

A sepia-toned photograph of a woman with blonde hair tied back, wearing safety glasses on her head and a work shirt. She is focused on operating a lathe machine in a workshop setting. The background shows various workshop equipment and shelves.

EEN MENS IS GEEN MACHINE

De Nederlandse
Arbeidsinspectie
1890-2025

Timon de Groot

 W BOOKS



**EEN
MENS
IS GEEN
MACHINE**

De Nederlandse
Arbeidsinspectie
1890-2025

Timon de Groot

 **BOOKS**

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 6

Opmerkingen vooraf 8

INLEIDING:

OVER VALGEVAAR EN ARBEIDSBELASTING 11

1

‘de eischen der wetgeving en de belangen van alle bij den arbeid betrokken personen’ (1890-1910) 25

- 1.1 Een langzaam bewustwordingsproces 26
- 1.2 De eerste ‘Inspecteurs van den Arbeid’ 36
- 1.3 Signalen en interventies 43
- 1.4 De oprichting van de Centrale Dienst 52
- 1.5 Gezond en eerlijk werk 54

2

Soepel en toch streng: handhaving in de strijd om de arbeidstijd (1910-1930) 63

- 2.1 Inspectiewerk in transitie 64
- 2.2 Te midden van de strijd om de arbeidstijd 71
- 2.3 Brokkenmakers en knutselaars: de gevaren na de Eerste Wereldoorlog 82
- 2.4 Samenwerking en tegenwerking: beleidsvrijheid op de proef 89

3

Depressie en bezetting: toezicht in turbulente tijden (1930-1945) 97

- 3.1 Van top tot teen op de crisis ingesteld 98
- 3.2 De mannelijke kostwinner en de vrouwelijke werknemer onder druk 105
- 3.3 Inventieve inspecteurs 110
- 3.4 Tussen volgzaamheid en sabotage: de bezettingstijd 121

4

Overwerk voor het hogere doel: inspectie in dienst van de wederopbouw (1945-1960) 133

- 4.1 De zoektocht naar stabiliteit 135
- 4.2 Productieverhoging en loonmatiging 142
- 4.3 Sociaal beleid en het kostwinnermodel 146
- 4.4 De eerste stappen naar meer zelfwerkzaamheid op veiligheidsgebied 152
- 4.5 Grijze gebieden en nieuwe terreinen 157
- 4.6 ‘Land zonder stakingen’ 163

5

Van arbeiders naar medewerkers: nieuwe verhoudingen op de werkvloer (1960-1980) 167

- 5.1 Gouden jaren, ook voor koppelbazen 168
- 5.2 Werkende jongeren op de bres 172
- 5.3 Gevaarlijke stoffen, een bron van onvrede 179
- 5.4 Rampen met grote impact 184
- 5.5 Kwetsbare groepen 187
- 5.6 Humanisering van de arbeid 193

6

De opbouw van de arbopolder (1980-2000) 201

- 6.1 'Samen verantwoordelijk': de gefaseerde invoering van de Arbowet 202
- 6.2 Toepassing van Europese normen 206
- 6.3 Landelijke inspectieprojecten en de opkomst van het arbopolderen 212
- 6.4 'De nieuwe sociale kwestie': ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid 217
- 6.5 Eigen verantwoordelijkheid en financiële prikkels 221
- 6.6 Arbeidsmigratie en arbeidsomstandigheden groeien nader 225
- 6.7 Van 'plezierig en harmonieus' naar lik-op-stuk 231

7

Taakstellingen en doelstellingen. De Arbeidsinspectie onder prestatiedruk (2000-2025) 235

- 7.1 Over het randje: werkdruk en fysieke belasting 236
- 7.2 Arboconvenanten nieuwe stijl 241
- 7.3 Meer zelfregulering, minder normen 245
- 7.4 Hard waar het moet, zacht waar het kan 248
- 7.5 De bodem in zicht 251
- 7.6 De trend gekeerd? 256
- 7.7 'Ernstige benadeling', uitbuiting en moderne slavernij 263
- 7.8 Een lerende organisatie 276

CONCLUSIE: OVER ZINVOL WERK 279

NAWOORD 288

Noten 291

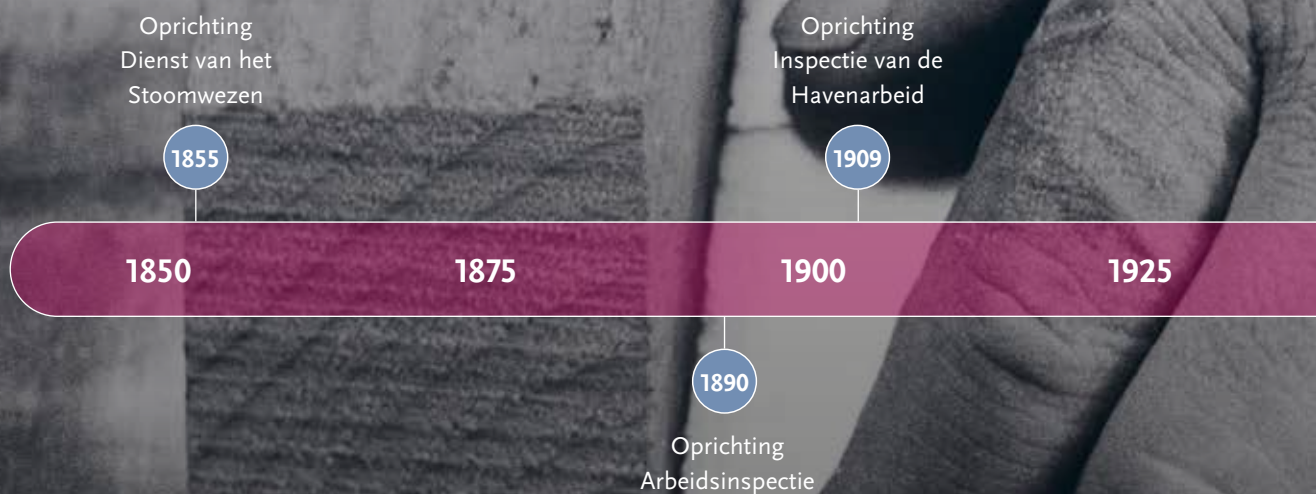
Literatuur 311

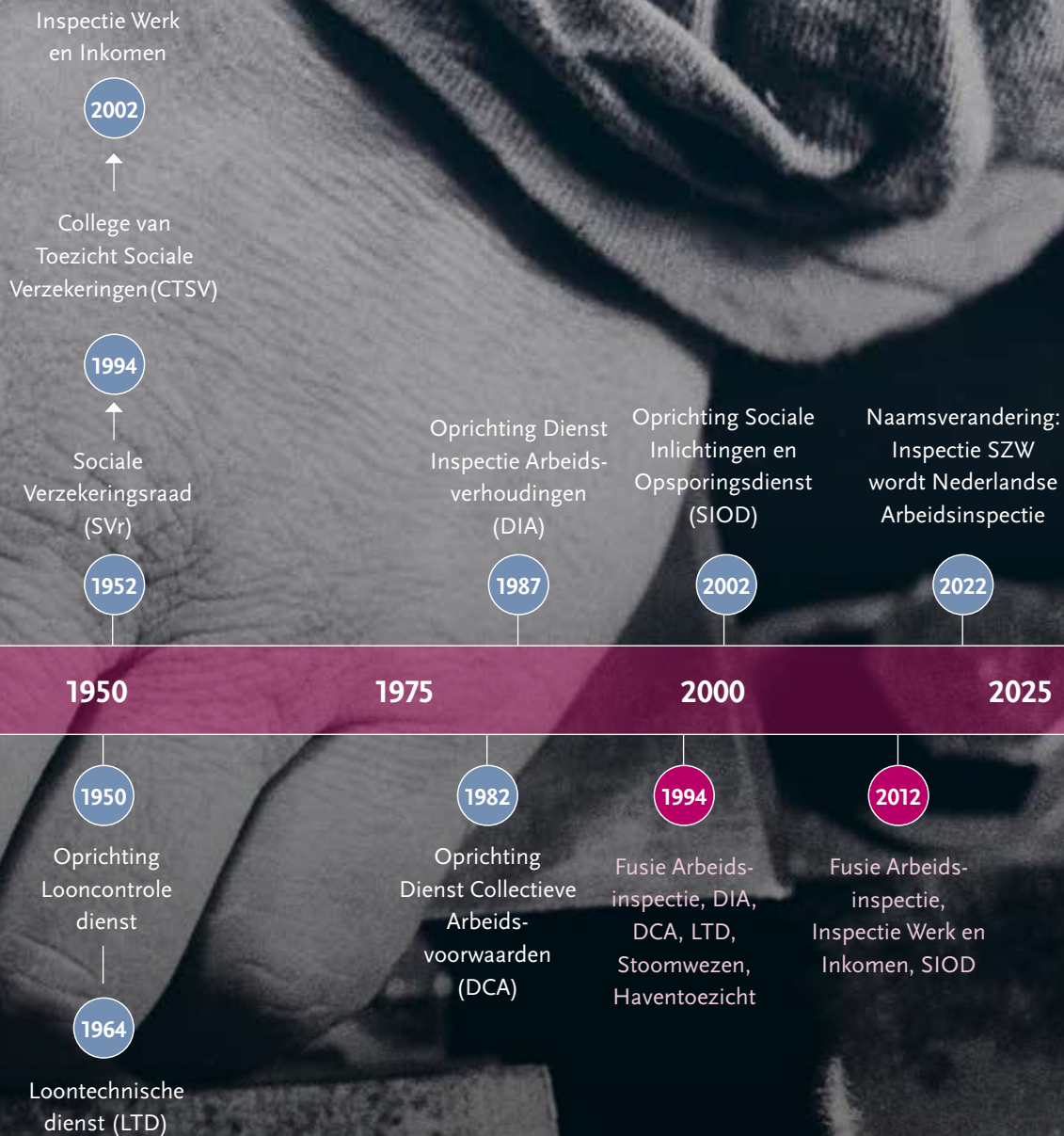
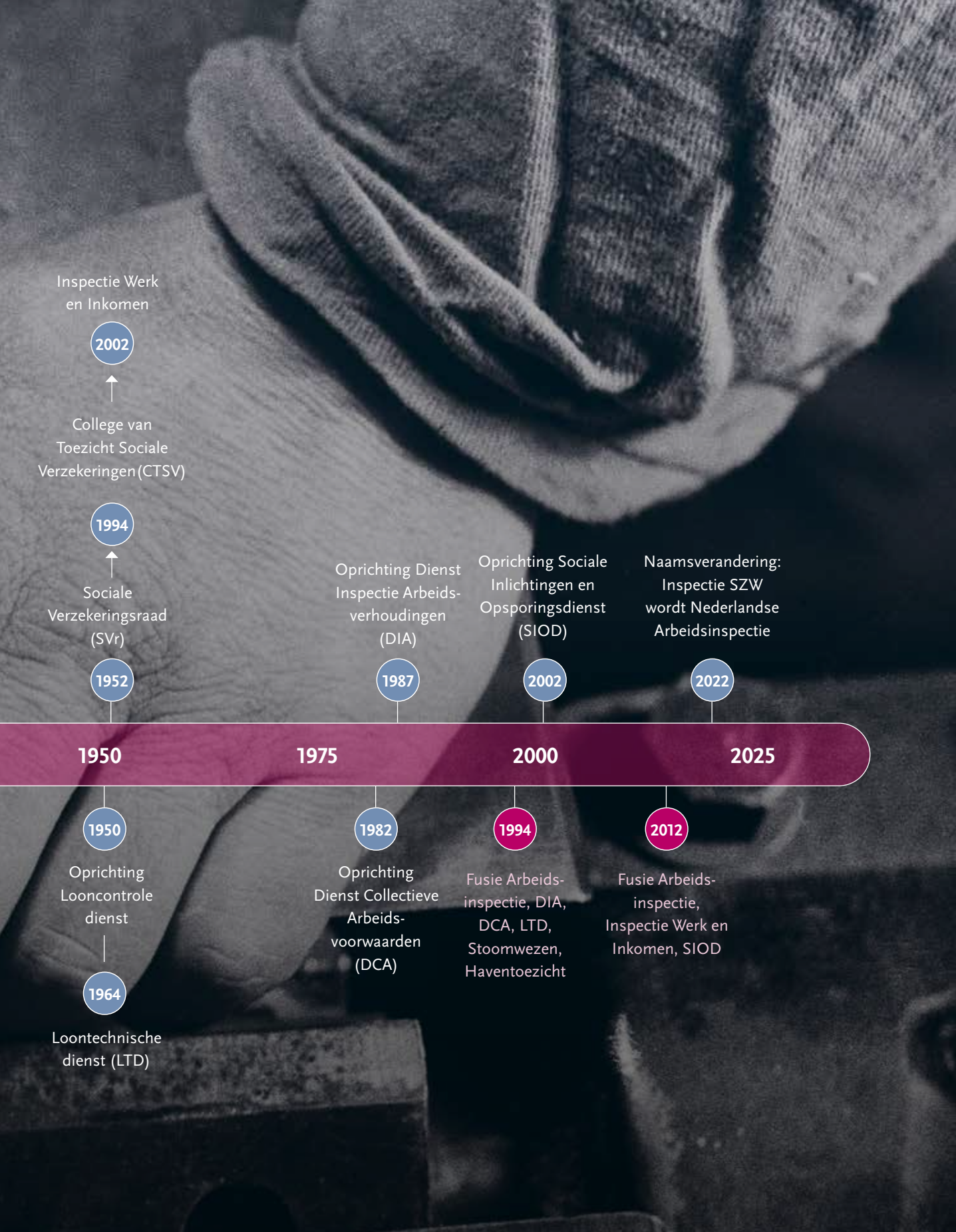
Colofon 320

OPMERKINGEN VOORAF

De Nederlandse Arbeidsinspectie is in de geschiedenis een aantal keer van naam gewijzigd. In de tekst gebruik ik consequent de naam Arbeidsinspectie, ook in periodes dat de dienst eigenlijk anders heette (zoals I-SZW of Inspectie SZW). Diensten die parallel aan de Arbeidsinspectie bestonden en die later in de Arbeidsinspectie zijn opgegaan, zoals de Loontechnische Dienst en de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen, noem ik wel bij de naam die ze op dat moment hadden.

Timon de Groot







Inleiding

Over valgevaar en arbeidsbelasting

‘In de bouw vinden per jaar een groot aantal ernstige arbeidsongevallen plaats. Vallen van hoogte is nog steeds de belangrijkste oorzaak. Veel vooral kleinere bedrijven hebben de risico’s van vallen nog steeds niet structureel ingeperkt.’

JAARPLAN ARBEIDSINSPECTIE VOOR 2002¹

Eric Koopmans uit Kampen had in zijn leven al veel steigers gezien. Als bouwvakker had hij er veel op gewerkt. In 1987 ging hij in dienst bij het achtste district van de Arbeidsinspectie. In de regio tussen Steenwijk en Deventer, in iedere stad en ieder dorp, bezocht hij jarenlang ijverig alle bouwplaatsen, eerst als bouwcontroleur, later als inspecteur. Hij deed 15 tot 25 inspecties in de week. Tijdens die controles zag hij veel metselaars op gammele steigers. Als een steiger niet in orde was kon hij een waarschuwing afgeven, stuurde hij een brief met de geconstateerde overtreding en in ernstige gevallen kon hij het werk stilleggen. Die controles waren ook wel nodig, want vaak ging het mis met steigers. Uit statistieken over 1995 bleek bijvoorbeeld dat 4.300 bouwvakkers in dat jaar een val van grote hoogte maakten, in sommige gevallen met fatale afloop.²

Toen de eerste Inspecteur van de Arbeid, Herman Kuijper, in 1890 het land in ging om werkplaatsen te controleren, viel zijn aandacht al op bouwplaatsen en in het bijzonder op de steigers. ‘De minste maatregelen om ongelukken te voorkomen worden in de bouwbedrijven genomen,’ schreef hij in zijn allereerste verslag over zijn inspecties: ‘hier worden de meeste ongelukken veroorzaakt, door het afvallen of door het breken van steigers, alsmede door uitglijden van ladders [...]’. De gevolgen waren duidelijk: ‘lichte verwondingen’ waren eerder uitzondering, ‘een arm- of beenbreuk regel, terwijl schedelbreuken niet zelden voorkomen’.³

Wat heeft de oprichting van de Arbeidsinspectie meer dan honderd jaar geleden opgeleverd als steigerongevallen nog steeds zo vaak voorkomen? In dit boek, dat de 135-jarige geschiedenis van de Nederlandse Arbeidsinspectie belicht, staat deze vraag centraal. Het belang van een overheidsinstantie die de werkvloeren van Nederland inspecteert om die veiliger en gezonder te maken, was een aantal jaar na de oprichting in 1890 onbetwist. Toch was de geschie-

■ Een ondeugdelijke steiger | Collectie Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden, IISG, Amsterdam



1890-1910

1

‘de eischen der wetgeving en de belangen van alle bij den arbeid betrokken personen’

‘...de gewoonte van te lijden, van te ontbeeren, van zich dood te werken, is voor hen een normale toestand geworden. Zij staan daar als mummieën in onze eeuw van beschaving en vooruitgang, in eene eeuw, die zoo gaarne spreekt van humaniteit en philanthropie.’

SAMUEL SENIOR CORONEL OVER DE TEXTIELARBEIDERS IN HILVERSUM – 1862¹⁴

De Arbeidsinspectie ontstond als een antwoord op de uit de hand gelopen gevolgen van de industrialisatie in Nederland. Rond 1890 werkten in overvolle werkruimtes arbeiders dicht op elkaar, te midden van onbeschermd draaiende machines, terwijl de werknemers daar vaak chaotisch tussendoor bewogen. De fabrieksarbeiders werden in die ruimtes gedwongen om lange werkdagen te maken.

In zijn tweedelige handboek over de ‘nijverheids-hygiëne’ uit 1893, wilde de ingenieur en handelman Frederik Willem Westerouen van Meeteren de lezers die nog nooit een fabriek van binnen hadden gezien laten ervaren hoe gevaarlijk zo’n omgeving kon zijn:

■ Een kleine vijlenslijperij, waar mensen dicht op elkaar met gevaarlijke draaiende schijven in de weer zijn, omstreeks 1900 | Fotocollectie Arbeidsinspectie

[...] treden wij een machinekamer binnen. Zelfs de leek, of liever in de eerste plaats de leek, die met ons deze lokaliteit binnengaat, zal verlangen dat zij flink verlicht is. Al die bewegende delen, die zo lichtelijk door machineolie glibberige vloer, dat gedruis en gestamp, verwarren en verontrusten de vreemdeling; komt daarbij nog een onvoldoende verlichting, een schemerdonker, zo voelt men dat ongelukken niet kunnen uitblijven.¹⁵

Het idee dat deze omstandigheden om veiligheidsmaatregelen vroegen en dat de overheid daarop toezicht moest houden, ontwikkelde zich echter niet vanzelf. De industrialisatie begon in Nederland vanaf 1860, maar het duurde nog zeker dertig jaar, tot 1890, voordat de Arbeidsinspectie werd opgericht. Een langzaam proces van bewustwording van de gevaren op de werkvloer en een langdurige politieke onderhandeling gingen daaraan vooraf.

en collega-artsen en winkeliers, maar haar oproepen kregen weinig gehoor.

Het keerpunt kwam toen winkelmeisjes zelf een brief schreven waarin ze smeekten om hulp. Ze beschreven het verbod om te zitten, zelfs in rustige periodes, als een vorm van tirannie, die schadelijk was voor hun gezondheid. Toen er nog steeds geen verandering kwam besloot Jacobs zich tot het winkelende publiek te richten. Ze riep vrouwen op om winkeliers te laten weten dat ze pas terugkwamen in de winkel als er een zitplaats achter de toonbank was.¹¹¹

Dit soort acties van betrokken burgers als Aletta Jacobs, hoewel ze niet altijd direct succes hadden, droegen wel bij aan de bewustwording van problemen. Het kon het publiek wakker schudden over de toestanden waaronder mensen werkten en indirect leiden tot nieuwe wetgeving, waar vervolgens de inspecteurs op konden handhaven. Uiteindelijk leidden de acties van Aletta Jacobs en de samenwerking met de inspecteurs tot een wettelijke maatregel, die in 1902 werd ingevoerd. Daarin werd voor het eerst aan winkelmeisjes het recht toegekend te zitten als er geen klanten in de winkel waren.

De Ongevallenwet en beroepsziekten

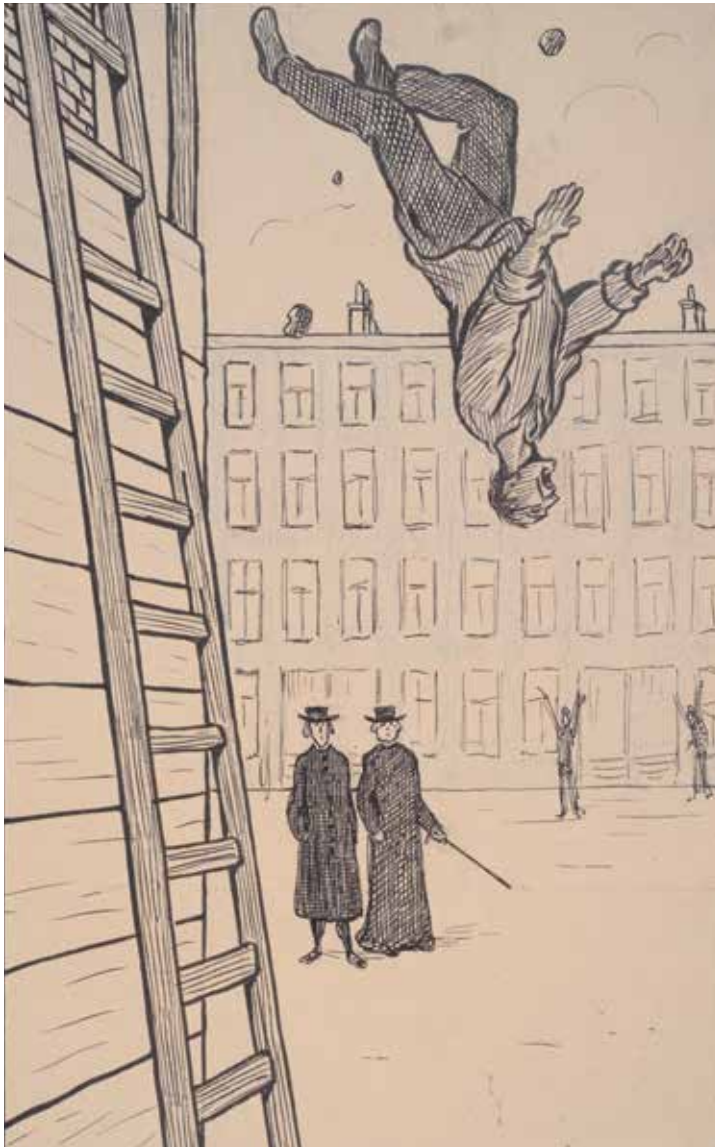
De Ongevallenwet, ingevoerd in 1901, zorgde ervoor dat inspecteurs toegang kregen tot meer informatie, en dat nieuwe signalen hen konden bereiken. Na jaren van politieke discussie werd deze wet ingevoerd om arbeiders te compenseren die door een bedrijfsongeval tijdelijk of permanent arbeidsongeschikt raakten. Minister Lely, die eerder ook de Veiligheidswet had geïntroduceerd, kwam met het wetsvoorstel, maar achter de schermen speelde ook de ondernemer Dirk Willem Stork uit de familie van de Twentse machinefabriek een belangrijke rol in de exacte inkleding van de wet.¹¹² Deze wet zorgde ervoor dat mensen die door een bedrijfsongeval niet meer konden werken een uitkering kregen. Die uitkering werd gegarandeerd door de Staat, die de Rijksverzekeringsbank aanwees om arbeiders te keuren en te bepalen of ze recht hadden op een uitkering.

Er was duidelijk behoefte aan een wet die arbeiders compenseerde voor de gevolgen van een bedrijfsongeval. De Staatscommissie Rochussen had

al geconcludeerd dat in sectoren zoals de bouw, als er al sprake was van financiële ondersteuning, dat 'in ieder geval in geen anderen vorm dan als gunst' was.¹¹³ De bevindingen van de inspecteurs speelden ook een belangrijke rol in het debat in de Tweede Kamer over dit onderwerp. Kamerleden haalden vaak opmerkingen aan uit de verslagen van inspecteurs, zoals de opmerking van een inspecteur dat werkgevers na een ongeval vaak zeiden dat 'de ondersteuning niet zou uitblijven' en zelfs 'zeer ruim' zou zijn, maar dat arbeiders uiteindelijk niets ontvingen.¹¹⁴ Aan de andere kant verweet een Kamerlid van de SDAP de minister juist dat hij de inspecteurs niet om advies had gevraagd bij het opstellen van de wet, wat hij uit geruchten had vernomen.¹¹⁵

Een belangrijk element uit de Ongevallenwet die gevolgen had voor het werk van de inspecteurs was dat werkgevers verplicht een verzekering af moesten sluiten om het risico af te dekken. Deden ze dat bij de Rijksverzekeringsbank, dan werden ze in een bepaalde 'gevaarenklasse' ingedeeld. Hoe veiliger hun werkplek, hoe minder premie ze hoefden te betalen. Zo werd een financiële prikkel ingevoerd om de veiligheid te verbeteren.¹¹⁶ Ambtenaren van de Rijksverzekeringsbank gingen daarom naast de arbeidsinspecteurs bedrijven bezoeken om te beoordelen in welke risicoklasse het bedrijf zou vallen.

De inspecteurs verwelkomden de Ongevallenwet met veel enthousiasme. '[E]en der rechtmatige grieven' van de arbeiders was volgens een van de inspecteurs met deze wet uit de weg geruimd.¹¹⁷ Hoewel de inspecteurs voor de uitvoering van de wet geen nadrukkelijke taak hadden, was de wet toch van groot belang voor de inspecteurs. Dat zat hem met name in de samenwerking met de Rijksverzekeringsbank. De inspecteurs werden door de ambtenaren van de Rijksverzekeringsbank om advies gevraagd om de gevaarenklassen voor bedrijven te bepalen. Daarnaast had, door de verplichte melding van ongevallen bij deze instantie, de Rijksverzekeringsbank een veel beter overzicht van het aantal bedrijfsongevallen dan de arbeidsinspecteurs. De inspecteurs klaagden al in hun verslagen dat veel werkgevers zich niet hielden aan de verplichting om ongevallen te melden, maar langs deze route konden de inspecteurs toch goed inzicht



■ 'Kijk, daar gaat weer zoo'n oplichter van den Staat.' Karikatuur door Albert Hahn jr. over de Ongevallenwet, die het wantrouwen belicht van mensen die meenden dat arbeiders onterecht geld van de staat ontvingen | Gepubliceerd in *De Notenkraker*, 2 februari 1908. Collectie Albert Hahn jr., IISG, Amsterdam

krijgen in het aantal ongevallen op de werkvloeren.

De uitvoering van de Ongevallenwet vormde een belangrijke signaleringsroute voor de inspecteurs. Een belangrijk voorbeeld was miltvuur, de ziekte veroorzaakt door de antraxbacterie. Uit de statistieken over de uitkeringen van de ongevallenwet bleek

dat een groeiend aantal leerlooiers werd getroffen door miltvuur. Dat was een oud verschijnsel, waarvan men eigenlijk dacht dat het niet meer voorkwam, maar de nieuwe gegevens waren aanleiding om uitvoerig onderzoek te doen naar de werkwijzen van leerlooiers en na te gaan wat de oorzaak kon zijn van het vele voorkomen van miltvuur.

Miltvuur werd veroorzaakt door aanraking met de kadavers van besmette dieren. De medici van de Arbeidsinspectie moesten daarover een aantal vooroordelen uit de wereld helpen, zoals dat miltvuur niet zou voorkomen in huiden die gezouten waren, of dat het enkel in uit China geïmporteerde huiden voorkwam. De antraxbacterie zat vaak in dierenhuiden die goedkoper werden aangeboden en van over de hele wereld kwamen. De geneeskundige van de Arbeidsinspectie schreef daarom aan alle Brabantse looierijen in 1911 dat ze grote aandacht aan desinfectie moesten besteden zolang het onduidelijk was of een dier besmet was. Goede desinfectie was de enige goede preventie.

De slachtoffers van miltvuur hadden het betrekkelijke voordeel dat de Rijksverzekeringsbank miltvuur als 'ongeval' beschouwde, waardoor ze een uitkering konden krijgen. De informatie over de verspreiding van miltvuur kon daardoor ook goed verzameld worden. De situatie bij beroepsziekten was in de regel echter ingewikkelder dan bij ongevallen. De ongevallenwet bepaalde dat een ongeval 'plotseling' moest zijn ontstaan en de meeste beroepsziekten vielen buiten die

definitie. In veel gevallen was het niet eenvoudig om aan te tonen dat een ziekte op het werk was opgelopen en niet daarbuiten.

Een belangrijke voorvechter voor de erkenning van beroepsziekten in de Ongevallenwet was Louis Heijermans. Als gemeente-arts in Amsterdam



1945-1960

4

Overwerk voor het hogere doel: inspectie in dienst van de wederopbouw

‘Mij staat scherp omljnd voor oogen, langs welken weg een sociale vernieuwing in ons land kan worden verwezenlijkt. Veel weerstanden moeten daartoe worden gebroken, veel van het oude moet overboord gezet en nieuwe wegen moeten worden ingeslagen. Ik hoop zeer, dat onze dienst tot medewerking aan den opbouw van nieuwe sociale verhoudingen zal worden geroepen’

AART HACKE, 7 MEI 1945³⁴⁹

De Nederlandse industrie had het na de oorlog zwaar te verduren. Veel fabrieken zaten zonder machines, die waren meegenomen naar Duitsland of beschadigd bij bombardementen. Andere bedrijven lagen al lange tijd stil, vanwege gebrek aan vraag naar hun producten, zoals de meubelindustrie, of omdat ze niet aan grondstoffen konden komen, zoals voor de productie van sigaren, margarine en zeep. Brandstoffen waren nog op rantsoen. De coördinatie van de wederopbouw liep moeizaam, en er was grote vraag naar vakkrachten voor opruim- en herstelwerkzaamheden.

Een groot gedeelte van de capaciteit van de Arbeidsinspectie ging in de eerste maanden na de

oorlog daarom op aan het herstel van fabrieken en andere werkplaatsen. Er kwamen ongekend veel aanvragen binnen in het kader van de Hinderwet om fabrieken uit te breiden of om ze te vernieuwen. In 1948 waren er 18 procent meer aanvragen voor oprichting van bedrijven dan in 1934, het drukste jaar van voor de oorlog. De investeringen in machines waren hard nodig: voor het herstel, maar ook om de concurrentie met het buitenland aan te kunnen. De Arbeidsinspectie had echter niet voldoende mankracht en middelen om al die aanvragen goed te beoordelen. Volgens een document uit 1949 werd een ‘stroom van niet of onvoldoende beveiligde gevaarlijke werktuigen’ het land ingevoerd, maar konden lang niet al deze machines gekeurd worden.³⁵⁰

Tegelijkertijd woedde op veel werkplaatsen een felle strijd over de erkenning van de in 1944 opge-

■ Bouwvakkers laten zich informeren over wat er in de wereld gaande is | Foto Ben van Meerendonk, Collectie IISG, Amsterdam



■ Teren van het dek van het VOC-schip de Batavia, ook vrouwen werkten hier aan mee | Foto Marcel Terlouw

1980-2000

6

De opbouw van de arbopolder

‘Als men de statistieken van arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, drop-outs en daaraan gerelateerde werkloosheid in ons land bestudeert, moet men erkennen dat ons land ziek is.

Daarom moeten wij niet minder dan het honderd jaar geleden gebeurde opnieuw spreken van een sociale kwestie; en tegelijk moeten wij niet minder dan honderd jaar geleden vaststellen dat de politiek dit probleem niet alleen aankan.’

RUUD LUBBERS, 1990⁶⁰³

De jaren 1970 vormden een keerpunt in de discussies rondom arbeidsomstandigheden en werktevredenheid in Nederland. Er ontstond een bredere discussie in de maatschappij over wat goed werk inhield. Steeds meer mensen vonden dat werk niet alleen veilig moest zijn, dat bijvoorbeeld de juiste beschermingsmiddelen aanwezig waren, maar dat mensen zich ook prettig moesten voelen in hun werk en er voldoening uit halen. Idealistisch gezegd moest werk niet alleen geen bedreiging voor de gezondheid zijn, maar juist bijdragen aan het welzijn van mensen.

De Veiligheidswet uit 1934 zei weinig over de kwaliteit van werk. Deze wet bevatte vooral regels over de inrichting van werkplekken, zoals hoe hoog de ruimtes minimaal moesten zijn en hoeveel frisse lucht binnen moest kunnen komen. Er stonden verder waarborgen in voor voldoende daglicht; dat de brandveiligheid in orde was en dat er voldoende kleedkamers, pauzeruimtes, EHBO-materiaal en toiletten aanwezig waren. Maar hoe kreeg je werkge-

vers zover dat ze zich actief gingen inspannen om het werk ook echt beter te maken voor hun werknemers? Dat was de uitdaging waar de Arbeidsinspectie en het ministerie van Sociale Zaken in de jaren 1970 en 1980 voor stonden. Het vormde de basis voor de discussie over een geheel nieuwe wet over de arbeidsomstandigheden. Deze wet, de Arbeidsomstandighedenwet (kort: Arbowet), introduceerde voor de werkgever een algehele zorgplicht voor de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van zijn werknemers. In de Tweede Kamer werd deze wet ‘een van de belangrijkste stukken sociale wetgeving van na de Tweede Wereldoorlog’ genoemd.⁶⁰⁴

De werkende mensen waren tot die tijd vooral ‘een object van bescherming’. Werknemers hadden nauwelijks inspraak in het veiligheidsbeleid van ondernemingen. Het enige wat zij konden doen was een melding doen bij de Arbeidsinspectie. Maar volgens de critici sloegen de inspecteurs van de Arbeidsinspectie vaak een belerende toon aan tegen de

COLOFON

Uitgave

WBOOKS, Zwolle
info@wbooks.com
wbooks.com

Tekst

Timon de Groot

Begeleidingscommissie

Maarten Prak (voorzitter)
Lex Heerma van Voss, Karin Hofmeester, Gijs Kessler (IISG)
Irene Gerrits, Monique van Dongen, Marjon van Walbeek (Nederlandse Arbeidsinspectie)

Beeldresearch

Timon de Groot
Monique van Dongen
Marjon van Walbeek

Beeldmateriaal

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam
Nationaal Archief, Den Haag
Stadsarchief Amsterdam
Stadsarchief Rotterdam
Stadsarchief Eindhoven
Nederlands Volksbuurtmuseum
CBG, centrum voor familiegeschiedenis
Collectie Beeld en Geluid
NIOD
TU Eindhoven
Marcel Terlouw
Ad van Denderen
ANP

Voorzijde: foto Marcel Terlouw

p. 2, 9-10, 318-319: Fotocollectie Arbeidsinspectie, Nationaal Archief,
foto: Cas Oorthuys

p. 290: Collectie Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden,
IISG, Amsterdam

Ontwerp

Frank de Wit

© 2025 WBOOKS Zwolle / de auteur

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of
openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch,
mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere wijze,
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De uitgever heeft ernaar gestreefd de rechten met betrekking tot de
illustraties volgens de wettelijke bepalingen te regelen. Degenen die
desondanks menen zekere rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich
alsnog tot de uitgever wenden.

Van werken van beeldende kunstenaars aangesloten bij een CISAC-
organisatie is het auteursrecht geregeld met Pictoright te Amsterdam.
© c/o Pictoright Amsterdam 2025.

ISBN 978 94 625 694 9
NUR 695, 696