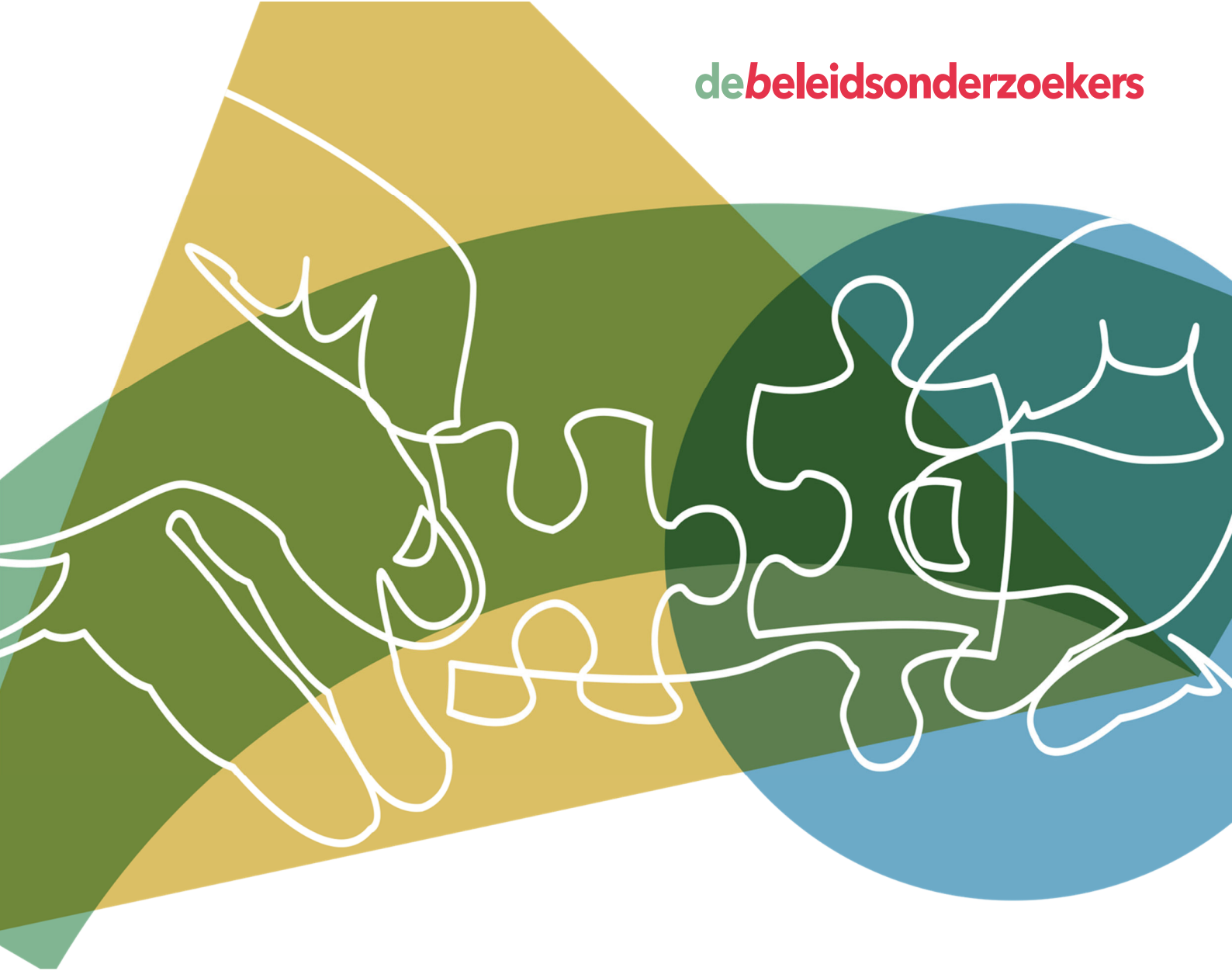




„Je wilt de RI&E levend houden“

Over knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's en oplossingsrichtingen voor betere kwalitatieve naleving

Projectnummer P0130

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Lennart de Ruig en Marjolein Sax

© 12 December 2019 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding voor dit rapport	10
1.2 Opdracht en vraagstelling van het onderzoek	11
1.3 Scope en uitgangspunten van het onderzoek	12
1.4 Onderzoeksverantwoording	13
1.5 Leeswijzer	14
2. Referentiekader voor het onderzoek	15
2.1 Wet- en regelgeving rond de RI&E	15
2.2 Ondersteuning bij en toezicht op de RI&E-plicht	18
2.3 Analyse kader	19
3. Knelpunten bij de realisatie van de RI&E	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Knelpunten in de totstandkoming van de RI&E	24
3.3 Achterliggende oorzaken	30
3.4 Slotbeschouwing	35
4. Bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E	36
4.1 Wenselijkheid nieuwe aanpak kwalitatieve naleving RI&E	36
4.2 Oplossingsrichtingen om kwalitatieve naleving te bevorderen	37
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	41
Bijlage 2: Onderzochte cases	43
Bijlage 3: Geïnterviewde experts	44
Bijlage 4: Literatuur en documentatie	45
Bijlage 5: Klankbordgroep	47



Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Elke werkgever in Nederland is wettelijk verplicht een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te hebben inclusief plan van aanpak. Om een goed arbobeleid te kunnen vormgeven moet de werkgever de arbeidsrisico's inventariseren die in de organisatie voorkomen en maatregelen treffen om de geïnterpreteerde risico's aan te pakken. Met de RI&E kan de werkgever gestructureerd de risico's beheersen om zo arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten en ongevallen te voorkomen. De RI&E heeft een cyclisch karakter. Van werkgevers wordt verwacht dat zij risico's inventariseren en evalueren, plannen maken, uitvoeren, evalueren en bijstellen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft verzocht om een verkennend onderzoek naar de kwalitatieve naleving van de RI&E. Het onderzoek moest een eerste inzicht verschaffen in de knelpunten die zich voordoen in het proces van totstandkoming van de RI&E en oplossingsrichtingen voor een betere kwalitatieve naleving. Dit onderzoek komt voort uit het gegeven dat de Inspectie SZW bij 38% van bedrijven met een RI&E onvolkomenheden heeft aangetroffen.

De volgende hoofdvraag is geformuleerd voor het onderzoek:

Welke knelpunten doen zich voor tijdens de totstandkoming van de RI&E die van invloed zijn op de kwaliteit ervan, wat zijn de achterliggende oorzaken hiervan en welke oplossingsrichtingen voor bevordering van de kwalitatieve naleving zijn denkbaar?

Het onderzoek had een verkennend karakter. Het streven was niet om representatieve uitspraken te doen of een oordeel te vellen over de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht in bedrijven. Het onderzoek is bedoeld om een eerste beeld te geven van de aard en oorzaken van knelpunten die zich voordoen in de totstandkoming van de RI&E en op basis daarvan oplossingsrichtingen te formuleren. Met het onderzoek hebben we ons gericht op bedrijven die bereid zijn gebleken om een RI&E op te stellen. Het onderzoek richtte zich op het proces van totstandkoming van de RI&E en niet op de uitvoering van het plan van aanpak. De oplossingsrichtingen die wij suggereren liggen op meso- en macroniveau en zijn zodoende niet bedoeld voor individuele bedrijven, maar voor de overheid, sociale partners en andere betrokken partijen.

Voor het onderzoek hebben wij kwalitatieve onderzoeksmethoden ingezet. Ten eerste hebben we literatuur geraadpleegd. Ten tweede hebben we expertinterviews uitgevoerd om zicht te krijgen op de knelpunten in het totstandkomingsproces van de RI&E. Ten derde hebben we veertien case studies uitgevoerd in bedrijven die een RI&E hebben. Dit zijn bedrijven van verschillende omvang uit verschillende sectoren. Elke case study bestond uit een aantal interviews met betrokkenen (werkgever, werknemer(s), (kern)deskundigen). Ten slotte hebben we een workshop georganiseerd met deskundigen om te verkennen welke oplossingsrichtingen de kwalitatieve naleving van de RI&E zouden kunnen bevorderen.

Referentiekader

Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om een RI&E te hebben. Het opstellen van een RI&E bestaat uit vier stappen:

1. Inventariseren van risico's;
 2. Evalueren van risico's (prioriteren);
 3. Plan van aanpak opstellen (maatregelen);
 4. Toetsing door gecertificeerde arbodienst of gecertificeerde arbokerndeskundige.
- Deze toetsingsverplichting geldt niet voor: a) bedrijven met maximaal 25 werknemers die gebruik maken van een erkende branche RI&E; b) bedrijven waar alle werknemers bij elkaar opgeteld ten hoogste 40 uur per week werken.

Werknemers hebben recht op inzage in de RI&E en via de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging recht om onder andere in te stemmen met de RI&E.

Een goede RI&E voldoet aan drie criteria. Ten eerste is de RI&E volledig: alle relevante risico's worden herkend en zijn opgenomen in de RI&E, inclusief doeltreffende beheersmaatregelen. Ten tweede moet de RI&E betrouwbaar zijn, wat wil zeggen dat risico's goed ingeschat worden en dat de maatregelen in het plan van aanpak aansluiten bij de risico's. Ten slotte moet de RI&E actueel gehouden worden, dat wil zeggen aangepast worden bij wijzigingen in (werk)omstandigheden en stand der techniek.

De RI&E vormt een belangrijke basis van het huidige stelsel van gezond en veilig werken. In het huidige stelsel voor gezond en veilig werken zijn werkgevers verplicht om zelf in samenwerking met hun werknemers voor veilige en goede arbeidsomstandigheden te zorgen. Sociale partners ondersteunen hen daarbij. De achterliggende gedachte is zelfregulering. Werknemers en werkgevers weten zelf het best wat er speelt op de werkvloer en moeten daarom ook zelf de mogelijkheid krijgen hun arbobeleid vorm te geven. Dit betekent de rol van de overheid primair bestaat uit het definiëren van doelen en het toezien op de naleving van plichten. Om er voor te zorgen dat bedrijven ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nakomen, heeft de overheid

een aantal inspanningsverplichtingen in het leven geroepen of behouden. De RI&E-plicht is daar een van.

Knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's en achterliggende oorzaken

Op basis van de case studies en de literatuur is duidelijk gebleken dat zich knelpunten voordoen bij de totstandkoming van RI&E's. Met name kleine bedrijven (≤ 25 werknemers) hebben moeite met het opstellen van de RI&E. Ook grotere bedrijven (> 25 werknemers) ervaren knelpunten, maar zijn over het algemeen beter in staat om de juiste deskundigheid te organiseren, hetzij met interne arbodeskundigen, hetzij met de inhuur van arbodeskundigen.

In de onderzochte bedrijven ontbreekt vooral het vermogen om de RI&E-plicht op een goede manier in te vullen. Een deel van de gesproken werkgevers ervaart het opstellen van de RI&E als complex. Zij hebben niet of nauwelijks kennis in huis om de RI&E op te stellen en het ontbreekt de werkgever soms aan financiële middelen om deskundigheid in te huren. Werkgevers in het MKB gaan veelal pragmatisch en intuïtief te werk rond de RI&E.

Het is voor werkgevers in het MKB moeilijk om de weg te vinden: zij weten niet goed wat er van hen wordt verwacht en hoe zij het proces aan moeten pakken. Het opstellen van de RI&E is regelmatig een taak van één persoon, waar werknemers en bijvoorbeeld de bedrijfsarts niet bij betrokken zijn. Voorts ontbreekt het werkgevers aan instrumenten en handvatten om de RI&E op te kunnen stellen of zijn bestaande instrumenten onvoldoende toereikend. Zo varieert de kwaliteit van branche-RI&E's sterk en zijn branche-RI&E's veelal onvoldoende gebruiksvriendelijk. In sommige sectoren is geen erkende branche-RI&E beschikbaar.

Voor een deel van de werkgevers is niet helder waarom zij een RI&E moeten hebben en hoe zij de RI&E kunnen gebruiken. Deze werkgevers voelen vaak minder de urgentie van het opstellen van de RI&E, bijvoorbeeld omdat zij voor hun gevoel niet met (grote) risico's te maken hebben of denken dat de RI&E slechts een administratieve verplichting is. Daardoor bestaat de kans dat de gebruikswaarde van de RI&E ontbreekt omdat deze uitsluitend wordt opgesteld om te conformeren aan wet- en regelgeving.

De aangetroffen knelpunten hebben gevolgen voor alle stappen bij het opstellen van een RI&E. Risico's worden soms over het hoofd gezien door werkgever en werknemers. Dit komt voort uit een gebrek aan kennis van risicobeheersing, maar ook bedrijfsblindheid biedt daarvoor een verklaring: medewerkers raken gewend aan bepaalde situaties en zien het risico daarvan niet meer. Dit geldt des te meer voor risico's die minder zichtbaar zijn of die uitgestelde gevolgen hebben. Zo blijkt psychosociale arbeidsbelasting (PSA) een belangrijke afwezige te zijn in de RI&E's van de door ons onderzochte bedrijven. Het inschakelen van een arbo(kern)deskundige biedt geen garantie voor volledigheid, aangezien ook zij in enkele door ons onderzochte bedrijven risico's over het hoofd lijken te zien.

De complexiteit van de RI&E voor het MKB zien we tevens terug in het opstellen van het plan van aanpak. Het blijkt voor werkgevers niet eenvoudig te zijn om van risico's naar passende maatregelen te komen. We zien opnieuw dat het ontbreekt aan kennis, informatie en instrumenten om dit goed te doen. Wanneer er geïnvesteerd moet worden in maatregelen, zien we dat het draagvlak daarvoor soms ontbreekt omdat de kosten te hoog worden gevonden of de kosteneffectiviteit van de maatregel betwijfeld wordt.

Een laatste stap is toetsing van de RI&E door een gecertificeerde arbodienst of gecertificeerde kerndeskundige.¹ Voor de door ons onderzochte werkgevers is het onvoldoende duidelijk wat het betekent wanneer de RI&E getoetst is. Is de RI&E dan akkoord bevonden of niet? Ook vinden werkgevers het verwarrend dat er door verschillende deskundigen verschillend wordt geoordeeld over de RI&E. Het lijkt te ontbreken aan een duidelijk en uniform gehanteerd kader voor de toetsing van de RI&E. Dit kan een verklaring zijn voor de signalen dat er door kerndeskundigen en de Inspectie SZW verschillend wordt geoordeeld over dezelfde RI&E. Verder blijken werkgevers behoefte te hebben aan feedback op de RI&E, ook die werkgevers die vrijgesteld zijn van toetsing. Toetsing kan hen de zekerheid bieden dat de RI&E goed genoeg is.

Zodoende benoemen we de volgende generieke achterliggende oorzaken van knelpunten die zich voordoen in het proces van totstandkoming van de RI&E:

- Het ontbreekt in bedrijven aan deskundigheid;
- Het ontbreekt aan input van betrokkenen zoals werknemers en bedrijfsartsen.
- Nut en noodzaak van de RI&E zijn niet altijd evident, waardoor de toegevoegde waarde door werkgevers niet altijd wordt ingezien;
- Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen voor zowel proces als resultaat van de RI&E en voor de toetsing;
- De toegankelijkheid en kwaliteit van informatie en instrumenten laat te wensen over.

Wanneer we de resultaten bij elkaar nemen, moeten we concluderen dat de veronderstellingen uit de beleidstheorie achter de RI&E-plicht die hierboven bij 'referentiekader' zijn beschreven, wellicht bijstelling behoeven. We baseren dit op de volgende uitkomsten van ons onderzoek:

- De vrijheid die werkgevers en werknemers van de overheid hebben gekregen bij de invulling van de RI&E-plicht wordt niet in alle door ons onderzochte bedrijven als een verbetering ervaren.
- Niet alle werkgevers zijn in staat om beschikbare informatie van overheid en sociale partners tot zich te nemen, te wegen en te benutten.
- Niet alle branches beschikken over het zelfregulerend vermogen om gezamenlijk tot afspraken te komen rond het ontwikkelen van (gebruiksvriendelijke) branche RI&E's.

Onze conclusie is dat zelfregulering op het terrein van gezond en veilig werken niet zonder meer resulteert in kwalitatief goede RI&E's bij alle branches en bedrijven.

Oplossingsrichtingen

Nieuwe beleidsinterventies zijn nodig om de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht te laten toenemen. Het initiatief voor een nieuwe aanpak ligt bij de Rijksoverheid vanwege haar verantwoordelijkheid voor het stelsel van gezond en veilig werken en vanwege het feit dat de spontane naleving van de RI&E-plicht zonder extra stimulans waarschijnlijk niet toeneemt.

Een mix van interventies en een relatief lange tijdshorizon zullen nodig zijn om invloed te hebben op de naleving van de RI&E. Er is geen *silver bullet* of *quick win* voor het bevorderen van de kwalitatieve naleving. Interventies zullen gericht moeten zijn op verschillende niveaus en actoren: niet alleen individuele werkgevers en werknemers, maar ook branches, sociale partners

¹ Met uitzondering van bedrijven met minder dan 25 werknemers die gebruik maken van de branche-RI&E en bedrijven met werknemers die gezamenlijk maximaal 40 uur per week werkzaamheden verrichten.

en (koepelorganisaties van) kerndeskundigen. Bovendien weten we relatief weinig over 'wat werkt'. Er is met andere woorden geen *evidence base* als het gaat om het bevorderen van naleving van arbowetgeving. Dat brengt met zich mee dat proefondervindelijk – bijvoorbeeld door middel van pilots – vastgesteld moet worden welke interventies effectief zijn bij het bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E.

We formuleren vijf generieke oplossingsrichtingen:

1. Stimuleren van opleiding, kennisuitwisseling en advisering van bedrijven

Om te bevorderen dat bedrijven over voldoende interne en/of externe deskundigheid kunnen beschikken, is een veel intensievere ondersteuning van werkgevers en werknemers nodig bij het opstellen en actualiseren van de RI&E inclusief het plan van aanpak. Doel hiervan is deskundigheidsbevordering. Denk hierbij aan het stimuleren van opleiding en training, subsidiering van bedrijven wanneer zij interne of externe deskundigheid inschakelen en het bieden van laagdrempelig advies voor werkgevers.

2. Instrumentontwikkeling en informatievoorziening

Deze oplossingsrichting moet ertoe leiden dat het voor bedrijven gemakkelijker is een goede RI&E op te stellen doordat meer hulpmiddelen van goede kwaliteit beschikbaar zijn. Een belangrijk element daarbij is het ontwikkelen van gebruiksvriendelijke branche RI&E's en het geven van handvatten aan werkgevers voor het te volgen proces bij het opstellen van de RI&E, waaronder het intensiever betrekken van werknemers.

3. Borgen kwaliteit bij inschakeling van kerndeskundigen

Het doel van deze oplossingsrichting is kwaliteit te borgen wanneer bedrijven kerndeskundigen inzetten bij advisering of toetsing. Binnen deze oplossingsrichting valt te denken aan het borgen dat generalistische basiskennis voldoende aanwezig is, aan het borgen van de onafhankelijkheid en kwaliteit van degene die de RI&E toetst en aan het stimuleren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen kerndeskundigen in de praktijk.

4. Stimuleren sectorale aanpak gezond en veilig werken

Doel van deze oplossingsrichting is te stimuleren dat meer branches komen tot een sectorale infrastructuur voor gezond en veilig werken in het algemeen en de RI&E in het bijzonder. Binnen deze oplossingsrichting valt te denken aan het instellen van een subsidieregeling voor branches voor het implementeren van een branchegericht RI&E-adviesteam. Belangrijk is hierbij te realiseren dat bestaande sectorinitiatieven zijn ontstaan vanuit hun eigen context.

5. Verduidelijken toetsing

Het doel van deze oplossingsrichting is het versterken van de rol van toetsing bij het bevorderen van de kwaliteit van de RI&E. Binnen deze oplossingsrichting is het denkbaar om heldere en uitgewerkte richtlijnen voor toetsing van de RI&E vast te leggen en meer duidelijkheid te verschaffen over de status van de toetsing.

De voorgaande oplossingsrichtingen gaan uit van het bestaande arbostelsel. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken welke veranderingen in het arbostelsel kunnen bijdragen aan de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht. Denk hierbij aan veranderingen in het toetsingsregime, zoals een toetsingsplicht voor alle bedrijven. Ook kan gekeken worden naar de rol van kerndeskundigen, naar nieuwe prikkels voor werkgevers of naar een geheel andere invulling van de RI&E-plicht.



Inleiding

Dit rapport doet verslag van een verkennend onderzoek naar de knelpunten bij de totstandkoming van de wettelijk verplichte risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) en oplossingsrichtingen om de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht te bevorderen. In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding, vraagstelling en scope van het onderzoek.

1.1 Aanleiding voor dit rapport

Staatssecretaris Van Ark van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in maart 2019 aangekondigd onderzoek uit te laten voeren naar de knelpunten die zich voordoen bij de totstandkoming van de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) in arbeidsorganisaties, inclusief de rol van deskundigen daarbij.² Het onderzoek moet tevens aanknopingspunten bieden voor beleid ter verbetering van de kwaliteit van RI&E's. Dit rapport doet verslag van de resultaten van dit onderzoek.

De RI&E is een wettelijke verplichting voor werkgevers, neergelegd in artikel 5 van de Arbowet. Om goed arbobeleid te kunnen voeren moet de werkgever de arbeidsrisico's die in de organisatie voorkomen in kaart brengen en maatregelen treffen om de geïnventariseerde risico's doeltreffend te beheersen. Met de RI&E kan het bedrijf gestructureerd de risico's aanpakken om zo arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten en ongevallen te voorkomen. De

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 883 nr. 342, p.5

RI&E is onderdeel van de arbobeleidscyclus: het geheel van inventariseren van de risico's en het uitvoeren van maatregelen, tot het evalueren en bijstellen van arbobeleid en -maatregelen. Vervolgens moet dit vastgelegd worden.

De aanleiding voor het onderzoek is tweeledig:

1. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat de helft van de Nederlandse arbeidsorganisaties naar eigen zeggen een RI&E heeft.³ Van de organisaties met een RI&E heeft de Inspectie SZW bij 38 procent onvolkomenheden aangetroffen. Belangrijke arbeidsrisico's ontbreken bijvoorbeeld. De naleving van de RI&E-plicht schiet dus tekort. Bovendien is het percentage bedrijven met een volledige RI&E de afgelopen jaren afgenomen, van 79 procent in 2011 naar 61 procent in 2018.⁴ In het licht van de doelstelling van de overheid om gezonde en veilige werkomstandigheden te bevorderen, is het van belang te onderzoeken hoe de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht te verbeteren is.
2. Een goede RI&E - we beschrijven verderop wat we daarmee bedoelen - kan bijdragen aan de veiligheid en gezondheid van werkenden. Andersom kunnen tekortkomingen in de RI&E grote gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid van werkenden. Dit blijkt uit het rapport van de commissie-Tilburg Chroom-6 over (onder andere) de blootstelling aan chroom-6 van deelnemers aan een re-integratietraject van de gemeente Tilburg.⁵ Het rapport laat zien dat het op veel fronten in het re-integratieproject fout is gegaan. Ten aanzien van de RI&E is gebleken dat NS-NedTrain als enige wist van de aanwezigheid van chroom-6 op de treinstellen, maar deze informatie niet heeft gedeeld. Zodoende is het risico als zodanig niet geïnventariseerd en niet in de RI&E terecht gekomen. De twee externe bureaus die adviseerden over de RI&E hebben evenmin op de gevaren gewezen van schuurstof.⁶ De conclusies van de commissie-Tilburg zijn voor de staatssecretaris mede aanleiding om onderzoek te doen naar de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht.

1.2 Opdracht en vraagstelling van het onderzoek

1.2.1 Opdracht

De directie Gezond en Veilig Werken (G&VW) van het ministerie van SZW heeft gevraagd om een verkennend onderzoek naar de knelpunten die zich voordoen bij de totstandkoming van de RI&E in de praktijk en de achterliggende oorzaken daarvan. Het onderzoek moet tevens oplossingsrichtingen bieden voor de kwalitatieve verbetering van de RI&E, waarmee het ministerie van SZW en andere belanghebbenden aan de slag kunnen.

1.2.2 Vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

³ Inspectie SZW, *Arbo in bedrijf 2018. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2018* (2019).

⁴ Idem.

⁵ Onafhankelijke Commissie Tilburg Chroom-6, *Door het stof. Over kwetsbaarheid en goede bedoelingen. Gezondheidsrisico's op de werkvloer bij tROM tussen 2004 - 2012* (2019).

⁶ TK 2018-2019, 25 883 nr. 342.

Welke knelpunten doen zich voor tijdens de totstandkoming van de RI&E die van invloed zijn op de kwaliteit ervan, wat zijn de achterliggende oorzaken hiervan en welke oplossingsrichtingen voor bevordering van de kwalitatieve naleving zijn denkbaar?

Deze hoofdvraag bestaat in feite uit twee vragen. Ten eerste gaat het om het inventariseren van knelpunten en achterliggende oorzaken. Daartoe is het nodig een goed beeld te krijgen van de totstandkoming van de RI&E in de praktijk, welke knelpunten in dat proces ervaren worden en welke knelpunten door de onderzoekers als zodanig worden geïdentificeerd. Ten tweede gaat het om oplossingsrichtingen die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de kwalitatieve naleving van de RI&E. We werken de hoofdvraag nader uit in een serie deelvragen in onderstaande tabel.

Tabel 1.1 Hoofd- en deelvragen van het onderzoek

Hoofdvraag	Deelvragen
Welke knelpunten doen zich voor tijdens de totstandkoming van de RI&E die van invloed zijn op de kwaliteit ervan? En wat zijn de achterliggende oorzaken hiervan?	1. Hoe verloopt het proces van het ontwikkelen van de RI&E in een organisatie in de praktijk? 2. Welke partijen zijn in de praktijk betrokken bij de totstandkoming van de RI&E? 3. Welke rol heeft iedere partij in de totstandkoming van de RI&E? 4. Op welke manier en op welk moment wordt deskundigheid in het traject van totstandkoming van de RI&E ingebracht? 5. Van welke informatiebronnen en instrumenten maakt elk van de betrokken partijen gebruik? 6. Welke knelpunten doen zich voor bij de totstandkoming van de RI&E? Doen zich specifieke, andere, knelpunten voor bij het actueel houden van de RI&E? 7. Is de omvang van de organisatie, de aanwezige risico's en de sector van invloed op de knelpunten die zich voordoen bij de totstandkoming van de RI&E?
Welke oplossingsrichtingen voor de bevordering van de kwalitatieve naleving van de RI&E zijn er denkbaar?	8. Welke beïnvloedbare factoren bevorderen de kwaliteit van de RI&E? 9. Welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar om de kwalitatieve naleving van de RI&E te bevorderen? 10. Hoe effectief, efficiënt, aanvaardbaar en uitvoerbaar zijn deze oplossingsrichtingen (volgens stakeholders)?

1.3 Scope en uitgangspunten van het onderzoek

Bij het onderzoek en het formuleren van oplossingsrichtingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het huidige wettelijke kader is het uitgangspunt: de RI&E is een verplichting in de Arbeidsomstandighedenwet en is de basis van het arbobeleid in bedrijven. Tijdens het onderzoek zijn wij dus niet op zoek gegaan naar alternatieven voor de RI&E.
- Het onderzoek is gericht op de kwaliteit van het totstandkomingsproces van de gehele RI&E, dus zowel het inventariseren en evalueren van risico's, als het opstellen van het

plan van aanpak. Dat laatste is nadrukkelijk onderdeel van de RI&E. Dit rapport gaat niet in op de uitvoering van de maatregelen uit het plan van aanpak. De RI&E is met andere woorden in 'isolatie' bestudeerd, terwijl de RI&E in de praktijk onderdeel is van het arbobeleid.

- Tijdens het onderzoek zijn wij nagegaan of dat totstandkomingsproces voldoende waarborgen bevat voor een kwalitatief goede RI&E. Er heeft door ons dus geen inhoudelijke toets plaatsgevonden op de kwaliteit van RI&E's. Soms is echter evident dat de kwaliteit van de RI&E in een onderzocht bedrijf tekort schiet, bijvoorbeeld als we constateren dat de RI&E enkel bestaat uit een lijst van maatregelen zonder onderbouwing doordat een inventarisatie van risico's ontbreekt. In die gevallen signaleren we dat de kwaliteit mogelijk tekort schiet.
- De aandacht gaat in het bijzonder maar niet uitsluitend uit naar het midden- en kleinbedrijf (MKB), omdat de naleving daar in sterkere mate tekortschiet dan in het grootbedrijf.
- De focus van oplossingsrichtingen ligt op het meso- en macroniveau. Wij adviseren niet hoe bedrijven een goede RI&E moeten opstellen, maar wat er kan worden gedaan (door overheid, handhaving, sociale partners, deskundigen) om te komen tot een betere kwalitatieve naleving.
- De oplossingsrichtingen beschrijven vooral het 'wat' - wat zou er kunnen gebeuren om de kwalitatieve naleving te bevorderen? - en nog niet het 'hoe'. Dat wil zeggen de precieze invulling van beleidsmaatregelen, het tijdpad, de financiering, et cetera.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek had een exploratief en kwalitatief karakter. Doel was een eerste analyse van de aard en achterliggende oorzaken van knelpunten bij de totstandkoming van de RI&E en het formuleren van oplossingsrichtingen om de kwalitatieve naleving te bevorderen. Daarbij zijn verschillende methoden ingezet. De analyse van knelpunten is gebaseerd op case studies in veertien bedrijven verschillend van omvang en in verschillende sectoren (zie bijlage 2). Dit waren bedrijven die een RI&E hadden en die bereid waren daarover in gesprek te gaan met de onderzoekers. Elke case study bestond uit meerdere interviews met betrokkenen.⁷ Daarnaast is voor de knelpuntenanalyse gebruik gemaakt van expertinterviews (zie bijlage 3) en bestaande literatuur (zie bijlage 4). Ten slotte is een workshop georganiseerd met deskundigen om te verkennen welke oplossingsrichtingen de kwalitatieve naleving van de RI&E zouden kunnen bevorderen. Tijdens het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Een overzicht van deelnemers is opgenomen in bijlage 5.

Onze definitie van grote, middelgrote en kleine bedrijven is in het onderzoek en dit rapport als volgt:

- Kleine bedrijven: maximaal 25 werknemers. In deze bedrijven voert de werkgever doorgaans zelf de meeste taken uit rond het arbobeleid inclusief de RI&E. Bij het opstellen van de RI&E wordt bijna altijd gebruik gemaakt van een brancheformat.
- Middelgrote bedrijven: 25 tot maximaal 100 werknemers. In deze bedrijven krijgt de werkgever bij het uitvoeren van het arbobeleid inclusief de RI&E doorgaans ondersteuning van een werknemer die arbeidsomstandigheden in het takenpakket

⁷ Waaronder: werkgever, werknemersvertegenwoordiger, preventiemedewerker, in- of externe arbodeskundige.

heeft. Dat kan de preventiemedewerker zijn. Bij het opstellen van de RI&E wordt vaak gebruik gemaakt van een brancheformat.

- Grote bedrijven: meer dan 100 werknemers. Zeker wanneer deze bedrijven te maken hebben met grote risico's, zijn er vaak gespecialiseerde functies in het leven geroepen, zoals een QHSE-manager of KAM-coördinator.⁸ Bij het opstellen van de RI&E worden vaker externe deskundigen ingehuurd en minder vaak gebruik gemaakt van een brancheformat. Deze bedrijven hebben meestal een werknemersvertegenwoordiging.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep (zie bijlage 5). De leden van de klankbordgroep hebben het onderzoeksvoorstel, de voorlopige bevindingen en het conceptrapport van commentaar voorzien. Dit heeft geresulteerd in de nodige correcties en aanvullingen. De verantwoordelijkheid voor het rapport berust bij de auteurs.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (2) gaan we in op het referentiekader voor het onderzoek. We staan stil bij wet- en regelgeving en hoe het proces van het opstellen van een RI&E er idealiter uit ziet. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de knelpunten waar bedrijven mee te maken krijgen en we identificeren achterliggende oorzaken. Vervolgens presenteren we in hoofdstuk 4 een aantal oplossingsrichtingen voor het bevorderen van de kwalitatieve naleving.

⁸ QHSE staat voor quality, health, safety en environment. KAM staat voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu.



Referentiekader voor het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de kaders die richting hebben gegeven aan het onderzoek. Dat zijn op de eerste plaats de huidige wet- en regelgeving rond de RI&E en het geheel van ondersteuning en toezicht. Op de tweede plaats zijn dat de processtappen en kwaliteitscriteria die bijdragen aan een goede RI&E.

2.1 Wet- en regelgeving rond de RI&E

2.1.1 De RI&E-plicht

De risico-inventarisatie en -evaluatie is sinds 1 januari 1994 in Nederlandse wetgeving opgenomen. Werkgevers zijn verplicht om over een RI&E te beschikken (artikel 5 Arbowet). In een RI&E zijn de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers geïnventariseerd en geëvalueerd. Op basis van deze inventarisatie en evaluatie moet de werkgever een plan van aanpak opstellen, wat onderdeel is van de RI&E. Dit omvat de maatregelen die het bedrijf gaat nemen om arbeidsrisico's te elimineren of het effect daarvan te verminderen, inclusief de termijn waarop de maatregelen worden genomen. Tevens bevat de Arbeidsomstandighedenwet de verplichting om de RI&E actueel te houden. Dat wil zeggen dat de werkgever de RI&E moet aanpassen als de opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven.

De RI&E staat niet op zichzelf, maar is onderdeel is van het arbobeleid dat werkgevers moeten voeren. Conform de Demingcirkel (de Plan-Do-Check-Act cyclus) wordt het proces van inventariseren van risico's en het uitvoeren en evalueren van maatregelen idealiter steeds opnieuw doorlopen. Zo kunnen werkgevers en werknemers zich ervan verzekeren dat de genomen maatregelen afdoende waren om het risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Het permanent uitvoeren van risicoanalyses wordt risicomanagement (ook wel Risk Management of Risk Control) genoemd.

Box 2.1 Nadere voorschriften en blootstellingsbeoordelingen RI&E

De Arbowet bevat geen verdere invulling van de RI&E-plicht. Wel geeft het Arbeidsomstandighedenbesluit nadere voorschriften voor de risico-inventarisatie en -evaluatie bij bepaalde onderwerpen. Dit zijn:

- Jeugdigen (artikel 1.36);
- Zwangere werknemers (artikel 1.41);
- Psychosociale arbeidsbelasting (artikel 2.15);
- Voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (afdeling 2 van hoofdstuk 2 en artikel 9.34);
- Explosieve veiligheid (artikel 3.5c);
- Gevaarlijke stoffen in het algemeen (artikel 4.2);
- Aanvullende registratie gevaarlijke stoffen (artikel 4.2a);
- Kankerverwekkende of mutagene stoffen en kankerverwekkende processen (artikel 4.13);
- Biologische agentia (artikelen 4.85 en 4.97);
- Fysieke belasting (artikel 5.3 b);
- Beeldschermwerk (artikel 5.9);
- Lawaai (artikel 6.7);
- Kunstmatige optische straling (artikel 6.12d);
- Trillingen (artikel 6.11b en 6.11c);
- Persoonlijke beschermingsmiddelen (artikel 8.2)

Die voorschriften kunnen bestaan uit het uitvoeren van een blootstellingsbeoordeling en het hanteren van een arbeidshygiënistische strategie bij het nemen van maatregelen.⁹

Blootstellingsbeoordelingen zijn verplicht wanneer de volgende gevaren aan de orde zijn:

- Gevaarlijke stoffen (artikel 4.2, 4.10)
- Reproductie toxische stoffen (artikel 4.2 a)
- Kankerverwekkende stoffen (artikel 4.13)
- Biologische agentia (artikel 4.85)
- Lawaai (artikel 6.7)
- Trillingen (artikel 6.11 b)
- Kunstmatige optische straling (artikel 6.12 d)
- Electromagnetische velden (artikel 6.12 k)
- Ioniserende straling (Reg. Kernenergiewet)

⁹ De arbeidshygiënistische strategie is een hiërarchisch stelsel van beheersmaatregelen voor risico's. Hierbij wordt allereerst naar de bron van het probleem gekeken. Als daar niets aan kan worden gedaan, zijn andere maatregelen mogelijk. Pas in laatste instantie moet de werkgevers persoonlijke beschermingsmiddelen verstrekken.

2.1.2 Toetsing van de RI&E en inspraak werknemers

Na het opstellen van de RI&E inclusief het plan van aanpak moet de werkgever deze voort toetsing voorleggen aan een gecertificeerde arbodienst of een gecertificeerde arbokerndeskundige (artikel 14 Arbowet).¹⁰ De vier in de Arbowet bedoelde kerndeskundigen zijn:

- Arbeids- en Organisatiedeskundigen
- Arbeidshygiënist
- Bedrijfsartsen
- Veiligheidskundigen

Zij beoordelen of de ingevulde RI&E inclusief de geformuleerde maatregelen compleet en betrouwbaar zijn en uitgaan van de huidige stand van wetenschap en techniek (actueel).¹¹

Toetsen houdt niet in dat een RI&E al dan niet wordt goed gekeurd. Voor deze toetsingsverplichting is per 1 april 2011 een uitzondering gemaakt voor:

- Bedrijven met werknemers die - allen bij elkaar opgeteld - arbeid verrichten voor een tijdsduur van ten hoogste 40 uur per week.
- Bedrijven met maximaal 25 werknemers, mits ze gebruik maken van een door het Steunpunt RI&E erkende branche-RI&E of gebruik maken van een branche-RI&E die in de cao is opgenomen.

Over de RI&E inclusief het plan van aanpak brengt de gecertificeerde arbodienst of de gecertificeerde kerndeskundige een advies uit aan de werkgever. Daarbij gaat het advies in op onder andere de wijze waarop de geconstateerde tekortkomingen kunnen worden verholpen. Ook moet het advies ingaan op de prioriteiten en de volgorde van de te nemen maatregelen.¹² De wijze van toetsing is niet vastgelegd in de Arbowet, maar in de certificatieregelingen van arbodeskundigen.

De OR (ondernemersraad) of PVT (personeelsvertegenwoordiging) heeft instemmingsrecht op de RI&E inclusief het Plan van Aanpak.¹³ De OR of PVT moet instemmen met:

- Het RI&E-instrument dat het bedrijf wil gebruiken.
- De manier waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan de arbodeskundige die onder andere betrokken wordt voor het toetsen van de RI&E of het basiscontract met de arbodienst.
- De getoetste RI&E en het plan van aanpak.
- Het bijstellen van de RI&E (bijvoorbeeld wanneer de RI&E is geactualiseerd) en het plan van aanpak.

Ook hebben werknemers recht om de RI&E inclusief het plan van aanpak in te zien. Dit heet het inzage-recht.¹⁴

2.1.3 Beleids-theorie achter de RI&E-plicht

Met wet- en regelgeving op het gebied van gezond en veilig werken probeert de overheid de blootstelling van werknemers aan arborisico's zo veel mogelijk te beperken en aldus schade door ongezond en onveilig werken te vermijden. Het doel dat de overheid met de RI&E-plicht

¹⁰ De arbodiensten en kerndeskundigen worden gecertificeerd door keurende en certificerende instellingen.

¹¹ Arboregeling, artikel 2.1, lid 1, onder c.

¹² Arboregeling, artikel 2.1, lid 1, onder c.

¹³ Wet op de Ondernemingsraad, artikel 27, lid 1, onder d. Zie ook: <http://www.rie.nl/faqs/ondernemingsraad/>

¹⁴ Arbeidsomstandighedenwet, artikel 5, lid 6.

nastreeft is het bevorderen dat werkgevers in samenspraak met werknemers de risico's op nadelige effecten voor de gezondheid en veiligheid van werknemers in kaart brengen en ondervangen.

De RI&E vormt de basis van het huidige stelsel van gezond en veilig werken. De RI&E is de verbindende schakel tussen aan de ene kant de doelen die overheid en samenleving met arbeidsomstandigheden nastreven en aan de andere kant de arbeidsomstandigheden en beheersmaatregelen op de werkvloer. In het huidige stelsel voor gezond en veilig werken zijn werkgevers verplicht om zelf in samenwerking met hun werknemers voor veilige en goede arbeidsomstandigheden te zorgen. Sociale partners ondersteunen hen daarbij. De achterliggende gedachte is zelfregulering van arbeidsomstandighedenbeleid. Werknemers en werkgevers weten zelf het best wat er speelt op de werkvloer en moeten daarom ook zelf de mogelijkheid krijgen hun arbobeleid vorm te geven. Dit betekent de rol van de overheid primair bestaat uit het definiëren van doelen en het toezien op de naleving van plichten.¹⁵ Om er voor te zorgen dat bedrijven ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nakomen, heeft de overheid een aantal inspanningsverplichtingen in het leven geroepen of behouden. De RI&E-plicht is daar een van. Om hun arbobeleid invulling te geven, kunnen werknemers en werkgevers gebruik maken van sectorale ondersteuning. Zo is in diverse branches een (erkende) branche RI&E beschikbaar en staat in de sectorale arbocatalogus beschreven welke middelen bedrijven kunnen inzetten om aan de arbodoelstellingen te voldoen.

2.2 Ondersteuning bij en toezicht op de RI&E-plicht

2.2.1 Ondersteuning

Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor het arbeidsomstandighedenbeleid op bedrijfsniveau. Sociale partners ondersteunen hen daarbij. Voor deze zelfregulering hebben sociale partners onder andere de branche-RI&E tot hun beschikking. Dit is een in de branche overeengekomen ondersteunend instrument waarmee bedrijven hun RI&E kunnen maken. Wanneer een branche-RI&E erkend is, zijn werkgevers vrijgesteld van de toetsing indien het bedrijf maximaal 25 werknemers telt. Ook is er een algemene branche-RI&E opgesteld (de MKB-RI&E), voor bedrijven uit branches waarin geen specifieke branche-RI&E is opgesteld.

Om in aanmerking te komen voor erkenning moet de branche-RI&E voldoen aan een aantal inhoudelijke criteria. Deze criteria zijn door de werkgevers- en werknemersorganisaties opgesteld en zijn bedoeld om de kwaliteit van branche RI&E-instrumenten te borgen. Daarnaast is instemming vereist van ten minste één werkgeversorganisatie en van alle bij de cao betrokken werknemersorganisaties. Tevens dient het instrument getoetst te zijn door een gecertificeerde arbodienst of een gecertificeerde kerndeskundige.

In 2017 waren er in totaal voor 188 branches branche-RI&E's beschikbaar.¹⁶ Het merendeel hiervan (121 branches) beschikt over een erkende branche-RI&E.

Naast de branche-RI&E kunnen werkgevers en werknemers ook gebruik maken van andere vormen van ondersteuning en informatie. Het Steunpunt RI&E stimuleert het gebruik van RI&E

¹⁵ Research voor Beleid (2011). Verantwoordelijk werken. Evaluatie Arboret en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel. Onderzoek in opdracht van het ministerie SZW.

¹⁶ KPMG (2017). Onderzoek samenhang arbocatalogus en branche RI&E.

instrumenten door branches en bedrijven te informeren via de website www.rie.nl, via nieuwsbrieven, publicaties en events/congressen. Ook via brancheorganisaties, paritaire organisaties, de website www.arboportaal.nl en de website van de Inspectie SZW wordt informatie over de RI&E beschikbaar gesteld. In sommige branches zijn adviseurs werkzaam die bedrijven kunnen ondersteunen bij het opstellen van een RI&E. Ook kunnen werkgevers arbodiensten en arbodeskundigen inschakelen om de RI&E op te stellen, daarbij te helpen of te adviseren.

2.2.2 Toezicht

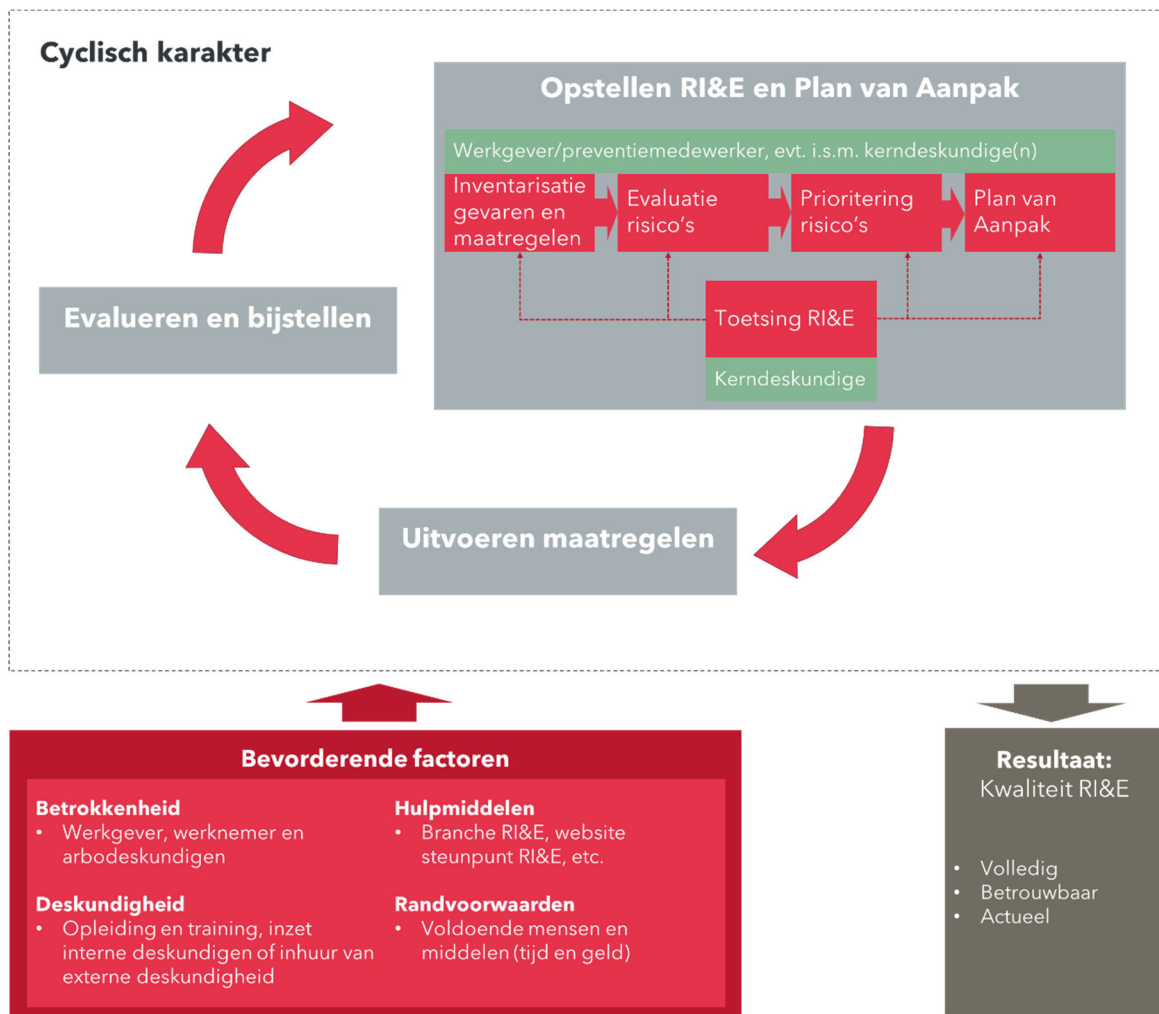
De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de RI&E-plicht. Dit gebeurt veelal binnen programma's. Een programma bestaat uit een meerjarige serie van activiteiten, waarin een thema of een sector centraal staat. Afhankelijk van de doelgroepen en de risico's zet de Inspectie onder andere gerichte controles, voorlichting en overleg met de sector in. Ook maakt de Inspectie gebruik van combinaties van interventies (inspecties, communicatie, (opsporings)onderzoeken, samenwerkingsverbanden, et cetera). Hierbij speelt ook een rol hoe maatschappelijke partijen (zoals brancheverenigingen) zijn georganiseerd en hoeveel invloed zij (kunnen) hebben bij de aanpak van risico's.

Bij de controle op de RI&E-plicht kan de inspectie naar de RI&E inclusief het plan van aanpak van het bedrijf vragen. Als dat niet in orde blijkt te zijn kan de Inspectie SZW een waarschuwing geven om dit binnen een bepaalde tijd in orde te maken. Als de Inspectie SZW een of meer overtredingen constateert of een eerder geconstateerde overtreding niet is opgeheven na een waarschuwing, dan kan een boete en/of een dwangsom worden opgelegd. De boete voor het niet beschikken over een RI&E is recent verhoogd en bedraagt maximaal €4.500 voor bedrijven met meer dan 500 werknemers. Als er in totaliteit geen RI&E of plan van aanpak is wordt inmiddels een directe boete opgelegd in plaats van een waarschuwing.

2.3 Analyse kader

Het onderzoek was onder meer gericht op de totstandkoming van de RI&E in veertien bedrijven. Voor dit deel van het onderzoek is een analysekader gebruikt. In figuur 2.1 is dit analysekader grafisch weergegeven.

Figuur 2.1 Analyse kader



Hieronder lichten we het analysekader toe. Eerst beschrijven we de betrokken actoren en stappen die moeten worden doorlopen bij het opstellen van een RI&E (par. 2.3.1). Op de tweede plaats bevat het kader de uitkomst van de processtappen: de operationalisering van wat een goede RI&E behelst (par. 2.3.2). Op de derde plaats beschrijft het analysekader de factoren die bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de RI&E. Dit zijn randvoorwaarden en procescriteria (par. 2.3.3).

2.3.1 Processtappen en actoren

De werkgever is verantwoordelijk voor het zorgdragen voor een veilige en gezonde werkomgeving en het daartoe hebben van een RIE. Bij het opstellen van de RI&E kunnen diverse actoren betrokken zijn. De werkgever kan zijn preventietaken delegeren aan een preventiemedewerker. De arbodienst of gecertificeerde kerndeskundige controleert de RI&E (toetsing) indien er een toetsingsplichtig is. De werknemersvertegenwoordiging heeft instemmingsrecht op de RI&E. Bovendien kunnen werknemers al eerder betrokken zijn bij de totstandkoming van de RI&E. Dat geldt eveneens voor allerlei (kern)deskundigen die al eerder in het proces geraadpleegd kunnen worden.

Bij het opstellen van een RI&E kunnen werkgevers ook gebruik maken van diverse stappenplannen of werkwijzen. Er is niet één standaard werkwijze of best practice. Op basis van de informatie van het Steunpunt RI&E ziet het stappenplan er in hoofdlijnen als volgt uit:

1. De preventiemedewerker (al dan niet zijnde de werkgever) inventariseert de risico's;
2. De preventiemedewerker evalueert de risico's en prioriteert op basis hiervan welke risico's het belangrijkste zijn;
3. De preventiemedewerker stelt het plan van aanpak op, waarin staat (wanneer) welke maatregelen genomen worden om de risico's te voorkomen, of als dat niet kan, te verminderen;
4. Een arbodienst of arbodeskundige toetst de RI&E al dan niet door middel van een bedrijfsbezoek;
5. Werkgever, werknemers en preventiemedewerker geven uitvoering aan het plan van aanpak en monitoren de voortgang.

2.3.2 Uitkomst: volledigheid, betrouwbaarheid en actualiteit

Een kwalitatief goede RI&E is volledig, betrouwbaar en actueel. Wij doen in dit onderzoek geen formele uitspraken of de RI&E's in de door ons onderzochte bedrijven aan deze criteria voldoen. Terloops kunnen wij soms wel aangeven dat het mogelijk is dat de RI&E kwalitatief ondermaats is, bijvoorbeeld omdat evidente risico's ontbreken.

- Volledigheid van de RI&E wil zeggen dat alle relevante risico's als zodanig herkend worden en hun weerslag vinden in de RI&E, inclusief het plan van aanpak. Dit betekent niet dat een RI&E altijd zeer omvangrijk en gedetailleerd dient te zijn. De omvang en de mate van detaillering van een RI&E mag afgestemd zijn op de aard en omvang van de risico's die zich feitelijk voordoen. "In een kleine detailhandel zal de RI&E veel beknopter kunnen zijn dan in een grote metaalwarenfabriek", staat in de Memorie van Toelichting bij de Arbowet 1998 te lezen.¹⁷
- Betrouwbaarheid van de RI&E betekent dat de risico's goed ingeschat en geduid worden (inclusief bijvoorbeeld blootstellingsbeoordelingen indien verplicht, zie box 2.1) en dat de maatregelen in het plan van aanpak aansluiten op de risico's.
- Actualiteit van de RI&E veronderstelt dat deze een tot op zekere hoogte levend document is, waarbij terugkoppeling vanuit werknemers, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe informatie ('stand der techniek') aanleiding zijn om de RI&E tegen het licht te houden.

2.3.3 Procescriteria en randvoorwaarden

Alleen het stappenplan volgen is niet genoeg om tot een kwalitatief goede RI&E te komen. We veronderstellen op basis van de literatuur¹⁸ dat er bepaalde procesfactoren zijn die de RI&E ten goede komen. We staan hier kort stil bij een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de kwaliteit van de RI&E, en die zodoende een positieve bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van een volledige, betrouwbare en actuele RI&E. In het volgende hoofdstuk komt aan de orde of deze veronderstellingen stand houden.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 879, nr. 3. Memorie van Toelichting bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998, p. 14.

¹⁸ O.a. Steunpunt RI&E, Aan de slag met de RI&E. Een stap voor stap handleiding voor ondernemers die geen risico willen lopen.

De volgende procescriteria en randvoorwaarden dragen bij aan een goede RI&E:

- **Betrokkenheid van medewerkers en deskundigen.** De werkgever is verantwoordelijk voor de RI&E. Vanuit de gedachte dat twee meer zien dan één, is het denkbaar dat de kwaliteit van de RI&E gebaat zou kunnen zijn bij de betrokkenheid van meerdere personen in de fasen van de totstandkoming. Te denken valt ten eerste aan werknemers, die vanuit hun perspectief en ervaringen een waardevolle inbreng zouden kunnen hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor grotere organisaties, waar werknemers op verschillende plekken werken. Denk bijvoorbeeld aan een groter transportbedrijf, met werknemers op kantoor, in het magazijn en op de weg. Ten tweede kunnen arbodeskundigen ondersteunen bij het inventariseren en evalueren van risico's en het opstellen van het plan van aanpak.
- **Deskundigheid.** Een kwalitatief goede RI&E vereist een bepaalde mate van deskundigheid bij alle betrokkenen. De bestaande risico's moeten namelijk als zodanig herkend worden, zij moeten goed ingeschat worden voor de evaluatie en vervolgens goed geïdentificeerd worden in het plan van aanpak, zodat er adequate maatregelen genomen worden. Deskundigheid is extra van belang wanneer het gaat om moeilijk waarneembare risico's. De vereiste deskundigheid kan door externen ingebracht worden (arbodiensten en arbodeskundigen), maar ook door training en opleiding van de preventiemedewerker verworven worden. Deskundigheid dient niet louter aanwezig te zijn bij de preventiemedewerker, maar net zo goed bij de kerndeskundige die de RI&E moet toetsen.
- **Hulpmiddelen.** Voor het opstellen van een kwalitatief goede RI&E zijn allerlei hulpmiddelen beschikbaar die preventiemedewerker en arbodeskundigen op weg helpen. Door adequate hulpmiddelen te gebruiken waarin de huidige stand van wetenschap en techniek is verwerkt, kan de kwaliteit van de RI&E mogelijk bevorderd worden. Van welke informatiebronnen maken betrokkenen gebruik? Gebruiken ze bijvoorbeeld de branche-RI&E en bevordert deze de kwaliteit van de RI&E? En gaan betrokkenen te werk middels een arbeidshygiënische strategie?
- **Randvoorwaarden in het bedrijf.** Ook randvoorwaarden doen ertoe. Zijn er voldoende mensen en middelen (tijd en geld) om een kwalitatief goede RI&E te kunnen maken en maatregelen uit te voeren? Dit is een belangrijke factor bij de initiële totstandkoming van de RI&E en bij het actueel houden van de RI&E. Zijn er bijvoorbeeld financiële middelen om deskundigheid in te huren waar nodig? En is er tijd en gelegenheid voor werknemers om feedback te geven op de RI&E?



Knelpunten bij de realisatie van de RI&E

Het opstellen van een RI&E blijkt in de praktijk niet eenvoudig te zijn. In de door ons onderzochte bedrijven worden knelpunten ervaren die het opstellen van een kwalitatief goede RI&E bemoeilijken. In dit hoofdstuk staan we stil bij de knelpunten in het proces van de totstandkoming van de RI&E en bij de achterliggende oorzaken daarvan.

Leeswijzer: in dit hoofdstuk spreken we consequent over werkgevers. Met werkgevers bedoelen we ook die personen en functionarissen die de werkgever ondersteunen bij de RI&E, zoals de preventiemedewerker en deskundigen.

3.1 Inleiding

De case studies hebben laten zien dat werkgevers heel verschillend omgaan met het opstellen van de RI&E. Waar de ene werkgever zeer gedegen en kundig te werk gaat, geldt dat voor de andere werkgever minder. De ene werkgever heeft deskundigheid ingehuurd, de andere werkgever stelt de RI&E zelfstandig op. We zien dat grootteklasse ertoe doet, maar ook de sector, de betrokkenheid van arbodeskundigen en de gepercipieerde ernst van de risico's zijn van invloed op de aandacht die besteed wordt aan het opstellen of actualiseren van de RI&E. Al deze factoren zijn van invloed op de kwaliteit van de RI&E.

De meeste werkgevers die hebben meegewerkt aan het onderzoek hebben knelpunten ondervonden. Dit varieert van enkele kleine knelpunten tot werkgevers die aangeven dat het proces voor hen te complex is. Zij lopen vast in de totstandkoming van de RI&E. Voor een aantal

werkgevers geldt dat zij geen of weinig knelpunten ervaren, maar het proces volgens de onderzoekers wel tekortkomingen laat zien. Werkgevers zijn zodoende te typeren als 'onbewust onbekwaam' (ze weten niet dat de kwaliteit onvoldoende is) of als 'bewust onbekwaam' (ze weten wel dat de RI&E niet helemaal goed is, maar kunnen het niet oplossen).

Voor de knelpunten die bedrijven ervaren zijn achterliggende (generieke) oorzaken aan te wijzen. In paragraaf 3.2 staan de knelpunten centraal, in paragraaf 3.3 gaan we in op de achterliggende oorzaken.

Box 3.1 Bereidheid en bekwaamheid ofwel niet-willen, niet-weten en niet-kunnen naleven

Om wetgeving zoals de RI&E (goed) na te leven, moeten werkgevers dat willen (bereidheid) en daartoe in staat zijn (bekwaamheid).¹⁹ Bereidheid verwijst naar de motivatie van werkgevers om de wet na te leven. In het geval van tekortschietende kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht valt hierbij te denken aan bedrijven die een RI&E hebben, maar die dat slechts ervaren als een administratieve verplichting in plaats van als basis voor het veiligheidsbewustzijn van het bedrijf (niet-willen). Bekwaamheid verwijst naar het vermogen van werkgevers om de wet na te leven, in relatie tot de complexiteit van de taken die de overheid van bedrijven verlangt. Hebben werkgevers toereikende informatie, deskundigheid, vaardigheid en middelen om een goede RI&E op te stellen? Het ontbreken daarvan wijst op het niet-weten of niet-kunnen naleven van wetgeving. De knelpunten die in dit onderzoek zijn aangetroffen, geven aanleiding om te denken dat de oorzaken vooral gelegen zijn op het vlak van bekwaamheid. De onderzochte werkgevers willen de RI&E-plicht wel naleven, maar kunnen dat niet of weten niet hoe.

3.2 Knelpunten in de totstandkoming van de RI&E

In deze paragraaf gaan we dieper in op de belemmeringen die werkgevers en werknemers ervaren in het proces van het opstellen of actualiseren van een RI&E. Daarnaast gaan we in op aspecten in het proces die bedrijven zelf niet als knelpunt ervaren, maar waarvan de onderzoekers inschatten dat die de kwaliteit van de RI&E negatief kunnen beïnvloeden.

De vier stappen in het proces van de RI&E hanteren we hierbij als kapstok (inventariseren, evalueren, toetsen en plan van aanpak), aangevuld met de fase voorafgaand aan het opstellen van de RI&E en het actueel houden van de RI&E.

3.2.1 Voorafgaand aan het opstellen van de RI&E

De uitgangssituatie is dat werkgevers tot de conclusie zijn gekomen dat zij een RI&E moeten opstellen en dat zij daarmee ook aan de slag gaan. Een deel van de werkgevers besluit om zelfstandig de RI&E op te stellen. Een ander deel van de werkgevers besluit om deskundigheid in te huren voor het opstellen van de RI&E. Kleine werkgevers²⁰ zonder interne deskundigheid stellen meestal zelfstandig de RI&E op. Zij moeten dan op zoek naar informatie over de RI&E. In deze fase treden de volgende knelpunten op:

¹⁹ Alford, John (2009). 'The Co-production Concept', in: Alford, John (2009). Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-Production.

²⁰ Maximaal 25 werknemers.

- Uit de gesprekken blijkt dat het een deel van de kleine werkgevers niet lukt om erachter te komen waaraan een RI&E moet voldoen. Zij weten onvoldoende hoe een goede RI&E er uit ziet, wat daar precies in moet staan en hoe zij het proces aan moeten pakken. Met andere woorden: zij hebben moeite om een beeld te krijgen van het beoogde eindproduct en wat zij daarvoor moeten doen. Ze missen een duidelijke norm én vorm van de RI&E.
- De beschikbare informatie over de RI&E wordt door sommige betrokkenen bij het opstellen van de RI&E als versnipperd ervaren. Zij vinden het moeilijk om alle informatie op een rij te krijgen en lopen er soms tegenaan dat informatie onvolledig is, niet aansluit bij de praktijk of tegenstrijdig is. Sommige vragen blijven onbeantwoord, zoals “wat is de stand van de wetenschap en hoe kom ik daar achter?”.
- Met name in het MKB (<100 werknemers) is behoefte aan externe deskundigheid, maar ontbreekt het soms aan financiële mogelijkheden om externe deskundigheid in te huren. Soms is voor externe inhuur een financieel aantrekkelijke regeling beschikbaar via de brancheorganisatie of via de verzuimverzekeraar.

Box 3.2. Opdracht en vorm van de RI&E (>100 werknemers)

„De Inspectie SZW vond de RI&E onoverzichtelijk. Dat punt hebben we weggewuifd. Er zijn geen eisen aan hoe de RI&E eruit moet zien en wij vinden onze RI&E duidelijk. De Inspectie SZW wil ook dat er een separaat jaarplan en/of plan van aanpak komt. Het mag dus niet meer één document zijn van RI&E inclusief plan van aanpak. We weten niet of dat terecht is, maar we doen het maar.”

3.2.2 Inventariseren van risico's

De eerste stap in het proces van het opstellen van een RI&E is het herkennen en als zodanig benoemen van de risico's²¹. Een deel van de werkgevers vindt dit lastig. Uit de interviews blijkt daarnaast dat sommige werkgevers risico's over het hoofd zien, terwijl zij zich dit niet realiseren. De volgende knelpunten doen zich voor:

- Werkgevers en werknemers vinden het vaak moeilijk om de risico's te inventariseren. Het vereist dat zij op een andere manier naar hun werk en de werkprocessen kijken.
- Werkgevers en werknemers zijn zo gewend aan de dagelijkse werkzaamheden dat zij de risico's die zich voordoen over het hoofd zien. Zij herkennen dus de risico's in het werk niet. Werkgevers en werknemers leiden aan een bepaalde mate van 'bedrijfsblindheid'.
- Werkgevers en werknemers hebben moeite om bepaalde risico's te herkennen. Vaak gaat het dan om onzichtbare risico's of risico's waarvan de gevolgen niet direct zichtbaar zijn, zoals gevaarlijke stoffen, geluid en psychosociale arbeidsbelasting (PSA). Aan sommige onderwerpen is veel aandacht besteed door bijvoorbeeld de brancheorganisatie, zoals gevaarlijke stoffen. Uit de interviews blijkt dat de risico's waar in de RI&E veel aandacht aan is besteed beter bekend zijn bij bedrijven. Onzichtbare

²¹ Formeel gaat het in deze stap om gevaren die geïnventariseerd moeten worden: pas bij het evalueren is duidelijk in welke mate het gevaar een risico vormt. Aangezien algemeen gesproken wordt van het inventariseren van risico's, en niet van het inventariseren van gevaren, hanteren we de gangbare terminologie. Ook het Steunpunt RI&E spreekt van het inventariseren van risico's. Zie: <http://www.rie.nl/voor-bedrijven/stap-1-inventarisatie/>.

risico's of risico's met uitgestelde gevolgen waar minder aandacht voor is geweest, herkennen bedrijven minder en nemen zij dus ook niet altijd op in de RI&E.

- De focus lijkt in een deel van de onderzochte bedrijven te liggen op veiligheid en technische risico's. Er is minder oog voor gedrag, ergonomie en organisatorische risico's, zoals PSA. Deze risico's worden dus niet altijd herkend. Dit kan te wijten zijn aan het specialisme van de arbodeskundige die betrokken is geweest bij het opstellen van de RI&E.
- Werkgevers maken niet van alle (beschikbare) informatie gebruik, zoals verzuimgegevens en informatie uit het open spreekuur van bedrijfsartsen. Ook dit draagt er aan bij dat risico's over het hoofd worden gezien.
- De uitgevoerde interviews doen vermoeden dat PSA een belangrijke blinde vlek is, zowel bij bedrijven die de RI&E zelf opstellen als bij een deel van de arbodeskundigen. PSA ontbreekt vaak in de RI&E of wordt niet als belangrijk risico gepercipieerd. Mogelijk geldt dit ook voor (een deel van de) gevaarlijke stoffen.
- Niet van alle stoffen is bekend of zij gevaarlijk zijn en in welke mate. Dat bemoeilijkt het inventariseren hiervan. Niet uit te sluiten is dat bepaalde werkwijzen nu niet als risicovol worden bestempeld, terwijl in de toekomst blijkt dat dit wel het geval was. Een goed voorbeeld hiervan is asbest, dat is jarenlang gebruikt terwijl de risico's hiervan tot 1978 onvoldoende bekend waren.

Box 3.3. Bedrijfsblindheid (MKB <25 werknemers)

„Aan de preventieadviseur van Stigas [die de werkgever inhuurde en hielp met het opstellen van de RI&E, red.] moest ik wel even wennen. Ik had het idee dat ik met een controleur van de gemeente te maken had. Je kunt ook overdrijven: hij zag overal risico's. Maar bij het bespreken van de rapportage viel me op dat de preventieadviseur dingen zag waar ik al lang niet meer bij stil stond. Je lijdt aan een zekere mate van bedrijfsblindheid. En het was handig dat de preventieadviseur metingen kon doen: ik zou er zelf niet aan hebben gedacht om geluidsmetingen te doen.”

3.2.3 Evalueren van risico's

Na het inventariseren van de risico's is de opdracht aan werkgevers om de risico's te prioriteren. Er ontstaat zodoende een rangorde van risico's: waar moeten bedrijven mee aan de slag en wat hoeft (nog) niet opgepakt te worden? Uit de case studies blijkt dat zich de volgende knelpunten voordoen:

- Sommige werkgevers weten niet goed wat het begrip 'risico' inhoudt en daardoor kunnen ze de risico's ook niet goed evalueren. Risico is de combinatie van de kans dat een situatie (gevaar) zich voordoet en de impact van die situatie. In de praktijk kijken bedrijven vooral naar de ingeschatte impact: wanneer blootstelling aan een situatie tot een ernstig ongeval kan leiden, krijgt dat risico meer prioriteit, ongeacht de kans dat die situatie zich voordoet. We signaleren bijvoorbeeld dat veiligheidsrisico's (ongevallen) veel aandacht krijgen vanwege de impact die zij hebben. Andersom is weinig aandacht voor de situaties met een hoge kans dat ze zich voordoen, maar die (relatief) weinig impact hebben. PSA is hiervan een goed voorbeeld: verzuim door PSA

komt veel voor, maar de impact ervan wordt niet als groot ervaren.²² De risicoperceptie van werkgevers wordt dus in vrij sterke mate beïnvloed door zogeheten heuristieken.²³

'Beschikbaarheid' is zo'n heuristiek: makkelijk in het geheugen gevonden informatie krijgt meer waarde dan achtergrondinformatie. 'Saliency' is een andere heuristiek: saillante informatie zoals ongevallen krijgen te veel gewicht in vergelijking tot andere informatie.

- Een deel van de werkgevers vindt het moeilijk om de geïnventariseerde risico's te evalueren. Deze werkgevers evalueren de risico's vaak 'op gevoel'. Zij maken zelf een inschatting van wat belangrijke risico's zijn en wat niet. De uitkomst van de prioritering is daardoor een 'black box': het is onduidelijk of de geïnventariseerde risico's daadwerkelijk de juiste prioritering hebben gekregen. Dat vormt een bedreiging voor de kwaliteit van de RI&E.
- Een deel van de werkgevers voelt zich niet geholpen bij het evalueren van de risico's. Zij hebben behoefte aan instrumenten of handvatten waarmee zij dit goed kunnen doen.

Box 3.4. Twee manieren om naar risico's te kijken

Er zijn twee fundamentele manieren waarop mensen risico's kunnen proberen te snappen.²⁴ Dat zijn het zogenaamde analytische systeem en het ervaringsgerichte systeem. Het is aannemelijk dat werkgevers/preventiemedewerkers zonder een professionele opleiding zich met name baseren op het ervaringsgerichte systeem bij het opstellen van de RI&E. Het analytische systeem gebruikt algoritmes en normatieve regels, zoals waarschijnlijkheidsberekening, formele logica en risicobeoordeling. Dit systeem is relatief traag, vraagt veel inspanning van mensen en werkt alleen met bewuste sturing en controle. Het ervaringsgerichte systeem is intuïtief, snel, voornamelijk automatisch, en niet heel goed benaderbaar door het bewustzijn. Dit evolutionaire systeem heeft de mens altijd in staat gesteld om te overleven en om te gaan met risico's. Het baseert zich op beelden en associaties, die door ervaringen zijn gelinkt aan emoties (veelal met goed of slecht als oordeel). Beide systemen hebben voordelen, beperkingen en leiden tot vertekeningen. Wanneer mensen bij het opstellen van een RI&E zich echter voornamelijk op het ervaringsgerichte systeem baseren, bestaat de kans dat fouten worden gemaakt. Het verschil tussen gevaren, risico's en prioriteiten wordt dan bijvoorbeeld niet begrepen. Ook hebben mensen de neiging om relatief kleine gevaren te overschatten en grote (onzichtbare) risico's te onderschatten. Dit is mogelijk ook een verklaring voor het feit dat de focus van arbobeleid in veel bedrijven ligt op verzuimbegeleiding en minder op preventie.

²² Dit laat onverlet dat de gevolgen van PSA wel degelijk groot kunnen zijn voor zowel werkgever als werknemer. Het gemiddelde aantal verzuimdagen door toedoen van psychische klachten, overspannenheid en burn-out lag in 2017 op 55 dagen. TNO, Arbobalans 2018.

²³ J. Gutteling, Determinanten van risicoperceptie. Onderzoek voor de Directie Veiligheid en Risico's, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017); Salentijn Consult, Onderzoek naar en aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit van de RI&E instrumenten (2015) p.22

²⁴ Paragraaf gebaseerd op J. Gutteling, Determinanten van risicoperceptie. Onderzoek voor de Directie Veiligheid en Risico's, ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017).

3.2.4 Toetsing

De RI&E moet door een gecertificeerde arbodienst of gecertificeerde kerndeskundige worden getoetst, tenzij het bedrijf minder dan 25 werknemers heeft en gebruik maakt van een erkend branche-RI&E-instrument.²⁵ De volgende knelpunten doen zich voor bij de toetsing van de RI&E:

- Werkgevers met minder dan 25 werknemers mogen de getoetste branche-RI&E gebruiken. De RI&E die door de werkgever wordt opgesteld, als afgeleide van de branche-RI&E is vrijgesteld van de toetsingsplicht. Sommige werkgevers vinden dit lastig: zij hebben behoefte aan feedback op de RI&E en vragen zich af of hun RI&E goed genoeg is. Deze werkgevers hebben behoefte aan zekerheid: zijn de inventarisatie en evaluatie van risico's en het plan van aanpak voor mijn organisatie adequaat of niet?
- Voor werkgevers en werknemers is het onvoldoende duidelijk wat het betekent wanneer de RI&E getoetst is. Wat is de status van een toets? Is de RI&E dan akkoord bevonden en is hij dus volledig, betrouwbaar en actueel? Dit is niet in het geval, maar uit de case studies blijkt dat sommige werkgevers denken dat een toets een blijk van goedkeuring is. Het komt voor dat een RI&E getoetst is, maar dat een aandachtspunt is opgenomen. Bijvoorbeeld het uitvoeren van een geluidsmeting. Het is voor werkgevers en werknemers onduidelijk of deze RI&E dan is goedgekeurd, of dat de geluidsmeting eerst moet worden uitgevoerd en de RI&E pas daarna akkoord kan worden bevonden.
- In de praktijk blijkt dat toetsing niet altijd de zekerheid geeft dat de RI&E daadwerkelijk kwalitatief goed is. De casus chroom-6 bij NS-NedTrain heeft geïllustreerd dat het bij de betrokken kerndeskundigen zowel bij de inventarisatie van de risico's als bij de toetsing ontbrak aan kennis van het gevaar van de schuurstof.²⁶ Tevens zijn er op basis van de case studies signalen dat sommige kerndeskundigen moeite hebben om de RI&E op alle risico's te toetsen. Er is aanleiding om te denken dat risico's soms over het hoofd gezien worden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er sprake is van risico's die buiten hun vakgebied liggen en daardoor onvoldoende herkend worden. De beschikbare literatuur maakt hier eveneens melding van.²⁷
- Op basis van de case studies komt naar voren dat de uitvoering van de toetsing varieert. Soms wordt de RI&E getoetst zonder werkplekbezoek door degene die toetst, wat vragen oproept over de kwaliteit van de toetsing. Hoewel toetsing zonder werkplekbezoek is toegestaan indien gebruik wordt gemaakt van een gevalideerd RI&E-instrument, is het de vraag of een RI&E getoetst kan worden op volledigheid en betrouwbaarheid zonder de werksituatie ter plekke te beoordelen.
- Het is in een aantal cases voorgekomen dat degene die de werkgever adviseert bij de RI&E of de RI&E opstelt van hetzelfde bureau is als degene die de RI&E toetst. De wet schrijft niet voor dat een werkgever zich tot twee keer toe moet laten bijstaan door een gecertificeerde kerndeskundige. Volgens de leidraad RI&E-toets is het toegestaan dat dezelfde kerndeskundige die de RI&E opstelt de RI&E toetst. Het is de vraag of dit voldoende bijdraagt aan de onafhankelijkheid van de toetser en daarmee aan de kwaliteit van de RI&E.²⁸ Sommige werkgevers zeiden in interviews dat zij het liefste

²⁵ Zie o.a. <http://www.rie.nl/wetgeving/toetsing-van-de-rie/>

²⁶ Kamerbrief 5 maart 2019 'Kabinetsappreciatie over het onderzoeksrapport over werklozen in Tilburg die tijdens een re-integratietraject in Tilburg in contact zijn gekomen met chroom-6'

²⁷ NVVK Info, De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014) p.18.

²⁸ Leidraad RI&E toets p. 13: "Als er geen gebruik is gemaakt van een gevalideerd (branche) RIE-instrument, maar de RIE is door een kerndeskundige gemaakt, mag de RIE getoetst worden door de kerndeskundige die de RIE gemaakt heeft."

kerndeskundigen voor toetsing inschakelen die het bedrijf al kennen en niet al te kritisch naar de RI&E kijken.

- Werkgevers vinden het verwarrend dat er door verschillende deskundigen verschillend wordt geoordeeld over de RI&E. Dat geldt voor kerndeskundigen, die tot een verschillend oordeel over de RI&E kunnen komen. Maar ook voor de Inspectie SZW. Enkele werkgevers geven aan dat bij de ene inspectie de RI&E goed bevonden werd, terwijl bij de volgende inspectie fouten in de RI&E werden vastgesteld. De wet biedt weliswaar ruimte voor maatwerk, maar voor bedrijven kan dit onzekerheid en onduidelijkheid opleveren.
- Soms vindt toetsing niet plaats, terwijl de RI&E wel toetsingsplichtig is.

Box 3.5. Toegevoegde waarde van de toetsing

„Ik krijg de rapportage van de toetser ook. De toetsing levert bijna nooit wijzigingen op. De toetsing vindt plaats omdat de wet dit voorschrijft, maar ik zie er geen toegevoegde waarde van. De toetser komt ook niet op de werkvloer.”

3.2.5 Opstellen van het plan van aanpak

De laatste stap bij het opstellen van de RI&E is het maken van een plan van aanpak. Werkgevers beschrijven daarin de maatregelen die ze nemen om risico's te elimineren of, als dat niet kan, te beperken. We identificeren de volgende knelpunten:

- Een deel van de werkgevers lukt het onvoldoende om tot goede maatregelen te komen die risico's wegnemen of beperken. Ze weten niet goed welke maatregelen ze zouden moeten nemen of ze weten enigszins welke maatregelen genomen kunnen worden, maar lopen vast in de uitwerking daarvan. Voorschriften of goede voorbeelden ontbreken, terwijl zij daar wel behoefte aan hebben.
- Er wordt door sommige werkgevers vooral gekeken naar persoonlijke beschermingsmiddelen en veel minder naar bronmaatregelen, technische of organisatorische maatregelen. De arbeidshygiënische strategie is bij een deel van de werkgevers niet bekend of er wordt geen gebruik van gemaakt.
- Het plan van aanpak vereist soms dat maatregelen genomen moeten worden die investeringen vergen. Dat kan om uiteenlopende redenen moeilijk zijn. Ten eerste zijn er werkgevers voor wie de vereiste investeringen te hoog zijn. Het nemen van maatregelen wordt dan uitgesteld. Ten tweede zijn er bedrijven waar draagvlak bij het management voor de vereiste investeringen ontbreekt²⁹, zeker wanneer de benodigde investeringen fors zijn. Ten derde maken sommige werkgevers een afweging tussen de financiële investering en het effect dat een maatregel heeft: staan de benodigde investeringen in verhouding tot de kans dat een risico zich voordoet? Als de werkgever denkt dat de vereiste investering niet in verhouding staat tot het risico, dan wordt de maatregel niet genomen.
- Het effect van de beoogde maatregelen is niet altijd voldoende duidelijk. Dat vermindert de bereidheid tot het nemen van maatregelen, zeker wanneer die veel tijd en/of geld kosten.

²⁹ Veelal gaat het dan om grote bedrijven (>100 werknemers), waar het management op grotere afstand staat en niet actief betrokken is geweest bij het opstellen van de RI&E.

- Enkele geïnterviewde werkgevers hebben risico's geïnventariseerd waar (nog) geen maatregelen tegen genomen kunnen worden. Dit zien we bijvoorbeeld bij innovatieve bedrijven in nichemarkten. Voor desbetreffende werkgevers is het lastig dat zij geen maatregelen kunnen nemen, maar ook vinden zij het een onwenselijk signaal richting hun werknemers: er zijn wel risico's, maar we doen er niets aan.
- De RI&E verdwijnt na het opstellen in een la. In de praktijk is er niet altijd een koppeling tussen het plan van aanpak en de uitvoering van het arbobeleid. Dat betekent dus ook dat maatregelen niet altijd genomen worden en/of weer op de achtergrond verdwijnen.

Box 3.6. Welke maatregelen zijn passend? (MKB 25-100 werknemers)

„Uit de RI&E volgt dat we in het warehouse looppaden moeten aanleggen. Maar er zijn geen specifieke eisen voor looppaden. Hoeveel? Waar? Hoe moeten ze eruit zien? Dat weten we niet.”

Box 3.7. Investeringsbereidheid MKB (<25 werknemers)

„De RI&E en alles wat daarbij komt kijken is complexe materie. Ik wil de wet netjes naleven, maar er komt veel bij kijken. Sommige maatregelen die worden gesuggereerd in de branche-RI&E zijn niet nodig voor mijn bedrijf. Grote veranderingen in werkwijze of enorme investeringen zit ik niet op te wachten. Het moet aansluiten bij de huidige praktijk.”

3.2.6 Actueel houden

In een goede arbobeleidscyclus eindigt de RI&E niet bij het plan van aanpak, maar houden bedrijven de RI&E actueel. Dat vereist dat werkgevers de risico's en maatregelen tegen het licht houden bij ingrijpende wijzigingen aan werkmethoden, werkomstandigheden of gebruikte techniek of als nieuwe oplossingen beschikbaar komen op het gebied van de techniek, bedrijfsgezondheidszorg, ergonomie of arbeids- en bedrijfskunde. De volgende knelpunten doen zich daarbij voor:

- Werkgevers vergeten de RI&E te updaten. Zeker wanneer de RI&E in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt wordt.
- Door drukte en/of onderbezetting is er geen tijd om de RI&E te herzien.

Box 3.8. Actueel houden (MKB <25 werknemers)

„Je wilt de RI&E levend houden. Maar dat is moeilijk. Vaak komt het pas weer boven als er iets gebeurt. Dat willen we eigenlijk niet, maar ja.”

3.3 Achterliggende oorzaken

Dat werkgevers tegen knelpunten aanlopen is duidelijk gebleken uit voorgaande paragraaf. In deze paragraaf gaan we in op de oorzaken van deze knelpunten. Wat ligt ten grondslag aan de knelpunten die ervaren worden bij de totstandkoming van de RI&E? Vaak gaat het om generieke achterliggende oorzaken die veel van de knelpunten in het proces van het opstellen van een

RI&E verklaren. Bijvoorbeeld een gebrek aan deskundigheid, wat in het hele proces van het opstellen van de RI&E tot knelpunten leidt. Een analyse van generieke oorzaken die de knelpunten kunnen verklaren is onderwerp van deze paragraaf. De oorzaken zijn thematisch geordend, maar er is geen prioritering in aangebracht.

3.3.1 Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen voor de RI&E

Eén van de achterliggende oorzaken voor knelpunten in de kwalitatieve naleving van de RI&E is het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de RI&E. De vrijheid die werkgevers en werknemers van de overheid hebben gekregen bij de invulling van de RI&E-plicht wordt dus niet door iedereen als een verbetering ervaren. We werken dit uit in de volgende twee oorzaken:

- Het ontbreekt aan een format en duidelijke proces- en resultaatcriteria voor de RI&E;
- Het ontbreekt aan een duidelijk en uniform gehanteerd kader voor de toetsing van de RI&E.

Uit de knelpunten komt duidelijk naar voren dat sommige werkgevers niet goed weten wat er van hen verwacht wordt. Een belangrijke oorzaak hiervan is het ontbreken van voorbeelden van de RI&E, waaruit blijkt wat erin moet staan. Daarnaast ontbreekt het werkgevers aan duidelijke criteria voor zowel het proces als het eindresultaat. Geïnterviewde werkgevers en werknemers hebben behoefte aan meer handvatten over hoe zij het opstellen van een RI&E aan moeten pakken en wat zij aan het einde van het proces als resultaat moeten hebben. Werkgevers en werknemers willen weten: wanneer is de RI&E goed genoeg? Dat kleine bedrijven die gebruik maken van de branche-RI&E niet toetsingsplichtig zijn, vergroot het gevoel van onzekerheid of de inventarisatie en evaluatie van risico's in hun eigen organisatie volstaat of niet.

Box 3.9. Behoeft aan richtlijnen MKB (<25 werknemers)

„Als de overheid een goede norm stelt, weet je als bedrijf wanneer je aan de wetgeving voldoet. Dat maakt het ook makkelijker voor de controleur van de Inspectie. Het zou ons veel helpen als er een RI&E van de overheid komt. Als je die invult weet je dat je goed zit. Ik denk dat veel andere bedrijven zonder RI&E zo'n RI&E graag zullen invullen.”

Een andere oorzaak van onduidelijkheid rondom de RI&E is gelegen in het ontbreken van een duidelijk en uniform gehanteerd kader voor de toetsing. Bij de toetsing moet bij uitstek de vraag worden beantwoord: wanneer is een RI&E goed genoeg? Er is op basis van de literatuur en de case studies aanleiding te denken dat deze vraag door gecertificeerde arbodiensten en gecertificeerde kerndeskundigen verschillend wordt beantwoord.³⁰ Er is een richtlijn voor toetsing, maar deze richtlijn is niet definitief en volgens sommige door ons gesproken kerndeskundigen aan vernieuwing toe. Daardoor wordt de richtlijn niet door alle kerndeskundigen (goed) gehanteerd. Voorts is onduidelijk welke zaken als aanbeveling in de RI&E mogen worden opgenomen en welke risico's eerst uitgezocht moeten worden, voordat de RI&E akkoord mag worden bevonden.³¹ Een voorbeeld hiervan is een blootstellingsbeoordeling in geval van gevaarlijke stoffen: moet die blootstellingsbeoordeling eerst uitgevoerd worden, zodat het risico ingeschat kan worden en opgenomen in de RI&E, of mag het ook als actiepoint opgenomen worden in het plan van aanpak? Zodoende is de status van toetsing onvoldoende duidelijk.

³⁰ NVVK Info, De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014) p.19; Bureau Bartels, Versterkt aanpakken moeilijk waarneembare risico's (2015) p.10.

³¹ NVVK Info, De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014) p.20.

3.3.2 Het ontbreekt aan deskundigheid

We zien dat het bij een deel van de bedrijven ontbreekt aan deskundigheid, wat een belangrijke oorzaak is van knelpunten die zich voordoen in alle fasen in het proces van de totstandkoming van de RI&E. Ook zijn er signalen dat het bij een deel van de arbodeskundigen mogelijk ontbreekt aan deskundigheid over specifieke risico's. We onderscheiden de volgende achterliggende oorzaken:

- Een deel van de bedrijven mist deskundigheid en gaat veelal pragmatisch en intuïtief te werk;
- Mogelijk ontbreekt het bij een deel van de arbodeskundigen aan generieke kennis van alle typen risico's. Dit is te ondervangen door samenwerking tussen deskundigen, maar dit lijkt geen vanzelfsprekendheid te zijn.

Met name voor het kleinbedrijf (<25 werknemers) geldt dat er weinig kennis en kunde van het onderwerp arbo in huis is. Veelal stelt de eigenaar-directeur die tevens preventiemedewerker is de RI&E op. Arbo in het algemeen, dus ook de RI&E, is zodoende een onderwerp dat naast het gewone werk wordt gedaan. Veel kleine bedrijven gaan pragmatisch en intuïtief te werk. Uit de case studies blijkt dat bedrijven wel informatie opzoeken, maar vaak geen uitvoerige studie maken van potentiële risico's en maatregelen die genomen kunnen worden. Bij het inventariseren en evalueren van risico's en het opstellen van het plan van aanpak doen bedrijven wat zij denken dat goed is. Een kennisbasis ontbreekt en dat komt de kwaliteit van de RI&E waarschijnlijk niet ten goede.

Voor arbodeskundigen geldt dat we bij de knelpunten al hebben gezien dat hun inbreng niet per definitie leidt tot een feilloze RI&E. Gecertificeerde kerndeskundigen zijn specialisten, met veel kennis en expertise van hun vakgebied. Zij hoeven niet zelfstandig het volledige terrein van arbeidsomstandigheden te bestrijken. Zo is de arbeidshygiënist specialist op het gebied van onder andere gevaarlijke stoffen. Er zijn signalen dat het zowel interne arbodeskundigen in dienst van het bedrijf zelf, als externe arbo(kern)deskundigen ontbreekt aan generieke kennis.³² Daardoor hebben zij moeite om alle typen risico's in het werk te herkennen, te beoordelen en maatregelen voor te stellen. Een manier om dit te ondervangen is samenwerking tussen en doorverwijzing naar andere kerndeskundigen. Wellicht is het moeilijk, juist vanwege onvoldoende inzicht in bepaalde risico's, om in te schatten of samenwerking met andere kerndeskundigen noodzakelijk is. In de case studies zijn we geen vormen van samenwerking of doorverwijzing tegengekomen.

3.3.3 Het ontbreekt aan input van betrokkenen

Een belangrijke achterliggende oorzaak van de problemen met het herkennen, identificeren en evalueren van risico's is dat het ontbreekt aan input van betrokkenen binnen de organisaties. Het opstellen van de RI&E wordt vaak gedaan door één persoon. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan betrokkenheid van werknemers, variërend van leidinggevenden tot werkvloer. Input van werknemers is van belang voor het inventariseren van de risico's, omdat zij hun takenpakket en werkomgeving goed kennen. Dit geldt des te sterker voor bedrijven met meerdere vestigingen en/of bedrijfsonderdelen: het lijkt niet mogelijk dat één persoon een dusdanig goed zicht heeft op alle bedrijfsactiviteiten en bijbehorende risico's. We signaleren dat het in branche-RI&E's mogelijk is dat het format slechts door één persoon van het bedrijf wordt ingevuld.³³ Ook de

³² Idem, p.18-19.

³³ NVVK Info, De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014) p.19.

bedrijfsarts is vaak niet betrokken bij de totstandkoming van de RI&E. Dit terwijl de bedrijfsarts zowel zicht heeft op verzuim als een rol in preventie kan vervullen. De OR kan betrokken zijn als die er is, maar dat gebeurt niet zelden pas aan het einde van het traject. We zien weinig dat de OR al aan de voorkant betrokken is bij het opstellen van de RI&E en zodoende kan sturen op de kwaliteit ervan. Uit eerder onderzoek blijkt dat in de helft van de bedrijven de OR of personeelsvertegenwoordiging gebruik heeft gemaakt van het instemmingsrecht op de RI&E.³⁴

Het ontbreken van input van betrokkenen lijkt niet te wijten aan onwil maar eerder aan onwetendheid. De meerwaarde van het verzamelen van input vanuit verschillende invalshoeken wordt pas ingezien op het moment dat het benoemd wordt. Dit hangt nauw samen met het ontbreken van procesrichtlijnen waarin is beschreven wat er moet gebeuren om tot een kwalitatief goede RI&E te komen.

3.3.4 De toegankelijkheid en kwaliteit van informatie en instrumenten laat te wensen over

Veel van de knelpunten die zich voordoen in de totstandkoming van de RI&E zijn terug te voeren op problemen met de vindbaarheid en kwaliteit van de beschikbare informatie en instrumenten. We benoemen de volgende achterliggende oorzaken:

- Het ontbreekt aan informatie en instrumenten;
- De informatie en instrumenten is onvoldoende toegankelijk, gebruiksvriendelijk en de kwaliteit laat te wensen over;
- De manier waarop bedrijven met informatie omgaan wordt overschat.

Het ontbreekt bedrijven aan informatie en instrumenten of de informatie en instrumenten zijn moeilijk vindbaar en weinig gebruiksvriendelijk. Zo hebben we bij de knelpunten gezien dat bedrijven het moeilijk vinden om risico's te prioriteren. Een deel van de bedrijven doet dat op gevoel, maar dat biedt weinig basis voor een kwalitatief goede RI&E. Bedrijven hebben behoefte aan kwalitatief goede en gebruiksvriendelijke handvatten die hen hierbij helpen. Soms ontbreken instrumenten waar bedrijven behoefte aan hebben, soms worden instrumenten niet gevonden, zijn ze onvoldoende gebruiksvriendelijk of worden ze om andere redenen niet gebruikt. Voorts varieert de kwaliteit van de beschikbare informatie, waarbij met name grote verschillen te zien zijn tussen de informatie en instrumenten van brancheorganisaties. Over het algemeen geven de bestaande instrumenten werkgevers ook geen handvatten *hoe* risico's betrouwbaar geïnventariseerd en gewogen kunnen worden en *hoe* doeltreffende en passende maatregelen zijn te nemen.

In de branche-RI&E zien we veel van bovenstaande oorzaken terug. De branche-RI&E wordt vooral door het MKB gebruikt. De branche-RI&E zou met name het MKB handvatten moeten bieden bij het opstellen van de RI&E, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd het geval te zijn. Uit onderzoek van Salentijn Consult blijkt dat er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen branche-RI&E's, en dat wordt bevestigd in de case studies.³⁵ In sommige branches is de RI&E jarenlang niet geactualiseerd, bestaat weinig zicht op de arbopraktijk bij de achterban of is arbo een weinig bekend terrein.³⁶ Bovendien is de branche-RI&E meestal een lijvig document met veel vragen. Bedrijven noemen de branche-RI&E tijdrovend en complex. Voor een deel van de

³⁴ Capgemini, Wettelijk kader in de praktijk, Praktijkbeeld van de omgang met arbeidsgelateerde (medische) gezondheidsgegevens en gegevens over beroepsmatige blootstelling aan gezondheidsrisico's (2017)

³⁵ Salentijn Consult, Onderzoek naar en aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit van de RI&E instrumenten (2015) p.18-19.

³⁶ Idem p.18-19.

bedrijven is de branche-RI&E onvoldoende toegankelijk en gebruiksvriendelijk. Bedrijven geven aan dat zij moeite hebben om de branche-RI&E goed in te vullen en dat maakt de uitkomsten ervan onzeker. Het gebruik van de branche-RI&E biedt niet de zekerheid dat de risico's juist geïnventariseerd en geëvalueerd worden. In de literatuur wordt dit tevens toegeschreven aan het feit dat sommige bedrijven de branche-RI&E als afvinklijstje gebruiken en daarbij te weinig zelf nadenken.³⁷ Daardoor worden risico's over het hoofd gezien of onjuist geïnventariseerd. Dit betekent dus ook dat het gebruik van de branche-RI&E niet altijd leidt tot een kwalitatief goede RI&E.

Op basis van de case studies vermoeden we dat er tevens sprake is van overschatting van de manier waarop met name MKB-bedrijven met informatie omgaan. Zij zoeken mogelijk weinig gestructureerd naar informatie en gebruiken die informatie die het makkelijkst vindbaar is. Dat is niet noodzakelijkerwijs de beste informatie, noch toereikende en bruikbare informatie voor hun bedrijf. Zoals al eerder aan de orde is gekomen, gaat een deel van de bedrijven pragmatisch en intuïtief te werk, en maken zij geen uitvoerige studie van het opstellen van de RI&E.

3.3.5 Nut en noodzaak van de RI&E zijn niet evident

Een andere achterliggende oorzaak voor knelpunten is het ontbreken van nut en noodzaak van de RI&E in de beleving van sommige werkgevers. We signaleren twee oorzaken:

- Het is voor een deel van de werkgevers niet helder waarom zij een RI&E zouden moeten maken en daardoor ontbreekt de toegevoegde waarde in de praktijk;
- Het ontbreekt aan prikkels om de RI&E goed op te stellen en actueel te houden.

Een achterliggende oorzaak voor sommige knelpunten die zich voordoen is gelegen in het feit dat voor een deel van de werkgevers niet helder is waarom zij een RI&E maken en hoe zij de RI&E kunnen gebruiken. Daardoor ontbreekt de koppeling tussen de RI&E en de werkvloer. Deze werkgevers voelen vaak minder de urgentie van het opstellen van de RI&E, bijvoorbeeld omdat zij voor hun gevoel niet met (grote) risico's te maken hebben. Daardoor bestaat de kans dat de gebruikswaarde van de RI&E ontbreekt, omdat deze uitsluitend wordt opgesteld om te conformeren aan wet- en regelgeving. Een andere groep werkgevers erkent dat zich risico's voordoen, maar heeft niet het idee dat de RI&E een oplossing kan bieden. Het ontbreekt op dit moment aan duidelijke antwoorden op vragen zoals "waarom is een RI&E nuttig", "hoe helpt de RI&E mij als werkgever" en "wat kan ik met de RI&E". Wanneer werkgevers het nut meer inzien van de RI&E, wordt de urgentie om een kwalitatief goede RI&E op te stellen waarschijnlijk ook meer gevoeld en ontstaat een duidelijker link met de uitvoering van de beheersmaatregelen op de werkplek.

Bij werkgevers die nut en noodzaak niet inzien is controle door de Inspectie SZW de enige extrinsieke prikkel om een RI&E te hebben. Verder moeten werkgevers het hebben van intrinsieke motivatie voor het opstellen en actueel houden van de RI&E. Het levert sommige werkgevers voor hun gevoel weinig op wanneer ze de RI&E opgesteld hebben en daarmee is ook de noodzaak tot het actueel houden van de RI&E afwezig. Het actueel houden van de RI&E is niet een activiteit die logisch voortvloeit uit het een of ander, en daarmee is de kans groot dat het op de achtergrond verdwijnt.

³⁷ NVVK Info, De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014) p.19.

3.4 Slotbeschouwing

Voor een deel van de werkgevers, met name kleine werkgevers (≤ 25 werknemers), is het opstellen van de RI&E een complex proces. Zij hebben niet of nauwelijks kennis in huis om de RI&E op te stellen en het ontbreekt hen soms aan financiële middelen om deskundigheid in te huren. Het is voor deze werkgevers moeilijk om de weg te vinden: zij weten niet goed wat er van hen wordt verwacht en hoe zij het proces aan moeten pakken. Voorts ontbreekt het hen aan instrumenten en handvatten om de RI&E op te kunnen stellen, of zijn bestaande instrumenten onvoldoende toereikend. Zo varieert de kwaliteit van branche-RI&E's sterk en zijn branche-RI&E's veelal onvoldoende gebruiksvriendelijk. Deze problemen komen terug in elke stap van het proces van het opstellen van een RI&E. Grotere werkgevers (> 100 werknemers) zijn over het algemeen beter in staat om de juiste deskundigheid te organiseren, hetzij met interne arbodeskundigen, hetzij met de inhuur van arbodeskundigen.

Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers en werknemers blinde vlekken hebben. Mogelijk geldt dit ook veel een deel van de arbo(kern)deskundigen die hetzij binnen het bedrijf aanwezig zijn, hetzij ingehuurd worden voor het opstellen en/of toetsen van de RI&E. Risico's worden over het hoofd gezien of niet herkend als zodanig, met name die risico's die minder zichtbaar zijn of waarbij sprake is van uitgestelde gevolgen. Dit is aan de kant van werkgevers te wijten aan een gebrek aan deskundigheid en een gebrek aan input van betrokkenen, waaronder van werknemers en bedrijfsarts. Aan de kant van arbo(kern)deskundigen is het mogelijk dat het een deel van hen ontbreekt aan generieke kennis om alle typen risico's te overzien. Samenwerking tussen de verschillende disciplines kan dit ondervangen, maar daarvan was geen sprake in de door ons onderzochte bedrijven. Dit werkt voort in zowel het inventariseren en evalueren van risico's als in de toetsing.

Werkgevers missen duidelijke richtlijnen vanuit de overheid en weten daardoor niet goed wat er van ze verwacht wordt. Werkgevers willen duidelijkheid over het beoogde eindresultaat en procescriteria, bijvoorbeeld in de vorm van een format. Ook bij de toetsing van de RI&E doen zich problemen voor die terug te voeren zijn op een gebrek aan een uniform kader. Deze elementen liggen aan de basis van de RI&E en vormen een belangrijke achterliggende oorzaak voor de problemen die zich voordoen met de kwalitatieve naleving van de RI&E.

Wanneer we de resultaten bij elkaar nemen, moeten we concluderen dat de veronderstellingen uit de beleidstheorie achter de RI&E-plicht, die beschreven zijn in hoofdstuk 2, bijstelling behoeven. We baseren dit onder meer op de volgende uitkomsten van ons onderzoek:

- De vrijheid die werkgevers en werknemers van de overheid hebben gekregen bij de invulling van de RI&E-plicht wordt niet in alle door ons onderzochte bedrijven als een verbetering ervaren.
- Niet alle werkgevers zijn in staat om beschikbare informatie van overheid en sociale partners tot zich te nemen, te wegen en te benutten.
- Niet alle branches beschikken over het zelfsturend vermogen om gezamenlijk tot afspraken te komen rond het ontwikkelen van (gebruiksvriendelijke) branche RI&E's.

Onze conclusie is dat zelfregulering op het terrein van gezond en veilig werken niet zonder meer resulteert in kwalitatief goede RI&E's bij alle branches en bedrijven.



Bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E

Dit hoofdstuk bevat oplossingsrichtingen die kunnen bijdragen aan de kwalitatieve naleving van de RI&E. Eerst laten we zien waarom het wenselijk is de kwalitatieve naleving te bevorderen door inzet van nieuwe beleidsinterventies. Vervolgens schetsen we de oplossingsrichtingen. De oplossingsrichtingen zijn opgesteld door de onderzoekers en bedoeld als raadgeving en niet als blauwdruk voor toekomstig beleid.

4.1 Wenselijkheid nieuwe aanpak kwalitatieve naleving RI&E

We hebben gezien dat de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht achterblijft doordat met name kleine en middelgrote bedrijven bewust of onbewust onbekwaam zijn. Bij deze bedrijven ontbreekt niet zozeer de motivatie om de verplichting goed na te leven, maar vooral het vermogen om de RI&E-plicht op een goede manier in te vullen. Wanneer bedrijven zelf niet goed in staat zijn om de RI&E-plicht goed na te leven dan moeten zij daarbij ondersteund worden. Het huidige stelsel van gezond en veilig werken, waarbij zelfregulering een belangrijk uitgangspunt is, resulteert niet in iedere branche en onder iedere omstandigheden in ondersteuning van werkgevers. Zo zijn niet overal branche RI&E's beschikbaar. Ook concluderen we op basis van de case studies dat werkgevers niet altijd in staat om door overheid en sociale partners beschikbaar gestelde informatie over de RI&E te vinden en benutten. Verder zien we dat werkgevers behoefte hebben aan feedback op hun RI&E, maar toetsing en handhaving

daarin niet altijd kan voorzien. We moeten dus constateren dat de huidige ondersteuning onvoldoende waarborgen biedt dat alle bedrijven een goede RI&E (kunnen) opstellen. Onze eerste algemene constatering ten aanzien van het bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht is daarmee de volgende:

- Het is niet aannemelijk dat de kwalitatieve naleving toeneemt zonder nieuwe beleidsinterventies. Een nieuwe aanpak is wenselijk, mede gezien de cruciale rol die de RI&E momenteel inneemt binnen het stelsel van gezond en veilig werken (zie hoofdstuk 2).

De Rijksoverheid stelt zich tot taak om goede arbeidsomstandigheden te bevorderen en werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het nemen van maatregelen. Arbomaatregelen waaronder het opstellen van een RI&E inclusief plan van aanpak moeten wel door werkgevers zelf worden genomen, al dan niet met hulp van deskundigen. Onze tweede algemene constatering ten aanzien van het bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht is daarmee de volgende:

- Het initiatief voor een nieuwe aanpak ligt bij de Rijksoverheid vanwege haar verantwoordelijkheid voor het stelsel van gezond en veilig werken en vanwege het feit dat de spontane naleving van de RI&E-plicht zonder extra stimulans kennelijk niet toeneemt. Bij de ontwikkeling en uitvoering van beleidsinterventies is de inzet nodig van actoren in het veld: werkgevers, werknemers, (koepels van) kerndeskundigen en onderzoeks- en adviesbureaus.

4.2 Oplossingsrichtingen om kwalitatieve naleving te bevorderen

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien welke oorzaken ten grondslag liggen aan de knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's. Deze oorzaken zijn een aangrijpingspunt voor oplossingsrichtingen. We herhalen de hoofdoorzaken:

- Het ontbreken van duidelijk richtlijnen voor (toetsing van) de RI&E.
- Het ontbreken van deskundigheid in met name kleine en middelgrote bedrijven.
- Het ontbreken van input van betrokkenen zoals werknemers en bedrijfsartsen.
- Een soms beperkte kwaliteit en vindbaarheid van informatie en instrumenten.
- Nut en noodzaak van de RI&E is voor werkgevers niet altijd evident.

De hoofdoorzaken laten zien dat de problematiek complex is. Er spelen verschillende oorzaken op verschillende niveaus bij verschillende actoren. Oorzaken raken onder meer aan het zelfsturend vermogen van sociale partners om branche RI&E's op te stellen, aan de prikkels voor kerndeskundigen om samen te werken en aan de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. Dit heeft de volgende consequentie voor de oplossingsrichtingen:

- Een mix van interventies en een relatief lange tijdshorizon zullen waarschijnlijk nodig zijn om invloed te hebben op de naleving van de RI&E. Er is geen *silver bullet* of *quick win* voor het bevorderen van de kwalitatieve naleving. Oplossingsrichtingen zullen gericht moeten zijn op verschillende niveaus en actoren: niet alleen individuele werkgevers en werknemers, maar ook branches, sociale partners en (koepelorganisaties van) kerndeskundigen. Bovendien weten we relatief weinig over 'wat werkt'. Er is met andere woorden geen *evidence base* als het gaat om het bevorderen van naleving van

arbowetgeving.³⁸ Dat brengt met zich mee dat proefondervindelijk – bijvoorbeeld door middel van pilots – vastgesteld moet worden welke interventies effectief zijn bij het bevorderen van de kwalitatieve naleving van de RI&E.

In de onderstaande paragrafen presenteren we vijf oplossingsrichtingen die aansluiten bij de hoofdoorzaken van knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's. De oplossingsrichtingen zijn generiek, ofwel bedoeld voor bedrijven uit alle grootteklassen. Wanneer de oplossingsrichtingen worden gebruikt om concrete beleidsinterventies te formuleren of pilots te starten, kan per geval worden bekeken of de interventie/pilot het meest geëigend is voor kleine, middelgrote of grote bedrijven.

4.2.1 Stimuleren van opleiding, kennisuitwisseling en advisering van bedrijven

Om te bevorderen dat bedrijven over voldoende interne en/of externe deskundigheid kunnen beschikken, is een veel intensievere ondersteuning van werkgevers en werknemers nodig bij het opstellen en actualiseren van de RI&E inclusief het plan van aanpak. Doel is dus deskundigheidsbevordering. Binnen deze oplossingsrichtingen zijn diverse interventies denkbaar. Ondersteuning kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van het stimuleren of verplichten van opleiding en training van preventiemedewerkers en werknemersvertegenwoordigers. Ook valt te denken aan het stimuleren van uitwisseling van deskundigen of kennis tussen bedrijven, bijvoorbeeld door binnen een sector of regio gezamenlijk kerndeskundigheid in te kopen of onderling uit te wisselen. Een andere interventie is het bieden van laagdrempelig advies aan werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in de vorm van een RI&E-vraagbaak. Ondersteuning van bedrijven kan ook de vorm aannemen van subsidiëring.³⁹ Denk aan financiële vergoedingen voor inschakeling van kerndeskundigen of uitvoering van blootstellingsbeoordelingen of aan vergoedingen voor het volgen van opleidingen.

4.2.2 Instrumentontwikkeling en informatievoorziening

Deze oplossingsrichting moet ertoe leiden dat het voor werkgevers gemakkelijker is een goede RI&E op te stellen doordat meer hulpmiddelen van goede kwaliteit beschikbaar zijn. Een belangrijk element daarbij is geven van handvatten en randvoorwaarden voor het te volgen proces bij het opstellen van de RI&E, waaronder het intensiever betrekken van werknemers. Hoewel er al veel informatiebronnen en hulpmiddelen rond de RI&E zijn, is daarin een verbetering mogelijk blijkt uit het onderzoek. Ook binnen deze oplossingsrichtingen zijn diverse interventies denkbaar. Te denken valt aan het opstellen van processtappen voor de RI&E (welke stappen, actoren en informatie zijn noodzakelijk om tot een goede RI&E te komen?). Ook is het denkbaar dat meer goede voorbeelden en formats worden gedeeld, zodat voor werkgevers duidelijk is hoe een goede RI&E eruit kan zien. Verder kan het raadzaam zijn om branche-RI&E's door te ontwikkelen, zodat deze gemakkelijker, aantrekkelijker en effectiever worden. Belangrijk is daarbij een goede balans te vinden tussen volledigheid en uitvoerbaarheid. Hiervoor zou de

³⁸ PWC (2018). Evaluatie handhaving arbeidswetten. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van arbeidswetten.

³⁹ Diverse EU-lidstaten kennen een dergelijke regeling (zie box 4.1 onder). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze landen vaak een ander arbostelsel hebben, met andere rollen voor werkgevers en werknemers en een andere verhouding tussen arbeidsongeschiktheidsregelingen en arbeidsomstandigheden (*risque professionnel*).

procedure 'erkenning en aanmelding van een branche-RI&E instrument' kunnen worden herzien.⁴⁰

4.2.3 Borgen kwaliteit bij inschakeling van kerndeskundigen

Het doel van deze oplossingsrichting is kwaliteit te borgen wanneer bedrijven kerndeskundigen inzetten bij advisering of toetsing. Ondanks dat kerndeskundigen naast specialistische kennis ook generieke deskundigheid hebben, zien we in de onderzochte bedrijven soms toch dat de aandacht eenzijdig ligt op een bepaald type risico's en maatregelen en niet wordt samengewerkt tussen kerndeskundigen. Overwogen kan worden om te stimuleren dat kerndeskundigen meer dan nu generalistische basiskennis hebben. Daarnaast kan gedacht worden aan het introduceren van meer waarborgen van de onafhankelijkheid en kwaliteit van degene die de RI&E toetst. Ten slotte kan meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen kerndeskundigen in de praktijk bijdragen aan kwaliteitsborging.⁴¹

4.2.4 Verduidelijken toetsing

Toetsing van een RI&E op bedrijfsniveau is naast bezoeken door de Inspectie SZW het enige wettelijk vastgelegde moment waarop een bedrijf feedback ontvangt op de RI&E. Dit moment kan aangegrepen worden om de kwaliteit van de RI&E positief te beïnvloeden. Het doel van deze oplossingsrichting is het versterken van de rol van toetsing bij het bevorderen van de kwaliteit van de RI&E. Binnen deze oplossingsrichting is het denkbaar om heldere en uitgewerkte richtlijnen voor toetsing van de RI&E vast te leggen en meer duidelijkheid te verschaffen over de status van de toetsing.

4.2.5 Stimuleren sectorale aanpak gezond en veilig werken

Niet in iedere branche kunnen werkgevers en werknemers aanspraak maken op sectorale ondersteuning bij gezond en veilig werken, waaronder een (gebruiksvriendelijke) branche RI&E. Doel van deze oplossingsrichting is te stimuleren dat meer branches komen tot een sectorale infrastructuur voor gezond en veilig werken in het algemeen en de RI&E in het bijzonder.⁴² Goede voorbeelden zijn Stigas in de agrarische en groene sector, STL in de transport en logistiek en de adviseurs van 5xBeter in de metaal. Binnen deze oplossingsrichting valt te denken aan het instellen van een subsidieregeling voor branches voor het implementeren van een branchegericht RI&E-adviesteam. Belangrijk is hierbij te realiseren dat bestaande sectorinitiatieven zijn ontstaan vanuit hun eigen context. Uit onderzoek blijkt dat naarmate de belangen in de sector heterogener zijn en de arborisico's complexer, het lastiger is voor sociale partners om het eigen arbogedrag te sturen zonder interventies van buitenaf.⁴³

⁴⁰ <http://www.rie.nl/voor-branches/stap-2-erkenning/erkenning-en-aanmelding-van-een-branche-rie-instrument/>

⁴¹ Zie o.a. ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 25 883, nr. 327, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zo loopt er momenteel een subsidieproject waarbij in de praktijk van een onderneming gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een nieuw informatiesysteem dat onder andere is gericht op een betere ondersteuning bij de uitwisseling van gegevens tussen alle bij preventie betrokken deskundige partijen en personen. Ook is het ministerie van SZW in gesprek met partijen over de mogelijkheden te komen tot een betere samenwerking tussen kerndeskundigen.

⁴² De voordelen van een sectorale infrastructuur voor arbeidsgerelateerde zorg zijn beschreven in: Cap Gemini (2014). Sector- en branchegerichte Bedrijfsgezondheidszorg. Zes casussen van sectoren en branches.

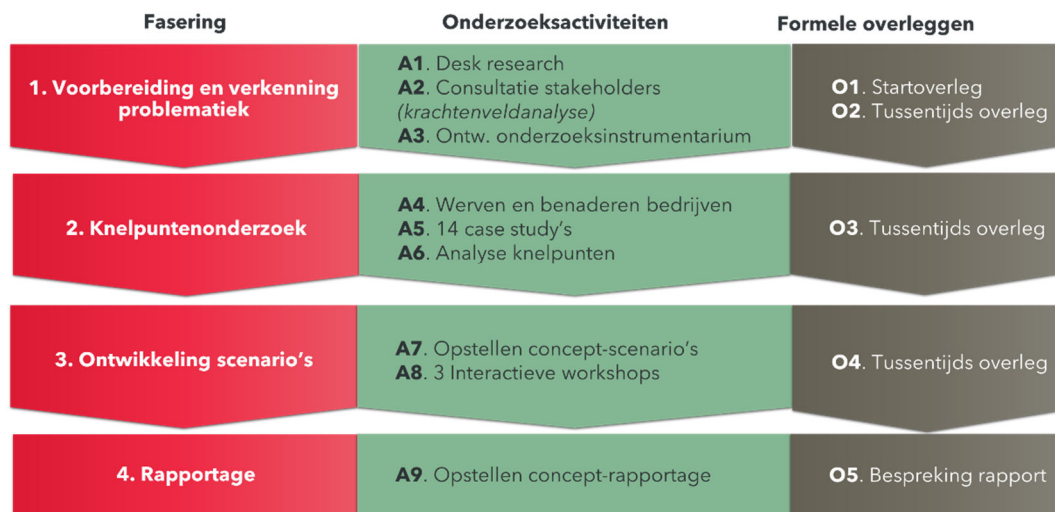
⁴³ TNO (2008). De RI&E in kleine bedrijven.

4.2.6 Tot slot

De voorgaande oplossingsrichtingen gaan uit van het bestaande stelsel voor gezond en veilig werken. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken welke veranderingen in het stelsel kunnen bijdragen aan de kwalitatieve naleving van de RI&E-plicht. Denk hierbij aan veranderingen in het toetsingsregime, zoals een toetsingsplicht voor alle bedrijven. Ook kan gekeken worden naar de rol van kerndeskundigen, naar nieuwe prikkels voor werkgevers of naar een geheel andere invulling van de RI&E-plicht.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

De onderstaande figuur toont de opzet van het onderzoek.



Tijdens het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Desk research. Hierbij is bestaande literatuur over de (context van de) kwalitatieve naleving van de RI&E op een rij gezet. De literatuur en documentatie is opgenomen in bijlage 4.
- Consultatie stakeholders. De onderzoekers hebben belanghebbenden rond de RI&E geïnterviewd en gevraagd naar hun analyse van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Geïnterviewden staan genoemd in bijlage 3.
- Ontwikkelen onderzoeksinstrumentarium. Op basis van desk research en consultatieronde is een protocol ontwikkeld voor case study's. Ook is in overleg met de opdrachtgever en klankbordgroep een selectie gemaakt van sectoren waarbinnen case study's worden uitgevoerd. Variëteit in type arbeidsrisico's was hierbij een belangrijk criterium. In ieder geval zijn sectoren geselecteerd waarbij de kans op aanwezigheid van gevaarlijke stoffen zoals chroom-6 groot is. De geselecteerde sectoren zijn opgenomen in bijlage 2.
- Case study's. Binnen veertien bedrijven is een case study uitgevoerd. Daarbij is een evenwichtige verdeling nagestreefd tussen kleine bedrijven (met 25 of minder werknemers) en (middel)grote bedrijven met meer dan 25 werknemers.⁴⁴ Een case study bestond uit het interviewen van de betrokkenen bij de totstandkoming van de RI&E en het bestuderen van achtergrondinformatie, waaronder de RI&E. Geïnterviewde betrokkenen waren te allen tijde de werkgever/preventiemedewerker, aangevuld met een vertegenwoordiger van de werknemer en één of meer kerndeskundigen.

⁴⁴ De grens is op 25 werknemers gelegd vanwege de regels rond het toetsen van de RI&E, zie hoofdstuk 2.

- Scenario's en workshops. In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel was opgenomen om scenario's voor bevordering van de kwalitatieve naleving te ontwikkelen en deze binnen workshops met belanghebbenden te toetsen op onder meer effectiviteit (draagt het scenario bij aan de kwalitatieve naleving?) en realiseerbaarheid (is er draagvlak voor het scenario en is het praktisch uitvoerbaar?). Om inhoudelijke en planningstechnische redenen is hiervan afgeweken. Het concept van scenario's is losgelaten en vervangen door oplossingsrichtingen. Binnen oplossingsrichtingen zijn één of meer interventies bedacht. Deze zijn in één workshop (met kerndeskundigen/experts) voorgelegd en getoetst op effectiviteit en realiseerbaarheid. Het is niet gelukt om ook voldoende vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers te laten deelnemen aan workshops. De interventies en oplossingsrichtingen zijn daarom niet getoetst door sociale partners. In plaats van een workshop zijn enkele aanvullende expertinterviews uitgevoerd.

Bijlage 2: Onderzochte cases

De onderstaande tabel geeft weer binnen welke sectoren en grootteklasse de veertien onderzochte cases zijn in te delen.

Sector	Cases
Landbouw, bosbouw en visserij: dierhouderij	1 bedrijf met 18 werknemers
Industrie: vervaardiging van chemische producten	1 bedrijf met 25 werknemers
	1 bedrijf met 85 werknemers
Industrie: vervaardiging van producten van beton, gips en cement	1 bedrijf met 250 werknemers
	1 met bedrijf met 150 werknemers
Industrie: oppervlaktebehandeling en bekleding van metaal; algemene metaalbewerking	1 bedrijf met 15 werknemers
	1 bedrijf met 155 werknemers
Afval- en afvalwaterbeheer en sanering	1 bedrijf 8 werknemers
	1 bedrijf met 440 werknemers
Vervoer en opslag: goederenvervoer over de weg	1 bedrijf met 9 werknemers
	1 bedrijf met 70 werknemers
Gezondheids- en welzijnszorg: verpleeghuizen; verzorgingshuizen; thuiszorg	1 bedrijf met 120 werknemers
	1 bedrijf met 45 werknemers
	1 bedrijf met 3.500 werknemers
Totaal	14 bedrijven

Bijlage 3: Geïnterviewde experts

De onderstaande tabel toont welke organisaties tijdens het onderzoek zijn geïnterviewd of tijdens een workshop een bijdrage hebben geleverd. Van sommige organisaties zijn meerdere personen geïnterviewd.

Organisatie
AWVN
BA&O
BvAA
Het CCV – Team Nalevingsexpertise
Erasmus Universiteit Rotterdam
Inspectie SZW
Ministerie van SZW
NVvA
NVVK
OVAL
Steunpunt RI&E
VCP

Bijlage 4: Literatuur en documentatie

Alford, John (2009). 'The Co-production Concept', in: Alford, John (2009). Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-Production.

Arts, H. et. al (2005). Leidraad RIE-Toets inclusief Leidraad valideren RIE-instrument. Eerste versie.

Bureau Bartels (2015). Versterkt aanpakken van moeilijk waarneembare arbeidsrisico's.

Cap Gemini (2014). Sector- en branchegerichte Bedrijfsgezondheidszorg. Zes casussen van sectoren en branches.

Cap Gemini (2017). Wettelijk kader in de praktijk. Praktijkbeeld van de omgang met arbeidsgerelateerde (medische) gezondheidsgegevens en gegevens over beroepsmatige blootstelling aan gezondheidsrisico's.

Gutteling, J. (2017). Determinanten van risicoperceptie. Onderzoek voor de Directie Veiligheid en Risico's, ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Inspectie SZW (2019), Arbo in bedrijf 2018. Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan arbeidsrisico's en genomen maatregelen in 2018.

Inspectie SZW (2019). Basisinspectiemodule Arbozorg – RI&E, Basiscontract en Deskundige Bijstand.

KPMG (2017). Onderzoek samenhang arbocatalogus en branche RI&E.

NVVK Info (2014). De RI&E als afvinklijstje. Zijn er nog wel goede RI&E's? (juli 2014)

Onafhankelijke Commissie Tilburg Chroom-6 (2019), Door het stof. Over kwetsbaarheid en goede bedoelingen. Gezondheidsrisico's op de werkvloer bij tROM tussen 2004 - 2012.

Prevent (2019). Europese vergelijking GVV verplichtingen.

Prevent (2017). Europese vergelijking implementatie RI&E. Vergelijkend onderzoek in 10 Europese landen.

PWC (2018). Evaluatie handhaving arbeidswetten. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van arbeidswetten.

Research voor Beleid (2011). Verantwoordelijk werken. Evaluatie Arbowet en beleidsdoorlichting arbobegrotingsartikel. Onderzoek in opdracht van het ministerie SZW.

Salentijn Consult (2015). Rapportage "Onderzoek naar en aanbevelingen voor de verbetering van de kwaliteit van RI&E-instrumenten". Uitgevoerd in opdracht van Steunpunt RI&E.

Steunpunt RI&E (2015). Aan de slag met de RI&E. Een stap voor stap handleiding voor ondernemers die geen risico willen lopen.

TNO (2019). Arbobalans 2018. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland.

TNO (2008). De RI&E in kleine bedrijven.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 879, nr. 3. Memorie van Toelichting bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 25 883, nr. 327.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 883 nr. 342.

Bijlage 5: Klankbordgroep

Tijdens het onderzoek heeft een klankbordgroep het onderzoeksplan, de voorlopige bevindingen en het conceptrapport van commentaar voorzien. De klankbordgroep bestond uit de volgende personen:

- AWWN: Piet Vessies
- BA&O: Cecile de Roos
- Inspectie SZW: Wendy Vos
- Ministerie van SZW: Chantal van Aken, Marian van Zadelhoff, Brigitte Nijland, Ad van Duijn
- NVvA: Corné Bulkman en Theo-Jan Heesen
- NVVK: Kees Roelofs
- OVAL: Daniël Kuin
- VCP: Amerik Klapwijk

Wij danken de leden van de klankbordgroep voor hun deskundige inbreng.

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl