De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk

Een case study van de taakuitvoering door ISZW-inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden

Karin van Wingerde
Peter Mascini
Jan-Willem Barth

Boomcriminologie

PROGRAMMA HANDHAVING EN GEDRAG

Net als vele andere inspecties kreeg de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) in de afgelopen jaren te maken met teruglopende middelen en de roep om zich beter te verantwoorden over de gehanteerde werkwijzen en resultaten. ISZW heeft getracht om aan deze verwachtingen tegemoet te komen door doelgerichter te werken – door middel van het delegeren van toezichtsverantwoordelijkheden en de aanscherping van sanctionering en handhaving – en door verantwoording af te leggen met behulp van risico-gestuurd toezicht. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe inspecteurs die toezien op de naleving van de wet- en regelgeving rond arbeidsomstandigheden omgaan met de beleidsstrategie waarbij risico-gestuurd toezicht wordt gecombineerd met het delegeren van verantwoordelijkheden naar ondertoezichtgestelden en de aanscherping van handhaving en sanctionering. Komt de wijze waarop zij hun taken uitvoeren overeen met de strategie en het beleid van hun organisatie?

Op basis van een analyse van het handhavingsbeleid, interviews met inspecteurs en observaties van inspecties is in kaart gebracht hoe ISZW invulling heeft gegeven aan het nieuwe beleid, welke veranderingen dit meebrengt voor het werk van inspecteurs en hoe zij in de praktijk met deze veranderingen omgaan.

Het onderzoek laat zien dat de wijze waarop inspecteurs in de praktijk toezicht houden afwijkt van de uitgangspunten die aan het formele beleid ten grondslag liggen. Dit boek is daarmee bestemd voor toezichthouders, beleidsmakers en onderzoekers die willen weten hoe innovaties in het toezicht in de praktijk uitpakken.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.
Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-94-6236-824-8
9 789462 368248

Boomcriminologie

De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk

De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk

Een case study van de taakuitvoering door ISZW-inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden

Karin van Wingerde
Peter Mascini
Jan-Willem Barth

Boom criminologie
Den Haag
2018

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en gedrag is een samenwerkingsprogramma van:
– Belastingdienst
– Inspectie voor de Gezondheidszorg
– Inspectie Leefomgeving en Transport
– Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
– Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
– Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Begeleidingscommissie: dr. B.C.J. van Velthoven (Universiteit Leiden), mw. A. Tiemstra-Bogaerts (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid), dhr. B. Bakker (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid), dhr. J. van Bijlert (het CCV)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 Karin van Wingerde, Peter Mascini, Jan-Willem Barth | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl).
Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).
No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-824-8
ISBN 978-94-6274-818-7 (e-book)
NUR 741

www.boomcriminologie.nl

Dankwoord

Dit onderzoek vond plaats bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wij zijn de Inspectie zeer dankbaar voor de hartelijke ontvangst en de openheid waarmee zij ons inzicht heeft gegeven in het werk van de Inspectie en in de wijze waarop zij risico-gestuurd toezicht in de praktijk heeft geïmplementeerd. In het bijzonder bedanken wij Jack Dirks die ons wegwijs heeft gemaakt binnen de Inspectie en ons in contact heeft gebracht met de collega's die we later hebben geïnterviewd of geobserveerd bij de uitvoering van hun werk. Veel dank gaat ook uit naar onze respondenten (inspecteurs, teamleiders, specialisten, programmaleiders en juridisch medewerkers) voor de openhartigheid waarmee zij hun ervaringen en expertise met ons hebben gedeeld. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit Ben van Velthoven (Universiteit Leiden), Anne Tiemstra-Bogaerts (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Bernhard Bakker (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Jorik van Bijlert (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid). Wij bedanken de leden van de begeleidingscommissie hartelijk voor hun constructieve opmerkingen bij de uitwerking van het onderzoek. Tot slot is het onderzoek mogelijk gemaakt door een onderzoekssubsidie van het programma Handhaving en Gedrag waarvoor wij het programma zeer erkentelijk zijn.

Karin van Wingerde, Peter Mascini, Jan-Willem Barth
Rotterdam, september 2017

Inhoud

Dankwoord **5**

Samenvatting **9**

Afkortingen **15**

1 Inleiding en vraagstelling 17
1.1 Inleiding 17
1.2 Vraagstelling 20
1.3 Opbouw van dit rapport 21

2 Ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van ISZW 23
2.1 Inleiding 23
2.2 Drie ontwikkelingen in strategie en beleid 23
2.3 Vertaling van de drie ontwikkelingen in strategie en beleid in de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs 26

3 Handhaving van de arbeidsomstandigheden organisatorisch ingebed 35
3.1 Inleiding 35
3.2 Taken en structuur ISZW 35
3.3 Drie typen inspecties 37
3.4 Het dagelijks werk van inspecteurs 47
3.5 Hoe is de controle op de uitvoeringspraktijk georganiseerd? 53
3.6 Tussenconclusie 54

4 De uitvoeringspraktijk 57
4.1 Inleiding 57
4.2 Taakuitvoering in de praktijk 57
4.3 Controle op de uitvoeringspraktijk 81

5 Conclusie 89
5.1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek 89
5.2 Resultaten 90
5.3 Implicaties 91
5.4 Aanbevelingen 93

Literatuur 95

Bijlage 1: Onderzoeksopzet 99

Bijlage 2: Organogram Inspectie SZW juli 2017 105

Reeds verschenen in de reeks Handhaving en Gedrag 107

Samenvatting

Veel toezichthouders worstelen in een tijdperk dat lange tijd is gedomineerd door een neoliberaal politiek klimaat met de vraag hoe ze onder druk van bezuinigingen kunnen voldoen aan de blijvend hoge maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht terwijl zij tegelijkertijd worden geconfronteerd met de roep om op transparante wijze verantwoording af te leggen over hun werkwijzen en de resultaten. Om deze opgave het hoofd te bieden, hebben veel toezichthouders de afgelopen jaren een toezichtsstrategie geïntroduceerd waarbij zij risico-gestuurd toezicht combineren met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven én de aanscherping van handhaving en sanctionering. Risico-gestuurd toezicht is een vorm van toezicht waarbij toezichthouders risico's in kaart brengen en zo prioriteren dat ze hun beperkte capaciteit kunnen inzetten om een zo groot mogelijke reductie van risico's te bereiken. Bij de prioritering van hun schaarse middelen wordt bovendien rekening gehouden met de toezichthoudende activiteiten van private partijen, zoals certificerende instanties of consumentenorganisaties en wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen voor de naleving. Risico-gestuurd toezicht zou zo een efficiënte en effectieve vorm van toezicht zijn waarbij bovendien op transparante wijze inzicht wordt gegeven in de keuzes die inspecties maken.

De invoering van deze gecombineerde toezichtsstrategie betekent vanzelfsprekend dat inspectiediensten hun werk op een andere manier moeten gaan organiseren. In de literatuur is er echter nog maar weinig bekend over welke veranderingen toezicht in een neoliberaal tijdperk meebrengt voor de werkwijze van inspectiediensten en vooral over wat voor consequenties dat heeft voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs in de praktijk. Dat is een belangrijke vraag omdat inspectiediensten toezichtsbeleid op verschillende manieren kunnen implementeren en het ook niet vanzelfsprekend is dat inspecteurs op de werkvloer de beleidswijzigingen zo uitvoeren als ze zijn bedoeld. Inspecteurs beschikken in de praktijk immers over een aanzienlijke beslisruimte terwijl de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op hun werk beperkt zijn omdat inspecteurs veelal alleen en op locatie werken. Dit maakt dat er op verschillende manieren invulling kan worden gegeven aan de wijze van toezicht die kenmerkend is voor het neoliberale tijdperk en dat de uitvoering in de praktijk niet altijd correspondeert met het formele beleid.

Dit onderzoek heeft daarom tot doel om in kaart te brengen hoe in de dagelijkse praktijk invulling wordt gegeven aan het nieuwe beleid. Dit doen we op basis van een empirisch onderzoek bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). ISZW heeft een beleidsstrategie ingevoerd waarbij zij risico-gestuurd toezicht combineert met het neerleggen van meer verantwoordelijkheden voor naleving bij onder toezicht staande bedrijven én met de aanscherping van de handhaving en strengere sanctionering. De centrale onderzoeksvraag luidt: *hoe gaan inspecteurs in de praktijk om met de beleidsstrategie waarbij risico-gestuurd toezicht wordt gecombineerd met het delegeren van verantwoordelijkheden naar ondertoezichtgestelden en de aanscherping van handhaving en sanctionering?* We richten ons daarbij op de handhaving van de arbeidsomstandigheden wet- en regelgeving. Deze vraag vertaalt zich in vier onderzoeksvragen:

- *Hoe heeft ISZW invulling gegeven aan het combineren van risico-gestuurd toezicht met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven en de aanscherping van handhaving en sanctionering?*
- *Welke veranderingen brengt deze beleidsstrategie mee voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs?*
- *Hoe voeren inspecteurs hun taak in de praktijk uit?*
- *Hoe wordt er binnen de organisatie omgegaan met de wijze waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitoefenen?*

Deze vragen zijn beantwoord aan de hand van 25 interviews met inspecteurs, teamleiders en betrokkenen bij het handhavingsbeleid, observaties van 15 inspectiedagen en teamoverleggen en een analyse van het handhavingsbeleid van ISZW.

Dit onderzoek laat zien dat de wijze waarop ISZW toezicht in een neoliberaal tijdperk heeft geïmplementeerd vier veranderingen heeft meegebracht voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs. *Allereerst* is sprake van taakversmalling. Met de invoering van risico-gestuurd toezicht zijn de taken van inspecteurs ingeperkt tot het constateren en handhaven van overtredingen. Hadden inspecteurs voorheen de mogelijkheid om het gedrag van ondertoezichtgestelden ook te beïnvloeden door onder andere advies of uitleg te geven, bedrijven te stimuleren tot naleving en door complimenten uit te delen, met de invoering van de gecombineerde toezichtsstrategie wordt van hen verwacht dat ze streng optreden tegen overtredingen en zijn inspecteurs nog uitsluitend handhaver geworden. In de *tweede* plaats wordt het werk van inspecteurs sterk voorgestructureerd door de beslissingen van andere afdelingen. Zo stelt de directie van ISZW op basis van risicoanalyses de prioritaire sectoren en risico's vast, waarna de directie Analyse, Programmering en Signalering inspectieprogramma's ontwikkelt waarin precies is aangegeven op welke onderwerpen het toezicht zich moet richten. Ook levert deze directie in veel inspectieprogramma's een selectie van adressen aan waar inspecties moeten worden uitgevoerd. In het geval van klachten en arbeidsongevallen beslist de afdeling Frontoffice, Inspectie- en Managementondersteuning of een melding verder onderzocht moet worden en zet deze – indien dit het geval is – door naar inspecteurs. *Ten*

derde is het werk van inspecteurs in toenemende mate gestandaardiseerd zodat inspecties zo efficiënt mogelijk verlopen en het handhavingsbeleid vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid uniform en consistent wordt toegepast. Daartoe is in zogeheten inspectiewijzers precies omschreven waarop inspecteurs moeten letten tijdens inspecties en is in het interne handhavingsbeleid per type overtreding vastgelegd welke handhavingsinstrumenten wel en niet kunnen worden opgelegd. Ook zijn er standaardbrieven, verhoorplannen en vragenlijsten ter beschikking gesteld die inspecteurs in staat stellen om uniform te kunnen werken. *Tot slot* is de invoering van het gecombineerde toezichtsbeleid gepaard gegaan met de inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wahss). De Wahss heeft veel hogere boetes voor overtredingen van de SZW-wetgeving geïntroduceerd en daarmee een sterke juridisering van het werk van inspecteurs op gang gebracht. Niet alleen is het inspectiewerk op locatie formeler geworden doordat werkgevers vaker juridische expertise inroepen en gesprekken snel gaan over handhaving en boetes, ook wordt er vaker bezwaar en beroep aangetekend tegen reeds opgelegde boetes. Dit stelt hogere juridische eisen aan de boeterapporten en inspectieverslagen die inspecteurs opmaken en die de input vormen voor de juridische beslissingen die vervolgens door de Afdeling Boete, Dwangsom en Inning worden genomen.

Kortom, de invoering van het nieuwe toezichtsbeleid verwacht van inspecteurs dat zij overtredingen met betrekking tot voorgeselecteerde risico's in voorgeselecteerde branches op gestandaardiseerde wijze handhaven zodat hun beslissingen ook juridisch standhouden.

In het empirische deel van dit onderzoek hebben we onderzocht hoe inspecteurs in de praktijk met deze veranderingen omgaan en hoe er vervolgens binnen de organisatie wordt omgegaan met de wijze waarop inspecteurs hun taken uitvoeren.

Het onderzoek laat zien dat inspecteurs hun werk op al deze vier dimensies anders uitvoeren dan de beleidsstrategie van ISZW voorschrijft. Inspecteurs beperken zich niet tot het constateren en handhaven van overtredingen, maar zij maken ook veelvuldig gebruik van informele handhavingsinstrumenten zoals mondelinge waarschuwingen, complimenten, uitleg over de interpretatie van wet- en regelgeving en advies, hoewel deze instrumenten formeel niet langer tot het handelingsrepertoire van inspecteurs behoren. Dit doen zij omdat zij het als hun taak zien om eraan bij te dragen dat er veilige en gezonde werkomgevingen zijn. Een louter sanctionerende aanpak levert in hun ogen onvoldoende resultaat op. Ook beperken inspecteurs zich niet tot de voorselectie van risico's en locaties. Zo inspecteren zij ook op andere dan voorgeselecteerde locaties en treden zij in de praktijk ook op tegen risicovolle of gevaarlijke situaties die buiten de selectiecriteria van de inspectieprogramma's vallen. Voorts hangt het van de persoon van de inspecteur af of en in hoeverre hij gebruikmaakt van de instrumenten die bedoeld zijn om het werk te standaardiseren. Inspecteurs zien deze verhoorplannen en inspectiewijzers als onderdeel van een breder repertoire aan instrumenten dat hen ter beschikking staat bij de uitvoering van

hun werk waaronder wetgeving, hun eigen kennis en eerder opgedane ervaringen. Daarmee leiden deze instrumenten niet automatisch tot een meer uniforme werkwijze binnen de inspectie. Tot slot leidt de toegenomen juridisering er enerzijds toe dat inspecteurs meer aandacht besteden aan de formeel-juridische kwaliteit van hun werk. Tegelijkertijd zorgen de hogere eisen die aan het werk van inspecteurs worden gesteld ervoor dat inspecteurs selectiever worden in het opmaken van boeterapporten, vooral in gevallen waarin zij twijfelen aan de bewijsbaarheid van overtredingen. Dit brengt vervolgens mee dat inspecteurs deze situaties ook vaker informeel afdoen en – omdat ze verwachten dat dit tegen hen kan worden gebruikt – deze situaties niet formeel vastleggen. Dit leidt ertoe dat de risicoselectie waarop ISZW zich baseert mogelijk minder empirisch gefundeerd is en dit kan leiden tot institutionele blindheid voor nieuwe risico's. Behalve dat inspecteurs door de juridisering terughoudender zijn geworden bij het opmaken van boeterapporten, zorgt de juridisering ook voor spanningen tussen inspecteurs en medewerkers van de juridische afdelingen. Inspecteurs zijn veelal van mening dat de juridische afdeling zeer formalistisch met regelovertredingen omgaat en daarmee geen recht doet aan de omstandigheden van het geval. Dat heeft volgens inspecteurs tot gevolg dat sommige overtreders veel te hard en anderen veel te zacht worden aangepakt. Inspecteurs zijn daardoor geneigd om hun boeterapporten zo op te stellen dat de juridische afdeling de – in hun ogen – juiste strafmaat kiest. Veel inspecteurs kiezen er dan ook voor om in boeterapporten heel gedetailleerd in te gaan op de omstandigheden van het geval, waarmee het opstellen van boeterapporten nog meer tijd kost.

Hoe wordt er nu binnen de organisatie met de werkwijze van inspecteurs omgegaan? We hebben geconstateerd dat er binnen de Inspectie in de eerste plaats sterk wordt vertrouwd op de eigen professionaliteit van de inspecteurs. Men gaat ervan uit dat inspecteurs zelf een juiste inschatting weten te maken wanneer ze anderen moeten inschakelen bij het nemen van beslissingen, wanneer ze om advies moeten vragen, hun werk moeten laten beoordelen en dat inspecteurs ook in staat zijn om deze adviezen correct toe te passen. Het vertrouwen in de professionaliteit van inspecteurs wordt ten tweede gecombineerd met controle op de output. Teamleiders gaan na of de brieven die inspecteurs opstellen duidelijk zijn, of hun handhavingsbeslissingen goed zijn onderbouwd, hoe vaak inspecteurs wordt gevraagd om boeterapporten aan te vullen omdat ze niet voldoen aan de juridische eisen en of inspecteurs niet te veel afwijken van de gemiddelden voor wat betreft zaaktijden, aantallen inspectiebezoeken die ze afleggen en de handhavingspercentages die zijn opgesteld. Zolang dit geen vragen oproept, zijn inspecteurs vrij om hun werk naar eigen inzicht in te delen.

Op basis van deze bevindingen kunnen we concluderen dat de wijze waarop in de praktijk van ISZW invulling wordt gegeven aan de combinatie van risicogestuurd toezicht, strenger handhaven en delegeren van verantwoordelijkheden op gespannen voet staat met het formele beleid. Doordat inspecteurs hun taken breder opvatten en ook gebruikmaken van informele handhavings-

instrumenten, ook buiten de selectiecriteria van het risico-gestuurde toezicht inspecteren op onderwerpen die buiten inspectiewijzers vallen en omdat inspecteurs veel meer tijd besteden aan de juridische kwaliteit van hun werk, verlopen inspecties in de eerste plaats veel minder efficiënt en uniform dan beoogd. Ten tweede zien we dat de wijze waarop het formele beleid in de praktijk wordt ingevuld afbreuk doet aan de suggesties dat risico-gestuurd toezicht de inspectie in staat stelt om op transparante wijze verantwoording af te leggen over de keuzes die zij maakt. Niet alleen bestaan er verschillen in risicopercepties tussen inspecties en medewerkers van de juridische afdeling, maar ook wordt een deel van de handhavingsactiviteiten niet vastgelegd. Dat creëert mogelijke blinde vlekken en zorgt ervoor dat toezicht en handhaving vooral blijven plaatsvinden in bekende sectoren rond bekende risico's. Tot slot roepen de bevindingen de vraag op of het formele beleid een geschikte manier is om meer verantwoordelijkheden voor naleving neer te leggen bij onder toezicht gestelde bedrijven. We hebben geconstateerd dat als gevolg van de strengere handhaving en sanctionering die met de Wahss hun intrede deden, bedrijven vaker bezwaar en beroep aantekenen tegen de handhavingsbeslissingen van de inspectie. Het is niet ondenkbaar dat bedrijfsleven en inspectie daardoor eerder tegenover elkaar komen te staan dan dat zij samen werken aan veilige en gezonde arbeidsomstandigheden.

Voor de handhavingspraktijk betekent dit allereerst dat inspectiediensten die risico-gestuurd toezicht (willen) implementeren in combinatie met strenger handhaven en het delegeren van verantwoordelijkheden zich moeten realiseren dat er binnen hun organisatie verschillen in risicopercepties kunnen bestaan die maken dat de uitvoering van toezicht in de praktijk niet altijd correspondeert met het formele beleid. Voor ISZW geven de conclusies aanleiding om het gat tussen het formele beleid en de uitvoeringspraktijk nader te onderzoeken. Hoe wenselijk of onwenselijk is het huidige gat tussen beleid en uitvoeringspraktijk? En – indien onwenselijk – hoe zouden beleid en praktijk beter op elkaar betrokken kunnen worden? Een tweede implicatie betreft de notie dat risico-gestuurd toezicht niet vanzelfsprekend een meer efficiënte en effectieve vorm van toezicht is die inspecties in staat stelt om op transparante wijze verantwoording af te leggen over de keuzes die inspecties maken. Dit geeft zowel binnen als buiten ISZW aanleiding tot discussie over de doelstellingen van risico-gestuurd toezicht en herbezinning over de vraag of risico-gestuurd toezicht de transparantie biedt die publiek en politiek er veelal van verwachten alsmede of de aanscherping van handhaving zich laat combineren met het delegeren van toezichtsverantwoordelijkheden aan onder toezicht staande bedrijven.

Afkortingen

APS	Directie Analyse, Programmering en Signalering
BDI	Afdeling Boete, Dwangsom en Inning
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
FIMO	Afdeling Frontoffice, Inspectie- en Managementondersteuning
ICT	Intercollegiaal toetsingsmoment
IKC	Inspectiebreed Kenniscentrum
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
M&M	Directie Mensen en Middelen
OBR	Ongevallenboeterapport
ODB	Overtreding waarvoor direct een boete volgt
OO	Overige overtredingen
PSO	Afdeling Programmering, Signalering en Onderzoek
RI&E	Risico Inventarisatie & Evaluaties
STA-model	Selectief Toezicht Arbeidsinspectie model
Wahss	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving
WBJA	Afdeling Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden
ZO	Zware overtreding

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Neoliberale hervormingen die in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn doorgevoerd in vele westerse verzorgingsstaten, kenmerken zich door de ogenschijnlijk onverenigbare waarden van een kleine, non-interveniërende overheid aan de ene kant en transparantie en het afleggen van verantwoordelijkheid over werkwijzen en prestaties aan de andere kant (Power, 1999). Het ideaal van een kleine, niet-interveniërende overheid is nagestreefd door verantwoordelijkheden met betrekking tot publieke dienstverlening te delegeren en te privatiseren, terwijl de zoektocht naar transparantie en afleggen van verantwoording is uitgemond in een toename van controlemechanismen zoals prestatiemeting en rapportageverplichtingen (Levi-Faur & Gilad, 2004, p. 111). Anders geformuleerd, het delegeren en privatiseren van publieke taken ging gelijk op met een intensivering van 'sturing op afstand' binnen en buiten de overheid (Levi-Faur 2005). Meer recente hervormingen die arbeidsinspecties in verschillende westerse landen hebben doorgevoerd, lijken nog altijd in belangrijke opzichten te zijn ingegeven door deze neoliberale waarden.

Het ideaal van een kleine, niet-interveniërende overheid wordt allereerst weerspiegeld door structurele bezuinigingen in toezicht, personeelsreducties en fusies van inspecties met de bedoeling om schaalvoordelen te behalen (OECD, 2014). Deze efficiëntie-maatregelen worden genomen tegen de achtergrond van blijvend hoge verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van inspecties in het voorkomen van beroepsziektes en arbeidsongevallen ('t Hart, 2001; Lau, 2009). Ter compensatie van personele bezuinigingen en reducties van aantallen inspecties, hebben overheden in landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland het sanctionerings- en handhavingsbeleid aangescherpt. Deze aanscherping beoogt de afschrikking van regelovertredingen te verhogen.

Ten tweede manifesteert het ideaal van een kleine, niet-interveniërende overheid zich door de toegenomen rol die niet-statelijke actoren zijn gaan spelen in het toezicht. Niet alleen zijn overheden verantwoordelijkheden voor toezicht in toenemende mate gaan delegeren, ook zijn marktpartijen en het maatschappelijk middenveld de verantwoordelijkheid voor toezicht naar zichzelf gaan toetrekken (Shamir, 2010; 2011). Door deze verschuiving van verantwoordelijkheden vindt toezicht niet langer alleen *door* overheidsinstellingen plaats, maar ook *met* en *zonder* overheidsinstellingen (Börzel & Risse, 2010). Dit heeft

echter niet tot minder overheidstoezicht geleid, integendeel (Levi-Faur, 2005; Braithwaite, 2005; 2008), maar heeft ertoe geleid dat overheidsinspecties naast het bevorderen van naleving ook andere rollen zijn gaan vervullen zoals het regisseren, coördineren en faciliteren van toezicht binnen netwerken (Gulbrandsen, 2014). De idee dat overheden verantwoordelijkheden voor toezicht delen met private partijen heeft inmiddels een zodanig vanzelfsprekend karakter gekregen dat situaties waarin sprake is van gecentraliseerd overheidstoezicht vragen oproepen, zelfs als dat goed functioneert en de meerwaarde van het delegeren van verantwoordelijkheden niet is aangetoond (Almond, 2015).

Het ideaal van transparantie en het afleggen van verantwoordelijkheid manifesteert zich vooral door de implementatie van risico-gestuurd toezicht. Onder andere de financiële crisis en de frustraties en boosheid over de perceptie dat overheden er maar mondjesmaat in zijn geslaagd om deze crisis op te lossen, hebben het vertrouwen in overheidsoptreden aangetast. Dit heeft met zich meegebracht dat toezichthouders nauwlettend worden gevolgd en onder druk staan om verantwoording af te leggen over hun handelen; in plaats dat overheden hun onderdanen ter verantwoording roepen, zijn het de gezagsdragers zelf die in toenemende mate ter verantwoording worden geroepen door burgers en belangengroeperingen (Bovens, 2007). Formalisatie en codificatie van verantwoordelijkheden zijn belangrijke instrumenten geworden om het vertrouwen van burgers in de effectiviteit van toezichthoudende instanties te herstellen (Levi-Faur, 2005). Risico-gestuurd toezicht biedt een dergelijk instrument: het heeft als doel om op systematische en transparante wijze keuzes te maken ten aanzien van de inzet van de schaarse middelen waarover inspecties beschikken. Het uitgangspunt hiervan is dat inspecties risico's in kaart brengen en prioriteren en dat ze hun schaarse middelen zodanig inzetten dat de grootst mogelijke reductie van risico's wordt gerealiseerd (Black, 2005; 2010; Baldwin & Black, 2008). Wat het concept risico zo aantrekkelijk maakt is dat het een alternatief biedt voor de inherente onzekerheden die zijn verbonden met besluitneming door onzekerheid om te vormen tot een kansberekening van succes en falen. Het aanduiden van gebeurtenissen en problemen als risico's maakt hen controleerbaar juist vanwege het uitgangspunt dat volledige controle onhaalbaar is (Rothstein, Huber & Gaskell, 2006).

Hoewel de neoliberale waarden van een kleine, niet-interveniërende overheid op het eerste gezicht wellicht op gespannen voet lijken te staan met transparantie en het afleggen van verantwoording, is dat bij nader inzien niet het geval. Allereerst sluit risico-gestuurd toezicht naadloos aan bij het ideaal van een kleine, niet interveniërende overheid. Het resoneert met pleidooien om de regeldruk voor het bedrijfsleven te verminderen om kosten te verlagen. Als zodanig kan risico-gestuurd toezicht worden gezien als een reactie op de aanklacht dat sprake is van overregulering. Het houdt immers de belofte in dat genomen maatregelen in verhouding staan tot de omvang van bedreigingen (Rothstein et al., 2006, p. 1063). Om deze reden stellen sommige onderzoekers dat de populariteit van beleidsideeën als risico-gestuurd toezicht, vermindering van regeldruk en responsive regulation eufemismen zijn voor een verlies aan daadkracht van arbeidsinspecties (Tombs & Whyte, 2010). Voorts wordt risico-gestuurd

toezicht vaak gecombineerd met het delegeren van toezichtsverantwoordelijkheden. In dit verband wordt het uitgangspunt gehanteerd dat toezichthouders rekening moeten houden met de activiteiten van private toezichthouders bij de aanwending van schaarse publieke middelen. Het faciliteren van derde partijen als surrogaat toezichthouders houdt niet alleen de belofte in van betere uitkomsten tegen lagere kosten, maar resulteert er ook in dat bespaarde middelen kunnen worden gereserveerd voor situaties waarin er geen alternatieven beschikbaar zijn voor directe overheidsinterventie (Gunningham et al., 1998, p. 377). Meer specifiek is de idee dat private toezichthouders de routineuze en niet controversiële overtredingen voor hun rekening nemen, terwijl publieke toezichthouders zich beperken tot de complexe en controversiële gevallen (Verbruggen, 2013). Aan deze taakverdeling ligt de veronderstelling ten grondslag dat publieke toezichthouders beter gepositioneerd zijn om op te treden als een 'gorilla in the closet' dan private toezichthouders vanwege het geweldsmonopolie van de staat en hun geringere afhankelijkheid van het bedrijfsleven. Dat de houdbaarheid van deze veronderstelling kan worden betwijfeld (Lytton, 2014), laat onverlet dat een risico-gestuurde aanpak nog altijd dikwijls wordt opgevat als een manier om de beperkte capaciteit van publieke toezichthouders zodanig aan te wenden dat een maximaal beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en belangengroeperingen en tegelijk middelen worden gespaard voor toezicht.

Dit betekent dat de combinatie van het aanscherpen van sanctionering en handhaving, het delegeren van toezichtsverantwoordelijkheden en risicogestuurd toezicht een beleid vertegenwoordigt dat de neoliberale waarde van een kleine, non-interveniërende overheid tracht te verenigen met de waarden van transparantie en het afleggen van verantwoording. Deze strategie bergt de belofte in zich van aan de ene kant een 'objectieve', verdedigbare delegatie van toezichtsverantwoordelijkheden naar private actoren en aan de andere kant een aanscherping van sanctionering en handhaving binnen overheidsinspecties. Tot dusverre is er nog niet veel empirisch onderzoek gedaan naar deze praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk. Deze blinde vlek is opmerkelijk aangezien toezichthouders beleidswijzigingen op hun eigen manier kunnen vertalen naar de werkvloer en allerminst als vanzelfsprekend kan worden aangenomen dat de manier waarop inspecteurs hun taak uitvoeren overeenstemt met het beleid en de strategie van de organisatie. Inspecteurs krijgen in de praktijk immers te maken met brede – en soms abstracte – wettelijke normen en voorschriften die zij moeten vertalen naar concrete gevallen. Dit dwingt inspecteurs tot het interpreteren van situaties en een veelheid aan wet- en regelgeving, het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes. Om dergelijke beslissingen te kunnen nemen, is het onvermijdelijk dat inspecteurs in de praktijk beschikken over een aanzienlijke beslisruimte (Lipsky, 1980; Fineman & Sturdy, 1999; Hawkins, 2001; May & Wood, 2003; Mascini, 2004; 2008; Mascini & Van Wijk, 2008; Pautz, 2010; Ellis, 2011; Coslovsky, 2011). Tegelijkertijd stuiten de mogelijkheden om toezicht te houden op de manier waarop inspecteurs hun werk uitvoeren op hun grenzen (Ringeling, 1978). Hun werk onttrekt zich veelal aan het zicht van leidinggevenden en collega's, omdat het inspectiewerk solistisch is en

sterk locatiegebonden: inspecteurs gaan bij bedrijven op bezoek om te inspecteren (Hawkins, 1984; Hawkins & Thomas, 1984; Wilthagen, 1993). Inspecteurs beschikken daarmee over een zekere mate van autonomie in de inrichting en uitvoering van hun werk (Nickels, 2007). Dit zorgt ervoor dat de manier waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren niet altijd correspondeert met het afgesproken beleid. Zo laten Baldwin en Black (2016) zien dat de identificatie en prioritering van risico's een aaneenschakeling van politieke keuzes inhoudt waarover niet alleen buiten inspecties heel anders kan worden gedacht dan daarbinnen, maar ook binnen inspecties tussen beroepsgroepen, afdelingen en hiërarchische lagen. Zij laten voorts zien dat deze verschillende opvattingen over systemen van risico-gestuurd toezicht spanningen veroorzaken en ervoor zorgen dat de uitvoering van risico-gestuurd toezicht in de praktijk in sommige opzichten niet strookt met het formele beleid. Zodra dit aan het licht komt, roept dit vervolgens vragen op over de controle op de uitvoering van toezicht en over de manier waarop ervoor kan worden gezorgd dat de uitvoeringspraktijk en het formele beleid op elkaar betrokken blijven. Dit betekent dat de wijze van toezicht die kenmerkend is voor het neoliberale tijdperk is ingebed in de praktische, dagelijkse en interpersoonlijke taken en verantwoordelijkheden van inspecteurs (Boholm, Corvellec & Karlsson, 2012). Het doel van dit onderzoek is om te analyseren hoe aan dit toezicht in de praktijk invulling wordt gegeven.

1.2 Vraagstelling

Dit empirisch onderzoek betreft een case study van een inspectie die een beleidsstrategie heeft ingevoerd waarbij het risico-gestuurd toezicht combineert met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven én de aanscherping van handhaving en sanctionering. De casus betreft de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) die toeziet op de handhaving van de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving. De beleidsstrategie die ISZW heeft ingevoerd heeft consequenties voor de verwachtingen die gelden ten aanzien van de manier waarop inspecteurs hun werk verrichten. Het is de vraag of inspecteurs deze verwachtingen inlossen. ISZW is zeker niet de enige publieke toezichthouder die een dergelijke gecombineerde beleidsstrategie heeft geïmplementeerd. Daarmee levert deze case study inzichten op die ook voor andere inspecties relevant zijn.

De centrale vraag luidt: *hoe gaan inspecteurs in de praktijk om met de beleidsstrategie waarbij risico-gestuurd toezicht wordt gecombineerd met het delegeren van verantwoordelijkheden naar ondertoezichtgestelden en de aanscherping van handhaving en sanctionering?*

Deze vraag werken we uit in de volgende vier onderzoeksvragen:
- Hoe heeft ISZW invulling gegeven aan het combineren van risico-gestuurd toezicht met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven en de aanscherping van handhaving en sanctionering?
- Welke veranderingen brengt deze beleidsstrategie mee voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs?
- Hoe voeren inspecteurs hun taak in de praktijk uit?
- Hoe wordt er binnen de organisatie omgegaan met de wijze waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitoefenen?

Onze analyse is gebaseerd op observaties van hoe inspecteurs risico's definiëren en aanpakken in hun dagelijkse werk. We beschouwen deze handelingen niet op zichzelf, maar als onderdeel van het bredere organisatiebeleid en als ingebed in het totaal aan uitvoeringspraktijken binnen de inspectie (Boholm, Corvellec & Karlsson, 2012, p. 3). We baseren ons hierbij op 25 interviews met inspecteurs, teamleiders en betrokkenen bij het handhavingsbeleid, observaties van 15 inspectiedagen en teamoverleggen en een analyse van het handhavingsbeleid van ISZW. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen januari 2016 en januari 2017. In de methodologische verantwoording in Bijlage 1 is beschreven hoe wij het onderzoek hebben uitgevoerd.

1.3 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 beantwoorden we de eerste twee onderzoeksvragen. We beschrijven de ontwikkelingen in strategie en beleid die ISZW heeft ingevoerd en hoe deze ontwikkelingen doorwerken in de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs. Dit vormt een analytisch kader dat we gebruiken voor de verzameling en analyse van de onderzoeksgegevens. In hoofdstuk 3 introduceren we vervolgens de casus waarop dit onderzoek betrekking heeft en beschrijven we hoe de handhaving van de arbeidsomstandighedenwetgeving bij ISZW organisatorisch is ingebed. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten van het empirisch onderzoek en laten we zien hoe inspecteurs hun taken in de praktijk uitvoeren en hoe daar vanuit de organisatie tegenaan wordt gekeken en controle op wordt uitgeoefend. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van ISZW

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de eerste twee onderzoeksvragen: Hoe heeft ISZW invulling gegeven aan het combineren van risico-gestuurd toezicht met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven en de aanscherping van handhaving en sanctionering? Welke veranderingen brengt dit mee voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs?

2.2 Drie ontwikkelingen in strategie en beleid

ISZW is op 1 januari 2012 ontstaan uit de samenvoeging van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. ISZW houdt zich naast het toezicht op de naleving van de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving ook bezig met de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet minimumloon, de Wet allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (waarin regels over arbeidsbemiddeling door bijvoorbeeld uitzendbureaus zijn opgenomen) en andere wet- en regelgeving rondom arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Dit onderzoek is evenwel beperkt tot het domein arbeidsomstandigheden.

Het toezicht op en de handhaving van de arbeidsomstandigheden kenmerken zich door drie ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren min of meer gelijktijdig hebben voorgedaan.

De *eerste* ontwikkeling is te kenschetsen als 'het stimuleren van zelfregulering'. Al sinds de jaren negentig is in het toezicht op en de handhaving van de arbeidsomstandigheden sterk de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ondertoezichtgestelden voor de naleving van wet- en regelgeving (Van der Ende et al., 2012). Dit komt in de praktijk tot uitdrukking in het gebruik van open normen in wet- en regelgeving, algemeen geformuleerde zorgplichten en doel- in plaats van middelvoorschriften. Dit betekent dat in de wet- en regelgeving niet langer heel gedetailleerd is voorgeschreven *hoe* bepaalde normen moeten worden nageleefd, maar de wet- en regelgeving laten de onder toezicht gestelde veel vrijheid bij de wijze waarop hij de norm invult en welke middelen hij daartoe inzet (o.m. Blomberg, 2000, p. 322). Een voorbeeld van een open norm op het terrein van de arbeidsomstandigheden is de in artikel 3.1

van de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde zorgplicht voor werkgevers om een gezonde en veilige werkplek te creëren. Doelvoorschriften stellen wel (minimum)eisen, maar laten de ondertoezichtgestelden vrij in de wijze waarop ze aan die eisen voldoen. Zo stelt de wet eisen aan het maximale geluidsniveau op de werkplek (een doelvoorschrift), maar kunnen werkgevers zelf bepalen met welke middelen zij zich aan dat doel houden.

In het handhavingsbeleid rondom arbeidsomstandigheden zijn de afgelopen jaren dan ook verschillende instrumenten geïntroduceerd die het bedrijfsleven ruimte bieden om – binnen de kaders van de wet – zelf initiatieven te ontwikkelen om voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te zorgen (TienOrganisatieadvies, 2011; Van der Ende et al., 2012). Enkele voorbeelden hiervan zijn zelfinspectietools[1], keurmerken of certificaten, convenanten, technische normen, gedragscodes, branchespecifieke arbocatalogi en Risico Inventarisatie & Evaluaties (hierna: RI&E). ISZW faciliteert de ontwikkeling daarvan door verschillende hulpmiddelen ter beschikking te stellen en houdt bij het toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving tot op zekere hoogte rekening met de maatregelen die bedrijven zelf al hebben getroffen. Sommige van deze initiatieven zijn vrijwillig, andere hebben een verplichtend karakter. Zo is sinds 1994 in de Arbeidsomstandighedenwet vastgelegd dat alle bedrijven met personeel een RI&E dienen op te stellen. In een RI&E moet de werkgever alle veiligheid- en gezondheidsrisico's in het bedrijf in kaart brengen en een plan van aanpak opstellen om de verwezenlijking van deze risico's te voorkomen. De RI&E moet vervolgens door een daartoe gecertificeerde arbodienst of deskundige worden getoetst.

Anders dan de RI&E's, is het opstellen van een arbocatalogus geen wettelijke verplichting. In de periode tussen 2007 en 2009 heeft het ministerie van SZW echter besloten om de totstandkoming van branchespecifieke arbocatalogi financieel te ondersteunen middels de subsidieregeling 'Stimulering totstandkoming van arbocatalogi' (Van Vliet & Venema, 2011). In een arbocatalogus leggen werkgevers en werknemers vast welke maatregelen genomen kunnen worden om te voldoen aan de doelvoorschriften uit de Arbeidsomstandighedenwet. Deze catalogi worden vervolgens marginaal getoetst door ISZW en tijdens inspecties wordt rekening gehouden met de maatregelen die in de catalogus zijn vastgelegd (Van Vliet & Venema, 2011, p. 13).

Tot slot zijn er verschillende branchegerichte initiatieven, zoals de projecten '5xBeter' en 'Healthy Metal' in de metaalsector. Binnen '5xBeter' kunnen bedrijven gratis een verbetercoach uitnodigen voor een veiligheidsconsult.[2] Healthy Metal richt zich op jongeren die een leer-werktraject volgen in de metaalsector. Binnen dit project heeft ISZW onder andere een *serious game* ontwikkeld waarmee jongeren leren over machineveiligheid.[3]

1 Http://www.zelfinspectie.nl/.
2 Https://www.5xbeter.nl/site/nl.
3 Voor dit initiatief won ISZW in 2015 de publieksprijs van de Verkiezingen Handhaving en Toezicht, zie http://www.toezine.nl/artikel/140/healthy-metal-veelzijdige-aanpak-om-ongevallen-in-metaalsector-terug-te-dringen/.

Naast deze initiatieven om de mogelijkheden tot zelfregulering te bevorderen en de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving te delegeren aan bedrijven en branches, is een *tweede* ontwikkeling de in januari 2013 in werking getreden Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Wahss).[4] Met deze wet zijn de boetes voor overtredingen van de SZW-wetgeving sterk verhoogd. Bovendien worden de boetes bij recidive en herhaalde recidive verhoogd met respectievelijk 100 en 200 procent ten opzichte van de boete bij de eerste overtreding. Ook is het recidivebegrip verruimd. Bij het vaststellen van recidive wordt niet langer alleen naar dezelfde, maar ook naar soortgelijke overtredingen gekeken en de termijn waarbinnen recidive kan worden vastgesteld, is voor ernstige overtredingen verdubbeld van vijf naar tien jaar. Tot slot introduceert de wet de mogelijkheid om bij herhaalde overtredingen ondernemingen preventief stil te leggen voor de duur van maximaal drie maanden, ook als er geen direct gevaar is voor werknemers en zonder tussenkomst van de rechter (Inspectie SZW, 2013a).[5]

Aanleiding voor deze hardere aanpak was de constatering dat het bestaande sanctiestelsel niet langer voldeed. Zo dateerden de boetenormbedragen voor arbeidsovertredingen uit 1998 toen de bestuurlijke boete in de Arbeidsomstandighedenwet werd geïntroduceerd. Deze boetebedragen pasten, aldus de Memorie van Toelichting (p. 15-16), niet meer bij de huidige inzichten over de ernst van de gedragingen. Bovendien wil de regering met de strengere sancties het signaal doen uitgaan dat er geen plaats is voor bedrijven die de wettelijke normen niet naleven en dat overtreding een ernstige zaak is en streng wordt bestraft (Memorie van Toelichting, p. 3). Van deze zwaardere sancties verwacht de regering een sterk preventieve werking: 'Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden.' (Memorie van Toelichting, p. 3-4).

De beschrijving van de eerste twee ontwikkelingen maakt duidelijk dat ISZW twee vormen van overheidssturing combineert: het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij het bedrijfsleven, waarbij de Inspectie die zelf opgepakte verantwoordelijkheden faciliteert en meeweegt in haar handhavingsbeleid én het hanteren van een *zero tolerance* beleid (Memorie van Toelichting, p. 15) ten aanzien van regelovertredingen die vervolgens strenger dan voorheen worden gesanctioneerd. De *derde* ontwikkeling betreft de invoering van risico-gestuurd toezicht, dat is bedoeld om beide vormen van overheidssturing te combineren. Zoals in de inleiding reeds toegelicht, houdt risico-gestuurd toezicht in dat de beperkte inspectiecapaciteit vooral wordt ingezet in branches waar zich de grootste risico's voordoen (Black, 2005; Baldwin & Black, 2008; 2016; Black & Baldwin, 2010; 2012). Met het samengaan van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst heeft ISZW een risico-gestuurde werkwijze in haar beleid geïntegreerd

4 *Stb.*, 2012, 462.
5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 207, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

(Inspectie SZW, 2013b). Op basis van risicoanalyses bepaalt de Inspectie meerjarig welke thema's en sectoren prioriteit krijgen in het handhavingsbeleid. Concreet betekent dit dan ook dat zelfregulering vooral plaatsvindt in branches en rond onderwerpen waar de risico's ten aanzien van veilig en gezond werken laag zijn en dat de *zero tolerance* aanpak bedoeld is om uitwassen tegen te gaan juist daar waar de grootste risico's gelden. Door de verantwoordelijkheid voor regelnaleving over te laten aan branches waar dat kan, beoogt ISZW de beperkte inspectiecapaciteit vooral daar in te zetten waar dat nodig is. Zo helpt risico-gestuurd toezicht ISZW te laveren tussen beide ontwikkelingen. Dit laat overigens onverlet dat ook in risicovolle sectoren breder wordt ingezet op het bevorderen van naleving dan enkel middels inspecteren en handhaven. Zo wordt er binnen de inspectieprogramma's in risicovolle sectoren ook aandacht besteed aan voorlichting, handhavingscommunicatie, overleg en overreding. Omgekeerd is de inspectie ook actief in risico-arme sectoren naar aanleiding van klachten of ongevallen. De drie ontwikkelingen in de strategie en beleid van de ISZW kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. In sectoren waar dat kan, wordt zelfregulering gestimuleerd, zodat de beperkte toezichtscapaciteit efficiënt kan worden ingezet om uitwassen tegen te gaan in risicovolle sectoren en branches of rond onderwerpen waarvan uit onderzoek blijkt dat zich daar veel overtredingen of problemen voordoen. Dit zijn precies de bedrijven waarvoor de Wahss is bedoeld. De risico-gestuurde aanpak is ingevoerd met de bedoeling om onderscheid te kunnen maken tussen bedrijven die de verantwoordelijkheid voor veilig en gezond werken wel of niet nemen en de handhavingscapaciteit te kunnen inzetten in risicovolle sectoren bij bedrijven die het nalaten om te zorgen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden.

2.3 Vertaling van de drie ontwikkelingen in strategie en beleid in de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs

De hierboven genoemde ontwikkelingen in strategie en beleid hebben belangrijke veranderingen meegebracht voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs. In hun dagelijkse werk zijn vier veranderingen te onderscheiden: taakversmalling, risicosturing, standaardisering en juridisering.

Taakversmalling

In de *eerste* plaats zijn de ontwikkelingen in strategie en beleid gepaard gegaan met taakversmalling. De functie van inspecteurs is zo omschreven dat inspecteurs in die situaties en in die branches die als het meest risicovol worden gezien *alleen* toezicht houden en overtredingen handhaven en niets anders doen om naleving te bevorderen. Met de introductie van risico-gestuurd toezicht in het beleid van ISZW, zijn alle handhavingsinstrumenten die gericht zijn op het neerleggen van verantwoordelijkheden bij ondertoezichtgestelden door middel van zelfregulering, zoals uitleg over de interpretatie van regels, advisering over hoe de regels het best kunnen worden nageleefd en overleg met branches en

werkgevers over arbocatalogi en RI&E's, ondergebracht bij de directie Analyse, Programmering en Signalering (APS) en bij arbodiensten. De directie APS is onder andere verantwoordelijk voor de toetsing van Arbocatalogi[6] en het overleg daarover met branches en ontwerpt de inspectieprogramma's, terwijl arbodiensten werkgevers helpen bij het inrichten van het arbobeleid en adviseren over de naleving van wet- en regelgeving. In het huidige handhavingsbeleid is het dus niet de bedoeling dat inspecteurs deze taken op zich nemen omdat dit ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat het de taak is van de inspectie om werkgevers te ondersteunen bij het naleven van de wet- en regelgeving.

Tot september 2015 hadden inspecteurs echter meer mogelijkheden om het gedrag van ondertoezichtgestelden ook op andere manieren te beïnvloeden. Zo hadden inspecteurs de beschikking over het instrument stimulering, een instrument dat juist bedoeld was om overtredingen niet direct te beboeten, maar ongewenste situaties op te heffen. In de Nota handhavingsbeleid van januari 2013 werd stimulering als volgt omschreven:

> Als van de stimulering gebruik wordt gemaakt, vertrouwt de inspecteur er op dat de werkgever spontaan zal overgaan tot het treffen van de gewenste maatregelen en wordt dat ook mondeling tijdens de inspectie aan de werkgever doorgegeven. De bevindingen tijdens het inspectiebezoek worden echter wel standaard schriftelijk teruggekoppeld aan de werkgever. (p. 5).

Dit instrument bood inspecteurs dus de ruimte om zelf af te wegen of zij er vertrouwen in konden hebben dat de overtreder de ongewenste situatie oploste. Inmiddels bestaat het instrument stimulering niet meer. In de werkinstructie Handhavingsaanpak Arbeidsomstandighedenwet van september 2015 is het niet langer opgenomen. In het huidige beleid is er voor inspecteurs derhalve geen ruimte meer voor de inzet van softere handhavingsinstrumenten zoals advies, overreding of het uitdelen van complimenten. Van inspecteurs wordt verwacht dat ze streng optreden tegen gevaarlijke en risicovolle situaties en daarbij past het vanzelfsprekend niet om te adviseren, uitleg te geven of complimenten uit te delen. Inspecteurs zijn – in hun eigen woorden – tegenwoordig vrijwel uitsluitend 'handhaver'. Hun taak is het om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving en overtredingen te handhaven. Dit betekent dat een inspectie twee mogelijke uitkomsten kan hebben:[7]

1. Er zijn geen overtredingen geconstateerd of de overtredingen zijn opgeheven. De zaak wordt daarmee afgesloten. Bij initiële inspecties geldt dat het betreffende bedrijf – als de inspectie voldoende breed is geweest – de daarop volgende twee jaar niet geselecteerd wordt voor een herinspectie.

6 Deze toets wordt echter feitelijk uitgevoerd door specialisten van het Inspectiebreed Kenniscentrum dat valt onder de directie Mens & Middelen. Zie hierover verder hoofdstuk 3.

7 Werkinstructie Handhavingsaanpak Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 september 2015, p. 12-13.

2. Er zijn wel overtredingen geconstateerd of er zijn dezelfde of soortgelijke overtredingen geconstateerd (bij een herinspectie) en daarbij wordt dan altijd een handhavingsinstrument ingezet. Daarna wordt de zaak afgesloten en wordt het betreffende bedrijf voorgeselecteerd voor een herinspectie een jaar later of het bedrijf wordt geselecteerd voor een inspectie in het kader van de aanpak niet-nalevers.[8]

Dit impliceert dat inspecteurs bij eenmaal geconstateerde overtredingen geen beslisruimte hebben anders dan te bepalen *welk* handhavingsinstrument zal worden ingezet. Zoals we hierna nog zullen zien, is ook die beslissing sterk voorgestructureerd.

Risicosturing

De taakversmalling hangt samen met risicosturing, de *tweede* verandering in het werk van inspecteurs. ISZW ziet voor inspecteurs vooral de taak weggelegd om op te treden tegen ondertoezichtgestelden die de eigen verantwoordelijkheid voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden aantoonbaar niet nemen of niet aankunnen. Van inspecteurs wordt verwacht dat zij uitwassen tegen gaan daar waar de grootste risico's gelden.

De vaststelling en prioritering van die risico's gebeurt echter door andere afdelingen. Zoals hierna in hoofdstuk 3 nog verder zal worden toegelicht, stelt de directie van ISZW op basis van de risicoanalyses van de directie APS de prioritaire sectoren en risico's vast, waarna APS de inspectieprogramma's ontwikkelt en in veel programma's een selectie van bedrijven aanlevert waar inspecties kunnen worden uitgevoerd. In het geval van klachten of ongevallen, gaat het om risico's die zich reeds hebben gemanifesteerd en die via meldingen bij de afdeling *Frontoffice, Inspectie- en Managementondersteuning* (FIMO) binnenkomen. FIMO beslist in eerste instantie of een melding, klacht of signaal serieus genoeg is om onderzocht te worden en indien dit het geval is, zet ze deze vervolgens door naar de inspectieteams. In geval van twijfel wordt de beslissing om een onderzoek al dan niet te starten genomen door een inspecteur die 'piket'-dienst heeft. Inspecteurs zijn derhalve in belangrijke mate afhankelijk van de voorselectie van ongevallen en klachten en van risico's en riskante sectoren en bedrijven door de afdelingen FIMO en APS en dienen hun werkzaamheden daarop af te stemmen.

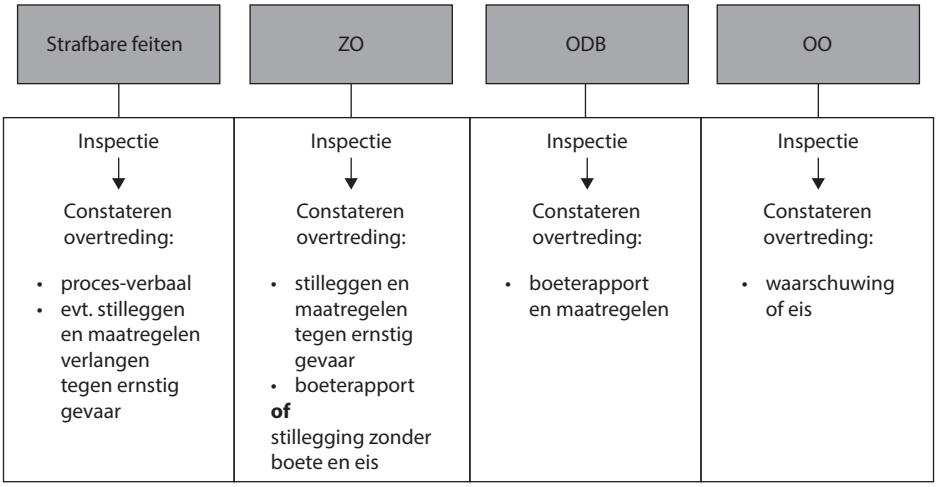
Standaardisering

Omwille van uniformiteit en rechtszekerheid, consistentie en efficiëntie worden de taken van inspecteurs *ten derde* in toenemende mate gestandaardiseerd. Zo is in inspectiewijzers en het handhavingsbeleid – waarover in hoofdstuk 3 meer – vrij precies omschreven waarop inspecteurs moeten letten tijdens inspecties en hoe zij op overtredingen kunnen en mogen reageren. Dat betekent

8 In het volgende hoofdstuk wordt toegelicht wat deze aanpak inhoudt.

ook dat inspecteurs niet mogen controleren op overtredingen die buiten de inspectiewijzers vallen tenzij dit overtredingen betreft waarin zich ernstig gevaar voordoet voor personen.[9] Ook is in het interne handhavingsbeleid per type overtreding gedetailleerd omschreven welke handhavingsinstrumenten daarop kunnen volgen. ISZW maakt onderscheid tussen drie typen overtredingen, zware overtredingen (ZO), overtredingen waarvoor direct een boete kan worden opgelegd (ODB) en overige overtredingen (OO). In het handhavingsbeleid is vastgelegd dat van een ZO sprake is bij ernstig gevaar voor personen en dat een ZO alleen kan leiden tot een stillegging met een boeterapport (in geval van heterdaad) of tot een stillegging zonder boeterapport, maar nooit kan worden afgedaan met een eis of een waarschuwing. Een ODB leidt altijd tot een boeterapport eventueel met een eis tot aanvullende maatregelen. In geval van een OO kan een inspecteur een waarschuwing geven of een eis stellen. In figuur 1 is weergeven welke handhavingsinstrumenten inspecteurs bij de verschillende overtredingen kunnen inzetten. Daarbij is het van belang om op te merken dat inspecteurs niet verantwoordelijk zijn voor het opleggen van een boete. De taak van de inspecteur beperkt zich tot het constateren van de overtreding en het aanzeggen en opstellen van een boeterapport. De afdeling Boete, Dwangsom en Inning (BDI) beslist vervolgens over de verwijtbaarheid en de aard en hoogte van de op te leggen boete.[10]

Figuur 1 Werkinstructie handhavingsaanpak arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 september 2015, p. 10



9 Werkinstructie Handhavingsaanpak Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 september 2015.

10 Inspecteurs kunnen wel zonder tussenkomst van BDI stilleggen, een waarschuwing geven of een eis stellen. In het volgende hoofdstuk worden deze handhavingsinstrumenten toegelicht.

Hierboven constateerden we al dat inspecteurs bij eenmaal geconstateerde overtredingen geen beslisruimte hebben anders dan te bepalen *welk* handhavingsinstrument moet worden ingezet. Figuur 1 laat zien dat vervolgens heel precies is voorgeschreven welke handhavingsinstrumenten kunnen worden opgelegd of ingezet. Indien inspecteurs twijfelen over welke overtreding in een concrete situatie aan de orde is of welk handhavingsinstrument daarop zou moeten volgen, worden zij geacht hun collega's te consulteren tijdens een intercollegiaal toetsingsmoment (ICT) en kunnen zij advies inwinnen van de (inhoudelijke) specialisten van het Inspectiebreed Kenniscentrum (IKC) en de afdeling Handhaving (Observatie 5; Reactieve inspectie, Observatie 12; ICT actief, Interviews 13, 15, 18 en 20).

Juridisering

Tot slot gaan de ontwikkelingen in strategie en beleid gepaard met toenemende juridisering van de taak van de inspecteurs. Die juridisering wordt binnen de organisatie toegeschreven aan de inwerkingtreding van de Wahss en neemt twee verschillende vormen aan (Inspectie SZW, 2015a; 2016a; 2016c). *Ten eerste* leidt de sterke verhoging van de boetes ertoe dat het feitelijk inspecteren op locaties formeler wordt, doordat werkgevers sneller juridische expertise inroepen en er vaker een advocaat bij inspecties aanwezig is (Inspectie SZW 2015a, p. 26; 2016a, p. 14). Ook constateert ISZW in haar jaarverslag over 2015 dat gesprekken met bedrijven 'vaak over boetes en boetebedragen gaan in plaats van over gezond en veilig werken binnen het bedrijf' (Inspectie SZW, 2016a, p. 14). *Ten tweede* signaleert ISZW sinds 2014 dat er door werkgevers vaker bezwaar en beroep tegen de opgelegde boetes wordt aangetekend (Inspectie SZW, 2015a; 2016a; 2016c). Dit stelt hogere juridische eisen aan de inspecties die inspecteurs uitvoeren. Het werk van inspecteurs vormt namelijk de *input* voor de handhavingsbeslissingen die worden genomen door de afdeling BDI en de bezwaren en beroepen die worden afgehandeld door de afdeling Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA). Als gevolg van het toenemende aantal bezwaren en beroepen stellen deze afdelingen steeds hogere eisen aan de opbouw, inhoud en uniformiteit van de boeterapporten die inspecteurs opstellen en aan de bewijsbaarheid van overtreding en sturen zij boeterapporten vaker terug met verzoeken om aanvullende informatie (Interview 23, Observatie 13; Actieve inspectie, Observatie 15; Reactieve inspectie). Volgens Inspecteur-generaal Marc Kuipers zorgen de huidige eisen die bij boetes worden gesteld aan bewijsvoering en maatwerk ISZW steeds meer tijd:

> De Inspectie heeft niet alleen te maken met verschuivingen op het gebied van onze inzet, maar ook met steeds verdergaande juridisering. Bedrijven tekenen consequent bezwaar en beroep aan tegen boetes en andere inspectiemaatregelen. De eisen die daarbij vanuit juridisch oogpunt worden gesteld aan bewijsvoering en maatwerk bij bestuurlijke boetes kosten ons steeds meer tijd. Ook dit werk gaat ten koste van onze inspectiecapaciteit. (Inspectie SZW, 2016c, p. 4).

Deze ontwikkeling is sinds 2015 nog versterkt doordat de minister van SZW op 18 december 2015 nieuwe matigingsronden in de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving introduceerde.[11] Aanleiding hiervoor was een tweetal uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) waarin zij zich uitsprak over de evenredigheid van de Arboboetes.[12] Sinds 2007 waren in de beleidsregels rondom boeteoplegging namelijk drie matigingsgronden opgenomen op basis waarvan een boete kon worden verlaagd wegens verminderde of geheel ontbrekende verwijtbaarheid. Deze luidden kortweg als volgt:

1. De risico's zijn voldoende geïnventariseerd, er is een veilige werkwijze ontwikkeld en er zijn geschikte arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar.
2. Er zijn voldoende instructies gegeven.
3. Er is adequaat toezicht gehouden.

Per matigingsgrond kon de boete met een derde deel worden gematigd. De matigingsgronden waren echter wel cumulatief opgesteld. Dit betekende dat de tweede matigingsgrond pas in aanmerking werd genomen als ook aan de eerste matigingsgrond werd voldaan. De derde matigingsgrond gold dan pas wanneer eerst aan de eerste twee matigingsgronden was voldaan. Concreet betekende dit dat een werkgever die wel aan de tweede en derde matigingsgrond had voldaan, maar niet aan de eerste, op dezelfde wijze kon worden beboet als een werkgever die in het geheel geen inspanningen had genomen om een veilige werkomgeving te creëren. Dit kon tot onredelijke situaties leiden. Dit deed zich voor in een zaak waarin een werkgever werd beboet omdat twee bouwmedewerkers wapeningsstaven boven schouderhoogte hadden gebonden, waardoor artikel 5.3, aanhef en onder a, van het Arbobesluit was overtreden, een overtreding op het gebied van fysieke belasting. Het boetebedrag na de bezwaarprocedure en beroep bij de rechtbank werd gesteld op € 2.160. De werkgever liet het hier echter niet bij zitten en ging in hoger beroep. Volgens hem had hij veel aandacht besteed aan veilig werken, voldeed hij daarmee aan de matigingsgronden en ontbrak derhalve de verwijtbaarheid van de overtreding.

In haar uitspraak oordeelde de Afdeling dat het op cumulatieve wijze toepassen van matigingsgronden onredelijk was. Zij stelde vast dat de beboete werkgever in aanzienlijke mate voldaan had aan verschillende specifiek in het (oude) beleid genoemde matigingsgronden en dat het beleid daarmee ten onrechte geen rekening hield. Zo had de werkgever veel aandacht besteed aan veilig werken door onder andere een risico-inventarisatieplan op te stellen, interne en externe audits te houden, werknemers door middel van voorlichtingsavonden te instrueren en toezicht op de werkplek te houden. Met deze inspanningen had de werkgever volgens de Afdeling grotendeels voldaan aan

11 Wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving, *Stcrt.* 2015/46081.

12 ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1421 en ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2136.

de tweede en derde matigingsgrond, maar ook voor een belangrijk deel aan de eerste matigingsgrond. Om deze reden oordeelde zij dat de hoogte van de opgelegde boete niet in overeenstemming was met het evenredigheidsbeginsel. Gezien de omstandigheden was er volgens de Afdeling sprake van een verminderde verwijtbaarheid. Tegen het cumulatieve systeem in werd de boete daarom met 75% gematigd tot € 540. In een vergelijkbare zaak enkele maanden later kwam de Afdeling tot eenzelfde oordeel. Daarbij verwees zij tevens naar het feit dat de minister de beleidsregel nog niet had aangepast aan haar eerdere uitspraak.[13]

In reactie op deze uitspraken schrapte de minister de cumulatieve matigingsgronden uit het boetebeleid en werd een nieuw systeem bekendgemaakt. Een belangrijk verschil in het nieuwe Arboboetebeleid is de opsplitsing van de eerste veelomvattende matigingsgrond in twee aparte matigingsgronden. Daarnaast is het uitgangspunt van het nieuwe matigingssysteem dat een werkgever moet kunnen aantonen dat hij inspanningen heeft verricht die zijn gericht op het voorkomen van de overtreding in dat concrete geval. Daarbij geldt dat elk van de volgende vier gronden op zichzelf kunnen leiden tot een matiging van de boete met 25%:[14]

1. De risico's van de concrete werkzaamheden zijn voldoende geïnventariseerd en er is een veilige werkwijze ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van de Arbowetgeving.
2. Er zijn noodzakelijke randvoorwaarden voor toepassing van een veilige werkwijze gecreëerd.
3. Er zijn adequate instructies gegeven.
4. Er is adequaat toezicht gehouden.

Tot slot stelt de minister in de toelichting op het nieuwe Arboboetebeleid dat naast bovengenoemde matigingsgronden ook andere relevante gronden aan de orde kunnen zijn, waarop in een concreet geval boetematiging mogelijk is.[15] Bovenstaande factoren zijn dus niet limitatief opgesomd. Wat de minister precies onder 'concreet' en 'andere relevante gronden' verstaat, wordt echter niet nader toegelicht. Wel wordt opgemerkt dat dit uitgangspunt ook gold onder het oude beleid, maar dat nu is gekozen voor een duidelijker redactie. Dit betekent dat de aanscherping van de wetgeving die met de invoering van de Wahss werd beoogd, deels is teruggedraaid door de verlaging van de drempel om aan de matigingsgronden te voldoen.

Samengevat: als gevolg van veranderingen in het wetgevings- en handhavingsbeleid wordt van inspecteurs verwacht dat zij zich beperken tot handhaving van geconstateerde overtredingen bij vooraf geselecteerde bedrijven of

13 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2136, r.o. 4.4.

14 Wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving, *Stcrt.* 2015/46081.

15 Wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving, *Stcrt.* 2015/46081.

sectoren en op vooraf bepaalde gevallen en onderwerpen. Deze toespitsing op handhaving heeft tot gevolg dat inspecteurs hogere maatstaven moeten hanteren bij het opstellen van boeterapporten.

Kortom: ISZW heeft de invoering van risico-gestuurd toezicht gecombineerd met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven en met strenger handhavend optreden tegen bedrijven die deze verantwoordelijkheid niet nemen naar het oordeel van de toezichthouder. Van inspecteurs wordt verwacht dat zij hun taak inperken tot het handhavend optreden tegen overtredingen van voorgeselecteerde risico's op een voorgestructureerde wijze met aandacht voor de juridische eisen die aan de toepassing van het handhavingsinstrumentarium worden gesteld. Aangezien inspecteurs over relatief veel beslisruimte beschikken, terwijl de mogelijkheden om controle uit te oefenen op de wijze waarop inspecteurs hun beslisruimte benutten relatief beperkt zijn, kan niet als vanzelfsprekend worden verondersteld dat inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren op de manier waarop die is voorgeschreven. In hoofdstuk 4 behandelen we daarom de volgende vragen: hoe voeren inspecteurs hun taken in de praktijk uit? En hoe wordt er binnen de organisatie omgegaan met de wijze waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren? Om de antwoorden op deze vragen in context te kunnen plaatsen, beschrijven we in hoofdstuk 3 eerst de casus waarop ons onderzoek betrekking heeft.

3 Handhaving van de arbeidsomstandigheden organisatorisch ingebed

3.1 Inleiding

Om te kunnen begrijpen hoe inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren, is het van belang om de organisatorische context in beeld te brengen. In dit hoofdstuk introduceren we de casus waarop dit onderzoek betrekking heeft: de handhaving van de arbeidsomstandigheden door ISZW. We baseren ons daarbij op beleidsstukken en interviews met medewerkers vanuit verschillende geledingen van de organisatie die betrokken zijn bij de ontwikkeling van strategie en beleid binnen ISZW. ISZW betreft een organisatie die ten tijde van het schrijven van dit rapport in ontwikkeling was. Daartoe werd onder andere de organisatiestructuur in juli 2017 aangepast waarbij ook de namen van verschillende organisatieonderdelen zijn aangepast. In het vervolg van dit rapport verwijzen wij wel naar het nieuwe organogram en gebruiken we de namen van de organisatieonderdelen zoals ze per juli 2017 worden gehanteerd. Voor het overige presenteren wij de situatie zoals wij die (empirisch) hebben bestudeerd.

We beschrijven eerst waar de handhaving van de arbeidsomstandigheden bij ISZW is ingebed en welke organisatieonderdelen en actoren daarbij betrokken zijn. Vervolgens bespreken we de belangrijkste werkzaamheden van ISZW aan de hand van drie typen inspecties die de organisatie uitvoert. Daarna laten we zien hoe het werk van inspecteurs in de praktijk is georganiseerd en geprioriteerd. We gaan daarbij in op de functie-eisen, het takenpakket van inspecteurs en op hun tijdsbesteding. Ook bekijken we hoe dat zich op geaggregeerd niveau vertaalt in termen van tijdsbesteding en de inzet van handhavingsinstrumenten. Tot slot beschrijven we hoe de controle op de uitvoeringspraktijk in het formele beleid is geregeld.

3.2 Taken en structuur ISZW

ISZW bestaat uit vijf directies die ressorteren onder de Inspecteur Generaal: 1) het eerder geïntroduceerde APS (strategie, programmering, analyse effecten, communicatie, handhavingsadvies en het opleggen en innen van boetes), 2) de directie Opsporing (strafrechtelijke handhaving), 3) drie directies Toezicht en 4) de directie Mensen en Middelen (bedrijfsvoering en het frontoffice). In Bijlage 2 is een organogram van ISZW opgenomen. Voor dit onderzoek zijn de

directie APS, de directie Mensen en Middelen (M&M) en de directie Toezicht van belang. De bezetting van ISZW bedroeg eind 2015 1.185 fte waarvan 743 fte aan inspecteurs, rechercheurs en onderzoekers (Inspectie SZW 2016a, p. 44). Eind 2016 was de bezetting gedaald naar 1.149 fte waarvan 68% als inspecteur, rechercheur, onderzoeker, analist of teamleider aan een inspectieprogramma of project was verbonden (Inspectie SZW 2017, p. 64).[1]

Het toezicht op de naleving van de regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden wordt vorm gegeven vanuit verschillende programma's. Een programma concentreert zich op een sector (metaal, bouw, transport) of op een onderwerp (gevaarlijke stoffen, psychosociale arbeidsbelasting, ioniserende straling). Elk programma formuleert doelen en ontwikkelt een slimme interventiemix-op-maat, waarbij geput wordt uit alle interventiemiddelen en -methoden die ISZW ter beschikking heeft. Dit betreft niet alleen inspectieactiviteiten, maar bijvoorbeeld ook branchecontacten, instrumentontwikkeling en handhavingscommunicatie. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in concrete activiteiten waaronder inspecties. Vanuit vakteams die zijn ondergebracht bij de directie M&M worden inspecteurs beschikbaar gemaakt die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de inspecties. Op het terrein van de arbeidsomstandigheden zijn er zeven vakteams die regionaal zijn ingedeeld. Elk team heeft ongeveer tussen de 28 en 33 fte aan formatie. In totaal is er 227 fte aan formatie voor het toezicht op de arbeidsomstandigheden.

Het werk van de programmateams wordt vormgegeven, gestructureerd en ondersteund door APS, de afdelingen het Inspectiebreed Kenniscentrum (IKC) en FIMO (vallend onder M&M) en de afdelingen BDI, Handhaving en WBJA (vallend onder APS). De directie APS is verantwoordelijk voor de risicoanalyse, programmering en de ontwikkeling van het toezichts- en handhavingsbeleid. Op basis van de risicoanalyses van APS bepaalt de leiding van ISZW welke onderwerpen prioriteit krijgen in het toezicht van de inspectie. APS ontwikkelt vervolgens inspectieprogramma's waarin inspectiedoelen worden geformuleerd en interventiestrategieën worden ontwikkeld. Bij de directie APS is ook de afdeling Handhaving ondergebracht. Deze afdeling is betrokken bij de ontwikkeling van het handhavingsinstrumentarium en ondersteunt inspecteurs bij vragen over de toe te passen handhavingsinstrumenten. De afdeling IKC vertaalt de inspectieprogramma's in inspectiewijzers waarin specifieke aspecten zijn opgenomen die door de inspecteurs moeten worden gecontroleerd en vervult een vraagbaakfunctie voor inspecteurs en teamleiders. Ook is deze afdeling verantwoordelijk voor de interne opleiding van de inspecteurs. Ten slotte toetst de afdeling BDI de door de inspecteurs opgestelde boeterapporten juridisch, stelt de verwijtbaarheid vast, legt boetes op en int deze. Als een werkgever het niet eens is met de opgelegde boete, is bezwaar mogelijk bij de afde-

1 Dit komt neer op ongeveer 781 fte. Dit suggereert dat het aantal inspecteurs, rechercheurs en onderzoekers ten opzichte van 2015 is toegenomen. Dat is echter niet het geval. Het toegenomen aantal heeft te maken met een andere wijze van registreren in het jaarverslag over 2016 (Persoonlijke communicatie, e-mail d.d. 14 september 2017).

ling WBJA. Na bezwaar is het voor de bestrafte werkgever nog mogelijk om beroep aan te tekenen bij de rechtbank en eventueel daarna hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.3 Drie typen inspecties

Het werk van inspecteurs bestaat grotendeels uit drie typen inspecties: actieve en reactieve inspecties en herinspecties. Reactieve inspecties vinden plaats naar aanleiding van klachten over misstanden en meldingen van ongevallen. Actieve inspecties vinden plaats op basis van risicotaxaties in specifieke branches waarbij de inspectiecapaciteit projectmatig en rond specifieke thema's wordt ingezet. In (meer)jarenplannen geeft ISZW inzicht in de keuzes die ze hierin maakt. Herinspecties, tot slot, vinden plaats bij bedrijven waarbij eerder (tijdens een inspectie) overtredingen zijn geconstateerd. Ook worden herinspecties uitgevoerd bij ongevalsonderzoeken waarbij een boete is opgelegd en bij klachtenonderzoeken die gegrond zijn verklaard. Naast deze drie typen inspecties werken inspecteurs ook geregeld mee aan zogeheten informatieonderzoeken. Hierbij verzamelen inspecteurs gegevens rondom een bepaald onderwerp of over een specifieke branche die vervolgens door de directie APS kunnen worden gebruikt voor analyse en strategie. Een voorbeeld hiervan is het project Markttoezicht waarbij inspecteurs in de beginfase de opdracht kregen om de markt van op maat gemaakte veiligheidsschoenen te verkennen en in kaart te brengen.[2]

Hieronder wordt voor de drie typen inspecties in grote lijnen besproken hoe het inspectieproces verloopt, welke organisatieonderdelen en actoren daarbij betrokken zijn en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij horen. Waar mogelijk illustreren wij de beschrijving in deze paragraaf met voorbeelden uit de door ons geobserveerde inspectieprojecten. In de volgende paragraaf laten we zien hoe dit zich vertaalt naar de prioritering van het werk van inspecteurs.

3.3.1 Reactieve inspecties

Reactieve inspecties vinden plaats op basis van klachten, bijvoorbeeld over arbeidstijden, fysieke belasting en omgang met jeugdige of zwangere werknemers, of op basis van meldingen van arbeidsongevallen. Het gros van de meldingen dat jaarlijks bij ISZW binnenkomt, betreft meldingen van arbeidsongevallen (Inspectie SZW, 2016b). Ingevolge artikel 9 van de Arbowet zijn ongevallen meldingsplichtig als ze hebben geleid tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname. Hieronder vallen geen ongevallen zonder blijvend letsel die enkel poliklinisch zijn onderzocht: opname in het ziekenhuis is dus een vereiste (Inspectie SZW, 2016b, p. 49). In 2015 ontving ISZW 3.650 meldingen van

2 Inspectiewijzer voor het project: Markttoezicht veiligheidsschoenen S3 (A1188).

arbeidsongevallen, daarvan werden er 2.165 zonder en 51 met dodelijke afloop onderzocht (Inspectie SZW, 2016a, p. 15-16). In 2016 was het aantal meldingen van arbeidsongevallen toegenomen tot 3.765, waarvan er 2.547 werden onderzocht, inclusief zeventig met dodelijke afloop (Inspectie SZW, 2017, p. 13-15).

Klachten en meldingen van ongevallen komen telefonisch of digitaal binnen bij de afdeling FIMO die vervolgens beoordeelt of de klacht onderzoekswaardig is en het ongeval meldingsplichtig.[3] Als dit het geval is, wordt de melding doorgezet naar de regionale vakteams voor verder onderzoek. Daar werken dagelijks enkele inspecteurs in 'piket'-dienst. Het streven is dat zij binnen twee uur op een (ongevals)locatie ter plaatse zijn (Inspectie SZW, 2016d, p. 25-26).

Inspecteurs doen vervolgens ter plaatse onderzoek naar de oorzaken van het ongeval en onderzoeken of er een causaal verband is tussen het ongeval en een overtreding van de arbeidsomstandighedenwetgeving en horen daartoe betrokkenen, slachtoffers en/of getuigen. Hierbij maken zij gebruik van een handboek voor ongevalsonderzoek (Inspectie SZW, 2016d). Dit handboek bestaat uit negentien stappen van melding van het ongeval tot de afhandeling ervan die de inspecteur helpen om het onderzoek uit te voeren en op een gestructureerde en systematische wijze bewijsmateriaal te verzamelen en te analyseren. Zo beschrijft het handboek onder andere hoe inspecteurs een ongevalsonderzoek kunnen voorbereiden en aan welke documentatie en uitrusting ze dan moeten denken (stap 2), hoe zij het openingsgesprek met de verantwoordelijke functionaris van het bedrijf en slachtoffer(s) kunnen voeren (stap 4), hoe zij getuigen kunnen horen (stap 8), hoe zij de oorzaken van het ongeval kunnen vaststellen (stap 14) en hoe zij een rapportage moeten aanzeggen (stap 17).

Het stappenplan biedt inspecteurs een uitgebreid (184 pagina's) naslagwerk voor ongevalsonderzoek. In de praktijk hebben inspecteurs echter veel vrijheid om te bepalen in welke mate zij de stappen daadwerkelijk doorlopen. Zo staat in het voorwoord van het handboek: '[Dit] is een handboek, en geen zakboekje. Het is de bedoeling dat elke inspecteur het handboek één keer in zijn geheel doorleest en daarna als naslagwerk gebruikt' (Inspectie SZW, 2016d, p. 9). Geen enkel ongevalsonderzoek is namelijk hetzelfde en dat betekent dat afhankelijk van de soort melding en de omstandigheden van de situatie de wijze waarop het onderzoek wordt verricht per geval kan verschillen (Inspectie SZW, 2016d, p. 9).

Aanvullend op het handboek bestaan er verschillende (digitale) documenten die inspecteurs helpen om de afzonderlijke stappen uit te voeren. Zo zijn er verhoorplannen voor het horen van het slachtoffer, getuigen en de vertegenwoordiger van de rechtspersoon (Inspectie SZW, 2016d, p. 104). Deze verhoorplannen bestaan uit een digitaal systeem van voorgestructureerde vragen.[4] Hoewel deze vragen zijn voorgestructureerd om ervoor te zorgen dat inspecteurs verhoren op uniforme wijze afnemen en alle juridisch relevante gegevens rapporteren,

3 Ongevallen met een dodelijke afloop moeten echter altijd telefonisch worden gemeld (Inspectie SZW, 2016d, p. 12).

4 ISZW heeft ook een app ontwikkeld en ter beschikking gesteld die inspecteurs kunnen downloaden om verklaringen van slachtoffers en getuigen direct te kunnen opnemen.

is het gebruik hiervan niet verplicht. Het staat inspecteurs vrij om zelf vragen toe te voegen, vragen weg te laten of de formulering van de vragen aan te passen, zolang alle onderwerpen uit de verhoorplannen maar terug komen in de verklaring van de inspecteur (Inspectie SZW, 2016d, p.104). Die onderwerpen zijn namelijk essentieel om de toedracht van het ongeval goed te kunnen vaststellen, maar ook om te bepalen in hoeverre de werkgever voldoet aan en in aanmerking komt voor de zogeheten boetematigingsgronden die in de wet zijn opgenomen.

Voorafgaand aan en tijdens hun werk kunnen inspecteurs een beroep doen op de inhoudelijke ondersteuning van specialisten van het IKC (Inspectie SZW, 2016d, p. 29-30). Bij dodelijke ongevallen wordt automatisch een specialist aan een inspecteur gekoppeld. De specialist neemt contact op met de desbetreffende inspecteur over eventuele ondersteuning in het onderzoek.

Alle inspecteurs zijn ook buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Indien er naar het oordeel van de inspecteur sprake is van een vermoedelijk strafbaar feit dan maakt de inspecteur een proces-verbaal op dat vervolgens direct naar het Openbaar Ministerie wordt verzonden. In paragraaf 3.3.4 wordt nader uitgewerkt in welke gevallen er sprake kan zijn van een strafrechtelijk onderzoek.

Naar aanleiding van het ongevalsonderzoek maakt een inspecteur altijd een rapportage op. Dat is ingevolge artikel 24 van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht. Er zijn verschillende soorten rapportages mogelijk (Inspectie SZW, 2016d, p. 144-174). Als een inspecteur na het eerste bezoek aan het bedrijf *geen* overtredingen vaststelt die tot het ongeval hebben geleid, dan maakt hij een zogeheten ongevals*brief* op waarmee de zaak wordt afgedaan. In deze brief – die slachtoffer en werkgever ontvangen – staan enkele beschrijvende gegevens over het ongeval vermeld en is aangegeven dat er geen overtreding is aangetroffen die in verband staat met het ongeval. Dit laat overigens onverlet dat er wel *andere* overtredingen kunnen worden geconstateerd waartegen zou kunnen worden opgetreden.

Als een inspecteur geen overtredingen vaststelt die tot het ongeval hebben geleid, maar het wel een dodelijk ongeval betreft, een vermoeden van een strafbaar feit of een ongeval met grote maatschappelijke impact, maakt hij een ongevals*rapport* op waarmee de zaak wordt afgedaan. Een ongevalsrapport is ook van toepassing op die situaties waarin er wél causaal verband wordt aangetoond tussen de directe oorzaak van het ongeval en een overtreding, maar waarin 'een familielid (tot en met de 3e graad) het slachtoffer is én waarbij de (vertegenwoordiger van de) rechtspersoon persoonlijk financieel wordt geraakt door een eventuele boete' (Inspectie SZW, 2016d, p. 150).

Voor de invoering van de Wahss werd voor gevallen waarin nu een brief kan worden opgesteld, ook een ongevalsrapport opgesteld, maar ISZW heeft de mogelijkheid van de ongevalsbrief ingevoerd om minder tijd kwijt te zijn aan ongevallen waarin geen causaal verband is aangetroffen met een overtreding (Inspectie SZW, 2016d, p. 145).

Als een inspecteur tijdens zijn onderzoek één of meer overtredingen van de arbeidsomstandighedenwetgeving constateert die tot het ontstaan van het ongeval hebben geleid, stelt hij een ongevallen*boete*rapport (OBR) op. Anders

dan een ongevalsbrief en ongevalsrapport, waarvan werkgever en slachtoffer een schriftelijk afschrift krijgen, moet een OBR waar mogelijk door de inspecteur mondeling worden aangezegd bij de vertegenwoordiger van het bedrijf.

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds toegelicht, is het de inspecteur die de overtreding vaststelt alsmede de oorzaken daarvan, maar BDI is vervolgens verantwoordelijk voor het vaststellen van de verwijtbaarheid en de aard en hoogte van de op te leggen boete. BDI kan inspecteurs vragen om aanvullend onderzoek te verrichten als de toedracht van het ongeval of bewijsbaarheid van de overtreding onvoldoende duidelijk zijn (Inspectie SZW, 2016d, p. 182). BDI stelt vervolgens vast of er sprake is van een overtreding, stelt vast of er sprake is van zogeheten matigingsgronden die de hoogte van de sanctie kunnen verminderen, stelt de aard en hoogte van de sanctie vast en verstuurt vervolgens een boetekennisgeving naar de werkgever. Als de termijn voor het indienen van een zienswijze is verstreken, ontvangt de werkgever een boetebeschikking. BDI kan ook een zogenoemde nulbeschikking (een beschikking zonder boete) opleggen. Als er een zienswijze is ingediend, wordt deze zienswijze bij de overweging van de boetebeschikking of nulbeschikking betrokken.

De behandeling van de zaak door BDI verloopt voor de drie typen inspecties grotendeels hetzelfde, zij het dat ongevallen en zeker ongevallen met dodelijke afloop in de afhandeling voorrang krijgen ten opzichte van boeterapporten uit actieve inspecties en herinspecties.

3.3.2 Actieve inspecties

Zoals reeds in de vorige hoofdstukken werd toegelicht, hanteert ISZW een risico-gestuurde werkwijze in haar toezicht. Op basis van risicoanalyses ontwikkelt de directie APS een meerjarenprogrammering waarin de prioritaire sectoren en risico's zijn opgenomen waarop ISZW zich zal richten. Deze worden vervolgens door de directie van ISZW vastgesteld. ISZW heeft daartoe een Inspectiebrede risicoanalysemethodiek (methodiek IRA) ontwikkeld waarin negen stappen te onderscheiden zijn.[5] Stap een betreft het vaststellen van het domein waarop de risicoanalyse van toepassing is. Dit houdt in dat op basis van een analyse van wet- en regelgeving in kaart wordt gebracht voor welke beleidsterreinen het ministerie van SZW verantwoordelijk is en op welke domeinen het toezicht al bij andere inspecties is belegd. De risicoanalyse heeft namelijk alleen betrekking op onderwerpen die *niet* door andere diensten worden aangepakt. Stap twee en drie betreffen het bepalen en beschrijven van de risico's. Dat gebeurt op basis van drie analyses: een thema-selectie (welke thema's en risico's zijn er

5 Persoonlijke communicatie, e-mail 6 september 2017. In 2010 is een eerste aanzet gemaakt met het ontwikkelen van een inspectiebrede risicoanalyse (IRA 1.0) waarna in 2012 de eerste risicoanalyse werd uitgevoerd (IRA 2.0). In 2013 is er een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd met het doel om te komen tot de meerjarenprogrammering 2015-2018 (Inspectie SZW, 2013b, p. 9). Momenteel wordt een nieuwe risicoanalyse ontwikkeld en uitgevoerd (IRA 4.0) ten behoeve van de meerjarenprogrammering 2019-2022.

inspectiebreed?), een probleemanalyse (wat zijn kenmerken van de doelgroep, wat zijn de motieven van niet-naleving, hoe zitten de fraudeconstructies in elkaar?) en een subject- en objectanalyse op operationeel niveau (bij welke bedrijven, burgers, objecten doen zich de grootste risico's voor?). Hierbij wordt onder andere gebruikgemaakt van analyses die door de afdeling Programmering, Signalering en Onderzoek (PSO) van de directie APS worden uitgevoerd van wetten, regelingen, besluiten en beleidsdoelen, onderzoeken die de afgelopen jaren op de verschillende beleidsterreinen zijn uitgevoerd, maar ook van gesprekken met inhoudelijke experts van de verschillende directies van ISZW.

Vervolgens wordt voor alle risico's onderzocht en gekwantificeerd wat de kans is dat ze zich voordoen en wat het effect is als ze zich zouden verwezenlijken (stap vier). In stap vijf wordt geanalyseerd in welke mate de actoren die een rol spelen op het terrein van de geïdentificeerde risico's (denk hierbij aan werkgevers, werknemers, certificerende instanties, etc.) hun rol uitvoeren zoals dat op basis van wet- en regelgeving van hen wordt verwacht. De gegevens uit stap vier en vijf worden vervolgens bij stap zes vertaald in interactieve risicodiagrammen waarin voor elk risico zichtbaar wordt gemaakt wat de kans is dat het risico zich voordoet, de mogelijke gevolgen ervan en wat de kwaliteit is van het functioneren van de betrokken actoren. In stap zeven worden deze risico's vervolgens geconcretiseerd voor de sectoren en beroepen die daarmee te maken kunnen krijgen. Stap acht omvat het volgen van ontwikkelingen en het op basis daarvan bijstellen van de risicoanalyse en de daarop gebaseerde meerjarenplannen. De negende en laatste stap betreft het opstellen van een rapportage met de gekozen risicothema's in termen van blootstelling, kans en effect die voor de meerjarenprogrammering wordt gebruikt.

Deze methodiek leidt jaarlijks tot een aantal thema- en sectorgerichte inspectieprogramma's en toedeling van capaciteit aan die programma's. Voor 2016 had ISZW 46 inspectieprojecten gepland rond verschillende thema's en sectoren. Enkele voorbeelden van themagerichte programma's betroffen psychosociale arbeidsbelasting, asbest, bedrijven met gevaarlijke stoffen en arbozorg. Enkele sectorgerichte programma's betroffen de bouw, de grond-, weg- en waterbouw en de metaalsector (Inspectie SZW, 2015b). In 2017 inspecteert ISZW opnieuw in de bouw en de metaal, maar bijvoorbeeld ook in de schoonmaaksector, de horeca en de zorg en wordt aandacht besteed aan certificering en markttoezicht (Inspectie SZW, 2016c, p. 24 e.v.).

De inspectieprogramma's vinden plaats in projectteams onder leiding en verantwoordelijkheid van een (landelijk) projectleider die vaak samenwerkt met een specialist van het IKC. Inspecteurs kunnen daarom zowel onderdeel uitmaken van regionale vakteams (voor de reactieve inspecties) als van landelijke projectteams. Deze teams verschillen dus van samenstelling.

Bij de start van een nieuw inspectieprogramma wordt het inspectieprojectplan ter beschikking gesteld aan de inspecteurs die het project moeten gaan uitvoeren. Hoewel er geen vast format is voor deze projectplannen en ze dus per inspectieproject kunnen verschillen, is er in de meeste projectplannen achtergrondinformatie opgenomen over de te inspecteren branches/onderwerpen, de aanleiding voor het project en de resultaten uit eerdere inspectieprojecten rond

het betreffende thema of in de betreffende branche. Ook wordt er informatie gegeven over de te inspecteren onderwerpen (die meestal nader uitgewerkt zijn in specifieke inspectiewijzers), het in te zetten handhavingsinstrumentarium en de verhouding met de bredere initiatieven die ISZW in de branche stimuleert of onderneemt en bevat het projectplan vaak specifieke aandachtspunten voor inspecteurs, zoals hoe om te gaan met het fotograferen van bewijsmateriaal of met signalen of risico's die mogelijk interessant zijn voor andere ISZW-directies. Tot slot bevat het projectplan informatie over de organisatie van het project, zoals de looptijd van het project, de op te leveren resultaten en producten, het aantal te behalen inspecties, de gemiddelde zaaktijd, de wijze waarop inspectielocaties worden geselecteerd en het aantal overlegmomenten.

Nadat een nieuw inspectieprojectplan ter beschikking is gesteld aan de inspecteurs, wordt er een Landelijke Startdag georganiseerd waarbij het projectplan door de projectleider wordt toegelicht en waarbij inspecteurs de gelegenheid hebben om vragen te stellen.

De wijze van selectie van te inspecteren bedrijven en locaties verschilt per inspectieprogramma. In diverse projecten worden adressen aangeleverd door de afdeling PSO van de directie APS, maar in andere projecten wordt ook veel input van inspecteurs zelf gevraagd. Zo is in het project Metaalbreed 2016 als doel gesteld dat er minimaal 695 bedrijven geïnspecteerd zullen worden. Ongeveer 400 van de betreffende adressen zijn door PSO aangeleverd op basis van een a-selecte steekproef. Daarnaast zijn ongeveer 150 adressen aangeleverd op basis van signalen van andere directies. Tot slot wordt van iedere deelnemende inspecteur in dit project gevraagd vier metaalbedrijven zelf te selecteren en te inspecteren binnen een door PSO aangeleverde adreslijst van relevante bedrijven. Een belangrijk criterium bij alle adressen is dat de bedrijven de afgelopen tien jaar *niet* door de inspectie bezocht zijn. In het project Verontreinigde Grond moeten in totaal 93 inspecties worden verricht. De inspecteurs moeten hier zelf de te inspecteren locaties selecteren. In het projectplan wordt de suggestie gedaan dat inspecteurs voor het vinden van adressen hun reeds opgebouwde contacten met gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten benutten. Binnen projectteams maken inspecteurs doorgaans onderling afspraken over wie welke adressen bezoekt.

Tijdens de inspecties maken inspecteurs gebruik van inspectiewijzers. In inspectiewijzers is onder andere opgenomen welk kennisniveau van de inspecteurs is vereist en welke naslagwerken de inspecteurs behulpzaam kunnen zijn bij de inspecties. Daarnaast bevat de inspectiewijzer een overzicht van de te inspecteren onderwerpen, de wettelijke grondslag van het inspectieprogramma en de mogelijk in te zetten handhavingsinstrumenten. De inspectiewijzers vormen derhalve een richtlijn waarlangs inspecties moeten worden uitgevoerd.

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat met de invoering van de Wahss ook het recidivebegrip en de termijn waarbinnen recidive kan worden vastgesteld, zijn verruimd. Deze beleidswijziging brengt mee dat inspecteurs voorafgaand aan

een bedrijfsbezoek moeten nagaan of er al eerder handhavingstrajecten bij het bedrijf zijn ingezet en welke overtredingen dat betrof.[6]

Inspecteurs leggen hun bevindingen en eventueel bewijsmateriaal (zoals foto's) vast in het digitale systeem I-Net. Hierin is alle informatie over afzonderlijke inspecties opgenomen, zoals de voorgeschiedenis en aanleiding van de inspectie, informatie over het betreffende bedrijf, de bevindingen van de inspecties en de opvolging ervan in termen van handhaving. I-Net bevat diverse 'vragen-wizards' die inspecteurs helpen bij het vastleggen van hun bevindingen en het opmaken van handhavingsbrieven. Inspecteurs krijgen afhankelijk van het type inspectie en de aangetroffen situatie digitaal een aantal vragen die ze moeten beantwoorden. I-Net legt de gegevens vervolgens automatisch vast en genereert gestandaardiseerde brieven die naar de onder toezicht gestelde worden gestuurd.

Tot ongeveer medio 2016 moesten inspecteurs zich na iedere inspectie een oordeel vormen over de nalevingsbereidheid van het geïnspecteerde bedrijf en dit vastleggen aan de hand van het zogenoemde 'Selectief Toezicht Arbeidsinspectie' model (STA-model). Dit model is in 2010 geïntroduceerd om de bedrijven waar zich de grootste risico's voordoen beter te kunnen selecteren.[7] Het model bestond uit drie vragen over de nalevingsbereidheid op basis waarvan bedrijven een kleurcodering kregen. Bij het invoeren en verwerken van de gegevens uit de inspecties in I-Net, kreeg een inspecteur automatisch een scherm te zien met drie vragen, alvorens hij verdere gegevens kon invoeren:[8]

1. Hoe zou u het bedrijf indelen op basis van de geconstateerde overtredingen (inschatting inspecteur)?
   a. arbeidsomstandigheden schieten ernstig tekort;
   b. arbeidsomstandigheden schieten te kort;
   c. over het algemeen goed voor elkaar op een enkele overtreding na/geen overtredingen;
   d. het bedrijf is een modelbedrijf.
2. Hoe zou u het bedrijf indelen op basis van het arbobewustzijn, zoals dat naar voren komt uit aanwezige en gebruikte arbobeleidsinstrumenten en/of gesprekken met bedrijf/uitvoerder (inschatting inspecteur)?
   a. aanwezig;
   b. deels aanwezig;
   c. niet aanwezig.
3. Hoe zou u het bedrijf in zijn algemeenheid karakteriseren in relatie tot de geconstateerde overtredingen (inschatting inspecteur)?
   a. niet weten (niet op hoogte van wat vereist is);
   b. niet kunnen (technisch, organisatorisch of financieel);
   c. niet willen;
   d. geen overtreding geconstateerd/geen duidelijke indruk kunnen krijgen.

6 Nota Handhavingsbeleid Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 januari 2013, p. 8.
7 Leidraad Invullen STA-model in I-Net, d.d. juni 2010.
8 Leidraad Invullen STA-model in I-Net, d. d. juni 2010, p. 1.

Op basis van het antwoord op deze vragen, kregen bedrijven automatisch een kleurcodering: groen, geel, oranje of rood. Deze codering kon vervolgens meewegen in de risicoanalyse op subject- of objectniveau en mede bepalen of een bedrijf op korte termijn voor een herinspectie in aanmerking zou komen. Het STA-model wordt inmiddels echter niet meer gebruikt. Het zou inspecteurs onnodig veel tijd kosten en slechts een beperkte rol spelen bij de daadwerkelijke prioritering van te inspecteren branches en bedrijven. Niettemin is er volgens betrokkenen wel behoefte aan een model waarbij gebruik wordt gemaakt van de ervaringskennis van inspecteurs. Daarom worden er momenteel mogelijkheden onderzocht om inspecteurs na de inspectie te laten reflecteren op de nalevingsbereidheid van het onder toezicht gestelde bedrijf. Het doel daarvan is niet langer om de selectie van risico's te ondersteunen, maar om beter inzicht te krijgen in de (veranderingen in) motieven van (niet-)naleving.[9]

3.3.3 Herinspecties

Naast reactieve en actieve inspecties vinden herinspecties plaats bij bedrijven waar eerder tijdens een initiële inspectie een (ernstige) overtreding is geconstateerd of waar naar aanleiding van een ongevalsonderzoek een boete is opgelegd.[10] Herinspecties vinden in principe na een jaar plaats. Inspecteurs kijken dan of de arbeidsomstandigheden op de overtreden onderwerpen daadwerkelijk en structureel op het gewenste niveau zijn gebracht. Bij een herinspectieproject wordt *alleen* gecontroleerd op dezelfde of soortgelijke overtredingen die in de initiële inspectie zijn geconstateerd. Daarbij volstaat een steekproefsgewijze inspectie en hanteert ISZW volgens de eigen *Leidraad Herinspecties* (2016) het uitgangspunt dat zij 'ermee kan leven wanneer het niet helemaal perfect in orde is':

> Wanneer nog gewerkt wordt aan het opheffen van een of enkele 'overige overtredingen', de inspecteur er vertrouwen in heeft dat de werkgever spontaan zal overgaan tot het treffen van de gewenste maatregelen, de werkgever zijn zaken verder goed op orde heeft en er daarnaast geen andere handhavingsacties zijn of hoeven te worden ingezet, is het verantwoord om daarvoor geen boetes aan te zeggen en het bedrijf los te laten. (Leidraad Herinspecties, 2016, p. 2-3).

Echter, als blijkt dat de overtredingen onvoldoende verholpen zijn, wordt handhavend opgetreden. Daarbij treedt het recidivebeleid in werking dat met de inwerkingtreding van de Wahss is ingevoerd (Inspectie SZW, 2013a). Concreet betekent dit dat er direct verdubbelde of verdrievoudigde boetes kunnen worden opgelegd en afhankelijk van het type overtreding (zie hierna in paragraaf 3.3.4) kan het bedrijf preventief worden stilgelegd. Daarnaast worden

9 Persoonlijke communicatie, e-mail d.d. 21 augustus 2017.
10 Er zijn dus herinspectieprojecten actief én reactief.

recidiverende bedrijven met steeds intensievere aandacht gevolgd.[11] Ze worden dan geselecteerd voor de zogeheten niet-nalevers aanpak en bij herhaalde overtreding voor de aanpak 'notoire overtreders'. Niet-nalevers worden gevolgd totdat de arbeidsomstandigheden een acceptabel niveau hebben bereikt. Voor zogeheten notoire overtreders wordt een maatwerktraject vastgesteld door de inspecteur samen met zijn teamleider.

Herinspecties vinden plaats in herinspectieprojecten waarin over het algemeen dezelfde werkmethode wordt gehanteerd als bij actieve projecten. Er zijn vier verschillen (Leidraad Herinspecties 2016, p. 5-7). *Allereerst* worden voor deelname aan een herinspectieproject *alleen* inspecteurs gevraagd die ook bij het initiële project betrokken waren. Zij beschikken immers reeds over inhoudelijke kennis van de onderwerpen waarop moet worden geïnspecteerd en de wijze waarop die in het initiële project zijn uitgewerkt. *Ten tweede* moeten herinspecties worden uitgevoerd door een koppel van twee inspecteurs. Zo kan in concrete situaties worden overlegd over de interpretatie van het handhavingsbeleid. Ook wordt hiermee de kans op (verbale of fysieke) agressie van de onder toezicht gestelde verkleind. Een inspecteur die verantwoordelijk is voor de herinspectie (zaakhouder) mag zelf een collega-inspecteur kiezen om mee te gaan. Dit kan een collega uit het eigen team zijn, maar ook iemand uit een ander team. In de planning is in elk project tijd gereserveerd om als tweede inspecteur mee te gaan. *Ten derde* wordt ongeveer zes weken voor de start van een herinspectieproject een 'aankondigingsbrief' aan de te inspecteren bedrijven verzonden (Leidraad Herinspecties 2016, p. 7). In deze standaardbrief die door de projectsecretaris wordt verzonden, is opgenomen dat er een eerdere inspectie is geweest, dat daarbij overtredingen zijn geconstateerd, dat de werkgever ruim een jaar de tijd heeft gekregen om de overtredingen ongedaan te maken en dat die tijd bijna verstreken is. Ook wordt aangegeven wat de consequenties zijn wanneer opnieuw overtredingen worden geconstateerd. *Tot slot* geldt dat de te inspecteren adressen worden geselecteerd op basis van de inspectieresultaten uit de actieve en reactieve inspectieprojecten. Direct na afloop van een actief inspectieproject moet de projectsecretaris de adressen al selecteren en invoeren in het herinspectieproject dat een jaar later zal plaatsvinden. De selectie van adressen naar aanleiding van reactieve inspecties is gebaseerd op een zoekopdracht die door de afdeling Informatiemanagement en -voorziening (vallend onder M&M) wordt verzorgd. Alle ongevallen, klachten en overige meldingen waarbij overtredingen zijn geregistreerd, worden geselecteerd. De leiding van het herinspectieproject zorgt er vervolgens voor dat er een project in I-Net wordt aangemaakt en dat de zaken in dat project worden opgevoerd.

11 Nota Handhavingsbeleid Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 januari 2013, p. 7.

3.3.4 Overtredingen en handhavingsinstrumenten

Een inspecteur kan tijdens een inspectie verschillende typen overtredingen tegenkomen. In de beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandigheden[12] wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen overtredingen: 1) zware overtredingen (ZO), 2) overtredingen waarvoor direct een boete volgt (ODB) en 3) overige overtredingen (OO).

1. De *zware overtreding* (ZO) betreft werkzaamheden en situaties die doorgaans ernstig gevaar (kunnen) opleveren voor personen. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een leuning bij een bouwsteiger. Dit zorgt voor valgevaar en kan daarom ernstig gevaar opleveren voor personen. Een ZO leidt altijd tot het stilleggen van het werk al dan niet in combinatie met het aanzeggen van een boeterapport.
2. Een aantal overtredingen uit de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling worden niet tot de categorie Zware Overtredingen gerekend. Bij niet-naleving van deze artikelen kan direct een sanctie volgen en soms zullen ook (direct) maatregelen moeten worden getroffen. Dit is de categorie *ODB*, de *overtreding waarvoor direct een boete* volgt. Dit betreft veelal meer administratieve overtredingen of een nalaten, zoals het niet hebben van een RI&E en een machinist van een hijskraan die geen certificaat (hijsbewijs) heeft. Deze rechtvaardigen geen stillegging, maar moeten direct met een boeterapport worden afgedaan. Doorgaans is dit de categorie overtredingen die het minst discussie oproept.
3. Tot slot worden overtredingen, die in de bijlage van de beleidsregel niet zijn benoemd als ZO of als ODB, beschouwd als *overige overtredingen* (OO). Dit zijn minder ernstige overtredingen. Inspecteurs kunnen hierop een waarschuwing geven of een eis stellen. Een waarschuwing is bedoeld voor overtredingen waarvan de wet of een arbocatalogus concreet voorschrijft hoe naleving tot stand kan worden gebracht; een eis is bedoeld voor alle andere situaties die betrekking hebben op overige overtredingen. In beide gevallen moet het bedrijf de geconstateerde overtredingen binnen een bepaalde termijn opheffen.

Als een inspecteur overtredingen constateert, bepaalt hij op basis van de inspectiewijzer en/of de beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving onder welke categorie een geconstateerde overtreding valt. Vervolgens kan hij, afhankelijk van het interne handhavingsbeleid en de aard en ernst van de overtreding, de volgende instrumenten inzetten:

1. het geven van een officiële en schriftelijke waarschuwing;
2. het stellen van een eis tot naleving van de wet;
3. het geven van een bevel tot onmiddellijke stillegging van het werk of werkzaamheden;

12 Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandigheden, *Stcrt.* 2012/24962.

4. het aanzeggen van een bestuurlijke boete door middel van het opmaken van een boeterapport;
5. het aanzeggen van een proces-verbaal (strafrechtelijk);
6. het aanzeggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is besproken, is in het interne handhavingsbeleid[13] voor elk van de genoemde overtredingen specifiek uitgewerkt welke handhavingsinstrumenten al dan niet kunnen volgen. Door inspecteurs opgemaakte boeterapporten evenals de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang worden vervolgens naar BDI verstuurd, die verantwoordelijk is voor de boete-oplegging en inning. Bij een waarschuwing, het stellen van een eis en het stilleggen van de werkzaamheden gaat er rechtstreeks een brief naar de werkgever. Indien een werkgever daartegen bezwaar maakt dan wordt het bezwaar direct door WBJA behandeld.

Uit de interviews en analyse van beleidsstukken komt tot slot naar voren dat het aanzeggen van een proces-verbaal en het aanzeggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang nauwelijks nog voorkomen. De last onder dwangsom en last onder bestuursdwang hebben grotendeels plaatsgemaakt voor de bestuurlijke boete (Interview 6). In het jaarverslag over 2015 werden deze handhavingsinstrumenten ook niet langer apart geregistreerd (Inspectie SZW, 2016a). Een proces-verbaal wordt opgemaakt in geval van een strafbaar feit. Tevens legt de inspecteur het werk dan stil. Van strafbare feiten is sprake in geval van overtreding van de artikelen 307 en 308 Wetboek van strafrecht (dood door schuld en zwaar lichamelijk letsel), overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet (de werkgever heeft handelingen verricht terwijl hij wist of moest weten dat daardoor levensgevaar of ernstige schade aan gezondheid werknemer te verwachten was), overtreding van artikelen 28 en 28a (zesde lid) Arbeidsomstandighedenwet (werkgever volgt een 'bevel tot stillegging van het werk' niet op) en overtreding van artikel 11.3 lid 1 Arbeidstijdenwet (een ongeval met een kind dat niet toegestane arbeid verricht met ernstig letsel of de dood tot gevolg). In 2015 werden er voor het gehele ISZW domein nog 61 opsporingsonderzoeken afgerond (Inspectie SZW, 2016a, p. 45).

3.4 Het dagelijks werk van inspecteurs

Hierboven hebben we in grote lijnen beschreven hoe het inspectieproces bij ISZW formeel is georganiseerd. In deze paragraaf vertalen we dit naar het dagelijks werk van inspecteurs. Achtereenvolgens gaan we in op de functie-eisen en opleiding van inspecteurs (paragraaf 3.4.1) en het takenpakket van inspecteurs en de prioritering van hun werkzaamheden (paragraaf 3.4.2). Tot slot laten we

13 Nota Handhavingsbeleid Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 januari 2013 en de werkinstructie Handhavingsaanpak Arbeidsomstandighedenwet, d.d. 1 september 2015.

zien hoe dit zich vertaalt naar een dagindeling voor inspecteurs en hoe dit zich op geaggregeerd niveau vertaalt in tijdbesteding en de ingezette handhavingsmiddelen (paragraaf 3.4.3).

3.4.1 Functie-eisen en opleiding

In het Functiegebouw Rijk[14] is een inspecteur omschreven als iemand die '(voorbereidende) toezicht- en/of opsporingsactiviteiten op naleving van wet- en regelgeving [verricht] en ongewenste situaties [voorkomt of beëindigt]'.[15] Om voor de functie van inspecteur bij ISZW in aanmerking te komen, moeten inspecteurs minimaal een hbo-opleiding afgerond hebben in de technische of chemische veiligheid of over een mbo-4 opleiding beschikken die is aangevuld met vakopleidingen of relevante werkervaring en dan moeten zij bereid zijn om een hbo-diploma te behalen. Daarnaast wordt verwacht dat zij het diploma Buitengewoon Opsporingsambtenaar hebben of zij moeten bereid zijn dit zo snel mogelijk te halen. Inspecteurs die bij ISZW in dienst komen, moeten over de volgende competenties beschikken: oordeelsvorming, organisatiesensitiviteit, overtuigingskracht, stressbestendigheid, plannen en organiseren, accuraat werken en zelfontwikkeling. Dit betekent onder andere dat inspecteurs in staat moeten zijn om in te spelen op onverwachte situaties en omstandigheden, dat zij risicovolle situaties tijdig kunnen inschatten en er adequaat mee kunnen omgaan. Ook wordt vereist dat zij besluitvaardig, standvastig, daadkrachtig, objectief en zorgvuldig zijn in het verrichten van onderzoek.[16]

Wanneer inspecteurs bij ISZW in dienst komen, volgens zij een uitgebreid opleidingsprogramma alvorens zij zelfstandig mogen gaan inspecteren. Dit programma bestaat uit juridische, vaktechnische modules voor de omgang met digitale gegevensverwerking. Hierbij valt te denken aan modules die gericht zijn op algemene wetgeving rondom arbeidsomstandigheden, het schrijven van boeterapporten, de werking van I-Net, de basisopleiding voor buitengewoon opsporingsambtenaar, handhaving en ongevalsonderzoek. Andere modules zijn gericht op specifieke wet- en regelgeving waarop ISZW toeziet, zoals het inspecteren op de Arbeidstijdenwet, psychosociale arbeidsbelasting (werkdruk en ongewenst gedrag), ergonomie en fysieke belasting, de inrichting van arbeidsplaatsen, gevaarlijke stoffen, etc. Daarnaast krijgen startende inspecteurs ook vaardighedentrainingen aangeboden, zoals het leren onderkennen van gedrag, gesprekstechnieken, het leren omgaan met emoties en het geven van eerlijke feedback.[17]

14 In het Functiegebouw Rijk zijn alle functies bij de rijksoverheid samengebracht. Inspecteurs bij alle inspectiediensten behoren tot de functiefamilie *Toezicht* en de functiegroep *Inspecteur / Medewerker Toezicht.*

15 Functiegebouw Rijk, Functiefamilie Toezicht, functiegroep inspecteur/medewerker toezicht, versie 10 februari 2015, p. 1.

16 Functiefamilie Toezicht, functiegroep Inspecteur/Medewerker Toezicht, versie: 10 februari 2015.

17 Opleidingsprogramma Arbo.

Naast deze interne opleidingen, is voor beginnende inspecteurs het leertraject van de Inspectieraad, ontwikkeld door de Academie voor Toezicht, verplicht. Hierin wordt aandacht besteed aan de vaardigheden van inspecteurs, professionalisering van het toezicht en het plannen en voorbereiden van inspecties, objectief waarnemen en oordelen, interveniëren en communiceren en rapporteren.[18] Tot slot volgen alle inspecteurs gedurende hun loopbaan regelmatig vakgerelateerde trainingen en cursussen. Om aan een inspectieproject mee te mogen doen, is namelijk kennis vereist die door opleiding of ervaring in vergelijkbare projecten is opgedaan. Zo mogen inspecteurs in het project Markttoezicht Veiligheidsschoenen pas inspecties uitvoeren als zij kennis hebben over onder andere de Warenwet, markttoezicht en een specifieke EU-productierichtlijn voor persoonlijke beschermingsmiddelen.[19]

Al met al zijn inspecteurs ongeveer een jaar in dienst voordat ze zelfstandig gaan inspecteren.[20] Bovendien geldt dat ongevallen alleen worden uitgezet aan inspecteurs die de opleiding Ongevalsonderzoek Basis hebben gevolgd. Inspecteurs mogen die opleiding pas volgen wanneer zij hebben aangetoond actieve inspecties op een kwalitatief goed niveau te kunnen uitvoeren (Inspectie SZW, 2016d, p. 25). Inspecteurs moeten het gehele opleidingsprogramma succesvol afronden om definitief te kunnen worden aangesteld.

3.4.2 *Het takenpakket van inspecteurs: prioritering actieve en reactieve inspecties*

Het takenpakket van inspecteurs bestaat, zoals hierboven besproken, uit actieve inspecties en herinspecties die in inspectieprogramma's worden ondergebracht en uit reactieve inspecties die meer *ad hoc* plaatsvinden op basis van meldingen, klachten en signalen. Ten aanzien van de actieve inspecties kunnen inspecteurs jaarlijks aangeven voor welke projecten ze een voorkeur hebben. Hoewel van alle inspecteurs wordt verwacht dat ze zogeheten consignatiediensten (piket-diensten) draaien,[21] kunnen inspecteurs voor wat betreft de volgorde waarin ze hun werkzaamheden verrichten, een voorkeur aangeven. Sommige inspecteurs willen bijvoorbeeld periodes waarin ze alleen actieve dan wel reactieve inspecties doen afwisselen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat actieve inspecties, die relatief veel voorbereidingstijd kosten, niet kunnen doorgaan omdat reactieve inspecties de planning in de war gooien. De meeste geïnterviewde inspecteurs willen dit juist niet omdat ze menen dat zaken uit actieve inspecties vaak blijven doorlopen in 'reactieve periodes' en andersom. Zij geven er de voorkeur aan om zowel actieve als reactieve inspecties in dezelfde periode te doen.

18 Leerwijzer Leertraject inspecteur 2016-2107, Academie voor Toezicht.
19 Inspectiewijzer voor het project: Markttoezicht veiligheidsschoenen S3 (A1188).
20 Persoonlijke communicatie, e-mail, d.d. 28 november 2016.
21 Elke inspecteur wordt gemiddeld drie weken per jaar voor consignatie ingezet (Inspectie SZW, 2016d, p. 25).

Het takenpakket van een inspecteur hangt dus onder andere af van zijn keuze of hij alleen actief óf reactief werk, of een combinatie van beide wenst te doen. In het geval dat een inspecteur voor een combinatie kiest, betekent dit dat hij naast zijn projectmatige inspectiebezoeken ook beschikbaar is om reactief werk binnen zijn regio op te pakken. Een voorbeeld hiervan is een inspecteur die gelijktijdig bezig is met het onderzoeken van een aantal ongevallen in zijn regio en het afleggen van inspectiebezoeken in het kader van het project Metaalbreed 2016. Een inspecteur die ervoor kiest om in een bepaalde periode alleen actieve inspecties te doen, is niet beschikbaar voor ongevalsonderzoek. Tot slot zijn er dus ook inspecteurs die niet zijn ingedeeld voor een project, maar zich gedurende bepaalde periodes alleen bezighouden met reactief werk.

Bij de indeling van het werk wordt dus zoveel mogelijk rekening gehouden met de voorkeuren van inspecteurs. Wel is het zo dat de keuzemogelijkheden ten aanzien van de organisatie van het werk aan randvoorwaarden zijn gebonden. Zo wegen teamleiders de wensen van inspecteurs af tegen de beschikbare expertise in regionale vakteams en de verwachte caseload aan verschillende soorten inspecties. De invoering van de zogenoemde programmatische aanpak is een andere randvoorwaarde. Deze aanpak komt er op neer dat de inspectie zich langduriger focust op bepaalde thema's. Dit zorgt ervoor dat inspecteurs bij voorkeur worden ingezet bij projecten in de sector waarin zij zijn gespecialiseerd. Daarnaast wordt het lastiger voor teamleiders om rekening te houden met een eventuele voorkeur voor actieve inspecties doordat het aandeel reactieve inspecties ten opzichte van actieve inspecties de afgelopen jaren is toegenomen. Zo blijkt uit het Jaarplan 2017 (Inspectie SZW, 2016c) een stijging in het aantal gemelde ongevallen, dodelijke ongevallen en aantal ontvangen klachten over de eerste negen maanden van 2016 in vergelijking met dezelfde periode een jaar eerder. Het gevolg van deze groei is dat het actieve inspectiewerk onder druk is komen te staan. Meer reactief onderzoekswerk zorgt namelijk voor een afname van risico-gerichte, actieve inspecties. Waar de inzet van capaciteit voor actieve en reactieve inspecties enkele jaren geleden nog 50/50 was, is de verwachting dat deze in 2017 zal verschuiven naar 60/40: 60% aan onontkoombaar ongevalsonderzoek en 40% aan actief werk (Inspectie SZW, 2016c).

Binnen de organisatie wordt deze verschuiving toegeschreven aan de inwerkingtreding van de Wahss. Door verhoging van de boetes voor het niet melden van ongevallen (artikel 9 lid 1 Arbeidsomstandighedenwet) is het aantal meldingen van ongevallen toegenomen en daarmee ook het aantal ongevallen dat inspecteurs geacht worden te onderzoeken.[22] Daar komt bij dat het opstellen van boeterapporten veel tijd kost vanwege het bewijsmateriaal dat hiervoor

22 Tot 2013 was de boete voor het niet-melden lager dan wanneer er een causale overtreding werd geconstateerd en was het voor bedrijven dus aantrekkelijk om ongevallen niet te melden. Ook gold dat wanneer een ongeval te laat werd gemeld, maar het onderzoek daardoor niet belemmerd werd, overtreding van artikel 9 niet ten laste werd gelegd. Met de invoering van de Wahss geldt dat ongevallen binnen 24 uur bij ISZW moeten worden gemeld

moet worden verzameld en de aandacht die erin moet worden besteed aan de toetsing van matigingsgronden, terwijl er bij reactieve inspecties veel vaker een boeterapport wordt geschreven dan bij actieve inspecties. In het voorwoord bij het Jaarplan 2017 zegt Inspecteur-generaal Marc Kuipers daarover het volgende:

> (…) we als Inspectie in de samenleving een forse toename zien van het aantal meldingen van (dodelijke) ongevallen. Een trend die zich ook de komende tijd voort lijkt te zetten. Ongevalonderzoeken hebben invloed op onze risicogerichte inspecties op het terrein van gezond en veilig werken, omdat ze ons gemiddeld vijf keer meer zaaktijd kosten. (Inspectie SZW, 2016c, p. 3-4).

Omdat inspecteurs meer tijd hebben besteed aan reactieve inspecties hebben zij het aantal beoogde zaken binnen actieve projecten in 2016 niet gehaald. ISZW heeft daarom de afgelopen tijd gekozen voor een focus op hoge risico's en middelhoge en lage risico's terzijde geschoven. Afhankelijk van de uitkomsten en de ontwikkeling van het aantal ongevallen zal in 2017 worden beoordeeld of het aantal actieve inspectieprogramma's wordt teruggebracht (Inspectie SZW, 2016c).

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat ISZW ten tijde van het schrijven van dit rapport in ontwikkeling was. Een van de veranderingen die de organisatie medio 2017 heeft doorgevoerd, betreft dat ISZW volledig programmatisch is gaan werken. Dit betekent dat ook reactieve inspecties in inspectieprogramma's onder leiding van een programmaleider zullen worden georganiseerd en dat inspecteurs gedurende bepaalde perioden alleen actief of reactief werk zullen verrichten (Observatie 9; Reactieve inspectie, Observatie 12; ICT actief). Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de ontwikkeling dat reactieve inspecties relatief meer tijd kosten en kan de beperkte inspectiecapaciteit beter worden ingepland.[23]

3.4.3 Dagindeling en tijdsbesteding

Inspecteurs kunnen niet alleen hun voorkeuren aangeven voor wat betreft de inhoud van hun takenpakket, ook hebben zij relatief veel vrijheid in hoe zij hun dag indelen. Inspecteurs werken namelijk – met uitzondering van herinspecties – veelal alleen en organiseren hun werk voor een groot deel vanuit huis. Zij werken hoofdzakelijk in de buitendienst waardoor zij veel op pad zijn, ook buiten de gebruikelijke kantooruren. Aangezien administratieve processen zijn gedigitaliseerd, worden administratieve werkzaamheden, zoals het schrijven van handhavingsbrieven, thuis verricht. Zo wordt er op de website van 'werken voor Nederland' een voorbeeld gegeven van een inspecteur met de specialisatie 'bouw' die gemiddeld drie dagen buiten werkt en twee dagen thuis of op kan-

en dat bij het niet of niet tijdig melden altijd een boeterapport wordt opgemaakt (Inspectie SZW, 2016d, p. 146).

23 Persoonlijke communicatie e-mails d.d. 6 september 2017 en 14 september 2017.

toor.[24] In 1986 typeerde Siemons arbeidsinspecteurs dan ook treffend als 'lonely hunters' en die term werd door verschillende respondenten nog steeds gebruikt om hun eigen werk te typeren (Interview 3; 23; Observatie 11; Herinspectie actief). Inspecteurs komen een keer in de twee tot drie weken samen op het regiokantoor voor een werkoverleg met collega's binnen hun eigen regioteam (ICT's reactief). Daarnaast zijn er binnen de inspectieprojecten ook teamoverleggen gepland (ICT's actief).

Afhankelijk van de looptijd van een project zijn inspecteurs voor een langere periode aan het betreffende project verbonden. Zo hebben de projecten Bouwlocaties en Metaalbreed 2016 een doorlooptijd van een jaar. Het project Verontreinigde Grond kent daarentegen een doorlooptijd van zes maanden. In paragraaf 3.3.2 is beschreven dat in inspectieprojectplannen per project is vastgelegd wat de op te leveren resultaten in termen van aantallen te inspecteren bedrijven en op te leggen handhavingsinstrumenten moeten zijn, de gemiddelde tijd die inspecteurs aan een inspectie mogen besteden en is een verdeling van het aantal inspecties per inspecteur opgenomen die gebaseerd is op hun persoonlijke jaarplanning. De tijdsbesteding van inspecteurs en de op te leveren resultaten verschillen dus per project. We geven hiervan enkele voorbeelden op basis van de projectplannen van de door ons geobserveerde inspecties.

In het project Bouwlocaties 2016 is opgenomen dat er per inspectie gemiddeld 1,5 overtreding met handhavingsinterventie moet worden geregistreerd per zaak.[25] Op een en dezelfde bouwlocatie kunnen meerdere overtredingen worden vastgesteld waarvoor verschillende ondertoezichtgestelden kunnen worden aangesproken. Het is de bedoeling dat een inspecteur per onder toezicht gestelde een zaak aanmaakt. Een zaak heeft dus betrekking op één bedrijf. Daaronder vallen ook de zusterbedrijven en eventuele nevenvestigingen waardoor één productiezaak op meerdere vestigingen betrekking kan hebben. In hetzelfde projectplan zijn in totaal 2.000 te inspecteren zaken begroot, verdeeld over verschillende inspectieonderwerpen. Per onderwerp moet een aantal te inspecteren zaken worden gehaald dat varieert van 200 zaken voor arbozorg tot 600 zaken voor surveillance inspectieaanpak bouwplaatsen. De tijd die inspecteurs aan een zaak mogen besteden varieert van drie uur voor fysieke belasting tot zes uur voor arbozorg.

In het project Metaalbreed 2016 is het streven om in totaal 898 zaken te doen. Het minimum is gesteld op 695. Hierbij is de zaaktijd voor een initiële inspectie, een eerste bezoek aan een bedrijf, vier uur. Voor het project Verontreinigde Grond geldt dat er in totaal 93 inspecties uitgevoerd moeten worden. Inspecteurs mogen in dit project tien uur besteden aan een initiële inspectie. Deze zaaktijden zijn inclusief alle werkzaamheden, zoals de daadwerkelijke inspectie, het onderzoek vooraf en na afloop en het opstellen van correspon-

24 Https://www.werkenvoornederland.nl/professionals/ook-dit-is-het-rijk/als-arbeidsinspecteur-ben-je-de-hele-dag-op-pad/.

25 Inspectieprojectplan Bouwlocaties 2016, Projectnummer A1329: 11.

dentie, maar exclusief reistijd en de algemene voorbereiding op projecten. Het betreft bovendien gemiddelde zaaktijden. Dat betekent dat het kan voorkomen dat inspecties waarbij geen overtredingen worden aangetroffen binnen een uur afgehandeld kunnen worden, terwijl zaken waarbij na een ernstige overtreding een boeterapport moet worden opgesteld al snel vijftien uur kunnen duren.[26] Uiteindelijk wordt van inspecteurs verwacht dat zij rond de gemiddelde zaaktijden uitkomen.

De verdeling van het aantal zaken en in te zetten uren per inspecteur verschilt ook per project. Zo zijn voor het project Bouwlocaties 2016 53 inspecteurs ingedeeld. Het aantal uren per bouwinspecteur varieert tussen de 38 en 433 uur. In het project Metaalbreed 2016 zijn 33 inspecteurs werkzaam. Het aantal zaken per inspecteur varieert tussen de 7 en 62 waarvoor bij een zaaktijd van vier uur, respectievelijk 28 en 248 uur gereserveerd worden. Het project Verontreinigde Grond wordt door 9 inspecteurs uitgevoerd. Hierbij varieert het aantal zaken per inspecteur tussen de 3 en 23. Bij een zaaktijd van tien uur resulteert dit in een tijdsbesteding tussen de dertig en 230 uur.

Wanneer we deze inzichten, tot slot, vertalen naar geaggregeerd niveau, dan blijkt dat er in 2015 in totaal 16.288 inspecties en onderzoeken op het terrein van de arbeidsomstandigheden zijn geweest (Inspectie SZW, 2016a, p. 45). In gemiddeld 48,7% van die gevallen volgde een handhavingsinterventie en daarvoor werd in totaal door arbo-inspecteurs 158.267 uur geschreven (Interview 1).[27]

3.5 Hoe is de controle op de uitvoeringspraktijk georganiseerd?

Bovenstaande beschrijving van het dagelijks werk van inspecteurs roept de vraag op naar de wijze waarop de controle op de uitvoeringspraktijk formeel is georganiseerd. Aan wie en waarover moeten inspecteurs verantwoording afleggen? En op welke manier dient dat te gebeuren?

In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat inspecteurs in de praktijk te maken hebben met een dubbele aansturing. Zij hebben in de eerste plaats te maken met teamleiders die sturing geven aan de regionale inspectieteams, de personele inzet vanuit de inspectieteams organiseren en waarborgen en die verantwoordelijk zijn voor de controle op het functioneren van inspecteurs. Daarnaast hebben inspecteurs in het kader van de inspectieprogramma's ook te maken met aansturing door programmaleiders die verantwoordelijk zijn voor het goed laten functioneren van de inspectieprogramma's. De teamleiders van de regionale teams zijn verantwoordelijk voor de functioneringsgesprekken met inspecteurs en moeten daarin het functioneren van inspecteurs in de

26 Persoonlijke communicatie, e-mail inspecteur, d.d. 24-01-2016.

27 Dit betreft uitsluitend zaaktijden inclusief voorbereiding en rapportage, maar exclusief reistijd van en naar de te inspecteren locaties.

inspectieprogramma's meewegen. Programmaleiders moeten daartoe input leveren.[28]

De teamleiders van de regionale vakteams organiseren tweewekelijks ICT's reactief in hun eigen team. Van de inspecteurs wordt verwacht dat zij hierbij aanwezig zijn. Tijdens deze overlegmomenten kunnen inspecteurs vragen voorleggen aan collega's en cases onderling bespreken. Gedurende de inspectieprogramma's vinden er ICT's actief plaats onder leiding van een (deel)projectleider waarin inspecteurs zaken kunnen voorleggen aan collega's en dilemma's in de uitvoering van het handhavingsbeleid kunnen bespreken. Afhankelijk van de looptijd van een project wordt hiervan de frequentie bepaald. Zo loopt het landelijk project 'Bouw' een jaar waarin vier ICT-bijeenkomsten zijn gepland. In het project Verontreinigde Grond dat ook een doorlooptijd van een jaar kent, zijn er drie ICT-bijeenkomsten gepland. Van de inspecteurs wordt verwacht dat zij ook bij deze ICT's actief aanwezig zijn.

Naast deze intercollegiale momenten van toetsing zijn er in het inspectieproces nog enkele andere momenten van controle ingebouwd. Zo kunnen inspecteurs er altijd voor kiezen om hun brieven en boeterapporten door een collega of teamleider te laten beoordelen. Formeel is in ieder geval afgesproken dat boeterapporten en stilleggingen door de teamleider moeten worden geaccordeerd (Interviews 2, 12, 14, 18, 21, 22, 25, Observatie 12; ICT actief, Observatie 14; Reactieve inspectie). Ook moeten ongevalsbrieven ter accordering aan de teamleider worden voorgelegd en alle ongevalsboeterapporten moeten ten minste door een collega worden gereviewd (Inspectie SZW, 2016d, p. 172). De teamleider moet het rapport vervolgens accorderen waarna het wordt doorgestuurd naar de afdeling BDI. In het volgende hoofdstuk gaan we na hoe deze controle op de uitvoering in de praktijk verloopt.

3.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben wij aan de hand van drie typen inspecties beschreven hoe de handhaving van de arbeidsomstandigheden bij ISZW is georganiseerd, welke organisatieonderdelen en actoren daarbij betrokken zijn en wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn. Dit hoofdstuk heeft in de eerste plaats laten zien dat het werk van inspecteurs divers is en dat hun taken en verantwoordelijkheden verschillen al naar gelang zij een actieve inspectie, een reactieve inspectie of een herinspectie uitvoeren. Ten tweede laat dit hoofdstuk zien dat het takenpakket van inspecteurs de laatste jaren sterk beïnvloed wordt door de invoering van de Wahss. Door de verhoging van de boetes voor onder andere het niet melden van overtredingen is het aandeel reactieve inspecties

28 Met de keuze voor een volledig programmatische aanpak vanaf medio 2017, zal ook de aansturing van inspecteurs veranderen. Zij hebben dan niet langer te maken met teamleiders die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van reactieve inspecties, maar enkel nog met programmaleiders.

toegenomen en dat gaat ten koste van de tijd die inspecteurs aan het actieve werk kunnen besteden. Tot slot hebben we laten zien dat inspecteurs relatief veel ruimte hebben om hun werk naar eigen inzicht te organiseren, al wordt deze ruimte wel begrensd door de benodigde expertise binnen regionale teams, de invoering van het programmeringsbeleid en het toegenomen beslag dat het aantal reactieve inspecties op de organisatie legt. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we hoe inspecteurs in de praktijk omgaan met de in het vorige hoofdstuk besproken veranderingen in strategie en beleid.

4 De uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de derde en vierde onderzoeksvraag: Hoe voeren inspecteurs hun taak uit die is aangepast aan de ontwikkelingen in beleid en strategie waarin risico-gestuurd toezicht wordt gecombineerd met het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven en de aanscherping van handhaving en sanctionering? Perken zij hun taak overeenkomstig de nieuwe beleidsstrategie in tot het handhavend optreden tegen overtredingen van voorgeselecteerde risico's? Doen zij dit op meer voorgestructureerde wijze en met meer aandacht voor de juridische eisen die aan de toepassing van het handhavingsinstrumentarium worden gesteld? En hoe wordt er vervolgens binnen de organisatie omgegaan met de wijze waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren? We beantwoorden deze onderzoeksvragen op basis van 25 interviews met inspecteurs en betrokkenen bij het handhavingsbeleid, observaties van 15 inspectiedagen en analyse van het interne handhavingsbeleid.

4.2 Taakuitvoering in de praktijk

In hoofdstuk 2 hebben we beschreven dat het werk van inspecteurs in vier opzichten is aangepast aan de nieuwe beleidsstrategie van ISZW. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe inspecteurs deze vier aspecten van hun taak in de praktijk brengen.

4.2.1 Taakversmalling

In de jaren negentig concludeerde Harryvan in zijn onderzoek naar de handhaving van de arbeidsomstandigheden door de (toenmalige) Arbeidsinspectie een grote terughoudendheid bij inspecteurs om formele handhavingsmiddelen te gebruiken: 'Inspecteurs handelen naar de geest van de wet, waarbij een goede relatie met de te bezoeken bedrijven als noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de doelen wordt gezien' (1990, p. 65, zie ook Wilthagen, 1993). Dat resulteerde in veel mondeling overleg met bedrijven, advisering en mondelinge waarschuwingen.

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, behoren advies geven, stimuleren, uitleg geven en het geven van mondelinge waarschuwingen formeel niet langer tot het handelingsrepertoire van inspecteurs. Hun taak zou zich moeten beperken tot het constateren en handhaven van overtredingen, zoals wordt uitgelegd door een teamleider en een medewerker van de afdeling Handhaving:

> Hij [een inspecteur, ondz] moet handhaven conform onze voorschriften, onze richtlijnen. En discretionaire bevoegdheid is er niet in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet. En daar waar de wet voorschrijft dat je vanaf 2,5 meter, waarbij valgevaar aanwezig is, het werk moet stilleggen, heeft hij maar één ding te doen. (Interview 2).

> Ja, kijk, de afweging die een inspecteur maakt, is vooral: 'Ga ik handhaven of ga ik niet handhaven?' (…) In de afgelopen jaren is de discretionaire bevoegdheid van inspecteurs in de wetgeving steeds meer dichtgetimmerd, waardoor zij steeds minder eigen keuzevrijheid hebben. Vroeger mocht je als inspecteur zelf invulling geven aan de wijze waarop je een bedrijf wilde verder helpen op het gebied van arbeidsomstandigheden. (Interview 9).

Niettemin laten de interviews en observaties zien dat inspecteurs in de praktijk veelvuldig mondelinge waarschuwingen geven en uitleg over de regels. Twee voorbeelden:

> Tijdens een herinspectie bij een bedrijf waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, ziet de inspecteur dat een medewerker zijn stofmasker open op een tafel legt. De inspecteur vraagt de medewerker of hij dit altijd zo doet, waarop de medewerker bevestigend antwoordt. De inspecteur legt vervolgens uit dat een stofmasker het best in een plastic zak bewaard kan worden, omdat er anders toch stoffen aan de binnenkant van het masker terecht kunnen komen (Observatie 4; Herinspectie).

> Tijdens een inspectie op een bouwlocatie ziet de inspecteur een man werkzaamheden verrichten op een trap. De trap is ingeklapt opgesteld tegen een draagkolom van het pand en wordt dus als ladder gebruikt. De inspecteur zegt tegen de uitvoerder dat het onveilig is om de trap op deze manier als ladder te gebruiken. Hoewel er op het moment van constateren iemand op de trap aan het werk was, zegt de uitvoerder dat de trap zo even stond opgesteld, maar dat er op deze manier geen werkzaamheden mee worden verricht. Hierop zegt de inspecteur: 'Ok, maar houd in de gaten dat je een arbeidsmiddel gebruikt op de wijze waarvoor het is bestemd.' Later zegt de inspecteur hierover dat hij dit mondeling af wilde handelen omdat hij het geen ernstig gevaar vond. Omdat de voeten van de trap groot waren, zag hij het niet snel gebeuren dat de trap onderuit zou schuiven. Verder was dit ook geen inspectiepunt, waardoor hij een mondelinge opmerking voldoende vond. Even later constateert de inspecteur dat een medewerker geen gehoorbescherming draagt en zegt tegen hem dat hij zijn gehoorbescherming in moet doen. Hierover zegt de inspecteur dat hij hierover een mondelinge opmerking maakte, omdat hij vond dat het omgevingsgeluid te hard was en hij niet wilde dat de man hierdoor gehoorschade op zou lopen.

> Hij legt uit dat hij hier niet op handhaaft, omdat voor 'gehoor' een ander project is ingericht (Observatie 8; Actieve inspectie).

Ook geven inspecteurs veelvuldig advies aan ondernemers over hoe zaken anders of beter kunnen:

> Tijdens een herinspectie vraagt een van de directeuren van de bezochte instelling of de inspecteurs nog adviezen hebben. De inspecteur geeft hierop wat tips over de evaluatie van de genomen maatregelen (Observatie 1; Herinspectie).

> Een andere inspecteur geeft een bedrijf tips over hoe een Veiligheids- en Gezondheidsplan moet worden opgesteld (Observatie 3; Actieve inspectie).

Adviezen zijn echter niet alleen beperkt tot hoe ondernemers beter aan de arboregels kunnen voldoen, maar hebben soms ook betrekking op hoe ondernemers aan de boetematigingsgronden kunnen voldoen. Zo adviseert een inspecteur de arbomedewerker van een bedrijf om instructies op papier te hebben staan: 'Dit is met name van belang bij ongevallen. Door instructies op papier te hebben staan, kan je bedrijf voldoen aan matigingsgronden.' [Observatie 2; Actieve inspectie].

Er zijn ook inspecteurs die weten dat ze geen advies meer mogen geven en zich daardoor beperken tot het attenderen op mogelijk gevaarlijke situaties zonder een oplossing aan te dragen. Het volgende fragment uit een observatie tijdens een bouwinspectie maakt dit subtiele verschil duidelijk:

> Twee werknemers vragen aan de inspecteur hoe zij de schoren van een steiger op een goede manier moeten opbouwen. De inspecteur zegt vervolgens dat ze hiervoor de instructies moeten gebruiken van de fabrikant. Later legt de inspecteur uit dat mensen door dit soort vragen van hem willen horen dat een steiger op een andere manier opgebouwd mag worden dan officieel is toegestaan. Hij zegt hierover dat hij zich hier niet toe laat verleiden en puur wijst op de instructies van de fabrikant. Ook zegt hij dat hij nooit steigerdelen zal beetpakken om een praktische uitleg te geven (Observatie 8; Actieve inspectie).

Inspecteurs geven daarnaast regelmatig complimenten – bijvoorbeeld wanneer er in vergelijking met eerdere inspecties veel verbeterd is bij een bedrijf of wanneer er gewerkt wordt met speciale afzuigsystemen of gereedschap:

> In het kader van een herinspectie geeft een van de inspecteurs meerdere complimenten. Allereerst bij de opslag/stellingskast van reinigingsmiddelen: 'Hier is ten opzichte van mijn vorige bezoek veel verbeterd.' Even later maakt de inspecteur een compliment over hoe een softwareprogramma is gebruikt om gevaarlijke stoffen te administreren en te beoordelen: 'want zo zie ik het niet overal.' Ook controleert de inspecteur hoe veiligheidsinformatie over gevaarlijke stoffen is weergegeven. Hij maakt hierbij positieve opmerkingen, zoals 'goed dat deze actueel zijn en in het Nederlands zijn geschreven.' (Observatie 4; Herinspectie).

Professionele waarden

Inspecteurs houden zich dus niet aan de voorgeschreven versmalling van hun taak tot de inzet van formele handhavingsinstrumenten. Ze vatten hun taak breder op door ook niet punitieve instrumenten in te zetten, zoals het geven van advies, complimenten en stimulering. Waarom doen zij dat?

De meeste inspecteurs realiseren zich dat adviseren, stimuleren en complimenteren niet binnen het huidige handhavingsbeleid passen. Toch nemen zij de vrijheid om die instrumenten in te zetten omdat zij het als hun 'taak' zien om eraan bij te dragen dat er veilige en gezonde werkomgevingen zijn:

> Je komt daar binnen met het verhaal dat je als inspecteur ook bezig bent om de arbeidsomstandigheden te bekijken en dat je handhaver bent, maar ja, uiteindelijk is het streven natuurlijk een verbetering in de arbeidsomstandigheden. (…) Ik vraag me dan af of die hele hoge boetes, of dat echt helpt. Het gaat om gedrag dat je wil veranderen binnen bedrijven. (Interview 13).

> Een groot deel van zijn werk bestaat volgens deze inspecteur uit het adviseren en bewustmaken van bedrijven. Dit is hij vanuit zijn achtergrond ook gewend. 'Ik doe nu niet veel anders dan advieswerk. Alleen 'handhaving' is erbij gekomen.' Later zegt hij dat het geven van advies tegenwoordig 'eigenlijk niet de bedoeling is'. Echter, omdat hij in veel bedrijven komt en achtergrondkennis heeft, vindt hij het niet passend als hij geen advies zou geven (Observatie 4; Herinspectie).

> 'Ik neem nog steeds beslisruimte in het formuleren van m'n brieven, bijvoorbeeld. Eigenlijk is dat heel strak, hè? En je mag er eigenlijk geen positieve dingen in zetten. Je mag er alleen de overtredingen in zetten. Ik doe er af en toe toch nog een scheutje positiviteit in.' (Interview 20).

Dit wijst op het belang van *taakopvattingen*. Inspecteurs benadrukken vooral het belang van resultaatgerichtheid en responsiviteit.

Resultaatgerichtheid houdt in dat inspecteurs zich in de eerste plaats zien als verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid van werknemers en dat naleving van het beleid hieraan ondergeschikt is. Een ervaren inspecteur verwoordt deze rolopvatting als volgt:

> Ik ben [destijds, geanonimiseerd, ondz.] aangenomen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Zo zie ik mezelf nog steeds en dat is mijn doelstelling: het verbeteren van arbeidsomstandigheden en de ene keer moet je daar een boete voor schrijven, de andere keer kan je dat gewoon in een goed gesprek. Want mijn doel, mijn motto is nog steeds het verbeteren van arbeidsomstandigheden. (Interview 14).

Responsiviteit wil zeggen dat inspecteurs hun optreden laten afhangen van de concrete situatie, het vermogen en de bereidheid van de ondertoezichtgestelden tot naleving en het totaalbeeld dat ze van de inspectie hebben. Inspecteurs vatten de eigen rol hierdoor in ieder geval anders of breder op dan in termen van het vaststellen van overtredingen en het kiezen van bijbehorend

handhavingsinstrument. Communiceren, stimuleren, complimenteren, doorverwijzen en adviseren horen hier volgens hen ook bij. Deze rolopvatting kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende citaat:

> Bij elke overtreding moet je naar de omstandigheden kijken en extra vragen stellen. Als een situatie duidelijk is, moet je uiteraard handhaven, bijvoorbeeld [door] stillegging en boete. Maar als er binnen een bedrijf bijvoorbeeld één kolomboormachine is zonder beschermkap en vijf andere boormachines hebben die allemaal wel, dan moet je jezelf afvragen hoe dat zit. En als je dan bijvoorbeeld weet dat er nog een besteld is, maar nog niet geleverd, kan dat ervoor zorgen dat je het mondeling afdoet in plaats van met een schriftelijke waarschuwing of boete (Observatie 3; Actieve inspectie).

Dat inspecteurs hun taak breder uitvoeren dan is voorgeschreven heeft te maken met de wijze waarop zij hun taak primair opvatten. De inzet van niet punitieve instrumenten in aanvulling op hun inzet van handhavingsinstrumenten achten zij nodig om resultaat te kunnen boeken en om hun aanpak goed te laten aansluiten bij de concrete situaties waar hun beslissingen betrekking op hebben. Het belang dat inspecteurs toeschrijven aan een brede taakuitvoering sluit aan bij het standpunt dat verschillende onderzoekers hierover innemen. In hun klassieke studie *Going by the Book* betogen Bardach en Kagan (1982) aan de hand van talrijke voorbeelden dat inspecteurs die over de technische en persoonlijke vaardigheden beschikken om te werken aan een gezamenlijke probleemoplossing, informatie-uitwisseling en wederkerigheid met bedrijven en hun vertegenwoordigers, betere naleving weten te bewerkstelligen dan inspecteurs die alleen handhavend optreden tegen overtredingen. Deze conclusie is sindsdien ook in veel ander onderzoek getrokken: 'As such, the "good inspector" behaves very much like the "good cop," tough but sensitive to particular situations, using his or her discretion to promote problem solving and rehabilitation rather than coercion and punishment' (Locke, Amengual & Mangla, 2009, p. 328). Een 'good inspector' zou ook complimenten geven. Dit wordt gezien een goedkoop, effectief instrument dat bedrijven bovendien motiveert om na te leven: 'it is hard to imagine why any regulator would neglect to include informal praise among the range of tools they frequently use' (Braithwaite, 2016, p. 13).

4.2.2 Risicosturing

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, wordt van inspecteurs verwacht dat zij hun werk toespitsen op risicovolle situaties die door de afdeling FIMO en de directie APS zijn voorgeselecteerd. De eerstgenoemde afdeling selecteert aan de hand van vaste criteria welke klachten en ongevallen serieus genoeg zijn om een reactieve inspectie in te stellen. De directie APS ontwikkelt de inspectieprogramma's waarin is opgenomen op welke risico's inspecteurs moeten letten en de afdeling PSO levert in verschillende inspectieprogramma's adressen aan van te inspecteren locaties die vallen binnen de gehanteerde selectiecriteria. Binnen de vakteams worden er vervolgens onderling afspraken gemaakt welke

inspecteur welke adressen voor zijn rekening neemt, meestal afgestemd op de woonplaats (en dus werkomgeving) van de inspecteurs. Inspecteurs zijn veelal kritisch op deze voorselectie van adressen, omdat die adressen lang niet altijd *up-to-date* blijken te zijn. Zo zegt een inspecteur:

> Er is dan iemand in Den Haag die gaat bedenken welke bedrijven ik in Groningen moet gaan bezoeken. Waarbij je van tevoren al weet, als je de lijst doorleest, dat je de helft kunt wegstrepen, van: 'Dat is niks, dat is niks.' Daar kom je achter in de praktijk. (Interview 12).

In inspectieprogramma's wordt er soms ook van inspecteurs zelf gevraagd om op zoek te gaan naar te inspecteren locaties. Uit de observaties en interviews met twee bouwinspecteurs blijkt bijvoorbeeld dat zij in dit project zelf kiezen welke bouwlocaties zij gaan inspecteren. Zij doen dit door rond te rijden en te stoppen bij locaties waar bouwwerkzaamheden worden verricht of zij maken gebruik van een adressenlijst met bouwmeldingen van gemeenten (Observatie 3, Actieve inspectie; Observatie 8, Actieve inspectie). Ook komt het voor dat inspecteurs als zij op weg zijn naar een inspectielocatie of in hun vrije tijd dingen zien die wat hen betreft niet door de beugel kunnen. Zo vertelt een inspecteur:

> Vorige week ging ik met m'n fiets naar een bouwplaats. (…) Hercontrole. Ik rijd over het fietspad, zijn ze daar de berm aan het maaien, een bedrijf met mensen met een sociale achterstand, die zijn aan het werk in de groenvoorziening. En een van hen had z'n beschermkap, z'n gelaatscherm, omhoog staan, terwijl hij met de berm bezig is. En ik heb ooit, dat is een belangrijke, ooit een ongeval gehad bij dit soort werkzaamheden, dat er een splinter in iemand z'n oog sprong. Een metalen sprinter, oog kwijt. En toen stopte ik en heb ik gezegd: 'Jongen, je krijgt een stillegging en een boeterapport, je gelaatscherm moet naar voren.' (Interview 16).

De betreffende inspecteur geeft aan dat zijn eigen eerdere ervaring met een ongeval in een vergelijkbare situatie en het feit dat het hier mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt betrof, maakte dat hij vond dat hij moest stoppen en tegen de situatie op moest treden. Maar in de praktijk maakt dit de selectie van locaties betrekkelijk arbitrair en vindt die keuze soms plaats op pragmatische gronden, zoals de volgende observatie laat zien:

> Als we op weg zijn naar de eerste (vooraf geselecteerde) bouwlocatie begint het te stortregenen. Als we hier aankomen, zijn er dan ook geen zichtbare werkzaamheden. De inspecteur rijdt vervolgens door naar de tweede bouwlocatie. Ook hier blijken deze dag geen of nauwelijks werkzaamheden te worden uitgevoerd. Hierop rijden we weer terug naar de eerste bouwlocatie. De inspecteur stelt voor om even te wachten totdat de regen ophoudt. Echter, ook als het droog wordt, zijn er geen activiteiten te zien. Hierop besluit de inspecteur te gaan rondrijden, op zoek naar een bouwplaats waar werkzaamheden worden verricht. Als we door het centrum van [locatie] rijden, ziet hij dat er werkzaamheden worden verricht aan de bouw van

> een theater. Hij besluit hier te stoppen en te gaan inspecteren (Observatie 8; Actieve inspectie).

Dit betekent dat inspecteurs soms zelf de locaties uitkiezen waar zij hun werk uitvoeren en dat dit ook locaties kunnen zijn die buiten de criteria vallen op basis waarvan de programmaleiders hun voorselectie maken.

Naast de voorselectie van adressen, is een ander element van het risicogestuurde toezicht dat inspecteurs op pad gaan met inspectiewijzers waarin specifiek is weergegeven op welke onderwerpen inspecteurs moeten inspecteren. Om de capaciteit van inspecteurs zo goed mogelijk in te kunnen zetten en het inspectieproces zo efficiënt mogelijk te kunnen laten verlopen, is het niet de bedoeling dat zij handhavend optreden bij overtredingen of tekortkomingen die buiten de inspectiewijzer vallen en die niet direct een ernstig gevaar vormen. Dit betekent dat een inspecteur ter verantwoording kan worden geroepen als hij in een handhavingsbrief zaken benoemt die buiten de inspectiewijzer omgaan. Dit verplicht inspecteurs om te 'vissen waar vis zit' (Interview 25). Tijdens inspecties komt het echter zeer regelmatig voor dat inspecteurs te maken krijgen met overtredingen die buiten de inspectiewijzers vallen. Daarmee is de vraag welke overtredingen wel of niet te signaleren of daartegen op te treden een dagelijks terugkerende. En aangezien inspecteurs het als hun plicht zien om veiligheid te garanderen, is het vrij eenduidig hoe zij deze afweging maken. Als het in hun ogen om overtredingen gaat waarbij zich ernstig gevaar voordoet, dan treden zij daar tegen op door stillegging met of zonder boete. Dergelijke overtredingen mogen dan wellicht geen onderdeel uitmaken van de projecten of voorgeselecteerde locaties, ze zijn wel in strijd met de Arbowet of het Arbobesluit. Zelfs als het in hun ogen gevaarlijke situaties betreft waar de wetgeving niet in heeft voorzien zien inspecteurs het als hun plicht ertegen op te treden. Maar ook minder zware overtredingen laten zij niet altijd ongemoeid en doen zij af met een mondelinge of schriftelijke waarschuwing. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer overtredingen moeilijk te bewijzen zijn, als er al veel andere overtredingen zijn geconstateerd die wel tot een stillegging of boete leiden, of omdat het afleidt van zaken die meer prioriteit hebben.

Een voorbeeld hiervan hebben we geconstateerd tijdens een observatie van een ongevallenonderzoek (Observatie 5, Reactieve inspectie). Tijdens deze inspectie besteedde een inspecteur, los van het ongeval, ook aandacht aan ontluchtingswerkzaamheden die op de ongevalslocatie plaatsvonden. De aanleiding om hier iets mee te doen, was gebaseerd op zijn inschatting en ervaring. Een ander voorbeeld vond plaats onderweg naar een actieve inspectie. De inspecteur zag een bouwplaats met een heikraan die bezig was met het heien van palen. Toen de kraan even stilstond, kwam er een vrouw met kinderwagen het bouwterrein oplopen. Verder zat er in de kraan een klein jongetje met een minihelm bij de machinist op schoot. Omdat de inspecteur vond dat deze situatie 'echt niet kon', besloot hij een onderzoek in te stellen. Hieruit bleek de kraanmachinist een opa te zijn die zijn kleinzoon in de cabine had genomen. Zijn dochter was met een kinderwagen komen kijken. Hoewel de inspecteur toegaf dat hij volgens het handhavingsbeleid een boete had kunnen geven voor

'gevaar voor derden', koos hij ervoor om het met een mondelinge waarschuwing op te lossen (Observatie 13, Actieve inspectie).

Hoewel bovenstaande werkwijze in overeenstemming is met wat er van inspecteurs wordt verwacht – conform het handhavingsbeleid moeten zij immers optreden tegen overtredingen waarin zich ernstig gevaar voor personen voordoet – betekent dit evenwel dat de selectie van risico's en of zij al dan niet optreden tegen overtredingen die buiten de inspectieprogramma's en inspectiewijzers vallen, sterk afhangen van de situatie en de ervaringen en inschatting van de inspecteur.

Ook voeren sommige inspecteurs informele herinspecties uit; zij gaan dus op eigen initiatief en buiten inspectieprogramma's naar bedrijven terug om te beoordelen of en hoe verbeteringen zijn aangebracht. Hierdoor kunnen zij controleren of een mondelinge afspraak daadwerkelijk is opgevolgd. Ook kan het zo zijn dat een inspecteur het eerste inspectiemoment niet wilde 'doorpakken' met een boeterapport of een officiële waarschuwing of een eis, waardoor voorkomen wordt dat een werkgever een jaar later bij een herinspectie te streng zal worden gesanctioneerd. Hoewel dit niet in overeenstemming is met het handhavingsbeleid, wordt deze ruimte niet alleen door sommige inspecteurs genomen maar soms ook actief aangemoedigd tijdens een ICT. Een inspecteur vertelt tijdens een observatie dat hij in het project Blootstelling gevaarlijke stoffen tussentijds vaak langs gaat bij bedrijven:

> 'Bij gevaarlijke stoffen doe je dit vaak. Je wil ze helpen om hun arbeidsveiligheidsniveau te verhogen.' Dit wordt gestimuleerd door zijn projectleider. Tijdens het project ICT is hier volgens de inspecteur veel over gesproken. Onderling hebben ze besloten dat het 'verstandig' is dat inspecteurs tussentijds op eigen initiatief langsgaan 'om te kijken of ze het hebben begrepen' (Observatie 4; Herinspectie).

De keuze van inspecteurs om ook op te treden tegen minder ernstige overtredingen die buiten inspectiewijzers vallen en om buiten de officiële inspectieprogramma's herinspecties uit te voeren staat echter op gespannen voet met het idee dat risico-gestuurd toezicht mede is ingevoerd om de toch al beperkte capaciteit beter te kunnen inzetten. De invoering van risico-gestuurd toezicht heeft immers niet voorkomen dat inspecteurs zowel met betrekking tot de selectie van inspectielocaties als de selectie van overtredingen keuzes maken die buiten de parameters van dit risico-gestuurd toezicht vallen. Dit betekent dat inspecteurs een spanning ervaren tussen het uitvoeren van programmatische inspecties en het geven van aandacht aan bedrijfsspecifieke risico's. Deze spanning is ook gesignaleerd door Julia Black (2010, p. 202) in een onderzoek naar de implementatie van risico-gestuurd toezicht bij de Britse arbeidsinspectie: '.., questions arose within the HSE as to what inspectors should do about risks that they saw during an inspection but which were not part of the "topic pack" that they were using to assess the generic risks.'

4.2.3 Standaardisering

De beleidsstrategie beoogt inspecties op een systematische voorgestructureerde wijze te organiseren aan de hand van voorgeselecteerde risico's, zodat inspecties zo efficiënt mogelijk verlopen en de inzet van handhavingsinstrumenten juridisch gezien kan standhouden. Bovendien is het vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid van belang dat vergelijkbare overtredingen niet substantieel anders worden behandeld. Om deze reden wordt van inspecteurs verwacht dat zij hun werk doen aan de hand van inspectiewijzers en dat zij de werkprocedures nauwgezet volgen bij het kiezen tussen handhavingsinstrumenten. Ook zijn er standaard verhoorplannen en standaardbrieven ter beschikking gesteld die inspecteurs in staat stellen om uniform te werken. De praktijk is anders.

Inspectiewijzers en verhoorplannen blijken maar beperkt richting te geven aan de manier waarop inspecteurs hun werk uitvoeren. In het herinspectieprogramma metaal staat bijvoorbeeld expliciet voorgeschreven: 'De herinspecties voeren we uit in koppels van twee inspecteurs. De kwaliteit van de uitvoering is hierbij gebaat.' (Projectplan Herinspecties metaal, p. 9) Een door ons bijgewoonde herinspectie metaal werd echter door een inspecteur alleen uitgevoerd en daarover zegt de betreffende inspecteur dat inspecteurs zelf een afweging mogen maken of ze alleen of samen met een collega op pad gaan om te inspecteren. (Observatie 11; Herinspectie).

In de uitvoering van hun werk maken sommige inspecteurs helemaal geen gebruik van inspectiewijzers, terwijl andere inspecteurs zelf opgestelde prioriteitenlijsten gebruiken in plaats van de officiële inspectiewijzers. Zo heeft een van de geïnterviewde inspecteurs een heel eigen digitaal systeem ontwikkeld waar verschillende collega's binnen ISZW mee werken:

> Nou ja, ik heb zelf een systeem ontwikkeld. En dat zit op mijn computer en er werken een aantal inspecteurs mee. (…) Dat is een pure hobby. Allemaal in mijn vrije tijd, heb ik dat gebouwd. Er zitten ook adressen in van de Kamer van Koophandel. En we hebben standaard verhoorplannen opgesteld, die ook betrekking hebben, bijvoorbeeld op bouwongevallen, op steigers. Standaardteksten. (Interview 25).

Ook maken inspecteurs soms een selectie binnen projecten van de onderdelen uit de inspectielijsten waarop ze letten. Verder zijn er inspecteurs die inspectiewijzers als naslagwerk gebruiken. Dit betekent dat ze de inspectiewijzer er achteraf bij pakken als ze bij het schrijven van brieven willen weten welk artikel er bij een overtreding wordt genoemd in de inspectiewijzer of zoeken ze gericht naar delen uit de inspectiewijzer waarover ze meer willen weten. Inspecteurs lezen inspectiewijzers ook niet altijd als ze zelf betrokken zijn geweest bij het opstellen ervan, of ze nemen een inspectiewijzer alleen de eerste paar keer nadat die is ingevoerd mee. Of en hoe inspecteurs deze instrumenten als richtsnoer voor hun handelen gebruiken, hangt in de praktijk sterk af van de vraag of zij dit nodig of zinnig vinden om hun werk professioneel uit te voeren, zo laten de volgende fragmenten zien:

I: Op welke manier maak jij gebruik van een inspectiewijzer?
R: Niet. Nooit, nee.
I: Waarom niet?
R: Nou, asbest is zo'n specifiek iets, dat we, die kennis delen wij met de collega's. (…). We zitten heel dicht bij de branche, heel kort bij de normeringsinstituten: het is zo'n aparte tak van sport, dat een inspectiewijzer, daar doe ik verder niks mee. (Interview 15).

Ja, je hebt gewoon gewoontes, die heb je in de loop der jaren ontwikkeld. Voor mij persoonlijk, met de ervaring die ik heb, zonder overmoedig over te komen of zo. Het is gewoon, ik weet meestal gewoon in welke hoek ik moet kijken. Maar toch kijk ik wel eens. Dus ik lees het altijd globaal. En we hebben altijd een Startdag. En als het goed is, de projectleider, ik ben zelf ook projectleider soms, dan vertel je: 'Hé, jongens, meisjes, daar gaan wij… aan die dingen moet in ieder geval aandacht besteed worden.' Dus zelfs als je de inspectiewijzer niet hebt gelezen, weet je toch waar het over gaat, omdat daar gewoon over is gediscussieerd... (Interview 17).

Voordat we de auto uitstappen, vertelt de inspecteur dat hij bij de inspecties in dit project geen gebruik maakt van de inspectiewijzer. Hij heeft genoeg ervaring om te weten waar hij op moet letten (Observatie 13; Actieve inspectie).

In de praktijk zijn inspecteurs vooral geneigd om terug te vallen op formele werkprocedures als het nieuwe werkzaamheden betreft, werkzaamheden die ze lange tijd niet hebben verricht of werkzaamheden waarmee ze nog weinig ervaring hebben. Ook het gebruik van verhoorplannen bij reactieve inspecties stemmen inspecteurs af op de kennis en ervaring die ze met de werkprocedures hebben. Sommige inspecteurs lopen alle vragen af, ook als die niet van toepassing zijn op de situatie waarop het verhoor betrekking heeft, andere inspecteurs selecteren alleen die vragen die ze voor het desbetreffende verhoor relevant vinden, weer andere inspecteurs stellen hun eigen vragen op en nog weer andere inspecteurs gebruiken een verouderd verhoorplan waaraan zij gewend zijn. Drie voorbeelden:

Bij het afnemen van de verklaring van het slachtoffer heeft de inspecteur geen gebruikgemaakt van een vragenformulier. Hij legt later uit dat hij dit formulier ziet als een hulpmiddel om vragen te stellen: 'Dit is bijvoorbeeld handig om te voorkomen dat je vragen vergeet.' Bij dit slachtoffer heeft hij het formulier niet gebruikt, omdat hij 'uit zijn hoofd' weet welke vragen hij aan een slachtoffer moet stellen. Verder legt hij uit dat hij het voor of na een verklaring handig vindt om nog eens naar het formulier te kijken, of er vragen zijn die hij nog aanvullend kan gebruiken (Observatie 15; Reactieve inspectie).

De inspecteur geeft aan dat hij zijn laptop vrijwel nooit meeneemt in gesprekken met getuigen. Ook neemt hij geen uitgeprinte vragenlijst mee. Hij legt uit dat de vragenlijst bedoeld is om alle informatie te kunnen verzamelen die nodig is om een OBR op te kunnen stellen. Omdat hij door zijn ervaring alle vragen 'wel kent' en weet

aan welke criteria de bewijsvoering moet voldoen, zegt hij de vragenlijst niet nodig te hebben. Hij noemt hierbij dat hij gebruikmaakt van een 'oud' ezelsbruggetje: BE MA MI TOE. Dit staat voor: Bevel (Wie was de opdrachtgever?), MAatregelen (Wat is toegepast?), MIddelen (Wat is toegepast?) TOEzicht en sanctiebeleid (In hoeverre is hier sprake van?). Door het toepassen van dit ezelsbruggetje heeft hij voldoende informatie verzameld voor een OBR: 'Dit zijn de pijlers van de wetgeving.' Daarnaast zegt hij meerdere malen dat hij 'geen enquêteur' is. In sommige gevallen kan het nodig zijn om vragen over te slaan of juist om extra vragen te stellen. Wel zegt hij dat het voor beginnende inspecteurs handig is om te gebruiken. Zelf komt hij er soms later wel eens achter dat hij informatie mist. In die gevallen belt hij terug (Observatie 5; Reactieve inspectie).

De inspecteur legt later uit dat hij de vooraf opgestelde vragenlijsten op verschillende manieren gebruikt. Hij begrijpt dat inspecteurs de vragenlijsten, die door Handhaving zijn opgesteld, moeten gebruiken om voldoende informatie te verzamelen voor BDI om te kunnen handhaven. In deze zaak koos hij ervoor om, 'zoals het hoort', zijn laptop met vragenlijst te gebruiken en de antwoorden direct uit te typen. Hij kijkt hierbij van tevoren wel of alle vragen relevant zijn. Mochten er vragen tussen zitten die niet van toepassing zijn op het ongeval, zal hij deze niet stellen. Hij zegt ook dat er veel inspecteurs zijn die meeschrijven en een verslag van de verklaring maken. Veel inspecteurs kennen de vragen en stellen deze uit hun hoofd. Dit heeft niet zijn voorkeur. Hoewel het voor hem bekende vragen zijn, houdt hij de vragenlijst het liefst bij de hand. Hij moet op veel dingen letten en wil voorkomen dat hij vragen vergeet te stellen. In sommige situaties stelt hij de vragen echter wel zonder vragenlijst. Zo vindt hij het bijvoorbeeld niet 'passend' om met een laptop met vragenlijst bij een slachtoffer in het ziekenhuis te zitten. In dit geval past hij een gespreksvorm toe waarbij hij van tevoren bedenkt welke vragen hij moet stellen. De antwoorden schrijft hij vervolgens op een kladblok. De wijze waarop hij de vragenlijst gebruikt is volgens hem dus afhankelijk van de situatie (Observatie 9; Reactieve inspectie).

Deze omgang met formele regels en procedures komt terug in de literatuur. Zo laat Knudsen (2009) zien dat professionals formele werkprocedures als minder relevant ervaren en meer terugvallen op hun eigen deskundigheid en ervaring, naarmate ze meer ervaring hebben met de werkzaamheden waarop de formele procedures betrekking hebben. Dat inspecteurs werkprocedures als een van de vele richtsnoeren voor hun handelen gebruiken lijkt voorts op de manier waarop medici protocollen gebruiken. Lynch (2002) laat zien dat hoewel schriftelijke teksten in tuchtrechtzaken over medische nalatigheid als wetenschappelijk referentiepunt worden gebruikt op basis waarvan medici die ervan afwijken worden afgerekend, medici zelf protocollen eerder zien als een recept dan als een gedetailleerde instructie voor het uitvoeren van hun werk. Het vereist namelijk de nodige vakkennis om protocollen te gebruiken en ze maken deel uit van een samenstel van vaardigheden, materialen en andere procedures die medici aanwenden om hun werk te doen. Medici passen de protocollen zelf ook aan de lokale omstandigheden aan of op basis van persoonlijke ervaringen.

Bovendien is het tamelijk arbitrair wat wel en niet in de protocollen terecht komt, wat de wetenschappelijkheid van de protocollen relativeert in de ogen van de medici. Dus net zo goed als dat medici het gebruik van protocollen inbedden in bredere lokale werkpraktijken en zich ervan bewust zijn dat ze dit doen, geldt dit ook voor inspecteurs en hun gebruik van en visie op inspectiewijzers en verhoorplannen.

Het formele handhavingsinstrumentarium

Ook de manier waarop inspecteurs kiezen tussen handhavingsinstrumenten is in de praktijk minder gestandaardiseerd dan het formele beleid suggereert. Hoewel in het handhavingsbeleid vrij precies omschreven is in welke gevallen welke handhavingsinstrumenten kunnen worden opgelegd, zien we dat inspecteurs beslisruimte nemen bij de keuze tussen een waarschuwing of een eis, een mondelinge of schriftelijke waarschuwing of een stillegging met of zonder boeterapport.

Waarschuwing of eis. In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat overige overtredingen kunnen worden afgedaan met een waarschuwing of met het stellen van een eis. Het beleid schrijft voor dat inspecteurs een waarschuwing geven als concreet in de wet of arbocatalogus is omschreven wat een werkgever moet doen om een artikel na te leven. In andere gevallen formuleren inspecteurs een eis ten aanzien van de wijze waarop werkgevers de geconstateerde overtreding moeten oplossen. Inspecteurs verschillen soms van mening over de vraag of in de wet concreet genoeg is omschreven hoe de overtreding ongedaan gemaakt kan worden. Een dergelijk meningsverschil heeft bijvoorbeeld betrekking gehad op bestratingen. In de arbocatalogus staat dat je zoveel mogelijk mechanisch moet bestraten. Sommige inspecteurs wilden daarom een waarschuwing geven bij handmatig bestraten. Er werd echter besloten dat hiervoor een eis moet worden gesteld (Interview 18). In inspectiewijzers staat vaak dat een eis of een waarschuwing kan worden gegeven met een verwijzing naar een arbocatalogus. Dit betekent dat inspecteurs meestal zelf de afweging moeten maken of concreet genoeg is gesteld hoe werkgevers een overige overtreding kunnen herstellen. Het komt ook voor dat inspecteurs de wet verschillend interpreteren waar het gaat om het geven van waarschuwingen. Zo besloten twee inspecteurs bij een herinspectie een overtreding ten aanzien van onvoldoende agressietrainingen in een zorginstelling niet aan te kaarten omdat hun collega na de initiële inspectie in een waarschuwingsbrief slechts had geschreven dat de instelling deze trainingen onvoldoende *actualiseerde* via incidentregistratie. Dit klopte volgens hen echter niet aangezien volgens hen alle medewerkers een agressietraining zouden moeten krijgen, ongeacht de actualiteit van de incidentenregistratie. Als zij dit zouden aankaarten dan liepen zij het risico dat zij hun collega zouden moeten afvallen. (Observatie 1; Herinspectie).

Mondelinge waarschuwing in plaats van schriftelijke waarschuwing, boeterapport of stillegging. Er zijn ook situaties waarbij inspecteurs ervoor kiezen om alleen een mondelinge waarschuwing te geven, terwijl dat geen formeel handhavings-

instrument is. Inspecteurs kunnen hiervoor verschillende redenen hebben. Het kan zijn dat een inspecteur erop vertrouwt dat een bedrijf de mondelinge afspraken zal nakomen, bijvoorbeeld omdat het in andere opzichten al veel stappen heeft gezet. Een inspecteur benadrukt in dit verband het belang van de indruk die hij heeft van een bedrijf:

> Ik denk de algehele indruk van het bedrijf: is het een bedrijf dat ik al heel lang ken en die ontzettend goed werken en dit is de eerste keer in zes inspecties, dat ik ooit iets tegenkom, een kleinigheid, heb je grote kans dat ik zeg van: 'Joh, kom op.' En is het een bedrijf waarvan ik weet, meestal in je eigen regio, je kent je aannemers wel… Dat je zegt van: 'Ja, het is wel vaker niet in orde daar,' dan maak ik op z'n minst een stillegging zonder boete ervan. Van: 'Je zult het wel even voelen.' En misschien dat je dan zelf nog zegt van: 'Ja... Ik heb al drie van die soortgelijke situaties gezien bij jullie, nou is het klaar.' Leg ik stil én je krijgt een boete. Dus dan heb je al drie verschillende mogelijkheden van inderdaad dezelfde situatie, maar ja, het blijft mensenwerk. (Interview 15).

Het kan ook zijn dat een inspecteur niet de werkgever verantwoordelijk houdt voor een overtreding maar bijvoorbeeld de toeleverancier die onjuiste of achterhaalde informatie heeft aangeleverd bij producten zonder dat het desbetreffende bedrijf dit wist. In dit geval kiest een inspecteur voor een mondelinge waarschuwing in plaats van een schriftelijke waarschuwing of boete omdat hij de overtreding aan begrijpelijke onwetendheid toeschrijft. Voorts ziet een inspecteur soms af van een boeterapport als dat naar zijn mening tot disproportionele gevolgen leidt voor de betreffende ondernemer. Zo geeft een van de geïnterviewde inspecteurs het voorbeeld van een inspectie in een drukkerij waarbij de toegang tot de drukpers onvoldoende veilig was, waardoor de drukpers eigenlijk moest worden stilgelegd. Het betrof echter een dusdanig klein bedrijf dat het stilleggen van de drukpers ook meteen het stilleggen van de productie zou betekenen. De inspecteur zegt hierover:

> Als bepaalde beveiliging ontbreekt, moet je gewoon stilleggen, want er is direct gevaar bewezen, maar als een bedrijf op dat moment, als je die machine, specifieke machine, stillegt en het hele bedrijf de productie ligt stil, dan doe je nogal wat. Dan kan je ook natuurlijk afspraken maken en die vrijheid hebben we ook wel, ik kan het ook helemaal verdedigen dan, dat is dat je maatregelen kunt laten nemen door een bedrijf. (Interview 13).

Een andere inspecteur onderschrijft dit:

> Ik volg in principe het handhavingsbeleid. Kijk, het handhavingsbeleid is iets dat op papier staat, en je moet in praktijk echt leren goed daarmee om te gaan, omdat [in] sommige situaties… is het niet van toepassing en soms moet je ervan afwijken.
> I: In welke situaties zou je er dan van af moeten wijken?
> R: Bijvoorbeeld, soms staat er gewoon bij een situatie dat je een machine moet stilleggen, ja? Nou ja, het stilleggen van een machine betekent een enorme klap voor…

> Niet alle situaties hoor, ik leg regelmatig machines stil. Maar soms kan dat… Het stilleggen van een machine, oké, dat is zo'n belangrijke machine voor een bedrijf, dat het bedrijf economische schade oploopt. Dan overleg je, dan zeg je: 'Oké, die machine mag nog gebruikt worden, voor een korte periode, twee, drie weken maximaal en dan, met voorbehoud dat alleen iemand die de machine heel goed kent, met de machine omgaat.' Of, bij wijze van spreken, als je zorgt dat er een omrastering rond de machine komt, dat de mensen er niet bij kunnen komen en dat als de machine werkt, de machine goed gemaakt is. (Interview 17).

Een volgende reden van inspecteurs om af te zien van boeterapporten is dat zij anticiperen dat het boeterapport geen stand zal houden bij BDI – bijvoorbeeld wegens gebrek aan bewijs. Tijdens een observatie maakte een inspecteur bijvoorbeeld een foto van twee mannen op een rolsteiger als mogelijk bewijsmateriaal voor een boeterapport. Aangezien de werknemers echter niet op grote hoogte werkten en er geen stekeinden omhoog staken boven de rolsteiger, besloot de inspecteur te volstaan met een mondelinge waarschuwing omdat hij niet zag hoe hij kon bewijzen dat sprake was van risicoverhogende omstandigheden, terwijl hij tegelijk inschatte dat sommige van zijn collega's wel voor een boeterapport zouden hebben gekozen. Inspecteurs zijn meer rekening gaan houden met de proportionaliteit en de bewijsbaarheid van overtredingen als gevolg van de invoering van de Wahss. Door de verhoging van de boetes staat er meer op het spel en is de kans groter dat bedrijven beslissingen aanvechten. Een teamleider zegt hier het volgende over:

> I: In 2013 is de Wahss gekomen. Heeft dit jullie werkwijze als inspecteur veranderd?
> R: Ja. Dat denk ik wel. Iedereen is wel doordrongen van het feit dat de boetes zijn vertienvoudigd. Dus men weegt nu wel heel goed af hoe je een situatie moet interpreteren. (Interview 3).

Stillegging met of zonder boeterapport. Bij de keuze voor een stillegging met of zonder boeterapport maakt het uit of de inspecteur ten tijde van de gevaarlijke situatie ook 'arbeid' heeft geconstateerd. In het eerste geval moet stillegging gepaard gaan met een boeterapport. Tijdens een van de geobserveerde inspecties zag de inspecteur een man op hoogte werken zonder valbescherming. Hoewel hier duidelijk arbeid werd geconstateerd, koos de inspecteur voor een stillegging zonder boeterapport (Observatie 3; Actieve inspectie). Andere inspecteurs die we dit voorbeeld voorlegden, vertelden dat zij hier waarschijnlijk voor een stillegging met boeterapport hadden gekozen. Een reden die inspecteurs noemen om te kiezen voor een stillegging zonder boete is dat zij prioriteit willen geven aan andere acties. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft een inspecteur die een bedrijf bezocht naar aanleiding van een ernstig valongeval. Tijdens zijn bezoek zag hij dat elders valnetten niet goed waren bevestigd. Hij legt uit waarom hij koos voor een preventieve stillegging zonder boete:

> Ik had daar ook een boete kunnen maken. Want er liepen mensen inderdaad anderhalve meter langs [lichtkoepels in een plat dak waaraan werd gewerkt]. Dat was

> echter niet mijn prioriteit. Ik was daar voor dat ongeval. Ik heb het wel preventief stilgelegd en ik ben ook nog terug geweest om te kijken, een dag later, of die netten goed hingen, maar ik heb er geen boete van gemaakt. Had gekund. Maar ik heb ze wel zo ver, ik heb ook met de directeur van het bedrijf gepraat, ik zeg: 'Jij moet met die nettenman gaan praten, overwegen of dat nog wel een goeie voor jou is.' (Interview 15).

Samengevat kan worden gesteld dat inspecteurs de instrumenten die zijn bedoeld om het werk te standaardiseren inpassen binnen bestaande werkwijzen. Inspectiewijzers en verhoorplannen maken deel uit van een breder repertoire aan wetgeving, kennis en ervaring dat inspecteurs inzetten bij de uitvoering van hun werk. Dit stemt overeen met de manier waarop ook andere professionals formele procedures inpassen binnen hun werkpraktijken (Lynch 2002; Knudsen 2009). Bovendien blijkt dat inspecteurs in de praktijk over veel beslisruimte beschikken bij het toepassen van de precieze voorschriften over de inzet van handhavingsinstrumenten. Hierbij spelen verschillende factoren een rol die ook in de literatuur worden genoemd. Allereerst de inhoud van de voorschriften zelf. Inspecteurs zijn bijvoorbeeld veelal op zichzelf teruggeworpen bij het maken van een keuze tussen een waarschuwing en een eis omdat de grens tussen beide categorieën vaak onduidelijk en voor meerdere uitleg vatbaar is. Het verschillend interpreteren van subjectieve grenzen tussen beslissingsalternatieven is een verschijnsel dat ook veelvuldig in verband met de toepassing van andere regels is vastgesteld (Van der Veen, 1995). Daarnaast houden inspecteurs bij de keuze tussen handhavingsinstrumenten rekening met motieven voor de door hen geconstateerde overtredingen. Naarmate inspecteurs een gunstiger beeld hebben van een overtreder en overtredingen minder als moedwillig opvatten, zijn zij eerder geneigd om deze mondeling af te handelen in plaats van schriftelijk of met een boete. Ook uit ander onderzoek is gebleken dat de attributie van overtredingen aan onwil, onkunde, respectievelijk de ervaren onredelijkheid van regels achtereenvolgens is verbonden met de opstelling van inspecteurs als politieagent, adviseur en politicus (Kagan & Scholz, 1984). Ten slotte betrekken inspecteurs in de keuze tussen handhavingsinstrumenten de doelen die zij in hun werk willen bereiken. Hierbij wegen zij de bewijsbaarheid en de prioriteit van de overtreding en de proportionaliteit van de inzet van handhavingsinstrumenten tegen elkaar af. Onze bevindingen maken hiermee duidelijk dat de inzet van de instrumenten die zijn bedoeld om het werk van de inspecteurs te standaardiseren niet als vanzelfsprekend tot een meer eenduidige en uniforme uitvoeringspraktijk leiden. Er is eerder sprake van een wisselwerking tussen deze instrumenten en bestaande werkwijzen.

4.2.4 Juridisering

Inspecteurs besteden relatief veel tijd en energie aan het schrijven van boeterapporten. Zij worden geacht de geconstateerde overtreding met bewijzen te onderbouwen, te koppelen aan een wetsartikel en te toetsen of de werkgever aan de matigingsgronden voldoet. Vooral door de aanscherping van

het sanctionerings- en handhavingsbeleid gaat er veel aandacht uit naar de formeel-juridische kwaliteit van het werk van inspecteurs. Teamleiders controleren de officiële brieven die inspecteurs schrijven aan bedrijven en de afdelingen BDI en WBJA zijn hogere eisen gaan stellen aan de opbouw, inhoud en uniformiteit van de boeterapporten die inspecteurs opstellen:

> Wat ik van BDI wel merk, is dat men voorzichtiger is geworden met het doorzetten van boeterapporten. Dat hoor ik ook wel vanuit de inspecteurs terug, gewoon ook uit de wandelgangen. Dat men vindt dat er heel veel aanvulling wordt gevraagd, of dat een boeterapport te snel wordt afgeschoten. Dat is eigenlijk de kritiek vanuit inspecteurs. Het idee bestaat dat men gewoon bang is dat in een hogere fase, in een eventuele bezwaar of beroepsfase, zo'n zaak het niet gaat halen. En dat dat dan al in de fase van BDI leidt tot een beslissing om een zogenaamde nulbeschikking op te leggen. (…) En het is vervelend voor een inspecteur om ergens een boete aan te moeten zeggen. Dus je gaat tegen een werkgever vertellen: 'U krijgt van mij een boeterapport en dan wordt door BDI beoordeeld of dat verwijtbaar is.' En die werkgever wordt boos, noem maar op. En vervolgens krijgt die werkgever drie maanden later een nulbeschikking op z'n bord. En vervolgens moet jij als inspecteur na een jaar nog eens een keer een herinspectie gaan doen. Ja, dat kan natuurlijk. Dat kan om juridische redenen onvoldoende onderbouwd zijn of onvoldoende bewezen. Dat kan allemaal. Maar ik merk wel dat dat steeds meer gebeurt. Meer dan vroeger. En dat heeft ongetwijfeld met die strengere sancties, die hogere boetes te maken waarbij steeds meer werkgevers in bezwaar en beroep gaan en dus steeds strenger wordt gelet op hoe de onderbouwing heeft plaatsgevonden. (Interview 4).

Ook worden boeterapporten vaker teruggestuurd met verzoeken om aanvullende informatie (Interview 23). Teamleiders houden in de gaten hoe vaak inspecteurs worden gevraagd om aanvullende rapportages aan te leveren en spreken hen hier op aan als ze vinden dat dit te vaak gebeurt. De wijze waarop inspecteurs aandacht besteden aan boeterapporten heeft drie gevolgen die niet zonder meer stroken met het formele beleid.

Ten eerste zorgen de hogere eisen die aan rapportages worden gesteld ervoor dat inspecteurs selectiever worden in het opleggen van boeterapporten die ze opmaken. Bij twijfel over de bewijsbaarheid van geconstateerde overtredingen zijn inspecteurs geneigd om af te zien van een boeterapport:

> En ik wil ook dat ik voor mezelf heb beredeneerd en aangetoond dat ik elk bestanddeel van dat artikel moet kunnen bewijzen. En als dat enigszins niet het geval is, dan neig ik al snel naar niet aanpakken. Dus geen boete. (Interview 3).

Deze toegenomen selectiviteit in het opleggen van boetes brengt mee dat inspecteurs nog vaker dan voorheen kiezen voor informele handhavingsinstrumenten. Ze komen in de praktijk vele situaties tegen die zij van belang vinden in verband met onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden, maar die geen wettelijk aantoonbare overtreding inhouden. Juist doordat inspecteurs er vanuit gaan dat het in deze gevallen geen zin heeft om een boeterapport op

te stellen, vinden zij het extra van belang om werkgevers wel mondeling op dergelijke situaties te wijzen. Dit geldt bijvoorbeeld bij gehoorbeschadiging:

> Kijk, want soms maak ik een opmerking, dat is geen overtreding. Dus eigenlijk zou ik er dan helemaal niks van moeten zeggen. Maar ja, toch wil ik er wat van zeggen. Sommige dingen mag je niet handhaven, zoals gehoor. Maar ik zeg er toch wat van. Maar dat zijn niet dingen die ik dan nog in het opmerkingenveld ga schrijven. Van: 'Ik zag er eentje zonder oordoppen.' Want ik kan niks aantonen. Ik kan niet zeggen dat het meer dan 85 db was. Ik kan er toch niks mee. (Interview 18).

Een tweede gevolg van de juridisering van de inspectiepraktijk is dat inspecteurs veel van de onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden die zij aantreffen niet formeel vastleggen. Dat komt niet alleen door de toegenomen selectiviteit in het opmaken van boeterapporten, maar ook door het schrappen van het instrument stimulering, waardoor er geen formele mogelijkheid meer is om tekortkomingen waarvoor geen handhavingsinstrument wordt ingezet vast te leggen in een brief. De neiging van inspecteurs om situaties waar ze mondeling tegen optreden niet vast te leggen, wordt bovendien versterkt doordat inspecteurs denken dat dit tegen hen kan worden gebruikt. Een inspecteur licht dit als volgt toe:

> Tijdens een observatie erkent een inspecteur volmondig dat er sprake was van een overtreding [een kraanmachinist die zijn kleinkind op schoot nam in de cabine], maar hij vindt ook dat hij zijn handelen op een verjaardag moet kunnen uitleggen. Een boeterapport aanzeggen vond hij in dit geval niet passend. Ook vond hij het verder niet nodig om een notitie te maken van dit voorval aangezien de machinist dit waarschijnlijk nooit meer zal doen. Daarnaast legt hij uit dat 'je dit soort dingen ook niet moet noteren', omdat het te veel afwijkt van de standaard en de prioriteiten die door de Inspectie gesteld zijn. Een programmaleider zou je dan negatief kunnen beoordelen en uiteindelijk (als je het heel bont maakt) je functioneren ter discussie kunnen stellen (Observatie 13; Actieve inspectie).

De keuze van inspecteurs om situaties die zij informeel afhandelen niet vast te leggen staat op gespannen voet met de uitgangspunten van risico-gestuurd toezicht. Risico-gestuurd toezicht veronderstelt immers dat inspecties in staat zijn om een onderscheid te maken tussen bedrijven die de verantwoordelijkheid voor veilig en gezond werken wel en niet nemen (Black, 2005; Baldwin & Black, 2008; 2016; Black & Baldwin, 2010; 2012). Het gedrag van ondertoezichtgestelden is echter veranderlijk over tijd, zowel in positieve als in negatieve zin. Dit betekent dat inspecties hun toezichtsstrategie hierop wel zouden moeten aanpassen. Ondertoezichtgestelden en branches die de naleving van regels sterk verbeteren, zouden in aanmerking moeten kunnen komen voor meer zelfregulering. Andersom geldt dat bij bedrijven en branches die niet langer in staat zijn om de normen voldoende na te leven, het toezicht strenger zou moeten worden. Naarmate er minder situaties worden gerapporteerd, wordt het evenwel moeilijker om een goede inschatting te kunnen maken van de nalevingsprestaties van

ondertoezichtgestelden. De risicoselectie op branche- en bedrijfsniveau wordt daardoor minder empirisch gefundeerd en minder valide, terwijl dat wel de ruwe data zijn waarop de risicoselectie (mede) is gebaseerd. Bovendien wordt het hierdoor moeilijker om nieuwe risico's op het spoor te komen. Onderrapportage kan daarmee gepaard gaan met wat in de literatuur wordt aangeduid als geïnstitutionaliseerde blindheid of 'model myopia' (Black & Baldwin, 2010, p. 205-206). Baldwin en Black schrijven hierover het volgende:

> Risk-based systems will tend to neglect lower levels of risk, which if numerous and broadly spread, may involve considerable cumulative dangers. Moreover, they tend to focus on known and familiar risks. They can fail to pick up new or developing risks and will tend to be backward looking and 'locked in' to an established analytic framework (Baldwin & Black, 2008, p. 66; zie ook Lloyd-Bostock & Hutter, 2008, p. 76; en zie Black & Baldwin, 2012 voor een meer fundamentele analyse van en oplossing voor het negeren van kleine risico's).

Zoals reeds in hoofdstuk 1 opgemerkt, wekt risico-gestuurd toezicht de verwachting dat inspecties alle risico's ook kennen en afdekken. Door potentiële risico's niet vast te leggen wordt de ogenschijnlijke objectivering die van risicogestuurd toezicht uitgaat niet waargemaakt. Dat kan tot gevolg hebben dat toezichthouders wordt verweten dat zij risico's over het hoofd hebben gezien (Power, 2004). Zo heeft de Britse arbeidsinspectie bijvoorbeeld jarenlang RSI en lage rugklachten over het hoofd gezien omdat deze klachten buiten de bestaande risico-categorieën vielen (Lloyd-Bostock, 1992). Bij ISZW kan het niet vastleggen van zaken die informeel worden afgehandeld gevolgen hebben voor de doelstellingen van het recidivebeleid binnen de Wahss en voor het herinspectiebeleid. Het hard aanpakken van recidivisten draagt volgens de Memorie van Toelichting bij aan de preventie van normoverschrijdingen in de toekomst (p. 40).[1] Daartoe is niet alleen het aantal situaties waarin recidive kan worden vastgesteld verruimd door bij herinspecties niet langer alleen naar dezelfde maar ook naar soortgelijke overtredingen te kijken, ook is de termijn waarbinnen recidive kan worden vastgesteld voor ernstige overtredingen verdubbeld van vijf naar tien jaar. Dit veronderstelt dat alle bevindingen die inspecteurs tijdens hun werk doen – ook indien het overtredingen betreft die buiten inspectiewijzers vallen of overtredingen die op alternatieve wijzen zijn afgedaan – worden vastgelegd en beschikbaar worden gemaakt ten behoeve van toekomstige inspecties. Om verschillende redenen gebeurt dit dus niet.

Tot slot gaan de inspanningen die inspecteurs leveren voor het schrijven van boeterapporten ten koste van de tijd die zij doorbrengen in het veld met het inspecteren van bedrijven. Dit stemt overeen met andere domeinen van publieke dienstverlening als onderwijs en zorg waarin toegenomen registratie- en verantwoordingsverplichtingen ook in de plaats zijn gekomen van de contacttijd

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 207, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

met cliënten (De Goyert & Mascini, 2012). Het zorgt ook voor een verschuiving in aandacht voor actieve inspecties en herinspecties naar reactieve inspecties. Weliswaar kunnen inspecteurs in alle typen inspecties boeterapporten opmaken, maar dit gebeurt verreweg het vaakst bij reactieve inspecties, zo legt een teamleider uit:

> Bij de actieve inspecties wordt veel minder beboet. Ongevalsonderzoeken leiden gemiddeld in zo'n beetje 60% van de gevallen tot een boeterapport. En bij de actieve inspecties is dat vele malen minder. In de sector Bouw is dat gemiddeld zo rond de 10%, maar in alle overige sectoren houdt dat bij 2% wel op. Dus dat scheelt nogal. Het wel of niet schrijven van een ongevallenrapport met alle vormvereisten die eraan gesteld worden. Dat maakt wel uit natuurlijk. Of je dat wel of niet moet doen. (Interview 2).

De wetenschap dat er iets is misgegaan zorgt ervoor dat inspecteurs bij reactieve inspecties eerder een boeterapport schrijven dan bij actieve inspecties:

> Meestal is dat reactief, ongevallen. Dan zijn we minder coulant dan actief. Omdat dat wat meer voelt als: 'Dat is letsel, dat is een overtreding, dus ik doe iets.' (Interview 3).

Het gevolg van deze verschuiving is, zoals eerder besproken, dat de doelstellingen voor actieve inspecties in 2016 niet werden gehaald. Hierdoor krijgt risico-gestuurd toezicht een hele specifieke invulling binnen ISZW. Doordat klachten en ongevallen worden voorgeselecteerd door de afdeling FIMO op basis van de ernst van de zaak, is sprake van risico-selectie in de zin dat klachten en ongelukken wijzen op problemen die zich in de toekomst opnieuw kunnen manifesteren. Inspecteurs vinden de selectieve aandacht voor ongevallen ook niet zonder meer problematisch. In de ogen van veel inspecteurs bewijzen klachten en ongevallen inderdaad dat er iets mis is. Het betekent echter ook dat door de verschuiving de risico's die ISZW heeft geprioriteerd door middel van programma's en inspectiewijzers, niet de aandacht krijgen die ze volgens de organisatie verdienen. De reactieve risicosturing op handhaving gaat daarmee ten koste van de proactieve risicosturing. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is opgemerkt heeft ISZW om die reden de afgelopen tijd zelfs besloten tot een focus op hoge en middelhoge risico's en de lage risico's terzijde geschoven.

Behalve dat inspecteurs door de juridisering meer terughoudendheid betrachten bij het opleggen van boetes, minder inspectiebevindingen vastleggen en niet langer worden ingepland voor actieve inspecties met als laag ingeschatte risico's, gaat het ook gepaard met drie vormen van doelverschuiving. Hiermee wordt bedoeld dat bij boeterapportages andere doelen in het geding zijn dan het veiliger en gezonder maken van de werkplek.

Een *eerste* vorm van doelverschuiving heeft betrekking op de verplichting om te voldoen aan de formele vereisten die aan rapportages worden gesteld. Inspecteurs zijn geregeld veel tijd kwijt aan het schrijven van boeterapporten waarvan ze op voorhand denken te weten dat die op een nulbeschikking zullen

uitdraaien en daarmee geen positieve bijdrage levert aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.

> Ik heb af en toe rapporten waarvan ik weet gewoon van: 'oké, ik krijg niet meer eruit dan wat ik heb.' En dan verwacht je ook inderdaad dat gezegd wordt: 'Nou, we hebben het bekeken en we kunnen er niks mee.' Nou, oké, ik wist het al, maar we moeten het wel doen. (Interview 13).

Een *tweede* vorm van doelverschuiving komt voort uit de overtuiging die onder inspecteurs leeft dat ze alles wat ze rapporteren moeten onderbouwen, terwijl zij tegelijk in onzekerheid verkeren over de vraag waarover ze moeten rapporteren. Deze onzekerheid komt voort uit hun ervaring dat de medewerkers van de afdeling BDI overtredingen ophangen aan andere wetsartikelen dan inspecteurs zelf voorstellen, terwijl de aard van het bewijsmateriaal dat nodig is om een boete te kunnen opleggen mede afhangt van het artikel waaraan de boete wordt opgehangen. Dit betekent dat inspecteurs er rekening mee houden dat hun rapportages tekortschieten omdat BDI'ers de boete ophangen aan een ander artikel dan zij zelf voorstellen. Tegelijkertijd begrijpen ze niet altijd waarom BDI'ers hun voorstel niet overnemen en zijn inspecteurs het er ook niet altijd mee eens als ze dat niet doen. Deze onzekerheid brengt mee dat inspecteurs geneigd zijn om meer te rapporteren dan ze nodig vinden in verband met de overtreding van het wetsartikel waaraan zij hun rapportage ophangen. Dit geldt vooral voor de toetsing van de matigingsgronden. Het volgende fragment illustreert dat inspecteurs vinden dat de onzekerheid en het onbegrip die voortkomen uit de manier waarop BDI omgaat met boeterapporten hen met onnodig werk opzadelen:

> Nou, weet je, het gaat niet meer om het feit dat er een ongeval is gebeurd waarbij iemand gewond is geraakt. Nee, het gaat er om dat ik het juridisch goed op schrijf. En ja, ik ben geen jurist. Ik probeer gewoon de feiten en de bestanddelen te bewijzen voor het feit waarvan ik denk dat overtreden is. Maar als zij daar een ander artikel van maken, ja, dan heb ik die bestanddelen niet meegenomen. Als ik denk dat het over een arbeidsplaats gaat en zij denken dat het een arbeidsmiddel is en ik heb mensen doorgevraagd over de arbeidsplaats en niet over de arbeidsmiddelen, ja, dan missen zij informatie natuurlijk. Nou ja, dat vind ik vervelend. (…) Niet dat het vroeger beter was, maar wel dat het vroeger minder zorgvuldig was. En het draaft nu door.
> I: Want je zegt van: dit soort dingen, dat maakt wel dat je soms met een bepaalde twijfel je werk gaat doen, dat je zegt van: 'om die matigingsgronden op een goede manier in te vullen'.
> R: Ja, of je ze volledig hebt. Of heb ik ze ook volledig als ze voor een ander artikel kiezen? Dus wat ben je aan het doen: je bent eigenlijk alle matigingsgronden, al die overtredingen, die op die casus van toepassing zou kunnen zijn, ben je eigenlijk al die dingen al bij mekaar aan het zoeken, nu al. Dus ja, dat geeft wel extra werk. (Interview 23).

De belangrijkste reden dat inspecteurs weinig vertrouwen hebben in de manier waarop BDI'ers ongevalsrapporten gebruiken is dat ze naar de mening van de inspecteurs te veel met een juridische bril kijken en te weinig rekening houden met de specifieke omstandigheden waarop rapportages betrekking hebben. Het volgende fragment uit hetzelfde interview brengt deze frustratie tot uitdrukking:

> En nu zitten we in die ongezonde modus, dat het doordraaft en dat er hele jonge juristen zitten met weinig ervaring, die héél blauw naar een rapport kijken, zo van: 'Staat het er allemaal heel goed in? Want als dit naar de Raad van State moet, hebben we dan voldoende informatie om dit op te vangen?' Ja, weet je, dat is gewoon, ja, dat is gewoon haast niet te doen. (Interview 23).

In de ogen van inspecteurs heeft de formalistische wijze waarop de afdeling BDI met boeterapporten omgaat tot gevolg dat werkgevers die ernstige overtredingen hebben begaan soms te zacht worden aangepakt, terwijl andere werkgevers juist overmatig worden bestraft. Dit probleem met de strafzwaarte brengt een inspecteur als volgt onder woorden:

> Nou ja, ik probeer het zo goed mogelijk te omschrijven. (…). Maar de boetes zijn heel veel verhoogd de laatste jaren en ik vind dat soms de verhouding weg is. Dat er te hoge boetes opgelegd worden voor dingen waar een werkgever maar, in mijn ogen, heel weinig aan kan doen. Waar ook werknemers soms stomme dingen doen en de werkgever wordt daar op heel hoog beboet. En soms is het ook andersom, denk je van waarom wordt er een nulbeschikking gemaakt? Ik denk dat er een boete opgelegd wordt. Ja, daar heb ik ook niks over te zeggen.
> I: Nee. Hoe ga je daarmee om?
> R: Dat vind ik frustrerend. Ja. Dan denk ik van 'die heeft hem echt verdiend.' Ja. (Interview 20).

De vrees dat de afdeling BDI te hoge of te lage boetes oplegt, zorgt voor een derde vorm van doelverschuiving bij inspecteurs: proberen boeterapporten zo op te stellen dat de afdeling BDI de – in hun ogen – juiste strafmaat kiest. Deze inspanningen kunnen er allereerst uit bestaan dat inspecteurs extra hun best doen om de context zo uitgebreid mogelijk te beschrijven in hun boeterapporten. Een sprekend voorbeeld hiervan betreft een inspecteur die een verhoor zou gaan afnemen in verband met het te laat melden van een ongeval met een uitzendkracht door een boer die ziek was toen het ongeval plaatsvond en die dit ongeval twee keer had gemeld bij het uitzendbureau en niet wist dat hij het ongeval ook aan de inspectie had moeten melden:

> Als ik morgen naar die boer ga en ik zeg tegen hem: 'Nou, vertel eens waarom u dit te laat gemeld heeft' en hij legt uit van: 'Ja, ik wist het niet,' ja, dan zit 'ie fout. Als hij een verhaal heeft van: 'Ja, ik heb het zelf pas de dag ervoor gehoord en toen heb ik het gemeld,' dan zit 'ie goed, maar dat mag ik hem niet vertellen. Maar dat zijn van die vervelende dingen. Kijk, ik probeer wel een verhaal zo eerlijk en open mogelijk

> te maken van: 'Nou, luister even, hij wist het gewoon niet dat hij aan ons moest melden, maar hij heeft het wel tot twee keer toe gemeld bij die andere werkgever, wat eigenlijk de directe werkgever is van de man,' maar ja, formeel, volgens de Arbowet, is hij nu de werkgever en dat is heel moeilijk uit te leggen aan die boer ook, want dat begrijpt 'ie niet, Hij zegt: 'Ik ben z'n werkgever helemaal niet.' […] Nou, wat ik wel kan doen, is het enige eigenlijk en ik hoop dat daar het boetebureau oog voor heeft, dat is dat ik ook opschrijf dat die boer gewoon in goed vertrouwen het heeft gemeld aan de werkgever en dat hij ook inderdaad het onderzoek totaal niet belemmerd heeft. Hij heeft zelfs gezorgd dat ik toch in de constructie kon zien hoe het is gegaan. Hij had ook z'n mond kunnen houden, dan had ik nooit geweten dat zeg maar zo'n handgreep was ingetaped geweest. Dat was allang opgeheven. Dus hij heeft in alle openheid heeft hij het onderzoek laten verrichten. Dus dat is echt iemand die te goeder trouw is geweest. Dat is het enige wat ik doe en dan hopen dat het boetebureau dat oppakt en daar krijg je dan die discussie die we vanmorgen hadden. Daar kwam net een zaak aan de orde waarbij we onze onvrede bij hadden. Wij dachten: 'We hebben een goed verhaal neergezet, in de hoop dat daar ook naar gekeken is, omdat er wat verzachtende omstandigheden waren' en dat wordt dan bijvoorbeeld niet bekeken. (Interview 13).

Behalve het zo uitgebreid mogelijk beschrijven van de context, zijn er ook inspecteurs die in hun verhoren bij hun vraagstelling bewust rekening houden met de juridische consequenties die aan de antwoorden verbonden zijn. Dit zorgt ervoor dat zij informatie weglaten of juist op de voorgrond plaatsen of zo presenteren dat hierdoor het risico wordt verkleind dat BDI een in hun ogen verkeerde beslissing neemt. De volgende drie fragmenten illustreren deze wijze van rapporteren:

> Laat ik het zo zeggen, je hoort regelmatig collega's zeggen dat je 'ergens naartoe schrijft.' Dat je zegt van: 'Goh, dit vind ik toch zo'n lullig ongeval. Zo'n jongen die door het dak zakt. De werkgever heeft er part nog deel aan.' Laat ik het zo zeggen: Dat inspecteurs heel goed hun best doen om die matigingsgronden zo te formuleren, die tekst die je daarvoor invult, dat het gunstig uitpakt voor de werkgever. En daar is op zich niks mis mee. Want je verwoordt alleen de feiten zoals ze er zijn. Maar door de woordkeuze kun je al mensen bij BDI, die vanachter hun bureau zitten in Den Haag, die die mensen niet zien, die zien alleen maar de rapportage en de foto's, kun je een rapportage al wat gaan kleuren. (Interview 12).
>
> Even later zegt dezelfde inspecteur: 'Sommige bedrijven, vaak de grotere, hebben een eigen Arbo deskundige of veiligheidskundige in dienst, er is vaak wel beleid. Er gebeurt een ongeval. En wat doen die? Die gaan zelf een onderzoekje doen. En de eerste vraag die wij vaak stellen is: "Nou, mogen wij een kopie van het onderzoek wat verricht is?" Ja, dat is geen probleem. Kopietje, alstublieft, vaak nog via de e-mail. Maar daarin staan altijd verbeterpunten: "Wat is er mis gegaan, wat moet er anders?" Dan staat er: "Die persoon heeft de afschermkap eraf gesleuteld. Nou, dat moeten we beter…" Ja, ik bedoel, wij zijn bijna al klaar met ons onderzoek. Want ze hebben het gewoon vastgelegd in hun eigen rapportage. Terwijl je ook zou kunnen zeggen: "Ik weet dat het in de rapportage staat, maar ik vraag er maar niet naar,

want die beste man hangt zichzelf op met zo'n rapportage." Ik ga mijn onderzoek doen en dan kom ik er ook wel achter. Dus je kunt mensen maken en breken zeg maar. Want BDI moet het ook doen met jouw rapportage.' (Interview 12).

Kijk, en misschien dat je in sommige dingen mensen gewoon wat hints geeft over… Want je vraagt natuurlijk een heleboel dingen over matigingsgronden ook, en over sommige dingen zeggen ze soms: 'Ja, dat hebben we niet.' Dan heb je zo'n hork waarvan je denkt: 'ja, dat zal wel,' en dan schrijf ik op: 'ja, die hebben we niet.' En dan heb je zo'n man die het in emotie het even niet meer weet, en die zegt: 'Dat weet ik niet hoor.' En dan zeg ik: 'Ga er even rustig over nadenken, of 'heb je nog zoiets,' of 'hoe doe je dit dan, of hoe doe je dat dan?' Dus dan probeer je hem er wel meer in te helpen weet je, dus dat gewoon meer boven tafel komt.
I: Dus om eigenlijk de matigingsgronden sterker te maken in zo'n geval?
R: Ja. 'Heb je dat dan gedaan?' Kijk, en als je gewoon zo'n botte tegenover je hebt van 'zoek het effe lekker uit.' Oké, prima, zoek het dan effe lekker niet uit. Ik vraag jou die informatie, als jij die mij niet geeft, dan ga ik ervanuit dat je het niet hebt. (Interview 23).

De inspanningen die inspecteurs leveren om in hun ogen verkeerde strafmaten te voorkomen sorteren lang niet altijd in het gewenste resultaat. Dit zorgt voor onbegrip en spanningen tussen inspectieteams en BDI, zoals de volgende twee fragmenten illustreren:

Tijdens een van de geobserveerde ICT's schuift een medewerker van BDI aan om terugkoppeling te geven over de afhandeling van zaken door BDI. Tijdens het ICT komt een casus aan bod die tot grote onvrede van de inspecteurs door BDI is afgedaan met een nulbeschikking. Het betrof een ernstig ongeval waarbij een jonge medewerker zijn hand was kwijtgeraakt in een machine die door de inspecteur als onveilig werd betiteld. Enkele dagen na het ongeval had de werkgever bovendien de beveiliging op de machine laten aanpassen zodat vergelijkbare ongevallen niet meer zouden kunnen gebeuren. Volgens de behandelend inspecteur laat dit zien dat de werkgever maatregelen had kunnen treffen, maar dit niet op tijd had gedaan. Waar BDI echter naar kijkt, is of het bedrijf een risico-inventarisatie had gedaan en voldoende instructie heeft gegeven aan de medewerker om met de machine te werken en dat was volgens BDI het geval. Tijdens het ICT ontvouwt zich een felle discussie tussen de inspecteurs en de medewerker van BDI. Een inspecteur zegt vervolgens dat hij het hier niet mee eens is. Hierop zegt de medewerker van BDI: 'Maar dit is wel de juridische werkelijkheid waar jullie als inspecteurs mee te maken hebben.'
Een inspecteur zegt vervolgens dat hij merkt dat BDI alleen kijkt naar 'de letter van de wet' en niet naar de casuïstiek van een zaak. Hij vindt dat dit laatste onvoldoende wordt meegewogen. BDI heeft volgens hem te weinig mensen met praktijkervaring en daardoor vooral een 'zwart wit redenatie.'
Aan het einde van het ICT stelt een andere inspecteur een vraag over de verhoorplannen die inspecteurs moeten gebruiken bij onderzoeken naar ongevallen. De laatste vraag van het verhoorplan luidt: 'Erkent u dat uw bedrijf de arbowetgeving heeft overtreden?' Volgens de inspecteur roept deze vraag wisselende reacties op bij

> werkgevers en sommige werkgevers voelen zich aangevallen. Een andere inspecteur valt hem bij en stelt: 'Het lijkt dan of dat je het stropje van de werkgever nog iets verder aan wil trekken.' Ook andere inspecteurs reageren door te zeggen dat ze deze zin sowieso niet stellen of anders formuleren. De medewerker van BDI legt vervolgens uit dat als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, 'je een bekentenis hebt.' Toch heeft het volgens hem geen doorslaggevende juridische waarde. Hij geeft hierop het advies om 'zelf goed na te blijven denken:' 'Het is geen afwerklijstje.' Hij belooft dat hij deze vraag zal aanpassen (Observatie 7; ICT reactief).

> Ik had laatst een hele discussie met iemand van BDI en dat ging (…) over [een] arbeidsplaats-arbeidsmiddel. Iemand was op een arbeidsplaats aan het werk en z'n collega was daarna bezig, en met een palletwagen trok hij een hele grote stapel ergens uit – het was helemaal volgepropt met pallets en dozen en troep en met de palletwagen pakte hij ergens iets uit en hij reed achteruit weg. Op een gegeven moment begon de boel te glijden, nou, dat raakte die man. Ja, ik zeg: 'Weet je, die hele arbeidsplaats is niet veilig ingericht. Want als je gewoon netjes mooie stapels had gemaakt en je had het gewoon in stellingen gezet en je had ruimte gehad, dan had je gewoon veilig kunnen manoeuvreren daar met die spullen en dan was het d'r ook niet afgevallen.' Dus daar had ik m'n boeterapport helemaal op ingericht en BDI, zegt: 'Nee, want het is het onjuist gebruik van het arbeidsmiddel, want in de handleiding staat dat je geen onveilig gestapelde lasten mag oppakken.' Ja, daar had ik die jongen verder niet op verhoord weet je. (Interview 23).

Samengevat kan worden gesteld dat inspecteurs onder het huidige beleid veel aandacht besteden aan de juridische aspecten van hun werk. In dit opzicht hebben zij hun taakuitvoering aan de veranderingen in strategie en beleid aangepast. Deze aanpassing gaat echter ook gepaard met verschillende onvoorziene gevolgen die op gespannen voet staan met het formele beleid. De hogere eisen die aan boeterapporten worden gesteld zorgen ervoor dat zaken eerder door de vingers worden gezien of informeel worden afgehandeld, terwijl de situaties die inspecteurs informeel afhandelen doorgaans niet worden vastgelegd waardoor het moeilijker wordt om de doelstellingen van het risico-gestuurde beleid te realiseren. De aandacht voor boeterapportages gaat ook ten koste van actieve inspecties, herinspecties en de tijd die inspecteurs in het veld besteden aan inspecties. Bovendien verschuift het doel van het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van de werkplek naar het zorgen dat rapportages aan formele vereisten voldoen, het anticiperen op mogelijke aanvullende eisen van BDI en het kleuren van rapportages om te proberen ervoor te zorgen dat BDI'ers rekening houden met de specifieke omstandigheden waarop de rapportages betrekking hebben. Deze laatste strategie lijkt op de doelbewuste pogingen van reclasseringsmedewerkers om rechters ontvankelijk te maken voor de geadviseerde strafsoort door de wijze waarop ze hun daderrapportages opstellen (Castellano, 2009; Halliday, Burns, Hutton, McNeill & Tata, 2009). Inspecteurs leveren hier veel inspanningen voor omdat ze vinden dat BDI-medewerkers in hun boetebeschikkingen vooral kijken naar de letter van de wet en te weinig rekening houden met de specifieke omstandigheden waarop hun boeterapporten betrekking

hebben. Dit zorgt voor spanningen en conflicten tussen inspecteurs en de afdeling BDI. Ook deze bevinding sluit aan bij eerder onderzoek, zoals het volgende citaat uit het onderzoek van Baldwin en Black (2016, p. 576-577) duidelijk maakt:

> Inspectors' perceptions and constructions of risk are liable to be shaped by the visibility and tangibility of the problems they encounter, and by personal experiences (for example, traumatic accident investigations).

Deze persoonlijke ervaringen worden vaak niet gedeeld door afdelingen die zich op grotere afstand van de werkvloer bevinden. Dit betekent dat de verdeling van vaardigheden en verantwoordelijkheden over verschillende afdelingen binnen organisaties aanleiding geeft tot conflicterende risico-percepties en risico-omgangsstrategieën.

4.2.5 Tussenconclusie

De manier waarop inspecteurs hun taak uitvoeren wijkt in alle opzichten af van de uitgangspunten die met het nieuwe handhavingsbeleid zijn geformuleerd. Inspecteurs passen nog altijd stimulering toe als inspectiestrategie, terwijl het huidige beleid voorschrijft dat inspecteurs zich beperken tot handhaving. Bovendien houden inspecteurs zich niet aan de voorselectie van locaties en aandachtspunten die zijn vastgesteld op basis van het risico-gestuurde beleid. Ook leggen inspecteurs zich niet neer bij het nieuwe beleid dat voorschrijft dat hun taak ophoudt bij de vaststelling van en rapportage over overtredingen, maar proberen ze door de manier waarop ze hun boeterapporten opstellen aandacht te vragen voor de specifieke context waarin zij overtredingen hebben aangetroffen en gaan ze de confrontatie aan met de afdeling BDI waar dit niet lukt. Werkprocedures standaardiseren de manier waarop inspecteurs hun werk uitvoeren maar beperkt doordat inspecteurs deze instrumenten inbedden in bestaande uitvoeringspraktijken waarin ze ook kennis, ervaring, lokale omstandigheden en bestaande wetgeving betrekken. Bovendien laat de keuze tussen handhavingsinstrumenten veel beslisruimte over aan inspecteurs. Ten slotte doen inspecteurs weliswaar beter hun best om ervoor te zorgen dat hun officiële documenten juridisch standhouden, maar zorgt de nadruk die hierop wordt gelegd er juist voor dat ze geneigd zijn overtredingen informeel af te handelen en niet vast te leggen. Geconcludeerd kan worden dat de manier waarop inspecteurs hun taak uitvoeren substantieel afwijkt van de uitgangspunten van het formele beleid zoals ISZW dat heeft willen implementeren. Dit roept tot slot de vraag op of inspecteurs en hun leidinggevenden zich hiervan bewust zijn en hoe zij hiermee omgaan.

4.3 Controle op de uitvoeringspraktijk

Binnen ISZW overheerst een cultuur van vertrouwen in de professionaliteit van inspecteurs. Deze wordt gecombineerd met controle op output.

4.3.1 Vertrouwen in de professionaliteit van inspecteurs

Indien inspecteurs twijfelen over de interpretatie van een situatie, de toepassing van regels of het in te zetten handhavingsinstrument, moeten zij volgens het formele beleid contact zoeken met collega's of teamleiders. Uit de interviews en observaties komt naar voren dat het in belangrijke mate afhankelijk is van het eigen initiatief van de inspecteurs of, en zo ja in welke vorm inspecteurs terugvallen op collega's.

Dit geldt in de eerste plaats voor de keuze om inspecties alleen of gezamenlijk uit te voeren. Formeel zijn alleen nieuwe inspecteurs verplicht om samen met een meer ervaren inspecteur op pad te gaan. Toch zien ook ervaren inspecteurs vaak wel voordelen van het uitvoeren van inspecties met z'n tweeën. Het biedt hen de mogelijkheid om taken te verdelen, te overleggen over de te kiezen aanpak en om gebruik te maken van elkaars capaciteiten, zoals een van de geïnterviewde inspecteurs uitlegt in het volgende fragment:

> I: Ga je liever alleen op pad, of samen met een collega?
> R: Liever met z'n tweeën. Het is véél makkelijker inspecteren, want je hebt met asbest héél veel te maken met heel veel documentatie, heel veel, het werkplan moet je bekijken, asbestinventarisatierapporten… De ene kan zich even met de papieren bezighouden, de ander kan ondertussen praten, kan rondlopen. Samen ervaringen uitwisselen. Het werkt, vind ik, veel beter met z'n tweeën. (Interview 15).

Om deze redenen en omdat het inspectiewerk overwegend solistisch van aard is kiezen inspecteurs er soms voor om gezamenlijk op inspectie te gaan. Inspecteurs zijn hier vooral toe geneigd als ze op een nieuw domein actief worden of als ze na lange tijd opnieuw actief worden op een bepaald domein. Of dit gebeurt, hangt veelal af van het eigen initiatief van de inspecteur. Ervaren inspecteurs staan doorgaans niet afwijzend tegenover een verzoek om gezamenlijk op inspectie te gaan, maar zijn niet allemaal even zeer geneigd dit uit zichzelf aan te bieden.

Herinspecties moeten formeel juist altijd door twee inspecteurs worden gedaan. Soms verrichten inspecteurs herinspecties echter alleen omdat ze het niet zinvol vinden om dat samen met een collega te doen, zo laten de volgende twee fragmenten zien.

> Bij voorkeur zouden herinspecties met twee inspecteurs uitgevoerd moeten worden (…) [de inspecteur] vindt dit echter onzin en een gebrek aan vertrouwen van ISZW richting de inspecteurs. Hij vindt dat inspecteurs prima in staat zijn om herinspecties alleen uit te voeren: 'Als we ons verhaal goed doen is er geen enkel probleem' (Observatie 4; Herinspectie).

> R: (…) soms heb je zaken dat ik denk van oké moeten we hiervoor met z'n tweeën op pad? Dat kan ik makkelijk alleen. Dat zijn geen grote beslissingen die je daar moet nemen.
> I: Wat voor zaken zijn dat bijvoorbeeld?

> R: Ja dat wordt nu wat meer los gelaten. Bijvoorbeeld als je alleen maar een risico-inventarisatie moet controleren. Ja, dan heb ik geen collega nodig die mij op andere gedachten kan brengen. Zijn er andere zaken? Ja, dan vind ik het wel nuttig als we met z'n tweeën op pad gaan. (…) Soms zijn de overtredingen zo simpel dat je… En dan is er ook absoluut geen agressie te verwachten bij werkgever, dat ik zeg van oké ja, het is zonde ook van de capaciteiten van de inspecteurs om hier met z'n tweeën op pad te gaan. En bij sommige dingen vraag ik ook zelf van 'joh, ik vind dat lastig, ga je mee?' Dus, ik denk ook dat we dat zelf wel goed kunnen bepalen. (…) Kijk overall is het verplicht. Maar er zijn zaken waarbij je zegt van ja die zijn echt zo simpel zeg, kom op hé, die doe ik alleen. En dat mag niet, want ik moet met z'n tweeën. En dan moet ik mijn collega wegplukken van zijn of haar werk en zeggen: 'kom op, ga mee,' maar het is zo… Je schaamt je er eigenlijk voor dat je met z'n tweeën bij die werkgever… En die werkgever heeft dat absoluut niet in de gaten. Maar voor je gevoel heb je dan zoiets van joh wat doe ik hier met z'n tweeën? Ik kan dat makkelijk alleen. (Interview 24).

Dit betekent dat in situaties waar dit niet verplicht is inspecteurs op eigen initiatief soms samen op pad gaan met een andere inspecteur, terwijl bij herinspecties waarbij het juist wel verplicht is om gezamenlijk op pad te gaan, inspecteurs soms kiezen om die alleen te doen. Naast het gezamenlijk inspecteren, zijn er verschillende andere mogelijkheden om in geval van twijfel terug te vallen op anderen: collega's consulteren, boeterapporten en brieven laten reviewen, het consulteren van het IKC of de afdeling Handhaving en de zaken inbrengen in een ICT actief of reactief. Ook in deze opzichten is het in belangrijke mate afhankelijk van het eigen initiatief van de inspecteurs of, en zo ja in welke vorm, zij collega's inschakelen. Weliswaar is het de regel dat inspecteurs hun boeterapporten laten controleren door een collega en dat teamleiders de brieven die naar bedrijven worden gestuurd accorderen, maar inspecteurs kunnen vaak zelf kiezen door wie ze een boeterapport laten controleren:

> I: En kies je dan de inspecteur voor een review?
> R: Ja, de afspraak is dat we dat een beetje op alfabetische volgorde doen...
> I: Dat is in dit team de afspraak? Dat is verder niet in alle teams?
> R: Nee, niet in alle teams. Dat is bij ons de afspraak. En dat gebeurt niet helemaal zoals het... Ik heb al een paar mensen, dat ik denk van… Heb ik liever dat die er naar kijkt dan anderen. En ik denk dat ik daar niet de enige in ben.
> I: En waarom dan?
> R: Sommigen kijken té kritisch, té pietluttig, vind ik, en sommigen kijken niet kritisch genoeg. Dat is het een beetje denk ik. (Interview 20).

Bovendien, of en zo ja welke zaken inspecteurs inbrengen in ICT's, welke brieven zij door het IKC laten reviewen en of zij een collega of teamleider consulteren in verband met zaken waar zij tijdens een inspectie tegenaan lopen, hangt in belangrijke mate af van het initiatief van de inspecteurs zelf, zo geeft een specialist van het IKC aan:

> Ik denk dat het een beetje aan de persoon ligt die wel of niet hulp vraagt. Ik denk ook dat de ene inspecteur diepgravender met een onderwerp aan de slag gaat als hij buiten bezig is dan de ander. En dan ook eerder tegen vragen aanloopt over de uitvoering en ons dan daarover belt. Nou, dat soort verschillen denk ik. Misschien heeft het ook nog iets te maken met hoe ICT-bijeenkomsten er in de regio uitzien. Of dat op een goede manier wordt ingericht. Of dat mensen de gelegenheid krijgen om vragen te stellen of gestimuleerd worden om vragen te stellen. Of de uitkomst dus leidinggevend is, of dat het slechts als advies wordt beschouwd. Kijk, als je iets met je directe collega kunt oplossen, kom je niet naar ons toe. Of als je dat binnen je team kunt oplossen kom je ook niet naar ons toe. (Interview 4).

Wat voorts opvalt aan de geobserveerde ICT's is dat inspecteurs deze bijeenkomsten meer lijken te gebruiken om impliciet draagvlak te creëren voor hun voorgenomen beslissingen dan om te overleggen wat de meest geschikte aanpak is. Tijdens de ICT's wordt de casuïstiek doorgaans betrekkelijk kort besproken en betreft dit veelal geen twijfelpunten. In de meeste gevallen informeren inspecteurs hun collega's over hoe zij voornemens zijn om te gaan handelen. Dit zoeken naar draagvlak kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende uitspraak van een geïnterviewde inspecteur:

> Nou, ík wil die beslissing wel nemen, maar ik moet ook wat mensen achter me hebben die dat mee kunnen dragen, want ja, voor mezelf zal ik de volgende keer in zo'n situatie eenzelfde beslissing weer nemen, alleen, ja, als ik op een gegeven moment niet de medewerking heb van meerderen, dan ben je zelf natuurlijk ook in een moeilijk parket. Ik wil niet op een gegeven moment een soort eigen rechter zijn. Ik moet ook, stel dat iets heel erg uit de hand gaat lopen bijvoorbeeld en je zou voor een rechter staan, dan moet ik ook met een eerlijk verhaal kunnen komen, moet ik me kunnen verdedigen en ja, dat is gewoon, dat vind ik zo belangrijk. Ik wil gewoon bij m'n eigen verhaal kunnen blijven, maar dan ook weten dat het ook goed is. En soms kan ik best twijfelen, tuurlijk. (Interview 13).

Voorts worden adviezen zelden dwingend opgelegd. Adviserende afdelingen zien er bijvoorbeeld niet op toe of hun adviezen daadwerkelijk worden opgevolgd. In ICT's is het afhankelijk van de teamleider en/of projectleider hoe er met adviezen dient te worden omgegaan. In sommige teams is het 'meeste stemmen gelden'. Andere teamleiders proberen bewust te stimuleren om inspecteurs die er wat hen betreft uiteenlopende handhavingsstijlen op nahouden samen op pad te sturen opdat zij van elkaar kunnen leren. En weer andere teamleiders complimenteren inspecteurs die goede brieven schrijven en vragen andere inspecteurs om daar lering uit te trekken. Leiding geven bestaat voor een deel uit het faciliteren van inspecteurs opdat zij hun werk goed kunnen doen door middel van het aanbieden van voorlichting over projecten, bijscholing en mogelijkheden tot consultatie.

Hoewel veel inspecteurs het overwegend prettig vinden dat leidinggevenden hun manier van werken doorgaans ondersteunen, zijn er ook inspecteurs

die de controle te vrijblijvend vinden. De volgende twee citaten illustreren deze opvatting:

> Ik vind zoals het nu is, vind ik prima. Waarbij ik wel zeg: de mensen die naast de pot pissen, die moet je wel aanspreken. En daar moet je wel zorgen dat je *power* hebt binnen de organisatie, de juiste mensen op de juiste plek, om dat ook te doen, mensen aan te spreken. Het zijn veelal oud-collega's die door zijn gestroomd naar teamleider. Zoals X ook. X durft niemand aan te spreken hoor. Zal hij nooit doen. Terwijl ik eigenlijk wel vind dat het een teamleider z'n taak is om te zeggen van: 'Joh, jij zit verkeerd. Hoe kan het nou dat jij in een maand tijd drie zaken hebt gedaan? Wat heb jij met de rest van je uren gedaan? Vertel me maar?' Heb ik nog nooit gehoord. En dat zijn dingen waarvan ik zeg: 'Die controle mag er wel zijn.' Iemand die echt naast het potje pist, roep hem maar ter verantwoording. Als ik dat ben, moet je mij ook ter verantwoording roepen. Dus in dat opzicht zou er voor mij wel wat meer structuur mogen zijn, of meer controle, maar iemand die voldoet aan alles en waarvan je weet van: 'kijkt ook nog wel eens naar de kwaliteit van z'n werk en dat ziet er ook keurig uit,' laat maar gaan. (Interview 15).

> 'Hé, hoe komt het dat wij zo weinig boeterapporten opmaken?' en beter zijn/haar mensen aanspreken. En niet gaan zeggen: 'Hé, ik ga allemaal regels stellen dat de mensen, de teams die het werk goed doen, daar ook last van krijgen en zo.' Men kiest vaak voor de tweede optie. Er is een probleem: 'Wij gaan de teugels aantrekken,' in plaats van het probleem oplossen. In plaats van de teamleider in die situatie aanspreken, de manager aanspreken, of van de teamleider zeggen: 'Begeleid die mensen beter, stuur hem naar een cursus, of desnoods geef een andere functie, als iemand niet geschikt is.' (Interview 17).

Deze citaten laten zien dat hoewel de betreffende inspecteurs graag zouden zien dat inspecteurs die afwijken van het formele beleid meer worden aangesproken op hun functioneren, dit in de praktijk kennelijk niet of onvoldoende gebeurt. Samengevat kan worden gesteld dat er binnen de organisatie op wordt vertrouwd dat inspecteurs zelf een juiste inschatting weten te maken wanneer het nodig is om anderen te betrekken bij het nemen van beslissingen en dat zij zelf in staat zijn om adviezen van anderen op waarde in te schatten en toe te passen in hun werk.

4.3.2 Controle op output

Het is voor leidinggevenden min of meer onmogelijk om rechtstreeks controle uit te oefenen op het uitvoeringsproces. Inspecteurs werken veelal alleen en van huis uit. Bovendien is het wettelijk kader dat zij geacht worden te controleren niet alleen breed maar ook gevarieerd. Leidinggevenden streven dan ook nagenoeg geen controle na op het inspectieproces (vgl. Harryvan, 1990). Het komt een enkele keer voor dat een teamleider meeloopt met een inspecteur om over zijn rug mee te kijken.

Wel vindt controle plaats op de output: Zijn de brieven die inspecteurs naar bedrijven sturen helder geformuleerd, goed onderbouwd en roepen ze juridisch gezien geen vragen op? Hoe vaak worden inspecteurs gevraagd om boeterapporten aan te vullen omdat ze niet voldoen aan de eisen die BDI hieraan stelt? Halen inspecteurs het aantal inspecties waarvoor ze staan ingepland en het aantal sancties dat in projecten als doel is gesteld? Zolang de outputcriteria geen vragen oproepen, is de inspecteur erg vrij om het inspectieproces naar eigen inzicht uit te voeren. Als deze outputcriteria wel vragen oproepen dan gebeurt het zelden dat inspecteurs daarop worden afgerekend. Het wordt echter wel gesignaleerd en besproken, zoals de volgende teamleider duidelijk maakt:

> Je hebt in inspectieprojecten een verwachting van het handhavingspercentage. Want inspectieprojecten worden natuurlijk ook niet alleen opgesteld om tijdverdrijf. Er zijn natuurlijk wel risico's. Dus als in een inspectieproject de verwachting is dat er in 60% van de bezoeken wordt gehandhaafd. Ik heb dat namelijk zelf gehad vorig jaar. Er komt iemand uit, die had 0% handhaving. Ja, dan is het eerste wat ik doe: Al die zaken nalopen. 'Wat heeft die vent gedaan?' […] Wat heeft hij gedaan? Ik pak het adres. Ik kijk in I-Net naar eventuele historie. […] Ik kijk naar het adres van snackbar 'Het Punk' op de hoek en ik kijk: Wat is daar eventueel aan historie? Zijn er bezoeken geweest in het verleden? Oké. Dan ga ik googelen. Bestaat snackbar 'Het Punk' nog? Dan ga ik *street view* doen. Zit hij er nog? Of is die gestaakt? […] O ja, verdomd, ik zie het nu. Er is geen economische activiteit meer. De zaak is gestaakt. Dus dat adres had er niet in moeten zitten. Of: Het is alleen maar een administratief kantoortje. Er worden geen handelingen verricht aan het product, dus geen gevaar. Oké, hoort er niet bij. Of: Het is alleen maar een op- en overslag. Het past niet in ons project. Dat project had iets met gevaarlijke stoffen en blootstelling. Dan weet je dat even. Dat terzijde. Zo had hij 15 adressen die allemaal niet pasten in het project. Want als je 15 adressen krijgt […] en je hebt op 15 adressen niet gehandhaafd, dan gaan natuurlijk alle toeters en bellen en alarmen af. Dus ja, ook met de vent gesproken van: 'Hoe zit dat nou?' 'Ja, sorry, vergeef me, maar het waren klote adressen. Ik kon er niks mee.' Oké. Dus: er was 0% handhaving. En gemiddeld was er 58 of 59%. Maar hij zat op 0. Hij had gewoon 15 verschrikkelijk slechte adressen om iets te kunnen vinden. (Interview 3).

Hoe vaak inspecteurs een verzoek krijgen van BDI om een boeterapport aan te vullen, is ook een formeel criterium waarop teamleiders hun teamleden in de praktijk beoordelen:

> I: Komt het voor dat BDI brieven terugstuurt? Of jullie om toelichting vraagt?
> R: Nee. Toelichting wel. Aanvullende boeterapporten of commentaar op bezwaarschriften. Zienswijze van de eisen. Dat wel. Dat moet ook. Dat moet een samenspel zijn denk ik. En als je aanvullende informatie moet verstrekken, wil dat eigenlijk zeggen dat je brief of rapport aan de voorkant eigenlijk gewoon niet goed genoeg was. Want dan staat er niet alles in. Dus dan heb je niet de overtreding kunnen aantonen. Zo moet je het dan maar zien. Dat is voor mij ook altijd een punt om te

> bespreken met de beoordelingsgesprekken. Dat is voor mij een signaal van: 'Doet de man of vrouw zijn werk goed genoeg, in de beginfase al?
> I: Als je veel vragen vanuit BDI terugkrijgt?
> R: Ja, aanvullende vragen of aanvullende boeterapporten. Dat soort dingen. Daar maak ik een lijstje van. Jantje heeft drie keer een aanvullend boeterapport moeten maken. Klaasje wel tien keer. En dan denk ik: 'Hé, daar moet ik even op gaan letten nu. Even iets beter lezen die rapporten.' En dat is een bespreekpunt. Het is geen afrekenpunt voor de inspecteur. Het is een bespreekpunt. Kwaliteit. Om de kwaliteit van een boeterapport te bevorderen. Dat staat er ook letterlijk in. (Interview 3).

Ook al worden inspecteurs zelden afgerekend op het niet halen van plannen en doelen, ze letten er zelf wel op dat ze niet te veel buiten de norm vallen. Een geïnterviewde inspecteur vertelt dat dit min of meer automatisch gaat naar aanleiding van overzichtsrapporten die medewerkers krijgen toegestuurd over hun handhavingspercentages:

> Je komt hier te werken en je krijgt toch ongeveer te horen wat er van je verwacht wordt. Dus daar voldoe ik aan. Kijk, en mijn ervaring is ook gewoon: 10 procent haal je zo. Want je hebt altijd wel wat, wat je meepakt. En kijk, als je er naar vraagt, ja, ik kijk er wel naar. Dat ik er boven zit. Ik wil niet de minste zijn. Ik wil niet diegene zijn die onder het gemiddelde zit. Maar dat heb ik ook met het aantal zaken draaien. Ik moet bij wijze van spreken 50 zaken draaien. Dan ga ik er niet 49 of 50 doen. Dan zorg ik dat ik er 60 of 70 heb. Ik wil niet onder het gemiddelde komen.
> I: Maar het is niet zo dat daar direct consequenties aan verbonden zijn? Of heb je alleen het vermoeden?
> R: Nee. Wat betreft boeterapporten hoor je wel eens hier en daar dat teamleiders hun werknemers erop aanspreken. Maar dat is niet concreet. Want ik ben er nooit op aangesproken. Dus ik weet het niet. Qua aantal zaken weet ik wel dat je aangesproken wordt als je je zaken niet haalt. (…) Dat kan bijvoorbeeld doordat mensen nu de hele tijd reactief bezig zijn. En zeggen: 'Ja het is leuk, maar ik ben continue met ongevallen bezig. Ik kan niet aan mijn zaken toekomen.' Dus dan zullen er argumenten overlegd moeten worden waarom jij je zaken niet haalt. (Interview 18).

Mocht het onverhoopt voorkomen dat een inspecteur dreigt een norm niet te halen, dan is het ook niet heel moeilijk om dit te voorkomen. Zo geeft een inspecteur als argument om tijdens een inspectie specifiek te controleren op het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen 'dat hij nog handhaving nodig heeft'. Hij voldoet kennelijk nog niet aan de verplichtingen die in het project zijn gesteld (Observatie 8; Actieve inspectie).

Kortom, binnen de organisatie wordt niet alleen uitgegaan van vertrouwen in de professionaliteit van inspecteurs, maar beperkt de controle op het proces zich tot het administratieve werk van de inspecteurs. Daarnaast worden inspecteurs weliswaar gecontroleerd op hun output en worden ze er soms op aangesproken als deze onder de maat lijkt te zijn, maar worden ze hier zelden op afgerekend. Dit betekent dat inspecteurs in sterke mate worden vrijgelaten in de manier waarop ze hun werk verrichten. Dit betekent ook dat het verschil

tussen de ideeën over het formele beleid binnen de organisatie en de manier waarop inspecteurs hun werk in de praktijk uitvoeren in stand kan blijven, mede ook omdat leidinggevenden dit verschil in vele opzichten lijken te accepteren. In het volgende hoofdstuk wordt de balans opgemaakt.

5 Conclusie

5.1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

In de afgelopen jaren proberen toezichthouders en inspectiediensten in binnen- en buitenland tegemoet te komen aan een drietal uitdagingen waarvoor zij zich gesteld zien. Niet alleen hebben veel publieke toezichthouders te maken gekregen met bezuinigingen tegen de achtergrond van blijvend hoge verwachtingen ten aanzien van de resultaten van toezicht, ook zijn er steeds meer andere partijen gekomen met toezichthoudende bevoegdheden tot wie publieke toezichthouders zich moeten verhouden. Bovendien wordt van toezichthouders verwacht dat zij op transparante wijze verantwoording afleggen over de resultaten en effecten van hun toezicht. In reactie op deze maatschappelijke verwachtingen hebben toezichthouders hun beleid aangescherpt om de terugloop van schaarse middelen te compenseren en zijn ze meer rekening gaan houden met de toezichtsactiviteiten van private toezichthouders en zich meer gaan beroepen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen. Ook hebben ze systemen van risico-gestuurd toezicht ingevoerd met de bedoeling om de keuzes die zij maken in toezichthouden te objectiveren en daarmee tegemoet te komen aan de toenemende roep om transparantie en verantwoording.

Hoe deze gecombineerde aanpak van risico-gestuurd toezicht, het delegeren van toezichtsverantwoordelijkheden en de aanscherping van sanctionering en handhaving in de praktijk wordt geïmplementeerd en welke consequenties het heeft voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs heeft nog betrekkelijk weinig aandacht gekregen. Dit zijn de centrale vragen van dit empirisch onderzoek naar de handhaving van de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). De centrale onderzoeksvraag luidt: *Hoe gaan inspecteurs in de praktijk om met de beleidsstrategie waarbij risico-gestuurd toezicht wordt gecombineerd met het delegeren van verantwoordelijkheden naar ondertoezichtgestelden en de aanscherping van handhaving en sanctionering?*

Op basis van een uitgebreide analyse van het interne handhavingsbeleid van ISZW, 25 interviews met inspecteurs, teamleiders en overige betrokkenen bij het handhavingsbeleid en observaties van 15 inspectiedagen en teamoverleggen is allereerst in kaart gebracht hoe ISZW invulling heeft gegeven aan risico-gestuurd toezicht en welke veranderingen dit meebrengt voor de

inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs. Vervolgens hebben we bestudeerd hoe inspecteurs in de praktijk met deze veranderingen omgaan en hoe daar vervolgens binnen de organisatie op gereageerd wordt.

5.2 Resultaten

We hebben gezien dat ISZW in 2012 een handhavingsstrategie heeft ingevoerd waarbij een systeem van risico-gestuurd toezicht wordt gebruikt om het neerleggen van meer toezichtsverantwoordelijkheden in de praktijk te combineren met strengere sanctionering en handhaving. Deze handhavingsstrategie heeft vier consequenties voor de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs: 1) het beleid vraagt van inspecteurs dat zij hun taak inperken tot het rapporteren van aangetroffen overtredingen met betrekking tot 2) voorgeselecteerde risico's op voorgeselecteerde locaties, 3) op een zodanig gestandaardiseerde wijze dat 4) opgelegde sancties in juridisch opzicht kunnen standhouden. Dit onderzoek laat zien dat inspecteurs hun taak in alle opzichten anders uitvoeren dan dit risico-gestuurde toezicht voorschrijft. *Ten eerste* vatten ze hun taken breder op door niet alleen te rapporteren over geconstateerde overtredingen, maar onder toezicht staande bedrijven ook veelvuldig te stimuleren tot naleving door middel van het geven van advies, uitleg en complimenten. Dit doen inspecteurs omdat zij denken hiermee betere resultaten te bereiken dan met een louter sanctionerende aanpak. *Ten tweede* inspecteren inspecteurs ook op locaties die buiten de formele selectiecriteria vallen en treden zij op tegen situaties die zij als onveilig of ongezond beschouwen maar die buiten de inspectieprogramma's en inspectiewijzers vallen. *Ten derde* bereiken de instrumenten die zijn bedoeld om toezicht te standaardiseren – inspectiewijzers, verhoorplannen en de werkinstructie voor het toepassen van het handhavingsbeleid – niet als vanzelfsprekend hun doel, doordat inspecteurs ze inpassen binnen hun bestaande werkwijzen die zijn gebaseerd op de toepassing van kennis, ervaring, gewoontes en de wijze waarop zij het veel bredere kader van wet- en regelgeving interpreteren. *Ten vierde* besteden inspecteurs enerzijds weliswaar meer dan voorheen aandacht aan de juridische kwaliteit van hun administratieve werkzaamheden, maar zijn ze anderzijds ook eerder geneigd om te voorkomen dat ze zich hiervoor moeten kunnen verantwoorden door zaken informeel af te handelen en niet vast te leggen.

Er wordt binnen ISZW op twee manieren omgegaan met het verschil tussen beleid en strategie en de uitvoeringspraktijk. Ten eerste wordt binnen de organisatie vertrouwd op de professionaliteit van de inspecteurs. Ten tweede vindt weliswaar controle plaats op de uitkomsten van het werk van inspecteurs, maar worden zij er zelden op afgerekend als deze uitkomsten niet aan de verwachtingen voldoen. Dit houdt in dat de wijze waarop de controle op de uitvoering van het werk door inspecteurs plaatsvindt niet sterk is gericht op het terugdringen van het verschil tussen beleid en strategie en de manier waarop inspecteurs hun taak in de praktijk uitvoeren.

5.3 Implicaties

Wat maken deze bevindingen duidelijk over de implementatie van het formele beleid door ISZW? De aantrekkingskracht van het huidige toezichtsbeleid dat tracht aan belangrijke maatschappelijke verwachtingen te voldoen ligt – zo hebben wij laten zien – in een betere allocatie van schaarse middelen doordat de verantwoordelijkheid voor toezicht mede wordt gedelegeerd aan onder toezicht staande bedrijven zelf, terwijl de risicoanalyses die onderdeel zijn van dit beleid een zekere objectivering en rationalisering lijken te bieden aan de keuzes die inspecties maken en daarmee tegemoet komen aan de vraag naar transparantie over de effecten en resultaten van toezicht.

De bevindingen uit dit onderzoek wijzen er *allereerst* op dat dit beleid minder focus aanbrengt in de allocatie van schaarse middelen dan beoogt. Inspecteurs doen meer dan alleen handhavend optreden en kijken naar meer risico's op meer plekken dan het systeem voorschrijft. Ook houden zij zich niet altijd aan de prioritering van risico's in inspectie-programma's en -wijzers en doen zij herinspecties buiten projecten om. Voorts passen inspecteurs het nieuwe beleid in binnen bestaande werkwijzen, met als gevolg dat de manier waarop inspecteurs hun werk doen allicht meer continuïteit ten opzichte van de oude situatie laat zien dan het formele toezichtsbeleid beoogt. Tot slot gaan er prikkels uit van het beleid die de doelstellingen die eraan ten grondslag liggen in sommige opzichten ondermijnen. De tijd en energie die inspecteurs steken in het anticiperen op de verwachtingen en beslissingen van de afdeling BDI komen in de plaats van de aandacht die zij kunnen besteden aan de risico's die het systeem voorselecteert. Voorts draagt het beslag dat het schrijven van rapporten naar aanleiding van klachten en ongevallen op de beschikbare tijd van de inspecteurs legt eraan bij dat de doelstellingen voor de actieve inspecties die de basis vormen van het systeem van risico-gestuurd toezicht niet worden gehaald.

Ten tweede roepen de bevindingen de vraag op of de aanscherping van het sanctionerings- en handhavingsbeleid de doelstelling om meer toezichtsverantwoordelijkheden bij bedrijven neer te leggen in de weg zit. We hebben gezien dat de juridisering van de uitvoeringspraktijk met zich brengt dat inspecteurs minder tijd kunnen besteden aan inspecteren, meer moeite hebben om aandacht te krijgen voor de specifieke omstandigheden waarop hun waarnemingen en rapportages betrekking hebben, zich realiseren dat niet langer van hen wordt verwacht dat ze gezamenlijk met ondertoezichtgestelden zoeken naar verbeteringen van geconstateerde overtredingen en merken dat binnen ISZW de aandacht verschuift van het verbeteren van de arbeidsomstandigheden naar het winnen van juridische procedures. Er zijn aanwijzingen dat onder toezicht gestelde bedrijven zich aan deze juridisering van de verhoudingen aanpassen door vaker in bezwaar en beroep te gaan tegen beschikkingen van ISZW en door vaker advocaten in te schakelen bij inspecties. Terwijl ISZW en onder toezicht gestelde bedrijven tegenover elkaar komen te staan wanneer zij in een juridisch conflict verwikkeld raken, is het uitgangspunt van het delen van toezichtsverantwoordelijkheden dat ISZW en bedrijfsleven gezamenlijk verbetering van de arbeidsomstandigheden nastreven. Het is niet ondenkbaar dat

de bereidheid van bedrijven die beslissingen van ISZW juridisch hebben aangevochten afneemt om meer verantwoordelijkheden op zich te nemen in verband met de verbetering van arbeidsomstandigheden en dat zij dit ook kenbaar maken binnen de bedrijfssectoren waarin zij actief zijn. Weliswaar is het huidige toezichtsbeleid erop gericht om een antagonistische aanpak te beperken tot bedrijven die hebben laten zien de eigen verantwoordelijkheid niet aan te kunnen; door de verschuiving van actieve naar reactieve inspecties neemt echter de kans toe dat ook bedrijven die vallen in de categorie die ISZW als een laag risico heeft bestempeld in een juridisch conflict verzeild raken. In dit opzicht kan het zijn dat de huidige uitvoeringspraktijk de condities ondermijnt die nodig zijn om meer toezichtsverantwoordelijkheden succesvol neer te leggen bij onder toezicht gestelde bedrijven. Om meer zicht te krijgen op de vraag of hier inderdaad sprake van is, is het nodig om in vervolgonderzoek in te zoomen op de vraag hoe onder toezicht gestelde bedrijven die beslissingen van ISZW hebben aangevochten de huidige inspectiestrategie percipiëren en hoe zij hier mee omgaan.

Tot slot laat het onderzoek zien dat de gedachte dat risico's objectief vast te stellen verschijnselen zijn en dat risico-gestuurd toezicht toezichthouders zo in staat stelt om op transparante wijze verantwoording af te leggen over de keuzes die zij maken, problematisch is. De bevindingen uit dit onderzoek laten namelijk zien dat er binnen ISZW verschillen in risico-percepties bestaan. Terwijl inspecteurs risico's primair in verband brengen met de arbeidsomstandigheden die zij op de werkvloer aantreffen en de reputatieschade die hun wijze van optreden kan opleveren, definiëren BDI'ers risico's vooral in termen van sanctiebeslissingen die met succes worden aangevochten. Deze verschillen werken bovendien spanningen binnen de inspectie in de hand; met name tussen de inspecteurs en de afdeling BDI. Voorts zorgt de neiging van inspecteurs om zaken informeel af te handelen om zo controle op hun administratieve werkzaamheden te ontlopen ervoor dat informatie die kan helpen om gefundeerde risico-inschattingen te maken en het recidivebeleid uit te voeren niet wordt vastgelegd. Dat leidt mogelijk tot een zichzelf versterkende wijze van risicosturing waarin toezicht en handhaving enerzijds vooral blijven plaatsvinden in bekende sectoren rond bekende risico's, maar waarin anderzijds ook onvoldoende aandacht is voor nieuwe risico's in sectoren waar de inspectie veel minder of wellicht nog helemaal niet actief is.

Toch hoeven de spanningen die door de nieuwe strategie zijn geïntroduceerd niet louter negatief te worden geduid. We hebben gezien dat de risicopercepties van inspecteurs in belangrijke mate zijn ingegeven door hun persoonlijke praktijkervaringen. Deze bieden inspecteurs mogelijkheden om risico's te signaleren waarin het systeem niet heeft voorzien en als zodanig te voorkomen dat het systeem te veel los komt te staan van de praktijk. Tegelijkertijd kan juist de confrontatie met de dagelijkse praktijk het ontwikkelen van een visie op risico die de lokale situatie overstijgt in de weg staan. In dit opzicht biedt juist de afstand die de medewerkers van de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor onderzoek, analyse en risicoprogrammering innemen tot de uitvoerings-

praktijk betere mogelijkheden om tot een systematische beoordeling van risico's te komen. Om dezelfde reden zijn de medewerkers van de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor sanctieoplegging allicht beter in staat dan inspecteurs om in te schatten hoe beslissingen verderop in de keten uitpakken. Dit betekent dat verschillen in risicopercepties mede zijn ingegeven door de positie die medewerkers in de organisatie innemen en daarmee tot op zekere hoogte onvermijdelijk zijn. Deze verschillen in risicopercepties zijn een bron van ergernissen en conflicten en gaan gepaard met pogingen om de eigen risicoperceptie aan de ander op te leggen. Het bestaan van deze spanningen geeft echter ook aan dat de verschillende risicopercepties actief op elkaar worden betrokken, wat helpt voorkomen dat afdelingen hun eigen gang gaan en hun eigen opvattingen als maatgevend beschouwen.

5.4 Aanbevelingen

De conclusies van dit rapport geven wat ons betreft aanleiding tot overdenking van twee vragen voor ISZW. Allereerst met betrekking tot het aangetroffen gat tussen het formele toezichtsbeleid en de uitvoeringspraktijk. Deze conclusie kan aanleiding geven tot de wens van ISZW om dit gat te verkleinen door het formele beleid beter af te stemmen op de uitvoeringspraktijk, door maatregelen in te voeren die erop zijn gericht om inspecteurs zich meer aan het formele beleid te laten conformeren, of door ervoor te zorgen dat het formele beleid en de uitvoeringspraktijk beter op elkaar worden betrokken. Het kan ook zijn dat ISZW besluit dat het gat tussen beleid en praktijk acceptabel is en dat de bestaande situatie geen aanpassing behoeft. Deze keuze betekent evenwel dat het beleid van risico-gestuurd toezicht niet de transparantie biedt en niet de mogelijkheden biedt om verantwoording af te leggen over de besteding van schaarse middelen die eraan worden toegeschreven. Het formele beleid is immers in belangrijke opzichten geen goede afspiegeling van de wijze waarop inspecties in de praktijk plaatsvinden.

De tweede vraag betreft de doelstellingen van het formele beleid. Als dit beleid in de hand werkt dat onder toezicht gestelde bedrijven tegenover de inspectie komen te staan in plaats van samen met de inspectie te werken aan de verbetering van veiligheid en gezondheid, dan kan dit aanleiding geven tot een herbezinning van de veronderstelling dat aanscherping van sanctionering en handhaving zonder problemen gecombineerd kan worden met het delen van toezichtsverantwoordelijkheden.

Over beide vragen zouden de betrokkenen binnen en buiten ISZW met elkaar het gesprek moeten aangaan. Wij hopen dat dit rapport daaraan een bijdrage kan leveren.

Literatuur

Almond, P. (2015). Revolution blues. The reconstruction of health and safety law as 'common-sense' regulation. *Journal of Law and Society, 42*(2), 202-229.

Almond, P. & Esbester, M. (2017). Regulatory inspection and the changing legitimacy of health and safety. *Regulation & Governance,* doi: 10.1111/rego.12155.

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

Baldwin, R. & Black, J. (2008). Really responsive regulation. *The Modern Law Review, 71*(1), 59-94.

Baldwin, R. & Black, J. (2016). Driving priorities in risk-based regulation: What's the problem? *Journal of Law and Society, 43*(4), 565-595.

Bardach, E. & Kagan, R.A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.

Black, J. (2005). The Emergence of Risk-based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Public Law,* autumn 2005, 512-549.

Black, J. (2010). Risk-based regulation. Choices, practices and lessons being learnt. In OECD (Ed.), *Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk* (p. 185-236). OECD publishing.

Black, J. & Baldwin, R. (2010). Really responsive risk-based regulation. *Law & Policy, 32*(2), 181-213.

Black, J. & Baldwin, R. (2012). When risk-based regulation aims low: A strategic framework. *Regulation & Governance, 6*(2), 131-148.

Black, J., Lodge, M. & Thatcher, M. (2005). *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis.* Cheltenham: Edward Elgar.

Blomberg, A.B. (2000). *Integrale handhaving van het milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in de democratische rechtsstaat.* (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boholm, Å., Corvellec, H. & Karlsson, M. (2012). The practice of risk governance: Lessons from the field. *Journal of Risk Research, 15*(1), 1-20.

Börzel, T.A. & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance, 4*, 113-134.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447-468.

Braithwaite, J.B. (2005). Neoliberalism or Regulatory Capitalism. *RegNet Occasional Paper No. 5*, via http://ssrn. com/abstract=875789.

Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better.* Cheltenham: Edward Elgar.

Braithwaite, J. (2016). *Restorative justice and responsive regulation: The question of evidence.* (No. 51). School of Regulation and Global Governance (RegNet): RegNet Working Paper.

Castellano, U. (2009). Beyond the Courtroom Workgroup. Caseworkers as the New Satellite of Social Control. *Law & Policy, 31*(4), 429-462.

Coslovsky, S.V. (2011). Relational regulation in the Brazilian Ministério Publico: The organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance, 5*(1), 70-89.

Ellis, K. (2011). 'Street-level Bureaucracy' Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. *Social Policy & Administration*, *45*(3), 221-244.

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

Fineman, S. & Sturdy, A. (1999). The emotions of control: A qualitative exploration of environmental regulation. *Human Relations, 52*(5), 631-663.

Goyert, V. de & Mascini, P. (2012). Nadruk op contacttijd kan kwaliteit hulpverlening verbeteren: Hulpverlener wil mét cliënt praten, niet óver cliënt. *Jeugdkennis,* (2, september), 1-5.

Gulbrandsen, L.H. (2014). Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation & Governance, 8*(1), 74-92.

Gunningham, N., Grabosky, P.N. & Sinclair, D. (1998). *Smart regulation: Designing environmental policy*. Oxford: Oxford University Press.

Halliday, S., Burns, N., Hutton, N., McNeill, F., Tata, C. (2009). Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process. *Law & Policy, 31*(4), 405-428.

Hart, P. 't. (2001). *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.

Harryvan, R. (1990). *Een inventariserend onderzoek naar de opsporing en afhandeling van overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet door de Arbeidsinspectie*. Groningen: Criminologisch Instituut.

Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement. Regulation and the Social Definition of Enforcement*. Oxford: Clarendon Press.

Hawkins, K. (2001). *The uses of discretion* (2e druk). Oxford: Clarendon Press.

Hawkins, K. & Thomas, J.M. (1984). The enforcement process in regulatory bureaucracies. In K. Hawkins & J.M. Thomas (Eds.), *Enforcing regulation* (p. 3-22). Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing.

Huls, N.J.H. (1992). *Sturing in de risicomaatschappij.* Zwolle: Tjeenk Willink.

Hutter, B.M. (2005). The attractions of risk-based regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation. *Center for Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper no. 33.* London: London School of Economics and Political Science.

Inspectie SZW (2013a). *Overtredingen strenger bestraft. Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW (2013b). *Inspectiebrede risicoanalyse. Deel 1: Een beschrijving van de methodiek en een overzicht van risicovolle thema's ten behoeve van het Meerjarenprogramma 2015-2018.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2015a). *Jaarverslag 2014.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2015b). *Jaarplan 2016.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2016a). *Jaarverslag 2015.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2016b). *Klachten en ongevallen. Een analyse van meldingen van klachten en arbeidsongevallen over de jaren 2011-2014.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2016c). *Jaarplan 2017.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2016d). *Handboek ongevalsonderzoek. Versie 6.1. Oktober 2016.* Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2017). *Jaarverslag 2016. Inspectie SZW.* Den Haag: Xerox/OBT.

Kagan, R.A. & Scholz, J.T. (1984). The 'criminology of the corporation' and regulatory enforcement strategies. In K. Hawkins & J.M. Thomas (Eds.). *Enforcing regulation* (p. 67-96). Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing.

Kluin, M.H.A. (2014). *Optic compliance. Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry.* Ridderkerk: Ridderprint.

Knudsen, F. (2009). Paperwork at the service of safety? workers' reluctance against written procedures exemplified by the concept of 'seamanship'. *Safety Science, 47*, 295-303.

Lau, R.W.K. (2009). The contemporary culture of blame and the fetishization of the modern mentality. *Current Sociology, 57*(5), 661-683.

Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598*(1), 12-32.

Levi-Faur, D. & Gilad, S. (2004). The rise of the british regulatory state: Transcending the privatization debate. *Comparative Politics, 37*(1), 105-124.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Locke, R., Amengual, M. & Mangla, A. (2009). Virtue out of necessity? compliance, commitment, and the improvement of labor conditions in global supply chains. *Politics & Society, 37*(3), 319-351.

Lloyd-Bostock, S. (1992). The psychology of routine discretion: Accident screening by British factory inspectors. *Law & Policy, 14*(1), 45-76.

Lloyd-Bostock, S. & Hutter, B.M. (2008). Reforming regulation of the medical profession. the risks of risk-based approaches. *Health, Risk & Society, 10*(1), 69-83.

Lynch, M. (2002). Protocols, Practices, and the Reproduction of Technique in Molecular Biology. *British Journal of Sociology, 53*(2), 203-220.

Lytton, T. (2014). Competitive third-party regulation: How private certification can overcome constraints that frustrate government regulation. *Theoretical Inquiries in Law, 15*, 539-571.

Mascini, P. (2004). De wisselvalligheid van de twijfel: Ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, 31*(1), 113-146.

Mascini, P. (2008). Explaining inequality in the implementation of asylum law. *Refuge, 25*(2), 164-181.

Mascini, P. & Wijk, E. van (2008). 'Vis ruikt nou eenmaal zo'. Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, *50*(2), 114-129.

May, P.J. & Wood, R.S. (2003). At the Regulatory Front Lines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13*(2), 117-139.

Nickels, E.L. (2007). A note on the status of discretion in police research. *Journal of Criminal Justice, 35*, 570-578.

OECD (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing.

Pautz, M.C. (2010). Front-line Regulators and their Approach to Environmental Regulation in Southwest Ohio. *Review of Policy Research*, *27*(6), 761-780.

Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Power, M. (2004). *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. Londen: Demos.

Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Rothstein, H., Huber, M. & Gaskell, G. (2006). A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk. *Economy and Society, 35*(1), 91-112.

Rothstein, H., Irving, P., Walden, T. & Yearsley, R. (2006). The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain. *Environment International 32*(8), 1056-1065.

Shamir, R. (2010). Capitalism, governance, and authority: The case of corporate social responsibility. *Annual Review of Law and Social Science, 6*, 531-553.

Shamir, R. (2011). Socially responsible private regulation: World-culture or world-capitalism? *Law & Social Inquiry, 45*(2), 313-336.

Siemons, J.C.M.M. (1986). *Bedrijfsinspecteurs van de arbeidsinspectie; 'lonely hunters' in val- en knelgevaar.* Twente: Universiteit Twente.

Tombs, S. & Whyte, D. (2010). A Deadly Consensus: Worker Safety and Regulatory Degredation under New Labour. *British Journal of Criminology*, 50(1), 46-65.

TienOrganisatieadvies (2011). *Eindrapportage Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden.* Oosterbeek: TienOrganisatieadvies.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 207, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

Veen, R.J. van der (1995). Van bescherming naar stimulering. De herziening van de sociale zekerheid 1968-1995. In: D.P. Rigter & J.C. Burger (Red.). *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken* (p. 359-390). Den Haag: VUGA.

Verbruggen, P. (2013). Gorrilas in the closet? public and private actors in the enforcement of transnational private regulation. *Regulation & Governance, 7*(4), 512-532.

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

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

Wilthagen, T. (1993). *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsinspectie.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Wolf, I.F. de (2007). Risicoanalyse en risicomanagement bij toezichthouders. In: Leeuw, F.L., Kerseboom, J.S. & Elte, R. *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland.* (p. 123-136.) Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Wolf, I. de & Honingh, M. (2014). Risicogericht toezicht is niet vrij van risico's. In: F. Mertens, J. Scherpenisse & M. Van der Steen (Red.). *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht 10 jaar Leeratelier Toezicht en Naleving* (p.45-58). Den Haag: NSOB.

WRR [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid] (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Dit onderzoek naar de taakuitvoering door inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving vond plaats bij ISZW. In deze bijlage verantwoorden we hoe we te werk zijn gegaan, welke methoden van dataverzameling we hebben gebruikt, hoe we de respondenten hebben geselecteerd en hoe de data zijn geanalyseerd.

Onderzoeksdesign

Om te begrijpen hoe inspectiediensten invulling geven aan risico-gestuurd toezicht binnen hun organisatie, hoe dit wordt vertaald in de inrichting en organisatie van het werk van inspecteurs en om te begrijpen hoe inspecteurs daar in de praktijk mee omgaan, lag een kwalitatief empirisch onderzoek dat zou worden uitgevoerd bij één inspectiedienst voor de hand. Zo kon een zo rijk mogelijk beeld worden gegeven van hoe in de praktijk met risico-gestuurd toezicht wordt omgegaan en tot welke eventuele neveneffecten dit leidt. De keuze voor ISZW is in overleg met het programma Handhaving en Gedrag gemaakt. Belangrijkste reden daarvoor was dat ISZW aanscherping van de handhaving en het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij bedrijven en branches combineert door middel van risico-gestuurd toezicht en daarmee een veranderende context heeft geschapen waarin inspecteurs hun werk verrichten. Daar komt bij dat ISZW binnen het programma Handhaving en Gedrag tot nog toe nog maar zelden onderwerp van onderzoek is geweest. Tot slot was ISZW uiteraard zelf ook bereid ons toegang tot de organisatie te verlenen om het onderzoek uit te voeren. Binnen ISZW is de keuze gemaakt om alleen de handhaving van de arbeidsomstandigheden te onderzoeken. Reden daarvoor was dat de arbeidsomstandigheden hét inspectiedomein is waar inspecties bij bedrijven in de praktijk plaatsvinden, zodat we goed zicht konden krijgen op hoe inspecteurs in de praktijk met de veranderde context omgaan.[1]

1 Ook bij de handhaving van de Brzo-regelgeving vinden veel inspecties in de praktijk plaats, maar daar zijn naast ISZW ook de Veiligheidsregio en de verantwoordelijke milieutoezichthouders betrokken (Kluin, 2014).

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn drie verschillende methoden van dataverzameling gecombineerd: analyse van het interne handhavingsbeleid van ISZW, 25 interviews met inspecteurs, teamleiders en betrokkenen bij het handhavingsbeleid en observaties van 15 inspectiedagen en teamoverleggen. Deze verschillende methoden vullen elkaar aan en vergroten zo de interne validiteit van het onderzoek doordat de informatie uit een bron kan worden vergeleken met de informatie uit andere bronnen. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen januari 2016 en januari 2017. Hierna gaan we achtereenvolgens in op de selectie van de respondenten, de interviews en de observaties.

Selectie van respondenten

De dataverzameling in dit onderzoek is in twee fasen verlopen. Een eerste verkennende fase was gericht op het in beeld brengen van de organisatorische context van ISZW en het handhavingsbeleid rondom arbeidsomstandigheden en het beter begrijpen van het werk van inspecteurs. We startten het onderzoek met een gesprek met de manager van de directie Arbeidsomstandigheden bij ISZW. Hij fungeerde gedurende het onderzoek als contactpersoon en gaf ons de namen en contactgegevens van personen in de organisatie die we voor deze verkenning konden benaderen. We streefden er in deze fase naar om met personen te spreken uit alle geledingen van de organisatie die betrokken zijn bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden en die ons zicht konden bieden op hoe het handhavingsproces verloopt. In totaal hebben we acht verkennende gesprekken gevoerd waaraan negen personen deelnamen: 2 teamleiders, 2 specialisten van het IKC, 2 personen van de afdeling BDI, 1 persoon van de afdeling WBJA, 1 persoon van de directie APS en 1 persoon van de afdeling Handhaving. Tegelijkertijd hebben we ons verdiept in het handhavingsbeleid zoals dat bij ISZW op papier staat en onder andere jaarplannen, jaarverslagen, beleidsregels, rapporten en handhavingsinstructies geanalyseerd.

De tweede fase van het onderzoek bestond uit interviews met inspecteurs en observaties van hun dagelijkse werk. De contactgegevens van de inspecteurs verkregen we weer via onze contactpersoon. Bij de selectie van inspecteurs en te observeren inspecties is zoveel mogelijk gestreefd naar variatie in regio's, kenmerken van de inspecteur (leeftijd, aantal dienstjaren, professionele achtergrond), type inspectie (actief, reactief, herinspectie, teamoverleg) en in de onderwerpen waar de inspectie zich op richtte.

Allereerst hebben we inspecteurs die werkzaam zijn in zes verschillende regio's (Eindhoven, Rotterdam, Arnhem, Groningen, Utrecht en Amsterdam) geïnterviewd en/of geobserveerd. *Ten tweede* hebben we geobserveerd bij vier actieve inspecties, vier reactieve inspecties en drie herinspecties. Daarnaast hebben we vier teamoverleggen (ICT) geobserveerd, twee in het kader van actieve projecten en twee in de regionale vakteams waarin voornamelijk reactieve zaken worden besproken. *Ten derde* hebben we inspecteurs geïnterviewd en/of geobserveerd die actief zijn in verschillende sector- en/of themagerichte programma's. Zo zijn de geselecteerde inspecteurs werkzaam in onder andere

sectorgerichte programma's als Bouw, Grond- Weg- en Waterbouw, Metaal en Zorg en Welzijn en themagerichte programma's als psychosociale arbeidsbelasting (psa), markttoezicht, asbest, gevaarlijke stoffen, certificatie en arbozorg. *Tot slot* is er onder de geselecteerde inspecteurs sprake van een verscheidenheid aan leeftijden, ervaring en aantal dienstjaren. De leeftijden van de inspecteurs lopen uiteen van 34 tot 65 jaar en het aantal jaren dat zij werkzaam zijn bij ISZW varieert van 1 tot 26 jaar. Verder zijn er in totaal 12 mannelijke en 4 vrouwelijke inspecteurs geïnterviewd. Met deze variatie in de selectie van respondenten en te observeren inspecties was het mogelijk een dwarsdoorsnede van de organisatie in beeld te krijgen.

Interviews

De verkennende interviews vonden plaats tussen februari en april 2016. Deze interviews werden in alle gevallen afgenomen op het kantoor van de respondenten en duurden gemiddeld 1,5 uur. Tijdens deze gesprekken werden de respondenten bevraagd over het verloop van het handhavingsproces, de daarbij betrokken actoren en organisatie-onderdelen, de verslaglegging over de handhaving en de afstemming tussen de verschillende afdelingen en actoren. Ook stelden wij de respondenten de vraag in hoeverre en op welke wijze er in strategie en beleid aandacht is voor het combineren van zelfregulering en strenger handhaven door middel van risico-gestuurd toezicht en de mogelijke invloed daarvan op het optreden van inspecteurs. Aan het einde van ieder gesprek vroegen wij de respondenten wie we volgens hen in ieder geval nog zouden moeten spreken om de organisatorische context helemaal in beeld te brengen. De verschillende suggesties en extra gesprekken die hieruit voortkwamen, zorgden voor een eerste beeld van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende afdelingen en het verloop van het handhavingsproces. Ook ontdekten we dat het onderwerp van ons onderzoek sterk leeft binnen ISZW en dat de organisatie zoekende is naar hoe het nieuwe handhavingsbeleid in de praktijk moet en kan worden ingevuld.

Naast de verkennende interviews hebben we interviews gehouden met inspecteurs. Via onze contactpersoon binnen ISZW werden we in contact gebracht met de teamleiders uit verschillende regio's en via hen kregen we contactgegevens van inspecteurs met wie we een afspraak maakten. Alle inspecteurs die we voor het onderzoek benaderden, gaven aan mee te willen werken. Wij hebben zowel inspecteurs geïnterviewd nadat we hen hadden geobserveerd als inspecteurs die we niet hebben geobserveerd. Dit maakte het mogelijk om de taakuitvoering van inspecteurs tijdens de observaties beter te begrijpen, maar ook dienden zich zo nieuwe voorbeelden aan van inspecteurs die werkten rond andere dan de geobserveerde inspectiethema's. Ook legden we specifieke situaties uit de observaties voor aan andere inspecteurs om zo te bestuderen welke afwegingen inspecteurs maken en of zij tot dezelfde keuzes komen. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur, werden op locatie afgenomen en vonden daardoor plaats op kantoor, in de auto of in een restaurant. Deze relatief open gesprekken waren erop gericht om beter te begrijpen hoe inspecteurs

aankijken tegen de taken en verwachtingen die zij vanuit de organisatie hebben meegekregen, hoe zij in de praktijk omgaan met de vier dimensies van hun werk (taakversmalling, risicosturing, standaardisering en juridisering), welke invloed de praktijkomstandigheden en de organisatie hebben op hun manier van werken, hoe zij hun eigen rol zien en hoe hun rolopvatting en werkwijze kunnen verschillen van die van collega's en welke rol controle, aansturing en overleg hebben binnen ISZW.

In totaal hebben we 25 interviews gehouden met 27 personen onder wie 16 inspecteurs. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gehouden interviews.

Nr.	Datum interviews	Functie en regio respondent(en)
1.	18-12-2015	Manager directie Arbeidsomstandigheden
2.	25-02-2016	Teamleider regio Rotterdam
3.	26-02-2016	Teamleider regio Eindhoven
4.	09-03-2016	Specialist van het IKC
5.	11-03-2016	Specialist van het IKC
6.	15-03-2016	2 Medewerkers van BDI
7.	15-04-2016	Programmaleider APS
8.	25-04-2016	Medewerker WBJA
9.	26-04-2016	Medewerker Afdeling Handhaving
10.	29-04-2016	Manager directie Arbeidsomstandigheden
11.	29-06-2016	Inspecteur regio Utrecht
12.	06-07-2016	2 Inspecteurs regio Arnhem en Groningen
13.	11-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
14.	11-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
15.	11-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
16.	11-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
17.	11-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
18.	12-07-2016	Inspecteur regio Rotterdam
19.	13-07-2016	Inspecteur regio Eindhoven
20.	29-08-2016	Inspecteur regio Arnhem
21.	29-08-2016	Inspecteur regio Arnhem
22.	05-09-2016	Inspecteur regio Amsterdam
23.	05-09-2016	Inspecteur regio Amsterdam
24.	12-09-2016	Inspecteur regio Utrecht
25.	12-09-2016	Inspecteur regio Utrecht

Observaties

Een belangrijke bron van informatie in dit onderzoek zijn ten slotte de observaties van inspectiebezoeken in de praktijk. Als gezegd, hebben wij vier actieve inspecties, vier inspecties naar aanleiding van ongevallen of meldingen, drie

herinspecties en vier teamoverleggen (twee ICT's actief en twee ICT's reactie) geobserveerd. Voorafgaand aan de observaties, die werden uitgevoerd door Jan-Willem Barth, stuurden de inspecteurs relevante informatie op ten aanzien van het inspectiebezoek, zoals een inspectiewijzer, projectplan of leidraad voor herinspecties en informatie over de voorgeschiedenis van de te bezoeken bedrijven of locaties. Tijdens de observaties werden vaak een tot twee locaties bezocht. Afhankelijk van het aantal inspectielocaties duurden de observaties een halve tot een hele dag. Tijdens de observaties werden veldnotities gemaakt waarbij gelet werd op de wijze van selecteren van de te inspecteren locaties; de informatie die de inspecteur vooraf gebruikt om zich op de inspectie voor te bereiden en tijdens de inspectie om de situatie te duiden; de wijze van selecteren van te inspecteren onderwerpen en waarop een inspecteur vervolgens let; of een inspecteur collega's consulteert; het al dan niet vastleggen van bevindingen; de handhavingsbeslissingen die de inspecteur uiteindelijk neemt en hoe hij daarover met de onder toezicht gestelde communiceert. Daarnaast werden de inspecteurs voorafgaand, tussentijds en/of na afloop ook gevraagd naar hun mogelijke afwegingen en motivaties bij hun eventuele (te nemen) beslissingen. Tijdens de geobserveerde teamoverleggen (ICT's) werd specifiek gelet op de casuïstiek die in deze ICT's werd ingebracht, de wijze waarop dilemma's die inspecteurs in het inspectiewerk tegenkomen werden besproken en hoe beslissingen op een collectief niveau werden genomen.

In totaal hebben wij 61,5 uur geobserveerd waarbij 11 verschillende inspecteurs zijn geobserveerd met wie 20 verschillende locaties zijn bezocht. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de observaties.

Overzicht observaties

Nr.	Datum	Type observatie	Sector/thema	Duur	Bezochte locaties
1	30-05-2016	Herinspectie	Zorg en Welzijn	5,5 u	Breda
2	02-06-2016	Actieve inspectie	Metaal	6,5 u	Dordrecht (2)
3	07-06-2016	Actieve inspectie	Bouw	6,5 u	Amersfoort (2)
4	09-06-2016	Herinspectie	Gevaarlijke stoffen	4,5 u	Deventer
5	29-06-2016	Reactieve inspectie	N.v.t.	6 u	Purmerend en Hoogkarspel
6	06-07-2016	ICT actief	Markttoezicht (orthopedische schoenen)	2,5 u	Utrecht
7	11-07-2016	ICT reactief	N.v.t.	1 u	Eindhoven
8	12-07-2016	Actieve inspectie	Bouw	4,5 u	Barendrecht
9	13-07-2016	Reactieve inspectie	N.v.t.	3,5 u	Budel
10	29-08-2016	ICT reactief	N.v.t.	1,5 u	Arnhem
11	06-09-2016	Herinspectie	Metaal	5,5 u	Waddinxveen en Wassenaar
12	08-09-2016	ICT Actief	Grond-weg- en waterbouw (verontreinigde grond)	3,5 u	Utrecht
13	09-09-2016	Actieve inspectie	Grond-weg- en waterbouw	6,5 u	Rotterdam (2) en Schiedam (1)
14[2]	16-09-2016	Reactieve inspectie	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
15	19-09-2016	Reactieve inspectie	N.v.t.	4 u	Emmen

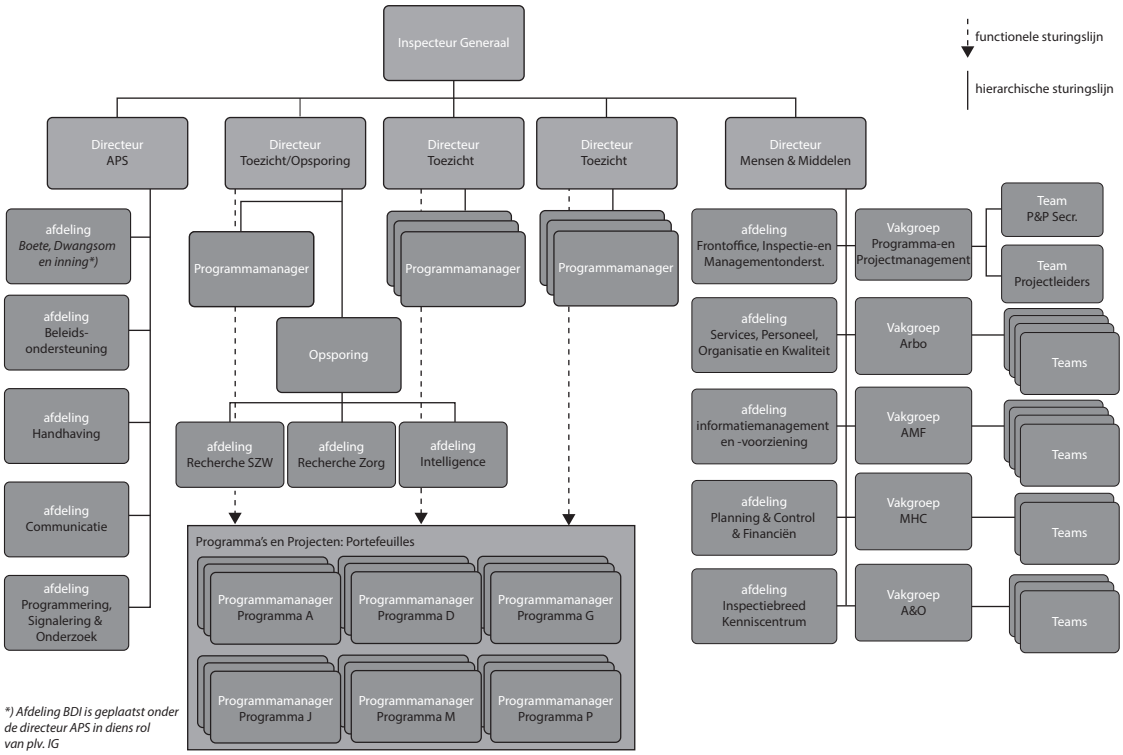
Verwerking en analyse van de data

Alle interviews zijn opgenomen met een voicerecorder. Hiervoor werd vooraf mondeling toestemming gegeven. Vervolgens zijn de interviews *ad verbatim* getranscribeerd. Van de observaties zijn daags na de observatie uitgebreide verslagen gemaakt. In sommige gevallen is, gedurende de verwerking van de observaties, telefonisch en/of emailcontact geweest met de betrokken inspecteurs. Redenen hiervoor waren bijvoorbeeld het voorleggen van vragen of onduidelijkheden naar aanleiding van een observatie of het opvragen van een handhavingsbrief die na een inspectie naar een geïnspecteerd bedrijf toegestuurd werd. Op verzoek kregen de respondenten en de geobserveerde inspecteurs het verslag toegestuurd zodat zij aanpassingen of suggesties konden doen. In een geval is daarvan gebruikgemaakt.

Na de verwerking van het materiaal zijn de data ingevoerd en geanalyseerd in het kwalitatieve data-analyse programma Atlas-Ti.[2] Bij de analyse hebben we een proces van open coderen toegepast, waarbij aan verschillende tekstsegmenten uiteenlopende relevante codes worden toegekend. Om de betrouwbaarheid van de analyse te waarborgen en verschillende interpretaties door de auteurs te voorkomen, hebben we aan het begin van de analyse een deel van de data afzonderlijk van elkaar gecodeerd. Voorts hebben we in het analyse- en schrijfproces veelvuldig over de interpretatie van de data gediscussieerd. Dat leidde tot het schrappen, aanscherpen, herformuleren en het formuleren van nieuwe codes. Hiermee is doorgegaan totdat zich geen wezenlijk nieuwe codes of inzichten meer aandienden en een punt van verzadiging was bereikt.

2 Versie 7.5.6.

Bijlage 2: Organogram Inspectie SZW juli 2017



Bron: https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/organogram

Reeds verschenen in de reeks Handhaving en Gedrag

Judith van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.

Wim Huisman & Annemieke Beukelman, *Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.

Joop van der Pligt, Wim Koomen & Frenk van Harreveld, *Bestraffen, belonen en beïnvloeden. Een gedragwetenschappelijk perspectief op handhaving*, 2007.

Albert Meijer, *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*, 2008.

Ellen Couvret & Sibolt Mulder, *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingsstijl*, 2008.

Jan-Kees Helderman & Marlies Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, 2009.

Peter Mascini & Eelco van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, 2009.

Jaap Ouwerkerk, Frenk van Harreveld & Joop van der Pligt, *Streng doch rechtvaardig Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid*, 2009.

Djoerd de Graaf, Bas van den Putte & Siemen van der Werff, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen. Een stated preference-benadering*, 2011.

Rick van Baaren, Matthijs van Leeuwen, Jeroen Siebelt & Martijn de Lange, *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*, 2012.

A.J.M. Denkers, M.P. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven. Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, 2013.

Maarten Zaal & Naomi Ellemers, *Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsgenoten*, 2013.

Eelco van Wijk & Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, 2014.

Laetitia Mulder, Gerben van der Vegt & Sanne Ponsioen, *Omgaan met regelovertreding in vertrouwensrelaties. Effecten van dialoog- en sanctiefactoren en de invloed van de relatie tussen toezichthouder en ondernemer*, 2014.

Hans de Bruijn, Mark de Bruijne, Bauke Steenhuisen & Haiko van der Voort, *Within control. Over de organisatie van risico-inschattingen*, 2014.

Peter Mascini, Jelle Jaspers & Judith van Erp, *Reacties op onbestrafte overtredingen. De rol van motieven en identificatie bij de omgang met onbestrafte belastingovertredingen in de tuin- en akkerbouw*, 2015.

Judith van Erp & Kim Loyens, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*, 2016.

Michael Vliek, *Schandpaal of Schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*, 2017.

Fiore Geelhoed, *Boerenbedrog? Spanningsvelden en domeingebonden regelovertreding onder varkenshouders*, 2017.

Karin van Wingerde, Peter Mascini, Jan-Willem Barth, *De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk*, 2018.