

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

Europese Waarnemingspost voor risico's
Samenvatting

Auteurs: David Walters en Emma Wadsworth, Cardiff University.

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

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

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

Gratis nummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

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

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>). Bibliografische gegevens zijn te vinden aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie,

ISBN: XXXXXX

doi: XXXXXX

© Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, XXXX

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Samenvatting

In dit verslag worden de bevindingen gepresenteerd van een kwalitatief onderzoek naar werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) in de Europese Unie (EU). Dit verslag is een follow-up van de tweede Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's (Esener-2). Het verslag geeft een overzicht van de huidige praktijken in de EU en probeert te achterhalen op basis van welke factoren deze praktijken zijn ingevoerd. Het onderzoek richt zich op het behartigen van de belangen van de werknemers op het gebied van veiligheid en gezondheid, zoals de vertegenwoordigers zelf, hun collega's, hun werkgevers en managers deze ervaren. Het onderzoek is gebaseerd op uitgebreide interviews met deelnemers in 143 organisaties van verschillende omvang, waarbij kleine (tussen 10 en 49 werknemers), middelgrote (tussen 50 en 249 werknemers) en grote (meer dan 250 werknemers) organisaties evenredig zijn verdeeld. Deze organisaties zijn gevestigd in zeven EU-lidstaten (België, Estland, Griekenland, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en vertegenwoordigen een breed scala aan contexten van regelgeving en arbeidsverhoudingen. De meeste geïnterviewde personen zijn geselecteerd uit de groep respondenten die aan Esener-2 hebben deelgenomen en toestemming hebben gegeven om voor een vervolgonderzoek te worden gecontacteerd. De geïnterviewde personen zijn evenredig afkomstig uit drie sectoren: de particuliere industriële sector, publieke sector en particuliere dienstverlening. In aanvulling op de analyse van de interviews is een literatuuronderzoek uitgevoerd, zijn extra interviews gehouden met belangrijke informanten in relevante organisaties en is een tweede kwantitatieve analyse van relevante gegevens uit Esener-2 uitgevoerd.

Belangrijkste bevindingen

De resultaten van de secundaire kwantitatieve analyse van Esener-2 hebben in grote lijnen de verwachtingen uit het literatuuronderzoek bevestigd. De resultaten vormen aanvullend empirisch bewijs ter ondersteuning van het algemeen aanvaarde verband tussen de aanwezigheid van regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid en de aanwezigheid van regelingen voor het beheer van veiligheid en gezondheid. Uit de resultaten blijkt niet alleen dat er op veel Europese werkplekken regelingen voor werknemersvertegenwoordiging bestaan, maar ook dat een groot aantal werknemersvertegenwoordigers een bijdrage levert aan de uitvoering van deze regelingen, die op algemener niveau verbonden kunnen worden met beste praktijken op het gebied van VGW-beheer.

De resultaten zijn derhalve een bevestiging van en verenigbaar met de meer gedetailleerde kwantitatieve bevindingen van Esener-1. In alle onderzochte landen zijn in de nationale en Europese enquêtes overeenkomstige trends waargenomen, ondanks het feit dat deze trends om allerlei redenen met betrekking tot de methodiek van de enquête naar alle waarschijnlijkheid in vergelijking met de conservatievere schattingen van de meeste nationale enquêtes de aanwezigheid van vertegenwoordigers overschatten. Naast deze positieve bevindingen is er echter ook bewijsmateriaal waaruit blijkt dat werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW in sommige landen is afgenomen. Naast deze ontwikkeling blijft de afname van arbeidsorganisaties zich doorzetten, hetgeen waarschijnlijk met elkaar samenhangt. Hoewel werknemersvertegenwoordigers en gezamenlijke regelingen een belangrijke bijdrage leveren aan het uitbreiden van de middelen voor preventieve VGW in Europa, wordt hierdoor een grote groep werknemers op hun werkplek niet vertegenwoordigd op het gebied van VGW, ook al hebben ze in alle lidstaten wettelijk recht op dergelijke vertegenwoordiging. Bovendien kunnen veel werknemers, zoals werknemers van kleinere bedrijven, geen aanspraak op dit recht maken. In beide gevallen lijkt het aantal werknemers dat niet wordt vertegenwoordigd, te stijgen.

Het feit dat werknemers slechts gedeeltelijk en onvolledig gedekt worden door vertegenwoordiging en gezamenlijke regelingen kan mede verklaard worden door de aard van de wettelijke maatregelen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW in een groot aantal EU-lidstaten. Uit voorgaand onderzoek is gebleken dat deze maatregelen in de praktijk eerder een faciliterend dan een dwingend karakter hebben en dat ze zelden leiden tot interventie of handhaving door inspectiediensten. De

tenuitvoerlegging en werking van deze maatregelen zijn afhankelijk van de invloed van vakbonden, werknemersorganisaties op de werkplek en werkgevers. Dit verslag bevestigt dat dit in de meeste EU-lidstaten nog steeds het geval is. Onze kwalitatieve bevindingen wijzen er tevens op dat, mogelijk met uitzondering van Zweden, in alle onderzochte organisaties amper contact bestaat tussen inspecteurs van inspectiediensten en werknemersvertegenwoordigers. Wettelijke maatregelen ter ondersteuning van werknemersvertegenwoordiging komen zelfs nog minder vaak voor.

Dit is echter maar een deel van het verhaal, aangezien uit ons onderzoek en onze analyse van kwantitatieve gegevens is gebleken dat in deze veranderende tijden in ten minste enkele landen aan de ene kant een afname van het aantal regelingen voor vertegenwoordiging is waargenomen en aan de ander kant een toename van andere manieren van raadpleging. Werkgevers geven met name aan een zekere vorm van directe raadpleging met werknemers over VGW-kwesties te hebben ingevoerd. Deze veranderingen lijken erop te wijzen dat er momenteel kwalitatieve veranderingen plaatsvinden in de manier van vertegenwoordigen, hetgeen leidt tot veel vragen die niet op basis van kwantitatieve gegevens beantwoord konden worden. Deze vragen hadden bijvoorbeeld betrekking op de kwaliteit, het functioneren, de ondersteuning en aard van de vertegenwoordiging in organisaties, alsook op de kwaliteiten van de betrokken personen en instellingen en de manier waarop ze betrokken zijn bij vertegenwoordiging op het gebied van VGW. Dergelijke vragen stonden centraal in de kwalitatieve analyse, waarbij op zijn beurt weer is gekeken naar patronen van vertegenwoordiging en hun verband met regelingen op het gebied van risicobeheersing, ondersteuning voor vertegenwoordiging en ten slotte, ervaringen met het vertegenwoordigen van werknemers op het gebied van VGW in organisaties die niet beschikken over formele regelingen die voor dit soort zaken wettelijk verplicht zijn.

Ons onderzoek heeft sterk kwalitatief bewijsmateriaal gevonden dat eerder onderzoek bevestigt en onderschrijft. Ondanks verschillen in wettelijke bepalingen en instellingen voor arbeidsverhoudingen is in de meeste landen waar tijdens eerdere onderzoeken is vastgesteld dat sommige, zo niet alle voorwaarden voor een doeltreffende werknemersvertegenwoordiging aanwezig waren, bewijs gevonden voor het feit dat deze vertegenwoordiging nog steeds doeltreffend is. Met name waar sprake is van een sterke sturing van de overheid; inzet van werkgever/management voor participatieve benaderingen van VGW; ondersteunende werknemers- en vakbondsorganisatie in de organisatie en daarbuiten; en goed opgeleide en geïnformeerde werknemersvertegenwoordigers, bestaat er sterk bewijs voor autonome, op werknemers gerichte VGW-benaderingen onder vertegenwoordigers en hun vertegenwoordigende instellingen en een positief verband tussen deze benaderingen en de regelingen die werkgevers invoeren om VGW in deze organisaties te beheren. Vertegenwoordigers in dergelijke organisaties hebben zich tijdens hun omgang met managers opgesteld op manieren die in eerder onderzoek zijn waargenomen. Zo hebben ze de beschikbare wettelijke ondersteuning gebruikt voor hun activiteiten en zijn ze op zoek gegaan naar informatie en ondersteuning om hen hierbij te helpen. Dit was het geval in België, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden en in mindere mate in Griekenland en Estland.

Gevallen waarin deze praktijken de boventoon voerden, vormden echter eerder een uitzondering dan de regel in de 143 onderzochte organisaties. We hebben niet geprobeerd om hun aanwezigheid in de verschillende landen te kwantificeren, omdat het hier geen representatieve steekproef betrof, waardoor een dergelijke kwantificering misleidend zou zijn. In Zweden, en mogelijk ook in België en Nederland, zijn echter meer voorbeelden van werknemersvertegenwoordigers die op deze manier kunnen functioneren. Dit kan deels het gevolg zijn van de aanhoudende aanwezigheid van vakbonden in organisaties in deze landen, alsmede uit de niet-aflatende nationale wettelijke ondersteuning voor arbeidsorganisaties op de werkplek, zoals ondernemingsraden en gezamenlijke commissies voor veiligheid en gezondheid. Breder gezien kan dit ook verband houden met de bestendigheid van corporatistische instellingen en gewoonten en tradities in de verschillende vormen van kapitalisme die de politieke economieën van deze landen vertegenwoordigen.

We hebben in de onderzochte landen echter veel interessante ontdekkingen gedaan met betrekking tot de effecten van de veranderingen, die zich sinds de introductie of uitgebreide herziening van wettelijke maatregelen inzake werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW hebben voltrokken. In veel gevallen is vastgesteld dat er inmiddels een andere benadering werd gehanteerd dan de benadering

die tijdens eerder onderzoek als doeltreffend was aangemerkt. In een groot aantal gevallen is met name een sterke invloed waargenomen van managementregelingen op het gebied van VGW, waarin in verschillende mate regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op dit gebied zijn opgenomen. Zelfs als er geen vorm van vertegenwoordiging in dergelijke systemen was geïntegreerd, was de leidende hand van de managers toch vaak zichtbaar in de regelingen voor VGW-werknemersvertegenwoordiging en in het functioneren ervan. Dit gold in veel gevallen zelfs voor organisaties waar arbeidsorganisaties op de werkplek een relatief sterke positie hadden.

In al deze situaties gedroegen de vertegenwoordigers zich vaak heel anders dan het zogenaamde 'kennisactivisme' dat door sommige eerdere onderzoekers werd beschouwd als de meest doeltreffende vorm van betrokkenheid van werknemersvertegenwoordigers bij VGW. Hun gedrag werd daarentegen eerder omschreven als zijnde 'de ogen en oren van de veiligheidsmanagers', zowel door managers als de vertegenwoordigers zelf. Een belangrijke conclusie van ons kwalitatief onderzoek is derhalve dat er een verandering kan hebben plaatsgevonden sinds de invoering van wettelijke bepalingen die grotendeels gebaseerd waren op pluralistische aannames over de werking van arbeidsverhoudingen en het vermogen van georganiseerde arbeidsorganisaties in de organisaties en daarbuiten om de autonomie van werknemersvertegenwoordigers te ondersteunen in hun interactie met managers op het gebied van VGW.

De bepalende factoren in de praktijk

Werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW wordt in sterke mate bepaald door de context, die zowel invloed heeft op de betrokken processen en praktijken als op de resultaten ervan. In eerdere onderzoeken zijn dergelijke contextuele factoren als volgt gecategoriseerd:

- factoren in de organisatie zelf, die een rechtstreekse invloed hebben op de aanwezigheid en werking van regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW en de manier waarop vertegenwoordigers handelen;
- andere bepalende factoren die eerder indirect van invloed zijn op de kwaliteit van de vertegenwoordiging op het gebied van VGW; en
- andere bepalende factoren die zich grotendeels buiten de werkplek bevinden en een nog indirectere invloed hebben, maar desondanks belangrijk zijn voor de manier waarop werknemersvertegenwoordiging op de werkplek wordt vormgegeven en opgevat.

Voorbeelden van interne bepalende factoren:

- omvang van organisatie en sector waarin de organisatie actief is;
- kennis van werkgevers, managers, werknemers en hun vertegenwoordigers over wettelijke verplichtingen op het gebied van werknemersvertegenwoordiging;
- risicoprofielen van de organisatie en de inzet van managers om participatieve regelingen op het gebied van veiligheid en gezondheid te introduceren en te ondersteunen, waarmee deze risico's kunnen worden aangepakt;
- het verband van deze regelingen met de algemenere regelingen voor het beheer van VGW van de werkgever;
- institutionele regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW op de werkplek;
- de mate waarin VGW expliciet wordt aangepakt in collectieve overeenkomsten van de onderneming of in andere overeenkomsten tussen werkgevers en werknemersvertegenwoordigers;
- de mate waarin vertegenwoordiging op het gebied van VGW prioriteit heeft gekregen van georganiseerde werknemers van de onderneming; en
- de mate waarin werknemers bekend zijn met VGW.

Veel van deze bepalende factoren zijn ook van invloed op de personen die als VGW-werknemersvertegenwoordiger of als leden van een commissie worden benoemd, de speciale vaardigheden die ze bezitten en hun toegang tot de opleiding waar ze recht op hebben. De bepalende factoren zijn ook van invloed op de middelen die in de praktijk worden ingezet om de verschillende functies en rechten te operationaliseren, die vertegenwoordigers en/of leden van een commissie op basis van de statuten of anderszins toegewezen hebben gekregen, met andere woorden, de middelen om hen in staat te stellen hun functie uit te oefenen.

Er zijn ook meer indirecte bepalende factoren voor de aanwezigheid en rol van VGW-werknemersvertegenwoordiging in organisaties, zoals:

- factoren met betrekking tot de organisatie van de werkgelegenheid in de organisatie (bv. gebruik van tijdelijke of uitzendkrachten, aannemers en onderaannemers, enz.); en
- de indeling van het werk (bv. ploegendiensten, de interne indeling van het arbeidsproces en arbeidsintensiteit).

Deze factoren zijn van invloed op de aanwezigheid en de rol van regelingen voor werknemersvertegenwoordiging, net als het aantal leden van een vakbond en de rol die de VGW-vertegenwoordiging speelt in algemenere bepalingen voor arbeidsverhoudingen en collectieve onderhandelingen in de organisatie.

Andere bepalende factoren zijn afkomstig van buiten de organisatie, maar hebben desondanks invloed op de manier waarop er in de organisatie wordt gewerkt. Macro-economische factoren met betrekking tot de arbeidsmarkt zijn bijvoorbeeld van invloed op de baanzekerheid, arbeidsflexibiliteit en positie van individuele arbeiders op de arbeidsmarkt en dit kan gevolgen hebben voor de aard en de omvang van de regelingen voor representatieve participatie die werkgevers bereid zijn toe te passen, alsmede voor de manieren waarop vertegenwoordigers hun functie uitoefenen. Andere externe invloeden zijn onder andere de aan- of afwezigheid van preventiediensten; de aard van externe ondersteuning van vakbonden en de inzet voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW; de aard van overeenkomsten op sectoraal of nationaal niveau met betrekking tot procedures voor collectieve onderhandelingen en de mate waarin deze of andere overeenkomsten op deze niveaus naar VGW verwijzen; en de zakelijke positie van de organisatie ten opzichte van haar klanten en leveranciers. Ten slotte, hoewel wettelijke vereisten voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW beschouwd kunnen worden als een bepalende factor binnen organisaties, spelen deze een grotere rol als verbindende elementen voor regelgeving die zowel van toepassing is op VGW-kwesties als op arbeidsverhoudingen. De effecten van deze wettelijke vereisten worden op hun beurt weer beïnvloed door de prioriteiten en strategieën voor naleving van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de handhaving van deze vereisten, en dit kan weer afhangen van het heersende klimaat op het gebied van bestuur, regelgeving en arbeidsverhoudingen, alsmede van de publieke perceptie van de risico's die aan een dergelijke regelgeving verbonden zijn.

In het volgende gedeelte wordt kort uiteengezet wat onze bevindingen zeggen over de invloed van sommige van de belangrijkste elementen van de hierboven beschreven bepalende factoren en de manieren waarop hun invloed zich heeft ontwikkeld en is veranderd sinds er wettelijke maatregelen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW zijn ingevoerd.

Omvang van de werkplek en sector

Rekening houdend met de heterogeniteit van de organisaties in het algemeen en de uiteenlopende nationale contexten in het bijzonder heeft het onderzoek zoals verwacht uitgewezen dat de omvang van de werkplek van invloed is op de regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW. In kleinere organisaties was vaker sprake van directe vormen van raadpleging van werknemers, maar waren nauwelijks formele regelingen voor vertegenwoordiging aanwezig. In sommige kleinere organisaties was tevens een sterker gevoel van sociale cohesie en sprake van nauwe persoonlijke banden tussen managers en werknemers. In het relatief kleine aantal gevallen dat er wel formele regelingen van kracht waren, waren deze door managers ingevoerd in overeenstemming met de

certificeringsnormen en/of eisen van klanten die van cruciaal belang zijn voor de bedrijfsactiviteiten van de organisatie. Ze zijn bijna nooit ingevoerd in aansluiting op eisen van werknemers van de organisatie en er waren doorgaans geen gekozen werknemersvertegenwoordigers bij betrokken. Het betrof hier meestal regelingen voor regelmatige bijeenkomsten over veiligheid op het werk en soms benoemden managers in het kader van een regeling een 'werknemersvertegenwoordiger veiligheid'. In veel van deze kleinere organisaties werd werk (met inbegrip van regelingen voor VGW) in grotere mate beïnvloed door externe factoren die bepaald werden door de aard van de zakelijke verhoudingen met klanten, dan in grotere organisaties het geval leek te zijn. Een uitzondering op dit patroon is aangetroffen in Zweden, waar door het relatief hoge aantal vakbondsleden bijna alle kleinere organisaties vakbondsleden in dienst hebben, zodat er formele regelingen van kracht waren die in overeenstemming waren met wettelijke vereisten.

De invloed van de risicoprofielen van de organisaties op zowel de aanwezigheid van vertegenwoordigende regelingen als de werking ervan was minder duidelijk. Er zijn wat betreft de aanwezigheid en praktijken van regelingen voor werknemersvertegenwoordiging grote verschillen waargenomen tussen industriële organisaties en organisaties uit de publieke of particuliere dienstverlening. Het zou echter een onjuiste weergave van de situatie zijn om deze verschillen enkel uit te leggen als reacties op verschillende risicoprofielen. Hoewel risicoprofielen ongetwijfeld een rol hebben gespeeld bij het beïnvloeden van de manieren waarop werknemers vertegenwoordigd worden op het gebied van VGW, was dit altijd in combinatie met een groot aantal andere factoren, zoals verschillende manieren om werk in te delen en werkgelegenheid te organiseren, verschillende vormen van externe druk met betrekking tot het toewijzen van middelen en verschillende verwachtingen bij het personeel van de organisaties, dat bijvoorbeeld hoofdzakelijk uit handarbeiders, administratieve medewerkers of personeelsleden uit de zorgsector bestond, met verschillende niveaus aan kwalificaties, vaardigheden en professionalisering. Deze factoren hebben geholpen om vast te stellen in welke mate werknemers van verschillende organisaties verantwoordelijkheid hebben gekregen voor het beheer van VGW en welke mate van autonomie ze hierbij hebben gekregen. Er zijn in deze sectoren tevens verschillende instellingen en tradities op het gebied van management en arbeidsverhoudingen waargenomen, wat ook weer van invloed is geweest op de manieren waarop werknemers binnen de organisatie vertegenwoordigd werden op het gebied van VGW. Ten slotte speelde de macht en de aanwezigheid van arbeidsorganisaties op de werkplek ook een rol. Samen met de risicoprofielen van de organisaties hebben al deze factoren de aanwezigheid en de werking van regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW beïnvloed.

Een andere factor die verband houdt met de sector en de omvang van de organisatie was het verschil in regelingen die organisaties hadden ingevoerd voor het inschakelen van externe preventiediensten. Deze zijn besproken in eerder onderzoek, waarin wordt aangegeven welke effecten de nationale wetgeving, het risicoprofiel, omvang van de werkplek en de sector hebben op de beschikbaarheid, aard en het gebruik van preventiediensten. Er zijn enkele verschillen naar voren gekomen in de ervaringen die tijdens ons onderzoek zijn gemeld, en er zijn ook verschillen waargenomen met betrekking tot de rechten van vertegenwoordigende instellingen in de organisatie om de keuze van de werkgever voor dergelijke diensten te beïnvloeden. Over het algemeen meldden vertegenwoordigers gemengde ervaringen met betrekking tot hun contact met preventiediensten. Sommige vertegenwoordigers leken weinig zeggenschap te hebben over de toewijzing van de aanbieders van dergelijke diensten, maar waren tevreden over hun persoonlijke contact met deze diensten. In sommige gevallen hebben externe preventiediensten risicobeoordelingen uitgevoerd zonder dat de vertegenwoordiger hierbij betrokken was, maar is de vertegenwoordiger na afloop door het management op de hoogte gesteld van de resultaten van de beoordeling. Over het algemeen lijken de gemelde gemengde ervaringen een uitbreiding van de in enkele lidstaten aangetroffen wettelijke vereisten voor samenwerking tussen preventiediensten en instellingen voor werknemersvertegenwoordiging naar alle lidstaten te ondersteunen, vooral wat betreft het recht om een veto uit te kunnen spreken over de aanbieder die gekozen wordt om dergelijke diensten te leveren.

Verband met veiligheidsmanagementsystemen in organisaties

Een algemeen aanvaarde en belangrijke directe bepalende factor voor praktijken op het gebied van werknemersvertegenwoordiging is het verband ervan met de door werkgevers getroffen regelingen voor VGW-beheer binnen de organisatie, wat in de door ons onderzochte organisaties duidelijk naar voren is gekomen. Er zijn echter enkele storende ontwikkelingen. Een van de gevolgen van de procesmatige regulering van VGW in de lidstaten van de EU is de toenemende invoering van managementsystemen voor de VGW-aanpak, met name in grotere organisaties. Zoals goed gedocumenteerd is, worden deze systemen door werkgevers algemeen beschouwd als kaders voor de naleving van hun wettelijke vereisten om risico's op bekwaame wijze en met de juiste deskundigheid te beheersen, zoals vermeld wordt in al jaren geleden omgezette EU-maatregelen zoals Kaderrichtlijn 89/391/EEG. Deze maatregelen lijken er tevens toe geleid te hebben dat er nu veel gebruik wordt gemaakt van vakmensen op het gebied van veiligheid en gezondheid, in welke vorm dan ook, om te helpen bij de tenuitvoerlegging van de VGW-regelingen die grotere organisaties hebben getroffen. Daarom zijn binnen alle sectoren, en binnen de particuliere industriële sector in het bijzonder, in de grotere onderzochte organisaties vaak zowel systemen voor het beheer van veiligheid en gezondheid aangetroffen als personen die verantwoordelijk zijn gesteld voor het toezicht op de werking van deze systemen. Het komt niet als een verrassing dat in veel gevallen VGW-werknemersvertegenwoordigers nauw samenwerkten met vakmensen op het gebied van veiligheid, die de taak hadden om ervoor te zorgen dat de regelingen voor het beheer van VGW goed werden uitgevoerd. De aard van deze werkrelatie, alsmede de manier waarop deze van invloed was op de rol van de werknemersvertegenwoordigers, verschilde per organisatie. Om binnen deze relatie tot goede praktijken te komen moesten in sommige gevallen, zoals in de gedetailleerd beschreven gevallen uit Zweden, zowel managers als vertegenwoordigers goed begrijpen dat er gezamenlijke procedures voor het uitvoeren van veiligheidsmanagement in de organisatie waren en dat beide partijen deze procedures op bekwaame wijze moesten gebruiken. Tegelijkertijd werd ingezien dat dergelijke relaties ruimte boden voor verschillende perspectieven op VGW-kwesties en werden er overlegprocedures ingevoerd om eventuele conflicten op te lossen. In sommige gevallen die verband hielden met de betrokkenheid van de ondernemingsraad bij VGW-activiteiten is in Nederland een overeenkomstige benadering gevolgd. Naast deze voorbeelden waren er echter ook veel andere gevallen waarin de relatie tussen de vertegenwoordigers, de regelingen voor het beheer van veiligheid en de managers die deze regelingen uitvoeren minder gebalanceerd was. In deze gevallen, die in alle onderzochte landen veelvuldig zijn gemeld, functioneerden vertegenwoordigers als onderdeel van het systeem voor veiligheidsmanagement, waarbij ze doorgaans het voorbeeld van de verantwoordelijke vakmensen op het gebied van veiligheid volgden en veelal verslag aan hen moesten uitbrengen. De vraag rijst waarom dit zo is en wat ervoor gezorgd heeft dat de situatie zich in deze richting heeft ontwikkeld, alsmede of deze ontwikkelingen geleid hebben tot een doeltreffende behartiging van de VGW-belangen van werknemers.

In een groot aantal van de door ons onderzochte gevallen leken de meest voor de hand liggende redenen voor de manier waarop werknemersvertegenwoordiging in regelingen voor VGW-beheer pasten, grotendeels af te hangen van de persoonlijkheid van de belangrijkste betrokken personen. Het was bijvoorbeeld duidelijk dat sommige veiligheidsmanagers en preventieadviseurs ervan overtuigd waren dat ze van wezenlijk belang waren geweest voor het vormgeven van de aard van de ingevoerde regelingen. Veiligheidsvertegenwoordigers en ondernemingsraden hebben op deze initiatieven gereageerd door zich in deze systemen te voegen in de rollen en functies die grotendeels bepaald waren onder leiding van de veiligheidsmanager of preventieadviseur, die volledige controle nam over het uitvoeren van het aldus tot stand gekomen systeem. In deze gevallen waren vertegenwoordigers geneigd zich te onderwerpen aan de veronderstelde superieure kennis en deskundigheid van de vakmensen op het gebied van veiligheid, waarbij ze deze vakmensen vaak beschouwden als hun belangrijkste bron van informatie en advies over VGW in de organisatie.

Er zijn echter ook andere bepalende factoren waargenomen die ervoor gezorgd hebben dat veiligheidsmanagers en preventieadviseurs deze posities hebben ingenomen en een dergelijke controle kunnen uitoefenen. Om definitieve conclusies over deze onderliggende bepalende factoren te kunnen trekken, moet er uitgebreider kwalitatief onderzoek worden gedaan naar de relaties die bij risicopreventie op de werkplek komen kijken, en naar de context waarin risicopreventie voorkomt. Als we de informatie uit deze gevallen echter combineren met breder onderzoek in recente wetenschappelijke literatuur naar de huidige structuur en de indeling van werk, de publieke perceptie van risico en de rol van regulering, en de aard en de rol van macht in relaties op de werkplek, wordt de aard van deze bepalende factoren redelijk duidelijk. Hoewel het grote aantal regelingen voor VGW-beheer ten dele verklaard kan worden door het feit dat werkgevers op procesmatige wettelijke vereisten reageren met het invoeren van VGW-managementsystemen en door het aanstellen van deskundigen om in de wettelijk verplichte VGW-competentie te voorzien, kan worden gesteld dat de integratie van werknemersvertegenwoordigers op het gebied van veiligheid in deze regelingen ook beïnvloed wordt door het specifieke karakter van de desbetreffende VGW-managementsystemen. In ons onderzoek werden deze systemen vaak gedomineerd door gedrag dat niet te verenigen is met een autonome rol van werknemersvertegenwoordigers. Dit kwam met name voor in gevallen van een zwakkere aanwezigheid van vakbonden in organisaties en daarbuiten, en in gevallen waarin de mogelijkheden voor vertegenwoordiging beperkt werden door organisatorische en structurele veranderingen van de aard van het werk en de werkgelegenheid. In deze situaties is tevens de invloed van bredere veranderingen van de openbare opvattingen over collectieve actie op het werk en het reguleren van VGW waargenomen.

Invloed van lidmaatschap van vakbonden en andere regelingen voor collectieve onderhandelingen in organisaties

Het aantal leden van een vakbond in organisaties is zowel direct als indirect van invloed en is een belangrijke bepalende factor voor regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW. In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden, had het lidmaatschap van vakbonden een rechtstreekse invloed op het soort regeling dat was ingevoerd. In alle landen hebben vakbonden en de bredere regelingen voor collectieve onderhandelingen die ze hebben helpen creëren over het algemeen een indirecte, maar belangrijke invloed op de vorm en praktijken van VGW-werknemersvertegenwoordiging. In de onderzoeksliteratuur wordt, in overeenstemming met de retoriek van de vakbonden, een 'voorkeursmodel' voorgesteld, waarin werknemersvertegenwoordigers belast met veiligheid en gezondheid idealiter vanuit de collectieve werknemersorganisatie in de organisatie werken; de vertegenwoordiger wordt ondersteund doordat de organisatie VGW prioriteit heeft gegeven aan collectieve overeenkomsten met werkgevers, alsmede door de activiteiten van de andere vertegenwoordigende instanties in de organisatie. In dit model worden vertegenwoordigers met behulp van speciaal op werknemers gerichte opleidingstechnieken door de vakbonden opgeleid en geïnformeerd, waarbij inzicht in de rol van vertegenwoordiger wordt gecombineerd met een overzicht van technische en juridische zaken die verband houden met VGW.

In vrijwel alle door ons onderzochte landen hebben we vastgesteld dat in organisaties met een hoge mate van arbeidsorganisatie (hetzij via de vakbond, hetzij via ondernemingsraden) en waarin problemen op het gebied van VGW prioriteit hebben gekregen, deze problemen meestal doeltreffend onder de aandacht van het management worden gebracht. Dit gebeurde echter op verschillende manieren, variërend van conflict tot consensus en zoals in het voorgaande hoofdstuk is vermeld, leverden de door ons onderzochte gevallen sterk bewijs voor het feit dat vertegenwoordiging afgezwakt wordt door de regelingen voor VGW-beheer die werkgevers zelf hebben ingevoerd. Een extreem gevolg hiervan was de complete incorporatie van de rol van de veiligheidsvertegenwoordiger in het veiligheidsmanagementsysteem. In sommige gevallen zijn echter ook evenwichtigere vormen van samenwerking waargenomen. In Zweden is uit verklaringen van zowel veiligheidsvertegenwoordigers als hun managers gebleken dat, hoewel consensus over VGW het uiteindelijke doel van de dialoog tussen vertegenwoordigers en managers was, zij elkaars recht op een andere mening over de aard van

VGW-problemen en de beste oplossingen respecteerden. Deze situatie is grotendeels toe te schrijven aan de macht van de vakbondsorganisaties op de werkplek en in de sector. Hierbij speelde tevens mee dat de samenleving als geheel de rol van de vakbonden is blijven erkennen, hetgeen heeft geleid tot een acceptatie van normen voor werknemersvertegenwoordiging. Dit speelde in de meeste door ons onderzochte gevallen een belangrijke rol, ondanks het feit dat de dichtheid van vakbonden in Zweden de laatste decennia aanzienlijk is afgenomen. Het is in dit verband minstens zo belangrijk dat er in Zweden legitimiteit wordt verleend aan de autonome acties van veiligheidsvertegenwoordigers om hun wettelijke rechten, namelijk gevaarlijk werk te stoppen, uit te oefenen en bezwaar te maken bij de regelgevende instanties, als werkgevers in hun ogen hebben nagelaten passende maatregelen te nemen.

In landen waar, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk en Zweden, vakbonden niet bij wet gemachtigd zijn om werknemers te vertegenwoordigen op het gebied van VGW, zijn in wezen dezelfde patronen waargenomen. In landen als Nederland (waar ondernemingsraden deze taak op zich nemen), België (waar het een taak van een gezamenlijke commissie is) en Spanje (waar veiligheidsvertegenwoordigers met vertegenwoordigers van de vakbonden samenwerken) blijkt uit de onderzochte gevallen dat in situaties waarin sprake is van een sterke organisatie van werknemers op de werkplek, de vertegenwoordigende rol op het gebied van VGW zowel op de werkplek als daarbuiten door de vakbond wordt ondersteund. Waar werknemersorganisaties hebben geprobeerd om acties op het gebied van VGW prioriteit te geven op hun lijst van problemen, verschilden de praktijk en de resultaten amper van de gevallen in landen waar de betrokkenheid van de vakbonden directer is, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Er zijn ook andere situaties waargenomen, zij het minder vaak, waarin conflicten tussen de belangen van de werknemers en de belangen van de managers openlijk zijn erkend en waarin sterke collectieve organisaties met ondersteuning van de vakbonden hebben getracht om de belangen van de werknemers te behartigen en te verdedigen. Het lijkt erop dat vertegenwoordigers dankzij sterke collectieve regelingen in staat zijn geweest om in dergelijke situaties de door hen gewenste bescherming van werknemers te bereiken.

Een andere bevinding die verband houdt met de invloed van institutionele regelingen voor arbeidsverhoudingen op regelingen voor vertegenwoordiging op het gebied van VGW, heeft betrekking op de rol van collectieve overeenkomsten. In de oudere wetenschappelijke literatuur over werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW werd vaak gewezen op de mogelijke voordelen van het opnemen van details uit regelingen voor VGW-vertegenwoordiging in dergelijke overeenkomsten, zowel op het niveau van de organisatie als op sectoraal niveau. Hierdoor zouden details zoals het recht om vrij te nemen voor activiteiten en opleidingen op het gebied van vertegenwoordiging duidelijk kunnen worden vastgelegd en zou het mogelijk worden om gezamenlijk bepalingen vast te stellen die verder zouden gaan dan de wettelijke verplichtingen. In de door ons bestudeerde gevallen was men echter amper bekend met dergelijke overeenkomsten en leek het erop dat men over het algemeen dacht dat ze amper invloed hebben in de praktijk, zelfs als dergelijke overeenkomsten op een bepaald niveau bestonden.

Het is belangrijk om te vermelden dat er in veel gevallen, uit alle landen en sectoren, geen sterke arbeidsorganisatie op de werkplek (vakbond of anderszins) aanwezig was, en juist in deze gevallen liepen vertegenwoordigers belast met veiligheid en gezondheid van werknemers het grootste risico om door de veiligheidsmanagementregelingen van de werkgever te worden opgeslokt. In andere gevallen waar duidelijk sprake was van zwakke collectieve organisaties, zijn vertegenwoordigers niet in de managementregelingen opgenomen. In plaats daarvan zijn ze gemarginaliseerd door managers met verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en gezondheid en hadden ze tevens moeite hun profiel te handhaven in de ogen van hun collega's, die hun relevantie in twijfel trokken. In dergelijke situaties waren de vertegenwoordigers zich bewust van hun beperkte doeltreffendheid en veelal gefrustreerd door hun onvermogen om zich te laten gelden. Door het ontbreken van ondersteuning van een doeltreffende vakbondsorganisatie op de werkplek, in combinatie met een gebrek aan betrokkenheid van de inspectiediensten bij de organisatie, hadden ze niet genoeg middelen ter beschikking of amper het vermogen om invloed uit te oefenen op VGW-regelingen.

Vertegenwoordigers zijn echter niet alleen in gevallen waarbij amper sprake was van organisatie van werknemers op de werkplek, in de VGW-regelingen van de werkgever geïncorporeerd. In bijna alle landen zijn gevallen aangetroffen waarin zo'n vertegenwoordiging, ondanks de aanwezigheid van een collectieve werknemersorganisatie, min of meer onafhankelijk van deze organisatie leek te functioneren, waarbij de VGW-vertegenwoordiger nauwer samenwerkte met de veiligheidsmanager of preventieadviseur dan met de vakbond of de werknemersorganisatie op de werkplek. Daarnaast zijn er op deze werkplekken systematische benaderingen van veiligheidsmanagement ingevoerd, veelal op basis van certificeringsnormen. Bovendien vonden de ondervraagden — zowel vertegenwoordigers als werknemers en veiligheidsmanagers — deze situatie over het algemeen aanvaardbaar. Dit is naar onze mening een interessante ontwikkeling waarnaar verder onderzoek moet worden gedaan. Uit de onderzochte gevallen kan niet worden opgemaakt hoe -verspreid deze trend is of in welke mate het een afspiegeling is van de afnemende invloed van vakbonden en of het een gevolg is van het feit dat vakbonden de dominante VGW-benadering van 'deskundigen' hebben geaccepteerd. Wat de oorzaak hiervan ook is, deze trend wijst, zoals we eerder al hebben gemeld, op een aantal verbanden op het gebied van VGW, die mijlenver verwijderd zijn van het 'kennisactivisme' dat in eerder onderzoek is aangemerkt als een doeltreffende vorm van betrokkenheid bij VGW.

We komen daarom tot de algemene conclusie dat de onderzochte gevallen bevestigen dat collectieve organisatie, zowel op de werkplek als daarbuiten, een belangrijke bepalende factor blijft voor doeltreffende vertegenwoordiging op het gebied van VGW. Uit de interviews blijkt echter dat werknemers van de onderzochte organisaties zich lang niet overal op dergelijke manieren hadden georganiseerd en door het gebrek aan organisatie voelden vertegenwoordigers zich vaak niet gesteund, gemarginaliseerd en in sommige gevallen zelfs kwetsbaar. In andere gevallen, waaronder enkele gevallen waar organisaties voor de collectieve behartiging van de werknemersbelangen aanwezig waren, waren VGW-organisaties grotendeels in de gezondheids- en veiligheidsmanagementsystemen van de organisatie opgenomen. In dergelijke gevallen is het vermogen van de werknemersvertegenwoordigers om op autonome wijze de VGW-belangen van de werknemers te behartigen afgenomen.

Invloed van de arbeidsovereenkomst

Vele structurele en organisatorische veranderingen die in verband worden gebracht met een kleinere rol voor collectieve vertegenwoordiging op de werkplek in het huidige economische klimaat in de EU, veranderen op hun beurt de aard van de risico's waaraan werknemers worden blootgesteld, en maken hen mogelijk zelfs kwetsbaarder. Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat het toenemend aantal uitbestedingen van arbeid, beroep op externe contractanten, de toenemende aantallen micro- en kleine ondernemingen/KMO's, tijdelijke en migrerende arbeiders, nulurencontracten, enz. tot situaties leiden waarin nieuwe risico's een grotere rol gaan spelen. Bovendien kan het voorkomen dat de werknemers die blootgesteld worden aan deze risico's en de arbeidsomstandigheden waarin deze risico's voorkomen, minder beschermd worden door conventionele vormen van bescherming, ofwel door collectieve vertegenwoordiging, ofwel door wettelijke inspecties. Andere onderzoeken wijzen er bovendien op dat in de meeste EU-lidstaten, net als daarbuiten, arbeidsorganisaties aanzienlijk aan kracht hebben ingeboet en de middelen voor inspectie zijn gereduceerd, terwijl tegelijkertijd ook het aantal handhavingsacties is afgenomen. Bovendien hebben goed gedocumenteerde veranderingen geleid tot intensivering van arbeid en de introductie van meer veeleisende arbeidspatronen, alsmede tot een grotere verantwoordingsplicht en meer toezicht op prestaties. Al deze veranderingen hebben aantoonbaar bijgedragen tot een aanzienlijke toename van absentieïsme als gevolg van geestelijke en emotionele stress en vermoeidheid, alsmede tot andere vormen van schade die in verband worden gebracht met psychosociale risico's.

Het zou als een verrassing komen als deze ontwikkelingen in de door ons onderzochte gevallen niet door werknemers, managers en werkgevers zouden zijn gevoeld, aangezien in nationale verslagen wordt aangegeven dat ze een belangrijk onderdeel vormen van de veranderingen die zich hebben voltrokken in de bredere economische en regelgevende profielen van de landen waaruit deze gevallen

afkomstig zijn. De gevolgen van deze veranderingen worden inderdaad in de interviews gemeld. Sommige vertegenwoordigers hebben bijvoorbeeld moeilijkheden gemeld tijdens de omgang met contractanten en hun werknemers of hebben omgekeerd aangegeven dat ze moeilijk toegang konden krijgen tot de opdrachtgever van de klant als zij zelf voor een contractant werkten. Zij gaven tevens aan moeilijkheden te hebben ondervonden bij hun pogingen om de belangen te behartigen van uitzendkrachten, tijdelijke werknemers en anderen die grotendeels buiten het bereik vallen van het conventionele institutionele geheel van procedures op het gebied van arbeidsverhoudingen dat in de arbeidsovereenkomst is vastgelegd. Bovendien gaven ze aan gefrustreerd te zijn door het gebrek aan raadpleging en het onvermogen om de planning van het werk te beïnvloeden, als gevolg van beslissingen van werkgevers om tegemoet te komen aan de eisen van klanten en kopers inzake prijs en levering. Hoewel steeds vaker en breder wordt erkend dat psychosociale risico's in alle sectoren een groot probleem vormen, zijn er nog steeds maar zeer weinig oplossingen waarbij de nadruk op werknemersvertegenwoordiging ligt. De belangrijkste reden hiervoor is dat de onderliggende oorzaken van psychosociale risico's, die gezocht moeten worden in de manier waarop werk door organisaties wordt georganiseerd, grotendeels buiten het bereik van het veiligheidsmanagementsysteem vallen en daarmee buiten de aanvaarde legitieme bevoegdheden van de meeste VGW-vertegenwoordigers.

Dit wil echter niet zeggen dat er met betrekking tot deze problemen geen goede voorbeelden zijn waargenomen. Zo zijn VGW-vertegenwoordigers volgens Zweedse bepalingen niet enkel bevoegd voor werknemers van dezelfde werkgever als de vertegenwoordiger, maar ook voor de werknemers van contractanten. Er zijn ook voorbeelden van vertegenwoordigers van werknemers die niet onder reguliere arbeidsovereenkomsten vallen. In verband met psychosociale risico's zijn er in de onderzochte gevallen enkele voorbeelden van doeltreffend beheer waargenomen waarbij vertegenwoordigers betrokken waren en zelfs gevallen waarin vertegenwoordigers en in sommige gevallen hun vakbonden met succes unilaterale initiatieven hebben genomen om psychosociale risico's aan te pakken.

Over het algemeen was het echter zeer moeilijk om nauwkeurig vast te stellen welke gevolgen de veranderingen van de aard van het werk en werkgelegenheid hebben gehad voor de VGW-belangenvertegenwoordiging van werknemers. Deze veranderingen hebben zich gedurende een langere periode voltrokken en worden vaak door werknemers en hun vertegenwoordigers beschouwd als aspecten van werkgelegenheid waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen. Er kan zelfs gesteld worden dat de werkonzekerheid die deze veranderingen hebben gecreëerd, in veel gevallen het gevoel van werknemers en vertegenwoordigers heeft versterkt dat deze kwesties buiten het bereik van de vertegenwoordiging vallen — een gevoel dat wellicht nog versterkt wordt door de afnemende invloed van arbeidsorganisaties. Daarnaast werden veel gevolgen van de verandering vaak beschouwd als zaken die buiten de specifieke bevoegdheden van zowel veiligheidsmanagement als VGW-vertegenwoordiging vallen. Deze observatie geeft reden tot enige bezinning, omdat het lijkt alsof problemen met betrekking tot de gezondheid en het welzijn van werknemers, die in de afgelopen decennia zijn ontstaan als gevolg van veranderingen in werk en werkgelegenheid, door de betrokken werknemers of hun managers vaak niet in verband worden gebracht met 'veiligheid en gezondheid op het werk'. Dit kan wellicht worden verklaard door de grote betekenisverandering van deze term in de afgelopen jaren.

Verandering in waardering

Hoewel ze in eerste instantie niet zo veel met werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW op organisatieniveau te maken lijken te hebben, zijn twee andere veranderingen van de manier waarop VGW in het bredere publieke debat wordt opgevat, eveneens relevant. Aan de ene kant is 'beheer van veiligheid en gezondheid op het werk', zoals eerder al vermeld, in het lexicon van de praktijken en de procedures die werkgevers op grond van procesmatige wettelijke vereisten moeten volgen, bijna synoniem geworden voor 'veiligheidsmanagement'. Opkomende risico's van herstructurering en reorganisatie worden hoofdzakelijk veroorzaakt door verschillende vormen van degradatie van werkgelegenheid en intensivering van arbeid, die zich voltrekken op enige afstand van de activiteiten die onder het concept 'veiligheidsmanagement' vallen. Als gevolg hiervan wordt er bij de focus op

gerelateerde gebeurtenissen zoals fysieke incidenten, gedragspatronen, beheerstechnische normen en veilige arbeidspraktijken, alsook normen en metingen voor een veilige fabriek en werkplek, eigenlijk geen rekening gehouden met de structurele en organisatorische elementen van moderne arbeidspraktijken die van invloed zijn op de omstandigheden en het welzijn van werknemers. Integratie van werknemersvertegenwoordigers door veiligheidsmanagers in dit systeem vermindert of annuleert de mogelijkheden van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW om deze nieuwe risico's te identificeren en bij te dragen aan preventie en bewaking. Dit heeft in de praktijk geleid tot een groot aantal potentiële veiligheids- en gezondheidsproblemen, die het resultaat zijn van de manier waarop arbeid en werkgelegenheid zijn georganiseerd en werkgevers zaken doen in reactie op de druk om rendabel en concurrerend te blijven, en die zowel volgens vertegenwoordigers als managers buiten de invloedssfeer van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW vallen.

Aan de andere kant heeft zich in sommige landen op hetzelfde moment dat deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, een in bepaalde aspecten daarmee verbonden, wezenlijke verandering van het publieke debat over veiligheid en gezondheid op het werk voltrokken. Doordat de structuur van werk is veranderd van een industriële naar een op diensten gebaseerde economie, waardoor de invloed van arbeidsorganisaties is afgenomen, en doordat neoliberale politieke principes steeds meer geaccepteerd worden als de norm van het publieke debat, heeft er zich op veel vlakken van de arbeidsrelatie een grotere individualisering voltrokken en is de macht van de werkgever toegenomen. Als gevolg hiervan zijn, zoals veel andere onderzoekers voor ons ook hebben vastgesteld, niet alleen arbeidsorganisaties en de arbeidsrechten voor veel werknemers uitgehold, maar zijn werknemers ook in hogere mate individueel verantwoordelijk gesteld voor VGW-kwesties. Deze veranderingen zijn in sommige EU-lidstaten duidelijker aanwezig dan in andere en zijn in deze landen ook vaker geanalyseerd. Zo zijn VGW-kwesties in het Verenigd Koninkrijk als gevolg van een combinatie van media-invloed en neoliberale politieke strategieën in het openbaar gebagatelliseerd, waardoor de aandacht van het publiek voor risico's op het werk is afgewend van de schade die ze kunnen veroorzaken en gericht op de vermeende schadelijke gevolgen van regulering voor de persoonlijke vrijheden. Natuurlijk hebben deze ontwikkelingen een aanzienlijk breder doel dan het veranderen van de aard en doelstellingen van regelgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid en de handhaving ervan. Ze zijn onderdeel van een manier van denken die bedoeld is om een culturele omslag in de Britse samenleving te bewerkstelligen in overeenstemming met neoliberale regels, in het verlengde waarvan getracht is om de heersende normen in de samenleving op het gebied van vrijheden en verantwoordelijkheden van het individu in het economische en maatschappelijke leven te beïnvloeden.

Dit is de achtergrond waartegen werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW momenteel plaatsvindt in het Verenigd Koninkrijk en het zou als een verrassing komen als dit geen invloed zou hebben op de manier waarop er op Britse werkplekken tegen vertegenwoordiging wordt aangekeken en hoe ze in de praktijk wordt uitgevoerd. In veel opzichten zou het behartigen van het collectieve belang om werknemers tegen letsel te beschermen inderdaad sterk afwijken van het dominante debat in de media en in het politieke denken over de waarde van het reguleren van VGW. Het viel buiten de opdracht en de middelen van dit onderzoek om vast te stellen hoe verspreid deze veranderingen van waarden in het publieke debat over VGW in de EU-lidstaten zijn. Uit de Britse literatuur komt echter duidelijk naar voren dat dergelijke benaderingen in het Verenigd Koninkrijk handig door de huidige bestuursorganen zijn uitgebuit ter ondersteuning van economisch beleid om bedrijfsgroei te bevorderen en daardoor lijkt het zeer waarschijnlijk dat de kiemen van dezelfde patronen aanwezig zijn in andere landen waar het nationale economische beleid dezelfde doelstelling heeft. Georganiseerd verzet van werknemers tegen deze processen wordt op alle niveaus natuurlijk als hinderlijk ervaren. Het is sommige werkgevers zeker niet ontgaan dat dit op het niveau van de organisatie met een zeer kleine ingreep kan worden voorkomen door werknemersvertegenwoordigers te integreren in VGW-managementsystemen die door veiligheidsmanagers of preventiedeskundigen worden aangestuurd, zoals in veel gevallen die in ons onderzoek worden vermeld is gedaan, zowel in het Verenigd Koninkrijk als daarbuiten.

De impact van de economische crises

Veel van de in dit onderzoek genoemde bredere trends in arbeid en werkgelegenheid komen in de hele wereld voor en worden algemeen beschouwd als de gevolgen van de globalisering van de economie. Zoals algemeen wordt erkend is de weg naar economische globalisering niet geheel vlekkeloos verlopen. In 2009 heeft zich een buitengewoon ernstige crisis voorgedaan, die iedere lidstaat van de EU heeft geraakt, maar in sommige lidstaten tot grotere veranderingen van de politieke economieën heeft geleid dan in andere. Twee van de zwaarst getroffen lidstaten zijn in dit onderzoek opgenomen en het is nuttig om te onderzoeken in welke mate respondenten in deze landen vonden dat hun regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW door deze ontwikkelingen zijn beïnvloed.

In Spanje heeft de economische crisis volgens de werknemersvertegenwoordigers twee belangrijke effecten gehad: bedrijven zijn meer prioriteit gaan geven aan hun zorgen over productie en kosten dan aan de eisen van vertegenwoordigers voor het verbeteren van veiligheid en gezondheid; en bedrijven zijn over het algemeen minder bereid om op dergelijke eisen in te gaan. De ondervraagden gaven aan dat de stress vanwege onzekere werkgelegenheid en toegenomen werkdruk een nadelige invloed op de gezondheid van de betrokken werknemers heeft gehad. Vertegenwoordigers gaven aan dat de grootste belemmering voor de verbetering van veiligheid en gezondheid in Spanje momenteel veroorzaakt wordt door de noodzaak van bedrijven hun productie en productiviteit op te voeren om gelijke tred met de wereldwijde concurrentie te kunnen houden. Ze menen dat deze druk ervoor gezorgd heeft dat werkgevers steeds hogere eisen aan hun werknemers zijn gaan stellen. Werkgevers eisen van hun werknemers niet alleen steeds meer uren over langere periodes, maar ook een hogere productiviteit.

Ook in Griekenland heeft een herziening van de wetgeving sinds de crisis van 2009 geleid tot aanzienlijke veranderingen in collectieve onderhandelingen. De respondenten gaven in het onderzoek aan dat deze veranderingen volgens hen over het algemeen nadelig voor vakbonden en werknemers zijn geweest. Bepaalde kenmerken van de arbeidsmarkt zoals baanonzekerheid, arbeidsmobiliteit, flexibele arbeidspatronen, onderaanneming, enz. waren toegenomen. Bovendien was er een begin gemaakt met de privatisering van enkele overheidsinstellingen en de banen van overheidsambtenaren waren minder zeker geworden. Doordat organisaties moesten herstructureren en afslanken steeg de werkdruk voor werknemers en was er minder tijd beschikbaar voor vertegenwoordigende activiteiten op het gebied van VGW-kwesties. Hierdoor kwamen de vakbonden sterk onder druk te staan en gaven hun vertegenwoordigers geen prioriteit aan veiligheid en gezondheid. Bovendien werd de oprichting van commissies op dit terrein ontmoedigd. In sommige grote overheidsdiensten zoals ziekenhuizen en gemeentebesturen, was er sprake van minder VGW-personeel en een reductie van de begroting voor VGW. Werknemersvertegenwoordigers van deze organisaties hadden het gevoel dat ze weinig bewegingsruimte hadden om hun rol uit te oefenen en doordat overal een sterke nadruk op kostenbesparing lag, waren werknemersvertegenwoordigers en het management terughoudend om meer middelen voor veiligheid en gezondheid te eisen. De inzet van het management op dit terrein nam af, aangezien de beschikbare middelen niet voldoende waren om de normen te handhaven die vóór de crisis waren ingevoerd. In de Griekse organisaties met werknemersvertegenwoordiging hebben vakbonden baanonzekerheid gemeld. De gevestigde vakbonden zijn ondanks de economische crisis actief gebleven, maar in veel bedrijven hebben werknemersvertegenwoordigers prioriteit gegeven aan arbeidsproblemen.

In de meeste onderzochte landen in Noordwest-Europa is de crisis wellicht niet zo scherp gevoeld als in Spanje of Griekenland. De processen van de hervormingen na de crisis kwamen in deze landen vaak overeen met herstructurering van arbeid en reorganisatie, waarbij in alle onderzochte landen, zij het in verschillende mate, sprake was van een afname van beschermende regelgeving, minder rechten van vakbonden en minder middelen voor het handhaven van regelgeving. Als gevolg hiervan gaven veel van de onder vuur liggende vakbonden en werknemersorganisaties op het werk aan dat ze weinig tijd hadden om zich op VGW te richten, omdat hun eerste aandacht uitging naar het behoud van hun eigen banen en de organisatie van de werkplek. Samenvattend vormen al deze processen een bedreiging voor de voorwaarden die in eerder onderzoek zijn vastgesteld voor doeltreffende, wettelijk vastgelegde modellen van VGW-werknemersvertegenwoordiging. Ze zijn daarom een ernstige bron van zorg.

Afsluitende opmerkingen

Dit onderzoek was hoofdzakelijk kwalitatief van aard en was gericht op een gedetailleerde analyse van de processen die de empirische bevindingen van het onderzoek verklaren. Net als bij alle andere kwalitatieve onderzoeken heeft deze studie niet tot doel om een grondige of representatieve kwantitatieve analyse te verschaffen. Er moet derhalve voorzichtigheid worden betracht om te voorkomen dat er teveel wordt beweerd over de kwantitatieve representativiteit van de patronen van werknemersvertegenwoordiging en -betrokkenheid op het gebied van VGW die we in ons onderzoek hebben waargenomen. In het kader van dit onderzoek hebben we desondanks een groot aantal verschillende praktijken bestudeerd en vergeleken, en gaan we in op de vraag welke kenmerken in verband kunnen worden gebracht met de invloed van onderliggende bepalende factoren op het werk en daarbuiten. Ondanks hiaten met betrekking tot de kwantitatieve representativiteit zijn deze verbanden steekhoudend.

We hebben een vergelijkend onderzoek uitgevoerd en verschillen waargenomen tussen regelgevende en institutionele regelingen voor werknemersvertegenwoordiging. Het zijn echter niet de verschillen tussen de landen die opvallen in onze bevindingen, maar de overeenkomsten wat betreft praktijken op het werk en de verhoudingen die deze praktijken bepalen. Dit geldt zowel voor de aard van de ondersteuning of de voorwaarden voor doeltreffende werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW in verschillende landen als voor de factoren die deze ondermijnen. Deze situatie lijkt algemeen te leiden tot een verandering van de algemene situatie omtrent werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW.

In dit opzicht gaat dit onderzoek naar onze mening verder dan eerder onderzoek, doordat de effecten worden getoond van de veranderingen sinds de introductie van regelgevende bepalingen over werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW. Hoewel onze bevindingen veel zaken bevestigen die al uit eerdere studies bekend zijn, voegen ze toch iets toe door de vele en gevarieerde vormen van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW te beschrijven. Bovendien laten ze zien dat regelingen voor vertegenwoordigende participatie die in eerdere onderzoeken doeltreffend zijn bevonden, in veel organisaties slechts in beperkte mate of helemaal niet meer aanwezig zijn. Als we ervan uitgaan dat onze steekproef waarschijnlijk een meer dan gemiddeld aantal gevallen telt waarin respondenten vonden dat ze iets positiefs over hun regelingen voor werknemersvertegenwoordiging op dit gebied konden zeggen, kan het feit dat er zo weinig regelingen waren die in eerdere onderzoeken doeltreffend zijn bevonden, als een verrassende conclusie worden beschouwd.

Anderzijds is dit misschien ook weer niet zo verrassend, aangezien onze bevindingen ook de sterke banden bevestigen tussen de aard van de praktijken die vandaag de dag domineren bij werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid en de hoofdkenmerken van de huidige organisatie van arbeid en werkgelegenheid. Zij kenmerken niet alleen arbeidsverhoudingen, veiligheidsmanagement en de organisatie van arbeid en werkgelegenheid in organisaties, maar ook andere even belangrijke bepalende externe factoren van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid. Voorbeelden zijn patronen en trends met betrekking tot de inhoud en handhaving van regelgeving, niet alleen specifiek op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk, maar ook van arbeidsverhoudingen, -omstandigheden, -normen en nog breder, de vrijheden van zakendoen. Andere voorbeelden zijn langetermijnveranderingen van de sectorale samenstelling van arbeid, toegenomen uitbesteding van taken en patronen van versnippering van de organisatie en het beheer van arbeid, een toename van het aantal kleine en micro-ondernemingen, tijdelijke en migrerende werkgelegenheid en over het algemeen grotere onzekerheid. Tegelijkertijd is in veel landen niet alleen de organisatiegraad van vakbonden afgenomen, maar ook het aantal collectieve acties door georganiseerde werknemers en hiermee verband houdende ontwikkelingen. Het meest voor de hand liggende gevolg hiervan lijkt een gespreide, zo niet universele versterking van de hegemonie van de werkgever en de afname van oppositionele, pluralistische ideologieën en regelingen voor VGW-werknemersvertegenwoordiging.

We kunnen daarom concluderen dat de door ons waargenomen patronen van praktijken van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van VGW in de onderzochte gevallen en de parallelle

veranderingen van al deze bepalende factoren met elkaar verbonden zijn. Laatstgenoemde veranderingen zijn typerend voor de veranderingen op breder niveau in politieke economieën die nu in de lidstaten van de EU domineren. Daarnaast concluderen we dat deze veranderingen en de politieke steun ervoor hebben geleid tot een vermindering van de voorwaarden die eerder als belangrijk zijn opgemerkt voor een doeltreffende werking van werknemersvertegenwoordiging op het gebied van veiligheid en gezondheid. Onder deze omstandigheden levert ons onderzoek enig bewijs voor een groeiende divergentie tussen wettelijke bepalingen en huidige praktijken op de werkplek.

Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)

helpt werkplekken in Europa veiliger, gezonder en productiever te maken. Het Agentschap verricht onderzoek naar veiligheid en gezondheid en ontwikkelt en verspreidt hierover betrouwbare, evenwichtige en onpartijdige informatie. Daarnaast organiseert het Agentschap campagnes om het bewustzijn in heel Europa te verhogen. Het Agentschap is in 1994 door de Europese Unie opgericht en gevestigd in het Spaanse Bilbao. Het brengt niet alleen vertegenwoordigers van de Europese Commissie, regeringen van de lidstaten, werkgevers- en werknemersorganisaties bij elkaar, maar ook vooraanstaande deskundigen uit alle EU-lidstaten en daarbuiten.

