



Arbowetgeving: probabilistisch én deterministisch

Nieuwe kijk op de risico-inventarisatie en -evaluatie

De huidige interpretatie over de aanpak van gevaren en risico's is vaak niet correct. Er bestaat grote onduidelijkheid bij de uitleg van de wet, deels terug te voeren op het door elkaar gebruiken van de termen 'gevaar' en 'risico'. De arbowetgeving heeft een tweeledig (probabilistisch én deterministisch) karakter en zet door deze dubbele boodschap arbo-deskundigen en bedrijven op het verkeerde been.

Wim van Alphen

veiligheidskundige/
arbeidshygiënist PHOV

Dick Oosthuizen

student bedrijfseconomie
Vrije Universiteit

Door een niet-correcte interpretatie houden RI&E-plannen van aanpak gevaren en risico's onterecht en onnodig lang in stand en wordt de wetgeving overtreden. In de gevallen dat strikt aan de wetgeving wordt voldaan, bestaat de kans dat de aanpak van grotere risico's onnodig lang blijft liggen, terwijl kleinere wettelijke zaken wel worden aangepakt. Kortom: een spagaat voor bedrijven en adviseurs. Daarnaast ook voor de handhavers een lastige situatie die bovendien tot rechtsongelijkheid leidt.

Risico-inventarisatie en -evaluatie

Risico-inventarisaties beschrijven gevaren en risico's en wegen de risico's in grootte. Vervolgens worden verbetermaatregelen geformuleerd om de gevaren en risico's te kunnen wegnemen, te beperken of te beheersen. Deze staan in de zogeheten 'plannen van aanpak', die ook termijnen aan de uitvoering van die maatregelen koppelen. Het gevolg hiervan kan zijn dat bepaalde zaken – waaraan een laag risico is toegekend terwijl daarvoor wel een wettelijk voorschrift geldt – pas na geruime tijd worden aangepakt. En in bepaalde gevallen

vindt helemaal geen aanpak plaats, omdat er telkens aanvullingen op het plan van aanpak worden gemaakt en zaken met hogere risico's altijd voorgaan...

Gevaren meteen aanpakken

Veel bedrijven vergeten dat deze systematiek voor een aantal zaken niet mag worden toegepast. Bepaalde gevaren moeten namelijk meteen worden aangepakt, omdat hiervoor duidelijke wettelijke minimumvoorschriften bestaan. Het langer laten bestaan van deze gevaren en risico's door ze in een plan van aanpak onder te brengen dat gefaseerd wordt uitgevoerd, betekent een overtreding van de wetgeving.

Maar belangrijker hierbij is nog dat daardoor (ernstig) letsel of schade aan de gezondheid kan optreden, omdat immers niet die maatregelen zijn genomen die de minimumvoorschriften beoogden te nemen.

Deterministisch of probabilistisch?

De wetgeving is hierover echter niet geheel duidelijk en is zelfs enigszins misleidend. Aan de ene kant staan er stellige (deterministische) voorschriften in (geboden en verboden en regels waar men zich aan moet houden), aan de andere kant wordt gesuggereerd dat alle gevaren en risico's via een risico-inventarisatie mogen worden gewogen (probabilistische benadering) en gefaseerd mogen worden aangepakt.

Deze laatste benadering wordt in vrijwel alle branche-RI&E's gehanteerd. Bedrijven kunnen hiervan het slachtoffer worden als degene die de RI&E uitvoert dit beeld niet scherp heeft en hen vervolgens verkeerd adviseert. In veel RI&E-rapporten wordt dit niet duidelijk aangegeven. Bij een inspectie kan dan via het 'lik-op-stukbeleid' meteen een boete volgen, die tegenwoordig zeer hoog kan zijn.

Ontwikkeling in de wetgeving

Veiligheidswet 1934

De Veiligheidswet 1934 was een kaderwet: voor de concrete minimeisen verwees de wet naar bijvoorbeeld het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen (VBF). Daarin werd alleen gesproken over gevaren en het voorkomen of vermijden daarvan. De wetgeving gaf een pakket minimeisen waaraan gewoon moest worden voldaan. Regels zijn regels.

De overheid bepaalde tot op detailniveau de regels. Van een actieve zelfwerkzaamheid door bedrijven en het inventariseren van gevaren en het inschatten van de grootte van risico's en werken met plannen van aanpak was helemaal geen sprake. De term 'gevaar' werd in die oude wetgeving niet gedefinieerd en de term 'risico' kwam helemaal niet voor.

Arbowetgeving

De Veiligheidswet voldeed op een gegeven moment niet meer aan de tijdgeest, het hogere ontwikkelingsniveau en de grotere mondigheid en eigen verantwoordelijkheid van de werknemers. Dit leidde tot de Arbowet, die vanaf 1983 gefaseerd werd ingevoerd. De arbowetgeving geeft grondbeginselen voor de bescherming van het arbeidsmilieu als uitgangspunten voor arbeidsomstandighedenbeleid binnen de bedrijven.

Ook de Arbowet is een kaderwet. Voor de minimumvoorschriften verwees de wet naar verschillende besluiten, die inmiddels alle in het Arbobesluit zijn opgegaan.

In de eerste fase van de Arbowet (1983) werd nog niet gesproken over risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). De term 'risico' kwam wel voor in de Memorie





van Toelichting op de wet, maar dan als synoniem voor de term 'gevaar' en overigens zonder verdere definitie.

Inmiddels is in de Nederlandse veiligheidskunde wel de term 'risico' steeds meer ingevoerd, met name binnen de externe veiligheid en de procesveiligheid, meestal met als focus de gevaarlijke stoffen. Een beschouwing hierover is te vinden in het artikel: 'Introductie van het begrip risico binnen de veiligheidskunde in Nederland' in het Tijdschrift voor toegepaste Arbowedenschap TtA nr 3 en 4 (2013).

Europese regelgeving

Binnen Europa werd in 1989 een kaderrichtlijn opgesteld: de Richtlijn veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk (89/391/EEG), met kaders voor de algemene zorgplicht van de werkgever, om de verbetering van de veiligheid en gezondheid op het werk te bevorderen. Deze richtlijn is in feite te beschouwen als een intentionele richtlijn.

Net als de Arbowet verwijst de kaderrichtlijn voor specifieke minimumvoorschriften naar zogenoemde bijzondere Europese richtlijnen.

De kaderrichtlijn markeert een belangrijke ommekeer door de introductie van het beginsel van risicobeoordeling. Artikel 9 van de kaderrichtlijn stelt dat de werkgever moet beschikken over een evaluatie van de risico's voor de veiligheid en de gezondheid op het werk.

In 1992 werden de uitgangspunten van deze Europese kaderrichtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse Arbowet. De opname van het RI&E-instrument in onze arbowedgeving is daarvan een logische invulling.

In de versie van de Arbowet van november 1992 verscheen voor het eerst de term 'inventarisatie en

evaluatie van gevaren', wat dan opmerkelijk genoeg in de Memorie van Toelichting wordt omschreven als 'risico-inventarisatie en -evaluatie', waarbij de evaluatie zich beperkt tot die gevaren die niet kunnen worden vermeden.

Hier begon zich, zij het zeer versluierd, al een tweeledig (dual) karakter te ontwikkelen: het gebiedende direct aanpakken van bepaalde gevaren/risico's en toch ook de ruimte geven om deze via een RI&E in de tijd gefaseerd aan te pakken.

Als die Memorie van Toelichting (MvT) goed begrepen werd, zou kunnen worden gesteld dat altijd bepaalde gevaren zonder meer moeten worden aangepakt, maar als dat echt niet kan, dat dan pas kan worden overgegaan op het evalueren van de risico's die de resterende gevaren en risico's kunnen opleveren. Op basis van die evaluatieresultaten mogen dan vervolgens maatregelen geformuleerd worden die in een plan van aanpak worden ondergebracht om deze in de tijd gefaseerd uit te voeren. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de wet om via een soort Deming-cirkel te komen tot een doorlopend verbeterproces op het gebied van arbeidsomstandigheden.

Gevaren en risico's

Opvallend is dat zowel de Europese kaderrichtlijn als de Arbowet de termen 'gevaar' en 'risico' niet nader omschrijven. In de Arbowet van 1992 zijn de termen 'gevaar' en, voor het eerst, de term 'risico' overgenomen uit de kaderrichtlijn.

Omdat in de kaderrichtlijn de termen niet nader waren omschreven, zag men indertijd geen aanleiding om dit zelf wel te doen. Enerzijds te begrijpen omdat vanuit juridisch oogpunt het niet gebruikelijk is om omschrijvingen in wetgeving op te nemen van in het spraakgebruik

normale gangbare termen, zoals gevaar en risico. Anderzijds verbazingwekkend, omdat de MvT juist wel een verband legt, namelijk dat een risico samenhangt met de kans dat een gevaar optreedt.

De consequenties hiervan heeft men niet overzien. De termen lijken op een weinig eenduidige manier in de Arboret te zijn opgenomen. Ze worden door elkaar gehaspeld en lijken vaak deels als synoniem van elkaar te worden gebruikt.

Vakdeskundigen maken over het algemeen wél duidelijk verschil tussen de termen 'gevaar' en 'risico'. Het zijn vastomlijnde begrippen en de interpretatie van deze twee begrippen wordt zeer duidelijk in de OHSAS18001 geformuleerd.

- '**Gevaar:** bron, situatie of handeling die mogelijk tot menselijk letsel of ziekte (fysiek of mentaal) kan leiden of een combinatie daarvan.'

Gevaren zijn vaak intrinsieke eigenschappen van materialen, machines, stoffen en dergelijke. Het gaat om materialen of situaties die de potentie hebben letsel of schade toe te brengen. Wanneer dat gebeurt, kan daarbij sprake zijn van overdracht van energie, vrijkomen van gevaarlijke stoffen, micro-organismen, enzovoort. Maar óf dat ook gebeurt, hangt af van de aanwezigheid van bijkomende zaken, zoals de aanwezigheid van mensen, materialen, de wijze van opslag, en dergelijke. Zolang die bijkomende factoren niet aanwezig zijn, blijft een gevaar (slechts) een gevaar en vormt het geen risico.

- '**Risico:** combinatie van de waarschijnlijkheid dat een gevaarlijke gebeurtenis of blootstelling zich voordoet en de ernst van het letsel of de ziekte die daardoor kan worden veroorzaakt.'

Over het algemeen bepalen de omstandigheden en de aanwezigheid van mensen en andere objecten in de directe omgeving van de gevaarsbronnen dus of deze gevaren zich daadwerkelijk tot een risico kunnen ontwikkelen. Zwart-wit gesteld: wanneer er geen blootstelling van mensen aan die gevaren is en er staan geen gebouwen of installaties in de nabijheid van die gevaarsbronnen, kunnen er ook geen effecten op de gezondheid van mensen of schade aan gebouwen en installaties optreden en zal er dus geen sprake zijn van risico's.

Welke aanpak?

Wanneer nog eens kritisch naar de Europese tekst (art 6 Kaderrichtlijn) wordt gekeken, dan stelt die dat de werkgever volgens de volgende algemene preventieprincipes te werk moet gaan:

- a) voorkomen van risico's;
- b) evalueren van risico's die niet kunnen worden voorkomen;
- c) bestrijding van de risico's bij de bron;
- d) aanpassing van het werk aan de mens, met name voor wat betreft de inrichting van de arbeidsplaats en de keuze van werkuitrusting en werk- en productiemethoden, dit vooral om monotone arbeid en tempo-gebonden arbeid draaglijker te maken en de gevolgen daarvan voor de gezondheid te beperken;
- e) rekening houden met de ontwikkeling van de techniek;
- f) vervanging van wat gevaarlijk is door dat wat niet of minder gevaarlijk is;
- g) planning van de preventie met het oog op een samenhangend geheel dat de volgende aspecten in de preventie integreert: techniek, organisatie van het werk, arbeidsomstandigheden, sociale betrekkingen en invloed van de omgevingsfactoren op het werk;



- h) voorrang voor maatregelen inzake collectieve bescherming boven maatregelen inzake individuele bescherming;
- i) verstrekken van passende instructies aan de werknemers.

Wanneer in aanmerking wordt genomen dat de begrippen 'gevaar' en 'risico' niet zo duidelijk van elkaar werden onderscheiden als OHSAS dat doet, kan in bovenstaande opsomming de arbeids-hygiënische strategie worden herkend:

- Eerst aanpak van de bron; de gevaarbron zelf aanpakken: a, c en f.
- Pas als dat niet kan, het risico aanpakken: d, g en h. De gevaarbron blijft dan bestaan, maar de kans op het optreden van bepaalde risicoscenario's moet door risico-reducerende maatregelen worden verkleind. En wel tot een zo laag niveau als vereist door de wetgeving of door het eigen ambitieniveau van het bedrijf (de desbetreffende trede op de veiligheidscultuur-ladder).

Of zoals OHSAS18001 het zo mooi omschrijft: 'Aanvaardbaar risico: risico, dat is teruggebracht tot een niveau dat aanvaardbaar is voor de organisatie met het oog op de wettelijke verplichtingen en haar eigen arbobeleid'.

Verwarrend in de arbowetgeving

Met de implementatie van de RI&E vanuit de Europese kaderrichtlijn is een meer probabilistische benadering van gevaren in de Arbowet opgenomen. Echter, deze benadering kan niet worden toegepast voor die wetsartikelen, waarnaar de Arbowet verwijst in bijvoorbeeld het Arbobesluit, waarin minimumvoorschriften zijn opgenomen (de deterministische werkwijze). Die laatste staan niet toe dat er met kansen wordt gewerkt en er op basis van een risicoweging bepaalde activiteiten pas na langere tijd volgens een plan van aanpak gefaseerd worden uitgevoerd. Deze artikelen zijn niet onderhandelbaar en aan de wetsbepalingen dient per direct te worden voldaan.

Overigens was de Europese wetgeving ook zo bedoeld. Allereerst heel deterministisch direct de gevaren (daar genoemd 'risico's') aanpakken (a, c en f): de bindende minimumvoorschriften volgen: de gevaren wegnemen en het daarmee veilig maken. Vervolgens mag de evaluatiemethode alleen worden toegepast voor de risico's die niet voorkomen kunnen worden. Dus die probabilistische benadering geldt alleen als eerst de deterministische bepalingen zijn uitgevoerd.



Nu weer naar de arbowetgeving. In de Arbowet staat letterlijk in artikel 5:

- 1. Bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid legt de werkgever in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Deze risico-inventarisatie en -evaluatie bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de risico-beperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers.
- 3. Een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen, een en ander overeenkomstig artikel 3, maakt deel uit van de risico-inventarisatie en -evaluatie. In het plan van aanpak wordt tevens aangegeven binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden genomen.

Met name uit dit wetsartikel kan worden begrepen dat alle geïnventariseerde gevaren en risico's in zo'n plan van aanpak kunnen worden ondergebracht en vervolgens in de tijd gefaseerd mogen worden uitgevoerd. Dit terwijl de Arbowet als raamwet verwijst naar het Arbobesluit, met daarin de wettelijke minimumvoorschriften, die eigenlijk vragen om directe uitvoering (of: die eigenlijk ten minste uitgevoerd behoren te zijn).

Voorbeelden uit het Arbobesluit

Artikel 3.16. Voorkomen valgevaar

1. Bij het verrichten van arbeid waarbij valgevaar bestaat is zo mogelijk een veilige steiger, stelling, bordes of werkvloer aangebracht of is het gevaar tegengegaan door het aanbrengen van doelmatige hekwerken, leuning of andere dergelijke voorzieningen.
2. Er is in elk geval sprake van valgevaar bij aanwezigheid van risico-verhogende omstandigheden, openingen in vloeren, of als het gevaar bestaat om 2,5 meter of meer te vallen.
3. Hekwerken en leuning worden als doelmatig aangemerkt indien zij tenminste tot 1 meter boven het werkvlak beveiliging bieden tegen vallen, dan wel voldoen aan het voor vloerafscheiding bepaalde bij of krachtens het Bouwbesluit 2012.

(Overigens is zo'n begrip 'valgevaar' een sprekend voorbeeld van oneigenlijke terminologie. Het gevaar zit in het op hoogte zijn of werken. Het vallen schetst een scenario als mogelijk gevolg van het gevaar en geeft meer een bepaald risico aan.)

Artikel 7.5. Montage, demontage, onderhoud, reparatie en reiniging van arbeidsmiddelen

2. Onderhouds-, reparatie- en reinigingswerkzaamheden aan een arbeidsmiddel worden slechts uitgevoerd indien het arbeidsmiddel is uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos is gemaakt. Indien dit niet mogelijk is worden doeltreffende maatregelen genomen om die werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren.
4. Een bij een arbeidsmiddel behorend onderhoudsboek wordt goed bijgehouden.

Artikel 7.7. Veiligheidsvoorzieningen in verband met bewegende delen van arbeidsmiddelen

1. Indien bewegende delen van een arbeidsmiddel gevaar opleveren, zijn zij van zodanige schermen of beveiligingsinrichtingen voorzien, dat het gevaar zoveel mogelijk wordt voorkomen.
2. De schermen of beveiligingsinrichtingen zijn stevig uitgevoerd.

3. De schermen of beveiligingsinrichtingen leveren geen bijzondere gevaren op.
4. De schermen of beveiligingsinrichtingen kunnen niet op eenvoudige wijze worden genegeerd of buiten werking worden gesteld.

(Overigens is dit artikel niet geheel duidelijk. Er staat immers dat het gevaar zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het gevaar blijft dus bestaan: hooguit kan het zo goed mogelijk worden afgeschermd. Niet duidelijk is wat de wetgever nu met dat gevaar bedoelt.)

Artikel 4.2. Nadere voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie, beoordelen

1. Indien werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, ongeacht of met deze stoffen daadwerkelijk arbeid wordt of zal worden verricht, worden, in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in artikel 5 van de wet, de aard, de mate en de duur van die blootstelling beoordeeld teneinde de gevaren voor de werknemers te bepalen.

Artikel 4.3. Grenswaarden

3. Bij overschrijding van een grenswaarde worden, met inachtneming van artikel 4.4, onverwijld doeltreffende maatregelen genomen om de concentratie terug te brengen tot beneden die waarde.

Voorbeelden van zaken die wél gewogen mogen worden

Dit betreft meestal bepalingen die minder concreet zijn en/of waarbij geen numerieke (referentie)waarden zijn genoemd.

Artikel 3.11. Vloeren, muren en plafonds van arbeidsplaatsen

1. Vloeren van arbeidsplaatsen zijn zo veel mogelijk vrij van oneffenheden en gevaarlijke hellingen en zijn voorts zo veel mogelijk vast, stabiel en stroef.
2. Het oppervlak van vloeren, muren en plafonds van arbeidsplaatsen is zodanig, dat deze ten behoeve van de hygiëne op de arbeidsplaats kunnen worden schoongemaakt en onderhouden.

Artikel 5.2. Voorkomen gevaren

De arbeid wordt zodanig georganiseerd, de arbeidsplaats wordt zodanig ingericht, een zodanige productie- en werkmethode wordt toegepast of zodanige hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, worden gebruikt, dat de fysieke belasting geen gevaren met zich kan brengen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemer.

Artikel 5.3. Beperken gevaren en risico-inventarisatie en -evaluatie

Voor zover de gevaren, bedoeld in artikel 5.2, redelijkerwijs niet kunnen worden voorkomen:

- a. wordt met inachtneming van bijlage I bij de richtlijn, de arbeid zodanig georganiseerd, de arbeidsplaats zodanig ingericht, een zodanige productie- en werkmethode toegepast of worden zodanige hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen gebruikt dat die gevaren zoveel als redelijkerwijs mogelijk is worden beperkt.

Artikel 6.1. Temperatuur

1. Rekening houdend met de aard van de werkzaamheden die door de werknemers worden verricht en de fysieke belasting die daar het gevolg van is, veroorzaakt de temperatuur op de arbeidsplaats geen schade aan de gezondheid van de werknemers.

Artikel 7.23 Arbobesluit gaat in op tijdelijke werkzaamheden op hoogte.

Als er tijdelijk op hoogte gewerkt moet worden, zijn de beschermende bepalingen in het Arbobesluit minder strak aangegeven (vergeleken met permanent werken op hoogte; zie boven) en kan een risicoweging gemaakt worden, waarin tal van factoren mogen worden meegewogen zoals het aantal personen, kenmerken van de locaties, toegangstechnieken, gebruik van valbeveiliging, enz. Recentelijk (dec. 2013) heeft de Gezondheidsraad gepleit voor meer aandacht voor werken op relatief lagere hoogtes (onder de 2,5 m), omdat daar ook risico's aan vastzitten.



Duaal karakter

De arbowetgeving heeft dus een tweeledig karakter en zet door deze dubbele boodschap bedrijven (en deskundigen) op het verkeerde been.

Het gevolg is dat ook de directe gevaren onbedoeld door de probabilistische benadering gewogen worden en in een plan van aanpak worden ondergebracht. Daardoor kan het zo zijn dat deze gevaren nog langere tijd blijven bestaan en dat dus wettelijke voorschriften worden overtreden. Maar veel erger: werknemers kunnen daardoor worden geconfronteerd met (ernstig) letsel of schade aan de gezondheid!

De overheid hinkt op twee benen. Aan de ene kant wil zij de verantwoordelijkheid leggen waar die moet liggen: bij de werkgever en werknemers. Zo wordt het private domein gestalte gegeven met doelvoorschriften en kan worden gewerkt met de RI&E. Aan de andere kant wil de overheid een aantal zaken heel dicht bij zich houden en toch in het publieke domein met strakke regeltjes (en middelvoorschriften) blijven beheersen.

Wanneer met een voortdurende actualisatie van het plan van aanpak wordt gewerkt, kan het voorkomen dat de zaken met een lagere prioriteit alsmaar naar achteren worden geschoven. Immers de aanpak van nieuwe grotere risico's gaat voor. Het effect is dat de zaken

met een lage prioriteit eigenlijk nooit worden opgepakt en blijven voortduren. Dus die gevaren worden niet aangepakt.

'Voortdurende actualisatie' (het 'levende document') is vaak de praktijk, omdat de RI&E immers actueel moet worden gehouden. Hierbij worden voortdurend de uitgevoerde acties uit het plan van aanpak verwijderd en nieuwe zaken uit inspecties, werkbezoeken, deel-RI&E's, audits en dergelijke, toegevoegd.

Het bedrijf kan dan plotseling geconfronteerd worden met boetes van de Inspectie SZW, omdat deze in toenemende mate strikt gaat handhaven op het overtreden van wetsregels die tot (ernstig) letsel kunnen leiden.

In de praktijk kan het vervolgens voorkomen dat de ene arbeidsinspecteur wel akkoord gaat met de risicobeoordeling en de prioriteitskeuze van de werkgever en geen actie onderneemt. Maar een andere arbeidsinspecteur kan er – zeker nadat een ongeval heeft plaatsgevonden – voor kiezen in een ogenschijnlijk vergelijkbare situatie een boete uit te delen of zelfs het werk stil te leggen op basis van overtreding van de regelgeving (de deterministische benadering).

Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid. En wanneer bij zo'n ongeval de inspectie handhavend optreedt en

bovendien nog als vervolg daarop een civielrechtelijke schadeclaim volgt van het slachtoffer, is het helemaal niet meer uit te leggen. De betreffende werkgever dacht immers op basis van de risico-inventarisatie en -evaluatiemethode keurig conform de regelgeving te hebben gehandeld, maar wordt nu wel opeens afgerekend op de minimumregels en dan geldt de RI&E niet meer.

Een voorbeeld

In de huidige praktijk komt het veelvuldig voor dat bij een machine die onveilig is een inschatting van de grootte van het risico wordt gemaakt. Denk aan een oudere machine die qua veiligheid betreffende de afscherming van een V-snaar aandrijving niet in orde is.

Wanneer die machine nog maar incidenteel gebruikt wordt, kan met een blootstellingsfactor van 'zeer laag' in de methode van Kinney & Wiruth (Risico = waarschijnlijkheid x blootstellingsfactor x effect) dan een zeer laag risico worden toegekend aan het optreden van een scenario waarbij een letsel optreedt.

Op basis van de daarna volgende prioritering van maatregelen kan, rekening houdend met dat als zeer laag ingeschatte risico, worden besloten om aan de aanpassing van die machine een zeer lage prioriteit toe te kennen. In het plan van aanpak staat deze dan pas gepland voor over een langere tijd. Het gevolg is dat de gevaarlijke machine al die tijd niet wordt aangepakt en als gevaarsbron blijft bestaan.

Hierbij wordt echter ten onrechte voorbijgegaan aan het stellige minimumvoorschrift in het Arbobesluit (artikel 7.7, zie boven) dat bewegende delen moeten zijn afgeschermd. Het maakt daarbij niet uit of die machine elke dag wordt gebruikt of slechts een keer per jaar. Dus een risicobeoordeling is in dergelijke gevallen niet aan de orde.

Met dit laatste inzicht zou de aanpak als volgt moeten zijn:

- per direct maatregelen treffen voor gevaren en de daarvan afgeleide risico's waarvoor wettelijke minimumvoorschriften gelden (arbowetgeving, Bouwbesluit e.d. en de eigen branche-afspraken zoals vastgelegd in de arbocatalogus). Direct die maatregelen nemen ter voorkoming van ernstig letsel. Desnoods tijdelijke maatregelen nemen.

- Voor de resterende gevaren nagaan in hoeverre deze risico's opleveren; deze in grootte wegen (evalueren) en met een prioritering in een plan van aanpak onderbrengen.

- Vervolgens conform de streefdata in het plan van aanpak de voorgestelde maatregelen uitvoeren. Veelal worden daarbij eerst de grootste risico's aangepakt, daarna de middelgrote en daarna de laagste. Maar hiervan kan om bedrijfseconomische en andere redenen worden afgeweken.

Conclusie

Bijzonder is dat er eigenlijk een grote onduidelijkheid en inconsequentie in de interpretatie van de wet zit, terwijl vrijwel niemand dat beseft of er zich druk over lijkt te maken.

De ruimte en vrijheid om risico's te wegen en in de tijd gefaseerd aan te pakken, gelden alléén voor zaken die niet al deterministisch als gebod of verbod in de wetgeving zijn voorgeschreven. De grote eenzijdige aandacht voor het instrument risico-inventarisatie en -evaluatie kan bedrijven (en adviseurs) echter op het verkeerde been zetten. Hierdoor worden momenteel vaak alle risico's gewogen en via verbetermaatregelen vervolgens in de tijd gefaseerd uitgevoerd volgens een plan van aanpak. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het verplichte minimumpakket waarbij zaken direct moeten worden aangepakt.

Wanneer echter wel eerst het verplichte wettelijke minimumpakket wordt aangepakt, bestaat de kans dat de grotere risico's juist langer blijven liggen, omdat tijd en middelen dan besteed worden aan de aanpak van die wettelijke zaken. Dit is niet logisch en uit oogpunt van veiligheid en gezondheid niet goed uit te leggen. Dit kan ook niet de bedoeling van de Europese kaderrichtlijn zijn geweest. Mogelijk (waarschijnlijk) zijn in het verleden door deze dubbele benadering onterecht boetes geheven.

Een oplossing kan zijn dat het ministerie van SZW klip en klaar uitlegt dat eerst aan alle deterministische bepalingen moet worden voldaan en dat er daarna voor de rest een RI&E wordt gemaakt. Ook moet het verschil tussen de termen 'gevaar' en 'risico' goed worden beschreven en in de wet in lijn worden gebracht met de definities daarvan. Een alternatief is dat SZW zich verklaart tot voorstander van het probabilisme en de wetgeving daarop aanpast; dat lost in één klap de discrepantie tussen in- en externe veiligheid op.

Bron:

HVK-scriptie: 'Het belang van eenduidige interpretatie van de termen gevaar en risico in de Arbowet.' van W.K. van den Bergh, september 2013.