillen	30 % minder	2005	1.300.000	390.000
werkdruk	10 % minder	2003	1.700.000	170.000
RSI	10 % minder (a)	2001	1.000.000	100.000 (a)
geluid	50 % minder	2002	340.000	170.000
Totaal	-		4.340.000 (b)	830.000 (b)

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

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

In de nota Arboconvenanten Nieuwe Stijl wordt de realisatie van een arboconvenant neergezet als een aanpak in drie fasen. Bij de eerste stap wordt door SZW-onderhandelaars nagegaan of er bij de partijen in de betrokken branches voldoende draagvlak is voor het afsluiten van een convenant en welke wensen er leven ten aanzien van de inhoud van een convenant. Uiteindelijk moet dit leiden tot een

<sup>15</sup> Gemeenschappelijke verklaring van Kabinet en Stichting van de Arbeid over Arboconvenanten, 3 december 1998 (via <http://www.arbobondgenoten.nl/arbothem/arboconv/szw/overheid.htm#basis> ).

intentieverklaring. Hierin verklaren betrokken partijen dat zij taakstellende afspraken willen maken en leggen zij vast welke activiteiten nodig zijn voor de invulling van die afspraken.

Hierna volgt de tweede stap, waarna de concrete bepalingen van het convenant kunnen worden geformuleerd. In deze fase wordt ook een plan van aanpak bij het convenant vastgesteld. Vaak is aanvullend (kennis-) onderzoek nodig om te kunnen bepalen wat in de branche het aantal blootgestelden is aan een bepaald arbeidsrisico, de stand van de techniek en de mogelijke toepassingen van bepaalde maatregelen. Voor deze tweede stap wordt een tripartiete branchebegeleidingscommissie (BBC) ingesteld, die zich met voornoemde activiteiten bezighoudt. Ook kunnen externe onderzoeks- en projectbureaus worden betrokken. De bedoeling is dat deze fase wordt afgesloten met de ondertekening van het convenant door sociale partners en de staatssecretaris van SZW.

Bij de derde stap volgt de uitvoering van de afspraken (volgens het plan van aanpak) die zijn gemaakt in het convenant, afgesloten met een evaluatie. Voortgang en tussentijdse resultaten moeten getoetst worden. De resultaten moeten op relatief korte termijn geboekt worden; reden waarom het ministerie wil dat de doorlooptijd van de derde fase gemiddeld niet langer is dan vier jaar (SZW beleidsstrategienota, 1999: p. 18).

Het voornemen is convenanten bij voorkeur aan te gaan met bedrijfstakken waar het aantal blootgestelden aan een bepaald arbeidsrisico relatief of absoluut het grootste is. Voor deze selectie is voor een deel gebruik gemaakt van CBS- monitor gegevens. In totaal worden op grond hiervan – voornamelijk - 29 bedrijfstakken geselecteerd. Het ministerie streeft ernaar in de komende vier jaar 20 convenanten af te sluiten.

#### *De resultaten*

Hiervoor staat het door het ministerie verwachte ideaaltypische proces naar een arboconvenant beschreven. De vraag is vervolgens of in de praktijk de beoogde branches mee zouden werken, en welke afspraken konden worden gerealiseerd. In de jaren volgend op de aanvangsnota, blijkt dat de aanpak inderdaad brede steun krijgt van de benaderde partijen. In een eerste tussenrapportage van het Ministerie van SZW aan het parlement in december 2002, drie jaar na de eerste nota, kunnen de eerste resultaten van de convenantenaanpak worden gemeld. Er blijken op dat moment al veel meer convenanten afgesloten te zijn dan het ministerie oorspronkelijk voor ogen stond. Namelijk in 33 branches in plaats van het aanvankelijk genoemde streefgetal door SZW van 20 hoogrisico sectoren. Men stelt vast dat het overgrote deel van de betrokken (organisaties van) werkgevers, werknemers en overheidsorganisaties, arboconvenanten een effectief instrument vinden.

Aanvankelijk is er sprake van een trage start. Het afsluiten van intentieverklaringen tussen de benaderde partijen lukt nog wel, maar de periode tussen deze verklaring en het uiteindelijke convenant kent in de meeste sectoren een aanzienlijke vertraging. De oorzaken van de vertragingen zijn volgens de SZW-rapportage uiteenlopend. Als oorzaak van de stagnatie wordt genoemd bijvoorbeeld de moeizame cao-onderhandelingen in sommige trajecten die een stempel drukt op het convenantsverloop, of een gebrekkige bewaking van de voortgang van het convenantsproces door projectorganisaties.

Ondertussen worden wel positieve resultaten gemeld over het terugdringen van verzuim- en WAO-instream (met bijbehorende besparingen); bovendien zijn er volgens het ministerie SZW gewenste (structurele) effecten in het denken over arbo- en verzuimbeleid zijn. Naar aanleiding van deze succesvolle ziekteverzuim- en WAO- cijfers over de periode 1999-2002 vanuit de convenanten-hoek, besluit het kabinet in 2003 alvast om de convenantenaanpak voort te zetten met vooral als doel het sectorale beleid omtrent preventie, verzuim en re-integratie verder te versterken: er worden zelfs opnieuw financiële middelen vrijgemaakt om zogenaamde *tweedefaseconvenanten* te kunnen afsluiten: 40 miljoen euro voor de periode 2003-2006 (Jaarrapportage SZW, 2002: p. 5). Daarbij wordt gedacht aan het voortbouwen op 'een rijke verzameling goede praktijken die binnen de huidige convenantenpraktijk is opgebouwd'. Dat kan zijn binnen en in aanvulling op reeds lopende convenanten, maar het kan ook gaan om het betrekken van nieuwe sectoren.

De afspraken in de eerstefaseconvenanten hebben dus voornamelijk betrekking op de arbeidsrisico's werkdruk, fysieke belasting, RSI, oplosmiddelen, allergene stoffen, geluid en kwarts, aangevuld met

de thema's verzuim- en re-integratiebeleid en agressie en geweld. In de meeste convenanten is daar in de loop van de tijd de aanpak van ziekteverzuim en vroegtijdige re-integratie bijgekomen. Maar de aard van de afspraken, doelstellingen en de eventuele plannen van aanpak verschillen per branche. Deze is afhankelijk van de eigen gemaakte keuzes door de betrokken partijen in het traject zelf. Er wordt een veelheid aan maatregelen afgesproken en uitgevoerd in de diverse sectoren, zoals websites, helpdesks, branche risico-inventarisatie en –evaluaties (RI&E), checklists, brochures, handboeken, praktijkregels, trainingen, workshops, instrumentontwikkeling, verzuimprotocollen en verzuimregistratiesystemen.

In de loop van de tijd is er wel een verschuiving zichtbaar in de onderwerpen die door SZW worden aangevoerd als zijnde subsidiabel in het kader van arboconvenanten. Mede vanwege grote politieke aandacht voor het hoge beroep op de WAO, wordt het beleidsaccent verlegd naar de aanpak van ziekteverzuim en de WAO-problematiek.

Er zijn ook gemeenschappelijke kenmerken in de verschillende trajecten, die in meer of mindere mate een gevolg zijn van de inbreng van SZW. De meeste convenanten kennen vergelijkbare formuleringen over de instelling van een BBC, het streven om zoveel mogelijk kwantitatieve doelstellingen af te spreken, een plan van aanpak waarin de maatregelen op sector en ondernemingsniveau zijn uitgewerkt, afspraken over nul-metingen, en (tussentijdse) evaluaties.

### 5 jaar aanpak van arbo

*'(..) Uiteindelijk ging het bij de convenanten om verbetering van arbeidsomstandigheden en vermindering van ziekteverzuim en WAO-instroom. Er is in die 5 jaar een enorm arsenaal aan verbeteringen gerealiseerd. Arbovriendelijke tekenprogramma's voor architecten, een nieuwe troffel voor metselaars, een sleuvenfrees die geen stof meer uitstoot, een werkmethode die de werkdruk verlaagt en de kans op RSI vermindert, een nietapparaat dat voorkomt dat ijzervlechters de hele dag voorover moeten staan, nieuwe hulpmiddelen voor glaszetters en wand- en plafondmonteurs, en ga zo maar door.....*

*Dit alles heeft geleid tot minder zwaar of minder ongezond werk voor vele duizenden werknemers in vele tientallen sectoren. En dan noem ik alleen maar voorbeelden waar ikzelf bij betrokken ben geweest. En er zijn nog tien andere collega-onderhandelaars..... Bij deze beschrijving bekruipt mij onwillekeurig een gevoel van triomf. Het werk van de convenanten moet eigenlijk onverminderd voortgezet worden.'*  
(Jaap Hooiveld, onderhandelaar namens SZW van september 2001 tot maart 2007 in nieuwsbrief SZW 2007 nr 4.)

In een tussenrapportage van 2004 stelt het ministerie dat de aanpak bovendien aantoonbaar zijn vruchten afwerpt. Men stelt voorzichtig dat 'de contouren zichtbaar beginnen te worden van de structurele veranderingen die ingezet zijn door de arboconvenanten'. De doelstellingen van de in 2004 afgeronde arboconvenanten om *ziekteverzuim en WAO-instroom* terug te dringen lijken over het algemeen gehaald. Dat ligt nog wel wat anders als het gaat om de doelstellingen rondom de reductie van arbeidsrisico's. Daar is het beeld wat diffuser. In de trajecten waar cijfers voor handen zijn is het nog niet mogelijk om een algemene, dalende tendens in de blootstelling vast te stellen.

Uit de laatste voortgangsrapportage in 2007 over de uitvoering van de arboconvenanten aan de Tweede Kamer blijkt dat uiteindelijk 69 arboconvenanten (inclusief arboplusconvenanten) zijn afgesloten, die 3,7 miljoen werknemers betreffen, of 53% procent van de werkende beroepsbevolking die onder de werking van een arboconvenant valt. Inmiddels zijn volgens het ministerie dan 26 convenanten afgerond.

Met de financiële prikkel zijn sectoren gestimuleerd om een convenant af te sluiten, waarbij de bedoelde verhouding van de investeringen 50% door de overheid en 50% door de sector bedroeg. Uiteindelijk hebben sectoren echter meer financiële middelen gereserveerd en is ongeveer sprake van een verhouding van 1:2. In totaal is meer dan 250 miljoen euro aan investeringen gereserveerd.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Uit: Voortgangsrapportage SZW 2006-2007 Tweede Kamer, 25 883, nr. 110.

### *Eindevaluatie 2007*

In het najaar van 2007 kan dan een finale evaluatie aan de Kamer gezonden worden over - wat inmiddels is gaan heten - 'het programma Arboconvenanten 1999 – 2007'. De finale evaluatie heeft tot doel verantwoording af te leggen over 8 jaar convenantenaanpak en lessen te trekken uit de opgedane ervaringen.<sup>17</sup>

In het eindrapport van de Tripartiete Werkgroep arboconvenanten uit 2007 zijn de belangrijkste resultaten van een achttal door het ministerie geïnitieerde evaluatiestudies uit 2007 gebundeld (inclusief het hoofdonderzoek 'Convenanten in context') en voorzien van een bestuurlijk oordeel van de deelnemers van de landelijke tripartiete werkgroep.<sup>18 19</sup>

Samengevat laat het evaluatieonderzoek volgens het Ministerie het volgende zien:

- De convenanten hebben een sterke impuls gegeven aan het arbo- en verzuimbeleid op sectorniveau. Het arbobeleid is op een hoger plan gebracht door verbetering van de arbo-infrastructuur en een grotere bereidheid om arbeidsomstandigheden te verbeteren. Bovendien is er meer kennis over effectieve instrumenten.
- Het ziekteverzuim in convenantsectoren is in de periode 1999 - 2005 met 28% gedaald. Deze daling is 2,5 keer zo groot als in sectoren die geen convenanten hebben afgesloten. De convenanten zijn uitgevoerd in een periode waarin door veranderingen in wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid en financiële gevolgen van verzuim en arbeidsongeschiktheid werden verlegd naar werkgevers en werknemers. Dit leidde overal tot een substantiële daling van het verzuim. In convenantsectoren deed deze trend zich echter in sterkere mate voor.
- De aanpak van arbeidsrisico's via convenanten laat in 50% van de risicosituaties belangrijke verbeteringen van de arbeidsomstandigheden zien. Deze verbeteringen zijn doorgaans behaald in deelsectoren of bij specifieke doelgroepen.
- Bedrijven in convenantsectoren hebben meer maatregelen genomen tegen de meeste arbeidsrisico's dan sectoren zonder convenant. Om deze maatregelen te laten 'landen' bij de individuele werknemer blijven wel extra inspanningen nodig. Het beleidsprogramma Arboconvenanten heeft veel inzichten opgeleverd voor een succesvolle doorwerking van de sectorale aanpak van arbeidsomstandigheden.
- Onderzoek laat zien dat er veel maatregelen zijn genomen om de opbrengsten van de arboconvenanten zeker te stellen voor de toekomst.
- Evaluatie van de arboconvenanten heeft duidelijk gemaakt dat de sectorale context van invloed is op de werking van dit beleidsinstrument. Sectorkenmerken bepalen voor een belangrijk deel of trajecten tot stand komen en hoe ze verlopen. Omgekeerd kan de sector zelf ook veranderen als gevolg van een convenant.

(Eindrapport SZW, 2007: pp. 11-23).

Het ministerie concludeert dan ook dat het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl overwegend succesvol is geweest.

Voor een indruk van het totale programma worden in schema 2.2. nog enkele feiten op een rij gezet.

### ***Schema 2.2: Enkele feiten op een rij in 2007 (bron: Eindrapport SZW, 2007, p. 9)***

---

<b>Looptijd</b>	In totaal zijn 69 convenanten afgesloten en uitgevoerd. Dertig convenanten zijn gestart in de jaren 2001 en 2002. De gemiddelde reële looptijd van een convenant (3,6 jaar) is langer dan de gemiddelde geplande looptijd (3,2 jaar). De kortste looptijd is 2,2 jaar; de langste 5,8 jaar. De gemiddelde looptijd van de convenanten in de tweede fase is korter (2,7 jaar) dan de gemiddelde looptijd in de eerste fase (3,9 jaar).
-----------------	---

---

<sup>17</sup> Uit: Voortgangsrapportage SZW 2006-2007 Tweede Kamer, 25 883, nr. 110.

<sup>18</sup> Veerman, T.J., Jong, Ph. de, Vroom, B. de. (2007). *Convenanten in context – Aggregatie en analyse van werking en opbrengsten van het beleidsprogramma Arboconvenanten*. Den Haag: Ministerie van SZW.

<sup>19</sup> Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr.119. *Aanbiedingsbrief minister Donner evaluatierapport 'Arboconvenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden, evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl 1999 - 2007'*. Verder: Evaluatierapport SZW, 2007.

<b>Onderwerpen</b>	Het onderwerp 'vroegtijdige re-integratie/ziekteverzuim' komt het meest voor: in 53 convenanten is dit aan de orde. Andere onderwerpen die veel voorkomen zijn werkdruk/psychosociale belasting (41 convenanten), fysieke belasting/tillen (37), WAOinstroom/uitstroom (29), RSI (16), agressie en sociale veiligheid (14) en schadelijk geluid (11). Overige onderwerpen komen in minder dan tien convenanten voor.
<b>Bereik</b>	Het totaal aantal werknemers in branches met een arboconvenant is ongeveer 3,5 miljoen, ofwel 52% van de Nederlandse werknemers.
<b>Kosten</b>	De kosten van de uitvoering van convenanten zijn gedeeld tussen het Ministerie van SZW en de sociale partners. Het uitgangspunt was dat de bijdrage van het ministerie maximaal 50% bedroeg. In totaal is er circa € 251 miljoen mee gemoeid. Volgens de begrotingen van de afzonderlijke convenanten zouden de sociale partners/branches 70% financieren en het Ministerie van SZW 30%. Bij 41 convenanten is de begroting gebaseerd op een gelijke bijdrage van de branche en het Ministerie van SZW. Bij 26 convenanten is de begrote bijdrage van de sector hoger dan 50%.

### *Politieke behandeling*

Op politiek niveau levert de behandeling van het evaluatierapport in de Tweede Kamer in de vaste kamercommissie SZW eind dat jaar nauwelijks kritische opmerkingen op. Van CDA-zijde wordt nog gesteld dat het teleurstellend is dat van de afspraken over reductie van arbeidsrisico's die in de arboconvenanten zijn opgenomen, slechts met 50% is gerealiseerd. Van PvdA en SP-zijde wordt vooral gerefereerd naar de kritische conclusies van de vakcentrale FNV over het programma: die stellen dat eigen verantwoordelijkheid alleen werkt als er duidelijke voorwaarden en normen zijn vanuit de overheid. Maar de Kamer neemt genoegen met de reactie van minister Donner die – in weerwil van de kritiek van de vakcentrale FNV- stelt dat de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers niet alleen werkt als er duidelijke wettelijke beschermingsniveaus zijn vastgesteld. Het risico van het vaststellen van concrete normen en voorwaarden is dat de sociale partners hun verantwoordelijkheid gaan verleggen. Het werken met dynamische normen vormt juist de kracht van de nieuwe Arbowet. (..) Als de overheid eenzijdig regels voorschrijft leidt dit niet per se tot veiliger situaties.<sup>20</sup>

Het ingeslagen pad van de overheid, in de vorm van realisering van 'arbocatalogi', en de nadruk op zelfregulering, wordt hiermee opnieuw bevestigd.

#### **5 jaar convenanten...**

*'(..) Maar ook dat de wereld in die 5 jaar gewoon doordraaide. Er was een politieke crisis, nou meerdere zelfs. Er was een economische crisis. Er was opwinding over van alles en nog wat. Over een ekster die tegen een ruit van een ministerie vloog. Over een scholiere die niet in Nederland mocht blijven. Over de herziening van de WAO. Over een mus in een sporthal. Over Balkenende 1,2,3..., nou ja, waarover niet eigenlijk. En wij maar convenanten... ikzelf ruim 5 jaar lang. (..)'*

*(Jaap Hooiveld, onderhandelaar namens SZW van september 2001 tot maart 2007 in nieuwsbrief SZW 2007 nr 4.).*

## **2.3 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij enkele historische achtergronden van het overheidsbeleid ten aanzien van arbeidsomstandigheden. Vastgesteld is dat de overheid bij vraagstukken over veilig en gezond werken weliswaar verantwoordelijk blijft voor een minimaal beschermingsniveau van werknemers, maar dat in de afgelopen jaren een ontwikkeling van deregulering en zelfsturing heeft plaatsgevonden. Vervolgens is in grote lijnen de inhoud van het meerjarige programma Arboconvenanten nieuwe stijl (1999 – 2007) geschetst.

<sup>20</sup> Verslag januari 2008 algemeen overleg met vaste Kamercommissie SZW (over onder meer brief 11 oktober 2007), Kamerstukken II, 2007-2008, 25 883, nr.128

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

*In dit hoofdstuk komt het theoretisch en analysekader aan de orde waarmee de arboconvenantenaanpak zal worden beschreven en geanalyseerd. Eerst volgt een beschrijving van de gebruikte theoretische concepten uitgaande van een netwerkperspectief en de sturingsmogelijkheden binnen netwerken. Nagegaan wordt met welke beoordelingsmaatstaven in een netwerkbenadering convenantenprocessen geëvalueerd kunnen worden, en welke succes en belemmerende factoren een rol kunnen spelen. Uiteindelijk wordt het onderzoeksmodel (analysekader) met operationalisering vastgesteld.*

### 3.1 Inleiding

Het beleidsprogramma arboconvenanten van het ministerie SZW zal met behulp van een bestuurskundig analysekader verder worden bestudeerd. Voor dit onderzoek is aansluiting gezocht bij het theoretisch perspectief van netwerken. Daarin gaat de aandacht uit naar het instrumentarium dat gehanteerd wordt om te sturen in een netwerk. Uitgangspunt is dat het voor sommige beleidsproblemen voor de overheid niet voldoende is om enkel eenzijdige regels, geboden of verboden op te stellen. De vraag is dan welke passende instrumenten de overheid alsnog kan inzetten om veranderingen te bewerkstelligen. Of, zoals op het beleidsterrein van veilig en gezond werken aan de orde is, op welke wijze geconstateerde arbeidsrisico's voor werknemers kunnen worden teruggedrongen. Hoe krijg je alle relevante en betrokken partijen zover dat er uiteindelijk iets wijzigt in arborisico's voor werknemers? De netwerkbenadering biedt inzicht in de wijze waarop de overheid haar beleidsdoelstellingen zou kunnen bereiken.

### 3.2 Netwerkbenadering

Bij de aanpak van beleidsproblemen biedt de bestuurskunde verschillende theoretische benaderingen voor de vraag naar passende sturingsstrategieën dan wel beleidsinstrumenten. Belangrijke theoretische stromingen over beleidsvraagstukken en sturing kunnen op verschillende wijzen worden ingedeeld: een rationele benadering, de netwerkbenadering, een institutionele, normatieve of sociaal-constructivistische perspectief (Abma, 2001; Hufen & Koppenjan, 2004). In dit onderzoek is, zoals aangegeven, aansluiting gezocht bij het theoretisch perspectief van de netwerkbenadering.

#### *Opkomst netwerkbenadering*

Het concept van netwerken wint in de jaren tachtig aan populariteit bij de analyse van processen voor beleidsontwikkeling en –uitvoering, aldus Klijn in een overzichtsartikel over netwerken in 2005. In die tijd wordt een ontwikkeling gezien van een meer hiërarchisch georganiseerde maatschappij naar een netwerksamenleving. Dat is een samenleving waarin wederzijdse afhankelijkheden en horizontale relaties tussen partijen en organisaties in de samenleving steeds meer het beeld bepalen (Klijn, 2005: p. 33). Ontwikkelingen als een professionalisering van de samenleving, globaliseringsprocessen, de verschuiving van de grenzen tussen de publieke en private sector en de invloed van informatietechnologie dragen bij aan het ontstaan van wederzijdse afhankelijkheden tussen overheid en de private sector (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: pp. 6-9).

Beleid wordt nu steeds meer gezien als het resultaat van een interactie tussen een veelheid aan actoren. Onderkend wordt dat beleidsprocessen zich meer kenmerken zich door conflicterende belangen en probleemdefinities, en dynamisch en onvoorspelbaar zijn (Klijn & Koppenjan, 2003: p. 180).

Het netwerkdenken is in West-Europa sterk beïnvloed door het neocorporatisme, waarin belangenorganisaties zoals werkgevers- en werknemersorganisaties een belangrijke rol kennen in het politieke proces. Processen van beleidsvorming verlopen hierdoor gesloten, doordat alleen goed georganiseerde en door de staat erkende belangengroepen in beleidsvorming mochten anticiperen. De opkomst van de netwerkbenadering kan worden opgevat als een reactie op de dominante en



hiërarchische rol van publieke en met name politieke actoren in de klassieke benaderingen van de overlegpolitiek (Koppenjan, 2006: p. 92; Weggeman, 2004: p. 67).

De afgelopen jaren zien we dus een verschuiving in denken over beleidsprocessen en relaties tussen partijen. Er is sprake van een overgang van een hiërarchische naar een meer horizontale benadering. Beleidsprocessen worden niet meer gezien als een proces waarin één dominante actor vanuit een hiërarchische positie doelstellingen formuleert, waarna de besluitvormingsprocessen ordelijk en in fasen verlopen.

Netwerktheorieën gaan uit van de veronderstelling dat in onze huidige samenleving beleidsprocessen in een dynamische en complexe omgeving plaatsvinden. De veronderstelling in een netwerkbenadering is dat samenwerking tussen partijen tot stand komt, en ook succesvoller verloopt, als er rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat er sprake is van een veelheid aan partijen, met bijbehorende wensen en belangen. Besef van elkaars wederzijdse afhankelijkheid, en het in acht nemen van autonomie van partijen speelt daarnaast een belangrijke rol. Ook voor de wijze waarop in netwerken kan worden gestuurd (T. de Bruijn, 2008; de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999; Klijn & Koppenjan, 2001).

Kort samengevat gaat – volgens Klijn en Koppenjan - de netwerkbenadering er vanuit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn zich er van bewust dat ze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren. Die samenwerking is allesbehalve eenvoudig en komt veelal niet spontaan tot stand (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 181).

In de literatuur zijn verschillende motieven aangevoerd voor overheden of maatschappelijke organisaties om met elkaar samen te werken, indien er sprake is van meerwaarde. Voor de overheden zijn dat motieven zoals het doorbreken van een patstelling indien de markt of maatschappelijke groeperingen tekortschieten, wanneer de hulpbronnen van de overheid ontoereikend zijn (zoals kennis of financiën) of wanneer medewerking aan beleid moet worden gestimuleerd om bv. een gedragsverandering bij een bepaalde doelgroep te bewerkstelligen – intermediaire organisaties hebben betere toegang tot de doelgroep en zijn beter tot beïnvloeding in staat. Motieven voor maatschappelijke groeperingen om samen te werken met de overheid zijn bv. gelegen in de mogelijkheid invloed uit te oefenen op overheidsbeleid of als gezien wordt dat alleen door samenwerking (vanwege wederzijdse afhankelijkheid) de eigen doelstellingen worden bereikt (T. de Bruijn, 2008: p. 304).

#### *Complexe samenleving en tweede generatie instrumenten*

Een overheid die maatschappelijke veranderingen teweeg wil brengen, moet, gegeven die complexe samenleving, stilstaan bij verschillende manieren van overheidssturing. Zo heeft de verschuiving van *government* naar *governance*-denken ook gevolgen voor bij het arbeidsomstandighedenbeleid. Werd aan het begin van de twintigste eeuw het aanpakken van slechte arbeidsomstandigheden bij werknemers nog passend geacht via de weg van wet- en regelgeving en handhaving, aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw moeten andere vormen van overheidssturing worden aangegrepen.

Maar net als op de meeste andere beleidsterreinen wordt de overheid op het terrein van arbeidsomstandigheden geconfronteerd met een complexe samenleving die vragen oproept over de sturingsmogelijkheden. Het 'klassieke' (eerste generatie) instrumentarium van de overheid van geboden en verboden via wet- en regelgeving, heeft lang een dominante rol gespeeld, maar gezien de analyse over een complexe samenleving en de kloof tussen mogelijkheden en verwachtingen van sturing, vereist dit een ander instrumentarium. De Bruijn & ten Heuvelhof spreken in 1991 van tweede generatie sturingsinstrumenten. Daarbij wordt zoals Kickert verwoord: 'de onrealistische aanname van monorationaliteit en monocentrisme in overheidsbeleid verlaten, en een benadering van complexe multirationele, multi-actor netwerken gehanteerd' (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991; Kickert, 2004: pp. 14-24).



Schrijvers stellen vast dat veel juridische instrumenten niet geschikt zijn om maatschappelijke barrières te overwinnen. Tweede generatie instrumenten zijn daar beter toe in staat. Dit zijn volgens hen die instrumenten die de barrières verdisconteren die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet, namelijk: maatschappelijke pluriformiteit of differentiatie (1), de geslotenheid en autonomie van de actoren (2) en om de interdependenties tussen actoren (3) (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991: p. 131).

In het verlengde van bovenstaande waarnemingen kunnen we stellen dat ook in de wereld van arbeidsomstandigheden hiërarchische sturingsopvattingen zijn vervangen door een vorm van netwerksturing. De overheid stuurt het arbobeleid minder centraal aan, en moet ook ruimte bieden aan andere publieke en private actoren. Er zal veel meer met elkaar moeten worden samengewerkt om een arbobeleid te realiseren dat er toe leidt dat arbeidsrisico's worden teruggedrongen.

Een convenantenaanpak sluit in die zin aan bij de netwerkbenadering, dat centraal staat dat de van elkaar afhankelijke actoren pogen met elkaar samen te werken om een zo goed mogelijk beleidsresultaat te behalen (Klijn & Koppenjan, 1997: p. 148).

Hierboven kwam al naar voren dat om binnen de netwerkbenadering gemeenschappelijke actie rond een beleidsissue tot stand te laten komen actoren moeten samenwerken. Dat gaat meestal niet vanzelf, zodat – in de terminologie van Klijn & Koppenjan – ‘sturing van de complexe spelen’ binnen netwerken noodzakelijk is.

Een actor in een beleidsnetwerk kan via sturing niet alleen op directe wijze het gedrag van actoren proberen te beïnvloeden, maar ook proberen om de posities van en de interacties van de actoren in het netwerk te veranderen en op die manier het gedrag te beïnvloeden. Netwerkmanagement is een dergelijke sturingsstrategie. Het is volgens Fenger & Klok niet zozeer een nieuw type beleidsinstrument, maar levert een nieuw perspectief op de mogelijke werking van bestaande typen beleidsinstrumenten (Fenger & Klok, 2008: p. 228).

Klijn stelt zelfs dat aangenomen wordt dat het zonder netwerkmanagement vrijwel onmogelijk is om aansprekende resultaten te verwezenlijken. Hij beschrijft dat in de literatuur inmiddels een groot aantal strategieën voor netwerkmanagement voor het voetlicht zijn gebracht. Zo zal procesmanagement de interacties tussen actoren moeten bevorderen. De veronderstelling dan ook is dat procesmanagement de interacties tussen actoren zullen bevorderen, en zo kan leiden tot een beleidsresultaten die voor partijen interessant zijn (Klijn, 2005: p. 42). Dit is ook relevant voor ons onderzoek naar de succes en faal factoren van arboconvenantsprocessen.

### 3.3 Kenmerken van netwerken en netwerksturing

De Bruijn & ten Heuvelhof definiëren een multi-actornetwerk als: ‘een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen’ (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 21). Hierin herkennen we de belangrijkste vier kenmerken aan de hand waarvan ze de structuur van een netwerk beschrijven. Een eerste kenmerk is die van *pluriformiteit*, waarmee wordt aangegeven dat actoren die tezamen het netwerk vormen, onderlinge verschillen kennen en uiteenlopende belangen hebben. Als gevolg hiervan kan niet worden uitgegaan van een vanzelfsprekende samenwerking om een gezamenlijk doel te bereiken.

Ten tweede kenmerken actoren in netwerken zich door *geslotenheid*. Door de geslotenheid zijn organisaties minder gevoelig voor stuursignalen van buitenaf. De Bruijn & ten Heuvelhof beschrijven deze geslotenheid als resultaat van het eigen referentiekader van een organisatie of beleidssector. Die worden gevormd door diepgewortelde kernwaarden, sterk gedeelde overtuigingen, in een organisatie of branche, die het handelen van een actor voor een belangrijk deel bepalen. Stuursignalen die aansluiten bij het referentiekader zullen eerder worden opgepakt dan stuursignalen die strijdig zijn of geen betrekking hebben op het referentiekader.

Een derde kenmerk van (complexe) netwerken is de aanwezigheid van *interdependenties* tussen actoren. Organisaties in een netwerk zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. *Doelen* zullen vooral gerealiseerd kunnen worden met de medewerking van andere actoren in het netwerk. Afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig zijn, maar ook zeer complex.

Met deze drie structuurkenmerken heeft een overheid (of andere sturende actor) die iets wil bereiken te maken. Ze bieden volgens schrijvers overigens zowel barrières als kansen voor sturingsmogelijkheden op (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: pp. 32-44).

Vervolgens wordt ook de aandacht gevestigd op een vierde kenmerk: *dynamiek*. In netwerken is het waarschijnlijk dat men te maken krijgt met gewijzigde omstandigheden en een veranderende omgeving. Dat kan zich vertalen in verandering van (machtsposities) posities van overlegpartners in een netwerk, of veranderende coalities, of in een voortdurend onderling debat over de aard van het beleidsprobleem, de daarbij gezien oplossingen en standpunten van deelnemers aan het netwerk. In een samenwerking in een netwerk zal men rekening moeten houden met deze dynamiek (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: pp. 43, 91).

Besluitvormingsprocessen in netwerken verlopen volgens auteurs vaak *grillig* omdat er (nu eenmaal) geen hiërarchisch bovengeschiedte actor bestaat in een netwerk. Die grilligheid kan een inhoudelijke aspect hebben, waarmee bedoeld wordt op het feit dat in een proces rekening moet worden gehouden met het verschuiven van definities over oplossingen of problemen, dan wel dat nieuwe problemen en oplossingen in het besluitvormingsproces kunnen worden ingebracht. Procesmatige grilligheid duidt erop dat besluitvorming veelal niet lineair, in fasen of volgordelijk gaat, maar veeleer onregelmatig en in rondes verloopt zonder een duidelijke begin of eindpunt waarin bijvoorbeeld sprake is van onregelmatig besluitvorming, die in rondes voordoet (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 41).

#### *Netwerksturing en convenanten*

Met de inzet van convenanten kan gebruik worden gemaakt van een strategie om te sturen in een complex netwerk. Toegespitst op convenanten laten de Bruijn & ten Heuvelhof zien dat met behulp van convenanten tegemoet kan worden gekomen aan bv. de *pluriformiteit* van het netwerk. Met diverse actoren in convenanten kunnen verschillende afspraken tot stand komen, zodat het mogelijk is recht te doen aan de verschillen tussen de actoren in een netwerk.

Actoren die in netwerken functioneren, zijn min of meer *gesloten* voor stuursignalen. Actoren hebben hun eigen taal en hun eigen waarden en normen waaraan zij in hun handelen refereren. Actoren kunnen in convenanten vitale belangen in het proces inbrengen en ook in het convenant vastleggen. Hoewel soms vaag geformuleerd in convenanten kan opname de geslotenheid doen afnemen.

Voor de overheid kan het van belang zijn de geslotenheid van een te sturen actor te doorbreken. Het proces zal erop gericht moeten zijn te voorkomen dat een actor zich afsluit voor andere actoren. In de convenantenaanpak kunnen betrokken partijen hun eigen belangen in het proces inbrengen en in het convenant laten vastleggen.

Actoren hebben elkaar nodig om hun belangen veilig te stellen en doelen te realiseren. Deze *afhankelijkheden* manifesteren zich in diverse dimensies, zoals financiën, gezag prestige, informatie of grond. Actoren zijn niet allen op hetzelfde moment afhankelijk van elkaar, maar de afhankelijkheden uiten zich op verschillende, niet altijd voorspelbare momenten. Actoren met machtspositie kunnen tot het convenant toetreden, en ook nieuwe actoren (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 191).

Dit kader is interessant voor de bestudering van het arboconvenanten programma hier. Convenanten zijn immers instrumenten die met deze kenmerken, mede vanwege het vrijwillige karakter, goed rekening lijken te houden. Partijen zullen bijvoorbeeld samenwerken als er een voordeel te behalen is. De aanname binnen de netwerkbenadering is vervolgens dan ook dat samenwerking binnen convenanten tot goede resultaten zal leiden.

Een overheid die zich bewust is van haar afhankelijkheid van andere partijen in de samenleving heeft betere sturingsmogelijkheden. Voor sturing moet worden ingespeeld op de toenemende complexiteit en pluriformiteit in de samenleving. Effectievere sturing is mogelijk naarmate (beleids-) instrumenten beter gebruik maken van de belangrijkste kenmerken van netwerken. In netwerkterminologie zijn interdependentie, geslotenheid, en pluriformiteit dus kenmerken van complexiteit. Met behulp van die kenmerken kan de arboconvenanten-aanpak straks worden geanalyseerd om zo inzicht te krijgen in het procesverloop en de uitkomsten.

Netwerksturing met convenanten kan overigens leiden tot interessante beleidsopbrengsten. Zo wijst Van de Peppel (2004) erop dat een convenantenaanpak een vorm van netwerksturing is die ook leidt tot 'additionele effecten van beleid'. Omdat in netwerken besluitvorming grillig verloopt, probleemdefinities veranderen en partijen leren, is het mogelijk dat effecten optreden die niet vooraf waren gezien, maar wel gewenst zijn. Van de Peppel inventariseert dat deze additionele effecten zich kunnen voordoen bij ten eerste *hulpbronnen* zoals geld, tijd en kennis, en ten tweede bij *gedrag* van partijen, met effecten binnen bedrijven, en naleving van wetgeving.

Als we een relatie leggen met de te bestuderen arboconvenanten zou het (hulpbron) effect van geld een verruiming van de beschikbare financiële middelen kunnen realiseren, waardoor de (arbo)prestaties van bedrijven (gezamenlijk) op een hoger niveau worden gebracht. Als het gaat om kennis kan netwerksturing doelgroepen meer inzicht geven in inhoud van (arbo-) problematiek en leiden tot verbeteringen in de bedrijfsvoering. Bij effecten op gedrag zou netwerksturing gevolgen kunnen hebben voor het niveau van de individuele organisaties, bijvoorbeeld door een systematische aandacht voor arbeidsrisico in de bedrijfsvoering. Ook wordt met netwerksturing onder meer een betere naleving van wetgeving verwacht, meer innovatieve maatregelen en een snellere realisatie van doelstellingen dan met het gebruik van andere beleidsinstrumenten.

Van de Peppel geeft aan dat inzicht in additionele effecten van netwerksturing ook een waardevolle aanvulling kan zijn op de oordeelsvorming over het succes en falen van beleid (van de Peppel, 2004: p. 66).

Het arboconvenantenprogramma lijkt dan ook goed aan te sluiten bij de inzichten uit de netwerk-literatuur, waarbij sprake is van een overheid die zich bewust is van haar afhankelijkheid van andere partijen. Met de inzet van convenanten lijkt gebruik te zijn gemaakt van een strategie om te sturen in een complex netwerk.

### 3.4 Convenanten in de bestuurskunde literatuur

Is er meer te zeggen over een convenant als beleids- of sturingsinstrument van de overheid? In de afgelopen jaren is de convenantenfiguur in de bestuurskunde literatuur regelmatig besproken. Vanuit verschillende conceptuele benaderingen. In de Nederlandse bestuurspraktijk blijken convenanten immers een veel voorkomend verschijnsel. Convenanten zijn een populair beleidsinstrument dat op tal van beleidsterreinen wordt toegepast, zoals milieubeleid, sociale zekerheid, het onderwijs of volkshuisvesting (T. de Bruijn, 2008: p. 312).

Aanvankelijk krijgt vooral het fenomeen bestuursovereenkomsten (afspraken en andere samenwerkingsvormen tussen overheden onderling) bestuurskundige aandacht. Ook wordt wel gesproken van beleidsovereenkomsten, bestuursakkoorden, horizontaal bestuur, of besturen op afstand. Over deze verschillende samenwerkingsvormen van bestuur, die ook al in de jaren tachtig in opkomst waren stellen Toonen & ten Heuvelhof dat die zich onderscheiden van de strikt bestuurs- en staatsrechtelijke vormen. De verschijningsvormen beperken zich ook niet meer tot arrangementen van overheden onderling, maar ontwikkelen zich tot wat dan wordt genoemd multi-laterale vormen van *public-private-public partnership* (Toonen & ten Heuvelhof, 1993: p. 9).

Kenmerkend voor convenanten is dan al het spanningsveld tussen vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Convenanten zouden geschikt zijn voor situaties die gekenmerkt worden door een geringe mate van vrijblijvendheid en een beperkte mate van vrijwilligheid en waarbij nog ruimte is voor onderhandelingen (Toonen & ten Heuvelhof, 1993: p. 44). Afspraken in convenanten kunnen verschillen van een meer dwingende overeenkomst tot een vrijblijvende intentie-afpraak. Dat is afhankelijk van de aan de orde zijnde inhoudelijke afspraken en wens van de betrokken partijen. Maar kenmerkend voor convenanten is dus met name de vrijwilligheid tot deelname en de uitvoering van de afspraken van betrokken partijen. Daarmee is de convenantsfiguur weliswaar populair, maar roept ook regelmatig discussies op over het rechtskarakter en de geldigheid van de afspraken, en de juridische gebondenheid van actoren.

Vanuit nog steeds een meer juridisch perspectief bespreken Herweijer & Fleurke in 1992 convenanten nog met de invalshoek dat het draait om de schriftelijke afspraken met andere overheden, instellingen

of bedrijven. Gesteld wordt dat de convenanten die de minister met het bedrijfsleven sluit, zoals de milieuconvenanten, vooral betrekking hebben op het tijdelijk achterwege laten van wetgeving. Het gevolg is dat de verboden of geboden niet rechtens kunnen worden afgedwongen. Schrijvers zoomen met name in op de omstreden status van convenanten onder juristen. Een convenant is volgens hen een schimmige rechtsfiguur waarvan de afspraken zelden rechtens kunnen worden afgedwongen (Herweijer & Fleurke, 1992: p. 92).

Volgens een klassieke bestuurskundige classificatie bevat het gebruik van arboconvenanten een gangbare mix aan sturingsinstrumentarium. Er is ten eerste sprake van een juridisch instrumentarium. Zo worden in het convenantentraject beleidsregels geformuleerd over te hanteren arbonormen, en bevat het bijvoorbeeld ook afspraken over de wijze waarop de Arbeidsinspectie zich zal opstellen. Als volgende bevat het een communicatief element, omdat in elk convenant afspraken zijn over communicatie met de achterban en er veel ruimte voor onderling overleg is toebedacht. Als derde is sprake van een financieel instrumentarium waarbij SZW subsidie toezegt aan partijen indien activiteiten ten dienste van de convenantsdoelstelling worden opgesteld.

#### *Convenanten als sturingsinstrument*

De zich sinds de jaren negentig steeds meer uitkristalliserende netwerkbenadering biedt dan de mogelijkheid ook met een ander perspectief aan te kijken tegen het verschijnsel convenanten. Deze zijn nu dus meer een weerslag van het in die periode verschuivende sturingsdenken bij de overheid: van een meer hiërarchische aansturing naar een meer op samenwerking, netwerkgerichte sturing waarbij uit wordt gegaan van een onderlinge wederzijdse afhankelijkheid van zowel publieke als private actoren, met uiteenlopende doelen en percepties (T. de Bruijn, 2008: p. 300). Convenanten worden daarbinnen meer gezien als meerzijdige of horizontale instrumenten die rekening houden met die afhankelijkheid, autonomie en eigen belangen van actoren. In een bestuurskundige netwerkbenadering blijken convenanten eerder instrumenten te zijn die goed passen bij de kenmerken van een netwerk en gevolgen heeft voor overheidssturing.

De Bruijn & ten Heuvelhof laten zien dat voor een adequate oordeelsvorming van convenanten niet alleen het document van belang is, maar ook het proces waarin het is ingebed. Aan het convenant gaat een proces van overleg en onderhandeling vooraf. Gedurende dit proces kunnen nieuwe partijen tot de onderhandelingen toe- of uittreden. Ook kunnen nieuwe onderwerpen aan de agenda worden toegevoegd. Een convenant codificeert bepaalde afspraken die in een proces tussen partijen tot stand zijn gekomen en geeft ook richting aan hierop volgende processen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 181).

Voor de populariteit van convenanten geven de Bruijn & ten Heuvelhof een aantal verklaringen:

- Iedereen kan convenanten sluiten.
- Een convenant is geschikt voor ongestructureerde en dynamische problemen. Een ongestructureerd probleem is een probleem waarover onvoldoende objectieve informatie voorhanden is en waarvoor geldt dat er bij de betrokken actoren dissensus is over de normen die moeten worden gehanteerd bij de waardering van het probleem.
- Convenanten hebben een ambigu karakter. Veel convenanten kennen vage afspraken, terwijl de juridische status onduidelijk is. Belangrijk is dat het mogelijk is om in convenanten over allerlei onderwerpen afspraken te maken. Convenanten hebben mede hierdoor vaak het kenmerk van een *package deal*, hetgeen ze geschikt maakt voor netwerken, waarin de *package deal* een belangrijk sturingsinstrument is. Het grote aantal onderwerpen dat in een convenant aan de orde komt maakt strikte juridische handhaving moeilijk.
- Convenanten zijn procesafspraken. Gegeven de complexiteit en dynamiek van sommige problematiek hoeft het niet te verbazen dat veelal een groot aantal procesafspraken zijn getroffen in de documenten.

(de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: pp. 183-186).

### *Het gebruik van convenanten in milieubeleid*

Het veelvuldig gebruik van convenanten op milieu- en energiebeleid in Nederland in de jaren tachtig en negentig krijgt eveneens bestuurskundige aandacht. De omstandigheden voor het gebruik zijn dan ook relatief gunstig in Nederland. 'Samenwerking tussen overheden en doelgroepen, het proces van onderhandelen, het streven naar consensus daarin, en het elkaar volgen zijn kenmerken die goed passen bij de neo-corporatistische structuur van Nederland.' stellen Bressers, de Bruijn & Lulofs (2004: p. 262). De Nederlandse aanpak via convenanten wordt volgens deze onderzoekers in het algemeen als succesvol gezien, hoewel er vragen zijn over de effectiviteit, efficiëntie, naleving en de rol van de verschillende betrokken partijen; ook in vergelijking met alternatieve instrumenten.

In hun evaluatie van het stelsel van milieuconvenanten hebben ze onderzocht wat de effecten van het gebruik van milieuconvenanten in Nederland zijn. Welke factoren bevorderen een succesvolle uitvoering en effecten van convenanten? Omgevingscondities zoals een klimaat van respect en vertrouwen, de aanwezigheid van een homogene sector of sterk vertegenwoordigende organisaties, het hanteren van zo nodig een stok achter deur, gebruik van imago-overwegingen, zijn bekende succesfactoren. Verdere indicaties en contra-indicaties voor de toepassing van convenanten omstandigheden die zij vonden zij gelegen in: de complexiteit van de doelgroep, inbedding van het convenant in de bestaande beleidscontext, balans tussen procesmatige aspecten en inhoud, uitvoeringsgerichte afspraken.<sup>21</sup>

Op hoofdzaken levert de studie een positief oordeel op over het gehanteerde beleidsinstrument en constateren ze duidelijk voordelen in convenantsprocessen. Zo zorgen deze voor coördinatie van opvattingen en inzichten van actoren op het centrale niveau die vervolgens kunnen doorwerken naar het decentrale niveau, zowel bij de overheid als in de private sector. Daarmee zien de auteurs ook een duidelijk verband tussen het convenant als element in interactief bestuur en beleidssituaties die om 'leren' en 'onderhandelen' vragen (Bressers e.a, 2004, p. 261).

Anderzijds blijkt volgens auteurs uit het onderzoek dat er weinig technologische doorbraken of product- procesinnovaties optreden als gevolg van de inzet van convenanten. Dit resultaat komt overeen met eerdere bevindingen (van de Peppel, 2004) maar is volgens schrijvers toch teleurstellend, omdat veel van de verdergaande milieuverbeteringen gezocht worden in innovaties (Bressers e.a, 2004: p. 263). Ze vonden verder dat convenantsprocessen als taai en vertragend worden beoordeeld. Voor hun effectiviteit zijn convenanten verder vaak afhankelijk van andere instrumenten. Een belangrijk aandachtspunt volgens de onderzoekers is de inbedding van een convenant in de relevante beleidscontext.

Er moet sprake zijn van erkenning van het probleem van de doelgroep en het gevoel dat het onvermijdelijk is dat er vroeg of laat flinke veranderingen komen. En 'vrijwillig' afspraken maken is toch te prefereren boven het afwachten totdat de bureaucraten 'suboptimale' maatregelen verplicht stellen. Ook de dreiging dat een alternatieve route gevolgd zal worden bij niet naleving speelt een rol (de 'stok achter de deur') (Bressers e.a, 2004: p. 261-262).

De populariteit van het gebruik van convenanten doet er niet aan af dat bij evaluaties ook kritische kanttekeningen worden gemaakt over de uitvoering. Waargenomen wordt dan dat de effectiviteit van milieuconvenanten niet groot is, bijvoorbeeld omdat ze worden toegepast in situaties waar het doelbereik ook zonder het convenant zou hebben plaatsgehad (van de Peppel & Woltjer, 2002). Daarnaast is de naleving van de afspraken een probleem.

---

<sup>21</sup> Het eigen onderzoek leidt vervolgens tot een uitgebreide 'checklist' met deels overlappende factoren, waarmee wordt getracht de toekomstige inzet van convenanten als beleidsinstrument zo effectief en efficiënt mogelijk te maken. Deze kent vier categorieën: de keuze voor het instrument, de processen van onderhandeling, het convenant zelf, de implementatie van de afspraken.

### *Convenanten en overheidsopvattingen*

En ondanks de populariteit van het gebruik van convenanten zijn ook bij de overheid de meningen over een convenantenaanpak niet altijd even positief. Na een aanvankelijk enthousiaste ontvangst van het beleidsinstrument, klinken eind jaren negentig vanuit de politiek steeds meer kritische geluiden. Met name over de effectiviteit van milieuconvenanten. Toenmalig minister Pronk wijst erop dat de convenanten te vrijblijvend zouden zijn vanwege te vage formuleringen van de milieudoelstellingen. Een belangrijk nadeel van een convenant is dat de middelen ontbreken om bedrijven die zich onttrekken aan milieuzorg, de zogenaamde *free-riders*, aan te pakken. Er zouden goede, maar vooral slechte convenanten zijn met magere afspraken. Terwijl de branches die zich niet aan hun afspraken houden, daar niet op afgerekend kunnen worden.<sup>22</sup>

Desalniettemin bevestigt het kabinet in 2004 nog steeds dat het convenant in het algemeen nog steeds gezien wordt als een adequaat instrument om de kabinets- (en milieu) doelstellingen te realiseren. Naar aanleiding van het hiervoor besproken evaluatieonderzoek naar de werking van milieuconvenanten wordt onderschreven dat convenanten goed aansluiten bij het in deze periode afgesproken Hoofdlijnenakkoord en het Programma Andere Overheid. 'Een slagvaardige overheid voert beleid om de regelzucht en bureaucratie te verminderen en de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken', aldus de toenmalige staatssecretaris van VROM, van Geel.<sup>23</sup> Ook in het milieubeleid zal de overheid voor zijn beleid nog instrumenten kiezen die inspelen op de verantwoordelijkheidbeleving en handelingsmogelijkheden van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. 'Via convenanten kan op een positieve wijze invulling worden gegeven aan maatschappelijk initiatief.' Wel moeten er volgens het kabinet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan om de inzet van dit instrument in de toekomst te optimaliseren. In navolging van de resultaten van het Enschedese milieuconvenantenonderzoek wordt een checklist voor het gebruik van convenanten vastgesteld, die onder de aandacht wordt gebracht van de verschillende departementen indien zij overwegen convenanten in te zetten om de eigen beleidsdoelen te realiseren.<sup>24</sup>

De eidevaluatie van het programma Arboconvenanten nieuwe stijl leidt niet tot een belangrijk ander oordeel van de overheid. Het programma sluit aan bij de gedachte dat gedetailleerde sturing met regelgeving veelal niet als de beste oplossing wordt gezien, en de overheid onderkent dat dit ook gevolgen heeft voor vraagstukken op het arbo-terrein. 'Meer maatwerk-mogelijkheden voor werkgevers en werknemers moet leiden tot een effectiever arbobeleid op de werkvloer. Het werken met nieuwe beleidsinstrumenten, zoals de arboconvenanten, ziet de overheid als een goed voorbeeld'. (Instrumentenanalyse SZW, 2006: p. 1).

### **3.5 Succes en belemmerende factoren bij convenantsprocessen**

In dit onderzoek gaan we tevens na welke succes- of belemmerende factoren waargenomen kunnen worden in de convenantssamenwerking. Systematisch onderzoek naar succes- en faalfactoren van convenanten is relatief schaars (Bressers e.a. 2004). Bovendien is de vraag welke aanknopingspunten de netwerkbenadering biedt. Verklaringen voor succes of falen in de netwerkbenadering liggen wat Klijn & Koppenjan betreft op interactie- en netwerkniveau. Zoals de mate waarin actoren doordrongen zijn van het besef van wederzijdse afhankelijkheden of de mate waarin ze slagen uiteenlopende en strijdige belangen te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang, dan wel de mate waarin partijen met vetomacht bij het proces betrokken zijn (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 183).

---

<sup>22</sup> Uit: Milieumagazine in 2000, nr. 8

<sup>23</sup> *Lessen gebruik milieuconvenanten*: Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 21 juli 2004, 28 663, nr.19.

<sup>24</sup> Overigens circuleert er binnen de overheid sinds 2001 ook een handreiking voor beleidsambtenaren dat enerzijds dient als een hulpmiddel om de keuze voor het instrument convenant versus andere instrumenten beargumenteerd te kunnen maken, en anderzijds een (op inhoud én procedure gericht) hulpmiddel bij het opstellen van de feitelijke convenanttekst.

Bestuursakkoord nieuwe stijl: Convenanten naar goed gebruik, Handreiking voor het opstellen van convenanten in (inter)bestuurlijke samenwerkingsrelaties, 2001. Het is niet duidelijk hoe deze zich tot elkaar verhouden.

In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de in *het procesmanagement* ontwikkelde principes voor een goed proces. Procesmanagement is passend en beter geschikt bij een horizontale netwerkstructuur met onderling interdependente partijen, stellen de Bruijn, ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) vast.<sup>25</sup> Bij besluitvorming in een netwerk is de aanname immers, in tegenstelling tot een projectbenadering, dat sprake is van dynamiek, grilligheid en ongestructureerdheid.

Schrijvers noemen een aantal argumenten voor het gebruik van procesmanagement die - kort weergegeven - gaan over het verkrijgen van draagvlak (waarmee blokkademacht van een partij wordt voorkomen), de reductie van inhoudelijke onzekerheid (door gebruik van verschillende informatiebronnen), een verrijking van probleemdefinities en oplossingen, de incorporatie van dynamiek (door het betrekken alle relevante partijen), transparantie van de besluitvorming, en depolitisering van de besluitvorming. Het resultaat van het proces kan consensus zijn, *commitment* of tolerantie.

De minder goede kanten van procesmanagement kunnen zijn dat het ten eerste kan leiden tot teveel sturing van met name de initiatiefnemer waardoor er onvoldoende ruimte wordt gegeven aan de betrokken partijen. Ten tweede kan de betrokkenheid van vele partijen leiden tot blokkades, procesvertragingen, en stroperige besluitvorming. Het honoreren van ieders wensen en belangen leidt soms tot suboptimale oplossingen (de Bruijn e.a., 2002: p. 43).

Dat procesmanagement meer inhoudelijke en procesmatige resultaten op kan leveren dan projectmanagement, stellen Edelenbos, Klijn & Twist (2007) ook empirisch vast. Omdat het uitgaat van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van betrokkenen. 'Procesmanagement ziet het oplossen van problemen als een voortdurend proces waarbij de inbreng van eigen waarden en informatie zorgt voor meer consensus tussen de partijen. Door deze openheid in de besluitvorming is er respect voor de wederzijdse belangen'.

Een goed procesontwerp moet voldoen aan een aantal centrale eisen. Een goed proces wordt gezien als een *open proces*, waarin de *core values* van partijen worden beschermd, dat voldoende *prikkels voor vaart* kent en dat voldoende garanties voor *de inhoudelijke kwaliteit* van de resultaten biedt. Deze kernelementen vertalen ze vervolgens in een aantal ontwerpprincipes, ook op te vatten als voorwaarden waaraan een goed procesontwerp moet voldoen (de Bruijn e.a., 2002).

De genoemde ontwerpprincipes zijn in tabel 3.1 kort samengevat:

**Tabel 3.1: Ontwerpprincipes procesontwerp** (uit: de Bruijn e. a., 2002:, p. 56)

Openheid:	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.</li> <li>○ Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.</li> <li>○ Transparantie van proces en management.</li> </ul>
Bescherming <i>core values</i> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ De centrale belangen van partijen worden beschermd.</li> <li>○ <i>Commitment</i> aan het proces, niet aan het resultaat.</li> <li>○ <i>Commitments</i> kunnen door partijen worden uitgesteld.</li> <li>○ Het proces kent <i>exit</i>-regels.</li> </ul>
Voortgang:	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.</li> <li>○ Het proces kent een zware personele bezetting.</li> <li>○ De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces.</li> <li>○ Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.</li> <li>○ <i>Command and control</i> wordt als aanjager van het proces benut.</li> </ul>
Inhoud:	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inhoudelijk inzichten worden faciliterend gebruikt, de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.</li> <li>○ Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.</li> </ul>

<sup>25</sup> Dat zetten schrijvers af tegen een hiërarchische sturing waarin verondersteld wordt dat het besluitvormingsproces lineair en gestructureerd verloopt, en waarbij projectmanagement meer passend is.

Het al dan niet aanwezig zijn van deze procesprincipes in de convenantenaanpak bieden een mogelijke verklaring voor het al dan niet succesvol verlopen van een convenantsproces. De veronderstelling verderop in dit onderzoek zal dan ook zijn dat met de aanwezigheid van procesprincipes mogelijk succes en belemmerende factoren in de convenantenaanpak kunnen worden blootgelegd.

Indien we verder op zoek gaan naar een systematisch onderzoek naar succes- en faalfactoren van convenanten dan biedt het evaluatieonderzoek van Bressers over de milieuconvenanten zoals dat in de jaren negentig functioneerden eveneens aanknopingspunten (Bressers e.a., 2004). De succesfactoren die in het onderzoek naar milieuconvenanten naar voren zijn gekomen zijn hieronder compact weergegeven:

- De aanwezigheid van een traditie en een klimaat van consensus zoeken, gemeenschappelijke probleemoplossing, wederzijds respect en vertrouwen;
- De aanwezigheid van een sector die ofwel homogeen is en een klein aantal spelers kent en door enkelen daarvan wordt gedomineerd, ofwel een sterke vertegenwoordigende organisatie heeft die namens de leden kan spreken;
- het tonen van bereidheid door de beleidsvoerders om zo nodig alternatieve beleidsinstrumenten in te zetten, als 'stok achter de deur';
- bij de keuze van het convenant-instrument zal sprake moeten zijn van een 'sense of urgency' en draagvlak zijn dat een beleidsprobleem moet worden aangepakt, en wel via samenwerking. Ten behoeve van het formuleren van voldoende concrete doelstellingen moet er weliswaar voldoende informatie zijn over aard en omvang van het probleem, maar de oplossingen kunnen onvoldoende bekend zijn.
- Afspraken moeten niet worden dichtgetimmerd, dat beperkt een noodzakelijke flexibiliteit en is negatief voor het leervermogen,
- In de proces van onderhandelingen zijn relevante partijen vertegenwoordigd, wordt onderhandeld op basis van transparantie en openheid over belangen. Bij voorkeur is er een onafhankelijke procesbegeleider.
- Afspraken moeten gedragen worden door alle partijen, en de afspraken dienen in concrete termen verwoorden uitvoeringsgericht zijn,
- Er moeten afspraken zijn over arbitrage en monitoring en evaluatie, zodat duidelijk is dat het niet-nakomen niet zonder gevolgen zal blijven,
- Bij de implementatie van afspraken is het van belang dat partijen hun achterban informeren en activeren. En dat er ook na het afsluiten van het convenant regelmatig vervolgoverleg is met elkaar (Bressers e.a., 2004; T. de Bruijn, 2008: p. 313).

We zien dat een belangrijk deel van deze factoren overlappen met hetgeen in een procesbenadering van belang wordt geacht. Tegelijkertijd legt een procesbenadering minder de nadruk op het afspreken van vooraf gestelde doelstellingen, aangezien deze mogelijk leerprocessen van betrokken partijen kunnen blokkeren. Eerder zal sprake zijn van 'goalstretching', waardoor samenwerking aantrekkelijk blijft voor potentiële deelnemers (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 82). Ook de aanwezigheid van een homogene sector als succesfactor zal in een procesbenadering eerder afgezet worden tegen het netwerkkkenmerk van pluriformiteit, waar een 'interventie' hoe dan ook mee rekening moet houden (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 22).

Voor andere belemmerende factoren kan ook gewezen worden op de trage uitvoering van convenanten. Een risico dat ook al onderkend werd in de procesbenadering. Die trage uitvoering van convenanten is één van de kritiekpunten op de convenantenaanpak die in het verleden vaker naar voren is gebracht. Zo schetsen Van de Peppel & Woltjer (2002) dat als beleidsdoelen niet bereikt worden, trage uitvoering van beleid één van de meest voor de hand liggende oorzaken is. Zij stellen dat haperende uitvoering bij convenanten overigens een alledaags verschijnsel is.<sup>26</sup> De complexiteit van beleid, ambitieniveau van de beleidsdoelen, het gekozen instrumentarium,

---

<sup>26</sup> Peppel, R. van de. & Woltjer, J. (2002) *Een verklaring voor de trage uitvoering van convenanten: de uitvoering van het convenant Glastuinbouw en Milieu*. Beleidswetenschap, nr. 1.



belangentegenstellingen tussen de betrokken partijen en vetomacht van partijen, kunnen daar aan bijdragen (van de Peppel & Woltjer, 2002: p. 8).

### 3.6 Beoordelingsmaatstaven in een netwerkbenadering

De vraag is vervolgens op welke wijze de samenwerking binnen netwerken convenanten het beste beoordeeld kan worden. Wanneer kan er gesproken worden van een succesvolle samenwerking? Met welke maatstaven kan dat, gegeven een netwerkperspectief, het beste beoordeeld worden?

Al langer wordt onderkend dat er geen min of meer universele, onproblematische maatstaven zijn waarmee men het succes of falen van (overheids-)beleid kan meten, stellen Bovens & 't Hart (1993) vast. Zij laten inzichtelijk zien dat of een beleidsepisode als fiasco wordt beoordeeld, van verschillende factoren afhankelijk is. Zo is deze bijvoorbeeld afhankelijk van wie het oordeel geeft, van de criteria die daarbij worden gehanteerd, van het moment van oordelen en van de aard van de informatie. De beleidsonderzoeker kan niet meer volstaan met vertrouwde evaluatie criteria zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch gehalte als leidraad.

Hoe men de uitkomsten van een beleidsproces beoordeelt, hangt bijvoorbeeld sterk af van het moment waarop het oordeel wordt gevormd. Indien men op een bepaald moment een oordeel vormt aan de hand van een bepaalde set criteria over een beleidsepisode, en meent dat daarmee een oordeel voor eens en voor altijd gegeven is ziet iets over het hoofd. Dit impliceert een miskennis van het dynamische karakter van beleidsvoering en beleidsevaluatie. Beleidsevaluaties kunnen te vroeg komen, dat wil zeggen voordat voldoende duidelijkheid bestaat over de volle omvang van de effecten van de te onderzoeken beleidsinterventie. Ook aan officiële beleidsdoeleinden als centrale maatstaf voor een beleidsevaluatie, zijn volgens de schrijvers de nodige problemen verbonden. Doelen – veelal geformuleerd in een politiek proces van afstemming, onderhandeling en strijd – zijn vaak vaag, onrealistisch hoog of laag gesteld en onderling tegenstrijdig. Doelen worden bovendien in de loop van het beleidsproces herhaaldelijk bijgesteld als gevolg van 'leerprocessen' tijdens de uitvoering van beleid. 'Op bewegende doelen is het moeilijk schieten' (Bovens & 't Hart, 1993: pp. 151-159).

Het vraagstuk van de beoordeling van succes en falen, en de manier waarop daar bij de analyse van beleids- en besluitvormingsprocessen wordt omgegaan, heeft ook in de netwerkbenadering consequenties. Klijn & Koppenjan wijzen erop dat indien het uitgangspunt is dat bij processen uiteenlopende actoren met verschillende doelstellingen betrokken zijn, het niet meer voor de hand ligt om het verloop en de uitkomst te evalueren aan de hand van de doelstellingen van één actor, ook al is dat bijvoorbeeld een publieke actor, zoals de centrale overheid. Een dergelijke top-down benadering past immers niet binnen de uitgangspunten van de netwerkbenadering. Gezocht moet dan ook worden naar criteria die rekening houdt met het multi-actor-karakter van interactie binnen netwerken en aan de dynamiek die zich daarbij voordoet (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 189).

Ook Abma geeft aan dat het veronderstellen van consensus over de 'doelstellingen' van beleid niet adequaat is in een samenleving waar verschillen zo nadrukkelijk op de voorgrond treden. In beleidsevaluaties is nog te weinig aandacht voor sturingsopvattingen die niet meer hiërarchisch zijn, maar vaker uitgaan van het ontwikkelen van draagvlak, procesarchitectuur en het interactief ontwikkelen van beleid. 'Men is te lang blijven steken in maakbaarheids idealen en blijft zich beroepen op de uitgeputte rationaliseringsmythe.' De evaluator blijft zich daardoor opstellen als een expert die op eigen kracht oordelen velt over het beleid door de potentiële feitelijke effecten te vergelijken met de beoogde resultaten (Abma, 2001: p. 312).

Een adequate beoordelingsmaatstaf in een netwerkbenadering dient volgens Klijn&Koppenjan dus recht te doen aan het gegeven dat verschillende actoren met uiteenlopende doelen interacteren, dat doelstellingen moeilijk meetbaar zijn, dat doelstellingen verschuiven en dat belangen betrokken moeten worden (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 190). Evaluatie van besluitvorming kan in een netwerkbenadering bijvoorbeeld plaatsvinden via het hanteren van het criterium van *ex post satisficing*. Hierbij wordt betrokkenen ex post naar hun tevredenheid over de doelen, uitkomsten of

proces gevraagd. Met *satisficing* wordt geduid op het feit dat partijen ook tevreden kunnen zijn met een minder dan optimaal resultaat.

Bovendien wijzen schrijvers erop dat partijen bij hun oordeel 'zelf een afweging kunnen maken tussen wat de uitkomst ervan hen heeft opgebracht, de inspanningen die het hen heeft gekost en de passendheid van de uitkomst in de veranderende omgeving. In hun afweging spelen dus zowel inhoudelijke als procesmatige elementen mee, die zij onderling afwegen, iets waartoe de onderzoeker zelf nooit in staat zou zijn. Doordat het oordeel in retrospectief wordt uitgesproken, wordt recht gedaan aan de ontwikkeling die doelstellingen en probleemformuleringen tijdens het proces hebben doorgemaakt.' Schrijvers geven aan dat daarmee ook leergedrag de waardering krijgt die het verdient. Beleidsvoorstellen zijn dan beter naarmate zij in staat geweest zijn verschillende doelen en wensen te incorporeren en kritiek op eerdere beleidsvoorstellen mee te nemen of te weerleggen. Dit criterium van *ex post satisficing* moet volgens Klijn en Koppenjan ook de problemen met betrekking tot meetbaarheid, afweging en dynamiek oplossen (Klijn & Koppenjan, 2001: p.191).

Het probleem dat uitspraken van actoren sterk uiteen kunnen lopen en niet direct tot een gedeeld algemeen oordeel over het succes of falen van een beleidsuitkomsten kan volgens deze literatuur worden benaderd door het hanteren de maatstaf '*win-win situaties*'. Daarvan is sprake wanneer actoren erin zijn geslaagd een uitkomst tot stand te brengen die voor elke van hen een verbetering betekent ten opzichte van de bestaande situatie of van een situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen. Netwerkprocessen en netwerkmanagement kunnen als succesvol worden beoordeeld indien een situatie is gerealiseerd die door de betrokkenen over het geheel genomen als een verbetering wordt beschouwd ten opzichte van de bestaande situatie. Er kunnen daarmee verliezers zijn en sommige actoren kunnen ontevreden zijn (Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, & Kickert, W.J.M., 1993: p. 186).

Tegen deze achtergrond laten ook de Bruijn & ten Heuvelhof zien dat in een netwerkbenadering andere evaluatiecriteria dan het bereik van doelstellingen aan de orde zouden moeten zijn bij beoordeling van (besluitvormings-) processen. Een eerste belangrijk criterium is de vraag of partijen gedurende het proces hebben *geleerd*. Bijvoorbeeld over elkaars visies of belangen of over de inhoud van de onderwerpen die aan de orde zijn (1). Daarmee wordt zoals gezegd meer tegemoetgekomen aan problemen met een ongestructureerd en dynamisch karakter. Een volgend bruikbaar criterium is dan of er *tussen partijen duurzame en vertrouwensvolle relaties* zijn ontstaan, die ook kunnen worden benut voor een toekomstige samenwerking (2). En het eerder genoemde criterium of dat *partijen tevreden ('satisfied')* zijn met de uitkomst van het besluitvormingsproces (3). In de regel zullen zij dat zijn wanneer het besluitvormingsproces, hun een positief saldo op de winst/verliesrekening oplevert, dan wel de uitkomst tolereren (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 85).

In 2007 benoemen schrijvers nog enkele aanvullende criteria voor een evaluatie van processen in netwerken. Men kan zich bijvoorbeeld ook afvragen of in het proces de problemen van de betrokken actoren zijn opgelost. Heeft het proces bijgedragen aan een oplossing voor een probleem, welke niet noodzakelijkerwijs de vooraf geformuleerde problemen zijn (4). Vervolgens kan men zich ook afvragen of het proces fair is verlopen, dat wil zeggen of partijen in het proces voldoende kansen hebben gehad om hun belangen te realiseren (5) (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: pp. 104-106).

Samenvattend kan gesteld worden dat bij een evaluatie in een netwerk dus andere criteria gehanteerd dienen te worden dan uitsluitend doelrealisatie. Een beoordeling van de convenanten nieuwe stijl, met hun netwerkachtige karakter, zal hier oog voor moeten hebben.

### **3.7 Analyse- en evaluatieschema, operationalisering**

De arboconvenanten-aanpak van de afgelopen jaren lijkt dus goed aan te sluiten bij de inzichten van het bestuurskundige netwerkperspectief. Bovenstaande bespreking laat zien dat de hier onderzochte arboconvenantentrajecten geanalyseerd kunnen worden met behulp van in de netwerkbenadering geformuleerde concepten. Dit is zeker geen nieuwe benadering: in hun boek *Management in netwerken* (1999) bespreken de Bruijn & ten Heuvelhof immers al hoe convenanten instrumenten zijn die goed passen bij wat zij noemen 'de structuur- en proceskenmerken van een netwerk'. Daarmee wordt dit sturingsinstrument, het programma Arboconvenanten, dan ook nader geanalyseerd.

Hieronder gaan we in op de belangrijkste gehanteerde concepten, en de wijze waarop ze zullen worden toegepast in het verdere onderzoek naar het programma Arboconvenanten. De volgende centrale begrippen zijn van belang.

### *1. Netwerken en netwerksturing*

Met het concept van de netwerkbenadering kan een beschrijving worden gemaakt over de convenantsaanpak en de wijze van sturing. De netwerkbenadering is geschikt om processen van sturing in een complex netwerk te beschrijven en te analyseren. Met behulp van de eerder genoemde kenmerken van netwerken wordt dan in het beschrijvende deel van dit onderzoek (hoofdstuk 4) eerst een beeld geschetst van de wijze waarop convenanten in de praktijk vorm hebben gekregen. Vervolgens kan verderop een verklaring worden gezocht voor de grote deelname van sectoren aan convenanten. Verwacht wordt hier dat deelname van partijen aan arboconvenanten groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert.

Met een dergelijke benadering wordt de aandacht gevestigd op het proces waarlangs sturing heeft plaatsgevonden. De blik richt zich hiermee op de deelnemers aan de arboconvenanten, de aanwezige belangen, doelen en de probleempercepties van deze actoren, en de wijze waarop de samenwerking tot stand gekomen is (overleg en onderhandeling). Bezien wordt welke middelen en hulpbronnen ((juridische) bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, kennis, aanwezigheid van *package deals*) zijn ingezet, met het oog op de bestaande wederzijdse afhankelijkheden tussen SZW, sociale partners en eventueel ander belanghebbenden. Nagegaan wordt hoe is omgegaan met de maatwerk mogelijkheden per sector-overleg, en in hoeverre recht is gedaan aan de verschillen tussen de deelnemers en de mate van variëteit aan afspraken en gekozen onderwerpen en oplossingen (pluriformiteit). Door de aard en karakter van de afspraken in de convenanten na te gaan, wordt tevens bezien op welke wijze omgegaan is met de mogelijk aanwezige geslotenheid in netwerken.

### *2. Evaluatiekader drie arboconvenanten*

In de verdere vraagstelling van dit onderzoek ligt vervolgens een meer evaluatieve vraag besloten. Was er sprake van een succesvolle samenwerking binnen de convenanten? De vraag is dan hoe dit convenanten proces zinvol geëvalueerd kan worden. Uit het hierboven beschreven theoretisch kader blijkt dat voor de beantwoording van die vraag niet alleen volstaan kan worden met criteria als doelbereiking en doeltreffendheid. De convenantsteksten bevatten, mede onder druk van SZW, weliswaar veel kwantitatief geformuleerde doelstellingen die in de meeste convenanten ook meetbaar zijn gemaakt, maar de mate waarin die formele doelstellingen zijn behaald komen op zichzelf voldoende aan bod in de formele eindevaluaties van de verschillende convenantstrajecten.

Hier richt de blik zich meer op het proceskarakter van het programma arboconvenanten. Zoals eerder beschreven, is het in een netwerkbenadering wenselijk dat ook rekening wordt gehouden met het multi-actor karakter van het (convenants-) proces en de dynamiek van beleidsprocessen (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 189). Ook als een convenant zijn kwantitatieve doelstellingen niet heeft bereikt, kunnen partijen immers tevreden zijn over het resultaat. In de hierboven aangehaalde netwerk literatuur komen dan verschillende evaluatiecriteria naar voren die we bij de verdere analyse in hoofdstuk 5 zullen hanteren. Bij de evaluatie van de drie bestudeerde convenantstrajecten, is er voor gekozen de volgende drie criteria mee te laten spelen in de beoordeling of er sprake was van een succesvolle samenwerking.

- *Eerste evaluatiecriterium: tevredenheid van participerende actoren over proces en de behaalde beleidsuitkomsten.*

Zoals hiervoor aangegeven gaat het er hier dan om of de betrokken (convenants-)partijen achteraf bezien tevreden zijn over het proces en resultaten. Aanwijzingen hiervoor zullen worden gezocht in het (subjectieve) oordeel van de betrokken convenantpartijen zelf. Hiervoor zal (per bestudeerd convenantstraject) naar het oordeel van convenantpartners over verloop van het proces en behaalde beleidsuitkomsten worden gevraagd. Dit zijn de deelnemers aan de branchebegeleidingscommissies binnen de drie convenanten: vertegenwoordigers van

werkgeverszijde, werknemers, en SZW-onderhandelaars zijn nadrukkelijk bevraagd op hun mening middels een interview (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999/2007).

- *Tweede evaluatiecriterium: zijn er duurzame samenwerkingsrelaties ontstaan?*  
Een volgend criterium dat iets zegt over de mate van succes van het convenantsproces is de vraag of er *tussen partijen duurzame en vertrouwensvolle relaties* ontstaan, die ook kunnen worden benut voor toekomstige samenwerking (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999/2007).  
In de drie bestudeerde convenanten kunnen daarvoor verschillende aanwijzingen gevonden worden. Als eerste wordt nagegaan of de samenwerking op het terrein van arbeidsrisico's voortgezet wordt, bijvoorbeeld door middel van het afsluiten van vervolconvenanten.<sup>27</sup> Een andere indicator is of er sprake is dat de opgedane beleidservaringen of uitkomsten over de aanpak van arbo-risico's opgenomen worden in de vorm van cao-afspraken. Dan wel of er bereidheid bestaat deel te nemen aan een arbocatalogus-traject. Maar ook zal bezien worden of partijen op andere wijze borging of verankering van de op andere wijze, zoals het maken van cao-afspraken, of de wijze waarop een tot stand gekomen nieuwe arbo-infrastructuur wordt gecontinueerd.
- *Derde evaluatiecriterium: hebben convenantpartijen geleerd gedurende het convenantsproces?*  
In het verlengde hiervan kan worden nagegaan in hoeverre er sprake is geweest van leereffecten bij de betrokken partijen; hebben partijen gedurende het proces *geleerd*, bijvoorbeeld over de inhoud van de onderwerpen waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 105). Uit onderzoek blijkt dat de (proces-)opbrengsten van het programma arboconvenanten vooral kunnen liggen in de ontwikkelde instrumenten voor een sector, een verbeterd kennisniveau over de arbeidsrisico's in de sector, en de verhoogde aandacht voor het onderwerp arbeidsomstandigheden bij sociale partners.<sup>28</sup> Voor indicaties over de aanwezigheid van leerprocessen in de convenantenaanpak kan daar aansluiting bij worden gezocht. Het kan gaan om de aanwezigheid van gevonden oplossingen voor de aanpak van arboproblemen, de binnen de convenanten ontwikkelde instrumenten, ontwikkelde good-practices, toegenomen kennis over de aard en omvang van arbeidsrisico's, toegenomen inzichten in succesvolle maatregelen ook bij het implementatieproces, dan wel of de verbetering van arbeidsomstandigheden hoger op de agenda bij de sociale partners is gekomen.

Verwacht wordt dat de kans op gunstige beleidsuitkomsten, of een succesvol convenantsverloop, groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert.

### *3. Procesmanagement: succes en belemmerende factoren*

Nadat er meer inzicht is verkregen in de vraag of bij de drie convenanten sprake was van een succesvolle samenwerking, zal de aandacht dan uitgaan naar een analyse van factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Met de convenantenaanpak heeft de overheid ingezet op een proces van verandering en sturing bij de aanpak van arbeidsrisico's, waarbij de procesmatige benadering kenmerkend is. Zoals de Bruijn e.a. aangeven dwingen netwerken (en hun kenmerken) tot een procesmatige benadering van besluitvorming (de Bruijn e.a., 2002: p. 26). In dit analysedeel wordt dan ook de nadruk gelegd op het procesaspecten van convenanten. Naast de netwerkkenmerken bieden de procesprincipes als een open proces, de inachtneming van kernwaarden, aandacht voor voortgang en inhoud, aanknopingspunten om het procesverloop te analyseren (de Bruijn e.a., 2002: p. 53). De vraag is dus of er factoren te vinden zijn die in de praktijk bepalend blijken te zijn voor het succes (of juist het ontbreken van succes) van de drie arboconvenanten. Verwacht wordt dat de sterke en zwakke punten van het procesontwerp Arboconvenanten een rol spelen bij de bepalende factoren.

---

<sup>27</sup> In de tweede fase van de convenantenaanpak (na 2003) bood SZW hier opnieuw financiële ruimte voor.

<sup>28</sup> Velden, J. van, Rienstra, G., Jansen C., (2006). *Van Den Haag naar de werkvloer, analyse van drie beleidsprogramma's van de Directie Arbeidsomstandigheden*, opdrachtgever ministerie van SZW, Rotterdam: ECORYS.

Hiermee wordt deelvraag 3 van dit onderzoek behandeld: *Welke succes - en belemmerende factoren in het convenantenproces kunnen daarbij worden aangewezen.*

In onderstaand model, schema 3.2, is schematisch weergegeven hoe het analysekader zal worden toegepast.

### Schema 3.2: Analyse kader

Concepten		Operationalisering indicatoren	Deelvragen onderzoek
<b>Netwerksturing</b> beschrijving convenanten-aanpak:	<b>kenmerken :</b> - pluriformiteit - geslotenheid, - interdependenties - en dynamiek	- Welke actoren doen mee. - Welke middelen en hulpbronnen zijn ingezet (juridische) bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, kennis.) - aanwezigheid van <i>package deal</i> .	Deelvraag 1: <i>Op welke wijze heeft de arboconvenanten-aanpak in de verschillende sectoren vorm gekregen.</i>
↓			
<b>Evaluatie :</b> Was het succesvolle samenwerking?:	1 <sup>ste</sup> criterium: mate van tevredenheid  2 <sup>de</sup> criterium: duurzame samenwerkings-relaties ontstaan?  3 <sup>de</sup> criterium: hebben convenants partijen 'geleerd'?	- oordeel deelnemende convenantspartijen (BBC)  - vervolgconvenanten/afspraken - cao's - arbocatalogi - overige borgingsafspraken  - oplossingen in convenant - verbeterd kennisniveau arborisico's - arbo hoger op de agenda	Deelvraag 2a : <i>Zijn de betrokken convenantspartijen tevreden over het convenantsproces en de uitkomsten van de convenantstrajecten,</i>  Deelvraag 2b: <i>Heeft de convenantsaanpak geleid tot duurzame samenwerkingsrelaties op het terrein van arbeidsomstandigheden.</i>  Deelvraag 2c: <i>Hebben convenantspartijen gedurende het convenantsproces geleerd .</i>
↓			
<b>Proces (management)</b> Convenantenaanpak	Netwerkkenmerken en procesprincipes: - Openheid/vertrouwen, - Bescherming <i>core values</i> , - Voortgang, - Inhoud	- samenwerking convenantstrajecten - succes en belemmerende factoren in procesontwerp convenantsaanpak	Deelvraag 3. <i>Welke succes – en belemmerende factoren in het convenantenproces kunnen daarbij worden aangewezen</i>

### 3.8 Samenvatting hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader aan de orde dat als richtsnoer zal dienen voor het verdere onderzoek. Enkele bestuurskundige noties over het netwerkperspectief zijn uiteengezet. Belangrijke kenmerken van netwerken zijn de wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een samenleving, welke partijen grote onderlinge verschillen en belangen kennen, en die bovendien autonoom kunnen opereren in een dynamische omgeving. Voor overheidssturing betekent deze benadering dat met beleidsinstrumenten moet worden ingespeeld op die kenmerken. Convenanten lijken als sturingsinstrument goed aan te sluiten bij netwerkinzichten. In een tussenbeschouwing wordt stilgestaan bij de vraag hoe in de bestuurskunde en bij de overheid tegen de convenantsfiguur wordt aangekeken.

Voor een evaluatie en oordeel over de vraag of gesproken kan worden van een succesvolle samenwerking in convenanten is vervolgens in dit hoofdstuk gezocht naar maatstaven die rekening

houden met het multi-actor karakter van interactie binnen netwerken en aan de dynamiek die zich daarbij voordoet. Op basis van netwerkliteratuur is gekozen voor het hanteren van drie criteria: de mate van tevredenheid van de convenantspartijen, of er sprake is van duurzame relaties, en of convenantspartijen hebben geleerd.

Vanwege het procesmatige karakter van convenanten kunnen succes- en belemmerende factoren in de convenantssamenwerking worden geanalyseerd met behulp van netwerkenmerken en procesprincipes. Uiteindelijk leidt dit tot een analysekader waarin de gehanteerde concepten worden geoperationaliseerd, en de indicatoren geformuleerd waarmee de drie arboconvenanten zullen worden bestudeerd.

Op basis van deze theoretische noties kunnen in de volgende hoofdstukken nu de volgende stappen worden gezet. Allereerst zal nu het empirisch deel van dit onderzoek de totstandkoming, het verloop en samenwerking in convenanten van drie sectoren in kaart worden gebracht.

## Hoofdstuk 4 Beschrijving drie arboconvenanten trajecten

*In dit deel wordt het verzamelde materiaal van het onderzoek gepresenteerd. Er zijn drie arboconvenantstrajecten uitgelicht om nader te bestuderen. Hier wordt de totstandkoming van die convenanten beschreven, het globale procesverloop, de (formele) resultaten/opbrengsten en het oordeel van de convenantpartijen. Aandacht is er voor de context waarbinnen de trajecten plaatsvonden. Maar eerst wordt gestart met oorspronkelijke beleidsstrategie van SZW.*

### 4.1 Inleiding

#### *Beleidsstrategie SZW*

In het tweede hoofdstuk is in grote lijnen geschetst hoe het programma arboconvenanten (1999-2007) is verlopen en welke koers het ministerie met de nota Arboconvenanten nieuwe stijl in 1999 probeerde uit te zetten.<sup>29</sup> Ter voorbereiding op de drie beschrijvingen van convenantstrajecten zal eerst nog eens puntsgewijs op een rij worden gezet welke beleidsstrategie de staatssecretaris en het ministerie SZW in die beginjaren van die tijd voor ogen stond.

In de eindexamen van de overheid wordt gesteld dat: 'De doelstelling van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl was sociale partners te stimuleren om op sectorniveau arbobeleid op maat te ontwikkelen. Daarbij was het nadrukkelijk de bedoeling het arbobeleid in de bedrijfstakken op een hoger plan te brengen en de opbrengsten van de convenanten voor de toekomst veilig te stellen' (Eindexamen SZW, oktober 2007).

In de beleidsnota uit 1999 staan de globale, belangrijkste voornemens van het overheidsprogramma nog als volgt beschreven:

1. Sinds een nieuwe Arbowet in 1998 is het wenselijk dat de verantwoordelijk van werkgevers en werknemers in hun bedrijf voor het arbeidsomstandighedenbeleid verder versterkt wordt. Door zelfwerkzaamheid kunnen werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau vormgeven aan arbobeleid op maat. De overheid heeft een voorwaardenscheppende rol, en schept een wettelijk kader en bewaakt minimumgrenzen.
2. Voor de verbetering van arbeidsomstandigheden zijn daar waar mogelijk voor prioritaire arbeidsrisico's landelijke streefcijfers geformuleerd.
3. De prioritaire arbeidsrisico's zijn volgens het ministerie: tillen, werkdruk, RSI, schadelijk geluid, oplosmiddelen, allergene stoffen en kwarts.
4. Naast de bestaande instrumenten – arboreggeving, handhaving, financiële prikkels, voorlichting en fiscale facilitering – zal de overheid het aanvullende instrument van convenanten met hoogrisicobedrijfstakken inzetten ter versterking van de zelfredzaamheid van werkgevers en werknemers.
5. Met de inzet van convenanten als aanvullend instrument wordt beoogd een impuls te geven aan arbobeleid op bedrijfstakniveau, dat in het algemeen nog weinig ontwikkeld is (platform ter ondersteuning). Er vindt een doorvertaling naar bedrijfsniveau plaats: naar een plan van aanpak in bedrijven. De OR kan hierbij een rol van betekenis krijgen.
6. Elk convenant zal dus effectieve afspraken bevatten die zoveel mogelijk worden uitgedrukt in een concreet kwantitatief doel. De kwantitatieve doelen of taakstellingen hebben als uiteindelijk doel het aantal blootgestelde aan een bepaald risico, te reduceren. Hoe groot de bijdrage aan de landelijke streefcijfers kan zijn, zal per arbeidsrisico en per hoogrisico-bedrijfstak worden beoordeeld door de partijen die betrokken zijn bij het afsluiten van het convenant.
7. Volgens de nota uit 1999 zijn de doelstellingen van SZW inzake aantal blootgestelde werknemers voor de verschillende arbeidsrisico's (zie hoofdstuk 2)
  - fysieke belasting: 30% reductie in 2005,
  - werkdruk: 10% reductie in 2003,
  - RSI: 10% minder in 2001,

---

<sup>29</sup> Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende vier jaar (1999-2002), 15 januari 1999, Kamerstukken II, vergaderjaar 1998-1999, 26 375, nr.1.

- Schadelijk geluid: 50% minder in 2002.
- De risicopopulatie landelijk is ruim 4 miljoen werknemers.
- OPS: via convenanten wordt beoogd het vervangingsbeleid binnen bedrijfstakken te stimuleren.
  - Allergenen stoffen: in convenanten kunnen afspraken worden gemaakt over de bron-aanpak van andere allergene stoffen.
  - Kwarts: SZW stelt beleidsregels vast. Via een convenant kan de inzet van bronbeheersingsmaatregelen worden gestimuleerd.
8. Beoogd wordt tevens het thema arbeidsomstandigheden – en de financiering van arbobeleid op bedrijfstakniveau – een reguliere plaats te laten krijgen in het CAO-overleg in de verschillende bedrijfstakken.
  9. In convenanten kunnen per bedrijfstak afspraken worden gemaakt over normering van de blootstelling of de toepassing van effectieve preventie c.q. bronmaatregelen volgens de huidige stand van de techniek.
  10. Beleidsregels: Indien er onvoldoende bereidheid bestaat tot het sluiten van een convenant zal onvermijdelijk een zwaarder accent op normstelling en handhaving in de bedrijfstak komen te liggen. Het opstellen van beleidsregels maakt daar deel van uit.
  11. Het streven is voor 2002 minimaal 20 convenanten af te sluiten.
  12. De haalbaarheid van convenanten is afhankelijk van draagvlak bij zowel werkgevers als werknemers. Daarom kan ook met zogenoemde zelfmelders convenanten worden aangegaan indien bedrijfstakken op eigen initiatief plannen ontwikkelen.

#### *Rol en positie organisatie SZW*

In de eerste jaren van het programma is er volgens enkele geïnterviewden *van SZW-zijde* nog geen sprake van een strak gestructureerde aanpak waarmee de SZW-onderhandelaars op pad worden gestuurd. Binnen de kaders van het bestaande werkprogramma en de subsidieregeling kan de verantwoordelijk SZW-onderhandelaar in de begintijd naar eigen inzicht aan de slag gaan en in overleg treden met de (potentiële) beoogde sectoren. In die beginperiode ligt de beleidsmatige focus vooral op de totstandkoming van zoveel mogelijk convenanten, binnen korte tijd. Aan de kwalitatieve inhoud van bijvoorbeeld de gehanteerde intentie- en convenantsteksten wordt dan nog weinig aandacht besteed.

Als het aantal van 18 convenanten gepasseerd wordt, dringt langzaam door dat er minder ruimte is voor een vrijblijvende aanpak. Mede vanwege de toenemende aantallen trajecten organiseert SZW omstreeks 2002 daarom intern meer structuur en coördinatie rondom de SZW-onderhandelaars. Er komt meer coördinatie over wat bijvoorbeeld de precieze inzet van overheidszijde zou moeten zijn, wat minimaal de te stellen doelstellingen zouden kunnen zijn, welke de af te spreken percentages, en welke mogelijke maatregelen in convenanten kunnen worden opgenomen. In de vroege convenanten hadden de convenantteksten volgens geïnterviewden meer het karakter van een intentieverklaring ('We zijn voornemens om iets te doen aan ziekteverzuim' (...)). SZW stelt zich dan praktisch tot doel dat convenanten 'smart' geformuleerd dienen te worden, dat wil zeggen: het dient wel concrete doelstellingen te bevatten, met concrete termijnen en maatregelen.

In de praktijk bleek vervolgens dat het onderhandelen op een nieuwe convenants overlegtafel ook sneller ging indien er concrete standaardteksten lagen. Bij de latere trajecten wordt ook gekeken naar teksten van eerdere convenanten en daar circulerende plannen van aanpak. Dat ziet SZW ook als een leer- en vliegwieleffect.

De strakkere coördinatie in de loop van de convenantsaanpak wordt door (hier geïnterviewden) SZW-onderhandelaars zelf, voor hun eigen werkprocessen als een aanmerkelijke verbetering beschouwd. Met de realisering van een intern handboek, gestandaardiseerde intentieverklaringen, convenantteksten en plannen van aanpak krijgen de onderhandelaars enerzijds meer houvast, maar is er anderzijds nog voldoende ruimte om binnen een convenantstraject zelf in te vullen en te schuiven.

Ook de subsidieregeling is tegen die tijd meer uitgekristalliseerd. In de onderhandelingen wordt de subsidieregeling ook gebruikt door SZW. Bv. door middel van het dreigen van onthouden ervan, indien het traject niet naar wens verliep. Of door indirect aan te geven dat bezien zou worden of er intern nog iets geregeld zou kunnen worden, als partijen een stapje extra willen zetten. Maar dat de partijen dan ook iets extra's moesten bijdragen aan de financiering. Dat is één van de pressiemiddelen van de SZW-



onderhandelaars, om partijen te laten bewegen. Daarnaast kon ook bedreigd worden met de inzet van de Arbeidsinspectie.

#### 4.2 Gemeenschappelijke elementen in de drie arboconvenanten

Om een beter beeld te krijgen van de praktijk van samenwerking in convenantsverband, zijn in dit onderzoek drie convenantstrajecten nader bestudeerd en uitgediept. Hieronder beschrijven we het verloop en de belangrijkste opbrengsten van deze drie uitgelichte convenantstrajecten. Voor de beschrijving is voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van de bestaande achterliggende documenten en rapportages, en op een aantal punten verder ingevuld (en ingekleurd) met informatie uit de afgenomen interviews. Omdat de opzet van SZW binnen de verschillende trajecten op een aantal punten gemeenschappelijke kenmerken kende, beschrijven we deze eerst.

Ieder van de hieronder drie beschreven arboconvenantstrajecten krijgt te maken met de gecoördineerde inzet van SZW. In de praktijk kennen alle drie de trajecten mede daardoor de volgende vergelijkbare elementen:

- In een verkennende fase worden geïnteresseerde partijen benaderd door medewerkers van SZW om na te gaan of en in hoeverre men bereid is op convenantsbasis samen te werken. Zo ja, dan sluiten betrokken partijen een intentieverklaring daarover af. Deze houdt de intentie in om binnen een bepaalde tijd (ca. een jaar) tot een convenant te komen over de aanpak arborisico's. Kenmerkend aan deze arboconvenanten is dat zo mogelijk kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd.
- In deze intentiefase, voorafgaand aan een convenant, worden ook opdrachten tot *onderzoek gegeven* naar de branchespecifieke stand van de techniek of wetenschap voor de beheersing van bepaalde arbeidsrisico's; dat wil zeggen speciaal gericht op maatregelen die mogelijk en haalbaar zijn binnen de branche. In een convenant stellen de convenantpartijen vervolgens een *plan van aanpak* op (dat 'onlosmakelijk deel uitmaakt van het convenant') waarin de geplande maatregelen op sector en ondernemingsniveau zijn uitgewerkt. (Anders Rijkssector)
- Er is een tripartiete samengestelde branchebegeleidingscommissie (de BBC) die gedurende de hele convenantsperiode verantwoordelijk is voor de uitvoering van het afgesproken plan van aanpak, de evaluatie, en afronding van het convenant. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van alle convenantpartijen.
- Elk convenant kent passages over de wijze van monitoring, tussenrapportages en evaluatie waarmee kan worden bepaald in hoeverre de doelstellingen van het arboconvenant zijn behaald, hoe het convenant is uitgevoerd.
- Weliswaar behoort daar idealiter een nulmeting bij waarin onderzoek verricht naar de risicopopulatie die is blootgesteld arborisico's, alsmede ziekteverzuim en WAO instroom. Dat heeft in veel trajecten ook plaatsgevonden, zoals in de sector SW, maar de hier onderzochte (vroege) convenanten Rijk en GHZ bevatten een dergelijk ideale opzet nog niet.
- Voor de uitvoering en implementatie wordt gekozen voor ondersteuning van een soort projectorganisatie van binnen of buiten de sector.
- In de opzet van de convenanten aanpak draagt het ministerie voor maximaal 50 procent van de kosten bij aan de uitvoering en evaluatie van het arboconvenant. De andere 50 procent wordt ingebracht door de sector. In de sector Rijk is van werkgeverszijde verhoudingsgewijs veel meer geld ingebracht. In de sector GHZ maken extra middelen vanuit VWS (voor fysieke belasting) deel uit van het convenant.
- Ieder arboconvenant kent een communicatieparagraaf, met daaraan gekoppeld een op maat gesneden communicatieplan. Daarmee wordt bevorderd dat werkgevers en werknemers in de sector geïnformeerd worden over de afspraken die voortvloeien uit het convenant. Dan gaat het bv. om activiteiten als brochures, websites, opzetten helpdesks.
- In het convenant wordt apart aandacht besteed aan de betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigingen, om deze ook actief te betrekken bij de implementatie en de maatregelen op bedrijfsniveau.
- De rol van de Arbeidsinspectie. Bij GHZ is opgenomen dat de maatregelen overeengekomen in het convenant (en plan van aanpak) het kader zullen vormen voor het handhavingbeleid.

### Praktijk

Wat gebeurde er nu in de praktijk van de drie bestudeerde convenanten? Dat gaan we nu beknopt beschrijven aan de hand van het volgende format: de totstandkoming van het convenant, dan het procesverloop, en de opbrengsten en resultaten na afloop van het traject, vervolgens wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van duurzame aspecten van de samenwerking, en als laatste wordt de mate van tevredenheid over het convenantstraject van de betrokken partijen in kaart gebracht.

#### **5 jaar polderen...**

“ ‘Convenanten’ staat gelijk aan ‘polderen’. Er is een heel overlegcircuit opgetuigd. 5 jaar intensief overleggen en onderhandelen tussen vakbondsbestuurders, werkgeversvertegenwoordigers en onderhandelaars van SZW. Vele honderden uren tijdsbesteding aan vergaderingen, voorbereidingen, verwerking van papierstromen. Polderen gaat soms heel traag, en dan plotseling is er weer een enorme sprong voorwaarts, een stroomversnelling. Polderen is toch heel doelgericht en er worden vele prachtige ‘polderresultaten’ bereikt.” (Jaap Hooiveld, onderhandelaar namens SZW van september 2001 tot maart 2007 in nieuwsbrief SZW 2007 nr 4.).

## **4.3 CASUS arboconvenant Sociale werkvoorziening (2000 - 2006)**

### *Inleiding*

De sector Sociale Werkvoorziening (SW) bestaat uit ca. 90 bedrijven, waarin ruim 100.000 werknemers werken van wie 93.600 met een SW-indicatie en 13.600 ambtelijke en overige medewerkers. Deze bedrijven bieden, op grond van de wet, een passende werkplek aan werknemers met een arbeidshandicap. Veel voorkomende werkzaamheden die de bedrijven uitvoeren zijn: assemblage en montage, metaalbewerking, inpakken, groenvoorziening, facilitaire diensten en postbestelling. De SW-bedrijven zijn lid van de branche organisatie Cedris (voorheen Nosw geheten). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de formele werkgeversvertegenwoordiging en betrokken bij de CAO voor de SW.<sup>30</sup>

### **4.3.1 Totstandkoming convenant**

#### *Motieven voor deelname aan het convenant*

De sector staat in eerste instantie niet op de lijst van het ministerie van SZW als geselecteerde hoog-risicobedrijfstak. Daarmee zijn de relevante partijen in deze sector, in tegenstelling tot de andere sectoren, niet op initiatief van SZW benaderd om te komen tot het afsluiten van een arboconvenant. Met name om de geconstateerde hoge ziekteverzuimcijfers en werkdruk problematiek neemt de vakbond ABVAKABO FNV het initiatief om de sector aan te melden bij SZW. Daarmee wordt de sector gezien als een zogenoemde ‘zelfmelder’. De convenantenaanpak biedt de mogelijkheid ook convenanten aan te gaan met bedrijfstakingen die op eigen initiatief plannen ontwikkelen.<sup>31</sup> Het ministerie van SZW reageert positief op het voorstel van de bonden: men kent vanuit de Arbeidsinspectie kritische rapporten over de veiligheid van werken in de sociale werkvoorziening en ziet hier een kans op verbetering. Vanuit werkgeverszijde (VNG) wordt aanvankelijk onwelwillend gereageerd op de wens van de bonden om tot een convenant te komen. Een convenant wordt niet gezien als een geschikt middel om arbeidsomstandigheden in de sector aan te pakken. Ondanks deze aanvankelijke weerstand, en met het vooruitzicht op extra financiële middelen wordt toch op 28 september 2000 een Intentieverklaring Arbeidsomstandigheden Sociale Werkvoorziening ondertekend door het ministerie van SZW, de VNG, en de vakbonden ABVAKABO FNV en CFO CNV-Bond (nu CNV Publieke Zaaik). De Nosw (Cedris) heeft dan als brancheorganisatie van SW-bedrijven een rol als adviesorgaan voor de VNG (Eindevaluatie SW, 2006: p. 23).

Partijen stellen zich ten doel om zo mogelijk binnen 1 jaar na ondertekening van de intentieverklaring te komen tot de ondertekening van een convenant op het terrein van de arbeidsrisico’s Repetitive Strain Injuries (RSI), werkdruk en tillen, alsmede met betrekking tot verzuimbegeleiding en

<sup>30</sup> Meijer, R., Heijnen, M.H.D.A.G., Rij, C. van (2006), *Evaluatie arboconvenant Sociale Werkvoorziening – eindrapport*. Amsterdam: Regioplan p.1. Verder ook wel: Eindevaluatie SW.

<sup>31</sup> Zie Beleidsstrategienota SZW, 1999, kamerstuk II 26375, 1998- 1999, nr. 1 p. 13.

vroegtijdige re-integratie in de sector Sociale Werkvoorziening.<sup>32</sup> Daartoe zal eerst een onderzoek worden verricht naar de stand der techniek voor de beheersing van de arbeidsrisico's en worden nulmetingen uitgevoerd ter voorbereiding op het convenant. Verder wordt overeengekomen dat de doelstelling van het nog overeen te komen convenant wordt weergegeven in kwantitatieve taakstellingen gebonden aan een termijn waarbinnen de taakstellingen moet worden behaald. De ingestelde Branchebegeleidingscommissie, samengesteld uit de ondertekenaars, gaat hier uitvoering aan geven.

In het begin bij de onderhandelingen is er bij alle partijen nog wel een positieve grondhouding. De intentiefase duurt lang maar dat is omdat onderzoek naar de nulmetingen over de stand van de techniek in de sector tijd neemt en technisch ingewikkeld is.<sup>33</sup> Wel wordt 'strak onderhandeld' over de te maken afspraken. 'Onderhandelen in die fase, is een heftige periode', aldus een geïnterviewde. In de interviews en in de eindevaluatie geven de convenantpartijen hierover aan dat in de besprekingen over het convenant zich tegengestelde belangen laten voelen. Waar vakbonden en SZW streven naar bindende kwantitatieve doelstellingen en een ambitieus plan van aanpak, streven de VNG en Nosw naar een beperking van de mogelijke belasting voor gemeenten en bedrijven (in termen van tijd, geld, mensuren et cetera). De laatste willen dan ook zo min mogelijk bindende kwantitatieve doelstellingen overeengekomen (Eindevaluatie SW, 2006: p. 24).

Kort voor geplande formele ondertekeningsdatum ligt er een concept convenanttekst en een plan van aanpak gereed, om aan de achterbanen voor te leggen. Mede vanwege de regelmatig tussentijdse communicatie met haar eigen (kader)leden levert de raadpleging bij de bonden geen problemen op. Maar bij de achterbanen van de VNG en Nosw blijkt er sprake van grote weerstand te zijn tegen deze conceptteksten. Door betrokkenen wordt opgemerkt wordt dat de achterban van de Nosw, de SW bedrijven, zich verzetten tegen het maken van afspraken waar men te weinig bij betrokken is geweest. In het voortraject blijkt te weinig gecommuniceerd met de Nosw achterban. Er is verzet tegen de bindendheid voor bedrijven en de overeengekomen kwantitatieve doelstellingen. In de eindevaluatie wordt aangegeven dat SW-bedrijven deze zien als harde cijfers waarop zij worden afgerekend in de toekomst en die gevolgen kunnen hebben voor hun werknemerssubsidie van het ministerie van SZW. De Nosw beroept zich er vervolgens ook op dat ze het convenant moet mede-ondertekenen als medevertegenwoordiger van de werkgevers en dat de VNG statutair geen mandaat heeft. Geconfronteerd met deze weerstand doen partijen aanpassingen in de concept convenanttekst. De doelstellingen worden geformuleerd op sectorniveau in plaats van bedrijfsniveau, en enkele punten worden versoepeld ten aanzien arbodienstverlening (Eindevaluatie SW, 2006: p. 25).

Voor alle geïnterviewde gesprekspartners is achteraf bezien duidelijk dat, ondanks de convenants-ondertekening van relevante partijen, in deze fase onvoldoende *commitment* is gerealiseerd bij het werkveld zelf, dat wil zeggen op het niveau van de bedrijven zelf.

#### 4.3.2 Procesverloop

Uiteindelijk wordt het arboconvenant Sociale Werkvoorziening en het bijbehorende Plan van Aanpak op 2 april 2002 dan toch ondertekend, ook door de Nosw. Het arboconvenant richt zich dan globaal op vier onderwerpen: fysieke belasting, psychosociale belasting en vermindering ziekteverzuim, en vroegtijdige re-integratie en WAO instroom waarvoor reductiedoelstellingen zijn geformuleerd. In een uitgebreid plan van aanpak worden de daarvoor te treffen maatregelen en voorgenomen acties beschreven, zoals het ontwikkelen van handboeken en protocollen (fysieke belasting), cursussen, checklisten, de ontwikkeling van een eenduidig ziekteverzuim-en WAO registratiesysteem, de ontwikkeling van een Arbothermometer en de oprichting van een kenniscentrum.

Een projectorganisatie wordt opgezet om handen en voeten te geven aan de uitvoering van de convenantsafspraken. Uiteindelijk blijken twee externe organisaties Orbis en MEDE elkaar hiervoor

---

<sup>32</sup> Artikel 1, Intentieverklaring Sociale Werkvoorziening 28 september 2000.

<sup>33</sup> Onderzoek door TNO. Bureaus SGBO en MEDE doen onderzoek te doen naar omvang en oorzaken van verzuim (Eindevaluatie SW 2006: p. 24)

aan te vullen op enerzijds kennis van de sector en anderzijds inhoudelijke kennis van arbeidsomstandigheden.

De eerste jaren van het convenant verlopen echter niet soepel in de samenwerking. In de interviewronde wordt over deze fase opgemerkt dat door de startperikelen niet alleen het begin van het convenant lastig was, maar dat dit vervolgens ook van invloed is geweest op de samenwerking in de jaren daarop. Weliswaar heeft brancheorganisatie NOSW uiteindelijk het convenant mede-ondertekend, maar daarmee heeft men zich onvoldoende kunnen verzekeren van de medewerking van de branche en de achterliggende bedrijven. Wordt in de beginfase nog met name met de VNG als formele werkgever overlegd, in de verdere overlegverhoudingen verschuift dit naar NOSW/Cedris. Daarmee bleef het overleg, zeker in de eerste jaren, moeizaam door regelmatig terugkerend verzet op BBC niveau. Ook het feit dat een maand na ondertekening de werkgeversbranche, ondanks eerder overleg hierover, buiten bonden om, een zelfstandig een raamcontract tekenen met een arbodienstverlener, wordt door de bonden met name als teleurstellend ervaren en is van invloed op het overlegklimaat.

In de eindevaluatie wordt opgemerkt dat een belangrijke vertragende factor de discussies in de BBC over inhoudelijke details van producten, diensten en communicatie-uitingen zijn. Een terugkerende discussie in de BBC is de aansluiting tussen de producten en de behoeften en wensen van de SW-bedrijven. Conceptproducten worden herhaaldelijk bijgesteld totdat alle BBC leden akkoord zijn. Voorbeelden hiervan zijn onder andere discussies die worden gevoerd over de kleuren en logo's van de convenant-uitingen en de ontwikkeling van de Arbothermometer (..) Daarnaast besluit de BBC om meer convenantproducten door de projectorganisatie te laten ontwikkelen, hetgeen gepaard gaat met een vertraagde planning van productintroducties.<sup>34</sup>

Een geïnterviewde geeft hierover aan dat er in de BBC voortdurend kritiek wordt geformuleerd over de kwaliteit van de ontwikkelde producten en of die al dan niet voldoende aansluiting hebben met de praktijk van het bedrijfsniveau. Deze voortdurend terugkerende en vertragende discussies zijn een bron van ergernis binnen de BBC. Inmiddels zijn dan immers ook veel klankbordgroepen en personeelsfunctionarissen van organisaties er bij betrokken, die input mochten leveren.

Gevolg is dat sprake is van een vertraagde opleveringen van producten, een kritische ontvangst bij de bedrijven, en een uiteindelijk laag gebruik. Uit de effectevaluatie blijkt dat ze merendeels niet geland zijn op de werkvloeren. Er is kritiek op het kwalitatieve niveau, dat de ontwikkeling van de producten te lang duurde en dat het ontbreekt aan maatwerk in de aangeboden producten. Deze hebben nauwelijks kunnen bijgedragen aan het halen van de convenantsdoelstellingen.<sup>35</sup>

Tegelijkertijd wordt gememoreerd door een geïnterviewde dat men in de BBC ondertussen van alles probeerden om 'tussen die oren en ogen komen van die directeuren. Men ging bv. vergaderen op locaties, vroegen rondleidingen aan, organiseerden themadagen, om mensen/directies te laten zien dat instrumenten voor hen waren, en bruikbaar waren – instrumenten die uitgetest waren in pilots in de eigen enthousiaste bedrijven. Maar het bleef een moeizaam traject met enorm veel duwen en trekken'. In die jaren is bovendien sprake van verschillende handhavingsonderzoeken aan de branche van Arbeidsinspectie. Een ongebruikelijk frequent gebruik van dit handhavingsinstrument. Geïnspecteerd wordt op onder meer het aantal arbeidsongevallen en machineveiligheid. Alle 90 bedrijven zijn bezocht, waarvan de uitkomsten niet goed blijken. Het leidt zelfs tot het toepassen van zware middelen als boetes en stilleggingen. Op de BBC overlegtafel van het convenant leidt de harde boodschap tot een verschuiving van houding. Een geïnterviewde geeft aan dat via deze inspectietrajecten ook extra politieke druk wordt gevoeld doordat wethouders nerveuzer worden, er kamervragen worden gesteld en het op de agenda komt van het reguliere overleg tussen de minister en VNG.<sup>36</sup>

De vele personeelwisselingen in de loop van het convenantstraject bij de vertegenwoordigende personen in de BBC en het daarmee samenhangende continuïteitsverlies is een vertragende factor.

---

<sup>34</sup> Eindevaluatie SW 2006: p. 27.

<sup>35</sup> Eindevaluatie SW 2006: p. 19.

<sup>36</sup> De sector is inmiddels wel gemotiveerd van start met het programma VAV machineveiligheid. Zie noot 38.

In schema 4.1 zijn de belangrijkste succes en belemmerende punten over het procesverloop geïntervieweerd die in de interviews aan bod zijn gekomen.

**Schema 4.1: Succes en belemmerende punten benoemd in interviews sector SW:**

<b>Belemmeringen</b>		
Gebrek draagvlak	Cedris	Gebrek aan draagvlak van de branche bij aanvang
	bonden	-
	SZW	Werkgevers zaten niet te wachten op het convenant
Gebrek commitment	Cedris	Bedrijven voelde geen eigenaarschap, het convenant is niet van ons. (..) Wat kun je sturen met convenanten met 8 doelstellingen, binnen een branche met allerlei bijzonderheden. Met name de illusie, over de maakbaarheid, de illusie die partijen gewekt hebben met: als we die doelstellingen nu maar zo formuleren dan krijgen we die sector wel in beweging, dat is een illusie.
	bonden	In voorfase niet systematisch met de achterban is gecommuniceerd.
	SZW	Het probleem in dit convenant bleek dus toch vooral te liggen in het gebrek aan commitment. De vraag is inderdaad of SZW, gezien de indertijd gemaakte analyses, had moeten instemmen met de vraag van de sector, als zelfmelder, om tot een convenant over te gaan. Nee, had SZW misschien niet moeten doen
Communicatie branche	Cedris	Convenant is zo instrumenteel geweest. Doel en middel is volgens mij door elkaar gehaald, en ook in presenteren ervan, en vinden wat bedrijven er mee deden. Productbenadering was verkeerd maar niet meer te keren kennelijk.
	bonden	De les achteraf is dat eerst over bedoelingen moet worden gecommuniceerd en dan pas overgegaan moet worden tot het aanbieden van de producten.
	SZW	Dat is ook de makke van het poldermodel. Bonden VNG en NOSW hebben ook niet van nature die link meer met de bodem van de werkvloer
Gebrekkige vertegenwoordiging	Cedris	VNG als formele werkgever wist weinig van praktijk bedrijven
	bonden	Nadeel personeelwisselingen in de BBC
Onvoldoende aansluiting context	SZW	De VNG staat op te grote afstand van het werkveld. VNG heeft niet voldoende de power, cultuur of voeling met de sector. Had Nosw eigenlijk toen ook niet zozeer ( die bedrijven lieten zich niet door de NOSW niets gezeggen)
	Cedris	Veel ontwikkelingen in de sector die prioriteit behoefde, waar convenant niet op aansloot. Belangrijke misser is dat het convenant bewustwording bij de bedrijven heeft overgeslagen.
	bonden	-
Productbenadering en Trage besluiten	SZW	Relatie met het convenant is dat door deze discussie (discussie wet modernisering) er vanuit wethouders dus wel meer bewustwording kwam, voor de met SW bedrijfsvoering gemoede kosten. Niet zozeer dat de handen op elkaar kwamen voor (de activiteiten en instrumenten van) het convenant.
	Cedris	Teveel een product -benadering, producten niet toegesneden op behoefte, en sluit niet aan bij de praktijk van bedrijven, Illusie over maakbaarheid
	bonden	Er is veel gemopperd op project. Dat ging dan over de kwaliteit van de producten en dat geen aansluiting werd gevonden met de praktijk van het bedrijfsniveau. Werden we wel zat die voortdurende discussies. Inmiddels immers ook veel klankbordgroepen en po+ers bij betrokken.
Bureaucratie szw	SZW	Hoe tussen die oren en ogen te komen van die directeuren ? Alles geprobeerd, maar we hadden Cedris nodig. We gingen bv. vergaderen op locaties, vroegen rondleidingen, organiseerde themadagen, om mensen/directies te laten zien dat instrumenten voor hen waren, en bruikbaar waren – instrumenten die uitgetest waren in pilots in de eigen enthousiaste bedrijven (..dan werd er nog geklaagd over bruikbaarheid..). Was moeizaam traject dus (met enorm veel duwen en trekken).
	Cedris	-
	bonden	De subsidievoorschriften van szw worden als veel te star aangemerkt. Ze werkte juist verstarrend voor de aanpassingsmogelijkheden die nodig waren.
Vertraging en verstarring besluitvorming	SZW	-
	Cedris	Verstarde verhoudingen in BBC. En er was sprake van starheid van het convenant en de afspraken met het ministerie e.d. en ook elkaar in de tang houden van partijen
	bonden	-
	SZW	De uiteindelijk handtekening van NOSW weinig waard was: de vertegenwoordiger die

		ze stuurde naar BBC in de jaren daarop heeft weinig opbouwende medewerking willen geven. En heeft dat 4 jaar lang heeft volgehouden, tot frustratie van de andere partijen. Vooral het eerste jaar werd veel getraineed.
Starre doelstellingen	Cedris	Er was sprake van starheid van het convenant en de afspraken met het ministerie e.d. en ook elkaar in de tang houden van partijen.
	bonden	-
	SZW	Misschien wel teveel teksten in het convenant, te zwaar misschien of te harde doelstellingen.

### Succes punten

Instrument ontwikkeling	Cedris	Ontwikkeld product benchmark ziekteverzuim gaan we mee verder
	bonden	Ontwikkeling instrument over juiste match/fit met het instrument 'Arbothermometer'
	SZW	Tevreden met gerealiseerde producten
Toegenomen arbobewustzijn	Cedris	-
	bonden	Bedrijven zijn nu veel alerter. Er is sprake van een cultuuromslag bij Cedris, en voor de sector als het gaat over arbeidsomstandigheden en de veiligheid op de werkvloer.
	SZW	bij een groot aantal SW bedrijven de bewustwording verhoogd, arbobewustzijn/onderwerp hoger op de agenda gekregen. De Ondernemingsraden (2) zijn meerdere keren succesvol benaderd (.en dat kunnen een heleboel ander convenanten niet zeggen..).
Aanwezigheid SZW	Cedris	-
	bonden	De aanwezigheid van SZW: die was relevant. Aanwezigheid van vertegenwoordigers szw leidde vaak tot coalitie met akf op bepaalde onderwerpen. Er was vaker sprake van een gemeenschappelijke opvatting en belang om iets in gang te zetten. In de stemverhoudingen (voor zover meeste stemmen tellen) kon dat regelmatig in het voordeel van de bonden uitvallen. Werkgevers leken vaak te willen ontsnappen aan gemaakte afspraken.
	SZW	Subsidie werd ook gebruikt door middel van het dreigen van onthouden, indien het niet naar wens verliep.

### 4.3.3 Opbrengsten en resultaten

Aan het einde van het convenantstraject blijkt na de evaluatie dat de in het convenant afgesproken kwantitatieve reductiedoelstellingen voor het merendeel niet zijn behaald. Tabel 4.2 geeft een overzicht van het doelbereik. Ondanks deze resultaten geven geïnterviewden aan dat aan het einde van het convenant waardevolle opbrengsten van het traject zijn aan te wijzen die weliswaar minder goed te kwantificeren zijn, maar toch van waarde zijn. Wat er wel is bereikt is dat bewustwording op het terrein van arbo en veilig en gezond werken vergroot is in deze branche (1). Daarnaast geven verschillende geïnterviewden aan dat in hun waarneming de arbobewustwording bij een groot aantal SW bedrijven is verhoogd, en dat het onderwerp nu hoger op de agenda staat. Verder zijn de Ondernemingsraden (2) meerdere keren succesvol benaderd, terwijl deze OR leden als doelgroep toch redelijk ingewikkeld zijn te benaderen; deze groep vereist een specifieke communicatie.

Het in de branche geïntroduceerde uniforme ziekteverzuimregistratie systeem, met een jaarlijkse uitvraag, was waarschijnlijk niet voor elkaar gekregen aan de cao tafel. Via dit convenantstraject is dat wel gelukt.

Daarnaast zijn volgens geïnterviewden in het kader van dit convenant meerdere instrumenten ontwikkeld die uiteindelijk zeer bruikbaar zijn voor de branche. De prioriteit van de werknemersvertegenwoordiging lag bij de ontwikkeling van een instrument dat match en fit van de werknemer zou regelen (zit de juiste mens wel de juiste werkzaamheden te doen). Met de ontwikkeling van het instrument 'Arbothermometer' is dat gelukt. Ook blijkt de Werkplekwijzer een goed ergonomisch instrument.

**Tabel 4.2: doelbereik convenant Sociale Werkvoorziening** (Bron: Eindevaluatie Sociale Werkvoorziening, Regioplan 2006)

	(Kwantitatieve) doelstelling	Mate van doelbereik
<b>ziekteverzuim</b>	Reductie met 20%	<u>niet gehaald</u> . Het ziekteverzuim daalt in de convenantperiode met 7,1 procent, van 14 procent in 2000 naar 13 procent in 2005.
<b>WAO-instroom en terugval WAO toekenning</b>	Reductie met 20%	<u>niet gehaald</u> . Voor de WAO-instroom is er in de periode 2002-2004 een stijging van 3,8 procent van het absolute aantal personen dat instroomt in AO-regelingen vanuit het werknemersbestand van de SW.
<b>Fysieke belasting</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Daling klachten SW medewerkers met 40%,</li> <li>daling klachten ambtelijke medewerkers 40%</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>de afgesproken daling van het aantal lichamelijke klachten onder SW medewerkers is <u>(nog) niet is gehaald</u>. Grosso modo is het percentage klachten gelijk gebleven. Er is wel een lichte daling van het aantal klachten aan ellebogen, handen en polsen bij SW-medewerkers.</li> <li>doelstelling voor het aantal lichamelijke klachten van <u>ambtelijke medewerkers is wel gehaald</u>. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de gerealiseerde daling niet significant is.</li> </ol>
<b>psychosociale belasting</b>	Reductiedoelstelling van tenminste 20% procent voor SW- en ambtelijke medewerkers.	<ol style="list-style-type: none"> <li>de reductiedoelstelling van het convenant voor SW-medewerkers is <u>niet gehaald</u>. In 2006 stijgt het percentage SW-medewerkers met één of meer psychosociale klachten naar 37,1 procent. In 2002 was dit nog 26,7 procent. Ook het aantal psychosociale klachten onder de groep SW medewerkers is gestegen in de afgelopen vier jaar.</li> <li>de reductiedoelstelling bij <u>ambtelijke medewerkers is gehaald</u>. Het aantal psychosociale klachten is gedaald met ten minste twintig procent. Deze reductie is niet statistisch significant.</li> </ol>

#### 4.3.4 Duurzaamheid samenwerking

Op een aantal punten/aspecten is te zien dat de via het convenant geïnitieerde activiteiten duurzaam zijn verankerd in de sector. In de CAO 2006-2007 is in een bescheiden cao-paragraaf tussen partijen bevestigd dat maatregelen tot het behoud van kennis, ervaring, opgedaan binnen het Arboconvenant zoveel mogelijk behouden zullen blijven, inclusief de positief gewaardeerde *benchmark* (het jaarlijks monitoren van het ziekteverzuim).

De Stichting Beheer Collectieve Middelen (SBCM) is het A&O fonds van de sector SW, en wordt bestuurd door Cedris, VNG en de vakbonden. De opgedane kennis en expertise vanuit het arboconvenantstraject is hierbij ondergebracht. SBCM heeft de website en de helpdesk overgenomen zodat de sector hier nog steeds terecht kan voor informatie en vragen over arbo en verzuim. Tevens is het beheer van de producten bij SBCM ondergebracht. Via deelname aan het bestuur wordt de samenwerking tussen sociale partners voortgezet. In opdracht van SBCM gaat Orbis, samen met Mede, het beïnvloedbaar verzuim in de sector onderzoeken. SBCM wil een bijdrage leveren aan het stimuleren van en versterken van de kennisinfrastructuur op het terrein van arbeidsomstandigheden.

Volgens Cedris zal de samenwerking na het convenant alleen wat nauwer zijn op het terrein van arbeidsveiligheid. Deze samenwerking vloeit echter niet voort uit het Arboconvenanten programma, maar is een gevolg van een apart SZW programma: het programma Versterking Arbeidsveiligheid (VAV).<sup>37</sup> Duurzame effecten blijken uit het feit dat machineveiligheid als onderwerp nog steeds behoorlijk veel hoger op de agenda staat. Men doet ook mee met het SZW-project versterking arbeidsveiligheid. Sociale partners werken nu ook verder in SBCM verband, met eigen beleidsthema's

37 Dit programma is bedoeld als instrument om de kennis en bewustwording van en in het bedrijfsleven over risicovolle situaties op de werkplek te vergroten. Bij VAV ligt het aangrijpingspunt op het niveau van grote bedrijven of groepen bedrijven en kent geen aansluiting met sociale partners. Zie ook: rapportage 2005/2006 arboconvenanten: de programma's Versterking Arbeidsveiligheid en Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VAST). 22 augustus 2006 Kamerstukken II, 2005-2006, 25 883, nr. 83

waar vanuit eigen verantwoordelijkheid mee verder wordt gegaan. Wel blijven de onderwerpen veiligheid en arbothema's op de gemeenschappelijke agenda staan. Er wordt gesproken over het opzetten van een nieuwe arbocatalogus. In tegenstelling tot in het convenantstraject is het voornemen hier echt op te gaan samenwerken.

Versillende gesprekspartners nemen daarnaast waar dat er sprake is van een gewijzigde grondhouding bij de brancheorganisatie met de komst van nieuwe functionarissen en nieuwe politieke leiding. Men stelt vast dat vanuit Cedris nu actiever en gedrevenner dan voorheen wordt gebouwd aan relaties, een infra-structuur, en een arbo-netwerk met de betrokken bedrijven. En resultaten uit inspectieprojecten worden nu actief opgepakt door de politieke leiding in plaats van ze ´in de kast om te verstoppen zoals eerder de neiging was´. Hardop wordt nu erkend ´dat je het als sector niet kunt maken zulke slechte cijfers te hebben´.

#### **4.3.5 Mate van tevredenheid convenantpartijen**

In de interviews is gevraagd naar uiteindelijke oordeel en de mate van tevredenheid over de uitkomsten van de arboconvenantenaanpak, het procesverloop en de daarmee gepaard gaande inspanningen. De gesproken vertegenwoordigers geven hierover aan weinig tot niet positief te zijn.

Vanuit *werknemerszijde* wordt voor het eindoordeel gewezen op de positieve opbrengsten. Zoals dat bedrijven nu alerter zijn, en een grotere bewustwording ten aanzien van arbeidsomstandigheden hebben gekregen. Tevens wordt een cultuuromslag bij de sector en de branchevereniging Cedris gezien als het gaat over arbeidsomstandigheden en de veiligheid op de werkvloer. Er lijkt meer *commitment* over de aanpak van arbeidsrisico's in de sector te zijn dan voorheen. Aan de andere kant moet worden vastgesteld kunnen nog steeds teveel bedrijven zich onttrekken aan gewenste aanpassingen van het beleid. Maar uiteindelijk wordt de samenwerking via een convenantenaanpak als nuttig gezien. Een belangrijke prioriteit en doelstelling van de deelnemende convenantpartij ABVAKABO FNV lag bij de ontwikkeling van een instrument dat de zogenaamde *match* en *fit* zou regelen (van werknemer en werkplek). Met de ontwikkeling van deze ´arbothermometer´ is dat gelukt. Het instrument kan gekoppeld worden aan het geautomatiseerde individuele ontwikkelingsplan. Van werknemerszijde is men dus tevreden over dat gerealiseerde product en de toepassingsmogelijkheden. Zonder het convenant zou dit niet zijn gerealiseerd.

Aan *de kant van de brancheorganisatie* (Cedris) wordt het proces van samenwerking in het kader van het convenant uiteindelijk als weinig positief beoordeeld. Het gebrek aan draagvlak van de branche bij de aanvang van het convenantstraject wordt gezien als het grootste knelpunt van dit traject. Door dit gebrek aan draagvlak zijn er grote beperkingen in de implementatie gebleken, terwijl een branchevereniging als Cedris het juist moet hebben van dit draagvlak - ze kan bedrijven niet iets opleggen. Ministerie en bonden hebben het bij de aanvang op een akkoordje gegooid, waarin de VNG is meegegaan, en waardoor uiteindelijk Cedris moest meekomen. De afspraken uit het convenant voelde bij bedrijven echter niet als hun eigen doelstellingen of als hun eigen prioriteiten. Bedrijven hebben geen eigenaarschap gevoeld, het convenant was niet van hen. En dat trok in de looptijd van het convenant ook niet meer bij.

Het convenant heeft daarnaast een te instrumentele benadering gehad. Het denken in producten is een verkeerde benadering geweest, daarmee is niet gedacht in termen van hoe aan te sluiten bij wat er speelt in bedrijven, hoe die te ondersteunen, wat te kunnen toevoegen, of hoe ze te prikkelen. Bedrijven moeten juist worden ondersteund en gefaciliteerd zodat het makkelijker wordt om er iets mee te gaan doen.

In deze convenants-setting heeft men ook onvoldoende kunnen bijsturen op nieuwe ontwikkelingen bij bedrijven. Daar kwam in de afgelopen jaren een grote groep mensen binnen met een psychische handicap, welke weer een eigen aanpak vereist als het gaat om arbeidsomstandigheden. In de vier jaar convenantsperiode zijn de verhoudingen in deze samenwerkingsvorm er niet beter zijn geworden. De starre beeldvorming over elkaar heeft heel ver doorgewerkt. Er is wel overeenstemming over het succesvolle resultaat dat de realisering van een uniform ziekteverzuimregistratie systeem met jaarlijkse uitvraag is geweest. Dit was waarschijnlijk niet voor elkaar gekregen aan alleen de cao tafel - via de convenantsweg is dat wel gelukt.



De SZW-onderhandelaars concluderen eveneens weinig positief over het dit convenantentraject. Het gebrek aan *commitment* van de branche, met name in de eerste jaren, wordt als het grootste struikelblok gezien. De moeizaam tot stand gekomen ondertekening van het convenant door NOSW/Cedris en VNG bleek uiteindelijk weinig waard, doordat in het verdere traject nauwelijks medewerking werd gegeven aan de uitvoering. Een trainerende houding in de BBC leidde vaak tot blokkering van veel besluitvorming. Terugkijkend is het de vraag voor de SZW-vertegenwoordigers of SZW wel had moeten instemmen met de vraag van de sector, als zelfmelder, om tot een convenant over te gaan. Achteraf bezien had SZW dat misschien niet moeten doen. Er had meer gekeken moeten worden naar de grondhouding van partijen (willen die wel), en het zou ook beter geweest als Cedris toen al actief was betrokken. Het was een moedeloos makend traject, met veel duwen en trekken. Op het einde leken werkgevers iets meer mee te werken, maar dit leek meer ingegeven door de actieve handhavingsprojecten van de Arbeidsinspectie, toenemende politieke druk, een voorliggend wetsvoorstel over de modernisering van de WSW, maar ook de wisseling van vertegenwoordigers van de sector. Het convenantsresultaat was volgens de onderhandelaars dan ook uiteindelijk, ondanks het bereikte verhoogde arbo-bewustzijn, toch teleurstellend.

Op basis van voorgaande zijn deze oordelen als volgt gekwalificeerd:

**Tabel 4.3: Conclusie oordeel convenantpartijen SW:**

werkgeversvertegenwoordiging	werknemersvertegenwoordiging	SZW-onderhandelaars
-	±	-

## 4.4 CASUS arboconvenant Gehandicaptenzorg (2000 – 2004)

### *Inleiding*

De sector Gehandicaptenzorg (GHZ) bestaat uit ca. 200 organisaties/werkgevers en ruim 120.000 werknemers die werken voor circa 100.000 cliënten. De betrokken organisaties verlenen zorg- en dienstverlening aan mensen met een handicap in bijvoorbeeld dagverblijven of gezinsvervangende tehuizen. Van de werknemers zijn ca 30.000 verpleegkundige of verzorgende. De gehandicaptenzorg is één van de sectoren waar sprake is van hoge arbeidsrisico's en een hoog ziekteverzuim, en ook benoemd is in de aanvankelijk door SZW gemaakte selectie van hoogrisico-bedrijfstukken.<sup>38</sup> De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) is de branche- en werkgeversorganisatie.

### 4.4.1 Totstandkoming

#### *Motieven samenwerking partijen*

De sector is door het ministerie SZW actief benaderd op grond van een al in de beleidsstrategienota uit 1999 gemaakte analyse dat de sector tot één van de twintig hoogrisicobedrijfstukken behoort. Bij de in de intentieverklaring genoemde onderwerpen speelt het ministerie nog een bepalende en sturende rol; van belang wordt geacht dat fysieke belasting en psychische belasting opgenomen worden in het convenant. Een reden voor de branche-organisatie VGN om deel te nemen aan dit traject is dat de convenantsaanpak aansluit bij een toch al levende wens van de organisatie om te komen tot verbetering van arbeidsomstandigheden. Met name rond fysieke belasting lopen al een aantal initiatieven in de branche die net van start zouden gaan. Daar komt dan het convenanten initiatief van SZW bij, met een daar bijbehorende subsidiemogelijkheid; VGN ziet daarin een kans om grotere slagkracht te krijgen op het onderwerp fysieke belasting maar ziet ook dat samenwerking zinvol kan zijn 'vanuit politieke en publicitaire overwegingen'. Met de bonden is men ook al in gesprek over dit thema.

Voor de bonden lag instemmen met dit traject om de aangeroerde inhoudelijke thema's eveneens in de rede: meepraten arbeidsomstandigheden van werknemers maakt deel uit van de

<sup>38</sup> De geraadpleegde documenten voor deze case beschrijving zijn opgenomen in de literatuurlijst.

belangenbehartigingstaak. Volgens geïnterviewde van bondszijde wordt met name de beperking van fysieke belasting, en werkdruk bij werknemers van belang geacht. Een andere overweging om deel te nemen aan deze convenantstrajecten is dat binnen de vakbeweging dit initiatief beleidsmatig wordt ondersteund en er intern op wordt gecoördineerd.

De samenwerking op het terrein van arbeidsrisico's komt in de sector gehandicaptenzorg sluit deels aan bij bestaand beleid. Deze wordt allereerst versterkt doordat in de zorgsector breed inmiddels een Convenant Arbeidsmarkt Zorgsector van kracht is (afgesloten tussen VWS, CWI en de sociale partners), met afspraken over een meerjarige, structurele en integrale aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Op grond van deze regeling is ook sprake van een stimuleringsregeling tilliften. Daarnaast bestaat er projectmatige samenwerking tussen sociale partners op het terrein van verbetering van het Arbobeleid ('Profijt van arbobeleid'), en staat de aanpak van werkdruk, re-integratie en ziekteverzuim al op de cao-agenda.

Op 28 juni 2000 tekenen sociale partners in de branche gehandicaptenzorg en de ministeries van SZW en VWS een intentieverklaring om te komen tot een arboconvenant gehandicaptenzorg. Naast de VGN zijn de vakbonden ABVAKABO FNV, CNV, FHZ en NU'91 betrokken.

Met het ondertekenen van deze intentieverklaring geven de partijen aan te willen komen tot een arboconvenant waarin de nadruk zou liggen op de arbeidsrisico's:

- werkdruk, mede als gevolg van psychosociale belasting;
- fysieke belasting, waaronder mede begrepen letselrisico;
- agressie, waaronder mede begrepen onveiligheid;
- gezondheidsschadelijke en allergene stoffen;
- vroegtijdige re-integratie.

Mede onder invloed van de inzet van SZW is het breed convenant geworden waarin meerdere onderwerpen aan de orde zijn. De VGN geïnterviewde geeft aan dat dit geaccepteerd wordt, maar dat een aantal van die thema's in de sector weinig of niet relevant blijken. De aanpak van allergenen speelde nauwelijks. Het onderwerp werkdruk is vooral een thema van de bonden.

In lijn met de intentie-afspraken laat de BBC, ter voorbereiding op het convenant een inventariserende onderzoek doen naar de stand van de techniek.<sup>39</sup> Dit onderzoek vormt de grondslag voor de inhoud van het convenant, de genoemde arbeidsrisico's en in de potentiële maatregelen om deze risico's te verminderen, en een – omvangrijk - plan van aanpak. Tal van maatregelen worden voorgenoemen, variërend van de ontwikkeling van werkpakketten, voorlichtingsbijeenkomsten, handleidingen, trainingen die betrekking hebben op verschillende geformuleerde doelstellingen. Voor de financiering van het convenant stellen sociale partners uit de bestaande sectorfondsmiddelen geld beschikbaar, SZW subsidieert de andere 50%.

Het convenant wordt uiteindelijk een half jaar later dan beoogd ondertekend. Voor vier van de vijf thema's in het arboconvenant zijn dan kwantitatieve doelstellingen geformuleerd met betrekking tot beoogde effecten. Alleen voor 'gezondheidsschadelijke stoffen' zijn in het convenant geen kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Tevens worden vrij gedetailleerde maatregelen geformuleerd waarmee sociale partners geacht worden te bevorderen dat een actief beleid op de benoemde risico's – op instellingsniveau – wordt gevoerd.

#### 4.4.2 Procesverloop

Het verloop van het Arboconvenant Gehandicaptenzorg is ook in deze sector na de ondertekening moeizaam en traag. Geruime tijd vindt geen voortvarende besluitvorming plaats over het in de intentieperiode afgesproken plan van aanpak. De besluitvorming in de BBC wordt belast door een aantal oorzaken. Ten eerste zijn er langdurige discussies tussen de convenantpartners over de wijze waarop afspraken geïmplementeerd moeten worden. VGN en SZW staan regelmatig tegenover elkaar met discussies waarin SZW gedetailleerde opvattingen heeft over de aanpak van arbeidsrisico's en VGN veelal maatwerkopvattingen heeft over de wijze waarop de bedrijven moeten worden benaderd, daar waar SZW in de sector aan de slag wil met gedetailleerdere, kwantificeerbare afspraken. In de

---

<sup>39</sup> Door de bureaus KPMG en Locomotion.

eindevaluatie wordt opgemerkt dat al in de intentiefase verschillen van inzicht zijn tussen het ministerie en de sociale partners. Over of de afspraken dwingend en bindend mochten zijn in het convenant, dan wel of ze meer faciliterend richting bedrijven. Geïnterviewden stellen achteraf vast dat dit debat - het al dan niet kwantificeren van doelstellingen, en de mate van bindendheid - in feite 4 jaar lang terugkwam op de vergadertafel van de BBC. Een geïnterviewde: 'Werkgevers in deze sector zijn 'wars van elke inmenging in hun bedrijfsvoering, of dat nu van de bonden over van overheidszijde kwam'. En: 'GHZ is schoolvoorbeeld van een convenant waar het debat over de status van afspraken wel gevoerd is, maar waar geen heldere keuzes zijn gemaakt waardoor dat debat de hele 4 jaar looptijd steeds weer terugkwam en terugkwam'.

Het inschuiven van onderwerpen van SZW nieuwe onderwerpen, zoals het project ergocoaches, wordt niet passend ervaren.

Verder speelt een rol bij de vertragingen dat in die periode en later problemen zijn over het afsluiten van een cao in die sector, wat van invloed is op de onderlinge verhoudingen tussen sociale partners in de BBC.

Een vertragende factor is ook de mate van detail waarover in de BBC gesproken moet worden over de nut en noodzaak van bepaalde te ontwikkelen producten en middelen. Een geïnterviewde: 'daar was iemand een belangrijk deel van de kleine BBC vergadering aan het spreken over de lengte van de harken voor het bladvegen in de tuinen'. Dat leidt volgens een geïnterviewde af van de voornaamste taak van de BBC, een voortvarende aansturing op hoofdlijnen.

Convenantpartijen zien als belangrijk knelpunt bij de uitvoering van het plan van aanpak tevens de georganiseerde projectorganisatie. Gedurende het traject is sprake van een grote hoeveelheid personeelwisselingen waardoor onvoldoende continuïteit (verlies van convenants- en branchekennis) plaatsheeft. De onder de vlag van het Sectorfonds Zorg en Welzijn opererende projectleiders blijken pas na ingrijpen van de BBC, een jaar na de start, dusdanig zwaar bemenst te kunnen worden dat een effectieve aanpak mogelijk is. Pas toen kon echt met de implementatie en ontwikkeling worden aangevangen.

In de loop van het traject wordt uiteindelijk aan bedrijven een groot aantal ontwikkelde producten voor de aanpak van de verschillende arbeidsrisico's aangeboden. Volgens de eindevaluatie wordt een deel daarvan kwalitatief als onvoldoende gewaardeerd door organisaties, mede vanwege het feit dat onvoldoende inspraak van de bedrijven zelf plaats had gevonden. Ook is het aanbieden van de producten, al dan niet ontwikkeld met behulp van externe bureaus, in eerste instantie te eenzijdig gericht op de P&O afdelingen en de arbocoördinatoren. Pas later zijn directies en medewerkers effectiever bereikt en wordt door middel van het instellen van klankbordgroepen vanuit de organisaties een terugkoppeling van ondersteuningsbehoeften en kennis kenbaar gemaakt. Een gevolg is dat verschillende convenantmaatregelen pas laat aanvangen en de implementatie en effecten van de maatregelen deels buiten de convenantperiode liggen.<sup>40</sup>

De aanvankelijke top-down benadering leidt ertoe dat het gebruik van convenant producten in organisaties niet optimaal is. In de eindevaluatie wordt opgemerkt dat het sterk verschilt per instelling of de convenantproducten zijn geland op de werkvloer. Wel ziet men een toegenomen aandacht voor arbobeleid in organisaties.<sup>41</sup> VGN beschouwt het als positieve opbrengst dat organisaties uit het beschikbaar gemaakte palet aan producten, zelf kunnen kiezen wat zij nodig achten in hun bedrijf.

Met de aanstellingen van arboconsulenten verwacht de BBC een stap te zetten in het bereiken van organisaties en de werkvloer. Deze hadden een aanjaag- en informatietaak over de maatregelen van het convenant en de ondersteuningsmogelijkheden. Uit de interviews en evaluatie blijkt dat die de verwachtingen niet goed kunnen waarmaken. Weliswaar hebben deze aansluiting met de wereld van

---

<sup>40</sup> Bartels. (2005). *Eindevaluatie arboconvenant Gehandicaptenzorg*, Amersfoort: Bureau Bartels B.V. p. 26-28, 61.

Verder ook: *Eindevaluatie Gehandicaptenzorg*, 2005.

<sup>41</sup> *Eindevaluatie GHZ 2005*, p. 24.

arbocoördinatoren en personen, maar niet een cultuuromslag kunnen bewerkstelligen, zoals die nodig was.

De besluitvorming in de BBC wordt in het laatste jaar opnieuw belemmerd door cao perikelen. Achteraf wordt opgemerkt dat veel discussies in de BBC in strijd zijn blijven steken en dat hier teveel tijd aan is besteed. Het is weliswaar

In schema 4.5 ordenen we enkele in het oog springende bepalende factoren die genoemd zijn in de interviews.

**Schema 4.5: Succes en belemmerende punten uit interviews sector GHZ:**

<b>Belemmeringen</b>		
Stroperigheid	VGN	Wat speelde is dat SZW veel van zijn eigen ideeën en wensen van activiteiten en maatregelen heel nadrukkelijk naar voren bracht in die discussies en dat is wel storend geweest. Dat heeft heel veel discussie tijd gekost, hoewel uiteindelijk er wel uitgekomen met elkaar. SZW geven op een gegeven moment een beetje de indruk dat regelgeving via het convenant moet worden uitgevoerd.
	bonden	Het afhankelijk maken van drie partijen: dat is net als op vakantie gaan met zijn drieën, dan worden er voortdurend verschillende en wisselende kongsis gesloten
	SZW	Waarmee we veel geworsteld hebben, wat is positie kleine of grote bbc: er zijn heel veel onderwerpen die in beiden uitvoerig uitgekauwd zijn.
Gebrekkig commitment aanvang	VGN	Als ik het nu mocht inrichten zou ik veel meer de medewerking vanuit de instellingen zou organiseren. Netwerken gebruiken.
	bonden	Om meer draagvlak te krijgen hadden we beter moeten onderhandelen over onze positie. Ik heb pas laat doorgekregen dat we veel meer, dichter bij werknemers hadden kunnen komen via het convenant dan we in feite gedaan hebben.
	SZW	Wij zijn er maar beperkt in geslaagd, om de mensen in de sector het gevoel te geven dit is mijn convenant. Dit was primair het convenant van het sectorfonds, secundair een aantal mensen van het ministerie vakbonden en wg organisatie. Sociale partners hebben onvoldoende hun eigen verantwoordelijkheid genomen. VGN bv. heeft nooit een bijeenkomst, ledenvergadering of wat dan ook, over convenantsaspecten gehouden.
projectorganisatie	VGN	-
	bonden	Het had allemaal beter gekund, er is veel geld vermorst aan interne procedures, het inhuren van kantoortjes waardoor je bv. aanbestedingen moest doen, werkdrukmiddelen komen er allemaal van die types langs, offertes doen, veel tijd aan commerciële types kwijt.
	SZW	Zeer storend en tobberig waren de steeds wisselende projectleiders. Falende factor in de uitvoering die heel cruciaal zijn geweest.
Strijd over dwingendheid en inhoud doelstellingen	VGN	SZW had terughoudender kunnen zijn, er was nu teveel strijd, en dat haalt creativiteit weg. We zetten kanttekeningen bij het nut van metingen doelstellingen
	bonden	Werkgevers in GHZ zijn wars van elke inmenging in hun bedrijfsvoering, dat gold niet alleen ten opzichte van ons, maar ook ten opzichte van wat de overheid stelde.
	SZW	Vele discussies over mate van dwingendheid afspraken convenant gevoerd. GHZ is schoolvoorbeeld van convenant waar dat debat wel gevoerd is (wat bepalen we als sector, wat mogen instellingen doen), maar waar geen heldere keuzes zijn gemaakt waardoor dat debat de hele 4 jaar looptijd steeds weer terugkwam en terugkwam.
Vertraging en stroperigheid	VGN	Veel tijd besteed aan minder relevante onderwerpen, allergenen en werkdruk
	bonden	Dan hadden we bv. weer een CAO-conflict met elkaar en dan dacht SZW laat die bonden maar even, en gingen dan weer met VGN verder, prima, maar dan stokte dat weer, dan kwamen wij daar weer achter en zeiden: dan gaan we niet tekenen en zo, en dan gebeurde er weer niets. Trainerend waren bv. de discussies over de nut en noodzaak van bepaalde middelen/instrumenten. als werkdruk, gedurende de tijd hebben we steeds geprobeerd dat onderwerp naar voren te trekken. Maar VGN was wars van het onderwerp.
	SZW	Meerdere malen meegemaakt dat in kleine bbc iets was voorbereid, dat in grote bbc moest worden afgetikt, en dan toch werd terugverwezen van dat zien we toch niet zitten.

<b>Succes punten</b>		
Succesvolle oplossingen, opbrengsten	VGN bonden	Bepaalde ontwikkelde convenantsproducten sloegen aan. Verbetering van niveau arbeidsomstandigheden in de bedrijven, dat is wel bereikt. Er is veel meer aandacht gekomen voor arbeidsomstandigheden in brede zin in de branche, het preventiebeleid. Convenantsproces heeft veel kennis opgeleverd die ook gebruikt gaat worden in catalogus.
	SZW	Vermindering fysieke belasting: het feit dat ook daar opeens een groot aantal tilliften verschenen, aandacht was itt tot daarvoor, daar heeft convenant zeker een rol in gespeeld. Maar: er had dus veel meer in gezeten.
Terugdringing risico's	VGN bonden	Resultaat geboekt op thema's fysieke belasting en agressie en geweld -
	SZW	Dus communicatie processen, convenantdoelstellingen, en daarnaast liep de geldstroom, dat hielp wel de combinatie van deze drie dingen.
Aandacht voor arbo op de agenda gezet	VGN bonden	Zonder convenant zouden minder producten ontwikkeld zijn Arbidsomstandigheden in de GHZ zijn in de bedrijven bespreekbaar geworden, zijn ook aanmerkelijk verbeterd. Dat blijkt niet alleen uit onderzoek rapporten, maar ook wel als je daarover praat met mensen in de GHZ zelf
	SZW	Op gebied van communicatie. Vanuit projectorganisatie naar het veld bv. Profijt van arbobeleid is blad geweest wat steeds beter werd gelezen in de loop van de tijd door deskundologen in de instelling.
Samenwerking	VGN	Winst samenwerking: bonden draagvlak. Het heeft in die zin bijgedragen dat we beter van elkaar weten welke arbeidsrisico's we van belang zijn en vinden. Dat scheelt discussies: we hoeven niet te praten of fysieke belasting een risico is, dat is het gewoon. Dat heeft het opgebracht.
	bonden	Komt natuurlijk ook uit dat gepolder en we werden bij elkaar gehouden door geld. Werkgevers konden niet afhaken omdat zij tegen hun leden zouden zeggen: ja, er ligt nog 10 miljoen euro op de plank, maar we konden het principieel niet eens met die bonden of SZW worden, dus die 10 miljoen gaat aan jullie neus voorbij. En wij konden niet zeggen tegen onze leden: ja, we doen daar niet mee hoor, dan maar geen tilliften, maar dat principe van ons is heilig. En de politiek kan moeilijk zeggen: die sociale partners daar in die gehandicaptenzorg, waardeloze types daar.
	SZW	-
Subsidie pot	VGN	SZW heeft de financiële slagkracht in de sector vergroot
	bonden	Er waren ook extra subsidiemiddelen (van Rijn-gelden) voor aanschaf tilliften.
	SZW	Wat goed gegaan is subsidiegeld te gebruiken om te sturen. Eén potje die onder de vlag van convenant viel en één die er formeel buiten viel formeel, maar die we als bbc wel onder onze hoede hadden. Deze laatste is de tilregeling.
lessen	VGN bonden	Wat is geleerd in het convenant, vertaald zich dus niet naar CAO, maar wel wat ik nu doe met mijn achterban. Wat wij op het laatst dan ook hebben gedaan is: er is zoveel geld voor onbepaalde activiteiten, werkgevers jij doet het met p&o-ers, wij met onze or-leden.
	SZW	SZW belang geleerd commitment te checken bij vertegenwoordigende organisaties – ook naar hun achterbanplegingen gaan om te proeven wat er speelt, alvorens een traject te starten.
Daling ziekteverzuim	VGN	-
	bonden	Dat ook het ziekteverzuim is gedaald sluit aan bij de doelstellingen van de bond.
Verbinding met achterban.	SZW	-
	VGN bonden	- Verbindingen kunnen leggen met de achterban bij medezeggenschapsraden,
	SZW	-

#### 4.4.3 Opbrengsten en resultaten

Tijdens de convenantsperiode is het ziekteverzuim en de WAO instroom gedaald. De eindevaluatie laat zien dat sprake is van een beeld waarin het convenant heeft bijgedragen aan de reductie van het ziekteverzuim en de WAO-instroom. De doelstellingen die te maken hadden met de reductievermindering van de blootstelling aan de verschillende arbeidsrisico's is wisselend resultaat bereikt. De meeste vooruitgang is geboekt op het gebied van fysieke belasting. Bij agressie mag na afloop van het convenant een daling worden verwacht. Voor de andere arbeidsrisico's – psychische

belasting/werkdruk en gevaarlijke stoffen - zijn nauwelijks resultaten geboekt (Eindevaluatie Gehandicaptenzorg, 2005: p. 60).

**Tabel 4.4: Doelbereik convenant GHZ** (Bron: Eindevaluatie Gehandicaptenzorg, 2005)

	<i>Kwantitatieve doelstelling</i>	<i>Mate van doelbereik</i>
<b>ziekteverzuim</b>	<i>Reductie met 50%</i>	<u>gerealiseerd</u> tijdens convenantsperiode: 3,2 % (2000) – 1,6% (2004)
<b>WAO-instroom</b>	<i>Reductie met 10%</i>	ruimschoots <u>behaald</u> : van 1,67% naar 0,89%
<b>fysieke belasting</b>	<i>Reductie blootstelling met tenminste 30%</i>	is (nog) <u>niet</u> gehaald, 17%- 20% (vertragingseffect?)
<b>agressie en geweld</b>	<i>Klachtenreductie met tenminste 10%</i>	nog <u>geen</u> overtuigend effect, wel na afloop te verwachten, immers pas laatste half jaar stappen gezet.
<b>te hoge werkdruk en psychische belasting</b>	<i>Reductie blootstelling met tenminste 10%</i>	<u>niet</u> gehaald - minder aandacht aan besteed, en planmatige aanpak <u>niet</u> noemenswaardig gestegen.

Ge signaleerd wordt door alle partijen dat een belangrijk andere opbrengst van het convenant is dat arbeidsomstandigheden hoger op de agenda is komen te staan bij directies en bedrijven. Opgemerkt wordt door betrokkenen dat positief wordt gesproken over ontwikkelde producten en activiteiten met een duurzaam bereik zoals de werkpakketten Pakketje Gezond en Beestenboel (een methode om in teams kwesties bespreekbaar te maken), de Praktijkrichtlijnen voor fysieke belasting, de handreiking arbomanagementsystemen, de quickscans en de niet geplande spin-off van de inzet van arboconsulenten: een regionale netwerkvorming van arbo-kennisdragers. Het arboconvenant GHZ heeft geleid tot een aantal producten en ervaringen waarmee andere convenanten hun voordeel kunnen doen. Er is veel kennis gegenereerd en transparant gemaakt. Het thema arbeidsomstandigheden heeft dus meer beleidsmatige aandacht gekregen. In veel gevallen zijn arbocommissies, arbostuurgroepen en arbocoördinatoren en ergo-coaches ingezet.<sup>42</sup>

#### 4.4.4 Duurzaamheid samenwerking

In het theoretisch kader hebben we een enkele indicatoren genoemd die kunnen wijzen op de duurzaamheid van de onderlinge relaties. In de sector gehandicaptenzorg valt op dat is afgezien van een tweede fase van het convenant (een arboplusconvenant), hoewel daar wel mogelijkheden voor waren. Uit de eindevaluatie en interviews blijkt dat het Ministerie van SZW op zich een voorstander is van een vervoltraject, maar dat werkgevers hier van hebben afgezien. Zij menen dat inmiddels met de ontwikkelde instrumenten een voldoende goede basis is gelegd, en men beschouwt het overleg in BBC-verband inmiddels als 'veel gedoe'.<sup>43</sup> De door SZW opnieuw gestelde eisen over kwantitatieve doelstellingen, en nulmetingen worden niet meer gewenst. De ervaren bureaucratie van SZW werkt niet bevorderlijk: '(..)een hele bureaucratie om elke euro verantwoord te krijgen (er kwamen 12 accountants, 900 formulieren, externe verplicht erbij die dan weer de instellingen in moeten ..)(..)

De borging van de door het convenant gegenereerde producten is niet optimaal. Een belangrijke faciliteit en kennisbron is vervallen door de opheffing van het Sectorfonds Zorg en Welzijn. Een nadeel is volgens een geïnterviewde dat het Sectorfonds eerst werd opgeheven, en daarna een cao conflict met de vakbonden ontstond waarmee verder samenwerking belemmerd werd. Dat conflict speelde net gedurende de afloop en betekent dat de bonden niet wilde praten met VGN over samenwerkingsprojecten op het gebied van arbo. VGN heeft in de daaropvolgende convenant producten in eigen beheer genomen waardoor ze enkel in de afgesloten branche-setting beschikbaar zijn.

Continuïteit van het succesvolle project ergocoaches is, ondanks het feit dat het landelijk aangemerkt is als *best-practice*<sup>44</sup>, problematisch gebleken nu zowel de bonden en VGN aangeven er geen behoefte meer aan te hebben.

<sup>42</sup> Eindevaluatie GHZ, 2005: p

<sup>43</sup> Eindevaluatie GHZ: p. 51

<sup>44</sup> *Niet kopiëren s.v.p.!*, SZW, 2006

Op brancheniveau praten sociale partners wel met elkaar over het afsluiten van een arbocatalogus. De in het convenanttraject opgedane kennis (over inhoud van arbeidsrisico's en mogelijke oplossingen, maar de ook samenwerking) heeft daaraan bijgedragen. Net als bij de andere sectoren geldt dat men elkaar blijft treffen voor het cao-overleg.

#### 4.4.5 Mate van tevredenheid convenantpartijen

In de interviewronde is nagegaan in hoeverre convenantpartijen – een jaar na de formele afronding- tevreden zijn over het proces en de resultaten. De vertegenwoordigers van sociale partners laten zich hier iets positiever over uit dan de betrokken SZW-onderhandelaar.

Ondanks kritische kanttekeningen bij het moeizame proces, en de gedane tijdsinvesteringen wordt gesteld door de *werknemersvertegenwoordiger* dat het convenant uiteindelijk wel een verbetering op arbo-inhoudelijke aspecten heeft opgeleverd voor de branche. Het is moeilijk aan te geven in welke mate, en in welk percentage, maar in zijn algemeenheid is de indruk dat er veel meer aandacht is gekomen in de branche voor arbeidsomstandigheden in brede zin, het preventiebeleid. Dat ook het ziekteverzuim is gedaald sluit aan bij de doelstellingen van de bond. Hoewel geïnterviewde aanvankelijk ontevreden was over de onzichtbaarheid van de vakbond in dit proces voor de eigen achterban, heeft men op het einde van de rit betere verbindingen kunnen leggen met de achterban bij medezeggenschapsraden. Vanuit het eigen perspectief wordt dit convenantsproces *over-all* positief beoordeeld.

Ook het uiteindelijke oordeel over de uitkomsten van arboconvenanten-aanpak aan *werkgeverszijde* valt positief uit. Vastgesteld wordt dat er veel zinvolle producten zijn ontwikkeld die bijgedragen hebben aan mogelijke oplossingen voor arborisisco's op de werkvloer, en dat er veel in gang gezet is op bedrijfsniveau. Wel zijn er dus kritische opmerkingen te maken over de werkwijze en rol van de BBC. En ook het top-down karakter waarmee de producten nu tot stand zijn gekomen zou een volgende keer beter moeten; de medewerking vanuit instellingen zou veel beter georganiseerd moeten worden, bijvoorbeeld door het beter gebruiken van netwerken. Aan de andere kant is nu juist een gunstig effect van dit convenant dat deze relaties ook gerealiseerd zijn zoals ze nu zijn. De huidige bestaande netwerken van bijvoorbeeld arbocoördinatoren zijn voor een deel ook ontstaan en voortgekomen vanuit dit convenantstraject. Die netwerken zetten de instellingen inmiddels ook zelfstandig voort. Daarmee is over het geheel genomen sprake van een verbetering ten opzichte van de eerder bestaande situatie.

De *SZW-vertegenwoordiger* in dit convenant heeft in het interview aangegeven dat dit één van de moeizaamste convenanten binnen de verschillende zorgsectoren is geweest. Daarom is geïnterviewde aan deze zijde uiteindelijk maar matig tevreden ('een 6 min'). Mede oorzaak is volgens hem de complexiteit in deze sector. Een aantal processen zijn in deze sector zeker versneld door convenantenaanpak, maar terugkijkend zijn veel kansen blijven liggen en had er meer in kunnen zitten, met name als ook de betrokken sociale partners meer hadden opgepakt, ook naar de eigen achterbannen. Desalniettemin concludeert geïnterviewde dat hij in deze branche opnieuw de kans zou aangrijpen een convenant af te sluiten, omdat het uiteindelijk toch winst oplevert.

Op basis van voorgaande zijn deze oordelen als volgt gekwalificeerd:

**Tabel 4.6: Conclusie oordeel convenantpartijen GHZ**

werkgeversvertegenwoordiging	werknemersvertegenwoordiging	SZW-onderhandelaar
+	+	±

## 4.5 CASUS arboconvenant Rijk (1999 – 2004)

### *Inleiding*

In dit convenantstraject gaat het om de rijksoverheid als werkgever. In totaal werken ca. 110.000 werknemers bij de sector Rijk. De 12 betrokken ministeries zijn de grootste organisaties die vallen onder het onder het werkingsgebied van de sector en het convenant.<sup>45</sup> Tussen de verschillende rijksonderdelen is sprake van veel diversiteit in de beleidsmatige of uitvoerende functies. Ca. de helft van de werknemers is werkzaam bij de Belastingdienst of het Ministerie van Justitie.<sup>46</sup>

### 4.5.1 Totstandkoming

De Rijkssector is één van de eerste sectoren die meewerken aan de totstandkoming van een arboconvenant waarin extra aandacht voor arbeidsrisico's zal plaatsvinden, middels een convenant wordt gedaan vindt in. De voortvarende medewerking hangt ten eerste samen met het feit dat de sector 'openbaar bestuur' door SZW al in 1999 is geselecteerd als hoogrisicobedrijf. Daarnaast is een belangrijke factor dat datzelfde jaar al een cao-afspraken is gemaakt over de aanpak van werkdruk. En tegelijkertijd komen in die periode extra financiële middelen beschikbaar in het kader van onderzoeksbevindingen van de commissie van Rijn.<sup>47</sup> Deze omstandigheden brengen partijen er toe (volgens de preambule) vast te stellen dat er overeenstemming bestaat dat werkdruk een serieus vraagstuk is dat een stevige aanpak vergt, waarbij maatwerk per departement en per departementsonderdeel het uitgangspunt zal zijn. De staatssecretaris van SZW ondertekent al in oktober 1999 met de sociale partners een intentieverklaring om tot een convenant te komen.

De intentieverklaring dient ter vaststelling van de wijze waarop een convenant tot stand zal komen voor de aanpak van werkdruk en de voorwaarden waaraan dit convenant ten minste moet voldoen.

Het voornemen is dan nog dat de doelstellingen van het convenant zo mogelijk – en conform de SZW beleidsstrategie - zullen worden weergegeven in een meetbare en toetsbare kwantitatieve taakstelling, gebonden aan een vast te stellen termijn waarbinnen de taakstelling moet worden behaald. In plaats van een sectorale kwantitatieve taakstelling behoort een (of meerdere) taakstelling(en), gedifferentieerd naar organisatietype, departement of departementsonderdeel tot de mogelijkheden. Later zal blijken dat hier minder concreet invulling aan is gegeven dan in andere branches.

Ook hier wordt een tripartiete branchebegeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van de sector Rijk, vertegenwoordigers van de SCO (werknemersorganisatie) en vertegenwoordigers van het ministerie van SZW zitting.

In voorbereiding op het convenant stelt TNO Arbeid - in opdracht van de partijen - een rapport op over 'de stand van zaken en ontwikkelingen arbo-, verzuim en re-integratiebeleid' dat begin 2001 gereed komt. Dat is de opmaat voor de formulering van de definitieve convenantdoelstellingen en een plan van aanpak. In tegenstelling tot andere arboconvenanten is hier geen sprake geweest van een nulmeting in kwantitatieve zin, maar meer een kwalitatieve: wat is de stand van arbobeleid op departementsniveau; maar er is niet een sectoranalyse uitgevoerd. Dat zegt ook wel iets. Er is in kwantitatieve zin dus een meting geweest (bv. over werkdruk en RSI).

### *Motieven deelname*

In de interviews met de verschillende BBC-deelnemers is doorgevraagd naar de belangrijkste motieven van de betrokken organisaties indertijd om deel te nemen aan het convenant. Van werknemerszijde is direct na de start van het programma Arboconvenanten sprake van een nadrukkelijke wens om mee te doen. Men constateert in die tijd - ook op grond van signalen van de eigen achterban - een problematisch hoog ziekteverzuim in deze en andere sectoren. Daarnaast

---

<sup>45</sup> Met het ministerie van Defensie is een eigen convenant (fysieke belasting) afgesloten.

<sup>46</sup> De geraadpleegde documenten voor deze case beschrijving zijn opgenomen in de literatuurlijst.

<sup>47</sup> Deze middelen zijn uiteindelijk beschikbaar gesteld voor het aanstellen van integrale zorgmanagers, deskundigheidsbevordering en re-integratie trajecten.



signaleert men werkdrukproblematiek en zijn er klachten van werknemers ontvangen over de arbeidsomstandigheden waaronder werk moet worden verricht. Vanuit dit werknemersbelang bezien willen de bonden meedenken aan mogelijke oplossingen van deze problemen. Tegelijkertijd stelt men vast dat vanwege de beschikbaar gekomen financiële middelen werkgevers meer bereid waren te luisteren, en mee te denken over een mogelijke aanpak. Daarin wordt een gezamenlijk belang herkend. Vanuit SZW wordt aangegeven dat deze sector er in de indertijd bij de gemaakte selectie expliciet is uitgerold als een bedrijfstak met hoge risico's op de terreinen werkdruk en RSI. Dus 'het kon niet zo zijn' dat het Rijk aan dat traject niet zou meedoen. Van werkgeverszijde wordt inderdaad bevestigd dat het politiek gewenst is dat de sector Rijk een arboconvenant onderschrijft. Als het kabinetsbeleid is dat men iets wil aanpakken, dan wordt er ook verwacht dat de sector Rijk, in zijn rol als werkgever, daaraan mee doet: de sector Rijk heeft daarin een voorbeeldfunctie in te vervullen. Daarnaast is er volgens geïnterviewde ook gewoon een probleem in deze sector: er zijn in die periode hoge cijfers qua arbeidsongeschiktheidsregelingen, hoge ziekteverzuimcijfers, dus de noodzaak om daar iets aan te doen werd dan ook wel absoluut onderschreven.

#### 4.5.2 Procesverloop

Op 4 april 2001 wordt het arboconvenant Rijk dan ondertekend. De deelnemende convenantspartijen spreken daarmee uit dat het doel om de arbozorg in de sector Rijk te intensiveren en daarmee een omslag in de arbozorg binnen de sector te realiseren. Het arboconvenant is ondertekend door het Ministerie van BZK, de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel en het Ministerie van SZW en heeft een looptijd tot 1 juli 2004.

In het convenant worden (kort weergegeven) de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het streven is voor de sector Rijk als totaal een daling van het ziekteverzuim te realiseren met 1 procentpunt, van 7,7% in het derde kwartaal van 2000 tot 6,7% ultimo 2003.
- Het arbeidsrisico werkdruk niet alleen bespreekbaar maar ook beheersbaar maken en waar nodig terugdringen.
- Het WAO-risicopercentage in de periode ultimo 2000 tot ultimo 2003 niet laten stijgen boven het WAO-risicopercentage in 2000 (1,11%) en dit risicopercentage zo mogelijk laten dalen.
- Het aanpakken van RSI is niet als convenantdoelstelling benoemd, maar in het plan van aanpak zijn daarvoor wel middelen gereserveerd.

De doelstellingen in de sector blijken voorwerp van onderhandeling te zijn zowel in de intentie-fase als in de convenantfase. De uiteindelijk geformuleerde doelstellingen in dit arboconvenant wijken dan ook af van wat SZW idealiter voor ogen staat: afspraken met concrete kwantitatief geformuleerde doelstellingen. Maar kwantificering lukt in dit convenant alleen bij ziekteverzuim-aanpak en WAO-instroom. Over het onderwerp werkdruk wordt een vage, nauwelijks kwantitatieve doelstelling vastgesteld, en RSI wordt slechts zijdelings in het activiteitenplan genoemd, zonder een kwantitatieve benadering.

Tegelijk met het convenant wordt een activiteitenplan opgesteld. Tussen de rijksonderdelen bestaan grote verschillen te bestaan in organisatie en cultuurkenmerken. Om die reden is het arboconvenant ontworpen als een soort 'verleidingsinstrument'; dat betekende in de praktijk bijvoorbeeld dat er financieringsmogelijkheden worden geboden indien de dienstsonderdelen maar zelf met een plan van aanpak komen voor de ontwikkeling van instrumenten, *pilots* of experimenten: alles wat bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen (ter beoordeling van de een centrale BBC). In het kader van het arboconvenant wordt de departementen de mogelijkheid geboden om subsidie aanvragen in te dienen ten behoeve van pilots en experimenten. Het doel is het stimuleren van nieuwe maatregelen binnen de sector Rijk binnen de gestelde kaders van het arboconvenant. Voorts is afgesproken dat wanneer uit de pilots zou blijken dat een bepaald project zeer succesvol is in het terugdringen van ziekteverzuim, deze pilot wellicht rijksbreed is in te zetten, of dat hierover in ieder geval breed binnen de sector Rijk gecommuniceerd zou worden (Orbis, 2003, p. 5).

Uit de achterliggende stukken en de gevoerde gesprekken met geïnterviewden, blijkt dat ook hier het convenant in de eerste jaren een moeizame start kent. Zo blijkt uit een tussentijdse evaluatie dat veel

van de activiteiten door diverse oorzaken pas laat in 2001 op gang komen(...). De convenantactiviteiten leiden niet tot een degelijke en aantoonbare vooruitgang op de meetbare doelstellingen van het convenant. Het convenant kent een relatief groot tijdsbeslag, waarbij initiatieven en afspraken op sectorniveau hun beslag moeten krijgen op de werkvloer in de rijksonderdelen(...) De verwachting is dat indien de BBC niet besluit tot het aanscherpen van de maatregelen, de doelstellingen niet zullen worden gehaald aan het einde van 2003.<sup>48</sup> Een geïnterviewde signaleert in die periode een gebrekkige betrokkenheid van bonden en BZK zelf. 'Vanuit de toren van BZK werd er gestuurd op dit project als alle andere projecten, er werd niet echt een *commitment* afgedwongen van de departementen, verantwoording was onduidelijk.' Een geïnterviewde wijst erop dat de verantwoordelijkheid van de organisatieonderdelen diffuus is: BZK heeft weliswaar een werkgeversverantwoordelijkheid, maar toch is niet duidelijk wie dan precies waar op aanspreekbaar is: 'In de delegatie van de BBC zijn verschillende gedelegeerden van departementen, die in die tijd buiten de vergadering om nauwelijks met elkaar praatte, en in de BBC ieder hun eigen verhaal eigen verhaaltje deden'. En: 'De achterban bestaat in feite gewoon uit 'twaalf zelfstandige koninkrijkes'. De uitvoering van het convenant wordt als een heel vrijblijvend gebeuren beschouwd. Een formele positionering van het convenant wordt gemist. Tegelijkertijd is dit een sector waar - aan werkgeverskant - een heel netwerk aan contacten leeft, en op zich een infrastructuur en platforms aanwezig zijn die een rol kunnen spelen bij de implementatie: de SG-overleggen, P&O-ers, Arbocoördinatoren cq beleidsmedewerkers sociale zekerheid: die hebben allemaal hun overlegcircuits.

Ook over de betrokkenheid van werknemersorganisaties wordt door een geïnterviewde opgemerkt dat deze indertijd weliswaar hun handtekening hebben gezet onder het convenant, maar dat verderop weinig ambitie wordt getoond, en zelfs gemakzuchtig lijken. Sociale partners hadden hun mogelijkheden op de cao-tafel beter kunnen gebruiken, of op andere wijze hun achterban kunnen bereiken om bewustwording te creëren. In de looptijd van dit eerste convenant is dit echter te weinig gebeurd.

Met het oog op de alarmerende tussenrapportage stuurt de BBC naar de betrokken departementen in november 2002 een brandbrief met de nodige voorstellen voor aanscherpingen en intensiveringen voor de uitvoeringspraktijk. Deze bijsturing leidt ertoe dat meer bilaterale gesprekken zijn met departementen, meer informatie aan OR-en wordt verstrekt, kwartaalbijeenkomsten worden georganiseerd en het beschikbaar stellen van faciliteiten en instrumenten.

Ondanks de vrijblijvende benadering worden gedurende het convenant vervolgens diverse activiteiten ondernomen.

#### ***Schema 4.7: Activiteiten Convenant Rijk (bron: SZW tussenrapportage 2004)***

---

Om de doelstellingen te bereiken, zijn diverse maatregelen genomen, activiteiten gestart en faciliteiten geboden. Een greep daaruit:

- Pilots en experimenten: rijksonderdelen hebben zelf pilots en experimenten ingediend, die moesten voldoen aan een aantal voorwaarden. Op die manier kon elk rijksonderdeel projecten starten op maat - afgestemd op de aard en de ernst van de eigen problematiek - en bestond er tevens een groot draagvlak voor de uitvoering. Voorbeelden van projecten zijn een medewerkerstevredenheidsonderzoek bij Justitie, de ontwikkeling van een cliëntvolgsysteem bij EZ, de training 'houding en beweging' bij SZW en het toepassen van specifieke behandelmethoden bij RSI-klachten bij BZK. Een nadeel van dit zogenaamde verleidingsmodel is overigens dat er geen sprake is van een gerichte en samenhangende aanpak.
  - Pauzesoftware: door beeldschermwerkplekken standaard te voorzien van een softwareprogramma dat bijdraagt aan het tijdige onderbreken van te langdurig of intensief beeldschermwerk, wordt de kans op RSI gereduceerd. Vanuit het arboconvenant is daarom subsidie beschikbaar gesteld aan de rijksonderdelen ter stimulering van het installeren van dergelijke software. In totaal is voor €200.025 aan subsidie aangevraagd door de sector rijk, hetgeen overeenkomt met ruim 88.000 licenties.
  - Verbetering stuurinformatie: gedurende de convenantperiode is gewerkt aan een eenduidige registratie van en rapportage over ziekteverzuim, reïntegratie en arbeidsongeschiktheid. Als gevolg vindt de verzuimregistratie nu bij alle rijksonderdelen op uniforme wijze plaats. Tevens is een start gemaakt met de WAO-monitor, waarin per departement gegevens te zien zijn over o.a. de WAO-instroom en het aandeel arbeidsgehandicapten per departement.
- 

<sup>48</sup> Tussentijds evaluatie arboconvenant sector Rijk, 24-6-2002, bureau Orbis.

- Activiteiten op het gebied van communicatie en voorlichting: in juni 2002 is een groot symposium georganiseerd voor alle ondernemingsraden van de sector rijk. Ruim 700 personen namen deel aan de bijeenkomst. Verder is kennisdeling eveneens bevorderd via het onderbrengen van een kennisplatform op het RYX-intranet en via de organisatie van kwartaalbijeenkomsten over onderwerpen uit het convenant.
  - Werkdrukmeter: een deel van de rijksonderdelen heeft jaarlijks een vragenlijst ontvangen over het thema werkdruk. Deze lijst is ingevuld door de bestuurder en de ondernemingsraad. Op die manier is het oordeel van medewerkers over de beheersing van werkdruk in kaart gebracht.
- 

In het evaluatierapport wordt opgemerkt dat de bijdrage van het convenant op de vermindering van verzuim en de WAO-instroom bescheiden is te noemen. `Van een aantal activiteiten lijkt geen of nauwelijks effect uit te gaan. Andere projecten lijken een positief effect als geheel te hebben, maar zijn slechts bij enkele onderdelen uitgevoerd. Daarmee is het effect op de Rijksoverheid als geheel dan ook beperkt. (...) De convenantsactiviteiten waren `slechts` aanvullend op het eigen beleid. De convenantsmiddelen, ten opzichte van de totale inzet op het terrein van arbeidsomstandigheden en verzuim is ook bescheiden te noemen.` (Eindevaluatie Rijk, 2004: p. 33).

Een geïnterviewde geeft aan dat het inderdaad het uitgangspunt over de ontwikkelen activiteiten was dat vanuit een *bottom-up*-benadering initiatieven moesten komen: er wordt nadrukkelijk gevraagd naar ideeën vanuit de departementen zelf. Maar het nadeel van deze aanpak is ook dat vanuit sommige departementen systematisch geen initiatieven worden ondernomen, terwijl men wel degelijk wist dat daar wat aan de hand was.<sup>49</sup>

In de evaluatie wordt dan geconcludeerd dat ten aanzien van de wijze van uitvoering er niet altijd gelukkige keuzes zijn gemaakt, dat niet het onderste uit de kan is gehaald, dat er zaken onvoldoende aandacht hebben gehad, dat de aanpak en de sturing hier en daar rammelde en dat er onvoldoende is geprofiteerd van alle experimenten en projecten. Er is pas laat werk gemaakt van de uitwisseling van succesvolle projecten en de communicatie is hoofdzakelijk blijven steken in de kring van arboprofessionals.<sup>50</sup>

De BBC concludeert naar aanleiding van het eindrapport dat:

1. De *rol en betrokkenheid van de medezeggenschap* is niet bij ieder departement even groot geweest. In de toekomst dient sprake te zijn van een grotere betrokkenheid van de medezeggenschap bij de uitvoering van de getroffen maatregelen op het terrein van arbeidsomstandigheden en ziekteverzuimbesteding
2. Er dient meer en beter centraal te worden gestuurd bij de uitwisseling en uitrol van wat elders binnen de sector reeds is bedacht en uitgevoerd. *Goede voorbeelden* moeten breed worden gebruikt binnen de hele sector en hier moet vanuit centraal niveau op worden gestuurd.
3. Nagegaan moet worden hoe *de verantwoordelijke leidinggevenden* beter kunnen worden bereikt. Beleid op dit terrein en daarmee samenhangende maatregelen blijven veelal beperkt tot de kring van professionals en zijn meestal alleen in die kring onderwerp van overleg.
4. Er dient voor te worden gezorgd dat de huidige bezuinigingen geen gevolgen hebben voor de ziekteverzuimbesteding, met name op het terrein van preventieve maatregelen. (Verzuimbesteding begint immers bij het voorkomen van uitval en levert in die zin de meeste `winst` op).<sup>51</sup>

#### *Belangrijkste succes- en belemmerende factoren*

Terugkijkend op het arboconvenant Rijk laat de eindevaluatie zien dat het instrument convenant in deze sector verschillende succesfactoren maar ook aandachtspunten kent. Zo wordt onder meer positief geoordeeld over de *bottom-up* benadering, waardoor er binnen de afzonderlijke onderdelen voldoende draagvlak is voor het ontwikkelen en implementeren van oplossingen. Men spreekt van een *commitment* op het hoogste ambtelijke niveau, tijdens het convenant, en de voordelen van financiële

---

<sup>49</sup> Een geïnterviewde wijst als voorbeeld op ziekteverzuimcijfers en werkdruk bij het ministerie OCW

<sup>50</sup> KPMG BEA.(2004). *Eindevaluatie arboconvenant sector Rijk, overkoepelend rapport*. Uitgave in de arboconvenantenreeks, februari 2007. Den Haag: Ministerie van SZW. Verder ook: *Eindevaluatie Rijk 2004*: p. 33.

<sup>51</sup> Brief 18 juni 2004, BBC Rijk aan SOR.

middelen vastleggen. Eveneens is men positief over het aanhaken van convenant aan reguliere overlegstructuren, waardoor er periodiek uitwisseling van kennis en informatie plaatsvindt tussen rijksonderdelen; verzamelen van *good practices* en organiseren van informatiebijeenkomsten, waardoor de rijksonderdelen kunnen leren van elkaar; faciliteren van rijksonderdelen met informatie en instrumenten waar een duidelijke behoefte aan is (Eindevaluatie Rijk 2004, p. 33-34).

Net als in de andere convenanten is men kritisch over de communicatie over arbeidsomstandigheden en verzuim die teveel beperkt bleef tot de kring van de arboprofessionals. Aandachtspunt is verder dat een lappendeken van afzonderlijke activiteiten is ontstaan, waardoor het moeilijk is om de meerwaarde van het convenant aan te tonen. Eerder werd al opgemerkt dat het onderbrengen van de projectorganisatie bij het Ministerie van BZK, ondanks de voordelen die de reeds bestaande coördinerende rol van dit ministerie bood, veel problemen met zich mee heeft gebracht. Men signaleert 'dat de hiërarchische lijnen binnen het ministerie de convenantstructuur soms doorkruiste'. En zoals vastgesteld profiteerden een aantal rijksonderdelen nauwelijks van de geboden mogelijkheden van het convenant, en is onderling vergelijkbaar cijfermateriaal gebrekking.

In schema 4.9 inventariseren we nog enkele bepalende factoren genoemd in de interviews.

**Schema 4.9 Succes en belemmerende punten in interviews sector Rijk:**

<b>Belemmeringen</b>		
Onvoldoende netwerkanalyse	SZW	Er is geen sectoranalyse vooraf uitgevoerd. Dat zegt ook wel iets. Niet in kwantitatieve zin dus een meting geweest (bv. over werkdruk en RSI).
	Rijk	Ik vond het zelf behoorlijk ingewikkeld, wat mij opviel toen ...is grote sector. Leer je in de loop van de tijd hoe ingewikkeld de sturing ligt in een grote sector, kan niet centraal en vergt juist allemaal de goede kanalen vinden, en de juiste mensen mobiliseren en inschakelen.
	Bonden	De rijks-sector is met zijn historisch gegroeide bestaande overlegvormen, meer een soort instituut. Een kolos, een centraal aangestuurde organisatie. Dit soort dingen moet je dus niet met instituten afspreken. DJI-aanpak is logisch voortvloeisel uit de lessen van het rijksconvenant. Bij voorkeur wordt niet meer gekozen voor een meer sectorbrede aanpak.
Te pluriform, te breed, te omvangrijk	SZW	Het is moeilijk op sectorniveau (overal) <i>grip</i> te krijgen op: wat is de stand van arbobeleid, en wat voor doelstellingen verbind je eraan als je het wil veranderen
	Rijk	Voor zo'n grote sector, is het een behoorlijk <i>ingewikkeld</i> convenant met veel verschillende onderdelen veel verschillende onderwerpen, het is heel erg veel: veelheid aan onderwerpen, een veelheid aan subsidievormen, een veelheid aan mogelijkheden om projecten aan te vragen, het was gewoon veel.
	Bonden	Bij voorkeur wordt niet meer gekozen voor een meer sectorbrede aanpak. <i>sommige departementen dus niet</i> te bewegen. Dit was ook in BBC aan de orde maar men is (ondanks dus het bewust betrekken van vertegenwoordigers van departementen) niet bij machte geweest dit te veranderen.
Commitment – te vrijblijvend	SZW	Werkgevers en hun verantwoordelijkheid is een beetje een diffuus geheel, BZK heeft werkgeversverantwoordelijkheid, maar wie is dat dan. Een heel vrijblijvend gebeuren. Er is geen formele positie. Werkgeversrol was daarmee ook vrijblijvend. BBC had eigenlijk ook een marginale positie.
	Rijk	Dat risico loop je altijd met dit soort subsidieregelingen: departementen die toch al iets willen doen met dit onderwerp, die denken dat is mooi die subsidie, dat zijn al vaak mensen die er enthousiast voor zijn.
	Bonden	Teveel departementen werden toch niet bereikt en de 'slimmerds' onder hen gingen er relatief vaak met het beschikbare geld 'vandoor'; het type problematiek vereiste toch meer 'maatwerk' dan waarvoor in het eerste convenant was gekozen.
projectorganisatie	SZW	Vanuit de toren van BZK werd er gestuurd op dit project als alle andere projecten, er werd niet echt een commitment afgedwongen, verantwoording was onduidelijk. Projectorganisatie miste goede netwerkters.
	Rijk	Want indertijd in onze rol van projectorganisatie, en onze rol hier is ook vaak beleid, en wij doen niet de beleidsuitvoering, ik ga niet de re-integratiebedrijven langs, dan zou je meer mensen moeten hebben, maar dat is niet handig hier.
	Bonden	-
Rol sociale partners	SZW	De rol van bonden was in de periode buitengewoon marginaal, betrokkenheid was zeer beperkt, werkgeversdeel maakte zich ook niet druk. Bonden waren niet gedreven om zich te manifesteren. Pas na tussenevaluatie meer aandacht
	Rijk	-
	Bonden	Terugkijkend hadden we wellicht liever wat we <i>nu</i> weten, <i>eerder</i> willen weten. Namelijk

		toch vooral meer gestructureerd nadenken over wat je resultaat zou moeten zijn. Dat wil zeggen onze eigen werknemersresultaten. De vertaling die wij er zelf naar hebben willen maken, of op de agenda hadden willen zetten is bij het Rijkscovenant niet geheel gelukt.
	SZW	Er zijn beperkte sturingsmogelijkheden van BBC- dat je het voor het zeggen hebt vanuit de BBC, maar een directeur bij BZK zegt: he, medewerker wat ben je nou aan het doen; en die moet dan naar de baas luisteren en niet naar de BBC. Les is meer te kijken naar dat je als sociale partners sturing weet te houden op het inhoudelijke proces, de werkplanning en de activiteiten. Dat hoeft niet ingewikkeld te zijn. Het is bv. als een soort A&Ofonds gemeenten.
Beperkte sturing BBC	Rijk	-
	Bonden	Hoe goed je de structuur ook maakt in een covenant, we zijn als vakbond in dit soort processen toch te afhankelijk zijn van werkgevers, met name de P&O-ers, of ze wel of niet willen meewerken.
	SZW	Er is niet geheel onwelwillend vergaderd in BBC, maar bereidheid tot samenwerking verondersteld wel meer dan dat: er was geen gemeenschappelijk gedefinieerd probleem en doelstelling. Dat is in feite basisconditie is voor een instrument als covenant. Zijn er convenanten niet doorgedaan, terecht, dan ontbreekt het kennelijk de basis voor samenwerking.
Gebrek commitment BBC	Rijk	-
	Bonden	De ervaring was enigszins dat op een rijdende trein moest worden meegegaan. Wij hebben eigenlijk halverwege steeds meer gerealiseerd dat bv. de aanpak voor grote delen van de departementen niet werkte, en hebben getracht na te gaan om welke reden. We waren echter niet echt in staat om dat tij te keren.
<b>Succes punten</b>		
	SZW	Een sector - aan werkgeverskant- waar een heel netwerk aan contacten leeft, heel veel platforms zijn: de SG-overleggen, bsg. P&O-ers, Arbocoördinatoren cq beleidsmedewerkers sociale zekerheid: die hebben allemaal hun overlegcircuits, dus er is een hele – van werkgeverskant – aanwezige infrastructuur.
Haakt aan bij kenmerken sector infrastructuur	Rijk	Veel mogelijkheden voor subsidie in , (en dat was daadwerkelijk een prikkel voor departementen om mee aan de slag te gaan.) Veel aangevraagd en op grote schaal meegedaan, absoluut. Er leven ideeën, en omdat er geld voor te krijgen is, dan is dat een manier om een kans te geven.
	Bonden	Werkgevers hadden belang bij aanpak ziekteverzuim. Ziekteverzuim en WAO zwaar aangezet in covenant, hoewel WVP vooral de <i>credits</i> heeft gehad, maar ook het covenant heeft nadrukkelijk geleid tot projecten en initiatieven die de ogen openden in organisaties die anders gesloten zouden blijven.
	SZW	Als er iets van infrastructuur tot stand komt, en dan ook nog iets van een werkorganisatie die de klus kan klaren, goede projectmensen, daar verwacht ik meer van dan 100 artikelen in de CAO. (wel in 2 <sup>de</sup> covenant) de basisconditie is dat je partijen moet hebben die willen samenwerken op dit dossier (niet hier).
Samenwerking	Rijk	In het eerste covenant was het echt heel groot aangepakt, met een grote startbijeenkomst, tussentijdse bijeenkomst. In die zin vond ik dat het echt een geslaagd covenant: echt veel aandacht van mensen gekregen. En sloeg het ook aan bij departementen, haakt het aan bij noodzaak en behoefte aan kennis.
	Bonden	Aantoonbaar is dus bv. de RSI-aanpak en de financiering van pauze-software vanuit het covenant. Preventieve oplossingen via technieken hebben hun weg wel gevonden. Aantal zaken rond werkdruk wel geleid tot bewustwording maar zijn niet echt beklijft.
	SZW	SZW ook altijd ambitie gehad wel iets te bereiken, en bij te sturen. Met schermen, duwen en trekken.
Mogelijkheid duwen trekken in proces	Rijk	-
	Bonden	-
	SZW	Wat ook een belangrijk <i>resultaat</i> was dat arbobeleid meer op de agenda en tafel is gekomen, sociale partners daarop meer zijn samenwerken ongeacht wat voor rumoer ze aan de cao tafel hadden. Dat zijn belangrijke resultaten
Belangrijk andere overlegtafel	Rijk	Ik denk dat er vooral dit onderwerp ook echt sprake was van samenwerking, dat is niet op elk onderwerp zo tussen sociale partners..
	Bonden	Wat als positief is te waarderen volgens ons (geïnterviewde) is dat het arboconvenant als kapstok kon worden gebruikt om allerlei processen in gang te zetten.
	SZW	Op het conto van convenanten is zeker meer te schrijven: ook de kennisontwikkeling, de infrastructuur, de samenwerking van partners, de beleidsontwikkeling op veel meer

		agenda's, de meer mensen die actief geworden zijn binnen bedrijven. Meer van dat soort indicatoren die moeilijk in beeld te krijgen.
Kennisontwikkeling	Rijk	Er is ook een expertisecentrum arbeid en gezondheid voor de sector Rijk, en dat is min of meer, zou je het 'sluitstuk' kunnen noemen van de ontwikkelingen die gestart zijn met het arboconvenant. Ze hebben ook een mooie web-site, geeft veel aan informatie, maar ook met namen van mensen die ergens wat van weten. Kan een manager zo gebruik van maken.
	Bonden	Wat we als vakbond hebben geleerd is dat we meer bij dit soort zaken <i>meer</i> de werknemers moeten betrekken bij 'hoe wil jij je werk nu veranderen'.

#### 4.5.3 Opbrengsten en resultaten:

Uit de eindevaluatie blijkt dat de verzuimdoelstelling voor de sector als geheel is gehaald: het ziekteverzuimpercentage bedraagt in 2003 6,6%. Ook de doelstelling ten aanzien van de reductie in de WAO-instroom is formeel gerealiseerd: het WAO-instroompercentage is gedaald van 1,11% in 2000 naar 0,60% in 2003. Voor wat betreft de afspraken op het gebied van werkdruk, zijn de uitkomsten wat genuanceerder: het onderwerp werkdruk is weliswaar beter bespreekbaar geworden, eveneens is er een verbetering in de beheersing ervan, maar het effect beperkt zich tot die rijksonderdelen waar een project is uitgevoerd, sectorbreed is de bijdrage gering. Werkdruk blijft nog altijd een belangrijk arbeidsrisico binnen de rijksoverheid.

RSI is weliswaar actief aangepakt door de rijksonderdelen, maar er is nauwelijks zicht op het effect van die maatregelen.

De doelstelling op het gebied van arbeidsgehandicapten had aanvankelijk betrekking op het aantrekken van arbeidsgehandicapten van buiten het betreffende rijksonderdeel; gedurende de looptijd is deze aangepast tot het verhogen van het aantal arbeidsgehandicapten binnen de organisatie<sup>52</sup>. Het aantal arbeidsgehandicapten binnen de rijksonderdelen blijkt dan gedurende de convenantperiode toegenomen te zijn met 1181, ruimschoots meer dan de beoogde 300. Dit is overigens één van de redenen om in het arbo-plusconvenant géén afspraken meer te maken over dit onderwerp.<sup>53</sup>

De ziekteverzuimcijfers zijn voor de sector Rijk in 2006 ook verder gedaald naar 5,6%<sup>54</sup>. Maar er worden ook andere opbrengsten van het convenantstraject benoemd. Ten eerste neemt men waar dat er sprake is van een in de sector ontwikkelde bewustwording over de aanpak van arbo en ziekteverzuimrisico's: het op de agenda zetten van dit onderwerp is wel de grote winst volgens een geïnterviewde. Daarnaast is op veel departementen een infrastructuur ontstaan om de arbothema's op te pakken en is een expertisecentrum opgezet in de loop van het volgende convenant. De BBC is van mening dat het convenant heeft geleid tot meer aandacht voor arbobeleid op het niveau van het topmanagement (Eindevaluatie 2004: p. 11).

**Tabel 4.8: Doelbereik convenant Rijk** (Bron: eindevaluatie convenant Rijk, 2004)

	(Kwantitatieve) doelstelling	Mate van doelbereik
<b>ziekterverzuim</b>	streven naar een daling met 1 procentpunt (vanaf 7.7%)	De verzuimdoelstelling voor het rijk als geheel is <u>gehaald</u> : het ziekteverzuimpercentage bedraagt ultimo 2003 6,6%.
<b>WAO-instroom</b>	WAO risico% niet laten stijgen	WAO-instroompercentage is gedaald van 1,11% in 2000 naar 0,60% in 2003. <u>doelstelling gehaald</u> .
<b>arbeidsgehandicapten</b>	In personeelsbestand toenemen met 10%	<u>Gerealiseerd</u>
<b>aanpak RSI werkdruk en psychische belasting</b>	Maatregelen nemen Beheersbaar en bespreekbaar maken, met medezeggenschap per dienstonderdeel	Meting, voorlichting, pauzesoftware Gedeeltelijk behaald, nog wel belangrijk risico binnen rijksoverheid

<sup>52</sup> Een verbetering van de registratie van de arbeidsgehandicapten onder het zittende personeel kan daardoor een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstelling.

<sup>53</sup> Over dit onderwerp zijn Kamervragen gesteld in 2004 (Kamerstukken 2003-2004, 29461, nr. 5).

<sup>54</sup> Nieuwsbrief Expertisecentrum AG 5 mei 2007.

#### 4.5.4 Duurzaamheid samenwerking

In de interviews is doorgevraagd naar het vervolg van de samenwerking. Na afloop van het convenant zijn er in deze sector bescheiden vervolgstappen gezet voor een soortgelijke samenwerking. Ten eerste is een arboplusconvenant afgesloten dat zich richt op een afzonderlijk onderwerp waarop binnen de sector Rijk nog sprake was van achterstand: de terugdringing van het (langdurig) verzuim<sup>55</sup>. De ondertekenaars, dezelfde partijen als het eerste convenant, achten het 'van groot belang te zorgen voor continuering van hetgeen met het huidige convenant door de departementen in gang is gezet.' (plan van aanpak, juni 2004: p. 4). Daarnaast komt een apart convenant tot stand voor een ander dienstonderdeel van de sector Rijk: de Dienst Justitiële Inrichtingen. Volgens enkele geïnterviewden is de vormgeving van deze opvolgende convenanten aangepast als gevolg van de geleerde lessen door partijen uit het eerste convenant. Dat wil zeggen, door nu minder te kiezen voor een te vrijblijvende sectorbrede aanpak, door in dit vervolgvconvenant in te zoomen op actuele en meer specifieke arboproblematiek bij dit dienstonderdeel: intimidatie en geweld. (bijzondere problematiek, aanvankelijk te brede aanpak dus). De sector justitiële inrichtingen valt formeel onder de sector Rijk. Gezien het feit dat het hier een sector met een bijzondere problematiek betreft, is ervoor gekozen met deze sector aparte gesprekken aan te gaan over de mogelijkheid van een arboplusconvenant.<sup>56</sup>

Volgens verschillende geïnterviewden is er geleerd van de ervaringen met het eerste convenant. Geconcludeerd wordt dat er in een volgend convenant meer gestuurd moest worden op de inhoud vanuit de ambitie. Het moest minder vrijblijvend worden en er zou gestreefd moeten worden naar een groter commitment van het management, en dat het samenhang heeft met de doelstelling. Ook werd de projectorganisatie anders gepositioneerd vanwege de veronderstelde nadelen in de dubbelrol van BZK werkgever en onderhandelingspartner. De projectorganisatie beschouwde men als te ambtelijk, dat wil ook zeggen vallend onder de ambtelijke hiërarchie. Daarom werd in het vervolgvconvenant een extern bureau ingehuurd als projectorganisatie: Orbis.

Een meer duurzame spin-off van het convenant is de structurele inrichting van een Expertisecentrum Arbeid en Gezondheid geweest. Dit centrum faciliteert de sector Rijk door middel van projecten die voortvloeien uit verplichtingen op het gebied van sociale zekerheid, zoals re-integratieverplichtingen en de Arbowetgeving. In dit centrum werden de uit de convenantsperiode opgedane ervaringen en best-practices opgenomen. Het centrum is nu duurzaam ingebed in de bestaande overheidsorganisatie en wordt actief ingezet voor vraagstukken van verzuim en re-integratie van personeel. Voor zover het de vertalingen van convenants-resultaten naar cao-afspraken betreft, wordt in de cao 2002-2003 convenantpartijen aangespoord de implementatie van het bestaande convenant aan te scherpen en aandacht te besteden aan werkdruk, re-integratie en prikkels voor medewerkers om het ziekteverzuim te verminderen. De daaropvolgende cao kent geen verwijzing meer naar convenantsresultaten.<sup>57</sup>

#### 4.5.5 Mate van tevredenheid convenantpartijen

Indicaties over de mate van succes van het convenant hebben we zoals aangegeven ook willen relateren aan de mate waarin de convenantpartijen tevreden zijn over de resultaten en het convenantsproces. In de interviews is gevraagd naar het eindoordeel en de mate van tevredenheid over het proces. De geïnterviewden convenantsvertegenwoordigers in de sector Rijk geven blijk van verschillende waarderingen.

Van *werkgeverszijde* wordt het met name van belang geacht dat er ten opzichte van het tijdperk vóór het convenant op een aantal punten sprake moet zijn van een verbetering. En dat is het geval volgens geïnterviewde. Zo wordt vastgesteld dat de gestelde verzuimdoelstellingen gehaald zijn, hoewel onderkend wordt dat deze resultaten niet alleen van de werking van het convenant zijn toe te schrijven. Een positief punt is ook dat het convenant een aanjaagfunctie heeft gehad. Sommige arborisico's

---

<sup>55</sup> Arboplusconvenant Rijk 2004-2007, Leiden, 22 juni 2004

<sup>56</sup> Het valt buiten de afbakening van dit onderzoek, maar ook het aangepaste vervolgvconvenant tot een sectoronderdeel en één arborisico bleek uiteindelijk niet een doorslaggevende factor voor succes volgens de evaluatie in 2007. (persbericht SZW juni 2007).

<sup>57</sup> Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2002-2003, Staatscourant 10 december 2002, nr.238. Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2004, 10 mei 2005 overeengekomen.



hebben extra aandacht gekregen bij organisatieonderdelen en zijn daar volgens betrokkene beklijfd. De mate van tevredenheid is hoog, hoewel een rol speelt dat de vraag daarnaar, een paar jaar na afloop van dat convenant wordt gesteld. Er is volgens geïnterviewde namelijk een proces in gang gezet dat nu positief te waarderen resultaten oplevert: als eerste is daar de samenwerking tussen sociale partners welke via het reguliere sectoroverleg geborgd is. Als tweede punt wordt gezien de gemaakte vervolgstap in de vorm van het aangaan van een vervolgconvenant en als derde de oprichting van een rijksbreed expertisecentrum op het terrein van Arbeid en Gezondheid welke zonder het convenant er niet geweest was.

De geïnterviewde betrokken *SZW-onderhandelaar* is uiteindelijk maar matig tevreden. Weliswaar zijn er ten opzichte van de bestaande situatie uiteindelijk wel een aantal verbeteringen in gang gezet, maar dan moet het eindoordeel zeker niet afhankelijk worden gemaakt van de oorspronkelijke doelstellingen. Geïnterviewde vraagt zich met name af of in deze sector het instrument convenant wel adequaat is geweest. Echte sturing geven bleek immers lastig in deze brede sector, waar de structuur bepaald wordt door verschillende grote dienstonderdelen, die zo'n eigen apparaat hebben, met eigen verantwoordelijkheden die stevig vaststaan en weinig in beweging waren te brengen. In het arboplusconvenant, is vervolgens wel gebruik gemaakt van de lessen uit het eerste convenant. Daarin is wellicht het maximaal haalbare gedaan door het zo in te richten dat de departementen, binnen een kader, meer eigen ruimte kregen projecten te ontwikkelen. Geïnterviewde is kritisch over het gebrek aan inzet en betrokkenheid bonden en de projectuitvoering van het eerste convenant.

*Van werknemerszijde* wordt opgemerkt dat als positief wordt gewaardeerd dat het arboconvenant als kapstok kon dienen om allerlei processen in gang te zetten die gewenst waren vanuit het convenant. Maar ondanks de weloverwogen gekozen gelaagde structuur waren sommige departementen dus niet te bewegen tot actie. Dit was ook regelmatig in BBC aan de orde maar men is, ondanks dus het bewust betrekken van vertegenwoordigers van departementen, niet goed bij machte geweest dit te veranderen. Actieven werden in dit model dus beloond. Maar de niet-initiatief nemende departementen werden kennelijk onvoldoende geprikkeld. Volgens geïnterviewde heeft de gekozen sectorbrede aanpak dus zijn beperkingen had laten zien: sommige departementen bleken eilanden waardoor geen vooruitgang werd geboekt. "Teveel departementen werden toch niet bereikt, de 'slimmerds' onder hen gingen er relatief vaak met het beschikbare geld 'vandoor'". Positief te waarderen is dat geleerd werd van de eerste convenantsaanpak in een volgende ronde. Vastgesteld wordt dat de sectorbrede aanpak onvoldoende werkte; het type problematiek vereiste toch meer 'maatwerk' dan waarvoor in het eerste convenant was gekozen. In tegenstelling tot het eerste convenant lukte het de werknemersvertegenwoordiging beter haar (kader-)leden te betrekken bij het proces. Hierdoor herkende de werknemers beter het aangepakte probleem en de gekozen oplossingsbenaderingen. Er was volgens geïnterviewde geleerd op effectievere wijze werknemers te betrekken bij 'hoe wil jij je werk nu veranderen'. Over het geheel genomen is er sprake geweest van een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie.

Op basis van voorgaande zijn deze oordelen als volgt gekwalificeerd:

**Tabel 4.10: Conclusie oordeel convenantpartijen Rijk**

werkgeversvertegenwoordiging	werknemersvertegenwoordiging	SZW-onderhandelaar
+	±	±

#### 4.6 Beleidscontext: wet- en regelgeving met betrekking tot ziekteverzuim en WAO-instroom

In het voorgaande zijn we dieper ingegaan op het verloop van de drie uitgekozen convenantstrajecten. Daarmee is een breder beeld verkregen van hoe het convenantsproces in de praktijk verliep. In deze paragraaf besteden we nog kort aandacht aan de context waarbinnen de arboconvenanten hebben gefunctioneerd. Die werking van de convenanten kan niet los gezien worden van de sociaal economische ontwikkelingen in die periode en de (dynamische) politieke en beleidscontext. Dit wordt



ook in de verschillende branche-evaluaties als relevant naar voren gebracht. De arboconvenantenaanpak start in het jaar 1999 (tot 2007). Bij de aanvang van het traject is nog sprake van een hoogconjunctuur. Tegelijkertijd speelt in die jaren een al lang lopende maatschappelijke discussie over het hoge ziekteverzuim en de aanpak van de WAO. In dezelfde periode dat SZW de nota Arboconvenanten nieuwe stijl presenteert (januari 1999) stuurt het tweede kabinet-Kok een *plan van aanpak WAO* naar de Tweede Kamer, met als urgente boodschap dat de nog altijd te hoge instroom in de WAO moet worden beperkt en de nog altijd te magere uitstroom moet worden bevordert. Behalve de convenanten aanpak is dat tevens de opmaat tot extra maatschappelijke aandacht voor een snellere terugkeer van de zieke werknemer. April 2002 wordt daarnaast de zogenaamde Wet Verbetering Poortwachter (WVP) ingevoerd. Doel hiervan: een actieve en doelgerichte aanpak van verzuimbegeleiding, re-integratie en werkhervatting te bevorderen op de werkvloer en langdurig ziekteverzuim in de eerste twee ziektejaren te voorkomen.

Ook begonnen sectoren met een hoog WAO-risico steeds meer de gevolgen van Wet uitbreiding Loondoorbetaling bij ziekte en de wet PEMBA financieel te voelen. Wulbz maakt een werkgever zelf verantwoordelijk voor de loondoorbetaling van zijn werknemers, terwijl PEMBA een wettelijke maatregel is met een negatieve financiële prikkel: naar mate de instroom in de WAO hoger is, moeten werkgevers een hogere WAO-premie betalen. Een geïnterviewde in dit onderzoek merkte bijvoorbeeld op dat SZW hierop inspeelde door bewust de convenanten-subsidieregeling te openen op het moment dat bedrijven de PEMBA-boetes begonnen te voelen.

In 2006 stelt onderzoeksbureau Astri vast dat de precieze mate waarin WVP heeft bijgedragen aan de daling van de instroom in de WAO, niet eenduidig is te kwantificeren of te isoleren van andere factoren, maar dat deze wel in positieve zin heeft bijgedragen en evident is. Waarschijnlijk is dus de inbedding van WVP in het bredere beleid aan te wijzen als een succesfactor voor het terugdringen van ziekteverzuim. De WVP is niet een losstaande maatregel, maar past goed in het bredere scala van maatregelen van de laatste jaren. In vele van de arboconvenanten – vooral de tweede fase-convenanten – bestaan grotendeels uit een implementatie van (de intenties van) de WVP. Er lijkt dus sprake van synergie tussen WVP en diverse andere beleidsmaatregelen en ontwikkelingen stelt Astri (Astri, 2006).<sup>58</sup>

#### **4.7 Samenvatting en conclusie**

In deze paragraaf is antwoord gegeven op een deel van de eerste deelvraag 1: *Op welke wijze heeft de arboconvenanten-aanpak in de verschillende sectoren vorm gekregen.*

Het betreft hier drie branches die wat betreft de omvang van de bedrijven maar ook qua aard van de werkzaamheden en aanwezige arboproblematiek heterogeen zijn samengesteld en een substantiële omvang hebben qua hoeveelheid werknemers. De bij het convenant betrokken branche- en werkgeversorganisaties VGN (voor de Gehandicaptenzorg) en Cedris/VNG (Sociale Werkvoorziening) vertegenwoordigen door lidmaatschap vrijwel alle individuele bedrijven. Voor de sector Rijk is het ministerie BZK bevoegd afspraken te maken. Alle relevante vakbonden in de branches nemen deel aan de convenantsafspraken.

*Motieven van partijen voor deelname aan convenantsproces:* Aangejaagd door SZW-beleid zijn de belangrijkste aangevoerde motieven van partijen om deel te nemen in deze trajecten ten eerste de beschikbare financiële bijdrage van de overheid, ten tweede het gevoel van urgentie met de onderkenning van de aanwezigheid van een hoog ziekteverzuim en andere arbo-risico's, en als derde de 'voorbeeldfunctie' van bv. een overheidssector als het Rijk.

*Aanloop en doorloop van het convenantstraject.* Alle drie de convenanten kennen een vrij lange aanlooptijd; na de intentieverklaring duurt het bij alle drie langer dan een jaar voordat tot tekening van het convenant wordt overgegaan; de belangrijkste oorzaken daarvoor zijn tijdrovende onderzoeken naar stand der technieken over arborisico's, maar ook de daarop volgende stevige onderhandelingen tussen partijen over de inhoud van het convenant. Er zijn verschillende opvattingen tussen partijen

---

<sup>58</sup> Onderzoek evaluatie wet verbetering poortwachter. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door bureau Astri. Auteurs: Drs. T.J. Veerman, Dr. F.A. Reijnga, Drs. N. van den Berg, maart 2006.

over de overeen te komen (kwantitatieve) doelstellingen, de mate van bindendheid en concreetheid, en de keuze van aan te pakken onderwerpen. De convenanten kennen een doorlooptijd van een aantal jaren.

*Onderwerpen en doelstellingen in de convenanten:* Alle drie de convenanten hebben een brede hoeveelheid thema's opgenomen om aan te pakken. In allen komen afspraken over WAO-instroom en ziekteverzuim terug. Voor een deel zijn de onderwerpen op de agenda gezet door de SZW onderhandelaars, maar ook aangedragen door sociale partners zelf. Over de meeste onderwerpen zijn kwantificeerbare doelstellingen vastgesteld.

*Projectorganisatie:* Bij de SW en GHZ zijn de projectorganisaties buiten de organisaties van partijen gelegd, bij Rijk bij het departement BZK. Het functioneren hiervan wordt als een kritische factor benoemd bij alle trajecten.

*Doelstellingen:* De meeste bij aanvang in het convenant benoemde reductiedoelstellingen op *arbeidsrisico's* zijn niet gehaald op het moment dat het convenant formeel afloopt; de geformuleerde *ziekteverzuim- en WAO-* doelstellingen zijn in de sectoren Rijk en Gehandicaptenzorg wel behaald, maar niet in de sector SW.

*Overige opbrengsten:* Dat de convenantsdoelstellingen niet zijn bereikt doet er niet aan af dat betrokkenen nog belangrijke andere opbrengsten signaleren. Genoemd worden: de binnen de convenanten voor de sector *ontwikkelde instrumenten en andere oplossingen voor organisaties*. Het feit dat buiten de setting van cao-overleg aandacht aan arbobeleid kon worden besteed. Verbetering van arbeidsomstandigheden staat *hoger op de agenda, en er is sprake van een ontwikkeling van een arboinfrastructuur in de sectoren*. Er is gezocht naar een structurele verankering en borging van ontwikkelde inzichten en oplossingen.

## Hoofdstuk 5 Nadere beschouwing

*In dit hoofdstuk zal het empirisch materiaal beoordeeld worden tegen de achtergrond van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde theoretisch kader. De in het vorige hoofdstuk beschreven bevindingen koppelen we hier aan het gekozen analytisch kader. Als eerste wordt aan de hand van drie criteria geëvalueerd in hoeverre de drie bestudeerde convenanten succesvol zijn te noemen. Vervolgens zal de arboconvenantenaanpak nader worden geanalyseerd waarmee bepalende aspecten van succes maar ook belemmerende factoren naar voren komen.*

### 5.1 Beoordeling succes van samenwerking in drie arboconvenanten

#### *Inleiding*

In het vorige paragrafen is het verloop van het arboconvenantenprogramma beschreven en zijn de bevindingen per arboconvenant weergegeven (*deelvraag 1*). Alvorens de convenantenaanpak nu verder te analyseren zal in deze paragraaf eerst ingegaan worden op de vraag in hoeverre de samenwerking in de drie convenanten als succesvol is te beoordelen (*deelvraag 2*). Daar zijn de volgende vragen bij betrokken:

- 2a. *Zijn de betrokken convenantspartijen tevreden over het convenantsproces en de uitkomsten van de convenantstrajecten,*
- 2b. *Heeft de convenantsaanpak geleid tot duurzame samenwerkingsrelaties op het terrein van arbeidsomstandigheden.*
- 2c. *Hebben convenantspartijen gedurende het convenantsproces geleerd.*

Voor een beoordeling van het al dan niet succesvol samenwerken in convenanten is in hoofdstuk 3 aangegeven dat deze niet alleen bezien kan worden aan de hand van het al dan niet bereiken van vastgelegde doelstellingen (§3.6). Gezien de opzet van het programma, met zijn sterke sturing op het afspreken van kwantitatieve doelstellingen, zou het eenvoudig zijn om bij een evaluatie de nadruk te leggen op doelbereik en doeltreffendheid. In hoofdstuk 4 hebben we vastgesteld dat de meeste bij aanvang convenanten vastgestelde, en soms hard bevochten, kwantitatieve reductiedoelstellingen op *arbo-risico's* niet zijn bereikt op het moment van afloop van de convenantstrajecten.<sup>59</sup> In de sectoren Rijk en Gehandicaptenzorg zijn de geformuleerde ziekteverzuim- en WAO- doelstellingen wel gerealiseerd, maar aangenomen wordt dat hier een sterke relatie ligt met de flankerende beleidsmaatregelen op het sociale zekerheidssterrein (zie hiervoor § 4.6). Er circuleren verschillende verklaringen over de omstandigheid dat onvoldoende reductie in de *arbo-risico's* is gerealiseerd op het moment dat de convenanten afliepen. Zo wordt in de eindrapporten gesuggereerd dat de effecten van de binnen de convenanten ontwikkelde maatregelen zich mogelijk op een later tijdstip dan op het moment van meting zullen voordoen. Het zou gaan om een momentopname. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij het realistische gehalte van de gestelde kwantitatieve streefcijfers. De overheid zou een te hoge ambitie hebben gehad (Eindrapportage SZW, 2007: p. 16).<sup>60</sup>

Het is dan de vraag op welke wijze de tot stand gekomen samenwerking wel al dan niet als succesvol is te noemen, dat wil zeggen: hoe beoordelen we de uitkomsten van convenantssamenwerking, en met welke maatstaven anders dan doelbereik. Bij de SZW-onderhandelaars gold (vooral intern) voor lange tijd als belangrijke maatstaf voor een 'mislukt' convenant, de omstandigheid dat er géén convenant met een sector werd afgesloten. Men hechtte aanvankelijk dus meer waarde aan het feit dát de

---

<sup>59</sup> Zie voor een overzicht van de drie cases ook bijlage 3.

<sup>60</sup> Overigens dient te worden opgemerkt dat de formele evalueaties van de drie sectoren vanzelfsprekend niet beperkt zijn gebleven tot het toetsen van de formele convenantdoelstellingen. Bij de meeste convenanten is gebruik gemaakt van een door SZW opgestelde leidraad om de convenants resultaten te beoordelen. Die bevatte verschillende 'bouwstenen' waaraan een gedegen evaluatieonderzoek bij het afronden van een convenant zou moeten voldoen. Zoals doelbereik, doelmatigheid, doeltreffendheid, de verspreiding van *good practices*, de mate van borging van de resultaten en tot slot de kosten en baten van het convenant.

samenwerking met sociale partners tot stand kwam, dan hoe die samenwerking er in de praktijk uit zou zien.<sup>61</sup>

Nu het programma arboconvenanten ook veel meer het karakter van een proces heeft, is er ruimte voor andere evaluatiecriteria dan die van doelrealisatie om de convenantsresultaten goed te beoordelen. Hierdoor willen we een bredere blik op de effecten van sturing krijgen. Op welke wijze is na te gaan of de (samenwerking in) convenantstrajecten al dan niet als succesvol is te beoordelen? Zoals aangegeven in het analysekader (§3.7) is in dit onderzoek op drie evaluatiecriteria ingezoomd:

1. de mate van tevredenheid van de convenantpartijen,
2. of er sprake is van duurzame relaties,
3. en of convenantpartijen hebben geleerd.

Met behulp van deze criteria lopen we de drie onderzochte arboconvenanten langs om zodoende tot een totaaloordeel te komen over de mate van succes van deze drie convenantstrajecten.

### 5.1.1 Eerste evaluatiecriterium: zijn de convenantpartijen tevreden?

Het eerste criterium dat in dit onderzoek een rol speelt over het al dan niet succesvol zijn van een convenantstraject is het eigen subjectieve oordeel van de deelnemende convenantpartijen. Zoals eerder aangegeven gaat het er hier om of de betrokken partijen achteraf bezien tevreden ('satisfied') zijn over het convenantsproces en de resultaten. Aanwijzingen zijn gezocht in het (subjectieve) oordeel van de betrokken convenantpartijen zelf. Hiervoor is via de interviews gevraagd naar het eigen oordeel van convenantpartners over verloop van het proces en behaalde beleidsuitkomsten: de deelnemers van de branchebegeleidingscommissies (vertegenwoordigers werkgeverszijde, werknemers, en SZW-onderhandelaars).

Eerder beschreven we al de opvattingen uit de literatuur dat partijen tevreden kunnen zijn wanneer het besluitvormingsproces, hun 'een positief saldo op de winst/verliesrekening' oplevert. Ook is gesteld dat hiervan gesproken kan worden indien een situatie is gerealiseerd die over het geheel genomen als een verbetering wordt beschouwd ten opzichte van de bestaande situatie. Soms gaven geïnterviewden als eindoordeel een eigen kwalificatie (bv. :`een 6-min`).

Tegen de achtergrond van bovenstaande aanwijzingen voor dit criterium zijn de uitkomsten van de interviews gekwalificeerd door het oordeel per convenant in te delen met drie scores. De uitkomsten daarvan zijn in de drie case-beschrijvingen in het voorgaande hoofdstuk opgenomen.<sup>62</sup> Daarbij is een indeling gehanteerd die kan leiden tot een score waarin het oordeel van de geïnterviewde positief (+), of gematigd (±), of negatief (-) was.

In onderstaande tabel 5.1 zijn deze globale toegekende scores van de oordelen van geïnterviewden nog eens op een rij gezet.

**Tabel 5.1: Conclusie oordeel convenantpartijen (criterium 1)**

	Sociale Werkvoorziening	Gehandicaptenzorg	Rijk
werkgeversvertegenwoordiging	-	+	+
werknemersvertegenwoordiging	±	+	±
SWZ onderhandelaars	-	±	±

+ = positief oordeel geïnterviewde convenantpartij

± = matig tevreden oordeel geïnterviewde convenantpartij

- = negatief oordeel geïnterviewde convenantpartij

In het schema is te zien dat de geïnterviewde vertegenwoordigers in de sector Gehandicaptenzorg iets positiever zijn in hun oordeel over het convenantsproces en resultaat, dan de geïnterviewden in de

<sup>61</sup> Gaandeweg het programma, toen eenmaal de convenanten waren afgesloten, verlegde de aandacht bij SZW zich alsnog naar het strakker aansturen op inhoud, implementatie en evaluatie-eisen.

<sup>62</sup> Opgenomen in § 4.3.5, 4.4.5 en 4.5.5 (Mate van tevredenheid convenantpartijen).

andere sectoren. In de sector SW is enkel de werknemersvertegenwoordiging gematigd tevreden, de overige partijen zijn negatief in hun eindoordeel.

Uit de tekstbeschrijvingen van deze oordelen is op te maken dat iedere geïnterviewde een verschillend accent gelegd heeft om tot zijn eindoordeel te komen, en een eigen weging gemaakt heeft over welke elementen van belang worden geacht: procesaspecten, inhoud of resultaten. Zo acht de één doorslaggevend voor een negatief oordeel het gebrek aan draagvlak van de branche bij de aanvang van het convenant, dat zich gedurende het hele traject manifesteert (SW), terwijl een ander het voor geslaagdheid als bepalend beschouwd dat een bepaald gewenst arbo-instrument voor de branche kon worden ontwikkeld via de convenantssetting (SW).

In de § 5.2 en 5.3 zullen we op de verschillende aangehaalde succes- en belemmerende factoren verder ingaan.

### **5.1.2 Tweede evaluatiecriterium: is er sprake van duurzame samenwerkingsrelaties**

Het tweede criterium voor de vaststelling van een succesvolle samenwerking is of en op welke wijze er na het convenantstraject sprake is van een duurzame samenwerkingsrelaties. In het analysekader (§ 3.7) is aangegeven dat daar in de convenantenaanpak indicaties voor worden gevonden indien:

1. de samenwerking is voortgezet middels bv. vervolgconvenanten,
2. de opgedane beleidservaringen of uitkomsten over de aanpak van arbo-risico's opgenomen worden in de vorm van cao-afspraken,
3. bereidheid is mee te werken aan arbocatalogi,
4. of partijen op andere wijze borging of verankering van resultaten hebben gerealiseerd.

Het volgende is af te leiden uit de casebeschrijvingen.<sup>63</sup>

Ad 1. Ten aanzien van vervolgconvenanten valt op dat van de drie convenantstrajecten de sector Rijk als enige gekozen heeft voor een vergelijkbaar vervolg op de convenantenaanpak. In die sector zijn aansluitend aan het arboconvenant twee *vervolgconvenanten* afgesloten (over ziekteverzuim en bij een dienstonderdeel DJI). De overige twee convenanten hebben het bij één convenant gelaten.

Ad 2. In de hier onderzochte convenanten is verder te zien dat doorwerking nauwelijks, of maar schaars via vervolgafspraken in de vorm van een *cao-afpraak* heeft plaatsgevonden. Ondanks de aanvankelijke verwachtingen hierover van SZW, is uiteindelijk in de praktijk maar weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om de opbrengsten te verbreden naar een hele sector. Samenwerking op een meer vrijwillige basis over arbobeleid, en buiten de druk van een cao-overleg heeft in de ogen van sociale partners dan toch de voorkeur. Enkele geïnterviewden, cao-onderhandelaars, wijzen nadrukkelijk op hun geringe geloof in de effectiviteit van een cao-afpraak als het gaat om arbo-onderwerpen. Daar waar de aanpak van arborisico's vaak organisatie- en cultuurwijzigingen vergt, wordt een cao-afpraak net als wet – en regelgeving niet geschikt geacht om veranderingen te bewerkstelligen. In een cao-overleg staat men vaak meer tegenover elkaar.

Ad 3. In alle drie de trajecten geven de huidige convenantpartijen aan mee te willen werken aan de ontwikkeling van een arbocatalogus. Men ziet dit als een logisch vervolg op de opgedane ervaringen in de convenanten.

Ad 4. De overige vormen van 'borging' liggen in lijn met het bredere onderzoek van Bartels naar de borging in convenanten. Deze constateert dat instrumentele en infrastructurele borging bij bijna alle onderzochte convenanten voorkomt maar dat normerende borging het moeilijkste is te regelen en komt naar verhouding het minst voorkomt bij convenanten (Bartels, 2007). Het beheer van ontwikkelde instrumenten en producten is bij de SW ondergebracht bij een bestaande bipartiete institutie (bv. een sectorfonds).

In onderstaande tabel 5.2 zijn de resultaten vereenvoudigd weergegeven. In de tabel is een score van (+) of (-) toegekend indien bovengenoemde indicatoren ondubbelzinnig duidelijk al dan niet zijn

---

<sup>63</sup> In de case beschrijvingen opgenomen in § 4.3.4, 4.4.4, 4.5.4.

aangetroffen. De score ( $\pm$ ) is toegekend indien gedeeltelijk sprake is van de geformuleerde aanwijzingen.

**Tabel 5.2: Duurzame samenwerkingsrelaties (criterium 2)**

Duurzame vertrouwensvolle samenwerkingsrelaties	Sociale Werkvoorziening	Gehandicaptenzorg	Rijk
1. Vervolgconvenant?	Nee, geen vervolgconvenant, onduidelijk over vervolg of ander samenwerkingsarrangement	Vervolgconvenant? Nee, geen sprake van vervolgconvenant.	Vervolgconvenant? Ja, enkele vervolgconvenanten
2. cao-afspraken?	-	-	+
	cao-tekst is gedurende het convenantstraject bescheiden paragraaf. Na afloop convenant geen vervolg in cao, wel samenwerking via sectoroverleg.	cao – afspraak wordt op zich weinig geschikt geacht voor dit type afspraken, maar er is in cao wel verwijzing naar convenantsinstrumentarium in cao 2004, 2005 en 2007.	cao tekst/afspraken spelen nauwelijks een rol, samenwerking wel vervolgd via bestaand sociale partners-overleg (= cao)
3. Meedoen aan arbocatalogus?	$\pm$ Er is bij sociale partners nog geen sprake van meedoen aan arbocatalogus	$\pm$ Wel voornemen bij sociale partners over deelname aan arbocatalogus.	$\pm$ Ja, voornemen arbocatalogus traject.
4. Borging?	- Overig: enige borging via Stichting SBCM	+	+
		Overig: VGN beheert eenzijdig de producten naar eigen leden. Opheffing sectorfonds Zorg en Welzijn heeft weerslag op verankering	Overig: Expertisecentrum A&G opgericht.
	$\pm$	$\pm$	$\pm$
<b>Conclusie criterium 2</b>	<b>score = <math>\pm</math></b>	<b>= <math>\pm</math></b>	<b>= +</b>

In een netwerkachtige omgeving verwachten we dat samenwerking leidt tot enige voortzetting van die samenwerking of een andere vorm van meer duurzame relaties. In de hier bestudeerde trajecten zien we die duurzaamheid maar deels terug. De tripartiete samenwerking op dit onderwerp wordt uiteindelijk alleen in de sector Rijk voortgezet in de vorm van twee vervolgconvenanten. Sociale partners zullen elkaar in het kader van cao-overleg in alle trajecten wel blijven treffen, maar opvallend is dat geïnterviewden de cao-overlegtafel veelal niet geschikt achten voor een vergelijkbare vorm van samenwerking als binnen de convenanten. De in het samenwerkingsverband ontwikkelde instrumenten en producten worden veelal wel enigszins geborgd in al dan niet gezamenlijk beheerde instituten. De toekomst moet uitwijzen op welke wijze de af te spreken arbocatalogi zullen worden ingevuld.

### 5.1.3 Derde evaluatiecriterium: hebben convenantpartijen geleerd?

Met het derde criterium wordt nagegaan in hoeverre er in de drie convenantstrajecten sprake is geweest van leerprocessen of leereffecten bij de betrokken partijen. Hebben partijen gedurende het convenantsproces geleerd over bijvoorbeeld de inhoud van de arbeidsrisico's die middels de convenanten aangepakt zouden worden, of over de onderlinge samenwerking. Dit criterium heeft dus ook aandacht voor andere aspecten binnen het traject: bijvoorbeeld of er bij de betrokken partijen sprake is van een al dan niet toegenomen kennisniveau over de aanpak van arbeidsrisico's. Voor aanwijzingen hiervoor is aansluiting gezocht bij een onderzoek naar het beleidsprogramma uit 2006. Daaruit blijkt dat de (proces-) opbrengsten van het programma arboconvenanten kunnen liggen in een verbeterd kennisniveau over de arbeidsrisico's in een sector (1), de ontwikkelde instrumenten voor een

sector (2), maar ook een verhoogde aandacht voor het onderwerp arbeidsomstandigheden bij sociale partners (3).<sup>64</sup>

Voor indicaties voor de beantwoording van de vraag of partijen hebben geleerd is nagegaan of in de bestudeerde trajecten deze drie veelgenoemde opbrengsten kunnen worden gesignaleerd.

### *1. Verbeterd kennisniveau aanpak arborisico's*

In alle drie de evaluaties van convenantstrajecten en in de interviews wordt vastgesteld dat in de loop van de trajecten veel kennis is opgebouwd over oorzaken van arbeidsrisico's en aanpak van verzuim op de werkvloer. Niet alleen bij de formele convenantsdeelnemers, maar ook bij de brancheorganisaties, bedrijven en instellingen is kennis opgebouwd over de aard en omvang van arbeidsrisico's, en oplossingen voor manieren om maatregelen te implementeren. De tussentijdse monitoring en evaluaties over de aangepakte arbeidsrisico's zijn onderwerp van besprekingen in de BBC geweest en leidde tot bijsturingen van het uitvoeringsbeleid. Degelijke additionele effecten (buiten de formele doelstellingen om) die ook bijdragen aan het achterliggende doel van convenanten, komen overeen met eerdere studies naar convenanten (van de Peppel, 2004: p. 66). De tripartiete en intensieve samenwerking in de BBC was een nieuwe ervaring voor de convenantsdeelnemers, maar in hoeverre zich daar leerprocessen hebben voorgedaan, is in het kader van dit onderzoek onvoldoende nagegaan.

Ook als er sprake is van soms negatieve ervaringen, zien de betrokkenen die leerervaringen als waardevol. Zo blijkt in de sectoren SW en GHZ dat de vele ontwikkelde producten en instrumenten door het veld als te aanbodgericht worden ervaren waardoor ze de werkvloer niet wisten te bereiken, en zo geen meerwaarde hadden. De bewustwording daarover in de BBC's leidde tijdens het traject tot tussentijdse aanpassingen in de aansturing. In de sector GHZ bv. door middel van de aanstelling van arboconsulenten, in de SW door de instelling van klankbordgroepen. Ook de nadruk op een aanpak via 'goede praktijken' zijn een vorm van goede belangrijke concrete opbrengsten.<sup>65</sup> Zo is de actieve kennisdeling bij rijksonderdelen via zogenaamde kwartaalbijeenkomsten georganiseerd waarin de HR-kolom werd geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen.<sup>66</sup>

### *2. Ontwikkelde instrumenten voor de aanpak van arbeidsrisico's.*

Als belangrijke opbrengst van de arboconvenanten wordt genoemd (door geïnterviewden op convenantsniveau) de middels een convenant ontwikkelde sector-instrumenten voor de aanpak van verschillende arborisico's. Instrumenten in brede zin, omdat het kan gaan om ontwikkelde handboeken, handleidingen, benchmarks ziekteverzuim, advisering op maatontwikkelde methoden die in een bedrijf zijn in te zetten om arbeidsrisico's aan te pakken. In alle drie de cases is hier sprake van.

### *3. Verhoogde aandacht arbo bij sociale partners en de sector*

Op verschillende plekken is aangegeven dat door de samenwerking in arboconvenanten het onderwerp arbo hoger op de agenda is komen te staan. Bij sociale partners zelf maar ook bij de afzonderlijke bedrijven in de branche. Gesignaleerd wordt dat het gehele arbobewustzijn in de sectoren is toegenomen. In de GHZ is dat tastbaar door de praktische toepassing van enkele succesvolle producten, trainingen, monitorinstrumenten rondom de bestrijding van blootstelling aan fysieke belastende situaties, en ook organisatorische aanpassingen die voortvloeien uit het convenant, zoals de opstelling van protocollen, of de aanstellingen van zogenoemde AVR-coördinatoren.<sup>67</sup> Bij het Rijk is eveneens vastgesteld dat het convenant heeft aangezet aan het bevorderen van bewustwording bij de rijksonderdelen op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden.<sup>68</sup> In de SW geven verschillende geïnterviewden aan dat in hun waarneming de arbobewustwording bij een groot aantal SW bedrijven is verhoogd, en dat het onderwerp nu hoger op de agenda staat.

---

<sup>64</sup> Velden, J. van, Rienstra, G., Jansen C., (2006). *Van Den Haag naar de werkvloer, analyse van drie beleidsprogramma's van de Directie Arbeidsomstandigheden*, opdrachtgever ministerie van SZW, Rotterdam: ECORYS.

<sup>65</sup> In opdracht van SZW zijn een aantal goede praktijken geanalyseerd en nagegaan welke factoren voor succes hebben gezorgd. *Niet kopiëren s.v.p.!*, SZW, 2006

<sup>66</sup> Eindevaluatie Rijk, 2004: p. 29

<sup>67</sup> Eindevaluatie GHZ, 2005: p. 24

<sup>68</sup> Eindevaluatie Rijk, 2004: p. 32

Een verkorte weergave van de geïnventariseerde opbrengsten is weergegeven in een onderstaand tabel 5.3. Voor de beoordeling van het hier besproken criterium scoren alle convenanten door de aanwezigheid van alle indicatoren positief.

**Tabel 5.3: Leereffecten (criterium 3)**

	Sociale werkvoorziening	Gehandicaptenzorg	Rijk
1. Verbeterd kennisniveau arbo	Lessen geleerd uit falende implementatie, Te aanbodgerichte benadering van producten, Ontbrekend draagvlak van de branche bij de aanvang van het convenantstraject Ontwikkeling uniforme verzuimregistratiesysteem positief.	- Stand der techniek rapportages, monitoring opgesteld, - inzicht in aanwezigheid en omvang arbo-risico's - <i>Samenwerking</i> buiten de druk van het cao-overleg aan arbobeleid. .- de regionale netwerkvorming.	- Convenant heeft nadrukkelijk geleid tot projecten en initiatieven die de ogen openen in organisaties die anders gesloten zouden blijven. - stand der techniek vastgesteld op arbeidsrisico's (sommige instrumenten werken wel, sommige niet), dat is ook te zien als een soort leereffect. - kwartaal bijeenkomsten tussen rijksonderdelen .
2. Ontwikkelde Instrumenten	Besproken producten: Arbothermometer, handboeken Psychosociale en Fysieke belasting , Basiswerkplekwijzer, adviesdagen	Convenant GHZ leidt tot een aantal producten waarmee andere convenanten hun voordeel kunnen doen, bv. de werkpakketten Pakkje Gezond en Beestenboel, de Praktijkrichtlijnen voor fysieke belasting, de handreiking arbomanagementsystemen, de <i>quickscans</i> . Inbedding ergocoaches bedrijven	Laat duizend bloemen bloeien.. Aantoonbaar is dus bv. de RSI-aanpak en de financiering van pauze-software vanuit het convenant. Preventieve oplossingen via technieken hebben hun weg wel gevonden. Aantal zaken rond werkdruk wel geleid tot bewustwording hoewel niet echt beklijft.
3. Verhoogde aandacht arbovraagstukken (bij branche en sociale partners)	Met name toegenomen arbobewustzijn bij instellingen gesignaleerd	Thema arbeidsomstandigheden krijgt nu meer beleidsmatige aandacht. In veel instellingen zijn arbocommissies, stuurgroepen en arbocoördinatoren ingezet. Hoger op de <i>agenda</i> bij de sociale partners gekomen	Arbobeleid meer op de agenda en tafel gekomen, sociale partners zijn daarop meer gaan samenwerken ongeacht wat voor rumoer ze aan de cao tafel hadden.
<b>Conclusie criterium 3</b>	<b>score = +</b>	<b>= +</b>	<b>= +</b>

### 5.1.4 Conclusie: was het een succesvolle samenwerking?

Met de drie bovenstaande criteria is geprobeerd inzicht te krijgen over de vraag of in de onderzochte arboconvenanten gesproken kan worden van een succesvolle samenwerking. Met het hanteren van deze criteria is dus geen gewicht toegekend aan de omstandigheid of de in de convenanten afgesproken (en soms ook zwaarbevochten) kwantitatieve doelstellingen zijn behaald, of dat er sprake was van doeltreffendheid.

In onderstaand schema zijn alle bovengenoemde scores op de drie criteria schematisch op een rij gezet en opgeteld, om tot een globale eindconclusie te komen. Hierbij wordt nog opgemerkt dat voor onderstaand totaaloordeel, de verschillende toegewezen scores bij de criteria een gelijk gewicht zijn toegekend. In zoverre dat wel iedere score bij het oordeel van ieder van de geïnterviewden even zwaar meetelt. Daarmee wordt hier aan het oordeel van de partijen iets meer gewicht toegekend ten opzichte van andere criteria.

Hier wordt aangesloten bij de in het theoretisch kader beschreven opvatting dat de subjectieve oordelen van partijen afzonderlijk van belang zijn bij een beoordeling. Partijen kunnen zelf het beste een afweging maken tussen de passendheid van wat het traject hen heeft opgebracht en de inspanningen die het hen heeft gekost en de passendheid van de uitkomst in de veranderende omgeving.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Zie §3.6 en daarin: Klijn & Koppenjan, 2001: p.191.



Voor het eindoordeel is gekozen is voor een indeling naar een niet-, matig-, of succesvolle samenwerking. In deze tabel zijn aan de scores tevens punten toegevoegd zodat de uitkomsten van de uiteindelijke indelingen inzichtelijk wordt. Daarbij is:

Score: - = nul punten,

Score: ± = 1 punt,

Score: + = 2 punten.

**Tabel 5.4: Totaaloordeel succesvolle samenwerking in convenanten**

		Sociale werkvoorziening		Gehandicaptenzorg		Rijk	
			punten		punten		punten
Criterium 1. Oordeel convenantpartijen	werkgevers	-	0	+	2	+	2
	werknemers	±	1	+	2	±	1
	SZW	-	0	±	1	±	1
Criterium 2. Duurzame samenwerkingsrelaties		±	1	±	1	+	2
Criterium 3. Lessen		+	2	+	2	+	2
Totaal punten			4		8		8
<b>Conclusie totaaloordeel</b>		<b>matig succesvolle samenwerking</b>		<b>succesvolle samenwerking</b>		<b>succesvolle samenwerking</b>	

0 - 3 punten = niet succesvolle samenwerking

4 - 6 punten = matig succesvolle samenwerking

7 - 10 punten = succesvolle samenwerking.

Aan de hand van de in dit onderzoek gehanteerde criteria kan worden geconcludeerd dat in de sectoren Gehandicaptenzorg en Rijk de samenwerking als succesvol is te beoordelen. In de sector Sociale Werkvoorziening kan van een matig succesvolle samenwerking worden gesproken. Bij dit convenant blijken met name de minder positieve oordelen van de convenantpartijen gewicht in de schaal te leggen bij het eindoordeel.

Hoewel niet gesteld kan worden dat de samenwerking in de drie convenanten altijd even soepel verliep, blijkt uit de optelsom van de hier gehanteerde criteria dat het eindoordeel min of meer positief uitvalt. De veronderstelling waarvan we uitgingen op grond van de netwerk literatuur was dat de kans op gunstige beleidsuitkomsten groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert. Weliswaar zijn in dit onderzoek niet meer dan drie convenanten beoordeeld, maar de resultaten van deze korte evaluatie ondersteunen deze veronderstelling.

Met deze conclusie kunnen we ons verder verdiepen in de vraag hoe dat dan heeft gewerkt en welke factoren hebben bijgedragen aan deze overwegend gunstige uitkomsten.

## 5.2 Nadere beschrijving en analyse (kenmerken) arboconvenanten-aanpak

Met behulp van de kenmerken van het netwerk rondom het beleidsveld arbeidsomstandigheden kan de convenantenaanpak van SZW nu verder geanalyseerd worden. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat het bestuurskundig perspectief van beleidsnetwerken goed aansluit bij de door het ministerie gekozen opzet. De veronderstellingen waarop dit beleid berust, de aanpak van arbeidsrisico's via een convenantenaanpak, kunnen nu verder besproken worden.

De convenantenaanpak wordt in 2006 door het ministerie SZW zelf betiteld als een relatief nieuw beleidsinstrumentarium dat kan dienen als alternatief voor wet- en regelgeving. De overheid spreekt inmiddels over het programma arboconvenanten 'als een instrument met een meer interactief karakter: er is veelvuldig contact met het veld en er is veel ruimte voor maatwerk'. Men constateert ook een veranderende rol van de overheid als bepaler naar regisseur, naar deelnemer, naar een overheid die voornamelijk een voorwaardenscheppende rol kiest. Naar eigen zeggen wil de overheid inspelen op de toenemende complexiteit en pluriformiteit van de huidige, steeds meer geïndividualiseerde,

samenleving (Instrumentenanalyse 2006, p. 5).<sup>70</sup> In 2007 herhaalt de eindrapportage dat 'het beleidsprogramma Arboconvenanten zowel inhoudelijk als bestuurskundig vernieuwend was. Het programma vormde een nieuwe, grootschalige impuls voor het Nederlandse arbobeleid. In bestuurskundig opzicht is de convenantmethode een nieuw type beleidsinstrument, waarin niet de centrale wet- en regelgeving, maar juist decentrale ontwikkeling en uitvoering centraal staan. Ofwel, 'een vorm van overheidsbestuur die eerder bottom-up dan top-down is georiënteerd' (Evaluatierapport SZW, 2007: p. 7).

### *Inspelen op complexiteit*

In de netwerkliteratuur wordt aangenomen dat een overheid die zich bewust is van haar afhankelijkheid van andere partijen in de samenleving betere sturingsmogelijkheden heeft. Voor sturing moet worden ingespeeld op de toenemende complexiteit en pluriformiteit in de samenleving.

Ook het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden wordt gekenmerkt door een aanwezigheid van een zekere mate van complexiteit en onzekerheid. Als eerste zien we die complexiteit terug in de aanwezigheid van een veelheid en diversiteit aan partijen op verschillende niveaus, met uiteenlopende belangen bij dit beleidsonderwerp, al dan niet in de vorm van vertegenwoordigende organisaties. Dat wordt hieronder verder beschreven. Daarnaast kan worden vastgesteld dat bij de aanvang van het programma over de inhoud van verschillende arbeidsrisico's onvoldoende zekerheid of kennis bestaat bij betrokken partijen. Bij de overheid zelf, maar ook bij de branches en bedrijven (Beleidsstrategienota SZW, 1999). Daarbij gaat het over onduidelijkheid over de juiste te hanteren arbo- en gezondheidsnormeringen van nieuwe arbeidsrisico's zoals RSI, fysieke en psychische belasting of werkdruk.<sup>71</sup> Maar ook in het geval er wel voldoende wetenschappelijk kennis aanwezig is over de te hanteren normen, kan er onvoldoende kennis zijn over de vraag *hoe* die normen in de praktijk hun weg moeten vinden, oftewel hoe moet de werkvloer daarmee omgaan. Dit blijkt bv. het geval bij het handhaven van geluidsnormen, omgang met schadelijke stoffen of machineveiligheid.

In het verlengde van de wetenschappelijke literatuur is de veronderstelling dat een effectievere sturing mogelijk is naarmate (beleids-) instrumenten beter gebruik maken van de belangrijkste kenmerken van netwerken. In netwerkterminologie en volgens het gehanteerde theoretisch kader zijn interdependentie, geslotenheid, en pluriformiteit kenmerken van complexiteit. Hier ligt mogelijk een belangrijke verklaring voor het feit dat uiteindelijk met 69 sectoren een arboconvenant tot stand is gekomen. Met behulp van die kenmerken wordt de arboconvenanten-aanpak nu nader geanalyseerd. We lopen na of en op welke wijze het Arboconvenantenprogramma nieuwe stijl aansluit bij die inzichten.

Tegelijkertijd zal worden gezien of er daarmee in deze aanpak factoren te vinden zijn die in de praktijk belangrijk zijn geweest voor het succes (of juist het ontbreken van succes) van de convenantenaanpak en de in dit onderzoek uitgelichte convenanten.

De in een procesbenadering besloten procesprincipes zijn eveneens een hulp voor de analyse en beoordeling van de convenantenaanpak (de Bruijn e.a., 2002). In deze paragraaf komen de succesvolle factoren naar voren en in § 5.3 beschrijven we de belemmerende factoren.

### **5.2.1 Arboconvenanten en pluriformiteit**

Eerder werd vastgesteld dat in een netwerkomgeving de overheid, als interveniërende actor rekening moet houden met de onderlinge verschillen en belangen van relevante partijen in het beleidsveld (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 22). Hoe manifesteert het kenmerk pluriformiteit zich in het beleidsveld van arbeidsomstandigheden, en hoe is men daar mee omgegaan? Met behulp van convenanten kan tegemoet gekomen worden aan de bestaande pluriformiteit in een netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 190).

Evenals op andere beleidsterreinen is in het beleidsveld van gezond en veilig werken een grote diversiteit en heterogeniteit van partijen waar te nemen. Op bedrijfsniveau hebben behalve het

---

<sup>70</sup> Instrumentenanalyse SZW 2006, p. 5.

<sup>71</sup> Beleidsstrategienota SZW, 1999.

reguliere (HRM-) management ook arboprofessionals, en adviesbureaus een rol als het gaat om veilig en gezond werken. Medezeggenschapsorganen hebben op grond van de wet, een expliciete inspraak- en instemmingsrol toebedacht gekregen over arbobeleid.<sup>72</sup> Op intermediair niveau zijn de verschillende centrale en decentrale werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties, brancheorganisaties, arbodiensten en verzekeraars, te onderscheiden als relevante partijen. In het netwerk zijn verder de verschillende actoren van overheidszijde zelf te positioneren: de vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, hebben een andere positie dan andere afvaardiging dan de ambtelijke convenantsprojectleiders van het departement. In de implementatiefase van convenanten zien we dat BBC's en projectorganisaties een bepalende rol hebben. En daar waar de afspraken en maatregelen over terugdringing van arbeidsrisico's uiteindelijk het gedrag van individuele werknemers moet beïnvloeden, zijn deze ook een belangrijke actor in dit proces.

Kijkend naar de arboconvenantenaanpak is vast te stellen dat SZW al in de verkennende fase enige afbakening heeft toegepast in het beleidsnetwerk. Al bij aanvang van het programma heeft men met name de sociale partners, als cao afsluitende partijen in een branche, op het oog gehad als zijnde de belangrijkste partijen om mee tot een convenant te komen. De groep potentiële overlegpartners is daarmee afgebakend en tot op zekere hoogte ook overzichtelijk gehouden. Als eerste is voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van de bestaande netwerken. Sociale partners onderhouden immers al duurzame relaties met elkaar, via bv. cao-overleggen, samenwerking in scholingsfondsen, en het gezamenlijke bestuur in pensioenfondsen. De mate waarin is afhankelijk van de sector. Een dergelijk effectieve benadering komt overeen met wat in het milieuconvenanten onderzoek eveneens is gevonden, namelijk dat: 'een traditie en een klimaat van consensus zoeken, gemeenschappelijke probleemoplossing, wederzijds respect en vertrouwen samen kan hangen met succes' (Bressers e.a., 2004).

Daarbij speelt verder een rol dat de eerste contacten over de mogelijke totstandkoming van convenanten op centraal niveau zijn besproken in de Stichting van de Arbeid. Die centrale verklaring van de STAR in 1998 levert een belangrijke bijdrage op voor het *commitment* van centrale partijen, zoals sociale partners. Deze - weliswaar niet juridisch bindende - aanbevelingen werken door op de onderhandelingstafels van het decentrale brancheniveau door interne en onderlinge coördinatie (van Houten, 2008). Deze doorwerking wordt bevestigd door de geïnterviewden.<sup>73</sup>

Het aangaan van een arboconvenant helpt de overheid om de pluriformiteit van een netwerk te reduceren (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 193). Men vertrouwt erop dat de vertegenwoordigende organisaties van werkgevers en werknemers deze pluriforme achterban vertegenwoordigen en dat daarmee overlegd en gecommuniceerd wordt. Met het aangaan van intentie-contracten over een eventueel daaropvolgend convenantstraject worden de achterbanen in beginsel gebonden en geëngageerd aan het in gang te zetten traject. Van vakbonden kan worden verwacht dat ze gebruik kunnen maken van eigen kanalen en eigen initiatieven nemen om de achterban te informeren, stimuleren en motiveren. Van werkgeversorganisaties wordt een vergelijkbare invloed op hun achterban verwacht (Nagelkerke & de Nijs, 2006: p. 24-25).<sup>74</sup>

Sociale partners zijn voor de overheid op grond van voorgaande de logische partijen voor de deelname aan convenanten.

In de in dit onderzoek bestudeerde trajecten lijkt aanvankelijk inzichtelijk wie de vertegenwoordigende organisaties zijn. Dat zijn veelal dezelfde partijen waarmee in een branche al een cao tussen sociale partners wordt afgesloten. De werkgeversorganisaties kennen hier een grote organisatiegraad: in de sector GHZ zijn vrijwel alle organisaties aangesloten bij VGN en bij het Rijk is

---

<sup>72</sup> De werkgever en ondernemingsraad voeren overleg over het arbobeleid en de uitvoering daarvan en er wordt actief informatie gewisseld tussen de werkgever en de ondernemingsraad (art. 12, lid 2 Arbowet). Artikel 27 WOR (instemmingsrecht over o.a. arbobeleid).

<sup>73</sup> Houten, G.W. van. (2008), *Beleidsuitvoering in gelaagde stelsels*. De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid in het CAO-overleg. Universiteit Utrecht: Academisch proefschrift.

<sup>74</sup> Het sluit ook aan bij wat Nagelkerke noemt 'het institutionele patroon van de Nederlandse arbeidsverhoudingen'. In dat stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen waarin veelal drie partijen worden onderscheiden: de werknemers en hun organisaties (de vakbeweging), de werkgevers en hun organisaties en de overheid. (Nagelkerke & de Nijs, 2006)

BZK ook de partner bij het afsluiten van de cao, alle daarbij betrokken vakbonden zijn benaderd om mee te tekenen. Bij de sector SW blijkt het gecompliceerder te liggen: weliswaar is de VNG van werkgeverszijde de formele cao-partner, maar de bestaande branchevereniging NOSW/Cedris is een belangrijk andere relevante partij: en een 'actor met blokkademacht'. Een bijzonderheid bij de GHZ is de medeondertekening van het convenant door VWS: dit ministerie is betrokken vanwege een substantiële medefinanciering aan tilmiddelen.

Er is gekozen voor een branchebenadering, waardoor individuele bedrijven niet de mogelijkheid krijgen het convenant mee te ondertekenen. De veronderstelling is geweest dat met het aanspreken van de brancheorganisaties voldoende bindingsmogelijkheden naar de aangesloten individuele bedrijven bestaan.

Als relevante partijen bij de besluitvorming worden betrokken draagt dat bij aan een noodzakelijke open proces van besluitvorming (de Bruijn e.a., 2002: p. 56). Behalve in de sector SW, waarover meer bij onderstaande paragraaf over de belemmeringen, heeft SZW hier goede nota van genomen. In de interviews is de vraag voorgelegd of in de waarneming van de geïnterviewden alle relevante partijen hebben meegedaan aan het convenantstraject. Dat is door alle gesprekspartners bevestigend beantwoord. Andere actoren in het netwerk zoals de hierboven genoemde arbodiensten, of medezeggenschapsorganen waren geen gesprekspartners, maar werden wel in de convenantsteksten een rol toegekend.

### 5.2.2 Arboconvenanten en geslotenheid

Zoals eerder genoemd, zal het in een netwerkachtige omgeving noodzakelijk zijn dat rekening wordt gehouden met het feit dat actoren in netwerken min of meer gesloten zijn voor stuursignalen van de overheid (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 37). Op het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden is een grote mate van autonomie en zelfwerkzaamheid van relevante partijen gangbaar. Werkgevers en werknemers zijn op grond van de wet gezamenlijk verantwoordelijk voor het voeren van een arbobeleid. Dat gaat uit van de gedachte dat er een gezamenlijk belang ligt bij de aanpak van veiligheids- en arborisico's, welbevinden van werknemers en het voorkomen van ziekteverzuim. Omvangrijke wet- en regelgeving rondom arbeidsomstandigheden wordt door veel bedrijven als een groot beslag op de bedrijfsvoering gezien. Die bedrijfseconomische redenen, maar ook het gebrek aan kennis over de inhoud van arborisico's, kan er toe leiden dat die verantwoordelijkheid niet altijd leidt tot een afdoende niveau van werknemersbescherming. Zo stelt de overheid bij aanvang van het convenantstraject vast dat het aantal werknemers dat aan arbeidsrisico's is blootgesteld nog zeer groot is.<sup>75</sup>

#### *Creëren gemeenschappelijk beeld en open benadering*

We zien dat deze *geslotenheid* in een netwerk met het programma Arboconvenanten op verschillende wijzen is benaderd. Al in een vroeg stadium van de convenantenaanpak worden contacten met het beleidsveld op gang gebracht door op een landelijk, centraal niveau gemeenschappelijke steun te werven bij de centrale sociale partners. Eerst informeel, maar vervolgens formeel via het overleg in de Stichting van de Arbeid (STAR, 1998). Daarmee wordt de weg voorbereid voor vervolgspraken op sector- en brancheniveau. Via het afsluiten van eerst intentieverklaringen met de beoogde branches en sectoren, worden vervolgoverleg en communicatie momenten vastgelegd met vertegenwoordigers binnen de sectoren. Een intentieverklaring legt betrokken partijen immers nog niet onomkeerbaar vast en biedt voldoende ruimte om te zoeken naar elkaars gemeenschappelijke punten. Anderzijds committeren de betrokken partijen zich met een intentieverklaring wel aan een traject dat kan leiden tot samenwerking in de vorm van een convenant.

Standaard wordt in de intentiefase ingebracht dat in de aanloop naar een convenant een onderzoek naar de *stand der techniek en wetenschap* over arbeidsrisico's, en wat als een gezondheidkundig als verantwoord kan worden aangemerkt. Daarmee kan de bestaande onduidelijkheid over te hanteren (arbo-) normen tussen partijen in branche worden weggenomen, en kan gesproken worden over het opstellen van gezamenlijke doelstellingen. Een beïnvloeding van het gehanteerde referentiekader, in termen van netwerkmanagement.

---

<sup>75</sup> Beleidsstrategienota SZW, 1999: p. 7.

Literatuur over procesmanagement laat zien dat het van belang is dat een overheid bij complexe vraagstukken een open houding aanneemt. Onderdeel hiervan is dat alle relevante partijen bij de besluitvorming worden betrokken en dat inhoudelijke afspraken weliswaar worden geïnventariseerd, maar eerst worden omgezet in procesafspraken (de Bruijn e.a. 2002: p. 53). Partijen worden zo in de gelegenheid gesteld de besluitvorming mede richting te geven en kunnen dus ook aangeven wat voor hen interessante onderwerpen zijn die een plaats op de agenda horen te krijgen.

We zien dat het werkt in de bestudeerde cases. De open benadering in deze convenantstrajecten (het procesontwerp) zorgt er voor dat partijen voldoende ruimte krijgen om tot overeenstemming te komen over verdere samenwerking. Er is tijd genomen in de aanloop van het traject, en (enige) ruimte gegeven wat betreft de onderwerpen die op de agenda komen. In de eerste voorzichtige fase van de intentieverklaring hebben partijen elkaar niet direct hoeven vast te leggen op inhoudelijke keuzes en al te strakke inhoudelijke afspraken. Zo wordt de potentiële convenantpartijen tijd gegund te overleggen over de urgentie van bepaalde problemen, kwantitatieve doelstellingen, en het eventuele plan van aanpak. Keuzes over aan te pakken onderwerpen en eventuele doelstellingen worden uitgesteld door eerst een studie en nulmetingen te verrichten naar de stand van de wetenschap en de techniek van verschillende arbo-onderwerpen. Hiermee wordt bereikt dat bij de vertegenwoordigende organisaties een gemeenschappelijk gedragen beeld over de aanwezige arbeidsrisico's kan ontstaan waardoor convenantpartijen tot overeenstemming kunnen komen over de volgende stappen. Partijen krijgen hiermee ook ruimschoots de kans en ruimte om eigen onderwerpen en oplossingen in te brengen in het convenant. Zo leidt dat bij de sector GHZ tot extra aandacht voor werkdruk en psychische belasting, en in de sector SW tot de ontwikkeling van een gericht werkplekinstrument.

Er is daarmee sprake van een flexibele, en open benadering die partijen over de streep trekt en laat deelnemen. Dat betekent enerzijds wel vertraging in de daadwerkelijke totstandkoming van een convenant, maar anderzijds leidt deze aanpak dus tot gewenste ruimte voor eigen inbreng en onderhandeling over de uiteenlopende issues (de Bruijn e.a. 2002: p. 98).

Dat een dergelijk open benadering overigens ook kan leiden tot het maken van vage afspraken of doelstellingen in een convenant blijkt het geval bij het convenantstraject van de sector Rijk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 191). Niet alleen in de intentieverklaring maar ook in het convenant zijn de doelstellingen in het convenant Rijk vaag geformuleerd.<sup>76</sup> In tegenstelling tot de andere convenanten hebben betrokken partijen hier weinig onderhandeld over concrete kwantitatieve doelstellingen, of hierover het conflict met elkaar opgezocht. Er is tijd genomen om in de intentiefase na te gaan of en op welke onderwerpen samenwerking kan plaatsvinden.

### *Inspraak en uitstel beleidsregels*

Een andere wijze waarop de geslotenheid wordt doorbroken is door sectoren invloed toe te zeggen op bijvoorbeeld de ontwikkeling van beleidsregels over fysieke belasting.<sup>77</sup> Vanwege de grote economische- en uitvoeringsimplicaties in het geval een dergelijke beleidsregel over fysieke belasting wordt ingevoerd, is inspraak over een dergelijke regel in ieder geval voor de zorgsector van groot belang. De inspraak in het convenant gaat bovendien gepaard met de afspraak van SZW dat dwingende regels (beleidsregels) met bepaalde kwantitatieve normeringen pas zullen worden doorgevoerd in de branche, nadat daar overleg en overeenstemming over is bereikt in het convenantstraject. In de GHZ convenant-tekst is dit onderdeel formeel vastgelegd.<sup>78</sup> Daarnaast wordt toegezegd dat de Arbeidsinspectie zich gedurende de looptijd van het convenant terughoudend zullen opstellen.

Bevorderlijk voor de afname van de geslotenheid is volgens de Bruijn & ten Heuvelhof het terughoudend formuleren van verplichtingen, of zo dat men zich eraan kan onttrekken, en het drempelverlagend werkt. Het gewenste vrijwillige, drempelverlagende karakter blijkt uit verschillende convenantsbepalingen. Teneinde geen misverstand te krijgen over de juridische status van het convenant is in de preambule standaard opgenomen dat 'dit convenant niet in rechte afdwingbaar is'.

---

<sup>76</sup> Die vage doelstellingen zijn vervolgens ook in het verdere traject een punt van kritiek gebleven.

<sup>77</sup> Deze beleidsregels bevatten arbonormen, en worden door de Arbeidsinspectie gebruikt in handhavingstrajecten.

<sup>78</sup> Artikel 10, Arboconvenant GHZ

En behalve de afspraken over genoemde kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot de beoogde effecten worden de aangegane verplichtingen vooral geformuleerd in termen van 'sociale partners bevorderen dat...'.<sup>79</sup>

### 5.2.3 Arboconvenanten en interdependenties

In een netwerkbenadering wordt aangenomen dat organisaties in een netwerk elkaar nodig om hun belangen veilig te stellen en doelen te realiseren (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999/2007). In het convenantenprogramma is SZW zich goed bewust geweest van het interdependente karakter binnen het netwerk waarin men opereerde. Zo laat de wederzijdse afhankelijkheid zich in dit beleidsnetwerk zien doordat enerzijds de overheid op het terrein van arbeidsomstandigheden een regel- en normstellende positie heeft. Anderzijds beschikken branches en sociale partners over eigen kennis van de organisaties in de branche, kunnen zij financiële middelen ter beschikking te stellen, zijn ze in staat arbobeleid op sectormaat te ontwikkelen, en implementatie te bevorderen (Eindevaluatie SZW, 2007: p. 9).

Die wederzijdse afhankelijkheid maakt het tegelijkertijd aantrekkelijk voor partijen om in sommige omstandigheden samen te werken. Met welke middelen is ingespeeld op die wederzijdse afhankelijkheid? De bedoeling in het programma Arboconvenanten is gezamenlijke binding aan afspraken zodat die doorwerken naar de afzonderlijke bedrijven en naar de werkvloer om daar effect te sorteren.

#### *Aanwezigheid van subsidie*

De SZW-onderhandelaars hebben kunnen onderhandelen met verschillende middelen. Het beschikbare financiële instrumentarium heeft als eerste een betekenisvolle rol gespeeld. Ter ondersteuning van de arboconvenanten-aanpak heeft de overheid een subsidieregeling in het leven geroepen.<sup>80</sup> Voor cofinanciering komen in aanmerking kosten die samenhangen met onderzoeken naar de stand der techniek, monitoring en de evaluatiestudies. De regeling maakt het voor sociale partners aantrekkelijk maken om met de overheid rond de tafel te gaan zitten en tot afspraken te komen.

Voor de sector Gehandicaptenzorg blijkt de aanwezigheid van extra overheidsgeld ook inderdaad een belangrijke drijfveer om deel te nemen aan het traject. Bovenop de bestaande eigen budgetten en de VWS bijdragen kon het subsidiegeld worden aangewend voor met name de aanpak van Fysieke belasting in die sector. Ook voor de partijen in de Sociale Werkvoorziening is de subsidie een prikkel om deel te nemen gebleken, en een onderhandelingsmiddel voor SZW gedurende het convenant. Voor de sector Rijk was de aanwezigheid van subsidie niet doorslaggevend voor de totstandkoming van een convenant: vanuit eigen middelen werd een veelvoud bijgelegd. In deze sector speelt een imago-overweging, dat wil zeggen de voorbeeldfunctie als overheidswerkgever, een grotere rol.

#### *Terughoudende rol Arbeidsinspectie*

Een volgende niet onbelangrijk (onderhandelings-)middel van SZW betreft de toezeggingen aan de branches over de rol van de Arbeidsinspectie. Toegezegd wordt dat gedurende het convenantstraject de Arbeidsinspectie terughoudend zal zijn in handhavingstrajecten. Een voorbeeld van dit gedogen, dat gehanteerd werd als ruilmiddel bij de aanloop tot een convenant, is terug te vinden convenantstekst zoals gehanteerd bij de sector GHZ en SW.<sup>81</sup> Hiermee wordt de sector en de individuele ondernemingen tijd gegund de maatregelen te implementeren, alvorens tot actieve handhaving wordt overgegaan.

Daarnaast wordt de hiervoor genoemde ruimte aan sectoren om mee te werken aan de ontwikkeling van een beleidsregel, niet vrijblijvend weggegeven. Indien er onvoldoende bereidheid bestaat tot het

---

<sup>79</sup> Artikel 3 t/m 9, Arboconvenant GHZ

<sup>80</sup> Subsidieregeling convenanten arbeidsomstandigheden, Staatscourant 7 september 1999, nr. 187. Tot en met 2002 is een subsidie van 161 miljoen beschikbaar. Uiteindelijk is aan de uitvoering ca. 251 miljoen euro besteed, 83 miljoen door het ministerie, 168 miljoen door sociale partners (Evaluatierapport SZW, 2007).

<sup>81</sup> 'De Arbeidsinspectie zal, onverminderd de bij of krachtens wettelijk voorschrift aan haar opgedragen taken, voor het einde van de looptijd van dit convenant, niet op eigen initiatief handhavingsactiviteiten uitvoeren (...) Convenant GHZ, artikel 10 lid 3. In de SW worden de actieve handhavingsactiviteiten een jaar opgeschort (artikel 7 lid 2, convenant SW).

sluiten van een convenant zal dan onvermijdelijk een zwaarder accent op normstelling en handhaving in de bedrijfstak komen te liggen, waarschuwt de Staatssecretaris in de strategienota in 1999.<sup>82</sup> Hiermee toont de overheid bereidheid om zo nodig alternatieve beleidsinstrumenten in te zetten als 'stok achter de deur'. Dat stemt ook overeen met één van de uit de literatuur bekende voorwaarden voor een bijdrage aan succes van convenanten (Bressers e.a., 2004: p. 256). Uit oogpunt van procesmanagement wordt ook gesproken over de functie hiervan in de voortgang van het proces. Net als bij het verleende uitstel op de beleidsregels, kan de dreiging met eenzijdige ingrijpen van de overheid coöperatief gedrag opleveren. *Command and control* wordt gebruikt als aanjager van het proces (de Bruijn e.a., 2002: p. 63). De terughoudendheid in handhavingsactiviteiten van de Arbeidsinspectie binnen sectoren hoorde bij de formele opzet van het programma en maakt het aantrekkelijk voor de sectoren deel te nemen. Desalniettemin zien we in de sector SW dat SZW zich uiteindelijk genoodzaakt voelt in de loop van het convenant twee inspectietrajecten te entameren, om zo een onwillige sector alsnog in beweging te krijgen.

#### *Cao-binding*

In het kader van overheidssturing wordt in de arboconvenanten-aanpak nog vertrouwd op een ander (juridisch) instrument. De overheid gaat er vanuit erop dat de door haar gewenste normen ook deels via privaatrechtelijke wijze hun weg vinden naar de doelgroepen. Door convenanten op bedrijfstakniveau te sluiten, kan volgens de Staatssecretaris door werkgevers en werknemers ook een koppeling worden gelegd met de cao-afspraken in de bedrijfstak. Door zo aan te sluiten bij het cao-niveau kunnen bepaalde afspraken algemeen verbindend verklaard worden en zodoende van toepassing worden op alle bedrijven in de bedrijfstak (Beleidsstrategienota SZW, 1999: §1.7). Hiermee wordt alsnog een vorm van juridische binding bereikt. Eerder zagen we overigens dat deze aanname van SZW in de praktijk van de hier bestudeerde convenanten geen grote rol heeft gespeeld.

Uit de convenantsbeschrijvingen blijkt voorts dat door aansluiting te zoeken bij de motieven en belangen van partijen, bijgedragen werd aan de totstandkoming van een samenwerking (de Bruijn, 2008, p. 304). In de hier bestudeerde trajecten blijken de belangrijkste hardop aangevoerde motieven van partijen om deel te nemen aan convenanten ten eerste de beschikbare financiële bijdrage van de overheid te zijn (Gehandicaptenzorg), maar ook de onderkenning van de aanwezigheid van een hoog ziekteverzuim en andere arbo-risico's binnen sectoren en de gevoelde noodzaak deze gezamenlijk aan te pakken (Rijk, SW). Een bijzonder motief voor de sector Rijk om deel te nemen aan een convenant is de gevoelde 'voorbeeldfunctie' als overheid.

De drie hier besproken convenanten laten zien dat de deelnemende partijen het convenantsproces ook hebben kunnen aangrijpen als kans om hun eigen (beleids-)voorkeuren in te brengen en te realiseren. Zo benoemt de werknemersvertegenwoordiger in de SW dat de al langer levende wens een concreet instrument te ontwikkelen voor dat een 'match/fit' regelt tussen werknemer en werk, nu eindelijk vastgelegd kon worden in een concrete afspraak. In de sector GHZ wordt het met name als winst benoemd dat de aanpak van het moeilijk grijpbare probleem van werkdruk en psychische belasting op de agenda van het convenant kan worden gezet. In diezelfde branche geeft de werkgeversorganisatie aan dat de financiële bijdrage voor de kostbare aanpak van fysieke belasting een belangrijke voorwaarde is geweest om tot afspraken te komen. In de sector Rijk ziet men de realisering van het convenant samenvallen met een gewenste intensivering van ziekteverzuimbeleid.

Deze ruimte voor eigen inbreng op de inhoud van het convenant is van belang om recht te doen aan de verschillende belangen van partijen. Vastgesteld kan worden dat met het wat de Bruijn & ten Heuvelhof 'package-deal' karakter van het convenant noemen, tegemoet kan worden gekomen aan de aanwezige interdependenties in dit netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 191, 197).

#### *Sense of urgency*

Uit het procesmanagement weten we dat voor het welslagen van een proces van belang is dat de belangrijkste partijen vrijwillig tot samenwerking komen. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat bij partijen een *sense of urgency* aanwezig is dat zij elkaar nodig hebben om een bepaald probleem aan

---

<sup>82</sup> Beleidsstrategienota SZW 1999: p. 10

te pakken (de Bruijn e.a., 2002: p. 70). In alle cases zien we dat de verhoogde politieke en maatschappelijk aandacht voor ziekteverzuim, en de introductie van de Wet verbetering Poortwachter een invloedrijke factor is geweest op het verloop van het convenantsproces (zie ook § 4.6). Deze wettelijke regeling leidde ertoe dat werkgevers in alle branches getriggerd werden om werk te maken van ziekteverzuim op de werkvloer. De invoering van die wet viel samen met de convenantenaanpak en droeg, naast de politieke aandacht voor de WAO problematiek, bij aan een *sense of urgency* voor een gezamenlijk aanpak op het terrein van ziekteverzuim.<sup>83</sup> In de Gehandicaptenzorg is het gedeelde urgentiegevoel over de aanpak van fysieke belasting bij werknemers het gemeenschappelijke onderwerp geworden waarop men elkaar vond voor overeenstemming en actie.

#### 5.2.4 Dynamiek

Een kenmerk van (beleids)netwerken is de aanwezigheid van dynamiek. In de loop van de tijd zal er in netwerken sprake zijn van gewijzigde omstandigheden en een veranderende omgeving. Dat manifesteert zich in veranderende (machts-) posities van overlegpartners in een netwerk, veranderende coalities, maar ook in een voortdurend onderling debat over de aard van het beleidsprobleem en de daarbij geziene oplossingen en standpunten van deelnemers aan het netwerk. Bij een samenwerking in een netwerk zal men rekening moeten houden met deze dynamiek (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 31).

Met de dynamiek is in het convenantenprogramma rekening gehouden door weliswaar uit te gaan van globaal geformuleerde landelijke doelstellingen over de aan te pakken arbeidsrisico's, maar tegelijkertijd de onderhandelingsagenda niet van te voren geheel dicht te timmeren. Betrokken partijen kregen zo de kans hun eigen wensen en ideeën over arbeidsrisico's in te brengen. 'Door het openhouden van opties voor actoren moet het initiatief aantrekkelijk blijven.' stelt SZW al in 1999. Het convenanten programma houdt verder rekening met dynamiek door het inbouwen van een voldoende ruime aanloopfase. In de beleidsopzet, en in de praktijk wordt partijen ruimte en tijd gegeven om in de aanloop naar een intentieverklaring en het uiteindelijke convenant, te onderhandelen en te overleggen over welke onderwerpen of arbeidsrisico's kunnen worden aangepakt, op welke wijze, met welke instrumenten, met welke doelstellingen.

Het dynamische karakter in het netwerk is vervolgens ook goed zichtbaar door de verschillende verschuivingen van inhoudelijke doel- en probleemstellingen die in de loop van het programma plaatsvinden (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 38). SZW heeft oorspronkelijk als beleidsinzet dat convenanten dienen te worden afgesloten over met name benoemde prioritaire arborisico's, in door eigen geselecteerde hoogrisico bedrijfstakken. Daar worden ook nadrukkelijk streefcijfers en termijnstellingen aan verbonden. In de praktijk blijkt vervolgens dat in overleg met sociale partners ruimte kan worden gecreëerd om de inbreng en wensen van sociale partners in te passen. SZW hecht dan ook wel aan het afspreken van concrete, kwantitatieve doelstellingen maar het krijgt een sectorspecifieke invulling.

De meest aanzienlijke doelverschuiving waar partijen in het programma arboconvenanten mee te maken krijgen is de politieke accentverschuiving in de tweede fase (2003-2007). Onder invloed van WAO-actualiteit wordt vanuit de politiek in de tweedefase convenanten de (subsidiabele) themakeuze verlegd van preventie van arbeidsrisico's naar de onderwerpen WAO, verzuimbegeleiding en/of re-integratie. Uiteindelijk blijkt er in de praktijk nog voldoende ruimte te zijn voor afspraken gericht op belangrijke werkgerelateerde oorzaken van ziekteverzuim en WAO.<sup>84</sup> Zoals in de Gehandicaptenzorg op de onderwerpen zoals 'agressie en geweld', of 'arbeidsconflicten'. Het instrument convenant laat zo zien dat veranderende problemen en oplossingen binnen het proces kunnen worden gehouden en grillige besluitvormingsprocessen kunnen worden ondervangen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1999: p. 197).

Het convenantenprogramma, dat meerdere jaren liep, heeft onmiskenbaar geopereerd in een zich steeds wijzigende politieke en beleidscontext (zie ook § 4.6). Behalve de verhoogde aandacht voor

---

<sup>83</sup> In de sector SW waren in de lopende cao eveneens afspraken gemaakt over werkdruk en ziekteverzuim.

<sup>84</sup> Tweede Kamer 2003-2004, 25883, nr. 25.



ziekteverzuim, welke in alle sectoren een rol speelt, blijkt in de GHZ case verder dat externe factoren zoals het tegelijk ter beschikking komen van extra financieringsbronnen voor de zorgsector (de zogenoemde 'van Rijn gelden'), en het buiten het convenant opgezette project Ergo-coaches, goed bruikbaar zijn: hierdoor kon de aanpak van het arbeidsrisico fysieke belasting in de branche aanmerkelijk worden versneld. Anderzijds speelde de strijd op de cao tafel in de convenantsperiode, waardoor de besluitvorming in de BBC voor lang werd stilgelegd, weer een negatieve rol.<sup>85</sup>

In de sector SW zien we dat de tussentijdse uitgevoerde Arbeidsinspecties naar arbeidsomstandigheden in de branche van invloed zijn op de besluitvorming binnen het convenant. De kritische inspectie oordelen leiden ertoe dat Arbo hoger op de agenda van het (management) van SW bedrijven kwam te staan, waardoor de convenants-doelen weer scherper in beeld kwamen. Deze ontwikkeling schiep weer een goed klimaat voor de start van een ander SZW programma: het programma Arbeidsveiligheid.<sup>86</sup> Een goed voorbeeld van hoe dynamiek geïncorporeerd kon worden in de arboconvenantenaanpak.

### 5.2.5 Tussenconclusie

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het arboconvenantenprogramma nieuwe stijl goed aansluit bij inzichten uit de netwerk literatuur. Op grond daarvan werd verwacht dat de kans op samenwerking groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert en daarbij behorende kenmerken. Nadere analyse van de werking van het gehanteerde arboconvenanten instrument laat zien dat sprake is geweest van een meerzijdig instrument, waarin de overheid zich onder meer bewust is van de pluriformiteit in het beleidsnetwerk, haar afhankelijkheid van andere partijen in de samenleving, en rekening houdt met de autonomie van actoren (T. de Bruijn, 2008: p. 310; Klijn & Koppenjan, 2001). In een dynamische omgeving hield die beleidsopzet stand. De veronderstelling van SZW over het aantal branches of werkgevers dat wilde deelnemen aan de arboconvenanten werd ruimschoots overtroffen. En het gehanteerde sturingsinstrument lijkt een belangrijke verklaring voor deze deelname aan convenanten en de resultaten. Weliswaar is 'een instrument dat goed past bij de kenmerken van het netwerk nog geen garantie dat het ook werkt', maar de hier gevonden resultaten laten een relatie zien met de in meerderheid positieve eindbeoordeling van de convenantstrajecten.

In het convenantenprogramma is een aanpak te zien waarbij de overheid met succes relevante groepen (sociale partners als vertegenwoordigende organisaties) bij elkaar heeft gebracht en welke aanpak heeft bijgedragen aan draagvlak voor een actieve deelneming. Mogelijke geslotenheid werd doorbroken door een openbenadering en door sectoren bv. invloed te geven in het opstellen van beleidsregels. In het procesontwerp van de convenanten is verder terug te zien dat verschillende factoren hebben bijgedragen aan de positieve beoordeling van de bestudeerde arboconvenanten. Naar voren komen: het hanteren van een procesbenadering waarbij rekening is gehouden met de relevante partijen in het netwerk en de aanwezige wensen en eigen inbreng van die relevante partijen, de stimulerende werking van het subsidie instrument, en het aansluiting zoeken bij een *sense of urgency* van de procesdeelnemers.

### 5.3 Belemmerende factoren in de convenantenaanpak

Weliswaar is het eindoordeel over twee van de drie convenantstrajecten positief uitgevallen, maar dat betekent niet dat de samenwerkingsprocessen geheel zonder problemen zijn verlopen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de meest genoemde factoren die belemmerend hebben gewerkt in het convenantsproces.

#### *Stroperigheid van besluitvorming en vertragingen in uitvoeringsproces*

Uit de procesbeschrijvingen van de cases blijkt dat in vrijwel alle trajecten het procesverloop door de betrokken convenantpartijen als moeizaam en traag wordt ervaren. Met name op het BBC niveau wordt regelmatig gerefereerd naar de ervaren stroperige besluitvorming. Enerzijds wordt dan gedaan

---

<sup>85</sup> Eindevaluatie GHZ, 2005, p. 41.

<sup>86</sup> Eindevaluatie SW, 2006, p. 6.

op de totstandkoming van de convenanten, anderzijds op het overleg en besluitvorming in de BBC in de jaren daarop, en het verdere implementatie traject. Die totstandkoming van convenanten verloopt traag door verschillende oorzaken. De intentiefase van alle drie de trajecten verloopt langzamer dan beoogd omdat tussen partijen lang gesproken en onderhandeld moet worden de mogelijke inhoud van het convenant. Ook nemen de technische onderzoeken naar arbeidsrisico's, en de nulmetingen ten behoeve van de besprekingen over kwantitatieve doelstellingen, ruime tijd in beslag bij alle bestudeerde convenanten.

Vanuit de literatuur is bekend dat met een procesbenadering het risico bestaat op vertragingen. En in die lijn is trage uitvoering ook een bekend verschijnsel bij convenanten (van de Peppel, 2004). In deze convenantstrajecten wordt gesproken over vertragingen met name als gevolg van versterkte verhoudingen aan de BBC overlegtafel, en het elkaar regelmatig in de tang houden bij besluitvorming. Zo leidt in de sector SW de stroeve start met de branche-organisatie tot een langdurige wantrouwigheid aan de BBC-overlegtafel gedurende het traject. De branche heeft geen vertrouwen in het nut en noodzaak van een convenant. Ook in de GHZ wordt door de geïnterviewden verwijzingen gemaakt naar de versterkte verhoudingen op BBC. In de sector GHZ hebben daarnaast perikelen op de cao-tafel, de uitvoering van het convenant voor lange tijd stilgelegd.

Ook het feit dat belang wordt gehecht aan draagvlak kan tot vertraging leiden. Dit zien we terug in de besluitvorming in de BBC's. Daarin werd veelal gestreefd naar consensus over de besluitvorming, maar leidt ertoe dat elk van de partijen ruim kansen heeft om het proces te vertragen. In de SW blijken de versterkte verhoudingen in de BBC een belangrijk vertragende factor.

Deze waarneming komt ook overeen met hetgeen in de literatuur als risico wordt gesignaleerd bij het hanteren van een procesbenadering. 'Wanneer veel partijen bij de besluitvorming zijn betrokken, zijn er voor veel partijen mogelijkheden besluitvorming te blokkeren' (de Bruijn e.a., 2002: p. 45).

#### *Discussies over bindende en kwantitatieve doelstellingen*

Tegenover de waardering over de open en flexibele opzet van het programma blijkt een tegengesteld standpunt te staan. Uit de drie trajecten blijkt dat er tussen de convenantsdeelnemers een voortdurende terugkerende discussie is over het al dan niet vaststellen van concrete kwantitatief geformuleerde doelstellingen in convenanten, en de mate van bindendheid. Het verschil van perceptie en visie heirover bij de betrokken organisaties blijft het gehele traject beïnvloeden. Met name in de cases GHZ en de SW blijkt dat de voorkeur van bonden en het ministerie van SZW uitgaat naar een dwingender benadering van individuele organisaties en bedrijven, bijvoorbeeld door het formuleren van meer kwantitatieve, meetbare doelstellingen over de thema's van een convenant. De werkgeversvertegenwoordigers stellen echter dat dergelijke sturende, dwingende afspraken niet wenselijk zijn. Men wil niet dat individuele bedrijven geconfronteerd worden met bindende doelstellingen, en die de achterban dwingend opleggen. In de praktijk van de drie convenanten blijkt dat tot langdurige discussies te leiden over welke kwantitatieve doelstellingen kunnen worden vastgelegd in de convenantsteksten, en de mate van dwingendheid daarvan. Dat is eveneens een bron van vertraging geweest.

In termen van procesmanagement kan gesteld worden dat met deze discussies kernwaarden van de betrokken partijen in het geding zijn, waardoor de bereidheid tot samenwerking afneemt. Als de belangen (*core values*) van deelnemers geschaad worden zal wantrouwen tussen partijen het proces kunnen vertragen en kan er verzet optreden (de Bruijn e.a., 2002: p. 54). Bij SZW bestaat het belang eruit dat sprake is van een politieke verantwoordelijkheid over de voortgang van de convenantenaanpak. Die draait in deze discussie om verantwoording over de eigen gestelde doelstellingen met betrekking tot het overeenkomen van concrete kwantificeerbare afspraken. Voor de bonden is in hun belangenbehartigingsrol van belang dat afspraken over veilig en gezond werken aan een afdoende beschermingsniveau voor arbeidsrisico's voor alle werknemers voldoen; vrijblijvende afspraken lenen zich daar minder voor. Bij werkgevers (organisaties) is de beschikking over een zo groot mogelijke handelingsvrijheid in de bedrijfsvoering van groot belang. Tegen die achtergrond bestaat verzet tegen afspraken met een niet-flexibel of een te bindend karakter voor organisaties en bedrijven.

Een dergelijke dilemma bij het gebruik van convenanten voor de overheid komt overeen met wat het onderzoek naar milieuconvenanten al concludeerde: enerzijds dienen partijen te streven naar convenanten die heldere afspraken bevatten met concrete doelen waar partijen ook op kunnen worden aangesproken. Tegelijkertijd moet onderkend worden dat een convenant nu juist geacht worden ruimte te bieden aan flexibiliteit en leerprocessen waardoor afspraken niet dienen te worden 'dichtgetimmerd' maar partijen wat vrijheid te laten (Bressers e.a., 2004: p. 259).

Elk convenant kende overigens een paragraaf met procedure afspraken over wijzigingen of voortijdige beëindiging van deelname aan het convenant. En beschikte daarmee formeel over een exit-optie (de Bruijn e.a., 2002: p. 59). In geen van de hier beoordeelde trajecten is uiteindelijk gebruik van gemaakt van deze exit-optie. In de interviewronde is wel de vraag voorgelegd of partijen overwogen hebben uit het convenantstraject te stappen. Daaruit blijkt dat dit voor de meeste partijen, ondanks de vaak moeizame samenwerking, geen optie is geweest hoewel er enige momenten zijn geweest dat men het heeft overwogen. In de sector GHZ is het beëindigen van het traject nog het meest serieus aan de orde geweest bij het ministerie van SZW, toen convenantsprocessen stil kwamen te liggen bij grote cao-conflicten. Van de zijde van het ministerie was het toen de vraag of het nog zinvol was geld en tijd te besteden aan een traject dat kennelijk door sociale partners zo makkelijk kon worden stilgelegd. De meeste geïnterviewden stellen echter vast dat uit het proces stappen misschien theoretisch mogelijk is, maar in de praktijk lastig ligt.<sup>87</sup> Voor de SZW-onderhandelaars geldt dat een dergelijk besluit niet snel op eigen initiatief zal worden genomen vanwege mogelijk ongewenste politieke aandacht en een bijbehorend zwarte pietenspel.<sup>88</sup>

In de sector Rijk was de strijd over de mate van bindendheid van doelstellingen in het convenant al vroeg van de onderhandelingstafel afgehaald, maar juist in deze sector is de eindconclusie dat het gehele convenantsproces weer te vrijblijvend is geweest. Mede door het gehanteerde 'verleidingsmodel' vond er op centraal niveau geen inhoudelijke toetsing plaats van de ingediende decentrale projecten. Op verschillende plekken werden hierdoor bv. instrumenten ontwikkeld met eenzelfde inhoud. Het beschikbare budget kende bovendien een onderbesteding, hetgeen op de geringe stimulerende werking van het convenant wijst.<sup>89</sup>

#### *Top-down communicatie met de branche*

In de sectoren GHZ en SW liep men aan tegen de praktijk dat er in de trajecten te lang sprake geweest van een te dominante *top-down* benadering en een te eenzijdige communicatie richting de organisatie die men wilde bereiken. Convenanten hebben in de uitvoering een te instrumentele benadering gehad. In de GHZ en SW wordt vastgesteld dat instellingsdirecties niet zijn bereikt en veel activiteiten zijn blijven hangen op het niveau van HRM afdelingen en arbocoördinatoren. *Decisionmakers* binnen instellingen werden zo niet voldoende bereikt. Gesproken wordt over een communicatie die 'te top down gericht was'. De binnen het convenant ontwikkelde producten aan op de arbeidsrisico's bleek te aanbodgericht, maar ook te laat in het traject opgeleverd, en er was soms sprake van 'overkill'. Van inbreng vanuit de bedrijven en de werkvloer was bij de ontwikkeling van producten nauwelijks aanwezig aardoor veel convenantproducten ongebruikt bleven.<sup>90</sup> Bij de sector Rijk kende men weliswaar in mindere mate een top-downbenadering, maar het delen van opgedane kennis en informatie bleek moeizaam.

#### *Te grote omvang aan verzuim en arbothema's in het convenant*

In alle drie de convenantstrajecten wordt op het niveau van een convenant als een belemmerende factor naar voren gebracht dat de aan te pakken arbothema's uiteindelijk te omvangrijk en te breed bleken. Daardoor moesten verschillende onderwerpen gelijktijdig worden aangepakt, en kwamen sommige onderwerpen minder goed aan bod. Een effectieve vertaling naar individuele bedrijven hield

---

<sup>87</sup> Een werkgeversvertegenwoordiger: 'Zelfs al denk je, dat gaat niet de goede kant op, dan probeer je altijd bilateraal uit te komen. Ten eerste, je bent toch bezig, ten tweede je wilt (jezelf) gestelde doelstellingen toch halen, en wie a. zegt moet b. zeggen. (...)'

<sup>88</sup> Ook bij het afgebroken traject CAO Metaal bv. is pas op het hoogste niveau van Staatssecretaris de knoop doorgehakt om niet door te gaan, aldus een geïnterviewde.

<sup>89</sup> Eindevaluatie Rijk p. 29

<sup>90</sup> Eindevaluatie GHZ 2005, pp. 54, 34 en 26, Eindevaluatie SW 2006 p. 27, p 46

hierdoor te wensen over. 'Op bedrijfsniveau hebben hierdoor niet alle onderwerpen evenveel aandacht gekregen'. Dat had gevolgen voor de uitvoeringspraktijk waar zaken bleven liggen. Hoewel dus een belangrijke verklaring voor het succes bij de totstandkoming van convenanten de flexibiliteit en de eigen inbreng van alle betrokkenen is, wordt die grote variëteit in alle convenantstrajecten uiteindelijk als problematisch gezien. De veelheid aan benoemde convenantsonderwerpen is te verklaren doordat deelname aan het convenantproces vereiste dat een convenant voor elke partij wat wils bevatte. In het besluitvormingsproces bij de totstandkoming van de convenanten was immers sprake van een multi-issue agenda, welke nu juist ruimte en draagvlak schiep voor het onderhandelingsresultaat over een convenant (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: p. 64). Tegelijkertijd wordt op verschillende plekken door de betrokken partijen aangehaald dat de hoeveelheid onderwerpen en ambities in de praktijk moeilijk uitvoerbaar blijken. In de sector Rijk loopt men aan tegen de aanwezigheid van een grote heterogene, autonoom opererende, diversiteit aan rijksonderdelen en departementsorganisaties, die men in feite onvoldoende weet te bereiken met de convenantsafspraken.<sup>91</sup> In de sector GHZ kon een deel van de onderwerpen praktisch nauwelijks of pas laat geïmplementeerd worden.

Overigens wijzen veel convenantsdeelnemers in dit verband naar de rol van de ingeschakelde projectorganisaties. Er is veelvuldig kritiek op het functioneren van de ingeschakelde projectleiders en bureaus, of ze nu ingebed waren bij de bestaande sectororganisaties, of dat externe bureaus voor deze taak werden betrokken. Dat betekende verlies aan kennis en gebrek aan voortgang en continuïteit van veel convenantsactiviteiten. De vraag is echter of die als een doorslaggevende factor kunnen worden gezien in de soms moeizame implementatie fase van een convenant, of dat convenantpartijen op BBC en meso-niveau de aanwezige complexiteit en dynamiek van de eigen beleidssector van meet af aan hebben onderschat en daar dan ook onvoldoende de plannen en ambities op hebben aangepast.

Deze ervaren belemmering, een inhoudelijk te breed opgezet convenant, komt overeen met wat bekend is uit het onderzoek naar milieuconvenanten. Enerzijds wordt daarin onderkend dat convenanten beleidsinstrumenten zijn die juist in complexe situaties samenwerking mogelijk maken, maar anderzijds dat 'een te grote complexiteit (in termen van heterogeniteit, omvang, vertegenwoordigende organisatie) belemmerend werkt op de effectiviteit van het instrument.' Hoewel volgens Bressers convenanten dus beter geschikt lijken om om te gaan met complexiteit dan sommige andere instrumenten, kan teveel complexiteit een goede reden zijn om af te zien van het gebruik van het instrument (Bressers e.a., 2004: p. 259).

Tegen deze achtergrond is ook het uitgangspunt van het hoofdonderzoek 'Convenanten in context' interessant, waarin alle afzonderlijke convenantstrajecten zijn geanalyseerd. Hierin is aangenomen dat in een sector waar een grote heterogeniteit heerst, de arboproblematiek complex is en de zelfstuuringscapaciteit gering, de randvoorwaarden voor convenanten ongunstig zijn en het welslagen bedreigen.<sup>92</sup> Zij konden overigens geen statistisch verband vinden tussen een klein aantal convenantdoelen en de geslaagdheid van convenanten, maar signaleren wel dat in de praktijk bleek dat teveel onderwerpen ook niet goed is (Veerman e.a., 2007: p. 95).

#### *Gebrek aan commitment power vertegenwoordigende organisaties.*

Het gebrek aan *commitment power* wordt in de interviews en in de diverse convenants evaluaties naar voren gebracht als een belangrijk belemmerende factor. De verwachting van het convenantenaanpak was dat sociale partners een dusdanige achterban vertegenwoordigen, dat daarmee voldoende binding met de werkvloeren zou kunnen worden bereikt. Geconcludeerd wordt (veelal uitgesproken door de SZW-geïnterviewden) dat de link van convenantsafspraken naar het niveau van de instellingen zelf en de werkvloer niet goed kon worden waar gemaakt.<sup>93</sup> En ook in de brede eindevaluatie van SZW stelt men vast dat werkgevers en werknemersorganisaties 'niet altijd een even sterke schakel konden zijn in vertaling van sectorafspraken naar de werkvloer.' Zo blijkt de veronderstelling dat vakbonden met

---

<sup>91</sup> Eindevaluatie Rijk, pp. 28-29

<sup>92</sup> Veerman e.a., 2007, Convenanten in context: p. 93.

<sup>93</sup> De veronderstelling was ook dat ondernemingsraden, met hun toetsende rol bij het ondernemingsbeleid over arbo- en verzuimbeleid, een vertaling naar de praktijk konden maken.

ondernemingsraden een belangrijke rol kunnen vervullen bij het stimuleren van doorvertaling van de convenantsafspraken, in de praktijk minder te werken.<sup>94</sup>

We zien bij alle cases dat op verschillende plekken kritiek wordt geuit op de rol en mogelijkheden van de betrokken vertegenwoordigers. Zo wordt bij het Rijk de inbreng van de vakbonden als marginaal beoordeeld doordat een te afwachtende houding wordt aangenomen en te weinig initiatief wordt genomen om de eigen kanalen en achterban te informeren, stimuleren en motiveren. In het traject in de sector GHZ is de analyse dat de instellingsdirecties onvoldoende bereikt zijn, en dat te weinig aandacht is besteed aan de positie van medezeggenschapsorganen.

In de casus SW is gebrek aan *commitment* vanuit de branchevereniging Cedris de meest in het oog springende factor op grond waarvan het convenant uiteindelijk als minder geslaagd traject wordt beoordeeld. Uit het procesverloop van het convenant SW wordt duidelijk dat de werkgevers en hun brancheorganisaties niet 'zaten te wachten' op een convenant. De moeizaam tot stand gekomen ondertekening van het convenant door NOSW/Cedris en VNG blijkt uiteindelijk van invloed op het gehele verdere traject waarin maar moeizaam medewerking wordt gegeven aan de uitvoering. Besluitvorming in de BBC kon daarmee worden geblokkeerd en getraineed. En daarmee voelen directies van bedrijven zich vervolgens ook onvoldoende gebonden.

Dat roept de vraag op of sociale partners beschouwd kunnen worden als voldoende relevante partijen in dit beleidsnetwerk. In de literatuur wordt soms vraagtekens gezet bij de huidige bindingskracht – het vermogen het gedrag van leden, bedrijven, te sturen - van sociale partners. Dat geldt (onvoldoende bindingskracht) voor werkgeversorganisaties ten opzichte van bedrijven, en voor vakbondsleden ten opzichte van hun leden (Visser, 2007)<sup>95</sup>. De aanwezigheid van sterke vertegenwoordigende organisatie intermediaire organisaties die namens de leden kan spreken zou volgens de literatuur weliswaar een relevante succesfactor zijn, maar dat komt in de hier bestudeerde convenanten dan ook minder nadrukkelijk naar voren (Bressers e.a., 2004: p. 256). Ook continuïteitsproblemen in de vertegenwoordiging worden in alle convenanten naar voren gebracht. Er is sprake van een groot verloop van personeel en vertegenwoordigers bij zowel de BBC en de projectorganisaties. Op meso-niveau van deze convenanten ontbreekt het op plekken aan een goede invulling van het principe dat het proces bij voorkeur over een zware personele bezetting dient te beschikken om gezag en uitstraling van het proces te bevorderen (de Bruijn e.a. 2002: p. 61).<sup>96</sup> Daarentegen is op het landelijk centraal niveau door sociale partners regelmatig getracht de convenantenaanpak te ondersteunen via STAR-aanbevelingen naar de werkgevers- en werknemersachterbannen.<sup>97</sup> Daarin werden de achterbannen aangesproken op het voeren van overleg over 'een samenhangend beleid voor preventie, arbeidsomstandigheden, verzuimbegeleiding, re-integratie en inkomensbeleid.' Op dat macro niveau kan wel gesproken worden van *commitment-power*. In de interviews is eveneens naar voren gekomen dat onderhandelaars van sociale partners zich gehouden voelden het gecoördineerde beleid hierin uit te voeren.

### 5.3.1 Tussenconclusie

In deze paragraaf werd ingegaan op de belemmerende factoren die een rol hebben gespeeld in het al dan niet slagen van het convenantsproces. De drie trajecten laten zien dat samenwerking niet altijd even soepel liep. Dat is voor een belangrijk deel te relateren aan factoren die gelegen zijn in het proceskarakter van arboconvenanten. Stroperigheid van besluitvorming en vertraging is een gevolg van de vele betrokken partijen die in staat waren blokkades op te werpen. Discussies over het al dan niet afspreken van bindende maatregelen blokkeerde eveneens een voortvarende besluitvorming en is te herleiden tot het feit dat belangrijke waarden van partijen in het geding waren. De implementatie

---

<sup>94</sup> Aldus de Eindrapportage SZW, 2007: p. 20

<sup>95</sup> Jelle Visser, *de wankele evenwichten van corporatisme*, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 2007, jaargang 34, p. 18.

<sup>96</sup> Een geïnterviewde wijst er bv. op dat in andere convenanten de aanwezigheid van een gezaghebbende vertegenwoordiging, belangrijk had bijgedragen aan een voorspoedig traject.

<sup>97</sup> (STAR/najaarsakkoord-1998, Star aanbeveling beperking ziekteverzuim en instroom WAO, publicatienummer 5/1999, Gepubliceerd in *Najaarsoverleg 5 november 2004*; Stichting van de Arbeid, publicatienummer 15/04. Gepubliceerd in *Werktop van Kabinet en Stichting van de Arbeid d.d. 1 december 2005*; Stichting van de Arbeid, publicatienr. 8/05.)

van convenantsafspraken werd belemmerd door een te grote hoeveelheid overeengekomen arbothema's in het convenant, en een niet altijd even succesvolle benadering van de branches. Gebrek aan *commitment power* van vertegenwoordigende organisatie leidde ertoe dat toch in veel gevallen de werkvloeren niet kon worden bereikt, en het convenant in dat opzicht voor veel organisaties een mager resultaat opleverde.

## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de analyse worden verbonden aan de onderzoeksvraagstelling en de daaraan gekoppelde deelvragen. Hieruit volgen enkele conclusies en aanbevelingen. Tot slot volgt een korte reflectie op het onderzoek.*

### 6.1 Conclusies

Na de presentatie in de vorige hoofdstukken van de bevindingen en de analyse van de onderzoeksresultaten, kan in dit laatste hoofdstuk naar een afronding worden toegewerkt.

Bij aanvang van het programma Arboconvenanten in 1999 stond de overheid voor de vraag op welke wijze blootstelling aan arbeidsrisico's bij werknemers kon worden verminderd. Met *Arboconvenanten nieuwe stijl*, een meerjarig beleidsprogramma, is een beleidsinstrument ingezet waarvan gunstige beleidseffecten werd verwacht. In dit onderzoek is nagegaan of het gebruik van arboconvenanten een geschikt sturingsinstrument is gebleken.

Om bij te dragen aan de beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

*Deelvraag 1: Hoe is de samenwerking in convenanten met partijen tot stand gekomen en op welke wijze heeft de arboconvenanten-aanpak in verschillende sectoren vorm gekregen.*

In het empirische deel van dit onderzoek is een globale beschrijving gemaakt van het Arboconvenantenprogramma en zijn drie arboconvenantstrajecten nader bestudeerd als cases. De beschrijvingen laten zien op welke wijze een samenwerking via convenanten in de drie sectoren tot stand kwam, hoe het procesverloop was, en welke opbrengsten en resultaten na afloop van het traject te zien waren. Daarnaast werd nagegaan in hoeverre er sprake was van duurzame aspecten van die samenwerking en werd de mate van tevredenheid over het convenantstraject van de betrokken partijen in kaart gebracht.

De samenwerking in de drie convenanten vond met name plaats tussen sociale partners en het Ministerie van SZW, maar in de sector SW sloot na enig gesteggel de brancheorganisatie zich ook aan. De belangrijkste aangevoerde motieven van partijen om deel te nemen in deze trajecten waren ten eerste de beschikbare financiële bijdrage van de overheid. Ten tweede appelleerde het programma aan een gevoel van urgentie bij relevante partijen door in te spelen op de aanwezigheid van een hoog ziekteverzuim in diverse branches en op de aanwezigheid van specifieke arbo-risico's zoals fysieke belasting. Voor een overheidssector als het Rijk bleek de 'voorbeeldfunctie' een belangrijke reden om mee te werken.

Alle drie de convenanten kennen een vrij lange aanlooptijd; na de intentieverklaring duurt het bij alle drie langer dan een jaar voordat tot tekening van het convenant wordt overgegaan. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn tijdrovende onderzoeken naar stand der technieken over arborisico's, maar ook de daarop volgende stevige onderhandelingen tussen partijen over de inhoud van het convenant. Alle drie de convenanten hebben een brede hoeveelheid thema's opgenomen om aan te pakken. Voor een deel zijn de onderwerpen op de agenda gezet door de SZW onderhandelaars, maar er zijn ook thema's en prioriteiten aangedragen door sociale partners zelf. De meeste bij aanvang in de convenanten benoemde reductiedoelstellingen op *arbeidsrisico's* zijn niet gehaald op het moment dat het convenant formeel afliep; de geformuleerde *ziekteverzuim- en WAO-* doelstellingen werden in de sectoren Rijk en Gehandicaptenzorg wel gerealiseerd, maar niet in de sector Sociale Werkvoorziening.

Als belangrijke opbrengsten worden genoemd de binnen de convenanten voor de sector ontwikkelde instrumenten en andere bruikbare oplossingen voor organisaties. Ook het feit dat buiten de setting van het reguliere cao-overleg aandacht aan arbobeleid kon worden besteed werd positief beoordeeld. Verbetering van arbeidsomstandigheden staat nu hoger op de beleidsagenda van de betrokken sectoren, ook op bedrijfsniveau.

Eén van de conclusies is dat het convenantenprogramma veel meer sectoren heeft aangesproken dan aanvankelijk door SZW was voorzien. Uit de analyse in hoofdstuk 5 bleek op welke wijze het arboconvenantenprogramma nieuwe stijl goed aansluit bij de inzichten uit de netwerkliteratuur. Op

grond daarvan werd verwacht dat de kans op samenwerking groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert en de kenmerken van dat netwerk. Nadere analyse van de werking van het gehanteerde arboconvenanteninstrument liet zien dat sprake is geweest van een meerzijdig instrument, waarin de overheid zich onder meer bewust is van de pluriformiteit in het beleidsnetwerk, haar afhankelijkheid van andere partijen in de samenleving, en rekening houdt met de autonomie van actoren. De overheid heeft hiermee een vorm van netwerksturing gehanteerd die mogelijk ook goede convenantsresultaten kon betekenen.

Dat leidt tot de volgende deelvraag:

*Deelvraag 2: Is de samenwerking in arboconvenanten in de sectoren Sociale Werkvoorziening, Gehandicaptenzorg en Rijk als succesvol aan te merken?*

Voor de beantwoording van deze vraag is eerst nagegaan hoe dit succes moet worden vastgesteld. Daarbij is niet van doorslaggevend belang geacht of de in de arboconvenanten gestelde kwantitatieve doelstellingen al dan niet behaald zijn. Op grond daarvan blijkt dat bij afloop de meeste in de convenanten vastgelegde kwantitatieve doelstellingen over de reductie van arborisico's niet gerealiseerd zijn. Voor een beoordeling van de rol van het convenant en de resultaten is gekozen voor een bredere evaluatiebenadering. In de hiervoor gekozen criteria is meegewogen wat de deelnemende convenantspartijen zelf vonden van het convenantsproces, of er duurzaamheid in de samenwerking was waar te nemen, en of partijen hebben geleerd.

De deelvraag is daarom weer opgesplitst in drie subvragen.

*2a. Zijn de betrokken convenantspartijen tevreden over het convenantsproces en de uitkomsten van de convenantstrajecten,*

*2b. Heeft de convenantsaanpak geleid tot duurzame samenwerkingsrelaties op het terrein van arbeidsomstandigheden.*

*2c. Hebben convenantspartijen gedurende het convenantsproces geleerd.*

De optelsom van deze evaluatiemaatstaven leidde tot het eindoordeel dat twee van de drie onderzochte convenanten succesvol zijn te noemen, en één minder succesvol. Gevraagd naar de mate van tevredenheid, het eerste criterium, bleek het merendeel van de convenantsdeelnemers gematigd tevreden tot tevreden te zijn in hun het eindoordeel. Behalve in de sector SW, waar men overwegend gematigd tot niet tevreden was. Het ontstaan van duurzame relaties en verdere samenwerking van de convenantspartijen (het tweede criterium) kon worden vastgesteld, hoewel niet in alle gevallen even overtuigend. Opvallend is vervolgens dat op de vraag of er zich leerprocessen hebben voorgedaan (het derde criterium), alle convenanten positief hebben gescord. De belangrijkste conclusie was op dit punt dat de samenwerking met name geleid heeft tot een genereren van extra kennis en oplossingen over de aanpak van arborisico's.

Per saldo kon geconcludeerd worden dat de bestudeerde convenanten succesvol zijn te noemen. En deze positieve resultaten worden in dit onderzoek dus in verband gebracht met het gehanteerde beleidsinstrument, convenanten. Welke factoren daarin meespeelden werd nagegaan bij de beantwoording van deelvraag 3:

*Deelvraag 3: Welke succes of belemmerende factoren kunnen in het convenantenproces worden aangewezen?*

Uit het verloop van de drie convenantstrajecten zijn enkele succes en belemmerende factoren te identificeren die hebben bijgedragen aan de in meerderheid succesvol verlopen convenanten. Op grond van het gehanteerde theoretische kader werd verwacht dat de kans op gunstige beleidsuitkomsten en effecten groter is indien de overheid een beleidsinstrument hanteert dat rekening houdt met het netwerk waarin men opereert. Uit de analyse bleek dat convenanten daaraan te voldoen.

De met netwerksturing samenhangende voorwaarden vormen een belangrijke verklaring voor de bereidwillige deelname van partijen aan een convenant. Volgens de analyse zijn als succesvolle factoren te beschouwen ten eerste dat de convenantenaanpak als een goede procesbenadering kan worden beschouwd. In de convenantenaanpak is een aanpak te zien waarbij de overheid met succes relevante groepen bij elkaar heeft gebracht, welke aanpak heeft bijgedragen aan draagvlak voor deelneming. In het procesontwerp van de convenanten is verder terug te zien dat factoren als het



hanteren van een procesbenadering, waarbij rekening is gehouden met specifieke wensen en inbreng van sociale partners, de stimulerende werking van het subsidie instrument, de stok achter de deur als het ging om het afkondigen van beleidsregels en Arbeidsinspectie, en de gevonden aansluiting bij een specifieke *sense of urgency* van procesdeelnemers, hebben bijgedragen aan de positieve beoordeling van de bestudeerde arboconvenanten.

Tegen de achtergrond van het proceskarakter van arboconvenanten konden tegelijkertijd een aantal belemmerende factoren voor samenwerking worden blootgelegd. De drie trajecten lieten zien dat samenwerking tussen convenantspartijen niet altijd even soepel liep. Voor een deel behoren die bij de risico's van procesmanagement. Zo is de aanwezigheid van stroperigheid van besluitvorming en vertragingen een gevolg van de vele betrokken partijen die immers in staat zijn blokkades op te werpen (de Bruijn e.a, 2002: p. 45). Hier bleek dat langdurige discussies over het al dan niet afspreken van bindende maatregelen en kwantitatieve doelstellingen eveneens een voortvarende besluitvorming blokkeerden; deels te herleiden tot het feit dat daarmee ook belangrijke waarden van partijen in het geding waren. De implementatie van convenantsafspraken werd belemmerd door een te grote hoeveelheid overeengekomen arbothema's in het convenant, en een niet altijd even succesvolle benadering van de achterban van branches. Gebrek aan *commitment power* van de vertegenwoordigende organisaties leidde er toe dat uiteindelijk in veel gevallen de werkvloer niet kon worden bereikt, en in dat opzicht een magere resultaat werd gezien.

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond:

*In hoeverre is het gebruik van arboconvenanten een geschikt sturingsinstrument voor de overheid op het beleidsterrein van arbeidsomstandigheden.*

De vraag of het arboconvenant als beleidsinstrument geschikt is gebleken op het terrein van arbeidsomstandigheden kan dan ook positief beantwoord worden. De analyse van de aanpak laat zien op welke wijze het instrument bijgedragen heeft om (succesvolle) samenwerking tussen partijen tot stand te brengen. Uit de evaluatie blijkt verder dat de convenantenaanpak in het algemeen geleid heeft tot goede opbrengsten, in de zin van kennisvermeerdering over oorzaken van arbeidsrisico's en een aanpak van verzuim op de werkvloer, en dat een veelheid aan (branche-) instrumenten is ontwikkeld voor de aanpak van arbeidsrisico's, die zonder de convenantsamenwerking waarschijnlijk niet tot stand zouden zijn gebracht. Convenantsdeelnemers geven verder aan dat door de samenwerking in arboconvenanten het onderwerp arbeidsagenda hoger op de agenda is komen te staan. Binnen dit beleidsnetwerk, het terrein van arbeidsverhoudingen en veilig en gezond werken, is het sturingsinstrument convenant goed bruikbaar gebleken.

Evenals indertijd bij de evaluatie van milieuconvenanten kan worden vastgesteld dat de convenantenaanpak niet het beleidsinstrument is voor alle vraagstukken bij de aanpak van veilig en gezond werken. Dat was ook niet de pretentie van het programma. Als aanvullende beleidsstrategie is het geschikt gebleken en heeft het bijgedragen aan de aanpak van arbeidsrisico's.

Aanleiding voor dit onderzoek was onder meer de vraag of het overwegende positieve oordeel van de Minister over de convenantsresultaten terecht was. Dat oordeel wordt ondersteund met dit onderzoek.

## 6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen laten we samenlopen met de beantwoording van deelvraag 4, waarin het beleidsinstrument "convenanten" in meer algemene zin wordt gezien:

*Deelvraag 4: Welke lessen kan de overheid (het ministerie van SZW) uit deze trajecten trekken over de toepassing van het instrument convenant op het werkterrein van veilig en gezond werken?*

Dit onderzoek heeft een aantal succesvolle en minder succesvolle aspecten belicht bij het gebruik van het beleidsinstrument convenanten. Zonder de succesvolle elementen te kort te willen doen zijn met name uit de genoemde belemmeringen enkele punten te destilleren die zich lenen voor aanbevelingen over het gebruik van het instrument convenant.

- **Verricht een sector- of netwerkanalyse alvorens een convenantstraject aan te vangen (of niet).**

Een dergelijke aanbeveling lijkt voor de hand liggen bij een beleidsinstrument als convenanten, maar toch moet worden vastgesteld dat het bij de hier in gang gezette trajecten vooraf ontbroken heeft aan een goede analyse van de sector. Mogelijk zou dat bij de trajecten SW en Rijk tot een heroverweging van deelname aan een convenant hebben geleid, ware het niet dat SZW er veel aan gelegen was convenanten af te sluiten. Onderschatting van een belangrijke branchepartij leidde zo in de sector SW tot een gebrekkig *commitment* aan het convenant welke van bepalende invloed was op de verdere implementatie. In de sectoren Rijk en GHZ was sprake van een grote mate van heterogeniteit in de branche, waardoor grote doelgroepen uiteindelijk niet bereikt werden. En in een goed procesontwerp is dus ook oog voor een actorenscaan, met als doel een analyse te krijgen over de circulerende belangen en standpunten van partijen (de Bruijn e.a., 2002: p. 75). Meer kennis over de actoren, hun percepties en belangrijke kernwaarden, en aanwezige *commitment power* geeft de mogelijkheid een kansrijkere inschatting over het convenantstraject te maken. Behoud ruimte om te beslissen of een convenantstraject überhaupt moet aanvangen, of dat gekozen moet worden voor een andere overheidsstrategie.
- **Let op de commitmentmogelijkheden van vertegenwoordigende organisaties.**

In een netwerkbenadering is het binden van relevante partijen zoals intermediaire organisaties noodzakelijk. In de cases komt echter naar voren dat er niet altijd van kan worden uitgegaan dat vertegenwoordigende organisaties in staat zijn hun achterban voldoende te binden. Met als negatief gevolg dat men geconfronteerd wordt met gebrek aan *commitment* van achterliggende organisaties. Convenantspartijen op BBC, het meso-niveau hebben de aanwezige complexiteit en dynamiek van de eigen beleidssector onderschat, en daar dan ook onvoldoende de plannen en ambities op hebben aangepast. Het is van belang dat dit *draagvlak* van partijen wordt getoetst voordat het proces wordt ingegaan. Bij het ambtelijk apparaat SZW was er wel een voortdurend bewustzijn over de noodzaak van draagvlak van een hele sector, maar men heeft onderschat in hoeverre de vertegenwoordigende organisaties zelf ook dat draagvlak nog moesten realiseren en opbouwen op dit onderwerp. Voorkomen moet worden dat de *commitment power* van vertegenwoordigende organisaties niet goed kan worden ingeschat. Bij nieuwe onderwerpen moeten met vertegenwoordigende organisaties afspraken worden gemaakt hoe dit draagvlak al in de voorfase kan worden gecreëerd, zodat niet enkel een kleine kring van bestuurders en beleidsadviseurs betrokken blijft. Na het succes van een totstandkoming van een convenant is het van belang dat ook het uitvoeringsdeel voldoende aandacht krijgt. Dat is onder meer te bereiken door in de implementatie eveneens te kiezen voor een meer procesmatige aanpak waarbij bedrijven worden betrokken, waardoor het convenant door de deelnemers minder als een papieren document wordt gezien.
- **Behoud de ruimte om een breed convenant op te stellen.**

In alle cases in dit onderzoek wordt aangevoerd dat de inhoudelijk breed convenant, waarin veel thema's werden aangekaart, in de implementatie als belemmerend werd ervaren. Daardoor werd het gecompliceerder de verschillende onderwerpen goed aan te pakken, en kwamen sommige onderwerpen minder goed aan bod. Deze belemmering leidt hier niet als eerste tot een aanbeveling dat de oplossing gezocht moet worden in een beperking van de convenantsagenda. Hiermee zou immers een succesvolle voorwaarde van een convenant, namelijk dat daarmee ruimte wordt geboden voor een flexibele inhoud die voor alle partijen interessant is, vergeten worden. De hier besproken cases tonen juist ook aan dat de flexibele opzet heeft bijgedragen aan de bereidwilligheid deel te nemen aan een convenant. Een aanbeveling is om in toekomstige trajecten meer gebruik te maken van de mogelijkheid om convenanten tussentijds aan te passen: de ervaringen hier leren dat in de loop van het traject een voldoende gemeenschappelijk beeld bij de convenantpartijen is ontstaan waardoor gezamenlijke besluitvorming over nieuwe prioriteiten mogelijk is.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> In Veerman e.a. (2007): *Convenanten in context* concludeert men overigens anders, en wordt in heterogene sectoren geadviseerd het pakket te versmallen tot enkele onderwerpen waarvan de urgentie onderkend wordt in de sector.

○ **Kies een mix aan sturingsinstrumenten.**

De analyse heeft laten zien dat het instrument arboconvenant partijen heeft aangezet tot samenwerkingsrelaties op het beleidsterrein veilig en gezond werken. Maar ook dat de uiteindelijke uitkomsten van een convenantenaanpak versterkt werden door het samenlopen met andere beleidsmaatregelen, zoals het beleid rondom ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De casestudies lieten zien dat de overheid met de in een convenant besloten procesbenadering zoveel mogelijk moet trachten aan te sluiten bij motieven en het gevoel van *sense of urgency* van partijen, maar dat niet onderschat moet worden dat financiële (subsidie) instrumenten en een juridisch instrumentarium voor de noodzakelijk voortgang van het proces kan zorgen. De convenantenaanpak is nadrukkelijk als aanvullend flankerend beleid neergezet, en zal dat ook moeten blijven. Ook 'innovatieve' instrumenten (Instrumentenanalyse SZW, 2006) zullen aanvullend blijven en niet volledig in de plaats komen van bestaande of meer regulerend instrumentarium. Niet in de laatste plaats omdat arboconvenanten slechts van toepassing zijn op een deel van de werkende bevolking, en een substantieel ander deel van de werknemers anders niet bereikt zou worden.

○ **Geef in convenanten eerder aandacht aan borgingsprocessen.**

Als één van de belangrijkste successen van deze convenantsaanpak wordt aangemerkt de omstandigheid dat een sterke impuls is gegeven aan het arbo-en verzuimbeleid op sectorniveau (Eindrapport SZW, 2007: p. 11). Ook in dit onderzoek hebben we vastgesteld dat er al dan niet beoogde belangrijke opbrengsten zijn die bijvoorbeeld liggen op het terrein van ontwikkelde instrumenten voor een sector, een verbeterd kennisniveau over de arbeidsrisico's in een sector, maar ook een verhoogde aandacht voor het onderwerp arbeidsomstandigheden bij de branche en sociale partners. Het risico is dat na afloop van het convenant deze opbrengsten en lessen onvoldoende gewaarborgd kunnen worden. Uit de bestudeerde trajecten blijkt dat SZW en sociale partners zich hier van bewust zijn geweest, maar toch onvoldoende borging hebben kunnen regelen doordat dit pas laat in het convenantstraject aan de orde komt, en cao afspraken zich hier onvoldoende voor lenen.<sup>99</sup> In een checklist voor convenanten dient toegevoegd te worden dat bij aanvang al aandacht voor borging moet zijn, zodat partijen hier tijdig bij stil kunnen staan.

### 6.3 Reflectie over opzet van het onderzoek

#### *Keuze theorie netwerkbenadering*

In het onderzoek is de bestuurskundige theorie over netwerkbenadering gehanteerd om de Arboconvenanten nieuwe stijl te beschrijven en te analyseren. Deze vormde een goed kader om in beeld te krijgen hoe het sturingsinstrument convenant hier werkte en op welke wijze samenwerking tussen partijen tot stand kan komen. Het gecompliceerder om met de gekozen concepten te verklaren waarom convenanten al dan niet succesvol waren. Verondersteld werd dat procesaspecten daarin een belangrijke rol hadden en daarin is in de analyse ook op gefocussed. Dat leverde nuttige procesinzichten op, maar roept ook de vraag op of met die onderzoekskeuze de relatie naar de al dan niet inhoudelijk verkregen opbrengsten en het doelbereik van de convenantssamenwerking wel voldoende in beeld is gebracht. Verder bleek het hanteren van een evaluatiemaatstaf waarin betrokkenen werd gevraagd naar hun subjectieve mening, minder makkelijk onderling te vergelijken en te wegen.

#### *Methode aanpak onderzoek*

Ook bij de gekozen opzet van dit onderzoek zijn een aantal kanttekeningen te zetten. Van de ongeveer 69 afgesloten convenanten zijn in dit onderzoek maar drie convenantstrajecten uitgelicht om als gevalstudie nader te bestuderen.<sup>100</sup> Voor het doen van algemene uitspraken over de convenantenaanpak is dat geen brede basis. Dit wordt nog eens versterkt door de omstandigheid dat de

---

<sup>99</sup> Zie ook, Bartels, 2006: p. 60.

<sup>100</sup> Van Thiel wijst er ook op dat 'het vaak moeilijk is om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren naar andere situaties, vanwege de uniciteit van het geval en/of de contextgebondenheid van de bevindingen' (van Thiel, 2007: p. 98).

hier bestudeerde convenanten vrij vroeg in het arboconvenantenprogramma van start zijn gegaan en daarmee wellicht minder representatief zijn te achten voor het verloop van de andere convenantstrajecten. Zo zijn niet in beeld gebracht de effecten van de tussentijdse lessen die het ministerie SZW en andere branches hebben kunnen opdoen naar aanleiding van de tussentijds verrichtte monitoring en evaluaties. Het door SZW geïnitieerde onderzoek ten behoeve van de eindevaluatie geeft wat dat betreft een vollediger beeld van het programma.<sup>101</sup>

De gehanteerde evaluatiemethode kende een belangrijk gewicht toe aan het subjectieve oordeel van de geïnterviewde deelnemers. Opvallend waren de relatief positieve eindoordelen van betrokkenen, terwijl tegelijkertijd verhaald werd van stoeve samenwerkingsarrangementen, moeizame processen en (soms zichtbare) magere resultaten. Kennelijk leidt een bevraging van deelnemers over hun oordeel over het convenantsproces, nadat enige tijd verlopen is, tot een mildere blik.

In de opzet is gesproken met de onderhandelaars van SZW en vertegenwoordigers bij de convenanten, maar niet met de initiatiefnemers van dit sturingsinstrument of andere beleidsmakers op het ministerie. Daarmee zijn de veronderstellingen over de opzet van dit beleidsinstrument slechts gebaseerd op schriftelijke stukken en niet getoetst in interviews. Verder is in de interviews gekozen voor gesprekken met vertegenwoordigers van één werknemersorganisatie, terwijl ook andere werknemersorganisaties de convenanten hadden mede ondertekend. Dit is de grootste betrokken organisatie, en er is van de veronderstelling uitgegaan dat deze vertegenwoordigers ook het standpunt van de andere werknemersorganisaties verwoordde. Maar de opvattingen van de andere organisaties zijn dus niet onderzocht.

De opgestelde vragenlijst voor de interviews verdient een volgende keer extra aandacht. Hoewel halfgestructureerd qua opzet, bevatte deze veel open vragen. Daarmee kregen geïnterviewden weliswaar veel ruimte in het gesprek hetgeen veel interessante informatie opleverde, maar het maakte een goede onderlinge vergelijking van uitspraken er niet eenvoudiger op.

## 6.4 Tot slot

Tijdens de voor dit onderzoek door mij afgenomen interviews bleek met hoeveel betrokkenheid en enthousiasme partijen hebben deelgenomen aan de convenantstrajecten. Hoewel overlegprocessen in met name de tripartiete begeleidingscommissies van convenanten niet altijd gemakkelijk bleken en partijen soms ook veel onderlinge strijd hebben gevoerd, heeft deze samenwerkingsvorm een belangrijke bijdrage geleverd aan kennis en bewustzijn over veilig en gezond werken. Weliswaar is op dit beleidsterrein het programma arboconvenanten momenteel beëindigd, maar ongetwijfeld zullen in Nederland convenanten nog een passend en veelgebruikt instrument blijven voor de aanpak van complexe vragen in de diverse beleidsnetwerken.

### 5 jaar mensenwerk...

‘Een aspect dat onderbelicht is gebleven in de convenanten is dat het mensenwerk is. Meer dan 60 convenanten. Dus meer dan 60 projectleiders, evenzoveel ‘ondersteuners’ op de secretariaten, meer dan 60 voorzitters van BBC’s. Vele tientallen projecten per convenant die door evenzoveel mensen worden uitgevoerd: onderzoekers, adviseurs, specialisten, enz. Dat moet steeds maar weer klikken tussen al die mensen .... Het zou heel boeiend zijn om dat menselijke aspect ook eens goed in kaart te brengen.’

(Jaap Hooiveld, onderhandelaar namens SZW van september 2001 tot maart 2007 in nieuwsbrief SZW 2007 nr. 4).

---

<sup>101</sup> Het rapport *Convenanten in context* (Veerman e.a., 2007) heeft een onderzoek opgezet naar de 69 arboconvenanten waarmee een beeld geschetst over de werking van het programma, mede vanuit een bestuurskundig perspectief. Hierdoor bestaat een breder inzicht in de effectiviteit van het beleidsinstrument convenant.

## Literatuurlijst

Abma, T. & Veld, R.J. in 't. (reds.). (2001). *Handboek Beleidswetenschap. Perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Meppel: Boom.

Bartels (2006). *Rapport 'Borging van arboconvenanten'* Eindrapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Amersfoort: Bureau Bartels B.V.

Bovens, M. & Hart, P. 't. (1993). Succes en falen van overheidsbeleid; beleidsevaluatie als sociale constructie. In: Heffen, O. van & Twist, M.J.W. van. *Beleid en wetenschap; Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen* (pp. 151-168). Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bressers, J.Th.A., en A. Hoogerwerf (red.). (1995). *Beleidsevaluatie* (3<sup>de</sup> druk). Alphen aan den Rijn: Samson.

Bressers, J.Th.A., Bruijn, T.J.N.M. de & Lulofs, K.R.D. (2004). De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten. *Beleidswetenschap*, 3, 242 – 268.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (1999). *Management in netwerken* (2<sup>de</sup> druk). Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (2007). *Management in netwerken, over veranderen in een multi-actorcontext* (3<sup>de</sup> druk). Den Haag: Lemma.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't. (2002). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming* (2<sup>de</sup> druk). Utrecht: Lemma.

Bruijn, T.J.N.M. de. (2008): Samenwerken in beleidsnetwerken. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp.299-319) (8<sup>ste</sup> druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Edelenbos, J., Klijn, & Kort, E., & Twist, M. (2007). Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meeste op? *Bestuurskunde*, 1, 66-79.

Fenger, H.J.M. (2006). Governance in het arbeidsomstandighedenbeleid. in: *Instrumentenanalyse* (2006) (pp. 13-27). Den Haag: Ministerie van SZW.

Fenger, H.J.M. (2008). Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 223-241) (8<sup>ste</sup> druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Herweijer, M. & Fleurke, F. (1992). Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.). *Effecten van plannen en convenanten* (pp. 85-104). Deventer: Kluwer.

Hufen, A.M. & Koppenjan, J.F.M. (2004). Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische sturings- en instrumentatievragen, *Bestuurskunde*, 8, 347-357.

Kickert, W.J.M. (2004). Wetenschappelijke oogst van de Nederlandse Bestuurskunde, *Bestuurskunde*, 1, 14-24.

- Klijn, E.H & Koppenjan, J. F. M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 2, 143 -167.
- Klijn, E.H & Koppenjan, J. F. M. (2001). Besluitvorming en management in netwerken: een Multi-actor perspectief op sturing. In: Abma, T. & Veld, R.J. in 't. (reds.). *Handboek Beleidswetenschap. Perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden* (pp. 179-192). Meppel: Boom.
- Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, *Beleidswetenschap*, 4, 32 – 54.
- Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, & Kickert, W.J.M. (red.). (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M. (2006). Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? *Bestuurswetenschappen*, 2, 86-112.
- Ministerie van SZW. (2004). *Arboconvenanten, CAO's en algemeen verbindend verklaren (AVV), een handreiking voor convenant-partijen en/of CAO-partijen*.
- Ministerie van SZW. (2006). *Instrumentenanalyse*. Den Haag: uitgave ministerie SZW.
- Nagelkerke A., Nijs, W. de. (2006). *Regels rond arbeid, Arbeidsverhoudingen in Nederland en op Europees niveau* (4<sup>de</sup> herziene druk). Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Nicolas P., van Laar, K., van der Wal, A. (2006). *Niet kopiëren s.v.p.! Goede praktijken: geen standaardrecept maar maatwerk*, Quicksan verricht in opdracht van het Ministerie SZW door Spinner-inspiratie advies te Utrecht. Met medewerking van Dexis Arbeid. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Peppel, R. van de, & Woltjer, J. (2002). Een verklaring voor de trage uitvoering van convenanten: de uitvoering van het convenant Glastuinbouw en Milieu. *Beleidswetenschap*, 1, 32-50.
- Peppel, R. van de. (2004). Additionele effecten van netwerksturing: de investering waard? *Bestuurskunde*, 2, 66-76.
- Peters, B. Guy, & Nispen, Frans K.M. van (ed). (1998). *Public policy instruments: Public Policy Instruments, Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Popma, J. (2003). *Het arbo-effect van medezeggenschap, over de bijdrage van ondernemingsraden aan het arbeidsomstandighedenbeleid*. Proefschrift. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Pressman, J.L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. (2<sup>nd</sup> edition). Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA.
- Sociaal Economische Raad. (2005). *Advies Arbeidsomstandighedenwet 1998*. Publicatienr. 9.
- Stichting van de Arbeid. (2007). *Wat is een Arbocatalogus*.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.

Toonen, Theo A. & Heuvelhof, E.F. ten. (1993). *Democratiseren door covenanten*. Onderzoeksprogramma 'Beleid en sturing in Complexe netwerken', *Working paper* nr. 9, Rotterdam.

Tweede Kamer, 1998-1999, 26 375, nr. 1. *Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende 4 jaar (1999-2002)*.

Tweede Kamer, 2001-2002, 25 883, nr. 12. *Arboconvenanten nieuwe stijl: rapportage over de periode 1999-2002*.

Tweede Kamer, 2003-2004, 25 883, nr. 25. *Jaarrapportage arboconvenanten 2003*.

Tweede Kamer, 2003 -2004, 28 663, nr.19. *Lessen gebruik milieuconvenanten. Milieubeleid 2002-2006; Brief staatssecretaris over het gebruik van milieuconvenanten*

Tweede Kamer, 2004-2005, 25 883, nr. 41. *Jaarrapportage arboconvenanten 2004*.

Tweede Kamer, 2005-2006, 25 883, nr. 83. *Rapportage 2005/2006 arboconvenanten: de programma's Versterking Arbeidsveiligheid en Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VASt)*.

Tweede Kamer, 2006-2007, 25 883, nr. 92. *Aanbiedingsbrief rapport 'Borging van arboconvenanten'*.

Tweede Kamer, 2006-2007, 25 883, nr. 110. *Aanbiedingsbrief minister Donner en voortgangsrapportage 2006/2007: 'Arboconvenanten de programma's Versterking Arbeidsveiligheid en Versterking Arbeidsomstandighedenbeleid Stoffen (VASt)*.

Tweede Kamer, 2006-2007, 30 552, nr. 3. *Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998*.

Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr. 128. *Arbeidsomstandigheden; Verslag algemeen overleg met vaste kamercommissie SZW*.

Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr. 119. *Aanbiedingsbrief minister Donner evaluatierapport 'Arboconvenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden, evaluatie van het beleidsprogramma Arboconvenanten nieuwe stijl 1999 - 2007'*.

Tweede Kamer, 2007-2008, 25 883, nr.128. *Arbeidsomstandigheden: Verslag algemeen overleg Kamercommissie*.

Veerman, T.J., Jong, Ph. de, Vroom, B. de., Bannink, D.B.D., Mur, S.G., Ossewaarde, M.R.R., Veldhuis, V., Vellekoop N. (2007). *Convenanten in context – Aggregatie en analyse van werking en opbrengsten van het beleidsprogramma Arboconvenanten*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgesteld door een combinatie van drie onderzoeksinstituten: bureau AS*tri*, bureau APE en Universiteit Twente faculteit Management en Bestuur. Uitgave in de arboconvenantenreeks, Den Haag: Ministerie van SZW (ook te verkrijgen via [www.astri.nl](http://www.astri.nl)).

Velden, J. van, Rienstra, G., Jansen C., (2006). *Van Den Haag naar de werkvloer, analyse van drie beleidsprogramma's van de Directie Arbeidsomstandigheden*, opdrachtgever ministerie van SZW, Rotterdam: ECORYS.

Visser, J. (2007). De wankel evenwichten van corporatisme, *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 1, 6-22.

Weggeman, J. (2004). Klassiek en nieuw kloofmanagement, *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2, 7-73.

**Documenten casus arboconvenant sector Sociale werkvoorziening:**

- *Intentieverklaring Sociale werkvoorziening*, 28 september 2000
- *Arboconvenant Sociale werkvoorziening en Plan van aanpak arboconvenant Sociale Werkvoorziening* 2 april 2002, Staatscourant 2002, nr. 67.
- Meijer, R., Heijnen, M.H.D.A.G., Rij, C. van (2006), *Evaluatie arboconvenant Sociale Werkvoorziening* – eindrapport. Amsterdam: Regioplan

**Documenten casus arboconvenant sector Gehandicaptenzorg:**

- *Intentieverklaring Gehandicaptenzorg*, Den Haag 28 juni 2000
- *Arboconvenant Gehandicaptenzorg*, Staatscourant 18 juli 2001, nr. 136.
- Bartels. (2004). *Monitor arboconvenant Gehandicaptenzorg eindmeting* - Eindrapport Uitgebracht in opdracht van de Sectorfondsen Zorg en Welzijn, Amersfoort: Bureau Bartels B.V.
- Bartels. (2005). *Eindevaluatie arboconvenant Gehandicaptenzorg*, Amersfoort: Bureau Bartels B.V.

**Documenten casus arboconvenant sector Rijk:**

- *Intentieverklaring werkdruk Rijk*, 28 oktober 1999, Den Haag
- *Arboconvenant Rijk*, 4 april 2001, Staatscourant. 2001, nr. 73.
- Orbis bv.(2002). *Voorlopige bevindingen tussentijdse evaluatie arboconvenant Rijk*, 24 juni 2002. Amsterdam: Orbis bv.
- Orbis bv. (2003). *Rapportage van pilots, instrumentontwikkeling en experimenten in het kader van het Arboconvenant sector Rijk*, in opdracht van Ministerie van BZK. Amsterdam: Orbis bv.
- KPMG BEA.(2004). *Eindevaluatie arboconvenant sector Rijk, overkoepelend rapport*. Uitgave in de arboconvenantenreeks, februari 2007. Den Haag: Ministerie van SZW.
- KPMG BEA. (2004a). *Doorlichting arboconvenant Rijk*, ongepubliceerd.

**Overig**

Gemeenschappelijke verklaring van Kabinet en Stichting van de Arbeid over Arboconvenanten, 3 december 1998. (via <http://www.arbobondgenoten.nl/arbothem/arboconv/szw/overheid.htm#basis> ).

*Overig geraadpleegde websites*

- [www.arboportaal.nl](http://www.arboportaal.nl)
- <http://www.arbobondgenoten.nl/>
- <http://www.arbowsw.nl/>
- <http://www.minszw.nl/>

*Deelname SZW Werkconferentie “Alles Op Een Rij”, 5 juli 2007, doel van de werkconferentie: om als partijen, betrokken bij het programma Arboconvenanten, te komen tot een oordeel over de betekenis van de arboconvenanten, ter voorbereiding van de aanbidding van de eindevaluatie door de minister aan de Tweede Kamer.*



## BIJLAGE 1 - Overzicht geïnterviewden personen

Naam	Arboconvenant in sector:	Organisatie	Functie	Datum gesprek
Mw. J. (Janke) Smit	Sociale Werkvoorziening (SW)	ABVAKABO FNV	Landelijk bestuurder, Lid BBC SW	16 maart 2007
Mw. H. (Hermien) Wiselius	Sociale Werkvoorziening	Cedris (opvolger NOSW)	Senior medewerker Cedris brancheorganisatie	14 juni 2007
Mw. K.(Carin) Benders	Sociale Werkvoorziening	SZW- directie Arbo, overheidsvertegenwoordiging	Onderhandelaar SZW SW (tot 2003)	4 mei 2007
M (Marc) Geers	Sociale Werkvoorziening	SZW – directie Arbo, overheidsvertegenwoordiging	Onderhandelaar SZW SW (na 2003)	4 mei 2007
H. (Hans) Moerman	Gehandicaptenzorg (GHZ)	ABVAKABO FNV	Landelijk bestuurder GHZ, Lid BBC SW	15 mei 2007
A. (Aart) Bertijn	Gehandicaptenzorg	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)	Beleidsadviseur VGN, lid (klein) BBC GHZ	5 juni 2007
R. (Ruud) Dirkse	Gehandicaptenzorg	SZW – directie Arbo (ten tijde convenant)	Onderhandelaar SZW convenant GHZ	13 juni 2007
Mw. E. (Elise) Merlijn	Rijk	ABVAKABO FNV	Landelijk bestuurder sector Rijk (ten tijde convenant)	26 april 2007
D. (Dick) Juffermans	Rijk	SZW – directie Arbo	Onderhandelaar SZW convenant Rijk	21 mei 2007
W. (Wilmar) Hagg	Rijk	BZK (Binnenlandse Zaken) - werkgeversvertegenwoordiging	Projectorganisatie BZK	26 juni 2007

## BIJLAGE 2 - Vragen - en onderwerpenlijst interviews

*Hieronder worden de belangrijkste items aangegeven die in de interviews met de vertegenwoordigers van de Branchebegeleidingscommissies aan de orde zijn gekomen. De vragenlijst is vooraf verzonden. Waar nodig is doorgevraagd om te kunnen vaststellen wat wel en wat niet goed ging en hoe het beter had gekund.*

### **I. Totstandkoming convenant en verloop convenantstraject .**

1. Welke functie vervulde u in het convenantsproces?
2. Wat was de belangrijkste reden/overweging waarom u als organisatie heeft gekozen deel te nemen aan het (instrument) arboconvenant?
3. Wat was de inzet en opstelling van uw organisatie bij de totstandkoming van het convenant?
4. In hoeverre heeft u kunnen onderhandelen over de in het convenant op te nemen doelen. In hoeverre zijn uw wensen of voorkeuren uiteindelijk in het convenant opgenomen?
5. Hebben in uw opvatting alle relevante partijen/spelers/actoren deelgenomen aan het convenant-traject, of hadden andere partijen ook benaderd moeten worden?
6. Hoe is de samenwerking met alle betrokken partijen verlopen.
7. Hebben gedurende het traject aanpassingen van de voorgenomen aanpak plaatsgevonden. Hebben de uitkomsten van monitoring en tussentijdse evaluaties nog een rol gespeeld in de besluitvorming van de BBC?
8. Welke type convenantsafspraken zijn (relatief) succesvol uitgevoerd en welke niet of minder? Zijn daarvoor oorzaken aan te wijzen en zo ja welke?
9. Op welke wijze heeft de convenantsaanpak hier een rol bij gespeeld?
10. Waren er naar uw oordeel mogelijkheden deelname aan het convenant (proces) te beëindigen. Is dat ooit overwogen?

### **II. Evaluatie: oordeel over uitkomsten, proces en toekomst (mate van tevredenheid)**

11. Wat is uw uiteindelijke oordeel over de uitkomsten van arboconvenanten-aanpak in uw branche?
12. Wat is uw oordeel over het procesverloop, en de daarmee gepaard gaande inspanningen (vertrouwen, veiligheid, voortgang, inhoud)
13. Meent u dat er over het geheel genomen sprake is van een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie?

Toekomst (samenwerking, lessen, borging)

14. In hoeverre zal in de toekomst opnieuw worden samengewerkt op het terrein van arbeidsomstandigheden in de branche? In hoeverre is daar bereidheid toe?
15. In welke mate is een bijdrage geleverd aan de duurzaamheid van de convenantsresultaten (borging).

16. Is er volgens u sprake van leereffecten over de inhoud van de onderwerpen (waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden). Wat was wat u betreft met name de bijdrage van het convenantstraject aan de oplossing van knelpunten op het terrein van arbeidsomstandigheden in uw sector.
  
17. Welke lessen kan SZW trekken met betrekking met de toepassing van het instrument convenant? Wat vindt u de sterke punten van het instrument convenant en wat zijn verbeterpunten?

## BIJLAGE 3 - Doelbereik arboconvenanten SW, GHZ, Rijk

Doelbereik convenant **Sociale Werkvoorziening** (Bron: Eindevaluatie Sociale Werkvoorziening, Regioplan 2006)

	(Kwantitatieve) doelstelling	Mate van doelbereik
<b>ziekteverzuim</b>	Reductie met 20%	<u>niet gehaald</u> . Het ziekteverzuim daalt in de convenantperiode met 7,1 procent, van 14 procent in 2000 naar 13 procent in 2005.
<b>WAO-instroom en terugval WAO toekenning</b>	Reductie met 20%	<u>niet gehaald</u> . Voor de WAO-instroom is er in de periode 2002-2004 een stijging van 3,8 procent van het absolute aantal personen dat instroomt in AO-regelingen vanuit het werknemersbestand van de SW.
<b>fysieke belasting</b>	Daling klachten SW medewerkers met 40%,  Daling klachten ambtelijke medewerkers 40%	1. de afgesproken daling van het aantal lichamelijke klachten onder SW medewerkers is <u>(nog) niet is gehaald</u> . Grosso modo is het percentage klachten gelijk gebleven. Er is wel een lichte daling van het aantal klachten aan ellebogen, handen en polsen bij SW-medewerkers. 2. doelstelling voor het aantal lichamelijke klachten van <u>ambtelijke medewerkers is wel gehaald</u> . Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de gerealiseerde daling niet significant is.
<b>psychosociale belasting</b>	Reductiedoelstelling van tenminste 20% procent voor SW- en ambtelijke medewerkers.	1. de reductiedoelstelling van het convenant voor SW-medewerkers is <u>niet gehaald</u> . In 2006 stijgt het percentage SW-medewerkers met één of meer psychosociale klachten naar 37,1 procent. In 2002 was dit nog 26,7 procent. Ook het aantal psychosociale klachten onder de groep SW medewerkers is gestegen in de afgelopen vier jaar. 2. de reductiedoelstelling bij <u>ambtelijke medewerkers is gehaald</u> . Het aantal psychosociale klachten is gedaald met ten minste twintig procent. Deze reductie is niet statistisch significant.

Doelbereik convenant **Gehandicaptenzorg** (Bron: Eindevaluatie Gehandicaptenzorg, Bartels 2005)

	Kwantitatieve doelstelling	Mate van doelbereik
<b>ziekteverzuim</b>	Reductie met 50%	<u>gerealiseerd</u> tijdens convenantsperiode: 3,2 % (2000) – 1,6% (2004)
<b>WAO-instroom</b>	Reductie met 10%	ruimschoots <u>behaald</u> : van 1,67% naar 0,89%
<b>fysieke belasting</b>	Reductie blootstelling met tenminste 30%	is (nog) <u>niet</u> gehaald, 17%- 20% (vertragingseffect?)
<b>agressie en geweld,</b>	Klachtenreductie met tenminste 10%	nog <u>geen</u> overtuigend effect, wel na afloop te verwachten, immers pas laatste half jaar stappen gezet.
<b>te hoge werkdruk en psychische belasting</b>	Reductie blootstelling met tenminste 10%	<u>niet</u> gehaald - minder aandacht aan besteed, en planmatige aanpak <u>niet</u> noemenswaardig gestegen.

Doelbereik convenant **Rijk** (Bron: Eindevaluatie Rijk, KPMG BEA, 2004)

	(Kwantitatieve) doelstelling	Mate van doelbereik
<b>ziekteverzuim</b>	streven naar een daling met 1 procentpunt. (vanaf 7.7%)	De verzuimdoelstelling voor het rijk als geheel is <u>gehaald</u> : het ziekteverzuimpercentage bedraagt ultimo 2003 6,6%.
<b>WAO-instroom</b>	WAO risico% niet laten stijgen	WAO-instroompercentage is gedaald van 1,11% in 2000 naar 0,60% in 2003. <u>doelstelling gehaald</u> .
<b>arbeidsgehandicapten</b>	In personeelsbestand toenemen met 10%	<u>Gerealiseerd</u>
<b>aanpak RSI werkdruk en psychische belasting</b>	Maatregelen nemen beheersbaar en bespreekbaar maken, met medezeggenschap per dienstonderdeel	Meting, voorlichting, pauzesoftware Gedeeltelijk behaald, nog wel belangrijk risico binnen rijksoverheid

## BIJLAGE 4 - Begrippenlijst en gebruikte afkortingen

**Arboconvenant nieuwe stijl** – Ter onderscheiding van de arboconvenanten ‘oude stijl’: eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd het convenanten-instrument voor arbeidsomstandighedenbeleid al eerder gebruikt door de overheid (SZW), onder meer voor baggerbedrijven, zeehavens, de rubberverwerkende industrie, de bouwnijverheid en de landbouw. Bij de sinds 1999 tot stand gekomen arboconvenanten is een nader onderscheid te maken in ‘eerste fase convenanten’ en ‘tweede fase convenanten’. Vernieuwingen zijn onder meer: de kwantitatieve doelstellingen, en afspraken met sociale partners in de sectoren.

**Eerste fase convenanten** - Bij de eerste fase convenanten (1999 – 2002) ligt de nadruk vooral op preventie van ziekteverzuim door verbetering van de arbeidsomstandigheden. De maatregelen die in deze convenanten werden genomen hebben onder meer betrekking op het reduceren van de blootstelling aan bepaalde arbeidsrisico's, zoals fysieke belasting, schadelijk geluid, RSI, werkdruk en aanraking met gevaarlijke stoffen.

**Tweede fase convenanten** – In 2003 besluit het kabinet de succesvolle aanpak in de periode 1999-2002 voort te zetten met als doel het sectorale beleid omtrent preventie, verzuim en re-integratie verder te versterken. Deze tweede fase volgt qua opzet de aanpak uit de eerste fase, maar deelname van sectoren wordt geselecteerd op grootte sector en de omvang van de WAO-problematiek. Tweedefaseconvenanten dienen ook nadrukkelijker aandacht te besteden aan verzuim en re-integratiebeleid. In deze vervolgonvenanten – die ook *arboplusconvenanten* worden genoemd – is de nadruk gelegd op het weer aan de slag helpen van mensen die om gezondheidsredenen zijn uitgevallen (met andere woorden versterking van het verzuim- en re-integratiebeleid).

**BBC** – Branche Begeleidings Commissie. Een door - bij intentieverklaring en convenant - betrokken partijen ingestelde (tripartiete) commissie voor van de totstandkoming van een voor alle partijen aanvaardbaar en werkbaar convenant, en voor de aansturing en begeleiding tijdens de uitvoering van het convenant. In de Gehandicaptenzorg heeft men een ‘grote’ en ‘kleine’ BBC-commissie ingesteld met als achtergrond een taakverdeling in uitvoering en bestuur.

**Intentieverklaring** - Ondertekende verklaring van partijen ter vaststelling van de wijze waarop een eventueel arboconvenant tot stand komt, en de voorwaarden waaraan het convenant tenminste moet voldoen. Een preconvenant waarin partijen vastleggen bereid te zijn een taakstellend convenant of arboplusconvenant af te sluiten;

**Beleidsregels** – Door het Ministerie opgestelde regels, waarin uitleg wordt gegeven aan bepalingen van arbowetgeving. De Arbeidsinspectie gebruikt deze beleidsregels in haar toezichthoudende functie.

**Plan van aanpak** - Bijlage die onlosmakelijk deel uitmaakt van het arboconvenant, met (minimaal) een begroting en afspraken over implementatie, communicatie, medezeggenschap en monitoring en evaluatieonderzoek van de voorgenomen maatregelen;

**Stand van de wetenschap** - de thans of in de toekomst mogelijke maatregelen ter vermindering van gezondheidsrisico's, ziekteverzuim en WAO-intrede die door vakdeskundigen in brede zin zijn aanvaard, ofwel aantoonbaar effectief en praktisch uitvoerbaar zijn. Hierbij dient rekening gehouden te worden met hetgeen gezondheidskundig wenselijk, bedrijfseconomisch haalbaar en praktisch uitvoerbaar is (Uit: Convenant SW 2002)

**Tripartiete Werkgroep Arboconvenanten** – Een gedurende het arboconvenantenprogramma ingestelde landelijk werkgroep van de STAR. Deze was samengesteld uit vertegenwoordigers van de organisaties VNO/NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, VNG, vakcentrales FNV, CNV, en MHP, en het ministerie van SZW.

**Arbocatalogus** – Sinds 2007 een nieuw fenomeen in de aanpak van arbeidsomstandigheden. De Arbocatalogus is een document, waarin vertegenwoordigende organisaties van werkgevers en werknemers op sectorniveau vastleggen welke maatregelen getroffen worden om een bepaald arbeidsrisico te beheersen en zo te voldoen aan de doelvoorschriften in de Arbowet. Dit document is met positief resultaat getoetst door de Arbeidsinspectie (STAR, 2007).

- AI** - Arbeidsinspectie
- Arbo** - Arbeidsomstandigheden
- BZK** - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
- CAO** - Collectieve arbeidsovereenkomst
- Cedris** - Brancheorganisatie in de Sociale Werkvoorziening (voorheen NOSW)
- OR** - Ondernemingsraad
- RSI** - Repetitive Strain Injuries (verzamelnaam voor klachten aan handen, polsen, armen, schouders en nek)
- SER** - Sociaal Economische Raad
- STAR** - Stichting van de Arbeid
- SZW** - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- VGN** - Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
- VNG** - Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- VWS** - Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- WAO** - Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
- WIA** - Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
- WSW** - Wet Sociale Werkvoorziening