

Van theorie naar handhaven

Risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk centraliseren en decentraliseren van arbeidsomstandighedenbeleid

Anne Graas, mei 2014

Van theorie naar handhaven

Risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk centraliseren en decentraliseren van arbeidsomstandighedenbeleid

Anne Graas 363099
Rotterdam, 5 mei 2014

Scriptiebegeleider Prof. dr. P. Mascini
Tweede lezer Prof. dr. R.J. van der Veen

Masterthese Arbeid, Organisatie en Management Sociologie
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

Voor u ligt een Master thesis welke het resultaat is van een onderzoek naar de opvattingen van inspecteurs SZW over risicogericht inspecteren als oplossing voor het aan de ene kant loslaten van bedrijven die het goed doen op arbeidsomstandigheden en het aan de andere kant streng handhaven bij bedrijven die het slecht doen op arbeidsomstandigheden. Op een wetenschappelijke en maatschappelijke manier is gekeken naar de literatuur, het beleid en de praktijk op dit gebied. Met deze thesis rond ik de Master Sociologie af met als specificatierichting Arbeid, Organisatie en Management.

Tijdens mijn studie ben ik zeer geïnteresseerd geraakt in de publieke sector. Ik heb er dan ook voor gekozen deze interesse verder uit te diepen door onderzoek te doen naar een actueel thema, namelijk: hoe kan de overheid op het gebied van arbeidsomstandigheden tegelijk centraliseren en decentraliseren, maar toch door middel van risicogericht inspecteren een vinger aan de pols houden? Naast het schrijven van mijn scriptie heb ik separaat daaraan een kijkje mogen nemen in de keuken van de overheid via een werkervaringplek bij de directie Gezond en Veilig Werken. Dit was zeer waardevol voor mijn onderzoek, niet in het minst omdat ik met zoveel mensen over het onderwerp kon sparren. Dit onderzoek- het sluitstuk van mijn studie- was een leerzaam proces, waarbij ik veel wetenschappelijke artikelen heb gelezen, interessante gesprekken heb gevoerd met zowel inspecteurs als beleidsmedewerkers en flink wat tekst heb verwerkt.

Mijn onderzoek heeft geleid tot deze scriptie mede door de goede begeleiding die ik tijdens dit proces heb gekregen. In het bijzonder wil ik Peter Mascini bedanken voor de begeleiding gedurende het hele proces. Hij heeft me advies, tips en sturing geboden. Ik wil Anja van Vlerken bedanken voor het mee mogen gaan op inspectiebezoeken en de inspecteurs zelf met wie ik mee mocht en die zo vrijuit met mij wilden praten. Paul van der Gaag voor het meedenken en meelesen. Joy Oh voor de kritische vragen en adviezen.

Delft, 5 mei 2014

Anne Graas

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	4
1. INLEIDING.....	6
1.1 PROBLEEMSTELLING	9
1.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	9
1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	10
1.4 OPBOUW SCRIPTIE.....	10
2. THEORETISCH KADER	11
2.1 GOVERNANCE	11
2.2 DRIE VORMEN VAN GOVERNANCE	12
2.3 VERHOUDING TUSSEN DE VORMEN VAN GOVERNANCE	14
2.4 RISICOPROFILERING.....	16
3. METHODEN	19
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	19
3.2 DATAVERZAMELING.....	19
3.3 ONDERZOEKSTECHNIEK.....	22
3.4 ONDERZOEKSKWALITEIT	23
4. ANALYSE BELEID ZELFREGULERING, STRENGER HANDHAVEN EN RISICOGERICHT INSPECTEREN	25
4.1 MAATREGELS EN INSTRUMENTEN OP HET GEBIED VAN ZELFREGULERING (DECENTRALISERING)	25
4.2 STRENGER HANDHAVEN (CENTRALISERING)	28
4.3 RISICOGERICHT INSPECTEREN	30
4.4 CONCLUSIE	32
5. ANALYSE EMPIRISCHE BEVINDINGEN	33
5.1 ZIEN INSPECTEURS IETS TERUG VAN DECENTRALISERING VAN BELEID?	33
5.2 BEWUSTZIJN BEDRIJVEN RONDOM HET STRENGER HANDHAVEN, WANNEER ZIJ NIET DE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID NEMEN VOOR BETERE ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN.....	48
5.3 WERKT RISICOGERICHT INSPECTEREN?.....	55

6. CONCLUSIE	66
6.1 WETENSCHAPPELIJKE BIJDRAGE	69
7. BIBLIOGRAFIE	71
8. BIJLAGEN	75
8.1 BIJLAGE 1 INTERVIEWHANDLEIDING	75
8.2 BIJLAGE 2 RESPONDENTEN	77
8.3 BIJLAGE 3 BEGRIPPENLIJST	77
8.4 BIJLAGE 4 RISICO'S VOOR HET BELEIDSDOEL GEZOND EN VEILIG WERKEN	78
8.5 BIJLAGE 5 CODEERSHEMA	79

1. Inleiding

Op het terrein van arbeidsomstandigheden vervult de overheid drie rollen, namelijk: het stellen van normen door middel van wet- en regelgeving, de handhaving van de wet- en regelgeving (door de Inspectie Sociale Zaken en Werk (Inspectie SZW)) en het vervullen van een financieel faciliterende rol (Ende, Vliet, & al, 2012). De overheid maakt gebruik van verschillende instrumenten waarmee zij gezond en veilig werken probeert te bevorderen.

In het afgelopen jaar is het beleid betreffende de handhaving van arbeidsomstandigheden aangescherpt. Het kabinet richt zich op het strakker handhaven van arbeidsomstandigheden door middel van inspectie bij bedrijven, door strafrechtelijke opsporing en door toezicht op de werking van het stelsel van werk en inkomen (Inspectie SZW, 2011). De handhavende Inspectie SZW volgt een bestraffende aanpak en geeft de boodschap af dat overtredingen op de wetgeving van arbeidsomstandigheden niet worden getolereerd.

Met het zero-tolerance beleid dat de overheid voert tegen werkgevers die herhaaldelijk de wet overtreden worden hogere boetes uitgevaardigd en wordt strafverzwaring toegepast bij recidive. Daarnaast is er de mogelijkheid voor inspecteurs om na een tweede of derde overtreding de werkzaamheden preventief stil te leggen. Het soort regulering dat plaatsvindt op basis van de punitieve straffen, die de Inspectie SZW doorvoert, kan worden omschreven als centralisering.

Naast dat de overheid overtredingen strakker en harder wil aanpakken, wil zij ook rekening houden met de mate waarin bedrijven inspanningen doen om zich aan de wet te houden. In het arbeidsomstandighedenbeleid is door de jaren heen de verantwoordelijkheid van sociale partners meer benadrukt (Ende, Vliet, & al, 2012; Van Wingerde, 2012). Hoewel het kabinet meent dat er altijd een vorm van overheidstoezicht nodig is, wil zij meer zelfregulering van partijen in de samenleving (Inspectie SZW, 2011). Voorbeelden van zelfregulering zijn certificaten, convenanten, Arbocatalogi, Risico Inventarisaties & Evaluaties (RI&E), maar ook branche-initiatieven zoals het project '5xBeter' in de metaalsector. '5xBeter' is een initiatief dat werkt met verbetercoaches, die bedrijven gratis kunnen uitnodigen voor een veiligheidsconsult. Sommige van bovenstaande zelfreguleringinstrumenten en/of initiatieven zijn bovenwettelijk, maar anderen kunnen wettelijk verplicht zijn. Zo is het hebben van een RI&E een wettelijke verplichting, maar doordat het door bedrijven zelf wordt opgesteld kan het worden gezien als een vorm van zelfregulering. Of op zijn minst een instrument dat zelfregulering stimuleert.

De hierboven genoemde vormen van zelfregulering vinden plaats in samenwerking met de overheid, maar er is sprake van een zekere mate van decentralisering. Bedrijven en branches hebben namelijk een aandeel in de regulering die betrekking heeft op hun sector. De overheid biedt bedrijven en branches ruimte om binnen de kaders van de wet zelf initiatieven te ontwikkelen voor de bevordering van veilig en gezond werken. Private actoren zijn zelf meer verantwoordelijk voor een goede naleving van de regels rondom arbeidsomstandigheden.

Door middel van digitale hulpmiddelen (ontwikkeld door de Inspectie SZW) kunnen bedrijven nu zelfs eigenhandig een eenvoudige inspectie uitvoeren. De zelfinspectietools, RI&E's en bedrijf- of branchespecifieke Arbocatalogi vervangen echter niet de controles van de Inspectie SZW. De Inspectie SZW heeft als beleidsmatige doelstelling betreffende zelfregulering: het leggen van de verantwoordelijkheid bij betrokken maatschappelijke partijen, het terugdringen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en het terugbrengen van het toezicht door de overheid. Deels is streven naar decentralisering pragmatisch, om te bezuinigen op overheidsuitgaven. Maar deels is het ideologisch, omdat de overheid wil bijdragen aan de verantwoordelijkheid die werkgevers en werknemers zelf kunnen nemen voor een gezonde en veilige werkomgeving (TienOrganisatieadvies, 15 november 2011).

Binnen het beleid dat de overheid nastreeft is sprake van centralisering, in de vorm van het strenger handhaven, en decentralisering, in de vorm van stimulering van zelfregulering. In de literatuur wordt veelal gesproken over verschillen tussen centralisering en decentralisering (Vogel, 2008). Er zou sprake zijn van een 'governance turn' (Gunningham, 2009). Met een governance turn wordt een verandering in de tijd bedoeld waarbij sturing door de overheid wordt vervangen door sturing door private partijen. De verschillende vormen van regulering die in de literatuur worden omschreven zijn ideaaltypen en verschillen in de mate van betrokkenheid/verantwoordelijkheid van private partijen en de overheid. Wanneer sprake is van centralisering (ook wel aangeduid als 'governance door de overheid') dan ligt de verantwoordelijkheid voor regulering bij de overheid. Wanneer sprake is van decentralisering (ook wel aangeduid als 'governance zonder de overheid') dan ligt de verantwoordelijkheid voor regulering bij de markt (private partijen). De vraag is echter of er wel sprake is (geweest) van een governance turn, waarbij een overgang van centralisering naar decentralisering wordt gesuggereerd. Op het gebied van veilig en gezond werken zien we namelijk, zoals gezegd, dat het beleid tegelijk wordt aangescherpt en gedelegeerd aan onder toezicht gestelde bedrijven, branches en sectoren. Dat blijkt uit de vormgeving van het beleid rondom veilig en gezond werken. In het beleid dat is doorgevoerd binnen de Inspectie SZW worden aan de ene kant overtredingen stevig aangepakt en is het handhaving- en sanctiebeleid sinds 1

januari 2013 stevig aangescherpt, maar aan de andere kant geeft de overheid bedrijven ruimte om afspraken te maken binnen het referentiekader van de overheid, zoals met de Arbocatalogi (Ministerie van SZW (b), 2012). Wanneer tegelijk sprake is van centralisering en decentralisering van regulering, dan wordt ook wel gesproken van het ideaaltype 'governance met de overheid'.

Tegelijk centraliseren en decentraliseren brengt verschillende risico's met zich mee. Een zeker aandeel van de sturing op gezond en veilig werken is immers overgedragen aan bedrijven, branches en sectoren. Bedrijven hebben veel vrijheid in de wijze waarop ze doelen behalen en de manier waarop zij middelen inzetten. Binnen de arbeidsomstandighedenregelgeving wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Bedrijven en branches mogen, tot op zekere hoogte, zelf beslissen aan de hand van welke maatregelen zij voldoen aan de doelvoorschriften in de wet. Dit heeft als gevolg dat arbeidsomstandighedenvoorschriften in de praktijk soms voor meerdere uitleg vatbaar zijn en dit leidt tot verschillende interpretaties door bedrijven en toezichthouders (Van Wingerde, 2012). Er is een beleidsmatige bereidheid van de overheid om het tegelijk centraliseren en decentraliseren van regulering te omarmen, maar er zijn juridische haken en ogen. Falen maakt de overheid namelijk kwetsbaar. Wanneer misstanden ontstaan worden deze vaak toegedicht aan toezichthoudende instanties. Zij worden als verantwoordelijke gezien voor de voorkoming van ongelukken (Van der Voort, 2011).

Een ander probleem dat kan ontstaan is bijvoorbeeld dat bedrijven misbruik maken van de ruimte die geboden wordt om zelf initiatief te nemen om gezond en veilig werken te bevorderen. Toch zou het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid mogelijk zijn, omdat de risico's in bedwang worden gehouden door risicogericht inspecteren. Wanneer sprake is van risicogericht inspecteren, in de literatuur aangeduid als risicoprofilering, worden inspectie- en handhavingmiddelen ingezet op basis van een inventarisatie van de risico's die een gereguleerd bedrijf vormt voor de doelen van de overheid (Baldwin & Black, 2008). Inspecties vinden plaats binnen sectoren, gebieden en groepen waar een verhoogd risico op regelovertreding bestaat. Dit betekent dat inspecties plaatsvinden op grond van een systematische risicoanalyse. In theorie is risicogericht inspecteren een oplossing voor een zekere mate van decentralisering. Het zorgt er namelijk voor dat het initiatief niet geheel uit handen van de overheid wordt gegeven. Het maakt dat tegelijk strenger kan worden gereguleerd en gedelegeerd. De overheid trekt zich terug waar mogelijk en zet zich in waar nodig. Op deze manier worden theoretisch gezien de grootste risico's ondervangen.

In de praktijk blijkt echter dat niet alle risico's worden ondervangen door risicogericht inspecteren (Baldwin & Black, 2008). Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er

weinig aandacht wordt besteed aan nieuwe risico's, dit was het geval bij mensen met Repetitive Strain Injury (RSI problemen). RSI klachten werden aanvankelijk niet als ernstig ervaren. Daarnaast vinden ongevallen ondanks risicogericht inspecteren plaats, er zijn bedrijven die slecht presteren en buiten het bereik van de Inspectie SZW blijven. De vraag is of inspecteurs van de Inspectie SZW risicogericht inspecteren zien als een oplossing voor problemen en gevaren die ontstaan wanneer men misbruik maakt van de ruimte die door middel van decentralisering wordt geboden.

1.1 Probleemstelling

Onderzoek vindt plaats naar risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk centraliseren en decentraliseren op arbeidsomstandighedenbeleid. De vraag is onder welke voorwaarden volgens inspecteurs tegelijk kan worden gecentraliseerd en gedecentraliseerd en hoe het toezicht op bedrijven vervolgens in de praktijk plaatsvindt. In welk opzicht is risicogericht inspecteren volgens hen een geschikte strategie om beide beleidswijzingen te combineren? Op basis van empirische bevindingen zal een antwoord worden gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek, welke als volgt luidt:

Hoofdvraag:

In welk opzicht ervaren inspecteurs in de metaalsector risicogericht inspecteren als een oplossing voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid aan onder toezichtgestelde bedrijven? En hoe kunnen hun opvattingen worden begrepen?

Deelvragen:

Hoe is het beleid rond zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren vormgegeven?

In hoeverre zien inspecteurs iets terug van de trend van het tegelijk optreden van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (zelfregulering)?

In hoeverre zijn inspecteurs van mening dat risicogericht inspecteren werkt en een goede oplossing is voor deze trend van tegelijk optreden van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (zelfregulering)? En hoe kunnen hun opvattingen worden begrepen?

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Op het gebied van governance bestaat veel tegenstrijdige informatie. Er bestaan veel verschillende definities van de term (Lynn, 2010). Door middel van dit onderzoek wordt meer duidelijkheid geschept in de soms verwarrende literatuur door de

verschillende termen te benadrukken en te structureren op mate van centralisering. Mijn doel is met dit onderzoek bovendien bij te dragen aan de bestaande kennis over of risicogericht inspecteren (risicoprofilering) in de praktijk een oplossing is voor dilemma's rond het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid (centraliseren en decentraliseren). Het onderzoek beoogt inzicht te vergroten in de vraagstukken die spelen op het terrein van risicogericht inspecteren en bij te dragen aan een verdere wetenschappelijke discussie. Getoetst wordt, hoe beleid uitwerkt in de praktijk.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het vraagstuk onder welke voorwaarden tegelijk centraliseren en decentraliseren kan werken is zeer actueel. In de kabinetsvisie (Kamerstukken II, 2011/2012), die op 30 maart 2012 aan beide Kamers is aangeboden, brengt de overheid naar voren dat zij in haar beleid meer nadruk legt op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor gezond en veilig werken. Ook de SER (SER, 2012) benadrukt in haar advies van 21 december 2012 de cruciale rol van branches en sectoren voor effectief arbeidsomstandighedenbeleid en pleit voor behoud van ruimte voor zelfregulering door sociale partners. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de vragen die spelen rondom de invulling en gevolgen van zelfregulering door bedrijven, branches en sectoren. Daarnaast is het strenger handhaven pas vrij recent ingevoerd (Inspectie SZW, 2013). Dit onderzoek kan worden gezien als een aanvulling op eventuele evaluaties van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving'.

1.4 Opbouw scriptie

Dit onderzoeksrapport is opgedeeld in een theoretisch deel, een empirisch deel en een concluderend deel. Met het volgende hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geschetst waarbij wordt uitgelegd wat wordt bedoeld met het begrip governance, welke vormen er zijn en hoe risicogericht inspecteren (in de literatuur risicoprofilering) een mogelijke oplossing biedt voor verschillende dilemma's die ontstaan wanneer tegelijk centralisering en decentralisering plaatsvindt. Na de verantwoording van de opzet van het onderzoek volgt vervolgens het empirische deel van het onderzoek. Inspecteurs uit zeven verschillende regio's zijn geïnterviewd over hun opvattingen rond centralisering, decentralisering en risicogericht inspecteren. In het concluderende deel wordt op basis van theoretische en empirische bevindingen antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

Om inzicht te verkrijgen in de opvatting van inspecteurs of risicogericht inspecteren volgens hen een geschikte strategie is om beide beleidswijzingen, centralisering en decentralisering, te combineren is een heldere beschrijving van de beleidswijzingen en risicoprofilering (in dit geval risicogericht inspecteren) noodzakelijk.

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt meer inzicht verschaft in de verschillende vormen van governance (paragraaf 2.1 en 2.2), waarbij voor dit onderzoek voornamelijk de variant 'governance met de overheid' (waarbij zowel sprake is van centralisering als decentralisering) interessant is. Aan bod komt vervolgens hoe de vormen van beleid zich tot elkaar verhouden (paragraaf 2.3) en op welke manier risicoprofilering een eventuele oplossing zou zijn voor dilemma's die optreden doordat tegelijk wordt gecentraliseerd en gedecentraliseerd (paragraaf 2.4).

2.1 Governance

In de literatuur bestaan verschillende definities van de term governance (Lynn, 2010). Het verschil zit hem voornamelijk in de verdeling van regulering onder private en publieke partijen. Met regulering worden blijvende en gerichte pogingen bedoeld, om het gedrag van anderen te veranderen, om collectieve problemen aan te pakken of bepaalde doelen te bereiken. Dit gebeurt normaal gesproken aan de hand van wettelijke en niet wettelijke regels, normen en middelen (Black, 2008). Regulering kan worden gezien als een oplossing voor de problemen die vrije marktwerking met zich meebrengen. In het geval van arbeidsomstandigheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan oneerlijke concurrentie als gevolg van concurreren op veiligheid.

Twee verschillende perspectieven op governance kunnen worden onderscheiden. In het ene perspectief wordt governance gezien als pure zelfregulering en de tegenhanger van overheidsregulering (Lynn, 2010). In dit geval zou governance worden gezien als een alternatieve vorm voor regulering door de overheid. Het andere perspectief beschrijft drie ideaaltypen governance waarbij regulering kan worden verricht door, zonder of met de overheid (Börzel & Risse, 2010). Regulering zou zich volgens dit perspectief bevinden op een spectrum van centralisering tot decentralisering. Ik zal in mijn onderzoek dit tweede perspectief op governance door Börzel en Risse (2010) hanteren, dit is naar mijn mening de meest duidelijke en volledige definitie van governance. Het benadrukt dat governance varieert door de mate waarin de overheid en private partijen betrokken zijn bij sturing. In de volgende paragraaf licht ik de drie ideaaltypen governance verder toe.

2.2 Drie vormen van governance

Bij het eerste ideaaltype, governance door de overheid, vindt regulering uitsluitend plaats door de overheid. Dit wordt ook wel 'command and control' genoemd (Börzel & Risse, 2010). Regelgeving van het type 'command and control' wordt door Van Wingerde (2012) als volgt omschreven: "eenzijdig opgelegde gedragsregels met gedetailleerde en nauwkeurig omschreven normen en sancties voor overtreding van die normen". Op een spectrum van centralisering tot decentralisering wordt dit ideaaltype getypeerd als een vorm van pure centralisering. Governance door de overheid, is de meest bekende vorm van regulering en kan worden gezien als het vermogen dat de overheid heeft om regels te maken, ten uitvoer te brengen en om diensten te leveren (Fukuyama, 2013).

Uit onderzoek is gebleken dat niet opgemaakt kan worden of er een afschrikkend effect uitgaat van sancties (Van Wingerde, 2012). Dit in combinatie met het feit dat meer regels, strenger toezicht en afschrikkende sancties veel kosten en administratieve lasten met zich meebrengen (Ministerie van SZW (b), 2012; Van Wingerde, 2012), maakt dat centraliseren niet per definitie de beste vorm van regulering is.

Het tweede ideaaltype, governance zonder de overheid, kan worden omschreven als pure zelfregulering waarbij de overheid geen rol speelt (Börzel & Risse, 2010). Private partijen dragen puur zelf de zorg voor regulering. Op het spectrum van centralisering tot decentralisering vormt dit ideaaltype een uiterste in de richting van decentralisering. Governance zonder de overheid komt op het gebied van arbeidsomstandigheden in feite niet of nauwelijks voor. De overheid is in alle gevallen verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van werknemers en werkgevers.

Het derde ideaaltype, governance met de overheid, houdt in dat de overheid een rol speelt bij regulering door private partijen en er dus een samenwerking plaatsheeft. Waar governance door de overheid meer een wettelijk proces is, is governance met de overheid meer een sociaal proces. Governance met de overheid kan worden beschreven als een proces van collectief besturen (Black, 1996; Lobel, 2012). Er bestaat een duidelijk verschil met de traditionele 'command-and-control' regulering van de overheid. De autoriteit van de staat wordt als het ware gedeeld met private organisaties om bindende beslissingen te maken en aan te wenden (Black, 1996). De vraag hoe de overheid moet reageren op al deze kleine systemen van collectieve regulering is een vraag over hoe deze vorm van reguleren moet worden ontworpen (Black, 1996). De mogelijkheid voor governance met de overheid wordt gebaseerd op de competentie van actoren om zelf beslissingen te nemen. Als zij zeer initiatiefrijk en bewust zijn op het gebied van veilig en gezond werken, dan kan hun beslissingsruimte worden vergroot en

zijn zij niet onderhevig aan strikte regels (Fukuyama, 2013). Wanneer bedrijven de mogelijkheid hebben tot zelfregulering, dan zullen betrokkenen hun regulering eerder formuleren als normen dan als rigide regels (Lobel, 2012). Op een spectrum van decentralisering tot centralisering zit dit ideaaltype in het midden tussen decentralisering en centralisering.

In het geval van governance met de overheid krijgen bedrijven, branches, en sectoren ruimte om zelf invulling te geven aan de manier waarop zij de wet naleven en zorgen voor goede arbeidsomstandigheden. Bedrijven moeten binnen deze ruimte voortdurend een afweging maken tussen de eigen belangen en de normen van de gemeenschap/overheid (Black, 1996). Het is de taak van de overheid ervoor te zorgen dat van deze ruimte geen misbruik wordt gemaakt. Dat bij governance met de overheid het initiatief deels bij de private sector ligt, suggereert dat het wenselijk is om hun autonomie met betrekking tot overheidsingrijpen te respecteren (Black, 1996). Maar wanneer decentralisering plaatsvindt waar mogelijk en centraliseren waar nodig, vraagt dit om herstellende reacties in het geval van overtreding (Coglianese & Kagan, 2007).

Volgens Vogel (2008) verschilt governance met de overheid op drie punten met het traditionele governance door de overheid. Ten eerste op het gebied van technische standaarden. Governance met de overheid is er vaak op gericht om transactiekosten zo veel mogelijk te drukken, terwijl governance door de overheid vaak juist vraagt om uitgaven die bedrijven anders niet zouden doen. Als de kosten voor veiligheidsmaatregelen hoog zijn, dan kan een verplichting vanuit de overheid nodig zijn. Ten tweede worden publieke doelen binnen governance door de overheid in beleid vastgelegd. Vaak wordt dit beleid opgesteld in reactie op politieke en sociale druk op bedrijven. In het geval van governance met de overheid worden publieke doelen in het beste geval opgenomen in de bedrijfsmissie, RI&E's of Arbocatalogi. Afspraken hierover zijn echter niet wettelijk bindend. Ten derde is governance door de overheid doorgaans transparanter en meer bestreden dan governance met de overheid (Vogel, 2008). Dit ten gevolge van de openbaarheid, de uniformiteit en de verplichting van de wet. Beleidsmedewerkers moeten verantwoording afleggen aan de politiek, terwijl private partijen in governance netwerken deze verantwoordelijkheid niet hebben.

Er zijn drie mogelijke partijen die regels stellen bij governance met de overheid, namelijk: publieke toezichthouders (beleid en inspectie), private toezichthouders (accreditatie) en bedrijven, branches en sectoren (Van der Voort, 2011). Dit onderzoek richt zich op publieke toezichthouders en bedrijven, branches en sectoren. Governance met de overheid varieert niet alleen met de relatie die een collectieve groep heeft met de overheid, maar ook met de aard van de leden van de groep, de structuur, het soort regels en de manier waarop de regels worden aangewend (Black, 1996). Governance met

de overheid wordt gekarakteriseerd door fragmentatie, complexiteit en onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. Governance met de overheid is een terrein van regulering, welke gepaard gaat met problemen van coördinatie, verantwoordelijkheid en transparantie (Ball, 2009).

2.3 Verhouding tussen de vormen van governance

In de literatuur worden het centraliseren van regulering en het decentraliseren ervan vaak gezien als modellen van regulering die elkaar opvolgen of die lijnrecht tegenover elkaar staan (Börzel & Risse, 2010; Lynn, 2010; Black, 1996). Sommige onderzoekers spreken over de modellen alsof centraliseren vanzelfsprekend decentraliseren uitsluit en andersom (Lynn, 2010). Andere onderzoekers spreken over een trend waarbij het centraliseren van regulering wordt opgevolgd door het decentraliseren van regulering (Gunningham, 2009; Lobel, 2012).

In de praktijk blijkt dat het centraliseren van regulering en het decentraliseren van regulering wel degelijk tegelijk kunnen plaatsvinden (governance met de overheid). Op het gebied van arbeidsomstandigheden wordt zichtbaar dat de overheid aan de ene kant strenger wil handhaven op veelvuldig overtreders, maar aan de andere kant private partijen ook meer ruimte wil bieden om zelf de veiligheid en gezondheid van werknemers te verbeteren. Het tegelijk centraliseren en decentraliseren wordt als een oplossing gezien voor de patstelling waarin voor- en tegenstanders van meer zelfregulering zich bevinden, namelijk het debat tussen meer interventie van de overheid en meer vrije marktwerking (Streeck & Schmitter, 1985). Het is als het ware een compromis van twee uitersten. Dat decentraliseren waar het kan en centraliseren waar het nodig is een oplossing zou zijn voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden is gebaseerd op de veronderstelling dat individuen veiliger en gezonder werken wanneer zij kunnen handelen op een manier die hen geschikt lijkt. Wellicht is de veronderstelling incorrect, maar deze is gebaseerd op breed geaccepteerde assumpties over de motivatie en het gedrag van individuen (Streeck & Schmitter, 1985).

Governance met de overheid heeft de meeste kans van slagen wanneer er een sterke staat achter staat, die erop let dat private actoren bijdragen aan het collectief goed (Börzel & Risse, 2010; Saurwein, 2011). Börzel en Risse (2010) noemen dit de schaduw van hiërarchie. Coöperatie tussen private en publieke actoren is beter en goedkoper dan bestraffing, zolang achter de uitnodiging tot coöperatie de dreiging van bestraffing ligt (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002; Short & Toffel, 2010). In veel gevallen prefereren bedrijven governance met de overheid boven het puur centraliseren van regulering, in de vorm van wettelijke regulering, vanwege de grotere flexibiliteit en invloed die ermee gepaard gaan.

Hoewel governance met de overheid, het tegelijk centraliseren en decentraliseren van regulering, als uitweg wordt gezien uit de patstelling tussen voor- en tegenstanders van centralisering, zijn er vier dilemma's mee verbonden.

Het eerste dilemma stelt de vraag waarom de staat zou decentraliseren als zij sterk is. Men zou verwachten dat een sterke staat geen private actoren nodig heeft om in samenwerking mee te reguleren (Börzel & Risse, 2010). Het is echter een bewuste keuze van de huidige overheid om samen te reguleren, bedrijven weten immers zelf het best waar de risico's liggen op het gebied van veilig en gezond werken.

Het tweede dilemma stelt de vraag of een zwakke staat juist behoefte heeft aan het tegelijk centraliseren en decentraliseren van beleid, maar de benodigde schaduw van hiërarchie mist om het een succes te maken. Dit hoeft echter geen probleem te zijn wanneer externe actoren aanwezig zijn, zoals externe overheden en internationale organisaties, die een schaduw van hiërarchie kunnen creëren (Börzel & Risse, 2010). Dit zien we bijvoorbeeld terug bij certificatie. Speciale organisaties, die worden gecontroleerd door de overheid, bepalen of bedrijven een certificaat ontvangen (bijvoorbeeld in het geval van liften).

Een derde dilemma rond het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid naar onder toezicht gestelde bedrijven, is dat de overheid aan de ene kant de ruimte wil respecteren die zij private partijen biedt om in samenwerking met de overheid te reguleren. Aan de andere kant heeft zij een verplichting te zorgen dat van die bewuste ruimte geen misbruik wordt gemaakt. Wanneer een gebrek aanwezig is van duidelijke handhaving doelen en het nagenoeg onmogelijk is om te inventariseren in hoeverre bedrijven arbeidsomstandigheden niet nakomen, dan is het bijna onmogelijk om de effectiviteit van het handhavingssysteem te meten (Baldwin & Black, 2008).

De overheid is meer geneigd samen te werken met private actoren wanneer het haar probleemoplossende capaciteiten vergroot (Börzel & Risse, 2010). De mate waarin de overheid wat betreft regulering samenwerkt met de private sector lijkt af te hangen van de competentie die bedrijven hebben om veilig en gezond te werken, of in ieder geval deze indruk maken (Fukuyama, 2013). Coöperatie tussen de overheid en private actoren betekent namelijk een significant verlies van autonomie aan de kant van de overheid. Er wordt nog wel eens getwijfeld aan de competentie van bedrijven om zelfregulering toe te passen, men vreest bijvoorbeeld dat de publieke belangen het op den duur afleggen tegen de eigen belangen van de sector (Van der Voort, 2011). Het vierde dilemma is dan ook hoe de overheid, als het vertrouwen geschaad wordt, kan voorkomen dat het initiatief uit handen wordt gegeven.

Er is vooralsnog geen eenduidige oplossing gevonden om met eventuele dilemma's bij het tegelijk centraliseren en decentraliseren van regulering om te gaan, dat maakt belangrijk dat de partijen erop vertrouwen dat samenwerking de investering waard is. Doorgaande interactie is een belangrijke norm voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid (Van der Voort, 2011). Er zal in veilige en gezonde arbeidsomstandigheden worden geïnvesteerd zolang als dat de partijen lagere kosten dan baten ervaren.

Conclusie is, dat het aanscherpen en tegelijk delegeren van beleid aan onder toezicht gestelde bedrijven wel degelijk kan plaatsvinden en zelfs al plaatsvindt, maar dat dit alleen kan of acceptabel wordt bevonden onder bepaalde omstandigheden. In Nederland wordt een schaduw van hiërarchie geboden door middel van risicogericht inspecteren door de Inspectie SZW. Zij gaan na in welke bedrijven, branches en sectoren de grootste kans is dat er onveilig en ongezond wordt gewerkt (risicoprofilering). Op basis van deze analyse beslissen zij waar inspecties moeten plaatsvinden.

2.4 Risicoprofilering

De Nederlandse overheid gebruikt het profileren van risicovolle bedrijven, branches en sectoren, op onder andere het gebied van arbeidsomstandigheden, als een oplossing voor de dilemma's die gepaard gaan met de gelijktijdige centralisering en decentralisering van regulering. Risicoprofilering, in het Engels 'risk based regulation', betekent dat inspectie- en handhavingmiddelen worden ingezet op basis van een inventarisatie van de risico's die een gereguleerd persoon of bedrijf vormt voor de doelen van de handhaver (in dit geval de overheid) (Baldwin & Black, 2008). Kerncomponenten in deze aanpak zijn risico-evaluaties met betrekking tot het niet naleven van de wet en inschattingen van de impact die het niet naleven van de regels heeft op het behalen van de doelen van de overheid. Bij risicoprofilering draait het om het efficiënt inzetten van schaarse middelen. Met het schaarse middel wordt de inspectiecapaciteit bedoeld die de Inspectie SZW op jaarbasis in kan zetten. De inspectiecapaciteit wordt als een schaars middel omschreven, omdat niet alle bedrijven kunnen worden geïnspecteerd. Het is de taak van de overheid strategisch in te grijpen wanneer bedrijven misbruik maken van hun autonomie (Black, 1996). De intensiteit van het toezicht is afhankelijk van de mate waarin toezicht binnen bedrijven zelf goed functioneert (Van Wingerde, 2012). Daarnaast is de intensiteit van toezicht afhankelijk van de risico's die aan het falen van het tegelijk centraliseren en decentraliseren zijn verbonden (Van Wingerde, 2012). Het gebruik van risicoprofilering beperkt zich niet alleen tot het terrein van strafvordering. Steeds meer aanbieders van goederen en diensten maken gebruik van profileringstechnieken om vast te stellen of een klant een bedrijfsrisico vormt (Van der Woude, 2009). Net als risicoprofilering binnen bedrijven, levert een risicoprofilering binnen sectoren en branches

kennis over de volgende punten: kwetsbare sectoren, de risico's binnen bedrijven, branches en sectoren, de waarschijnlijkheid en impact van risico's (zie ook bijlage 4), de belangrijkste risicoverhogende factoren en aanbevelingen op korte, lange en middellange termijn (De Koningh & Van de Wouw, 2006).

Een sterkte van de risicoprofilering aanpak is dat handhavingactiviteiten gerelateerd worden aan het behalen van doelen. Prioriteiten worden gesteld op het gebied van risico's, waardoor middelen gericht kunnen worden ingezet. Daarnaast wordt een basis gecreëerd van waaruit nieuwe handhavinguitdagingen en risico's kunnen worden geëvalueerd (Baldwin & Black, 2008). Op deze manier is het mogelijk dat regulering tegelijk wordt gecentraliseerd en gedelegeerd. Zodat bedrijven het zelf mogen regelen waar het kan, maar dat de overheid ingrijpt waar het nodig is (denk hierbij aan bedrijven die op de vingers worden getikt wanneer zij het vertrouwen van de overheid beschamen door overtreding van de wet).

Door risico's in kaart te brengen wordt het mogelijk om maatwerkstrategieën toe te passen. Deze leiden eerder tot effect dan een standaardwerkwijze (De Wolf & Verkroost, 2011). In het geval van de inspectie SZW kan zij bijvoorbeeld overgaan op communicatie die aansluit bij een specifieke branche. Zo blijkt uit onderzoek van Van Erp dat communicatie over het beoordelingskader een effectief instrument is om de naleving te verhogen (Van Erp, 2007).

Bovendien is bij deze vorm van toezicht, risicoprofilering, het effect het grootst daar waar het het hardst nodig is, namelijk daar waar naleving niet vanzelfsprekend is.

Nu is natuurlijk de vraag of dit in de praktijk zo werkt. Ook risicoprofilering heeft mitsen en maren. Vijf grote problemen kunnen worden onderscheiden.

Allereerst is een moeilijkheid binnen risicoprofilering dat bepaalde risico's als vanzelf een lage prioriteit krijgen, maar ook deze risico's hebben politieke, praktische en rechterlijke consequenties. Op deze manier kunnen systematische risico's ontstaan of risico's die een cumulatief gevaar vormen (Baldwin & Black, 2008). Er kan een illusie van risicobeheersing ontstaan (De Wolf & Verkroost, 2011).

Ten tweede kan er weinig aandacht worden besteed aan nieuwe risico's, omdat ze niet naar voren komen of omdat het systeem simpelweg te log is (Baldwin & Black, 2008; Rothstein, Huber, & Gaskell, 2006; Van der Woude, 2009).

Een derde probleem is dat de strengheid van de handhaving en toezicht wordt gebaseerd op de mate van risico die de niet-nalevers vormen. Op deze manier kan het zijn dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de reden van het niet naleven

(Baldwin & Black, 2008). In een onderzoek naar voedingsveiligheid en voeding hygiëne risico's kwam bijvoorbeeld naar voren dat midden- en kleinbedrijven niet altijd op de hoogte zijn/begrip hebben van de handhavingactiviteiten (Hutter & Jones, 2007). Dit zou betekenen dat bepaalde bedrijven zich niet bewust zijn van onveilige en ongezonde werksituaties en/of een schaduw van hiërarchie.

Risicoprofilering zien we naast gezond en veilig werken en talloze andere terreinen van de Inspectie SZW ook terug op het terrein van terrorismebestrijding. Daar draait risicoprofilering om het profileren van risicovolle personen of groepen mensen. Een probleem is daarbij de werking van het zondebokmechanisme (Van der Woude, 2009). Daarmee wordt volgens van der Woude (2009) "het toekennen van een negatieve kracht aan een bepaalde groep, die ten onrechte voor (veiligheid)risico's en de daarmee samenhangende angstgevoelens in de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden" bedoeld. Het is niet ondenkbaar dat dit probleem ook optreedt bij risicoprofilering op het terrein van gezond en veilig werken. Dit vierde probleem houdt in dat een bedrijf, branche of sector voor het publiek een negatieve connotatie kan krijgen wanneer uit een risicoanalyse volgt dat een bedrijf, branche of sector prioriteit krijgt betreft inspecties.

Ten vijfde is binnen onderwijstoezicht gebleken dat risicoprofilering gevoelig is voor ongewenst strategisch gedrag, zoals indicatorfixatie, kortetermijnoplossingen, window dressing en zelfs fraude (De Wolf & Verkroost, 2011).

Inspecteurs maken de dagelijkse praktijk mee van risicoprofilering en het is de vraag of zij de problemen die volgens de literatuur gepaard gaan met de inzet van risicoprofilering herkennen. Geloven zij in de inzet van risicoprofilering als oplossing voor het decentraliseren van regulering, maar het tegelijkertijd de mogelijkheid behouden om streng in te grijpen (centralisering)? Hoe gaan inspecteurs om met het besluit van de Inspectie SZW over welke bedrijven competent zijn en een zekere mate van zelfregulering aankunnen? De vraag is of inspecteurs denken dat tegelijk centraliseren en decentraliseren mogelijk is, omdat dankzij risicoprofilering het initiatief niet uit handen wordt gegeven. Gecentraliseerde macht kan bijvoorbeeld leiden tot een gevoel van wantrouwen (Lobel, 2012), maar gedecentraliseerde macht maakt dat bedrijven misbruik kunnen maken van de geboden vrijheid (Börzel & Risse, 2010).

3. Methoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet. Daarnaast zal worden beschreven hoe de dataverzameling is verlopen en hoe de data vervolgens is geanalyseerd. Tot slot wordt de kwaliteit van het onderzoek beschreven.

3.1 Onderzoeksstrategie

De strategie van een onderzoek kan worden omschreven als de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Dit onderzoek is zowel verklarend als toetsend. De resultaten van het empirisch onderzoek brengen in beeld welke opvattingen inspecteurs van de Inspectie SZW hebben over risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk centraliseren en delegeren van beleid naar branches en bedrijven. En daarnaast hoe die opvattingen kunnen worden begrepen. Dit is het verklarende deel van het onderzoek. Aan de andere kant wordt met dit onderzoek het theoretisch kader getoetst. Centraal staan daarbij de herkenning van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (vormen van zelfregulering) en risicogericht inspecteren als manier om deze twee beleidswijzingen succesvol te combineren en controleren.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een interpretatieve benadering. Dit is een van meerdere wetenschapsopvattingen. Een wetenschapsopvatting geeft de opvatting weer van een onderzoeker over wat wetenschap is, hoe een wetenschap idealiter zou moeten worden beoefend en wat de bijdrage van de wetenschap is aan de samenleving, of wat de relatie van de wetenschap is met de samenleving, of zou moeten zijn (Van Thiel, 2010). Onderzoekers met een interpretatieve wetenschapsopvatting gaan ervan uit dat er niet één werkelijkheid is. Deze onderzoekers streven ernaar de bestudeerde onderzoeksobjecten te begrijpen. Zij doen dit door percepties van mensen te onderzoeken. In dit onderzoek wordt een beeld verkregen van hoe inspecteurs risicogericht inspecteren ervaren. En dan vooral in relatie tot het tegelijk loslaten van bedrijven waar dat mogelijk is en het strak handhaven bij bedrijven waar dat nodig is. Generalisatie van bevindingen is gebonden aan de onderzochte eenheden, maar de onderzoeksbevindingen zijn rijk aan details.

3.2 Dataverzameling

Dit onderzoek richt zich op inspecteurs van de Inspectie SZW, voormalig de arbeidsinspectie, die arbeidsomstandigheden inspecteren in de categorie 'industrie'. Het onderzoek is verder toegespitst op de sector metaal. Inspecteurs hebben te maken met grote veranderingen als gevolg van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving'. Dit heeft in meer of mindere mate ook zijn weerslag op zelfregulering binnen bedrijven en branches. De mate waarin bedrijven en branches zelfregulering

toepassen heeft vervolgens effect op de noodzaak tot het inspecteren van bedrijven. De wijze waarop inspecteurs risicogericht inspecteren ervaren als oplossing voor het loslaten van bedrijven waar mogelijk (minder inspecties) en het (strenger) handhaven waar dat noodzakelijk is, wordt in het empirisch deel van dit onderzoek onderzocht.

Om hierop antwoord te kunnen geven is eerst de situatie rond het tegelijk optreden van strenger handhaven en zelfregulering verder uitgediept, daaropvolgend is gekeken naar het risicogericht inspecteren. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaand materiaal om de casus en het theoretisch kader te kunnen beschrijven. Algemene informatie over beleid rond zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren is voornamelijk gehaald uit informatieboekjes van de Inspectie SZW.

Naast de informatie uit bestaand materiaal zijn er kwalitatieve semigestructureerde interviews afgenomen. In de eerste plaats zijn inspecteurs geïnterviewd werkzaam binnen de sector metaal. Daarnaast zijn binnen de Inspectie SZW (o.a. de directie Analyse, Programmering en Signalering) en de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken verschillende beleidsmedewerkers bevestigd. Deze gesprekken zijn bedoeld als een soort toets en hebben bijgedragen aan het vormgeven van het onderzoek.

Het onderzoek richt zich op de vraag in welk opzicht inspecteurs in de metaalsector risicogericht inspecteren ervaren als een oplossing voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid aan onder toezicht gestelde bedrijven en hoe hun opvattingen kunnen worden verklaard. Omdat gezocht wordt naar de opvattingen van inspecteurs is de beleving van werkgevers, werknemers en brancheorganisaties achterwege gelaten in dit onderzoek.

In het empirische onderzoek werden veertien inspecteurs vanuit verschillende regio's geïnterviewd. De interviews bestaan uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de trend waarbij tegelijk sprake is van het delegeren en centraliseren van beleid rondom arbeidsomstandigheden. In het tweede deel wordt ingegaan op de rol die risicogericht inspecteren vervult.

Er is voor gekozen om vooraf aan de interviews met iedere inspecteur mee te gaan op inspectie. Dit had meerdere voordelen. Allereerst ontstond een beter begrip van de praktijk en procedures. Ten tweede verliepen de interviews meer ongedwongen, omdat er geruim de tijd was kennis te maken. De interviews werden op locatie afgenomen. Dit gebeurde indien mogelijk na afloop van de inspectie bij het bedrijf. Een enkele keer is het interview vooraf aan de inspectie gehouden. De interviews vonden plaats op kantoor, bij een inspecteur thuis, in de auto of in een restaurant. Omdat het

interview volgens een semigestructureerde wijze werd afgenomen, verliep het interview aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 1). Dit geeft inspecteurs de ruimte om zijn of haar eigen verhaal te vertellen en dit geeft een onderzoeker de ruimte daar vervolgens op door te vragen. Deze manier van interviewen maakt dat opvattingen, motieven en overwegingen beter naar voren komen. De topiclijst was noodzakelijk om naderhand de verschillende interviews met elkaar te vergelijken en een samenhang te ontdekken in de opvattingen van de inspecteurs.

De topiclijst is voortgekomen uit het theoretisch kader van dit onderzoek. Dit onderzoek is gestart met een theoretische verkenning rond de verschillende vormen van governance die bestaan. Vervolgens is beschreven hoe de in dit onderzoek voorkomende vorm van governance, namelijk centralisering en decentralisering (governance met de overheid), zich tot de andere vormen van governance verhoudt (governance door de overheid en governance zonder de overheid). Uiteindelijk is gekeken hoe risicoprofilering (in de praktijk risicogericht inspecteren) zich verhoudt tot het tegelijk optreden van centralisering en decentralisering. Uit deze drie delen zijn aspecten naar voren gekomen die van belang zijn bij de opvatting van inspecteurs over risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk loslaten en in de hand houden van bedrijven. Dit heeft geresulteerd in een topiclijst die te vinden is in bijlage 1 van het onderzoek. De trend van het gelijk aanscherpen en delegeren van beleid en risicogericht inspecteren vormen de kern van het interview. Tijdens de interviews zijn zo weinig als mogelijk voorbeelden gegeven van zelfregulering en problemen of oplossingen die gepaard gaan met risicogericht inspecteren. Hiervoor is gekozen om geen sturing te geven op het antwoord en om de kans van sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te beperken. De interviews hebben een vrij karakter, zodat de respondent volop de ruimte heeft gekregen zijn opvattingen over te brengen.

3.2.1 Selectie respondenten

Om een breed beeld te kunnen krijgen van de opvattingen van inspecteurs is ervoor gekozen om inspecteurs uit zeven verschillende regio's/teams (Rotterdam, Zeeland, Brabant, Noord-Holland, Drenthe, Friesland/Groningen, Utrecht) te bevragen. Om zo duidelijk mogelijk de opvattingen van inspecteurs over risicoprofilering als oplossing voor de dilemma's die centralisering en decentralisering teweeg brengen aan het licht te brengen, hebben de interviews plaatsgevonden met inspecteurs in één specifieke sector, namelijk de metaalsector. De keuze is gevallen op de metaalsector, omdat deze sector hoge prioriteit heeft en hier op sectorniveau verschillende stappen worden gezet op het gebied van governance met de overheid. Er zijn verschillende initiatieven aan te wijzen die door bedrijven en branches met of zonder hulp van de overheid zijn gestart. Hierbij kan gedacht worden aan Arbocatalogi en de verbetercoaches van 5xBeter die tot stand

zijn gekomen tijdens het Actieplan Arbeidsveiligheid (Ministerie van SZW (a), 2012), maar ook eigen initiatieven van metaalbedrijven als Tata Steel. De sector is zeer geschikt omdat er zowel bedrijven zijn die meedoen aan de verschillende initiatieven en daarmee het delegeren van beleid, als wel bedrijven die niet meedoen. Door het onderzoek te richten op één sector blijft de variatie in het onderzoek zoveel mogelijk beperkt tot het feit dat bepaalde bedrijven zelf aan de slag gaan met veilige en gezonde arbeidsomstandigheden en anderen niet zelf aan de slag gaan. Er is een noodzaak voor zowel actieve inspecties (op basis van inspectieprojecten) als reactieve inspecties (op basis van klachten en ongevallen). De geïnterviewde inspecteurs verrichten beide soorten inspecties. De reactieve inspecties, op basis van klachten en ongevallen, zijn interessant voor het onderzoek, omdat in deze gevallen risicogericht inspecteren als het ware heeft gefaald. Doordat onveilige werkomstandigheden aanwezig waren, is een ongeluk opgetreden en de Inspectie SZW is verplicht een inspectie uit te voeren. De inspectieprojecten zijn interessant omdat er in deze situaties geen sprake is van een geëscaleerde situatie. De inspecteurs zijn ongevallen voor. Daarbij worden de projecten ingezet op basis van risicoprofilering.

Voor de selectie van respondenten heeft overleg plaatsgevonden met Anja van Vlerken, zij is landelijk projectleider metaal bij de Inspectie SZW. Zij coördineert onder andere inspecties binnen de metaalsector. Anja heeft tijdens een sectorteam overleg metaal, van de Inspectie SZW, een groep inspecteurs, die inspecties uitvoeren op het gebied van arbeidsomstandigheden in de metaalsector, uitgenodigd tot het onderzoek. Deze inspecteurs hebben vervolgens allemaal één andere collega voorgedragen voor deelname aan het onderzoek. In totaal zijn veertien semigestructureerde interviews afgenomen met inspecteurs die inspecties uitvoeren binnen de metaalsector. Een overzicht van de interviews (gegevens zijn geanonimiseerd) is opgenomen in een apart bestand. Hierover kan contact gezocht worden indien de lezer hierin interesse heeft. De interviews werden nagenoeg allemaal individueel en face-to-face afgenomen en zijn opgenomen op voicerecorder. Hiervoor is vooraf mondeling toestemming gegeven. Twee interviews zijn wegens omstandigheden achteraf telefonisch afgenomen. De duur van een interview varieerde tussen de 25 en 70 minuten. Vanwege een verzadiging van de data is besloten niet aanvullend te spreken met andere inspecteurs. Naast de interviews is gesproken met vijf mensen van verschillende beleidsafdelingen op het ministerie van SZW.

3.3 Onderzoekstechniek

De onderzoekstechniek beschrijft de manier waarop de verworven gegevens worden geanalyseerd. Het analyseren van kwalitatieve data verloopt in drie stappen: verzamelen, ordenen en analyseren. De interviews zijn opgenomen met

opnameapparatuur. Vervolgens is ervoor gekozen de interviews te transcriberen. Dit betekent dat alles wat tijdens het interview is gezegd letterlijk is uitgeschreven. Deze vorm van verwerken van de interviews maakt dat er tot op dit niveau nog geen eigen interpretatie kan zijn. Het transcript is voorgelegd aan de respondent ter autorisatie.

De transcripten zijn nauwkeurig geanalyseerd door ze te coderen. Fragmenten uit de tekst zijn voorzien van een code. Doordat tekstfragmenten zijn voorzien van een code kunnen ze vergeleken worden en kan worden geanalyseerd welke opvattingen inspecteurs hebben over risicogericht inspecteren.

De interviews zijn geanalyseerd aan de hand van het codeerschema te vinden in bijlage 5. De termen uit dit schema zijn voorzien van een lettercijfercombinatie om fragmenten van de interviews te labelen en iets te kunnen zeggen over zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren.

3.4 Onderzoekskwaliteit

In deze paragraaf wordt aan de hand van betrouwbaarheid en validiteit de kwaliteit van het onderzoek nagegaan.

3.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. De dataverzameling bestaat uit het afnemen van de interviews. Door het gebruik van een interviewhandleiding zullen de interviews in zekere zin repliceerbaar zijn en zullen de variabelen consistent worden gemeten, omdat de interviews op gelijke wijze worden uitgevoerd. De keuze voor de interviewmethode en de interviewhandleiding zijn besproken met andere onderzoekers, zodat onervarenheid, vooroordelen enzovoorts zoveel mogelijk zijn ondervangen. Binnen kwalitatief onderzoek is het lastiger dan binnen kwantitatief onderzoek om bij herhaald onderzoek te garanderen dat dezelfde resultaten worden opgeleverd. De consistentie waarmee de variabelen worden gemeten, de herhaalbaarheid, is zoveel als mogelijk gewaarborgd door de interviews letterlijk te transcriberen. Om te voorkomen dat het interview gestuurd werd zijn open en neutrale vragen gesteld. Daarnaast is bewust gekozen inspecteurs uit verschillende regio's te interviewen, om te voorkomen dat eventuele grote verschillen onopgemerkt blijven.

3.4.2 Validiteit

Er zijn twee hoofdvormen van validiteit; interne en externe validiteit. Interne validiteit draait om de vraag of de onderzoeker het effect heeft gemeten dat hij wilde meten. Het is belangrijk het interview duidelijk te relateren aan het theoretisch kader door middel

van de juiste operationalisaties. De interviewhandleiding is als gevolg van voortschrijdend inzicht met enige vragen aangevuld na de eerste drie interviews. De externe validiteit draait om de generaliseerbaarheid van onderzoek. In dit onderzoek is het dus de vraag of de resultaten van het onderzoek ook gelden voor andere inspecteurs binnen de metaal die inspecties uitvoeren op arbeidsomstandigheden. Dit is enigszins ondervangen doordat de inspecteurs uit verschillende regio's komen.

4. Analyse beleid zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de fenomenen zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren vanuit beleids oogpunt besproken. De informatie uit hoofdstuk 4 komt voornamelijk voort uit beleidsdocumenten. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *Hoe is het beleid rond zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren vormgegeven?*

4.1 Maatregelen en instrumenten op het gebied van zelfregulering (Decentralisering)

In deze paragraaf worden zelfreguleringsinstrumenten beschreven die inspecteurs in de praktijk (het meest) tegenkomen.

4.1.1 Arbocatalogus

Sinds 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) vereenvoudigd. Dat betekent dat de wet nog altijd doelvoorschriften stelt, maar dat werkgevers en werknemers zelf bepalen hoe zij daaraan voldoen (aan de hand van welke middelvoorschriften). Een doelvoorschrift is een norm in de wet waaraan bedrijven zich moeten houden. Een voorbeeld zijn grenswaarden voor gevaarlijke stoffen of het maximale geluidsniveau op de werkplek. Een middelvoorschrift is een maatregel of methode om (blootstelling aan) bepaalde risico's te minimaliseren of te verminderen (Stichting van de Arbeid, 2007). Een voorbeeld hiervan kan zijn het dragen van gehoorbescherming. Gehoorbescherming is een maatregel om gehoorbeschadiging te voorkomen. De overheid heeft met de stap naar minder middelvoorschriften meer verantwoordelijk gelegd bij sociale partners. Om te stimuleren dat sociale partners deze verantwoordelijkheid zouden nemen heeft het ministerie van SZW, op voorstel van de Stichting van de Arbeid, besloten om de opstart van de Arbocatalogi financieel te faciliteren in de periode 2007 tot en met 2009. Dit gebeurde aan de hand van de subsidieregeling 'Stimulering Totstandkoming Arbocatalogi'. De subsidieregeling moest bijdragen aan de ontwikkeling van zoveel mogelijk Arbocatalogi om te komen tot het gewenste dekkingpercentage in 2015 (Vliet & Venema, 2011). Het gebruik of opstellen van een Arbocatalogus is geen wettelijke verplichting. Het is niet opgenomen in de Arbowet, maar in de Memorie van Toelichting van de Arbowet staat wel dat de Arbocatalogus een hulpmiddel kan zijn voor het voldoen aan de doelvoorschriften (Arbocatalogi, 2014).

De Arbocatalogus is een document waarin vertegenwoordigende organisaties van werkgevers en werknemers op sectorniveau vastleggen welke maatregelen getroffen

kunnen worden om te voldoen aan de doelvoorschriften in de Arbowet. De Arbocatalogus ontstaat op basis van overeenstemming tussen sociale partners, dit kan op sectoraal of centraal niveau gebeuren (Stichting van de Arbeid, 2007). Werkgevers en werknemers stellen samen manieren vast, waarop aan de doelvoorschriften die vanuit de overheid zijn gesteld kan worden voldaan. Die manieren van werken worden opgenomen in een Arbocatalogus, waarin door werkgevers en werknemers erkende middelen en methoden zijn beschreven waaruit een keuze gemaakt kan worden om aan de doelvoorschriften te voldoen. Doel van de Arbocatalogi is voor werkgevers om te komen tot een arbeidsomstandighedenbeleid (arbobeleid) op maat dat kan rekenen op meer draagvlak in de onderneming en dat het daarmee leidt tot een verbetering van de veiligheid en gezondheid op de werkvloer. Werkgevers en werknemers zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud en verspreiding van de Arbocatalogus.

De Arbocatalogi worden marginaal getoetst door de Inspectie SZW. Ze worden niet uitgebreid getoetst, omdat de overheid ervan uit gaat dat werkgevers en werknemers goed in staat zijn een professionele Arbocatalogus op te stellen. Het marginaal toetsen van de catalogus houdt in dat wordt nagegaan of de totstandkoming goed verlopen is en of de catalogus geschikt is (Arbocatalogi, 2014). De catalogus wordt op de volgende punten getoetst:

- Is beschreven voor welk werkgebied (branche/bedrijfssector of landelijk) de catalogus bedoeld is?
- Vertegenwoordigen de opstellers de werkgevers en werknemers op wie de catalogus van toepassing is?
- Is de catalogus beschikbaar voor werkgevers en werknemers?
- Wordt bij navolging van de catalogus voldaan aan de doelvoorschriften? Is de catalogus begrijpelijk, logisch en niet in strijd met de wet?

De Inspectie SZW houdt bij inspecties rekening met de oplossingen uit de Arbocatalogus. Als een bedrijf oplossingen uit een positief getoetste Arbocatalogus opvolgt, wordt deze minder streng gecontroleerd. Het bedrijf voldoet immers aan de wettelijke normen en doelvoorschriften voor die onderdelen die in de Arbocatalogus staan. Kanttekening is dat niet alle risico's binnen bedrijven, branches en sectoren beschreven hoeven te zijn in een Arbocatalogus, minimaal twee risico's moeten in de Arbocatalogus beschreven worden. Werkgevers en werknemers hebben zelf de ruimte te beslissen welke risico's opgenomen dienen te worden in een Arbocatalogus.

4.1.2 Risico Inventarisatie en Evaluatie

Een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) dient als een fundament voor het arbobeleid binnen een bedrijf. De RI&E bestaat uit twee onderdelen. Allereerst bevat het

een lijst met alle veiligheid- en gezondheidsrisico's in een bedrijf. Werkrisico's kunnen worden ingedeeld in drie groepen risicosoorten (fysieke risico's/ergonomie, psychosociale risico's en veiligheidsrisico's/omgevingsrisico's). Door alle risico's binnen deze groepen langs te gaan kan worden voorkomen dat minder direct zichtbare risico's over het hoofd worden gezien. Ten tweede bevat het een plan van aanpak voor het oplossen van de in het bedrijf geconstateerde risico's. In het plan van aanpak wordt tevens aangegeven binnen welke termijn maatregelen worden genomen. Voor oplossingen en aanbevelingen op het gebied van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden kan ook gebruik worden gemaakt van de Arbocatalogus (Steunpunt RI&E, z.d.).

De RI&E is een wettelijke verplichting. In de Arbeidsomstandighedenwet is sinds 1 januari 1994 opgenomen dat alle ondernemers met personeel een RI&E dienen te hebben. De RI&E moet worden aangepast wanneer opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daar aanleiding toe geven. Iedere werknemer moet kennis kunnen nemen van de RI&E. Wanneer een bedrijf geen RI&E heeft, kan een inspecteur tijdens een inspectie het bedrijf een boete aanzeggen. Als een RI&E getoond wordt, die niet volledig is, zal de inspecteur een waarschuwing geven met een termijn voor verbetering van maximaal drie maanden.

Wanneer een bedrijf meer dan vijftientig werknemers heeft, dan dient deze zijn RI&E te laten toetsen door een gecertificeerde arbodienst of deskundige. Tijdens een bedrijfsbezoek wordt nagegaan of alle risico's binnen het bedrijf op de lijst staan, of de situatie in het bedrijf goed is weergegeven en of de laatste normen en richtlijnen zijn gebruikt. Daarnaast adviseert de deskundige bij het plan van aanpak. Bedrijven met minder dan vijftientig werknemers hoeven de RI&E niet te laten toetsen, maar dienen wel gebruik te maken van een erkend RI&E-instrument.

Een RI&E kan door een bedrijf zelf worden opgesteld, maar men kan ook gebruik maken van een RI&E-instrument (ook wel branche RI&E). Dit is een door brancheorganisaties ontwikkeld hulpmiddel bij het opstellen van een RI&E. De risico's die aan bod komen zijn afgestemd op de meest voorkomende risico's binnen de betreffende branche. Wanneer een branche geen RI&E-instrument heeft en geen vergelijkbaar RI&E-instrument beschikbaar is via een andere branche, dan kunnen bedrijven gebruik maken van een algemeen MKB RI&E-instrument. Dit instrument is niet specifiek gericht op een type bedrijf en vraagt zodanig om extra aandacht voor bedrijfsspecifieke risico's.

Het Steunpunt RI&E-instrumenten, een werkgroep van de Stichting van de Arbeid en tot stand gekomen met behulp van subsidie van het ministerie van SZW, is opgericht om de beschikbaarheid van branche RI&E-instrumenten voor bedrijven te stimuleren. Via

de website www.rie.nl draagt het Steunpunt zorg voor de erkenning en toegankelijkheid van RI&E-instrumenten. Het project loopt in principe tot 2015.

4.1.3 5xBeter

5xBeter is een project van vijf partijen die gezamenlijk de arbeidsomstandigheden in de metaal willen verbeteren: Koninklijke Metaalunie, FME CMW, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en De Unie. Binnen het project gaan zeven verbetercoaches bij bedrijven in de metaal langs en geven informatie en tips over de aanpak van thema's als lasrook, schadelijk geluid, oplosmiddelen, machineveiligheid, fysieke belasting, besloten ruimtes en nieuwkomers. Daarnaast worden op de website www.5xbeter.nl praktische tools aangeboden als verbeterchecks (bijvoorbeeld lasrook en machineveiligheid).

Inmiddels zijn via de actieve ondersteuning van de verbetercoaches en de verbeterchecks circa 2550 bedrijven in de metaalbranche daadwerkelijk bezig met het werknemersgedrag en het verbeteren van de veiligheidscultuur. Uit de praktijk blijkt dat bedrijven, waar verbetercoaches ondersteuning hebben geboden, taboes op het gebied van gezond en veilig werken bespreekbaar worden. Collega's spreken elkaar aan op onveilige werksituaties zoals het niet dragen van een veiligheidsbril of een laskap. Het beoogde effect is dat ook andere dingen bespreekbaar worden.

Het project 5xBeter is voortgevloeid uit het Actieplan Arbeidsveiligheid. Het Actieplan is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW en liep van 2010 tot en met 2013. Binnen het Actieplan zijn verschillende subsidies verleend aan kansrijke projecten die ten doel hadden het aantal arbeidsongevallen onder bedrijven te reduceren en bij te dragen aan kennisverbinding, -verspreiding en -toepassing. 5xBeter is zo een project en wordt inmiddels volledig uit CAO gelden gefinancierd. Bedrijven die lid zijn van een brancheorganisatie kunnen "gratis" gebruik maken van de verbetercoaches.

4.2 Strenger handhaven (Centralisering)

Sinds 1 januari 2013 is de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' van kracht. Met nieuwe en strengere maatregelen wil de overheid overtredingen, met name op het gebied van slechte werkomstandigheden en illegale arbeid, ontmoedigen en uiteindelijk uitbannen (Inspectie SZW, 2013). De wet is ingezet vanuit de ideologie van rechtvaardigheid, de Inspectie streeft naar eerlijke concurrentie en goede arbeidsomstandigheden voor iedereen.

De Inspectie beschikt over verschillende handhavinginstrumenten:

- Bestuurlijke boete (art. 33 Arbowet)

- Eis tot naleving (art. 27 Arbowet)
- Stillegging van werkzaamheden in verband met ernstig gevaar (art. 28 Arbowet)
- Last onder bestuursdwang (waaronder last onder dwangsom) (art. 28b Arbowet)
- Waarschuwing
- Preventieve waarschuwing (art. 28a Arbowet)
- Preventieve stillegging (art. 28a Arbowet)
- Strafrecht (art. 32 Arbowet)

Als belangrijkste onderdelen van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' worden genoemd: hogere boetes, hogere straffen bij herhaalde overtreding, stilleggen van bedrijfsonderdelen, last onder dwangsom en geen tussenkomst van de rechter (Inspectie SZW, 2013).

Voor alle overtredingen zijn de boetes omhoog gegaan, een overtreding mag namelijk niet lonend zijn. Waar vóór 2013 bijvoorbeeld bij constatering van valgevaar een boete van €4.500,- werd toegekend, is dat vanaf 2013 opgehoogd naar €9.000,-. Bij een tweede overtreding of een derde overtreding wordt de boete zelfs respectievelijk verdubbeld en verdriedubbeld.

Voor 2013 was pas sprake van een herhaalde overtreding wanneer een bedrijf na een boete of waarschuwing van de Inspectie een zelfde overtreding beging. Sinds de wetwijziging geldt ook een 'soortgelijke overtreding' als een herhaalde overtreding.

De Inspectie kon voor 2013 al bedrijfsonderdelen stilleggen, maar sinds de wetwijziging is dit ook mogelijk bij herhaalde overtreding van ernstige overtredingen wanneer geen sprake is van direct gevaar voor werknemers. Daarbij komt dat de stillegging voor een bepaalde duur is.

Sinds 1 januari 2013 kan de Inspectie bij meer overtredingen op het gebied van arbeidsomstandigheden een last onder dwangsom opleggen. Dit is een dwangsom die de Inspectie int wanneer een bedrijf weigert een overtreding op tijd op te heffen of een bevel niet uitvoert.

Sinds de invoering van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' kan de Inspectie boetes uitschrijven zonder tussenkomst van de rechter. Daarnaast gaan een aantal overtredingen van de Arbowet uit het strafrecht, zodat de Inspectie hiervoor zelf boetes kan opleggen.

Tegenwoordig is het ook zo dat een bedrijf een mogelijke herinspectie kan verwachten na 1 á 2 jaar in plaats van een hercontrole na drie maanden. Inspecteurs verwachten dat deze verandering positief uit zal werken. De tijd waarbinnen een inspecteur eist dat bedrijven geconstateerde problemen op moeten lossen verschilt niet, maar de controle of de bedrijven de risico's hebben aangepakt vindt later plaats. Bedrijven zullen dus gedurende een langere periode de druk van een eventuele inspectie voelen. Daarnaast wordt voorkomen dat het bedrijf zich richt op korte termijn oplossingen.

4.3 Risicogericht inspecteren

De Inspectie SZW (I-SZW) zet risicogericht inspecteren in als instrument om het beleid tegelijk aan te scherpen en te delegeren aan onder toezicht gestelde bedrijven. De I-SZW is in 2012 van start gegaan. Zij bestaat uit de voormalige Arbeidsinspectie (AI), Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (Inspectie SZW, 2011). De I-SZW bepaalt haar inzet voornamelijk aan de hand van risicoprofilering. De I-SZW heeft niet de capaciteit om bij alle bedrijven inspecties uit te voeren en acht dit ook niet noodzakelijk aangezien veel bedrijven zich conformeren aan de arbeidsomstandigheden wet- en regelgeving (Asscher, 2013). De I-SZW heeft een risicoanalyse verricht over het gehele werkterrein om prioritaire taken vast te stellen. Een van de prioritaire taken voor 2012 was de aanpak van misstanden en notoire overtreders (Inspectie SZW, 2012). Binnen het domein arbeidsomstandigheden vindt eerst prioritering plaats op sectorniveau en vervolgens op subsectorniveau (ook wel brancheniveau).

Door middel van een risicoanalyse (ArbeidsInspectie Risicoanalyse model) op de werkvelden wordt bepaald welke sectoren een lichte aanpak vereisen en welke een zware aanpak. Vanuit de overheid wordt op deze manier gedecentraliseerd waar mogelijk en gecentraliseerd waar nodig. De hoogste prioriteit krijgen sectoren waar de blootstelling aan risico's groot is en de naleving slecht. De risicoanalyse gebeurde tot voor kort voornamelijk op basis van schattingen en inzichten van experts over risico's en naleving. Tegenwoordig worden ook bronbestanden van onderzoeken aan elkaar gekoppeld en benut in Datawarehouse Arbo. Het bevat inzichten in de blootstelling aan gezondheid- en veiligheidsrisico's en het nalevingniveau van de wetgeving. De lichte aanpak betreft voornamelijk inspecties. Bij sectoren met een minder complexe problematiek is het probleem voornamelijk dat er te weinig structurele zorg is voor de arbeidsomstandigheden. Sectoren die de lichte aanpak vereisen zijn tuinbouw, hout- en meubelindustrie, sociale werkplaatsen, zoetwarenindustrie, afvalverwerking, brandweer, politie en justitiële inrichtingen. Bij de zware aanpak worden interventies als voorlichting, inspecties en onderzoek met sociale partners gecombineerd. De zware aanpak richt zich

op de sectoren gezondheidszorg, bouw, metaal, logistiek, aardolie, chemie, kunststof en rubber en asbestsanering.

De I-SZW heeft als doelstelling in 2013 ongeveer 19.400 inspecties te verrichten op het domein van arbeidsomstandigheden. Een deel van de inspecties wordt ingezet op klachten en ongevallen (reactief) en een deel wordt ingezet op inspectieprojecten (actief). Aan de hand van het 'Selectief Toezicht Arbeidsinspectie' model (systeem met bevindingen van eerdere inspecties) vindt een selectie plaats van bedrijven waar en op welke termijn een inspectie zal plaatsvinden. Naast dit systeem komen bedrijven die op verschillende terreinen de wet niet naleven in beeld dankzij het gezamenlijke ICT-systeem van de rijksinspectiediensten (inspectieview), welke informatie bevat over handhavingresultaten (Inspectie SZW, 2011). Bedrijven met een OHSAS 18001 certificaat worden niet actief geïnspecteerd, tenzij er signalen binnenkomen. Het OHSAS 18001 certificaat is een internationale standaard voor de beheersing van de gezondheid en veiligheid op de werkplek.

Bij iedere start van een nieuw inspectieproject worden bedrijven geselecteerd die geïnspecteerd dienen te worden. Er zijn ruwweg twee soorten projecten te onderscheiden, inspectieprojecten en herinspectieprojecten. Bij herinspecties vindt 1 á 2 jaar na een initiële inspectie een controle plaats. Binnen een gewoon inspectieproject kan gekozen worden om 'bekende' en 'onbekende' bedrijven te inspecteren.

Bedrijven kunnen worden opgedeeld in bedrijven bekend bij de I-SZW door eerdere actieve of reactieve inspecties en bedrijven onbekend bij de I-SZW doordat zij nog nooit geïnspecteerd zijn. Informatie over de inspecties bij de 'bekende' bedrijven is opgenomen in het ICT systeem van de Inspectie. De informatie wordt verzameld in een zogeheten vestigingskaart waarin de brieven worden opgenomen die naar het bedrijf zijn gestuurd, binnen welk(e) inspectieproject(en) het bedrijf is bezocht, welke eisen en waarschuwingen zijn verzonden en algemene informatie over het bedrijf vanuit de Kamer van Koophandel (KvK). De algemene informatie vanuit de KvK meldt onder andere wat de belangrijkste activiteiten van een bedrijf zijn en op basis van deze activiteiten krijgen zij een SBI code. Zo kun je op basis van de SBI code onderscheiden in welke branche een bedrijf zit. De inspectie kan voor haar projecten bekende en onbekende bedrijven selecteren op SBI code. Bedrijven die al eens geïnspecteerd zijn worden opgenomen in het bestand van de Inspectie. Een bedrijf krijgt een kleurtje op basis waarvan kan worden afgeleid in hoeverre de arbeidsomstandigheden tijdens het laatste bezoek in orde waren (groen, oranje of rood). Bedrijven waar alles goed is worden groen gemarkeerd, bedrijven waar niet alles goed is worden oranje gemarkeerd en bedrijven waar het slecht gaat worden rood gemarkeerd. Bedrijven die oranje of rood zijn gemarkeerd hebben een grotere kans op een inspectie.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: *Hoe is het beleid rond zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren vormgegeven?*

De belangrijkste zelfreguleringsinstrumenten en -initiatieven uit het onderzoek zijn besproken, namelijk: de Arbocatalogus, de RI&E en het initiatief 5xBeter. De Arbocatalogi zijn door de overheid gestimuleerd om bedrijven en branches invulling te doen geven aan de ruimte die de kaders van de wet bieden. De kaders van de wet bieden namelijk meer ruimte doordat er minder middelvoorschriften zijn ter invulling van de doelvoorschriften. Een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) dient als een fundament voor het arbeidsomstandighedenbeleid (arbobeleid) binnen een bedrijf. Het is een wettelijke verplichting. Het initiatief 5xBeter biedt ondersteuning bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden binnen bedrijven.

Het strenger handhaven is ingezet vanuit de ideologie van rechtvaardigheid. Met nieuwe en strengere maatregelen wil de overheid overtredingen, in het bijzonder op het gebied van slechte werkomstandigheden en illegale arbeid, ontmoedigen en uiteindelijk uitbannen.

De Inspectie SZW zet risicogericht inspecteren in als instrument om het beleid tegelijk aan te scherpen en te delegeren aan onder toezichtgestelde bedrijven. De Inspectie bepaalt haar inzet voornamelijk aan de hand van risicoprofilering. Zij heeft niet de capaciteit om bij alle bedrijven inspecties uit te voeren en acht dit ook niet noodzakelijk aangezien veel bedrijven zich conformeren aan de arbeidsomstandigheden wet- en regelgeving.

5. Analyse empirische bevindingen

In het vorige hoofdstuk is de beleidsmatige achtergrond van zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren behandeld. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende twee deelvragen, namelijk: *in hoeverre inspecteurs iets terugzien van de trend van het tegelijk optreden van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (zelfregulering)* en *in hoeverre inspecteurs van mening zijn dat risicogericht inspecteren werkt en een goede oplossing is voor deze trend en hoe hun opvattingen kunnen worden begrepen*. In dit hoofdstuk wordt tevens een verbinding gelegd met het theoretisch kader. Waarbij getoetst wordt of de bevindingen uit de interviews overeen komen met de literatuur en op welke punten zij afwijken.

5.1 Zien inspecteurs iets terug van decentralisering van beleid?

De overheid probeert zelfregulering te stimuleren door minder middelvoorschriften voor te schrijven en bedrijven en branches de ruimte te geven deze ruimte op te vullen in bijvoorbeeld de Arbocatalogi en de RI&E. Met die ruimte worden de maatregelen bedoeld die voorheen in de wet werden voorgeschreven, maar nu door branches en bedrijven zelf uitgezocht moeten worden. Door minder middelvoorschriften/maatregelen voor te schrijven zou het vermoedelijk onvermijdbaar zijn dat bedrijven zelf meer gaan nadenken over oplossingen voor onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden.

“Vroeger zeiden we van je moet je machines aanpassen, je moet er een blauw hekje op zetten, je moet rode nippels en gele weet ik veel wat. Tegenwoordig zeggen we, je moet zorgen dat het veilig is. En hoe je dat doet? Dat mag je zelf weten. [...] Ja dat is wel een verbetering denk ik (Interview 6).”

Veel inspecteurs zien in de praktijk dat zelfregulering nog lang niet de norm is (interviews 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14). Zij zien dat de meeste bedrijven zelf (nog) geen eigen initiatief nemen tot zelfregulering of zelfs maar zelfstandig gebruik maken van de geboden instrumenten. Dit geldt ook voor wettelijk verplichte instrumenten als de RI&E. Sommige bedrijven pakken het redelijk op, maar het merendeel blijkt veel moeite te hebben het zelfstandig en juist op te pakken. Veel bedrijven willen aan de hand meegenomen worden.

Bedrijven geven voorsnog weinig invulling aan de doelvoorschriften door maatregelen te treffen. Voor brancheorganisaties geldt dit deels. De twee grote brancheorganisaties, de Metaalunie en de FME, nemen hun verantwoordelijkheid door invulling te geven aan de doelvoorschriften. Zij hebben voor de grootste risico's een Arbocatalogus opgesteld in de vorm van verbeterchecks binnen het project 5xBeter. De verbeterchecks vormen een Arbocatalogus en zijn direct een handzaam instrument.

“Dat moeten ze steeds meer doen [aan zelfregulering] en daar proberen we ze ook steeds meer actief in te krijgen. Onder andere door inderdaad de branches aan te sturen en dat die met hun leden overleggen. Dus dat zie je gewoon steeds meer gebeuren (Interview 13)”.

Enkele inspecteurs zijn van mening dat zelfregulering een bezuinigingsmaatregel is van de overheid in het kader van een terugtrekkende overheid (Interviews 2, 6). Het lijkt volgens hen of bedrijven en branches zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, omdat de overheid zijn handen ervan aftrekt. Dit is niet de intentie vanuit de overheid. Het beleid stelt niet dat zelfregulering een gevolg is van bezuinigingen.

Andere inspecteurs menen dat de wens tot meer zelfregulering niet nieuw is, het is altijd de wens van de overheid geweest om bedrijven te motiveren zelf verantwoordelijkheid te nemen voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. De stimulering een Arbocatalogus op te stellen en de verplichting vanuit de overheid tot het opstellen van een RI&E zijn slechts een middel om de beweging tot meer zelfregulering binnen branches en bedrijven in gang te zetten. Of dit slaagt, staat daar volledig buiten.

“Dat roepen we al jaren [dat bedrijven meer zelf moeten doen] (Interview 6)”.

Inspecteurs zijn van mening dat het goed is dat bedrijven nadenken over gezonder en veiliger arbeidsomstandigheden, maar tegelijkertijd moet de overheid een vinger aan de pols houden (Interview 12). Als er grote incidenten plaatsvinden wordt volgens een inspecteur direct naar de Inspectie gekeken, waarom zij niet eerder bij het bedrijf geweest zijn waar het incident plaatsvond (Interview 1). Falen maakt de overheid volgens Van der Voort (2011) kwetsbaar. Wanneer misstanden ontstaan worden deze vaak toegedicht aan toezichthoudende instanties. Zij worden als verantwoordelijke gezien voor de voorkoming van ongelukken (Van der Voort, 2011).

Alle inspecteurs komen in meer of mindere mate de in paragraaf 4.1 beschreven instrumenten tegen (Arbocatalogi, RI&E en 5xBeter). De beschreven instrumenten lijken het meest uiting te geven aan zelfregulering en worden veruit het meest genoemd.

Inspecteurs herkennen dat vanuit beleid wordt gestreefd naar meer zelfregulering door branches en bedrijven, maar zien dat bedrijven in de praktijk zelfregulering niet zelfstandig oppakken. De mate waarin volgens inspecteurs sprake is van zelfregulering is afhankelijk van het type instrument en of wordt gekeken op bedrijf- of brancheniveau. In de volgende subparagrafen wordt achtereenvolgens per zelfreguleringinstrument beschreven op bedrijfsniveau en op brancheniveau in hoeverre inspecteurs iets terugzien van zelfregulering. In subparagraaf 5.1.1 worden de Arbocatalogi, de RI&E en 5xBeter geanalyseerd op bedrijfsniveau en in subparagraaf 5.1.2 op brancheniveau.

5.1.1 Bedrijfsniveau

Arbocatalogi

De Arbocatalogi zijn niet (volledig) geland binnen bedrijven. De meeste bedrijven kennen de Arbocatalogus niet en deze wordt zodanig ook niet gebruikt door bedrijven. Een vraag waar het ministerie van SZW - en de overheid in het algemeen- mee kampt is, hoe initiatieven en instrumenten bij de burgers te krijgen. Het simpelweg aanbieden is niet voldoende. Bij (alle) zelfreguleringsinstrumenten schort het nog altijd in de communicatie naar werkgevers en werknemers. Dit heeft ook te maken met de paradox rondom het stimuleren van zelfregulering. Zelfregulering impliceert in zekere mate namelijk dat het vanuit bedrijven en branches zelf moet komen. Het stimuleren door de overheid kan enerzijds worden opgevat als het creëren van de juiste condities om zelfregulering op te pakken en het bieden van voldoende ruimte om invulling te geven aan zelfregulering. Anderzijds is daardoor sprake van het overnemen van een stukje verantwoordelijkheid, die de overheid juist bij bedrijven wil leggen. Inspecteurs dragen bij aan de stimulering van zelfregulering door bijvoorbeeld initiatieven en instrumenten als de Arbocatalogi te agenderen bij werkgevers tijdens een inspectie.

Het merendeel van de inspecteurs staat positief tegenover het stimuleren van bedrijven om meer verantwoordelijkheid te nemen voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden (interviews 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14). Deze inspecteurs hopen op de beweging naar een bedrijfsleven dat intrinsiek gemotiveerd is om met gezond en veilig werken bezig te zijn. Dit gaat verder dan het simpelweg voldoen aan de wetgeving.

“Dus alleen het handhaven op kapjes, of een afschermpinkje, of een bordje ergens bij de deur, dan schiet je volgens mij de plank mis. Want als in het systeem kleine vergrotinkjes niet gedragen worden door het management, dan kun je de hele kerstboom optuigen, maar de lampjes zullen nooit gaan branden. Dus dat is het leuke, daar nou eens achter te komen van wat beweegt mensen, wat beweegt organisaties en hoe gaan wij ze als inspectiedienst of als ministerie in beweging krijgen op een manier waarvan we denken, wacht even, dat is ook toekomstbestendig (Interview 2)”.

Veiligheidsgedrag kan breed worden opgevat, bestaande uit het opvolgen van regels en protocollen (compliance) en het (pro-)actief bijdragen aan een veilige werkomgeving (participatie). Participatie gaat een stap verder dan compliance en vraagt van mensen een actieve houding ten aanzien van veiligheid. De literatuur suggereert dat het tegelijkertijd sturen op compliance en participatie wenselijk is. Tegelijkertijd kan een sterke nadruk op compliance ten koste gaan van participatie (Rupert J. (a), 2013; Rupert J. (b), 2013).

De mate waarin compliance en participatie optreden heeft effect op de manier waarop bedrijven zelfreguleringsinstrumenten benaderen. Als werkgevers en werknemers geneigd zijn alleen het wettelijk noodzakelijke te doen en de regels op te volgen, dan zullen zij minder snel op zoek gaan naar goede praktijken en instrumenten waarmee zij gezonder en veiliger kunnen werken. Als werkgevers en werknemers echter handelen vanuit een participatieve houding, dan zullen zij eerder initiatief nemen om gezond en veilig te werken.

“Nou het maakt ook, dat is net als met die Arbocatalogi, als branches zelf of bedrijven zelf met ideeën komen, of zelf met maatregelen komen. En zelf die verantwoordelijkheid uiteindelijk voelen en nemen ook, dan is de kans dat veiligheid- en gezondheidbeleid inbedt in zo'n organisatie een voorwaarde wordt veel groter. En dat is waar je naartoe wilt, je wilt dat het in de bedrijfsvoering terecht komt en niet alleen maar in de gehoorbescherming of niet alleen maar op die onderwerpen (Interview 10)”.

Inspecteurs zijn van mening dat de werkgever het dichtst bij de werknemer staat en dat zij samen verantwoordelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers. Het volgende fragment illustreert dat het antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor de arbeidsomstandigheden binnen een bedrijf niet zo vanzelfsprekend blijkt.

“Wat je dus heel vaak in de praktijk tegenkomt is dat men zegt, ‘ik ben geen kinderjufvrouw’ ze hebben ook de eigen verantwoording. Tuurlijk hebben ze dat wel, maar als werkgever heb je in eerste instantie plicht om daarin te investeren en ook daar jouw deel in te doen (Interview 1)”.

Met de versimpeling van de wetgeving, door minder middelvoorschriften voor te schrijven, en de invoering van de Arbocatalogus is door de overheid een stap gezet richting stimulering van meer zelfregulering. Inspecteurs vragen zich echter wel af of de overstap naar de Arbocatalogi de juiste manier is om de omslag te maken naar meer zelfregulering. De overstap naar minder middelvoorschriften en de invoering van de Arbocatalogi impliceert namelijk dat bedrijven in staat zijn zelf maatregelen voor onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden te achterhalen. Bedrijven blijken echter niet altijd zelf de kennis te bezitten om alle risico's binnen hun bedrijf adequaat aan te pakken (Interviews 5, 6, 14). Dit blijkt uit het volgende fragment.

“Nou is het zo, de meeste bedrijven die weten niet dat het niet goed is. Ja, die zijn er niet van op de hoogte dat er overtredingen zijn. Nou bij machines dat er een kapje los is, daar hebben ze niet bij stilgestaan, dat weten ze niet. Als ze het weten dan willen ze meestal wel. Maar ik ben er dan even om ze wakker te schudden van ‘heb je dat gezien?’. Nou verrek, het zit er morgen op, of meteen nadat ik daar weg ben zit het er op. Dat soort dingen heb je dan. Het is

een kleine moeite en het zijn meestal dingen wat een kleine moeite is. Dat lossen ze op. En voor hen een kleine moeite, voor ons een groot plezier. En voor de werknemers natuurlijk (Interview 5)”.

Het feit dat de Arbocatalogi niet volledig landen lijkt te komen door een combinatie van factoren, namelijk onder andere de eerder genoemde motivatie van bedrijven, de communicatie naar bedrijven toe vanuit de brancheorganisaties en de overheid betreffende risico's, maatregelen en verplichtingen en de kennis die bedrijven zelf hebben van arbeidsrisico's en oplossingen. Een inspecteur noemt de ontwikkeling van de Arbocatalogi positief, omdat aan de hand van de Arbocatalogus bedrijven kunnen weten wat er van hen verwacht wordt (Interview 8).

Sommige inspecteurs verlangen echter terug naar de duidelijkheid van voor de invoering van de Arbocatalogi en van voor de beweging naar minder doelvoorschriften. In de tijd dat “alle” middelvoorschriften werden beschreven in de wet konden bedrijven nog preciezer weten waar zij aan moesten voldoen. Er was geen discussie mogelijk. Experts bedachten namelijk hoe het geregeld moest zijn. Bovendien worden ook niet per definitie alle risico's behandeld in de Arbocatalogi (Interviews 1, 11). Van Wingerde (2012) heeft al aangekaart dat wanneer bedrijven en branches zelf beslissen aan de hand van welke maatregelen zij voldoen aan de doelvoorschriften in de wet, arbeidsomstandighedenvoorschriften in de praktijk soms voor meerdere uitleg vatbaar zijn en dit leidt tot verschillende interpretaties door bedrijven en toezichthouders.

Inspecteurs herkennen grote verschillen tussen kleine en grote bedrijven in hoe zij omgaan met hun arbeidsomstandigheden. Grote bedrijven zijn zich vaak bewust van hun wettelijke verplichtingen, waar dit voor kleine bedrijven minder vanzelfsprekend is (Interviews 8, 9, 11, 13). Dit komt voornamelijk doordat grote bedrijven het geld hebben om een deskundige of arbodienst in te huren om de zaken voor hen te regelen (RI&E, keuringen enz.), maar kleine bedrijven hebben daar vaak de middelen en de mensen niet voor. Gevolg is dat kleine bedrijven vaak niet afweten van het bestaan van een Arbocatalogus, een RI&E of 5xBeter.

“Kleinere bedrijven daar zie je toch heel veel dat een Arbocatalogus, ja dan weten ze echt niet wat het is, dat is niet geland. Dat kennen ze niet en ze weten ook niet dat wat erin staat ook voor hen van toepassing is (Interview 11)”.

Risico Inventarisatie en Evaluatie

Ook de RI&E is niet (volledig) geland binnen bedrijven. Veel bedrijven zijn zich niet bewust van hun wettelijke verplichting een RI&E op te stellen voor het bedrijf. Bij inspecties worden bedrijven nagenoeg altijd gewezen op deze verplichting. Wanneer

bedrijven tijdens een inspectie geen RI&E blijken te hebben, wordt door middel van een formele brief een eis gesteld alsnog een RI&E op te stellen of op te laten stellen. Hoewel de RI&E een wettelijke verplichting is, wordt deze maar gebrekkig of zelfs helemaal niet opgesteld (Interviews 1, 2, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14). Het blijft een papieren tijger. Wat een werkbaar document zou moeten zijn ligt, indien aanwezig, voornamelijk opgeborgen in de kast. Vooral veel kleine bedrijven zijn er onvoldoende bekend mee. Zo is een inspecteur van mening dat een groot deel van de bedrijven dat wel bekend is met de RI&E, hiervan op de hoogte is gebracht tijdens een inspectie (Interview 9).

De bekendheid van de RI&E kan verder verbeteren doordat de Inspectie tegenwoordig anders inspecteert op het hebben van een RI&E. Voorheen werd niet actief gehandhaafd op de RI&E. Als bij de rondgang binnen een bedrijf tijdens een inspectie bleek dat een bedrijf de arbeidsrisico's onder controle had, dan werd niet actief gevraagd naar de RI&E. Tegenwoordig wordt nagenoeg altijd gevraagd door een inspecteur of deze de RI&E in kan zien. Zo raakt de RI&E beter geagendeerd bij de bedrijven die de Inspectie bezoekt.

Wellicht dat de bekendheid met de RI&E in de toekomst verder verbetert, dankzij de (nog) vrij unieke koppeling die de brancheorganisatie Metaalunie maakt tussen de branche RI&E en de Arbocatalogus.

Participatieve bedrijven zullen anders omgaan met de RI&E als compliance-bedrijven. Participatieve bedrijven zullen het eerder beschouwen als een werkbaar document. Hiermee wordt bedoeld een document dat geregeld wordt ingezien en aangepast wordt wanneer er nieuwe machines, nieuwe werknemers of nieuwe protocollen in het bedrijf komen. Dan is het een document aan de hand waarvan arbobeleid wordt gemaakt. Een inspecteur noemt de verplichting tot het opstellen van een RI&E een positieve ontwikkeling, maar alleen als bedrijven het gebruiken als een werkbaar document. Het moet niet in de kast liggen en toevallig worden afgestoft omdat de inspecteur een inspectie komt doen. Dan schiet de RI&E zijn doel voorbij (Interview 9).

Bedrijven die compliance gedrag vertonen zullen zorgen dat zij voldoen aan de wetgeving en de verplichting tot het hebben van een RI&E. Het volgende fragment toont een goed voorbeeld van een bedrijf dat zich op papier aan de wet houdt, maar waar het desondanks flink mis gaat, omdat de RI&E niet op de goede manier wordt gebruikt. Dit is een bedrijf waar blijkt dat het hebben van een RI&E niet voldoende is, het instrument moet goed gebruikt worden en aangepast.

“Even een voorbeeldje. Twee weken terug een ongeval, dakdekker bedrijf, dat is een grote loods waar het dak opnieuw bekleed moet gaan worden. Er was lekkage en er moet een nieuwe lichtstraat in gemaakt worden. In het dak zitten dus kunststof golfplaten. Dat zijn golfplaten die licht doorlaten, waardoor je beneden dus ook wat licht van buiten doorkrijgt. Een ervaren bedrijf zou dat gaan uitvoeren. Ze moeten dan aan de randen van die daken dakrandbeveiliging zetten, zodat mensen niet naar beneden kunnen vallen. En ja, daar gebeurt een ongeval. Bij het neerzetten van de dakrandbeveiliging stapt de man iets verder naar achter en die gaat door zo’n golfplaat heen en valt 7 meter naar beneden. Dat onderzoek heb ik dan gekregen, dan ga ik op de website van dat bedrijf kijken en dan zie je dus dat zij aangeven dat ze een risico-inventarisatie kunnen maken voor bedrijven voor het geval er werkzaamheden moeten plaatsvinden bij het bedrijf op het dak. Dat zij dus voorzieningen hebben [...], dus ze hebben specifieke verankeringen waar ze zich aan vast kunnen maken. Voor als je een ladder tegen de gevel aanzet, om te voorkomen dat hij omgaat, hebben ze speciale beugels. Het ongeval heeft met een aantal dingen te maken, die mensen die klimmen zo vaak op zo’n dak. Ze hadden de ladder wel vastgemaakt, maar aan een pvc regenpijp. Een regenpijp die daar misschien al 20 jaar door de zon verhard is. Dus zou die gaan, dan trekt hij gewoon die pijp kapot, daar is geen enkele...sterkte. Nouja dat zijn dus de praktijksituaties. En dan heb je toch echt te maken met een bedrijf dat wel geïnvesteerd heeft in de opleiding van de mensen en deskundigheid eigenlijk wel in huis heeft. Dat hebben ze zeker. Maar ook omdat zij ook weer gebruik maken van onderaannemers. Dus toch gewoon dingen gebeuren die niet kunnen. Dat ze toch zo’n dak eventjes repareren. Toch onvolledig een risico-inventarisatie maken. Kijk je kunt de dakrand wel afzetten. Dan moet je toch eerst op een veilige manier je spullen boven krijgen. En ja als je dan weet dat er daar dus van die golfplaten inzitten... Hadden ze geïnventariseerd, want ze hadden een tekening gemaakt ‘niet op lopen’ staat erop. En dat tekeningetje heeft het slachtoffer ook gekregen, waarop hij moest lachen ‘dacht je dat ik dat niet wist, dat ik daar niet op moest lopen’ (Interview 1)”.

In tegenstelling tot veel kleine bedrijven zijn grote bedrijven vaak in ieder geval bekend met de RI&E (omdat dit een wettelijke verplichting is). Daarbij hebben grote bedrijven, zoals gezegd, vaak mogelijkheden om expertise in te huren (Interview 13). Bedrijven van een bepaalde grootte (minder dan vijftientig werknemers in dienst) kunnen ervoor kiezen om geen expertise in te huren, maar om een branche-RI&E in te vullen. Problematisch is dat in de praktijk niet al deze bedrijven de kennis hebben om gebruik te maken van een branche-RI&E. Soms staan er zulke specialistische vragen in dat eigenlijk hulp ingeschakeld zou moeten worden van een arbodienst.

Inspecteurs zijn het niet eens over de kwaliteitsstandaard van de RI&E. De kwaliteit is in sommige opzichten onder de maat of het instrument zou met enige verbetering meer ondersteuning kunnen bieden aan bedrijven (Interviews 1, 6, 8, 9, 10, 13). Er is een enorm verschil in kwaliteit tussen RI&E’s. Zoals gezegd huren sommige

bedrijven een deskundig persoon in om de RI&E op te stellen, andere stellen het zelf op en maken daarbij wel of geen gebruik van de branche-RI&E. De kwaliteit hangt hierin samen met eerder besproken compliance gedrag versus participatie gedrag, maar ook met de kennis die bedrijven hebben. De kwaliteit van de RI&E hangt samen met compliance en participatie gedrag, omdat het uiteindelijk erom gaat dat de RI&E is opgesteld om veiliger en gezonder werkomstandigheden te bevorderen, met als resultaat minder ziekte en ongevallen.

“Je merkt het aan de digitale RI&E. Die ze zelf van het internet af kunnen halen. Dus draai maar zo’n ding uit en vul het zelf in. Dat moest vroeger allemaal door arbodiensten gebeuren en getoetst worden. Nu, bedrijven met minder dan vijftientig werknemers, die mogen het zelf toetsen. Dat vind ik tamelijk vrijblijvend geworden allemaal en je ziet ook wel als je ergens komt en ik heb van te voren gezegd ik wil jullie RI&E zien, dan hebben ze hem de week ervoor nog even uitgeprint. De datum staat er namelijk altijd onder (Interview 12)”.

5xBeter

Alle inspecteurs zijn zeer enthousiast over het fenomeen 5xBeter. De verbeterchecks zijn zeer toegankelijk voor bedrijven en de verbetercoaches van 5xBeter hebben meer ruimte dan de inspecteurs om een stukje advies te geven. Inspecteurs mogen officieel namelijk geen advies geven, maar moeten handhaven. De verbetercoaches van 5xBeter kunnen bedrijven aan de hand nemen door hun bedrijf en hen wijzen op risicovolle situaties en maatregelen met hen bespreken (Interview 4).

De meningen zijn verdeeld over de bekendheid van het initiatief 5xBeter. Sommige inspecteurs menen dat zij redelijk bekend zijn (Interviews 4, 8, 13), anderen menen dat bedrijven het initiatief pas kennen als zij er door de Inspectie op worden gewezen (Interviews 3, 5, 6, 9, 12). Inspecteurs vinden het teleurstellend dat veel van dit soort mooie initiatieven relatief onbekend zijn. Zij wijzen bedrijven dan ook graag op het initiatief. De inspecteurs hebben de beschikking over folders betreffende 5xBeter en tijdens de inspecties bleek dat vrijwel alle inspecteurs de verbetercoaches en verbeterchecks van 5xBeter noemden als nuttige hulp bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Zo is er een inspecteur die vertelt er op te staan dat een bedrijf een afspraak maakt met 5xBeter wanneer er onvolkomenheden worden geconstateerd tijdens een inspectie (Interview 6).

Slechts één inspecteur vond expliciet dat het niet aan de inspecteurs is om 5xBeter te ‘promoten’, hoewel de inspecteur het initiatief wel aanmoedigde.

“Ja, wij krijgen dan folders mee die we dan achterlaten. Dat zie ik niet echt als mijn taak, ik ben er gewoon om hand te haven en als ik een folder mee neem ben ik meer een

vertegenwoordiger. Meer informatie wat eigenlijk al door de branche of... ja als zij willen dat wij het overnemen dat de overheid ja, ons ministerie, dat moet doen. Dat is niet mijn taak. Ja, het is wel makkelijk om een brochure achter te laten, maar soms vragen ze ook om het verhaal erachter als ze het niet weten. En ja dat vind ik niet mijn taak. Ja, nou in de brieven van ons vermelden we ook de website (Interview 5)".

Een vraag waar het ministerie van SZW - en de overheid in het algemeen - altijd mee kampt is, hoe initiatieven en instrumenten bij de burgers te krijgen. Het simpelweg aanbieden is, zoals gezegd, niet voldoende. Ook bij het initiatief 5xBeter schort het nog altijd in de communicatie naar werkgevers en werknemers. Een inspecteur zegt dat oplossingen als 5xBeter wel worden bedacht om betere arbeidsomstandigheden te stimuleren, maar dat de instrumenten en initiatieven als het ware gedumpt worden. Daarna zou er niets meer mee gebeuren (Interview 12).

Inspecteurs ervaren dat initiatieven en instrumenten voornamelijk worden gebruikt door bedrijven die al op de goede weg zitten. Als werkgevers en werknemers geneigd zijn (pro-) actief bij te dragen aan een gezonde en veilige werkomgeving (participatieve bedrijven), dan zullen zij eerder op zoek gaan naar instrumenten en initiatieven als de Arbocatalogus en 5xBeter, in plaats van alleen het invullen van een RI&E.

"Bedrijven die willen, gaan ernaar op zoek. Bedrijven die niet willen, die doen helemaal niks. En bedrijven die denken, nou als we het nou doen dan zijn we van die inspectiedienst af, die kijken ook nog een keer om het hoekje. Maar die doen alleen datgene wat ze moeten doen. Dus de bedrijven die er echt gebruik van maken, [...] dat zijn bedrijven die zijn al veel verder. Die zijn al op die weg. En om hoeveel bedrijven dat gaat, weet ik niet eens precies (Interview 2)".

Inspecteurs onderscheiden wat betreft motivatie 'goede' en 'slechte' bedrijven, de 'slechte' bedrijven delen zij ruwweg op in twee categorieën, namelijk de bedrijven die het niet zelf kunnen en de bedrijven die het niet zelf willen. De bedrijven die het niet zelf willen, zijn (bijna) niet in beweging te krijgen, daar is het al winst wanneer zij compliance vertonen.

Inspecteurs zijn het niet op alle aspecten eens over de kwaliteit van het initiatief 5xBeter. In sommige opzichten zou het instrument met enige verbetering preciezer zijn (Interviews 1, 6, 8, 9, 10, 13). Voor de verbeterchecks van 5xBeter geldt dat de checks bewust of onbewust niet altijd goed worden ingevuld. Een reden dat de check onbewust verkeerd kan worden ingevuld is doordat een bedrijf de vragen verkeerd interpreteert. Een reden om de check bewust verkeerd in te vullen is om de uitkomst te beïnvloeden. Inspecteurs kunnen zo misleid worden te denken dat aan bepaalde voorwaarden wordt

voldaan, terwijl dat eigenlijk niet zo is. De aanbevelingen die uit de check rollen zijn soms ontoereikend voor de werksituatie. Een inspecteur gaf aan dit probleem op te lossen door altijd na te gaan of de check goed is ingevuld (Interview 13).

5.1.2 Brancheorganisaties

Zelfregulering vindt net zo goed plaats via brancheorganisaties als binnen bedrijven. Brancheorganisaties vormen een medium voor de overheid om werkgevers en werknemers te bereiken. In de volgende subparagraaf wordt achtereenvolgens per zelfreguleringsinstrument beschreven op brancheniveau in hoeverre inspecteurs iets terugzien van zelfregulering. In subparagraaf 5.1.2 worden de Arbocatalogi, de RI&E en 5xBeter achtereenvolgens geanalyseerd.

De brancheorganisatie in de metaal is erg belangrijk. De Inspectie heeft dan ook regelmatig contact met bijvoorbeeld de Metaalunie. Zo blijven zij op de hoogte van elkaars activiteiten. Het is immers in ieders voordeel geen tegenstrijdige boodschappen te verkondigen op het gebied van gezond en veilig werken. Niet onbelangrijk is dat door dit soort overleggen misverstanden kunnen worden voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan tegenstrijdige adviezen door de Inspectie, beleidsdirecties en de brancheorganisaties aan bedrijven.

“Maar dan zie je dat die naamsbekendheid [van 5xBeter], die komt vooral doordat wij die naam bekend maken tijdens onze inspecties. En je ziet nou ook, ze zitten op social media. Op die manier proberen zij naamsbekendheid te maken. Maar volgens mij is dat een gedeelde rol. De overheid kan niet zeggen, wij doen dat allemaal niet. Ik denk dat wij daar een gedeelde rol in spelen. We moeten het samen doen. En als je het samen doet, kunnen we volgens mij heel ver komen. Dat zie je nou in de metaal al. De overlegstructuur binnen de metaal, binnen het sectorteam metaal [van de Inspectie] en binnen de branches, dat ligt op best wel een hoog niveau. We kennen elkaar allemaal. We kunnen elkaar allemaal bereiken, we kunnen elkaar aanspreken. En ik weet niet hoe dat is bij de andere sectoren. Netwerken is heel belangrijk. Wat wij geleerd hebben is dat het niet gaat om je kennis, maar om je kennissen (Interview 2)”.

Het belang van de brancheorganisaties blijkt ook uit het feit dat zij betrokkenheid hebben in alle drie de door de inspecteurs meest genoemde zelfreguleringsinstrumenten. Die rol zit hem voornamelijk in de ontwikkeling en verspreiding van de instrumenten.

Het is de vraag of deze instrumenten bekend zijn bij de inspecteurs door bemoeienis van de branche, doordat de Inspectie vanuit Den Haag brood heeft gezien in deze ontwikkelingen, of doordat zij het tegen komen in de praktijk. Hoe dan ook lijkt de samenwerking met de branche tot op zekere hoogte vruchtbaar.

Zowel de overheid als de branche worstelt met het vraagstuk hoe de werkgevers en werknemers te bereiken. De overheid probeert de werknemers te bereiken via de brancheorganisatie. De brancheorganisatie probeert op haar beurt werknemers te bereiken via werkgevers. In de praktijk blijkt dat het voor zowel de overheid als de brancheorganisaties moeilijk is om informatie en initiatieven bij werkgevers en werknemers te krijgen.

“Je moet communiceren als je wilt dat mensen of bedrijven weten wat er te koop is. Dat vind ik onder andere een rol van de overheid en dat vind ik zeker een rol voor de branches zelf. In de metaal is de branche heel proactief (Interview 2)”.

Een inspecteur merkt op dat veel bedrijven zich niet bij een brancheorganisatie aansluiten voor informatie over gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Voornamelijk reden om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie is bijvoorbeeld juridische bijstand (Interview 2). Dit zou een reden kunnen zijn dat bedrijven via de branche in eerste instantie toch niet op zoek gaan naar zelfreguleringsinstrumenten op het gebied van gezonder en veiliger werken.

De vraag is waarom instrumenten ondanks een proactieve brancheorganisatie toch relatief onbekend blijven. De meeste grote bedrijven zijn aangesloten bij een brancheorganisatie, maar dit geldt zeker niet voor alle kleine en middelgrote bedrijven. Bedrijven die niet aangesloten zijn bij een brancheorganisatie zullen minder snel informatie ontvangen over gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Daarnaast bestaat de sector metaal uit veel verschillende branches en daarmee zijn er ook veel verschillende brancheorganisaties. De ene brancheorganisatie kan zijn leden beter informeren dan de andere. Zo sluit de branche-RI&E die een brancheorganisatie aanbiedt niet altijd aan bij de bedrijven van al zijn leden, omdat deze geregeld erg kunnen variëren.

Arbocatalogus

De RI&E en het fenomeen 5xBeter zijn in enige mate bekend bij de bedrijven, maar de Arbocatalogi blijven volgens inspecteurs bijna volledig op het niveau van de branche hangen. De Arbocatalogi zijn ontwikkeld door brancheorganisaties met heftige subsidiering van de overheid.

“Als vanuit de overheid, wat mij betreft, bij de branches gedelegeerd wordt van ‘jullie stellen zelf je eigen Arbocatalogus op’, dan vind ik dat je er ook de verantwoordelijkheid neer moet leggen dat zij naar hun leden goed communiceren. Misschien doen ze dat wel hoor, dat weet ik niet zeker. Alleen de bedrijven, die weten het niet. [...] 9 van de 10 bedrijven weten van

niks. Die kijken ook nooit op de site van de branche hoor. Doen ze ook niet. Tenminste niet veel (Interview 12)”.

Een reden voor de onbekendheid van de Arbocatalogi is volgens een inspecteur dat lang niet alle bedrijven aangesloten zijn bij een brancheorganisatie of dat zij aangesloten zijn bij een brancheorganisatie die weinig kennis heeft van machines. Dan kunnen bedrijven eventueel wel gebruik maken van informatie voorzien door een andere brancheorganisatie, een andere Arbocatalogus. Dat soort bedrijven moet zelf op internet op zoek gaan naar een Arbocatalogus, maar dat gebeurt volgens de inspecteur niet (Interview 13).

In de Arbocatalogi worden arbeidsrisico's beschreven en concrete oplossingen voor deze risico's. Regel bij de subsidieverlening voor een Arbocatalogus was dat minimaal twee risico's beschreven zijn in de Arbocatalogus. Er is hierdoor een groot verschil in kwaliteit in Arbocatalogi, ondanks dat de catalogi marginaal zijn getest door de Inspectie. De Inspectie bepaalt namelijk of de kwaliteit aan bepaalde voorwaarden voldoet, zij bepaalt niet welke risico's worden beschreven. De branche bepaalt in zekere zin de norm voor gezond en veilig werken voor de beschreven arbeidsrisico's. Niet alle inspecteurs zijn tevreden met deze norm.

“Er is nu heel veel wildgroei. Wij gaan in projecten op pad en dan moet je dus weten wat er in die Arbocatalogus staat. Nou als je ziet dat in een heleboel branchecatalogi heel weinig geregeld is, dat heel veel van die catalogi ook heel ingewikkeld in elkaar zitten, digitaal bestaan in de branche ACFKR, dus aardolie, chemie, farmacie, kunststof en rubber, daar heb je een catalogus die staat op internet. Die kunnen ze inzien via een link van de brancheorganisatie. Nou die is zo ingewikkeld, daar komt niemand uit (Interview 11)”.

Een van de inspecteurs geeft aan dat de invoering van de Arbocatalogi kan leiden tot oneerlijke concurrentie. De brancheorganisatie bepaalt namelijk voor de belangrijkste risico's welke maatregelen het best gebruikt kunnen worden. Bedrijven zijn niet verplicht deze maatregelen te gebruiken, maar omdat het is voorgelegd en goedgekeurd door de Inspectie kunnen klanten van bedrijven er wel de voorkeur aan geven.

“En het risico dat je nu ziet als neveneffect, dat wat grotere bedrijven die maken de Arbocatalogus, waarschijnlijk in samenwerking met een vakbond. Een stukje werkgevers- en een stukje werknemersorganisatie. En die zetten die Arbocatalogus naar hun hand, die zetten hem op die manier in dat zij daaraan voldoen. En dat waarschijnlijk een aantal kleinere bedrijven daar niet aan kunnen voldoen, dat die dus niet aan de eisen voldoen. Dus eigenlijk afvallen straks in het proces, waar het gaat om of ze werkzaamheden kunnen uitvoeren. [...] Ik zoek even naar een voorbeeld... Ik heb weleens iets gezien, bijvoorbeeld stratenmakers. Dat je een klein stratenmakerbedrijf hebt, die wel toch wat grotere werken aannemen. Ja, die moeten machinaal bestraat worden tegenwoordig, want dat staat in de Arbocatalogus. Dat

is nou eenmaal zo afgesproken in de branche. Ja, een klein bedrijfje, dat kan zich zo'n machine niet veroorloven, dus de grote stratenmakerbedrijven die kunnen zich zo'n machine wel veroorloven. Dus die kunnen wel aan de eisen voldoen. Dus op die manier worden ze daar toch in bevoordeeld (Interview 11)".

RI&E

De brancheorganisaties zijn zich uiteraard bewust van de verplichting die bedrijven hebben tot het opstellen van een RI&E. De meeste brancheorganisaties bieden een branche-RI&E aan hun leden. Deze branche-RI&E kunnen zij zelf invullen voor hun eigen bedrijf. De branche-RI&E heeft als nadeel dat deze erg algemeen is geformuleerd, omdat het op heel veel verschillende bedrijven van toepassing moet zijn. En uiteraard willen branches hun leden niet overladen met een boekwerk aan vragen. Volgens een inspecteur verschilt het heel erg per bedrijf in hoeverre zij volledig gebruik kunnen maken van een branche-RI&E (Interview 1). Daarnaast kan het bij bedrijven de illusie wekken dat bedrijven al hun risico's voldoende hebben gedekt met de branche RI&E, terwijl dit niet altijd geldt. Om die reden vragen inspecteurs zich echter wel af of deze RI&E voldoende is.

"Een branche-RI&E kun je dan maar voor bepaalde onderdelen doen. Het lukt je niet om het voor alle machines te maken. Je hebt zelf de draaibanken gezien, als je kijkt wat voor typen en uitvoeringen er zijn... Maak daar maar eens wat universeels van. Dan kun je wel de specifieke punten bekijken. Maar ja en dan zitten daar nog dingen bij waarvan ik zeg daar wordt hoog op ingezet, waarvan ik gewoon grote vraagtekens heb of je daar je energie aan moet besteden (Interview 1)".

5xBeter

Er is veel contact tussen de brancheorganisatie Metaalunie en de Inspectie, onder andere over het project 5xBeter. 5xBeter biedt een speciale vorm van een Arbocatalogus aan, namelijk de verbeterchecks. Deze checks worden vooraf gekeurd door de Inspectie, zodat bedrijven bij gebruikmaken van de checks ervan uit kunnen gaan dat zij bij groen licht hun zaken op orde hebben naar de norm van de Inspectie. Hier speelt ook een gedeeld belang. Zowel de brancheorganisaties als de Inspectie SZW wil bedrijven geen tegenstrijdige informatie aanreiken. Dit schaadt niet alleen het vertrouwen dat bedrijven in hen hebben, maar het demotiveert bedrijven ook in het steken van energie in gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. In de praktijk blijkt dat inspecteurs niet altijd achter de kwaliteit van de verbeterchecks staan.

"En die verbetercheck machineveiligheid. En lasrook. Zal niet zeggen dat ik daar altijd gelukkig mee ben, maar zorgen wel dat ondernemers, of mensen binnen die onderneming in

ieder geval, die exercitie moeten gaan doen. En dat is goed denk ik. Ik zeg je moet het altijd proberen (Interview 6)”.

De verbetercheck machineveiligheid, waar de inspecteur in bovenstaand fragment naar verwijst, vraagt bij machines om een afscherming van de bewegende delen. De Inspectie verwacht een verdere specificering en eist een geschakelde afscherming. Dit betekent dat een machine alleen elektrisch aangezet kan worden wanneer de afschermkap gesloten is. Zodra de kap open wordt gezet valt de stroom weg en valt de machine uit. De verbetercheck lasrook, waar de inspecteur in bovenstaand fragment naar verwijst, stelt vragen die moeten bepalen of en wat voor afzuigstelsel een bedrijf moet inzetten voor de lasrook waar zijn werknemers aan worden blootgesteld. Sommige vragen in de verbetercheck lasrook zijn voor interpretatie vatbaar en het resultaat kan zijn dat de check onterecht aangeeft dat de lasrook in de huidige werksituatie geen probleem vormt (groen) en er geen aanpassingen aan het afzuigstelsel hoeven worden gedaan. Hier kunnen bedrijven misbruik van maken.

“Ook wel jammer, dat onze praktijk soms niet helemaal overheen komt met de praktijk die de verbetercoach predikt. Wat we ook wel zien nou. Dat wij dingen verkondigen en dat de verbetercoach dat als het ware een beetje afzwakt. Dan sta je niet zo sterk, dat is wel jammer. Maar als je daarover op een normale manier met elkaar in gesprek kan blijven, nee dat lukt wel. Een mooi voorbeeld was die lasrook hè, waar we het over hadden. Maar dan vind ik wel, dan moet er wel actie op ondernomen worden [wanneer blijkt dat de verbetercheck een vertekend beeld geeft]. Of door ons, of door de verbetercoaches (Interview 7)”.

Zo zegt een inspecteur dat de verbeterchecks van 5xBeter twee kanten hebben. Aan de ene kant worden risico's inzichtelijk gemaakt voor bedrijven die meer willen weten en aangesloten zijn bij een brancheorganisatie. Aan de andere kant kan voor sommige risico's gemakkelijk misbruik worden gemaakt van de verbeterchecks. De inspecteur is wel van mening dat de Inspectie uiteindelijk toch een keer bij de bedrijven langskomt die misbruik maken van de verbeterchecks, omdat die toch een keer tegen de lamp zullen lopen (ongevallen en klachten) (Interview 8).

5.1.3 Conclusie

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag in hoeverre inspecteurs in de praktijk iets terugzien van zelfregulering.

Buiten dat inspecteurs het aanmoedigen dat bedrijven en branches zelf initiatief nemen om gezonde en veilige arbeidsomstandigheden te bevorderen, zien zij dat zelfregulering (nog) niet vanzelfsprekend is. In hoeverre inspecteurs iets terugzien van decentralisering

(zelfregulering) is afhankelijk van het soort instrument of initiatief en of wordt gekeken op bedrijf- of brancheniveau.

5.2 Bewustzijn bedrijven rondom het strenger handhaven, wanneer zij niet de eigen verantwoordelijkheid nemen voor betere arbeidsomstandigheden

5.2.1 Trend strenger handhaven

Het moet nog blijken of bedrijven zich er volgens inspecteurs bewust van zijn dat zij harder worden aangepakt als zij niet de eigen verantwoordelijkheid nemen en overtredingen begaan op arbeidsomstandigheden. Het effect van het strenger handhaven ondergaat namelijk een vertraging. Het strenger handhaven is ingevoerd op 1 januari 2013. Voor actieve inspecties geldt dat bedrijven pas bij de eventuele herinspecties, die minimaal een jaar later plaatsvinden, kans maken op het ontvangen van hogere boetes. Dit betekent dat bedrijven die in 2013 een eis of waarschuwing hebben gekregen, pas in 2014 beboet worden indien sprake is van een zelfde of gelijksoortige overtreding. Voor reactieve inspecties (klachten en ongevallen) geldt overigens dat sinds 1 januari 2013 "direct" hogere boetes worden toebedeeld bij overtredingen, hier is geen sprake van een vertragingseffect.

De belangrijkste verandering met het strenger handhaven lijkt in de praktijk vooral de hogere boetes bij het schrijven van een boeterapport. Als inspecteurs besluiten om een boeterapport op te stellen, dan wordt in Den Haag op kantoor verder besloten of er een boete wordt gegeven en hoe groot de boete moet zijn. Een inspecteur merkt op dat er met het strenger handhaven niet zozeer scherper wordt gehandhaafd, maar dat het grootste verschil met voorheen de hogere boetes zijn (Interview 5).

Een inspecteur merkt op dat het strenger handhaven van de Inspectie veel te maken heeft met de overstap naar één centrale inspectiedienst voor het ministerie van SZW. Met het strenger handhaven wil de Inspectie hard optreden tegen notoire overtreders op verschillende gebieden (arbeidsomstandigheden is daar een van). Het is de bedoeling dat bedrijven die bewust keer op keer de wet overtreden daar niet meer mee weggomen. De redenen dat bedrijven de wet overtreden verschillen echter enorm voor de gebieden waarop de verschillende takken van de Inspectie op inspecteert. Zo kan het in dienst nemen van illegale arbeiders of het sjoemelen met belasting winstgevend zijn voor bedrijven. Voor arbeidsomstandigheden is dat minder waarschijnlijk. Bij arbeidsomstandigheden heeft het volgens de inspecteur in negentig procent van de gevallen niet te maken met willens en wetens de wet overtreden of er beter van willen worden. De reden van overtredingen is vaak gemakzucht of onbekendheid met het risico (Interview 3). Er is in dit opzicht sprake van een onenigheid met het bedoelde beleid.

Black (1996) schrijft dat bedrijven die zelf invulling mogen geven aan gezond en veilig werken binnen deze ruimte voortdurend een afweging maken tussen de eigen

belangen en de normen van de gemeenschap en de overheid. Uit het onderzoek blijkt dat vaak geen sprake is van een bewuste afweging. Sommige bedrijven zijn zich niet bewust van risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. Een inspecteur zei treffend, dat overtredingen op arbeidsomstandigheden meestal niet moedwillig worden begaan (Interview 3).

Uit het volgende fragment blijkt dat een onbedoeld effect van het strenger handhaven kan zijn dat bedrijven in de toekomst minder bereidwillig zijn mee te werken aan klachten- en ongevalonderzoek. Hiermee lijkt te worden bevestigd dat gecentraliseerde macht zou kunnen leiden tot een gevoel van wantrouwen (Lobel, 2012).

“Veel [bedrijven weten] nog niet [van het strenger handhaven]. Want het is natuurlijk nog maar kort hè. En die herinspecties die moeten nu nog gaan plaatsvinden, die beginnen nu. [...] Toevallig wel vorige maand dan, moest ik een werkgever een boeterapport aanzeggen naar aanleiding van een ongeval. En die had vlak voordat ik dat ging doen, ik had zijn verklaring al een keer afgenomen, had hij wat zitten googlen op onze site om te kijken wat de boetes zijn. En toen ineens wou hij toch ook wel gedeeltes van zijn verklaring weer intrekken, want hij was geschrokken van de hoogtes van die boetes. Dus [...] hij was ineens niet meer zo bereidwillig en meewerkend. Dat vond hij maar niks. Nou dat merk je wel. Dus de eerste tekenen beginnen (Interview 12)”.

Door de hogere boetes ligt extra druk op de administratie rondom de inspecties (Interviews 1, 6, 7). Immers kan pas een boete worden gegeven als bewezen is dat er sprake is van een herhaalde overtreding. In het geval van een overtreding betreffende machineveiligheid moet bijvoorbeeld zijn vastgesteld dat er arbeid wordt verricht met de machine. Het is namelijk niet strafbaar om een gevaarlijke machine in je bedrijf op te slaan als er nooit mee wordt gewerkt. Bedrijven zullen met de excessieve bedragen bovendien eerder in beroep gaan tegen (de hoogte van) de boetes. Dit legt extra druk op de administratie van de inspecteurs. Zo merkt een inspecteur op dat de correspondentie naar bedrijven toe steeds scherper moet, steeds meer waterdicht, om te voorkomen dat de Inspectie juridische problemen krijgt (Interview 1). In de literatuur wordt gemeld dat strenger toezicht en hogere boetes meer administratieve lasten met zich meebrengen (Van Wingerde, 2012) en dit is bevestigd door het onderzoek. Strenger handhaven verhoogt alleen niet zozeer de administratieve lasten voor bedrijven (tenzij zij in bezwaar gaan tegen de Inspectie), maar juist voor de Inspectie en inspecteurs. Zij moeten immers heel goed onderbouwen waarom zij een boeterapport schrijven, de overtreding moet bewezen worden. Het risico op een bezwaarschrift is bovendien verhoogd.

5.2.2 Invloed inspecteurs op strenger handhaven

De inspecteurs hebben invloed op de mate waarin centralisering (strenger handhaven) in de praktijk wordt gebracht. Sinds de invoering van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' wordt strenger gestraft door de Inspectie, maar wel selectiever dan men zou verwachten dankzij de beslissingsruimte van inspecteurs. Door de nadelen die zij verbonden zien met het strenger straffen, maken zij een afweging in de manier waarop zij met centralisering omgaan.

De meeste inspecteurs staan achter het streng optreden tegen bedrijven waar keer op keer tijdens inspecties overtredingen worden geconstateerd, de zogeheten notoire overtreders (Interviews 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12). Als de bedrijven met geen mogelijkheid in beweging zijn te krijgen, dan moeten zij maar betalen. Hetzelfde geldt voor bedrijven waar sprake is van een ongeval naar aanleiding van een zeer ernstige overtreding. Zo blijkt ook uit het onderstaande fragment, waarin een inspecteur zich verwondert over de reactie op een dodelijk ongeval. Een jongen van 19 jaar, werkende in de havens van Rotterdam, wordt geplet door een vallend betonblok. Zijn collega's zeggen dat de jongen 'niet snel genoeg aan de kant sprong' en dat hij 'ervaren genoeg was om dat te weten'.

"Ik word niet heel snel kwaad, maar toen had ik echt zoiets van 'sorry hoor, een jongen van 19 jaar, hoe kan een jongen van 19 nou ervaren zijn?' Die kan met zijn 18^e pas in de haven gaan werken. En dan nog dood ook en dan nog dit durven zeggen. Ja, jongens hadden jullie niet beter voor hem kunnen zorgen? [...] Nou die directeur [was] wel [bang voor de gevolgen], een paar keer is die naar ons gekomen, van 'ja krijg ik nou een boete?'. Waarop mijn collega zei 'nou met ongevallen is de kans op een boeterapport ongeveer 95 procent'. Dus toen kwam hij op een gegeven moment weer vragen van en en?, nou ik zeg 'dat boeteverhaal van de 95 procent, dat is niet meer zo hoor'. 'O' zegt hij, 'Gelukkig'. Ik zeg: 'Nee, het is nou 99 procent geworden'. Ja, o daar kan ik echt slecht tegen, 'hij stond op de verkeerde plek..' Hoe komt het nou dat hij daar staat? Waarom stond hij daar nou? Op zich zijn de onderzoeken heel leuk hoor, maar zulke uitspraken, daar zakt je broek van af. Ik vind het ook niet kunnen, ook niet ten opzichte van die jongen zijn ouders, die woonde nog thuis. Nou vind ik het ook niet kunnen als die man 65 was geweest hoor (Interview 2)".

De meeste inspecteurs staan niet per definitie achter de verhoging van de boetes (Interviews 4, 9, 10, 11, 12, 14). Verschillende inspecteurs vertellen dat zij nu bij actieve inspecties steeds meer de afweging maken of een bedrijf een hoge boete verdient (Interviews 1, 2, 6, 7, 9, 10, 12, 13). Deze inspecteurs maken gebruik van hun beslissingsruimte en proberen maatwerk te leveren bij geïnspecteerde bedrijven, in de literatuur wordt dit ook wel responsive regulation genoemd (Erp & Mascini, 2011). De inspecteurs stemmen hun handhavingstijl af op de manier waarop zij bedrijven typeren.

Dit is nog een onbedoeld gevolg van het strenger handhaven. Inspecteurs handhaven strenger, maar wel selectief. Een inspecteur vertelt over bedrijven waar goede arbeidsomstandigheden hoog in het vaandel staan, maar waar toch wat gebeurt. Volgens hem staan de boetes niet in verhouding met de intentie en de investeringen die gedaan zijn om het goed te willen doen (Interview 1). Een andere inspecteur vertelt dat hij nu een afweging maakt of een bedrijf het verdient om als niet-nalever aangemerkt te worden, omdat er altijd wel een overtreding te vinden is in een bedrijf. Deze inspecteur denkt nu meer na over het detailniveau waarop wordt geïnspecteerd, terwijl deze voorheen niet een dergelijke afweging maakte (Interview 7).

Inspecteurs ervaren als nadelig effect van het strenger handhaven, dat het niet altijd als een motivatie geldt voor bedrijven om aan de slag te gaan met hun arbeidsomstandigheden. Hogere boetes zijn een manier om bedrijven te motiveren tot zelfregulering, maar of dit slaagt is afhankelijk van het soort bedrijf (welwillend, niet-willen, niet-kunnen). Een inspecteur is van mening dat het strenger handhaven zelfregulering kan versterken als je 'de juiste mix hebt'. Bedrijven die op de goede weg zitten, maar nog niet alles geregeld hebben, die moet je niet gelijk streng aanpakken. Die moet je de kans geven om het op te zetten of de juiste weg te volgen. Bedrijven die al jarenlang de mogelijkheid hebben gehad de juiste weg te volgen, maar dit laten, die voelen zich misschien gedwongen aandacht te besteden aan de arbeidsomstandigheden als gevolg van de hogere boetes (Interview 2).

Een uitzondering op de inspecteurs is een inspecteur die voornamelijk denkt dat de Inspectie het moet zoeken in beloningen in plaats van straffen. Deze inspecteur is van mening dat straffen alleen gebruikt moet worden voor notoire overtreders. Bedrijven die niet tot deze categorie behoren zou de Inspectie veel effectiever bereiken door hen te belonen voor de dingen die zij goed doen. Het zou ervoor zorgen dat binnen bedrijven een cultuurverandering wordt gestimuleerd, waarbij goede arbeidsomstandigheden deel worden van het gehele beleid van een bedrijf. Bedrijven ervaren volgens deze inspecteur controle door de Inspectie als prettig, maar zoeken ook naar erkenning van de overheid (Interview 10).

Inspecteurs zien als nadeel van het strenger handhaven zelfs dat het bedrijven die willen werken aan gezonde en veilige werkomstandigheden kan demotiveren. In het volgende fragment geeft een inspecteur een voorbeeld van een bedrijf dat ernstig gedemotiveerd raakte.

"Ik kan een voorbeeldje geven van een ongevalonderzoek. Dat was een bedrijf, dat heeft door een arbodienst een risico-inventarisatie laten doen en de man in kwestie die had datgene wat de arbodienst als risico had aangegeven uitgevoerd. Vervolgens komen er twee

studenten uit Polen en een van die studenten die verliest aan een machine zijn vingers. Terwijl eigenlijk de arbodienst hem daarvan bekend had moeten stellen dat het niet goed uitgevoerd was. En ik kom daar en die man is dus helemaal over de rooie als ik tegen hem zeg dat hij van mij een bestuurlijke boete krijgt. En dan zegt die man toch zeker, ja maar ik heb een rapportage en daar staat die tekortkoming niet in. Wij hebben dat ook allemaal meegenomen tijdens het boeterapport, dat hij de RI&E speciaal uit heeft laten voeren door een arbodienst en dat hij niet vond dat hij daar verantwoordelijk voor was. Dat had allemaal geen invloed op de hoogte van de boete en die man is daar dus vreselijk kwaad om geworden. En die man heeft dus op een zeker moment gezegd, 'ik ga helemaal niks meer doen aan arbeidsomstandigheden, helemaal niks meer, bekijk het maar. Ik had het volgens mij goed op de rit.' Had die man ook, dat was voor die man echt demotiverend. Drie jaar later gebeurt daar weer een klein ongeval en de man die pakt direct de telefoon, die zegt ik wil dat gedonder niet dus ik meld dat ongeval [...] Dus dat was echt voor die man zo demotiverend dat hij op een gegeven moment gedacht heeft van ik ga er gewoon echt niks meer aan doen. Want het kost me alleen maar tijd en op het eind van de rit ben ik toch de pineut. Ik had het moeten weten en ik heb het dan uitbesteed aan een arbodienst, maar als het puntje bij paaltje komt wist die het dus ook niet, en ik moet betalen. Ik doe niks meer (Interview 9)".

De boetes kunnen, zoals uit het vorige voorbeeld bleek, demotiverend zijn. Voornamelijk voor bedrijven die zich wel bezig houden met betere arbeidsomstandigheden. Het volgende fragment illustreert dit opnieuw.

"In de ACFKR hebben we dat gehad, met die blootstellingbeoordelingen. Dan moet je vragen aan bedrijven om een inventarisatie van de gevaarlijke stoffen, als die er niet is dan moeten ze die gaan maken. Daarna moeten ze de blootstelling gaan beoordelen, van welke werkzaamheden worden uitgevoerd, blijven we onder de grenswaarden van bepaalde stoffen. Toen ben ik een bedrijf tegengekomen, die vonden dat wel heel ingewikkeld. De manier zoals wij dat dan voorschreven, want wij hebben eisen aan die beoordeling gekoppeld. We willen dat dat met een bepaald systeem gebeurt. Dat moet je stofje voor stofje invoeren. Nou dat bedrijf heeft dus een student van de TU Delft, een student chemische technologie die daar liep voor stage. Die hebben ze na de periode van stage voor een jaar ingehuurd om dat systeem voor hen op te zetten. Die heeft de stoffenmanager die wij voorschrijven gekraakt, de formules die daarin zaten heeft hij gekraakt. En hij heeft zelf een systeem ontwikkeld waar hij zijn gegevens in kan vullen en die spuugt er eigenlijk in een keer uit wat wij willen weten. Maar dan kom je bij dat bedrijf voor de vierde inspectie, dan moet hij dat nog gaan implementeren in zijn arbozorgsysteem. Nou dan krijgt hij een eis en die directeur die belt mij op en vraagt zich af of hij crimineel geworden is, gezien de eis hoe die gesteld is. Want hij is eigenlijk het beste jongetje van de klas, alleen dat ene dingetje moest nog gebeuren op het moment dat ik daar was, dus daar moet ik dan een vastgestelde brief voor het project naar versturen. Dus als ik die man vraag om eens zijn verhaal te komen

vertellen, dan zegt hij 'ik kom helemaal niks vertellen, want ik word door jullie als een crimineel behandeld.' (Interview 11)".

De Inspectie beïnvloedt de mate waarin bedrijven zich bewust zijn van het strenger handhaven doordat zij vooraf heeft aangekondigd dat zij strenger gaat handhaven. Daarnaast worden ook de inspectieprojecten met de branche besproken, zodat zij naar hun leden toe kunnen informeren dat de Inspectie in hun branche komt inspecteren en aan welke risico's zij extra aandacht besteden. De inspecteurs zijn erg enthousiast over de interactie met de branche. Volgens Van der Voort (2011) is doorgaande interactie een belangrijke norm voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid. De inspecteurs geven bovendien aan dat zij bedrijven tijdens inspecties goed informeren over voornamelijk de hogere boetes die worden gegeven bij overtredingen tijdens herinspecties. De hoop is aan de ene kant bedrijven in beweging te krijgen wat betreft gezond en veilig werken en aan de andere kant bedrijven te waarschuwen voor de gevolgen wanneer zij niet in beweging komen (Interview 14). Een inspecteur geeft namelijk aan dat er veel bedrijven zijn die nog niet weten dat de Inspectie strenger handhaaft (Interview 12).

Een nadeel van het strenger handhaven die inspecteurs voorzien, is dat het doorvoeren van strenger handhaven (daarmee hogere boetes) agressie op zou kunnen roepen bij bedrijven (Interviews 2, 4, 10, 12). Uit het onderstaand fragment blijkt dat het omgaan met agressie zowel voor inspecteurs als voor leidinggevenden problematisch kan zijn. Het zou er zelfs toe kunnen leiden dat inspecteurs minder snel over gaan tot het strenger handhaven op overtredingen.

"En als je nou een paar weken geleden is dan een, was ook transportmiddelen, hetzelfde project. Een vrouwelijke collega dan, die heeft zich bedreigd gevoeld. Toen werd even geopperd ook door de teamleider misschien niet meer heen [te gaan naar het bedrijf]. Toen zeiden we met zijn allen van 'die komt daar niet mee weg, dat gaan we niet doen'. Dus hebben we besloten, een inspecteur is daarheen gegaan en ik zou eerst mee. Maar toen hebben we besloten, het was in Friesland, die [inspecteur] neemt iemand mee die Fries sprak. En zelfs die 2 jongens hebben zich onbehaaglijk gevoeld. Maar die had ook meer dan 20 overtredingen. Maar dat zal goed worden [opgelost], anders gaan we hem sluiten.. zo. Ze werden heel boos als je met een werknemer ging praten, 'er wordt hier niet met werknemers gesproken'. Nou, dan ben je ook bij mij aan het verkeerde adres. Ja, je hoort het wel eens vaker (Interview 12)".

Inspecteurs proberen ook om deze reden vooraf goed te communiceren wat de gevolgen zijn, wanneer bedrijven aspecten waarop tijdens een eerste inspectie is gehandhaafd tijdens een tweede inspectie niet op orde hebben. Op deze manier zorgen inspecteurs ervoor dat het strenger handhaven niet als een verrassing komt.

5.2.3. Conclusie

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag in hoeverre inspecteurs in de praktijk terugzien dat sprake is van centralisering (strenger handhaven).

In hoeverre inspecteurs iets terugzien van centralisering (strenger handhaven) is afhankelijk van het soort inspectie dat wordt gehouden. Bij de actieve inspecties vindt een vertragingseffect plaats, omdat de eerste herinspecties na de invoering van de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' pas minimaal een jaar later plaatsvinden. Bij de reactieve inspecties ondervinden bedrijven direct een effect, immers kunnen bij ongevallen bijvoorbeeld direct boeterapporten worden uitgeschreven.

Mede op grond van de inspecteurs zelf valt te bezien of centralisering daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht. Door de nadelen die inspecteurs zien met strenger handhaven, worden ze selectiever. Nadelen van strenger handhaven zijn bijvoorbeeld dat bedrijven in een niet-nalevers traject komen, of dat het bedrijven demotiveert goede arbeidsomstandigheden na te streven. Verschillende inspecteurs beïnvloeden in hoeverre centralisering voorkomt door een afweging te maken in de toepassing ervan. Daarnaast is een nadeel van het strenger handhaven dat het agressie op kan roepen bij bedrijven. Door goed te communiceren met brancheorganisaties en bedrijven zelf proberen inspecteurs bedrijven te waarschuwen voor het strenger handhaven en het zo overbodig te maken.

5.3 Werkt risicogericht inspecteren?

Risicogericht inspecteren vindt plaats op drie niveaus, namelijk: sector- en brancheniveau, bedrijfsniveau en projectniveau. Risicogericht inspecteren kent op al deze niveaus voor- en nadelen wat maakt dat het in meer of mindere mate geschikt is als oplossing voor het tegelijk centraliseren (strenger handhaven) en decentraliseren (zelfregulering) van arbeidsomstandighedenbeleid. In de volgende paragraaf worden achtereenvolgens problemen en voordelen van risicogericht inspecteren behandeld op sector- en brancheniveau, bedrijfsniveau en projectniveau.

5.3.1 Sectorsniveau

Al een aantal jaar wordt volgens het concept van risicogericht inspecteren gewerkt. Inspecteurs zijn van mening dat het goed is om volgens dit principe binnen de sector metaal risicovolle branches te inspecteren. In deze branches bevinden zich immers de bedrijven die op basis van risico's het meest een inspectie nodig hebben (Interview 4).

Van te voren wordt gesproken met brancheorganisaties van de branches die binnen inspectieprojecten vallen, onder andere over de risico's waarop geïnspecteerd zal worden. Op deze manier wordt gecontroleerd of de risico's worden herkend door de branche. De brancheorganisaties hebben vervolgens de mogelijkheid hun leden te informeren over de inspectieprojecten. De hoop is dat bedrijven binnen de betreffende branches door middel van goede communicatie worden gemotiveerd zelf te werken aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, omdat zij van te voren kunnen weten dat de Inspectie bij hen komt inspecteren. De communicatie betreffende het risico gericht inspecteren kan zo dienen om zelfregulering te stimuleren en tegelijk te zorgen dat strenger handhaven gelegitimeerd is bij die bedrijven die niet aan de slag gaan voor goede arbeidsomstandigheden. Uit onderzoek van Van Erp (2007) blijkt dat communicatie over het beoordelingskader een effectief instrument is om de naleving te verhogen. Dit wordt bevestigd door de positieve houding die inspecteurs hebben tegenover de overleggen die plaatsvinden met de brancheorganisatie.

De meeste inspecteurs vinden het goed dat de meest risicovolle branches worden meegenomen in inspectieprojecten. Dit betekent ook dat er branches zijn die bewust structureel niet worden meegenomen in de projecten. Veel inspecteurs zien dit niet als een probleem. Een inspecteur noemt als voorbeeld de 'groothandel metaal', waar de Inspectie enkele jaren geleden is geweest en die eigenlijk enigszins buiten beschouwing is gelaten. Ondanks dat de Inspectie enkele excessen is tegengekomen in de branche, is deze inspecteur van mening dat de grootste risico's voor de metaal niet in deze branche zitten. De inspecteur is van mening dat de juiste branches worden bezocht (Interview

14). Het stellen van prioriteiten op het gebied van risicovolle branches, zodat middelen gericht kunnen worden ingezet wordt in de literatuur gezien als een belangrijke sterke van risicogericht inspecteren.

In de literatuur wordt beschreven hoe het effect van risicogericht inspecteren het grootst is daar waar het het hardst nodig is, namelijk daar waar naleving niet vanzelfsprekend is (Baldwin & Black, 2008). Het kan echter ook voorkomen dat branches onbewust niet worden meegenomen in de inspectieprojecten (Interviews 11, 13). Dit kunnen branches zijn waarvan de Inspectie niet weet dat de naleving daar niet vanzelfsprekend is. Hoe vaak dit voorkomt wordt niet duidelijk. In dit opzicht is het risicogericht inspecteren geen goede oplossing voor het tegelijk centraliseren en decentraliseren van beleid op arbeidsomstandigheden. Gedeeltelijk zal het probleem van de 'vergeten' branches echter opgelost worden doordat er reactieve inspecties plaatsvinden wanneer sprake is van een klacht of ongeval. Dan komen zij via deze weg alsnog in beeld bij de Inspectie. Het volgende fragment gaat over een 'vergeten' branche.

“Ja, dat komt wel voor denk ik [dat branches buiten beschouwing blijven]. Ja, dat komt zeker voor. Toevallig zijn we nu een paar keer geconfronteerd met bedrijven in de industrie waar met voedingssupplementen wordt gewerkt. En dat daar risico aan zit, dat is wel gebleken, want in Wateringen is pas nog een bedrijf afgebrand [...], waar voedingssupplementen werden gemaakt. En als je ziet wat er aan voedingssupplementen wordt toegevoegd, dat is gewoon een chemicaliën fabriek. Alleen omdat er het woord voeding op staat valt hij bij ons eigenlijk buiten de categorie bedrijven die heel strak geïnspecteerd worden op ACFKR (Interview 11)”.

Deze inspecteur is van mening dat je je ook in de minder risicovolle branches moet laten zien, omdat bedrijven in deze branches anders versloffen waardoor op andere vlakken risico's ontstaan. De inspecteur meent dat je altijd moet zorgen als Inspectie dat je gezien wordt (Interview 11). Als veel van de motivatie van bedrijven om goede arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen namelijk extrinsiek is en gelinkt is aan de kans dat zij worden bezocht door de Inspectie, dan is het belangrijk dat bedrijven deze kans reëel achten. De pakkans is klein voor bedrijven in risicovolle sectoren en branches, maar de pakkans is helemaal klein voor bedrijven in sectoren en branches die niet als risicovol worden aangekaart.

“Nu denken ze: ‘Mijn branche is wel aan de beurt, maarja er zijn laat maar zeggen 3000 bedrijven in mijn branche. Ze [inspecteren] 3 maanden en daarin bezoeken ze 100 bedrijven. Wat is de kans dat ze bij mij komen? Nou weet je wat die neem ik wel’. Dan kom ik langs en dan krijgen ze een boete en dan denken ze jammer dan (Interview 10)”.

Dit probleem zou ondervangen kunnen worden door zo nu en dan spontaan bij bedrijven inspecties uit te voeren die niet binnen een specifiek project passen, maar op een andere manier opvallen bij inspecteurs (Interviews 4, 8, 11, 13). Deze aanvulling op het risicogericht inspecteren ligt niet ver van de ideologie van risicogericht inspecteren. Immers kan rekening worden gehouden met inspectieprojecten en prioritaire risico's en daarnaast worden slechts bedrijven geïnspecteerd die vermoedelijk slecht presteren op arbeidsomstandigheden.

De literatuur suggereert dat een probleem met risicogericht inspecteren is dat een bedrijf, branche of sector voor het publiek een negatieve connotatie kan krijgen wanneer uit de risicoprofilering volgt dat de sector een prioriteit krijgt betreft inspecties (Van der Woude, 2009). Dit probleem is niet bevestigd gedurende het onderzoek, waarschijnlijk doordat inspectiegegevens niet openbaar worden gemaakt. Reputatieschade kan alsnog problematisch worden wanneer de overheid zou overgaan op het openbaar maken van inspectiegegevens.

5.3.2 Bedrijfsniveau

Inspecteurs vinden bijna allemaal dat je capaciteit in moet zetten daar waar de risico's het grootst zijn en waar het relatief slecht gesteld is met de arbeidsomstandigheden (Interviews 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 14). Twee inspecteurs vormen een uitzondering op de regel. Eén inspecteur is van mening dat alle bedrijven een keer een bezoek moeten hebben gehad, zodat iedereen gelijk wordt behandeld, maar ook zodat bekend is hoe het gesteld is met de arbeidsomstandigheden in de gehele sector. Zo wordt voorkomen dat een bedrijf kan zeggen dat zijn buurman dezelfde overtreding begaat en dat de Inspectie daar nooit komt (Interview 9). Een andere inspecteur is van mening dat de Inspectie niet alleen inspecties moet doen bij bedrijven waar het slecht gaat met de arbeidsomstandigheden, maar ook bij bedrijven waar het goed gaat met de arbeidsomstandigheden. Deze inspecteur meent dat de Inspectie daar ook een taak hoort te vervullen. Bedrijven moeten de kans krijgen hun goede kant te laten zien en moeten daarvoor beloond worden. Dit zou een enorme motivatie voor bedrijven zijn. Daarnaast kan op deze manier een bron van 'goede praktijken' worden aangeboord (Interview 10). Dit staat haaks op de filosofie van het risicogericht inspecteren. Immers zijn bedrijven waar het goed gaat met de arbeidsomstandigheden geen risicovolle bedrijven.

Het blijkt lastig om te selecteren wie je wel en niet kunt loslaten volgens het principe van risicogericht inspecteren. Het vaststellen van risicovolle branches is vrij abstract en relatief gemakkelijk, maar het daadwerkelijk selecteren van risicovolle bedrijven binnen die risicovolle branches blijkt in de praktijk moeilijk (Interviews 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14). Hoe vind je uit welke bedrijven zelfstandig aan de slag

gaan met gezonde en veilige arbeidsomstandigheden? De theorie is rooskleuriger dan de praktijk. In de literatuur wordt beschreven dat het mogelijk wordt om maatwerkstrategieën toe te passen door risico's en risicovolle bedrijven in kaart te brengen. Deze maatwerkstrategieën zouden eerder tot effect leiden dan een standaardwerkwijze (De Wolf & Verkroost, 2011). Echter is de vraag of onsuccesvolle selectie van bedrijven leidt tot incomplete maatwerkstrategieën.

Bij iedere start van een nieuw inspectieproject worden bedrijven geselecteerd die geïnspecteerd dienen te worden voor inspectieprojecten of herinspectieprojecten. Bij herinspecties vindt 1 á 2 jaar na een initiële inspectie een controle plaats. Binnen een gewoon inspectieproject kan gekozen worden 'bekende' en 'onbekende' bedrijven te inspecteren.

Inspecteurs kaarten aan dat het probleem bij inspectie bij bekende bedrijven is, dat zij te veel bij dezelfde bedrijven komen. Veel tijd wordt gestoken in bedrijven die al eens eerder zijn geïnspecteerd (Interviews 1, 8). Daarnaast merkt een inspecteur op dat het categoriseren van slechte, middelmatige en goede bedrijven een belangrijk nadeel met zich meebrengt. Omdat de Inspectie een beperkt aantal risico's meeneemt tijdens inspecties, geeft de categorisering een gekleurd beeld van de werkelijkheid. Immers kan een bedrijf dat goed scoort op geïnspecteerde risico's, slecht scoren op risico's buiten het project en andersom (Interview 1). De verwachting is dat inspecteurs in de praktijk het systeem enigszins zullen manipuleren, zodat goede bedrijven niet onnodig worden geïnspecteerd. In de literatuur lijkt weinig aandacht te worden besteed aan de uitvoerders van het concept van risicogericht inspecteren. Voornamelijk worden voor- en nadelen van het proces aangekaart, maar weinig rekening lijkt te worden gehouden met de mensen die risicogericht inspecteren tot uitvoer brengen en het proces ook in grote mate kunnen beïnvloeden.

Bij 'onbekende' bedrijven beschikt de Inspectie alleen over de algemene informatie over het bedrijf verkregen bij de Kamer van Koophandel. Selectie van 'onbekende' bedrijven vindt plaats aan de hand van de vaak gebrekkige informatie van de KvK. De SBI code waaronder een bedrijf staat ingeschreven is afhankelijk van de informatie die het bedrijf heeft overhandigd aan de KvK. Op basis van de SBI code deelt de Inspectie bedrijven in inspectieprojecten in. Vaak klopt de SBI code van een bedrijf echter niet. Dit kan onbewust gebeuren, maar ook bewust omdat het als bedrijf financieel aantrekkelijk is om bij een andere branche te horen. Het kan ook aantrekkelijk zijn, omdat een bedrijf dan op papier niet binnen een prioritaire branche valt (Interview 1). Er zijn dus bedrijven waar de Inspectie nooit komt, omdat deze bedrijven nooit worden geselecteerd op basis van hun inschrijving bij de KvK. Zo vertelde een inspecteur van een bedrijf dat zich inschreef als financiële holding, maar wat een polyester bedrijf

betrof met vijftig illegale werknemers (Interview 11). Door zich anders in te schrijven ontkwam het bedrijf aldoor aan de inspectiedruk.

“Dus we moeten onze systemen verfijnen, dat wij met name ook bij, ik wil ze niet knoeiers noemen, maar de bedrijven die anders ingeschreven staan. Bewust of onbewust. Je zag vanochtend ook, die man stond [ingeschreven] onder beheer, en ja dan denk je niet meteen aan metaal (Interview 4)”.

Een suggestie die door een inspecteur wordt geopperd ter verbetering van tekortkomingen van risicogericht inspecteren is het verbeteren van de bedrijvenselectie door het koppelen van gegevens die bekend zijn bij de I-SZW met gegevens van gemeentes (Interview 2).

“De selectie zelf, ik denk dat dat veel meer te koppelen is... ik bedoel in Nederland hebben we gemeentes, provincies, die hebben allemaal hun eigen systeempjes. Wij hebben ons systeem, Rijkswaterstaat heeft een systeem. En als je dat dus kunt koppelen en je kunt dat dus bij een aantal bedrijven [waar] bijvoorbeeld heel vaak waarschuwingen of boetes worden geschreven met milieuovertredingen, dan kun je denken als ze daar heel veel boetes over hebben, hoe gaan ze dan om met arbeidsomstandigheden. Dan zijn ze al ietwat verdacht (Interview 2)”.

Door de manier waarop de selectie plaatsvindt inspecteert de Inspectie niet alleen bij ‘slechte’ bedrijven, maar ook bij bedrijven waar het goed geregeld is. Van ‘onbekende’ bedrijven kan de Inspectie bijvoorbeeld niet weten in hoeverre het een ‘goed’ of ‘slecht’ bedrijf betreft, daardoor worden ook bedrijven bezocht waar nagenoeg alles in orde is. Dit is in strijd met het voornemen om risicogericht te inspecteren. Dit zou eventueel ondervangen kunnen worden door een voorselectie te laten plaatsvinden (Interviews 7, 9). Door vooraf mensen op locatie een inschatting te laten maken, kunnen inspecteurs naar bedrijven worden gestuurd waar het zeker slecht gesteld is met de arbeidsomstandigheden.

Doordat sommige bedrijven verkeerd staan ingeschreven bij de KvK kunnen zij worden geselecteerd voor inspectieprojecten waarbinnen zij niet passen. Incongruentie volgt tussen de risico’s waarop een inspecteur inspecteert en de risico’s die daadwerkelijk in het bedrijf aanwezig zijn. Het volgende fragment is hier een voorbeeld van.

“Ik was gister toevallig bezig met een project, daar heb ik een adresje gedaan, 2 man in dienst. En dat zou een carrosserie bouwer zijn. Nou ik kom daar binnen en hij reviseert versnellingsbakken en heeft demontage van auto’s. En ja, daar is dan voor carrosseriebouwer, daar wordt heel veel gelast en gespoten, dat kom ik daar niet tegen. En het was ook niet zo, dat het super mooi was. Maar ik kon daar voor mijn onderwerpen weinig van zien. En daarnaast ook niet zoveel..(Interview 5)”.

Een belangrijke sterkte van risicogericht inspecteren is dat handhavingactiviteiten gerelateerd worden aan het behalen van doelen (Baldwin & Black). Wanneer zoals hierboven een incongruentie volgt tussen de risico's waarop een inspecteur inspecteert en de risico's die daadwerkelijk in het bedrijf aanwezig zijn, dan wordt het doel – aanpak van vooraf geselecteerde risico's- niet gehaald. Met als gevolg dat een illusie van risicobeheersing kan ontstaan.

Een ander gevolg van de bedrijvenselectie, zoals deze plaatsvindt bij het risicogericht inspecteren, is dat bedrijven het volgens inspecteurs oneerlijk vinden dat zij op bepaalde risico's worden aangepakt, terwijl een buurbedrijf de dans volledig ontspringt. Aan een dilemma als dit wordt in de literatuur onvoldoende aandacht besteedt. Immers kan het beïnvloeden of en hoe een inspecteur strenger zal handhaven.

“Stel je gaat naar metaalbedrijven en je moet naar de dieselheftrucks kijken. Dat bedrijf wordt geselecteerd, je rijdt ernaar toe en er staat een dieselheftruck binnen. Dus die moet eruit. Die man die moet 20.000, 25.000 euro investeren. En bij de buurman staat er ook 1, maar dat is een andere sector. Verkoop hem maar ‘wat doen we bij mijn buurman dan? Die heeft er 3 binnen rijden’. Ja, die is niet geselecteerd. Dat is soms wel een beetje lastig te verkopen. Zo zeg ik het ook. ‘De volgende keer komt hij aan de beurt en als ik jou was zou ik het ook tegen de buurman zeggen. Dan kan hij het in zijn investeringsplan alvast mee gaan nemen. Want hij moet wel’. Je geeft er wel een draai aan. Maar dat is op zich. Ja, als je daarmee promoot wat je gaat doen en wat je gedaan hebt, dan begint hij toch zenuwachtig te worden, die buurman (Interview7)”.

Verschillende inspecteurs zijn van mening dat het goed zou zijn een gebied te selecteren en bij alle bedrijven binnen dat gebied inspecties uit te voeren (Interviews 1, 9, 11, 13, 14). Dan wordt direct het probleem aangepakt dat bedrijven het oneerlijk vinden dat net zij een inspectie krijgen en niet hun buurman. Deze oplossing, om bedrijven die zich niet voldoende zelf kunnen of willen wijden aan goede arbeidsomstandigheden te vinden, heeft echter een belangrijk nadelig effect. Uit het onderzoek blijkt dat de communicatie met de brancheorganisaties zeer belangrijk is en door in geselecteerde gebieden massa-inspecties uit te voeren kan het zijn dat afspraken met betrekking tot het risicogericht inspecteren over prioritaire branches en risico's niet worden gehonoreerd (Interview 14). Immers kunnen bedrijven in gebieden zeer gevarieerd zijn, zowel wat betreft branche als wat betreft risico's.

Verder wordt genoemd dat met het risicogericht inspecteren weinig focus ligt op bedrijven waar zich in het verleden een ongeval hebben voorgedaan (Interviews 9, 11). Als aanvulling op het risicogericht inspecteren zou het monitoren van bedrijven waar een ongeval is gebeurd geheel in lijn zijn met de redenering van risicogericht inspecteren.

Immers zijn dit bedrijven waar het ongeval aantoont dat er ernstige risico's aanwezig zijn. Dit zijn ook direct bedrijven waar het risicogericht inspecteren gefaald heeft.

“Want het kan niet zo zijn dat in een bedrijf 2 ongevallen per jaar plaatsvinden, dat kan gewoon niet. En het gebeurt gewoon nog steeds. En we hebben daar nog steeds geen modus voor gevonden, hoe we dat inbakken in onze organisatie dat we daar vaker naar toegaan. Dat hebben we nog steeds niet goed doordacht (Interview 9)”.

Ball (2009) meent dat het tegelijk centraliseren en decentraliseren van beleid gepaard gaat met problemen van coördinatie, verantwoordelijkheid en transparantie. Dit beeld is bevestigd. Het profileren van risicovolle sectoren en daarbinnen branches en het bepalen van de belangrijkste risico's binnen die branches blijkt redelijk succesvol, maar het daadwerkelijk bepalen van de risicovolle bedrijven blijft problematisch. Zowel 'goede' als 'slechte' bedrijven worden bezocht en er is geen zicht op alle 'slechte' bedrijven.

5.3.3 Projectniveau

De meeste inspecteurs vinden het goed om in projecten te inspecteren op prioritaire risico's (Interviews 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14). Dit kan verschillende redenen hebben. Allereerst kun je als inspecteur nooit op alles in een bedrijf handhaven. Bovendien staat er twee uur voor een actieve inspectie binnen een bedrijf. Een inspecteur merkt op dat deze nu, met alleen de prioritaire risico's, al bijna twee uur bezig is (Interview 13). Dan heeft een inspecteur de belangrijkste dingen gezien (Interview 5).

Ten tweede voorkom je met het projectmatig werken een zekere mate van willekeur (Interviews 4, 5, 7, 9, 11). Doordat de inspecties voor alle bedrijven binnen een branche er min of meer hetzelfde uitzien onafhankelijk van welke inspecteur de inspectie uitvoert. De bedrijven worden gelijk behandeld. Zo wordt het strenger handhaven eerlijk doorgevoerd, tot op zekere hoogte, want bedrijven die worden geïnspecteerd kunnen zich, zoals eerder beschreven, benadeeld voelen ten opzichte van bedrijven die niet worden geïnspecteerd.

Een van de inspecteurs noemt als bijkomend voordeel van het projectmatig werken, dat het een inspectie bij een bedrijf ook legitimeert. Immers kunnen bedrijven zich vinden in de risico's die met de branche zijn besproken. De risico's zijn herkenbaar voor bedrijven en het komt niet over of de Inspectie “spijkers op laag water zoekt” (Interview 10). Het is dus mogelijk om op projectniveau maatwerkstrategieën toe te passen, welke eerder tot effect leiden dan een standaardwerkwijze. Dit komt overeen met de literatuur (De Wolf & Verkroost, 2011).

Uiteraard is een voorwaarde voor projectmatig werken dat de juiste risico's binnen een branche worden uitgezocht als prioritaire risico's. De inspecteurs lijken over het

algemeen van mening te zijn dat de risico's waarop wordt geïnspecteerd binnen de inspectieprojecten relevant zijn voor de branche waar zij komen (Interviews 1, 2, 4, 5, 10, 11, 13, 14). In de literatuur rond risicogericht inspecteren wordt geen aandacht besteedt aan de relevantie van risico's waarop wordt geïnspecteerd. Dit is echter wel van belang, aangezien de relevantie van risico's binnen bedrijven en branches effect heeft op hoe inspecteurs, bedrijven en brancheorganisaties omgaan met strenger handhaven en risicogericht inspecteren.

Er zijn uiteraard wel uitzonderingen, waar de risico's niet aansluiten op wat de inspecteurs tegenkomen (Interviews 3, 8, 12). Hieronder volgen twee voorbeelden.

“Ja, dat wisselt. Soms denk je echt van dat is een goed project en soms denk ik van goh dit ziet helemaal niemand als een risico en hier moeten we wel op inspecteren. Zo hadden wij een vleesproject, een inspectie op biologische agentia. En ja daar viel heel moeilijk hard te maken dat het een levensgroot risico was. En zeker als je dan te maken hebt met heel veel.. Laat ik het zo zeggen, we moesten bedrijven gaan inspecteren tijdens schoonmaakwerkzaamheden. Dus nadat de productiewerkzaamheden waren afgerond moet er in een vleesverwerkingsbedrijf worden schoongemaakt en op dat moment moesten wij de inspectie doen en moesten we kijken naar de machineveiligheid voor de mensen die schoonmaakten. En we moesten kijken naar biologische agentia. Vooral dat laatste onderwerp werd door bedrijven gewoon niet herkend dat dat een probleem zou zijn. ‘Nee’, zeggen ze dan, ‘we hebben hier de voedsel en waren autoriteit. Ons vlees wordt voor en na gekeurd. Dus daar zitten geen of weinig bacteriën meer in.’ Bij slachterijen is het een ander verhaal, want daar heb je natuurlijk met het rund te maken, wat een ziekte bij zich kan dragen. De ontlasting en urine enz. wat je ook allemaal op moet ruimen en schoonmaken. Dat vind ik een ander verhaal. En als je daar met een hoge drukspuit op gaat, dan zou je inderdaad kunnen hebben dat daar dingen in de lucht rondwarrelen. Dat snap ik. Maar een vleesverwerkend bedrijf, dat vleeswaren maakt of die gewoon kippetjes in stukjes verdeeld ofzo. Dat is eigenlijk allemaal allang gecontroleerd. Dus ja nouja dan hadden wij al zoiets.. Is dit nou wel iets.. Bij de bedrijven hadden ze dat helemaal. Dus die hadden heel erg de neiging om te vertellen wat ze allemaal deden tijdens productie. Nee, dat willen we allemaal niet weten. Dus ja (Interview 3)”.

“Ik vind onze projecten niet altijd even duidelijk. De mensen die boven die plannen bedenken, die staan vaak niet op de werkvloer. Die weten niet hoe het in de praktijk gaat, waar je wel en niet op moet letten. [...] Vorig jaar had ik transport, opslag en distributie bij bedrijven, en daar zat op een gegeven moment.. Daar hebben we heel hoog op ingezet, ‘agressie en geweld’. Nou veel bedrijven in het noorden die lachten daarom. Maar die moeten dan wel verplicht in de RI&E daar een hoofdstukje over schrijven. Ja misschien in het westen ja.. ‘ik krijg wel eens een keer een middelvinger naar mijn hoofd, maar dan lach ik wat’. Een Groninger die lacht wat en die rijdt door. Die maakt zich absoluut nergens druk om. Nee, echt niet. Maar dat wordt dan wel, ja dat moet..(Interview 12)”.

Van de dingen waar inspecteurs tegenaan lopen met projectmatig werken, lijkt de meest problematische het feit dat zij beperkt worden in de risico's waar zij op kunnen handhaven. Terwijl die beperking van het aantal risico's in andere opzichten ook weer als voordeel wordt aangekaart. Inspecteurs kunnen alleen op risico's buiten het project handhaven wanneer sprake is van een ernstige overtreding (wat feitelijk inhoudt: een direct gevaar). Dit nadeel van risicogericht inspecteren wordt ook beschreven in de literatuur. Bepaalde risico's krijgen als vanzelf een lage prioriteit, terwijl deze risico's ook politieke en praktische consequenties hebben (Baldwin & Black, 2008). Een voorname reden dat inspecteurs worden geacht niet buiten het project te handhaven is dat dit tegenstrijdig is aan de afspraken die met de branche zijn gemaakt en het daarnaast ongewenst is wanneer willekeurigheid optreedt. Een gevolg kan zijn dat een inspecteur niet op een risico handhaaft, omdat het niet binnen het inspectieproject past en zelfs onwenselijk wordt geacht door leidinggevendenden. Daarnaast merkt een inspecteur op dat met het projectmatig werken geen rekening wordt gehouden met de deskundigheid van de inspecteur (Interview 7). Dit nadeel van risicogericht inspecteren wordt niet beschreven in de literatuur.

Inspecteurs lossen het ieder op hun eigen manier op, wanneer zij overtredingen tegenkomen op risico's die buiten het inspectieproject vallen. Zij doen dit bijvoorbeeld door tijdens de rondgang door het bedrijf advies te geven (officieel mogen inspecteurs geen advies geven, maar zij kunnen best 'hardop praten') (Interviews 1, 5). Een andere oplossing is om simpelweg wel te handhaven op de risico's buiten het project, maar hierover een tweede brief te sturen naar het bedrijf en deze weg te schrijven op een verzamelproject (Interview 13).

Een inspecteur meldt bovendien dat er niet genoeg wordt gedaan met signalen buiten de inspectieprojecten en de klachten en ongevallen om. Dit probleem wordt binnen de literatuur aangekaart als dat het kan voorkomen dat weinig aandacht wordt besteed aan nieuwe risico's (Baldwin & Black, 2008; Rothstein, Huber & Gaskell, 2006; Van der Woude, 2009). Dit probleem wordt deels ondervangen door reactieve inspecties. Als er als gevolg van een nieuw risico een ongeval of klacht wordt gemeld bij de Inspectie SZW, dan zijn zij automatisch op de hoogte van dit nieuwe risico. Echter worden nog altijd niet alle ongevallen gemeld. Niet alle inspecteurs zijn van mening dat er weinig aandacht wordt besteed aan nieuwe risico's, maar er zijn nog altijd signalen en nieuwe risico's waar volgens inspecteurs niet voldoende mee wordt gedaan. Dan kan gedacht worden aan de grote onderhoudstops in het Botlekgebied, waar tijdens onderhoudstops andere activiteiten dan gewoonlijk andere risico's met zich meebrengen.

“Kijk wij zouden met veel meer signalen dingen moeten doen. Zoals in dit jaar, dat is ook bekend, dat signaal hebben we ook aangegeven, vinden er een heleboel onderhoudstops plaats in het Botlekgebied. Maar geen kleintjes, echt hele grote. Ik ben recent bij BP geweest, daar liep meer dan 2000 man om een fabriekinstallatie te ontmantelen, reparaties te doen, te keuren, modificaties te doen. En dat moet binnen een maand tijd gebeuren, want daarna moet die machinefabriek weer draaien. Daar zit economisch zoveel belang aan en daar gebeuren ook risicovolle handelingen bij. Daar moet je naartoe. In dit geval pakte dat goed uit. Wel dingetjes gezien, maar dat bedrijf had het redelijk goed voor elkaar. Maar je weet ook gewoon, dat als BP stil gaat, dan liggen een paar aanliggende bedrijven ook stil en die pakken ook dat moment om hun onderhoud te doen. En die mensen die dat moeten doen, dat is een beperkte groep die ook de kwaliteit moeten borgen en daar trekt iedereen aan. Dus je krijgt op verschillende plekken ook ondeskundige mensen. Of mensen die hier ingezet worden en van deze klus ook naar een andere klus gaan. Hoe borg je dat die mensen niet bijna 24 uur aan het werk zijn en onder risicovolle omstandigheden de fout ingaan. Het signaal is afgegeven, van daar moeten we bovenop zitten. We hebben een voorbespreking gehad vorig jaar, om het allemaal een beetje te inventariseren. De mening was, ja daar moeten we eigenlijk wat mee doen. Want de kans is groot dat er anders wat fout gaat. Nou bij BP ben ik dan geweest met iemand van MHC, omdat we daarvoor zelf het initiatief hebben genomen. Maar er zou veel meer aandacht moeten zijn bij de andere locaties (Interview 1)”.

In de literatuur wordt aangekaart dat risicogericht inspecteren gevoelig kan zijn voor ongewenst strategisch gedrag, zoals indicatorfixatie, kortetermijnoplossingen, window dressing en zelfs fraude (De Wolf & Verkroost, 2011). In principe wordt binnen projecten op een beperkt aantal risico's geïnspecteerd, dit zou er dus voor kunnen zorgen dat bedrijven alleen die risico's aanpakken. Inspecteurs lijken dit niet zo te ervaren, daarbij hebben zij, zoals eerder aangekaart, de mogelijkheid om ook buiten het project om te inspecteren (ook al wordt dit door leidinggevendenden niet aangemoedigd). Om kortetermijnoplossingen tegen te gaan vinden herinspecties plaats na één of twee jaar. Dit maakt het effect van een inspectie op de motivatie om arbeidsomstandigheden te verbeteren groter.

5.3.4 Conclusie

In paragraaf 5.1 en 5.2 van dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *In hoeverre zien inspecteurs iets terug van de trend van het tegelijk optreden van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (zelfregulering)?* In paragraaf 5.3 is antwoord gegeven op de laatste deelvraag: *In hoeverre zijn inspecteurs van mening dat risicogericht inspecteren werkt en een goede oplossing is voor deze trend van tegelijk optreden van centralisering (strenger handhaven) en decentralisering (zelfregulering)? En hoe kunnen hun opvattingen worden begrepen?*

Een sterkte van risicoprofilering is dat handhavingactiviteiten gerelateerd worden aan het behalen van doelen. Er worden prioriteiten gesteld op het gebied van risico's, waardoor middelen gericht kunnen worden ingezet (Baldwin & Black, 2008). De prioritaire branches en prioritaire risico's binnen inspectieprojecten worden over het algemeen goed beoordeeld door inspecteurs, maar de selectie van bedrijven binnen prioritaire branches is gebrekkig. Veel inspecteurs staan achter risicogericht inspecteren, maar menen dat het verbeterd of aangevuld zou moeten worden met andere methoden.

Doordat de selectie van bedrijven moeilijk is, ontstaan enkele nadelen ten opzichte van risicogericht inspecteren als oplossing voor het tegelijk centraliseren en decentraliseren van beleid op arbeidsomstandigheden. Enkele van deze problemen/nadelen worden in de literatuur besproken. Ball (2009) meent dat het tegelijk centraliseren en decentraliseren van beleid gepaard gaat met problemen van coördinatie, verantwoordelijkheid en transparantie. Dit beeld is bevestigd.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: *In welk opzicht ervaren inspecteurs in de metaalsector risicogericht inspecteren als een oplossing voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid aan onder toezichtgestelde bedrijven? En hoe vallen hun opvattingen te begrijpen?*

Sinds de aanscherping van het beleid betreffende de handhaving op arbeidsomstandigheden 1 januari 2013 volgt de Inspectie SZW een bestraffende aanpak en geeft de boodschap af dat overtredingen op de wetgeving van arbeidsomstandigheden niet worden getolereerd. De boetes voor overtredingen zijn verhoogd. Betreft toezicht is er sprake van centralisering. Wat betreft het effect van strenger handhaven op zelfregulering is er tot op zekere hoogte weinig te concluderen. Voor actieve inspecties geldt dat bedrijven pas bij de herinspecties, die minimaal een jaar later plaatsvinden, kans maken op het ontvangen van hoge boetes. Dit betekent dat bedrijven die in 2013 een eis of waarschuwing hebben gekregen, pas in 2014 beboet worden indien er sprake is van een zelfde of soortgelijke overtreding. Als men een boeterapport opstelt naar aanleiding van een reactieve inspectie, dan is uiteraard geen sprake van dit vertragingseffect.

Naast dat de overheid overtredingen strakker en harder wil aanpakken, wil zij ook rekening houden met de mate waarin bedrijven inspanningen doen om zich aan de wet te houden. Hoewel het kabinet meent dat er altijd een vorm van overheidstoezicht nodig is, wil zij meer zelfregulering van partijen in de samenleving (Inspectie SZW, 2011). Terwijl op het gebied van toezicht op arbeidsomstandigheden sprake is van centralisering, zien we dat op het gebied van stimulering van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden tegelijk sprake is van decentralisering. De overheid heeft deze ontwikkeling onder andere proberen te stimuleren door minder middelvoorschriften voor te schrijven in de wet en bedrijven verplicht te stellen een Risico Inventarisatie en Evaluatie op te stellen. Om bedrijven op weg te helpen zijn de Arbocatalogi ingevoerd, waarin risico's en maatregelen staan beschreven. De meest bekende zelfreguleringsinstrumenten blijken de RI&E, de Arbocatalogus en het initiatief 5xBeter. In hoeverre inspecteurs iets terugzien van decentralisering (zelfregulering) is afhankelijk van het soort instrument of initiatief en of wordt gekeken op bedrijf- of brancheniveau.

Het idee bedrijven los te laten waar mogelijk en te handhaven bij die bedrijven waar dat nodig is, om zo de arbeidsomstandigheden te verbeteren, zou gebaseerd zijn op de veronderstelling dat individuen gezonder en veiliger werken wanneer zij kunnen handelen op een manier die hen geschikt lijkt (Streeck & Schmitter, 1985). Binnen de bedrijven waar inspecties plaatsvinden wordt echter vooralsnog weinig invulling gegeven

aan de eigen verantwoordelijk die de overheid hen toebedeeld om zelf initiatief te nemen tot betere arbeidsomstandigheden. Het aanbieden van de instrumenten blijkt niet voldoende. Inspecteurs zien namelijk dat in de praktijk zelfregulering nog (lang) niet de norm is.

De meeste inspecteurs staan achter het bezoeken van de meest risicovolle branches binnen inspectieprojecten om die bedrijven eruit te pikken die niet zelf aan slag gaan met arbeidsomstandigheden en overtredingen begaan. Aangezien de Inspectie niet de capaciteit heeft alle bedrijven in Nederland te inspecteren, zijn de meeste inspecteurs van mening dat de inspectiecapaciteit daar ingezet moet worden waar de risico's het grootst zijn en waar het relatief slecht gesteld is met de arbeidsomstandigheden. De selectie van prioritaire sectoren en branches wordt over het algemeen als goed ervaren en het in de literatuur aangekaarte probleem van een bedrijf, branche of sector dat voor het publiek een negatieve connotatie krijgt wanneer de sector een prioriteit krijgt betreft inspecties (Van der Woude, 2009), is niet bevestigd gedurende het onderzoek.

Risicogericht inspecteren is echter geen ideale oplossing voor het tegelijk loslaten van bedrijven waar dat mogelijk is en het strak handhaven bij bedrijven waar dat nodig is. Door middel van risicogericht inspecteren kan namelijk nog niet worden bepaald welke bedrijven tot welke categorie behoren. Risicogericht inspecteren wordt desalniettemin gezien als de methode waar de Inspectie zich mee moet redden. Immers is het goed dat bedrijven zelf nadenken over goede arbeidsomstandigheden, maar de overheid moet een vinger aan de pols houden. Niet in het minst vanwege de politiek. De alternatieven voor risicogericht inspecteren zijn niet overweldigend (of heel afwijkend?), maar er zijn wel mogelijkheden om risicogericht inspecteren verder te optimaliseren.

Wanneer bedrijven voor inspectieprojecten worden geselecteerd die al eens eerder zijn geïnspecteerd door de Inspectie dan blijkt soms dat deze bekende bedrijven het zo slecht nog niet deden en dat de Inspectie te veel bij dezelfde bedrijven komt. Selectie van onbekende bedrijven is nog lastiger. Informatie over de bedrijven klopt vaak niet, waardoor er bedrijven zijn die onterecht niet worden geïnspecteerd, of worden geïnspecteerd in inspectieprojecten waar zij niet in thuis horen. In de literatuur wordt beschreven dat het mogelijk wordt om maatwerkstrategieën toe te passen, door risicovolle bedrijven in kaart te brengen. Deze maatwerkstrategieën zouden eerder tot effect leiden dan een standaardwerkwijze (De Wolf & Verkroost, 2011). Echter is de vraag of onsuccesvolle selectie van bedrijven leidt tot incomplete maatwerkstrategieën op bedrijfsniveau. Problemen met bedrijfsselectie zorgen er namelijk voor dat risicogericht inspecteren niet altijd, zoals in de literatuur wordt gesuggereerd (De Koningh & Van de Wouw, 2006), leidt tot kennis over de waarschijnlijkheid en impact van de risico's.

Een gevolg van de bedrijveselectie, zoals deze plaatsvindt bij het risicogericht inspecteren, is dat bedrijven het volgens inspecteurs oneerlijk vinden dat zij op bepaalde risico's worden aangepakt, terwijl een buurbedrijf de dans volledig ontspringt. Aan een dilemma als dit wordt in de literatuur onvoldoende aandacht besteedt.

Dat het inspecteren wordt beperkt tot enkele prioritaire risico's wordt over het algemeen als positief ervaren. Een inspecteur kan niet op alles inspecteren en het voorkomt willekeur binnen inspectieprojecten. Om te voorkomen dat afspraken met brancheorganisaties geschonden worden en willekeur optreedt binnen inspectieprojecten wordt van inspecteurs verwacht dat zij niet op andere risico's dan de prioritaire inspecteren tenzij sprake is van een ernstige overtreding. Veel inspecteurs achten het echter noodzakelijk soms buiten het inspectieproject te kijken naar andere risico's. Zo geeft een inspecteur aan dat binnen het risicogericht inspecteren onvoldoende rekening wordt gehouden met de deskundigheid van de inspecteurs (Interview 1). Over de deskundigheid van inspecteurs wordt in de literatuur onvoldoende uitgeweid.

De selectie van herkenbare prioritaire risico's binnen inspectieprojecten hebben als voordeel dat het een inspectie bij een bedrijf legitimeert. Het is dus op projectniveau wel mogelijk maatwerkstrategieën toe te passen, welke eerder tot effect leiden dan een standaardwerkwijze. Dit komt overeen met de literatuur (De Wolf & Verkroost, 2011). In de literatuur rond risicogericht inspecteren wordt echter weinig aandacht besteedt aan de relevantie van risico's waarop wordt geïnspecteerd. Dit is wel van belang, aangezien de relevantie van risico's binnen bedrijven en branches effect heeft op hoe inspecteurs, bedrijven en branches omgaan met strenger handhaven.

Als gevolg van het selecteren van prioritaire risico's krijgen bepaalde risico's als vanzelf een lage prioriteit, terwijl deze risico's ook politieke en praktische consequenties hebben (Baldwin & Black, 2008). Daarnaast komt het een enkele keer voor dat weinig aandacht wordt besteed aan nieuwe risico's (Baldwin & Black, 2008; Rothstein, Huber & Gaskell, 2006; Van der Woude, 2009).

In principe wordt binnen projecten op een beperkt aantal risico's geïnspecteerd, dit zou er dus voor kunnen zorgen dat bedrijven alleen die risico's aanpakken. In de literatuur wordt aangekaart dat risicogericht inspecteren gevoelig kan zijn voor ongewenst strategisch gedrag, zoals indicatorfixatie, kortetermijnoplossingen, window dressing en zelfs fraude (De Wolf & Verkroost, 2011). Dit wordt echter niet bevestigd door de inspecteurs.

De meeste inspecteurs ervaren risicogericht inspecteren als een oplossing voor het tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid aan onder toezicht gestelde bedrijven,

maar zien verschillende nadelen die gepaard gaan met deze vorm van handhaving. Dit komt voornamelijk door de moeilijkheid van de selectie van bedrijven. Wanneer het zeer moeilijk is om te inventariseren in hoeverre bedrijven arbeidsomstandigheden niet nakomen, dan is het zeer problematisch om de effectiviteit van het handhavingssysteem te meten (Baldwin & Black, 2008).

Een beperking van het onderzoek is dat alleen is gekeken naar de opvattingen van inspecteurs betreffende risicogericht inspecteren. De beleving van werkgevers, werknemers en brancheorganisaties zijn achterwege gelaten in dit onderzoek, maar zouden voor verrassende inzichten kunnen zorgen in nader onderzoek.

6.1 Wetenschappelijke bijdrage

Met dit onderzoek wordt duidelijkheid geschept over de term governance en zijn verschijningsvormen. Enkele ophelderingen zijn geleverd over de tegenstrijdige informatie op het gebied van governance. Zo wordt aan de hand van het tegelijk centraliseren (strenger handhaven) en decentraliseren (zelfregulering) van arbeidsomstandighedenbeleid duidelijk gemaakt wanneer sprake is van governance met de overheid. Belangrijkst is dat het onderzoek bijdraagt aan de bestaande kennis over risicogericht inspecteren als oplossing voor de trend waarbij tegelijk wordt gecentraliseerd en gedecentraliseerd. Het onderzoek heeft inzicht geboden in de vraagstukken die spelen op het terrein van risicogericht inspecteren. Succesvol is getoetst, hoe beleid rond zelfregulering, strenger handhaven en risicogericht inspecteren uitwerkt in de praktijk en of het klopt met het beeld dat volgt uit het literatuuronderzoek. Vele problemen met risicogericht inspecteren die in de literatuur worden aangekaart zijn herkenbaar, maar in de literatuur worden ook problemen aangekaart die niet herkenbaar zijn in de praktijk (zoals voorlopig het 'zondebokmechanisme'). Verder zijn er ook nog bevindingen gedaan waarover nog niet wordt bericht in de literatuur en welke wellicht interessant zijn voor verder onderzoek. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de moeizame selectie van bedrijven en de invloed die inspecteurs hebben op de uitvoering van het risicogericht inspecteren.

Aangezien de bevindingen die voortkomen uit het onderzoek interessant kunnen zijn voor beleid, zullen suggesties naar aanleiding van deze bevindingen opgenomen worden in de scriptie. Bij het rapporteren van de onderzoeksbevindingen zal rekening worden gehouden met vijf ethische regels betreffende goede bedoelingen, het vermijden van misleiding, het respecteren van privacy, vertrouwelijkheid en instemming (Van Tiel, 2010). Het is van belang bij de suggesties na te gaan voor welke type bedrijven zij interessant zijn (welwillend, niet-willen, niet-kunnen).

Het is vooralsnog niet vanzelfsprekend dat bedrijven zelf initiatieven nemen op het gebied van gezond en veilig werken binnen of buiten de kaders van de wetgeving. Verschillende tools zijn ontwikkeld in het kader van zelfregulering, maar het bereik na ontwikkeling lijkt beperkt. Een verdere focus kan worden gelegd op het stimuleren van de verspreiding en het gebruik van tools. Daarnaast kan inspiratie geput worden uit de 'goede praktijken' die inspecteurs geregeld tegenkomen. Dit zijn kleine of grote maatregelen voor een arbeidsrisico. Vooralsnog wordt niet eenduidig gehandeld betreft de verzameling van goede praktijken. Meer kan uit de goede praktijken gehaald worden door ze via elke inspecteur centraal te verzamelen bij bijvoorbeeld het expertise centrum. Kanttekening is dat men op moet passen met bedrijf- en concurrentiegevoelige informatie.

Een andere manier om bedrijven en branches te stimuleren tot zelfregulering is het betrekken van ondernemingsraden en vakbonden. In de interviews kwam niets naar voren over de rol die ondernemingsraden van bedrijven en vakbonden spelen. Wellicht dat dit komt doordat door ondernemingsraden voornamelijk wordt gereageerd op thema's, maar thema's zouden ook actief op de agenda kunnen worden gezet. Gedacht kan worden de ondernemingsraad of vakbond het thema 'gezond en veilig werken' als discussiepunt te laten adopteren.

Inspecteurs komen in de praktijk ook bedrijven tegen die 'niet willen'. Het zijn bedrijven waar men niet wil werken aan de verbetering van arbeidsomstandigheden. Het eventueel openbaar maken van inspectiegegevens zou deze bedrijven wellicht in beweging kunnen krijgen. De Inspectie SWZ heeft in een brief aan de Tweede Kamer al aangegeven meer transparantie te willen bieden betreft de inspectiegegevens en op een aantal deelterreinen een begin te willen maken om haar informatie over inzet en inspectiebevindingen publiekelijk te delen (Kamerstukken II, 2013/2014). Enige voorzichtigheid is geboden met eventuele reputatieschade van bedrijven.

In de praktijk wordt risicogericht inspecteren door de meeste inspecteurs geaccepteerd als de methode om risicovolle bedrijven te inspecteren, is het niet onder enkele voorwaarden. Uit het onderzoek blijkt namelijk wel dat de methode zijn defecten heeft, maar ook dat er mogelijkheden zijn om deze methode te ondersteunen. Een veelbelovende suggestie is bijvoorbeeld het combineren van de inspectiegegevens aan gegevens van gemeenten om zo meer signalen op te vangen en een betere bedrijfsselectie te kunnen maken. Daarnaast kan gedacht worden aan het inspecteren van bij inspecteurs bekende risicovolle bedrijven buiten inspectieprojecten om, of het eens in de zoveel tijd inspecteren van een willekeurig (industrie)gebied. Hierbij kan worden aangeraden rekening te houden met afspraken die met brancheorganisaties zijn gemaakt.

7. Bibliografie

Arbocatalogi. (z.d.). Verkregen op 13 Februari, 2014, van Arboportaal:

<http://www.arboportaal.nl/onderwerpen/arboret--en--regelgeving/arboret/arbocatalogi.html>.

Asscher, L. (2013, April 11). Kabinetsstandpunt SER-advies Stelsel voor gezond en veilig werken. *Kabinetsstandpunt SER-advies Stelsel voor gezond en veilig werken*. Den Haag, Zuid-holland, Nederland: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation*. New York: Oxford University Press.

Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review*, 59-94.

Ball, S. (2009). The governance turn! *Journal of Education Policy*, 537-538.

Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.

Black, J. (1996). Constitutionalising Self-Regulation. *The Modern Law Review*, 24-55.

Black, J. (2008). Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance*, 2, 137-164.

Börzel, T., & Risse, T. (2010). Governance without a State: Can it Work? *Regulation and Governance*, 113-134.

Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Coglianesi, C., & Kagan, R. (2007). Regulation and Regulatory Processes. *The International Library of Essays in Law and Society*. Farnham: Ashgate.

De Koningh, H., & Van de Wouw, F. (2006). *Handboek Integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum.

De Wolf, I., & Verkroost, J. (2011, 2). Evaluatie van de theorie en praktijk van het nieuwe onderwijstoezicht. *Tijdschrift voor toezicht*, 7-24.

Ende, V. d., Vliet, V., Canton, E., Van Kampen, D., Kwantes, J. & Ten Have, K. (2012). *Zelfregulering arbeidsomstandigheden: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Erp, J. v., & Masini, P. (2011). Waarom zijn sommige vormen van rechtshandhaving effectiever dan andere? In M. Hertogh, *Recht van Onderop. Antwoorden uit de Rechtssociologie* (pp. 109-126). Ars Aequi Libri.
- Fukuyama, F. (2013). Commentary. What Is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 1-22.
- Gunningham, N. (2009). The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation. *Journal of Law and Society*, 145- 166.
- Hutter, B., & Jones, C. (2007). From government to governance: External influences on business risk management. *Regulation & Governance*, 27-45.
- Inspectie SZW. (2011). *Jaarplan 2012*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW. (2012). *Jaarplan 2013*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW. (2013). *Overtredingen strenger bestraft*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II. (2011/2012). *25 883, nr. 209*.
- Kamerstukken II. (2013-2014). *25 883, nr. 232*.
- Lobel, O. (2012). New Governance as Regulatory Governance. *University School of Law Research Paper no. 12-101*, 1-27.
- Lynn, L. (2010). Adaptation? Transformation? Both? Neither? The Many Faces of Governance. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, 1-29.
- Masini, P., & Erp, J. (2011). Vormen van handhaving: van 'government' naar 'governance'. In M. Hertogh, & H. Weyers, *Het recht van onderop: inzichten uit de rechtsociologie* (pp. 109-126).
- Ministerie van SZW. (a) (2012). *Brochure Actieplan Arbeidsveiligheid. Verder met veiligheidscultuur*. Den Haag, Zuid-Holland, Nederland.
- Ministerie van SZW. (b) (2012). *Wetsvoorstel en memorie van toelichting 'Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving'*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Rothstein, H., Huber, M., & Gaskell, G. (2006). A theory of risk colonization: the spiralling regulatory logics of societal and institutional risk. *Economy and Society*, 91-112.
- Rupert, J. (a) (2013). *Compliance en participatie: en spanningsveld? Een case study onder twee organisaties*. Groningen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Rupert, J. (b) (2013). *Van compliance naar participatie*. Groningen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Saurwein, F. (2011). Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters. *Law & Policy*, 334-366.
- Sociaal Economische Raad. (2012, December 21). Advies Stelsel voor gezond en veilig werken.
- Short, J., & Toffel, M. (2010). Making Self-Regulation more Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment. *Administrative Science Quarterly* (55) , 361-396.
- Steunpunt RI&E. (z.d.). *Aan de slag met de RI&E*. Een stap voor stap handleiding voor ondernemers die geen risico willen lopen.
- Stichting van de Arbeid (2007). *Wat is een Arbocatalogus*. Den Haag: Huisdrukkerij SER.
- Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1985). Community, Market, State- and Associations? the Prospective Contribution of Interest. *European Sociological Review*, 119-138.
- TienOrganisatieadvies. (15 november 2011). *Eindrapportage. Onderzoek naar zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*. Oosterbeek: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tombs, S., & Whyte, D. (2012). Transcending the deregulation debate? Regulation, risk, and the enforcement of health and safety law in the UK. *Regulation & Governance*, 1-19.
- Van der Voort, H. (2011). Confrontaties van co-regulering: Over bestuurlijke afstemming tussen publieke toezichthouders, private toezichthouders en ondertoezichtgestelden. *Tijdschrift voor toezicht*, 52-71.
- Van der Woude, M. (2009). Brede benadering terrorismebestrijding. *Openbaar Bestuur* , 2-5.
- Van Erp, J. (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Van Wingerde, C. (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Vliet, A. v., & Venema, A. (2011). *Evaluatie Arbowet: Deelproject C Arbocatalogi Eindrapportage*. Hoofddorp: TNO.

Vogel, D. (2008). The Private Regulation of Global Corporate Conduct. In W. Mattli, & N. Woods, *The Politics of Global Regulation* (pp. 151-187). Princeton: Princeton University Press.

Zucker, L. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 726-743.

8. Bijlagen

8.1 Bijlage 1 Interviewhandleiding

Introductie (Van Tiel, 2010)

- Uitleggen wat het doel is van het onderzoek. Achtergrond van het onderzoek en de onderzoeker.
- Uitleggen hoe het gesprek verloopt. Als de respondent iets niet begrijpt kan hij dat aangeven. Idem als de respondent geen antwoord wil geven.
- Uitleggen hoe wordt omgegaan met de informatie. De respondent blijft anoniem en mag op interviewverslag reageren. Vragen of de respondent een exemplaar van het rapport wil ontvangen.
- Vragen om toestemming voor opname van het gesprek.

Vragen

- Hoofdvragen, subvragen (in een voor de respondent logische volgorde, eerst neutrale vragen, dan pas moeilijke of gevoelige vragen).
 - 1. Tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid**
 - Herken je dat beleid wordt gedelegeerd door instrumenten als de RI&E, Arbocatalogi en initiatieven als 5x beter, opleidingen en trainingen, certificering, convenanten, audits (intern en extern) en evaluaties?
 - Herken je dat het beleid tegelijk wordt aangescherpt, bijvoorbeeld door middel van hogere boetes?
 - 2. Mening inspecteur; tegelijk aanscherpen en delegeren van beleid**
 - Wat vind je van het huidige beleid waarin tegelijk verantwoordelijkheid bij bedrijven wordt gelegd en strenger wordt gehandhaafd?
 - Kun je voorbeelden geven van wanneer het wel werkt en wanneer niet?
 - 3. Risicogericht inspecteren**
 - Weet je dat er wordt gewerkt via risicogericht inspecteren?
 - Wat vind je van risicogericht inspecteren?
 - Wat is goed, wat is slecht, hoe kan het beter?
 - Worden sommige branches structureel buiten beschouwing gelaten?
 - Worden bepaalde risico's geaccepteerd, omdat zij minder prioritair zijn?
 - Hoe is de situatie ten opzichte van vroeger?
 - Moet ook worden gefocust op 'goede praktijken'?
 - Kan worden volstaan met risicogericht inspecteren? Hoe voorkom je dat het initiatief van de overheid uit hand wordt gegeven?

4. Inspecteur

- Achtergrond
- Opleiding
- Lengte dienstverband
- Aanwijzingen voor de onderzoeker om eventueel door te vragen.

Afsluiting en dankwoord

Gelegenheid voor de respondent om op het interview te reageren.

8.2 Bijlage 2 Respondenten

Gesproken is met 14 inspecteurs werkzaam binnen de sector metaal. Met vier vrouwen en tien mannen is gesproken.

8.3 Bijlage 3 Begrippenlijst

Arboportaal – website van ministerie van SZW betreft gezond en veilig werken.

Branche - een afgebakende bedrijfstak (bijvoorbeeld plaatbewerking (onderdeel van de sector metaal)).

Command-and-control - eenzijdig opgelegde gedragsregels met gedetailleerde en nauwkeurig omschreven normen en sancties voor overtreding van die normen.

Governance door de overheid - regulering vindt uitsluitend plaats door de overheid. Er is sprake van centralisering.

Governance met de overheid - regulering vindt plaats door de overheid in samenwerking met private actoren als bedrijven, branches en sectoren. Er vindt tegelijk centralisering en decentralisering plaats.

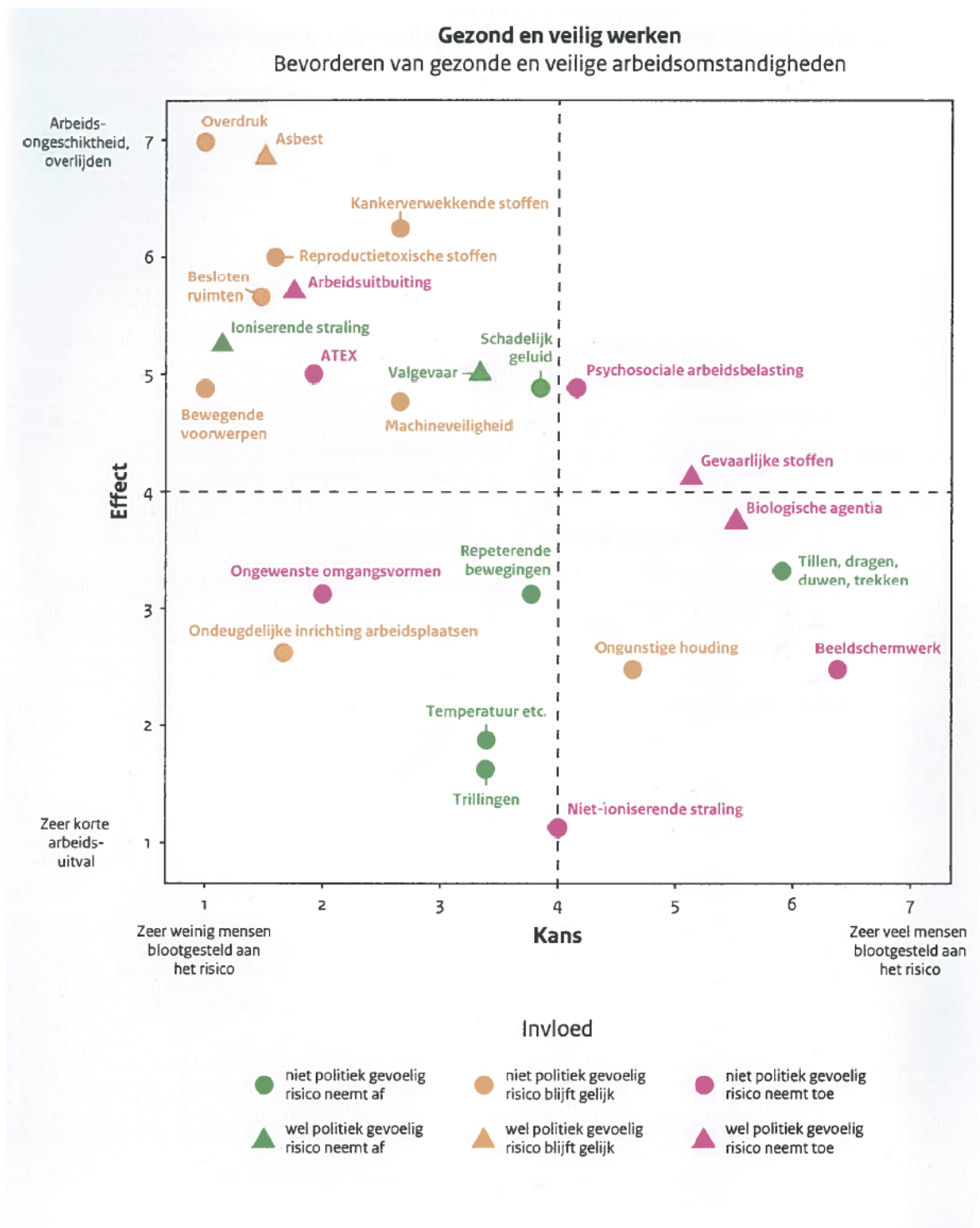
Governance zonder de overheid – regulering vindt uitsluitend plaats door private actoren. Er is sprake van decentralisering.

Risicogericht inspecteren - inspectie- en handhaving middelen worden ingezet op basis van een inventarisatie van de risico's die een gereguleerd persoon of bedrijf vormt voor de objectieven van de handhaver.

Sector - ligt een abstractieniveau boven een branche en bestaat uit een groep bedrijven met vergelijkbare economische activiteiten (bijvoorbeeld de metaalsector).

Zelfregulering– regulering vindt plaats door private actoren met of zonder de overheid.

8.4 Bijlage 4 Risico's voor het beleidsdoel Gezond en Veilig Werken



Afbeelding 1; kans x effect-diagram; Inspectie SZW brengt risico's in beeld per beleidsdoel

8.5 Bijlage 5 Codeerschema

Hoofdthema	Subthema	Definitie
1. <u>Decentralisering</u>	a. <u>zelfregulering</u> b. <u>Verantwoordelijkheid bedrijven</u> 1. Arbocatalogus 2. RI&E 3. 5xBeter c. <u>Verantwoordelijkheid branche</u> 1. Arbocatalogus 2. RI&E 3. 5xBeter	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er maatregelen op het gebied van zelfregulering? Welke maatregelen er zijn op het gebied van zelfregulering. • Verantwoordelijkheid van bedrijven voor arbeidsomstandigheden. • Verantwoordelijkheid van branche voor arbeidsomstandigheden.
2. <u>Centralisering</u>	a. Bewustzijn bedrijven strenge aanpak en effect zelfregulering	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zien inspecteurs terug van het strenger handhaven? Hoe gaat dit samen met zelfregulering?
3. <u>Risicogericht inspecteren</u>	a. Sector/brancheniveau b. Bedrijfsniveau c. Projectniveau d. <u>Risicogericht inspecteren als oplossing</u> 1. Decentralisering 2. Centralisering	<ul style="list-style-type: none"> • Werking risicogericht inspecteren op sector/brancheniveau • Werking risicogericht inspecteren op bedrijfsniveau • Werking risicogericht inspecteren op projectniveau (evenals voor- en nadelen) • Risicogericht inspecteren als oplossing voor loslaten waar kan en handhaven waar nodig
4. <u>Achtergrond</u>	a. Opleiding b. Werkervaring	<ul style="list-style-type: none"> • Genoten opleidingen • Dienstverband en werkervaring

Tabel 1: Codeerschema interviews