

Plichtsbesef of boeteangst?

Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving

Eindrapport

Tilburg, juli 2010

Dr. mr. Mirjam Siesling

Drs. Rob Pranger

Drs. Jorine de Muijnck

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de Universiteit van Tilburg

© 2010 Ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.
Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Doel- en vraagstelling en werkwijze	3
2.1	Doel- en vraagstelling.....	3
2.2	Werkwijze.....	3
2.2.1	Onderzoeksfase 1.....	3
2.2.2	Onderzoeksfase 2.....	4
2.2.3	Respons onderzoeksfase 2.....	4
2.2.4	Reflectie op onderzoeksfase 2.....	6
3	Onderzoeksfase 1: inventarisatie bestaande kennis	9
3.1	Documentenstudie	9
3.1.1	Motieven voor (niet-)naleving.....	9
3.1.1.1	(Niet-)naleving in algemene zin.....	9
3.1.1.2	(Niet-)naleving Wav	11
3.1.1.3	(Niet-)naleving Arbowetgeving	12
3.1.2	Handhavingsstijlen.....	13
3.1.3	Conclusie	15
3.2	Expertmeeting	16
3.3	Interviews met koepelorganisaties	16
3.3.1	Naleving in algemene zin.....	17
3.3.2	Indeling in niet-weters, niet-willers en niet-kunners.....	17
3.3.3	(Niet-)naleving van specifieke wetsonderdelen.....	18
3.3.4	Meest gehoorde argumenten voor niet-naleven.....	19
4	Onderzoeksfase 2: webenquête.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Wijze van kennisneming van (veranderingen in) wetgeving.....	21
4.3	Ondersteuning door de brancheorganisatie	23
4.3.1	Arbo	23
4.3.2	Wav.....	23
4.4	Controle en naleving	23
4.4.1	Arbo: gecontroleerde bedrijven	23
4.4.2	Arbo: niet-gecontroleerde bedrijven	27
4.4.3	Controle en naleving Wav	28

4.5	Motieven voor naleving	30
4.5.1	Arbo	30
4.5.2	Wav.....	31
4.6	Conditie voor (niet-)naleving.....	32
4.6.1	Arbo	32
4.6.2	Wav.....	32
4.7	Inschatting van naleving door brancheleden	33
4.8	Wav: ondersteuning bij bepaling echtheid identiteitsdocumenten	38
4.9	Expertmeeting	38
4.9.1	Algemene reflectie op de onderzoeksresultaten	39
4.9.2	Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen.....	39
4.9.3	Naleving van de kernbepalingen van de Arbo-wet.....	39
4.9.4	Motieven voor niet-naleven	40
4.9.5	Aanvulling niet-weters, niet-willers, niet-kunners	41
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	43
5.1	Inleiding.....	43
5.2	Samenvatting resultaten.....	43
5.2.1	Motieven voor naleving Arbo.....	43
5.2.2	Motieven voor naleving Wav	44
5.2.3	Achtergronden niet-naleving Arbo.....	44
5.2.4	Achtergronden niet-naleving Wav	44
5.2.5	Conditie die (niet-)naleving bevordert Arbo	45
5.2.6	Conditie die (niet-)naleving bevordert Wav	45
5.2.7	Inschatting overtredingsgronden in branche	45
5.3	Conclusies.....	45
5.4	Theoretische reflectie	47
5.4.1	Typologie van nalevers en niet-nalevers.....	47
5.4.2	Consequenties voor de handhaving.....	49
5.5	Aanbevelingen.....	49
6	Bibliografie	51
7	Dankwoord	53

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) zet in het Handhavingprogramma 2007-2010 in op het bevorderen van de naleving van de sociale zekerheids- en de arbeidswetgeving. Wat de naleving in het laatste domein betreft (in het bijzonder de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en van de kernbepaling van de Arbo-wet) heeft het ministerie van SZW inzicht in de *kwantitatieve* naleving van de regelgeving: hoeveel werkgevers houden zich aan de wet, hoeveel overtreden de wet? Inzicht in de *motieven* van werkgevers om zich al dan niet aan de wet (telijke verplichtingen) te houden, is er echter in mindere mate. Vanuit de gedachte dat meer inzicht daarin aanleiding kan zijn tot bijstelling, dan wel aanscherping van het handhavingbeleid, heeft het ministerie van SZW IVA beleidsonderzoek en advies de opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar de motieven voor (niet-)naleving van de Wav en van de kernbepaling van de Arbo-wet¹. In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van dat onderzoek.

Er is weinig empirisch onderzoek gedaan naar motieven voor het niet naleven van wetgeving, dus het onderhavige onderzoek kan bijdragen aan het opbouwen van kennis op dit terrein en zodoende ook aan het komen tot *evidence-based* rechtshandhaving. Daarmee kunnen de bevindingen een aanvulling zijn op de veel toegepaste driedeling van normadressanten: niet-weters, niet-willers en niet-kunners.

Het ministerie van SZW streeft naar de toepassing van zogeheten programmatisch handhaven om handhaving effectiever te maken. Programmatisch handhaven geeft informatie over de naleving van regelgeving en over de gevolgen van overtreding. Door gezamenlijk te onderzoeken wie overtreedt, waarom en met welke risico's tot gevolg, ontstaat een breed gedragen beeld van de werkelijkheid. Op basis daarvan wordt gekozen voor de meest zinvolle interventie(s). Het onderhavige onderzoek beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de keuze voor programmatisch handhaven.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft het doel en de vraagstelling van het onderzoek en een verantwoording van de ondernomen onderzoeksactiviteiten en gehanteerde methoden weer. In hoofdstuk 3 rapporteren wij over de eerste onderzoeksfase. In hoofdstuk 4 komt de tweede onderzoeksfase aan de orde. In hoofdstuk 5 volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

¹ De kernbepaling van de Arbowet heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de zorg voor de gezondheid van de werknemer (art. 3 Arbowet). Deze kernbepaling is geoperationaliseerd in vier verplichtingen: 1) de aanwezigheid van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), inclusief een plan van aanpak (art. 5 Arbowet), 2) aanwezigheid van één of meer preventied medewerkers (art. 13 Arbowet), 3) aanwezigheid van aanvullende deskundige ondersteuning (art. 14a Arbowet) en 4) aanwezigheid van bedrijfs-hulpverlening (art. 15 Arbowet). Het onderhavige onderzoek heeft op die vier verplichtingen betrekking.

2 Doel- en vraagstelling en werkwijze

2.1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Doel van het onderzoek is het bieden van verdiepend inzicht in de oorzaken van en motieven voor niet-naleving en naleving van Wav en kernbepaling Arbo-wet.

De onderzoeksvragen zijn:

1. *Welke motieven hebben werkgevers om Wav en/of kernbepaling Arbo-wet niet na te leven?*
2. *Welke motieven hebben werkgevers (in het bijzonder werkgevers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als werkgevers die Wav en/of kernbepaling Arbo-wet overtreden) om de Wav en/of kernbepaling Arbo-wet na te leven?*
3. *Wat zijn condities die (niet-)naleving van Wav en kernbepaling Arbo-wet bevorderen?*

2.2 Werkwijze

Het onderzoek bestond uit twee fasen: een fase waarin een inventarisatie van bestaande kennis is uitgevoerd en een empirische fase waarin werkgevers direct zijn bevroegd middels een webenquête. Het in onderzoeksfase 1 verzamelde materiaal is gebruikt om inhoud en sturing te geven aan de activiteiten van onderzoeksfase 2.

2.2.1 Onderzoeksfase 1

De activiteiten die in fase 1 zijn ondernomen, zijn een documentenstudie, een expertmeeting met wetenschappelijk deskundigen en een aantal interviews met koepelorganisaties. Doel van dit gedeelte van het onderzoek was te inventariseren wat er in bestaand onderzoek bekend is over motieven van werkgevers om regelgeving in het algemeen en arbeidswetgeving in het bijzonder (niet) na te leven. De expertmeeting was bedoeld voor reflectie op de verzamelde literatuur. Ook konden de experts de onderzoekers op de hoogte brengen van de meest recente stand van zaken in academisch onderzoek op het terrein van naleving van wetgeving. De interviews met koepelorganisaties waren bestemd voor het toetsen van theoretische kennis aan de praktijk. De resultaten van de drie onderzoeksactiviteiten van fase 1 zijn in een voortgangsverslag gerapporteerd aan de begeleidingscommissie van het onderzoek.

2.2.2 Onderzoeksfase 2

Deze fase 2 is - met het oog op het ontwikkelen van de vragenlijst voor de webenquête onder werkgevers - gestart met een aantal interviews met vertegenwoordigers van koepelorganisaties. De op basis daarvan ontwikkelde vragenlijsten (één voor Wav en één voor kernbepalingen Arbo) zijn voorgelegd aan een aantal medewerkers van de Arbeidsinspectie (AI) en op basis van hun commentaar aangepast. Vervolgens is in overleg met het team Onderzoek & Ontwikkeling (O&O) van de AI een steekproef samengesteld. De basis daarvan vormde een van het ministerie van SZW afkomstig bestand met 109.000 werkgevers. Daar het onderzoek, conform de afspraken met het ministerie, zich diende te richten op de 'risicosectoren' bouw, horeca, land- en tuinbouw en schoonmaak, is binnen dat bestand geselecteerd op uit die sectoren afkomstige bedrijven. In dat bestand bevonden zich ruim 12.000 bedrijven uit die sectoren die de afgelopen drie jaar één of meer inspectiebezoeken van de AI hebben gekregen en ruim 14.000 bedrijven uit die sectoren die geen inspectiebezoek hebben gehad. Na 'opschoning' van dit deelbestand (bedrijven zonder KvK-nummer, bedrijven die onlangs al hadden meegedaan met een onderzoek van de AI), bleef een bestand over van ruim 24.000 bedrijven uit genoemde sectoren.

De onderzoekers hebben richting het ministerie aangegeven een lage respons van circa 10% op de webenquête te verwachten. Op basis daarvan en vanuit de wens representatieve uitspraken te kunnen doen over de binnen het onderzoek onderscheiden groepen bedrijven (geïnspecteerd en niet-geïnspecteerd; verschillende grootte van bedrijven), is besloten de enquête uit te zetten onder alle ruim 24.000 bedrijven uit het AI-bestand. Daar de onderzoekers niet over het e-mailadres van die bedrijven beschikten, zijn de bedrijven schriftelijk benaderd voor medewerking aan de enquête. De brief bevatte een inlogcode waarmee toegang verkregen kon worden tot de enquête. Na twee weken zijn de bedrijven per brief herinnerd aan de enquête en is bedrijven die de enquête nog niet hadden ingevuld verzocht dat alsnog te doen.

Als laatste onderdeel van onderzoeksfase 2 zijn de resultaten van het vragenlijstonderzoek in een tweede expertmeeting voorgelegd aan een aantal deskundigen uit de praktijk (teamleiders Wav en Arbo van de Arbeidsinspectie) en een hoogleraar bestuursrecht (in het bijzonder handhavingsrecht) van de Universiteit van Tilburg. Tevens is een aantal experts per e-mail en telefoon gevraagd de resultaten van het vragenlijstonderzoek van commentaar te voorzien.

2.2.3 Respons onderzoeksfase 2

Zoals gezegd zijn voor het vragenlijstonderzoek twee vragenlijsten, één gericht op de Arbo-wetgeving en één gericht op de Wet arbeid vreemdelingen, uitgezet onder in totaal ruim 24.000 bedrijven (voor beide wetten ruim 12.000). Bij de Arbo-enquête leidde dit tot een respons van 1.274 respondenten, bij de Wav-enquête tot een respons van 701 respondenten. Voor de Arbo-enquête betekent dit een netto-respons van 10,4 % en voor de Wav-enquête een netto-respons van 5,7 % (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Netto-respons vragenlijstonderzoek

	Populatie (bestand AI)	Netto-respons (aantal)	Netto-respons (percentage)
Arbo			
Geïnspecteerd	5.677	696	12,3
Niet-geïnspecteerd	6.615	578	8,7
Subtotaal Arbo	12.292	1.274	10,4
Wav			
Geïnspecteerd	5.676	185	3,3
Niet-geïnspecteerd	6.615	516	7,8
Subtotaal Wav	12.291	701	5,7
Totaal	24.583	1.975	8,0

Wat opvalt, is op de eerste plaats dat de respons bij de Arbo-enquête veel hoger is dan bij de Wav-enquête. Voorts valt op dat bij de Arbo-enquête de respons onder geïnspecteerde bedrijven hoger is dan onder niet-geïnspecteerde bedrijven, terwijl dat bij de Wav-enquête andersom ligt. Daarnaast valt op dat de respons onder geïnspecteerde bedrijven bij de Arbo-enquête veel hoger is dan bij de Wav-enquête. Over de achtergronden van deze verschillen in de respons kunnen wij slechts speculeren. Wellicht kunnen de verschillen verklaard worden vanuit de veronderstelling dat overtreding van de Wav als 'serieuzer' of 'ernstiger' wordt ervaren en dat daardoor bij de Wav meer schroom bestaat om vragen over (niet-)nalevingsgedrag te beantwoorden.

In de tabellen 2.2 en 2.3 is weergegeven hoe de netto-respons verdeeld is over bedrijven van verschillende grootte (werknemersaantal) en uit verschillende sectoren.

Tabel 2.2 Netto-respons naar grootteklasse, in procenten

	Arbo (n=1.274)	Wav (n=701)
Geen werknemers (wel tijdelijke krachten)	0	2
1 t/m 5 werknemers	18	22
6 t/m 10 werknemers	16	22
11 t/m 20 werknemers	22	26
21 t/m 50 werknemers	21	17
51 t/m 100 werknemers	12	7
101 werknemers of meer	11	4
Totaal	100	100

Tabel 2.3 Netto-respons naar sector, in procenten

	Arbo (n=1.274)	Wav (n=701)
Bouw	62	43
Horeca	14	19
Land- en tuinbouw	14	25
Schoonmaak/glazenwasserij	5	8
Overig	5	5
Totaal	100	100

In tabel 2.3 valt op dat vooral in de Arbo-, maar ook in de Wav-enquête het aantal bedrijven uit de bouw dat gerespondeerd heeft beduidend hoger ligt dan dat van bedrijven uit de andere risicosectoren. Deels heeft dat te maken met het feit dat in genoemd bestand van ruim 24.000 bedrijven de bouw sterker vertegenwoordigd was dan de overige sectoren. Dat verklaart echter het grote verschil uit tabel 2.3 bij vooral de Arbo-enquête niet. Op de vraag hoe de oververtegenwoordiging van de bouw in de respons verklaard moet worden, moeten wij het antwoord schuldig blijven.

2.2.4 Reflectie op onderzoeksfase 2

Het ministerie van SZW hecht eraan te komen tot gekwantificeerde gegevens over motieven voor niet-naleving en omstandigheden die van invloed zijn op de nalevingsbereidheid van bedrijven. Deze wens is te begrijpen, mede in het licht van de relatief kleine omvang van (Nederlands) empirisch onderzoek naar motieven voor (niet-)naleving van arbeidswetgeving. De onderzoekers hebben er in het overleg met het ministerie over de aanpak van het onderzoek op gewezen dat een lage respons te verwachten viel. Op basis van eerdere ervaringen is aangegeven dat een respons van 10% tot de mogelijkheden behoorde, maar dat een veel hogere respons niet in de lijn der verwachting lag. Desondanks is vanuit de behoefte aan genoemde kwantitatieve gegevens door het ministerie van SZW gekozen voor een grootschalige survey onder werkgevers als belangrijkste onderzoeksinstrument voor fase 2.

De netto-respons is voor de Arbo-enquête rond de verwachte 10% geworden, maar die voor de Wav-enquête is met iets minder dan 6% zelfs nog onder de verwachtingen van de onderzoekers gebleven. Dat doet de vraag rijzen hoe deze zeer lage respons verklaard kan worden. Daar er niet voor gekozen is niet-responderende bedrijven te benaderen met de vraag waarom zij de vragenlijst niet hebben ingevuld, kunnen we die vraag slechts in speculatieve zin beantwoorden:

- Het feit dat bedrijven middels een brief benaderd zijn voor het onderzoek en de moeite moesten nemen om de op de brief vermelde inlogcode op de computer in te voeren (in plaats van een 'link' in een e-mail waarop alleen geklikt hoeft te worden om toegang tot de enquête te krijgen), kan een rol hebben gespeeld. De ervaring leert dat – vanwege het feit dat mensen niet zelden benaderd worden voor deelname aan een enquête – hoe meer moeite mensen moeten doen om deel te kunnen nemen, hoe groter het risico dat ze dat niet zullen doen.

- Het onderzoek had betrekking op een niet bepaald eenvoudig onderwerp. Respondenten werden geacht te reflecteren op hun eigen houding, motieven en gedrag ten aanzien van Arbo-wetgeving en Wav. Het is denkbaar dat het hen dusdanig veel moeite en tijd kostte om de vragenlijst in te vullen, dat ze tijdens het invullen zijn afgehaakt of helemaal niet aan de enquête zijn begonnen. De moeilijkheidsgraad van de vraagstelling kan met andere woorden deels debet zijn geweest aan de lage respons van de webenquête.
- Het onderwerp van het onderzoek – motieven voor (niet-)naleving van wetgeving – kan als potentieel gevoelig worden aangemerkt. Dat geldt voor de Wav vermoedelijk sterker dan voor de kernbepalingen uit de Arbo-wet. Die kernbepalingen kunnen in zekere zin nog worden opgevat als een puur administratieve verplichting, terwijl de Wav veeleer geassocieerd wordt met moreel beladen gedragingen als uitbuiting en opzettelijke ontduiking van regelgeving voor eigen gewin. De gevoeligheid van het onderzoeksonderwerp kan als consequentie hebben gehad dat respondenten minder genegen zijn de vragenlijst in te vullen.
- Een laatste denkbare oorzaak voor de lage respons zou te maken kunnen hebben met (de perceptie bij bedrijven van) het ontbreken van belang bij het invullen van de enquête. In de introductie tot de enquête is vermeld dat de resultaten door het ministerie zullen worden gebruikt voor de evaluatie van het handhavingsbeleid. Het is zeer wel denkbaar dat respondenten daarbij vooral gedacht hebben aan aan/verscherping van de handhaving en geen medewerking willen verlenen aan een onderzoek dat mogelijk tot die aan/verscherping leidt.

3 Onderzoeksfase 1: inventarisatie bestaande kennis

3.1 Documentenstudie

Voor de documentstudie zijn in totaal 19 (onderzoeks)rapporten, notities en verslagen bestudeerd. De geraadpleegde documenten zijn in de literatuurlijst opgenomen. Er is bij het analyseren van de gegevens een indeling gemaakt naar inhoudelijke vragen en methodologische vragen. De inhoudelijke vragen hebben betrekking op wat er uit bestaand onderzoek bekend is over motieven van werkgevers en werknemers om regelgeving in het algemeen en arbeidswetgeving in het bijzonder (niet) na te leven. De methodologische vragen hebben betrekking op het meten van de motieven van werkgevers en werknemers: welke onderzoeksmethodes zijn in het verleden toegepast en met welk succes (responspercentages, betrouwbaarheid resultaten).

3.1.1 *Motieven voor (niet-)naleving*

3.1.1.1 *(Niet-)naleving in algemene zin*

In 2002 is de naleving van een aantal sociale zekerheidswetten (WAO, WW en ABW) en de motieven die werkgevers hebben om die wet- en regelgeving niet na te leven in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht (Verkoren e.a., 2002). Het onderzoek werd uitgevoerd onder deskundige medewerkers uit de uitvoeringswereld (zogenoemd expertonderzoek). Doel van het onderzoek was het verkrijgen van een tweede set van gegevens over omvang en achtergronden van regelovertreding in de sociale zekerheid, naast de uitkomsten van twee surveys onder uitkeringsontvangers uit 2000. Daarnaast was het de bedoeling inzicht te verkrijgen in sterke en zwakke plekken in (de uitvoering van) het handhavingsbeleid, via een vergelijking van de uitkomsten van de experts met die van de surveys. Ook werd aanvullende informatie verzameld, vooral over mogelijke risico-indicatoren voor regelovertreding van individuele uitkeringsontvangers en over maatregelen die de overtreedingsgevoeligheid van de betreffende wetten zouden kunnen verminderen.

Uit het onderzoek blijkt dat de experts bijna steeds tot hogere schattingen van de mate van regelovertreding komen dan de uitkeringsontvangers zelf in de survey toegaven. Ook het beeld van de experts over de motieven van uitkeringsontvangers om de regelgeving al dan niet na te leven is somber en komt op de meeste punten niet overeen met het beeld zoals gebaseerd op de survey. Een deel van de verklaring van de verschillen kan zijn gelegen in de mogelijkheid dat de survey, ondanks de gebruikte vraagtechniek (randomized response methode), de werkelijke mate van regelovertreding nog steeds onderschat en ook de motieven van uitkeringsontvangers om de wet na te leven te rooskleurig weergeeft. Het is ook denkbaar dat sprake is van een al te zwarte kijk op de werkelijkheid bij de experts, die uit hoofde van hun functie veel met regelovertreders te maken hebben en bovendien nogal wat lacunes in de handhaving ervaren. Het is waarschijnlijk dat beide factoren een rol spelen.

Wat de achtergronden van regelovertreding betreft, blijkt uit het onderzoek dat uitkeringsontvangers zelf zeggen redelijk bekend te zijn met de regelgeving en de daaraan verbonden plichten en deze ook duidelijk vinden. Dit zou kunnen betekenen dat er niet zoveel winst (meer) valt te behalen in het versterken van de voorlichting op dit punt dan wellicht gedacht wordt. De experts zien in de onbekendheid en onduidelijkheid van de regels echter nog behoorlijke risico's (vooral in ABW en WAO). Hetzelfde geldt voor de sanctiekans en de sanctie-ernst: de inschatting van de experts dat uitkeringsontvangers daardoor niet worden afgeschrikt, vindt geen steun in de uitkomsten van de survey onder uitkeringsontvangers. Op grond daarvan mag van een verzwaring van het sanctiebeleid geen grote winst verwacht worden. Meer overeenstemming tussen experts en uitkeringsontvangers is er op het punt van het gebrek aan 'reputatieschade' bij regelovertreding (experts schatten goed in dat op regelovertrekend gedrag vaak geen sociale afkeuring volgt) en op de als laag ervaren fysieke controlekans. Met andere woorden: uit het onderzoek blijkt dat uitkeringsontvangers op de hoogte zijn van de sanctie-ernst (en er in die zin afschrikwekkende werking van het beleid uitgaat), maar dat men de kans klein acht te worden 'betrap't'.

Voor het onderzoek *Fraude in beeld* (Projectgroep Fraude in Beeld, 2006) zijn ondernemers en fraude-experts bevroegd. Uit het onderzoek blijkt dat ondernemers, hoewel werkzaam in verschillende 'clusters' of branches, weinig verschillen in hun intentie tot regelovertreding. Ook binnen verschillende domeinen van wet- en regelgeving zijn de verschillen wat de nalevingsbereidheid betreft gering: twee tot zeven procent van de ondernemers acht het waarschijnlijk zelf bewust ooit regels te overtreden. Daarbij gaat het om zaken als te weinig belasting opgeven, milieuregels overtreden, onrechtmatig toelagen, subsidies of vergunningen aanvragen, im-, ex- of transportregels overtreden, niet toegestane middelen of stoffen of illegale software gebruiken, illegale werknemers in dienst hebben en personeel zwart uitbetalen.

Uit het onderzoek blijkt dat bepalende factoren voor regelovertreding van ondernemers zijn: 1) de Interne norm (de mate waarin het individu de neiging heeft tot (niet-) naleving); 2) de Sociale norm (de indruk die men heeft over wat anderen in de relevante omgeving vinden en doen met betrekking tot de regelnaleving); 3) de ervaren Mogelijkheden om regels te overtreden en 4) Afschrikking (de kans om bij een controle door de opsporingsdiensten 'betrap't te worden en de zwaarte van de sanctie die daarop kan volgen). Deze vier factoren worden samengevoegd het ISMA-model genoemd. Er ontstaat vooral risico als ondernemers niet intrinsiek gemotiveerd zijn om wettelijke regels en voorschriften na te leven. Overige fraudevoorspellers zijn eerder geconstateerde regelovertreding, instabiliteit van het bedrijf (veel bedrijfsbeëindigingen, starters, bedrijven met een korte levensduur), crisis(-achtige) verschijnselen als faillissementen, surseances van betalingen en schuldsaneringen en de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding tot de branche.

De gemeente Rotterdam heeft onderzoek gedaan naar inwoners die fraude plegen op het terrein van de sociale zekerheid (Reelick, 2009). Er is gebruik gemaakt van de Tafel van Elf, die is geoperationaliseerd in vier factoren: 1) bekendheid met en duidelijkheid van de regels; 2) schatting van de kosten en baten van naleving en overtreding en gezag- of wetgetrouwheid; 3) schatting van de kans op controle en van de

kans op detectie en 4) schatting van de kans op een sanctie en beoordeling van de ernst van de sanctie. Ten opzichte van het ISMA-model wordt in het Rotterdamse onderzoek dus een extra factor toegevoegd die bepalend wordt geacht voor niet-naleving: de mate van bekendheid met de regels en de duidelijkheid ervan.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste uitkeringsgerechtigden de regels duidelijk vinden en van mening zijn dat zij goed op de hoogte zijn van deze regels. Toch geeft een niet onaanzienlijk deel van de klanten aan moeite te hebben om aan de regels of verplichtingen te voldoen. Uit het onderzoek blijkt een aantal voorspellers voor twee specifieke vormen van fraude (het doen van klusjes zonder de verdiensten op te geven en zwart werken): 1) het voordeel zien van een overtreding, 2) moeite hebben om aan de verplichtingen te voldoen en 3) de kans klein schatten dat er controle zal plaatsvinden en dat er bij controle iets wordt gevonden. Uit het onderzoek blijkt ook dat achtergrondvariabelen als sekse, etniciteit, opleidingsniveau en leeftijd niet of nauwelijks in relatie blijken te staan met de verschillende fraudevormen.

Huisman en Beukelman maakten in 2007 een inventarisatie van (wetenschappelijk) onderzoek naar (niet-)naleving van wetgeving door bedrijven. Zij concluderen dat er vele bruikbare theorieën en modellen zijn ontwikkeld om het regelnalevende gedrag van bedrijven te verklaren en te voorspellen. Er is echter veel minder empirisch onderzoek gedaan naar de geldigheid van deze theorieën en modellen. Huisman en Beukelman concluderen dat het heel moeilijk is om uit de aanwezige kennis algemene conclusies te trekken over invloeden op regelnaleving door bedrijven, laat staan dat daaruit heldere lessen voor *evidence based* rechtshandhaving zijn af te leiden. Dat komt naar hun mening doordat de beschikbare kennis versnipperd is en de resultaten van empirisch onderzoek onderling tegenstrijdig zijn, omdat ze sterk zijn gebonden aan de context van het onderzoek en de toegepaste methode. Het is nauwelijks mogelijk om op basis van het beschikbare empirische onderzoek betrouwbare conclusies te trekken over invloeden op regelnaleving door ondernemingen.

3.1.1.2 (Niet-)naleving Wav

Regioplan heeft in 2004/2005 en in 2006 met behulp van de randomized response methode onderzoek uitgevoerd naar naleving van de Wav (Mosselman en van Rij, 2006; Groenewoud en van Rij, 2007). Uit het eerste onderzoek bleek dat 19 procent (\pm 4 procent) van de onderzochte bedrijfsmatige werkgevers de Wav in het voorafgaande jaar had overtreden door te werken met één of meer vreemdelingen, terwijl zij niet beschikten over de vereiste tewerkstellingsvergunning. Uit het onderzoek bleek ook dat werkgevers een grote preventieve werking verwachten van een combinatie van hoge boete en grote pakkans. Eenzelfde uitkomst bleek in het onderzoek van 2006: werkgevers verwachten dat de combinatie hoge boete en grote pakkans het meest effectief zal zijn in het tegengaan van het tewerkstellen van illegale arbeidskrachten. Uit het onderzoek in 2006 bleek bovendien dat het vermeende kostenvoordeel van het inzetten van illegale arbeidskrachten voor een werkgever doorslaggevend is voor het overtreden van de Wav en dat de sociale norm/druk in de omgeving van bedrijven niet zo sterk is dat naleving van de Wav vanzelfsprekend is.

In *Nieuwe grenzen, oude praktijken* (De Bondt en Grijpstra, 2008) wordt verslag gedaan van een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van arbeidsbemiddeling (onder andere naleving van de Wav). Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van malafide praktijken in de uitzendsector in Nederland aan de hand van informatie van ervaringsdeskundigen, door middel van een schriftelijke vragenlijst en interviews met medewerkers van uitzendbureaus (die bij twee grote branches van uitzendbureaus zijn aangesloten). Het onderzoek heeft betrekking op de zogenoemde niet-willers: de groep van werkgevers die opzettelijk de regels niet naleeft. Uit het onderzoek blijkt dat de land- en tuinbouwsector de grootste afnemer is van malafide bemiddelaars, vanwege de aard van het werk: veel ongeschoold en handmatig werk, dat vaak in korte tijd af moet. Een meerderheid van de respondenten oordeelt dat de boetes waarmee malafide praktijken bedreigd worden, te laag zijn en de pakkans te klein, zodat van het beleid geen adequate afschrikwekkende werking uitgaat.

3.1.1.3 (Niet-)naleving Arbowetgeving

Een belangrijke studie in het kader van de (niet-)naleving van regelgeving door bedrijven is het proefschrift van Huisman (2001). Hij geeft een omschrijving van zowel de regelnalever als de regelovertreder. Regelnalervers spannen zich in om wettelijke voorschriften na te komen. Doel van de onderneming is weliswaar het maken van winst om op lange termijn te overleven, maar dat dient te geschieden binnen de duidelijke randvoorwaarden van naleving van de wet. Een regelnalever geeft verder op actieve wijze gehoor aan de van klanten en sociale omgeving komende verwachtingen met betrekking tot zorg voor het milieu en arbeidsomstandigheden (de twee terreinen waarop het onderzoek van Huisman betrekking had). Zo'n onderneming valt niet voor de verleiding van door de omgeving geboden gelegenheden tot overtreding. Dat wil niet zeggen dat elke onderneming in de casestudies die als 'regelnalever' is bestudeerd, ook daadwerkelijk aan al deze kenmerken voldoet. De meeste 'regelnalervers' begaan wel eens een overtreding van milieu- of arbo-voorschriften.

Huisman onderscheidt twee (ideaal)typen regelovertreeders. Allereerst zijn er bedrijven waarbij regelovertreiding lijkt voort te komen uit de organisatiestrategie (deze overtreeders kunnen worden gekwalificeerd als niet-willers). Op het maken van winst als organisatiedoel wordt een sterke nadruk gelegd en een belangrijk middel om dit te bereiken is kostenbesparing. Naarmate de bedrijfseconomische positie van een onderneming slechter is, wordt het motief van kostenbesparing door regelovertreiding over het algemeen sterker. Regelovertreiding kan bij zo'n onderneming een bewuste keuze zijn, maar kan ook het gevolg zijn van met betrekking tot de bedrijfsvoering gemaakte keuzes, waarbij men het risico van wetsovertreding op de koop toe neemt.

De bedrijfscultuur is een voedingsbodemp voor het regelovertreidend gedrag: bedrijfsinterne normen en waarden onderschrijven het belang van regelnaleving niet, de bedrijfsleiding geeft door een nauwelijks verholen minachting van wettelijke regels het slechte voorbeeld en een morele rechtvaardiging voor het niet naleven van wettelijke voorschriften is in een dergelijke cultuur al snel te vinden. Verder worden door de omgeving geboden gelegenheden tot (afscherming van) het plegen van overtredingen benut, zoals gebrekkige handhaving, onduidelijke regelgeving en een gebrek aan sociale controle. De motivatie tot overtreding bestaat immers al.

Ten tweede zijn er bedrijven waarbij regelovertrading niet het gevolg is van gemaakte keuzes, maar het ongewilde gevolg van allerlei organisatorische tekortkomingen. Een gebrek aan kennis en kunde om de regels na te leven leidt hier tot overtrading. Het gaat om ondernemingen die de wettelijke voorschriften niet kennen, ondernemingen die de voorschriften wel kennen, maar niet weten hoe deze na te leven of die wel weten hoe voorschriften kunnen worden nageleefd, maar hiertoe de middelen missen. Kortom, een gebrek aan professionaliteit hangt samen met regelovertrading.

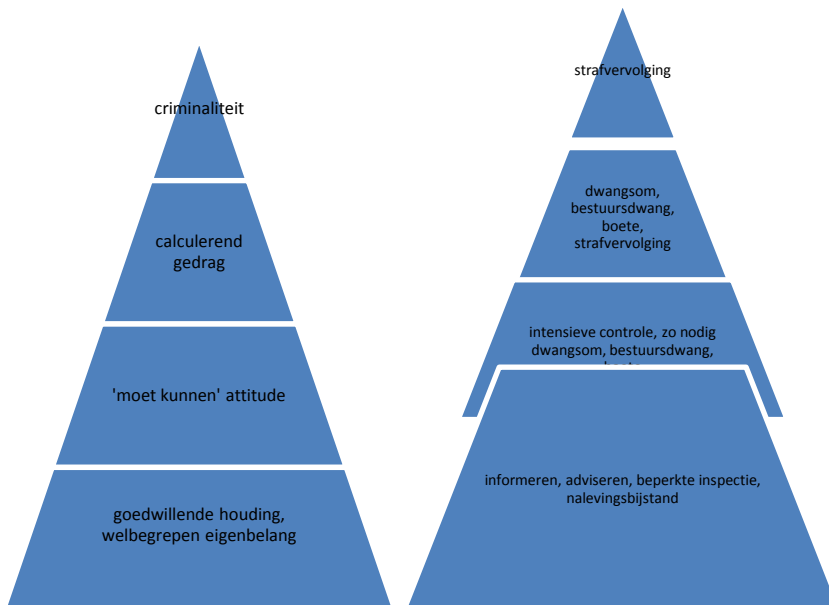
De rapporten Arbo in Bedrijf (2006 en 2007) geven een representatief beeld van de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden, de blootstelling aan een aantal arbeidsrisico's en genomen maatregelen in de Nederlandse bedrijven en instellingen in 2006. Uit de rapporten blijkt met betrekking tot de zogenoemde kernbepaling van de Arbo-wet (de aanwezigheid van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), inclusief een plan van aanpak; aanwezigheid van één of meer preventiemedewerkers; aanwezigheid van aanvullende deskundige ondersteuning en aanwezigheid van bedrijfshulpverlening) het volgende: op het peilmoment 1 juli 2006 beschikte 50% van de bedrijven over een getoetste RI&E. 43% van de bedrijven beschikte over een plan van aanpak. 65% van de bedrijven beschikte over bedrijfshulpverlening en 53% had een preventiemedewerker in dienst. In alle gevallen was sprake van een toename ten opzichte van de peiling van een jaar eerder. Arbo in Bedrijf 2007 laat een lichte afname zien op de onderzochte onderdelen: 48% van de bedrijven beschikt over een getoetste RI&E, 42% heeft daarbij een plan van aanpak, 63% heeft bedrijfshulpverlening ingesteld en 48% beschikt over een preventiemedewerker.

Beleidsonderzoeksbureau Regioplan (Beek e.a., 2009) deed onderzoek naar 'knelpunten' (misstanden, uitwassen en criminalisering) in de glazenwassersbranche. De knelpunten die worden geconstateerd, zijn oneerlijke concurrentie (door zwartwerken en 'verkapte loondienst') en marktverdeling (als gevolg van een erecode en verpachtingspraktijken). Dit heeft onder andere tot gevolg dat Arbo-regels niet worden nageleefd en onveiligheid ontstaat voor werknemers, alsmede oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven die zich wel aan wet- en regelgeving houden. Ook is sprake van bedreiging met geweld en intimidatie tussen glazenwasbedrijven onderling.

3.1.2 Handhavingsstijlen

Onderzoek naar motieven voor (niet-)naleving van normadressanten past binnen een *compliance*-model van handhaven. Dit model – tegenhanger van het afschrikingsmodel – beoogt spontane naleving van regelgeving door normadressanten te bewerkstelligen. Bij het *compliance*-model past een overredende handhavingsstijl: de toezichthouder probeert het bedrijf ervan te overtuigen dat naleving van de regels nastrevenswaardig is. De tegenhanger van een overredende handhavingsstijl is een sanctionerende handhavingsstijl. De twee modellen en stijlen moeten niet als wederzijds uitsluitend worden gezien. Meestal is sprake van een gemixte aanpak: in sommige contexten is een punitieve aanpak (formele controle en afschrikking) op zijn plaats, in andere contexten werkt overreding en het zoeken van samenwerking beter.

Een voorbeeld van een 'mengmodel' van handhaving vinden we in de nalevings- en handavingspiramide van Ayres en Braithwaite². Het idee is dat handhavers of inspecteurs flexibel 'bewegen' tussen de verschillende lagen van de piramide en de handhavingsstijl aanpassen aan de omstandigheden van de normadressant en de motieven die hij heeft om wet- en regelgeving niet na te leven. Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van handhaving verbetert als wordt aangesloten bij de motieven voor regelovertreding. Een (al te) negatieve houding van de handhaver ("alle normadressanten zijn erop uit de wet te overtreden") doet nalevingsbereidheid afnemen.³



Figuur 3.1 Piramide van naleving- (links) en handhavingsstijlen (rechts)⁴

De figuren maken duidelijk welke handhavingsreactie moet volgen op welk soort nalevingsgedrag. De toplaag van de piramide representeert de notoire overtreder die uitsluitend met het strafrecht tot stoppen gebracht kan worden. De onderlaag representeert de 'brave nalever' die vooral aanmoediging en bevestiging verdient. De centrale lagen bevatten de overtredders die (in afnemende gradaties van opzettelijk handelen) ofwel het risico op overtreding nemen (calculerend gedrag), ofwel nalatig zijn en passief naleven ('moet kunnen' attitude of laconiek gedrag).

² Overgenomen uit B. van Stokkom, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Deelrapport 1. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving, oktober 2004.

³ Ibid, p 33.

⁴ Overgenomen uit: Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, *De tijd is rijp*, p. 25. De piramides bouwen voort op het model van Van Stokkom.

De achterliggende hypothesen van nalevingsmodellen als bovenstaande piramides zijn getoetst in (inter)nationaal onderzoek; met opvallende resultaten. (Dreiging met) een sanctie als reactie op regelovertreding is een essentieel onderdeel van het bevorderen van regelnaleving. Dit onderdeel bepaalt evenwel slechts een gedeelte van de (wil tot) naleving. Andere belangrijke vragen zijn die naar de invloed van de sociale omgeving en de interne normen in een bedrijf op regelnaleving, alsmede naar de invloed van juridische, politieke, economische en sociale omstandigheden. Daarbij geldt dat generale preventie (het stellen van sancties op het niet naleven van regelgeving en daartoe inspecties uitvoeren) door bedrijven vooral als een herinnering wordt gezien en als een geruststelling dat overtreders gepakt en beboet worden.

Bedrijven zouden niet zozeer calculerend te werk gaan (pakkans en boete overwegen en op basis daarvan een (niet-)nalevingsstrategie kiezen), als wel redeneren vanuit de gedachte dat wie de regels overtreedt uiteindelijk wordt betrapt en gesanc-tioneerd. Die sanctie zou wel eens verstrekken en onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor het bedrijf (hoogoplopende kosten die de bedrijfsvoering lange tijd negatief beïnvloeden, of zelfs een faillissement). (Inter)nationaal onderzoek wijst uit dat de verwachting (die tot uitdrukking komt in economische modellen van regelhandhaving) is dat bedrijven 'immorele calculeerders' zijn die pakkans en ernst van de sanctie tegen elkaar afwegen. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat veel bedrijven uit intrinsieke overwegingen spontaan naleven. Dat leidt tot de conclusie dat regelnaleving wordt beïnvloed door een mix van factoren als sociale druk, angst voor betrapping en sanctionering en plichtsbesef (Gunningham, Thornton and Kagan, 2005, pp. 289-316). Gevoeligheid voor deze mix moet effectief handavingsbeleid kenmerken.

3.1.3 Conclusie

Er is vrij veel literatuur beschikbaar op het terrein van onderzoek naar (niet-)naleving van wetgeving, in algemene zin en op het terrein van Arbo-wetgeving en de Wav. Uit de bestudeerde literatuur komen de volgende factoren naar voren die bepalend zijn voor de mate van naleving door normadressanten (werkgevers en particulieren):

Handhavingfactoren

Een kleine kans op controle en op een sanctie heeft een negatief effect op nalevingsgedrag. Lacunes in de handhaving leveren *mogelijkheden* tot overtreding op.

Onbekendheid met de regelgeving

Een gebrek aan kennis van regelgeving en kunde om met de verplichtingen om te gaan, leidt tot slechtere naleving. Hierbij hoort ook de factor dat het voor ondernemers onder omstandigheden *ingewikkeld* kan zijn de regels na te leven.

Bedrijfseconomische overwegingen

De regels overtreden kan voor een ondernemer of particulier voordelen opleveren. Hierbij zijn ook van belang hoe *intern* (minachting voor de regels door de werkgever) en *extern* (gebrekkige naleving in de branche) over regelnaleving geoordeeld wordt.

Uit de literatuurstudie blijkt dat veel toegepaste nalevingsmodellen als de Tafel van Elf en het ISMA-model gebaseerd lijken te zijn op een tamelijk negatief

verwachtingspatroon wat het gedrag van normadressanten betreft: het uitgangspunt lijkt te zijn dat de normadressant erop uit is de regelgeving niet na te leven en (voortdurend) op zoek is naar mogelijkheden om aan de nalevingsverplichting te ontkomen. Recent onderzoek toont echter aan dat het effectiever is de handhaving van regelgeving van een positief verwachtingspatroon te voorzien en op zoek te gaan naar overeenstemming en samenwerking in de handhaving van regelgeving. Regelenaleving zou worden beïnvloed door een mix van factoren als sociale druk, angst voor betrapting en sanctionering en plichtsbesef en niet (uitsluitend) het gevolg zijn van calculerend gedrag. Effectieve handhaving wordt met andere woorden gekenmerkt door flexibiliteit, volgens het adagium 'hard waar het moet, zacht waar het kan'.

3.2 Expertmeeting

De resultaten van de documentenstudie zijn voorgelegd aan een aantal wetenschappelijk experts. De verwachting van de experts is dat veel overtredingen van de Wav en van de kernbepalingen van de Arbo-wet voortkomen uit de wens van de werkgevers om zoveel mogelijk winst te maken. Regelgeving zou dan worden beschouwd als een voor de bedrijfsvoering hinderlijke of belemmerende factor. Volgens de experts bestaat de categorie niet-willers uit twee groepen: ondernemers die overtreden uit eigenbelang en ondernemers die het nut van (specifieke) wet- en regelgeving niet inzien. De indeling van overtreders zou als volgt zijn: een vijfde van alle werkgevers leeft de wet na uit intrinsieke motivatie. Een evenzo groot gedeelte leeft de wet bewust niet na. De resterende, grote, groep normadressanten is over het algemeen geneigd de wet na te leven, maar wijkt daarvan bij gelegenheid af: de zogeheten gelegenheidsovertreder; werkgevers die wel eens de fout in gaan, maar over het algemeen wet- en regelgeving wensen na te leven. Een voorbeeld is de burger die wel eens te hard rijdt, maar de verkeerswet over het algemeen respecteert. Deze grote groep is, in tegenstelling tot de groep notoire overtreders die uitsluitend gevoelig is voor hoge boetes en een grote pakkans, goed beïnvloedbaar, omdat op de gelegenheden die naleving bemoeilijken of overtreding uitlokken, kan worden ingegrepen.

3.3 Interviews met koepelorganisaties

In onderzoeksfase 1 is een telefonische interviewronde langs een aantal koepelorganisaties van werkgevers en werknemers gehouden. Er is gesproken met vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland, OSB (schoonmaakbranche), ABU (uitzendbranche), Bouwend Nederland, MKB Nederland, VNO-NCW en CNV Bedrijvenbond. In de interviews zijn aan de respondenten twee soorten vragen voorgelegd: vragen die betrekking hebben op de inhoud van het onderzoek en vragen die betrekking hebben op de onderzoeksmethode. Wat de inhoudelijke vragen betreft zijn de bevindingen uit de literatuurstudie ter toetsing aan de respondenten voorgelegd. De onderzoeksmethodologische vragen hadden betrekking op het inrichten van onderzoeksfase 2. De vertegenwoordigers van de koepelorganisaties is gevraagd te reflecteren op de voor- en nadelen van het werken met een (anonieme) webenquête.

3.3.1 *Naleving in algemene zin*

Volgens alle respondenten streven de leden naar naleving van beide wetten. Werkgevers erkennen het belang ervan en zijn op de hoogte van de nadelen van niet naleven. De vertegenwoordiger van Bouwend Nederland wijst op de kosten die gepaard gaan met niet naleven van Arbo-voorschriften: als een ongeluk gebeurt en een werknemer is lange tijd arbeidsongeschikt, dan is dat een flinke kostenpost voor de werkgever. Voor kleinere bedrijven is het volgens de respondenten van VNO-NCW en MKB-Nederland moeilijker om de wetgeving na te leven (in het bijzonder de Arbo-wetgeving): zij hebben vaak niet de capaciteit om een preventiemedewerker aan te stellen of BHV in te richten. Een RI&E lukt voor de kleine bedrijven in ongeveer 40% van de gevallen. Daarbij helpt het dat de brancheorganisatie protocollen verstrekt die het gemakkelijker maken aan de verplichtingen te voldoen, aldus de vertegenwoordigers van OSB en MKB-Nederland). Keerzijde is dat het vooral de bij een brancheorganisatie aangesloten bedrijven zijn die (gemakkelijker) aan de verplichtingen kunnen voldoen, daar zij worden gefaciliteerd door de brancheorganisatie.

Er is niet zozeer sprake van niet willen, maar van niet kunnen naleven, of van niet weten wat wel en niet verplicht is, aldus de vertegenwoordiger van VNO-NCW. Ook hij noemt de moeite die kleine bedrijven hebben met het voldoen aan de wetgeving, omdat ze die ondoorzichtig en ingewikkeld vinden. De koepelorganisaties bieden leden ondersteuning bij het voldoen aan de vereisten van wet- en regelgeving, onder meer door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en het verschaffen van informatie via website en branchetijdschrift. Op die manier worden praktische belemmeringen die het naleven van wetgeving bemoeilijken zoveel mogelijk weggenomen.

Volgens de respondent van CNV bestaan er, wat de Arbo-wetgeving betreft, in praktijk discrepanties tussen de wens tot naleven van de werkgever en de feitelijke naleving door werknemers: de leidinggevende kan ernaar streven dat zo veilig en gezond mogelijk geleefd wordt, als werknemers zich niet houden aan de voorschriften, gaat de feitelijke naleving erop achteruit. Volgens deze respondent is de verdeling tussen nalevers en niet-nalevers 75% versus 25%. De Wav wordt naar zijn indruk goed nageleefd, vooral als gevolg van het openstellen van de arbeidsmarkt voor werknemers voor wie in het verleden een tewerkstellingsvergunning moest worden aangevraagd.

3.3.2 *Indeling in niet-weters, niet-willers en niet-kunners*

De vertegenwoordiger van ABU herkent de categorie 'niet-kunners' niet wat betreft de Wav. Hij erkent dat er niet-willers zijn: werkgevers die erop uit zijn werknemers illegaal te werk te stellen en uit te buiten. Deze categorie zou evenwel niet bij de branchevereniging zijn aangesloten (die werkt met een certificering waaraan werkgevers moeten voldoen). Deze respondent introduceert een vierde categorie: werkgevers die wel weten aan welke wetgeving moet worden voldaan, maar "het [niet-naleven] toch laten gebeuren". De vertegenwoordiger van ABU onderscheidt deze categorie van de niet-willers. De vertegenwoordiger van de Stichting Arbo Flexbranche (StAF) en van MKB Nederland herkennen de indeling: de niet-kunners zouden vooral kleinere bedrijven zijn. Daarnaast zijn er werkgevers die zeggen niet op de hoogte te zijn van de wet, maar bij wie "commerciële belangen" maken dat de wet niet wordt nageleefd.

De vertegenwoordiger van MKB Nederland vindt de indeling vooral een “theoretisch model”. Zij gaat ervan uit dat alle leden willen naleven en vermoedt dat de mate van (niet-)naleving wordt bepaald door bedrijfsgrootte, de sector, de specifieke branche en of een werkgever bij een brancheorganisatie is aangesloten). De vertegenwoordiger van de horecakoepel voegt, evenals de respondent van ABU, een vierde categorie aan de indeling in niet-weters, niet-willers en niet-kunners toe: de werkgevers die het nut van de wetgeving niet onderschrijven en om die reden moeite hebben met naleven. Volgens deze respondent werkt wetgeving in sommige opzichten contra-productief: werkgevers willen groeien en worden daarin belemmerd door de overheid. Dat beïnvloedt het nalevingsgedrag van werkgevers op negatieve wijze.

De respondent van CNV herkent de indeling en voegt er nalevingspercentages aan toe: volgens hem wordt de Arbo-wetgeving door 30% van de werkgevers niet nageleefd; een derde daarvan is niet-weter, twee derde niet-willer. Voor de Wav zouden dezelfde cijfers gelden. De niet-weters vormen volgens deze respondent de lastigste groep, omdat er feitelijk zoveel informatie beschikbaar is dat er geen sprake kan zijn van niet op de hoogte zijn van de verplichtingen. De vertegenwoordiger van Bouwend Nederland is dat niet helemaal met hem eens: “de regelgeving is ingewikkeld, werkgevers weten niet wat ze moeten doen. De meesten betalen belasting, premies et cetera en hebben daarmee het gevoel dat ze doen wat ze moeten doen. De klassieke denkfout is: wat doe ik fout als ik wel belasting en premies betaal en iemand aanmeld bij de belastingdienst en het CWI.” Volgens deze respondent bestaan wat de Wav betreft de overtreders in zijn branche voor 2 à 3 % uit niet-willers, de rest zijn de niet-weters. Bij de Arbo-wetgeving zou het aantal niet-willers nog kleiner zijn, omdat de gevolgen van overtreden groter zijn (in de zin van meer kosten).

De vertegenwoordiger van VNO-NCW vindt de indeling “te rigide”. Volgens hem bestaat de grootste groep niet-nalevers uit niet-weters. Volgens hem worden beide wetten goed nageleefd door 60% van de leden. De overige 40% “maakt fouten”, waarvan 25% “niet beter weet”. Dat zou betekenen dat 15% van de leden min of meer wilens en wetens de wet overtreedt. De respondent van OSB herkent de indeling in de drie categorieën, vooral de niet-kenners vormen een herkenbare categorie. Zowel de Wav als de Arbo vragen volgens de respondent om een specifieke deskundigheid. Voor de Arbo moeten organisaties vaak deskundigheid inhuren. De niet-willers zijn er ook. Deze komen echter niet voor onder de brancheleden. De branche stelt bij toetreding tot de branche namelijk eisen voor het lidmaatschap. Hoewel niet-weten door voorlichting door de branche niet zou moeten kunnen, zal dit wel voorkomen.

3.3.3 (Niet-)naleving van specifieke wetsonderdelen

Volgens de respondent van Bouwend Nederland vinden de leden wetgeving die veel administratieve rompslomp met zich mee brengt en/of veel kosten oplevert het moeilijkst na te leven. Hij geeft wat de Arbo-wet betreft het jaarlijks updaten van de RI&E als voorbeeld. Ook binnen de schoonmaakbranche speelt de tijd die aan als zodanig gepercipieerde ‘administratieve rompslomp’ besteed moet worden een rol bij overtreding van de wet. De respondent van VNO-NCW verwijst hierbij naar bedrijfsgrootte: “kleine ondernemingen denken niet in termen van dossiers”. Om die reden zouden vooral kleine bedrijven geen RI&E hebben en evenmin een plan van aanpak. Ook

andere respondenten menen dat kleine bedrijven de meeste moeite hebben om op de hoogte te komen en te blijven van (veranderingen in) de wet- en regelgeving.

Ook wat de Wav betreft zijn het vooral de administratieve verplichtingen die risico's voor overtreding van de wet opleveren: "het is moeilijk om te herkennen of een tewerkstelling valide is. Ook nemen ze [de leden] aan dat als een werknemer een vergunning heeft, de identiteit al gecheckt is. Ze snappen niet waarom zij dat dan ook nog moeten doen. Ze gaan er vanuit dat het in orde is." Eenzelfde constatering komt van de vertegenwoordiger van de ABU. De vertegenwoordiger van de OSB geeft aan dat er binnen de schoonmaak veel nationaliteiten werken. De moeilijkheid van het beoordelen van ID-bewijzen wordt volgens de respondent onderschat. De brancheorganisatie biedt ondersteuning, maar dit biedt geen 100% zekerheid.

3.3.4 *Meest gehoorde argumenten voor niet-naleven*

De vertegenwoordigers van de koepels is gevraagd naar specifieke omstandigheden die naleving van Wav en Arbo lastig maken en naar aspecten van Wav en Arbo die naleving lastig maken. In dat kader zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

- Onduidelijkheid van de regelgeving (Arbo).
- Capaciteitsgebrek, c.q. gebrek aan voldoende deskundigheid (Arbo).
- Niet aansluiten van regels bij maatschappelijke realiteit (Arbo en Wav)
- Werknemers die zich niet aan de regels houden, ondanks inspanningen van de werkgever (Arbo).
- Complexiteit en overdaad aan informatie, waardoor werkgevers niet meer weten waaraan ze precies moeten voldoen (Arbo en Wav).

4 Onderzoeksfase 2: webenquête

4.1 Inleiding

In onderzoeksfase 2 zijn twee vragenlijsten middels een webenquête onder ruim 24.000 bedrijven voorgelegd (ruim 12.000 bedrijven een vragenlijst met betrekking tot de kernbepaling van de Arbo-wetgeving; ruim 12.000 bedrijven een vragenlijst met betrekking tot de Wav). In dit hoofdstuk beschrijven wij de resultaten van deze webenquête. Alvorens wij daartoe overgaan, willen wij enkele opmerkingen maken over de zeggingskracht van deze resultaten, gezien de lage respons (zie 2.2.3).

Een belangrijk vraag is hoe representatief de resultaten van de enquête beschouwd kunnen en mogen worden voor 'het' Nederlandse bedrijfsleven (en de daarbinnen te onderscheiden groepen, bijvoorbeeld als we een onderverdeling maken naar sector of bedrijfsgrootte). Kijken we in dat verband naar de diverse tabellen in dit hoofdstuk, dan zien we dat bij een groot aantal daarvan het aantal bedrijven dat op de betreffende vraag gerepsondeerd heeft tussen de 153 en 22 ligt. Dergelijke aantallen zijn (gegeven de grootte van de (deel)populaties waarop eventuele generalisaties betrekking hebben) te klein om er generalisaties aan te mogen ontleen. Ze geven hoogstens een (hele) grove indicatie voor wat er in de totale (deel)populatie speelt.

Voor het onderzoek het meest relevant is dat bij de tabellen 4.10 en 4.12 sprake is van een respons van ruim 1.200 bedrijven. Op zich is dat voldoende om representatieve uitspraken te doen voor de hele populatie, ware het niet dat de bouwsector zwaar oververtegenwoordigd is ten opzichte van de andere sectoren in de responsgroep. Dit betekent dat ook de resultaten uit de genoemde tabellen niet representatief kunnen worden geacht voor de totale populatie, maar wel als een indicatie voor wat er speelt in het Nederlandse bedrijfsleven (in de betreffende sectoren).

4.2 Wijze van kennisneming van (veranderingen in) wetgeving

Aan de bedrijven is gevraagd of zij zich op de hoogte stellen van (eventuele veranderingen in) de inhoud van de Arbo-wetgeving en Wav en zo ja, hoe. 13% van de bedrijven zegt zich nooit op de hoogte te stellen van de Arbo-wet. De helft van de bedrijven doet dat circa één keer per jaar, 37% een paar keer per jaar. Wat de Wav betreft zegt 53% van de bedrijven zich nooit op de hoogte te stellen van (veranderingen in) de Wav. Iets meer dan een derde zegt dit wel te doen, maar niet meer dan één keer per jaar (34%) en 13% van de bedrijven doet dit een paar keer per jaar.

In tabel 4.1 is te zien op welke wijze bedrijven zich op de hoogte houden. Werkgevers- en brancheorganisaties blijken een belangrijke bron van informatie: bijna 8 op de 10 bedrijven gebruikt dit kanaal om op de hoogte te blijven van Arbo-wetgeving,

voor de Wav bijna 7 op de 10. Wat de Wav betreft valt op dat van (de website van) het ministerie van SZW meer gebruik wordt gemaakt dan van (de website van) de AI. Meer in het algemeen valt te constateren dat (de websites van) het ministerie en de AI niet de voornaamste bronnen zijn van bedrijven voor informatie over wetgeving.

Tabel 4.1 Wijze kennisneming van (veranderingen in) wetgeving, in procenten*

	Arbo (n=1.106)	Wav (n=330)
Via werkgevers- of brancheorganisatie	79	66
Via de media	47	45
Via collega's / concullega's	29	n.v.t.**
Via (de website van) Ministerie SZW	25	31
Via (de website van) de Arbeidsinspectie	21	14
Via de Kamer van Koophandel	10	12
Via de (website van) UWV Werkbedrijf	n.v.t.**	14

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk; vandaar dat de percentages niet optellen tot 100.

** Deze antwoordmogelijkheid was in deze enquête niet aangeboden.

Aan de bedrijven die zich op de hoogte stellen van de wetgeving is gevraagd of zij binnen hun bedrijf een bepaalde functionaris of afdeling hebben die belast is met het op de hoogte blijven van veranderingen in de wetgeving. 57% van de bedrijven uit de Arbo-enquête die zich op de hoogte stellen van de wetgeving heeft een dergelijke functionaris/afdeling (dit komt overeen met 50% van het totaal aantal bedrijven in de enquête). Vaak betreft dit een Arbo-coördinator/medewerker, de eigenaar of een lid van de directie, een personeelsfunctionaris, of een veiligheidscoördinator. Kijken we naar bedrijfsgrootte, dan zien we een groot verschil tussen grote en kleine bedrijven. Van de bedrijven tot 10 werknemers heeft minder dan 40% een dergelijke afdeling/functionaris; van de bedrijven met meer dan 100 werknemers ruim 90%.

Veel minder bedrijven hebben een functionaris/afdeling die belast is met het op de hoogte blijven van veranderingen in de Wav. Van de bedrijven die aangaven zich op de hoogte te houden van de Wav (330 bedrijven, 47% van het totaal), zeggen er 98 dat zij hiervoor een functionaris/afdeling hebben (30%). Dit blijkt veelal de administrateur/administratie te zijn, de personeelsfunctionaris of de HRM-afdeling. Kijken we weer naar bedrijfsgrootte, dan zien we ook hier Wav een verschil tussen grote en kleine bedrijven. Van de bedrijven tot 10 werknemers heeft circa 20% een dergelijke afdeling/functionaris; van de bedrijven met meer dan 100 werknemers 50%. Ook hier zien we dat hoe grotere bedrijven vaker zo'n afdeling/functionaris hebben dan kleine bedrijven. Opvallend is wel dat in vergelijking met Arbo het aantal bedrijven dat een dergelijke afdeling/functionaris heeft veel kleiner is, ongeacht de bedrijfsgrootte.

4.3 Ondersteuning door de brancheorganisatie

In de enquête is gevraagd hoe tevreden bedrijven zijn over de ondersteuning die de brancheorganisatie biedt bij vragen over wet- en regelgeving. Daar uit het voorgaande blijkt dat die brancheorganisaties een belangrijke bron van informatie voor bedrijven zijn ten aanzien van die wet- en regelgeving, geven we het antwoord op genoemde vraag hier weer. We maken een onderscheid tussen Arbo en Wav.

4.3.1 Arbo

Een meerderheid van de bedrijven (88%) is tevreden over de ondersteuning die de brancheorganisatie biedt bij vragen over de regels van de Arbo-wet. Het meest tevreden zijn bedrijven in de bouw (90%), het minst tevreden zijn horecabedrijven (80%). Aan de bedrijven die niet tevreden zijn over de ondersteuning door de brancheorganisatie is gevraagd dit antwoord te motiveren. Een veelgenoemd antwoord is dat bedrijven te weinig informatie ontvangen van de brancheorganisatie. Ook is vaak opgemerkt dat de door de brancheorganisatie gegeven informatie te weinig toegespitst is op de specifieke bedrijfssituatie en dat de informatie lastig te begrijpen is. Minder vaak genoemd, maar vermeldenswaard zijn twee clusters van antwoorden die samengevat kunnen worden als 'de brancheorganisatie staat te ver van de praktijk af' en 'de brancheorganisatie is vooral gericht op grote bedrijven'.

4.3.2 Wav

Acht op de tien bedrijven in de Wav-enquête is aangesloten bij een brancheorganisatie. Van de bedrijven die bij een brancheorganisatie zitten, is 90% tevreden over de ondersteuning die deze biedt bij vragen over de Wav. In de Wav-enquête bestaat geen verschil tussen de sectoren en hun tevredenheid over de brancheorganisaties. Van de 53 bedrijven die niet tevreden zijn, gaven 20 aan nooit informatie over de Wav te ontvangen van de brancheorganisatie (waarbij 8 toevoegen zelf ook nog nooit met deze wet te maken te hebben gehad). Ook hier wordt daarnaast nog opgemerkt dat door brancheorganisaties verstrekte informatie te algemeen is en dat brancheorganisaties te ver van de praktijk afstaan. Een enkele keer is opgemerkt dat de brancheorganisatie zelf niet goed op de hoogte is van veranderingen in de Wav.

4.4 Controle en naleving

4.4.1 Arbo: gecontroleerde bedrijven

Ruim de helft van de bedrijven in de Arbo-enquête gaf aan in de afgelopen drie jaar gecontroleerd te zijn op naleving van de Arbo-wet door de Arbeidsinspectie (voor de horeca kan dit ook de Voedsel- en Warenautoriteit zijn geweest). Van de 696 bedrijven uit de Arbo-enquête die gecontroleerd zijn, is er bij 153 (22%) een overtreding geconstateerd. Aan die bedrijven is gevraagd welke situatie op hen van toepassing was. Onderstaande tabel geeft de antwoorden op die vraag weer.

Tabel 4.2 Geconstateerde overtreding bij Arbo-controlle, in aantallen*

	Aantal
Ik/mijn bedrijf had geen (op schrift) gestelde RI&E	6
Ik/mijn bedrijf had een onvolledige RI&E	8
Ik/mijn bedrijf had geen actueel plan van aanpak als onderdeel van de RI&E	5
Ik/mijn bedrijf had geen preventiemedewerker(s)	3
Preventiemedewerker(s) beschikte(n) over onvoldoende deskundigheid/ervaring/uitrusting	1
Kennis van preventiemedewerker(s) was onvoldoende afgestemd op de risico's van mijn bedrijf	2
Ik/mijn bedrijf had geen of onvoldoende bedrijfshulpverlener(s)	2
(ook) Anders	132
Totaal bedrijven	153

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk; vandaar dat de aantallen niet optellen tot 153.

Een groot aantal bedrijven omschrijft (in de open antwoordcategorie) een andere situatie dan de gegeven antwoordmogelijkheden. De genoemde situaties lopen zeer uiteen. Veel situaties hebben betrekking op de veiligheid op bouwplaatsen, waaronder het onjuist of niet gebruiken van (til)machines of steigers, het niet dragen van een helm of gehoorbescherming en overschrijding van de geluidsnorm. Ook wordt vaak opgemerkt dat (tijdelijk ingehuurd) werknemers zich niet aan dergelijke regels hielden. Het merendeel van de open antwoorden is afkomstig van bedrijven uit de bouwsector: 109 van de 132. Door bedrijven uit de overige sectoren worden ook tekortkomingen rondom hygiëne, arbeidstijden en het rookverbod genoemd.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in de Arbo-enquête specifiek gevraagd is naar een overtreding van de kernbepaling van de Arbo-wetgeving (geoperationaliseerd in de volgende vier verplichtingen: beschikken over RI&E, inclusief plan van aanpak; beschikken over preventiemedewerker(s); beroep kunnen doen op aanvullende deskundige ondersteuning; beschikken over bedrijfshulpverlening). Uit de open antwoorden blijkt dat een groot aantal respondenten echter overtredingen noemt die niet onder genoemde verplichtingen vallen. Hoewel in de enquête zeer regelmatig is geweest op het feit dat de enquête betrekking heeft op genoemde vier verplichtingen, valt te constateren dat een flink aantal respondenten de enquête heeft ingevuld als betrekking hebbend op de gehele Arbo-wetgeving en niet alleen die vier verplichtingen.

Bij 153 van de 696 bedrijven uit de Arbo-enquête die in de afgelopen drie jaar geïnspecteerd zijn, is een overtreding geconstateerd⁵. Bij 67 daarvan (44%) is vervolgens een handhavinginstrument toegepast. Tabel 4.3 geeft weer welk(e) instrument(en).

⁵ Het feit dat een groot aantal bedrijven de in de Arbo-enquête gestelde vragen geïnterpreteerd heeft als betrekking hebbend op de hele Arbowetgeving en niet uitsluitend op de kernbepaling daarvan en de vier genoemde verplichtingen die daaruit voortvloeien, is ongetwijfeld van invloed geweest op de resultaten van de enquête. Zo is hier de vraag of de geconstateerde overtredingen betrekking hadden op één of meer van genoemde vier verplichtingen. Hoe groot de invloed van het feit dat een groot aantal bedrijven de vragen ruimer geïnterpreteerd heeft dan bedoeld op de resultaten van de enquête precies is, kan niet vastgesteld worden.

Tabel 4.3 Ingezette handhavingsinstrumenten

	Aantal
Boete	59
Waarschuwing	21
Stillegging van bedrijf(sonderdeel)	10
Combinatie van stillegging en boete	6
Eis tot naleving	5
Stimulerende interventie	2
Strafrechtelijk proces-verbaal	1
Totaal aantal ingezette instrumenten	104
Totaal gesanctioneerde bedrijven	67

Opvallend is dat de verhouding tussen het aantal opgelegde boetes en het aantal afgegeven waarschuwingen uit tabel 4.3 niet overeenkomt met de officiële cijfers daarover. Uit het laatste blijkt dat in de handhavingpraktijk van de Arbeidsinspectie meer waarschuwingen worden afgegeven dan boetes worden opgelegd.⁶ Ook de experts aan wie de resultaten van de enquête zijn voorgelegd (zie 4.9), hebben aangegeven dat in de praktijk van de Arbo-handhaving de verhouding tussen aantal gegeven boetes en waarschuwingen anders ligt dan uit de enquête blijkt. In de praktijk worden er volgens hen meer dan twee keer zoveel waarschuwingen gegeven dan boetes opgelegd. Een mogelijke verklaring voor het afwijkende resultaat uit de enquête is dat werkgevers een afgegeven waarschuwing niet als zodanig herkennen of herinneren,

Veel bedrijven bij wie een overtreding geconstateerd was, blijken voorafgaand aan de inspectie in de veronderstelling te hebben verkeerd dat zij wel degelijk aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Arbo-wetgeving voldoen (dat geldt voor 86% van de bedrijven bij wie een overtreding geconstateerd was). Een minderheid (14%) geeft aan dat zij, voordat de Arbeidsinspectie kwam, wel wist dat het bedrijf niet (volledig) voldeed aan die verplichtingen, maar redenen had voor die overtreding.

Aan eerstgenoemde groep – ‘onbewuste overtreders’ - is gevraagd welke van de in de enquête genoemde verklaring(en) voor het feit dat het bedrijf in de veronderstelling was dat het de wet naleefde, terwijl bij controle bleek dat dit niet het geval was, op hen van toepassing was/waren. Tabel 4.4 toont de antwoorden op die vraag.

⁶ Zie bijvoorbeeld het overzicht ‘Bereik van activiteiten’ in het Jaarplan 2010 van de Arbeidsinspectie: 1850 keer werd een bestuurlijke boete opgelegd, tegen 5.000 waarschuwingen. Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, *Jaarplan 2010*, p. 28.

Tabel 4.4 Verklaringen verkeerde veronderstelling naleving, in procenten*

	(n=131)
Ik/mijn bedrijf was destijds niet (goed) op de hoogte van de inhoud van de genoemde regels van de Arbo-wet. We hebben de wet overtreden omdat we niet (goed) wisten wat de verplichtingen waren waaraan we ons moesten houden.	18
Ik/mijn bedrijf was destijds wel op de hoogte van de inhoud van de genoemde regels van de Arbo-wet, maar we hadden niet alle verplichtingen schriftelijk vastgelegd. We hebben de wet overtreden omdat in ons bedrijf niet alles op papier staat.	6
Ik/mijn bedrijf vond de regels van de Arbo-wet (op sommige punten) ingewikkeld en moeilijk te begrijpen. We dachten dat we ons aan de regels hielden, maar bij de inspectie bleek dat niet zo te zijn.	18
Een andere oorzaak	59

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, vandaar dat de percentages niet optellen tot 100.

Ook hier geldt dat de open antwoorden erop wijzen dat respondenten bij het beantwoorden van deze vraag de gehele Arbo-wet in gedachten hebben gehad en niet alleen de kernbepaling; veel respondenten beschrijven de situatie van de overtreding en noemen hierbij overtredingen die niet tot de kernbepaling horen.

Aan de tweede groep – ‘bewuste overtreders’ – is gevraagd wat de redenen van het niet naleven van de verplichtingen waren. Onderstaande tabel toont die redenen.

Tabel 4.5 Redenen voor bewust niet naleven Arbo-wet, in aantallen*

	(n=22)
De concurrentie in mijn branche is groot en de prijzen staan onder druk. Dan moet je als bedrijf zoveel mogelijk op kosten besparen. Het niet voldoen aan alle bepalingen van de Arbo-wet is een manier om op die kosten te besparen.	5
Je wordt als ondernemer gek van al die wetten en regels waar men zich aan moet houden. Daar doe ik niet meer aan mee. Dan maar een boete riskeren.	4
Ik weet of vermoed dat een aantal bedrijven/concurrenten in mijn omgeving de genoemde regels van de Arbo-wet overtreedt. Dan zou ik wel gek zijn om dat niet ook te doen.	1
Het naleven van de genoemde regels van de Arbo-wet kost veel tijd en moeite. Dat mag men van een ondernemer niet vragen. Ik ga de regels dus ook niet naleven. Dan maar een boete riskeren.	1
Ondernemen gaat om zoveel mogelijk winst maken. Om dat te bereiken, moet je risico's durven nemen en soms de wet overtreden en een boete daarvoor riskeren.	0
Ik had (ook nog) andere redenen om niet aan alle verplichtingen van de genoemde regels van de Arbo-wet te voldoen.	15
Ik wil niet op de redenen die mijn bedrijf had om niet aan alle verplichtingen van de genoemde regels van de Arbo-wet te voldoen, ingaan.	3

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, vandaar dat de aantallen niet optellen tot 22.

De bedrijven die (ook) andere redenen noemen, geven aan dat tijdgebrek of tijdsdruk een reden was voor het overtreden van de Arbo-regels (vijf maal genoemd), zoals: 'Het had onze aandacht, maar was nog niet voltooid' en 'Door tijdgebrek stond het nog niet op papier, maar we leven wel na'. Eveneens vijf bedrijven geven aan de wet te hebben overtreden, omdat ze het niet 'eens' zijn met de verplichtingen ('De veiligheid was mijns inziens niet in het gedrang' en 'Er staat ook veel onzin in de wet').

4.4.2 Arbo: niet-gecontroleerde bedrijven

Aan de 578 bedrijven in de Arbo-enquête die aangaven in de afgelopen drie jaar niet gecontroleerd te zijn door de Arbeidsinspectie, is gevraagd of zij, naar hun inschatting, de kernbepaling van de Arbo-wet hebben nageleefd in de afgelopen drie jaar. Een grote meerderheid van deze bedrijven (93%) schat in dat zij de regels inderdaad heeft nageleefd. 5% geeft aan dit niet zeker te weten en 2% schat in dat dit niet zo is.

Ten aanzien van die 93% plaatsen wij de volgende opmerking. Bij 22% van de 696 bedrijven uit de Arbo-enquête die een inspectiebezoek hebben gehad in de afgelopen drie jaar is een overtreding geconstateerd. Wij kunnen geen reden bedenken waarom het percentage overtreders bij in de afgelopen drie jaar niet geïnspecteerde bedrijven (die wel ook tot de risicosectoren behoren) heel veel lager zou zijn (7 à 12%). Een voor de hand liggende verklaring voor deze discrepantie sluit aan bij de eerdere constatering dat veel bedrijven die wél een inspectiebezoek hebben gehad en bij wie een overtreding geconstateerd was, voorafgaand aan dat bezoek in de veronderstelling verkeerden dat zij aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Arbo-wetgeving voldeden. Ook voor de bedrijven die in de afgelopen drie jaar geen inspectiebezoek hebben gehad en menen de wet nageleefd te hebben, zou dus heel goed kunnen gelden dat die veronderstelling vanwege onvoldoende inzicht in of begrip van de verplichtingen waaraan ze moeten voldoen onjuist is (zie tabel 4.4).

Aan de bedrijven die niet (zeker) wisten of zij in de afgelopen drie jaar genoemde vier verplichtingen van de Arbo-wet hebben nageleefd, is een aantal mogelijke oorzaken hiervoor voorgelegd. De resultaten daarvan zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.6 Oorzaken onzekerheid over nalevingsgedrag, in aantallen*

	(n=30)
Mijn bedrijf is niet (goed) op de hoogte van de inhoud van de genoemde regels van de Arbo-wet. We weten daarom niet (zeker) of we de wet goed nageleefd hebben.	11
Mijn bedrijf is bekend met de Arbo-wet als zodanig, maar niet met deze specifieke regels. We weten daarom niet (zeker) of we de genoemde regels van de Arbo-wet goed nageleefd hebben.	8
Mijn bedrijf kent de genoemde regels van de Arbo-wet, maar we weten niet (zeker) of we zorgvuldig met de wet zijn omgegaan. Het is heel goed mogelijk dat we de wet overtreden hebben, omdat we onbedoeld fouten hebben gemaakt/slordig zijn geweest bij de uitvoering van de wet	8
De genoemde regels van de Arbo-wet zijn op sommige punten zo moeilijk te begrijpen, dat het niet altijd duidelijk is wat mijn bedrijf moet doen om zich aan de wet te houden. Het is heel goed mogelijk dat we de wet onbewust overtreden hebben, omdat we de wet verkeerd begrepen hebben.	6

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, vandaar dat de aantallen niet optellen tot 30.

4.4.3 Controle en naleving Wav

Iets meer dan een kwart van de bedrijven uit de Wav-enquête heeft in de afgelopen drie jaar een inspectie gehad waarbij werd gecontroleerd op naleving van de Wav. Bij deze 185 bedrijven is in 36 gevallen een overtreding geconstateerd (19%). Aan deze 36 bedrijven is gevraagd welke overtreding geconstateerd is (tabel 4.7).

Tabel 4.7 Overtreding bij controle, in aantallen*

	(n=36)
Mijn bedrijf had (een) vreemdeling(en) aan het werk voor wie mijn bedrijf geen geldige tewerkstellingsvergunning had, terwijl mijn bedrijf die vergunning wel had moeten hebben.	13
Mijn bedrijf had (een) vreemdeling(en) via een intermediair ingehuurd en wel een kopie van het identiteitsbewijs van die vreemdeling(en) in de bedrijfsadministratie opgenomen, maar met die kopie bleek iets mis te zijn.	9
Mijn bedrijf had (een) vreemdeling(en) via een intermediair ingehuurd, maar geen kopie van het identiteitsbewijs van die vreemdeling(en) in de bedrijfsadministratie zitten.	8
Anders ⁷	10

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, vandaar dat de aantallen niet optellen tot 36.

Van deze 36 bedrijven waren er 33 tot het moment van de controle in de veronderstelling dat zij de Wav correct naleefden, terwijl bij de controle bleek dat dit niet het geval was. De andere 3 bedrijven wisten al voordat ze gecontroleerd werden dat ze de Wav niet (helemaal) naleefden. Aan genoemde 33 bedrijven is gevraagd welke van de in de enquête genoemde verklaring(en) voor het feit dat het bedrijf in de veronderstelling was dat het de wet naleefde, terwijl bij controle bleek dat dit niet het geval was, op hen van toepassing was/waren. Tabel 4.8 toont de antwoorden.

Tabel 4.8 Verklaringen verkeerde veronderstelling naleving, in procenten

	(n=33)
Mijn bedrijf was destijds niet (goed) op de hoogte van de inhoud van de Wet arbeid vreemdelingen. Mijn bedrijf had de wet overtreden, omdat we niet (goed) wisten wat de verplichtingen waren waaraan we ons moesten houden.	21
Mijn bedrijf kende de Wet arbeid vreemdelingen wel, maar we hadden niet door dat we slordig met de wet waren omgegaan. Mijn bedrijf had de wet overtreden, omdat we onbedoeld fouten hadden gemaakt/slordig waren geweest bij de uitvoering van de wet.	18
Mijn bedrijf dacht dat het de Wet arbeid vreemdelingen goed naleefde, maar we bleken de wet verkeerd begrepen/geïnterpreteerd te hebben.	39
Een andere oorzaak ⁸	22

⁷ Van de bedrijven bij wie (ook) een andere situatie van toepassing was, zijn er 4 die aangeven dat zij gebruik maakten van een uitzendbureau en dat de ingehuurde kracht geen tewerkstellingsvergunning had.

⁸ In de open antwoordcategorie wordt een aantal maal gewag gemaakt van het feit dat sprake was van misleiding door werknemer of uitzendbureau. Ook wordt verwezen naar situaties waarin het bedrijf vond dat het niet kon weten dat er iets mis was met de identiteitsdocumenten, terwijl de AI vond dat het bedrijf de documenten had moeten laten controleren door politie of marechaussee.

Van de 516 bedrijven die geen inspectie hebben gehad in de afgelopen drie jaar schat 89% in dat zij de afgelopen drie jaar de Wav hebben nageleefd. Ook hier geldt dat andere resultaten van de enquête erop wijzen dat de inschatting van 89% niet in overeenstemming met de realiteit is. Uit de enquête blijkt immers dat bij 19% van de in de afgelopen drie jaar geïnspecteerde bedrijven een overtreding van de Wav is geconstateerd (een percentage dat overeenkomt met wat uit eerder onderzoek van het IVA naar voren gekomen is). Bedenken we echter dat een deel van de bedrijven die niet zeker weet of ze de Wav nageleefd hebben de wet wel overtreden heeft, dan valt te constateren dat bij de Wav het verschil tussen percentage geconstateerde overtredingen en percentage ingeschatte overtredingen geringer is dan bij de Arbo. Dat kan te maken hebben met de grotere complexiteit van de Arbo-wetgeving en/of met het feit dat de Arbo-wetgeving aanzienlijk meer bepalingen kent dan de Wav.

Van de 516 bedrijven die geen inspectie hebben gehad in de afgelopen drie jaar weet 10% niet zeker of ze de Wav hebben nageleefd en wel om de volgende reden:

Tabel 4.9 Oorzaken onzekerheid over nalevingsgedrag, in aantallen*

	(n=52)
Mijn bedrijf is niet (goed) op de hoogte van de inhoud van de Wav. We weten daarom niet (zeker) of we de wet goed nageleefd hebben.	35
Mijn bedrijf kent de Wav wel, maar we weten niet (zeker) of we zorgvuldig met de wet zijn omgegaan. Het is heel goed mogelijk dat we de wet overtreden hebben, omdat we onbedoeld fouten hebben gemaakt/slordig zijn geweest bij de uitvoering van de wet.	2
De Wav is op sommige punten zo moeilijk te begrijpen, dat het niet altijd duidelijk is wat mijn bedrijf moet doen om zich aan de wet te houden. Het is heel goed mogelijk dat we de wet onbewust overtreden hebben, omdat we de wet verkeerd begrepen hebben.	2
Anders ⁹	18

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, vandaar dat de aantallen niet optellen tot 52.

Slechts 1% (7 bedrijven) van de niet-geïnspecteerde bedrijven denkt dat ze de Wav niet hebben nageleefd. Uit de open antwoorden van die 7 bedrijven blijkt dat het hier gaat om bedrijven die geen vreemdelingen in dienst hebben gehad (en daarom abusievelijk de vraag met 'nee' beantwoord hebben). Al met al zijn in de Wav-enquête slechts 3 bedrijven aangetroffen die aangeven de Wav bewust overtreden te hebben. Vanwege dat geringe aantal zal over hun antwoord op de vraag naar de reden(en) waarom ze de Wav bewust hebben overtreden niet gerapporteerd worden.

⁹

15 van de open antwoorden betreffen het gegeven dat men geen vreemdelingen in dienst heeft gehad.

4.5 Motieven voor naleving

4.5.1 Arbo

In de Arbo-enquête is gevraagd waarom bedrijven de kernbepaling van de Arbo-wet na willen leven. Deze vraag is door 1.209 van de 1.274 (95%) beantwoord. Tabel 4.10 toont de reacties van die bedrijven op de in de enquête geopperde motieven.

Tabel 4.10 Motieven naleving Arbo

	Aantal (n=1.209)	%
Iedereen in Nederland moet wetten die in het parlement zijn aangenomen naleven, dus ik/mijn bedrijf ook (ook al ben ik het niet met al die wetten eens).	705	58%
De genoemde regels van de Arbo-wet waarborgen de veiligheid van medewerkers. Die regels moet je naleven.	701	58%
Als bekend wordt dat mijn bedrijf de genoemde regels van de Arbo-wet overtreden heeft, levert dat mijn bedrijf imago/reputatieschade op binnen de branche. Dat wil ik niet.	397	33%
De brancheorganisatie waarbij ik ben aangesloten hecht eraan dat haar leden de genoemde regels van de Arbo-wet naleven. Als lid moet ik die wet dus naleven.	316	26%
Ik wil geen boete voor het overtreden van de genoemde regels van de Arbo-wet riskeren, ook al denk ik dat de 'pakkans' klein is.	206	17%
Door de wijziging van de Arbo-wet per 1 januari 2007 is het gemakkelijker om de genoemde regels na te leven. De werkgever heeft toen meer eigen verantwoordelijkheid gekregen in de zorg voor een gezonde en veilige werkomgeving voor werknemers. De Arbo-wet is hierdoor minder bureaucratisch en minder gedetailleerd geworden. Daardoor is het voor mij(n bedrijf) gemakkelijker geworden de wet na te leven.	191	16%
Ik wil geen boete voor het overtreden van de genoemde regels van de Arbo-wet riskeren en de kans daarop is me te groot.	167	14%
Als bekend wordt dat mijn bedrijf de genoemde regels van de Arbo-wet overtreden heeft, word ik met de nek aangekeken door familie/vrienden/kennissen. Dat wil ik niet.	26	2%

**Bij deze vraag kon men meerdere antwoorden aanvinken. Vandaar dat de aantallen niet optellen tot 1.209.*

Of en in welke mate ten aanzien van de percentages bij de eerste twee antwoordmogelijkheden sprake is van sociaal wenselijke antwoorden, kunnen wij niet bepalen. Wij kunnen slechts constateren dat bijna 60% van de respondenten deze antwoorden heeft genoemd. Verder is opvallend dat de vrees voor een boete in combinatie met de inschatting van een lage pakkans slechts door 17% van de respondenten als motief voor naleving is genoemd en de vrees voor een boete in combinatie met de inschatting van een hoge pakkans door 14%, terwijl reputatieschade door een derde van de respondenten als motief wordt genoemd. Zelfs als we de vrees voor een boete los beschouwen van de inschatting van de pakkans, dan scoort reputatieschade nog net iets hoger als motief voor naleving dan de vrees voor een boete.

4.5.2 Wav

Ook in de Wav-enquête is gevraagd waarom bedrijven de Wav in principe na willen leven. Deze vraag is door 100 van de 701 (14%) van een antwoord voorzien¹⁰. Tabel 4.11 toont de scores van die 100 op de in de enquête geopperde motieven.

Tabel 4.11 Motieven naleving Wav

	Aantal (n=100)
Iedereen in Nederland moet wetten die in het parlement zijn aangenomen naleven, dus ik/mijn bedrijf ook (ook al ben ik het niet met al die wetten eens).	68
Het niet naleven van de Wet arbeid vreemdelingen zorgt voor oneerlijke concurrentie. Ik vind oneerlijke concurrentie ongewenst, dus moet ik er ook zelf niet aan beginnen en moet ik de Wet arbeid vreemdelingen naleven.	38
Als bekend wordt dat mijn bedrijf de Wet arbeid vreemdelingen overtreden heeft, levert dat mijn bedrijf imago/reputatieschade op binnen de branche. Dat wil ik niet.	35
Ik wil geen boete voor het overtreden van de Wet arbeid vreemdelingen riskeren en de kans daarop is me te groot.	33
De brancheorganisatie waarbij ik ben aangesloten hecht eraan dat haar leden de Wet arbeid vreemdelingen naleven. Als lid moet ik die wet dus naleven.	19
Andere reden	12
Ik wil geen boete voor het overtreden van de Wet arbeid vreemdelingen riskeren, ook al denk ik dat de 'pakkans' klein is.	10
Als bekend wordt dat mijn bedrijf de Wet arbeid vreemdelingen overtreden heeft, word ik met de nek aangekeken door familie/vrienden/kennissen. Dat wil ik niet.	4

**Bij deze vraag kon men meerdere antwoorden aanvinken. Vandaar dat de aantallen niet optellen tot 100.*

Ook hier geldt dat wij niet kunnen vaststellen of en in welke mate ten aanzien van het percentage bij de eerste antwoordmogelijkheid sprake is van een sociaal wenselijk antwoord. In vergelijking met de Arbo-enquête valt op dat de vrees voor een boete in combinatie met de inschatting van een hoge pakkans bij de Wav aanzienlijk hoger scoort als motief voor naleving. Voorts is ook bij de Wav te zien dat mogelijke reputatieschade bij wetsovertreding voor bedrijven een belangrijk motief voor naleving is.

¹⁰

Dat dit percentage bij de Wav-enquête veel lager is dan bij de Arbo-enquête heeft te maken met het volgende. Van de 701 respondenten uit de Wav-enquête hebben er 548 aangegeven de afgelopen drie jaar geen vreemdelingen waarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig is in vaste of tijdelijke dienst te hebben gehad. Aan deze respondenten is de vraag naar motieven voor naleving van de Wav niet voorgelegd. Daarnaast heeft een aantal respondenten die aangegeven hebben niet zeker te weten of ze de Wav de afgelopen drie jaar nageleefd hebben de vragenlijst dusdanig begrepen, dat ze de vraag naar genoemde motieven niet hebben ingevuld. Al met al heeft dat ertoe geleid dat deze vraag door slechts 100 respondenten beantwoord is.

4.6 Conditioes voor (niet-)naleving

4.6.1 Arbo

In de Arbo-enquête is gesteld dat er omstandigheden kunnen zijn die het bedrijven lastig maken de wet na te (blijven) leven. In dat kader is aan de respondenten een aantal uitspraken voorgelegd met de vraag aan te geven in hoeverre men het met de uitspraken eens is. Tabel 4.12 laat de resultaten hiervan zien (n=1.252).

Tabel 4.12 Conditioes naleving Arbo

	eens	neutraal	oneens
Het is voor mij(n) bedrijf) helemaal niet lastig/moeilijk om de genoemde regels van de Arbo-wet na te leven.	569 (45%)	421 (34%)	262 (21%)
Om als bedrijf aan alle verplichtingen van de genoemde regels van de Arbo-wet te voldoen, is veel deskundigheid nodig. Het is voor mijn bedrijf onmogelijk die in huis te hebben. Daardoor loopt mijn bedrijf een risico de wet onbedoeld te overtreden.	363 (29%)	333 (27%)	556 (44%)
De genoemde regels van de Arbo-wet zijn moeilijk te begrijpen. Ik weet niet precies waaraan mijn bedrijf zich moet houden. Ik weet ook niet precies wat mijn bedrijf moet doen om zich aan de wet te houden. Dus dan kan het gebeuren dat mijn bedrijf per ongeluk de regels van de Arbo-wet overtreedt.	295 (23%)	398 (32%)	559 (45%)
Als ik merk dat bedrijven in mijn omgeving genoemde regels van de Arbo-wet overtreden, zal ik sterker geneigd zijn dat ook te doen. Als de meeste bedrijven in mijn omgeving de wet wél naleven, zal ik dat zelf ook doen.	122 (10%)	233 (19%)	897 (71%)
In economisch moeilijke tijden kost het naleven van de regels veel geld. Ik bespaar dan op kosten door de regels van de Arbo-wet niet na te leven.	92 (7%)	246 (20%)	914 (73%)

Tabel 4.12 laat zien dat bijna de helft van de bedrijven die deze vraag beantwoord hebben het niet lastig vindt de kernbepaling van de Arbo-wet en de vier daaruit voortvloeiende verplichtingen na te leven (en nog eens ruim 30% beantwoordt deze vraag neutraal). De twee belangrijkste factoren die naleving lastig maken, zijn de deskundigheid die nodig wordt geacht voor naleving en de complexiteit van de regelgeving.

4.6.2 Wav

Ook in de Wav-enquête is geopperd dat er omstandigheden kunnen zijn die het bedrijven lastig maken de wet na te (blijven) leven. In dat kader is aan de respondenten een aantal uitspraken voorgelegd met de vraag aan te geven in hoeverre men het met de uitspraken eens is. Tabel 4.13 laat de resultaten hiervan zien (n=140).

Tabel 4.13 Conditie naleving Wav

	eens	neutraal	oneens
Het is voor mijn bedrijf niet lastig/moeilijk de Wav na te leven.	70 (50%)	41 (29%)	29 (21%)
Het is soms heel lastig te beoordelen of een identiteitsbewijs van een vreemdeling niet vals is. Daar kun je fouten mee maken en dus het risico lopen de Wet arbeid vreemdelingen te overtreden.	70 (50%)	45 (32%)	25 (18%)
Om als bedrijf aan alle verplichtingen van de Wet arbeid vreemdelingen te voldoen, is veel deskundigheid nodig. Het is voor mijn bedrijf onmogelijk die allemaal in huis te hebben. Daardoor loopt mijn bedrijf een risico de wet onbedoeld te overtreden.	43 (31%)	52 (37%)	45 (32%)
De Wav is op sommige punten zo moeilijk te begrijpen, dat het niet altijd even duidelijk is wat mijn bedrijf moet doen om zich aan de wet te houden. Daarom bestaat het risico dat mijn bedrijf onbewust de wet overtreedt.	42 (30%)	57 (41%)	41 (29%)
Als ik merk dat bedrijven in mijn omgeving de Wet arbeid vreemdelingen overtreden, zal ik eerder geneigd zijn dat ook te doen dan als de meeste bedrijven in mijn omgeving de wet naleven.	7 (5%)	20 (14%)	113 (81%)
Soms heb je heel snel personeel nodig en zijn er alleen vreemdelingen voor de klus te vinden. Als het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning dan te lang duurt, zal ik die vreemdelingen zonder zo'n vergunning voor me laten werken.	7 (5%)	18 (13%)	115 (82%)
Soms heb je heel snel personeel nodig en zijn er alleen vreemdelingen voor de klus te vinden. Dan ga ik niet de moeite nemen een tewerkstellingsvergunning aan te vragen en zal ik vreemdelingen zonder zo'n vergunning voor me laten werken.	3 (2%)	16 (11%)	121 (87%)

Ook hier geeft de helft van de respondenten aan het helemaal niet lastig te vinden de Wav na te leven (en bijna 30% beantwoordt deze vraag neutraal). Problemen bij beoordeling van de echtheid van identiteitsdocumenten vormen het belangrijkste risico bij naleving van de Wav volgens de respondenten. Daarnaast worden ook hier de deskundigheid die nodig wordt geacht voor naleving en de complexiteit van de regelgeving als belangrijke factoren genoemd die naleving van de Wav lastig maken.

4.7 Inschatting van naleving door branchegenoten

Aan de respondenten is gevraagd een top 3 aan te geven van redenen die bedrijven in hun branche volgens hen hebben om de Wav en de kernbepaling van de Arbo-wet niet (helemaal) na te leven. Hiervoor werden in de enquête zeven mogelijke redenen gegeven, waarbij respondenten er drie moesten voorzien van een score (1= belangrijkste reden; 2= belangrijk, maar minder dan 1; 3= belangrijk, maar minder dan 1 en 2). De resultaten daarvan zijn te zien in tabel 4.14 en 4.15.

Tabel 4.14 Vermeende redenen overtreding kernbepaling Arbo-wet in branche (n=1.274)

	% dat reden score 1 geeft	% dat reden score 2 geeft	% dat reden score 3 geeft
Onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde regels van de Arbo-wet.	31	28	19
Bedrijven hebben wel de intentie om de genoemde regels van de Arbo-wet na te leven, maar maken wel eens onbedoelde fouten/slordigheden bij de uitvoering van de wet.	28	28	16
Het kost veel tijd en geld om alle verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde regels van de Arbo-wet schriftelijk vast te leggen.	21	12	16
Sommige bedrijven doen niet hun best om zich goed aan de regels te houden. Daardoor ontstaan fouten/slordigheden bij de uitvoering van de wet.	9	10	21
Gebrek aan deskundig personeel om de genoemde regels van de Arbo-wet goed uit te voeren.	5	12	13
Verkeerde interpretatie van bepaalde onderdelen van de genoemde regels van de Arbo-wet.	4	9	13
Een andere reden	3	0	2

Tabel 4.15 Vermeende redenen overtreding Wav in branche (n=701)

	% dat reden score 1 geeft	% dat reden score 2 geeft	% dat reden score 3 geeft
Onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de WAV/Onbekendheid met (delen van) wet.	40	21	14
Bedrijven hebben wel de intentie de WAV na te leven, maar maken wel eens onbedoelde fouten/slordigheden bij de uitvoering ervan.	16	29	16
Bedrijven worden gek van al die wetten en regels waar ze zich aan moeten houden en doen dat gewoon niet meer, ook al riskeren ze daarmee een boete.	9	11	13
Bedrijven overtreden de wet, omdat illegale tewerkstelling economisch/financieel voordeel heeft en ze denken dat de kans om 'gepakt' te worden klein is.	8	4	7
Bedrijven hebben soms snel personeel nodig. Als er dan alleen vreemdelingen voor de klus te vinden zijn, laten ze die zonder tewerkstellingsvergunning voor hen werken, omdat het aanvragen van zonnvergunning hen te lang duurt.	7	8	10
Onvoldoende aandacht voor correct uitvoeren van de WAV, waardoor fouten/slordigheden optreden bij de uitvoering.	6	10	19
Verkeerd begrijpen van bepaalde onderdelen van de WAV.	6	10	10
Gebrek aan tijd / personeel om de Wav goed uit te voeren.	3	6	10
Een andere reden	6	1	1

Respondenten hadden de mogelijkheid zelf een reden te noemen en deze vervolgens een score te geven. Dat is weinig gebeurd. Voor zover het gedaan is, werden veel opmerkingen gemaakt in de trant van 'Daar heb ik geen zicht op' of 'Daarover wil ik geen uitspraken doen'. Andere redenen die zijn aangegeven, zijn samen te vatten als problemen om de wet goed te begrijpen en problemen met de veelheid aan wetgeving. Specifiek voor de Wav is aangevoerd dat bepaling van de echtheid van identiteitsdocumenten voor ondernemers lastig is, dat een bedrijf door vreemdelingen misleid kan worden en dat intermediairs kunnen sjoemelen met identiteitspapieren.

Uit de tabellen 4.14 en 4.15 komt naar voren dat het onvoldoende op de hoogte zijn van de wetgeving en het maken van onbedoelde fouten, c.q. slordigheid bij uitvoering van de wet (terwijl wel de intentie bestaat om de wet na te leven) zowel bij Arbo als Wav als voornaamste redenen worden gezien waarom branchegenoten de wet overtreden. Wat opvalt, is dat verkeerd begrip van de wet bij Arbo en Wav niet als een belangrijke reden voor overtreding van de wet door branchegenoten beschouwd wordt, terwijl bedrijven aangeven (zie tabel 4.12 en 4.13) dat voor henzelf het moeilijk kunnen begrijpen van de wet een belangrijke rol speelt bij het lopen van het risico op wetsovertreding. Deze ongerijmdheid in de resultaten kunnen wij niet verklaren.

Bovenstaande resultaten zijn eveneens per sector beschouwd¹¹. In verband met de kleine aantallen in sommige sectoren is hiervoor geen onderscheid gemaakt tussen het op 1, 2 of 3 plaatsen van de redenen; het gaat hier dus om het noemen van de reden (los van de score). In onderstaande tabellen wordt het percentage bedrijven vermeld dat een reden heeft genoemd, per sector en totaal. De redenen staan op volgorde van vaakst genoemd naar minst genoemd (in totaal).

¹¹

De respondenten die tot een andere dan één van de vier voor dit onderzoek geselecteerde sectoren behoren zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.16 Vermeende redenen overtreding Arbo-wet in branche, per sector

	Bouw (n=795)	Horeca (n=176)	Land- en tuinbouw (n=168)	Schoon- maak (n=66)	Totaal (n=1.205)
Onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde regels van de Arbo-wet.	77	89*	80	70	79
Bedrijven hebben wel de intentie om de genoemde regels van de Arbo-wet na te leven, maar maken wel eens onbedoelde fouten/slordigheden bij de uitvoering van de wet.	74	67	73	74	73
Het kost veel tijd en geld om alle verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde regels van de Arbo-wet schriftelijk vast te leggen.	47	49	52	53	48
Sommige bedrijven doen niet hun best om zich goed aan de regels te houden. Daardoor ontstaan fouten/slordigheden bij de uitvoering van de wet.	43*	38	31	33	40
Gebrek aan deskundig personeel om de genoemde regels van de Arbo-wet goed uit te voeren.	31	27	26	33	30
Verkeerde interpretatie van bepaalde onderdelen van de genoemde regels van de Arbo-wet.	23	27	36*	29	26

* Significant verschil; Chi-kwadraat-toets met significantieniveau <0,05.

Horecaondernemers noemen vaker dan de overige drie sectoren als reden voor het overtreden van de kernbepaling van de Arbo-wet het onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die daaruit voortvloeien. De tweede reden, het maken van 'onbedoelde fouten', wordt door alle vier de sectoren vaak genoemd. Ook in de derde reden 'Het kost veel tijd en geld' zijn geen significante verschillen tussen de sectoren gevonden. De bouw noemt de vierde reden wel significant vaker: zij denken van hun branchegenoten dus vaak dat sommige bedrijven hun best niet doen om zich goed aan de regels te houden. Een gebrek aan deskundig personeel wordt ruwweg door 30% van de ondernemers in de sectoren genoemd, hierin verschillen zij niet. Door de ondernemers in de land- en tuinbouw is vaker dan in de andere sectoren aangegeven dat een verkeerde interpretatie van de Arbo-wet een reden voor overtreding is.

Tabel 4.17 Vermeende redenen overtreding Wav in branche, per sector

	Bouw (n=303)	Horeca (n=137)	Land- en tuinbouw (n=176)	Schoon- maak (n=53)	Totaal (n=669)
Onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wav/Onbekendheid met (delen van) wet.	77	79	66*	83	75
Bedrijven hebben wel de intentie om de Wav na te leven, maar maken wel eens onbedoelde fouten/slordigheden bij de uitvoering van de wet.	57	58	64	74	60
Onvoldoende aandacht voor correct uitvoeren van de Wav, waardoor fouten/slordigheden optreden bij de uitvoering van de wet.	34	37	36	40	36
Bedrijven worden gek van al die wetten en regels waar ze zich aan moeten houden en doen dat gewoon niet meer, ook al riskeren ze daarmee een boete.	37 ^a	39 ^a	25 ^b	23 ^b	33
Verkeerd begrijpen van bepaalde onderdelen van de Wav	28	20	27	30	26
Bedrijven hebben soms snel personeel nodig. Als er dan alleen vreemdelingen voor de klus te vinden zijn, laten ze die zonder tewerkstellingsvergunning voor hen werken, omdat het aanvragen van zo'n vergunning hen te lang duurt.	22	23	32	21	25
Gebrek aan tijd/personeel om de Wav goed uit te voeren.	18	24	23	9	20
Bedrijven overtreden de wet, omdat illegale tewerkstelling economisch/financieel voordeel heeft en ze denken dat de kans om 'gepakt' te worden klein is.	20	12	20	15	18

* Significant verschil; Chi-kwadraat-toets met significantieniveau <0,05.

^{a, b} De groepen a en de groepen b verschillen beide significant van elkaar (maar niet binnen a en b).

Ook voor de Wav zijn de resultaten per sector vergeleken. Hier vinden we twee significante verschillen: het onvoldoende op de hoogte zijn wordt in de land- en tuinbouw significant minder vaak genoemd als reden voor andere bedrijven in de branche om de Wav te overtreden. Het tweede verschil betreft een verschil tussen twee groepen sectoren: bouw en horeca verschillen van land- en tuinbouw en schoonmaak in het aantal maal dat 'Bedrijven worden gek van al die wetten en regels waar ze zich aan moeten houden en doen dat gewoon niet meer, ook al riskeren ze daarmee een boete' als reden voor overtreding wordt genoemd. In bouw en horeca is dit significant vaker genoemd dan in de andere twee sectoren. De verschillen in het noemen van de reden 'gebrek aan tijd/personeel' lijken groot, maar zijn niet significant.

4.8 Wav: ondersteuning bij bepaling echtheid identiteitsdocumenten

In de Wav-enquête is gevraagd of bedrijven moeite hebben om de identiteit van een vreemdeling vast te stellen en tot wie ze zich richten wanneer zij twijfelen aan de echtheid van een identiteitsdocument. 181 Bedrijven geven aan dat zij nooit moeite hebben om de echtheid van een identiteitsbewijs van een vreemdeling of de identiteit van een vreemdeling vast te stellen. Nog eens 78 bedrijven gaven in de open antwoordmogelijkheid aan dat zij hier nog nooit mee te maken hebben gehad. Tabel 4.18 toont de resultaten van 442 bedrijven op wie deze vraag wel van toepassing is.

Tabel 4.18 Organisaties tot wie bedrijven zich richten bij twijfel over identiteit(sdocumenten), in aantallen*

	Aantal
Tot niemand en ik laat die vreemdeling dan niet voor me werken	270
De politie / marechaussee	106
Mijn brancheorganisatie	87
De Arbeidsinspectie	43
Een collega-bedrijf	17
Tot niemand en ik laat die vreemdeling dan toch voor me werken	11
Anders	50

* Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk.

Veel bedrijven geven aan bij twijfel de vreemdeling niet voor hen te laten werken. Slechts 11 bedrijven geven aan bij twijfel niet nader te controleren en de vreemdeling voor zich te laten werken. Onder de bedrijven die zich tot een andere instantie wenden dan de in de enquête genoemde opties wordt het uitzendbureau het vaakst genoemd (19 maal), gevolgd door de accountant (10 maal) en de ID checker (7 maal). Uit tabel 4.13 blijkt dat veel bedrijven het soms lastig vinden om te bepalen of een identiteitsdocument niet vals is. Tabel 4.18 laat zien dat bedrijven er bij twijfel vaak voor kiezen om de betreffende vreemdeling dan niet voor zich te laten werken (in plaats van ondersteuning te zoeken bij bepaling van de echtheid van het document). Volgens de experts aan wie we de resultaten van de enquête voorgelegd hebben, is dat laatste in overeenstemming met hun ervaringen. De verklaring die zij hiervoor aanvoeren, is dat bedrijven bij twijfel over de echtheid van een identiteitsbewijs zich de moeite om bij bepaling van die echtheid ondersteuning te zoeken kunnen besparen, omdat het personeelsaanbod veelal dusdanig is, dat ze vrij snel iemand anders kunnen vinden die voor hen kan werken (en wel over de juiste documenten beschikt).

4.9 Expertmeeting

De enquêteresultaten zijn in een expertmeeting voorgelegd aan deskundigen uit de praktijk (vier teamleiders van de AI) en de wetenschap (hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht). De bedoeling van de bijeenkomst was te reflecteren

op de onderzoeksresultaten, de belangrijkste motieven voor (niet-)naleving te inventariseren en te komen tot een vertaalslag naar het handhavingbeleid.

4.9.1 Algemene reflectie op de onderzoeksresultaten

De experts erkennen dat de vragenlijst onder een enorm aantal bedrijven is uitgezet, maar dat de respons bijzonder laag is gebleven. Dat bemoeilijkt het doen van uitspraken die representatief kunnen worden geacht voor het bedrijfsleven als geheel, of voor de afzonderlijke vier risicosectoren. Het advies van de experts is het onderhavige onderzoek te beschouwen als een vooronderzoek op basis waarvan indicatieve uitspraken over de belangrijkste motieven voor (niet-)naleving gedaan kunnen worden en uitgangspunten geformuleerd kunnen worden voor nader, diepgaander en meer gericht onderzoek. Dat onderzoek zou kwalitatief van aard moeten zijn en vooral bestaan uit interviews met werkgevers. De AI-teamleiders schatten in dat werkgevers best bereid zullen zijn over hun motieven voor (niet-)naleving te praten (al is de kans daarop voor Arbo waarschijnlijk groter dan bij Wav). De kans op succes van een dergelijk kwalitatief onderzoek kan worden verhoogd door als doelgroep te kiezen voor bedrijven waarbij na inspectie door de AI een overtreding is geconstateerd, daarna beboet zijn en waarvan eventuele procedures (bezwaarschrift 'en verder') zijn afgerond. Deze respondenten hoeven van een onderzoek weinig negatieve consequenties te verwachten. Bovendien is bekend dat zij een overtreding hebben begaan, zodat daarover niet geheimzinnig hoeft te worden gedaan.

4.9.2 Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen

De experts vonden het opvallend dat uit het vragenlijstonderzoek het risico van betrapping en beboeting in de Wav-enquête niet prominent naar voren komt als motief voor naleving: dit motief wordt als vierde genoemd in tabel 4.11. Tegelijkertijd is de hoogte van de boete sinds invoering van bestuurlijke handhaving van de Wav aanmerkelijk toegenomen. De onderzoeksuitkomst doet contra-intuïtief aan, maar het is moeilijk te duiden waarom het motief niet duidelijker naar voren komt.

Uit de Wav-enquête blijkt dat bedrijven de Wav niet goed kennen en/of lastig te begrijpen vinden. Dat wijst erop dat de informatievoorziening voor bedrijven die met de Wav te maken hebben, verbetering behoeft. Bezien we dan dat 31% van de 330 respondenten aangeeft die informatie via (de website van) het ministerie SZW te halen en 14% via (de website van) de AI, dan is er aanleiding om te constateren dat het ministerie en/of de AI actiever in hun informatievoorziening zouden kunnen zijn. Hieraan zij toegevoegd dat de ervaringen van de teamleiders Arbeidsmarktfraude (AMF) erop wijzen dat bij wat de Wav betreft, de ervaren complexiteit van de wetgeving inderdaad een belangrijke reden is voor (onbewuste) overtreding van de wet.

4.9.3 Naleving van de kernbepalingen van de Arbo-wet

Wat het naleven van Arbo-regelgeving betreft, is volgens de aanwezige teamleiders het beroep op complexiteit van wetgeving in de praktijk veelgehoord. Deels is dat niet terecht, want voor sommige delen van de wet weten werkgevers wel degelijk hoe de wet in elkaar steekt, dan wel aan welke voorschriften zij zich moeten houden. Tegelijkertijd is de Arbo-regelgeving omvangrijk en op sommige punten zeer specifiek en gedetailleerd. De teamleiders voegen hieraan toe dat het bij de AI de gewoonte is om

bij aspecten van de wet die voor bedrijven complex of moeilijk te begrijpen zijn, eerst contact op te nemen met de brancheorganisaties en over die aspecten voorlichting te geven alvorens tot handhaving over te gaan. Deze gang van zaken heeft als voordeel dat draagvlak wordt gecreëerd en voorkomen wordt dat werkgevers zich bij bestraffing (succesvol) kunnen beroepen op onbekendheid met de regelgeving.

Het is volgens de experts niet verbazingwekkend dat respondenten hebben aangegeven de Arbo-kernbepalingen niet te kennen, of de vragenlijst hebben ingevuld vanuit de gedachte dat het om kwesties als arbeidstijden en arbeidsomstandigheden ging. Volgens de Arbo-teamleiders is de term 'kernbepaling' ook bij de AI geen veelgebruikt begrip. Bovendien handhaaft de AI niet zelfstandig op de kernbepalingen, maar wordt veeleer gelet op evidente risico's en wordt, als die zich voordoen, bij de werkgever gevraagd naar de aanwezigheid en de actualiteit van de risico-inventarisatie en evaluatie. Het ministerie gaat er daarbij steeds meer op sturen dat bedrijven 'op systeemniveau' hun zaakjes goed op orde hebben, als basis voor de meer concrete Arbozorg. Hoe dan ook geeft het gebruik van de term 'kernbepaling' bij werkgevers een andere associatie dan bedoeld door het ministerie (hoewel in de vragenlijst voortdurend is gewezen op het onderwerp van onderzoek) en dat heeft consequenties voor de interpretatie van de resultaten van de Arbo-vragenlijst.

4.9.4 Motieven voor niet-naleven

De spreiding in de motieven voor naleving is groot: er is geen motief dat overduidelijk vaker genoemd wordt dan andere. Uit (inter)nationaal onderzoek komt het globale beeld naar voren van een driedeling in nalevers en overtreders. Een vijfde van de normadressanten leeft uit intrinsieke overwegingen na (de 'brave' nalevers). Eén op de tien is een opzettelijke en over het algemeen notoire overtreder van de wet, die kan handelen op basis van verschillende motieven, waaronder financieel gewin. De restgroep van 70% bestaat uit de zogeheten 'gelegenheidsovertreders'. Het beleid van de overheid moet vooral op die 70% gericht zijn (vanuit de gedachte dat de groep bewuste overtreders zich niet tot moeilijk laat beïnvloeden). Adequate voorlichting over de inhoud van de wet, het stellen van duidelijke regels, een grote pakkans en een stevige boete zijn de belangrijkste instrumenten om de gelegenheidsovertreder te behoeden voor het 'afglijden' tot de categorie bewuste overtreders.

Volgens de Wav-teamleiders kunnen bedrijven die de Wav overtreden voor een deel worden gerekend tot de groep bewuste overtreders: een deel van hen zou met opzet constructies in het leven roepen die aanschuren tegen wat wettelijk nog (net) toelaatbaar is en intussen profiteren van het tewerkstellen van vreemdelingen. Daarnaast bestaat de groep bewuste Wav-overtreders uit bedrijven die calculerend te werk gaan en het risico op een boete nemen, omdat er aantrekkelijk profijt tegenover overtreding van de wet staat. Bij genoemde groep van 'gelegenheidsovertreders' horen volgens de teamleiders veel bedrijven die de Wav naleven, omdat ze het risico op een boete te groot achten in combinatie met de hoogte van de boete. Ook horen daarbij werkgevers die kunnen worden gekenmerkt als intrinsieke nalevers: zij die vinden dat concurrentie niet oneerlijk moet zijn en zich om die reden aan de wet houden. Waar het gaat om gelegenheidsnalevers van de Arbo-regelgeving speelt volgens de Arbo-teamleiders het motief 'tijdwinst' vaak een rol: het voldoen aan

veiligheidsvoorschriften wordt omslachtig of tijdrovend gevonden, zeker voor op het oog eenvoudige werkzaamheden en daardoor soms achterwege gelaten.

Over het algemeen herkennen de teamleiders het beeld dat uit de vragenlijst naar voren komt wat betreft motieven voor (niet-)naleving en condities die naleving lastig maken. Het percentage overtreders dat uit de enquête naar voren komt, komt overeen met de ervaring van de teamleiders, zeker waar het de Wav betreft (20%).

4.9.5 *Aanvulling niet-weters, niet-willers, niet-kunners*

Eén van de doelstellingen van het onderzoek is te komen tot een verdieping van het door het ministerie gehanteerde onderscheid van normadressanten in niet-weters, niet-willers en niet-kunners. Niet-weters zijn de werkgevers die door een gebrek aan kennis over de wettelijke verplichtingen niet naleven, niet-willers zijn de werkgevers die opzettelijk en bewust de wet niet naleven, ongeacht het motief dat zij daarvoor hebben, en de niet-kunners zijn de werkgevers die in principe wel zouden willen naleven, maar door omstandigheden niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

De hiervoor uiteengezette indeling in gelegenheidsovertreders, 'brave nalevers' en opzettelijke overtreders levert een nuancering op voor de indeling in niet-weters, niet-willers en niet-kunners. Het 'niet-kunnen' wordt waar het gaat om het niet naleven van de Wav nogal eens door bedrijven als argument genoemd, bijvoorbeeld als het gaat om het vaststellen van de echtheid van identiteitsdocumenten. Inmiddels is de informatievoorziening van de AI aan werkgevers evenwel zodanig op orde, dat iedere werkgever zou moeten kunnen weten dat een relatief eenvoudige investering in een zogeheten 'blauwe lamp' al een hoop onhelderheid daarover kan oplossen¹².

Als een werkgever niet heeft geïnvesteerd in een dergelijke laagdrempelige voorziening, kan dat een aanwijzing zijn voor een gebrek aan inspanningsbereid om de wet na te leven. De groep 'niet-willers' wordt gevormd door de kleine deelpopulatie bewuste overtreders, maar bovenal door de deelpopulatie gelegenheidsovertreders. Die nuance moet bij het maken van beleid goed meegenomen worden, omdat gelegenheidsovertreders andere redenen kunnen hebben om de wet niet na te leven dan de bewuste overtreders, bijvoorbeeld in tijden van slechte financieel-economische omstandigheden. Onder druk van de actuele economische crisis zou de groep bewuste overtreders wel eens groter kunnen worden, bijvoorbeeld omdat het voor bedrijven 'verleidelijk' kan zijn om even te wachten met het onderhoud van machines, ook al weet men eigenlijk wel dat die Arbo-technisch gezien riskant zijn. Deze situatie kan beschouwd worden als een typisch voorbeeld van niet zozeer bewust de wet willen overtreden uit winstbejag, maar van gelegenheidsovertreders die op de vraag of ze in principe de wet willen naleven met volle overtuiging 'ja' zullen antwoorden.

¹²

De 'blauwe lamp' is een UV-lamp die gebruikt kan worden om veiligheidskenmerken van een document te controleren. Zie de websites www.minszw.nl en www.reisdocumenten.nl.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Deze rapportage doet verslag van een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW naar motieven voor het (niet-)naleven van arbeidswetgeving door bedrijven. Het onderzoek beperkt zich tot de kernbepaling van de Arbo-wet¹³ en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het onderzoeksdoel is het bieden van verdiepend inzicht in de oorzaken van en motieven voor (niet-)naleving van Wav en kernbepaling Arbo-wet. De onderzoeksvragen zijn: a) welke motieven hebben werkgevers om Wav en/of kernbepaling Arbo-wet niet na te leven, b) welke motieven hebben werkgevers om Wav en/of kernbepaling Arbo-wet na te leven (in het bijzonder werkgevers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als werkgevers die Wav en/of kernbepaling Arbo-wet overtreden) en c) wat zijn condities die naleving en niet-naleving bevorderen?

Alvorens we de onderzoeksresultaten in het licht van deze doel- en vraagstelling beschouwen, dient opgemerkt te worden dat de zeggingskracht van de resultaten te lijdend heeft onder de zeer lage respons van de webenquête die onder bedrijven is uitgezet. Door de 'routing' binnen de vragenlijsten is een groot aantal vragen slechts door 22 tot 153 respondenten van een antwoord voorzien. Dergelijke aantallen zijn te klein om er algemene conclusies en conclusies met betrekking tot deelpopulaties (verschillende sectoren, verschillende bedrijfsgroottes) aan te mogen ontlenuen. Ze geven hoogstens een (hele) grove indicatie voor wat er in bedrijven leeft. In dat kader kan gesteld worden dat het onderzoek weliswaar meer inzicht heeft gegeven in de oorzaken van en motieven voor (niet-)naleving van Wav en kernbepaling Arbo-wet, maar dat van het ontstaan van een representatief beeld daarvan geen sprake is. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen op basis van het onderzoek. In paragraaf 5.3 komen we daarop terug.

5.2 Samenvatting resultaten

5.2.1 Motieven voor naleving Arbo

De twee belangrijkste motieven om de kernbepaling van de Arbo-wet¹⁴ na te leven (door 58% van de 1.209 respondenten genoemd) hebben te maken met de mening van bedrijven dat wet- en regelgeving in het algemeen naleving verdient en dat

¹³ De verantwoordelijkheid van de werkgever voor de zorg voor de gezondheid van de werknemer (art. 3 Arbo-wet). Deze kernbepaling is door het ministerie geoperationaliseerd in vier verplichtingen: 1) de aanwezigheid van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), inclusief een plan van aanpak (art. 5 Arbowet), 2) aanwezigheid van één of meer preventiemedewerkers (art. 13 Arbowet), 3) aanwezigheid van aanvullende deskundige ondersteuning (art. 14a Arbowet) en 4) aanwezigheid van bedrijfshulpverlening (art. 15 Arbowet).

¹⁴ Een groot aantal bedrijven heeft de in de Arbo-enquête gestelde vragen geïnterpreteerd als betrekking hebbend op de hele Arbowetgeving en niet uitsluitend op de kernbepaling. Dat is ongetwijfeld van invloed geweest op de resultaten van de enquête. Hoe groot die invloed precies is, kan niet vastgesteld worden.

regels waarmee de veiligheid van medewerkers beschermd wordt naleving verdienen. Het derde motief (door 33% genoemd) houdt verband met de wens om reputatieschade (die kan ontstaan door te boek te staan als regelovertreder) te voorkomen. Een bijna net zo belangrijk motief (door 26% genoemd) komt voort uit het lidmaatschap van een brancheorganisatie: bedrijven houden zich aan de wet, omdat de brancheorganisatie dat van haar leden verwacht. Het niet willen riskeren van een boete (ondanks de inschatting dat de pakkans klein is) wordt door 17% van de respondenten genoemd als reden voor naleving van de kernbepaling van de Arbowet¹⁵.

5.2.2 *Motieven voor naleving Wav*

Ook bij de Wav vormt de mening dat wet- en regelgeving in het algemeen naleving verdient het belangrijkste motief voor naleving (door 68 van de 100 respondenten genoemd). Op de tweede en derde plek (genoemd door 38, respectievelijk 35 van de 100) gelden de onwenselijkheid van oneerlijke concurrentie (ik wil geen nadeel ondervinden van concurrenten die de Wav niet naleven; dan moet ik zelf de regels naleven), respectievelijk de wens om reputatieschade te voorkomen als motief voor naleving. Het niet willen riskeren van een boete (gekoppeld aan de mening dat de kans daarop te groot is) wordt door 33 van de 100 respondenten als motief genoemd¹⁶. Het uit het lidmaatschap van een brancheorganisatie voortkomende motief voor naleving komt op de vijfde plaats (door 19 van de 100 respondenten genoemd).

5.2.3 *Achtergronden niet-naleving Arbo*

Wat betreft de achtergronden van niet-naleving van de kernbepaling van de Arbowet moet een onderscheid gemaakt worden tussen bedrijven die tot het moment van de controle door de AI in de veronderstelling verkeerden dat ze de wet naleefden, terwijl bij de controle bleek dat dat niet het geval was en bedrijven die aangegeven hebben de wet bewust niet nageleefd te hebben. Voor de eerste categorie bedrijven vormen het niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving en het niet goed begrepen hebben van de regelgeving de belangrijkste achtergronden van de niet-naleving. Voor de tweede categorie, de 'bewuste overtreders', geldt dat concurrentieoverwegingen (als ik de wet naleef, maar mijn concurrenten niet, dan benadeel ik mezelf), aversie tegen de (grote hoeveelheid) wet- en regelgeving en tijdgebrek (ik ben er nog niet aan toegekomen mijn bedrijfsvoering in te richten conform de regelgeving) belangrijke motieven zijn om de wet- en regelgeving niet (helemaal) na te leven.

5.2.4 *Achtergronden niet-naleving Wav*

Ook hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen bedrijven die tot het moment van de controle door de AI in de veronderstelling verkeerden dat ze de wet naleefden, terwijl bij de controle bleek dat dat niet het geval was en bedrijven die aangegeven hebben de wet bewust niet nageleefd te hebben. Voor de eerste categorie

¹⁵ In de enquête is een onderscheid gemaakt tussen 'ik wil geen boete riskeren, ook al denk ik dat de pakkans klein is' (door 17% van de respondenten als motief genoemd) en 'Ik wil geen boete riskeren en de pakkans is me te groot' (door 14% als motief genoemd). Het niet willen riskeren van een boete is daarmee wel degelijk ook een belangrijk motief voor bedrijven om de kernbepaling van de Arbowet na te leven.

¹⁶ Ook hier is onderscheid gemaakt tussen 'Ik wil geen boete riskeren; de pakkans is me te groot' (door 33% als motief genoemd) en 'ik wil geen boete riskeren, ook al denk ik dat de pakkans klein is' (door 10% als motief genoemd). Het niet willen riskeren van een boete is dus ook bij de Wav een belangrijk motief voor naleving.

bedrijven vormt het niet goed begrepen hebben van de regelgeving de belangrijkste achtergrond van de niet-naleving. Ook het niet goed op de hoogte zijn van de inhoud van de Wav wordt als belangrijke achtergrond genoemd. Daar in de Wav-enquête slechts drie bedrijven hebben aangegeven de wet bewust overtreden te hebben, wordt over hun antwoord op de vraag naar het waarom daarvan niet gerapporteerd.

5.2.5 Conditie die (niet-)naleving bevorderen Arbo

Bijna de helft van de bedrijven die de vraag naar condities die naleving van de wet lastig maken beantwoordt heeft (569 bedrijven) geeft aan het niet lastig te vinden de kernbepaling van de Arbowet en de daaruit voortvloeiende verplichtingen na te leven (en ruim 30% beantwoordt deze vraag neutraal). De twee belangrijkste factoren die naleving lastig maken volgens de respondenten van het onderzoek, zijn de deskundigheid die nodig wordt geacht voor naleving en de complexiteit van de regelgeving.

5.2.6 Conditie die (niet-)naleving bevorderen Wav

Ook hier geeft de helft van de respondenten aan het helemaal niet lastig te vinden de Wav na te leven (en bijna 30% beantwoordt deze vraag neutraal). Problemen bij beoordeling van de echtheid van identiteitsdocumenten vormen het belangrijkste risico bij naleving van de Wav volgens de respondenten. Daarnaast worden ook hier de deskundigheid die nodig wordt geacht voor naleving en de complexiteit van de regelgeving als belangrijke factoren genoemd die naleving van de Wav lastig maken.

5.2.7 Inschatting overtredingsgronden in branche

De respondenten is gevraagd aan te geven wat volgens hen voor bedrijven in hun branche redenen zijn om de kernbepaling van de Arbowet, respectievelijk de Wav niet (helemaal) na te leven. Wat de kernbepaling van de Arbowet betreft, springen drie overtredingsgronden eruit: a) onvoldoende op de hoogte zijn van de regels, b) het maken van onbedoelde fouten, c.q. het onbedoeld begaan van slordigheden bij het uitvoeren van de wet en c) gebrek aan tijd en geld om de wet (helemaal) na te leven. Wat de Wav betreft komen het onvoldoende op de hoogte zijn van de regels en het maken van onbedoelde fouten, c.q. het onbedoeld begaan van slordigheden bij het uitvoeren van de wet naar voren als de belangrijkste overtredingsgronden.

5.3 Conclusies

Zoals gezegd, noopt de lage respons op de enquête en het feit dat als gevolg daarvan een groot aantal vragen door slechts 22 tot 153 bedrijven beantwoord is tot grote voorzichtigheid bij het trekken van conclusies. Om die reden dient opgemerkt te worden dat de resultaten van het onderzoek niet meer dan als een grove indicatie beschouwd mogen worden van wat er in bedrijven leeft als het gaat om redenen en motieven voor (niet-)naleving van Wav en kernbepaling Arbowet. Dat brengt ons tot de volgende overwegingen naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek:

- Uit het onderzoek komt het standpunt dat bedrijven zich aan in het parlement aangenomen wet- en regelgeving moeten houden (en dus ook aan Arbowet en Wav) als belangrijkste motief voor naleving naar voren. Of en in hoeverre

daarbij sprake is van een sociaal wenselijk antwoord, is niet vast te stellen. Dat predicaat aan dat motief geven (suggererend dat bijvoorbeeld de vrees voor een boete eigenlijk het belangrijkste motief vormt), zou wel eens een onderschatting kunnen vormen van de intrinsieke motivatie van veel bedrijven om democratisch aangenomen wet- en regelgeving in principe na te willen leven.

- De vrees voor een boete lijkt, tezamen met de vrees voor reputatieschade, echter wel degelijk een belangrijk motief voor naleving. Bij die vrees voor een boete is opvallend dat 'ik wil geen boete riskeren; de pakkans is me te groot' bij de Wav voor een aanzienlijk hoger percentage bedrijven als motief voor naleving geldt dan bij Arbo. De combinatie van boetehoogte en inschatting van pakkans lijkt bij de Wav een afschrikwekkender effect te hebben dan bij Arbo. Tot slot merken we nog op dat waar reputatieschade binnen de branche als belangrijk motief voor naleving lijkt te gelden, reputatieschade binnen de directe sociale omgeving (familie en vrienden) weinig wordt genoemd als motief voor naleving.
- Uit eerder onderzoek is bekend dat normadressaten de neiging kunnen hebben tot zelfoverschatting als het gaat om regel naleving. Daarvan lijkt ook in het onderhavige onderzoek sprake, gezien het feit dat bedrijven die niet door de AI geïnspecteerd zijn een rooskleurig beeld schetsen van hun nalevingsgedrag dan de cijfers over naleving doen vermoeden. Dat geldt met name voor Arbo. Een mogelijke verklaring hiervoor sluit aan bij de constatering uit het onderzoek dat veel bedrijven die wel een inspectiebezoek hebben gehad en bij wie daarbij een overtreding geconstateerd is, voorafgaand aan dat bezoek in de veronderstelling verkeerden dat ze aan de verplichtingen van de Arbowet voldeden. Die veronderstelling leek echter te berusten op onvoldoende inzicht in of begrip van die verplichtingen. De constatering dat niet-geïnspecteerde bedrijven hun nalevingsgedrag rooskleuriger inschatten dan de cijfers doen vermoeden, zou uit eenzelfde onvoldoende inzicht of begrip van de wet verklaard kunnen worden.
- Het niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving en het niet goed begrijpen daarvan vanwege de complexiteit ervan worden door de respondenten van het onderzoek voor zowel Arbo als Wav als belangrijkste redenen genoemd voor niet-naleving. Uit onze gesprekken met experts op het terrein van Arbo en Wav (uit wetenschap, AI en ministerie) komt een beeld naar voren dat erop wijst dat de Arbowet inderdaad een vrij complexe wetgeving is waarin regelmatig veranderingen optreden, maar dat dat voor de Wav in veel mindere mate geldt. Dat doet vraagtekens rijzen bij het niet goed op de hoogte zijn en vanwege de complexiteit van de wetgeving niet goed begrepen hebben van de Wav als oorzaken van niet-naleving. Gegeven het feit dat de respondenten slordigheid bij het uitvoeren van de wet als een belangrijke reden voor niet-naleving in de branche noemen, lijkt een dergelijke slordigheid/onachtzaamheid ten aanzien van de Wav een betere verklaring voor niet-naleving dan niet goed op de hoogte zijn van de wet en niet goed begrijpen van de wet vanwege de complexiteit ervan.

5.4 Theoretische reflectie

5.4.1 *Typologie van nalevers en niet-nalevers*

Alvorens over te gaan op het doen van aanbevelingen, willen we in deze theoretische reflectie stilstaan bij het vaak gemaakte onderscheid tussen 'niet-willers' (bedrijven die wet- en regelgeving kennen en ook wel kunnen naleven, maar het niet willen), 'niet-weters' (bedrijven die wet- en regelgeving willen naleven, maar die niet (goed) kennen) en 'niet-kunners' (bedrijven die wet- en regelgeving wel kennen en willen naleven, maar om een of andere reden daartoe niet in staat zijn) als het gaat om naleving van wet- en regelgeving. Naar aanleiding van het onderzoek (literatuuronderzoek, webenquête en expertmeetings) willen we hierover het volgende zeggen.

Beschouwen we de indeling als een spectrum, dan bevindt zich aan de ene kant een kleine groep notoire wetsovertreders die zich niet wenst te houden aan welke vorm van regelgeving dan ook, als daar financieel of ander gewin uit te behalen valt ('niet-willers'). Deze groep is met beleid nauwelijks te beïnvloeden en lijkt uitsluitend vatbaar voor een strikte aanpak, gebaseerd op grote pakkans en zware sancties. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich een groep gezagsgetrouwe wetsnalevers die (vrijwel) geen aansporing behoeft om wet- en regelgeving na te leven, hooguit periodiek een positieve bevestiging van hun gedrag ('spontane nalevers'). Tussen 'niet-willers' en 'spontane nalevers' zit een grote een groep die in principe geneigd is de wet na te leven, maar dat om uiteenlopende redenen niet (altijd) doet.

Binnen die grote groep bevinden zich op de eerste plaats de 'niet-weters', zij die de wet in principe wensen na te leven, maar niet goed op de hoogte zijn van de inhoud ervan, dan wel de wet vanwege de complexiteit ervan niet goed begrijpen en daardoor overtreden. Kijken we in dat verband naar Arbo en Wav, dan kan hier een nuancering worden aangebracht. De Arbowet een vrij complex geheel van wet- en regelgeving, waarin bovendien bij tijd en wijle verandering wordt aangebracht. De Wav is echter helemaal niet zo ingewikkeld: de 'kernbepaling' van de Wav, opgenomen in artikel 2 (het is verboden een vreemdeling te werk te stellen zonder een tewerkstellingsvergunning), is niet aan veel verandering onderhevig. Bij de Arbo is in dit kader denkbaar dat er een categorie 'niet-weters' is (die beter als 'niet-begrijpers' kan worden aangeduid), alsmede een categorie 'niet-weters' die bijvoorbeeld vanwege hun taalachtergrond de wet niet (goed genoeg) kennen om goed na te kunnen leven.

Is dat laatste bij de Wav misschien ook denkbaar, minder voor de hand liggend daarbij is dat overtreding te maken heeft met niet goed begrijpen van de wet. Dat geeft aanleiding om te stellen dat ook een categorie bedrijven dient te worden onderscheiden die aangeduid kan worden als 'laconieke nalevers'. Dat zijn bedrijven die de wet in principe wel willen naleven, maar slordig zijn bij de uitvoering ervan en daardoor de wet overtreden (voor de Wav doelen we dan vooral op aspecten die samenhangen met de omgang met identiteitsdocumenten). Of bedrijven die de wet in principe wel willen naleven, maar niet de moeite nemen op de hoogte te blijven van eventuele veranderingen in de wet (zie § 4.2: ruim de helft van de respondenten zegt zich nooit op de hoogte te stellen van eventuele veranderingen in de Wav). Kortom, naast de 'niet-weters' zouden wij de categorie 'laconieke nalevers' willen onderscheiden.

Wat betreft de 'niet-kunners' geeft het onderzoek aanleiding tot twee opmerkingen. Enerzijds is er met name door de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties op gewezen dat er een categorie bedrijven is, met name de kleinere bedrijven, die door beperkte menskracht niet goed op de hoogte kunnen blijven van veranderingen in de wetgeving, dan wel de wet niet goed (genoeg) kunnen naleven. Ook hier geldt weer dat deze 'niet-kunners' met name in de context van de Arboret gezocht moeten worden en dat deze categorie minder betrekking heeft op de Wav (al kan beweerd worden dat bij het vaststellen van de echtheid van identiteitsdocumenten 'niet kunnen' van toepassing kan zijn; de resultaten uit paragraaf 4.8 geven echter aanleiding om te stellen dat er dusdanig veel externe ondersteuning aanwezig is en ook gebruikt wordt, dat hier veeleer sprake is van 'niet willen', dan wel 'laconiek naleven').

Ten aanzien van de 'niet-kunners' lijkt anderzijds sprake te zijn van een categorie bedrijven die in principe wel de intentie hebben om de wet na te leven, maar onder druk van financieel-economische omstandigheden geneigd zijn de wet te overtreden om het hoofd boven water te houden. Daarmee is niet gezegd dat dat gedrag daarmee gelegitimeerd is ('als je honger hebt, mag je een brood stelen'), maar wel dat het voorstelbaar is dat er een categorie bedrijven is die onder bepaalde omstandigheden de keuze maakt om de wet te overtreden. Deze categorie bedrijven kan niet tot de 'niet-kunners' gerekend worden, maar het is ons inziens ook niet juist ze tot de categorie notoire wetsovertreders ('niet-willers') te rekenen. De term 'gelegenheids-overtreders' is voor deze categorie overtreders misschien beter op zijn plaats.

Al met al komen wij op basis van het voorgaande tot een nuancering van de driedeling 'niet-willers', 'niet-weters' en 'niet-kunners' die ons inziens beter recht doet aan de nalevingspraktijk van bedrijven en waarvan bij het handhavingsbeleid gebruik gemaakt kan worden om te komen tot een zo optimaal mogelijke mix van handhavingsinstrumenten. De aangebrachte nuancering brengt ons tot de volgende indeling:

- *Niet-willers*: notoire wetsovertreders die zich niet wensen te houden aan welke regelgeving dan ook als daar financieel of ander gewin uit te behalen valt.
- *Gelegenheidsovertreders*: bedrijven die de wet in principe na willen leven, maar onder druk van omstandigheden de keuze maken om de wet te overtreden.
- *Laconieke nalevers*: bedrijven die de wet in principe willen naleven, maar slordig zijn bij de uitvoering of niet de moeite nemen op de hoogte te blijven van eventuele veranderingen in wet- en regelgeving die ander nalevingsgedrag vergen.
- *Niet-kunners*: bedrijven die door beperkte menskracht niet goed op de hoogte kunnen blijven van wet- en regelgeving of de wet daardoor niet goed (genoeg) na kunnen leven, terwijl ze in principe wel de intentie hebben de wet na te leven.
- *Niet-weters*: bedrijven die wet- en regelgeving niet goed kennen of begrijpen vanwege bijvoorbeeld taalproblemen en/of complexiteit van wet- en regelgeving, maar in principe wel de intentie hebben om wet- en regelgeving na te leven.
- *Spontane nalevers*: gezagsgetrouwe nalevers van wet- en regelgeving die (vrijwel) geen aansporing behoeven om wet- en regelgeving na te leven.

5.4.2 *Consequenties voor de handhaving*

Vanuit beleidsmatig oogpunt (welke (deel)groep overtreders is door middel van handhaving op gedragsniveau te beïnvloeden?) lijken ons de gelegenheidsovertreders en de laconieke nalevers (die onder de gezamenlijke noemer 'passieve nalevers' kunnen worden geschaard) van belang, evenals de niet-kunners en de niet-weters. De niet-willers zijn ons inziens uitsluitend gevoelig voor een strikt lik-op-stuk-beleid: een grote pakkans gecombineerd met strenge en consequente sancties. De spontane nalevers behoeven vooral positieve bevestiging van hun goede gedrag.

De niet-weters kunnen met behulp van adequate en gerichte voorlichting (eventueel in samenwerking met de koepelorganisaties) op de hoogte worden gebracht van de geldende wet- en regelgeving en de rechten en plichten die daaruit voortvloeien. Nota bene: het verbeteren van de informatievoorziening heeft prioriteit bij die wetscorpora die aantoonbaar onoverzichtelijk en/of ingewikkeld zijn, zoals de Arbowet.

De categorie 'niet-kunners' wéét welke wet- en regelgeving van toepassing is, maar zegt door gebrek aan capaciteit, tijd of middelen niet te kunnen voldoen aan de verplichtingen. De kans bestaat dat hier sprake is van een gelegenheidsargument, dat een onwillende houding moet verbloemen. Hier zou ook in handhavingsbeleid een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen eenvoudige en eenduidige regelgeving (zoals de Wav) en ingewikkelder wetscorpora (zoals de Arboregelgeving).

Passieve nalevers zullen gebaat zijn bij adequate informatieverschaffing door ministerie en/of branchevereniging. Op die manier wordt de laconieke nalever die zich niet inspant op de hoogte te geraken en te blijven van de geldende wet- en regelgeving een argument uit handen genomen op het moment van controle. De gelegenheidsovertreder levert in beleidsmatige zin de grootste uitdaging op, omdat hij bereid is de wet- en regelgeving na te leven, maar daar onder omstandigheden van afwijkt. Die omstandigheden kunnen verschillen per branche, per bedrijf binnen de branche, naar tijd en naar plaats. Voor een adequate handhaving is het van belang op brancheniveau te komen tot inzicht in de samenstelling van de 'mix van factoren' die naleving bepalen: plichtsbef, sociale druk en angst voor betrapping en beboeting.

5.5 **Aanbevelingen**

Ook ten aanzien van het doen van aanbevelingen op basis van het onderzoek past de nodige voorzichtigheid gezien de respons van de webenquête en de vraagtekens die bij de representativiteit van de onderzoeksresultaten gezet moeten worden. Onze aanbevelingen zijn dientengevolge noodzakelijkerwijs van globale aard.

1. Uit de enquête blijkt dat de kernbepaling van de Arbowet een onbekende term is. Bedrijven associëren, ondanks nadrukkelijke uitleg in de vragenlijst, de Arbowet met zaken als veilig werken en het in acht nemen van de arbeidstijden. Bovendien blijkt uit de tweede expertmeeting dat de AI niet zelfstandig handhaaft op kernbepalingniveau, maar daarop teruggrijpt in gevallen van evidente misstanden of risico's. Al met al lijkt de term 'kernbepaling' enigszins ongelukkig

gekozen, omdat hij meer verwarring oproept dan duidelijkheid schept. Als het ministerie eraan hecht de naleving van de kernbepaling te verbeteren, verdient het aanbeveling bredere bekendheid aan deze bepaling te geven.

2. Werkgevers- en brancheorganisaties blijken voor bedrijven de belangrijkste informatiebron voor informatie over Arbowet en Wav. Bedrijven zijn over het algemeen ook tevreden over de ondersteuning die die organisaties bieden bij vragen over beide wetten. Bedrijven blijken in veel mindere mate gebruik te maken van (de websites van) ministerie en Arbeidsinspectie als ze dergelijke vragen hebben. Investeren in goede relaties met werkgevers- en brancheorganisaties en informeren daarvan over nieuwe of veranderingen in bestaande wet- en regelgeving lijkt daarmee een zinvoller strategie om ervoor te zorgen dat bedrijven goed geïnformeerd worden/blijven over wet- en regelgeving dan investeren in optimalisering van bijvoorbeeld de website van ministerie en Arbeidsinspectie.
3. Het verdient aanbeveling het onderhavige onderzoek op te vatten als een verkennend vooronderzoek, waarop verdiepend vervolgonderzoek kan volgen. Dit verdiepende onderzoek dient zich idealiter te beperken tot een klein aantal bedrijven in één of twee risicobranches en tot één (cluster van) wet (- en regelgeving). Ook zou het onderzoek zich moeten richten op 'bekende overtreders': bedrijven die een overtreding hebben begaan, waarop een interventie van de inspectiedienst is gevolgd. Idealiter zou de gehele 'rechtsgang' (boeterapport, bezwaar, beroep) afgerond moeten zijn. Voor het onderzoek zou gebruik kunnen worden gemaakt van diepteinterviews en een reconstructie van de casus: welke overtreding is geconstateerd, hoe kwam die overtreding tot stand? Wat waren doorslaggevende overwegingen of omstandigheden? Op deze manier kan diepgaander inzicht worden verkregen in bevorderende en belemmerende factoren van regelnaleving, en kan worden geïnventariseerd welke 'gelegenheden' of omstandigheden maken dat een (welwillend) bedrijf de wet overtreedt. Ook kan dan worden geïnventariseerd in hoeverre een overtreding bewust gebeurt, dan wel voortkomt uit nalatigheid of slordigheid. Een verdiepend onderzoek biedt eveneens mogelijkheden de reikwijdte van het 'niet-kunnen' motief te onderzoeken: wanneer is sprake van daadwerkelijke onmacht, en onder welke omstandigheden kan dit motief als een gelegenheidsargument worden getypeerd?

6 Bibliografie

- Ayres, I. en J. Braithwaite (1992): *Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, Oxford
- Huisman, W. (2001): *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelovertrading door ondernemingen*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag
- Muijnck, J. de (2002): *Nalevingsgedrag van MKB-ondernemers. Conceptueel kader*, EIM Business & Policy Research, Zoetermeer
- Verkoren, A.J.M., R. van den Sigtenhorst en D. Ruimschotel (2002): *Naleving van sociale zekerheid. Onderzoek naar naleving van regels*, Compliance Methodology Consultants (CMC)/ T11 Company, Amsterdam
- Prinsen, H.M. en R.M.M. Vossen (2003): *Naleving en handhaving van regelgeving. Loont het de moeite?* Justitiële Verkenningen, jaargang 29, nr. 9, 54-69
- Brummelkamp, G. en F. Suyver (2004): *Verklaren en voorspellen van naleving, uitwerking van een ex ante schattingsmethode*, EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid, Zoetermeer
- Gunningham, N., D. Thornton en R.A. Kagan (2005): *Regulation and Business Behaviour, Law & Policy, Vol. 27, no.2* , 289-316
- Mosselman, M. en C. van Rij (2005): *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006): *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, Den Haag
- Projectgroep Fraude in Beeld (2006): *Fraude in Beeld deel I, II en III*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Bos, M., F. Salouh, Ö. Erdem en J. Samadhan (2007): *Arbo in bedrijf 2006, Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Groenewoud, M. en C. van Rij (2007): *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006, Onderzoek onder werkgevers* , Regioplan Beleidsonderzoek , Amsterdam
- Huisman, W. en A. Beukelman (2007): *Invloeden op regel naleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007): *Handhavingsprogramma 2007-2010*, Ministerie van SZW, Den Haag
- Bakhuys Roozeboom, M., P. Gouw, W. Hooftman, I. Houtman en J. Klein Hesselink: *Arbobalans 2007/2008, Kwaliteit van de arbeid*, TNO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp

Bondt, H. de en D. Grijpstra (2008): *Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*, Research voor Beleid, Zoetermeer

Saleh, F. , M. Bos, J. Hoeben en J. Samadhan (2008): *Arbo in bedrijf 2007. Een onderzoek naar de naleving van arbo-verplichtingen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Beek, H.M., L.F. Heuts en P. Poel (2009): *De werking van de markt voor glazenwassers. Naar een beter imago en gezonde concurrentie*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam

Reelick, F. (2009): *Ik word altijd gepakt. Bekendheid met en houding tegenover uitkeringsregels als voorspellen voor fraude*, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SoZaWe], Rotterdam

7 Dankwoord

Bij de uitvoering van het hier beschreven onderzoek zijn veel mensen ons behulpzaam geweest. Wij danken in de eerste plaats de leden van de begeleidingscommissie die het onderzoek heeft begeleid: Henk van der Kooi (voorzitter, Directie Naleving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Jantina van Tilburg (secretaris, Directie Naleving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Annet Wubben-Bergema (Directie Arbeidsmarktfraude, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Lobke Zandstra (Directie Arbeidsverhoudingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Ton Staphorst (Directie Gezond en Veilig Werken, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Flip Noordam (Arbeidsinspectie), Kees de Wit (Financieel-economische zaken, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Jacques Niehof (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst).

Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan Rolf Spijkerman van het team Onderzoek en Ontwikkeling van de Arbeidsinspectie en aan de vier teamleiders die de tweede expertmeeting mogelijk maakten: Tineke Pijnenburg, Jan Visser, Jan Westerlaken en Marcel Schwank.

Wij hebben geprobeerd aan ieders bijdrage recht te doen in de tekst. Eventuele fouten of omissies komen voor rekening van de auteurs.