



Evaluatie van het Meerjarenprogramma Impuls RI&E

Rapport voor het ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Projectnummer P0344

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Noortje Hippert, Charley Bohlmeijer, Youri ten Hoeve en Lennart de Ruig

© 28 October 2024 | 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.



Samenvatting

Elke werkgever in Nederland is wettelijk verplicht een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te hebben inclusief plan van aanpak. In 2018 bleek dat de naleving van de RI&E-plicht achterbleef bij kleine arbeidsorganisaties met minder dan 10 werknemers. Dit vormde voor de directie Gezond en Veilig Werken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aanleiding om een Meerjarenprogramma op te stellen dat een impuls moest geven aan de naleving. In dit programma is gewerkt met de methode design thinking. Dit rapport doet verslag van de evaluatie van het programma.

De evaluatie was gericht op de 'effecten van de eerste orde'. Daaronder verstaan we het aantal bereikte werkgevers, hun bekendheid met de RI&E en met arbeidsrisico's en de waardering van de opbrengsten van het programma. De naleving van de RI&E-plicht (de 'effecten van de tweede orde') behoort niet tot de scope van deze evaluatie. Daarnaast was de evaluatie gericht op de ervaringen met, en meerwaarde van het werken met de methode design thinking.

Onze eerste conclusie is dat het programma de voorwaarden heeft geschapen voor een hogere naleving van de RI&E-plicht. De bekendheid van de RI&E-verplichting is bij kleine organisaties iets toegenomen. Ook leidde de communicatie vanuit het programma tot een toename van het aantal werkgevers dat de website rie.nl bezoekt. De bereikte werkgevers lijken daarnaast gebaat te zijn bij de ontwikkelde instrumenten binnen het programma: de app 'Route naar de RI&E' en de 'Routeplanner'. Werkgevers die deze instrumenten hebben gebruikt zijn zich naar eigen zeggen bewuster geworden van de risico's rond gezond en veilig werken. Ook geven de instrumenten werkgevers naar eigen zeggen voldoende handvatten om zelfstandig aan de slag te gaan met de RI&E.

Hoewel de instrumenten het dus gemakkelijker en laagdrempeliger maken voor kleine organisaties om aan de slag te gaan met de RI&E, geven de instrumenten geen garantie op een volledige, betrouwbare en actuele RI&E. De kwaliteit is afhankelijk van de manier waarop werkgevers het instrument toepassen. Sommige werkgevers zouden meer ondersteuning willen hebben bij stappen die komen tijdens en na het opstellen van de RI&E.

Onze tweede conclusie is dat de methode design thinking een geschikte methode is om de doelstellingen te behalen van een programma als het Meerjarenprogramma Impuls RI&E. De meerwaarde van het werken met design thinking is dat het nieuw leven in het beleidsdossier van de RI&E heeft geblazen. Het is niet waarschijnlijk dat zonder design thinking binnen de looptijd van het programma gebruiksvriendelijke instrumenten voor werkgevers opgeleverd zouden zijn. Alle door ons geïnterviewde stakeholders hebben ook positieve ervaringen met de methode design thinking. De methode forceerde hen om op een andere manier te kijken naar het probleem van de achterblijvende naleving en de eindgebruiker - de werkgever - centraal te stellen. Daarnaast zijn positieve ervaringen opgedaan met de design sprints tijdens het programma. Met deze werkwijze is in korte tijd veel bewerkstelligd.

Het centraal stellen van de eindgebruiker leidde soms tot frictie, omdat er ook binnen de kaders van wet- en regelgeving gewerkt moest worden én omdat rekening gehouden moest worden met het grotere krachtenveld waarin stakeholders actief zijn. De kaders sluiten niet altijd aan bij de gebruikersbehoeften, en de belangen van stakeholders kunnen over het hoofd worden gezien als de eindgebruiker centraal wordt gezet. Dat bredere speelveld is door te sterke focus op de eindgebruiker in de eerste fase van het programma enigszins uit het oog verloren. Het is daarmee niet gelukt om de perspectieven van de eindgebruiker, het wettelijk perspectief en het perspectief van stakeholders met elkaar te verenigen.

Op basis van de ervaringen binnen het Meerjarenprogramma formuleren we de twee aanbevelingen voor het optimaal benutten van Design Thinking in participatieve programma's van de overheid:

- Design thinking lijkt kansrijker als de overheid werkt vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen in plaats van nauw omschreven wettelijke verplichtingen. Werkend vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen zijn de perspectieven van gebruikers, stakeholders en toezichthouders gemakkelijker op een lijn te brengen.
- Design thinking kan op gespannen voet staan met de ambtelijk-politieke context waarin beleid meestal tot stand komt. Daarin ligt de nadruk vaak op het vastleggen van meetbare doelen, het planmatig werken en het afleggen van verantwoording. Bij design thinking bestaat altijd de kans dat interventies gaandeweg het beleid veranderen of niet verder ontwikkeld worden. En de participatieve werkwijze betekent dat de overheid geen top-down sturing kan toepassen. Het werken met design thinking vraagt dan ook om een andere houding van de overheid. Bij het werken met design thinking is het van belang om onzekerheden te accepteren, te denken in mogelijkheden, het perspectief van burger of bedrijf echt centraal te stellen, en te blijven uitdragen dat aanpassingen geen teken van falen zijn, maar een teken van wendbaarheid en voortschrijdend inzicht.

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en aanleiding van deze evaluatie	1
1.2	Doel- en vraagstelling	3
1.3	Onderzoeksverantwoording	4
1.4	Leeswijzer	6
2.	Opzet van het programma	7
2.1	Aanleiding en achtergrond Meerjarenprogramma	7
2.2	Design thinking	8
2.3	Het plan van aanpak	11
2.4	De programmaliijnen	12
2.5	Vastgestelde mijlpalen bij de start	14
2.6	De sturing van het programma	14
2.7	Deelconclusie	15
3.	Uitvoering en ervaringen	16
3.1	Wijzigingen in het Meerjarenprogramma en externe invloeden	16
3.2	Uitvoering programmaliijn 1 communicatie	18
3.3	Uitvoering programmaliijn 2 toepassing	19
3.4	Uitvoering programmaliijn 3 toezicht & handhaving	22
3.5	Ervaringen met het Meerjarenprogramma	23
3.6	Deelconclusie	25
4.	Resultaten van het programma	28
4.1	Resultaten programmaliijn 1 communicatie	28
4.2	Resultaten programmaliijn 2 toepassing	29
4.3	Resultaten programmaliijn 3 toezicht & handhaving	35
4.4	Opbrengsten van design thinking	35
4.5	Deelconclusie	36
5.	Lessen voor de toekomst	37
5.1	Geleerde lessen uitvoering Meerjarenprogramma	37
5.2	Geleerde lessen design thinking methode	39
5.3	Geleerde lessen naleving van de RI&E-plicht	40
6.	Beantwoording onderzoeksvragen	42
Bijlage 1:	Gesprekspartners	48



Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en aanleiding voor deze evaluatie. Ook komen het doel van de evaluatie en de onderzoeksvragen aan bod, evenals een beschrijving van de aanpak van de evaluatie. Het hoofdstuk eindigt met een korte leeswijzer.

1.1 Achtergrond en aanleiding van deze evaluatie

De risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) is een instrument dat de werkomgeving van werknemers gezonder en veiliger moet maken. Met een RI&E brengt de werkgever de aanwezige arbeidsrisico's voor alle werknemers in kaart, en stelt vervolgens een plan van aanpak op om deze risico's te verhelpen of te minimaliseren. Het is voor alle werkgevers verplicht om een RI&E te hebben. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen hiervan de daaropvolgende toetsing bij een arbokerndeskundige.¹

Deze RI&E-verplichting komt voort uit een Europese richtlijn omtrent gezond en veilig werken, die overgenomen is in de Nederlandse Arbowet.² De naleving van deze verplichting blijft echter al jaren achter: het aantal ondernemingen dat over een RI&E beschikt lag tijdens de start van het programma rond de 50% procent. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat organisaties met

¹ Bij bedrijven met onder de 25 werknemers is het niet verplicht om de RI&E te laten toetsen door een arbokerndeskundige, mits deze is opgesteld met een gecertificeerd branche-instrument. In alle andere gevallen is dit wel een verplichting.

² De Europese richtlijn over veiligheid en gezondheid op het werk is de *Directive 89/391 EEC* uit 1989.

minder dan 25 werknemers vaak niet voldoen aan de verplichting.³ Volgens cijfers van de Nederlandse Arbeidsinspectie had 89 procent van organisaties boven de 25 medewerkers in 2018 een RI&E, en slechts 46 procent van de organisaties onder de 25 medewerkers.⁴ Hiermee komt het totaal aan organisaties met een RI&E op 49 procent.⁵ Tegelijkertijd beslaat het aantal werknemers dat werkt in een organisatie met een RI&E 82 procent, omdat veruit de meeste werknemers in grotere organisaties werken.⁶ De politiek reageerde eensgezind op deze cijfers, er moest iets gebeuren op aan de naleving van de RI&E-verplichting. In 2018 werden er unaniem twee moties aangenomen, waardoor ministerie van SZW met een plan moest komen voor het handhaven van de verplichtingen uit de Arbowet, waaronder de RI&E-verplichting.⁷

In reactie op deze cijfers en de politieke aandacht liet het ministerie van SZW een analyse uitvoeren om knelpunten bij het opstellen van de RI&E te inventariseren. Daaruit bleek dat werkgevers de complexiteit van de RI&E als belangrijke drempel ervaren.⁸ Zij hebben niet of nauwelijks de kennis in huis voor het opstellen van een RI&E, en het ontbreekt werkgevers soms aan financiële middelen om deskundigheid in te huren. Ook handelen werkgevers vaak intuïtief wanneer het gaat over de RI&E (en gezond en veilig werken).

Naar aanleiding van de knelpuntenanalyse besloot het ministerie van SZW een Meerjarenprogramma in te zetten om o.a. enkele knelpunten bij het opstellen van een RI&E weg te nemen. Op 29 januari 2020 werd een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met de aankondiging van een Meerjarenprogramma 'verbetering naleving RI&E' (2020-2023). Via een vernieuwende, programmatische aanpak was het doel om de RI&E-plicht te verbeteren via twee vlakken: enerzijds een verhoging van het aantal werkgevers met een RI&E en anderzijds een verhoging van de kwaliteit van de RI&E's. De focus lag hierbij op organisaties met minder dan 25 werknemers, en werd er in het programma gewerkt met een nieuwe, innovatieve methode van *design thinking*.

Halverwege het programma is een tussenevaluatie uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF).⁹ Tegen het einde van het programma werd besloten tot een eindevaluatie van het Meerjarenprogramma, waaruit ook eventuele lessen en verbetermogelijkheden voor de toekomst gedestilleerd moesten worden.¹⁰ Dit onderzoek geeft invulling aan deze evaluatie.

³ Dit zijn bedrijven met maximaal 25 werknemers.

⁴ Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Tabellenboek Arbo in Bedrijf 2018*. Geraadpleegd op 11 september 2024, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2019/07/16/arbo-in-bedrijf-2018>. 11.

⁵ Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018* (Nr. 122756). Geraadpleegd op 11 september 2024, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2019/07/16/arbo-in-bedrijf-2018>. 11.

⁶ Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018* (Nr. 122756). Geraadpleegd op 11 september 2024, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2019/07/16/arbo-in-bedrijf-2018>. 12.

⁷ *Kamerstukken II 2017/2028*, 25 834, nr. 141, p. 1

⁸ Beleidsonderzoekers (2019). "Je wilt de RI&E levend houden". Over knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's en oplossingsrichtingen voor betere kwalitatieve naleving."

⁹ Reuvers, L., Van 't Klooster, N., Jansen, R. & Sterrenburg, J. (2021). Een stevig fundament: evaluatie meerjarenprogramma RI&E. Andersson Elffers Felix. Utrecht.

¹⁰ Gennip, Karien van. (2023, 13 juni). 3e voortgangsbrief Meerjarenprogramma RI&E [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/13/3e-voortgangsbrief-meerjarenprogramma-ri-e>.

1.2 Doel- en vraagstelling

1.2.1 Doel en scope van de evaluatie

Met de evaluatie wordt zicht gegeven op de uitvoering van en ervaringen met het programma, de werking van het programma en de mogelijkheden voor borging van de ontwikkelde instrumenten. In de evaluatie is gekeken naar de uitgevoerde activiteiten, de directe resultaten daarvan en de 'effecten van de eerste orde'. Onder deze effecten zijn te verstaan het aantal bereikte werkgevers of hun bekendheid met de RI&E en arbeidsrisico's. Het gaat hierbij niet om kwantitatieve gegevens over de naleving van de RI&E-plicht. De gegevens die ingaan op de 'effecten van de tweede orde' volgen uit de Monitor Arbo in Bedrijf 2022-2023 dat is uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

In de evaluatie gaat speciale aandacht uit naar de rol van *design thinking* in het programma. *Design thinking* is een lerende, iteratieve aanpak waarbij gedurende het programma, interventies ontwikkeld, getest en geïmplementeerd zijn met het oog op de behoefte van de 'eindgebruiker' (de werkgever). Hierdoor zijn er vooraf geen concrete, meetbare doelen vastgesteld, waardoor het lastiger is om een klassieke verantwoordende evaluatie te doen. Ook is het zo dat vanwege *design thinking* de scheiding tussen de ontwikkeling van het programma, de uitvoering van activiteiten, en de opbrengsten van het programma, deels vervaagt.

Dit verplaatst het zwaartepunt van de evaluatie van het verantwoorden van de uitgevoerde activiteiten naar het ophalen van ervaringen en lessen voor de toekomst. Hierin wordt speciaal gelet op de ervaringen van stakeholders, de (beoogde) werking van het programma en de manier waarop deze geborgd is, of kan worden. Uit deze zogenaamde 'dwarsdoorsnijdende' onderwerpen hebben we verbetermogelijkheden voor de toekomst gehaald. De evaluatie heeft hiermee ook een uitgesproken lerend karakter.

1.2.2 Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Wat is het effect geweest van het Meerjarenprogramma?
2. Hoe is de uitvoering van het programma verlopen, wat zijn de ervaringen met het programma en wat is in het bijzonder de rol van de methode *design thinking* daarin geweest?
3. Welke mogelijkheden zijn er voor borging van de opbrengsten en werkwijze van het programma?

Deze hoofdvragen zijn in de volgende onderzoeksvragen thematisch uitgesplitst.

Activiteiten en resultaten:

1. In hoeverre zijn de activiteiten uitgevoerd zoals beoogd en in hoeverre zijn de beoogde resultaten van het programma behaald? Welke verklaringen zijn er voor eventuele achterblijvende resultaten?

Ervaringen van kleine bedrijven met het programma:

2. In hoeverre zijn kleine ondernemers geholpen met de tijdens het programma ontwikkelde instrumenten en informatie op de website rie.nl?
3. Hoe beoordelen kleine bedrijven de door de overheid geboden steun om een RI&E op te stellen?
4. Waar zien kleine ondernemers nog verbeteringen?

Ervaringen van stakeholders:

5. Hoe ervaren de stakeholders (sociale partners, Arbokerndeskundigen, Arbeidsinspectie, TNO) de impact van het meerjarenprogramma?
6. Hoe hebben de stakeholders de methode design thinking ervaren?

Werking:

7. Is design thinking een geschikte methode om de doelstellingen te behalen van een dergelijk programma?
8. Wat is door het gebruik van deze methode gemist bij het programmteam en de eindgebruikers?
9. In hoeverre hebben de drie sporen van het programma bijgedragen aan de resultaten en effecten van de eerste orde?

Effecten van de eerste orde:

10. Is de bekendheid over de wettelijke verplichting van de RI&E bij kleine bedrijven toegenomen?
11. Is de kennis over arbeidsrisico's bij kleine bedrijven toegenomen?
12. Wat heeft het gebruiken van design thinking opgeleverd voor het programmteam en voor eindgebruikers?
13. Zijn de doelen van het Meerjarenplan behaald?

Borging en lessen voor de toekomst:

14. Hoe kunnen de ontwikkelde instrumenten in de toekomst het beste worden geborgd?
15. Welke aanbevelingen zijn er om design thinking optimaal te benutten in participatieve programma's van de overheid, waarbij betrokkenheid van de eindgebruiker essentieel is?
16. Welke overkoepelende lessen zijn te formuleren voor het bevorderen van de naleving van de RI&E-plicht op basis van (de ervaringen met) het Meerjarenprogramma?

1.3 Onderzoeksverantwoording

In de dataverzameling is van verschillende methodes gebruik gemaakt (*mixed methods approach*). Het gebruik van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve methodes biedt de mogelijkheid om data tegen elkaar af te zetten, en vergroot daarmee de robuustheid van de conclusies.

Allereerst is er een **documentenstudie** verricht om de beoogde werking van het programma in kaart te brengen. Denk hierbij aan Kamerbrieven, (interne) documentatie zoals overleggen en plannen van aanpak, opgeleverde campagnematerialen en instrumenten, uitgevoerde onderzoeken of verzamelde gegevens over het aantal bezoekers van Route naar RI&E. Deze documenten werpen een licht op de uitgevoerde activiteiten en de beoogde resultaten hiervan, evenals koerswijzigingen en effecten van het programma. Naast documenten omtrent het programma zelf is er academische literatuur over *design thinking* bestudeerd, met een focus op het functioneren van deze methode in een overheidsinstantie en/of bij beleidsmatige kwesties.

Daarnaast hebben we met zeventien **interviews met stakeholders** gevoerd, zowel met directe betrokkenen uit het programmateam van SZW als met externe stakeholders (sociale partners, vertegenwoordigers van arbokerndeskundigen en betrokkenen bij de uitvoering van het meerjarenprogramma). Voorafgaand werd een vragenlijst opgesteld die als leidraad voor de interviews fungeerde. Door deze interviews met stakeholders kon er duiding gegeven worden aan de opgehaalde informatie uit de documentenstudie, zeker als het ging om de ervaringen met het programma en de uitvoering. De lijst met geïnterviewde organisaties is opgenomen in bijlage 1.

Om het perspectief van de eindgebruiker over het programma op te halen is er een **online enquête onder werkgevers** uitgezet. In deze enquête werden werkgevers die in de afgelopen jaren een de website rie.nl hebben bezocht bevroegd. 134 werkgevers hebben de enquête ingevuld, waarvan 120 volledig. Het grootste deel van de werkgevers die de enquête hebben ingevuld heeft minder dan 25 werknemers (91%). 9 procent van de werkgevers die de enquête hebben ingevuld heeft 25 werknemers of meer. In de enquête gaven werkgevers hun over stellingen als: "Gezond en veilig werken is een kernwaarde in onze organisatie" of "De Route naar RI&E kost weinig tijd en moeite" en "Door de Route naar RI&E ben ik bewuster geworden over arbeidsrisico's binnen mijn organisatie".

De enquête is gedeeld met gebruikers die een account hebben aangemaakt op app.rie.nl. Hierbij zijn de onderzoekers ondersteund door bureau *Greenberry*, dat ook tijdens het programma verantwoordelijk was voor het ontwikkelen van de website rie.nl en het instrument Route naar RI&E. De data uit de enquête is kwantitatief geanalyseerd met behulp van SPSS.

Tenslotte hebben we tien **interviews met eindgebruikers** gevoerd over hun ervaringen met het gebruik van Route naar RI&E. Aan het einde van de online enquête werden respondenten gevraagd of ze benaderd konden worden voor interview met de onderzoekers. Deze gesprekken hadden voornamelijk betrekking tot het instrument zelf en de geboden ondersteuning, het opstellen van de RI&E en hun algehele bewustzijn van arbeidsrisico's. Daarmee fungeerden de interviews als verdiepingsslag naast de kwantitatieve analyse, waardoor individuele ervaringen met het instrument geïllustreerd en geanalyseerd kunnen worden. Bovendien hebben we in deze gesprekken eventuele verbeteringsmogelijkheden en lessen voor de toekomst opgehaald.

Op verschillende momenten gedurende het onderzoek zijn tussentijdse en voorlopige observaties gedaan en conclusies getrokken over de tot-dan-toe verzamelde data. Zodoende konden de verschillende informatiebronnen gedurende het onderzoek met elkaar vergeleken

en tegen elkaar afgezet worden, om zo geleidelijk tot een weloverwogen evaluatie van het Meerjarenprogramma te komen.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk worden de programmaopzet beschreven en de verschillende programmalijnen. In dat hoofdstuk schenken we bovendien speciale aandacht aan *design thinking*. In hoofdstuk 3 bespreken we de uitvoering van het programma. Ook de ervaringen van relevante stakeholders wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Daarnaast gaan we in op de externe factoren die de uitvoering van het programma hebben beïnvloed. In hoofdstuk 4 volgen de resultaten van het meerjarenprogramma, met een analyse van de effecten onder 'eindgebruikers' die de app Route naar RI&E hebben doorlopen, of de website rie.nl hebben bezocht. In hoofdstuk 5 vatten we de meest waardevolle lessen uit het meerjarenprogramma samen, en trekken we conclusies over toekomstige verbetermogelijkheden. Hoofdstuk 6 ten slotte beantwoordt de onderzoeksvragen.



Opzet van het programma

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling en opzet van het programma besproken.

2.1 Aanleiding en achtergrond Meerjarenprogramma

Uit de monitor *Arbo in Bedrijf* 2018 bleek de naleving van de wettelijke RI&E-verplichting sterk achterbleef onder kleine bedrijven.¹¹ Ongeveer de helft van de kleine bedrijven (<25 werknemers) had geen RI&E. Het Meerjarenprogramma beoogde verandering te brengen in de RI&E-plicht door enerzijds de kwantiteit van aanwezige RI&E's te verhogen, en anderzijds de kwaliteit van de aanwezige RI&E's te vergroten. Hierbij werd specifiek gefocust op het geven van een meerjarige impuls aan de RI&E-naleving bij kleine bedrijven en organisaties.

Voorafgaand aan de start van het programma zijn er diverse netwerkbijeenkomsten en werksessies georganiseerd, om de opzet van het programma en bijbehorende activiteiten te bepalen. Daarvoor is onder andere een analyse uitgevoerd om de knelpunten in beeld te brengen die bedrijven ervaren bij de totstandkoming van de RI&E¹². Op basis van deze bijeenkomsten zijn hoofddoelen opgesteld per programmaliijn en strategieën bepaald. Op basis van deze strategieën zijn activiteiten uitgezet die voornamelijk dynamisch verliepen. Daarbij is

¹¹ Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Een onderzoek naar de naleving van arboverplichtingen, blootstelling aan risico's en genomen maatregelen in 2018* (Nr. 122756). Geraadpleegd op 11 september 2024, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2019/07/16/arbo-in-bedrijf-2018>.

tussentijds steeds geëvalueerd wat nodig was om het programma aan te laten sluiten bij het doel om de naleving van de RI&E te vergroten.

Het Meerjarenprogramma is opgezet als een iteratief programma waarbij gebruik is gemaakt van *design thinking* in zowel de programmaopzet als de uitgevoerde activiteiten. Het programma is volgens deze manier stapsgewijs tot stand gekomen, en onderweg bijgesteld. Nu volgt eerst een korte beschrijving van *design thinking* als methode, gevolgd door een beschrijving welke rol deze gespeeld heeft in de programmaopzet.

2.2 Design thinking

2.2.1 Design thinking: een introductie

In de klassieke analytische visie wordt beleid gezien als een doelgerichte manier om gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Beleid is het product van doelbewuste keuzes. Het berust op een rationele afweging van voor- en nadelen van verschillende opties. Beleid doorloopt in deze visie ook altijd een aantal vaste opeenvolgende fases: van probleemanalyse tot beleidsbepaling en van beleidsuitvoering naar beleidsverantwoording.¹³ Kenmerkend verder voor de analytische visie is een zekere geneigdheid tot top-down overheidssturing. De maatschappij is in deze visie een object van sturing door beleidsvoerende instanties. De beslissende keuze vindt plaats in de top van de beleidsvoerende instantie. Klassieke beleidsevaluaties hebben dan ook een verantwoordend karakter. De vraag is of de doelen van beleid zijn bereikt tegen met zo min mogelijk middelen.

De analytische visie op beleid heeft weinig oog voor het burgerperspectief en geeft weinig ruimte voor *trail and error*, voor het zetten van kleine stapjes waarin toegewerkt wordt naar een passende beleidsoplossing. Ook sluit rationele beleidsontwikkeling niet goed aan op zogeheten *wicked problems*, problemen die moeilijk zijn op te lossen omdat je nooit voldoende kennis hebt over het probleem en de oplossingen en omdat er veel belangentegenstellingen zijn.

Tegen deze achtergrond is de publieke sector de afgelopen jaren design thinking gaan omarmen. Soms wordt hiervoor de term *public design* gebruikt, om te benadrukken dat het gaat om het toepassen van design denken op vraagstukken van de (Rijks)overheid.¹⁴ Over de term design thinking is in de wetenschappelijke literatuur nog geen eenduidige definitie.¹⁵ De term kan op meerdere manieren gebruikt worden; 1) als een manier waarop (succesvolle) designers nadenken, een 2) algemene ontwerptheorie, of een 3) organisatorisch middel.¹⁶ Deze drie hebben ook andere doelen, met 1) problemen oplossen, 2) *wicked problems* aanpakken en 3)

¹³Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 394.

¹⁴ Ministerie van AZ, Dienst Publiek en Communicatie (2020). Design bij de (Rijks)overheid. Hoe public design kan helpen bij de aanpak van complexe opgaven bij de (Rijks)overheid.

¹⁵ Kimbell, Lucy (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *The Journal of Design Studies Forum.*, 3(3), 288.

¹⁶ Kimbell, Lucy (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *The Journal of Design Studies Forum.*, 3(3), 297.

innoveren.¹⁷ In de praktijk wordt de term voornamelijk gebruikt bij het zoeken naar klantgerichte oplossingen bij ingewikkelde kwesties waar organisaties tegenaan lopen.¹⁸

De term is aanvankelijk vooral een rol gaan spelen in de commerciële wereld bij het ontwerpen van producten, oplossingen en ideeën die ook daadwerkelijk voorzien in de behoeften van hun beoogde doelgroep. *Design thinking* wordt in een adem met 'human-centered design' genoemd.¹⁹ Deze mensgerichte aanpak bestaat uit een iteratief proces dat loopt van het genereren van inzicht over de 'eindgebruiker' tot het genereren van ideeën - welke getest worden - tot implementatie van het ontwerp.²⁰ De gevoeligheid van de ontwerper wordt ingezet om een product te matchen aan de behoeften van de 'eindgebruiker', om zo tot de hoogste *customer value* en *market opportunity* te komen.²¹

Er is nog relatief weinig onderzoek naar de werking van *design thinking* in de praktijk, zowel publiek als privaat, en wanneer de methode wel en niet werkt.²² Bij overheden biedt *design thinking* een manier om de kloof tussen dat wat de overheid doet én waar burgers behoefte aan hebben te overbruggen.²³ Door het burgerperspectief te betrekken levert *design thinking* een beter begrip van het feitelijke probleem. Tegelijkertijd zou de methode 'eindgebruikers' (veelal burgers), beleidsmakers en departementen moeten stimuleren om gezamenlijk en iteratief te werken.²⁴ Met haar iteratieve etnografische aanpak zou *design thinking* beleidsmakers en burgers dichter bij elkaar moeten brengen.²⁵ Het benadrukt dan ook het belang van stakeholder-inclusie.²⁶ Met deze voordelen zijn overheden over ter wereld aan de slag gegaan met *design thinking*, en speelde het bijvoorbeeld een rol in een volledige hervorming van de Australische belastingdienst.

Er zijn nog weinig empirische studies naar *design thinking* bij de overheid, en er heerst nog wetenschappelijke onduidelijkheid hoe *design thinking* optimaal functioneert.²⁷ Toch bieden de roep om burgerperspectief en de complexiteit van vraagstukken in de publieke sector mogelijkheden voor een methode als *design thinking* om meer structuur aan die complexiteit te geven.²⁸ Omdat er nog onduidelijkheid heerst over het functioneren van de methode bij de overheid, zal er in dit onderzoek ook gekeken worden naar de werking en de rol die het

¹⁷ Kimbell, Lucy (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *The Journal of Design Studies Forum.*, 3(3), 297.

¹⁸ Kimbell, Lucy (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *The Journal of Design Studies Forum.*, 3(3), 293.

¹⁹ Brown, Tim. (2008, June). Design Thinking. *Harvard Business Review*. Geraadpleegd via <https://hbr.org/2008/06/design-thinking>.

²⁰ Kimbell, Lucy (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *The Journal of Design Studies Forum.*, 3(3), 287

²¹ Brown, Tim. (2008, June). Design Thinking. *Harvard Business Review*. Geraadpleegd via <https://hbr.org/2008/06/design-thinking>.

²² Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 399.

²³ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391.

²⁴ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 392.

²⁵ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 392.

²⁶ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 394.

²⁷ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 399.

²⁸ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 399.

gespeeld heeft in het Meerjarenprogramma. Hierin komen twee hoofdpunten terug: het perspectief van de 'eindgebruiker', en het iteratieve proces waarin dat perspectief een vormende rol heeft. Hiermee zou het aan de overheid dan ook beloven dat ze interventies ontwikkelen die de burgerervaring verbeteren, en zo het algemeen belang.²⁹ In het volgende kopje wordt de rol van *design thinking* in de programmaopzet besproken.

2.2.2 **Design thinking in het Meerjarenprogramma**

Aan de start van het Meerjarenprogramma is *design thinking* ingezet om tot een programmaopzet en bijbehorende activiteiten te komen. Deze nieuwe manier van werken werd geleid door bureau *Snijboon*, dat *design thinking* ziet als een "human-centered benadering voor het versnellen van innovatie en het vinden van oplossingen voor complexe problemen". *Snijboon* werkt met snelle design sprints van een week, waarbij altijd worden een aantal stappen doorlopen: 1. Ontdekken (inzicht in het probleem), 2. Bepalen (inzoomen op een bepaald gebied). 3. Ontwikkelen (de verschillende oplossingen in kaart) en leveren (oplossingen die werken).

Het Meerjarenprogramma startte officieel bij de bijeenkomst "Impuls RI&E" op 2 juli 2019. Hierbij was de staatssecretaris, Tamara van Ark, aanwezig samen met vertegenwoordigers van sociale partners, brancheorganisaties, zakelijke dienstverleners, kennisinstututen en Arbo professionals.³⁰ Hierbij werd duidelijk dat stakeholders in het veld vaak niet-kunnen of niet-weten hoe ze hun verplichting moeten voldoen. Juist voor het bereiken van ondernemers werd gekozen voor "innovatie en denkkraft" met betrekking tot het vereenvoudigen van bestaande instrumenten, ofwel het vinden van andere manier om bedrijven te bereiken.³¹

Na deze startbijeenkomst werd *design thinking* gebruikt om de belevingswereld van kleine organisaties te leren kennen, om daarna middels een design sprint met stakeholders tot mogelijke oplossingen te komen. In oktober 2019 voerde *Snijboon* 'user interviews' uit met een groep ondernemers in de omgeving van Utrecht, om zo een belevingsdocument te komen. Op basis daarvan organiseerde *Snijboon* een *design sprint* van een week, waarbij o.a. de Nederlandse Arbeidsinspectie, SER, TNO (als beheerder van Steunpunt RI&E) en het Ministerie SZW aanwezig waren. Die week stond de volgende vraag centraal: "Hoe ondersteunen we de kleine ondernemer in het creëren van een gezonde en veilige omgeving?".

Aansluitend aan dit traject kwam er in de Kamerbrief van 29 januari 2020 te staan dat er in het project gebruikt werd gemaakt van *design thinking*. Het Meerjarenprogramma ging zich daarmee ook in haar activiteiten zelf focussen op het stapsgewijs ontwikkelen, testen en uitvoeren van interventies die aansluiten op het gedrag en behoefte van de zogenaamde 'eindgebruiker'. De eindgebruiker is hierbij de werkgever, én de werknemer. Ook de beoogde samenwerking met nieuwe partners, niet enkel *usual suspects*, werd opgehangen aan deze nieuwe innovatieve methode.

²⁹ Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 399.

³⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 25 883, nr. 535, p.1

³¹ Kamerstukken II 2018/2019, 25 883, nr. 535, p. 1

Ook wordt design thinking in een adem genoemd met de samenwerking die het programma beoogd te nemen, met zowel de *usual suspects* als nieuwe partners.

2.3 Het plan van aanpak

De kamerbrief die op 29 Januari 2020 naar de Tweede Kamer werd gestuurd fungeerde in het Meerjarenprogramma als het plan van aanpak. Hierin worden de verschillende programmalijnen beschreven, alsmede de beoogde samenwerkingen, en enkele activiteiten die uitgevoerd moeten gaan worden. Er zijn geen meetbare kwantitatieve doelen gehanteerd over de naleving, en dus is het in de eerste plaats belangrijk na te gaan welk groter doel er werd beoogd.

In de kamerbrief werden twee belangrijke doelen genoemd: 1) het verhogen van de naleving van de RI&E, en 2) het zorgen dat de RI&E die bedrijven hebben ook daadwerkelijk in de praktijk concrete resultaten oplevert (een kwalitatief goede RI&E). In het uitvoeren van het programma moest de belevingswereld van de werkgever centraal komen te staan. De knelpunten die de werkgever tegenkomt bij het naleven van zijn verplichting moeten vanuit zijn perspectief aangepakt worden, bottom-up.

Toenmalige staatssecretaris van Ark schrijft: "Ik wil werkgevers in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen. Tegelijkertijd kunnen werkgevers die niet voldoen aan de verplichting concrete consequenties verwachten".³² Het meerjarenplan moet in eerste instantie een middel worden om de naleving van de RI&E te verhogen, maar gaandeweg komt de nadruk steeds meer te liggen op het zorgen dat werkgevers ook in staat zijn passende maatregelen te treffen. De RI&E mag geen papieren tijger zijn.³³ Er wordt gekozen voor een meerjarige aanpak, zodat er genoeg ruimte is om het programma stapsgewijs tot stand te laten komen. Het programma te beschouwen als een laatste poging om de naleving door middel van voornamelijk voorlichting en ondersteuning te verhogen.

Voorafgaand aan de start van het programma zijn er diverse netwerkbijeenkomsten en werksessies georganiseerd, om de opzet van het programma en bijbehorende activiteiten te bepalen. Daarvoor is onder andere een analyse uitgevoerd om de knelpunten in beeld te brengen die bedrijven ervaren bij de totstandkoming van de RI&E³⁴. Op basis van deze bijeenkomsten zijn hoofddoelen opgesteld per programmalijn en strategieën bepaald. Op basis van deze strategieën zijn activiteiten uitgezet die voornamelijk dynamisch verliepen. Daarbij is tussentijds steeds geëvalueerd wat nodig was om het programma aan te laten sluiten bij het doel om de naleving van de RI&E te vergroten.

³² Ark, Tamara van. (2020, 29 januari). Meerjarenplan verbetering naleving RI&E [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/29/kamerbrief-meerjarenplan-verbeteren-naleving-riene>.

³³ Ark, Tamara van. (2020, 29 januari). Meerjarenplan verbetering naleving RI&E [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/29/kamerbrief-meerjarenplan-verbeteren-naleving-riene>.

2.4 De programmaliijnen

In de kamerbrief werden een aantal knelpunten benoemd rond de naleving van de RI&E. Deze knelpunten zijn samen te vatten met 'niet weten', 'niet kunnen' en 'niet willen'. Langs deze lijnen moet de naleving en de kwaliteit van de RI&E's worden verbeterd. In de kamerbrief komt dit terug in de programmaliijnen: 1) communicatie (voornamelijk gericht op niet weten) 2) toepassing (voornamelijk gericht op niet kunnen), en 3) toezicht en handhaving (voornamelijk gericht op niet willen).

Bij de start zijn de activiteiten voor iedere programmaliijn op hoofdlijnen opgezet. Gaandeweg zijn de activiteiten en de vooraf bepaalde strategie waar nodig bijgesteld. Dit komt door het iteratieve karakter van de design thinking methode die tijdens het gehele programma is toegepast. Om de doelstellingen van het programma te behalen zijn er verschillende activiteiten voor iedere programmaliijn ingezet. De doelstellingen zijn per programmaliijn opgesteld, er zijn geen concrete doelstellingen gesteld per activiteit die onder de programmaliijnen vallen. Deze activiteiten moeten bijdragen aan het doel om de naleving en de bekendheid van de RI&E-verplichting te verhogen. Het heeft een iteratief en evaluerend karakter, waar steeds stilgestaan wordt of er nog op de juiste koers wordt gevaren.

Een laatste interventielijn is de 'gezamenlijke aanpak' van het programma. Hieronder vallen onder andere werksessies met een expertgroep, zodat deze participeren in het meerjarenplan, de monitoring ervan en verdere uitwerking. Er zal een jaarlijkse bijeenkomst komen met stakeholders en professionals in het veld, alsmede de gezamenlijk uit te voeren week van de RI&E. Ook zijn er 'vernieuwende partners' betrokken bij het programma, zoals het Ondernemersplein en het Verbond van Verzekeraars.³⁵ Anders dan SZW gewend is werden dus naast sociale partners, brancheorganisaties, de Nederlandse Arbeidsinspectie en Arboprofessionals ook andere partijen betrokken, zoals het Verbond van Verzekeraars, de Kamer van Koophandel en het Ondernemersplein³⁶. Vanaf het begin zijn zij al betrokken bij de eerste werksessies en bijeenkomsten.

2.4.1 Communicatie

Zeker de werkgevers die wel 'willen', maar 'niet-weten' hoe moeten met deze lijn bereikt worden. Het gaat hier om het verhogen van de bekendheid van de wettelijke verplichting om een RI&E te hebben. Kleine bedrijven zijn een notoir lastig te bereiken doelgroep, en dus wordt voorgesteld om kanalen te gebruiken die de ondernemer zelf al gebruikt, zoals een financieel adviseur of een boekhouder. De communicatiecampagne moet zich in de eerste plaats gaan richten op sectoren waar naleving achterblijft, zoals de horeca en de financiële dienstverlening. Daarbij moet de campagne stapsgewijs worden uitgevoerd zodat ook opvolging plaatsvindt onder groepen die al bekend zijn met de verplichting. De effecten van de campagne moeten worden gemonitord, zodat de strategie eventueel is bij te stellen. Ook moet de communicatiecampagne de vernieuwde online omgeving van het Steunpunt RI&E onder de

³⁵ Ark, Tamara van. (2020, 29 januari). Meerjarenplan verbetering naleving RI&E [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/29/kamerbrief-meerjarenplan-verbeteren-naleving-riene>.

aandacht brengen. Door middel van effectmetingen moet getest worden of werkgevers hiermee ook bereikt worden.

2.4.2 Toepassing

De tweede lijn richt zich vooral op werkgevers die wel willen en weten, maar de RI&E-plicht niet kunnen naleven. Zodra een werkgever bekend is met de RI&E-plicht, moet hij ook in staat zijn om deze daaraan te voldoen. Het zwaartepunt ligt bij kleine bedrijven die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie.

Werkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de RI&E, en ervoeren de hulpmiddelen die er al waren voor het Meerjarenprogramma niet als gebruiksvriendelijk. Voor werkgevers die in een sector werkzaam zijn waar geen branche-instrument is, was er slechts in beperkte mate een generiek instrument beschikbaar.³⁷ Het programma legde de focus daarom op het ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van kleine organisaties.

Bij de start van het programma in 2019 is er bij een *design sprint* al een eerste versie van een gebruiksvriendelijk instrument ontwikkeld dat in het programma verder ontwikkeld zal moeten worden. Er zal onderzocht worden of de tool motiveert "om actief aan de slag te gaan met gezond en veilig werken". De tool zal ontwikkeld worden in een samenwerking tussen SZW, TNO, Hike, Greenberry, een onafhankelijke *Product Owner* en bureau Snijboon.

Ook zullen in deze lijn brancheorganisaties gestimuleerd worden om hun ondersteuning aan bedrijven te verbeteren. Er zal een platform voor branches ontwikkeld moeten worden om *best practices* met elkaar te delen, zodat branches van elkaar kunnen leren. Daarnaast voerde de Nederlandse Arbeidsinspectie een onderzoek uit of er ingrijpende maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van de RI&E te bevorderen.

2.4.3 Toezicht en handhaving

Deze lijn is gericht op het strenger controleren van de naleving van de RI&E-plicht. Met actieve inspectieprogramma's, specifiek gericht op de aanwezigheid en kwaliteit van de RI&E wordt het toezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie verhoogd. Voor een intensiever regime wordt de pilot 'administratieve handhaving' gestart, waarbij 400 bedrijven schriftelijk gecontroleerd worden op o.a. de aanwezigheid van een RI&E. Het opvragen en eventuele boete opleggen vindt "schriftelijk, liefst digitaal, en volledig op afstand plaats". Deze pilot zou eind 2020 moeten worden afgerond, en op basis van de resultaten zou gekeken worden of de werkwijze uitgebreid kan worden zodat in de toekomst 100% van de bedrijven zonder RI&E een boete krijgen.

³⁷ Koolmees, Wouter. (2021, 30 maart). Voortgang Meerjarenprogramma RI&E [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/30/tk-brief-voortgang-meerjarenprogramma-rie>.

2.5 Vastgestelde mijlpalen bij de start

Bij de start van het programma is een tijdlijn opgesteld met aantal fases. Tijdens Q3-Q4 2019 moest de ontwerpfase plaatsvinden, waarin het meerjarenplan werd uitgewerkt. In 2020 moest de eerste fase van de uitvoering van start gaan. In 2021 en 2022 zou de tweede fase van de uitvoering plaatsvinden. Het laatste programmajaar 2023 moest in het teken staan van de borging van het Meerjarenprogramma. De ervaring met het programma en de ontwikkelde instrumenten zouden input kunnen leveren voor de Arbovisie 2030 en voor het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving.

Bij de start van het programma zijn ook de mijlpalen voor de eerste fase vastgesteld. In Q1 wordt de eerste *pilot* voor programmalijs toepassing voorbereid, gestart met het inschakelen van een bureau voor een communicatiecampagne, een expertgroep ingericht en een platform voor kennisuitwisseling opgericht. In Q2 en Q3 vindt de *Week van de RI&E* plaats en start de eerste *pilot* binnen de programmalijs toepassing. Ook zullen het plan van aanpak op het gebied van informatievoorziening en het uitvoeren van nieuwe pilots worden verbeterd. In Q4 2020 zullen dan de besluiten over de volgende fase gemaakt worden, alsmede een besluit over de subsidieregeling en het continueren van de strategiecampagne.

2.6 De sturing van het programma

Het programmateam bestond uit een projectleider en beleidsmedewerkers van SZW, en een projectleider, en medewerker van TNO. Het beheer van het *Steunpunt RI&E* viel onder de verantwoordelijkheid van TNO die hiervoor subsidie kreeg van SZW. Ook beschikte het programmateam over een extern ingehuurd projectsecretaris. De regie over, en financiering van, het programma lag bij SZW. Daarnaast waren er een aantal partijen betrokken in het ontwerpen, uitvoeren en testen van het programma. Hierbij gaat het voornamelijk om bureau *Snijboon*, dat zowel in de aanloop naar het programma een grote rol had als in het toepassen van design thinking zodat het perspectief van de werkgever op het netvlies bleek staan. Daarnaast werden door TNO *Hike*, *Greenberry* en een externe *Product Owner* in de arm genomen bij het ontwikkelen van *Route naar RI&E* en het doorontwikkelen van *Steunpunt RI&E*.

Ook voor de Nederlandse Arbeidsinspectie was een rol voorzien binnen het programmateam. De Nederlandse Arbeidsinspectie opereert als toezichthouder op het terrein van het ministerie van SZW echter onafhankelijk van het ministerie. De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt volgens een eigen Meerjarenplan. De betrokken projectleiders die bij de Nederlandse Arbeidsinspectie over de RI&E gaan, zaten dan ook niet in het programmateam van SZW. Wel hadden zij contact met het programmateam.

Bij het tot stand komen van het programma waren verder sociale partners en arbokerndeskundigen betrokken, maar ook 'nieuwere' partijen als het Verbond van Verzekeraars en Ondernemersplein.

2.7 Deelconclusie

Het Meerjarenprogramma is te beschouwen als een vorm van beleidsinnovatie, om een beleidsdossier waarop al enkele jaren geen vernieuwing had plaatsgevonden, een impuls te geven. Daarbij is niet gewerkt vanuit een vooraf uitgewerkt plan van aanpak met meetbare doelen, maar is een iteratieve werkwijze gehanteerd, en is de invulling van het programma gaandeweg geconcretiseerd. De basisgedachte waarop het programma is gestoeld is dat er drie motieven zijn waarom kleine bedrijven geen RI&E hebben: niet-weten, niet-kunnen en niet-willen, en dat het programma daarop gericht moet zijn. Daarnaast is de gedachte dat het perspectief van de eindgebruiker centraal moest staan. Het Meerjarenprogramma is daarmee conform de design thinking methode ontwikkeld.



Uitvoering en ervaringen

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het Meerjarenprogramma Impuls RI&E. We gaan eerst dieper in op wijzigingen in het programma en externe invloeden op het programma (3.1). Vervolgens gaan we in op de uitvoering en oplevering van activiteiten van het programma. Daarbij maken we onderscheid tussen de drie programmaliijnen: communicatie (3.2), toepassing (3.3), en toezicht & handhaving (3.4). Daarna beschrijven we de ervaring van het stakeholders en het programmateam met de uitvoering van het programma (3.5). We sluiten het hoofdstuk af met een deelconclusie over de uitvoering van het programma (3.6).

3.1 Wijzigingen in het Meerjarenprogramma en externe invloeden

3.1.1 Fundamentele koerswijzigingen in het programma

Bij de start van het programma is er gekozen om in de eerste fase van het programma in te zetten op het verhogen van de bekendheid van de RI&E-verplichting. De activiteiten die zijn ingezet in de eerste fase van het programma hadden als doel om de naleving van de verplichting te verhogen. Deze fase was gericht op kwantiteit: het aantal werkgevers dat een RI&E heeft.

De uitkomsten en geleerde lessen uit de eerste fase zijn gebruikt om het programma verder vorm te geven. In de tweede fase was het initiële plan om activiteiten uit te voeren gericht op het

verbeteren van de kwaliteit van de RI&E. Halverwege het programma is op basis van een tussentijdse evaluatie besloten om de splitsing kwalitatief en kwantitatief in de fasering los te laten³⁸. De fasering gold toen niet meer als harde scheidslijn, maar werd alleen nog gebruikt om een lichte focus in de aanpak aan te brengen³⁹.

Er zijn veel externe partijen betrokken geweest gedurende het programma. De betrokkenheid gedurende het programma en de rol van de partijen veranderde. In het specifiek is de Nederlandse Arbeidsinspectie geleidelijk aan minder betrokken geraakt bij het programma dan vooraf voorzien was. Vanaf de start was het al lastig te bepalen wat de precieze rol zou worden van de Nederlandse Arbeidsinspectie bij het programma. Dit kwam onder andere doordat de Nederlandse Arbeidsinspectie onafhankelijk werkt. Hierdoor werd het gaandeweg het programma soms lastig om de neuzen dezelfde kant op te laten wijzen.

3.1.2 Externe invloed op uitvoering programma

De start van de uitvoering van het programma viel samen met de covidcrisis. Als gevolg van de covidcrisis was het noodzakelijk om een aantal onderdelen aan te passen aan het programma⁴⁰. Er is voor gekozen om de uitvoering van het programma voort te zetten, aangezien de covidcrisis het belang van een actueel ge-update RI&E liet inzien. Deze onvoorziene prioritering voor de covidcrisis had invloed op de capaciteit van het programmateam, en zorgde ervoor dat er minder tijd te besteden was aan het programma. Ook zorgde de covidcrisis ervoor dat er een snelle overgang van fysieke naar digitale afspraken plaatsvond, waar teamleden zich op moesten aanpassen. Dit heeft uiteindelijk voor vertraging en enkele koerswijzigingen gezorgd.

Tijdens het programma vond er verloop van personeel plaats. Dit verloop vond zowel bij teamleden van externe partijen als teamleden van het ministerie plaats. Het Meerjarenprogramma Impuls RI&E heeft in totaal vier jaar gelopen, wat de kans op verloop van personeel groot maakt. Dit kan ervoor zorgen dat informatie verloren gaat, en het niet altijd even duidelijk is welke koers er nog wordt gevaren. Nieuwe teamleden kunnen ook zorgen voor een frisse wind, wat in de geest van het programma past. Tegelijkertijd betekent een verfrissende, nieuwe visie en/of aanpak van een nieuw teamlid ook dat perspectieven tussen partijen kunnen botsen.

Gedurende het programma veranderde ook de certificeringsschema's voor arbokerndeskundigen. Dit was geen onderdeel van het meerjarenplan, maar de wijziging leidde tot weerstand bij arbokerndeskundigen, die volgens de door ons geïnterviewde betrokkenen deze weerstand weer projecteerden op het Meerjarenprogramma en onderdelen daarvan. Dit maakte het voor het programmateam soms lastig om een goede samenwerking op te bouwen met arbokerndeskundigen, en hen op een constructieve manier te betrekken bij het ontwikkelen van instrumenten zoals de Route naar de RI&E.

³⁸ Kamerbrief 2^e voortgangsrapportage Meerjarenprogramma RI&E 2020-2023, ministerie van SZW, 2022

³⁹ Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁴⁰ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2021, 2021-0000049836

3.2 Uitvoering programmaliijn 1 communicatie

Programmaliijn 1 richtte zich op communicatie. De activiteiten die zijn ingezet voor deze programmaliijn richten zich op het informeren van werkgevers⁴¹. Deze activiteiten moeten bijdragen aan het vergroten van de bekendheid RI&E-verplichting bij kleine bedrijven⁴². Ruim de helft van de werkgevers die niet voldoen aan de RI&E-verplichting bleek voorafgaand aan het programma niet op de hoogte te zijn van de wettelijke verplichting. Daarom is er gekozen om in te zetten op het verhogen van de bekendheid door het inzetten van een campagne. Deze campagne is ingezet om werkgevers te informeren over de wettelijke verplichting en 'nut en de noodzaak' van een RI&E, en diende ook als doorverwijzing naar ondersteuning voor werkgevers om te kunnen voldoen aan de RI&E-verplichting⁴³.

De campagne is in samenwerking met een campagnebureau opgezet. In de tweede fase van de campagne is het ministerie een nieuw samenwerkingsverband aangegaan met een ander campagnebureau, om zo de campagne met dit nieuwe bureau voort te zetten. Tussentijds is steeds geëvalueerd hoe de campagne verliep, is de strategie hier en daar bijgesteld, en werd de campagne aangescherpt. Een initieel plan was om bottom-up te werk te gaan, onder andere door langs te gaan bij (kleine) werkgevers op de werkvloer. Deze strategie heeft het programmateam op den duur moeten aanpassen door de invloed van de covidcrisis. Er is toen samen met het campagnebureau gekozen om in te zetten op een klassieke multimediale campagne.

Door het informeren via radio, sociale media en publicaties in vakbladen probeerde het ministerie zoveel mogelijk werkgevers te bereiken. Er is binnen het programma verschillende content ontwikkeld om te verspreiden. Zo heeft het ministerie contentpakketten ontwikkeld bestaande uit artikelen, visuals en video's die kunnen worden verspreid. Het ministerie heeft ook ingezet op samenwerking met diverse partijen in het veld, waar werkgevers mogelijk ook door worden bereikt. Daarbij is onder andere samenwerking gezocht met partijen die belangrijke adviseurs zijn voor kleine organisaties, zoals financiële dienstverleners, Verbond van Verzekeraars, Kamer van Koophandel en Ondernemersplein⁴⁴ ⁴⁵. De gedachte was dat het betrekken van deze partijen bijdraagt aan het bereiken van kleine organisaties. Sectorale en sociale partners zijn waar mogelijk ook betrokken geweest bij de campagne, om zo de boodschap te verspreiden.

Het startschot voor de communicatiecampagne was tijdens de 'Week van de RI&E' die in september 2020 werd gehouden. De 'Week van de RI&E' is een jaarlijks evenement waar de RI&E in het specifiek de aandacht krijgt, en dat sinds 2015 georganiseerd wordt door het Steunpunt RI&E⁴⁶. Tijdens dit initiatief heeft het ministerie het eerste jaar van de campagne ruim 80 activiteiten uitgezet en is gezamenlijk een kick-off gedaan waar de 'Route naar de RI&E' app werd gelanceerd. De app is specifiek voor kleine organisaties ontworpen. Het dient als een digitaal startpunt, waardoor het makkelijker wordt voor kleine organisaties om een RI&E op te

⁴¹ Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022, 2022-0000098632

⁴² Kamerbrief Meerjarenplan verbetering naleving RI&E, ministerie van SZW, 2020, 2020-0000012670

⁴³ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2021, 2021-0000049836

⁴⁴ Nota 'Contouren plan naleving RI&E', Ministerie van SZW

⁴⁵ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁴⁶ <https://www.werkenveiligheid.nl/rie/werkwijze/eerste-week-van-de-rie-van-15-19-juni-2015>

stellen. Jaarlijks heeft het programmateam bijgedragen aan de 'Week van de RI&E' door uiteenlopende activiteiten uit te zetten.

Om kleine organisaties te wijzen op hun RI&E-verplichting, is in 2022 een brief verstuurd naar ruim 400.000 MKB-ondernemers. In 2023 is er nogmaals een brief verstuurd naar 120.000 kleine organisaties die onder de sector zakelijke en financiële dienstverlening vallen⁴⁷. De keuze voor deze specifieke sector is gebaseerd op het achterblijven van de naleving van de RI&E-verplichting in de sector.

Programmalijn communicatie concreet opgeleverd

- *Middels campagne werkgevers informeren over de RI&E via: radiospot, sociale media, publicaties in vakbladen*
- *Samenwerking gezocht met belangrijke adviseurs voor kleine organisaties, sectorale partners en sociale partners, om boodschap RI&E-verplichting te verspreiden*
- *Ontwikkelen van verschillende informatieve instrumenten waaronder artikelen, visuals, video's waarin verschillende aspecten van de RI&E zijn belicht*
- *Jaarlijkse bijdrage aan de 'Week van de RI&E' onder andere door uitzetten activiteiten en bij te dragen aan informatievoorziening*
- *Brief verstuurd naar ruim 400.000 MKB-ondernemers met maximaal 25 werknemers in dienst om hen te wijzen op RI&E-verplichting (2022)*
- *Brief verstuurd naar 120.000 MKB-ondernemers in zakelijke en financiële dienstverlening sectoren (2023)*

3.3 Uitvoering programmalijn 2 toepassing

Programmalijn 2 toepassing is gericht op het ondersteunen van werkgevers bij het opstellen van een goede, kwalitatieve RI&E. De prioriteit ligt daarbij op het op orde brengen van de basis, om het zo laagdrempeliger te maken voor werkgevers om een RI&E op te stellen. Activiteiten die voor programmalijn toepassing zijn ingezet moesten zorgen voor een betere uitvoering van de RI&E-verplichting voor werkgevers. Dit gebeurt door stapsgewijs de knelpunten waar werkgevers tegenaanlopen aan te pakken. De programmalijn bestaat uit drie sporen: informatievoorziening, instrumenten en advisering en toetsing⁴⁸.

3.3.1 Informatievoorziening

Om de informatievoorziening te verbeteren is er onder andere een flyer ontwikkeld in samenwerking met het Verbond van Verzekeraars en Arboplatform SER. Deze flyer omvat een duidelijke en uniforme basisuitleg over wet- en regelgeving voor werkgevers. De flyer kan worden gebruikt door stakeholders en samenwerkingspartners om te verspreiden in hun netwerk⁴⁹.

⁴⁷ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672

⁴⁸ Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁴⁹ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2021, 2021-0000049836

Naast de flyer is ook ingezet op het verbeteren van informatiestroomlijnen op overheidswebsites en kanalen van samenwerkingspartners. Werkgevers landen hierdoor makkelijker op de website rie.nl, waar in 2022 met behulp van *Search Engine Advertisement* de website rie.nl extra goed vindbaar was⁵⁰.

De website rie.nl is daarnaast gemoderniseerd. Op deze site is (actuele) informatie te vinden voor werkgevers om met de RI&E aan de slag te gaan⁵¹. Dit moet ervoor zorgen dat werkgevers meer bekend zijn met de wettelijke verplichting en gemakkelijker aan de juiste informatie komen om te starten met de wettelijke verplichting.

3.3.2 Instrumenten

Om werkgevers bij het ontwikkelen van een RI&E te helpen is het Steunpunt RI&E de pilot 'Route naar de RI&E' gestart⁵². Met externe hulp heeft het ministerie een routeplanner ontwikkeld. Het dient als digitaal startpunt voor alle werkgevers, groot en klein, om passende hulp (in de vorm van routes) inzichtelijker te maken. Het helpt hen te ontdekken welke route zij moeten nemen om een RI&E te voltooien.

Specifiek voor kleine organisaties, die niet terug kunnen vallen op branche-instrumenten, is een nieuw online instrument ontworpen: de app Route naar de RI&E. Het instrument neemt deze kleine organisaties stapsgewijs bij de hand bij het opstellen van een RI&E. Zo wordt er onder andere een voor-ingevulde start RI&E toegereikt waarin de belangrijkste risico's voor de sector staan weergegeven. De werkgever kan vanuit deze basis de risico's verder aanvullen die van toepassing zijn op de werkvloer en moet daar passende maatregelen bij opstellen.

In 2022 zijn er verscheidene aanpassingen gedaan aan de tool 'Route naar de RI&E' op basis van evaluaties van de app. Zo is het onderdeel psychosociale arbeidsbelasting toegevoegd aan het instrument⁵³. Daarnaast is er een module over risico's van gevaarlijke stoffen toegevoegd aan het instrument, omdat de naleving van de RI&E-verplichting op het gebied van gevaarlijke stoffen achter bleef⁵⁴ ⁵⁵. Dit onderdeel biedt kleine organisaties handvatten om risico's op de werkvloer in kaart te brengen, en maatregelen te treffen om blootstelling te voorkomen of tot het minimum te beperken. Als laatste is de module 'dialogoog' ontwikkeld, om gebruikers te helpen om werknemers in een vroeg stadium te betrekken bij het opstellen van een RI&E.

Tijdens het Meerjarenprogramma en de ontwikkeling van de app Route naar de RI&E was TNO verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. De uitvoering van het Steunpunt RI&E is momenteel niet meer belegd bij TNO, maar bij de SER. Een van de diensten die het Steunpunt aanbiedt is de app Route naar de RI&E.

De programmatische toepassing richtte zich ook op het verbeteren van branche-instrumenten. Het systeem om een branche-instrument te maken is daarom gemoderniseerd, onder andere op basis van onderzoeken die het Steunpunt RI&E heeft laten uitvoeren⁵⁶. Ook heeft het Steunpunt

⁵⁰ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672

⁵¹ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672

⁵² Kamerbrief Tweede fase Meerjarenprogramma RI&E, 2022-2023, ministerie van SZW

⁵³ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672

⁵⁴ Kamerstuk 25 883, nr. 389

⁵⁵ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672

⁵⁶ Dit betreft drie onderzoeken: De kwaliteit verankerd, De Beleidsonderzoekers, 2021; gepubliceerd op www.arboportaal.nl. Daarnaast zijn er 2 exploratieve onderzoeken uitgevoerd in opdracht van Steunpunt RI&E.

RI&E branche-specifieke instrumenten gezamenlijk met schoenherstellers, bakkers, slaggers en kappers ontwikkeld.

Naast de doorontwikkeling van de app 'Route naar de RI&E' en modernisering van het systeem voor branche-instrumenten heeft het Steunpunt RI&E ook de eigen website verbeterd. Specifiek heeft het Steunpunt zich hier gericht op ondersteuning voor het inventariseren en beheersen van alle risico's, waaronder het risico gevaarlijke stoffen. Dit liep parallel aan een (deel)project voor specifieke ondersteuning op het gebied van gevaarlijke stoffen⁵⁷.

3.3.3 Toetsing en advisering

Het is voor werkgevers niet altijd duidelijk waarop de toetsing van de RI&E (en plan van aanpak) van Arboprofessionals is berust. Er is daarom in samenwerking met stakeholders en eindgebruikers onderzocht wat nodig is voor verduidelijking van de kaders van de wettelijk verplichte toetsing van een RI&E door Arboprofessionals. Hieruit is idee voor een 'RI&E label' ontstaan⁵⁸. Dit label is gedurende het programma verder onderzocht, maar heeft uiteindelijk geen vervolg gekregen. De conclusie was dat het label momenteel nog niet voldoet aan universele toepassing en behoeften van alle betrokkenen in het onderzoek⁵⁹. Het label is wel kosteloos ter beschikking gesteld door het ministerie voor geïnteresseerden, zodat gebruikers (Arboprofessionals, kennisplatformen en werkgevers) zelf kunnen bepalen hoe zij het label willen gebruiken, en hoe deze gelezen dient te worden.

Bij de start van het programma is het project 'RI&E goed geregeld in het MKB' door MKB Nederland opgezet. Dit heeft uiteindelijk een stappenplan opgeleverd die werkgevers kunnen gebruiken bij het voldoen aan de RI&E-verplichting⁶⁰. Het initiële idee was om 'best practices' op te halen door brancheorganisaties op het vlak van advisering en begeleiding bij het opstellen van een RI&E⁶¹.

Programmalijn toepassing concreet opgeleverd

- *Digitale tool routenaarderie.nl (opgezet en gaandeweg het programma doorontwikkeld op basis van gebruikersinzichten)*
- *Routes naar de rie.nl verbeterd om werkgevers sneller te laten landen op de website*
- *Modernisering van de website rie.nl (aangepast op behoefte gebruikers)*
- *Modernisering van systeem branche-instrumenten en specifieke branche-instrumenten ontwikkeld door Steunpunt RI&E*
- *RI&E-label kosteloos ter beschikking gesteld*

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 25 883, nr. 389, zie de pagina's 7 en 8

⁵⁸ Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/23/verbetering-van-de-toetsing-en-advisering-van-de-rie>

⁶⁰ <https://mkb.nl/projects/rie-goed-geregeld-het-mkb#:~:text=Het%20RI%26E-stappenplan%20komt%20voort,en%20uitvoerende%20organisaties%20hieraan%20deelgenomen>

⁶¹ Kamerbrief Tweede fase Meerjarenprogramma RI&E, 2022-2023, ministerie van SZW

3.4 Uitvoering programmaliijn 3 toezicht & handhaving

De laatste programmaliijn is toezicht & handhaving. Deze programmaliijn is gericht op het controleren van de naleving van de RI&E-verplichting⁶². Daarbij werd ingezet op het toewerken naar een intensiever handavingsregime⁶³. Toezicht en handhaving zijn geen instrumenten die het ministerie in kan zetten; dit is belegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Zodoende is de Inspectie bij de opzet en start van het programma betrokken geweest. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft tijdens het Meerjarenprogramma nieuwe manieren onderzocht om de handhaving op de RI&E efficiënter en effectiever in te richten.

Een van de uitgevoerde activiteiten door de Nederlandse Arbeidsinspectie is de pilot 'administratieve handhaving'. In deze pilot is getest of zonder een fysiek inspectiebezoek op de werkvloer er gehandhaafd kan worden op de RI&E-verplichting. Binnen de pilot is er een controle uitgevoerd bij 400 bedrijven op aanwezigheid van een RI&E (inclusief plan van aanpak) en een basiscontract⁶⁴. De uitkomst van deze pilot laat zien dat deze nieuwe werkwijze een groot bereik heeft en een efficiëntere manier van inspecteren oplevert. Daarbij waren er aanvankelijk nog wat verbeterpunten die de Inspectie later in het programma heeft verwerkt. De aangepaste werkwijze wordt tot op heden gecontinueerd bij de inspectie.

De Nederlandse Arbeidsinspectie is met een vernieuwde werkwijze, aansluitend op het Meerjarenprogramma, aan de slag gegaan met de sectoraanpak arbozorg. Dit heeft geleid tot een nieuwe inspectieaanpak die bestaat uit een voorlichtingscampagne, digitale opvraag en inhoudelijke beoordeling van de basisdocumenten en fysieke bezoeken bij werkgevers die ondermaats aanleveren.

De twee bovengenoemde aanpakken ('administratieve handhaving' en 'sectoraanpak arbozorg') zijn in het inspectieproject arbozorg 2022 samengevoegd, wat resulteerde in één integrale en uniforme aanpak^{65 66}. Op deze manier zet de Nederlandse Arbeidsinspectie in op zowel de kwantitatieve als kwalitatieve naleving van de RI&E-verplichting, vanuit de verwachting dat deze aanpak zorgt voor de meest effectieve methode om gezond en veilig werk te stimuleren.

De vernieuwde aanpak van de Nederlandse Arbeidsinspectie bestaat onder andere uit een voorlichtingscampagne, het opvragen van digitale stukken en inhoudelijke beoordeling van basisdocumentatie⁶⁷. De inspectie voert dit uit door een trapsgewijze aanpak toe te passen waarbij ze zich jaarlijks richt op een aantal sectoren. De eerste stap is dat de Nederlandse Arbeidsinspectie in samenwerking met de relevante branchevereniging(en) een brief verstuurd naar werkgevers. Daarna is er een digitale opvraag van de RI&E (met plan van aanpak) en het basiscontract bij (een selectie van) werkgevers. Vervolgens worden de documenten die zijn ingezonden geïnspecteerd. Handhaving is aan de orde wanneer een werkgever niets aanlevert. Wanneer de basisdocumenten die de werkgever aanlevert ondermaats zijn, gaat een inspecteur langs bij de werkgever om in gesprek te gaan over het belang van goed arbobeleid en als het

⁶² Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁶³ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2021, 2021-0000049836

⁶⁴ Kamerbrief Meerjarenplan verbetering naleving RI&E, ministerie van SZW, 2020, 2020-0000012670

⁶⁵ Kamerbrief Voortgang meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2022-0000098632

⁶⁶ Jaarplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2022, Nederlandse Arbeidsinspectie

⁶⁷ Meerjarenplan 2023 - 2026 Nederlandse Arbeidsinspectie, ministerie van SZW & Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022

nodig is zal er worden gehandhaafd. De Inspectie zal deze werkwijze de komende jaren continueren en doorontwikkelen.

3.4.1 Ontwikkeling betrokkenheid Nederlandse Arbeidsinspectie bij programmalijn toezicht & handhaving

In het programma was voor de Nederlandse Arbeidsinspectie een min of meer uitvoerende rol voorzien, waarbij medewerkers van de inspectie zouden deelnemen aan het programmateam en betrokken zouden zijn bij activiteiten, zoals bij de ontwikkeling van de app Route naar de RI&E. Gedurende de uitvoering van het Meerjarenprogramma is de Nederlandse Arbeidsinspectie op een wat grotere afstand komen te staan van het programmateam. Medewerkers van de inspectie hadden nog wel contact met het programmateam, maar hadden geen zitting meer in het team. Ook hebben medewerkers van de inspectie besloten om niet betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de app Route naar de RI&E. Redenen voor deze grotere afstand tussen de inspectie en programma zijn meerledig. Op de eerste plaats paste de voorziene 'uitvoerende rol'; niet bij de onafhankelijkheid van de inspectie. Op de tweede plaats werkt de inspectie zelf ook programmatisch en sloot de timing van het Meerjarenprogramma niet aan op de timing van de programma's van de inspectie. Ten derde speelt mee dat medewerkers van de inspectie wilden voorkomen dat - door haar betrokkenheid bij de app Route naar de RI&E - de schijn zou ontstaan dat gebruik van dit instrument gegarandeerd zou resulteren in een volledige, betrouwbare en actuele RI&E

Programmalijn toezicht & handhaving concreet opgeleverd

- *Geïntensiverde werkwijze handhaving RI&E-verplichting door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ontstaan vanuit:*
 - *Digitale handhaving RI&E intensivering bij Nederlandse Arbeidsinspectie op basis van pilot Administratieve handhaving*
 - *Sectoraanpak arbozorg als vernieuwde werkwijze door de Nederlandse Arbeidsinspectie*

3.5 Ervaringen met het Meerjarenprogramma

3.5.1 Ervaringen van stakeholders met het programma

De ervaringen van stakeholders met de impact van het programma variëren. Over het algemeen zijn stakeholders positief over het programma. Sociale partners en TNO vinden dat het programma heeft geresulteerd in een gebruiksvriendelijk instrument voor werkgevers. Werknemersorganisaties benadrukken verder dat vooral strengere handhaving in hun optiek resulteert in meer naleving en dat er in het programma te veel accent heeft gelegen op communicatie. Werkgevers benadrukken juist dat de RI&E-plicht nog te veel eisen stelt aan werkgevers en dat een verdere vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting wenselijk is om de naleving te verhogen.

Arbokerndeskundigen zijn niet vanaf het begin bij het programma betrokken geweest en zijn heel beperkt geïnterviewd voor deze evaluatie. Uit de door ons uitgevoerde interviews - ook met andere betrokkenen - blijkt dat Arbokerndeskundigen zeer kritisch zijn op de Route naar de RI&E en de kwaliteit van het instrument ondermaats vinden. Hun kritische houding komt volgens de door ons geïnterviewde betrokkenen mede voort uit onvrede over een ander beleidsdossier: de introductie van een nieuw certificatieschema voor Arbokerndeskundigen.

3.5.2 Ervaringen van het programmateam met het programma

De door ons geïnterviewde teamleden zijn over het algemeen tevreden met de opzet en de opbrengsten. Programmateamleden zeggen dat ze denken dat het nalevingsprobleem op verschillende manieren moet worden aangepakt. Alle drie de sporen zijn nodig om de doelstelling van het programma te behalen omdat ze (in bepaalde mate) met elkaar samenhangen. De drie programmalijnen die zijn uitgezet zijn volgens de meeste geïnterviewden ook een logische keus om op in te zetten om de naleving van de RI&E-verplichting te verhogen. Ondanks de invloed van de covidcrisis zijn de activiteiten die van tevoren waren beoogd uitgevoerd, soms in andere vormen dan vooraf was bedacht. Dit heeft volgens geïnterviewden wel voor enige vertraging gezorgd. Toch zijn de meeste geïnterviewde teamleden trots op wat er is opgeleverd in de relatief korte doorlooptijd van het programma.

De uitvoering van het programma verliep volgens het merendeel van de geïnterviewden goed. Een groot deel van het programmateam was niet bekend met het werken met design thinking, maar heeft zich goed aan weten te passen aan het dynamische karakter van het programma. Ondanks dat de uitvoering van de activiteiten goed is verlopen, zeggen sommige geïnterviewden dat het niet altijd duidelijk was vooraf hoe de ingezette activiteiten bij zouden dragen aan het hogere einddoel van de programmalijn. De concrete doelen voor de ingezette activiteiten waren niet altijd helder.

Voor iedere programmalijn is een programmateam opgezet met teamleden die passende expertise bezitten. Teams bestonden hierdoor uit interne en externe leden. De meerwaarde van het inschakelen van externe partijen is dat het ministerie gedwongen werd om vanuit andere perspectieven te werken. De samenwerking met andere bureaus verliep over het algemeen goed, vinden de geïnterviewde teamleden. Doordat er werd gewerkt met verschillende partijen kostte het soms wel relatief veel tijd om de neuzen dezelfde kant op te laten wijzen. Daarnaast heeft de covidcrisis ervoor gezorgd dat er een transitie plaatsvond van fysieke afspraken naar digitaal. Deze nieuwe vorm van (online) samenwerken vergde aanpassingsvermogen en daardoor soms tijd.

Daarnaast was er zoals eerder ook beschreven relatief veel verloop van personeel binnen programmateams. Dit droeg niet bij aan de continuïteit van de samenwerking. Volgens sommige geïnterviewden zorgde dit voor wisselende visies op het programma, vooral wanneer het projectleider betrof. Bij de start van het programma was het voor iedereen duidelijk wat de visie was en wat er moest gebeuren om activiteiten uit te voeren. Dit verwaterde enigszins gedurende het programma, zegt een aantal geïnterviewden. Mogelijk hebben de wisselingen in personeel ook gezorgd voor verlies in kennis bij de overdracht zeggen enkele geïnterviewden. De kennis en kunde van teamleden waren niet altijd optimaal.

De planning van de programmalijnen verliep niet altijd zoals was beoogd. In stijl en uitstraling naar de buitenwereld toe waren de programmalijnen ook niet altijd consistent.

Het is voor betrokkenen niet altijd duidelijk hoe de resultaten van de activiteiten zijn geborgd. Sommige geïnterviewden zeggen dat ze twijfelen of er genoeg is stilgestaan bij de borging van het programma. Zij geven aan dat ze het jammer vinden als al het moois dat het programma teweeg heeft gebracht niet duurzaam blijkt te zijn op lange termijn. De aandacht die voor het onderwerp is gegenereerd bij werkgevers moet ook na het beëindigen van het programma worden vastgehouden zegt een aantal geïnterviewde teamleden. Het is voor hen niet altijd duidelijk hoe de borging plaatsvindt en zijn er zodoende niet zeker van of de opgeleverde instrumenten worden gewaarborgd op lange termijn.

3.5.3 Ervaringen met de methode Design Thinking

De methode design thinking is toegepast met als doel om de eindgebruiker centraal te stellen én als middel om innovatie te bevorderen rond het beleidsdossier RI&E. Voor het ministerie betekende deze methode – zeker in de eerste jaren van het programma – een nieuwe manier van werken en denken. Door te werken met design thinking is het moeilijk om als ministerie de eigen doelen voorop te stellen, omdat de wensen en behoeften van de eindgebruiker juist leidend zijn.

Het werken met de methode werd soms als doel op zich gezien binnen het programmateam, terwijl de ingeschakelde IT- en sociaal ontwerp bureaus design thinking zien als een van de methodes waar zij vaak mee werken. Volgens de door ons geïnterviewde teamleden leidde het vooropstellen van design thinking als doel in het programma tot meer draagvlak voor deze nieuwe manier van werken. Het markeerde dat oude patronen losgelaten moesten worden.

Volgens de geïnterviewde teamleden forceerde design thinking hen op een andere manier te denken en te kijken naar het probleem van de achterblijvende naleving. Het perspectief van de eindgebruiker kwam echt centraal te staan, omdat de ingeschakelde IT- en sociaal ontwerp bureaus de betrokkenen dwongen om de behoeften van kleine organisaties te onderzoeken en als uitgangspunt te nemen. Bij reguliere beleidstrajecten is het gebruikersperspectief een van de perspectieven die wordt meegewogen. Wel plaatsen sommige geïnterviewden de kanttekening dat de deelnemers aan de verschillende sessies geen representatieve groep zijn en dat de opgehaalde behoeften niet gelden voor de gehele groep kleine organisaties.

Tijdens het programma is gewerkt met *design sprints*⁶⁸. Dit is een gestructureerde manier om op snel tot besluitvorming te komen. Teamleden werkzaam bij het ministerie zeggen dat ze dit een fijne aanpak vinden, omdat het zorgde voor efficiënt gebruik van de tijd. Hierdoor is volgens hen veel in korte tijd bewerkstelligd. Toch zijn er ook geïnterviewden die aangeven dat design sprints niet altijd werkbaar zijn, omdat iedereen van het begin tot het eind - gedurende de vijf fases die bij een design sprint moeten worden doorlopen - aanwezig moet zijn. Dit was niet altijd mogelijk. Hierdoor zat niet altijd bij iedere sprint de juiste expertise aan tafel zegt een geïnterviewde, wat niet bevorderlijk was voor de kwaliteit van de design sprints.

3.6 Deelconclusie

⁶⁸ Zie paragraaf 2.2.2 voor uitleg design sprint methode.

Vooraf is het programma op hoofdlijnen bepaald, waar gaandeweg de strategieën en activiteiten werden uitgewerkt op basis van de design thinking methode. Er is conform de design thinking methode gewerkt, wat heeft gezorgd voor een verfrissende, nieuwe blik op het nalevingsprobleem bij kleine organisaties. Daarbij zijn de behoeften en ervaring van de eindgebruiker centraal gesteld. Design thinking lijkt een goede methode om de instrumenten zo gebruiksvriendelijk mogelijk te maken voor werkgevers.

Er is veel tot stand gebracht binnen het Meerjarenprogramma. De belangrijkste gerealiseerde activiteiten en opbrengsten zijn:

- Communicatie: een multimediale campagne gericht op werkgevers en het informeren van werkgevers met gerichte brieven en via partnerorganisaties.
- Toepassing: de ontwikkeling en stapsgewijze oplevering van het online instrument 'Route naar de RI&E' en de modernisering van de al langer bestaande website www.rie.nl.
- Toezicht en handhaving: de uitvoering van de tijdelijke inspectieaanpakken 'administratieve handhaving' en 'sectoraanpak arbozorg' en de invoering van een vernieuwde, getrapte inspectieaanpak 'inspectieproject arbozorg 2022' die onder andere gericht is op het bevorderen van de naleving van de RI&E-plicht.

Een belangrijke wijziging is het loslaten van het onderscheid tussen het eerst verhogen van de kwantitatieve naleving (te weinig werkgevers hebben een RI&E) en het daarna verhogen van de kwalitatieve naleving (bij organisaties die wel al een RI&E hebben, is de kwaliteit van de RI&E vaak niet voldoende). Dit is gebeurd naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie waarin geconcludeerd werd dat de gekozen fasering in de praktijk niet goed hanteerbaar was en kwantiteit en kwaliteit elkaar gelijktijdig kunnen versterken.

Een andere koerswijziging heeft betrekking op rol van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Bij de start van het programma had het ministerie een belangrijke rol voorzien van de Nederlandse Arbeidsinspectie in de programmalijn toezicht & handhaving. Het was vanaf de start lastig om te bepalen welke rol de inspectie in het programma precies zou vervullen. Voorafgaand aan het programma heeft er weinig afstemming plaatsgevonden met de Nederlandse Arbeidsinspectie

of de beoogde rol ook waargemaakt kon worden en of een min of meer 'uitvoerende' rol past bij de onafhankelijke positie van de Nederlandse Arbeidsinspectie. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in de praktijk dan ook geen uitvoerende rol gespeeld, maar heeft zelfstandig inspectieactiviteiten uitgevoerd die aansluiten bij de doelen van het programma.

Ten slotte zijn enkele activiteiten niet doorgegaan of hebben niet tot resultaat geleid. Als gevolg van de coronacrisis hebben de voorgenomen werkvloerbezoeken bij kleine organisaties binnen de programmalijn Communicatie niet plaatsgevonden. Ook is het voorgenomen RI&E-label niet van de grond gekomen. Dit label was een idee dat voortkwam uit een behoeften- en knelpunteninventarisatie rond de toetsing van de RI&E. De gedachte was dat door bij de toetsing en advisering te werken met een RI&E-label met verschillende 'volwassenheidsniveaus' transparanter wordt in hoeverre de RI&E aan de regelgeving voldoet. Door middel van design thinking is een prototype van het RI&E-label ontwikkeld en getest. Verschillende betrokkenen en potentiële eindgebruikers hadden echter andere beelden bij het doel van het label. Daarom

heeft het ministerie van SZW besloten om het RI&E-label kosteloos ter beschikking te stellen aan het veld, maar niet voor te schrijven of en hoe het label gebruikt moet worden



Resultaten van het programma

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het Meerjarenprogramma. We starten dit hoofdstuk met de resultaten van de programmalijn communicatie (4.1), gevolgd door resultaten van de programmalijn toepassing (4.2) en resultaten van de programmalijn toezicht en handhaving (4.3). Vervolgens gaan we in op de resultaten van design thinking als gemeenschappelijke aanpak (4.4). Tot slot geven we een deelconclusie (4.5).

4.1 Resultaten programmalijn 1 communicatie

Effectstudies na afloop van de campagne laten zien dat er een lichte verhoging is van de bekendheid van de RI&E-verplichting bij kleine organisaties⁶⁹ ⁷⁰. De communicatie middels brieven lijkt daarbij vooral een positief effect te hebben op de gebruikersaantallen die op de website rie.nl en app Route naar de RI&E belanden. De communicatiecampagne was in vergelijking met andere beleidsprogramma's van het ministerie van SZW veel massaler. Niet duidelijk is of de campagne heeft geleid tot meer werkgevers die een RI&E opstellen.

⁶⁹ Campagne-effectonderzoek Risico, Inventarisatie & Evaluatie (RI&E), DVJ Insights, 2023 (1^e en 2^e helft)

⁷⁰ Analytics report RI&E, Q4 2023, Freek Jautze

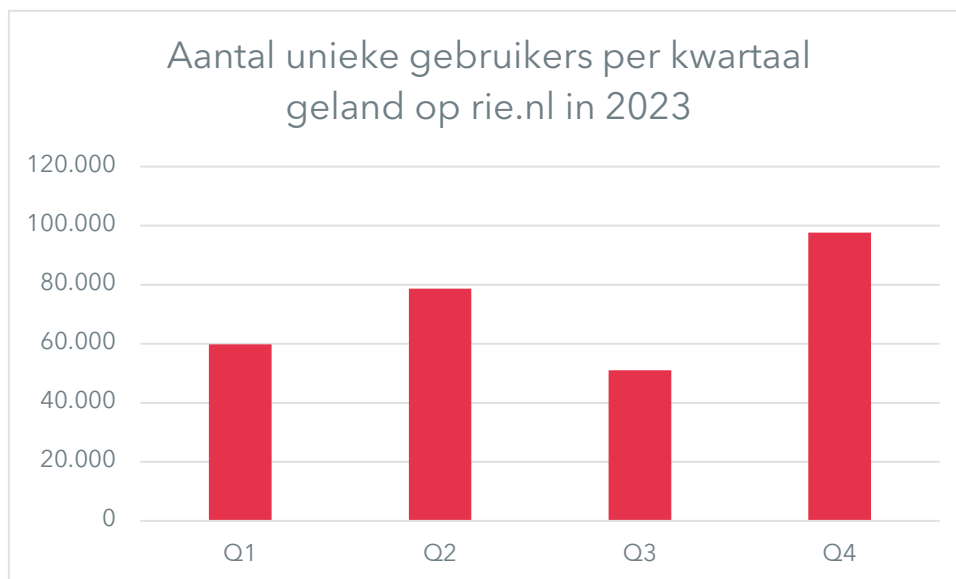
4.2 Resultaten programmaliijn 2 toepassing

Kleine organisaties die zijn bereikt lijken gebaat bij de (door-)ontwikkelde instrumenten van het Meerjarenprogramma. Een aantal kleine organisaties zegt dat de instrumenten het gemakkelijker en laagdrempeliger voor hen maken om aan de slag te gaan met de RI&E. De kwaliteit van de zelf-opgestelde RI&E is niet per se gewaarborgd, want dit hangt af van hoe serieus de werkgever hiermee aan de slag gaat. De Route naar de RI&E app bevat wel de basis, maar nog niet de toespitsing op de eigen werkvloer. De vraag blijft of de RI&E die kleine organisaties aan de hand van de app Route naar de RI&E hebben voltooid voldoet aan de kwaliteitseisen van een RI&E volgens de normen van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit is door meerdere geïnterviewden genoemd als een kanttekening bij de app Route naar de RI&E.

4.2.1 Informatievoorziening voor werkgevers en website rie.nl

Website rie.nl gebruikersaantallen

Het aantal gebruikers dat belandt op een webpagina van de website rie.nl per kwartaal in 2023 is te zien in afbeelding 1. Per kwartaal zijn tussen de 50.000 en bijna 100.000 unieke gebruikers.



Afbeelding 1. Grafiek over aantal unieke gebruikers per kwartaal dat landt op de rie.nl webpagina in 2023.

Onder werkgevers die een account hebben aangemaakt op rie.nl hebben we een enquête uitgezet. Tweederde van de werkgevers deed dit om een RI&E op te stellen. Een kleinere groep deed dit vooral om te verkennen hoe ze een RI&E op moeten stellen. Minder vaak is aangekruist dat werkgevers de website gebruikten ter controle van hun huidige RI&E (30%) of om na te gaan of de RI&E-plicht op hun organisatie van toepassing is.

De meeste werkgevers hebben de website rie.nl gevonden door zelf te zoeken op internet (42%). In mindere mate geven werkgevers aan een brief te hebben ontvangen van de overheid (20%), of erop te zijn geweest door een arbodienstverlener (13%) of collega (11%). De andere mogelijkheden komen minder vaak voor, zoals in de tabel hieronder is te zien.

Hoe heeft u van de website rie.nl gehoord?	Procent (%)
Gezocht op internet	42%
Ik heb daarover een brief ontvangen van de overheid	20%
Een arbodienstverlener heeft mij erop gewezen	13%
Een collega wees mij erop	11%
Anders, namelijk ...	10%
Via (sociale) media	6%
Weet ik niet	6%
Ik las hierover op de website van de KvK	4%
Ik las hierover op de website van mijn verzekeraar	3%

Ervaringen en beoordeling van routeplanner

Op de website rie.nl kunnen werkgevers de routeplanner invullen. 77 procent van de werkgevers die onze enquête hebben ingevuld, zegt dat ze dit hebben gedaan. 12 procent heeft dit niet gedaan en eveneens 12 procent weet het niet (meer). De helft van de werkgevers die de routeplanner hebben ingevuld, zegt dat dit weinig moeite heeft gekost, tegenover 22 procent die aangeeft dat dit wel het geval is.⁷¹ Verder reageerde 18 procent van de werkgevers met 'neutraal' en 10 procent van de werkgevers 'weet ik niet' op deze stelling. De meerderheid van de werkgevers (55%) die de routeplanner heeft ingevuld, vond deze ook voldoende handvatten bieden om verder zelfstandig aan de slag te gaan met de opvolging 16 procent van de werkgevers was het niet eens met deze stelling en 20 procent reageerde neutraal.

De uitslag van de routeplanner verschilde voor werkgevers. In de meeste gevallen hebben werkgevers gekozen voor ofwel *zelf een RI&E maken met de app Route naar RI&E* (38%) of *zelf een RI&E maken met een algemeen RI&E-instrument* (37%). Daarna kwamen de routes *een RI&E maken zonder hulpmiddelen op je eigen manier* (16%) en *een RI&E maken met de hulp van een professional* (6%) minder vaak voor. Bovendien geeft 8% van de werkgevers aan geen van bovenstaande routes te hebben gekozen. Mogelijk hebben zij gekozen voor het maken van een RI&E met een branche-instrument.

4.2.2 Gebruiksvriendelijkheid van de app Route naar de RI&E

App Route naar de RI&E gebruikersaantallen

De aantallen die in 2023 op de app Route naar de RI&E belanden schommelen ieder kwartaal, waar het gemiddeld aantal unieke gebruikers per kwartaal rond de 9.000 personen ligt. Daarbij zijn in de eerste twee kwartalen de gebruikersaantallen iets hoger dan in de laatste twee kwartalen.

⁷¹ Gedurende het onderzoek kwam het wel eens voor dat de route naar de RI&E en de routeplanner door elkaar zijn gehaald. Het is mogelijk dat dit bij werkgevers ook speelt. Dat bemoeilijkt de duiding van deze vraag. Op basis van de interviews hebben wij echter wel signalen gekregen dat de routeplanner voor sommige werkgevers (met name in branches zonder branche-instrument) moeite heeft gekost.

Voor de app Route naar de RI&E zien we dat er in oktober 2022 23.786 geregistreerde accounts zijn, wat 4,43% van het aantal kleine bedrijven⁷² betreft⁷³. Daarvan heeft 23% de acties voltooid, wat dus 5.855 RI&E's betreft. Ruim een jaar later, in het vierde kwartaal van 2023, zien we dat het aantal geregistreerde accounts is gestegen naar 2.864, waar in vergelijking met een jaar eerder een stijging in percentage te zien is, want 6,36% van de kleine bedrijven een account hebben⁷⁴. Daarvan heeft 28% een RI&E gedeeld, dat betreft 8.762 voltooide RI&E's in de app.

Van de werkgevers die gestart zijn met het opstellen van een RI&E met behulp van de app Route naar de RI&E heeft de meerderheid deze vrij recent gebruikt. 39 procent van de werkgevers heeft de app in 2024 gebruikt en 33 procent van de werkgevers heeft de app in 2023 gebruikt. De overige werkgevers hebben ofwel gebruik gemaakt van de app in 2022 (17%) of zij weten niet meer wanneer ze er gebruik van hebben gemaakt (11%). Vrijwel alle werkgevers (89%) hebben de vragenlijst van de app Route naar RI&E van begin tot eind doorlopen. Slechts in enkele gevallen is er dus geen sprake van volledig gebruik.

Over het algemeen beoordelen de werkgevers die gebruik hebben gemaakt de Route naar RI&E als positief. Zo geeft 69 procent van de werkgevers aan dat de Route naar RI&E gebruiksvriendelijk is, tegenover 14 procent die het hiermee oneens is. Daarnaast zegt 60 procent van de gebruikende werkgevers dat de Route naar RI&E hen bewuster heeft gemaakt over de arbeidsrisico's binnen hun organisatie en vindt 72 procent dat de Route naar de RI&E hen voldoende handvatten biedt om zelfstandig aan de slag te gaan met de RI&E. In mindere mate zijn werkgevers te spreken over de tijd en moeite die het instrument hen heeft gekost. Iets minder dan de helft van de werkgevers geeft aan dat de Route naar de RI&E weinig tijd en moeite heeft gekost.

De geïnterviewde werkgevers zijn over het algemeen ook zeer te spreken over het instrument. De meeste werkgevers ervaren de Route naar RI&E als een goede laagdrempelige manier om aan de slag te gaan met het opstellen van een RI&E. De meerwaarde zit onder andere in het creëren van bewustzijn over gezond en veilig werken. Dit komt onder andere doordat het instrument de werkgever (of diens vertegenwoordiger) activeert om in gesprek te gaan met de eigen medewerkers over gezond en veilig werken. Dat leidt volgens hen tot rijker beeld van de arbeidsomstandigheden in hun organisatie. Ook zijn er enkele kritische noten, waar een enkele werkgever aangeeft dat werknemer-werkgeverrelatie niet gelijk is, waardoor het beter zou zijn wanneer werknemers bijvoorbeeld met een onafhankelijke partij of in een anonieme app zouden melden hoe veilig de werkcultuur bijvoorbeeld is⁷⁵.

Gebruik van instrument en website en gevolgen op organisatie

De meerderheid van de werkgevers die op dit moment een RI&E heeft, zegt in de enquête dat ze deze hebben opgesteld naar aanleiding van het invullen van de routeplanner en/of de Route naar de RI&E (79 procent). Daarnaast zegt 62 procent van de werkgevers dat ze hun huidige RI&E hebben aangepast op basis van de routeplanner en/of Route naar RI&E. Het lijkt erop dat de routeplanner en/of Route naar de RI&E het laagdrempeliger maken voor deelnemers om aan de slag te gaan met een RI&E.

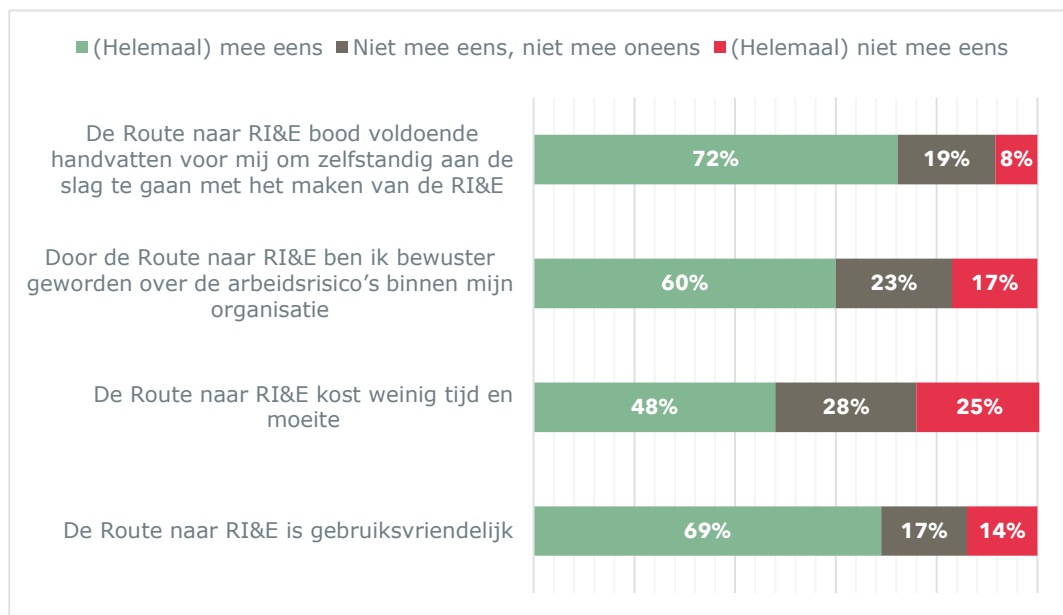
⁷² Dit betreft ruim 485 duizend bedrijven, waar het aantal naar verwachting lager ligt omdat het gebaseerd is op een KvK bestand waar ook ZZP'ers zijn meegenomen.

⁷³ Analytics report RI&E, Q4 2022, Freek Jautze

⁷⁴ Analytics report RI&E, Q4 2023, Freek Jautze

⁷⁵ In dit bedrijf is PSA een risicofactor.

In de figuur hieronder is weergegeven hoe werkgevers de Route naar RI&E beoordelen en welke gevolgen het gebruik van de app heeft gehad in hun organisatie. Over het algemeen lijken gebruikers baat te hebben gehad van hun gebruik. De Route naar RI&E heeft (enigszins) gevolgen gehad voor het opstellen van de RI&E en/of het gezonder en veiliger maken van de werkvloer, volgens deze werkgevers. 89 procent van de gebruikers heeft de indruk dat het gebruiken van de app het opstellen van een RI&E gemakkelijker heeft gemaakt. Daarnaast zien we dat 72 procent van de gebruikers aangeeft dat het invullen van de Route naar RI&E heeft geleid tot een gezondere en veiligere werkvloer in hun organisatie.



In totaal heeft iets minder dan de helft van de werkgevers die de enquête hebben ingevuld het proces om tot de huidige RI&E te komen positief ervaren (46%). 9 procent van de werkgevers heeft dit proces als negatief ervaren en 45 procent is neutraal.

Van de geïnterviewde werkgevers zegt het merendeel dat de Route naar de RI&E app hen heeft geholpen bij het opstellen van de RI&E. Het proces dat ze moeten doorlopen in de app is goed werkbaar. Wel zegt een werkgever dat hij een soort vervolg mist bij het voltooien van de app. Het is niet duidelijk voor hem of hij nu voldoet aan de RI&E of dat er nog vervolgstappen nodig zijn. Een andere geïnterviewde die de RI&E heeft opgesteld met ondersteuning van de app zegt dat hij niet het idee heeft dat het opstellen van een RI&E op deze manier bijdraagt aan het gezond en veilig werken in de organisatie.

4.2.3 Effect op de kennis over arbeidsrisico's bij kleine bedrijven

Werkgevers geven aan zich bewust te zijn van de arbeidsrisico's in hun organisatie

Bijna alle werkgevers die de enquête hebben ingevuld (95%) zeggen zich bewust te zijn van de arbeidsrisico's in hun organisatie⁷⁶. Ook zegt een vergelijkbaar aantal werkgevers (90%) goed te weten wat een RI&E is. Op basis van onze enquête is er op deze variabelen geen onderscheid zichtbaar naar grootteklasse.

In de interviews krijgen wij eveneens de indruk dat werkgevers op de hoogte zijn van de arbeidsrisico's in hun organisatie. Wel zien we dat het perspectief op gezond en veilig werken kan verschillen tussen organisaties. Zo zijn er organisaties die met een meer technische bril kijken naar arbeidsrisico's en voornamelijk een opsomming geven van fysieke belasting en de verschillende gevaarlijke stoffen waarmee men werkt. Andere organisaties kijken met een bredere blik, zij kijken bijvoorbeeld ook naar PSA en de omgang binnen het team. Een verklaring voor deze verschillen kan te maken hebben met het type respondent. Wij hebben namelijk gesproken met directeurs/eigenaars, HR-professionals en veiligheidsprofessionals/KAM-medewerkers bij organisaties. Ook kan de arbeidsinhoud meespelen bij het perspectief. In sectoren en organisaties waar per saldo gevaarlijker werk wordt uitgevoerd zijn de arbeidsrisico's op het gebied van fysieke belasting vaak van een groter belang.

Werkgevers geven aan relatief goed te weten hoe ze arbeidsrisico's moeten aanpakken, maar tegelijkertijd heeft een derde behoefte aan hulp bij het naleven van de RI&E-verplichting

Zoals in de tabel hieronder te zien is, zegt een deel van de werkgevers hulp nodig te hebben bij het naleven van de wettelijke RI&E-verplichting. Het gaat om bijna een derde van de werkgevers die de vragenlijst hebben ingevuld. 42 procent van de werkgevers geeft aan geen hulp nodig te hebben en een kwart is neutraal. Tegelijkertijd zegt een groot aandeel werkgevers goed te weten hoe ze de arbeidsrisico's in hun organisatie aan moeten pakken. 86 procent van de werkgevers geeft dit aan, tegenover 3 procent van de werkgevers die aangeeft wel moeite te hebben met het aanpakken van de arbeidsrisico's. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werkgevers vaak wel na hebben gedacht over hoe ze om moeten gaan met het aanpakken van risico's, maar dat dit niet altijd op papier is gezet of dat het opstellen van RI&E door de werkgever als complex wordt ervaren.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling(en)	(Helemaal) mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	(Helemaal) niet mee eens
<i>Ik heb hulp nodig bij het naleven van de wettelijke RI&E-verplichting</i>	32%	27%	42%
<i>Ik weet hoe ik de arbeidsrisico's in mijn organisatie aan moet pakken</i>	86%	11%	3%

⁷⁶ Een verhoging bewustzijn van de arbeidsrisico's is vanuit het perspectief van de werkgever weergegeven. De werkgever heeft dus zelf aangegeven of diegene zich meer bewust denkt te zijn van de arbeidsrisico's. Dit is vervolgens niet getoetst, dus wij weten niet zeker of de werkgevers zich echt bewust zijn van (alle) arbeidsrisico's.

Van de werkgevers die de enquête hebben ingevuld had 87 procent op het moment van invullen een RI&E. Van de werkgevers die nog geen RI&E hebben is de grootste groep (63%) op dit moment nog bezig met het opstellen van een RI&E. In mindere mate is de werkgever onbekend met de wettelijke verplichting of vindt de werkgever dat dit proces teveel tijd/moeite/geld kost (beiden 19%).

De meerderheid van de werkgevers die *wel* een RI&E hebben, zegt dat zij dit hebben vanwege de wettelijke verplichting (74%). In mindere mate zeggen werkgevers dat ze gezond en veilig werken belangrijk vinden (55%), dat ze willen voorkomen dat ze een boete krijgen van de Nederlandse Arbeidsinspectie (22%) of omdat ze hierover een brief van de overheid hebben ontvangen (15%). De overige opties zijn minder aangekruist, zie de tabel op de volgende pagina. Onder 'anders namelijk' is ook een aantal keer genoemd dat het verplicht is. Dat lijkt dus voor werkgevers veruit de belangrijkste reden te zijn voor het hebben van een RI&E.⁷⁷

Redenen om een RI&E te hebben	Procent (%)
<i>Het is een wettelijke verplichting</i>	74%
<i>Ik vind het belangrijk dat wij als organisatie/vestiging gezond en veilig werken</i>	55%
<i>Voorkomen dat ik een boete krijg van de Arbeidsinspectie</i>	22%
<i>Ik heb hierover een brief van de overheid ontvangen</i>	15%
<i>Anders, namelijk ...</i>	7%
<i>Klanten/afnemers vereisen dat wij een RI&E hebben</i>	5%
<i>Er heeft zich een gevaarlijke situatie voorgedaan in mijn organisatie/vestiging</i>	1%

Het risico bij de reden 'het is een wettelijke verplichting' is dat het naleven van de verplichting een doel op zichzelf wordt. Uit de interviews blijkt dat er bij sommige bedrijven al wel sprake was van een RI&E, maar deze was niet volledig of kwalitatief ondermaats. Ook denken sommige geïnterviewde werkgevers dat ze voldoen aan de RI&E-verplichting door alleen de app Route naar de RI&E te volgen en een RI&E op te stellen, onafhankelijk van de kwaliteit van de RI&E en het plan van aanpak dat ze hebben opgesteld. Volgens andere geïnterviewden is het cruciaal dat de bedrijfsleiding actief bezig is met het gezonder en veiliger maken van de organisatie.

Verbetering van ondersteuning ligt vooral in toespitsing op kleine bedrijven

Op de vraag hoe de Route naar RI&E en/of de website rie.nl kan verbeteren reageert 29% van de werkgevers bevestigend.⁷⁸ Naast de optie 'weet ik niet' (31%) kruisen de meeste werkgevers de optie 'ondersteuningsmogelijkheden bij en/of voor het opstellen van een plan van aanpak' aan (29%). In mindere mate kruisen werkgevers 'handvatten en/of een advies voor het betrekken van werknemers' (19%), 'ondersteuningsmogelijkheden bij opvolging' (17%), 'gebruiksvriendelijkheid' (17%) en 'vindbaarheid van passende informatie' (16%) aan. Ook 'anders, namelijk' is relatief veel aangekruist (19%). Bij de kwalitatieve analyse van de gegeven antwoorden die werkgevers bij deze antwoordoptie hebben ingevuld valt op dat werkgevers met specifieke knelpunten over hun organisatie komen. Ook worden zaken als de passendheid

⁷⁷ Wij hebben de werkgevers gevraagd om meerdere redenen aan te kruisen, zo komt het voor dat een grote groep zowel de optie 'wettelijke verplichting' als 'ik vind gezond en veilig werken belangrijk' hebben aangekruist. Wij hebben de werkgevers niet gevraagd naar de *belangrijkste* reden. We kunnen dus niets zeggen over hoe werkgevers deze redenen prioriteren.

⁷⁸ Het grootste deel kruist weet ik niet aan (63%) en 8% heeft nee aangekruist.

voor kleine organisaties en knelpunten omtrent de toetsing genoemd als verbetermogelijkheden. Voor een aantal geïnterviewde werkgevers is het ook niet duidelijk wat er moet gebeuren na het voltooien van de app Route naar de RI&E. Zij hebben alle stappen gevolgd, maar weten niet of ze nu voldoen aan de verplichting of niet.

4.3 Resultaten programmaliijn 3 toezicht & handhaving

Programmaliijn toezicht en handhaving richt zich op tweede orde effecten: de kwantitatieve en kwalitatieve naleving. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft onder andere een pilot uitgevoerd tijdens het programma waar een geïntensiverde werkwijze van de handhaving op de RI&E-verplichting uit is voortgerold. Een geïntensiverde handhaving kan ervoor zorgen dat op lange termijn kleine organisaties een grotere urgentie ervaren om de RI&E-verplichting op orde te hebben. Onze evaluatie doet geen uitspraken over de effecten van de tweede orde.

4.4 Opbrengsten van design thinking

Het werken met de design thinking methode heeft tot nieuwe inzichten en instrumenten geleid die hebben bijgedragen aan de doelen van het Meerjarenprogramma, zeggen geïnterviewde teamleden. De Route naar de RI&E is hiervan het beste voorbeeld. De eindgebruiker centraal stellen leidde soms tot frictie, omdat er ook binnen de kaders van wet- en regelgeving gewerkt moest worden én omdat rekening gehouden moest worden met het grotere krachtenveld waarin stakeholders actief zijn. De kaders sluiten immers niet altijd aan bij de gebruikersbehoeften, en de belangen van stakeholders kunnen over het hoofd worden gezien als de eindgebruiker centraal staat. Het is dus van belang bij design thinking het gebruikersperspectief voorop te stellen *binnen* de kaders en rekening houdend met het grotere krachtenveld. Dat maakt het werken met design thinking niet gemakkelijk.

Een andere consequentie van het werken met design thinking is dat het Meerjarenprogramma op een iteratieve manier is ontwikkeld. Gaandeweg het programma werd stilgestaan bij wat er was opgeleverd en werd er feedback van onder andere eindgebruikers verzameld. Hierop werden strategieën aangepast. Design sprints zorgden daarbij voor een snelle omschakeling. Dit resulteerde in een vlotte aanpak met vernieuwende invalshoeken om de doelstellingen van het programma te behalen. Al met al maakte het werken met design thinking het programma wendbaar, maar ook 'spannend' voor de ambtelijk-politieke context waarin het werd uitgevoerd. De fases van beleidsontwikkeling, -uitvoering en -resultaten lopen immers in elkaar over. In een regulier beleidsprogramma worden alleen activiteiten voorgenomen waarvan de kans op succes groot is. Bij het werken met design thinking is er altijd het risico dat interventies gaandeweg het programma veranderen of niet verder ontwikkeld worden. Bij het werken met design thinking is het van belang om onzekerheden te accepteren, te denken in mogelijkheden en te blijven uitdragen dat aanpassingen geen teken van falen zijn, maar een teken van wendbaarheid en voortschrijdend inzicht.

De vraag is of de aanpak 'naar meer smaakt' bij stakeholders en binnen het ministerie van SZW. De geïnterviewden die werkzaam zijn bij SZW zeggen dat zij het een bruikbare methode vinden om mee te werken, maar dat er van tevoren meer rekening gehouden moet worden met de kaders van wet- en regelgeving. Afhankelijk van het vraagstuk, zegt een aantal geïnterviewden, kan de methode design thinking interessant zijn om mee te werken. Misschien past de methode

het beste bij thema's waarbij gebruikers - bedrijven, burgers - iets ontvangen van de overheid in plaats van iets 'moeten' volgens relatief precies omschreven wet- en regelgeving. Met andere woorden: de methode is wellicht kansrijker als de overheid werkt vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen.

4.5 Deelconclusie

Het algemene beeld is dat de programmalijnen communicatie en toepassing voorwaarden hebben gecreëerd voor een hogere naleving van de RI&E-plicht. We zien immers een iets hogere bekendheid van de RI&E-plicht en een stijgende lijn in het aantal gebruikers van de app Route naar de RI&E. De stap om bezig te gaan met de RI&E lijkt minder groot geworden voor kleine organisaties door verbetering van de informatievoorziening en door de ondersteuning van de Route naar de RI&E app bij het opstellen van een RI&E. Dit kan in de toekomst bijdragen aan een hogere naleving van de RI&E-verplichting onder kleine organisaties, omdat ze door de ontwikkelde producten in het programma beter op de hoogte zijn van de RI&E-verplichting en beter in staat zijn om een RI&E op te stellen met behulp van de Route naar de RI&E app. De programmalijn toezicht en handhaving heeft nog geen concrete resultaten opgeleverd voor werkgevers. De effecten van deze programmalijn zullen op langere termijn waarschijnlijk zichtbaar zijn in het nalevingspercentage van de RI&E-plicht.

Welke effecten het Meerjarenprogramma heeft op de kwaliteit van de RI&E's die kleine organisaties opstellen behoort niet tot de scope van onze evaluatie. Wanneer kleine organisaties de Route naar de RI&E app hebben voltooid, zegt dit niet direct dat zij een volledige, betrouwbare en actuele RI&E hebben. Het risico van de Route naar de RI&E app is dat kleine organisaties het voltooien van de app zien als voldoende om te voldoen aan de RI&E-verplichting.

Lessen voor de toekomst

In dit laatste hoofdstuk geven we de belangrijkste lessen weer die we uit de evaluatie halen. Daarbij gaan we dieper in op geleerde lessen over de opzet, uitvoering van het programma, het werken met de design thinking methode in het programma en de algemene lessen over het vergroten van de naleving van de RI&E.

5.1 Geleerde lessen uitvoering Meerjarenprogramma

5.1.1 Borging is niet tijdig meegenomen bij opzet programma

Het is van belang om gaandeweg het programma al na te denken over de borging van de opgeleverde werkwijzen en instrumenten van het Meerjarenprogramma. Het is risico is dat het programma anders niet meer is dan een tijdelijke impuls zonder blijvende invloed op de naleving van de RI&E-plicht. Uit onze evaluatie ontstaat de indruk dat borging pas aan het einde van het programma als onderwerp op tafel is gekomen. Per 1 mei 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) de coördinatie van het Steunpunt RI&E - en de daaronder vallende instrumenten - overgenomen van TNO. Op dit moment is niet duidelijk in hoeverre de app Route naar de RI&E afdoende beheerd en verbeterd blijft worden. Bij volgende programma's is het van belang om bij de start te bedenken waar het eigenaarschap en het onderhoud van de ontwikkelde instrumenten komt te liggen. Zeker bij websites en IT-applicaties is het cruciaal dat er updates komen zodat ze blijven functioneren.

Les voor de toekomst

Om effecten teweeg te blijven brengen op lange termijn is het nodig om tijdens de opzet van een programma over borging na te denken. Goede borging zorgt ervoor dat effecten van opgeleverde producten niet alleen van tijdelijke aard zijn.

5.1.2 Rollen en verwachtingen betrokken partijen waren vooraf niet duidelijk

De Nederlandse Arbeidsinspectie was bij de start van het Meerjarenprogramma betrokken bij de programmalijn toezicht en handhaving, maar heeft zich gaandeweg gedeeltelijk teruggetrokken uit het Meerjarenprogramma en eigen activiteiten uitgevoerd die aansloten bij de doelen van het Meerjarenprogramma. Arbokerndeskundigen zijn zeer beperkt betrokken geweest bij het programma.

Om bij volgende programma's de betrokken partijen tijdens de uitvoering op hetzelfde spoor te behouden, is het zaak om tijdens de ontwikkeling van het programma elkaars verwachtingen en visies te delen, en tijdig met elkaar in gesprek te gaan zodat een haalbare samenwerkingsvorm ontstaat. Ook is het belangrijk om iedereen tijdig aan tafel te hebben, zodat iedereen zich betrokken voelt bij het gehele proces.

Les voor de toekomst

Zorg dat er afstemming plaatsvindt of de betrokken partijen hun gewenste rol kunnen waarmaken. Bespreek met elkaar wat ieders rol is gedurende een programma.

5.1.3 Verloop tijdens Meerjarenprogramma zorgt voor kwetsbaarheid

Een Meerjarenprogramma is kwetsbaar voor verloop van deskundig personeel. Ook bij het Meerjarenprogramma Impuls RI&E zijn er wisselingen geweest van personeel, waardoor gedurende het programma mogelijk kennis en kunde verloren is gegaan. Het creëren van eigenaarschap gaat ook moeizamer wanneer meerdere personen voor korte tijd verantwoordelijk zijn voor een klein deel van het programma.

Bovendien was later in het programma de visie op wat het programma beoogde en hoe niet altijd even helder bij alle betrokken partijen, mede door wisseling van personeel. Bij de start van het programma werd de visie door geïnterviewde teamleden juist genoemd als belangrijke succesfactor van het programma. Het is bij een Meerjarenprogramma extra van belang om een duidelijke visie te hebben en vast te houden gedurende het programma.

Les voor de toekomst

Zorg voor een duidelijke visie en blijf die gedurende het programma bekrachtigen. Probeer de personele continuïteit te bewaken.

5.1.4 Communicatiestrategie is van belang: wie en wat wil je bereiken?

De communicatie tijdens het programma had voornamelijk een massamediaal karakter. Het is daarmee moeilijk zicht te krijgen op wat er uiteindelijk met de verspreide informatie gebeurt. De vraag blijft of je de juiste doelgroep te pakken krijgt. Het is belangrijk na te denken over wat je teweeg wil brengen met communicatie: alleen informatie verspreiden of wil je de werkgever

oproepen tot een 'concrete call to action'? Bij een massa-mediale campagne bereik je een grote groep, maar heb je minder invloed op het effect op houding en gedrag van werkgevers. Het Meerjarenprogramma zette ook in op partijen die direct in contact staan met werkgevers. Het is goed werkgevers te bereiken via partijen die dichtbij de werkgever staan of in direct contact te staan met de werkgever. Het bereik is kleiner, maar de effecten zijn mogelijk groter.

Les voor de toekomst

Kies een communicatiestrategie die aansluit bij de doelgroep en het doel dat je wil bereiken.

5.2 Geleerde lessen design thinking methode

5.2.1 Werken met design thinking zorgt voor frisse blik

De meerwaarde van het werken met de methode design thinking is dat het nieuw leven in het betrekkelijk vastgeroeste beleidsdossier van de RI&E heeft geblazen. Het is niet waarschijnlijk dat *zonder* design thinking binnen de looptijd van het programma gebruiksvriendelijke instrumenten voor werkgevers opgeleverd zouden zijn. Ook ging van het werken met de methode binnen het programmateam een stimulerende werking uit. Door samen te werken met bureaus die expertise hebben, zijn teamleden meegenomen bij het toepassen van de methode. Dat leidde tot een frisse blik op het vraagstuk van het 'niet kunnen' naleven van de RI&E-plicht bij kleine organisaties, en zette het perspectief van de eindgebruiker centraal. Bijna alle geïnterviewde teamleden vanuit het ministerie zeggen dat het werken met de design thinking methode hen nieuwe inzichten heeft gegeven.

Les voor de toekomst

Het werken met de design thinking methode als vernieuwde aanpak kan een impuls geven aan een beleidsdossier dat is 'vastgeroest'.

5.2.2 Wendbaarheid van programma heeft bijgedragen bij aan succes

Het werken met de design thinking methode bij de ontwikkeling van het programma resulteerde in een gebalanceerde inzet van instrumenten en in een relatief hoge mate van wendbaarheid. Aanpassingen zorgden ervoor dat de aanpak beter aansloot op de beoogde doelen, zoals bij het loslaten van het kunstmatige onderscheid tussen het verhogen van de kwantiteit en de kwaliteit. Het werken met design sprints zorgde ook voor snelle aanpassing na voortschrijdende inzicht. De wendbaarheid in de aanpak van het programma heeft zodoende bijgedragen aan het succes van het programma. Bij het werken met design thinking is het van belang om onzekerheden te accepteren, te denken in mogelijkheden en te blijven uitdragen dat aanpassingen geen teken van falen zijn, maar een teken van wendbaarheid en voortschrijdend inzicht.

Les voor de toekomst

Zorg ervoor dat een programma wendbaar is en pas het programma aan op voortschrijdende inzichten. Zo sluit het programma beter aan bij de vooropgestelde doelen. Dat vraagt om een het accepteren van onzekerheden en het denken in mogelijkheden.

5.2.3 **Expliciteer de spanning tussen de verschillende perspectieven op het vraagstuk**

Niet alleen de eindgebruiker – hier de werkgever – is bij de RI&E-verplichting belangrijk, ook de kaders van wet- en regelgeving en de belangen van stakeholders moeten worden meegenomen. Het toepassen van de design thinking methode leidde soms tot frictie. De eindgebruiker kiest simpel gesteld vaak voor gemak, wat niet altijd aansluit bij de verplichtingen waar de eindgebruiker zich aan dient te houden.

Het werken met design thinking heeft de spanning niet kunnen oplossen tussen het perspectief van de eindgebruiker, de wettelijke eisen en de belangen van stakeholders. Door de focus te leggen op het ontwikkelen van een gebruiksvriendelijke product is dat wel tot stand gebracht binnen het programma. Bij een volgend programma waarin een vergelijkbare spanning bestaat, zou het goed zijn eerst pas op de plaats te maken, de spanning te expliciteren en op zoek te gaan naar een *common ground* – het abstracte doel waar iedereen achter staat. Het is dan ook mogelijk dat de conclusie wordt getrokken dat de methode design thinking kansrijker is bij vraagstukken waarbij de overheid werkt vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen in plaats van nauw omschreven wettelijke verplichtingen.

Les voor de toekomst

Erken de spanning die voortkomt uit werken met de design thinking methode: verplichte kaders waar de overheid mee te maken heeft versus de eindgebruiker. Probeer te werken vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen in plaats van nauw omschreven wettelijke verplichtingen.

5.2.4 **Doorontwikkelen van instrumenten zorgt voor betere aansluiting bij doelgroep**

De instrumenten rie.nl en app Route naar de RI&E worden over het algemeen ervaren als prettig in gebruik door kleine organisaties. Veel kleine organisaties zeggen dat ze inhoudelijk nog wel verbeterd kunnen worden. Een verbeterpunt dat meermaals is genoemd door kleine organisaties is dat zij de website rie.nl en app Route naar de RI&E niet genoeg toegespitst vinden op het werk dat hun werknemers uitvoeren. Ze vinden de informatie te algemeen, waardoor ze niet altijd goed in kaart denken te krijgen wat de arbeidsrisico's zijn op de werkvloer. Meer voorbeelden zouden volgens hen helpen om meer zicht te krijgen op wat er gedaan moet worden om de arbeidsrisico's goed in kaart te brengen en een bijbehorende aanpak toe te passen.

Les voor de toekomst

Kleine organisaties vinden de instrumenten prettig, maar doorontwikkelen is nodig om de instrumenten nog beter te laten aansluiten bij de behoeften van werkgevers.

5.3 **Geleerde lessen naleving van de RI&E-plicht**

5.3.1 **Naleving verhogen RI&E bij kleine bedrijven is niet gemakkelijk**

Het achterblijven van de naleving van de RI&E-verplichting bij kleine bedrijven is een probleem dat al lange tijd speelt. Het Meerjarenprogramma is niet het eerste middel dat het ministerie heeft ingezet om de naleving van de RI&E-verplichting bij deze doelgroep te verhogen. De doelgroep die de RI&E-verplichting niet naleeft is en blijft bovendien moeilijk te bereiken. De

meeste instrumenten zijn aan het einde van het Meerjarenprogramma pas in volledigheid opgeleverd. Er is dus nog maar weinig tijd geweest voor werkgevers om de instrumenten te gebruiken. Een impuls waarbij instrumenten worden opgeleverd heeft pas effect wanneer deze instrumenten volledig zijn 'uitontwikkeld'.

Les voor de toekomst

Een vierjarige impuls zoals het Meerjarenprogramma is waarschijnlijk te kort om de naleving van de RI&E-verplichting blijvend te verhogen. Dit heeft meer tijd nodig.

5.3.2 Visie hoe RI&E bijdraagt aan gezond en veilig werken is niet duidelijk terug te vinden

In het Meerjarenprogramma was het verhogen van de naleving van de RI&E-plicht het belangrijkste doel. De beleidstheorie achter de RI&E-plicht is echter niet helemaal duidelijk. Resulteert een RI&E inclusief plan van aanpak daadwerkelijk in een gezondere en veiligere werkvloer? Is de RI&E het meest effectieve instrument om gezond en veilig werken te bevorderen, of zijn er andere stimulansen mogelijk? Tijdens de evaluatie vroegen diverse gesprekspartners zich dit af.

De ervaringen met het programma geven aanleiding om de visie op gezond en veilig werken scherper te stellen. Het is van belang om een duidelijke beleidstheorie te hebben. Daarin zou aandacht moeten uitgaan naar de vraag welke beleidsinstrumenten (bewezen) effectief zijn en welke rol de RI&E daarin inneemt.

Les voor de toekomst

Zorg ervoor dat er nog scherper wordt gekeken naar de hoofdvisie op het thema gezond en veilig werken en welke bijdrage de RI&E-verplichting daaraan levert.

5.3.3 Losse programma's gezond en veilig werken zijn niet overzichtelijk voor de werkgever

Het ministerie van SZW werkt met allerlei losse programma's die gezond en veilig werken moeten bevorderen – onder andere op het gebied van gevaarlijke stoffen, beroepsziekten, werkdruk – en kiest dus niet voor één uniforme manier om de werkgever te bereiken. Al deze programma's, die op hun eigen manier bijdragen aan de doelen van het ministerie, zorgen er niet voor dat het overzichtelijker wordt voor werkgevers. Bovendien zorgt het werken met losse projecten en programma's ervoor dat sommige programma's parallel aan dezelfde onderwerpen werken, zoals ook te zien was tijdens het Meerjarenprogramma⁷⁹ ⁸⁰. Vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers is het van belang om te kiezen voor een integrale aanpak en een eenduidige communicatieboodschap die aansluit bij de dagelijkse praktijk.

Les voor de toekomst

Zorg voor meer focus in de programma's van Gezond en Veilig Werken en probeer te komen tot een integrale aanpak.

⁷⁹ Kamerstuk 25 883, nr. 389

⁸⁰ Kamerbrief Voortgang Meerjarenprogramma RI&E, ministerie van SZW, 2023, 2023-0000202672



Beantwoording onderzoeksvragen

In dit laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen: In hoeverre zijn de activiteiten uitgevoerd zoals beoogd en in hoeverre zijn de beoogde resultaten van het programma behaald? Welke verklaringen zijn er voor eventuele achterblijvende resultaten?

Binnen alle drie programmalijnen zijn diverse activiteiten uitgevoerd en resultaten behaald. De meeste activiteiten die gedurende het programma waren voorgenomen, zijn uitgevoerd. Binnen de programmalijnen zijn veel zaken tot stand gebracht. Een belangrijke opbrengst is de oplevering van het instrument 'Route naar de RI&E' voor werkgevers. Dit instrument helpt werkgevers bij het maken van een RI&E.

Onderweg heeft het Meerjarenprogramma koerswijzigingen ondergaan en zijn sommige voorgenomen activiteiten niet doorgedaan of hebben niet tot resultaat geleid. De verklaringen hiervoor zijn driedig. In de eerste plaats zijn koerswijzigingen inherent aan de design thinking methode, waarin niet vanuit een vastomlijnd plan wordt gewerkt. Koerswijzigingen komen voort uit voortschrijdend inzicht, zoals het loslaten van het kunstmatige onderscheid tussen het verhogen van kwantiteit en kwaliteit van RI&E's op de helft van de looptijd van het programma. Het getuigt van wendbaarheid dat het programma gedurende de uitvoering is aangepast. In de tweede plaats speelden contextfactoren een belemmerende rol, waarvan de coronacrisis en het relatief hoge verloop van medewerkers binnen en buiten het programmateam belangrijke factoren zijn. In de derde plaats zijn resultaten niet behaald omdat er onder betrokkenen andere beelden leefden over het doel van een bepaald instrument of omdat rollen en verwachtingen rond het programma vooraf niet duidelijk waren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het

ontwikkelde 'RI&E-label' en bij de beoogde rol van de Nederlandse Arbeidsinspectie *in* het programmateam, die niet paste bij haar onafhankelijkheid

Onderzoeksvraag: Hoe ervaren de stakeholders (onder andere sociale partners, Arbokerndeskundigen en TNO) de impact van het Meerjarenprogramma?

De ervaringen van stakeholders met de impact van het programma variëren. Over het algemeen zijn stakeholders positief over de impact van het programma. Sociale partners en TNO vinden dat het programma heeft geresulteerd in een gebruiksvriendelijk instrument voor werkgevers. Werknemersorganisaties benadrukken verder dat vooral strengere handhaving in hun optiek resulteert in meer naleving en dat er in het programma te veel accent heeft gelegen op communicatie. Werkgevers benadrukken juist dat de RI&E-plicht nog te veel eisen stelt aan werkgevers en dat een verdere vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting wenselijk is om de naleving te verhogen.

Arbokerndeskundigen zijn niet vanaf het begin bij het programma betrokken geweest en zijn heel beperkt geïnterviewd voor deze evaluatie. Uit de door ons uitgevoerde interviews - ook met andere betrokkenen - blijkt dat Arbokerndeskundigen zeer kritisch zijn op de Route naar de RI&E en de kwaliteit van het instrument ondermaats vinden. Hun kritische houding komt volgens de door ons geïnterviewde betrokkenen mede voort uit onvrede over een ander beleidsdossier: de introductie van een nieuw certificatieschema voor Arbokerndeskundigen.

Onderzoeksvragen: In hoeverre zijn organisaties met minder dan 25 werknemers geholpen met de tijdens het programma ontwikkelde instrumenten en informatie op de website rie.nl? Hoe beoordelen kleine organisaties de door de overheid geboden steun om een RI&E op te stellen? Waar zien kleine organisaties nog verbeteringen?

Over het algemeen zijn kleine organisaties positief over de tijdens het programma ontwikkelde instrumenten en de informatie op de website rie.nl. Hierbij geldt wel de kanttekening dat een selectieve, kleine groep werkgevers hierover onze vragen heeft beantwoord. Werkgevers zijn wat positiever over het instrument Route naar de RI&E dan over de 'routeplanner' op de website rie.nl. waarmee werkgevers kunnen bepalen welke manier om een RI&E te maken die het beste bij hun organisatie past. Een meerderheid van de werkgevers zegt dat het instrument Route naar de RI&E gebruiksvriendelijk is (69%) en hen voldoende handvatten geeft (72%) om zelfstandig aan de slag te gaan met de RI&E. De routeplanner en de Route naar de RI&E lijken het laagdrempeliger te maken voor gebruikers om een RI&E op te stellen.

Een derde van de bevroagde werkgevers ziet mogelijkheden tot verbetering. Werkgevers vinden nog altijd dat het gebruik van de Route naar de RI&E relatief veel tijd en moeite kost, ondanks de beoogde gebruiksvriendelijkheid van het instrument. Het is voor sommige werkgevers niet duidelijk wat ze moeten doen na het voltooiën van de Route naar de RI&E. Deze werkgevers zouden meer ondersteuning willen hebben bij stappen die komen tijdens en na het opstellen van de RI&E: het vinden van de juiste informatie, het opstellen van het plan van aanpak, het betrekken van werknemers en het treffen en evalueren van concrete maatregelen op de werkvloer.

Onderzoeksvragen: Is de bekendheid over de wettelijke verplichting van de RI&E bij kleine bedrijven toegenomen? Is de kennis over arbeidsrisico's bij kleine bedrijven

toegenomen? Zijn de doelen van het Meerjarenplan behaald? In hoeverre hebben de drie sporen van het programma bijgedragen aan de resultaten en effecten van de eerste orde?

De bekendheid van de RI&E-verplichting bij kleine organisaties is iets toegenomen, blijkt uit de uitgevoerde effectevaluaties binnen de programmalijn communicatie. Ook leidde de communicatie vanuit het programma tot een toename van het aantal werkgevers dat de website rie.nl bezocht. De bereikte werkgevers lijken daarnaast gebaat te zijn bij de ontwikkelde instrumenten binnen het Meerjarenprogramma. Door het werken met design thinking is het voor kleine organisaties gemakkelijker en laagdrempeliger geworden om aan de slag te gaan met de RI&E. Ook zijn werkgevers die de Route naar de RI&E hebben gebruikt zich naar eigen zeggen bewuster geworden van de risico's rond gezond en veilig werken. Ook hier geldt dat het gaat om een kleine, selectieve groep werkgevers die wij hierover bevestigd hebben. Over de effecten van de programmalijn toezicht en handhaving zijn geen uitspraken te doen, omdat wij in deze evaluatie nog niet hebben kunnen beschikken over nalevingscijfers.

Al met al lijkt het Meerjarenprogramma vooral de voorwaarden te hebben geschapen voor een hogere naleving van de RI&E-plicht. Bijna alle door ons geïnterviewde betrokkenen zeggen dat de tijd te kort is geweest om de naleving daadwerkelijk te verhogen. Dat komt in de eerste plaats doordat in het programma interventies zijn ontwikkeld waarvan werkgevers pas aan het einde van de looptijd (vanaf 2023 en verder) echt de vruchten konden plukken. In de tweede plaats is de achterblijvende naleving van de RI&E-plicht een hardnekkig probleem. Het is niet waarschijnlijk dat een Meerjarenprogramma binnen drie jaar werkgevers bereikt die 'niet weten', 'niet kunnen' of 'niet willen'.

Het effect van het programma op de kwaliteit van de RI&E's die kleine organisaties opstellen is niet vast te stellen. Sommige door ons geïnterviewde betrokkenen benadrukken dat het gebruik van de Route naar de RI&E geen garantie is voor een volledige, betrouwbare en actuele RI&E. De kwaliteit is afhankelijk van de manier waarop werkgevers het instrument toepassen. Het risico bestaat dat werkgevers denken dat zij voldoen aan de RI&E-verplichting als ze alle stappen in het instrument hebben doorlopen, terwijl het instrument alleen een basis legt.

Onderzoeksvragen: Wat heeft het gebruiken van Design Thinking opgeleverd voor het programmateam en voor eindgebruikers? Hoe hebben de stakeholders de methode design thinking ervaren? Wat is door het gebruik van deze methode gemist bij het programmateam en de eindgebruikers?

De door ons geïnterviewde teamleden hebben positieve ervaringen met design thinking. In de eerste plaats leidde het vooropstellen van design thinking als doel in het programma tot meer draagvlak voor deze nieuwe manier van werken. Het markeerde dat oude patronen losgelaten moesten worden om tot beleidsinnovatie te komen op het betrekkelijk 'vastgeroeste' dossier van de RI&E. In de tweede plaats forceerde design thinking teamleden op een andere manier te kijken naar het probleem van de achterblijvende naleving en de eindgebruiker centraal te stellen. In de derde plaats hebben teamleden positieve ervaringen met de design sprints tijdens het programma. Met deze werkwijze is volgens teamleden in korte tijd veel bewerkstelligd. Het werken met de methode design thinking heeft zo tot nieuwe inzichten en instrumenten geleid die hebben bijgedragen aan de doelen van het meerjarenprogramma, zeggen geïnterviewde teamleden. De Route naar de RI&E is hiervan het beste voorbeeld.

Alle door ons geïnterviewde stakeholders hebben positieve ervaringen met de methode design thinking, al verschillen de visies op de opgeleverde instrumenten, zoals eerder geschetst. De methode leidt tot een hogere betrokkenheid van alle partijen en heeft geresulteerd in gebruiksvriendelijke instrumenten, vinden stakeholders.

Bij het werken met design thinking zijn ook twee aandachtspunten te formuleren. De werkgevers die participeerden bij de ontwikkeling van instrumenten, vormen een selecte groep van betrokken, enthousiaste werkgevers en geen goede afspiegeling van de 'gemiddelde' werkgever die 'niet weet', 'niet kan' of 'niet wil'. De opgehaalde behoeften van werkgevers gelden niet voor alle werkgevers en dus is niet te zeggen of de ontwikkelde instrumenten tegemoet komen aan de wensen en behoeften van niet-participerende werkgevers.

Het centraal stellen van de eindgebruiker leidde soms tot frictie. omdat er ook binnen de kaders van wet- en regelgeving gewerkt moest worden én omdat rekening gehouden moest worden met het grotere krachtenveld waarin stakeholders actief zijn. De kaders sluiten niet altijd aan bij de gebruikersbehoeften, en de belangen van stakeholders kunnen over het hoofd worden gezien als de eindgebruiker centraal wordt gezet. Dat bredere speelveld is door te sterke focus op de eindgebruiker in de eerste fase van het programma enigszins uit het oog verloren. Het is daarmee niet gelukt om de perspectieven van de eindgebruiker, het wettelijk perspectief en het perspectief van stakeholders met elkaar te verenigen.

Onderzoeksvragen: Is Design Thinking een geschikte methode om de doelstellingen te behalen van een dergelijk programma? Welke aanbevelingen zijn er om Design Thinking optimaal te benutten in participatieve programma's van de overheid, waarbij betrokkenheid van de eindgebruiker essentieel is?

Alles overziend lijkt design thinking een geschikte methode om de doelstellingen te behalen van een programma als het Meerjarenprogramma Impuls RI&E. De meerwaarde van het werken met design thinking is dat het nieuw leven in het beleidsdossier van de RI&E heeft geblazen. Het is niet waarschijnlijk dat zonder design thinking binnen de looptijd van het programma gebruiksvriendelijke instrumenten voor werkgevers opgeleverd zouden zijn. De methode vervulde dus een doorbraakfunctie.

De methode heeft er echter niet in geresulteerd dat alle stakeholders nu dezelfde visie hebben op de RI&E en zich scharen achter de binnen het programma ontwikkelde instrumenten. Design Thinking is dus geen *silver bullit* om complexe problemen (ook wel 'wicked problems' genoemd) op te lossen. Op basis van de ervaringen binnen het Meerjarenprogramma formuleren we de twee aanbevelingen voor het optimaal benutten van Design Thinking in participatieve programma's van de overheid:

- Design thinking lijkt kansrijker als de overheid werkt vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen in plaats van nauw omschreven wettelijke verplichtingen. Werkend vanuit hoofdlijnen en abstracte doelen zijn de perspectieven van gebruikers, stakeholders en toezichthouders gemakkelijker op een lijn te brengen. Iedereen kan zich achter een hoger gelegen doel als gezonde en veilige werkomstandigheden scharen, of achter een toename van arbeidsparticipatie.
- Design thinking verhoudt zich niet goed tot de ambtelijk-politieke context waarin beleid meestal tot stand komt. Daarin ligt de nadruk vaak op het vastleggen van meetbare doelen,

het planmatig werken en het afleggen van verantwoording, het vermijden van ‘fouten’ en het voorkomen van negatieve beeldvorming. Bij design thinking bestaat altijd de kans dat interventies gaandeweg het beleid veranderen of niet verder ontwikkeld worden. En de participatieve werkwijze betekent dat de overheid geen *top-down* sturing kan toepassen. Het werken met design thinking vraagt dan ook om een andere houding van de overheid. Bij het werken met design thinking is het van belang om onzekerheden te accepteren, te denken in mogelijkheden, het perspectief van burger of bedrijf echt centraal te stellen, en te blijven uitdragen dat aanpassingen geen teken van falen zijn, maar een teken van wendbaarheid en voortschrijdend inzicht. Dat lijkt in het Meerjarenprogramma overigens goed gelukt.

Welke overkoepelende lessen zijn te formuleren voor het bevorderen van de naleving van de RI&E-plicht op basis van (de ervaringen met) het Meerjarenprogramma? Hoe kunnen de ontwikkelde instrumenten in de toekomst het beste worden geborgd?

Ten slotte hebben we enkele lessen geformuleerd over het bevorderen van de naleving van de RI&E-plicht op basis van (de ervaringen met) het Meerjarenprogramma:

- Een vierjarige impuls zoals het Meerjarenprogramma is mogelijk te kort om de naleving van de RI&E-verplichting blijvend te verhogen. Probeer in de toekomst niet te snel te kiezen voor een relatief kort programma, maar kies voor een blijvende impuls.
- De beleidstheorie achter de RI&E-plicht is niet helemaal duidelijk, blijkt uit de gesprekken die wij tijdens de evaluatie hebben gevoerd. Resulteert een RI&E inclusief plan van aanpak daadwerkelijk in een gezondere en veiligere werkvloer? Daarover is geen informatie beschikbaar. Is de RI&E het meest effectieve instrument om gezond en veilig werken te bevorderen, of zijn er andere stimulansen mogelijk? Ook dat is niet helder. Zorg ervoor dat er nog scherper wordt gekeken naar de doel-middelrelatie van de RI&E en naar de effectiviteit van alternatieve middelen om hetzelfde doel te bereiken.
- Het ministerie van SZW werkt met allerlei losse programma’s die gezond en veilig werken moeten bevorderen – onder andere op het gebied van gevaarlijke stoffen, beroepsziekten, werkdruk – en kiest niet voor één uniforme manier om de werkgever en werknemer te bereiken. Al deze programma’s, die op hun eigen manier bijdragen aan de doelen van het ministerie, zorgen er niet voor dat het overzichtelijker wordt en kunnen ertoe leiden tot sommige programma’s parallel aan dezelfde onderwerpen werken. Zorg voor meer focus in de programma’s van Gezond en Veilig Werken en probeer te komen tot een integrale aanpak.
- Uit onze evaluatie ontstaat de indruk dat borging pas aan het einde van het programma als onderwerp op tafel is gekomen. Om effecten teweeg te blijven brengen op lange termijn is het nodig om bij toekomstige programma’s al tijdens de opzet over borging na te denken, of de kiezen voor een veel langer lopende impuls.
- De rollen en verwachtingen van de bij het programma betrokken partijen waren vooraf niet altijd duidelijk. Om bij volgende programma’s de betrokken partijen tijdens de uitvoering op hetzelfde spoor te houden, is het zaak tijdens de ontwikkeling van het programma elkaars verwachtingen en visies te delen en tijdig met elkaar in gesprek te gaan zodat een haalbare samenwerkingsvorm ontstaat.

- Een Meerjarenprogramma is kwetsbaar voor verloop van deskundig personeel. Ook bij het Meerjarenprogramma Impuls RI&E zijn er wisselingen geweest van personeel, waardoor gedurende het programma mogelijk kennis en kunde verloren is gegaan. Zorg daarom voor een duidelijke visie en blijf die gedurende het programma bekrachtigen. Probeer de personele continuïteit te bewaken.
- De communicatie tijdens het programma had voornamelijk een massamediaal karakter. Het is daarmee moeilijk zicht te krijgen op wat er uiteindelijk met de verspreide informatie gebeurt. De vraag blijft of je de juiste doelgroep te pakken krijgt. Kies een communicatiestrategie die aansluit bij de doelgroep en het doel dat je wil bereiken.

Bijlage 1: Gesprekspartners

We hebben verschillende interviews uitgevoerd met interne en externe stakeholders. Daarbij gaat het niet om de 'eindgebruikers' die in een later stadium van het onderzoek benaderd zijn voor hun mening over de Route naar RI&E. De volgende partijen zijn als stakeholders gehoord in het onderzoek:

- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 - Projectleiders
 - Programmteam
 - Projectsecretaris
 - Communicatieadviseur
- De Nederlandse Arbeidsinspectie
- Bureau *Snijboon*
- Zelfstandige *Product Owner*
- TNO
- FNV
- VNO-NCW
- Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (NVvA)

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl