

Vergaderjaar 2021–2022

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 428

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2022

RI&E: startpunt van een veilige en gezonde werkomgeving

Het is in het belang van zowel werknemers als werkgevers dat werkomstandigheden zo gezond en veilig mogelijk zijn en dat werkgevers daarvoor systematisch alle risico's in kaart brengen en deze adresseren met heldere maatregelen. Omdat risico's kunnen veranderen in de loop der tijd, is het bovendien belangrijk om die inventarisatie actueel te houden. Zo heeft Covid de afgelopen jaren nieuwe risico's op de werkvloer geïntroduceerd, bijvoorbeeld als gevolg van het vele thuiswerken. Snelle technologische voortuitgang betekent dat nieuwe apparaten op de werkvloer komen, die nieuwe risico's meebrengen. De toenemende inzet van tijdelijke werkrachten, zoals in de platformeconomie, en van arbeidsmigranten die niet of nauwelijks Nederlands spreken, brengen nieuwe risico's met zich mee, waar werkgevers zich bewust van moeten zijn en maatregelen voor moeten nemen. Ook de recente berichten over seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer maken duidelijk dat gezond en veilig werken voortdurend aandacht vraagt. De Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) faciliteert dit proces en is daarom het startpunt van een veilige werkomgeving. Wanneer meer werkgevers, zeker in het MKB, de RI&E beter gaan gebruiken, kan dit mogelijk arbo-ongevallen, schadelijke incidenten en arbeidsgerelateerde ziekten en overlijdens voorkomen.

Het meerjarenplan RI&E

Op 29 januari 2020 is het Meerjarenplan RI&E (2020–2023) naar de Tweede Kamer gestuurd¹. Dit plan heeft als doel om via een programmatische aanpak de naleving van de RI&E-plicht te vergroten. De naleving moet op twee vlakken verbeterd worden: enerzijds moet het aantal werkgevers dat

¹ Kamerstuk 25 883, nr. 372.

een RI&E heeft omhoog, en anderzijds moet de kwaliteit van de RI&E's verbeterd worden. Om dit te bewerkstelligen, zijn er drie programmalijnen:

- 1) Communicatie, gericht op het informeren van werkgevers;
- 2) Toepassing, gericht op het ondersteunen van werkgevers bij het opstellen van een goede RI&E, welke weer bestaat uit drie sporen: Informatievoorziening, Instrumenten, en Advisering & Toetsing, en;
- 3) Toezicht en Naleving, gericht op het controleren van de naleving.

Het plan bestaat uit twee fases: in de eerste fase (2020–2021) lag de nadruk op het vergroten van de bewustwording van de RI&E-plicht bij werkgevers. Dit jaar start de tweede fase, waarin de focus ligt op het vergroten van de kwaliteit van al bestaande RI&E's.

Conform toezegging in eerdergenoemde brief informeer ik uw Kamer jaarlijks over de voortgang van dit programma, zo ook met deze brief. Deze brief bestaat uit twee delen:

- In 2021 is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd, zoals aangekondigd in de eerste voortgangsbrief². In het eerste deel deze brief ga ik in op de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport en geef ik hier een beleidsreactie op. Dit rapport bied ik u aan in bijlage 1 van deze brief³.
- In het tweede deel van deze brief vindt u een samenvatting van de voortgangsrapportage van het programma⁴ en benoem ik de plannen voor komend jaar. Dit doe ik aan de hand van de drie programmalijnen: «Communicatie», «Toepassing» en «Toezicht en handhaving».

1. Resultaten tussentijdse evaluatie

De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door het bureau Andersson Elffers Felix (AEF). De evaluatie richtte zich op de verwachte impact van het programma.

De hoofdconclusie is dat het programma een stevig fundament kent om de naleving van de RI&E te vergroten. De inhoudelijke opzet en aanpak worden overwegend positief beoordeeld. De effectiviteit kan echter nog niet worden beoordeeld, omdat hierover nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Betrokkenen uit het veld onderschrijven de noodzaak en meerwaarde van een brede en langjarige aanpak om de problematiek van achterblijvende naleving aan te pakken. Het onderzoeksbureau oordeelt dat de inhoudelijke aanpak van het programma logisch, samenhangend en volledig is en dat de drie programmalijnen de voor verbetering van de naleving relevante aspecten adresseren. De opzet van het programma wordt gezien als vernieuwend door het gebruik van de *design thinking*-methode, het voortdurend betrekken van stakeholders en eindgebruikers, en het structurele gebruik van externe expertise. Door het iteratieve *design thinking*-proces leent het programma zich goed voor een lerende aanpak.

Aandachtspunten hebben betrekking op de gekozen fasering (eerst inzet op vergroten bewustwording van RI&E-plicht, daarna op verbeteren kwaliteit van RI&E's), terwijl de twee aandachtspunten in de praktijk met elkaar samenhangen; het perspectief van de werknemer dat nadrukkelijker naar voren kan komen; en de positionering van de programmalijn Toezicht en Handhaving, waarover soms verwarring is bij stakeholders.

² Kamerstuk 25 883, nr. 411.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik herken mij grotendeels in de genoemde aandachtspunten, zoals over de fasering, en verwerk deze in de aanpak voor de komende periode (zie verderop in deze brief). Er zijn, zoals eerder genoemd, twee problemen rond RI&E-naleving: 1) te weinig werkgevers hebben een RI&E, en 2) bij bedrijven die wel al een RI&E hebben, is de kwaliteit van de RI&E vaak niet voldoende. Met de fasering is ervoor gekozen de middelen eerst in te zetten om de naleving van de RI&E-plicht te vergroten, via een brede communicatie-inzet. Tegelijkertijd: méér RI&E's en betere RI&E's moeten inderdaad hand in hand gaan. De fasering in het programma zie ik daarom niet als een harde scheidslijn, maar bedoeld om focus in de aanpak aan te brengen. Ik zal dan ook komende periode een aantal activiteiten doorzetten om de bewustwording te vergroten.

Ten aanzien van het aandachtspunt om het perspectief van de werknemer nadrukkelijker naar voren te laten komen wordt routenaarrie.nl hierop aangepast en daarbij vooral de dialoog tussen werkgever en werknemer bevorderd. Ook is bewust voor de *design thinking*-aanpak gekozen omdat het de behoeften van de eindgebruikers (werkgever en werknemer) centraal stelt en daarnaast ruimte biedt voor het tussentijdse bijstelling van interventies. Ik ben blij dat deze aanpak over het algemeen wordt gewaardeerd. De opmerkingen hierover in het evaluatierapport, en van de betrokken partijen, neem ik ter harte om de aanpak te verfijnen.

De programmalijn Toezicht en Handhaving valt grotendeels op het terrein van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ik hecht daarbij aan de onafhankelijke positie van de Nederlandse Arbeidsinspectie als toezichthouder. Goede communicatie richting stakeholders over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen deze programmalijn neem ik mee als aandachtspunt.

2. Voortgang en tweede fase programma

Programmalijn 1 Communicatie

Vooraf kleine werkgevers voldoen niet aan de RI&E-plicht. Veel werkgevers zijn niet op de hoogte van de wettelijke verplichting. In de eerste fase was de campagne daarom gericht op het verhogen van de bekendheid met de RI&E-verplichting. Een kleine effectmeting (200 tot 300 respondenten) laat zien dat de campagne erin slaagt om meer kleine werkgevers bewust te maken van de RI&E-verplichting ten opzichte van vorig jaar (van 21% naar 33%).

In de tweede fase, die nu start, is meer aandacht voor de kwaliteit van de RI&E. Dit gebeurt niet zozeer via de brede communicatie-inzet, maar via de betrokken partners (zoals de sociale partners en professionals die veel samenwerken met het MKB), via de website rie.nl, en de digitale tools hierop. De tussentijdse evaluatie heeft bovendien het belang aangetoond van het blijven inzetten op bewustwording bij werkgevers zonder een RI&E. Daarom wordt er in de Week van de RI&E (dit jaar van 20 t/m 24 juni 2022) extra aandacht besteed aan de RI&E met een digitale campagne.

Programmalijn 2 Toepassing

In de eerste fase zijn diverse knelpunten aangepakt die het MKB ervaart rondom de RI&E-verplichting⁵. Dit is gedaan aan de hand van de drie sporen binnen deze programmalijn: informatievoorziening, instrumenten, en advisering & toetsing. Deze worden hierna toegelicht. De prioriteit is gelegd bij het op orde brengen van de basis, zodat werkgevers minder drempels ervaren bij het starten met een RI&E. In de tweede fase van het programma ligt, zoals eerder genoemd, de focus op het wegwerken van belemmeringen om tot een kwalitatief goede RI&E te komen.

Informatievoorziening

In 2021 zijn de eerste verbeteringen doorgevoerd voor een goede landing op de website van het Steunpunt RI&E (www.rie.nl). Deze werkzaamheden namen meer tijd in beslag dan was gepland, waardoor sommige geplande werkzaamheden zijn uitgesteld tot 2022. Zo vindt de integratie van Route naar RI&E (routenaarrie.nl, zie hieronder) en de website van het Steunpunt RI&E pas in de eerste helft van dit jaar plaats, waarbij rie.nl ook verder wordt verbeterd. Hiermee wordt de beschikbare informatie beter vindbaar voor bezoekers.

Instrumenten

Route naar RI&E

Routenaarrie.nl is een tool waarmee werkgevers hun eigen RI&E kunnen maken. In de eerste fase heeft het Steunpunt RI&E gewerkt aan het verbeteren van de ondersteuning voor kleine werkgevers. Op routenaarrie.nl is een nieuw online instrument aangeboden aan kleine werkgevers (maximaal 25 werknemers) die niet kunnen terugvallen op een brancheorganisatie. Met deze pilot is uitvoering gegeven aan de motie Gijs van Dijk, Van Kent en Smulders om te experimenteren met een voorgevulde «start-RI&E» voor kleine werkgevers⁶. Het instrument werd ervaren als een goed startpunt om te beginnen met een RI&E. Daarnaast vonden gebruikers dat Route naar RI&E de informatie beheersbaar en overzichtelijk maakt, het opstellen van een plan van aanpak makkelijker is, en dat het handvatten geeft om medewerkers te betrekken bij het maken van een RI&E. De resultaten van de evaluatie zijn besproken met sociale partners, zoals toegezegd aan uw Kamer. Uitkomst van dit overleg is dat voor de huidige doelgroep het instrument beschikbaar blijft. Het is van belang het instrument door te ontwikkelen voordat de doelgroep eventueel verder wordt verbreed naar grotere ondernemers.

In 2022 worden drie specifieke thema's aangepakt. Doel is werkgevers gericht te ondersteunen bij de aanpak en risicobeheersing op deze thema's in de praktijk:

- In het voorjaar van 2022 wordt een start gemaakt met verbetering van het instrument voor de risicocategorie psychosociale arbeidsbelasting (PSA), in samenwerking met de Brede Maatschappelijke Samenwerking burn-outklachten (BMS). Een TNO-rapport van eind 2021 over de impact van Covid-19 op werknemers laat zien dat een aanzienlijk aantal werknemers kampt met burn-outklachten.⁷

⁵ De knelpunten zijn te vinden in het rapport: *Je wilt de RI&E levend houden*, De Beleidsonderzoekers, december 2019.

⁶ Motie Gijs van Dijk c.s., 17 november 2020, Kamerstuk 25 883, nr. 396.

⁷ TNO, *De Impact van de Covid-19 pandemie op werknemers. Eind 2021*. 19% van de werknemers die op locatie werken, en 17% van de thuiswerkende werknemers ervaart burn-outklachten.

- Aansluitend hierop wordt het instrument specifiek doorontwikkeld voor het beter kunnen inventariseren en beheersen van het risico op blootstelling aan gevaarlijke stoffen, zoals eerder al toegezegd aan uw Kamer naar aanleiding van het advies van de commissie Heerts⁸. De naleving op de aanvullende RI&E-verplichtingen voor gevaarlijke stoffen blijft achter. Het doel is met name voor kleinere werkgevers gerichte ondersteuning te bieden bij de stappen die zij moeten doorlopen. De werkzaamheden stonden gepland voor 2021, maar moesten door de eerder genoemde uitloop van werkzaamheden aan de website helaas uitgesteld worden.
- Voorts wordt het instrument ook zodanig verbeterd dat Route naar RI&E de dialoog tussen werkgevers en werknemers faciliteert en ondersteunt. Immers, werkgevers en werknemers moeten zich gezamenlijk inspannen voor gezond en veilig werken.

Branche-instrumenten

Een branche-instrument is een online tool om een RI&E te maken, gericht op een specifieke branche. In 2021 is het Steunpunt begonnen om samen met vier winkelambachten branchespecifieke instrumenten te maken: met de schoenherstellers, bakkers, slaggers en kappers. De planning is om dit in 2022 klaar te hebben.

In 2021 is een verbeterplan opgesteld voor het verbeteren van de erkenningsprocedure voor branche-instrumenten en het intensiveren van taken van het Steunpunt RI&E. Hiervoor heeft het Steunpunt RI&E drie onderzoeken laten uitvoeren⁹. Uit deze onderzoeken bleek dat de erkenningsprocedure voor branche-instrumenten verbeterd kan worden om de kwaliteit van instrumenten beter te waarborgen. Ook bleek dat brancheorganisaties meer hulp nodig hebben bij het ontwikkelen van branche-instrumenten. In 2022 wordt gestart met de uitvoering van het verbeterplan. Hiervoor zal eerst in overleg met sociale partners een prioriteitenlijst worden bepaald om de activiteiten in de tweede fase stapsgewijs uit te voeren.

Toetsing en advisering

Samen met stakeholders is bekeken wat er nodig is voor verduidelijking van de kaders van de wettelijk verplichte toetsing van een RI&E door kerndeskundigen (zoals arboprofessionals). In dit traject is samen met eindgebruikers en stakeholders een creatieve en praktische oplossing ontwikkeld voor de ervaren knelpunten: het RI&E-label. In 2022 wordt de oplossing verder uitgewerkt en getest in de praktijk.

Periodieke vernieuwing RI&E opnemen in Arbowet

In ditzelfde traject is ook onderzocht of een verplichting tot minimale periodieke vernieuwing van de RI&E kan bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de RI&E (en het bijbehorende plan van aanpak). Dit is toegezegd in de kabinetsreactie op het advies van de commissie Heerts¹⁰.

Uit de opgehaalde input bij stakeholders en respondenten blijkt dat er weinig behoefte bestaat om de wet- en regelgeving aan te passen, aangezien al wettelijk is verankerd dat de RI&E actueel moet zijn. Omdat

⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 389, blz. 6.

⁹ Dit betreft drie onderzoeken: De Beleidsonderzoekers, *De kwaliteit verankerd*, 15 juli 2021, gepubliceerd op www.arboportaal.nl. Daarnaast 2 exploratieve onderzoeken uitgevoerd in opdracht van Steunpunt RI&E.

¹⁰ Kamerstuk 25 883, nr. 389, blz. 8.

actualisatie per definitie maatwerk vergt, is een algemeen geldende termijn voor alle bedrijven niet werkbaar. Daarbij zou een RI&E een cyclisch, levend karakter moeten hebben, en dus direct moeten worden aangepast bij veranderende omstandigheden, zoals de Covid-uitbraak. De zorg is dat een wettelijk vastgestelde termijn voor vernieuwing juist leidt tot een meer statisch karakter, waarbij vooral de wettelijke (minimum)eis wordt nageleefd. Dan bestaat ook nog de kans dat werkgevers een dergelijke verplichting administratief afhandelen, zodat ze aan de verplichting voldoen, terwijl het belangrijk is dat de RI&E-update zorgvuldig en oprecht gebeurt. De verschillende argumenten tegen elkaar afwegend acht ik een wettelijke verplichting tot periodieke vernieuwing niet het juiste middel om de kwaliteit van RI&E's daadwerkelijk te vergroten.

Programmalijn 3 Toezicht en handhaving

Parallel aan het informeren en ondersteunen van werkgevers wordt toegewerkt naar intensiever toezicht. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) onderzoekt nieuwe manieren om de handhaving op de RI&E efficiënter en effectiever in te richten. In dat kader is in de eerste fase geëxperimenteerd met twee aanpakken: administratieve handhaving RI&E en de sectoraanpak arbozorg.

Het project administratieve handhaving RI&E vloeit voort uit de in 2020 uitgevoerde pilot. Kern van de aanpak is dat digitaal wordt gecontroleerd op aanwezigheid van de RI&E, het bijbehorende plan van aanpak en het basiscontract met een arbodienst. Het opvragen van de documenten, de beoordeling en de handhaving vond volledig administratief en digitaal plaats. In 2021 is de werkwijze doorontwikkeld op basis van de verbeterpunten uit de evaluatie van de pilot. Zo is er een contactmoment met een inspecteur ingebouwd. Uit de evaluatie komt dat meer effect wordt verwacht als de controle zich uitbreidt naar een inhoudelijke controle van de documenten, om hogere kwaliteit van documenten te waarborgen.

De sectoraanpak arbozorg heeft als doel de arbeidsveiligheid te verbeteren door middel van het arbozorgsysteem. Ook deze werkwijze bevatte digitale opvraging en controle van de basisdocumenten, met daarnaast een stapsgewijze inzet van handhavingsinstrumenten. Een verschil met het project administratieve handhaving RI&E is dat de documenten op een aantal inhoudelijke punten (kwaliteit) werden beoordeeld, en dat werkgevers die stukken niet aanleverden werden bezocht. Een intern effectonderzoek naar de sectoraanpak Arbozorg Garages uit 2020 laat positieve resultaten zien.

In de tweede fase worden beide aanpakken samengevoegd – project administratieve handhaving RI&E en sectoraanpak arbozorg – tot het inspectieproject arbozorg 2022. Op deze manier ontstaat één integrale en uniforme aanpak. De Arbeidsinspectie zet in op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve naleving vanuit de verwachting dat dit zorgt voor het grootste effect op gezond en veilig werk. Het project kent een getrapte uitvoering. Het start met een campagne, het versturen van aankondigings- en verzoekbrieven en het schriftelijk opvragen en controleren van de basisdocumenten. Vervolgens zal een kwalitatieve, inhoudelijke controle, en eventueel nog een fysieke controle plaatsvinden. In het Jaarplan 2022 van de NLA staat de ambitie rondom arbozorg geformuleerd¹¹.

¹¹ Zie: Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2022 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl).

Zoals aangekondigd in de eerste voortgangsrapportage is een verkenning uitgevoerd naar grootschalige (digitale) administratieve handhaving van de RI&E. Een dergelijke werkwijze kan bijdragen aan de naleving op de RI&E. Het eindrapport van deze eerste verkenning is in maart 2022 opgeleverd en vindt u in bijlage 3 van deze brief¹². Hierin worden drie scenario's geschetst voor grootschalig digitaal inspecteren. De grove berekeningen in het rapport maken duidelijk dat grootschalig digitaal inspecteren alleen gerealiseerd kan worden met substantiële financiële investeringen in zowel capaciteit als ICT-ondersteuning. Daarbij is hiervoor (op de huidige arbeidsmarkt schaarse) ICT-expertise nodig. Ondanks deze uitdagingen kan grootschalig digitaal inspecteren een belangrijke innovatie voor de toekomst zijn. Om die reden zal ik bezien welke verdiepende vervolgstappen hierop kunnen worden gezet. In de volgende voortgangsrapportage zal ik u hier meer over melden. In de tussentijd blijft de Arbeidsinspectie de ontwikkelde werkwijze arbozorg toepassen en doorontwikkelen. Naast de ontwikkeling van deze aanpak wordt er binnen de andere arboprogramma's ook toezicht gehouden op de RI&E.

Tot slot

Het belang van een gezonde en veilige werkomgeving is essentieel voor iedereen in Nederland. Hierin hebben we nog veel te doen en daarvoor moeten we samen aan de slag. Ik ben blij met de goede samenwerking met de stakeholders, waaronder de sociale partners en beroepsverenigingen. We spannen ons samen in voor veilig en gezond werk. Daarin proberen we continu te leren van onze aanpak, om deze nog effectiever te maken. Dankzij ons gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel blijven we stappen zetten in de goede richting.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl