

Rapport onderzoek naar omvang en motieven van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen

datum	6 december 2021
status	definitief

Colofon

Projectnaam	Omvang en motieven van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen		
Projectnummer	--		
Versienummer	--		
Onze referentie	--		
Interne opdrachtgever	5.1.2e	MOW	
Contactpersoon	5.1.2e	@inspectieszw.nl)	
	Directie Mensen en Middelen		
	Vakgroep Analyse & Onderzoek		
Auteurs	5.1.2e		

Inhoud

Colofon—2

Samenvatting—4

1 Inleiding—5

2 Achtergrondinformatie ondermelding arbeidsongevallen—7

- 2.1 Aantal arbeidsongevallen—7
- 2.2 Meldplicht arbeidsongevallen—7
- 2.3 (Gevolgen van) ondermelding arbeidsongevallen—8
- 2.4 Ondermelding arbeidsongevallen in internationaal perspectief—8
- 2.5 Motieven voor ondermelding arbeidsongevallen op basis van de literatuur—9

3 Achtergrondinformatie onderzoek naar ondermelding arbeidsongevallen—10

- 3.1 Doelstelling onderzoek—10
- 3.2 Onderzoeksvragen—10
- 3.3 Afbakening en operationalisering onderzoeksvragen—10
- 3.4 Opzet onderzoek en onderzoeksstappen—10
 - 3.4.1 Bestandsvergelijking voor omvang en achterliggende kenmerken ondermelding—10
 - 3.4.2 Onderzoek naar achterliggende motieven van ondermelding—11
 - 3.4.3 Implicatie van gebruikte datasets—12

4 Omvang ondermelding arbeidsongevallen en uitsplitsing naar achterliggende kenmerken—13

- 4.1 Totale omvang ondermelding—13
- 4.2 Omvang ondermelding uitgesplitst naar de kenmerken leeftijd en geslacht—13
 - 4.2.1 Omvang ondermelding uitgesplitst naar geslacht—13
 - 4.2.2 Omvang ondermelding uitgesplitst naar leeftijd—14

5 Motieven van ondermelding arbeidsongevallen—16

- 5.1 Motieven op basis van 'te late' ongevalsmeldingen—16
 - 5.1.1 Motieven voor 'te laat' melden op hoofdlijnen—16
 - 5.1.2 Motief: bedrijfsinterne omstandigheden—17
 - 5.1.3 Motief: onbekendheid met de meldplicht—17
 - 5.1.4 Motief: bekend met de meldplicht maar onbekendheid met specifieke meldingsgronden/meldprocedure—17
 - 5.1.5 Motief: onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten en miscommunicatie—18
 - 5.1.6 Motief: onduidelijkheid ernst van het letsel—18
 - 5.1.7 Motief: onduidelijkheid meldplicht bij leerling/stagiair—19
 - 5.1.8 Motief: overig—19
- 5.2 Motieven van ondermelding op basis van 'Arbo in Bedrijf *special*'—19
 - Motief: Onbekendheid met de meldplicht—19

6 Conclusie en discussie—21

Samenvatting

Werkgevers zijn op grond van de arbeidsomstandighedenwet verplicht ongevallen die plaatsvinden tijdens of door het werk en die leiden tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname, direct te melden bij de Inspectie SZW. Als een werkgever niet voldoet aan de verplichting om een meldingsplichtig ongeval (direct) te melden, wordt gesproken van 'ondermelding'.

Om actueel zicht te krijgen op de omvang van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen en – in het verlengde daarvan – de motieven van werkgevers om arbeidsongevallen niet te melden, heeft de Inspectie SZW onderzoek uitgevoerd. Over dit onderwerp zijn ook Kamervragen gesteld.

Op basis van een bestandsvergelijking van de registratie van meldingen van meldingsplichtige ongevallen bij de Inspectie en een extrapolatie van geregistreerde arbeidsongevallen zoals opgenomen in het Letsel Informatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL, wordt het percentage van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen geschat op 52 procent. Dat betekent dat naar schatting ongeveer de helft van de meldingsplichtige ongevallen niet wordt gemeld bij de Inspectie SZW.

Op basis van een analyse van interne dossiers (van arbeidsongevallen die niet direct zijn gemeld) komen de volgende motieven van werkgevers om meldingsplichtige arbeidsongevallen niet (tijdig) te melden naar voren:

- omstandigheden binnen het bedrijf;
- onbekendheid met de meldplicht;
- bekendheid met de meldplicht, maar onbekendheid met specifieke meldingsgronden/de meldprocedure of een verkeerde interpretatie ervan;
- onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten/miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende organisatie;
- onduidelijkheid omtrent de ernst van het letsel.

Afgezien van de motieven 'omstandigheden binnen bedrijf' en gevallen waarbij sprake is van miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende organisatie, hebben deze motieven te maken met het in meer of mindere mate niet kennen van de meldplicht en –procedure en/of specifieke meldingsgronden. De uitkomsten op basis van een aanvullende analyse van gegevens uit het project 'Arbo in Bedrijf *special*' onderstrepen dat de kennis over de meldplicht/meldingsgronden bij een deel van de werkgevers beperkt is.

Op basis van dit onderzoek kan niet gezegd worden in welke mate de gevonden motieven de geschatte omvang van 52 procent van ondermelding verklaren.

Onder meer op grond van een uitgevoerde literatuuranalyse is bekend dat er andere motieven voor ondermelding voor kunnen komen dan op basis van de dossieranalyse en de 'Arbo in Bedrijf *special*' naar boven zijn gekomen. Het gaat hierbij met name om motieven van werkgevers die te scharen zijn onder 'bewust niet melden'.

1 Inleiding

Aanleiding onderzoek naar ondermelding arbeidsongevallen

Wanneer een arbeidsongeval leidt tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname, is een werkgever verplicht dit direct te melden bij de Inspectie SZW. Wanneer een werkgever dit nalaat, spreken wij van 'ondermelding'.

Jaarlijks worden duizenden arbeidsongevallen bij de Inspectie SZW gemeld.¹ Tegelijkertijd is bekend dat er ook werkgevers zijn die een meldingsplichtig arbeidsongeval niet melden.² Er zijn eerder pogingen gedaan de omvang van deze ondermelding in kaart te brengen. De uitkomsten duiden op een omvang die tussen de 30 en 54 procent ligt.³ Het percentage van 54 procent is in 2005 (over de periode 2000 t/m 2003) geschat op basis van een bestandsvergelijking tussen het Letsel Informatie Systeem (LIS) en de geregistreerde ernstige arbeidsongevallen bij de toenmalige Arbeidsinspectie.⁴ Het percentage van minimaal 30 procent is gebaseerd op informatie over de jaren 2010 tot 2016 uit de monitor Arbo in Bedrijf van de Inspectie SZW. Anders dan bij de bestandsvergelijking uit 2005, is bij Arbo in Bedrijf de werkgever de bron van informatie; daarom moet het percentage van 30 als minimum worden beschouwd.⁵

Om actueel zicht te krijgen op de omvang en – in het verlengde daarvan – de motieven van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen, heeft de Inspectie SZW een onderzoek uitgevoerd. Over dit onderwerp zijn ook Kamervragen gesteld.⁶ Dit rapport geeft de resultaten weer van dit onderzoek.

Onderzoeksvragen en -aanpak

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen?
2. Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen uitgesplitst naar relevante kenmerken?
3. Welke motieven liggen ten grondslag aan het niet melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen door werkgevers?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen naar de omvang van ondermelding en achterliggende kenmerken, heeft de Inspectie SZW een bestandsvergelijking uitgevoerd. Deze bestandsvergelijking is gebaseerd op (a.) de registratie van meldingsplichtige arbeidsongevallen die gemeld zijn bij de Inspectie SZW (i-net) met (b.) een extrapolatie van geregistreerde arbeidsongevallen zoals opgenomen in het Letsel Informatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag naar de achterliggende motieven van werkgevers om een meldingsplichtig arbeidsongeval niet te melden, heeft de Inspectie SZW gebruik gemaakt van (a.) gegevens die opgehaald zijn met de 'Arbo

¹ Inspectie SZW (2021), *Monitor Arbeidsongevallen 2020*, Den Haag: Inspectie SZW *arbeidsomstandigheden*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

² Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 862

³ Zie Inspectie SZW (2018), *Staat van Arbeidsveiligheid*, Den Haag: Inspectie SZW

⁴ Intern rapport "Ondermelding van ernstige arbeidsongevallen bij de Arbeidsinspectie" (2005)

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 25883, nr. 332

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2019

in Bedrijf *special'* bij bedrijven verdeeld over vijf sectoren en (b.) Inspectie SZW-interne dossiers van niet-direct (maar later alsnog) gemelde arbeidsongevallen.

Daarnaast is relevante nationale en internationale literatuur geraadpleegd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is achtergrondinformatie opgenomen over het fenomeen ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen. Hieronder vallen het aantal arbeidsongevallen dat jaarlijks wordt gemeld bij de Inspectie SZW (§2.1), de wettelijke grondslag van de meldplicht (§2.2), mogelijke gevolgen van het niet-melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen (§2.3), een beknopt overzicht van de omvang van ondermelding in internationaal perspectief (§2.4) en mogelijke motieven van ondermelding op basis van de literatuur (§2.5).

Hoofdstuk 3 beschrijft de opzet van het onderzoek, waaronder de doelstelling (§3.1), de onderzoeksvragen (§3.2), de operationalisering en afbakening van het onderzoek (§3.3) en de onderzoeksstappen (§3.4).

Hoofdstuk 4 gaat in op de geschatte omvang van ondermelding van arbeidsongevallen op basis van de uitgevoerde bestandsvergelijking (§4.1) en een uitsplitsing naar geslacht en leeftijd (§4.2).

Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van ons onderzoek naar de motieven van ondermelding.

De beantwoording van de onderzoeksvragen en een korte bespreking van de uitkomsten is opgenomen in hoofdstuk 6.

2 Achtergrondinformatie ondermelding arbeidsongevallen

2.1 Aantal arbeidsongevallen

Jaarlijks komen duizenden meldingen van arbeidsongevallen binnen bij de Inspectie SZW. In de jaren 2016 tot en met 2019 was sprake van een aanhoudende stijging van het aantal bij de Inspectie gemelde arbeidsongevallen. In 2020 zijn er minder ongevallen gemeld; dit hangt waarschijnlijk deels samen met de maatregelen ten aanzien van de corona-pandemie.⁷ De aantallen van de binnengekomen meldingen zijn:⁸

- 2016: 3.786
- 2017: 4.212
- 2018: 4.368
- 2019: 4.474
- 2020: 3.655

Overigens worden niet alle gemelde arbeidsongevallen ook daadwerkelijk onderzocht. Dit komt onder meer door het feit dat er ook niet meldingsplichtige ongevallen gemeld worden bij de Inspectie SZW. In de jaren 2018 en 2019 heeft ongeveer de helft van de meldingen geleid tot een onderzoek. In 2020 lag dat aandeel hoger.⁹

2.2 Meldplicht arbeidsongevallen

De Arbeidsomstandighedenwet¹⁰ verplicht elke werkgever ongevallen die plaatsvinden tijdens of door het werk en die leiden tot de dood, blijvend letsel en/of een ziekenhuisopname direct te melden bij de Inspectie SZW.

Onder 'blijvend letsel' wordt o.m. verstaan: amputatie, (gedeeltelijke) blindheid of chronisch lichamelijke of psychische klachten. Onder 'ziekenhuisopname' valt ook een dagopname, maar geen poliklinische behandeling.¹¹

Als niet meteen na het ongeval sprake is van ziekenhuisopname of blijvend letsel, maar dit pas later blijkt, dan moet de werkgever het ongeval op dat moment alsnog melden. Bovendien geldt dat de werkgever niet alleen ongevallen van de eigen werknemers moet melden, maar ook van degenen die onder zijn gezag werken, waaronder uitzendkrachten en zzp'ers.¹²

Na binnenkomst van de melding beslist de Inspectie SZW of de melding meldingsplichtig is en welke interventie zij vervolgens zal inzetten. De werkgever en het slachtoffer worden over deze beslissing geïnformeerd.¹³ Een meldingsplichtig ongeval wordt doorgaans door de Inspectie SZW onderzocht. Bij ongevallen waarbij sprake is van lichter letsel, kan de Inspectie SZW onder bepaalde voorwaarden

⁷ Inspectie SZW (2021), *Monitor Arbeidsongevallen 2020*, Den Haag: Inspectie SZW *arbeidsomstandigheden*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁸ Inspectie SZW (2021), *Monitor Arbeidsongevallen 2020*, Den Haag: Inspectie SZW *arbeidsomstandigheden*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁹ Zie Inspectie SZW (2021), *Monitor Arbeidsongevallen 2020*, Den Haag: Inspectie SZW *arbeidsomstandigheden*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

¹⁰ Arbeidsomstandighedenwet, artikel 9 lid 1

¹¹ Inspectie SZW (2020), *Meldingsplichtige arbeidsongevallen*, Den Haag: Inspectie SZW

¹² Inspectie SZW "Arbeidsongeval melden", [Arbeidsongeval melden | Melden | Inspectie SZW](#) (geraadpleegd op 13 januari 2021)

¹³ Inspectie SZW "Arbeidsongeval melden", [Arbeidsongeval melden | Melden | Inspectie SZW](#) (geraadpleegd op 13 januari 2021)

sinds 1 oktober 2020 andere maatregelen nemen en bijvoorbeeld het ongeval door de werkgever zelf laten onderzoeken.¹⁴

Voor het niet direct melden van een meldingsplichtig ongeval, kan een boete worden opgelegd.¹⁵ De boete is in 2013 verhoogd. Deze kan afhankelijk van de situatie en het type overtreding oplopen tot €50.000.¹⁶

2.3 (Gevolgen van) ondermelding arbeidsongevallen

Ondermelding van arbeidsongevallen is om diverse redenen onwenselijk:

- Op individueel niveau betekent het niet melden van een arbeidsongeval dat de Inspectie geen nader onderzoek kan instellen. Eventuele misstanden binnen het bedrijf kunnen onopgemerkt blijven en de bescherming van werknemers kan in het geding komen. Ook het leren van ongevallen en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn kan door het niet melden van ongevallen belemmerd worden.
- Voor het slachtoffer kan het onderzoek van de Inspectie van waarde zijn, onder meer voor het (in een civiele procedure) vaststellen van de aansprakelijkheid en het vaststellen bij welke partij de schade kan worden verhaald.¹⁷ Door het niet melden van ongevallen, kan het slachtoffer deze vorm van steun mislopen.
- Verder heeft het niet melden van arbeidsongevallen tot gevolg dat de Inspectie minder zicht heeft op het feitelijke aantal en de aard van ongevallen. Dit kan gevolgen hebben voor de inzet van preventieve maatregelen.¹⁸
- Tot slot kan door het niet melden van ongevallen het *level-playing field* tussen bedrijven worden verstoord; werkgevers die de verplichting nakomen om een ongeval te melden kunnen beboet worden, terwijl werkgevers die een meldingsplichtig ongeval niet melden onterecht aan een boete kunnen ontsnappen.

2.4 Ondermelding arbeidsongevallen in internationaal perspectief

Het fenomeen ondermelding van arbeidsongevallen bij de publieke toezichthouder doet zich ook buiten Nederland voor. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennen een met Nederland op hoofdlijnen vergelijkbaar meldsysteem van arbeidsongevallen. In deze landen is ook onderzoek uitgevoerd naar het fenomeen ondermelding.

Omdat wettelijke kaders, de meldingsgronden en het meldsysteem per land niet volledig overeenkomen, is een exacte vergelijking met de Nederlandse situatie niet mogelijk. Daarnaast verschilt ook de onderzoeksaanpak om de ondermelding van arbeidsongevallen in kaart brengen. De resultaten van deze onderzoeken zijn alleen geschikt voor een vergelijking op hoofdlijnen:

- Verenigd Koninkrijk: De *Health and Safety Executive* heeft in het verleden diverse onderzoeken uitgevoerd. Het meest recent is een vergelijking van het aantal arbeidsongevallen dat in 2019 gemeld is bij de *Health and Safety Executive* met een berekening van het aantal arbeidsongevallen op basis van de *Labour Force Survey*. Daarbij kwam een geschat percentage van minimaal 50 procent ondermelding naar voren.¹⁹ Bij zzp'ers lag dit

¹⁴ Inspectie SZW (2020), *Meldingsplichtige arbeidsongevallen*, Den Haag: Inspectie SZW

¹⁵ Inspectie SZW (2020), *Meldingsplichtige arbeidsongevallen*, Den Haag: Inspectie SZW

¹⁶ Zie Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving

¹⁷ Inspectie SZW (2018), *Staat van Arbeidsveiligheid*, Den Haag: Inspectie SZW

¹⁸ Inspectie SZW (2018), *Staat van Arbeidsveiligheid*, Den Haag: Inspectie SZW

¹⁹ HSE (2020), *Data Sources*, Health and Safety Executive, p.4

percentage nog vele malen hoger (in het Verenigd Koninkrijk geldt de meldplicht ook voor zzp'ers).²⁰ Oudere studies komen op een ondermeldingspercentage van tussen de 42 en 70 procent.²¹

- Ierland: De meest recente studie van de omvang van ondermelding is uitgevoerd op basis van gegevens uit de *Labour Force Survey* uit 2017. Daaruit blijkt een omvang van ondermelding van 61 procent.²² Een eerdere studie komt op vergelijkbare percentages uit.²³
- Denemarken: Een recente studie komt uit op een schatting van de omvang van ondermelding van ongeveer 30 procent.²⁴

2.5 Motieven voor ondermelding arbeidsongevallen op basis van de literatuur

In de Staat van Arbeidsveiligheid 2018²⁵ worden mogelijke motieven voor het niet voldoen aan de meldplicht na een meldingsplichtig arbeidsongeval genoemd:

- Niet voorbereid zijn op de (mogelijkheid van) een ongeval - in de hectiek van een ongeval wordt verzuimd de Inspectie SZW in te lichten;
- Niet op de hoogte zijn van de meldplicht;
- Het willen verdoezelen van een ongeval met als doel om bijvoorbeeld aansprakelijkheid en een mogelijke boete te voorkomen;
- Bij uitbesteding aan zzp'ers kan zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever redenen hebben om niet te melden, bijvoorbeeld vanwege een verkapte werknemersrelatie.

In de internationale literatuur²⁶ worden aanvullend de volgende motieven genoemd die werkgevers kunnen hebben om een ongeval niet te melden:

- Angst voor geschillen en rechtszaken;
- Angst voor een verhoging van verzekeringspremies;
- Vrees voor negatieve publiciteit.

²⁰ HSE (2017), *Historical Picture: Trends in work-related ill health and workplace injury in Great Britain, 2017*, Health and Safety Executive

²¹ HSE (2020), *The Health and Safety Executive Statistics 2009/10*, Health and Safety Executive, p.10 & Davies, J.C., G.J. Kemp, S.P. Frostick (2007), *An investigation of reporting of workplace accidents under RIDDOR using the Merseyside Accident Information Model*, Health and Safety Executive

²² HSA (2019), *Summary of Workplace Injury, Illness and Fatality Statistics 2017-2018*, Dublin: Health and Safety Authority

²³ Russell, H., B. Maitre, D. Watson (2015), *Trends and Patterns in Occupational Health and Safety in Ireland*, Dublin: The Economic & Social Research Institute

²⁴ Lander, F., K. J. Nielsen, K. Rasmussen, J. M. Lauritsen (2015), *Underrapportering af arbejdsulykker*, Kopenhagen: LO

²⁵ Inspectie SZW (2018), *Staat van Arbeidsveiligheid*, Den Haag: Inspectie SZW

²⁶ Probst, T. M., E. Bettac & C. Austin (2019), 'Accident underreporting in the workplace', in: R. Burke & A. Richardsen (Eds.), *Increasing Occupational Health and Safety in Workplaces* (pp. 30-47). Cheltenham, UK: Edward Elgar

3 Achtergrondinformatie onderzoek naar ondermelding arbeidsongevallen

3.1 Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het helpen vergroten van de kennis bij de Inspectie SZW over ondermelding van arbeidsongevallen door enerzijds de omvang van ondermelding en de achterliggende kenmerken van deze niet-gemelde ongevallen in kaart te brengen en anderzijds inzicht te verlenen in waarom meldingsplichtige ongevallen soms niet worden gemeld bij de Inspectie SZW.

3.2 Onderzoeksvragen

Uit de doelstelling van het onderzoek volgen de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen?
2. Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen uitgesplitst naar relevante kenmerken?
3. Welke motieven liggen ten grondslag aan het niet melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen door werkgevers?

3.3 Afbakening en operationalisering onderzoeksvragen

De beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2 is gebaseerd op een bestandsvergelijking van de registratie van meldingsplichtige arbeidsongevallen die gemeld zijn bij de Inspectie SZW en het Letsel Informatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens over de drie meest actuele jaren, namelijk de jaren 2017 tot en met 2019. Om methodische redenen is gekozen voor het samenvoegen van deze jaren.

Ongevallen die de dood tot gevolg hadden, zijn om twee redenen buiten beschouwing van dit onderzoek gebleven. Ten eerste kan ervan uit worden gegaan dat bij ongevallen die de dood tot gevolg hebben, de kans op ondermelding klein is, omdat de politie nauw betrokken is en de werkgever erop zal attenderen dat de Inspectie SZW direct benaderd moet worden voor het veiligstellen van bewijs. Een andere reden is dat niet alle ongevallen die de dood tot gevolg hebben, in het LIS zijn opgenomen; hier moet aan de dood immers een eerste hulp bezoek vooraf zijn gegaan.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, zijn de relevante kenmerken op basis van de literatuur benoemd: geslacht, leeftijd, sector, bedrijfsgrootte, soort ziekenhuisopname, aard van het letsel, getroffen lichaamsdeel, ongevalsmechanisme, betrokken arbeidsmiddel, werkrelatie/dienstverband. Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat alleen over de kenmerken geslacht en leeftijd gefundeerde uitspraken mogelijk zijn. Redenen hiervoor zijn onder meer de (hoge) aantallen 'onbekend' van bepaalde achterliggende kenmerken in gebruikte bronnen en het feit dat bij uitsplitsingen in achterliggende kenmerken de aantallen te klein werden.

3.4 Opzet onderzoek en onderzoeksstappen

Hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen van de belangrijkste onderzoeksstappen en gebruikte bronnen – anders dan het raadplegen van relevante literatuur.

3.4.1 Bestandsvergelijking voor omvang en achterliggende kenmerken ondermelding

Zowel voor de schatting van de totale omvang van ondermelding als de achterliggende kenmerken is de registratie van meldingsplichtige arbeidsongevallen bij de Inspectie SZW (i-net) vergeleken met arbeidsongevallen zoals opgenomen in het Letsel Informatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL.

Gebruikte bronnen voor de bestandsvergelijking

Letsel Informatie Systeem van VeiligheidNL

Het LIS registreert slachtoffers die na een ongeval, geweld of zelfbeschadiging zijn behandeld op een spoedeisende hulp afdeling van een selectie van ziekenhuizen in Nederland. Deze selectie vormt een representatieve steekproef van ziekenhuizen in Nederland. Op basis hiervan is een schatting op nationaal niveau mogelijk (extrapolatie).²⁷ De registratie wordt uitgevoerd door medewerkers van de aangesloten ziekenhuizen (en dus niet door het slachtoffer zelf). Voor het onderzoek naar ondermelding van arbeidsongevallen, is het bestand gefilterd op arbeidsongevallen waarbij sprake is van ziekenhuisopname en/of amputatie.

Voor de vergelijkbaarheid met i-net zijn door de Inspectie SZW een aantal bewerkingen op het LIS-bestand uitgevoerd.

i-net

Alle meldingen van arbeidsongevallen waarvan de verwachting is dat ze meldingsplichtig zijn, worden door de Inspectie SZW geregistreerd in i-net. Omdat het onderzoek gericht is op ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen, zijn allereerst de arbeidsongevallen die niet meldingsplichtig bleken te zijn eruit gefilterd.²⁸ Hetzelfde geldt voor de arbeidsongevallen met dodelijke afloop. Verder is gecontroleerd dat uitsluitend arbeidsongevallen meegenomen worden in de analyse die ook daadwerkelijk in de periode 2017 t/m 2019 hebben plaatsgevonden. Met andere woorden: ongevallen die weliswaar in deze periode zijn gemeld, maar niet in deze periode hebben plaatsgevonden, zijn ook eruit gefilterd.

3.4.2 Onderzoek naar achterliggende motieven van ondermelding

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3, naar de achterliggende motieven van werkgevers om een meldingsplichtig arbeidsongeval niet te melden, is gebruik gemaakt van (kwalitatieve en kwantitatieve analyses van) twee Inspectie-interne bronnen, die hieronder verder worden belicht.

Gebruikte bronnen voor het achterhalen van motieven voor ondermelding

Dossiers van 'te late' meldingen

Onderdeel van de verplichting van werkgevers is een arbeidsongeval *direct* te melden. Voor het te laat melden van een arbeidsongeval kan de Inspectie SZW een boete opleggen. Om inzicht te bieden in de motieven voor het niet-melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen is gebruik gemaakt van Inspectie-interne dossiers van 'te late' meldingen. De aanname is dat de motieven voor het niet-melden van een ongeval en het te laat melden van een ongeval zullen overlappen; er is immers niet *direct* een melding gedaan van het ongeval zoals bedoeld volgens de wet. Met andere woorden: omdat op het moment dat de melding had moeten worden gedaan (namelijk direct), het melden is nagelaten, is op dat moment sprake van ondermelding.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van alle 'te late' meldingen van meldingsplichtige arbeidsongevallen over de jaren 2018 en 2019 zoals die bekend

²⁷ Dit geldt ook specifiek voor arbeidsongevallen.

²⁸ Dit betreft ongevallen waarbij bijvoorbeeld toch geen sprake bleek te zijn van blijvend letsel en ziekenhuisopname of een werkgever-werknemerrelatie.

zijn bij de Inspectie SZW.²⁹ In totaal betreft het voor 2018 96 'te late' meldingen en voor 2019 94 'te late' meldingen. Het gaat grotendeels om meldingen waarbij uiteindelijk een boete is opgelegd – voor 'te laat melden' en/of voor een overtreding die ten grondslag lag aan het ongeval. De mate van 'verlating' van de meldingen verschilt aanzienlijk – van enkele dagen tot een aantal jaar. Voor de analyse van de motieven is gebruik gemaakt van kwalitatieve tekstanalyse op basis van de verklaringen van werkgevers en werknemers.

'Arbo in Bedrijf special' ondermelding

Arbo in bedrijf is een periodiek monitoronderzoek, uitgevoerd door de Inspectie SZW. De gegevens worden verzameld door middel van bedrijfsbezoeken door inspecteurs. Tijdens het bedrijfsbezoek wordt gesproken met de werkgever of een vertegenwoordiger van de werkgever, ziet de inspecteur relevante documenten in en wordt aan de hand van een rondgang door het bedrijf inzicht gekregen in de arbeidsomstandigheden en de naleving van de Arbowet. In het jaar 2020 is een 'Arbo in Bedrijf special' uitgevoerd, waarbij o.m. specifieke vragen over ondermelding van arbeidsongevallen zijn meegenomen. In totaal zijn 533 bedrijven over het melden van ongevallen en hun kennis over de meldplicht bevraagd en beoordeeld door een inspecteur. Deze bedrijven zijn verdeeld over verschillende sectoren. In de meeste gevallen zijn naast de werkgever ook werknemers op een aantal onderdelen bevraagd. De bezochte bedrijven maken onderdeel uit van sectoren waar 'fysiek' gewerkt wordt en de kans op ongevallen reëel is.³⁰

Niet alle vragen zijn voor alle bedrijven beantwoord; de aantallen verschillen soms aanzienlijk. Daarnaast zijn de resultaten ongewogen. Dat betekent dat de resultaten als indicatief moeten worden gezien en geen algemene conclusies over de sectoren – laat staan over alle bedrijven in Nederland – toelaten.

3.4.3 *Implicatie van gebruikte datasets*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2 over de omvang en achterliggende kenmerken zijn andere datasets gebruikt, dan voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag naar de motieven. Het gaat om datasets die verschillende delen van de onderzoekspopulatie belichten (op verschillende momenten in de tijd): de bestandsvergelijking op basis van het LIS behelst in grote lijnen (een extrapolatie van) de populatie van personen die een meldingsplichtig arbeidsongeval is overkomen. Het dossieronderzoek voor het achterhalen van de motieven is gebaseerd op een kleiner, niet representatief deel van diezelfde populatie waar ondermelding is voorgekomen. Voor de 'Arbo in Bedrijf special' ondermelding' is sprake van een niet representatieve selectie werkgevers waar zich voor het grootste gedeelte (waarschijnlijk) nog geen ondermelding heeft voorgedaan, maar zich potentieel wel zou kunnen voordoen.

Dat heeft tot gevolg dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin de gevonden motieven voor ondermelding (antwoord op onderzoeksvraag 3) de omvang van ondermelding (antwoord op onderzoeksvragen 1 en 2) verklaren.

²⁹ En waarvan een getuigenverklaring of ongevalsboeterapport beschikbaar was.

³⁰ Bouw, gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw (loodgieters en installateurs), landbouw, voedingsmiddelenindustrie en schoonmaak in de voedingsmiddelenindustrie.

4 Omvang ondermelding arbeidsongevallen en uitsplitsing naar achterliggende kenmerken

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de totale omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017 t/m 2019 (§4.1) en de omvang uitgesplitst naar achterliggende kenmerken geslacht en leeftijd (§4.2). Dit biedt inzicht in de grootte van het probleem van ondermelding. Zoals in hoofdstuk 3 vermeld was een uitsplitsing in achterliggende kenmerken, anders dan geslacht en leeftijd niet mogelijk. Daarom geeft de analyse van de omvang van ondermelding bij achterliggende kenmerken, beperkt zicht in waar het fenomeen zich in meer of mindere mate voordoet.

4.1 Totale omvang ondermelding

Om inzicht te geven in de totale omvang van de ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen is het (geëxtrapoleerde) aantal arbeidsongevallen uit het Letselinformatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL over de periode 2017 t/m 2019 vergeleken met het totale (absolute) aantal van de bij de Inspectie SZW gemelde meldingsplichtige arbeidsongevallen (i-net). Om methodische redenen is gekozen voor het samenvoegen van de jaren 2017 t/m 2019.

Op basis van deze vergelijking is het resultaat een geschatte ondermelding van 52 procent. Dat betekent dat ongeveer de helft van de meldingsplichtige arbeidsongevallen niet wordt gemeld bij de Inspectie.³¹

Tabel 1: Geschatte ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019

Meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019		Geschatte ondermelding in de periode 2017-2019
Geschat aantal obv LIS (afgerond)	Gemeld aantal bij I-SZW (i-net)	Percentage (i-net/LIS)
10.800*	5.197	52 %**

*Gecorrigeerd voor zzp'ers; ** betrouwbaarheidsinterval 95%; breedte betrouwbaarheidsinterval 16%; het geschatte percentage ondermelding ligt tussen 43% en 58%.

4.2 Omvang ondermelding uitgesplitst naar de kenmerken leeftijd en geslacht

Naast de totale omvang van ondermelding is een uitsplitsing gemaakt naar de kenmerken geslacht en leeftijd. Belangrijke kanttekening hierbij is dat bij deze uitsplitsingen niet kon worden gecorrigeerd voor zzp'ers. Dat heeft tot gevolg dat de percentages per kenmerk hoger uitkomen dan de geschatte 52 procent van de totale ondermelding en als meer indicatief moeten worden gezien.

4.2.1 Omvang ondermelding uitgesplitst naar geslacht

³¹ De totale omvang ondermelding zou hoger kunnen liggen. Dit houdt verband met het feit dat de categorie 'blijvend letsel zonder ziekenhuisopname' in het LIS enkel bestaat uit 'amputaties'. In i-net bestaat de categorie 'blijvend letsel' naast 'amputaties' ook uit andere vormen van blijvend letsel zonder ziekenhuisopname. De verwachting is echter dat behalve amputaties weinig ongevallen met blijvend letsel voorkomen zonder ziekenhuisopname.

Kijkend naar het kenmerk geslacht blijkt, op basis van de beschikbare gegevens, dat veel meer mannen betrokken zijn bij een arbeidsongeval dan vrouwen. Inzoomend op het percentage ondermelding, komt naar voren dat ondermelding bij mannen (58 procent) relatief gezien net iets vaker voorkomt dan bij vrouwen (48 procent). Absoluut gezien komt ondermelding bij mannen vaker voor; dit zal voor een belangrijk deel verklaard worden door het feit dat mannen vaker betrokken zijn bij arbeidsongevallen, dan vrouwen.

Tabel 2: Geschatte ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019, naar geslacht

	Meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019				Geschatte ondermelding in de periode 2017-2019
	Geschat aantal obv LIS (afgerond)	Percentage obv LIS	Gemeld aantal bij I-SZW (i-net)	Percentage obv i-net	Percentage (i-net/LIS)
vrouw	1.200	10 %	627	12 %	48 %
man	10.900	90 %	4.565	88 %	58 %
onbekend	-	-	5	0	-
Totaal	12.100*	100 %	5.197	100 %	-

*Op de verdeling naar geslacht kon geen correctie plaatsvinden voor zzp'ers, daarom is het totaal hoger dan het totaal in tabel 1.

4.2.2 Omvang ondermelding uitgesplitst naar leeftijd

Kijkend naar het kenmerk leeftijd, blijkt een hoger percentage ondermelding voor te komen in de leeftijdscategorie 13 jaar tot en met 18 jaar (81 procent) en in de categorie 55 jaar tot en met 66 jaar (63 procent), met een opvallend hoog percentage ondermelding in de categorie 67 jaar en ouder (92 procent).

Op basis van dit onderzoek kan geen verklaring gegeven worden voor de relatief hoge afwijking van het percentage in de categorie 67 jaar en ouder. Wel is het denkbaar dat in deze leeftijdscategorie verhoudingsgewijs meer zzp'ers voorkomen³², waarvoor hier niet kon worden gecorrigeerd.

Voor het tamelijk hoge percentage ondermelding in de categorie 18 jaar en jonger kan op basis van dit onderzoek geen verklaring worden gegeven.

Tabel 3: Geschatte ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019, naar leeftijd

	Meldingsplichtige arbeidsongevallen in de periode 2017-2019				Geschatte ondermelding in de periode 2017-2019
	Geschat aantal obv LIS (afgerond)	Percentage obv LIS	Gemeld aantal bij I-SZW (i-net)	Percentage obv i-net	Percentage (i-net/LIS)

³² Zie bijvoorbeeld: CBS (21-9-2019) *Ruim een kwart miljoen werkende 65-plussers*
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/38/ruim-een-kwart-miljoen-werkende-65-plussers>

13-18 jaar	500	4 %	96	2 %	81 %
19-29 jaar	2.100	17 %	993	19 %	53 %
30-54 jaar	5.900	49 %	2.612	50 %	56 %
55-66 jaar	3.000	25 %	1.106	21 %	63 %
67 jaar en ouder	500	4 %	42	1 %	92 %
Onbekend	-	-	348	7 %	-
Totaal	12.100*	100 %	5.197	100 %	-

*Op de verdeling naar leeftijd kon geen correctie plaatsvinden voor zzp'ers, daarom is het totaal hoger dan het totaal in tabel 1. Door afronding tellen de onderdelen niet op tot het totaal.

5 Motieven van ondermelding arbeidsongevallen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke motieven ten grondslag kunnen liggen aan het niet melden van een meldingsplichtig arbeidsongeval door werkgevers. Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van dossiers van de Inspectie SZW van 'te laat' gemelde arbeidsongevallen en informatie die met het Inspectie SZW-project 'Arbo in Bedrijf *special*' is opgehaald.

5.1 Motieven op basis van 'te late' ongevalsmeldingen

Onderdeel van de verplichting van werkgevers is een arbeidsongeval *direct* te melden. Voor het te laat melden van een arbeidsongeval kan de Inspectie SZW een boete opleggen. Om inzicht te bieden in de motieven voor het niet-melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen is gebruik gemaakt van Inspectie-interne dossiers van 'te late' meldingen.

Hoewel de meldplicht voor arbeidsongevallen voor werkgevers geldt, blijkt uit de analyse dat 'te late' meldingen niet alleen door werkgevers worden gedaan, maar ook door werknemers/slachtoffers of anderen. In de laatste categorie vallen bijvoorbeeld letselschadeadvocaten en familieleden van slachtoffers, maar ook o.a. een AMF-inspecteur die de melding bij de Inspectie SZW indiende.

Ruim twee derde van de te late meldingen wordt gedaan door werkgevers zelf. In een derde van de gevallen wordt de melding niet door de werkgever gedaan; in respectievelijk een zesde van de gevallen worden de meldingen ingediend door de werknemer/het slachtoffer of door anderen.³³

5.1.1 Motieven voor 'te laat' melden op hoofdlijnen

Bij de analyse van de dossiers 'te late' meldingen van meldingsplichtige ongevallen bij de Inspectie SZW³⁴ kwamen voornamelijk vijf motieven naar voren die ten grondslag liggen aan het te laat melden; deze vijf motieven werden vergelijkbaar vaak genoemd:

- Omstandigheden binnen het bedrijf ten tijde van het ongeval;
- Onbekendheid met de meldplicht;
- Bekendheid met de meldplicht, maar onbekendheid met specifieke meldingsgronden/meldprocedure of de interpretatie daarvan;
- Onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten/miscommunicatie;
- Onduidelijkheid omtrent de ernst van het letsel.

Afgezien van gevallen uit de categorie 'omstandigheden binnen bedrijf' en gevallen waarbij sprake is van miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende organisatie, hebben al deze categorieën te maken met een vorm van onbekendheid met de meldplicht – daarbij kan het gaan om een algehele onbekendheid met de meldplicht of onbekendheid met specifieke onderdelen van de meldplicht.

³³ Voor de zekerheid is gekeken of er grote verschillen te zien waren bij de achterliggende motieven tussen de meldingen die door werkgevers zijn gedaan en de meldingen die oorspronkelijk door anderen dan werkgevers zijn gedaan. In beide gevallen was sprake van een grote spreiding in de motieven. Bij alle gevallen – dus ook als iemand anders dan de werkgever het ongeval (te laat) meldde – is het motief daarvoor achterhaald bij de werkgever.

³⁴ In totaal betreft het voor 2018 96 'te late' meldingen en voor 2019 94 'te late' meldingen; Een werkgever kan meer dan één motief noemen voor een te late melding.

Daarnaast was in een klein aantal gevallen sprake van onbekendheid met regels omtrent leerling/stagiair. Verder is er een categorie 'overige motieven'; zo bleek in sommige gevallen niet meer te achterhalen wat aan het te laat melden ten grondslag lag – bijvoorbeeld doordat de verantwoordelijke niet langer werkzaam was bij het bedrijf waar het ongeval zich heeft voorgedaan. Ook vallen in deze categorie enkele gevallen waarbij op basis van de analyse de schijn is ontstaan dat er sprake zou kunnen zijn van moedwillig niet melden.

In de volgende paragrafen worden de motieven per categorie toegelicht, omdat aan hetzelfde motief verschillende redeneringen ten grondslag kunnen liggen.

5.1.2 *Motief: bedrijfsinterne omstandigheden*

In gemiddeld ruim een kwart van de gevallen geven werkgevers als reden voor te laat melden bedrijfsinterne omstandigheden aan.³⁵ Dit motief kan op basis van de analyse verder uitgesplitst worden in de volgende subcategorieën:

- De tijdelijke afwezigheid van de persoon die verantwoordelijk is voor het doen van de melding;
- Het niet volgen van de procedure of interne miscommunicatie. Een voorbeeld uit een dossier: een bedrijfsleider gaf een ongeval door aan de afdeling Arbo. Omdat het ongeval leidde tot een poliklinische behandeling betrof het op dat moment nog geen meldingsplichtig ongeval. De afdeling Arbo gaf het ongeval dan ook niet door aan de Inspectie SZW. Tien dagen na het ongeval blijkt dat het ongeval alsnog leidt tot een ziekenhuisopname. Over dit nieuwe gegeven werd intern niet adequaat gecommuniceerd;
- Ook drukte ten tijde van, of ten gevolg van, het ongeval worden als reden genoemd voor het in eerste instantie niet melden;
- In een aantal gevallen is niet meer te achterhalen welke exacte omstandigheden binnen het bedrijf tot het niet melden van het arbeidsongeval hebben geleid.

5.1.3 *Motief: onbekendheid met de meldplicht*

In gemiddeld ongeveer een kwart van de gevallen³⁶ wordt als reden voor het te laat melden genoemd dat de werkgever niet op de hoogte was van de meldplicht. Bij een nadere analyse blijkt dat een uitsplitsing in de volgende subcategorieën mogelijk is:

- De werkgever was niet bekend met de verplichting tot en/of de procedure van het melden van een arbeidsongeval;
- De werkgever was in de veronderstelling dat een andere instantie, zoals de politie, het ambulancepersoneel of het ziekenhuis de melding zou doen;
- De werkgever was niet bekend met het feit dat er *direct* een melding gedaan moet worden van een arbeidsongeval.³⁷

5.1.4 *Motief: bekend met de meldplicht maar onbekendheid met specifieke meldingsgronden/meldprocedure*

Bij gemiddeld een kwart van de gevallen³⁸ blijkt dat de werkgever weliswaar op de hoogte was van de meldplicht, maar dat er onduidelijkheid heerste over specifieke meldingsgronden of onderdelen van de meldprocedure of dat de werkgever een verkeerde interpretatie van de meldingsgronden maakte. Hieronder vallen de volgende categorieën:

³⁵ 2018: 27 keer; 2019: 23 keer

³⁶ 2018: 19 keer; 2019: 25 keer

³⁷ Sommige werkgevers noemden een termijn van 24 uur waarbinnen gemeld zou moeten worden, terwijl op basis van de wet sprake is van *direct* melden in plaats van binnen een bepaalde termijn.

³⁸ 2018: 18 keer; 2019: 28 keer

- Er heerste onduidelijkheid over de meldgrond 'ziekenhuisopname'. Zo dachten sommige werkgevers dat alleen gemeld moet worden als er sprake is van een acute opname – dus, als de opname direct op het ongeval volgt. In één geval was er sprake van dat de werkgever de ziekenhuisopname onterecht niet als direct gevolg van het arbeidsongeval beschouwde. Soms verkeerden werkgevers in de veronderstelling dat een dagopname in een ziekenhuis geen meldingsgrond betreft;
- In sommige gevallen leidden constructies met onderaannemers tot een verkeerde interpretatie van de meldingsprocedure. Dan heeft een werkgever niet scherp wie een arbeidsongeval moet melden: de hoofdaannemer of de onderaannemer, degene bij wie de werknemer in dienst is of degene op wiens terrein het ongeval zich heeft voorgedaan;
- Verder is er sprake van een categorie 'overig', waarbij de werkgevers weliswaar bekend zijn met de meldplicht maar om uiteenlopende redenen een onterechte inschatting maken om niet te melden. Zo is sprake van een geval waar de werkgever zelf (ten onrechte) de inschatting maakte dat het ongeval een 'ongelukkige samenloop van omstandigheden' was. Ook was er sprake van een enkel geval waarbij de werkgever meende dat het ongeval niet gemeld hoefde te worden omdat het zich voordeed buiten werktijd. Een buitenlandse werkgever die in Nederland opereerde was in de veronderstelling dat het arbeidsongeval niet in Nederland, maar in het thuisland gemeld moest worden.

5.1.5 *Motief: onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten en miscommunicatie*

Een andere categorie die uit de analyse naar voren kwam betrof de omgang met arbeidsongevallen bij uitzendkrachten.³⁹ Bij het overgrote deel van deze gevallen was het motief voor het te laat melden ook daadwerkelijk te linken aan het feit dat er sprake was van een uitzendconstructie. Op basis van de analyse kan een verdere uitsplitsing gemaakt worden:

- Een deel van de werkgevers was in de veronderstelling dat het uitzendbureau (als feitelijke werkgever) het arbeidsongeval had moeten melden;
- Sommige werkgevers geven als reden voor de te late melding de gebrekkige informatievoorziening van het uitzendbureau richting de werkgever aan, over bijvoorbeeld de gezondheidstoestand van de uitzendkracht na het ongeval;
- In een deel van de gevallen geven werkgevers aan dat zowel gebrekkige communicatie met het uitzendbureau over het ongeval als onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de melding bij de Inspectie SZW reden is geweest voor de te late melding.

5.1.6 *Motief: onduidelijkheid ernst van het letsel*

In gemiddeld ongeveer een vijfde van de geanalyseerde dossiers bleek de ernst van het letsel de reden voor de te late melding.⁴⁰ Reden was hier dat de ernst van het letsel direct na het arbeidsongeval (al dan niet door een arts) niet goed te beoordelen was of als minder ernstig werd ingeschat. Werkgevers gaven aan dat pas na verloop van tijd duidelijk werd dat het slachtoffer ernstig letsel of blijvend letsel had opgelopen. Zo bleek in sommige gevallen later sprake van complicaties, zoals een ontsteking, of bleek toch een operatie noodzakelijk. De werkgevers lieten

³⁹ Van de in totaal 96 dossiers van arbeidsongevallen uit 2018 die in de analyses zijn meegenomen, betreft het in 27 gevallen een ongeval waarbij het slachtoffer een uitzendkracht is. In 2019 betrof het 21 uitzendkrachten op het totaal van 94 dossiers.

⁴⁰ 2018: 25 keer; 2019: 14 keer

in deze gevallen op dat moment na, het ongeval alsnog te melden bij de Inspectie SZW.

5.1.7 Motief: onduidelijkheid meldplicht bij leerling/stagiair

In twee gevallen waren de slachtoffers van het arbeidsongeval werkzaam als leerling/stagiair. In het ene geval was de betrokken werkgever in de veronderstelling dat het ongeval door de school had moeten worden gemeld en in het andere geval was de school niet bekend met de criteria van de meldplicht bij een ongeval met een leerling.⁴¹

5.1.8 Motief: overig

Bij de overige geanalyseerde zaken spelen andere redenen dan de hierboven genoemde.⁴² Een voorbeeld is een geval waarbij het slachtoffer zelf niet (tijdig) aan de werkgever heeft gemeld dat hij/zij in het ziekenhuis was opgenomen. Ook het vertrek van medewerkers die verantwoordelijk waren voor de interne meldprocedures valt hieronder; hierdoor is helemaal niet meer te achterhalen welke redenen ten grondslag liggen aan het te laat melden. Ook kwam een geval naar voren waar de werkgever contact had met een verzekeraar over het arbeidsongeval; de werkgever verkeerde in de veronderstelling dat de verzekeraar het ongeval bij de Inspectie SZW zou melden. In deze categorie vallen ook enkele zaken waarbij op basis van de analyse de schijn is ontstaan dat er sprake zou kunnen zijn van moedwillig niet melden.

5.2 Motieven van ondermelding op basis van 'Arbo in Bedrijf special'

In het kader van het project 'Arbo in Bedrijf special' zijn bedrijven uit vijf sectoren bevraagd en beoordeeld door inspecteurs. Deze gegevensbron is gebruikt om te achterhalen in hoeverre werkgevers bekend zijn met de meldplicht van meldingsplichtige arbeidsongevallen. De uitkomsten zijn niet representatief.

Motief: Onbekendheid met de meldplicht

Allereerst is aan werkgevers gevraagd of zij bekend zijn met de meldplicht bij arbeidsongevallen. In vier vijfde van de gevallen⁴³ geeft de werkgever aan bekend te zijn met de meldplicht. En één vijfde van de werkgevers geeft aan hiermee niet bekend te zijn.⁴⁴

Vervolgens heeft de inspecteur aan (een deel van) de werkgevers die met 'ja' hebben geantwoord de vraag gesteld of de werkgever weet te benoemen wat de meldplicht inhoudt. Van de werkgevers die hierop antwoord gaven⁴⁵ wist een derde alle meldingsgronden te benoemen. Voor ruim de helft gold dat ze een deel van de meldingsgronden kenden. Voor een zesde van de werkgevers gold dat zij geen enkele meldingsgrond konden noemen. Dat betekent dat een deel van de

⁴¹ Wanneer zich een ongeval voordoet tijdens een praktijkgerichte opleiding, moet de school het ongeval melden (mits de leerling tijdens het ongeval activiteiten uitvoerde die vergelijkbaar zijn met arbeid in de beroepspraktijk). Wanneer een leerling een ongeval overkomt tijdens het uitvoeren van een stage bij een stagebedrijf dan ligt de verplichting voor het melden van het ongeval bij het bedrijf.

⁴² 2018: 10 keer; 2019: 11 keer

⁴³ n=512

⁴⁴ Het vermoeden bestaat dat deze groep werkgevers niet uit zichzelf zou melden als zich een meldingsplichtig ongeval in hun bedrijf zou voordoen. Hier hoort wel de kanttekening bij dat in sommige bedrijven anderen dan de werkgever zelf in het geval van een ongeval kunnen optreden, zoals een medewerker van een veiligheidsafdeling die vervolgens de melding uit hoofde van zijn/haar functie zou kunnen maken bij de Inspectie SZW.

⁴⁵ n= 225

werkgevers dat aangaf bekend te zijn met de meldplicht de meldingsgronden maar deels of helemaal niet kende.⁴⁶

Aan een deel van de werkgevers⁴⁷ is de vraag gesteld of zij kunnen aangeven wat de consequenties zijn van het niet melden van een meldingsplichtig arbeidsongeval. Twee vijfde van de werkgevers wist niet wat de gevolgen zijn van niet-melden; drie vijfde wist dit wel. Van deze laatste groep wisten bijna alle respondenten te benoemen dat het gevolg een (forse) boete kan zijn.

⁴⁶ Een kanttekening hierbij is dat de werkgever de exacte meldingsgronden na een ongeval zou kunnen opzoeken.

⁴⁷ n= 285

6 Conclusie en discussie

Totale omvang ondermelding

De eerste onderzoeksvraag luidt: *Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen?* Door middel van de uitgevoerde bestandsvergelijking (Letse Informatie Systeem van VeiligheidNL en i-net van de Inspectie SZW) wordt de totale omvang van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen geschat op 52 procent over de jaren 2017 t/m 2019. Het percentage is grofweg in lijn met een vergelijkbaar onderzoek uit 2005 (54 procent) en met andere Europese landen (met een vergelijkbaar meldingssysteem).

Omvang ondermelding uitgesplitst naar achterliggende kenmerken

De tweede onderzoeksvraag luidt: *Wat is de omvang van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen uitgesplitst naar relevante kenmerken?* Alleen voor de kenmerken geslacht en leeftijd kan een redelijk gefundeerd antwoord gegeven worden: kijkend naar het geschatte percentage ondermelding uitgesplitst naar geslacht, dan valt op dat ondermelding bij mannen relatief gezien net iets vaker voorkomt dan bij vrouwen. Bij het kenmerk leeftijd valt het tamelijk hoge percentage ondermelding op in de laagste leeftijdscategorie (13 jaar tot en met 18 jaar) en hoogste leeftijdscategorie (67 jaar en ouder).

Motieven voor ondermelding

Op basis van de dossieranalyse van 'te late' meldingsplichtige arbeidsongevalsmeldingen zijn overwegend de volgende vijf motieven naar voren gekomen, die werkgevers hadden om een meldingsplichtig ongeval niet (direct) te melden:

- Omstandigheden binnen bedrijf;
- Onbekendheid met de meldplicht;
- Bekend met meldplicht, maar onbekendheid met specifieke meldingsgronden/meldprocedure of de interpretatie ervan;
- Onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten/miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende organisatie;
- Onduidelijkheid omtrent ernst letsel.

Afgezien van gevallen uit de categorie 'omstandigheden binnen bedrijf' en gevallen waarbij sprake is van miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende organisatie, hebben alle andere motieven te maken met het in meer of mindere mate niet kennen van de meldplicht en/of specifieke meldingsgronden. Daarnaast kwam een klein aantal gevallen voor dat de schijn heeft van bewust niet melden.

De uitkomsten op basis van de analyse van het project 'Arbo in Bedrijf *special*' onderstrepen dat de kennis over de meldplicht/meldingsgronden bij een deel van de werkgevers beperkt is. Van de bevroegde werkgevers bleek één vijfde in zijn geheel niet bekend te zijn met de meldplicht bij arbeidsongevallen. De andere vier vijfde van de werkgevers gaf aan bekend te zijn met de meldplicht. Bij een deel van deze laatste groep is doorgevraagd of zij ook de meldingsgronden kon benoemen. Twee derde kon niet alle meldingsgronden benoemen.

Bespreking uitkomsten

De bestandsvergelijking om te komen tot een schatting van de totale omvang en achterliggende kenmerken van ondermelding is gebaseerd op andere datasets dan

de datasets voor het identificeren van de motieven voor ondermelding. Het gaat om datasets die verschillende delen van de onderzoekspopulatie belichten op verschillende momenten in de tijd. Dat heeft tot gevolg dat niet gezegd kan worden in welke mate de gevonden motieven voor ondermelding de geschatte omvang van 52 procent van ondermelding verklaren.

Onder meer op basis van de uitgevoerde literatuuranalyse is bekend dat er andere motieven voor ondermelding voor kunnen komen dan op basis van de dossieranalyse en het project 'Arbo in Bedrijf *special*' naar boven zijn gekomen. Het gaat hierbij met name om motieven van werkgevers die te scharen zijn onder 'bewust niet melden', bijvoorbeeld om een boete of negatieve publiciteit te ontlopen.

Uiteraard is het ook denkbaar dat werkgevers een meldingsplichtig arbeidsongeval niet melden om andere misstanden in het bedrijf en in de omgang met werknemers te verbergen. Motieven die in deze categorie vallen zullen op andere manieren gericht moeten worden opgespoord, dan via het voorliggende onderzoek.