

6. De illusie van controle: een kritische beschouwing over het Nederlandse veiligheidsbeleid

Peter Mascini

1. Inleiding

Van de drie fundamentele vraagstukken die ten grondslag liggen aan de sociologie - ongelijkheid, orde en sociale verandering (Laeyendecker, 1981) - heeft Leo d'Anjou zich consequent met het laatste beziggehouden. Zo heeft hij onderzocht hoe de afschaffing van de slavernij, het ontstaan van rock-'n-roll en de totstandkoming van (huur- en milieu)wetgeving begrepen kunnen worden. Steeds luidt zijn antwoord dat deze veranderingen voornamelijk tot stand zijn gebracht door invloedrijke sociale actoren - d'Anjou noemt ze ondernemers - die namens een achterban en met behulp van middelen en besluitvormende actoren idealen en belangen op een herkenbare manier hebben benoemd, onder de aandacht gebracht en geconcretiseerd. Dit betekent dat d'Anjou vooral aandacht heeft geschonken aan het sociaal geconstrueerde karakter van sociale verandering.

Paradoxaal genoeg laat hij in zijn analyse van de abolitiebeweging zien dat deze beweging nu juist mede zo succesvol was, doordat ze de afschaffing van de slavernij niet als een sociaal constructie afschilderde. Door de slavernij behalve als inefficiënt ook te bestempelen als in strijd met Gods voorschriften, de menselijke natuur en het natuurrecht wekte de abolitiebeweging namelijk de indruk dat de afschaffing vanzelfsprekend en onvermijdelijk was in plaats van een welbewuste keuze. Hieruit kan worden afgeleid dat het bij de *totstandkoming* van wetgeving kan helpen om de vanzelfsprekendheid en onvermijdelijkheid ervan zoveel mogelijk op de voorgrond te plaatsen. Het is mijn doelstelling om te laten zien dat de *uitvoering* van wetgeving daarentegen juist gebaat is bij het onderkennen van het sociaal geconstrueerde karakter ervan. Hiermee bedoel ik het besef dat de wetten gebaseerd zijn op menselijke keuzes, die ook anders hadden kunnen worden gemaakt. Dit wil ik doen aan de hand van de wetgeving die is gericht op de bescherming van werknemers tegen ongelukken en ziekte.

Weliswaar wordt dit doel al vanaf het begin van de Industriële Revolutie nagestreefd - in ons land werd in 1901 de ongevallenwet ingevoerd (Schwitters, 1991) - maar het krijgt tegenwoordig wellicht meer aandacht dan het ooit heeft gehad. De potentiële gevolgen van technologische rampen nemen namelijk toe, terwijl de maatschappelijke acceptatie ervan afneemt. Volgens Beck (1986) leven we dan ook in een *Risikogesellschaft*, terwijl Theys (1987) het heeft over een *société vulnérable*. De bezorgdheid over technologische risico's komt onder andere tot uitdrukking in de

wettelijke plicht van werkgevers om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden voor hun werknemers.

Het onderdeel van de arbeidsomstandighedenwet dat betrekking heeft op veiligheid en gezondheid is primair gericht op het objectiveren van risico's. Kennis over de feitelijke omvang van veiligheids- en gezondheidsrisico's wordt gebruikt in veiligheidsvoorlichting en -training en wordt vertaald in veiligheidsvoorschriften, terwijl risico-inventarisaties en -evaluaties (hierna: inventarisaties) en ongevalrapportages zijn bedoeld om kennis over de feitelijke omvang van risico's te genereren. Doelstelling van onderhavige bijdrage is laten zien dat objectivisme zelf een bron van risico is. Hiermee bedoel ik een vanzelfsprekend vertrouwen in de mogelijkheid om risico's te objectiveren. Dit doe ik door te laten zien hoe de vier beleidsinstrumenten (voorlichting en training, regulering, inventarisering en ongevalrapportage) in de praktijk uitwerken. Vervolgens ga ik in op de vraag wat er van deze praktijkervaringen kan worden geleerd om de effectiviteit van de beleidsinstrumenten afzonderlijk en van het veiligheidsbeleid als geheel te verhogen.

2.1. Veiligheidsvoorlichting en -training

Gherardi en Nicolini (2002) stellen dat veiligheidsvoorlichting en -training in Italië net als elders in Europa vooral plaatsvinden door werknemers in een schoollokaalachtige opstelling neer te zetten en te laten toespreken door instructeurs, die gebruik maken van sheets, video's en boeken. De instructeurs leggen uit wat gevaarlijk of ongezond is en hoe werknemers zich hiertegen kunnen wapenen. Het komt er op aan dat leerlingen zich deze kennis toe-eigenen en in hun geheugen opslaan. Deze aanpak verraadt een specifieke visie op leren die Freire heeft getypeerd als het bancaire model. De instructeur bezit superieure kennis, zoals een bankeigenaar beschikt over goud in zijn kluizen. Leren bestaat uit het innen van het 'goud'.

Volgens Gherardi en Nicolini heeft onderzoek uitgewezen dat na afloop van voorlichting en training ongevalratio's weer snel terugkeren op het oude niveau en vragen zich af hoe dit komt. Hun antwoord luidt dat de uitgangspunten van het bancaire model op essentiële punten afwijken van de manier waarop nieuwe werknemers op een bouwterrein worden ingewerkt en hoe zij tijdens dit proces leren omgaan met onveiligheid en gevaar.

Het bancaire model is allereerst gericht op de doelbewuste overdracht van kennis en informatie. Op de bouwplaats werden onveiligheid en gevaar echter zelden expliciet ter sprake gebracht. Volgens betrokkenen is veiligheid eerder iets om in de praktijk te brengen dan om over te praten. Dit betekent dat bouwvakkers veilig werken goeddeels als een vanzelfsprekendheid ervaren en het expliciet ter sprake brengen ervan als kunstmatig. Leren omgaan met gevaar heeft dan ook minder te maken met het bewust toe-eigenen van theoretische inzichten dan met het onbewust opdoen van praktische vaardigheden.

Voorts gaat het bancaire model uit van de overdracht van kennis en vaardigheden op een nauwkeurig afgebakend terrein. In de dagelijkse praktijk bleek veiligheid juist niet als apart onderwerp aan de orde te worden gesteld, maar als onderdeel van 'aan het werk zijn'. Leren veilig

werken is dus in de praktijk zelden een apart issue, maar onlosmakelijk verbonden met de persoonlijke ontwikkeling tot een algeheel competente werknemer.

Het derde uitgangspunt van het bancaire model is dat leren veilig werken een louter cognitieve aangelegenheid betreft. Op de bouwplaats bleek dit echter primair te maken te hebben met ervaren. Hierbij gaat het niet alleen uit het opslaan van verbale uitingen, maar ook van beelden, geuren en emoties. Nieuwkomers ontwikkelen als het ware zintuiglijke kaarten (*sensitive maps*). De combinatie van kijken, doen, horen, praten en voelen verschaft de nieuwkomers een coherent betekenisstelsel. Dit betekent dat leren veilig werken neerkomt op het opdoen van ervaringen waarbij alle zintuigen zijn betrokken en waarvan het opslaan van cognitieve kennis slechts een klein onderdeel uitmaakt.

Het bancaire model gaat er ten vierde vanuit dat iedereen dezelfde informatie tot zich neemt. In feite is de manier waarop nieuwkomers leren juist sterk geïndividualiseerd. Nieuwkomers maken zich steeds meer vaardigheden eigen en de ervaren medewerkers die hen inwerken bouwen hierop voort. Laatstgenoemden gaan er in toenemende mate vanuit dat nieuwkomers bekend zijn met bepaalde situaties, dat ze weten hoe ze ermee om moeten gaan en stellen in de loop van de tijd steeds minder veiligheidsaspecten aan de orde. Leren veilig werken bestaat daarmee niet uit de overdracht van gestandaardiseerde kennis, maar bouwt voort op reeds aanwezige kennis.

Tenslotte gaat het bancaire leermodel uit van de overdracht van universeel toepasbare kennis. In de praktijk bleek veilig leren werken juist sterk verbonden te zijn met de fysieke en sociale context. Nieuwkomers leren dit door in hun directe werkomgeving praktische problemen op te lossen. Hoe dit moet leren zij van anderen en met anderen. In dit proces spelen conversaties een belangrijke rol. Allereerst omdat tijdens gesprekken alternatieve oplossingen voor praktische problemen worden aangedragen en bediscussieerd. Daarnaast maken ze duidelijk bij wie nieuwkomers het beste terecht kunnen met vragen. Naarmate werknemers beter ingewerkt raken wordt het voor hen gemakkelijker om zelf actief aan gesprekken deel te nemen. Dit wil zeggen dat nieuwkomers beter geïntegreerd raken in de werkgemeenschap, naarmate zij beter ingewerkt raken. Dit is op zichzelf een belangrijke stimulans om te leren. Kortom: veilig leren werken heeft meer betrekking op de toepassing van contextgebonden kennis en op integratie in een werkgemeenschap dan op de toepassing van universele kennis.

Gherardi en Nicolini concluderen dat de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de manier waarop veel veiligheidsvoorlichting en -training worden gegeven, haaks staan op de manier waarop nieuwkomers in de praktijk veilig leren werken. Voorlichting en training zoomen doelbewust in op de abstracte cognitieve aspecten van onveiligheid en gevaar, terwijl nieuwkomers vooral veilig leren werken door onbewust concrete zintuiglijke ervaringen op te doen tijdens de participatie in lokale uitvoeringspraktijken. Op grond van deze discrepantie valt te begrijpen dat veiligheidsvoorlichting en -training doorgaans geen duurzaam effect hebben. Zodra de externe druk van de kunstmatige, extern opgelegde reflectie op het werk wegvalt, nemen ingesleten praktijken opnieuw de overhand.

Deze conclusie leidt logischerwijs tot de aanbeveling om veiligheidsvoorlichting en –training beter te laten aansluiten bij de manier waarop nieuwkomers veilig leren werken. Dit betekent in de eerste plaats het verleggen van de aandacht voor het verschaffen van theoretische kennis naar het bieden van ervaringsmogelijkheden. Het creëren van gecontroleerde noodsituaties is hiervoor bij uitstek geschikt. Dit biedt werknemers de gelegenheid om aan den lijve te ondervinden wat het betekent als er iets dreigt mis te lopen. In de tweede plaats is het zaak om meer aandacht te besteden aan het toesnijden van algemene veiligheidsinzichten op de concrete werkomgeving waarin deze kennis moet worden toegepast. Op deze manier kan worden voorkomen dat werknemers terugvallen op verkeerde gewoontes, omdat de kennis die zij krijgen aangereikt te ver afstaat van de lokale omstandigheden waarin zij hun dagelijkse werkzaamheden verrichten. Tenslotte is het belangrijk om meer aandacht te besteden aan de vraag wie de voorlichting en training geven. Zo is het beter om dit te laten doen door vaste werknemers dan door externe deskundigen. Zij zijn namelijk beter op de hoogte van de lokale omstandigheden en zijn door hun duurzame aanwezigheid op de werkplek beter in staat om ervoor te zorgen dat gedragsveranderingen beklifven. Dit is dan ook de trend in de Verenigde Staten (McQuiston, 2000). De kans op duurzame gedragsveranderingen is echter het grootst als de voorlichting en training worden gegeven door informele leiders. Doordat zij veel gezag hebben, zullen werknemers snel iets van hen aannemen en geneigd zijn om hun voorbeeldgedrag te imiteren.

2.2. Regulering

Ook veiligheidsvoorschriften zijn een vast onderdeel van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Ze zijn bedoeld om onvoorziene situaties te voorkomen met behulp van gedragsnormen die zijn afgeleid van bestaande kennis over risico's. Als de kennis waarop de normen rusten niet blijkt te kloppen, of als er zich situaties voordoen waarin de voorschriften niet voorzien, dan kan vasthouden aan de naleving van de veiligheidsvoorschriften contraproductief zijn. Merton heeft er reeds in 1957 voor gewaarschuwd dat een te sterke nadruk op bureaucratische discipline gepaard gaat met *trained incapacity*. In dit geval wordt het naleven van de regels verheven tot een doel op zich en verdwijnt het eigenlijke doel - veiligheid en gezondheid - naar de achtergrond. Dit kan zelfs tot gevolg hebben dat regulering tot een bron van risico verwordt. De volgende vier voorbeelden maken dit duidelijk.

Brun (1995) heeft onderzoek gedaan naar de werkwijze van elektromonteurs van hoogspanningsdraden. Monteurs blijken doelbewust veiligheidsvoorschriften te overtreden, terwijl zij toch blootstaan aan levensbedreigende risico's bij hun werk aan elektriciteitsmasten. Het management keurt deze praktijken in alle toonaarden af en wijt ze aan de gemakzucht en onwil van de elektriciens. In feite hebben die echter een goede reden om dit te doen. Het gebruik van alle persoonlijke beschermingsmiddelen vermindert namelijk het visuele contact met de werkomgeving en bemoeilijkt snel ingrijpen in het geval er iets mis gaat. Door bepaalde beschermingsmiddelen weg te laten, behouden ze zicht en daarmee controle over de eigen werksituatie.

Baccus (1986) heeft de regulering van het onderhoud aan zogenaamde *multipiece truck wheels* in de Verenigde Staten onderzocht. Hij vond dat het onderhoud aan en de reparatie van dit type bus- en vrachtwagenwielen tientallen doden en honderden gewonden heeft veroorzaakt. Het Ministerie van Transport heeft echter geen maatregelen genomen om dit type wielen uit de roulatie te halen, omdat het weigert te onderkennen dat de uitgevaardigde onderhoudsvoorschriften volstrekt niet aansluiten bij de manier waarop onderhoud in de dagelijkse praktijk feitelijk wordt verricht. Dit betekent dat de monteurs op de oude voet blijven doorgaan, bijvoorbeeld doordat de meeste garages niet beschikken over de benodigde ruimte en beschermingsmiddelen en doordat de meeste onderhoudswerkzaamheden in de buitenlucht plaatsvinden.

Het derde voorbeeld is afkomstig van Kagan en Scholz (1984). In de Verenigde Staten heeft de rechterlijke macht zich uitgesproken tegen de eis van het Ministerie van Transport om de vrachtwagenindustrie te verplichten om een nieuw remsysteem in te voeren. Er waren namelijk overduidelijke aanwijzingen dat het nieuwe remsysteem onbetrouwbaarder was dan het bestaande en dus de kans op ongelukken juist verhoogde. Het ministerie had het laten aankomen op een rechtzaak, omdat het de bezwaren die de vrachtwagenindustrie tegen deze regel had ingebracht wantrouwde en er ten onrechte vanuit ging dat deze bedrijfstak zich er louter uit economische redenen tegen verzette.

Het laatste voorbeeld is afkomstig uit Vaughan's (1996) onderzoek naar de ramp met de 'space shuttle' *Challenger* in 1986. Aan de vooravond van deze ramp werd voorgesteld om de vlucht af te blazen omdat er een vaag vermoeden bestond dat de extreem lage buitentemperatuur die op dat moment heerste problemen zou kunnen veroorzaken met de pakkingen van de startmotoren. Dit bleek achteraf inderdaad de directe aanleiding te zijn geweest van de ramp. Bij het in de wind slaan van de suggestie om de vlucht af te blazen beriep NASA zich op de regel dat beslissingen niet mochten worden genomen op basis van vage vermoedens, maar moesten berusten op harde wetenschappelijke bewijzen.

De genoemde voorbeelden laten zien dat blindelings vertrouwen op bestaande regels riskant is. Het leidt tot het negeren van aanwijzingen dat veiligheidsvoorschriften achterhaald zijn of slecht aansluiten op de situatie waarin ze worden toegepast, zelfs als deze aanwijzingen bestaan uit herhaaldelijke ongelukken. Dat geen van bovengenoemde voorbeelden betrekking heeft op Nederland ligt waarschijnlijk eerder aan het ontbreken van onderzoek op dit terrein dan aan de afwezigheid van dit probleem. In mijn eigen onderzoek in een Nederlandse fabriek (Mascini, 1999) stuitte ik er namelijk per toeval op dat de directe confrontatie met het probleem van overmatige bureaucratische discipline tot tegenmaatregelen had geleid. Wat was er gebeurd? In opdracht van de bedrijfsleiding was een beveiliging aangebracht aan een opslagtank voor zwavelzuur. De werkvloer was van mening dat deze aanpassing de veiligheid juist had verslechterd, doordat ze het bijvullen van de tank bemoeilijkte. Toen de leiding te lang draalde met het oplossen van dit probleem dreigde de ploegendiensten met de weigering om nog langer werkzaamheden te verrichten bij de tank. Mede naar aanleiding van deze gebeurtenis voerde de bedrijfsleiding een aantal organisatorische

maatregelen in om vergelijkbare vormen van verzet tegen van bovenaf opgelegde veranderingen door de werkvloer te voorkomen. Zo werd afgestapt van de gewoonte om voorstellen voor aanpassingen van de fabriek of de regels door de bedrijfsleiding te laten invoeren. In de plaats hiervan werd elke medewerker gemachtigd om dergelijke voorstellen in te dienen. Dit had tot gevolg dat de medewerkers zelf invloed hadden op de vorm en inhoud van aanpassingen van de fabriek of de regels. Vervolgens werden deze voorstellen altijd ter beoordeling voorgelegd aan de verschillende ploegendiensten. Dit gaf de medewerkers die met de nieuwe regels of ontwerpen moesten gaan werken de gelegenheid commentaar te leveren. De voorschriften werden aangepast op grond van het commentaar. Als verschillende commentaren onverenigbaar waren en overeenstemming over de beste oplossing ontbrak, dan werd besloten om de optie die het grootste draagvlak had tijdens een proefperiode uit te proberen alvorens het voorstel vast te leggen. Deze maatregelen hadden tot gevolg dat de veranderingen een groot draagvlak hadden en goed aansloten op de situatie waarin ze werden toegepast. Ook was het in deze fabriek toegestaan om van de regels af te wijken als er zich onvoorziene situaties voordeden, mits dit werd vastgelegd in een logboek. Achteraf werd dan in gezamenlijk overleg besproken of terecht een uitzondering op de regel was gemaakt en of het nodig was om de regels aan te passen.

Kortom: de kans dat regulering zelf verwordt tot een bron van risico kan worden verkleind door gebruikers inspraak te geven in de totstandkoming van veiligheidsvoorschriften en door hen de mogelijkheid te bieden om er vanaf te wijken in situaties waarin de regels niet voorzien (vergelijk Berg, 2001: 16-17).

2.3. Risico-inventarisatie en -evaluatie

Onder invloed van Europese richtlijnen is in de arbeidsomstandighedenwet opgenomen dat bedrijven verplicht zijn om een inventarisatie te maken. Inventarisaties hebben een driedelige doelstelling: het in kaart brengen van risico's, het rangordenen van deze risico's naar hun omvang en het nemen van maatregelen die het meeste rendement opleveren (Van Kooten, Van Lingen en Zwaard 1994; Zwaard 1995). Met dit laatste wordt bedoeld op de optimale reductie van risico's tegen de laagst mogelijke kosten. Deze driedelige doelstelling kan logisch gezien alleen worden gerealiseerd indien de omvang van de risico's en daarmee het rendement van de maatregelen om ze te reduceren eenduidig kunnen worden vastgesteld. Dit betekent met andere woorden dat aan de inventarisatie het uitgangspunt ten grondslag ligt dat risico's eenduidig kunnen worden geobjectiveerd.

Uit onderzoek van Mascini, Houtman en Braafhart (2000) naar het maken van inventarisaties in een Nederlandse petrochemische fabriek blijkt dat regelmatig meningsverschillen een eenduidige prioritering en aanpak van concrete risico's in de weg staan. In dit petrochemische bedrijf komt het maken van een inventarisatie neer op het invullen van een formulier waarop moet worden aangegeven hoe groot de kans is dat er een ongeluk gebeurt, wat de meest waarschijnlijke

consequenties daarvan zijn en wat er aan gedaan kan worden. Twee voorbeelden uit dit onderzoek illustreren dat groepstegenstellingen ten grondslag liggen aan de risicocontroversen.

Het eerste voorbeeld is illustratief voor vele controversen binnen dit bedrijf en komt er op neer dat het management lagere prioriteit geeft aan de reductie van risico's dan de mensen op de werkvloer. In dit geval had een wachtchef een inventarisatieformulier geschreven naar aanleiding van een incident waarbij een operator zijn enkel had verstuikt. Hij gaf aan dat de slechte bereikbaarheid van een stoomverbruikmeter "zo spoedig mogelijk" verbeterd moest worden, terwijl de productie- en onderhoudsmanager in een gezamenlijke reactie hierop aangaven dat deze slechts op termijn "aandacht behoefde".

Toen betrokkenen naar hun mening werd gevraagd over dit meningsverschil, zei de wachtchef dat het feit dat een medewerker zijn enkel had verstuikt tijdens het aflezen van de stoomverbruikmeter bewees dat hij een reëel risico had aangekaart. Hij stelde dat de leiding bij haar beslissingen ten onrechte nauwelijks rekening hield met de risico-beoordelingen van lager geplaatsten. Zij zou zich vooral bekommeren om het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Dit had volgens hem tot gevolg dat er onvoldoende maatregelen werden genomen tegen risico's die er werkelijk toe deden.

De onderhoudsmanager stelde hier tegenover dat de emotionele betrokkenheid bij de verstuiking van de enkel had geleid tot de overschatting van het risico. De productiemanager beaamde dat hij de risico-inschattingen die van de werkvloer afkwamen met een korreltje zout nam. Lager geplaatsten zouden namelijk wegens het ontbreken van verantwoordelijkheid voor het bedrijfsresultaat geneigd zijn om teveel kosten te maken voor de reductie van incidentele risico's.

Dit concrete geval brengt een meer algemene belangentegenstelling in dit bedrijf tot uitdrukking tussen de werkvloer en het management. Mensen op de werkvloer geven doorgaans een hogere prioriteit aan de reductie van risico's dan het management, doordat zij persoonlijk aan risico's blootstaan maar niet direct worden afgerekend op het bedrijfsresultaat, terwijl voor het management het omgekeerde geldt (vergelijk Brown, 1987: 256-257).

Het tweede voorbeeld laat zien dat er binnen dit bedrijf nog een andere groepstegenstelling bestaat die aanleiding geeft tot risicocontroversen. Toen een operator op een formulier schreef dat een mengapparaat "onmiddellijk" geïsoleerd moest worden, liet een andere operator weten dat hij deze maatregel totaal overbodig vond.

Eerstgenoemde operator vertelde dat er naar aanleiding van een eerdere inventarisatie hekken om het mengapparaat waren geplaatst en lange monsterscheppen waren gemaakt om operators te beschermen tegen verbrandingsgevaar. Toen hij een schoonmaker vlakbij de menger aan het werk zag, realiseerde hij zich dat de kans groot was dat firmapersoneel zich bij schoonmaakwerkzaamheden ernstig zou verbranden aan de gloeiend hete, ongeïsoleerde menger. Doordat de schoonmakers door de plaatsing van de hekken dichterbij de menger kwamen, meende hij dat de maatregelen die waren genomen om het vaste personeel te beschermen een risico hadden gecreëerd voor het ingehuurd personeel. Dit achtte hij onacceptabel, omdat er

net zoveel zorg moest worden besteed aan de veiligheid van ingehuurde krachten als aan die van het vaste personeel.

De andere operator was fel gekant tegen het voorstel om de mengers te isoleren, omdat dit de monstername aan dit apparaat zou bemoeilijken. Hij vond het ontoelaatbaar dat zijn eigen werk zou worden bemoeilijkt door de activiteiten van het ingehuurde personeel.

Kortom: de operator die het formulier had ingevuld stelde zich op het principiële standpunt dat alle risico's zonder aanzien des persoons moeten worden beoordeeld. Anders zouden risico's die het vaste personeel loopt serieuzer worden genomen dan wanneer het ingehuurd personeel betreft. De andere operator toonde zich minder begaan met de veiligheid van het ingehuurde personeel dan met die van het eigen personeel. Dit betekent dat de eerste operator een hogere prioriteit gaf aan de reductie van dit risico dan de andere operator, doordat hij in mindere mate geneigd was om inleenkrachten als buitenstaanders te beschouwen.

Beide voorbeelden maken duidelijk dat naarmate werknemers zich duidelijker tot een bepaalde groep rekenen, zij zich minder druk maken over de risico's die mensen lopen die zij daar niet toe rekenen. Hierdoor komt het dat in dit bedrijf het management een lage prioriteit toekent aan de risico's die medewerkers op de werkvloer lopen en dat sommige vaste medewerkers zich minder bekommeren om de veiligheid van ingehuurd personeel dan van vast personeel. De onenigheid over risico-beoordelingen is dus groter naarmate medewerkers scherpere groepsafbakeningen hanteren. Het betekent immers dat het particuliere belang dan prevaleert boven het algemene belang. Naarmate medewerkers minder scherpe groepsafbakeningen hanteren, beoordelen ze risico's meer vanuit één-en-dezelfde maatstaf. Ze voelen zich dan in ongeveer gelijke mate betrokken bij de gezondheid van allen. Om zoveel mogelijk tot een eenduidige beoordeling van risico's te komen is het daarom van belang om te streven naar een organisatie waarin scherpe scheidslijnen tussen groepen ontbreken. Temeer daar meningsverschillen over risico's op zichzelf ook weer leiden tot een verscherping van de onderlinge tegenstellingen.

Nu kan men het belang van bovengenoemde bedrijfsinterne risicocontroversen relativeren op grond van het feit dat de arbeidsinspectie verantwoordelijk is voor de goedkeuring van de plannen die bedrijven maken naar aanleiding van de inventarisaties (SZW 1994). Dit zou immers kunnen betekenen dat plannen die te zeer de eenzijdige visie van dominante partijen vertegenwoordigen worden afgekeurd. Het is echter de vraag of dit altijd zal gebeuren. De Nederlandse overheid heeft er namelijk bewust voor gekozen om de zorg voor goede arbeidsomstandigheden zoveel mogelijk te decentraliseren (Wilthagen, 1993: 46). Weliswaar hebben individuele medewerkers en ondernemingsraden de mogelijkheid om de arbeidsinspectie in te schakelen als zij dat nodig vinden, maar loyaliteit aan de werkgever en angst voor represailles werpen hiervoor wel een flinke drempel op (Katz, 1977). Dit betekent dat bedrijven veel ruimte hebben om onenigheid binnenskamers te houden, bijvoorbeeld door een dubbele boekhouding te hanteren: "een formele 'geen-gezeik rie' (risico-inventarisatie en -evaluatie: PM) voor contacten met arbodienst en Arbeidsinspectie en een informele interne rie" (Zwaard, 1998). Daar komt bij dat het regelmatig voorkomt dat zelfs

arbodeskundigen en arbeidsinspecteurs een zelfde inventarisatie verschillend beoordelen, doordat zij er vanuit een eigen invalshoek en referentiekader naar kijken (Zwaard, 1999).

Kortom: het is zaak om eenzijdige inventarisaties te voorkomen door groepstegenstellingen tegen te gaan, omdat het allerminst zeker is dat controlerende instanties ze aan de kaak stellen.

2.4. Ongevalrapportage

In Nederland beschikken de meeste bedrijven die risico's veroorzaken over een systeem om te rapporteren over incidenten en ongelukken. Ongevalrapportage is bedoeld om informatie boven tafel te krijgen over de oorzaken van gebeurtenissen die afwijken van productieprocessen 'zoals bedoeld' (Turner, 1994: 31). Vervolgens kunnen op basis van die informatie maatregelen worden genomen om te voorkomen dat zich in de toekomst vergelijkbare gebeurtenissen zullen voordoen. Deze informatie kan echter ook worden gebruikt om betrokkenen af te rekenen op hun verantwoordelijkheden in verband met de dingen die zijn misgelopen. Het is denkbaar dat medewerkers bij het rapporteren over incidenten en ongevallen rekening houden met eventuele sancties die daarvan het gevolg zijn. Twee onderzoeken hebben aangetoond dat de schuldvraag het leren van (bijna-)ongevallen inderdaad belemmert.

Het eerste betreft de rapportage door Amerikaanse piloten. In 1968 werd de maatregel ingesteld dat piloten die uit eigen beweging rapporteerden aan de federale luchtvaartinspectie (*FAA*) over bijna botsingen (*near-midair collisions*) werden gevrijwaard van vervolging voor deze gebeurtenissen. Hierna steeg het aantal rapportages. Nadat deze maatregel in 1972 werd ingetrokken daalde dit aantal weer drastisch (Tamuz, 2001). Een aantal jaren later werd op luchtvaartcontroletorens een boordcomputer geïntroduceerd waarmee onder andere de vereiste afstand tussen vliegtuigen automatisch werd geregistreerd. Als gevolg van de introductie van de boordcomputer steeg niet alleen het aantal zelfrapportages spectaculair, maar gingen piloten verhoudingsgewijs ook vaker rapporteren over incidenten die automatisch door de computer werden geregistreerd dan over gebeurtenissen waarvoor dit niet gold (Tamuz, 1987). De reden hiervan was dat door de introductie van de boordcomputer de kans toenam dat de luchtvaartinspectie piloten vervolgde voor het overtreden van de veiligheidsmarges, terwijl zij van vervolging werden gevrijwaard als ze konden aantonen dat ze vrijwillig over het incident hadden gerapporteerd aan het onafhankelijke *Aviation Safety Report System*. Piloten rapporteerden kortom het minst vaak toen de kans dat zij hier persoonlijk op werden afgerekend het grootst was, terwijl zij juist vaker gingen rapporteren toen zij de mogelijkheid kregen om op deze manier sancties te ontlopen. Hieruit blijkt dat piloten de wijze van rapporteren consequent laten afhangen van de sancties die daarmee verbonden zijn.

Onderzoek naar ongevalrapportage in twee fabrieken wijst uit dat ook de kans dat anderen worden afgerekend op rapportages van invloed is op de wijze van rapporteren (Mascini, 1998). Fabrieksarbeiders stellen allereerst de schuldvraag vaker aan de orde naarmate ze minder intensief samenwerken met degene waarover zij rapporteren. In die gevallen waarbij rapporteurs de

schuldvraag toch aan de orde stellen, vallen hun oordelen ook strenger uit naarmate de afstand tot de persoon waarover zij rapporteren groter is. Tenslotte oordelen ze strenger over bijna-ongevallen dan over ongevallen. Dit valt te begrijpen uit het feit dat personen minder snel worden afgerekend op fouten naar aanleiding van een bijna-ongeval dan wanneer het gaat om een ongeval. Deze bevindingen wijzen uit dat fabrieksarbeiders voorzichtiger rapporteren, naarmate zij de kans groter inschatten dat zij hierdoor in een conflict verzeild raken met de mensen waarover zij rapporteren.

Beide onderzoeken maken duidelijk dat de schuldvraag het leren van incidenten en ongevallen belemmert. Mensen houden informatie achter of geven deze gekleurd weer met de bedoeling om te voorkomen dat zij zelf of hun collega's op de rapportages worden afgerekend. Dit gebeurt meer naarmate rapporten meer worden gebruikt om fouten af te straffen (Pidgeon, 1997). Ook uit ander onderzoek is gebleken dat verzenders van boodschappen meer informatie weglaten naarmate ze minder vertrouwen hebben in de ontvangers, vooral als die de verzenders in een ongunstig daglicht stellen (O'Reilly en Roberts, 1974; O'Reilly, 1978).

Wat valt hieraan te doen? Twee alternatieven liggen voor de hand. Het eerste is om bestraffende elementen zoveel mogelijk uit rapportagesystemen te weren (vergelijk Perrow, 1984: 168-169; Johnston, 1996; Horlick-Jones, 1996; Van Dyck, 2000). Om deze reden is bijvoorbeeld in de Verenigde Staten wettelijk bepaald dat informatie die afkomstig is uit vrijwillige interne milieurapportages vertrouwelijk moet blijven (Kesan, 2000). Hierdoor hoeven bedrijven niet bang te zijn dat zij naar aanleiding van een zelfrapportage worden aangeklaagd door consumenten of dat concurrenten deze rapporten kunnen gebruiken om hen zwart te maken. Aan het wegnemen van sanctiemogelijkheden kleeft echter het bezwaar dat actoren die opzettelijke fouten maken hun verantwoordelijkheden kunnen ontlopen. Op basis van dit bezwaar meent Pidgeon (1997: 10-11) dat het verstandiger is om de mogelijkheid tot sanctioneren naar aanleiding van rapportages weliswaar te minimaliseren, maar niet geheel onmogelijk te maken: "[Thus, what is needed] is not a no-blame culture (as some advocates of the safety culture have recommended) but one which establishes the boundary between culpable and tolerable mistakes, in a way that the latter category is as inclusive as possible, while at the same time still retaining some degree of responsibility and accountability". Het blijft de vraag in hoeverre het openhouden van beperkte mogelijkheden tot sanctioneren rapporteurs er niet toch van zal weerhouden om informatie boven tafel te brengen.

Een andere mogelijkheid is om het wel rapporteren juist aantrekkelijker te maken dan het niet rapporteren. Tamuz (2001) heeft daar in haar onderzoek naar het rapporteren door piloten een voorbeeld van gegeven. Piloten die door de luchtvaartinspectie werden vervolgd voor regelovertredingen werden hiervan vrijgepleit als ze konden aantonen dat ze hierover vrijwillig hadden gerapporteerd aan een onafhankelijke onderzoeksinstantie. Kesan (2000) stelt een vergelijkbare oplossing voor in verband met milieuzelfrapportages. Volgens hem kan het maken van een zelfrapportage worden aangemoedigd door bedrijven die hiervan afzien te dreigen met een onafhankelijke overheidsinspectie.

Kortom: de kans dat wordt geleerd van onvoorziene gebeurtenissen kan worden vergroot door het bestraffen van fouten op basis van rapportages tot een minimum te beperken en door openhartigheid te belonen.

3. Conclusie

Het arbeidsomstandighedenbeleid in Nederland is primair gericht op het toepassen en genereren van kennis over de feitelijke omvang van veiligheids- en gezondheidsrisico's. De effectiviteit van dit streven naar objectivering is begrensd. Voorlichting en training over veiligheid en gezondheid brengen zelden duurzame gedragsverandering teweeg, doordat deze kennisoverdracht te ver afstaat van de manier waarop werknemers in de dagelijkse praktijk leren. Gevaarlijke situaties ontstaan doordat leidinggevenden en controlerende instanties vasthouden aan de naleving van regels die niet deugen. Informatie over onvoorziene gebeurtenissen komt niet boven tafel of wordt vertekend weergegeven, doordat werknemers er rekening mee houden dat deze informatie zal worden gebruikt om betrokkenen af te rekenen op hun verantwoordelijkheden. Risico-inventarisaties zijn eenzijdig en omstreden, doordat dominante groepen er in slagen om hun risicoperceptie op te leggen aan anderen.

Betekent dit dat het streven om risico's te objectiveren overboord moet worden gezet? Nee. Het zou zelfs volstrekt onverantwoord zijn om de bestaande kennis over risico's niet toe te passen en om de ambitie om deze kennis te vergaren op te geven. Het is echter van belang om niet onvoorwaardelijk te vertrouwen op de objectiveerbaarheid van risico's. Dit leidt slechts tot de illusie dat alles onder controle is. Deze illusie bestaat uit de overtuigingen dat overdracht van feitenkennis automatisch leidt tot risicobewuster gedrag, dat er zich geen onvoorziene situaties voordoen zolang daarover niet wordt gerapporteerd, dat ongelukken uitblijven zolang werknemers de veiligheidsvoorschriften strikt naleven en dat inventarisaties een objectief beeld geven van bestaande risico's en de kosten die het met zich meebrengt om deze te reduceren.

Ontkennen dat gebruikers goede redenen hebben om deze veiligheidsinstrumenten niet of anders te gebruiken dan bedoeld, leidt tot het onterechte verwijt dat gebruikers dom of gemakzuchtig zijn en staat tevens het optimaliseren van deze instrumenten op basis van praktijkervaringen in de weg. Dit leidt tot de paradoxale conclusie dat juist een gezond wantrouwen in de objectiveerbaarheid van risico's voorwaarde is om de veiligheid en gezondheid van werknemers te kunnen optimaliseren. Dit maakt het immers mogelijk om de onbedoelde gevolgen van het arbeidsomstandighedenbeleid niet als eindpunt van handelen te beschouwen, maar juist als het vertrekpunt. Dit opent de weg voor een incrementele verbetering van het beleid (vergelijk Aarts et al., 1995).

Het ziet er dus naar uit dat dezelfde factor die bijdraagt aan het succes van de totstandkoming van wetgeving, een faalfactor is voor de uitvoering van wetgeving en omgekeerd. Bij de

totstandkoming van wetgeving komt het er op aan om anderen te overtuigen van de noodzaak en de onvermijdelijkheid van de nagestreefde doelen. Bij de uitvoering van wetgeving is het juist nodig om deze vanzelfsprekendheid aan de kant te schuiven, de beperkingen van de wetten in de gaten te houden, de uitgangspunten ervan kritisch tegen het licht te houden en de bereidheid op te brengen om te leren van praktijkervaringen. De totstandkoming en de uitvoering van wetgeving lijken dus in dit opzicht elkaars spiegelbeeld te zijn.

Literatuur

- Aarts, L., P. de Jong, R. van der Veen en H. Wagenaar (1995). Naar een houdbare verzorgingsstaat: een beschouwing over de dilemma's van sociaal beleid. pp. 260-290 in: L. Aarts, P. de Jong en R. van der Veen (red.). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Baccus, M.D. (1986). Multipiece Truck Wheel Accidents and their Regulations. pp 20-59 in: H. Garfinkel (red.). *Ethnomethodological Studies of Work*. London/New York: Routledge & Kegan Paul Inc..
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Berg, M. (2001). *Kaf en Koren van kennismanagement: over informatietechnologie, de kwaliteit van zorg en het werk van professionals*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Instituut Beleid n Management Gezondheidszorg.
- Brown, M.S. (1987). Communicating Information about Workplace Hazards: Effects on Worker Attitudes toward Risks. pp. 251-273 in: B.B. Johnson en V.T. Covello (red.). *The Social and Cultural Construction of Risk: Essays on Risk Selection and Perception*. Dordrecht, Boston, Lancaster, Tokyo: D. Reidel Publishing Company.
- Brun, J-P. (1995). Work Activity and Subjectivity: a Behind-the-Scenes Look at the Work of Linemen. In: *Industrial Relations*, 50(1): 811-825.
- Dyck, C. van (2000). *Putting Errors to Good Use: Error Management Culture in Organizations*. University of Amsterdam.
- Gherardi, S. en D. Nicolini (2002). Learning the Trade: a Culture of Safety in Practice. In: *Organization*, 9(2): 191-223.
- Horlick-Jones, T. (1996). The Problem of Blame. pp. 61-71 in: C. Hood en D.K.C. Jones (red.), *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management*. London: UCL Press.
- Johnston, A.N. (1996). Blame, Punishment and Risk Management. pp. 72-83 in: C. Hood en D.K.C. Jones (red.), *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management*. London: UCL Press.
- Kagan, R.A. en J.T. Scholz (1984). The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies. pp. 67-96 in: K. Hawkins en J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*. Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Katz, J. (1977). Cover-up and Collective Integrity: on the Natural Antagonisms of Authority Internal and External to Organizations. In: *Social Problems*, 25: 3-17.
- Kesan, J.P. (2000). Encouraging Firms to Police Themselves: Strategic Prescriptions to Promote Corporate Self-Auditing. In: *University of Illinois Law Review*, 1: 155-184.

- Kooten, E.T.J. van, P. van Lingen en A.W. Zwaard (1994). *Risico-inventarisatie en risico-evaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Laeyendecker, L. (1981). *Orde, verandering, ongelijkheid: een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie*. Meppel: Boom.
- Mascini, P. (1998). Risky Information: Social Limits to Risk Management. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 6(1): 35-44.
- Mascini, P., D. Houtman en K. Braafhart (2000). RIE als bron van meningsverschillen: risico's zijn onvergelijkbaar. In: *Arbeidsomstandigheden*, 76(6): 7-11.
- McQuiston, T.H. (2000). Empowerment Evaluation of Worker Safety and Health Education Programs. In: *American Journal of Industrial Medicine*, 38: 584-597.
- O'Reilly, C.A. (1978). The Intentional Distortion of Information in Organizational Communication: a Laboratory and Field Investigation. In: *Human Relations*, 31(2): 173-193.
- O'Reilly, C.A. en K. Roberts (1974). Information Filtrations in Organizations: three Experiments. In: *Organizational Behaviour and Human Performance* 11: 253-265.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books, Inc..
- Pidgeon, N.F. (1997). The Limits to Safety? Culture, Politics, Learning and Man-Made Disasters. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 1-14.
- Szw (1994). *Arbo- en verzuimbeleid: de wettelijke basis voor de zorg voor arbeidsomstandigheden en het terugdringen van het verzuim nader toegelicht*. 's-Gravenhage: SDU Uitgeverij
- Tamuz, M. (1987). The Impact of Computer Surveillance on Air Safety Reporting. In: *Columbia Journal of World Business*, 22 (1): 69-77.
- Tamuz, M. (2001). Learning Disabilities for Regulators: the Perils of Organizational Learning in the Air Transportation Industry. In: *Administration & Society*, 33(3): 276-302.
- Theys, J. (1987). La société vulnérable. pp. 3-35 in: J-L Fabiani en J. Theys (red.). *La société vulnérable: évaluer et maîtriser les risques*. Paris: Presses de l'école normale supérieure.
- Turner, B.A. (1994). Software and Contingency: the Text and Vocabulary of System Failure? In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2(1): 31-38.
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Wilthagen, T. (1993). *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Zwaard, W. (1998). Ook nieuwe Arbowet werkt geen-gezeik RIE in de hand. In: *Arbeidsomstandigheden*, 74(5): 7-9.

