



Reflectie

Jaarverslag 2022
Nederlandse
Arbeidsinspectie



Jaarverslag 2022
Nederlandse Arbeidsinspectie

Deel I
Reflectie

Rits de Boer
Inspecteur-generaal
Nederlandse Arbeidsinspectie
April 2023



De hardnekkigheid van onveilig gedrag

*Wie klauterde niet graag als kind?
Op daken en in bomen. Als er een dakpan
los ligt, is het ook logisch dat mensen
hun vroegere behendigheid aanspreken.
Het is in Nederland vaak een hellend
dak, je schuift de pannen omhoog en
klimt over de pannenlatten naar boven.
Een gecalculeerd risico.*

Maar oliedom als je naar de cijfers kijkt. Dat zijn cijfers die ontstaan als we over individuele situaties heen een analyse doen. Die cijfers schreeuwen 'zelfoverschatting' én 'een ongeluk zit in een klein hoekje'.

Voor zonnepanelen geldt dat die meestal op een dak moeten worden geïnstalleerd. De cijfers spreken boekdelen.

Ten eerste de meldingen over zonnepaneleninstallatie. Mensen melden bij de Inspectie wat ze zien bij hun eigen huis, in de straat of op een willekeurige andere plek. 80 procent daarvan gaat over het risico op vallen.

Ten tweede wat inspecteurs aantreffen als ze toezicht houden. In 70 procent van de gevallen wordt dan ter plekke een boete voor valgevaar aangezegd.



Tot slot zijn er die situaties waarbij een ongeval te betreuren is en inspecteurs onderzoek doen. In 80 procent van die gevallen is iemand van of door het dak gevallen.

Die cijfers, met name de combinatie van die cijfers, geven een ijzersterke indicatie dat er te vaak niet veilig wordt gewerkt. Terwijl het bekend is wat je moet doen. De arbocatalogus geeft echt uitstekende veiligheidsmaatregelen aan, zoals steigers bouwen of dakrandbeveiliging aanbrengen.

Waarom is het verkeerde gedrag dan toch zo hardnekkig? De literatuur toont dat we als mensen de neiging hebben onze vaardigheden te overschatten. We zien onszelf als bovengemiddeld en onderschatten risico's en de kans dat iets verkeerd afloopt. Ter illustratie: het merendeel van de mensen vindt zichzelf een beter dan gemiddelde chauffeur.

Aan de kennis en middelen ligt het in ieder geval niet. Want bij inspecties blijkt vaak dat werkgevers en werknemers best wel weten wat nodig is. Maar weten is nog geen doen. Het komt regelmatig voor dat de hulpmiddelen voorhanden zijn, maar in de bus ongebruikt achterblijven. Ook komt het voor dat er, ondanks instructie en hulpmiddelen, alleen veilig gewerkt wordt als de baas er bij gaat staan. De betreffende werknemers ontslaan lost het probleem voor de werkgever tijdelijk op, maar veroorzaakt direct een nieuw probleem: de noodzaak een nieuwe installateur te vinden en er dan voor te zorgen dat die wel veilig werkt. En vergeet niet, installateurs en andere werknemers kunnen in de huidige arbeidsmarkt relatief makkelijk elders aan de slag.



Leiden deze waarnemingen dan tot fatalisme en berusting in de onvermijdelijkheid van het 'menselijk tekort'?

Nee. Want bedrijven die wel veilig werken, bereiken dat niet zonder slag of stoot. Daar wordt onderkend dat menselijk gedrag taai is, maar ook dat dagelijkse aandacht, zeer regelmatige instructie en herhaling door de werkgever en een open cultuur om te leren van fouten, de sleutel tot succes zijn.

Ik ontsnap op dit onderwerp niet aan de volgende noodzakelijke waarschuwing en alertering.

Daken met lichtplaten zijn blijkbaar extra gevaarlijk!

Lichtplaten zijn vaak niet sterk genoeg (meer) om een persoon te kunnen dragen. Ik houd me aanbevolen voor reacties van mensen die hier specialistische kennis over hebben, want in de afgelopen periode hebben we meerdere dodelijke ongevallen gezien als gevolg van vallen door lichtplaten heen. Ga het dak dus nooit op zonder veiligheidsmaatregelen en wees extra voorzichtig bij lichtplaten.



Gezondheid moet nog meer voorop staan

Onveilig werk is vaak zichtbaarder dan ongezond werk. Een arbeidsongeval of een gevaarlijke machine is direct waarneembaar. Gezondheidsklachten ontstaan over een langere periode, als gevolg van meer onzichtbare risico's; ze manifesteren zich lang na de blootstelling en soms zelfs pas na het pensioen. En ongezond werk levert even grote, of soms zelfs grotere risico's voor het individu op.

Jaarlijks overlijden 4.000 mensen aan de gevolgen van ongezonde werkomstandigheden eerder in hun leven. Omdat de gevolgen minder zichtbaar en minder direct zijn, worden de kosten van ongezond werk onderschat. Zo heeft circa 40 procent van de mensen in de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) een psychische aandoening. Zowel door de samenleving als geheel als door individuele werkgevers en werknemers worden de negatieve gevolgen onderschat. Investerings in gezond werk doen werkgevers in het hier en nu, maar de eventuele opbrengsten in de vorm van lager verzuim zijn door de uitgestelde ziektelast lang niet altijd realiseerbaar.



Zowel door de samenleving als geheel als door individuele werkgevers en werknemers worden de negatieve gevolgen van ongezond werk onderschat.

Onlangs publiceerde de Arbeidsinspectie de Staat van gezond werk. Deze documenteert – met zoveel precisie als de tekortschietende cijfers toestaan – wat de belangrijkste boosdoeners op het gebied van ongezond werken zijn. En belangrijker nog: wat we eraan kunnen doen, als individuele burger of werknemer, werkgever, wetgever of samenleving.

Kort gezegd zijn de boosdoeners van ongezond werk blootstelling aan gevaarlijke stoffen, psychosociale arbeidsbelasting en fysieke belasting.

Wat we er aan kunnen doen, zo concreet mogelijk, is dit:

- Ken uw werkprocessen en de handelingen die in die processen worden gedaan. Niet globaal maar stap voor stap. Kennen betekent in dit verband: kijk naar de handelingen, of laat dit doen, vanuit arbeidshygiënisch oogpunt. Meet belasting, meet blootstelling. Doe dit per werkproces en waar nodig tot op het niveau van afzonderlijke handelingen. Een risico-inventarisatie is méér dan een papieren exercitie en de werkgever kan de inventarisatie ook benutten om werkprocessen te optimaliseren.
- Beleid, procedures e.d. in de vorm van gedragscodes of een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) of plan van aanpak zijn alleen effectief als ze goed geïmplementeerd en ingebed zijn in de organisatie.



Met andere woorden: als ze ‘leven’ en richting geven aan de dagelijkse praktijk van het werk. Investeren in een verantwoorde veiligheids- en gezondheidscultuur is dan ook een belangrijk onderdeel van gezond werk.¹

- Kijk daarbij naar de professionaliteit en impliciete en expliciete (machts-)verhoudingen van (interne/externe) arbokerndeskundigen in relatie tot andere disciplines in het bedrijf (zoals verkoop, marketing, productie, financieel etc.).
- Werknemersvertegenwoordigers doen er goed aan regelmatig in gesprek te gaan met de preventiemedewerker, de bedrijfsarts en andere kerndeskundigen over gezonde werkomstandigheden.²
- Branches en sectoren doen er verstandig aan te investeren in kennis over gevaren en risico's van werkprocessen in de branche. Investeer in gezamenlijk onderzoek naar of kennisdeling over effectieve beheersmaatregelen. Nu valt op het niveau van een individueel bedrijf niet altijd een sluitende business case voor preventie te maken, omdat het ontwikkelen van effectieve maatregelen te kostbaar is. Start dan een branche-aanpak om kosteneffectief aan maatwerkoplossingen te werken. Wellicht dat binnen een bedrijfstak, met alle schaalvoordelen van dien, het écht financieel loont om beroepsziekten te voorkomen – ten nutte van de hele bedrijfstak en de gezondheid van alle werkenden in die bedrijfstak.

1 Inspectie SZW: Staat van Arbeidsveiligheid. Iedereen een veilige én gezonde werkplek (Den Haag 2018). Zie [website](#) voor infographic, filmpje en speech en het [rapport](#).

2 Zie bijvoorbeeld:

De ondernemingsraad en gevaarlijke stoffen - een handreiking (Den Haag, 2020)

Gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische sector (Den Haag, 2022)



Eerlijk werk

*Als het te mooi lijkt om waar te zijn,
dan is het meestal ook niet waar.*

Inspecties in 2022 onderstreepten dit inzicht. Bij meerdere grote opdrachtgevers doet de krapte op de arbeidsmarkt zich voelen. Of het nu om de schoonmaak in vakantieparken gaat, productie-medewerkers in de snijzaal in de vleesindustrie of lopendebandwerk in de distributie. Tekorten aan personeel zetten de productiecapaciteit onder druk.

Uitzendbureaus hebben bij uitstek een functie om gaten te vullen (ziek en piek). Van oudsher is de functie van het uitzendbureau het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. In economische zin verlagen zij de transactiekosten in een markt met imperfecte informatie. Een waardevolle functie. Smeerolie voor de arbeidsmarkt, die ook zeker heeft bijgedragen aan een Nederlandse arbeidsmarkt, die veel beter functioneert dan die in veel andere Europese landen, die kampten of kampen met hogere aantallen mensen die aan de kant staan.



Maar ook uitzendbureaus kunnen niet toveren en moeten het wel georganiseerd krijgen. Zij zien zich ook geconfronteerd met veel vraag en gaan op zoek naar aanbod van personeel. Dat maakt creatief. De les uit meerdere toezichtszaken in 2022 is dat uitzendbureaus die jou als opdrachtgever probleemloos grote aantallen mensen op stel en sprong kunnen leveren, vaak te creatief zullen zijn geweest.

Creatief in die zin dat de mensen die via zo'n uitzendbureau aan het werk worden gezet soms bijvoorbeeld geen werkvergunning hebben, maar er wel een moeten hebben. Het kan dan gaan om asielzoekers die al dan niet betaald worden ingezet of onder het mom van stage of 'meelopen' worden bemiddeld. In de reflectie van vorig jaar ging ik al uitgebreid in op het verdienmodel waarmee soms grote groepen arbeidsmigranten zich door de Europese arbeidsmarkt verplaatsen, om onder soms miserabele omstandigheden te verblijven en te werken. Opdrachtgevers, ook aansprakelijk voor het voorkomen van dat soort situaties, doen er goed aan te dubbelchecken. Anders werken ze mee aan het in stand houden van oneerlijke praktijken.



Bestaanszekerheid

Werk zorgt voor inkomen, doel, structuur, vreugde. Het is ongelooflijk belangrijk en het is er momenteel in overvloed in Nederland. Dat is goed nieuws.

Nog meer goed nieuws staat in het onderzoek van de Inspectie naar het klantperspectief in de sociale zekerheid. WW-ers waarden de dienstverlening hoger dan een aantal jaren geleden.³

Beide zijn een opsteker voor de Nederlandse burger, want het is ook wel eens anders geweest.

Want hoe duiden we dat Nederland, na een zoektocht van meer dan 40 jaar om voldoende werkgelegenheid voor alle mensen in Nederland te hebben, nu in de situatie zit dat overal arbeidstekorten worden gevoeld? En als ondanks die tekorten de bestaanszekerheid onder druk staat, is dat dan een onvermijdelijk aanpassingsproces of zijn er instrumenten denkbaar om dat te verlichten? Onderstaand een aantal overwegingen.

³ Zie: *Klantperspectief WW 2020-2021*, Nederlandse Arbeidsinspectie (Den Haag, 2022).



Werk is de basis voor bestaanszekerheid

Uitgangspunt is dat iedereen in Nederland zelf voorziet in het bestaan.⁴ Voor de meeste mensen betekent dit dat ze betaald werk zoeken.

In 2022 doorbrak Nederland de grens van 10 miljoen werkenden. Begin 20^{ste} eeuw waren dat er 2,5 miljoen, in 1963 was dat verdubbeld naar 5 miljoen en weer ongeveer zestig jaar later zijn we dus wederom verdubbeld en de 10 miljoen gepasseerd.

Om precies te zijn, het aantal werkenden in Nederland was in 2022 ruim 10,1 miljoen. Dat was een stijging van ruim 380 duizend ten opzichte van de stand in 2021.

Dat is immens.

Sinds de tweede wereldoorlog was in enig ander jaar de groei per jaar nooit meer dan 252 duizend. En gemiddeld was de groei ongeveer 80 duizend werkenden per jaar.

En in de zeven jaar van 2015 tot en met 2022 is het aantal werkenden in Nederland ruim 1,3 miljoen hoger geworden.

Ook dat is immens.

⁴ Zie de grondwet: [Home - Nederlandse Grondwet \(denerlandsegrondwet.nl\)](https://denerlandsegrondwet.nl)



In absolute zin een record sinds de Tweede Wereldoorlog. En het aantal banen gaat ongeveer gelijk op met het aantal werkenden. Er waren 9,8 miljoen banen in Nederland in 2015 en 11,4 miljoen eind 2022. Per saldo in die zeven jaar dus 16 procent meer banen en 15 procent meer werkende mensen. Nederland is een magneet voor bedrijvigheid en arbeid.

Maar er doen zich ook overal tekorten voelen. Gevolg is, en dat is wat de inspectie ziet als ze toezicht houdt: haastig werk, achterstalligheid bij onderhoud, kennisgebrek bij werknemers over de uit te voeren werkzaamheden, onvoldoende instructie en toezicht van de werkgever ter voorkoming van onveilig of ongezond werk, extra belasting van zittende werknemers, verzelfstandiging en roosterproblemen in beroepen die traditioneel een werkgever/werknemer-relatie kenden, startende werkgevers die geen begin van een idee hebben over hun verantwoordelijkheden etcetera.



Tekorten

Hoe is te verklaren dat, ondanks de extreme sprong in de aantallen werkenden in 2022, er desondanks tekorten zijn?

De economische situatie is lastig te duiden. Door corona, lock downs, steunpakketten, verstoringen in productieketens, oorlog in Oekraïne en schokken in het aanbod en de prijzen van energie.

Er zijn meerdere verklaringen mogelijk. Van 'de economie is een beetje kapot'⁵ tot systeemkenmerken (zie kader). Feit is dat die tekorten er zijn.

⁵ NRC 18 februari: [De onverklaarbare stijging van de consumptie verklaard](#) - NRC
FD 13 februari: [Hans Borstlap: Nettolonen omhoog, toeslagen omlaag](#) (fd.nl)
FD, 26 februari: [Wij hebben te veel banen, niet te weinig mensen](#) (fd.nl)



Werk en loon

De afgelopen maanden laten zien dat de vraag hoe inflatie berekend kan worden er toe doet. Er is niet maar één 'juiste' berekening.

Maar welke maatstaf voor inflatie je op dit moment ook bekijkt, duidelijk is dat de ontwikkeling van de lonen de geldontwaarding niet bijhield in 2022 en pas in 2023 op stoom komt. Mensen, zeker met een kwetsbare inkomenspositie, voelen dat in hun portemonnee. Naarmate dat langer duurt, wordt dat onlogischer. De kosten van het bestaan moeten uit het loon van mensen worden betaald. Dat geldt eens te meer omdat de factor arbeid het qua beloning al een tijd lastig heeft, zoals beschreven in de Staat van eerlijk werk uit 2017 en 2019.

In antwoord op inflatie verhogen de monetaire beleidsmakers de rente. Dat is onvermijdelijk. Vijftien jaar dreigde regelmatig deflatie. Het monetaire beleid heeft jarenlang plankgas gegeven om dat te voorkomen. Na zoveel inspanning om deflatie af te wenden, is inflatie dus in wezen welkom. De economie en ook centrale banken zijn terug op vertrouwder terrein als de rentes weer positief zijn. Centrale banken kunnen net als in goede oude tijden waarschuwen voor een loon-prijsspiraal. En via het 'rentewapen' de economie en de inflatie proberen af te remmen.

Maar ere wie ere toekomt, de Nederlandsche Bank (DNB) noemde in 2022 weliswaar het risico van een loon-prijsspiraal, maar wees ook nadrukkelijk op het feit dat er loonruimte was.



Instrumentarium

Het verhogen van de rente heeft directe effecten op financiële markten en vermogens, maar het effect op de economie is vooral indirect. Het verhoogt uiteindelijk de kosten voor bedrijven. Het rentewapen werkt zonder twijfel, maar met vertraging. Om – verruimend – monetair beleid sneller en diepere impact op de economie te geven, heeft de Europese Centrale Bank (ECB) het afgelopen decennium nieuwe monetaire instrumenten gemaakt.

Naast nieuwe monetaire instrumenten blijken bij crises ook nieuwe budgettaire macro-economische instrumenten nodig te zijn geweest. Niet om te remmen maar om te stimuleren. In 2008 en 2009 noodhulp en kapitaalinjecties voor banken, deeltijd-WW voor bedrijven, in 2020, 2021 en 2022 uitgebreide steun voor werkgevers en werkenden met de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), uitstel van belastingen etcetera.

Nieuwe monetaire en budgettaire instrumenten roepen de vraag op naar het instrumentarium voor bestaanszekerheid.

Als lonen de inflatie niet bijhouden, wordt arbeid in reële termen alsnog goedkoper. Achterblijvende lonen verbeteren de tekorten op de arbeidsmarkt niet. Positieve uitzondering is de door het kabinet versnelde verhoging van het wettelijk minimumloon. Achterblijvende lonen maken de kans op een nieuw evenwicht niet groter. En evenwicht zoeken via aanpassingen in P(rijzen) lag al meer voor de hand dan via de Q(quantiteit), zie ons Jaarverslag 2021.



Uit het verleden kennen we ‘neerwaartse nominale rigiditeit’: mensen willen hun nominale (uur)loon niet zien dalen. In een crisis dalen lonen daarom niet genoeg voor aanpassing richting ‘full employment’. Het is de vraag of er ook ‘opwaartse rigiditeit’ is als we constateren dat de loonontwikkeling de inflatie maar beperkt volgt.

Traagheid in loonaanpassing in 2022 was wellicht mede uitvloeisel van het deflatoire klimaat van de vijftien jaar daarvoor. Loononderhandelingen starten vanaf nul. Naar analogie met centrale banken die nieuwe instrumenten hebben gemaakt om het monetaire beleid dieper en sneller effect te geven, zou ook voor de loonvorming een extra instrument het aanpassingsproces mogelijk versnellen. Bijvoorbeeld om een bodem in de loonvorming te kunnen leggen in uitzonderlijke omstandigheden. CAO-onderhandeling per sector zijn dan uiteraard nog nodig, want niet iedere sector kan hetzelfde dragen. Decentraal kan dat het beste worden bepaald. Zo’n instrument zorgt wellicht voor een sneller aanpassingsproces door de vraag naar arbeid te remmen en bestaanszekerheid te verbeteren, dan via de doorwerking van alleen een hogere rentevoet.



Tekorten op de arbeidsmarkt kunnen een onbedoeld gevolg zijn van systeemingenrepen, in dit geval de noodzakelijke ingrepen tijdens corona (NOW, TVL, belastinguitstel etcetera).

Hoe tekorten inherent uitvloeisel van een economisch systeem kunnen zijn, heeft János Kornai treffend beschreven.^{6,7} Centraal in zijn analyse staat wat consumenten, planners en managers van de (overheids) bedrijven echt doen. Op micro-economisch niveau. Gewoontes, strategisch gedrag, het hamsteren van grondstoffen, van personeel en van (half)producten maken dat de geplande productie of output nooit wordt bereikt. En de centrale planner weet zich steeds in de dwangpositie om desondanks wel geld te fourneren (om lonen te betalen), maar zonder effectieve mogelijkheid om bij te sturen indien bedrijven in wezen niet failliet kunnen gaan.

Kornai gebruikte voor dat samenspel aan gedrag de term 'soft budget constraint'. Waardoor besluiten binnen en door bedrijven niet meer primair worden ingeperkt door schaarste (van geld). Een 'soft budget constraint' op micro-economisch niveau zorgt voor tekorten op macro-economisch niveau. Dat maakte volgens Kornai ook iedere poging om tekorten via prijsverhogingen tegen te gaan, nutteloos zolang het tekort (aan goederen, personeel) inherent uitvloeisel van het systeem is. Wetenschappelijk onderzoek wees de ineffectiviteit van prijsverhogingen ook uit.⁸ Naar analogie met Kornai zal van loonsverhoging, afgezien van koopkrachtverbetering, weinig heil te verwachten zijn voor het oplossen van arbeidstekorten indien die inherent voortkomen uit een 'soft budget constraint'. Dan ligt de oplossing vooral in instrumenten om de budget constraint te versterken. Daarmee is het extra relevant om de oorzaken van de grote toename in het aantal werkenden te duiden.

6 Econoom (1928-2021). Publicaties Kornai zijn onder andere: Dynamism, Rivalry and the Surplus Approach (2014), The system paradigm (1999), The socialist system (1992), The economics of shortage (1980).

7 Als Hongaar, later werkend in de VS (Harvard), had hij goed zicht op de daadwerkelijke gedragsmechanismen van planners, producenten en consumenten en de overeenkomsten en verschillen tussen plan- en markteconomieën. Daarnaast zat hij vanaf de jaren negentig in het bestuur van de Centrale Bank in Hongarije.

8 Michael Ellman, Cambridge Journal of Economics 2021, 45, pag. 381.



Tot slot

Rode draad bij de risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid, eerlijkheid en bestaanszekerheid is dat ze meebewegen en veranderen door de ontwikkeling van Nederland, economisch, technologisch, kortom als (Europese) samenleving. Dat de toekomst onzeker is, weten we allemaal. Maar ook voor heden en verleden geldt dat er meer onbekend en onzeker is, dan bekend en zeker.

Deze reflectie is dan ook geen boodschap of standpunt maar een bijdrage aan de opdracht die we allemaal hebben: hoe zorgen we er voor dat morgen weer een stukje beter wordt dan vandaag?



Reflectie

Deze uitgave is onderdeel van het Jaarverslag 2022
van de Nederlandse Arbeidsinspectie

April 2023