

Tien jaar arbeidsplaatsverbetering

Najaar 1985 was het op de kop af tien jaar geleden, dat het sociaal-economisch instrumentarium met een nieuwe maatregel werd uitgebreid: de subsidieregeling voor arbeidsplaatsverbetering (APV). In die tien jaar zijn er een stuk of twintig van dergelijke regelingen geweest.

Om te voorkomen, dat dit tweede lustrum geheel onopgemerkt blijft, wordt in deze bijdrage stilgestaan bij enkele resultaten en mogelijkheden van dit APV-instrument. Ter verduidelijking van de APV-lotgevallen worden om te beginnen enige achtergronden en uitgangspunten geschetst. Daarna wordt een overzicht geboden van enkele resultaten van de diverse APV-regelingen. De bespreking wordt afgerond met een beschouwing over mogelijke toekomstperspectieven.

1. Wetgeving en subsidieverlening

Niet alleen in Nederland, maar ook elders, is het verlenen van subsidies ter verbetering van arbeidsomstandigheden een relatief nieuw verschijnsel. Nagenoeg overal is van oudsher de zorg voor arbeidsomstandigheden (occupational safety and health) verankerd in wetgeving. De verschillen tussen de landen hebben vooral betrekking op variaties in de gehanteerde wetssystematiek. Aan de ene kant het type van de globale wetgeving, waarin algemene uitgangspunten zijn vastgelegd en waarbij de overheid op afstand de nadere afspraken van betrokken partijen toetst. En aan de andere kant het stelsel van gedetailleerde wetgeving, met uitgebreide technische specificaties, waarbij de overheid rechtstreeks toezicht op de naleving uitoefent (Parmeggiani, 1982).

Het laatstgenoemde type heeft ongeveer een eeuw lang model gestaan voor de manier, waarop in Nederland de verbetering van arbeidsomstandigheden heeft plaatsgevonden. Ter verklaring kan worden aangevoerd, dat in ons land de eerste, aanvankelijk nog schoorvoetende overheidsinterventies op dit gebied plaatsvonden in een periode, waarin de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers nog nauwelijks waren ontstaan. Hierdoor werd een stelsel van arbeidsbeschermende wetten opgebouwd, waarbij de

zorg voor de arbeidsomstandigheden en de veiligheid in beginsel een aangelegenheid was tussen de overheid en de individuele werkgever. Met het ontstaan van de werkgevers- en werknemersorganisaties kwam geen verandering in deze systematiek, ook al omdat de vakbeweging zich naderhand op het standpunt stelde, dat de wetgever de zorg moest blijven dragen voor 'de veiligheid en de hygiëne van de arbeid'. Zoals vakbondsvoorman Jan van den Tempel het destijds verwoordde: 'Dat kan, wel is waar, althans in theorie, ten deele ook door middel van de economische actie geschieden, maar niemand zal ontkennen, dat deze materie zich in het bijzonder voor wettelijke regeling eigent'.¹

Eerst in het midden van de jaren zestig, met de introductie van het bedrijvenwerk, diende zich in de kring van de vakbeweging een koerswijziging aan. In die periode werd vastgesteld, dat de vakbeweging zich al te zeer met de centrale loonvorming had geïdentificeerd, waardoor zij op bedrijfsniveau onvoldoende aanwezig was. De Algemene Nederlandse Metaalbedrijfsbond (ANMB) karakteriseerde dit in 1964 als volgt: 'De arbeider kan zich wat zijn arbeidsvoorwaarden betreft beroepen op wet en CAO maar met betrekking tot de arbeidsinhoud en ten dele ook de arbeidsomstandigheden heeft hij geen enkel verweer tegen de 19de eeuwse stelling dat het hem vrij staat weg te gaan als iets hem niet bevalt'.²

In de daarop volgende jaren werd gezocht naar mogelijkheden om vanuit de vakbeweging grotere invloed uit te oefenen op de arbeidssituatie op ondernemingsniveau. Vooral in de tweede helft

* Dr. C.J. Vos is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directoraat-Generaal van de Arbeid, en is redactielid van dit tijdschrift. De auteur is drs. J.P.A. Bakkum erkentelijk voor zijn opmerkingen bij een eerste versie van deze bijdrage.

van de jaren zeventig kwam verbetering van de arbeidsomstandigheden nadrukkelijker in de belangstelling. In 'Vakbeweging & Maatschappij', de ontwerp-maatschappijvisie van het NVV van januari 1977, werd opgemerkt, dat de werknemers 'vooral zelf moeten bepalen wat in een bepaalde situatie verstaan moet worden onder menswaardig en volwaardig werk. Zij kunnen in CAO-onderhandelingen eisen hieromtrent naar voren brengen. In ettelijke ondernemingen heeft zulk optreden al succes afgeworpen; er zijn daar in de CAO bepalingen omtrent veiligheid opgenomen'.³ Deze lijn werd doorgetrokken in latere publikaties, zoals de in 1980 verschenen FNV-nota 'Beter werk' en de in 1982 verschenen nota van de Industriebond-FNV 'Naar volwaardig werk in de industrie'. Ook het CNV ging in zijn beleidsnota's meer aandacht aan de arbeidsomstandigheden besteden.

De hier geschetste accentverlegging bij de vakbeweging correspondeerde met een brede maatschappelijke belangstelling voor arbeid en arbeidsomstandigheden, die in de loop van de jaren zeventig niet alleen in Nederland, maar ook elders was ontstaan. Hiervoor worden doorgaans de volgende verklaringen aangevoerd.

1. De voortgaande technologische ontwikkeling leidde tot het ontstaan van nieuwe problemen, niet alleen in de organisatie van de arbeid, maar ook in de sfeer van de fysieke arbeidsomstandigheden, waarvoor op dat moment (nog) geen adequate oplossingen voorhanden waren (o.a. Piotet, 1984).
2. Tussen de kwaliteit van de beschikbare arbeid aan de ene kant en het o.m. door de hogere scholingsgraad gestegen aspiratieniveau van de beroepsbevolking aan de andere kant werd een toenemende discrepantie ervaren (o.a. Hammarström, 1984).
3. Als gevolg van de voortdurend stijgende kosten van de sociale zekerheid in verschillende landen kwam er aandacht voor een preventieve aanpak van in de arbeidssfeer gelegen oorzaken van ziekte en arbeidsongeschiktheid (o.a. De Gier, 1982; Auer, Penth en Tergeist, 1983).
4. Er ontstond beter begrip voor wat De Gier het 'dubbelkarakter van de arbeidsbescherming' heeft genoemd: verbetering van arbeidsomstandigheden behoeft niet alleen de werknemer, maar ook zijn scholing, vakmanschap en ervaring (1982, blz. 286). Aandacht voor een 'menschengerechte Arbeitsgestaltung' kan derhalve niet alleen tot verlaging van de arbeids-

kosten, maar ook tot verhoging van de arbeidsproductiviteit leiden (o.a. Wilfert, 1984).

Het gevolg was, dat in tal van landen gedurende de jaren zeventig de wetgeving op het gebied van veiligheid en gezondheid in het werk is vernieuwd (o.a. Frankrijk, Engeland, Denemarken, Noorwegen, Zweden). In Nederland leidde dit tot de Arbeidsomstandighedenwet van 8 november 1980, ter vervanging van de uit 1934 daterende Veiligheidswet. De Arbeidsomstandighedenwet laat in wezen een combinatie van de hiervoor genoemde typen van wetssystematiek zien. Niet alleen is de reeds bestaande, gedetailleerde regelgeving in deze wet geïncorporeerd. Bovendien is het type van de globale regelgeving, waarbij een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor het overleg tussen werkgever en werknemers, in de wet opgenomen. Opmerkelijk is, dat in deze periode tegelijkertijd in diverse landen programma's werden gestart en fondsen werden opgericht ter stimulering van research en de toepassing van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van arbeid en arbeidsomstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn o.a. het Forschungsprogramm zur Humanisierung des Arbeitslebens in West-Duitsland, het Franse fonds ter verbetering van werkomstandigheden (FACT), alsmede de Deense, Noorse en Zweedse inspanningen op dit gebied. Met de instelling van de APV-subsidieregelingen sloot Nederland zich bij deze ontwikkeling aan.

2. Achtergronden APV

In het voorgaande is een viertal verklaringen gegeven voor de groei van de belangstelling voor arbeid en arbeidsomstandigheden in de jaren zeventig. De in deze verklaringen besloten verschijnselen hebben ook in de loop der tijd een rol gespeeld bij de vormgeving van de verschillende APV-regelingen. Dit had vooral te maken met het kader, waarbinnen beleidsinitiatieven op dit punt werden aangekondigd. In totaal zijn er een stuk of zes regeringsnota's te noemen, die ontwikkelingen op APV-gebied markeren.

De eerste APV-regeling werd aangekondigd in het regeringsprogramma ter bestrijding van de werkloosheid van 1975. Dit was halverwege de periode van het Kabinet-Den Uyl, toen er nog vrij weinig twijfel bestond over het conjuncturele karakter van de groeiende werkloosheid. De getroffen maatregelen waren dan ook van tijdelijke aard: volgens Keynesiaans recept zouden gerichte financiële injecties van de overheid de investeringen stimuleren en de conjunctuur weer stabiliseren. In de lijn van deze opvatting zou APV een dubbel

rendement opleveren. Daarmee konden immers niet alleen investeringen, maar juist die investeringen die gericht waren op de verbetering van arbeidsplaatsen extra gestimuleerd worden. Bovendien speelde in deze jaren het vraagstuk van de kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt: tegenover een groeiend aantal werklozen stond een opmerkelijk hoog aantal moeilijk vervulbare arbeidsplaatsen. De verwachting was, dat door concrete verbetering van minder aantrekkelijke arbeidsplaatsen de vervulling ervan vergemakkelijkt zou worden. Overeenkomstig de aanpak van dat moment werd APV gezien als een experimentele regeling, waarvoor eenmalig een bedrag van ongeveer 75 mln. gulden beschikbaar was.

In de tweede helft van de kabinetsperiode-Den Uyl groeide het inzicht, dat de werkloosheidsproblemen van structurele aard waren en derhalve een meer structurele aanpak vereisten. Naar aanleiding hiervan kwam de Nota inzake de selectieve groei (de economische structuurnota) van 10 juni 1976 tot stand, waarin als doelstelling het bereiken van volledige en volwaardige werkgelegenheid centraal stond. Deze doelstelling wilde men vooral realiseren met behulp van structuurverbetering van bedrijfstakken. De meer structurele aanpak bracht met zich mee, dat de nota een ruime tijdshorizon meekreeg: het daarin vervatte beleidspakket bestreek de periode 1977-1980. Dit laatste leidde ertoe, dat ook voor APV voor een viertal jaren middelen beschikbaar kwamen.

Gedurende deze periode kwam vrijwel jaarlijks een algemene APV-regeling tot stand, d.w.z. een regeling van waaruit uiteenlopende soorten van arbeidsplaatsverbetering gesubsidieerd konden worden. Daarnaast werd in dit tijdvak een begin gemaakt met de zgn. sectorregelingen, die meestal gericht waren op enkele problemen in een specifieke bedrijfstak of branche.

Met het aantreden van het eerste Kabinet-Van Agt in december 1977 kwam er een accentverlegging in het overheidsbeleid. Niet langer overheerste de opvatting, dat stimulering van investeringen zou leiden tot herstel van de werkgelegenheid. Bestek '81 zette de hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn uit. In deze nota werden de aanzetten gegeven voor een meer restrictief overheidsbeleid. Dit leidde voor APV tot de aankondiging, dat gezien de impuls, die dit instrument inmiddels had gegeven, na 1981 volstaan kon worden met aanzienlijk lagere bedragen. In de

zelfde kabinetsperiode werd de nota Volumebeleid uitgebracht, waarin de mogelijkheden werden verkend om de groeiende sociale zekerheidskosten te beheersen. In dit kader werd APV genoemd als een mogelijkheid de bedrijfsgebonden oorzaken van vermijdbaar verzuim en arbeidsongeschiktheid te corrigeren. Een specifiek daarop gerichte regeling kwam in 1983, in de vorm van een experimentele regeling voor de metaalindustrie, tot stand.

Het regeringsbeleid voor de jaren tachtig legt de nadruk op het herstel van de marktsector. Daartoe wordt grote betekenis gehecht aan de technologische ontwikkeling. Verschillende beleidsnota's op dit gebied, zoals het Regeringsstandpunt inzake de maatschappelijke gevolgen van de micro-electronica en het rapport 'Naar een op de marktsector gericht technologiebeleid', vestigen o.a. ook de aandacht op de gevolgen van technologische veranderingen op de inhoud en de kwaliteit van het werk. Dit vormde de aanleiding tot het ontstaan van afzonderlijke regelingen Functieverbetering, waarin aspecten als taakinhoud en -structuur centraal stonden. Voor het overige worden de sinds 1981 meer dan gehalveerde middelen voor APV aangewend voor ontwikkelingsregelingen, waarbij het accent ligt op de totstandkoming van nieuwe technologische oplossingen ten behoeve van problemen in de sfeer van de arbeidsomstandigheden. Bij deze, vaak sectorgerichte regelingen is elke relatie met de oorspronkelijke gedachte investeringsimpuls vervallen.

Tot dusverre is tien jaren APV-geschiedenis ingekleurd aan de hand van de in die periode uitgebrachte regeringsnota's. Hieruit kan blijken, dat de achterliggende doelstellingen én het APV-instrument zelf in de loop der tijd aanmerkelijk zijn veranderd. Het primaire doel, te weten het bieden van een stimulans tot verbetering van werk en werkomstandigheden, bleef evenwel ongewijzigd, ondanks de grote verscheidenheid aan regelingen die er in de afgelopen periode is geweest.

3. Inhoud APV-regelingen

De grote verscheidenheid aan APV-regelingen in de loop der jaren maakt het niet eenvoudig hiervan een duidelijk beeld te geven. Een enigszins vereenvoudigd overzicht is weergegeven in figuur 1.

Oorspronkelijk droegen de APV-regelingen overwegend een 'algemeen' karakter (categorie I). Deze regelingen, die bestonden in de periode

Figuur 1. Soorten APV-regelingen

I. Algemene regelingen	III. Themagerichte regelingen
II. Sector-regelingen	IV. Ontwikkelings-regelingen

1975 t/m 1981, boden de mogelijkheid tot subsidieverlening voor projecten op uiteenlopende terreinen, zoals bestrijding van hitte, koude, stof, dampen en gassen, lawaai, tocht, alsmede beperking van machinegebonden arbeid, verlichting van fysiek zware arbeid, verbetering van fysiek slechte werkhoudingen (de zgn. 'materiële' projecten), en voorts voor projecten op het gebied van taakherstructurering, taakroulatie, werkoverleg e.d. (de zgn. 'immateriële' projecten). Van dit soort regelingen, die in principe open stonden voor het gehele bedrijfsleven, zijn er in de loop der tijd vier geweest. In totaal is daarmee een subsidiebedrag gemoeid geweest van ca. 220 mln. gulden.

De tweede categorie regelingen was gericht op de realisering van verbeteringen in een bepaalde sector of bedrijfstak. Soms ging het daarbij om het aanbrengen van één enkele soort verbetering, zoals bij de in 1977 bestaande regeling voor geluidsisolatie van landbouwtrekkers; meestal werden in de regeling enkele concrete soorten van arbeidsplaatsverbetering genoemd. Voorbeelden van de laatstbedoelde categorie zijn de regelingen voor o.a. de binnenscheepvaart, de pluimvee-industrie, de rubberverwerkende industrie en de massief kartonindustrie. In totaal zijn er acht van dergelijke regelingen geweest met een totaal subsidiebedrag van ca. 53 mln. gulden.

Een relatief nieuwe categorie wordt gevormd door op ontwikkeling van nieuwe verbeteringen gerichte regelingen. Dit soort regelingen (categorie IV) wordt veelal voorafgegaan door een onderzoek naar belangrijke knelpunten en bekende oplossingen in de sfeer van de arbeidsomstandigheden. Vervolgens wordt een regeling in het leven geroepen voor ondernemingen, die bereid zijn nieuwe technologische oplossingen te ontwikkelen en op de markt te brengen. Een voorbeeld is de regeling voor scheeps- en industrieel onderhoud uit 1984, die inmiddels voor 1986 is verlengd.

Andere regelingen in dit kader, die gericht zullen zijn op een sector (stratemakers, meubelindustrie), zijn nog in voorbereiding. Daarnaast wordt binnenkort een algemene regeling op dit gebied

van kracht, die geïntegreerd is in het Technisch Ontwikkelingskrediet (TOK) van het Ministerie van Economische Zaken. Bijzondere vermelding behoeft voorts de regeling voor de metaalproductenindustrie uit 1983. Hierbij gaat het om de uitvoering van die arbeidsplaatsverbeterende projecten en op zo'n manier, dat deze zullen leiden tot een daling van het bedrijfsgebonden ziekteverzuim. Aan deze regeling is een omvangrijk actie- en evaluatie-onderzoek door de Stichting CCOZ gekoppeld. Resultaten hiervan zullen naar verwachting in de loop van 1986 beschikbaar komen.

Kenmerkend voor de derde categorie regelingen is, dat het hierbij gaat om een specifiek thema van arbeidsplaatsverbetering. Duidelijk voorbeeld van een dergelijke aanpak vormen de 'regeling-1979' en de 'verlengde regeling-1979' (1980), die uitsluitend gericht waren op de lawaai bestrijding en op de zgn. 'immateriële' projecten. In deze categorie valt voorts de regeling van 1980, die uitsluitend was gericht op verlichting van fysiek zware arbeid en verbetering van slechte werkhoudingen. Ook de verschillende regelingen voor Functieverbetering kunnen hieronder gerangschikt worden, zij het dat deze de laatste jaren in toenemende mate eveneens een ontwikkelingskarakter beginnen te krijgen.

Ter afsluiting van dit onderdeel volgt in tabel 1 een overzicht van de verschillende APV-regelingen naar categorie, incl. de daarvoor beschikbaar gestelde subsidiebedragen.

4. Uitvoering APV

De verschillende APV-regelingen zijn en worden uitgevoerd door een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Directoraat-Generaal van de Arbeid, waaronder de Arbeidsinspectie ressorteert. Deze instantie heeft, onder het wakend oog van APV-coördinator Bakkum, in de afgelopen tien jaar zo'n 20 000 subsidieaanvragen behandeld. Ongeveer tweederde daarvan is uiteindelijk geheel of gedeeltelijk voor subsidie in aanmerking gekomen.

Het zou te ver voeren in dit bestek uitgebreid in te gaan op de diverse subsidievoorwaarden. Deze zijn vervat in de tekst van en de toelichting op de verschillende regelingen, die telkenmale in de Staatscourant gepubliceerd worden. Over de subsidievoorwaarden, alsmede over de totstandkoming van de regelingen en het APV-beleid in het algemeen adviseert een daartoe in 1976 ingestelde Centrale Begeleidingscommissie-APV (CBC).

Tabel 1. Overzicht van de verschillende APV-regelingen naar 'soort' regeling, alsmede de daarmee gemoeide subsidiebedragen

<i>Categorie</i>	<i>Subsidieregelingen APV</i>	<i>Subsidiebedragen*</i>
I. Algemeen	1975	75
	1977	55
	1978	68
	1981	26
II. Sectorgericht	Landbouwtrekkers	1977 20
	Binnenscheepvaart	1978 17
	Pluimvee-industrie	1979 4
	Rubberindustrie	1980 3
	Massief karton	1980 1
	IJzergieterijen	1981 5
	Machinale houtbewerking	1982 2
	Vleesverwerkende industrie	1982 1,5
III. Thema-gericht	Regeling 1979 en verlengde regeling	1979 41
	Regeling	1980 26
	Functieverbetering	1981 5
	Functieverbetering	1983 2
	Functieverbetering	1984 3
	Functieverbetering	1985** —
IV. Ontwikkelingsgericht	Metaalprodukten	1983 5
	Scheeps- en industrieel onderhoud	1984* —

* In mln. guldens (afgerond)

** Nog in afhandeling

Deze commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties, is in 1985 onder de Arboraad gebracht.

Uitgangspunt bij de verschillende regelingen is, dat de aanvragen, die in hoofdzaak betrekking moeten hebben op werknemers in de laagste functieklassen, door de werkgever worden ingediend. De aanvraag, waarvoor een maximumsubsidie van 50% mogelijk is, moet vergezeld gaan van een advies van de ondernemingsraad of van de personeelsvertegenwoordiging. Indien werkgever en OR van mening blijken te verschillen, maar ook in het geval dat de indiener niet content is met de wijze van afdoening van zijn subsidie-aanvraag, kan een onafhankelijke bezwarencommissie worden ingeschakeld, die sedert 1985 eveneens onder de Arboraad ressorteert.

Bij de beoordeling van de ingediende subsidie-

aanvragen speelt doorgaans een drietal criteria een belangrijke rol.

Een *eerste* beoordelingsmoment houdt verband met de in Nederland op dit gebied bestaande wet- en regelgeving. Voor zover een werkgever op grond van eerst de Veiligheidswet, later de Arbeidsomstandighedenwet tot het treffen van de voorziening in kwestie verplicht kan worden, kan hij niet voor subsidie in aanmerking komen. Dit criterium is vooral aan de orde bij de beoordeling van afzonderlijke projecten uit de algemene regelingen. Bij de sector- en themagerichte regelingen heeft de afbakening ten opzichte van mogelijk verplicht te stellen voorzieningen doorgaans al van tevoren plaatsgevonden, terwijl het bij de ontwikkelingsregelingen gaat om voorzieningen die op dat moment nog niet voorhanden zijn. In dit opzicht wijkt de Nederlandse situatie enigszins af van de eerdergenoemde, in het buitenland bestaande stimuleringsmogelijkheden. Afbakening ten opzichte van de wetgeving vindt daar doorgaans niet zo stringent plaats, hetzij omdat het uitsluitend gaat om een ontwikkelingsaanpak (zoals in het Duitse programma), hetzij omdat de gehanteerde wetssystematiek geen stringente normering kent, hetzij omdat (bijv. in de Noorse situatie) ook onder wetgeving vallende voorzieningen niet van financiële stimulering uitgesloten zijn.

Een *tweede* beoordelingsmoment betreft de mate, waarin voorzieningen alleen al om bedrijfs-economische redenen wenselijk zouden kunnen zijn. Op de keper beschouwd zitten aan vele vormen van arbeidsplaatsverbetering bedrijfs-economische aspecten. In een beschouwing over kosten en baten van arbeidsplaatsverbetering hebben Poll en Louman (1985) gewezen op met name de 'secundaire' baten (verzuimdaling, verhoging arbeidsproductiviteit e.d.) voortvloeiend uit verandering van arbeidsplaatsen. Vooral de aanschaffing van nieuwe apparatuur kan in sommige gevallen echter ook een directe daling van de produktiekosten met zich meebrengen. Voorzover dit rechtstreekse rendement te becijferen valt wordt dit doorgaans op de te verlenen subsidie in mindering gebracht. Hierdoor, maar ook doordat subsidies voor winstmakende ondernemingen fiscaal belastbaar zijn, komt de verleen-de projectsubsidie gemiddeld veel lager uit dan de maximaal mogelijke 50% (naar schatting 20 à 25%).

Een *derde* beoordelingsmoment betreft de mate, waarin een voorziening tot een aanmerkelijke en duurzame verbetering van de betrokken arbeidsplaatsen zal leiden. Globale maatstaven op dit

punt zijn niet altijd eenvoudig te geven. In de praktijk heeft dit ertoe geleid, dat bepaalde voorzieningen na verloop van tijd van subsidiëring zijn uitgesloten. Waar dit wél mogelijk was zijn criteria in de regeling opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de lawaaibestrijding uit de regeling-1979: hierbij was aangegeven, dat projecten tot een lawaaivermindering met ten minste 5 dB(A) zouden moeten leiden.

5. Enkele resultaten

Om vast te stellen wat de resultaten van tien jaar APV zijn geweest kan men op verschillende manieren te werk gaan. Het meest voor de hand liggend is te verwijzen naar de bijna 15 000 gesubsidieerde projecten, waardoor (zoals doorgaans achteraf door de Arbeidsinspectie is vastgesteld) verbeteringen zijn aangebracht op de arbeidsplaatsen van ongeveer 165 000 werknemers.

In tabel 2 wordt een overzicht geboden van het totaal aan projecten, werknemers en subsidiebedragen, dat met de verschillende regelingen gemoeid is geweest.

Tabel 3 geeft een beeld van de soorten arbeidsplaatsverbetering, die in de afgelopen tien jaar zijn gesubsidieerd. Duidelijk blijkt welke soorten verbetering de koplopers zijn geweest: lawaaibestrijding en verlichting van fysiek zware arbeid. Deze beide thema's, waarvoor tot dusverre nog nagenoeg geen wettelijke voorschriften van kracht zijn, zijn samen goed voor meer dan de helft van de verleende subsidies.

In tegenstelling tot andere overheids-subsidies blijken de APV-regelingen overigens niet onvriendelijk voor de kleine onderneming te zijn. Zoals blijkt uit tabel 4 maken betrekkelijk

Tabel 2. Overzicht van gesubsidieerde projecten op grond van subsidieregelingen arbeidsplaatsverbetering (stand van zaken medio september 1985)

Subsidieregeling	Aantal projecten	Investerings-	Uitbetaalde	Aantal betrokken werknemers
		bedrag	subsidie	
		in mln. gulden		
1. Regeling-1975	1 650	223,0	69,5	36 500
2. Regeling-1977	1 149	214,0	48,6	28 750
3. Geluidsisolatie landbouw-trekkers 1977	6 455	42,3	18,7	6 500
4. Regeling-1978	1 409	274,3	53,9	31 666
5. Binnenscheepvaart 1978	1 301	85,4	13,3	2 100
6. Regeling-1979 en verlengde regeling-1979	570	118,4	22,7	18 840
7. Pluimvee-industrie 1979	93	17,9	2,9	1 509
8. Regeling-1980	1 009	84,7	20,3	4 358
9. Rubberverwerkende industrie 1980	38	8,0	1,4	654
10. Massief kartonindustrie 1980	12	2,4	0,98	208
11. Regeling-1981	495	71,7	16,6	4 212
12. IJzergieterijen 1981	54	17,6	1,7	722
13. Functieverbetering 1981	40	29,8	2,99	16 665
14. Machinale houtbewerking 1982	75	4,9	1,4	533
15. Vleesverwerkende industrie 1982	24	5,8	0,77	1 015
16. Functieverbetering 1983	28	12,5	1,1	4 385
17. Metaalproduktenindustrie 1983	41	16,2	1,9	1 680
18. Functieverbetering 1984	26	22,6	0,7	4 858
19. Scheeps- en industrieel onderhoud 1984	1	0,5	—	n.v.t.
20. Functieverbetering 1985	1	(0,07)	—	8
Totaal	14 471	1252,0	279,24	165 063

veel kleine bedrijven van de APV-regelingen gebruik.

Tabel 3. Overzicht van verleende subsidies per soorten arbeidsplaatsverbetering (stand van zaken medio september 1985)*

Soorten projecten	Aantal projecten	Subsidies in %
1. Bestrijding hitte	352	5,7
2. Bestrijding koude	33	0,4
3. Bestrijding stof, vuil	587	9,0
4. Bestrijding water(damp)	97	1,4
5. Bestrijding dampen, gassen	310	5,2
6. Lawaaibestrijding	7 899	25,9
7. Verlichting fysiek zware arbeid	3 306	27,0
8. Beperking machinegebonden arbeid	48	0,6
9. Verbetering fysiek slechte werkhoudingen	835	5,9
10. Verbetering onvoldoende bewegingsruimte	154	2,9
11. Bescherming tegen weersinvloeden	271	4,3
12. Bestrijding tocht en bestrijding slecht binnenklimaat algemeen	312	5,7
13. Overige materiële projecten	46	0,7
14. Immateriële projecten (werk- en taakstructurering, taakbegeleiding en vorming, bestrijding monotonie e.d.)	221	5,3
Totaal	14 471	100

* In sommige gevallen hadden projecten betrekking op meer dan één verbetering. Deze zijn hier ondergebracht naar de *hoofdverbetering*.

Tabel 4. Gesubsidieerde projecten en verleende subsidies, onderverdeeld naar grootteklasse van de vestigingen*

Grootteklasse	%projecten	%verleende subsidie
1 – 9	33	13
10 – 49	22	18
50 – 99	14	18
100 – 199	9	12
299 – 499	11	17
500 en meer werknemers	11	22
	100	100

* Excl. de regeling landbouwtrekkers.

Een andere mogelijkheid om achter de APV-resultaten te komen ligt in het inwinnen van informatie bij betrokkenen. In het kader van de regeling-1981 is de werkgevers, die voor subsidie in aanmerking kwamen, verzocht na voltooiing van het project te rapporteren over de effecten. Eén van de vragen in het toegezonden evaluatieformulier betrof de achterliggende doelstellingen van APV, zoals in par. 2 uiteengezet. In concreto werd de vraag gesteld of de uitvoering van het project effect heeft gehad op de positie van het bedrijf op de arbeidsmarkt (i.v.m. de kwalitatieve discrepantie), het verloop, het ziekteverzuim, op bedrijfseconomische factoren, de veiligheid of andere factoren. De beantwoording van deze vraag is weergegeven in tabel 5.

Uiteraard kan dit beperkte aantal nauwelijks een representatief beeld geven over het totaal aan APV-regelingen. Hooguit kan hieruit een tendens spreken. Opvallend is evenwel, dat – afgezien van de positieve effecten op de veiligheid – de betrokken werkgevers vooral constateren, dat de projecten leiden tot een verlaging van het ziekteverzuim.

Eveneens naar aanleiding van de subsidieregeling-1981 is aan betrokken werkgevers gevraagd welke invloed het bestaan van de regeling op de uitvoering van het gesubsidieerde project had gehad. Uit de beantwoording van deze vraag bleek, dat de regeling wel degelijk een stimulans betekende: in 34 gevallen werd geantwoord, dat de regeling de aanleiding vormde tot het aanbrengen van de arbeidsplaatsverbetering; voor 84 subsidie-aanvragers gaf deze regeling de doorslag; voor 35 subsidie-aanvragers beïnvloedde de regeling het moment van de beslissing, terwijl eveneens in 35 gevallen de regeling de vorm van de arbeidsplaatsverbetering heeft beïnvloed; slechts in twee gevallen werd het bestaan van de regeling niet van invloed geacht. Hierbij moet worden aangetekend, dat vaak meer dan één antwoord op deze vraag was gegeven.

6. Evaluatie

Naast de twee hiervoor genoemde mogelijkheden is er nog een derde manier om achter de APV-resultaten te komen, namelijk via daartoe te richten onderzoek. In totaal heeft in de loop der jaren een zestal evaluatie-onderzoeken plaatsgevonden, te weten:

1. een op de procedures gerichte evaluatie van de regeling-1975 door de Nederlandse Organisatie Kring (NOK);

Tabel 5. Effecten van APV-1981 naar de mening van betrokken werkgevers (N = 162)

Effecten Factoren	Verbetering nu merkbaar	Verbetering verwacht bin- nen een jaar	Verslechterd	Geen invloed
	%	%	%	%
Positie van het bedrijf op de arbeidsmarkt	25	7	—	68
Personeelsverloop	25	10	—	65
Ziekteverzuim	45	20	—	35
Economische factoren	32	13	1	54
Veiligheid	59	1	—	40
Andere factoren	21	—	—	79

2. een procedurele en inhoudelijke evaluatie van de regeling-1977 door NOK en de stichting CCOZ;
3. een evaluatie van de 'immateriële' projecten door het bureau Intervisie (1980);
4. een onderzoek naar de toegankelijkheid van de verschillende regelingen met het oog op projecten op het gebied van werkoverleg en taakstructurering door het IVA (1981);
5. een onderzoek naar de actualiteit van de regeling Functieverbetering door de Organisatie Adviesgroep Nederland (rapportage binnenkort);
6. een inventarisatie van de concrete typen arbeidsplaatsverbetering uit de regelingen 1977 t/m 1981 per sector door de Stichting CCOZ (april 1986).

Vanuit deze evaluatie-onderzoeken zijn verschillende kanttekeningen van uitvoeringstechnische aard geplaatst, die grotendeels in latere regelingen verwerkt zijn. Daarnaast is getracht tot uitspraken over de effectiviteit van de onderzochte regelingen te komen.

Wat de directe effecten van de uitgevoerde projecten betreft kwam men tot een overwegend positief oordeel. In de verschillende onderzochte cases werden belangrijke verbeteringen van arbeidsplaatsen geconstateerd, die ook steeds hoge prioriteit hadden bij werkgevers en werknemers (NOK, CCOZ).

Wat moeilijker was de oordeelsvorming over de effectiviteit van de regelingen als zodanig, zeker wanneer deze werd afgezet tegen de eerder genoemde, achterliggende doelstellingen. Met name werden kritische kanttekeningen geplaatst bij wat het 'incidentele karakter' van de regeling werd genoemd (CCOZ): de 'zelf-selectie' van subsidie-aanvragers, de keuze van te verbeteren arbeidsomstandigheden door subsidie-aanvragende on-

dernemingen, de jaarlijks terugkerende onzekerheid over de continuïteit en inhoud van de regeling, vormen geen waarborg, dat de over de gehele linie gezien meest urgente en voor de betreffende arbeidsplaats meest ingrijpende verbeteringen voor subsidiëring worden voorgedragen. Effecten op ziekteverzuim en kwalitatieve discrepanties kunnen zich per project voordoen, maar zijn over het gehele bedrijfsleven gezien noodzakelijkerwijs beperkt.

Deze constatering ligt voor de hand, wanneer men in aanmerking neemt, dat tegenover een veelheid aan verbeterbare arbeidsomstandigheden c.q. -plaatsen in vrijwel alle onder de werkings-sfeer van de regeling vallende ondernemingen slechts een beperkt subsidiebudget stond. Per slot van rekening kon met de in de periode 1977 t/m 1981 beschikbare gelden hooguit gemiddeld 1% van de jaarlijkse bedrijfsinvesteringen in machines en outillage worden beïnvloed.

In principe zijn er twee wegen denkbaar, waarlangs dit probleem kan worden opgelost. Eén mogelijkheid is, dat de subsidiegever meer sturend optreedt bij de selectie van de te verbeteren arbeidsplaatsen of -omstandigheden. In veel opzichten is deze mogelijkheid bij de themage-richte en sectorregelingen verder uitgewerkt. Een andere mogelijkheid is, dat een meer structurele aanpak wordt gevolgd met als consequentie een niet onaanzienlijke uitbreiding van het APV-budget. Door de onderzoekers zijn verschillende aanbevelingen in de richting van deze laatste mogelijkheid gedaan.

De NOK kwam met een voorstel de regelingen dermate te verbreden, dat alle of zoveel mogelijk 'slechte' arbeidsplaatsen voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen, opdat de kwaliteit van de arbeidsplaatsen over de gehele linie opge-

tild zou kunnen worden naar een op dat moment (meer) aanvaardbaar niveau. De Stichting CCOZ bepleitte een verbreding in die zin, dat voortaan niet slechts één, maar bij voorkeur meer belastende factoren tegelijkertijd verbeterd zouden kunnen worden, omdat in een werksituatie doorgaans meer factoren in onderlinge wisselwerking het totaal aan fysieke en psychische belasting van de werknemer bepalen (meervoudige of cumulatieve belasting). In de algemene regeling-1981 is getracht aan deze aanbeveling tegemoet te komen door daarin prioriteit te verlenen aan projecten, die op meer dan één belastende factor waren gericht. Het resultaat was, dat van de gesubsidieerde projecten ruim 60% op twee of méér soorten verbetering gericht was. Bovendien voerde het CCOZ een pleidooi voor verdere uitwerking van het 'APV-concept', zowel beleidsinhoudelijk als naar financieringsfaciliteiten (1980, blz. 48 e.v.). Het IVA ten slotte bepleitte een langere looptijd van de verschillende regelingen, omdat zeker de projecten op het gebied van werkoverleg en taakstructurering een lange voorbereidingstijd vergen, zodat ondernemers niet gebaat zijn bij een jaarlijks terugkerende onzekerheid over de continuïteit van de regelingen.

Uiteindelijk is de weg naar een 'verbrede aanpak' niet ingeslagen. Zoals eerder aangegeven is het APV-budget in 1982 drastisch verlaagd, waardoor bij sommigen zelfs de indruk ontstond, dat het APV-instrument geheel verdwenen zou zijn.⁴ Met de vermindering van de financiële middelen is ook het karakter van de regelingen veranderd. Het accent is verlegd van een (bescheiden) investeringsimpuls naar de ontwikkeling van arbeidsvriendelijke produktiemiddelen en -methoden. Hiermee wordt de APV-aanpak enigszins vergelijkbaar met die in het Duitse Forschungsprogramm zu Humanisierung des Arbeitslebens, zij het dat de voor het Duitse programma beschikbare middelen in de loop der jaren alleen maar zijn toegenomen.

Ten aanzien van de continuïteit van de regelingen is de situatie nog ongewijzigd. Nog steeds wordt het APV-budget op conjuncturele basis beschikbaar gesteld, zodat over de continuïteit, zeker over de duur van een kabinetsperiode heen, voortdurend onzekerheid bestaat. Dit bracht de eerder genoemde Centrale Begeleidingscommissie ertoe in 1985 te adviseren de APV-middelen een structureel karakter te geven, waarbij de vakbeweging, geheel in de lijn van de hiervóór gesignaleerde toegenomen aandacht voor arbeid en ar-

beidsomstandigheden, een verruiming van de financiële middelen bepleitte.

In hun advies onderstreepten de sociale partners voorts de koersverlegging naar een ontwikkelingsgerichte aanpak. In concreto spraken de sociale partners zich uit voor continuïteit van de regeling Functieverbetering en van de ontwikkelingsregelingen, in beide gevallen mede via een sectorwijze invulling. Hiermee is een richting ingeslagen, die zolang de budgettaire middelen daartoe beschikbaar worden gesteld in de toekomst nog verder kan worden uitgebouwd. Aanzet daarvoor vormen o.m. de voorbeeldprojecten Functieverbetering, zoals aangekondigd in de augustus 1985 verschenen concept-beleidsnota 'Sociaal-organisatorische aspecten van de introductie van nieuwe technologieën in arbeidsorganisaties' (Introductie-nota), alsmede een samen met het Ministerie van Economische Zaken te starten regeling ter stimulering van arbeidsvriendelijke technologie. Deze initiatieven zijn nog zo recent, dat hierover in evaluerende zin weinig concreets te melden valt.

7. Vergelijking en perspectief

Zoals in het begin aangegeven bleek in de loop van de jaren zeventig in diverse landen, ondanks de herziening van de wetgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden, behoefte te bestaan aan extra (m.n. financiële) instrumenten, waarmee méér flexibel kon worden ingespeeld op de maatschappelijke en technologische veranderingen. Deze uitbreiding van het instrumentarium werd doorgaans mede gestimuleerd vanuit de grotere aandacht voor arbeid en arbeidsomstandigheden bij de vakbeweging. Sedertdien zijn in de meeste betrokken landen de inspanningen op dit gebied, ondanks de naderhand verslechterende economische situatie, onverminderd voortgezet.

Bij alle verschillen tussen de landen in de concrete vormgeving van de stimuleringsprogramma's is er een tweetal hoofdaccenten aan te geven. In sommige gevallen werd gekozen voor een aanpak gericht op de stimulering van arbeidsvriendelijke investeringen, een 'demand pull' met een zoveel mogelijk generieke werking. Een voorbeeld hiervan is Noorwegen, waar via het fiscale regime de totstandkoming van arbeidsplaatsverbeterende investeringen op ondernemingsniveau wordt bevorderd. De andere aanpak vindt men bijv. in de BRD, waar gekozen is voor een jaarlijks te prioriteren speerpuntenaanpak (technology push). Beide typen corresponderen enigszins met de in de landen bestaande verschillende wetssystema-

tiek. De generieke aanpak is te vinden in landen met een meer globaal type wetgeving, wellicht omdat het wenselijk werd geacht de onderhandelingspositie van de vakbeweging bij de invulling van nadere afspraken op ondernemingsniveau te versterken. De ontwikkelingsprogramma's zijn vooral te vinden in landen met een meer gedetailleerde wetssystematiek. Overigens kan de wetssystematiek op andere terreinen dan de arbeidsomstandigheden hierbij eveneens een rol spelen. Zo creëert het Duitse sociale zekerheidsstelsel, waarbij de bedrijven rechtstreeks geconfronteerd worden met de gevolgen van bedrijfsongevallen en beroepsziekten, op zich al een zekere 'demand pull'.

Zoals uit het voorgaande kan blijken vertoont Nederland een van het hier geschetste patroon wat afwijkend beeld. APV vertoont van het begin af aan trekken van beide soorten van aanpak, zij het dat in de periode, waarin uitsluitend de gedetailleerde wetgeving bestond, het accent op de generieke regelingen lag, terwijl ten tijde van de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet het accent om budgettaire redenen werd verlegd naar de ontwikkelingsregelingen. Hierbij komt, dat — anders dan in Duitsland — het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid geen duidelijke stimulans biedt tot het aanbrengen van arbeidsplaatsverbeterende voorzieningen, aangezien hier de bedrijfsgebonden ziekte- en invaliditeitsrisico's vrij geruisloos worden afgewenteld op de collectiviteit (zie ook De Gier, 1982).

Als uitvloeisel van de eerder beschreven evaluatieonderzoeken zijn er pogingen ondernomen te komen tot de aanbevolen verbreding van de APV-activiteiten en tegelijkertijd een meer directe relatie te leggen met de bedrijfsgebonden oorzaken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Zo heeft Bakkum in 1982 het voorstel gelanceerd een deel van de Ziektewetpremies te restitueren aan die bedrijven, die erin zouden slagen het verzuim door middel van gerichte investeringen of veranderingen in de arbeidsorganisatie omlaag te brengen.⁵ Het effect van deze suggestie is tot dusverre beperkt gebleven tot de eerder genoemde regeling voor de metaalproduktenindustrie van 1983. Wellicht kunnen de resultaten van deze regeling ertoe bijdragen, dat de wenselijkheid van een generieke stimulans mede in relatie met de primaire preventie in de werksituatie in de toekomst nogmaals aan de orde wordt gesteld.

In elk geval lijkt de animo voor arbeidsplaatsverbetering in het bedrijfsleven nog ruimschoots aanwezig te zijn. In 1984 noemde ruim één op de

vier ondernemers (in kleine bedrijven zelfs één op de drie) verbetering van de arbeidsomstandigheden als motief voor innovatie (Van Dijk en Kleinknecht, 1984). Daarbij noemde men het voorspellen van de toekomstige marktvraag, gebrek aan kapitaal en de hoge kosten van nieuwe projecten als de drie belangrijkste problemen bij innovatie. De beide typen van stimulering kunnen gedeeltelijk in deze problemen voorzien: de globale aanpak zal de marktvraag stimuleren, terwijl de sedert 1982 gekozen ontwikkelingsaanpak kan leiden tot een verlaging van de initiële ontwikkelingskosten.

Bezien vanuit de Nederlandse industriepolitiek past een op ontwikkeling en innovatie gerichte APV binnen de huidige koers, gekenmerkt door een terughoudende opstelling ten opzichte van steunverlening aan bedrijven, gecombineerd met een bevordering van 'speerpuntindustrieën' en van de toepassing van nieuwe technologische ontwikkelingen. Als aanzet is dit te vergelijken met de koersveranderingen in Duitsland, waar vanaf het begin van de jaren tachtig het concept van een sociaal georiënteerd technologiebeleid als uitgangspunt voor de humaniseringsactiviteiten is gekozen (Smits, 1985). De Nederlandse APV-ontwikkelingen van de laatste jaren gaan een zelfde kant op. De schaal, waarop dit gebeurt, is evenwel zeer bescheiden. Voor het ontstaan van een sociaal georiënteerd technologiebeleid van enige omvang zal het nodig zijn, dat de ingeslagen weg van samenwerking tussen de departementen van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog een eindweegs verder wordt afgelegd. □

Noten

1. Jan van den Tempel, *De Nederlandse vakbeweging en haar toekomst*, 3e druk Amsterdam/Rotterdam 1919, blz. 60.
2. ANMB, *Vakbeweging en onderneming*, 's-Gravenhage 3e druk, december 1966, blz. 26.
3. *Vakbeweging & Maatschappij*, ontwerp-maatschappijvisie NVV, januari 1977, blz. 52.
4. W. Albeda en W.J. Dercksen, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, 3e druk, Alphen a/d Rijn 1985, blz. 136.
5. J.P.A. Bakkum, 'Ziekteverzuimbestriving door verbetering van arbeidsomstandigheden', *ESB*, 10-2-1982, blz. 140 e.v.

Literatuur

- Auer, P., B. Penth en P. Tergeist, *Arbeitspolitische Reformen in Industriestaaten*, Frankfurt/New York 1983, blz. 14.

- Dijk, J.W.A. van en A. Kleinknecht, De positie van middelgrote en kleine ondernemingen in het Nederlandse innovatiebeleid, *ESB* 26-9-1984, blz. 899.
- Gier, H.G. de en V.Chr. Vrooland, 'Sociale politiek op de tweesprong', in: V.Chr. Vrooland (red.), *Werk en gezondheid*, Alphen a/d Rijn 1982, blz. 287, 289.
- Hammarström, R., 'Trade Union Consultation', in: T. Hubert (red.), *Teutons and Travail*, Assen/Maastricht augustus 1984, blz. 25 e.v.
- IVA, *Werkoverleg en werkstructurering en de subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering*, Tilburg, 2e druk, december 1982.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Evaluatie subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering 1977*, 's-Gravenhage november 1979.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Evaluatie subsidieregeling arbeidsplaatsverbetering 1977, eindrapport*, 's-Gravenhage augustus 1980.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Overzicht subsidieregelingen arbeidsplaatsverbetering vanaf 1980*, juni 1983.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Beleid inzake subsidiëring van arbeidsplaatsverbetering; enkele voorstellen*, eerste deelnota: achtergronden en inhoud van het beleid, 's-Gravenhage maart 1985.
- Parmeggiani, L., 'State of the art: recent legislation on workers' health and safety', *International Labour Review*, vol. 121, nr. 3, mei/juni 1982, blz. 271-285.
- Piotet, F., 'Evaluating trends in work organisation', in: T. Hubert (red.), *Teutons and Travail*, Assen/Maastricht augustus 1984, blz. 81.
- Poll, K.J. en J.A.M. Louman, 'Kosten en baten van arbeidsplaatsverbetering', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr. 3, 1985, blz. 25-31.
- Rapport Commissie-Zegveld, *Naar een op de markt-sector gericht technologiebeleid*, 's-Gravenhage 13-2-1984, blz. 67.
- Regeringsstandpunt inzake de Maatschappelijke gevolgen van de micro-electronica, Tweede Kamer 1980-1981, 16407 nrs. 1-2.
- Smits, R.E.H.M., *Aspecten van integratie van wetenschap en technologie in de Westduitse samenleving*, O & W oktober 1985.
- Vos, C.J., 'Arbeidsplaatsverbetering: een nieuw verschijnsel in premieland', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1978, blz. 627-634.
- Wilfert, P., 'The German humanisation of work programme: an employer's assessment', in: T. Hubert (red.), *Teutons and Travail*, Assen/Maastricht augustus 1984, blz. 47 e.v.