

Focus op onveilige arbeidsomstandigheden



2023



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 3

- 1.1 Aanleiding en opzet onderzoek | 4
- 1.2 Meldingen onveilig en ongezond werk | 6

2. Ontvangst meldingen | 10

- 2.1 Meerderheid ongevallen niet gemeld | 10
- 2.2 Veel anonieme meldingen | 15

3. Opvolging meldingen | 16

- 3.1 Onderscheid reactief en actief toezicht | 16
- 3.2 Duidelijke opvolgingscriteria | 17
- 3.3 Ook andere stappen in proces navolgbaar | 20
- 3.4 Informatiesysteem voor meldingen ondersteunt keuzes Arbeidsinspectie | 21

4. Recidiverende bedrijven | 22

- 4.1 Melding niet altijd gekoppeld aan juiste bedrijf | 22
- 4.2 Gevolgen meerdere ID-nummers zelfde bedrijf | 23
- 4.3 Strikte definitie van recidiveren | 24

5. Vervolg | 26

Bijlagen | 27

- Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 27
- Bijlage 2 Literatuurlijst | 31

1.

Over dit onderzoek

Jaarlijks worden ongeveer 200.000 werknemers slachtoffer van een arbeidsongeval. Dat is zo'n 3 procent van het totaal aantal werknemers (CBS, 2023). Ongeveer 60 mensen overlijden jaarlijks als gevolg van een arbeidsongeval (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023a). Veelvoorkomende risicofactoren zijn onveilig gebruik van machines en werken op hoogte. Aan de gevolgen van ongezond werk – zoals het langdurig werken met gevaarlijke stoffen – overlijden jaarlijks naar schatting 4.000 mensen (RIVM, 2023).

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) houdt toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Zij doet dit deels risicogericht en deels op basis van meldingen. Werkgevers zijn verplicht om ongevallen die kunnen leiden tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct te melden aan de Arbeidsinspectie. Daarnaast kunnen mensen onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden melden. De Arbeidsinspectie bepaalt welke meldingen opgevolgd worden en doet vervolgens onderzoek.

Net als elke andere inspectie moet de Arbeidsinspectie keuzes maken welke meldingen zij oppakt. Wij constateren dat de Arbeidsinspectie deze afweging onderbouwd maakt op basis van heldere criteria. Wel zien we 2 belemmeringen voor effectief toezicht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden:

1. Ongeveer de helft van de meldingsplichtige ongevallen wordt niet gemeld bij de Arbeidsinspectie. Dit is al 20 jaar bekend bij de minister van SZW en de Arbeidsinspectie. Wij constateren dat de geschatte ondermelding van 52% eerder een ondergrens is. De daadwerkelijke ondermelding kan aanzienlijk hoger liggen. Dit is tot nu toe niet bij de Tweede Kamer bekend. Onveilige arbeidsomstandigheden blijven zo deels buiten het zicht van de Arbeidsinspectie waardoor deze toezichthouder minder goed kan bijdragen aan een veilig

werkklimaat. Ondermelding is een verhoogd risico voor uitzendkrachten en arbeidsmigranten.

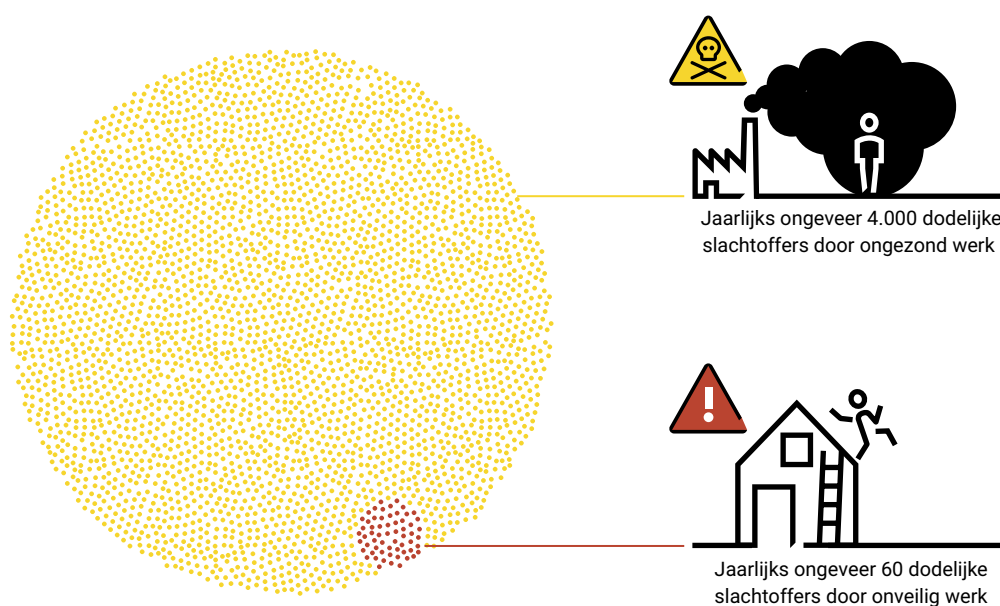
2. Door de manier waarop de Arbeidsinspectie bedrijven registreert in het inspectiesysteem heeft zij minder goed zicht op bedrijven die meermaals de wet overtreden. Dit kan tot gevolg hebben dat boetes van de inspectie aan bedrijven die recidiveren niet worden opgehoogd. Het effect hiervan kan zijn dat de Arbeidsinspectie minder effectief is in het aanpakken van onveilige arbeidsomstandigheden.

1.1 Aanleiding en opzet onderzoek

De werkgever is primair verantwoordelijk voor de veiligheid op de werkvloer. De Arbeidsinspectie draagt bij aan een veilige en gezonde werkomgeving door toezicht te houden op (onder andere) de Arbeidsomstandighedenwet. Dat er jaarlijks vele slachtoffers vallen, was voor ons aanleiding om hier onderzoek naar te doen. Daarnaast hadden we concrete signalen dat hier mogelijk ruimte voor verbetering was waar we hieronder nader op ingaan.

In figuur 1 laten we zien dat jaarlijks ongeveer 60 mensen overlijden als gevolg van een arbeidsongeval. Elk jaar overlijden ongeveer 4.000 mensen vroegtijdig aan ongezonde arbeidsomstandigheden.

Figuur 1 Aantal dodelijke slachtoffers per jaar door ongezond en onveilig werk
Meer dodelijke slachtoffers door ongezond dan door onveilig werk



Bij het aantal van 4.000 dodelijke slachtoffers waar het RIVM van uitgaat past wel een kanttekening. Het gaat hier om het aantal vroegtijdig overleden mensen als gevolg van een ongezonde arbeidsomstandigheid. In ongeveer 3.000 gevallen (75%) gaat het om gepensioneerde mensen die overlijden aan kanker. Het vaststellen van de causaliteit tussen blootstelling aan gevaarlijke stoffen tijdens het werkzame leven en het ziek worden en overlijden op latere leeftijd, is moeilijk. De sterfte als gevolg van ongezonde arbeidsomstandigheden is dan ook een schatting van het RIVM. Een tweede belangrijke nuance is dat het gezonder maken van de werkomgeving, door maatregelen van werkgevers of door het toezicht van de Arbeidsinspectie, een sterk vertraagd effect heeft op deze sterftecijfers. De effecten van maatregelen zullen zich pas op een langere termijn laten zien.

Naast bovengenoemde maatschappelijke relevantie was er een specifieke aanleiding voor ons om naar dit onderwerp te kijken. In de zomer van 2022 was er in de media veel aandacht voor ongezonde arbeidsomstandigheden bij bagageafhandelaars op Schiphol. Dit leidde tot Kamervragen, in het bijzonder over de werkwijze van de Arbeidsinspectie (IenW, 2022). Het vermoeden bestond namelijk dat de toezichthouder geen inspecties had uitgevoerd bij bagageafhandelaars op Schiphol. Dit voorbeeld is mede aanleiding geweest voor dit focusonderzoek, waarin wij breder kijken naar de manier waarop de Arbeidsinspectie omgaat met meldingen over onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden. We brengen in kaart hoe de Arbeidsinspectie meldingen ontvangt en wat voor soort meldingen dit zijn. Ook laten we zien hoe de toezichthouder keuzes maakt bij het beoordelen en opvolgen van meldingen.

Ook heeft ons onderzoek een financiële relevantie. De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks meerdere onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De resultaten en uitvoering van beleid staan hierbij centraal. Bij de Arbeidsinspectie werken 1.600 mensen. Het budget van de Arbeidsinspectie is per jaar € 200 miljoen, oplopend naar € 210 miljoen in 2025. Deze middelen zijn niet alleen gericht op veilig en gezond werk. De Arbeidsinspectie richt zich bijvoorbeeld ook op eerlijk werk.

Dit andere aandachtsgebied van de Arbeidsinspectie, eerlijk werk, laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. In 2021 hebben wij hier onderzoek naar gedaan. In ons rapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* (Algemene Rekenkamer, 2021a) constateerden we dat een beperkt deel van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting geholpen wordt. De conclusies van dit onderzoek waren voor ons mede aanleiding om nader te kijken naar de uitvoering van andere taken door de Arbeidsinspectie.

We hebben in ons huidige onderzoek extra nadruk gelegd op recidiverende bedrijven. Deze keuze komt voort uit ons eerdere onderzoek *Handhaven in het duister* (Algemene Rekenkamer, 2021b). Hierin constateerden we dat recidivisten in het systeem *Inspectieview* van de Inspectie Leefomgeving en Transport niet goed in zicht waren doordat ze geen uniek identificatienummer (ID) kregen. Ook bleek dat een relatief kleine groep bedrijven verantwoordelijk was voor een groot deel van de overtredingen. Behalve dat hier geen zicht op was, zagen we ook dat bedrijven na een overtreding niet vaker werden geïnspecteerd.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Dit is een type onderzoek dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie voor meer informatie:

<https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

1.2 Meldingen onveilig en ongezond werk

Wij onderzochten meldingen die de Arbeidsinspectie binnenkreeg over onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden. Wij maken hierbij het onderscheid tussen een melding over een ongeval (ongevalsmelding) en een melding over een mogelijke overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet (klachtmelding). Alle meldingen worden beoordeeld door de Arbeidsinspectie en ongeveer de helft leidt tot een 'zaak'. In dat geval maakt de Arbeidsinspectie in het digitale inspectiesysteem iNet een dossier aan met daarin alle relevante informatie. In figuur 2 is dit schematisch weergegeven. De risicogerichte werkwijze van de Arbeidsinspectie (het actieve toezicht) beschrijven we kort in hoofdstuk 3 maar vormt niet de kern van dit onderzoek. De nadruk in dit onderzoek ligt op de meldingen, het reactieve toezicht. Wel hebben we onderzocht hoe informatie uit meldingen gebruikt wordt in het risicogerichte toezicht.

Figuur 2 Belangrijke termen in het meldingenproces

Van melding naar zaak

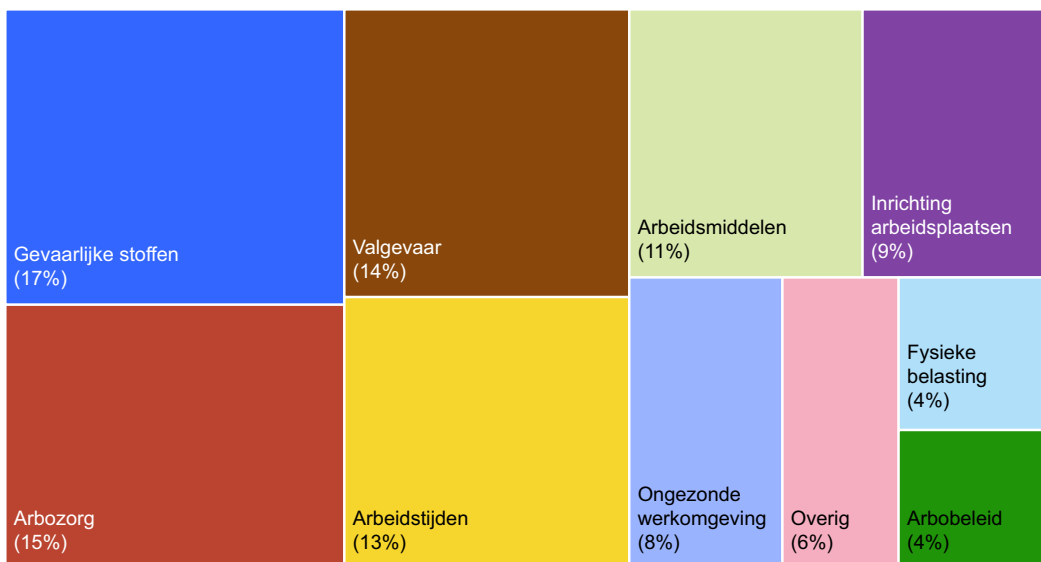


Waar gaan meldingen over?

In de periode 2016-2022 ontving de Arbeidsinspectie ongeveer 60.000 meldingen. Hiervan betrof 47% een ongevalsmelding en 53% betrof een klachtmelding. De oorzaken van ongevallen staan in een jaarlijkse rapportage, de *Monitor Arbeidsongevallen* (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022b). Ongelukken door vallen en door contact met een arbeidsmiddel komen het meest voor. Relatief vinden de meeste ongevallen plaats in de sectoren afvalbeheer, bouw en industrie. De klachtmeldingen die het meest voorkomen, gaan over gevaarlijke stoffen, arbozorg en valgevaar, blijkt uit ons onderzoek (zie figuur 3).

Figuur 3 Meest voorkomende typen klachtmeldingen

Meeste klachtmeldingen gaan over gevaarlijke stoffen, arbozorg en valgevaar



Aantal meldingen: 21.071

De meldingen over het niet-naleven van coronamaatregelen laten we in deze figuur buiten beschouwing

Hoe verloopt het proces van ontvangst melding tot opvolging melding?

Figuur 4 laat zien hoe de Arbeidsinspectie met meldingen over onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden omgaat. Medewerkers van het Loket Meldingen van de Arbeidsinspectie registreren alle meldingen, van zowel ongevallen als klachten. Daarna beoordeelt de loketmedewerker de meldingen aan de hand van verschillende criteria, zoals de ernst van de overtreding en wie de melding doet. Meldingen die opgevolgd dienen te worden draagt de loketmedewerker over aan een inspecteur, waarna het verder gaat als een 'zaak' in het inspectiesysteem. In het zaakdossier staat de relevante informatie aan de hand waarvan de inspecteur bepaalt hoe het onderzoek naar de melding gedaan moet worden. De inspecteur kan ter plaatse onderzoek doen of op afstand, vaak is het een combinatie van beide. Spoedeisende zaken en ernstige ongevallen worden als eerste opgepakt en daarbij dient de inspecteur binnen 2 uur ter plaatse te zijn. Sinds 2023 is het mogelijk dat de werkgever – bij bepaalde, lichtere ongevallen – het ongevalsonderzoek zelf uitvoert en hierover een rapport met verbeterplan opstelt (SZW, 2022). De Arbeidsinspectie beoordeelt het rapport en het plan en controleert uiteindelijk ook of het verbeterplan is uitgevoerd. Deze nieuwe werkwijze was geen onderdeel van ons onderzoek. In figuur 4 geven we met de rode blokken aan welke risico's wij vaststellen in het meldingenproces. Op deze risico's gaan we later in het rapport in.

Figuur 4 Het meldingenproces en gesignaleerde risico's

Risico's in het meldingenproces bij de Nederlandse Arbeidsinspectie



2.

Ontvangst meldingen

Ongeveer de helft van de meldingsplichtige ongevallen wordt niet gemeld bij de Arbeidsinspectie. Dit is al 20 jaar bekend bij de minister van SZW en de Arbeidsinspectie. Wij constateren dat het ook aanzienlijk meer dan de helft kan zijn. De Arbeidsinspectie en de minister van SZW zijn er niet in geslaagd om de meldingsbereidheid bij werkgevers te verhogen. Werkgevers die hun meldingsplicht schenden kunnen maximaal € 50.000 boete krijgen van de Arbeidsinspectie. In de praktijk legt de Arbeidsinspectie zelden zulke hoge boetes op (3 keer in 7 jaar tijd). Gemiddeld bedraagt een boete € 1.500. Arbeidsongevallen die niet gemeld worden vormen een belemmering voor effectief toezicht door de Arbeidsinspectie op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. De Arbeidsinspectie kan deze onveilige omstandigheden namelijk niet (goed) onderzoeken en zo minder (goed) bijdragen aan een veilig werkklimaat. Ondermelding is een verhoogd risico voor uitzendkrachten en arbeidsmigranten. Daarnaast zien we dat de Arbeidsinspectie relatief veel anonieme klachtmeldingen binnenkrijgt. Dit aantal neemt vermoedelijk toe. Deze meldingen zijn lastiger te onderzoeken voor de Arbeidsinspectie.

2.1 Meerderheid ongevallen niet gemeld

Een werkgever is op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 9) verplicht om arbeidsongevallen die tot de dood, tot blijvend letsel of tot een ziekenhuisopname kunnen leiden, direct te melden aan de Arbeidsinspectie. Om te bepalen welk aandeel meldingsplichtige arbeidsongevallen niet wordt gemeld (ondermeldingen) heeft de Arbeidsinspectie in 2021 het aantal meldingsplichtige ongevallen dat bij hen binnenkomt vergeleken met het aantal ernstige arbeidsongevallen dat ziekenhuizen registreren (waarvan een deel meldingsplichtig is). Uit de analyse kwam naar voren

dat ongeveer 52% van de meldingsplichtige arbeidsongevallen niet gemeld wordt bij de Arbeidsinspectie.

Het rapport van 2021 is na een beroep op de Wet open overheid (Woo) openbaar gemaakt (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021). In haar jaarverslag over 2021 verwijst de Arbeidsinspectie naar de uitkomst van “iets meer dan 50%” ondermelding.

De analyse van ondermelding kan helpen om zicht te krijgen op de omvang van het probleem, de oorzaken en mogelijke oplossingen. Wij constateren dat het aandeel niet-gemelde ongevallen aanzienlijk hoger kan liggen dan het percentage van 52% dat naar voren kwam uit de analyse van de Arbeidsinspectie. Hieronder leggen we uit waarom dit percentage hoger kan liggen.

Om de binnengekomen meldingen te vergelijken met de ziekenhuisgegevens moet de Arbeidsinspectie diverse keuzes maken en aannames doen. De Arbeidsinspectie moet daarbij bepalen welke arbeidsongevallen meldingsplichtig zijn en welke niet. Per jaar gaat het grofweg om de volgende aantallen (VeiligheidNL, 2019):

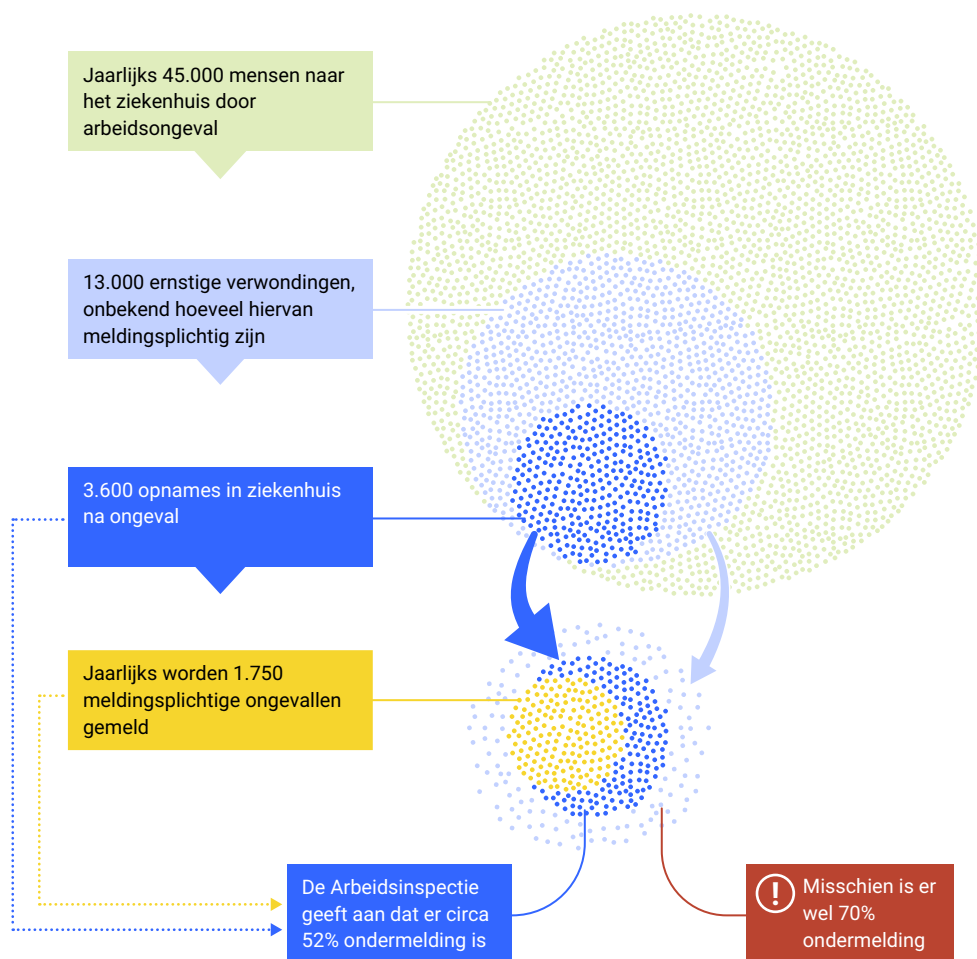
- 45.000 mensen komen door een arbeidsongeval op de spoedeisende hulp (SEH);
- 13.000 mensen daarvan hebben ernstig letsel (zoals een hersenschudding of beenbreuk);
- 3.500 mensen worden opgenomen in het ziekenhuis.

De laatste categorie – mensen die worden opgenomen in het ziekenhuis aangevuld met het aantal mensen met amputaties – valt volledig onder de meldingsplichtige ongevallen. De Arbeidsinspectie werkt in haar analyse met deze groep. Maar er zijn ook slachtoffers die niet worden opgenomen of geen amputatie ondergaan maar wel blijvend letsel hebben, en dus onder de meldingsplicht vallen. Deze categorie betreft de Arbeidsinspectie niet in haar analyse omdat de omvang hiervan niet bekend is.

Per jaar worden circa 9.500 mensen met ernstig letsel niet opgenomen in het ziekenhuis (13.000 mensen minus de 3.500 mensen die wel worden opgenomen). Welk aandeel hiervan ‘blijvend letsel’ heeft is niet bekend. Op basis van de omschrijving van het type ‘ernstig letsel’ in de ziekenhuisdata zien we dat daar veel soorten letsel tussen zitten die niet onder de meldingsplicht vallen. Maar een deel daarvan kan wel onder de meldingsplicht vallen. Hoe groot dat deel is, blijft onbekend. De Arbeidsinspectie doet de aanname dat dit een relatief klein deel is. In onderstaande figuur 5 laten we dit ‘vergelijkingsprobleem’ zien:

Figuur 5 Vergelijkingsprobleem bij inschatting niet-gemelde ongevallen

Berekening Arbeidsinspectie onzeker, mogelijk veel meer ondermelding



In het onderzoek van de Arbeidsinspectie zijn noodzakelijke methodologische keuzes gemaakt om de meldingendata te kunnen vergelijken met de ziekenhuisdata. Niet alle variabelen die betrekking hebben op meldingsplichtige ongevallen konden worden meegenomen in de berekening. De geschatte ondermelding van 52% is daardoor eerder een ondergrens. De daadwerkelijke ondermelding kan aanzienlijk hoger liggen. De mate waarin dit het geval is, is onzeker.

Bij de analyse van de Arbeidsinspectie moet ook rekening gehouden worden met de volgende zaken:

- De Arbeidsinspectie heeft in de analyse gecorrigeerd voor zzp'ers. In Nederland zijn er 1,2 miljoen zzp'ers in 2023. Zzp'ers vallen alleen onder de meldingsplicht als er een werkgeversrelatie bestaat ten tijde van een ongeval. Dit is in de ziekenhuisdata niet te onderscheiden.
- De Arbeidsinspectie neemt ongevallen van stagiaires en leerlingen op de werkvloer niet mee in de analyse.

In de methodologische bijlage van het rapport uit 2021 beschrijft de Arbeidsinspectie een verificatie die zij heeft gedaan op haar analyse van de omvang van de ondermelding. Deze bijlage is niet openbaar gemaakt en in het rapport wordt hier niet naar verwezen. Volgens de Arbeidsinspectie is de reden hiervoor dat de uitkomsten van de verificatie niet betrouwbaar genoeg zijn.

In de verificatie komt de Arbeidsinspectie uit op een ondermelding van 66%. Daarbij is er een ondergrens van 58% en een bovengrens van 71% op basis van een betrouwbaarheidsmarge van 95%. De Arbeidsinspectie merkt op dat het percentage ondermelding in werkelijkheid nog hoger kan liggen dan 66%. Op basis van de verificatie stelt de Arbeidsinspectie: *“Op basis van de vergelijking (...) kunnen we met 95% zekerheid stellen dat ten minste 58% wordt ondergemeld.”*

Hoe is ondermelding te verklaren?

De Arbeidsinspectie geeft de volgende verklaringen voor niet-melden van ongevallen:

- omstandigheden binnen het bedrijf
- onbekendheid met de meldplicht
- onbekendheid met specifieke meldingsgronden of de meldprocedure
- onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten
- onduidelijkheid omtrent de ernst van het letsel
- angst voor geschillen en rechtszaken
- angst voor een verhoging van verzekeringspremies
- vrees voor negatieve publiciteit

Wat doet de Arbeidsinspectie hiermee?

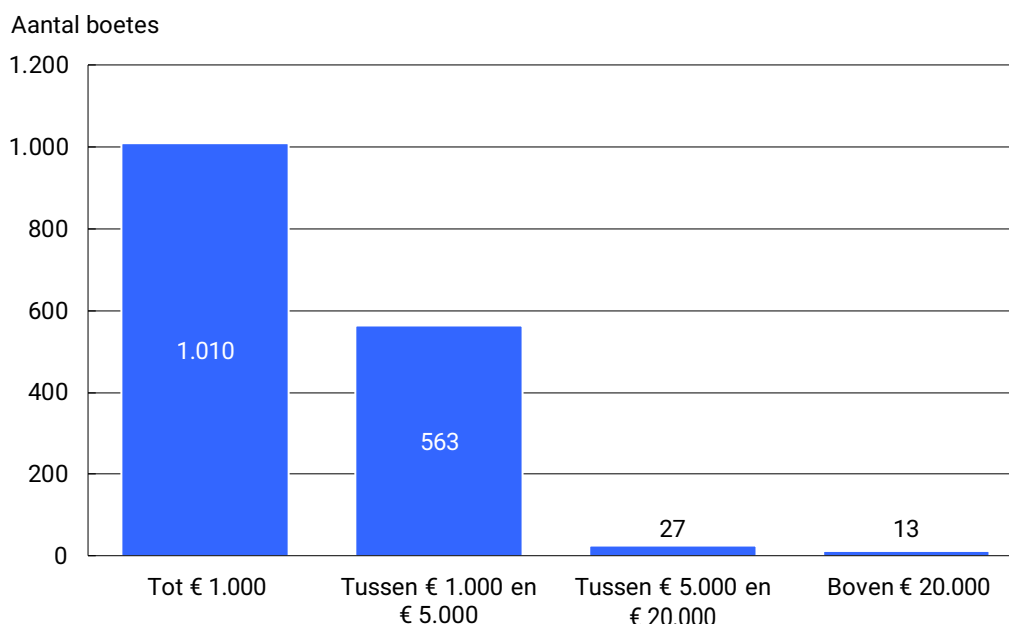
In 2005 heeft de minister van SZW een soortgelijk onderzoek laten uitvoeren naar ondermelding. De uitkomst was vrijwel hetzelfde als die van het onderzoek van de Arbeidsinspectie uit 2021: ongeveer de helft van de ongevallen wordt onterecht niet gemeld. Het fenomeen van 50% ondermelding is dus al bijna 20 jaar bekend bij de minister van SZW en de Arbeidsinspectie. Toch lukt het de minister van SZW en de Arbeidsinspectie niet om ondermelding te verkleinen. Naar aanleiding van het rapport van 2021 heeft de Arbeidsinspectie een lijst met mogelijke maatregelen gemaakt om ondermelding tegen te gaan. De maatregelen richten zich onder andere op bedrijven beter bekend maken met de regels, bedrijfsartsen wijzen op de mogelijkheid om te melden, betere doormelding van/naar andere instanties en invoering van de dubbele meldplicht bij uitzendkrachten (zie verder in deze paragraaf).

Boetes Arbeidsinspecties aan werkgevers voor niet of te laat melden

De Arbeidsinspectie kan aan werkgevers boetes opleggen voor het niet of te laat melden van arbeidsongevallen. De maximale boete bedraagt vanaf 2013 € 50.000. Tot 2013 was het maximumbedrag voor een boete € 4.500. Aan de meeste arbeidsongevallen liggen zware overtredingen ten grondslag. Vergeleken met de daarvoor geldende boetenormen kon het tot 2013 voor werkgevers voordelig zijn om niet te melden en € 4.500 te betalen. Om dit effect tegen te gaan heeft de minister van SZW besloten de maximale boete te verhogen naar € 50.000. Figuur 6 laat zien dat de Arbeidsinspectie in de praktijk vooral aanzienlijk lagere boetes oplegt dan het wettelijk toegestane maximumbedrag van € 50.000. Sinds 2016 is het maximum boetebedrag 3 keer opgelegd door de Arbeidsinspectie.

Figuur 6 Boetebedragen voor niet of te laat melden in de periode 2016-2022

Boete voor niet of te laat melden komt zelden in de buurt van € 50.000



Ondermelding verhoogd risico voor uitzendkrachten en arbeidsmigranten

Meldingsplichtige arbeidsongevallen komen relatief vaak voor bij uitzendkrachten (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022b). Hierbij gaat het vaak om arbeidsmigranten. Een op de vijf geregistreerde slachtoffers van een arbeidsongeval is een uitgeleende werknemer of zelfstandige. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021) blijkt dat in ongeveer een kwart van de gevallen van ondermelding het slachtoffer een uitzendkracht is. Een belangrijke oorzaak is dat de inhurende bedrijven de regels voor het melden van arbeidsongevallen niet kennen. Momenteel is het alleen de verantwoordelijkheid van het inlenende bedrijf om een melding te maken van een meldingsplichtig ongeval met een uitzendkracht. Vanaf 2024 geldt een zogenaamde 'dubbele meldplicht'. Dit houdt in dat naast het

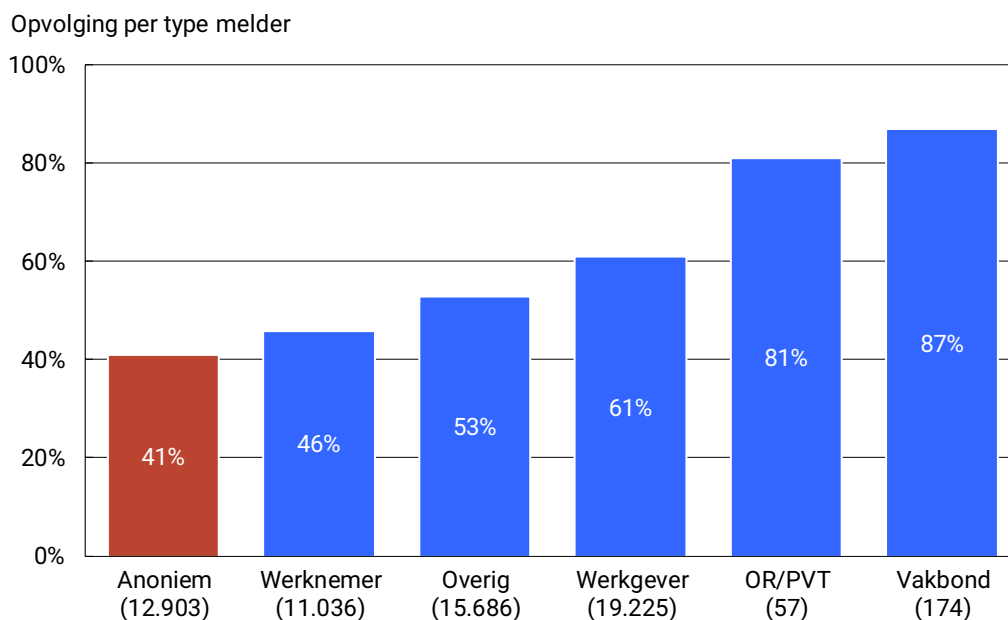
inhurende bedrijf ook het uitzendbureau verplicht is een arbeidsongeval bij de Arbeidsinspectie te melden. Deze maatregel komt voort uit de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en moet de ondermelding onder uitzendkrachten en arbeidsmigranten gaan verkleinen.

2.2 Veel anonieme meldingen

De Arbeidsinspectie krijgt relatief veel anonieme klachtmeldingen binnen. De afgelopen jaren is dit aandeel vermoedelijk toegenomen. We spreken van een vermoedelijke toename omdat de data hier geen definitief uitsluitsel over geven (zie de methodologische toelichting in bijlage 1).

Anonieme meldingen zijn lastiger te onderzoeken. Wanneer de Arbeidsinspectie een melding registreert wordt de melding verrijkt met extra informatie om te kunnen beoordelen of de melding het waard is om wel of niet op te volgen door de Arbeidsinspectie. Onderdeel van het verrijken is het contact opnemen met de melder om extra informatie te verkrijgen. Dat is minder goed mogelijk met anonieme meldingen. Figuur 7 laat zien dat klachtmeldingen van anonieme melders minder vaak worden opgevolgd dan meldingen van andere soorten melders.

Figuur 7 Het aandeel meldingen dat wordt opgevolgd, ingedeeld naar type melder
Anonieme klachten worden minder vaak opgevolgd



3.

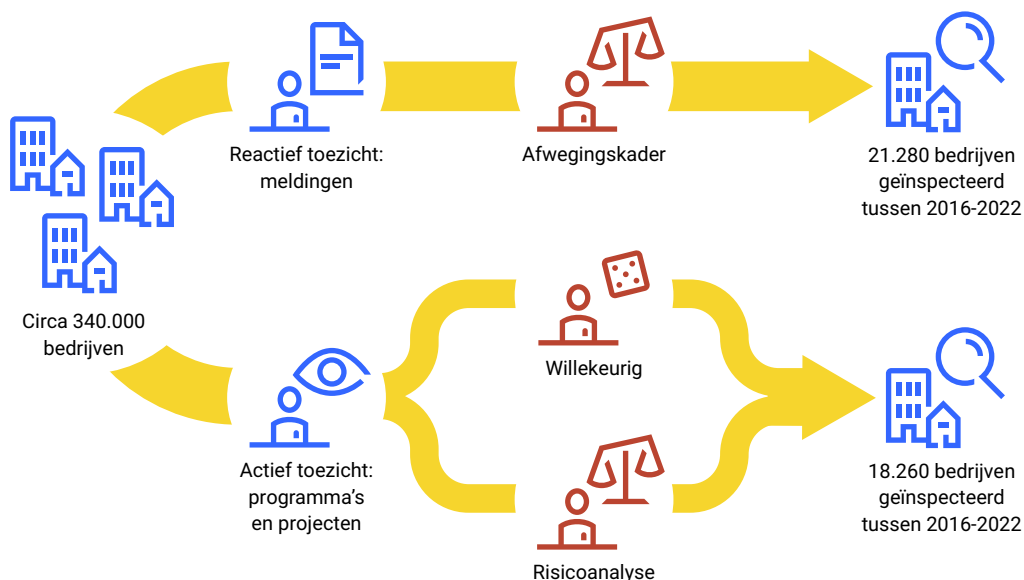
Opvolging meldingen

Net als elke andere inspectie moet de Arbeidsinspectie keuzes maken welke ongevalsmeldingen en klachtmeldingen zij wel en niet oppakt. In ons onderzoek zien we dat de Arbeidsinspectie deze afweging transparant en onderbouwd maakt. De keuzes zijn onderbouwd op basis van heldere criteria. Daarnaast zien we dat de Arbeidsinspectie trends uit meldingen haalt en deze inzichten gebruikt om te prioriteren en keuzes te maken in het actieve toezicht.

3.1 Onderscheid reactief en actief toezicht

De Arbeidsinspectie deelt haar toezichtswerk onder in 'actief' en 'reactief' toezicht (zie figuur 8).

Figuur 8 Selectie door Arbeidsinspectie van te inspecteren bedrijven
De keuzes in het actieve en reactieve toezicht zijn navolgbaar



De Arbeidsinspectie houdt toezicht op een veilige en gezonde werkomgeving bij de circa 340.000 bedrijven die in Nederland actief zijn (Arbeidsinspectie, 2022a). Bedrijven kunnen in aanraking komen met de Arbeidsinspectie via het reactieve of het actieve toezicht. Bij het reactieve toezicht is een melding van een ongeval of klacht altijd het beginpunt voor een (mogelijke) inspectie. Voor het actieve toezicht worden specifieke branches of risico's geselecteerd, mede ingegeven door de kennis opgedaan vanuit het reactieve toezicht. Het actieve toezicht is georganiseerd in programma's en projecten. Programma's worden meerjarig vastgesteld door de Arbeidsinspectie. Voorbeelden van programma's in de periode 2023-2026 zijn *Blootstelling gevaarlijke stoffen* en *Asbest*. Binnen de programma's selecteert de Arbeidsinspectie bedrijven om inspecties bij uit te voeren. Dit gebeurt deels risicogericht: bij bedrijven waarbij de Arbeidsinspectie een verhoogde kans op overtredingen ziet. Voor het overige deel gebeurt de selectie willekeurig.

Hieronder gaan we in op onze bevindingen bij het reactieve toezicht.

3.2 Duidelijke opvolgingscriteria

Een van de verantwoordelijkheden van de Arbeidsinspectie is het effectief en efficiënt ontvangen, verrijken en opvolgen van meldingen. Als uitgangspunt hanteert de Arbeidsinspectie dat de gemaakte keuzes – welke meldingen worden wel opgevolgd en welke niet – transparant, onderbouwd en navolgbaar moeten zijn.

Wij constateren dat het meldingenproces en de keuzes en beoordelingen van de Arbeidsinspectie in de meeste gevallen transparant zijn. Het digitale dossiersysteem iNet maakt het namelijk mogelijk om zaken in het proces goed te volgen: van melding tot en met afhandeling. Uit een steekproef uit het digitale dossiersysteem blijkt dat de beslissingen om meldingen niet op te volgen over het algemeen onderbouwd en begrijpelijk zijn.

Ongeveer de helft van de meldingen wordt na beoordeling door een loketmedewerker opgevolgd en doorgezet naar een inspecteur. Onderstaande 2 voorbeelden laten zien dat meldingen niet worden opgevolgd als er slechts lichte verwondingen zijn of als direct duidelijk is dat er geen schuld bij de werkgever ligt.

Voorbeeld 1: Klein leed, geen meldingsplicht

Bij de sloopwerkzaamheden van oude dakbedekking ontstaat een klein brandje. Een medewerker van het dakdekkersbedrijf probeert dit te doven door er met zijn handschoenen op te slaan. De medewerker heeft niet de juiste handschoenen aan en loopt brandwonden op. De werkgever meldt het arbeidsongeval bij de Arbeidsinspectie, waarna het Loket Meldingen de beoordeling doet. Nadat de loketmedewerker de werkgever en het slachtoffer belt, blijkt dat het slachtoffer lichte brandwonden heeft en de week erop weer aan het werk kan. De loketmedewerker beoordeelt daarom dat er geen sprake is van een meldingsplichtig ongeval en dat een inspectie niet nodig is: er is geen sprake van blijvend letsel of ziekenhuisopname.

Voorbeeld 2: Ongelukkige samenloop van omstandigheden, niet verwijtbaar

Een werknemer van een gemeente ruimt afval in de openbare ruimte op. Bij het verzamelen van afval op een fietspad gaat het mis. De werknemer struikelt als hij het opgeraapte afval naar de wagen brengt. Hij wordt met een ambulance naar het ziekenhuis gebracht, waar blijkt dat hij zijn knieschijf heeft gebroken. De werkgever, de gemeente, meldt het ongeval bij de Arbeidsinspectie. Dit is inderdaad een meldingsplichtig ongeval: de werknemer moest opgenomen worden in het ziekenhuis. Het blijkt echter dat de gemeente niets te verwijten valt; er is geen sprake van een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet. Het zou daarom geen zin hebben om de melding op te volgen. De loketmedewerker van de Arbeidsinspectie doet de melding in afstemming met het slachtoffer af als een niet verwijtbare ongelukkige samenloop van omstandigheden.

Beoordelingscriteria meldingen

Meldingen worden op basis van vastgestelde criteria beoordeeld door de loketmedewerker. Deze criteria komen voort uit wettelijke bepalingen en uit beleidskeuzes van de Arbeidsinspectie zelf. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ernst van een overtreding, de trefkans, de kans dat een strafbaar feit wordt geconstateerd of wie de melding doet. Ook moet er voldoende informatie beschikbaar zijn om een inspectie op te starten. Als een melding niet op het werkterrein van de Arbeidsinspectie ligt, wordt de melder doorverwezen naar een andere instantie.

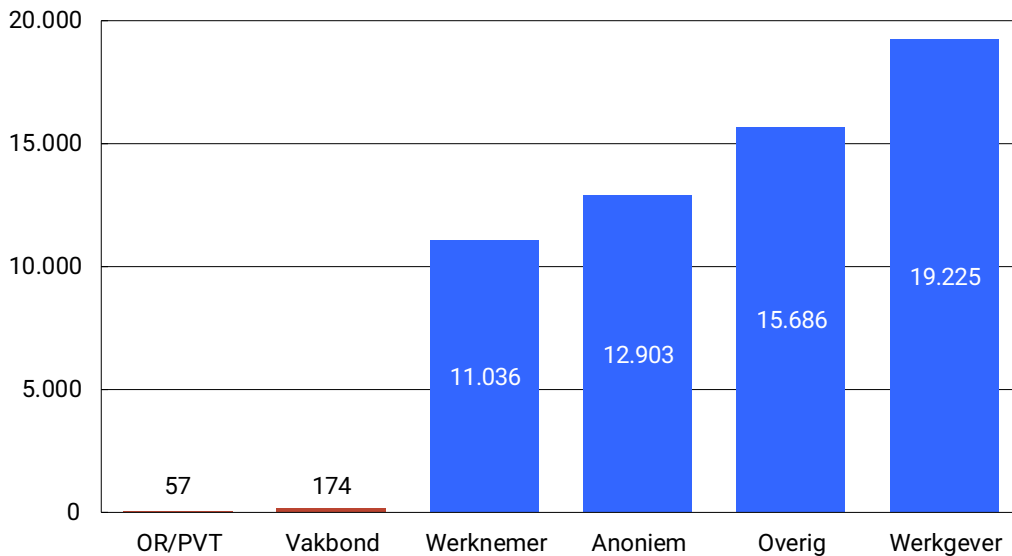
Er zijn verschillende afwegingskaders voor verschillende type meldingen. Klachten van een vakbond, ondernemingsraad (OR) en personeelsvertegenwoordiging (PVT) worden altijd opgepakt, ongeacht of het een zware overtreding is. Dit is een wettelijke verplichting (artikel 24.7 van de Arbeidsomstandighedenwet).

Figuur 9 toont dat de meeste meldingen vanuit werkgevers komen, en de minste meldingen vanuit vakbonden, ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordiging.

Figuur 9 Aantal meldingen per type melder in 2016-2022

Weinig meldingen vanuit OR, personeelsvertegenwoordiging en vakbonden

Aantal meldingen per type melder



Ook in het voorbeeld bagageafhandeling Schiphol zien we dat de keuzes van de Arbeidsinspectie transparant, onderbouwd en begrijpelijk zijn. In onderstaande kader geven we een samenvattend beeld.

Voorbeeld: Bagageafhandeling Schiphol

In de zomer van 2022 berichtten de media dat er bij bagageafhandelaars op Schiphol signalen waren van ongezonde arbeidsomstandigheden. De tilhulpmiddelen bij dit fysiek zware werk waren niet aanwezig of werden niet gebruikt. De fysieke belasting zou een gevaar opleveren voor de gezondheid en veiligheid van medewerkers. Dit leidde tot Kamervragen, in het bijzonder over de werkwijze van de Arbeidsinspectie (IenW, 2022). Het vermoeden bestond namelijk dat de toezichthouder geen inspecties had uitgevoerd bij bagageafhandelaars op Schiphol.

In een rapport licht de Arbeidsinspectie toe dat zij in 8 jaar tijd 7 meldingen heeft ontvangen over zware belasting bij bedrijven op Schiphol (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023b). Daarvan waren 2 gerelateerd aan de bagageafhandeling. Deze meldingen hebben niet geleid tot inspecties omdat de Arbeidsinspectie oordeelde dat er geen vermoeden van een zware overtreding was. Zo gaf een melder aan dat ze 'soms dozen van meer dan 25 kilo

moeten tillen'. De Arbeidsinspectie geeft aan dat dit conform de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving geen zware overtreding is. Ook waren de meldingen niet afkomstig van een vakbond. De Arbeidsinspectie heeft daarom, in lijn met haar eigen criteria voor de beoordeling, geen opvolging gegeven aan de meldingen.

Wat hierbij ook meespeelde is dat Schiphol niet de werkgever was van de bagageafhandelaars. De 7 meldingen kwamen vanuit werknemers van verschillende bedrijven die op Schiphol de bagageafhandeling doen. De meldingen waren daarom niet op naam van Schiphol geregistreerd, maar op naam van verschillende bedrijfsvestigingen. Naar aanleiding van de berichtgeving heeft de Arbeidsinspectie besloten om toch inspecties uit te voeren bij bagageafhandelaars op Schiphol. Dit heeft geleid tot een last onder dwangsom bij 6 bedrijven: zij worden verplicht om (til)hulpmiddelen in te zetten. Als zij hier niet aan voldoen, worden boetes opgelegd, oplopend tot € 65.000 per maand.

3.3 Ook andere stappen in proces navolgbaar

In de vorige paragraaf hebben we laten zien hoe de Arbeidsinspectie navolgbaar en onderbouwd bepaalt welke meldingen wel of niet worden opgevolgd. Maar ook in het vervolgtraject – de inspecties en de handhaving – zien we dit patroon. Hieronder noemen we voorbeelden.

- We stelden met een steekproef vast dat melders van een melding die niet opgevolgd wordt door de Arbeidsinspectie binnen 2 weken een brief krijgen van de Arbeidsinspectie met een uitleg waarom de melding niet wordt opgepakt.
- We stelden vast dat de Arbeidsinspectie nadat ze een overtreding vaststelt handhavend optreedt. In een paar gevallen leek dit op basis van de data niet het geval, maar zagen we in het dossieronderzoek dat er toch handhaving had plaats gevonden.
- Op basis van de data konden we niet vaststellen of er in een zaak een inspectie 'ter plaatse' is geweest. Op basis van een steekproef konden we vaststellen dat dit uit het dossiersysteem iNet in de meeste gevallen wel te achterhalen is. Bovendien zagen we plausibele verklaringen voor de gevallen waar geen fysieke inspectie was geweest. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de coronameldingen, oftewel werknemers die klaagden dat hun werkgever niet goed omging met de coronamaatregelen. Deze werkgevers kregen van de Arbeidsinspectie een brief met de oproep om zich beter aan de coronamaatregelen te houden.

3.4 Informatiesysteem voor meldingen ondersteunt keuzes Arbeidsinspectie

In het inspectiesysteem iNet worden alle meldingen geregistreerd. De inspecteurs gebruiken de informatie in dit systeem in de eerste plaats op individueel niveau. Op geaggregeerd niveau biedt het systeem ook inzichten in trends. Zo kunnen er trends en risico's inzichtelijk gemaakt worden waar in de programmatische aanpak van de Arbeidsinspectie nog weinig aandacht voor is. Wij constateren dat de Arbeidsinspectie dergelijke analyses uitvoert en hierover rapportages opstelt. Deze rapportages gebruikt de Arbeidsinspectie vervolgens bij het prioriteren en maken van keuzes binnen programma's.

Een voorbeeld van prioritering is het project zonnepanelen. Uit een analyse van de Arbeidsinspectie in 2022 bleek een toenemend aantal meldingen betrekking te hebben op onveilige arbeidsomstandigheden bij de installatie van zonnepanelen. Het merendeel van de meldingen betrof valgevaar. Ook vielen er meerdere dodelijke slachtoffers. Deze cijfers waren aanleiding voor de Arbeidsinspectie om inspectiecapaciteit gericht in te zetten. Zo werd een landelijke 'inspectiedag' georganiseerd waarbij 200 bouwplaatsen werden geïnspecteerd op valgevaar. Bij 140 (70%) van de 200 bouwplaatsen werden overtredingen geconstateerd (SZW, 2023). Een groot deel daarvan had betrekking op de installatie van zonnepanelen. Daarnaast is het probleem onder de aandacht gebracht bij brancheorganisaties en werkgevers in de sector.

4.

Recidiverende bedrijven

Bedrijven die meermaals de Arbeidsomstandighedenwet overtreden zijn niet altijd goed in zicht bij de Arbeidsinspectie. Dit probleem wordt veroorzaakt doordat unieke bedrijven door de Arbeidsinspectie op meerdere 'identificatienummers (ID's)' worden geregistreerd in systeem iNet. Hierdoor is er geen goed inzicht in de toezichthistorie van bedrijven die meerdere keren de fout in zijn gegaan. Dit kan nadelig zijn voor de risicogerichte benadering en voor het inrichten van de inspectie (de inspecteur mist oude fouten) of voor het bepalen van de boete (recidiveren wordt gemist, dus boete wordt niet opgehoogd).

4.1 Melding niet altijd gekoppeld aan juiste bedrijf

Als een bedrijf voor het eerst in aanraking komt met de Arbeidsinspectie, krijgt het een ID-nummer in het systeem (iNet). De bedoeling is dat het ID-nummer uniek is voor elke vestiging van het bedrijf. Om dat proces te optimaliseren is er in het inspectiesysteem een directe koppeling gemaakt met het systeem van de Kamer van Koophandel (KvK). Dit voorkomt registratieproblemen zoals typfouten en onjuiste adresgegevens. In ons eerdere onderzoek Handhaven in het duister (Algemene Rekenkamer, 2021b) constateerden we een grote variatie aan bedrijfsnamen, adressen en KvK-nummers toebehorend aan een en hetzelfde bedrijf in het systeem Inspectieview van de Inspectie Leefomgeving en Transport. We oordeelden dat de registratiesystemen van onvoldoende kwaliteit waren.

In het systeem iNet zien we een soortgelijk probleem omdat het ook daar regelmatig voorkomt dat identieke bedrijven meerdere ID's krijgen van de Arbeidsinspectie. Wij constateren in het systeem iNet minimaal 400 gevallen van meerdere ID's voor

identieke bedrijven. Ook in de dataset over de bedrijven die boetes kregen vonden we 100 gevallen van meerdere ID's voor identieke bedrijfsvestigingen.

4.2 Gevolgen meerdere ID-nummers zelfde bedrijf

Wij zien 3 mogelijke gevolgen van het geven van meerdere ID's door de Arbeidsinspectie aan hetzelfde bedrijf:

- Veelplegende bedrijven zijn minder goed in beeld en blijven daardoor mogelijk uit het zicht voor een risicogerichte inspectie.
- De inspecteur kent de historie van het bedrijf niet goed. Informatie over eerdere overtredingen en opgelegde waarschuwingen wordt mogelijk gemist. Deze informatie is in het systeem namelijk onder een 'ander' bedrijf geregistreerd.
- Bij herhaalde overtredingen krijgen bedrijven hogere boetes, op basis van artikel 34.5 van de Arbeidsomstandighedenwet. We zien in de data van de opgelegde boetes dat ook hier hetzelfde bedrijf meerdere ID's heeft. In sommige gevallen wordt dit probleem gezien en gecorrigeerd. Het komt daarentegen ook voor dat het niet gezien wordt met als mogelijk gevolg dat de Arbeidsinspectie boetes niet ophoogt, ook al was dat volgens de wet wel vereist.

In onderstaand voorbeeld geven we een illustratie van een probleem dat optrad door het werken met meerdere ID's voor een uniek bedrijf.

Door verkeerde registratie bleek boete oninbaar

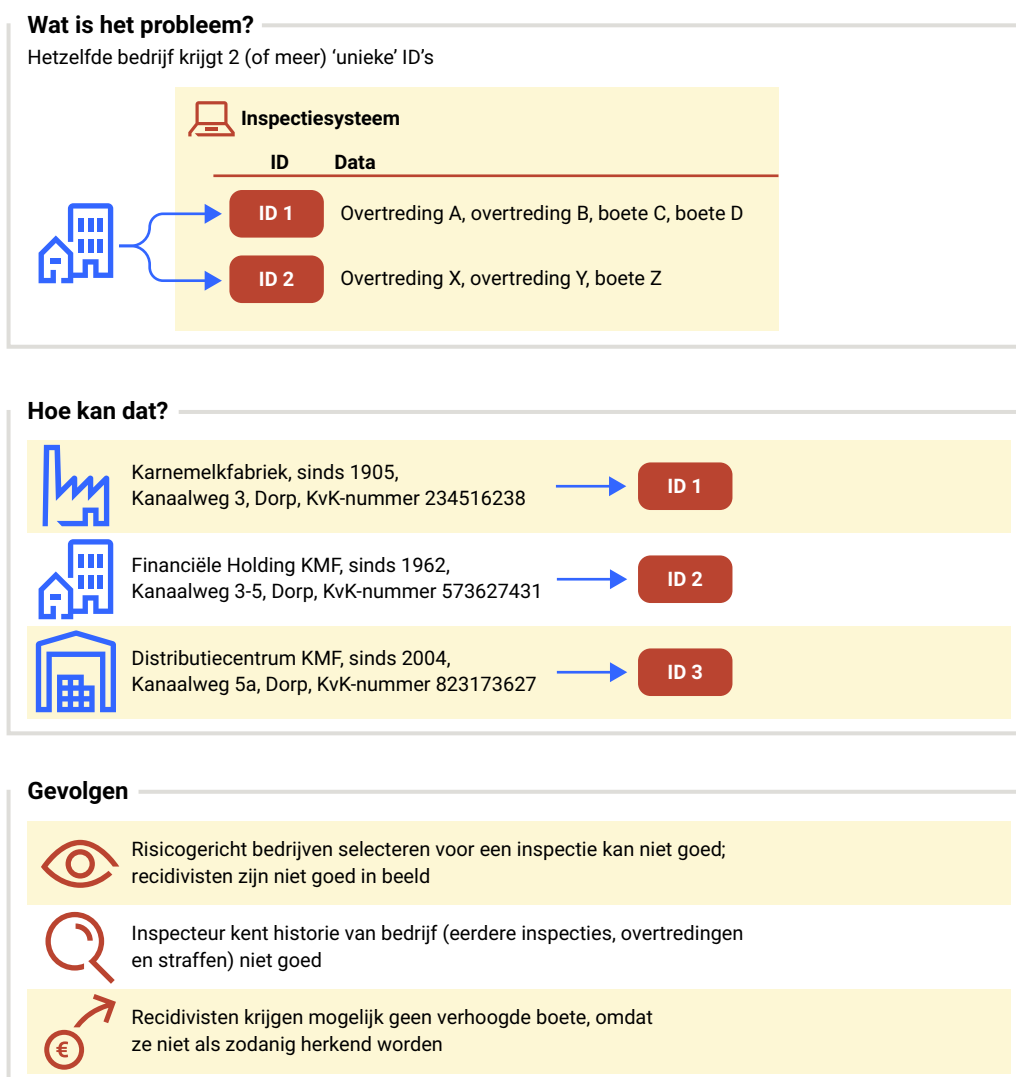
In iNet staan 2 bedrijven op hetzelfde adres met bijna dezelfde naam:

- Bedrijf X, een fabriek met duizenden werknemers.
- Bedrijf Y, een financiële holdings, met 2 werknemers.

In de systemen van de Arbeidsinspectie staan 66 opgevolgde meldingen, 60 daarvan 'in de fabriek' en 6 'bij de financiële holding'. Echter, die 6 situaties (5 ongevallen en 1 klacht) bij de financiële holding vonden in de praktijk niet plaats in de financiële holding maar in de fabriek. Onveilige arbeidsomstandigheden of ongevallen die zich voordoen in een en dezelfde fabrieksruimte, worden op deze manier gekoppeld aan 2 verschillende bedrijfslocaties/werkgevers.

Zo vond er op een moment een ongeval plaats in de fabriek, maar registreerde de medewerker van de Arbeidsinspectie de melding in het systeem bij de financiële holding. Bij het opleggen van de boete van ongeveer € 25.000 bleek dat al die tijd het verkeerde bedrijf was aangeschreven (de holding). Door deze foutieve registratie kon de Arbeidsinspectie de boete uiteindelijk niet innen.

Figuur 10 *Probleem van meerdere identiteiten*
Bedrijfsvestigingen staan soms dubbel in het inspectiesysteem



4.3 Strikte definitie van recidiveren

Artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet beschrijft wanneer er sprake is van recidive:

- Een eerdere overtreding is onherroepelijk en vond maximaal 5 jaar geleden plaats.
- Een eerdere overtreding is hetzelfde of soortgelijk.

In die gevallen moet de Arbeidsinspectie de boete met 100% verhogen en met 200% als het een ernstige overtreding is. In 2 ministeriële regelingen (de Arbeidsomstandighedenregeling en het Arbeidsomstandighedenbesluit) is uitgewerkt wat de minister van SZW verstaat onder "hetzelfde" en "soortgelijk".

De gekozen invulling voor “hetzelfde” en “soortgelijk”, in combinatie met het probleem van de dubbele ID's, maakt dat relatief weinig situaties voldoen aan de criteria voor recidiveren en er dus niet vaak een boete wordt verhoogd door de Arbeidsinspectie (3% van alle boetes in 2016-2022 is verhoogd in verband met recidive).

Met onderstaand voorbeeld laten we zien hoe een bedrijf dat meerdere keren ‘de fout ingaat’ op basis van de wet- en regelgeving waar de Arbeidsinspectie aan toetst geen recidiverend bedrijf is.

Meerdere overtreding bij installatiebedrijf zonnepanelen

Bij een bedrijf dat zonnepanelen installeert is een hoop mis gegaan in korte tijd:

- In november 2019 valt een medewerker van een ladder. Hij loopt diverse verwondingen op. In 2021 krijgt het bedrijf hiervoor een boete van € 2.700.
- In juni 2020 krijgt een andere werknemer bij hetzelfde bedrijf een elektrische schok. Hij loopt blijvende schade op aan de zenuwen in zijn arm. Het bedrijf meldt het ongeval niet bij de inspectie. De werknemer meldt het ongeval een half jaar later bij de Arbeidsinspectie omdat zijn klachten aanhouden. Het ongeval is niet meer goed te onderzoeken door de inspectie. Het bedrijf krijgt een boete van € 15.000 voor het niet-melden.
- In november 2020 wordt een werknemer van hetzelfde bedrijf met een zonnepaneel in zijn handen van het dak geblazen door de wind. Hij loopt een complexe beenbreuk op met vermoedelijk blijvend letsel. Het bedrijf meldt het ongeval. Er volgt een onderzoek dat leidt tot een boete van € 8.100.

Kortom, bij dit bedrijf met 16 werknemers vonden 3 ernstige ongevallen plaats in een periode van 2 jaar. Daarnaast zijn er meerdere andere klachten over dit bedrijf binnengekomen bij de Arbeidsinspectie. Toch is er bij dit bedrijf volgens de Arbeidsinspectie – verwijzend naar de wet- en regelgeving – geen sprake van recidiveren omdat het verschillende soorten overtredingen zijn.

5. Vervolg

Met dit onderzoek hebben we laten zien dat de Arbeidsinspectie navolgbare keuzes maakt in het toezicht. We zien 2 risico's voor effectief toezicht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden:

1. Veel meldingsplichtige ongevallen worden niet gemeld.
2. Recidiverende bedrijven kunnen buiten schot blijven door het probleem van de dubbele registratie en de smalle definitie van recidiveren in de wet- en regelgeving.

Op 15 mei 2024, in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van SZW*, publiceren we nader onderzoek naar de handhaving van de Arbeidsomstandigheden-wet door de Arbeidsinspectie.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Hoofdvraag

Welke meldingen van en informatie over arbeidsongevallen en onveilige arbeidsomstandigheden ontvangt de Arbeidsinspectie (en welke niet) en wat voor actie onderneemt de Arbeidsinspectie hierop?

Onderzoeksvragen

1. Welke meldingen van arbeidsongevallen en onveilige arbeidsomstandigheden heeft de Arbeidsinspectie ontvangen?
2. Hoe worden meldingen en risicoanalyses door de Arbeidsinspectie gebruikt om zicht te houden op onveilige arbeidsomstandigheden? En hoe houdt de Arbeidsinspectie daarbij zicht op recidiverende bedrijven?
3. Welke acties onderneemt de Arbeidsinspectie als zij constateert dat er bij een bedrijf (mogelijk) sprake is van een arbeidsongeval of een onveilige arbeidsomstandigheid?
4. Welke meldingsplichtige arbeidsongevallen worden niet gemeld bij de Arbeidsinspectie? Hoe is dit te verklaren en wat doet de Arbeidsinspectie hiermee?

Hoe hebben we dit onderzocht?

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

- Via interviews en documenten hebben we een beeld gekregen van de **opzet** van het toezicht door de Arbeidsinspectie.
- Via data-analyse en dossieronderzoek van casussen hebben we een beeld gekregen van de **werking** van het toezicht.

Casussen/dossieronderzoek

Het doel van het casusonderzoek was om te kijken hoe het meldingenproces en het toezicht in de praktijk werken. Elke casus die we onderzochten, hebben we geselecteerd omdat we met die specifieke casus (of groep van casussen) een bepaald aspect van het toezicht nader wilden bekijken. Niet elke casus die we hebben bekeken, komt terug in ons onderzoeksrapport. Hieronder enkele voorbeelden van casussen.

1. **Zonnepanelenbranche.** Deze casus is geselecteerd om zicht te krijgen op een actueel risico; hoe gaat de Arbeidsinspectie daarmee om? En daarbinnen hebben we verdiepend bekeken hoe de Arbeidsinspectie omgaat met recidiverende bedrijven.
2. **Opvallende zaken in de data.** Data zijn nooit vlekkeloos. Soms laten de data opvallende zaken zien, zoals gevallen waarbij een overtreding is vastgesteld, maar waar geen handhaving plaatsvindt. We hebben 5 van dit soort zaken geselecteerd voor nader onderzoek. Hierbij bekeken we aan de hand van de detailbeschrijvingen in het dossier of we konden achterhalen waarom er geen handhaving had plaatsgevonden. Hier bleek in de dossiers steeds een logische verklaring voor.
3. **Niet opvolgen van meldingen.** We hebben op basis van een steekproef 10 meldingen geselecteerd waar de Arbeidsinspectie geen opvolging aan heeft gegeven. Ook hier konden wij aan de hand van de beschrijvingen in de dossiers achterhalen waarom de meldingen niet opgevolgd waren. We zagen steeds plausibele en onderbouwde afwegingen.

4. **Tijdig terugkoppelen melder.** We hebben bij 8 meldingen (steekproef) gekeken of de Arbeidsinspectie binnen 2 weken een afwijzingsbrief stuurde naar de melder met de uitleg waarom een melding niet wordt opgepakt (volgens de eigen norm van de Arbeidsinspectie). In alle 8 de gevallen was dit gebeurd.
5. **Recidiveren.** We hebben bij diverse bedrijven gekeken hoe de Arbeidsinspectie omgaat met recidiveren. Hierbij hebben we zowel grote commerciële als grote overheidsorganisaties bekeken. Maar we hebben ook gekeken naar kleinere bedrijven.
6. **Fysiek op controle of niet.** Op basis van de data konden we niet vaststellen of er in een zaak een fysieke inspectie 'ter plaatse' is geweest. Op basis van een steekproef van 50 zaken konden we vaststellen dat dit uit het dossiersysteem iNet in de meeste gevallen wel te achterhalen is. Ook zagen we plausibele verklaringen voor de gevallen waar geen fysieke inspectie was geweest. Dit waren bijvoorbeeld coronameldingen, oftewel werknemers die klaagden dat hun werkgever niet goed omging met coronamaatregelen. Deze werkgevers kregen van de Arbeidsinspectie direct een brief.

Data-analyse

We hebben van de Arbeidsinspectie diverse databestanden gekregen:

- Data van alle meldingen en zaken (ongevallen, klachten en signalen) die in iNet geregistreerd zijn in de periode 2016-2022, handhaving binnen deze zaken en gegevens van werkgevers uit iNet. Oudere informatie was niet beschikbaar.
- Data van alle risicogerichte inspecties (programma's en projecten) in de periode 2016-2022.
- Data van opgelegde boetes naar aanleiding van zowel het reactieve als het risicogerichte toezicht in de periode 2016-2022.
- Samenvatting van de data-analyse van de ondermeldinganalyse van 2021.

Op deze data hebben we diverse beschrijvende analyses toegepast. Over het algemeen was de kwaliteit van de data voldoende om dit onderzoek uit te voeren. Maar op een aantal punten waren de data van onvoldoende kwaliteit en werden we daardoor beperkt:

- De inspectiedata (reactief en risicogericht toezicht) zijn niet altijd goed te koppelen aan de boetedata.
- Niet alle velden zijn consequent ingevuld. Er ontbreken veel waarden.
- De data over ondermelding gaven te weinig detail om een beter beeld te krijgen van de omvang van de ondermelding.
- Bedrijven krijgen soms meerdere ID's toegekend in het systeem, zoals wij in het rapport benoemen.

- De Arbeidsinspectie kan niet met zekerheid zeggen of er sprake is van een toename van het aandeel anonieme meldingen. Een van de invulvelden in het digitaal formulier blijft leeg indien de melder anoniem wil melden, maar ook in andere gevallen kan dit veld wel eens leeg blijven (vergeten in te vullen bijvoorbeeld). De Arbeidsinspectie weet dat grofweg vijf zesde van de meldingen met een leeg veld een anonieme melding is. Maar de Arbeidsinspectie kan dit niet per melding of per jaar aangeven. Wel is op basis van de data vast te stellen dat dit veld steeds vaker leeg blijft. Dit duidt op een vermoedelijke toename.

We hebben een aantal specifieke analyses gedaan die we hier kort toelichten.

Test op dubbele ID's

We wilden vaststellen of het regelmatig voorkomt dat bedrijven dubbele ID's krijgen in het systeem. Deze analyse hebben we gedaan op de reactieve inspectiedata en op de boetedata. We hebben de volgende aanpak gevolgd:

7. We hebben bedrijven met identieke postcodes geclusterd.
8. Daarna hebben we deze bedrijfsnamen door middel van 'fuzzy matching' beoordeeld. Dit is een methode die 2 stukken tekst (of lettercombinaties) met elkaar vergelijkt en een score geeft voor hoeveel die stukken tekst op elkaar lijken. Hierbij wordt rekening gehouden met diverse aspecten, zoals: welke letters, welke volgorde, welke relatieve afstand van elkaar, etc. We gebruiken hier de methode 'Levenshtein distance'. Een lage score betekent: deze stukjes tekst lijken erg op elkaar.
9. De lage scores hebben we vervolgens handmatige bekeken om te kijken of hier hoogstwaarschijnlijk sprake is van een identiek bedrijf binnen dezelfde postcode dat meerdere ID's heeft in het systeem van de Arbeidsinspectie.

Deze aanpak leverde zeker 400 gevallen op in de reactieve inspectiedata en 100 gevallen in de boetedata.

Bijlage 2 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2021a). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting.*

Algemene Rekenkamer (2021b). *Handhaven in het duister.*

CBS (2023). *Arbeidsongevallen en beroep.* <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/arbeidsongevallen-en-beroep/2-arbeidsongevallen-in-nederland> geraadpleegd op 24-9-2023.

IenW (2022). *Beantwoording Kamervragen over het nieuws dat arbonormen voor bagagepersoneel op Schiphol jarenlang zijn overschreden.* Kenmerk: 2022Z16361.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). *Rapport onderzoek naar omvang en motieven van ondermelding bij arbeidsongevallen.*

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022a) *Meerjarenplan 2023-2026.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 25 883, nr. 447.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022b). *Monitor arbeidsongevallen 2021.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 25 883, nr. 445.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023a). *Jaarverslag 2022.*

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023b). *Rapportage Schiphol.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 665/25 883, nr. 453.

RIVM (2023). *Sterfte beroepsbevolking naar hoofdgroepen 2021.* <https://www.vzinfo.nl/beroepsziekten/sterfte> op 24-9-2023.

SZW (2022). *Invoering werkwijze gedifferentieerde aanpak ongevalsonderzoek Nederlandse Arbeidsinspectie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 25 883, nr. 452.

SZW (2023). *Beantwoording Kamervragen over het bericht Cowboy op dak levensgevaarlijk, Populariteit zonnepanelen heeft keerzijde.* Brief van de minister van SZW, referentie: 2023-0000230238.

VeiligheidNL (2019). *Arbeidsongevallen 2017. Ongevalscijfers.*

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto omslag: Shutterstock

De tekst in dit document is
vastgesteld op 6 oktober 2023.
Dit document is op 10 oktober
2023 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, oktober 2023