PBLQ

Verkenning
grootschalig administratief digitaal handhaven RI&E

voor ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
rapport
project 7413
versie 1.01
22 februari 2022

PBLQ
verbinders in de informatiesamenleving

Inhoudsopgave

Samenvatting **1**

1. Inleiding **3**

1.1 Aanleiding 3
1.2 Doelstelling 4
1.3 Aanpak 4

2. Context van het vraagstuk **6**

2.1 Wettelijke verplichtingen voor werkgevers 6
2.2 Commissie-Heerts 7
2.3 Impuls RI&E 7
2.4 Stakeholders 7
2.5 Huidige handhaving van de RI&E-verplichtingen 9

3. Scenario's voor grootschalig administratief handhaven **11**

3.1 Schaal binnen de scenario's 11
3.2 Drie scenario's 12
3.3 Scenario 1: Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau 13
3.4 Scenario 2: Inhoudelijke interventies vanachter het bureau 15
3.5 Scenario 3: Fysieke inspectie van de feitelijke situatie 16

4. Waardering van scenario's **19**

4.1 Bijdrage aan de naleving van de RI&E-verplichtingen 19
4.2 Eisen aan de uitvoering 19
4.3 Administratieve lasten voor werkgevers 22

5. Advies en vervolg **24**

Bijlage A Kwantitatieve analyse **25**

Bijlage B Geïnterviewde personen **29**

PBLQ
verbinders in de informatiesamenleving

Samenvatting

De overheid streeft naar een gezonde en veilige werkomgeving voor werknemers in Nederland. Een van de wettelijke instrumenten die de overheid daarbij inzet is de verplichting voor werkgevers om over een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te beschikken. In de RI&E inventariseren en evalueren werkgevers de risico's ten aanzien van een gezonde en veilige werkomgeving. De RI&E is daarmee een belangrijk onderdeel van gezond en veilig werken en is in de politiek en bij de sociale partners onomstreden onderdeel van het beleid voor gezond en veilig werken.

De RI&E-naleving blijft met name achter bij bedrijven met minder dan 50 werknemers. In deze verkenning richten we ons op bedrijven met 2 t/m 49 werkzame personen, een groep die bestaat uit circa 420.000 werkgevers. Daarvan heeft circa 55% geen RI&E terwijl ze wel verplicht zijn er een te hebben. Daarbij komt dat de wel aanwezige RI&E's niet altijd volledig, betrouwbaar en actueel zijn.

Als onderdeel van de programmalijn toezicht en handhaving van het programma RI&E 2020-2023 wil het ministerie van SZW nu graag weten op welke wijze grootschalige, digitale en administratieve handhaving verder kan bijdragen aan het bewerkstelligen van een kentering in de naleving van de RI&E-verplichtingen.

Daartoe schetsen we in deze verkennende rapportage drie scenario's die onderling verschillen in aanpak, vereiste middelen en in effect. In de praktijk zijn er combinaties van onderdelen van de scenario's te maken en geldt voor alle scenario's dat het mogelijk is om er geleidelijk in te groeien. Voor alle scenario's geldt dat ze in theorie uitvoerbaar zijn, maar dat de juridische haalbaarheid, de praktische uitvoerbaarheid, en het draagvlak onder werkgevers in een vervolgtraject verder getoetst moet worden.

- Scenario 1: **Alleen aanwezigheid RI&E beoordeeld achter het bureau.** Het eerste scenario is gericht op de administratieve controle van de aanwezigheid van een RI&E. De toetsing van aangeleverde documentatie is beperkt tot het vaststellen of de RI&E voldoet aan een minimaal aantal vormvereisten. Het scenario is er vooral op gericht een impuls te geven aan het aantal werkgevers dat beschikt over een RI&E. De inhoud van die RI&E en de overeenkomst met de feitelijk situatie op de werkvloer wordt niet gecontroleerd.
- Scenario 2: **Inhoudelijke interventies RI&E vanachter het bureau.** Het tweede scenario is op veel aspecten gelijk aan het eerste. Het belangrijkste verschil is dat er naast de administratieve toets op aanwezigheid van de RI&E ook een inhoudelijke toets wordt gedaan vanachter het bureau. Die toets op de kwaliteit vergroot de kans dat de aanwezigheid van de RI&E ook daadwerkelijk invloed heeft op de werksituatie. Het doel van het scenario is dat zoveel mogelijk werkgevers beschikken over een RI&E die inhoudelijk van een zeker minimumniveau is.
- Scenario 3: **Fysieke inspectie van de feitelijke situatie**. Ook het derde scenario gaat uit van administratieve handhaving op de aanwezigheid van een RI&E, waarna bij geselecteerde werkgevers een fysieke inspectie – gericht op de inhoud van de RI&E – uitgevoerd wordt. Het doel is dat de RI&E van werkgevers inhoudelijk op orde is en overeenkomt met de feitelijke situatie.

In onderstaande tabel zetten we de drie scenario's op een rij, maken we de verschillen in effecten zichtbaar en geven we een zeer grove indicatie[1] van de vereiste extra formatie. Daarbij geven we per scenario telkens een ondergrens en een bovengrens weer.

	Nulscenario	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Bereik				
Totaal aantal werkgevers in administratief deel aanpak	0	90.000 – 205.000	90.000 – 205.000	90.000 – 400.000
Totaal aantal werkgevers fysiek bezocht als onderdeel aanpak	0	0	0	22.500 – 100.000
Effect na 4 jaar				
Aandeel werkgevers met RI&E	45%	55% – 75%	55% – 75%	55% – 100%
Aandeel werkgevers met RI&E van bepaalde minimumkwaliteit	22,5%	22,5% – 22,5%	30% – 45%	33% – 75%
Aandeel werkgevers met RI&E die door inspectie uitgebreid is beoordeeld, bovenop bestaande aanpak	0%	0%	0%	5,5% – 25%
Formatie voor zaakgerelateerde inzet				
Aantal fte inspectie-ondersteuning in jaar 4 voor deze aanpak	0	12 – 30	35 – 90	12 – 81
Aantal fte inspecteurs in jaar 4 voor deze aanpak	0	0	0	63 – 431

Naast de verschillen in de bovenstaande tabel verschillen de scenario's in de eisen die ze stellen aan de uitvoering (automatisering, juridische aspecten, personeel en organisatie) en in de (gepercipieerde) administratieve lasten voor werkgevers. Deels zijn deze eisen van tevoren verder uit te werken, en deels vereisen ze het opdoen van ervaring in de praktijk. Daarnaast kennen de scenario's nog een aantal onzekerheden en risico's. Zo moet bijvoorbeeld in de praktijk blijken of en hoe verdere automatisering de inspectie kan ondersteunen bij een eventuele inhoudelijke controle van de RI&E en is het de vraag of mogelijk is om de gewenste groei in capaciteit in deze arbeidsmarkt te verwezenlijken. We bevelen daarom voor een eventueel vervolg een aanpak met vervolgonderzoek en pilots aan, waarbij in overzichtelijke stappen een aantal van deze vragen verder uitgewerkt kunnen worden.

Daarnaast zijn er een aantal meer strategische keuzes te maken ten aanzien van een eventueel vervolg. De eerste keuze gaat over de vraag wat de doelstelling is van de te geven impuls, de randvoorwaarden die daaraan gesteld worden en de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld. Daarnaast is er de vraag hoe de inspectie op termijn haar bredere werkwijze door wil ontwikkelen. De data in de opgehaalde RI&E's kan in potentie waardevolle informatie opleveren voor het bredere werk van de inspectie. Een verdere inzet op deze koers kan daarmee op termijn een impact hebben die verder gaat dan alleen het geven van een impuls aan de RI&E-naleving.

[1] De berekeningen in deze verkenning zijn gebaseerd op een groot aantal aannames (zie bijlage A) en zijn dan ook vooral bedoeld om een eerste beeld te krijgen bij de scenario's en de onderlinge verschillen tussen de scenario's inzichtelijk te maken.

1. Inleiding

De overheid streeft naar een gezonde en veilige werkomgeving voor werknemers in Nederland. Beleidsmatig wordt op verschillende wijzen gewerkt aan een gezonde en veilige werkomgeving. Een van de wettelijke instrumenten die de overheid inzet om een gezonde en veilige werkomgeving te stimuleren is de verplichting voor werkgevers om een risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) te hebben. De RI&E vergroot de kans dat arbeidsrisico's goed beheerst worden omdat een RI&E bijdraagt aan een tijdige implementatie van doeltreffende maatregelen. De RI&E is een belangrijk onderdeel van gezond en veilig werken.

Het streven is dat meer werkgevers een bij het bedrijf passende RI&E opstellen en de aanname daarachter is dat:

- wanneer meer werkgevers een passende RI&E opstellen,
- waarin de risico's adequaat geïnventariseerd en geëvalueerd zijn en doeltreffende maatregelen zijn opgenomen in een bijbehorend plan van aanpak,
- doeltreffende maatregelen tijdig worden geïmplementeerd,
- waardoor risico's beheerst worden en een gezondere en veiligere werkomgeving ontstaat.

1.1 Aanleiding

Circa 4000 mensen per jaar overlijden als gevolg van arbeidsomstandigheden en het aantal beroepsziekten is in Nederland hoog. De RI&E is de basis van het arbobeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Werkgevers zijn al geruime tijd verplicht om een volledige, betrouwbare en actuele RI&E te hebben. De verplichting is in de politiek en bij de sociale partners onomstreden als onderdeel van gezond en veilig werken. Echter, de naleving van de RI&E-verplichting is - eveneens geruime tijd - niet naar behoren. De meerderheid van de werkgevers beschikt niet over een RI&E en een groot deel van de werkgevers die wel een RI&E hebben, hebben die onvoldoende op orde. Het gebrek aan naleving op de RI&E-verplichting, en de relatie met (on)gezond en (on)veilig werken, is zo omvangrijk dat het een maatschappelijk probleem is.

Naleving in cijfers

De RI&E-naleving blijft met name achter bij bedrijven met minder dan 50 werkzame personen. In deze verkenning richten we ons op bedrijven met 2 t/m 49 werkzame personen[2], een groep die bestaat uit circa 420.000 werkgevers[3]. Daarvan heeft circa 55% geen RI&E terwijl ze wel verplicht zijn er een te hebben. Dit zijn werkgevers die ofwel niet weten dat zij een RI&E horen te hebben of er onvoldoende belang aan toekennen. Bij een deel van de werkgevers die wel een RI&E heeft, is deze niet volledig en/of niet betrouwbaar. Inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie geven aan dat 61% van de RI&E's alle belangrijke risico's van het bedrijf bevat, maar dat bij 30% geen bijbehorend Plan van Aanpak is opgesteld. Van de werkgevers die wel een RI&E hebben is 39% van deze RI&E's niet compleet.[4]

[2] Zie ook pagina 4.

[3] Zie bijlage A voor een onderbouwing van de cijfers in deze alinea.

[4] Bron: Inspectie SZW (2019), *Arbo in bedrijf 2018*.

Handhaving op de RI&E-verplichting is een standaard onderdeel van arbeidsomstandighedeninspecties en ongevalsonderzoek, maar de inspectie komt jaarlijks slechts bij een relatief beperkt aantal werkgevers. De inspectie zet de beschikbare capaciteit voor handhaving risicogericht in en maakt daarmee keuzes ten aanzien van de werkgevers waar gehandhaafd wordt. In het kader van het meerjarenprogramma Impuls RI&E 2020-2023 heeft de inspectie alternatieve (administratieve) handhaving op de RI&E-verplichting verkend. Deze pilot heeft eerste, positieve beelden opgeleverd ten aanzien van uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en efficiëntie.

1.2 Doelstelling

Het ministerie van SZW wil verkennen of administratieve handhaving potentieel heeft om een kentering in de naleving van de RI&E te bewerkstelligen. Een kentering in de naleving betekent dat een significante meerderheid van de werkgevers een RI&E heeft én dat zoveel mogelijk werkgevers een goede RI&E hebben, met als doel het stimuleren van een gezonde en veilige werkvloer.

PBLQ is gevraagd een scenarioverkenning uit te voeren naar de wijze waarop grootschalige, digitale en administratieve handhaving[5] voor een kentering in de naleving kan zorgen. Het gaat daarbij om de naleving bij werkgevers met 2 tot en met 49 werkzame personen[6]. Het vergroten van de naleving van de RI&E-verplichtingen is een op zichzelf staand doel in deze verkenning. Gezond en veilig werken is een achterliggend doel, maar in deze verkenning niet de maatstaf waartegen de scenario's worden beoordeeld. We schetsen drie scenario's op hoofdlijnen en geven een beeld welke keuzes er te maken zijn om een kentering te veroorzaken. De scenario's voor grootschalige, digitale en administratieve handhaving gaan uit van de mogelijkheden voor de komende vier jaar; er kan een start gemaakt worden met beleid en uitvoering binnen de kabinetsperiode. Na vier jaar ligt herijking voor de hand. Alle scenario's gaan uit van activiteiten aanvullend op de huidige situatie. We geven enkele indicaties van de personele consequenties, maar doen geen uitspraken over (de haalbaarheid van) de daarvoor benodigde financiering.

1.3 Aanpak

Om tot de scenario's te komen is gestart met een uitgebreide theoretische verkenning van het probleem en de context. Ook hebben we input opgehaald bij sociale partners, de Nederlandse Arbeidsinspectie, arboprofessionals en het Steunpunt RI&E. Deze stappen hebben geleid tot een aantal criteria waarop de scenario's kunnen worden beoordeeld en dus vergeleken. Vervolgens zijn handhavingsdeskundigen uit diverse sectoren in een creatieve werksessie gevraagd naar hun ervaring; succesfactoren maar ook valkuilen kwamen hier aan bod. De inzichten over het probleem en de context, over wensen en belangen van stakeholders, uit handhavingstheorie en -ervaring hebben geleid tot conceptscenario's. De verwachte effecten van de verschillende scenario's zijn op basis van aannames (cijfermatig) inzichtelijk gemaakt, zodat zij onderling kunnen worden vergeleken. De scenario's en hun doelstelling en effecten zijn aan de hand van bijeenkomsten met het ministerie en de Nederlandse Arbeidsinspectie verder aangescherpt. Deze rapportage vat de inzichten en conclusies samen.

---

[5] De term handhaving gebruiken we in dit rapport zowel voor het proces waarin gecontroleerd wordt op de naleving van wettelijke verplichtingen door werkgevers, als voor de eventuele sanctionering bij geconstateerde overtredingen.

[6] Organisaties met één werkzaam persoon kunnen wel RI&E-plichtig zijn. Ze zijn echter geen onderdeel van de aanpak in deze verkenning, omdat het waarschijnlijk veelal gaat om situaties waarbij die werkzame personen ook eigenaar is, of anderszins een heel grote invloed heeft op de wijze waarop het eigen werk gezond en veilig georganiseerd kan worden. We gaan ervan uit dat de handhaving zich allereerst richt op situaties waarin een van de werkgever afhankelijke werknemer bescherming van de overheid verdient.

In het volgende hoofdstuk zijn de recente initiatieven om de RI&E-naleving te bevorderen, de stakeholders en de wettelijke verplichting voor werkgevers beschreven. Aan de hand van deze elementen schetsen we de context. Vervolgens beschrijven we in het derde hoofdstuk drie scenario's. In hoofdstuk vier worden de scenario's gewaardeerd aan de hand van hun ingeschatte effect en hoe zij verschillen in het effect dat ze sorteren. Tot slot geven we in hoofdstuk vijf een advies hoe de opdrachtgever om kan gaan met de besluitvorming rondom dit vraagstuk.

2. Context van het vraagstuk

Het vraagstuk van de naleving van de RI&E is niet nieuw. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de wettelijke verplichting, de context van het vraagstuk, en de rol van verschillende stakeholders in de naleving van de RI&E verplichting.

2.1 Wettelijke verplichtingen voor werkgevers

De Arbeidsomstandighedenwet legt een aantal verplichtingen op aan werkgevers. Als we spreken over RI&E-verplichtingen, gaat het om verplichtingen die betrekking hebben op:

1. De **aanwezigheid van een RI&E** die de relevante risico's bevat (Arbowet, art. 5, lid 1 en nadere verplichtingen in Arbobesluit);

De algemene RI&E-verplichting komt voort uit de Europese Kaderrichtlijn (89/391/EEG). Elke werkgever moet (laten) onderzoeken of het werk gevaar kan opleveren of schade kan veroorzaken aan de gezondheid van de werknemers. Dit onderzoek heet een RI&E en moet schriftelijk worden vastgelegd. De wet stelt geen eisen aan de vorm. Werkgevers mogen hun RI&E zelf maken, of dit door een deskundige laten doen.

Er zijn elf onderwerpen waarvoor in het Arbobesluit is vastgelegd dat er 'nadere RI&E-verplichtingen' zijn, waaronder fysieke belasting, gevaarlijke stoffen, psychosociale arbeidsbelasting en persoonlijke beschermingsmiddelen.

2. De **aanwezigheid van een Plan van Aanpak** (Arbowet, art. 5, lid 3);

In het Plan van Aanpak (PvA), dat onderdeel is van de RI&E, moet de werkgever aangeven binnen welke termijn de organisatie concrete maatregelen gaat nemen om de geïnventariseerde risico's te beheersen, en wat deze maatregelen opleveren.

3. De **actualiteit van de RI&E** (Arbowet, art. 5, lid 4);

De RI&E moet worden aangepast als de daarmee opgedane ervaringen daartoe aanleiding geven, de werkmethoden of werkomstandigheden veranderen of zich belangrijke veranderingen voordoen op het gebied van de stand van de wetenschap of professionele dienstverlening.

4. De **toetsing van een RI&E** in gevallen waarin dat verplicht is, door de juiste deskundigen of organisaties (Arbowet, art. 14, lid 1, sub a juncto lid 12 juncto art. 14a lid 2 en 3);

Een werkgever moet de RI&E laten toetsen door een gecertificeerde deskundige of arbodienst of een bedrijfsarts. Als over de inzet van die deskundigen geen afspraken zijn gemaakt met vertegenwoordigers van werknemers, moet de toetsing plaatsvinden door een bedrijfsarts of gecertificeerde deskundige of arbodienst. Er geldt een uitzondering op de toetsingsverplichting voor werkgevers met werknemers die arbeid verrichten voor ten hoogste 40 uur per week, en voor werkgevers met ten hoogste 25 werknemers die gebruikmaken van bepaalde typen modellen of regelingen, die in de praktijk vaak worden aangeduid als branche-RI&E.

Tijdens de toetsing wordt gekeken of alle risico's op de lijst staan (volledigheid), of de situatie in het bedrijf goed is weergegeven (betrouwbaarheid) en of de laatste normen en richtlijnen zijn gebruikt (actualiteit).

5. Het **volgen van de arbeidshygiënische strategie** in het Plan van Aanpak (voortvloeiend uit Arbowet, art. 3, lid 1b).

Werkgevers zijn verplicht om volgens de arbeidshygiënische strategie de veiligheid en gezondheid van werknemers te beschermen. Dit is geen zelfstandige RI&E-verplichting, maar het stelt wel eisen aan de maatregelen die getroffen worden en daarmee aan de inhoud van het Plan van Aanpak. Dit is een hiërarchisch stelsel van beheersmaatregelen voor risico's waarbij eerst naar de bron van het probleem moet worden gekeken, vervolgens naar collectieve maatregelen, naar individuele maatregelen en als laatste naar persoonlijke beschermingsmiddelen.

2.2 Commissie-Heerts

De commissie-Heerts bracht begin 2020 een advies uit over het vergemakkelijken van het proces van schadeafhandeling van beroepsziekten door stoffen. In dit advies stond de commissie ook stil bij preventie van dergelijke beroepsziekten en kende daarbij een grote rol toe aan de RI&E. Zij adviseerden het beschikbaar stellen van een mogelijkheid om digitaal (meer geüniformeerde) RI&E's op te stellen, periodieke vernieuwing van de RI&E door werkgevers, en het instellen van een verplichting om de RI&E digitaal binnen een vastgestelde termijn aan te leveren bij een centrale elektronische registratie. In een eerdere kabinetsreactie op het rapport is aangegeven dat veel van de aanbevelingen van de commissie verder verkend worden in het Meerjarenprogramma RI&E of het programma Preventie Beroepsziekten.

2.3 Impuls RI&E

De RI&E is de basis van het arbobeleid van het ministerie van SZW. De directie Gezond en Veilig Werken van het ministerie werkt aan het meerjarenprogramma RI&E 2020-2023 om de naleving van de RI&E-verplichtingen door werkgevers een impuls te geven.

Het programma RI&E 2020-2023 kent drie programmalijnen: communicatie, toepassing en toezicht en handhaving. Deze scenarioverkenning grootschalige administratieve digitale handhaving RI&E is één activiteit in het meerjarenprogramma RI&E 2020-2023 en valt onder de programmalijn toezicht en handhaving.

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft een pilot administratieve inspectie van de RI&E uitgevoerd in 2020. Het doel van de pilot was te toetsen of handhaving op de basiscontracten administratief kan plaatsvinden, zonder inspectiebezoek van een inspecteur. De pilot heeft aangetoond dat administratief handhaven een efficiënte manier van inspecteren is met een groot bereik. Tegelijkertijd werden er twijfels geplaatst bij de effectiviteit van deze aanpak en waren er verbeterpunten. Dit vormde het startpunt voor een ontwikkeltraject waarin de inspectie werkt aan een efficiënt en effectief handhavingsinstrument om te controleren op de RI&E. De pilot is in 2021 doorontwikkeld en omgezet in projectvorm met circa 2000 administratieve inspecties op aanwezigheid van de RI&E. Parallel daaraan liep de sectoraanpak arbozorg waarin is geëxperimenteerd met diepgaandere inspecties waarbij ook de inhoud en de kwaliteit van documenten werd beoordeeld. In 2022 zijn beide aanpakken samengevoegd tot een werkwijze die administratieve handhaving combineert met inhoudelijke toetsen op inhoud en inspectiebezoeken bij bedrijven die achter blijven. De inspectie is voornemens deze aanpak verder te verfijnen en door te ontwikkelen.

2.4 Stakeholders

Relevante stakeholders voor het vraagstuk rondom administratief handhaven op de RI&E kunnen op verschillende niveaus worden geduid. Met name de diversiteit (uit te drukken in kenmerken of dimensies) is van belang om te erkennen. We benoemen hierna de stakeholders die betrokken worden in de scenario's of een rol hebben in de uitvoering van de administratieve handhaving.

2.4.1 Werkgevers

De RI&E is al sinds 1 januari 1994 verplicht voor alle werkgevers. Het voor dit onderzoek relevante begrip werkgever is in de Arbeidsomstandighedenwet gedefinieerd, en wijkt af van het begrip zoals het wordt gebruikt in de sociale zekerheid. Het sluit aan bij degene die feitelijke invloed heeft op de arbeidsomstandigheden, en niet zozeer op het al dan niet aanwezig zijn van een arbeidsovereenkomst. De groep werkgevers is omvangrijk en zeer divers. Belangrijke kenmerken van werkgevers voor dit onderzoek zijn de omvang en de verschillen in sectoren waarin werkgevers opereren, maar ook de mate van welwillendheid.

- De ervaring van de inspectie leert dat bedrijven met minder dan vijf werknemers relatief moeilijk bereikbaar zijn. Kennis en capaciteit om een goede RI&E op te stellen zijn bij hen meestal beperkt. Dezelfde ervaring leert dat bedrijven met meer dan 50 medewerkers doorgaans beter uitgerust zijn om een gezonde en veilige werkomgeving te borgen en doorgaans eerder over een actuele, volledige en betrouwbare RI&E beschikken. Werkgevers met minder dan vijftig werknemers vormen veruit de grootste groep werkgevers in Nederland.
- Het meerjarenprogramma RI&E richt zich op werkgevers met maximaal 50 werknemers.
- De arbeidsrisico's verschillen naar aard en omvang sterk tussen sectoren en organisaties en vestigingen. Medewerkers in bepaalde sectoren zijn door de aard van hun werkzaamheden kwetsbaarder dan in andere sectoren.

2.4.2 Toezichthouder

Het toezicht op de naleving van de RI&E-verplichtingen is opgedragen aan de ambtenaren van de Nederlandse Arbeidsinspectie. De inspectie maakt gebruik van diverse interventies om de arbeidswetgeving te handhaven en maatschappelijk effect te sorteren. De inspectie hanteert daartoe een risicogestuurde aanpak om de beschikbare capaciteit en middelen in te zetten voor de meest risicovolle situaties en bedrijven. Op basis van risicoanalyses werkt de inspectie aan programma's in specifieke sectoren of op specifieke thema's.

De Inspectie is bezig met een transitie, de personeelsomvang gaat van ongeveer 1.150 fte in 2017 naar 1.570 fte in 2022. Sinds 2018 zijn er veel mensen aangenomen; de personeelsomvang komt eind 2021 boven de 1.400 fte uit.[7] Deze uitbreiding van personeel wordt verdeeld over de verschillende taken van de inspectie.

2.4.3 Steunpunt RI&E

Het Steunpunt is formeel onderdeel van de Stichting van de Arbeid; de taken ervan worden uitgevoerd door TNO. De werkgroep van het Steunpunt RI&E bestaat uit een vertegenwoordiging van werknemers en werkgevers: FNV, MKB Nederland, CNV, VCP, Uneto-VNI en VOB.

Het Steunpunt RI&E biedt informatie en instrumenten voor het naleven van de RI&E-verplichting. Naast meer algemene advisering en communicatie over het gebruik van de RI&E stelt het Steunpunt een tool ter beschikking waarmee brancheverenigingen een eigen branche-RI&E-instrument kunnen ontwikkelen en erkent het steunpunt de ontwikkelde instrumenten.

[7] Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarplan 2022*.

2.4.4 Sociale partners

Landelijke, maar ook decentrale sociale partners vertegenwoordigen werkgevers en werknemers. Zij zijn van belang bij de invulling van verschillende (arbeids-)doelvoorschriften en voor draagvlak van het instrument RI&E en de handhaving daarop. Vanuit het meerjarenprogramma RI&E 2020-2023 zijn verschillende stakeholders geïdentificeerd: FNV, VNO NCW, MKB Nederland, Sociaal Economische Raad (SER), LTO-NL, CNV, WAV en VCP. Zoals genoemd is een deel van deze stakeholders ook betrokken bij het Steunpunt RI&E. In de context van de RI&E en administratieve handhaving daarop hebben de sociale partners verschillende belangen; zij vertegenwoordigen andere groepen. Voor werknemersorganisaties ligt het accent op bijvoorbeeld een gezond en veilig werkklimaat voor de werknemer. Ook werkgeversorganisaties zetten zich hiervoor maar hebben daarnaast ook aandacht voor onder andere het verminderen van regeldruk voor werkgevers. Dit kan ook vertaald worden naar andere voorkeuren rondom handhaving van het instrument RI&E.

2.4.5 Brancheverenigingen

Brancheverenigingen kunnen een belangrijke rol spelen in het RI&E-proces. Zo bieden veel brancheverenigingen een instrument aan voor het opstellen van een RI&E. Zo'n instrument is afgestemd is op de veelvoorkomende risico's in een branche. Werkgevers met maximaal 25 werknemers die voor het opstellen van de RI&E gebruik maken van een door het Steunpunt RI&E erkend RI&E-instrument, hoeven hun RI&E niet te laten toetsen door een kerndeskundige[8]. Het betreffende bedrijf moet, om in aanmerking te komen voor deze vrijstelling van toetsing, wel vallen onder de branche waarvan het RI&E-instrument gebruikt wordt. Daarnaast spelen sommige brancheverenigingen een rol bij het inspectieproces. Wanneer de inspectie een branche opneemt in haar risicoprogrammering dan kondigt de branchevereniging dit aan bij haar leden.

Net zoals werkgevers zijn brancheverenigingen divers in kenmerken en aard. Dat geldt ook voor de door de branche ontwikkelde instrumenten. Daarnaast geldt dat niet alle werkgevers aangesloten zijn bij een branchevereniging.

2.4.6 Arbodeskundigen

Tenzij een werkgever onder de eerder besproken toetsingsvrijstelling valt, geeft de wet aan dat en wanneer de RI&E door een bedrijfsarts, gecertificeerde arbodienst of arbodeskundige getoetst moet worden. Zelfstandig gecertificeerde deskundigen zijn veiligheidsdeskundigen, arbeidshygiënisten en arbeids- & organisatiedeskundigen. Arbodeskundigen toetsen RI&E's op volledigheid, betrouwbaarheid en actualiteit en adviseren bij het Plan van Aanpak.

2.5 Huidige handhaving van de RI&E-verplichtingen

De Nederlandse Arbeidsinspectie is de toezichthouder en handhaver op het hebben van een (adequate) RI&E. De inspectie maakt gebruik van een breed palet aan interventiemiddelen. De inspecties op de werkvloer zijn daar een onderdeel van. In 2020 deed de Nederlandse Arbeidsinspectie 15.462 inspecties of onderzoeken.[9] Inspecteurs bezoeken de werkgevers en controleren op de werkvloer of

[8] De verplichting tot toetsing van de RI&E is vastgelegd in artikel 14 van de Arbowet. Hierin staat dat werkgevers zich hierbij moeten laten bijstaan door een gecertificeerd arbo-kerndeskundige of door de Arbodienst waarbij zij zijn aangesloten.

[9] Bron: Inspectie SZW, *Jaarverslag 2020*.

aan de eisen voor gezond, veilig en eerlijk werk is voldaan. Daarbij kijken ze onder meer naar de aanwezigheid, volledigheid, betrouwbaarheid en actualiteit van de RI&E.

Uit de gesprekken met de inspectie komt naar voren dat grootschaligheid daarbij geen doel op zich is. Het gaat om de effectiviteit van toezicht, de inspectie zet zijn capaciteit daar in waar het verwachte effect het grootst is.

Het niet hebben van een RI&E of een PvA is een overtreding waarop sinds 2019 direct een bestuurlijke boete kan volgen[10]. De boete voor het niet hebben van een RI&E varieert van €450,- voor kleine werkgevers tot €4500,- voor grote werkgevers. De boete voor het niet hebben van een PvA varieert van €300,- voor kleine werkgevers tot €3000,- voor grote werkgevers. Voor de overige verplichtingen, waaronder degene die gaan over de inhoud van de RI&E en het PvA, geldt dat de inspectie bij constatering van de overtreding eerst een waarschuwing dient te geven voordat een boete kan worden opgelegd.

De inspectie hanteerde in de pilot administratieve handhaving een beknopt beoordelingskader voor het toetsen van de nakoming van de verplichting dat een RI&E aanwezig is: het document bestaat uit minimaal 2 pagina's, bevat een handtekening van de directeur en beschrijft ten minste één risico. Dit omvat niet het geheel van de wettelijke verplichtingen maar is een operationele uitwerking van een minimale toetsing. In de sectoraanpak arbozorg, waarin zowel naar aanwezigheid als inhoud werd gekeken, hanteerde de inspectie een uitgebreider beoordelingskader dat ook inhoudelijke elementen bevat, zoals de actualiteit van het document, de toetsing en de aanwezigheid van veelvoorkomende risico's.

[10] De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete volgt uit de Arbeidsomstandighedenwet. Het handelen van de inspectie is ingekaderd door de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving. De beleidsregel markeert de genoemde overtredingen als direct beboetbaar.

3. Scenario's voor grootschalig administratief handhaven

Het ministerie SZW wil de naleving van de RI&E-verplichting vergroten en wil graag de mogelijkheden daartoe verkennen in de vorm van grootschalig administratief digitaal handhaven. In het kader van deze verkenning verstaan we onder het administratief handhaven van de RI&E het volgende:

- Het verplicht laten aanleveren van de RI&E of informatie gebaseerd op de RI&E door (een groep) werkgevers aan de overheid, met als primaire doel het toezicht houden op de RI&E-verplichtingen.
- Op basis van de aanlevering van (de informatie op basis van) de RI&E en zonder nadere informatie bij werkgevers uit te vragen en zonder nader onderzoek ter plaatse, het doen van een administratieve toets óf er een RI&E is (op basis van minimale vormvereisten).
- Op basis van de inhoud van of op basis van de aangeleverde RI&E en al dan niet door nadere informatie bij werkgevers uit te vragen (maar zonder nader onderzoek ter plaatse), het doen van een administratieve toets of er signalen zijn dat de RI&E niet volledig, betrouwbaar en/of actueel is.
- Handhaven op het al dan niet hebben van een (volledige, accurate) RI&E in de vorm van een waarschuwing of een bestuurlijke boete[11].

De scenario's zijn mogelijke oplossingen op hoofdlijnen om de RI&E-naleving te verbeteren. De scenario's zijn opgesteld op basis van theoretische uitvoerbaarheid. Hiermee wordt bedoeld dat de scenario's niet beperkt zijn door de huidige capaciteit en middelen. We zijn wel uitgegaan van de huidige context, dit betekent dat we hebben gekeken naar scenario's die in theorie bereikt kunnen worden vanuit de huidige situatie. De scenario's moeten gelezen worden als aanvullend op het huidige werk van de inspectie en niet als vervanging van bestaande werkzaamheden. Het zijn Pareto-optimale scenario's: op geen enkel criterium kan de score worden verbeterd zonder dat dit ten koste gaat van een ander criterium. Hiermee wordt bedoeld dat binnen de scenario's het gebruik van middelen optimaal is ten opzichte van het resultaat.

De scenario's geven een beeld van de keuzes die er te maken zijn bij het verder vormgeven van grootschalige, digitale, administratieve handhaving. Aan de hand van de scenario's kan een keuze worden gemaakt voor een voorkeursscenario, dat vervolgens verder kan worden uitgewerkt. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om uiteindelijk een hybride scenario samen te stellen, *als* meerdere scenario's aantrekkelijk worden bevonden en de doelstellingen daarvan worden omarmd.

3.1 Schaal binnen de scenario's

In elk scenario wordt een zeker minimum aan schaalgrootte bereikt. Om een indicatie te krijgen van de schaal[12] van de scenario's, kijken we allereerst naar het aantal werkgevers dat in elk van de scenario's

[11] Onder de verkenning ligt de aanname dat alle RI&E-overtredingen direct of na waarschuwing beboetbaar zijn. In de huidige Beleidsregel Boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving is rondom overtreding van leden 1 en 3 van artikel 5 enkel de afwezigheid aan een (directe) boete gekoppeld. De leden kunnen echter ook worden overtreden als de inhoud van het relevante deel van de RI&E niet op orde is. Mocht de beleidsregel die beboeting - al dan niet na een waarschuwing - nu niet mogelijk maken, dan gaan we ervan uit dat dit een omissie betreft die gemakkelijk door het ministerie kan worden hersteld.

[12] Omdat de gebruikte cijfers indicatief zijn, zijn ze regelmatig ruim afgerond op eenvoudige eenheden. De berekeningen zijn gericht op onderlinge vergelijkbaarheid op hoofdlijnen van de scenario's, en het geven van een indicatie van de ordegrootte van bereik, effect en inzet. De berekeningen zijn sterk versimpeld en behoeven nadere uitwerking en validatie als ze voor andere doeleinden worden ingezet. Veelal is sprake van afschattingen en aannames. Zie voor meer informatie over de gehanteerde aannames en berekeningen bijlage A. De cijfers hebben betrekking op de doelgroep van de verkenning (bedrijven met 2 t/m 49 werkzame personen).

met de aanpak te maken krijgt. Omdat over de aantallen vaak nog keuzes gemaakt kunnen worden, geven we een onder- en bovengrens van de bandbreedte waar de aantallen *waarschijnlijk* in liggen en waarbinnen een keuze opportuun is. Telkens gaan we ervan uit dat in het nulscenario, bij ongewijzigd beleid, er geen noemenswaardig effect optreedt. We laten het effect van de recente opschaling van de werkwijze administratief handhaven door de inspectie dus buiten beschouwing, om redenen van overzichtelijkheid.

In de huidige situatie krijgen enkele duizenden werkgevers per jaar te maken met een vorm van inspectie waarbij de RI&E een rol speelt. De aard van de inspecties is divers, daarom is geen absoluut cijfer te geven van het aantal RI&E's dat door de inspectie uitgebreid is beoordeeld op een wijze die vergelijkbaar is met de aanpak in scenario 3. In de nulsituatie is er echter wel effect van inspecties uit het verleden, en inspecties die de komende vier jaar nog plaatsvinden.

Nulscenario	**Uitkomst**
Effect na 4 jaar	45% werkgevers heeft RI&E 22,5% werkgevers heeft RI&E met een bepaalde minimumkwaliteit

3.2 Drie scenario's

De scenario's verschillen onderling wat betreft het proces, schaal, afhankelijkheden en standaardisatie en automatisering. We introduceren de scenario's echter allereerst aan de hand van hun doelstelling of te wel de manier waarop zij bijdragen aan gezond en veilig werken. De doelstellingen van de scenario's verschillen wat betreft focus op naleving of de focus op een veilige werkomgeving.

- Scenario 1: **Alleen aanwezigheid RI&E beoordeeld achter het bureau** - Administratief handhaven op de aanwezigheid van een RI&E, zodat veel werkgevers een RI&E hebben.
- Scenario 2: **Inhoudelijke interventies vanachter het bureau** - Administratief handhaven op de aanwezigheid en inhoud van een RI&E, zodat veel werkgevers een RI&E hebben met een zekere inhoudelijke minimumkwaliteit.
- Scenario 3: **Fysieke inspectie van de feitelijke situatie** - Administratief handhaven op de aanwezigheid van een RI&E, en bij geselecteerde werkgevers een fysieke inspectie uitvoeren gericht op de inhoud van de RI&E, zodat een beperkt aantal werkgevers een goede RI&E heeft.

Enkele kengetallen bij de scenario's zijn in samengevatte vorm weergegeven in de tabel op pagina 2.

We beschrijven hierna voor elk van de drie scenario's hoe de uitvoering er op hoofdlijnen uitziet. Het eerste scenario beschrijven we uitvoerig. Voor scenario twee en drie geven we aan hoe ze zich verhouden tot het eerste scenario.

In het volgende hoofdstuk bespreken we de te verwachten effecten als ze in de praktijk worden toegepast en bespreken we de score op de belangrijkste andere criteria.

3.3 Scenario 1: Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau

Dit eerste scenario is gericht op de administratieve controle van de aanwezigheid van een RI&E. De toetsing van aangeleverde documentatie is beperkt tot het vaststellen of de RI&E voldoet aan een minimaal aantal vormvereisten. Het scenario gaat uit van grootschalige toetsing.

3.3.1 Proces

- De inspectie stelt vast welke werkgevers er zijn (organisaties met een RI&E-verplichting).
- De inspectie selecteert de werkgevers die een informatievordering ontvangen. Uit de selectie worden werkgevers verwijderd waar recentelijk een andere voor arbeidsomstandigheden relevante inspectie-interventie heeft plaatsgevonden. De selectie van werkgevers vindt niet plaats op inhoudelijke gronden; elke werkgever heeft een gelijke kans om op een bepaald moment in de aanpak te belanden[13].
- De geselecteerde werkgevers worden gevraagd hun RI&E digitaal aan te leveren bij de inspectie.
- Als werkgevers geen RI&E aanleveren, stuurt de inspectie een herinnering. Als er dan nog geen RI&E wordt aangeleverd, beboet de inspectie de werkgever direct voor het niet hebben van een RI&E.
- Als werkgevers wel een RI&E aanleveren, toetst de inspectie deze op een beperkt aantal criteria om vast te stellen of het document voldoet aan minimale vormvereisten voor een RI&E. Als het aangeleverde document niet als RI&E wordt beschouwd, beboet de inspectie de werkgever direct voor het niet hebben van een RI&E.
- Werkgevers die zijn beboet voor de afwezigheid van een RI&E worden na enige tijd opnieuw gevraagd een RI&E aan te leveren, die opnieuw wordt getoetst.
- Het proces kan doorlopend worden herhaald met nieuwe werkgevers. Werkgevers komen slechts eenmalig in aanmerking om mee te worden genomen in de aanpak.
- De naar verwachting grote aantallen boetes brengen ook hulpprocessen met zich mee rond het afhandelen van bezwaar en beroep, en het zorgvuldig en rechtmatig invorderen van boetes die niet betaald worden.

3.3.2 Schaal

Om een indicatie te krijgen van de schaal van de scenario's, kijken we naar het aantal werkgevers dat met de aanpak te maken krijgt, het effect na vier jaar en noodzakelijke formatiewijziging. Omdat er nog keuzes gemaakt kunnen worden binnen het scenario, geven we een onder- en bovengrens van de bandbreedte waar de aantallen *waarschijnlijk* in liggen en waarbinnen een keuze opportuun is.

[13] Een risicogerichte selectie van werkgevers ligt niet voor de hand. Het beoogde effect van de hele aanpak is dat de RI&E-naleving verbetert. De naleving van de RI&E-verplichtingen is een zelfstandige doelstelling. Dat verhoudt zich niet tot het beperken van de aandacht voor RI&E-verplichtingen tot werkgevers met veel werknemers of met specifieke risico's in arbeidsomstandigheden door de aard van het werk. Zou wel tot een risicoselectie worden overgegaan, dan kan dit negatieve effecten op de RI&E-naleving bij werkgevers die buiten de selectie vallen. Het signaal dat van een scherpe risicoselectie uitgaat kan worden opgevat als een vrijbrief voor degenen die niet of nauwelijks geconfronteerd zullen worden met handhaving. Dat zou afdoen aan de beoogde doelstelling van de aanpak. Risicoselectie in de selectie van werkgevers voor grootschalig digitaal handhaven kent ook (mogelijke) nadelen rondom uitvoerbaarheid (complexer), rechtvaardigheid (verplichting geldt voor iedereen, maar handhaving vindt ongelijk plaats) en rechtmatigheid (bij beboeting van werkgevers die onzuiver zijn geselecteerd).

Er is bij de bovengrens een onderscheid gemaakt tussen de eerste (jaar 1 en 2) en de laatste (jaar 3 en 4) twee jaar van de aanpak. Die wordt verklaard doordat het opstarten van de aanpak enige beperkingen in de initiële schaal met zich meebrengt; zeer grootschalige inzet is pas realistisch na enige tijd.

Scenario 1	Ondergrens	Bovengrens
Aantal werkgevers per jaar	22.500 werkgevers	45.000 werkgevers per jaar (jaar 1 en 2) 57.500 werkgevers per jaar (jaar 3 en 4)
Effect na 4 jaar	55% werkgevers heeft RI&E	75% werkgevers heeft RI&E
Formatie inspectie-ondersteuning voor beoordelen en beboeten	12 fte	23 fte (jaar 1 en 2) 30 fte (jaar 3 en 4)

3.3.3 Afhankelijkheden

- De handhavingsbevoegdheid is gecreëerd in een context waarin geen grootschalige toepassing werd voorzien. Het massaal inzetten daarvan, vraagt daarom een verdere uitwerking van duidelijk en transparant beleid zodat een zorgvuldige toepassing wordt bevorderd.
- In de loonaangifteketen is relatief betrouwbare informatie beschikbaar over werkgevers, ten minste voor zover het gaat om werknemers die in loondienst zijn. Het verkrijgen van deze gegevens vraagt om afspraken met de bronhouders van de gegevens, en mogelijk een nieuwe juridische grondslag.
- Het is wenselijk werkgevers waarvan bij hercontrole blijkt dat zij, ook al zijn ze reeds beboet, nog steeds geen RI&E hebben, een hogere boete op te kunnen leggen. We gaan er hierbij van uit dat de eerste boete wel betaald is, maar economisch onvoldoende effectief was, omdat de werkgever bij herbeboeting veel kansen heeft gehad om zijn leven te beteren.

3.3.4 Standaardisatie en automatisering

- Het proces is in hoge mate gestandaardiseerd. Dat is goed mogelijk omdat het bestaat uit veel repetitieve en voorspelbare activiteiten.
- Het proces wordt ten minste ondersteund met ict-oplossingen voor het selecteren en uitnodigen van werkgevers, het digitaal aanleveren van RI&E's, het opslaan en toegankelijk maken van RI&E's, het bewaken van termijnen en bijhouden van statussen, het genereren van boetebeschikkingen en het registreren van communicatie met de werkgever.
- Er zijn wellicht mogelijkheden om de beoordeling van de RI&E op vormvereisten (het document bestaat uit minimaal 2 pagina's, bevat een handtekening van de directeur en beschrijft ten minste één risico) geheel of gedeeltelijk te automatiseren. Zeker als een groot aantal werkgevers wordt bevraagd, zou automatisering economisch aantrekkelijk kunnen zijn. In dit scenario zou een nadere verkenning plaats moeten vinden naar de mogelijkheden en aard van technologie die de beoordeling kunnen ondersteunen of automatiseren.

3.4 Scenario 2: Inhoudelijke interventies vanachter het bureau

Dit scenario is op veel aspecten gelijk aan of vergelijkbaar met het eerste. Er wordt administratief gehandhaafd, maar in scenario twee wordt daarnaast een inhoudelijke toets gedaan. We beschrijven op welke aspecten de beschrijving van het eerste scenario niet naar analogie kan worden toegepast.

3.4.1 Proces

- Bij documenten die door werkgevers zijn aangeleverd en die de inspectie als RI&E heeft geclassificeerd, toetst de inspectie de RI&E ook op een of meer inhoudelijke gronden. Dat doet ze aan de hand van een duidelijk beoordelingskader, waarin toetsen zijn opgenomen die goed kunnen worden uitgevoerd. Als het resultaat van een inhoudelijke toets negatief is, is er een vermoeden dat de RI&E op dit punt niet op orde is. Niet elke inhoudelijke toets zal op elke RI&E kunnen worden uitgevoerd; de toepasselijkheid van een toets kan afhangen van bijvoorbeeld de sector waarin de werkgever actief is.
- Als er genoeg informatie is om een overtreding te constateren, geeft de inspectie de werkgever een formele waarschuwing en een uiterste datum waarop de RI&E moet zijn verbeterd. De nieuwe RI&E moet opnieuw door de werkgever worden aangeleverd en wordt opnieuw getoetst. Als hetzelfde gebrek dan nog steeds aanwezig is, gaat de inspectie over tot beboeting.
- Als na een inhoudelijke toets het vermoeden ontstaat dat er sprake is van een overtreding, maar er nog niet genoeg informatie is om die betrouwbaar vast te stellen, vraagt de inspectie gericht nadere informatie uit bij de werkgever. Dat doet de inspectie aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten, die door de werkgever digitaal moeten worden beantwoord. De vragenlijst is een informatievordering; de werkgever is verplicht eraan mee te werken en op niet meewerken staan sancties. Na ontvangst van de ingevulde vragenlijst, vindt beoordeling van de antwoorden plaats. Als dan een overtreding wordt geconstateerd, geeft de inspectie de werkgever een formele waarschuwing en een uiterste datum waarop de RI&E moet zijn verbeterd. De nieuwe RI&E moet opnieuw door de werkgever worden aangeleverd en wordt opnieuw getoetst. Als hetzelfde gebrek dan nog steeds aanwezig is, gaat de inspectie over tot beboeting.
- Als een werkgever negatief scoort op meerdere inhoudelijke toetsen, wordt er een selectie gemaakt van de twee meest gewichtige gebreken. Alleen die worden opgevolgd.

3.4.2 Schaal[12]

Om een indicatie te geven van de schaal van het scenario kijken we naar het aantal werkgevers dat met de aanpak te maken krijgt, het effect na vier jaar op naleving en noodzakelijke formatie-uitbreiding.

Scenario 2	Ondergrens	Bovengrens
Aantal werkgevers per jaar	22.500 werkgevers	45.000 werkgevers per jaar (jaar 1 en 2) 57.500 werkgevers per jaar (jaar 3 en 4)
Effect na 4 jaar	55% werkgevers heeft RI&E 30% werkgevers heeft RI&E met bepaalde minimumkwaliteit	75% werkgevers heeft RI&E 45% werkgevers heeft RI&E met bepaalde minimumkwaliteit

Formatie inspectie-ondersteuning voor beoordelen, waarschuwen, nadere informatie uitvragen en beboeten	35 fte	70 fte (jaar 1 en 2) 90 fte (jaar 3 en 4)

3.4.3 Standaardisatie en automatisering

- De verschillende typen opvolging na de inhoudelijke toetsen behoeven standaardisatie en automatisering, om de vele en repetitieve handelingen efficiënt grootschalig uit te kunnen voeren.
- Er zijn wellicht mogelijkheden om de uitvoering van de inhoudelijke toetsen op de RI&E geheel of gedeeltelijk te automatiseren. Zeker als een groot aantal werkgevers wordt bevraagd, zou automatisering economisch aantrekkelijk kunnen zijn. Dit scenario maakt daarvoor gebruik van de inzet van technologie die de inhoudelijke beoordeling kan ondersteunen of automatiseren.

3.5 Scenario 3: Fysieke inspectie van de feitelijke situatie

In dit scenario wordt, anders dan in het scenario twee, niet administratief gehandhaafd op de inhoud van de RI&E. Scenario drie gaat in de basis uit van het proces zoals beschreven in het eerste scenario, aangevuld met een bedrijfsbezoek door een inspecteur bij RI&E's waarvan het vermoeden is dat zij een kwalitatief gebrek hebben[14]. Dat bezoek is primair gericht op naleving van de (inhoudelijke) RI&E-verplichtingen.

In dit scenario is het doel om werkgevers een goede RI&E te laten hebben. Daarvoor is ook nodig dat werkgevers überhaupt een RI&E hebben. Administratieve handhaving op de aanwezigheid van een RI&E is daarom onderdeel van het scenario.

3.5.1 Proces

- De selectie van werkgevers vindt plaats conform de risicogerichte werkwijze van de inspectie. Er worden werkgevers geselecteerd waarbij de kans groot is dat zij de RI&E-verplichtingen nog niet nakomen én waarbij het maatschappelijk rendement van een inspectiebezoek op de RI&E-naleving als groot wordt gezien.
- De aanwezigheid van de RI&E's wordt gecontroleerd conform het proces in scenario één.
- Op basis van een inhoudelijke analyse van de (uiteindelijk) aangeleverde RI&E's, wordt een selectie van werkgevers gemaakt waar opvolging gegeven wordt met een inspectiebezoek. De selectie vindt plaats op basis van factoren die duiden op een grote kans dat de inhoud van de RI&E significante gebreken kent. Op die manier worden de werkgevers geselecteerd waar een relatief kostbaar bezoek naar verwachting ook veel oplevert. Voor de selectie zal een beoordelingskader ontwikkeld moeten worden. Bij de toepassing van dat kader is het goed denkbaar dat ervaringen van inspecteurs een rol spelen. Mogelijk kan intelligente tooling een rol spelen in de voorselectie van RI&E's die vermoedelijk problemen kennen.

[14] Er is hier geen sprake van risicoselectie van werkgevers op grond van algemene kenmerken van die werkgever, maar op selectie van werkgevers waar de inhoud van de RI&E de kans groot maakt dat die werkgever niet voldoet aan de RI&E-verplichtingen.

- Tijdens het inspectiebezoek wordt de inhoud van de RI&E gecontroleerd, zoveel mogelijk door die af te zetten tegen de feitelijke arbeidsomstandigheden. Bij de controle zal een RI&E in de regel niet in alle opzichten gecontroleerd kunnen worden, maar zullen de belangrijkste zaken aandacht krijgen.
- Het inspectiebezoek kan leiden tot formele waarschuwingen, nadere informatievorderingen of - na waarschuwing - boetes. De inspectie acteert niet op alle RI&E's die gebreken bevatten, maar richt zich op de RI&E's die vermoedelijk ernstige gebreken hebben.

3.5.2 Schaal

Om een indicatie te geven van de schaal van het scenario kijken we naar het aantal werkgevers dat met de aanpak te maken krijgt, het effect op naleving na vier jaar en noodzakelijke formatiewijziging.

Scenario 3	Ondergrens	Bovengrens
Aantal werkgevers per jaar	22.500 werkgevers (administratieve handhaving op aanwezigheid RI&E) 5.625 werkgevers (fysieke RI&E-inspectie)	45.000 werkgevers per jaar (administratieve handhaving op aanwezigheid RI&E) (jaar 1 en 2) 11.250 werkgevers per jaar (fysieke RI&E-inspectie) (jaar 1 en 2) 155.000 werkgevers per jaar (administratieve handhaving op aanwezigheid RI&E) (jaar 3 en 4) 38.750 werkgevers per jaar (fysieke RI&E-inspectie) (jaar 3 en 4)
Effect na 4 jaar	55% werkgevers heeft RI&E 33% van werkgevers heeft RI&E met bepaalde minimumkwaliteit 5,5% van werkgevers heeft een door de inspectie uitgebreid beoordeelde RI&E, bovenop eerdere en andere inspecties buiten deze aanpak	100% werkgevers heeft RI&E 75% van werkgevers heeft RI&E met bepaalde minimumkwaliteit 25% van werkgevers heeft een door de inspectie uitgebreid beoordeelde RI&E, bovenop eerdere en andere inspecties buiten deze aanpak
Formatie inspectie-ondersteuning voor beoordelen en beboeten op aanwezigheid RI&E	12 fte	23 fte (jaar 1 en 2) 81 fte (jaar 3 en 4)
Formatie inspecteurs gerelateerd aan fysieke inspecties	63 fte	125 fte (jaar 1 en 2) 431 fte (jaar 3 en 4)

3.5.3 Standaardisatie en automatisering

- Dit scenario volgt de automatisering van het eerste scenario.
- De inhoudelijke analyses zullen niet of slechts beperkt automatiseerbaar zijn, omdat de verwachting is dat per RI&E een meer integrale beoordeling plaatsvindt voordat al dan niet tot een bedrijfsbezoek over wordt gegaan.

4. Waardering van scenario's

In dit hoofdstuk bespreken we de te verwachten effecten wanneer de scenario's in de praktijk worden toegepast en de score op de belangrijkste criteria. Daarbij richten we ons vooral op de criteria waarop de scenario's onderling van elkaar verschillen. Dit zijn de bijdrage aan de naleving, eisen aan de uitvoering en de administratieve lasten voor werkgevers. Bij de vergelijking gaan we telkens uit van gelijke aantallen werkgevers die in de aanpak worden betrokken.

4.1 Bijdrage aan de naleving van de RI&E-verplichtingen

De scenario's verschillen substantieel in het verwachte effect op de naleving van de RI&E-verplichtingen. Daarbij is er een belangrijk onderscheid te maken tussen het verbeteren van het aantal werkgevers dat een RI&E heeft, het verhogen van de kwaliteit van de RI&E en de mate waarin handhaving leidt tot een daadwerkelijke verbetering in de arbeidssituatie.

Zo zal scenario één (*Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau*) ervoor zorgen dat een groot deel van de werkgevers die nog geen RI&E hadden er een zullen opstellen. Temeer omdat een substantieel deel van de werkgevers nu niet voldoet aan de RI&E-verplichting, doordat zij er niet van op de hoogte zijn. Daarnaast treedt naar verwachting een hefboomeffect op door de grootschalige controle. Door de grotere aantallen controles zal het meer de norm worden voor werkgevers om een RI&E te hebben. De kwaliteit van opgestelde RI&E's zal naar verwachting sterk verschillen tussen werkgevers. Voor een deel van de werkgevers zal het opstellen van de RI&E toch vooral een papieren exercitie zijn, zeker als op termijn duidelijk wordt dat de inhoudelijke controle in bepaalde sectoren niet plaatsvindt. Dat zal echter niet voor alle bevraagde werkgevers gelden. Een deel zal naar verwachting wel degelijk een aantal maatregelen treffen. Hoe deze verhouding precies ligt, is niet op voorhand vast te stellen.

Ook in scenario twee *(Inhoudelijke interventies vanachter het bureau)* geldt dat het effect op de daadwerkelijke situatie op de werkvloer lastig is in te schatten. Doordat in dit scenario gekeken wordt naar specifiek inhoudelijke aspecten van de RI&E is de verwachting dat het risico op een puur papieren exercitie afneemt.

In het derde scenario (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*) is het effect op de daadwerkelijke situatie het grootst. Dat wordt enerzijds veroorzaakt door de directe koppeling met de fysieke inspectie op de werkvloer. Anderzijds maakt het opvragen van de RI&E's het mogelijk de inspecties te richten op werkgevers waar de RI&E niet op orde is.

4.2 Eisen aan de uitvoering

Voor alle scenario's geldt dat ze een verdere investering vergen in mensen en middelen, al verschillen de scenario's in waarin die investering wordt gedaan en in de kosten per interventie. Daarnaast geldt voor alle scenario's dat ze binnen een bepaalde bandbreedte schaalbaar zijn.

4.2.1 Juridische haalbaarheid[15]

Voor scenario één (*Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau*) is er een grondslag voor het beboeten van werkgevers wanneer er geen RI&E aanwezig is, zodat handhaving rechtmatig plaats kan

[15] PBLQ verstrekt geen juridisch advies. De bespreking in deze paragraaf gaat in op een aantal aspecten die relevant lijken in de algemene analyse van de scenario's op hoofdlijnen, maar is niet gevalideerd op volledigheid of juistheid.

vinden. Dit is deels eerder beproefd in de pilots van de inspectie. De bevoegdheid is echter nog maar op beperkte schaal ingezet en de toepassing is daarmee juridisch nog niet stevig op de proef gesteld.

Ook voor scenario twee (*Inhoudelijke interventies vanachter het bureau*) geldt dat de inspectie wel ervaring opgedaan heeft met het administratief toetsen op een aantal criteria van de RI&E, zoals het administratief toetsen van de termijnen die aan maatregelen in het Plan van Aanpak zijn verbonden. Tegelijkertijd is nog onvoldoende helder in hoeverre aanvullende inhoudelijke toetsing goed te objectiveren is en daarmee op puur administratieve wijze uit te voeren is. De toepassing van de inhoudelijke toetsing mag geen willekeur opleveren, anders wordt het gelijkheidsbeginsel geschonden.

Voor scenario drie (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*) geldt dat de administratieve toets slechts plaatsvindt op de reeds beboetbare elementen. Sancties op inhoudelijke aspecten vinden plaats via het reguliere proces van de inspectie. In dit scenario is van belang dat de selectie van werkgevers voor een inspectiebezoek plaatsvindt zonder willekeur, anders ontstaan mogelijk juridische risico's doordat wordt gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit maakt dat het beoordelingskader idealiter veel houvast geeft in de selectie. Daar waar discretionaire selectieruimte overblijft voor inspecteurs, kunnen kwaliteits- en verantwoordingsmaatregelen helpen om de juridische risico's ervan te mitigeren. Denk daarbij aan schriftelijke motivatie van de selectie, meta-analyses op patronen en mogelijk (al dan niet onbewuste) biases, het intercollegiaal bespreken van twijfelgevallen en een periodiek professioneel reflectiegesprek.

Alle scenario's zijn gevoelig voor de aanname dat het opportuniteitsbeginsel van toepassing is, en de inspectie niet hoeft te handhaven op elke haar bekende RI&E met gebreken. Momenteel is niet geheel duidelijk of de toezichthouder alleen de bevoegdheid heeft om tot handhaving over te gaan bij geconstateerde overtredingen, of daar ook toe is verplicht[16]. We gaan er voor de beoordeling van het scenario van uit dat de inspectie over de vrijheid beschikt tot een afweging te komen om in een specifieke situatie wel of niet haar boetebevoegdheid in te zetten, zolang die afweging voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met name niet leidt tot willekeur. We noemen deze vrijheid het 'opportuniteitsbeginsel'. Er is een risico aanwezig dat de aanname onjuist is en de inspectie, al dan niet in bepaalde gevallen, toch geacht wordt te handelen op basis van verkregen informatie, terwijl dat geen onderdeel uitmaakt van dit scenario.

Daarnaast geldt voor alle scenario's dat nader gekeken moet worden naar eventuele risico's met betrekking tot privacy. Zo kan de vormvrijheid van de RI&E met zich meebrengen dat onbedoeld privacygevoelige gegevens gedeeld worden door werkgevers of dat deze af te leiden zijn uit de gegevens, of (eventueel) door het kruisen van beschikbare gegevens.

Tot slot geldt voor alle scenario's dat het aannemelijk is dat het verwerken van een groter aantal RI&E's ook een groter aantal beroeps- en bezwaarprocedures met zich mee zal brengen. De exacte toename laat zich lastig voorspellen omdat deze zeer afhankelijk is van de uitwerking van de scenario's. Mogelijke dat een verdere evaluatie op dit punt van de reeds door de inspectie uitgevoerde pilots hier een verdere indicatie voor kan geven.

[16] Zie ook Barkhuysen, T. & Groot, D. de (2021), *Beginselplicht tot handhaving bij bestuurlijke boetes?*.

4.2.2 Automatisering

Alle scenario's vergen een bepaalde vorm van automatisering. Onderling zijn er echter verschillen.

Scenario één (*Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau*) vereist een verregaande vorm van automatisering van het proces om de grote aantallen mogelijk te maken. Het proces is echter relatief eenvoudig en voorspelbaar, en er is binnen de overheid en in de markt veel ervaring met de ondersteuning van dergelijke grootschalige administratieve processen. Dit scenario is qua automatisering relatief eenvoudig te realiseren, maar daarmee niet zonder risico's. Grootschalige uitvraag en opslag vereist goede informatiebeveiliging en een gedegen beheersing van het proces, en dat stelt eisen aan de organisatie.

Scenario drie (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*) volgt qua automatisering scenario één, en stelt daarmee vergelijkbare eisen aan de automatisering.

Scenario twee (*Inhoudelijke interventies vanachter het bureau*) stelt weer andere eisen aan automatisering. De automatisering is verfijnder dan in het eerste scenario en niet zozeer gericht op de automatisering van een massaal maar eenvoudig proces. Het beoordelen van inhoudelijke elementen vraagt nu nog om menselijke handelingen verricht door inspectie-ondersteuners. In de zoektocht naar de automatisering van een aantal inhoudelijke toetsen moet verder verkend worden in welke mate beoordelingen ondersteund kunnen worden door intelligentere systemen. Daarbij kan gedacht worden aan beslissingsondersteunende systemen die de inspecteur kunnen helpen bij de analyse van een RI&E of aan systemen die zoeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen RI&E's om daarmee aandachtspunten naar boven te halen. De mogelijkheden van dit soort systemen nemen de afgelopen jaren sterk toe, maar dergelijke ondersteunende technologie brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Zo vergt de inzet kennis en zorgvuldigheid ten aanzien van het gebruik van de data en de ontwikkeling van eventuele algoritmes om – bijvoorbeeld – te voorkomen dat bias in de analyse ontstaat[17]. Daarmee kent dit scenario ook nog veel onzekerheid op het gebied van automatisering.

Daarnaast geldt in alle scenario's dat bij het automatiseren van een aantal handelingen rekening gehouden moet worden met de doelgroep. Uit de ervaringen bij overige grootschalige administratieve trajecten blijkt dat een deel van de doelgroep beperkt digivaardig is en problemen ondervindt bij het gebruik van digitale toepassingen. Deels is dit te ondervangen door hier bij het ontwerp van en de communicatie over de toepassing rekening mee te houden. Daarnaast zal het noodzakelijk blijven om ook alternatieve kanalen aan te blijven bieden.

4.2.3 Personeel en organisatie

De scenario's vergen aanpassingen in het werk van de inspectie, al verschilt de wijze waarop het proces van administratief handhaven wordt ingebed in de organisatie en zijn er verschillen ten aanzien van het type personeel dat geworven moet worden. In alle gevallen gaat het echter om een significante aanvulling op de huidige capaciteit[18].

Alle scenario's vergen de inrichting van een grootschalig administratief proces. In scenario één en twee kan dat proces bestaan naast de overige activiteiten van de inspectie. Er is minimale afstemming om samenloop van vragen aan of handhaving bij dezelfde werkgever te voorkomen. En de aan- of afwezigheid van een RI&E en een eventuele boetebeschikking wordt daarnaast geregistreerd, zodat die informatie ook voor andere inspectie-activiteiten beschikbaar is. Deze scenario's vergen aandacht voor

[17] Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer (2021), *Aandacht voor Algoritmes*.

[18] De inspectie beschikt op basis van haar jaarverslag eind 2021 over 1348 fte en had voor 2020 een groei naar 1424 fte gepland.

de uitvoering en beheersing van het proces, denk aan onder meer de beschikbaarheid van administratieve krachten, it-medewerkers, een helpdesk ter ondersteuning en klachtenafhandeling.

Scenario twee (*Inhoudelijke interventies vanachter het bureau*) stelt daarnaast ook andere eisen aan de kennis en kunde van het personeel. Zo is voor de uitvoering van dit proces kennis nodig van geavanceerdere automatisering, en inhoudelijke kennis over de veiligheid op de werkvloer om de wijze van inhoudelijke toetsen de komende jaren uit te werken. Daarnaast is capaciteit nodig om de toetsen uit te voeren.

Scenario drie (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*) is veel meer verbonden met het reguliere werk en de organisatie van de inspectie dan de eerdere scenario's. De opvolging van het administratieve proces met het reguliere inspectieproces vergt nauwe afstemming. Daarnaast vergt dit scenario een stevige uitbreiding van het aantal inspecteurs.

4.2.4 Uitvoeringsrisico's

Alle scenario's kennen risico's in de uitvoering. Zo hebben alle scenario's een risico ten aanzien van de beperkingen in de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren heeft de inspectie op grond van extra gelden via het Inspectie Control Framework haar personele capaciteit uitgebreid[19]. Het is in de praktijk lastig gebleken de beoogde groei daarin te realiseren[20]. Zowel het werven van goede administratieve krachten en ict'ers, als het werven en klaarstomen van meer inspecteurs is in de krappe arbeidsmarkt geen sinecure. Daarbij geldt dat voor scenario één en twee de verwachting is dat een deel van dit werk uitbesteed kan worden aan de markt, terwijl dat voor scenario drie (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*) niet geldt.

Daarnaast zijn er verschillen in de risico's per scenario. Alle scenario's leunen sterk op automatisering. Bij één en drie gaat het om relatief eenvoudige automatisering. De risico's ten aanzien van de uitvoering zitten vooral in de capaciteiten om dergelijke grootschalige administratieve processen te beheersen. Het borgen van informatiebeveiliging en het ondersteunen van minder digivaardige werkgevers verdienen daarbij speciale aandacht.

Scenario twee (*Inhoudelijke interventies vanachter het bureau*) gaat qua automatisering verder en kent de grootste risico's, doordat op voorhand onduidelijk is in hoeverre het mogelijk is de RI&E verder te standaardiseren dan wel te controleren via intelligente systemen. Daarnaast kent het scenario een aantal afbreukrisico's die te maken hebben met de inzet van dit soort technologie, zoals het risico op gebrek aan transparantie van het proces.

4.3 Administratieve lasten voor werkgevers

De scenario's verschillen onderling op het gebied van de administratieve lasten voor werkgevers. In het geval van scenario één (*Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau*) moeten zij in grote getale hun RI&E digitaal aanleveren bij de inspectie. In dit scenario betreft dat weliswaar een relatief overzichtelijke handeling die in theorie niet leidt tot een grote toename van de administratieve last voor werkgevers. Werkgevers dienen immers al over een RI&E te beschikken. In de praktijk is dit momenteel echter veelal niet het geval. Daarmee zal de gepercipieerde last wel degelijk toenemen voor werkgevers.

[19] De ontvangen gelden zijn verdeeld over de verschillenden onderdelen van het werk van de inspectie. Een beperkt deel kwam ten goede van het toezicht op RI&E.

[20] In het jaarverslag 2020 van de inspectie wordt gerefereerd aan de uitdaging om de ambitie op het gebied van personele groei te realiseren.

Daarnaast kan de onpersoonlijkheid van een sterk geautomatiseerd proces het beeld van een administratieve last versterken.

Het beeld staat in ieder geval in sterk contrast met de werkwijze in scenario drie (*Fysieke inspectie van de feitelijke situatie*). In dat scenario worden werkgevers niet alleen gecontroleerd op hun RI&E-naleving, maar gaat deze gepaard met een gerede kans op een bezoek van de inspectie. Het is daarmee een meer persoonlijke (en mogelijk ondersteunende) aanpak.

In scenario twee (*Inhoudelijke interventies vanachter het bureau*) wordt gezocht naar een middenweg, waarbij wel opvolging gegeven wordt aan de controle op basis van een inhoudelijke beoordeling. Daartoe zal de werkgever een hogere digitale administratieve last ervaren door de eventuele aanvullende digitale bevragingen. De perceptie van ‘nut’ zal sterk afhangen van het niveau van maatwerk (en daarmee relevantie voor de werkgever) en intelligentie dat bereikt kan worden bij de beoordeling.

5. Advies en vervolg

In dit onderzoek hebben we een scenarioverkenning uitgevoerd naar de wijze waarop grootschalige, digitale en administratieve handhaving een impuls kan geven aan de naleving van de RI&E-verplichtingen.

De verkenning laat scenario's zien die op verschillende wijze een bijdrage kunnen leveren aan de RI&E-naleving. De scenario's verschillen in aanpak, de vereiste middelen, inspanningen en in het soort effect dat ze bereiken. Daarnaast geldt dat er combinaties van onderdelen van de scenario's te maken zijn en voor alle scenario's geldt dat het mogelijk is om er geleidelijk in te groeien.

Alle scenario's zijn in theorie uitvoerbaar, maar er is in de praktijk nog maar beperkt ervaring opgedaan met de beschreven grootschalige vormen van handhaving, noch bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, noch bij overige inspecties die een vergelijkbare context kennen. De juridische haalbaarheid, de praktische uitvoerbaarheid, en het draagvlak onder werkgevers vragen dan ook om verder onderzoek in volgende stappen. We bevelen daarom – ongeacht het gekozen scenario – een aanpak aan waarbij telkens in overzichtelijke stappen geleerd wordt van ervaringen. In zo'n aanpak passen vervolgonderzoeken en pilots waarbij expliciet de juridische vraagstukken, het draagvlak, de wijze van automatiseren en het eisen aan organisatie en personeel verder verkent worden. Daarbij kan ook gekeken wordt naar het effect van administratieve handhaving op de situatie in de praktijk bij werkgevers.

Duidelijk is dat de invoering van grootschalige administratieve handhaving het mogelijk maakt het aantal werkgevers dat bereikt wordt door inspectie fors te laten toenemen. Dat kan echter niet zonder de huidige capaciteit bij de inspectie uit te breiden en daarnaast te investeren in de benodigde middelen. Daarmee is de invoering van grootschalig administratief handhaving ook niet van vandaag op morgen te realiseren. Het werven en inwerken van de juiste mensen, het inrichten van de benodigde automatisering, en het uitwerken van de nadere invulling van de scenario's vergt de nodige voorbereidingstijd en maakt dat de effecten van deze manier van handhaving pas over een aantal jaren merkbaar zullen worden.

Ten aanzien van de te kiezen koers is in eerste instantie een strategische keuze van belang. Die keuze gaat in essentie over de vraag wat de doelstelling is van de te geven impuls, de randvoorwaarden die daaraan gesteld worden en de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld. Zo richt het eerste scenario zich op het verhogen van het aantal werkgevers dat een RI&E heeft. De kwaliteit van de RI&E zal sterk verschillen en wordt in dit scenario ook niet verder gecontroleerd. In het tweede scenario gebeurt die controle op een aantal inhoudelijke aspecten nadrukkelijk wel. Daarmee zal de naar verwachting de impact op de daadwerkelijke situatie op de werkvloer ook toenemen. In het derde scenario is door de koppeling met de fysieke controle het effect op de situatie op de werkvloer het grootst.

Tot slot: in deze verkenning hebben we ons gericht op het geven van een impuls aan de naleving van de RI&E-verplichting. De potentie van de geschetste scenario's voor grootschalige administratieve handhaving is echter groter dan alleen de naleving van de RI&E-verplichting. Met de beschikking over een groot aantal RI&E's beschikt de inspectie ook over veel data. Die data kan in potentie op termijn in samenhang met gegevens uit andere bronnen waardevolle informatie opleveren voor het richten en uitvoeren van het bredere werk van de inspectie.

Bijlage A Kwantitatieve analyse

In deze bijlage is de onderbouwing opgenomen van enkele cijfers die in de hoofdtekst zijn genoemd.

Omdat de gebruikte cijfers indicatief zijn, zijn ze regelmatig ruim afgerond op eenvoudige eenheden. De berekeningen zijn gericht op onderlinge vergelijkbaarheid op hoofdlijnen van de scenario's, en het geven van een indicatie van de ordegrootte van bereik, effect en inzet. De berekeningen zijn sterk versimpeld en behoeven nadere uitwerking en validatie als ze voor andere doeleinden worden ingezet. Veelal is sprake van schattingen en aannames.

A. 1 Aantal werkgevers en RI&E-naleving naar bedrijfsgrootte

bedrijfsgrootte	**aantal bedrijven**[*1]	**aandeel van totaal aantal bedrijven**[*1]	**RI&E aanwezig?**[*2]
1 werkzaam persoon	1.582.065	79,1%	niet bekend
2 t/m 9 werkzame personen	351.990	17,6%	40,0%
10 t/m 49 werkzame personen	52.180	2,6%	74,9%
50 t/m 249 werkzame personen	11.585	0,6%	89,5%
meer dan 250 werkzame personen	3.290	0,2%	93,3%
totaal	**2.001.110**	**100,0%**	
waarvan 2 t/m 49 werkzame personen (doelgroep)	404.170	20,2%	44,5%

*1 Periode: 3e kwartaal 2021 (voorlopige cijfers). Bron: CBS.
*2 Bron: Arbobalans 2020 / Werkgevers Enquête Arbeid, TNO.

Het begrip bedrijf is in de statistieken ruim gedefinieerd, en omvat niet alleen private ondernemingen, maar duidt vooral op organisaties met economische activiteiten. We beschouwen het voor onze analyse als een bruikbare maat voor een inschatting van de ordegrootte van het aantal werkgevers.

Afgerond rekenen we met 400.000 werkgevers in de doelgroep van deze verkenning, en een huidige RI&E-aanwezigheid van 45%.

A. 2 Effecten van nulscenario

- Op basis van onderzoek uit 2020 (Arbobalans) stellen we het aandeel werkgevers dat een RI&E heeft (ten opzichte van zij die verplicht zijn er een te hebben) op 45%.
- We gaan ervan uit dat in grofweg de helft van de gevallen een RI&E (een aangeleverd document waarvan is vastgesteld dat die kwalificeert als een RI&E) inhoudelijk op voldoende niveau is. Dit is gebaseerd op onderzoek van de inspectie naar de volledigheid van RI&E's (ongeveer 61% is volledig). We stellen dat iets naar beneden bij omdat actualiteit en betrouwbaarheid ook relevante factoren zijn, en ook volledige RI&E's gebreken op deze aspecten kunnen hebben.

A. 3 Schaal van scenario 1: Alleen aanwezigheid beoordeeld achter het bureau

- Om een groot effect te bereiken, is het wenselijk dat de aanpak ertoe leidt dat de sociale norm voor werkgevers wordt dat het normaal is om een RI&E te hebben. Met andere woorden, een interventie bij een werkgever heeft effect op meerdere werkgevers. Dit lukt alleen als er op grote schaal gehandhaafd wordt, zodat daar een signaal vanuit gaat.
- De ondergrens van scenario één wordt bepaald door de doelstelling dat een kentering optreedt en ten minste een niet-discutabele meerderheid van de werkgevers al het gewenste gedrag vertoont. De ondergrens stellen we op 55%. We gaan ervan uit dat er nog geen hefboomeffect optreedt, omdat de norm nog niet is verschoven in de stap van 45% naar 55%. Het doel is dus om 10 procentpunt stijging te realiseren, en dat moet volledig bereikt worden door werkgevers die nog geen RI&E hebben er alsnog een te laten opstellen. Daarvoor moet bij 22,5% van de werkgevers een RI&E worden uitgevraagd, en dat brengt het aantal werkgevers in de ondergrens van dit scenario in totaal op 90.000 ofwel gemiddeld 22.500 per jaar.
- De theoretische bovengrens van scenario één is bereikt als alle werkgevers een RI&E hebben. We gaan ervan uit dat er ten minste enig hefboomeffect optreedt als grote aantallen werkgevers in een handhavingsaanpak worden betrokken. Dat maakt dat in de loop van de tijd steeds meer werkgevers een RI&E zullen opstellen, zonder dat ze met handhaving zijn geconfronteerd. Het rendement van de aanpak zal daarmee steeds lager worden: er zijn steeds meer opgevraagde RI&E's nodig om een werkgever zonder RI&E te vinden. Het draagvlak voor het uitvragen van RI&E's terwijl de 'hitrate' laag is zal op enig moment verdwijnen. We gaan ervan uit dat dat in ieder geval zo is bij een hitrate van minder dan 25%. De praktische bovengrens van scenario 1 wordt dus bereikt als 75% van de werkgevers een RI&E heeft[21]. Een gemiddelde schatting van het hefboomeffect is dat voor elke twee werkgevers die hun leven beteren, er één dat doet omdat die in de handhavingsaanpak betrokken was. Het hefboomeffect gaat pas spelen als een niet-discutabele meerderheid van de werkgevers een RI&E heeft; dat is het geval nadat 90.000 werkgevers in de aanpak zijn betrokken, en 55% van de werkgevers een RI&E heeft. We gaan ervan uit dat, ook als maximaal tempo wordt gemaakt, het twee jaar kost om dit te bereiken, ook omdat de aanpak enige tijd nodig heeft om van de grond te komen en omdat eerste leerervaringen nodig zijn om grootschalige operatie verantwoord mogelijk te maken. Dat betekent dat de resterende opgave (van 55% naar 75%) in de twee jaar daarna moet worden bereikt. Dat vraagt om het bevragen van ongeveer 115.000 werkgevers in die twee jaar.
- Voor het bepalen van de directe zaakgerelateerde tijdsbesteding van inspectie-ondersteuners[22] gaan we uit van een proces met handmatige beoordeling. We gaan ervan uit dat een inspectie-ondersteuner gemiddeld 30 minuten aan een zaak besteedt. We gaan uit van 36 uur per week, 40 effectieve werkweken per jaar, en 66% directe-tijdsbesteding voor een fte inspectie-ondersteuning.

[21] De huidige aanwezigheid van RI&E's hangt samen met het aantal werknemers van een organisatie. De aanwezigheid van een RI&E bij organisaties met 10 t/m 49 werkzame personen ligt gemiddeld al rond de 75%. Dat betekent dat het uitvragen van RI&E's in deze groep gemiddeld een lagere hitrate heeft. Maar doordat er meer werknemers mee worden bereikt, kan het rendement toch afdoende zijn. Het draagvlak zal onder deze wat grotere werkgevers vermoedelijk ook minder problematisch zijn, ondanks een lage hitrate. Allereerst onder verwijzing naar het rendement, maar ook omdat de toezichtslasten identiek zijn aan die bij kleine werkgevers maar door een grotere organisatie worden opgevangen. Daarom gaan we uit van een homogene groep werkgevers en kijken we alleen naar de gemiddelde hitrate onder alle werkgevers met 2 t/m 49 personen.

[22] Tijd van andere functionarissen is in dit indicatieve overzicht niet opgenomen, evenmin als tijd van inspectie-ondersteuners die niet aan een specifieke werkgever toegerekend kan worden. Ook tijd die niet handhavingsgerelateerd is (bijvoorbeeld het beantwoorden van algemene vragen over RI&E's), wordt niet meegerekend.

- Voor de tijdsbesteding voor hercontrole is geen inschatting opgenomen. We gaan ervan uit dat het proces zodanig wordt geoptimaliseerd dat werkgevers zoveel mogelijk tijdens het traject aan de verplichting voldoen, en zo min mogelijk beboet hoeven worden. Er zal echter wel hercontrole noodzakelijk zijn.

A. 4 Schaal van scenario 2: Inhoudelijke interventies vanachter het bureau

Enkele elementen zijn identiek aan scenario één. In aanvulling of in afwijking geldt:

- In scenario twee zijn de onder- en bovengrenzen wat betreft aantallen werkgevers identiek aan scenario één.
- Na de handhavingsaanpak zullen de eventueel geconstateerde een of twee belangrijkste gebreken vermoedelijk worden opgelost. De effectmaat op de inhoud is dan ook dat RI&E's in enige mate beschikken over een minimumkwaliteit.
- We gaan ervan uit dat voor de inhoud van RI&E's geen hefboomeffect optreedt, omdat het signaal dat uitgaat van handhaving bij een werkgever naar een andere werkgever hier diffuser is.
- We gaan ervan uit dat de set van inhoudelijke toetsen in staat is om de helft van de RI&E's met inhoudelijke gebreken te detecteren. Het is waarschijnlijk dat sommige, ernstige, inhoudelijke gebreken relatief vaak voorkomen, en het is de bedoeling juist daarop inhoudelijke toetsen te ontwikkelen.
- Dit leidt ertoe dat de verwachting is dat bij 25% van de werkgevers die in de aanpak meedoen, een of twee inhoudelijke gebreken in de RI&E worden geconstateerd en worden opgevolgd, en dat na oplossing daarvan de RI&E over een zekere minimumkwaliteit beschikt.
- We gaan ervan uit dat de directe zaakgerelateerde tijdsbesteding van inspectie-ondersteuners 30 minuten bedraagt voor het uitvoeren van het geheel van de inhoudelijke toetsen. In 25% van de gevallen leiden de inhoudelijke toetsen tot de constatering van een of twee problemen. De afhandeling van het totaal daarvan schatten we in op gemiddeld 2 uur voor een inspectie-ondersteuner.

A. 5 Schaal van scenario 3: Fysieke inspectie van de feitelijke situatie

Enkele elementen zijn identiek aan scenario één. In aanvulling of in afwijking geldt:

- De bovengrens van het aantal werkgevers waarbij een RI&E wordt uitgevraagd is gelijk aan het aantal werkgevers met een RI&E-verplichting. Er is in de hele aanpak immers in ten minste 25% van de gevallen een vorm van feedback, doordat een inspectie plaatsvindt. Daarmee kan het uitvragen van de RI&E bij de werkgever gerechtvaardigd worden.
- We stellen de bovengrens voor de eerste twee jaren gelijk aan scenario één, vanwege de noodzaak de aanpak beheerst op te starten en op te schalen.
- We gaan ervan uit dat de hoeveelheid directe uren van een fte voor een inspecteur gelijk is aan die van een inspectie-ondersteuner.
- We gaan ervan uit dat een inspecteur ongeveer twee dagen besteedt aan een fysieke inspectie; door het herhaalbare karakter en de specifieke focus zou hier enige tijdwinst te boeken moeten zijn ten opzichte van het huidige gemiddelde. Een inspecteur kan daarmee 90 RI&E-inspecties per jaar doen.
- We gaan ervan uit dat de administratieve handhaving op de aanwezigheid van een RI&E ertoe leidt dat de werkgever een RI&E heeft, en dat risicoselectie voor de fysieke inspecties wordt gebaseerd op basis van de inhoud van RI&E's. We gaan ervan uit dat voor een effectieve risicoselectie een

verhouding van 1 op 4 noodzakelijk is: op elke vier werkgevers in de aanpak vindt één inspectie plaats. Bij ongeveer de helft van de werkgevers is de verwachting dat de RI&E niet over een zekere minimumkwaliteit beschikt; niet altijd zal de overtreding echter zo ernstig zijn dat een inspectie proportioneel is (ook gegeven de uitvoeringskosten) dus een scherpere selectie is gewenst.

- We gaan ervan uit dat een inspectie plaatsvindt bij bedrijven waarvan de RI&E nog niet over een zekere minimumkwaliteit beschikte, en dat de RI&E na het bezoek en de eventuele daaraan gerelateerde interventies over een hoge kwaliteit beschikt.
- Op elke fysieke inspectie is dus viermaal een traject zoals in scenario 1 gelopen.
- We maken geen inschatting van de tijd die wordt besteed aan een fysieke inspectie, anders dan de directe zaakgerelateerde tijd van een inspecteur.
- We maken geen inschatting van de tijd die wordt besteed aan de selectie van werkgevers voor een inspectie.

Bijlage B Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Rosa Bark	Nederlandse Arbeidsinspectie
Heidi Boussen	Ministerie van SZW (Directie Gezond & Veilig Werken)
Danique van Broekhoven	Inspectie Leefomgeving en Transport
Irene Gerrits	Nederlandse Arbeidsinspectie
Martijn Klaassen	Inspectie Leefomgeving en Transport
Jan Harmen Kwantes	Steunpunt RI&E
Floor Leemans	Nederlandse Arbeidsinspectie
Glen Mans	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Peter Mascini	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mario van Mierlo	VNO-NCW/MKB Nederland
Cecile de Roos	BA&O (Beroepsorganisatie Arbeids- & organisatiedeskundigen)
Wim van Veelen	FNV
Marcel Wilders	Ministerie SZW (Directie Gezond & Veilig Werken)