

Werkwijze Nederlandse Arbeidsinspectie

Kernpunten:

- De informatie/vragen van Nieuwsuur zijn opgevat als melding en aanleiding geweest om te gaan inspecteren bij bagageafhandelaars, de Arbeidsinspectie heeft de uitzending niet afgewacht. De onderzoeken lopen. Gelet op de maatschappelijke aandacht, zal daar na afronding over worden gerapporteerd. Afhankelijk van de doorlooptijd zal dit in een separate rapportage of in het jaarverslag worden gedaan.
- De aandacht in de berichtgeving voor de termijn van 12 jaar tussen inspecties bij bagage afhandelaars gaat wellicht uit van de aanname dat de Nederlandse Arbeidsinspectie veel frequenter langsgaat of hoort te gaan. Dat is niet zo. Dat wordt in de toelichting beschreven.
- Dat betekent niet dat de inspectie tevreden is. We waren graag eerder gegaan. Want de inspectie gaat voor het halen van effect. Effect in de zin van onze missie van gezond, veilig, eerlijk, bestaanszekerheid. En het lijkt erop dat we effect hadden kunnen hebben. Dus dat vinden we ongemakkelijk. We houden onze werkwijze tegen het licht om te kijken waar we kunnen verbeteren.
- Die werkwijze is risicogericht. Zowel actief (projectmatig gericht op een risico) als reactief/responsief (op grond van meldingen en verzoeken). In geen van beide is fysieke belasting van bagageafhandelaars specifiek naar voren gekomen.
- De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren op Schiphol geïnspecteerd vanuit meerdere invalshoeken. Zowel actief als reactief. Het betreft onderwerpen zoals blootstelling aan gevaarlijke stoffen, major hazard control, schijnconstructies. Daarnaast zijn er onderzoeken gedaan naar aanleiding van meldingen over werktijden en betaling, ongevalsonderzoek en is er naar aanleiding van een handhavingsverzoek onderzoek gedaan en handhaving gestart.
- We houden onze werkwijze tegen het licht om te kijken waar we kunnen verbeteren. In 2022 maakt de Arbeidsinspectie een meerjarenplan voor 2023-2026. Daarin zal ingegaan worden op de gevolgtrekkingen voor verbeteringen in de werkwijze.

Toelichting

1. **De missie** van de inspectie is veilig, gezond, eerlijk werk en bestaanszekerheid. De regels voor veilig, gezond en eerlijk werk zijn opgenomen in een zevental wetten:¹
 - Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)
 - Arbeidstijdenwet (Atw)
 - Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)
 - Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU)
 - Warenwet
 - Wet arbeid vreemdelingen (Wav)
 - Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml).

Onder andere Arbeidsuitbuiting/mensenhandel is strafbaar ingevolge het wetboek van strafrecht.

De regels voor bestaanszekerheid zijn opgenomen in de sociale zekerheidswetgeving en de toezichtstaak vloeit voort uit de wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI).

Verder vormen de aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties en het organisatie en mandaatbesluit SZW het relevante organisatorische kader.

2. Het **regelgevend kader voor het toezicht op de arbeidsomstandigheden** is de arbeidsomstandighedenwetgeving. In 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet gewijzigd. De verantwoordelijkheid voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden is daarbij nadrukkelijker gelegd bij werkgevers en werknemers.² De overheid stelt in de Arbowet het doelvoorschrift vast, dat wil zeggen het niveau van bescherming dat de werkgever moet bieden aan

¹ De uitwerking van de Wet aanpak schijnconstructies is geregeld in de genoemde wetten en in bepalingen opgenomen in Boek7 van het Burgerlijk Wetboek.

² Zie Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (kst-30552-3).

werknemers om gezond en veilig te kunnen werken. Het doel achter de wetswijziging staat in de memorie van toelichting als volgt verwoord: *"De regering is van mening dat arbobeleid niet op gedetailleerd niveau door de centrale overheid moet worden geregeld, maar zoveel mogelijk tot stand moet komen binnen ondernemingen, zodat maatwerk mogelijk is. Werkgevers en werknemers moeten ruimte hebben – en die ruimte benutten – om in goed overleg invulling te geven aan arbobeleid. Dat moet op een zo kostenefficiënt mogelijke manier, ingebed in het ondernemingsbeleid, met zo min mogelijk klemmende regeldruk maar wel binnen zekere wettelijke begrenzingsen"* *"in de tweede plaats kan de overheid terughoudender zijn met actief optreden daar waar uit monitoring blijkt dat catalogi [gedoeld wordt op Arbocatalogi voor een branche of sector] doorwerken in de sector. Dit betekent een stimulans voor partijen om tot zelfwerkzaamheid te komen alsook efficiencywinst bij de inzet van inspectiecapaciteit. De aandacht kan dan immers meer gericht worden op sectoren met forse arboproblematiek waar geen of beperkte zelfwerkzaamheid tot stand komt."* *"het waarborgen van het doel goede arbeidsomstandigheden moet tegen zo laag mogelijke kosten plaatsvinden"*.

3. Uitvloeisel van **de verantwoordelijkheidsverdeling** is dat het aantal inspecteurs arbeidsomstandigheden in Nederland verhoudingsgewijs lager is dan internationaal³. Een doorlichting van ABD topconsult uit 2016 laat dat zien⁴. Door de groei van de beroepsbevolking en bij gelijkblijvend ongevalsrisico steeg de capaciteitsinzet voor ongevalsonderzoek en drukte daarmee de inzet op (preventie door) actieve inspecties weg. In het Inspectie control Framework is in 2017 het besluit voorgelegd om de balans in capaciteitsinzet actief/reactief terug te brengen⁵. Daartoe is besloten in het regeerakkoord 2017⁶. Eind 2021 was deze verhouding teruggebracht tot 45% actief en 55% reactief. Ter vergelijking: in 2018 nam het reactieve werk 76% van de capaciteit en was 24% beschikbaar voor actieve, risicogerichte inspecties. Met de uitbreiding op arbo terrein wordt dus de balans hersteld. Tegelijk wijzigt dit de internationale vergelijking niet wezenlijk. Sinds 2015 is de beroepsbevolking ook verder gegroeid waardoor de internationale vergelijking in essentie niet is gewijzigd. Deze verhouding past bij de in Nederland gekozen systematiek om de verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers te leggen.
4. **Toezicht houden is keuzes maken.** Ongeacht of Nederland in internationaal verband veel of weinig inspecteurs heeft, en ook als het aantal inspecteurs het dubbele, drievoudige of het tienvoudige zou zijn, zou gelden dat er voortdurend keuzes gemaakt moeten worden.

Onderstaand plaatje illustreert dat. Het geeft de potentiële toezichtpopulatie aan anno 2022.

Potentiële toezichtpopulatie



In 2017 waren de cijfers respectievelijk circa 17 miljoen, circa 8,6 miljoen en circa 1,6 miljoen, zie het Inspectie Control Framework. Binnen de populatie bedrijven zijn met name de bedrijven relevant die ook werkgever zijn. Dit zijn er circa 350 duizend, zonder dat overigens altijd vaststaat welke van 2 miljoen dat zijn.

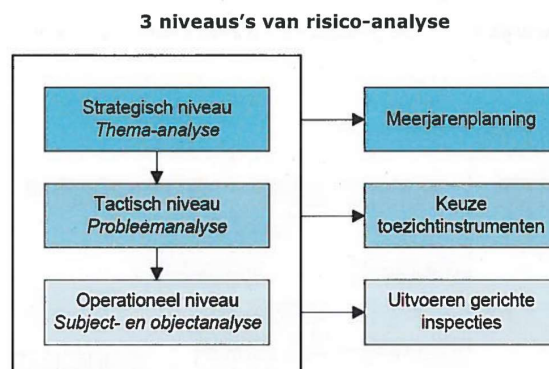
³ Zie onder andere Tweede Kamer, 2014–2015, 29 427, nr. 103

⁴ Tweede Kamer, 2016–2017, 34550-XV nr. 14, pagina 67

⁵ Tweede Kamer, 2016–2017, 34 550 XV, nr. 74

⁶ Tweede Kamer, 2017–2018, 34700, nr. 34.

Om keuzes te maken wordt gebruik gemaakt van risico-analyse. Zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau. Onderstaande plaatje geeft aan wat het product is waartoe de analyse leidt.



5. De **strategische analyse** vindt plaats door een inspectiebrede risico analyse⁷ en omgevings-analyse en leidt tot het meerjarenplan. Het lopende meerjarenplan betreft 2019-2022.⁸ Onderstaande figuur is aan dat plan ontleend. Fysieke belasting is een serieus risico, het is een van de oranje risico's, de grootste risico's staan in het rode vak. Hoe de Arbeidsinspectie de verschillende risico's aanpakt staat beschreven in het meerjarenplan.

Tabel 1 Hoofdrisico's binnen het domein van SZW⁹

Uitbuiting
Onderbetaling
Illegale tewerkstelling
Gevaarlijke stoffen
Onveiligheid van de werkplek
Zware ongevallen
Arbeids(markt)discriminatie
Fysieke overbelasting
Psychosociale overbelasting
Werkduur/werktijden
Fysische overbelasting
Onvoldoende inkomen
Uitkeringsfraude
Fraude re-integratie
Aantasting van arbeidsverhoudingen (rechtspositie medezeggenschap)
Schulden
Ziekte/re-integratie
Subsidiefraude
Mismatch vraag en aanbod
Biologische agentia

6. In het **meerjarenplan** zijn de actieve programma's benoemd waarmee de inspectie werkt. Het responsieve/reactieve werk is sinds mei 2022 georganiseerd in de Directie Meldingen en Verzoeken. Onderstaand opsomming is aan het Meerjarenplan 2019-2022 ontleend.

⁷ (<https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2018/11/15/ira-2018>)

⁸ (Meerjarenplan 2019-2022 van de Inspectie SZW | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl))

Sectoren

- Agrarisch en groen
- Bouw en infrastructuur
- Transport en logistiek
- Horeca en detailhandel
- Schoonmaak
- Zorg
- Uitzendbureaus
- Industriële arbeid

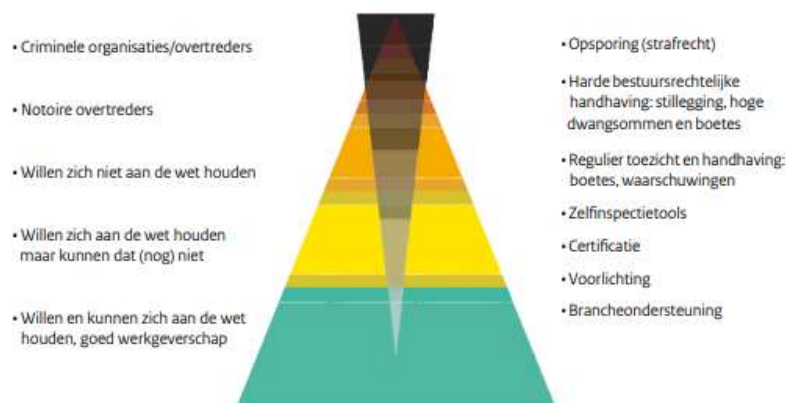
Thematisch

- Bedrijven met gevaarlijke stoffen
- Asbest
- Arbeids(markt)discriminatie en psychosociale arbeidsbelasting
- Arbeidsuitbuiting
- Schijnconstructies, cao-naleving en fraude

Stelsel

- Certificatie en markttoezicht
- Toezicht SUWI en sociaal domein

7. **Binnen ieder programma** is opnieuw sprake van **risico-analyse**. Deze risico analyse op tactisch niveau leidt opnieuw tot het maken van keuzes, bijvoorbeeld om in de bouw in te zetten op een ketenaanpak, bij asbest op malafide saneerders, bij schoonmaak op onder andere glasbewassing en hotelschoonmaak, bij uitzendbureaus de inzet in distributiecentra te bezien, maaltijd en flietsbezorging te onderzoeken etc. Naast de keuzes voor een sector of activiteit, zijn daarbij ook keuzes aan de orde over de in te zetten interventies. Dit vloeit voort uit de 'interventietoolbox', zie onderstaand.
8. **Binnen de projecten** waarin zo'n aanpak wordt georganiseerd, vindt dan **operationele risicoselectie** plaats. Die is dan om te bepalen bij welke bedrijven/subjecten een interventie plaatsvindt.
9. Als **analytisch denkmodel** hanteert de inspectie de '**werkgeverspiramide**'. In de top van de piramide zitten bedrijven die willens en wetens de regels niet naleven (criminele werkgevers en notoire overtreders). In het middensegment van de piramide bevinden zich werkgevers die zich niet aan de wet houden omdat ze niet op de hoogte zijn van de geldende regelgeving of omdat ze niet over voldoende mogelijkheden beschikken om de wet goed na te leven (onbedoelde overtreders). Aan de basis van de piramide is sprake van goed werkgeverschap (of opdrachtgeverschap) en leven bedrijven de arbeidswetgeving na.



10. Een uitgebreidere **beschrijving** en kwantificering van de 'lagen' is te vinden in het jaarplan 2022.⁹ Sinds 2016 hanteert de inspectie als streven om zich meer en meer te verantwoorden op maatschappelijk effect.¹⁰ Daarmee wordt het te behalen effect centraal gesteld en niet het halen van zo veel mogelijk aantallen inspecties. Uiteraard zijn die nog steeds van belang, maar

⁹ [Jaarplan 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie | Jaarplan | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁰ Tweede Kamer, 2016-2017, 34 550 XV, nr. 5.

een bovenmatige nadruk op aantallen inspecties zegt weinig over het maatschappelijk effect dat wordt bereikt en heeft als risico dat kwantiteit voorgaat op kwaliteit.

11. **Zelfinspectietools en interventietoolbox.** De Arbeidsinspectie heeft een aantal instrumenten ontwikkeld gericht op het verder vergroten van effect. Een voorbeeld van een dergelijk instrument zijn de zelfinspectietools. Deze zelfinspectietools beslaan vier belangrijke thema's waarop de Arbeidsinspectie toezicht houdt: Gezond en Veilig werken, Eerlijk werken, Werkdruk en ongewenst gedrag en Werken met gevaarlijke stoffen. Met deze tools kijkt de werkgever als het ware door de ogen van een inspecteur naar de eigen organisatie. Zij kunnen met een aantal vragen (stappen) controleren of zij voldoen aan de wet- en regelgeving rond arbeidsrisico's. Aan het eind krijgen zij terugkoppeling in de vorm van een actielijst. Voor de onderdelen die zij nog niet op orde hebben krijgen zij actiepunten.
12. Uit onderzoek onder de doelgroep blijkt dat **gebruikers van een zelfinspectietool vaker dan anderen overgaan tot het nemen van maatregelen om gezonder, veiliger of eerlijker te werken.** De tools worden daarom doorlopend gepromoot door de Arbeidsinspectie onder werkgevers. Meer informatie over het gebruik is te vinden in het Jaarverslag 2021.
13. De zelfinspectietools van de Arbeidsinspectie zijn te raadplegen via: [Zelfinspectie.nl: Eerlijk, gezond en veilig werk | Zelfinspectie door de Nederlandse Arbeidsinspectie](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2022/05/09/jaarverslag-2021)
14. Een ander voorbeeld is de **interventietoolbox**. Door middel van de interventietoolbox worden **de interventies gekozen die passend zijn voor een bepaalde doelgroep om daarmee het meeste effect te bereiken.** Dat kan afhangen van de omvang van een bedrijf, het kennisniveau, de zwaarte van de overtreding, etc. Met de interventietoolbox kan relatief eenvoudig een passende interventie worden gekozen voor een heel aantal verschillende situaties. Meer informatie over de interventietoolbox is te vinden op [De interventietoolbox | Jaarstukken Nederlandse Arbeidsinspectie \(rijksoverheid.nl\)](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2022/05/09/jaarverslag-2021)
15. **Meldingen en verzoeken.** Iedereen kan een melding doen bij de Arbeidsinspectie. Op de startpagina van de Arbeidsinspectie staat een directie link waar digitaal een melding kan worden gedaan bij het Meldingen Informatiecentrum (MIC), maar een telefonische melding, al dan niet anoniem, is ook mogelijk, 24/7.
16. **In 2021 betrof het ruim 15 duizend meldingen. Bijna de helft corona.** Naar verwachting zal het aantal reguliere meldingen tussen de 8 en 10 duizend liggen in tijden zonder corona. In het jaarverslag wordt getalsmatig gerapporteerd, bijvoorbeeld over het percentage meldingen dat voor andere instanties is (16%) en het percentage dat de inspectie zelf onderzoekt. In 2021 was dat circa 30% van de reguliere meldingen (niet-coronameldingen).¹¹
17. **Meldingen zijn voor de Arbeidsinspectie belangrijk.** Meldingen bevatten informatie van burgers en werknemers over werkgevers die mogelijk niet alleen voor een gerichte inspectie zorgen, maar ook in breder verband relevant kunnen zijn voor ontwikkelingen, trends en cijfermatige analyse. Een goed contact met werknemersvertegenwoordigers, zoals vakbonden of ondernemingsraden, bedrijfsartsen enz. helpt om structurele risico's die op termijn tot beroepsziekten kunnen leiden in een vroeg stadium te onderkennen. Bedrijfsartsen melden beroepsziekten (niet herleidbaar tot personen of werkgevers) bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). Deze statistische gegevens worden gebruikt in de risicoanalyse van de Arbeidsinspectie, voor het schatten van het aantal beroepsziekten dat wordt veroorzaakt door ieder risico (bij de gezond- en veiligheidsrisico's). Vervolgens wordt voor de risico's weer gekeken in welke sectoren ze spelen.
18. Indien een **melding of verzoek** wordt gedaan door een **vakbond of vanuit de personeelsvertegenwoordiging** in een bedrijf dan vloeit uit de Arbowet, artikel 24, voort dat **de Inspectie zo spoedig mogelijk gehoor geeft aan het verzoek.**
19. **Handhaving.** Om handhavend op te kunnen treden bij onveilige of ongezonde arbeidsomstandigheden moet de inspecteur ter plekke vaststellen of de werkgever afdoende maatregelen neemt en/of er op toeziet dat er veilig en gezond wordt gewerkt. Voorlichting over gezonde en veilige werkwijzen is eveneens een verplichting evenals het inschakelen van deskundige bijstand om te bepalen wat de juiste maatregelen zijn om te voldoen aan de verplichtingen uit de Arbowet. Wanneer de inspecteur constateert dat de werkgever niet

¹¹ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2022/05/09/jaarverslag-2021>, pag. 17 geeft een overzicht van de belangrijkste redenen waarom meldingen niet in onderzoek zijn genomen, zoals onvoldoende/verouderde informatie, of buiten het domein van de Arbeidsinspectie.

voldoet aan de verplichtingen uit de Arbowet en geen afdoende maatregelen heeft genomen, kan een waarschuwing worden gegeven, een eis tot verbetering worden gesteld, of een boeterapport worden opgesteld. Na eventueel bezwaar van de werkgever kan een boete worden opgelegd waartegen een werkgever in beroep kan gaan bij de rechter. In 2021 is schriftelijk uitgebreid ingegaan op het boetebeleid, de rechtsgang en proportionaliteit¹².

20. **Controles op Schiphol.** In 2004 constateerde de Arbeidsinspectie dat bij de behandeling van bagage de gezondheidkundige grenswaardes bij het tillen twee tot vier keer werden overschreden. Eind november 2004 is daarom handhaving ingezet bij alle bagageafhandelaren op de luchthaven Schiphol, gericht op het beperken van overmatige fysieke belasting. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk streven van betrokken partijen om - in overleg met de Arbeidsinspectie - tot een gezond niveau van fysieke belasting voor de bagagemedewerker te komen door ondermeer de inzet van hulpmiddelen (zoals tilhulpen die in Zweden waren ontwikkeld, of rechte, dubbele latrail en carrousels). Bij de betreffende bedrijven hebben na 2008 geen her-inspecties plaatsgevonden omdat er voldoende vertrouwen was dat voorgenomen investeringen en aanpassingen uitgevoerd zouden worden. Een voortgangscontrole van de Arbeidsinspectie in 2010 bevestigde dit beeld. Wel waren er nog enkele openstaande punten rond het tillen van bagage. In juni 2012 is de inzet van een nieuw ontwikkelde tilhulp CLS besproken. Met de inzet van deze tilhulp wordt het structureel tillen van bagagestukken voorkomen en wordt het niveau van fysieke belasting voor de bagagemedewerker teruggebracht tot een "gezond" niveau. Daarmee was voor de Arbeidsinspectie het traject dat in 2004 is gestart in 2012 afgerond.
21. In de afgelopen jaren zijn bij de Arbeidsinspectie van medewerkers die werken op Schiphol bij de bagageafhandelaars meldingen binnengekomen, maar die gingen vooral over het loon en de werktijden. Daar is door de inspectie in de afgelopen jaren ook op gecontroleerd. In het geval van fysieke belasting bij bagageafhandelaars heeft de Arbeidsinspectie geen meldingen van een vakbond of personeelsvertegenwoordiging ontvangen. **Op andere terreinen – zoals gevaarlijke stoffen – hebben de afgelopen jaren diverse inspecties plaatsgevonden op Schiphol.** In het geval van fysieke belasting bij bagageafhandelaars heeft de Arbeidsinspectie geen meldingen van een vakbond of personeelsvertegenwoordiging ontvangen. **Recent heeft de Arbeidsinspectie controles uitgevoerd bij bagageafhandelaars op Schiphol, naar aanleiding van vragen en informatie van NOS/Nieuwsuur.** De onderzoeken lopen nog. Voor de vrachtafhandeling (cargo) had de Arbeidsinspectie al eerder een controle gepland die later dit jaar plaatsvindt.

¹² Tweede Kamer, 2020-2021, 35 570 XV, nr. 83.