Verhalen

Jaarverslag 2022
Nederlandse
Arbeidsinspectie

Inhoud

1 Woningcorporaties 4

'Woningcorporaties als opdrachtgever in de bouw: welke lessen kunnen we trekken?'

2 Familie-inspecteurs 12

'Uw man is helaas overleden bij een bedrijfsongeval'

3 Niet-gebruik toeslagen 21

'Leven onder sociaal minimum hoeft niet.'

1 Woningcorporaties

‘Woningcorporaties als opdrachtgever in de bouw: welke lessen kunnen we trekken?’

Woningcorporaties zijn een grote speler in de bouw, verbouw en renovatie van woningen. Als opdrachtgever zijn ze er ook verantwoordelijk voor dat de bouwwerkzaamheden gezond, veilig en eerlijk uitgevoerd worden. En als die zaken in het begin niet goed geregeld zijn, dan heeft dat een uitwerking op de hele keten in het bouwproces.

Na verschillende inspectieprojecten bij woningcorporaties en in de bestratingsbranche, bleek dat opdrachtgevers doorgaans niet goed op de hoogte zijn van de wettelijke verplichtingen van de bouwprocesbepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit. Ook bleek dat deze regelgeving onvoldoende houvast bood bij handhaving hierop door inspecteurs. Dit heeft in 2017 geleid tot aanscherping van de zogenoemde bouwprocesbepalingen. Het begrip “Vergewisplicht” werd toegevoegd voor opdrachtgevers in artikel 2.26 in het Arbeidsomstandighedenbesluit

Woningcorporaties onder de loep

Reden genoeg voor de Inspectie om in 2019 een project te starten. Hiermee wilde de Arbeidsinspectie in de praktijk zien in hoeverre woningcorporaties de bouwprocesbepalingen en de vergewisplicht kennen en naleven en of ze hun rol en verantwoordelijkheid als grote opdrachtgevers hierin nemen.

Woningcorporaties beheren zo’n 2,4 miljoen huurwoningen, waarin 4 miljoen mensen wonen. Samen ongeveer een derde van de Nederlandse woningvoorraad. De kernopgave van corporaties is het zorgen voor goed en betaalbaar wonen voor hun huurders.

De Arbeidsinspectie heeft direct na de start van het project geconstateerd, dat de tot dan toe bezochte woningcorporaties de vergewisplicht van de aangescherpte bouwprocesbepalingen niet kennen en niet toepassen in de praktijk op de bouwplaats.

Bij de aanpak stond dan ook centraal om de woningcorporaties mee te nemen in hun rol en verantwoordelijkheid. Zij moeten immers zorgen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden vanaf de eerste stap in het ontwerpproces en alle tussenliggende fasen tot met de sloop van een bouwwerk.

Ron Maters, projectleider Woningcorporaties, over de resultaten en het effect van het project: “Nederland kent zo’n 300 woningcorporaties, de Inspectie heeft bijna de helft geïnspecteerd en in het kielzog daarvan een veelvoud aan opdrachtnemers en onderaannemers. Een groot deel van de woningcorporaties heeft gelukkig inmiddels een slag gemaakt in hun denken. Van ‘dat is toch de verantwoordelijkheid van de (hoofd)aannemer’, tot het achter de broek zitten van de (hoofd)aannemer om te zorgen dat hij eerlijk, veilig en gezond werkt.”

De aanpak

“Onze inspecteurs hebben gesprekken gevoerd om te toetsen of de directie of vertegenwoordiger van de woningcorporatie op de hoogte was en kennis had om invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen als opdrachtgever. Het bleek dat zij als opdrachtgever onbekend waren met een aantal zaken. Ten eerste van welke wettelijke verplichtingen (veilig en gezond werk) van toepassing waren. Ten tweede welke verplichtingen zij hebben als het gaat over het tewerkstellen van arbeidsmigranten. Omdat bij inspecties bij andere grote opdrachtgevers was geconstateerd dat het kennisniveau van de aangescherpte bouwprocesbepalingen laag was, hadden we al een vermoeden dat dit ook bij de corporaties het geval zou zijn”, aldus Ron.

“De oorzaak bij de woningcorporaties die het niet op orde hadden, was vooral te herleiden naar onwetendheid en het zich niet bewust zijn van hun verantwoordelijkheden. De wetgeving over het tewerkstellen van arbeidsmigranten en de ketenaansprakelijkheid was, op een uitzondering na, een totaal onbekende bij de corporaties.

Geen gemakzucht
“Nee, het is zeker geen gemakzucht van de woning-corporaties. Ze moeten voldoen aan een veelvoud aan complexe wetgeving, zowel landelijk als regionaal. Daarnaast hebben woningcorporaties te maken met andere prioriteiten. Denk aan het sociale aspect richting de huurders en hun omgeving om voldoende woningen te realiseren.”

“De oorzaak bij de woningcorporaties die het niet op orde hadden, was vooral te herleiden naar onwetendheid en het zich niet bewust zijn van hun verantwoordelijkheden. De wetgeving over het tewerkstellen van arbeidsmigranten en de ketenaansprakelijkheid was, op een uitzondering na, een totaal onbekende bij de corporaties. Hun verantwoordelijkheid voor veilig en gezond werk dachten ze goed geregeld te hebben. In de praktijk kwam het neer op dat ze die verantwoordelijkheid eigenlijk vooral contractueel hadden ‘uitbesteed’ of doorgeschoven naar de opdrachtnemers of hoofdaannemers.”

Enkele grotere woningcorporaties hadden hun zaken overigens wel (deels) op orde. Meestal was hier sprake van het feit dat er iemand, meestal een veiligheidskundige, in dienst was die zich fulltime met veiligheid en milieu bezighield, ondersteund door de directie.

Nieuwbouw woningen in aanbouw. Een bouwvakker vervoert cement in kruiwagen, om de buitenmuren op te trekken. de persoon op de foto komt niet voor in het verhaal. Foto: ANP, David Rozing

De bouwplaats op
Tijd voor actie. De opdrachtgever gaat samen met de inspecteurs van de Arbeidsinspectie de bouwplaats op. Een uitgelezen manier om de opdrachtgever te laten zien hoe en waar de inspecteurs naar kijken en wat de corporatie als opdrachtgever had moeten regelen.

Woningcorporaties kunnen opdracht geven om nieuwe woningen te bouwen en/of om hun bestaande woningbezit en panden te onderhouden, renoveren of te verduurzamen. Woningcorporaties worden daarmee gezien als grote opdrachtgevers in de bouw en infra. In de Arbeidsomstandighedenwet is vastgelegd dat opdrachtgevers onder andere een vergewisplicht hebben. Dit houdt in dat op basis van de in de Arbowet beschreven opdrachtgeversverplichtingen de opdrachtgever mede verantwoordelijk is dat het werk gezond, veilig en eerlijk uitgevoerd kan worden. De opdrachtgever moet de juiste voorwaarden scheppen om dit mogelijk te maken. Daarmee is de zorg voor goede arbeidsomstandigheden niet alleen een zaak van de uitvoerende partij(en) (aannemer en anderen die werken aan het bouwwerk), maar is er sprake van een ketenverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid begint bij de woningcorporatie als opdrachtgever. Immers, de keuzes van de woning-corporatie voor de bouw- en werkmethoden, toe te passen materialen en een goede planning hebben invloed op de veiligheids- en gezondheidsrisico's van werknemers tijdens de bouw. Preventieve en gezamenlijke inspanningen van alle partijen leiden tot het gezonder en veiliger werken op de bouwplaats. Als het bij de start niet goed geregeld is, dan heeft dat uitwerking op de gehele keten in het bouwproces.

"We wilden als interventie het gesprek met de opdrachtgever en opdrachtnemer aangaan en wat is dan mooier dan om dit fysiek te doen op de bouwlocatie zelf. Je leert ze kijken door de ogen van de inspecteur van de Arbeidsinspectie. Je kunt ze wijzen op de risico's waarvoor zij als opdrachtgever verantwoordelijk zijn op basis van de vergewisplicht. Op deze wijze kunnen ze hun geld direct investeren in een verbetertraject. Dat heeft meer effect dan slechts een handhavingsbrief sturen of een boete opmaken. Ten slotte begint een gezonde, veilige en eerlijke bouwplaats bij de keuzes die je als corporatie maakt in de ontwerpfase. Daar waar onze inspecteurs direct ernstig gevaar waarnamen en waar na ons gesprek geen verbetertraject werd ingezet, werd direct handhavend opgetreden."

Bij een nieuwbouwproject wil een woningcorporatie grote kozijnen in het bouwwerk, want dat geeft veel licht en is mooi. Dit heeft echter gevolgen voor de werkzaamheden. Hoe worden deze kozijnen getransporteerd? Hoe doe je dat veilig? Hoe voorkom je fysieke overbelasting van de mensen die het kozijn gaan plaatsen? Op welke wijze kunnen deze in de gebruiksfase veilig en gezond onderhouden worden? Daar denken opdrachtgevers vaak onvoldoende over na. Dat regelt de aannemer wel, denken ze. Woningcorporaties realiseren zich niet dat zij daar als opdrachtgever verant-woordelijk voor zijn. Dit soort overwegingen moet worden meegenomen in het eerste ontwerp.

Aan de slag
De gesprekken, de inspecties, het overleg met Aedes (de brancheverenigingen van woningcorporaties), hebben een duidelijk effect gehad bij de corporaties. Ron Maters: "Ze zijn duidelijk in beweging gekomen. Ik durf het niet in een percentage uit te drukken, maar ik hoor en zie terug dat de door ons bezochte woningcorporaties hun rol als verantwoord opdrachtgever actiever oppakken. En wat we zien is dat corporaties ook met elkáár in gesprek gaan. Zo hebben vijf corporaties in het noorden van het land elkaar bijvoorbeeld opgezocht om met elkaar te kijken hoe ze hun opdrachtgeverschap goed kunnen oppakken.

Ook Aedes heeft haar rol goed opgepakt. De brancheorganisatie heeft meerdere acties ondernomen en heeft ook twee webinars (mede) georganiseerd om hun leden te informeren. Verder bieden ze samen met FLOW (Fonds Leren en Ontwikkelen Woningcorporaties) zowel werkgevers als medewerkers ondersteuning. FLOW heeft onder andere zes Arbowerkboeken uitgegeven die jaarlijks geactualiseerd worden. Een mooie ontwikkeling om kennis te vergaren voor de corporaties."

En dan de corporaties die tijdens het traject veelvuldig contact hadden met de inspecteurs. Eigenlijk geven zij allemaal aan dat zij deze vorm van interventie van de Arbeidsinspectie als constructief en nuttig ervaren. Zij zijn positief over de mix van ingezette interventies waarbij we ze hebben meegenomen in het bouwproces en hun verantwoordelijkheden en vervolgens handhaving waar nodig. De gesprekken en webinars hebben ertoe geleid dat er nu duidelijkheid is over de bouwprocesbepalingen en hebben de corporaties aan het denken gezet. Kortom, er is bewustwording gecreëerd over hun verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de wet- en regelgeving voor Arbo en Arbeidsmarktfraude (AMF). De bezochte en deelnemende woningcorporaties hebben zich uitgesproken om aan de slag te gaan met hun opdrachtgeversverplichtingen voor veilig, gezond en eerlijk werk.

Verder werd in de loop van dit project duidelijk hoe taai het is om door te dringen in het bewustzijn en daarna in de werkpraktijk. De in 2017 gepubliceerde (herziene) bouwprocesbepalingen en de verplichtingen die hieruit voortkomen zijn met diverse communicatiecampagnes onder de aandacht gebracht. Maar dat is onvoldoende om dat bewustzijn te laten doordringen bij de doelgroep. Vast is komen te staan dat dit ook geldt voor een aantal andere grote landelijk opererende opdrachtgevers. Daar waar opdrachtgevers zich er wel van bewust zijn blijken ze de bouwprocesbepalingen complex te vinden en is de term vergewisplicht onduidelijk en geeft te weinig richting aan de concrete invulling op de werkvloer.

Naar aanleiding van de bevindingen heeft de Inspectie in 2022 een nieuwe openbare werkinstructie opgesteld die meer duidelijkheid moet geven in de bouwprocesbepalingen en de te nemen stappen in het kader van de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever.

Brancheverenigingen Aedes en de woning-corporaties zijn nu aan zet om verder invulling te geven aan hun wettelijk verantwoordelijkheden. Vanuit de Arbeidsinspectie hebben we duidelijk te kennen gegeven, dat ze nu behoren te weten wat hun verplichtingen zijn. En dat dit betekent dat we een volgende keer direct handhaven als ze in gebreke blijven."

Wat is het verschil tussen vergewisplicht en ketenaansprakelijkheid
Niet alleen in corporatieland, maar ook bij andere bouw- en infraprojecten, zie je steeds meer onderaanbesteding, waardoor er een hele keten ontstaat. Zoveel dat de opdrachtgever meestal niet meer weet wie er aan het werk is. Als je als opdrachtgever boven in de keten je zaken niet goed regelt, dan werkt dat door in de hele keten. “Onderaan staat dan de man met de schep, bijvoorbeeld als zzp’er, die houdt nagenoeg geen marge meer over en werkt mede daardoor vaak onveilig en ongezond. En krijgt bovendien vaak geen eerlijk loon”, zegt Ron Maters.

Verantwoord opdrachtgeverschap houdt in dat de aandacht voor de gezondheid en de veiligheid van degenen die het werk uitvoeren in alle fases van een project (van ontwerp tot en met sloop) is geborgd. Deze verantwoordelijkheid kan verschillende vormen aannemen. Bijvoorbeeld door het bepalen van randvoorwaarden voor veiligheid, zoals het stellen van een realistische deadline voor het voltooien van de opdracht, en het aanleveren of inkopen van veilige materialen en hulpmiddelen. Het zich vergewissen door de opdrachtgever doet niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer voor gezond en veilig werken. Het betekent ook niet dat een opdrachtgever alles zelf moet uitvoeren. Bij een geïntegreerde contractvorm kunnen hierover bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt in het contract met de uitvoerende partij. Daarbij blijft de eindverantwoordelijkheid bij de opdrachtgever.

Een verkenning in 2015 concludeert dat algemene bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid vooralsnog een stap te ver is. De omvang van de problematiek leek onvoldoende scherp, waardoor de noodzaak van dit instrument moeilijk was aan te tonen.

Maar zou die aansprakelijkheid niet moeten gelden voor de gehele wetgeving voor eerlijk, veilig en gezond werken? Ron Maters is daar duidelijk over: “binnen de bouw en infra hebben we de bouwprocesbepalingen in ons Arbobesluit. Ondanks de aanscherping en verduidelijking van deze bepalingen per 1 januari 2017 blijven er onduidelijkheden. Die gaan over de ‘vergewisplicht’, het voldoen aan, en het invulling geven aan de bouwkundige, technische en organisatorische keuzes van een opdrachtgever met de bijbehorende maatregelen en de aanwijzingen, kwalificaties en bevoegdheden van een coördinator ontwerpfase.

De vergewisplicht · *de opdrachtgever is verplicht in de ontwerpfase zich ervan te vergewissen dat de betrokken werkgevers en zelfstandigen in staat zijn de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoeringsfase na te komen, in het bijzonder de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3, 5, eerste en derde lid, en 8 van de wet en hoofdstuk 4, afdeling 5.*

Ik ben dan ook voorstander van invoering van de ketenverantwoordelijkheid. Dan gaan de partijen in de keten veel beter beseffen dat ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Zo wordt het ze lastiger gemaakt om verantwoordelijkheden naar een lager niveau af te schuiven.”

Omdat de bouwprocesbepalingen specifiek gericht zijn op bouw en infra betekent dit ook dat alle andere sectoren geen gebruik kunnen maken van deze wetgeving. Toch spelen opdrachtgevers ook hier een grote rol, zoals ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen, transport en logistiek et cetera.

Ron: “We kunnen nu de bouwprocesbepalingen weer gaan aanscherpen of verbeteren, maar de problematiek is veel breder. De rol en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers binnen de ketens in de verschillende sectoren worden steeds groter en verantwoordelijkheden worden vaak civielrechtelijk afgeschermd. Ik ben dan ook voorstander van invoering van de ketenverantwoordelijkheid. Dan gaan de partijen in de keten veel beter beseffen dat ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Zo wordt het ze lastiger gemaakt om verantwoordelijkheden naar een lager niveau af te schuiven.”

2 Familie-inspecteurs

'Uw man is helaas overleden bij een bedrijfsongeval'

Het is iets waarvan je hoopt dat het je nooit overkomt, een politieagent aan de deur die verschrikkelijk nieuws komt brengen. "Mag ik even binnenkomen. Uw man is helaas overleden bij een bedrijfsongeval." Je wereld stort in. Vanaf dat moment begint voor de familie een heel ander leven. Het gemis van de geliefde. Maar ook de vraag 'hoe heeft dit ooit kunnen gebeuren?'

Jaarlijks sterven tussen de 50 en 70 mensen door een arbeidsongeval. De belangrijkste ongevalstypen zijn al een aantal jaren hetzelfde, namelijk het vallen van hoogte en in contact komen met een arbeidsmiddel zoals machines. Slachtoffers zijn vaak man en vallen vaak in de jongste (jonger dan 24) en de oudere leeftijdsgroepen (45 en ouder).

De Arbeidsinspectie doet bij een dodelijk ongeval altijd onderzoek, onder leiding van het Openbaar Ministerie. Inspecteurs proberen de toedracht van het ongeval te achterhalen en kijken of het ongeluk had kunnen worden voorkomen. Als er sprake is van een strafbaar feit dan wordt er proces-verbaal opgemaakt. Het proces-verbaal wordt voor verdere afhandeling naar het Openbaar Ministerie gezonden. Als er voldoende bewijsmateriaal is vindt er dan een rechtszaak plaats.

Persoonlijk aanspreekpunt

Voor nabestaanden is het belangrijk om op de hoogte te worden gehouden van het ongevalsonderzoek. Tot voor kort hield dat in de praktijk in dat de inspecteur die het ongevalsonderzoek uitvoerde, op bepaalde momenten contact had met de familie van de overledene. Dat was zwaar en het was niet iets wat alle inspecteurs 'even prettig' vonden om te doen. Er was ook geen afgestemde werkwijze hoe ze het moesten doen. Iedere inspecteur deed het dan ook op zijn eigen manier en soms zelfs helemaal niet. Inspecteur Ingrid van Beek wilde dit veranderen, de procedure professionaliseren. Bij de politie kennen ze al langer het fenomeen familie-agent. De familie-agent heeft contact met de familie van bijvoorbeeld iemand die is vermoord. Ingrid werd kwartiermaker familie-inspecteurs bij de Arbeidsinspectie. Met als belangrijkste doel om ook binnen de Arbeidsinspectie familie-inspecteurs aan te stellen die het vaste en persoonlijke aanspreekpunt worden voor nabestaanden tijdens het ongevalsonderzoek. Alleen dan wordt goed uitvoering gegeven aan de belangen van nabestaanden en dat draagt ook bij aan de verwerking van nabestaanden van het verlies. Eind 2020 zijn tien inspecteurs een opleidingstraject begonnen dat zij op 1 mei 2021 afrondden. Het werk als familie-inspecteur was in die tussentijd ook al opgestart om de nodige ervaringen op te doen. Familie-inspecteurs vind je niet zomaar, en niet iedereen is er geschikt voor. Je moet als familie-inspecteur een goede intrinsieke motivatie hebben, een goed inlevingsvermogen bij ingrijpende gebeurtenissen, weten hoe ongevalsonderzoeken lopen, en rust, kalmte en vertrouwen uitstralen. Maar ook non-verbaal gedrag herkennen en communicatief vaardig zijn.

Er wordt bij het bepalen van de geschiktheid bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een rollenspel met een trainingsacteur die belastende situaties simuleert. Er is ruimte voor uiteindelijk veertien familie-inspecteurs om een landelijke dekking te verwezenlijken, gestart is met tien. Vervolgens begint voor hen de opleiding familie-inspecteur bij de Politieacademie.

Duidelijke meerwaarde

Het is maandagochtend en de familie-inspecteurs hebben een bijeenkomst met hun projectmanagers. Iedere maand hebben ze een gezamenlijk overleg, de ene keer via videobellen en de andere keer op locatie. Het start een beetje in mineur. Eén van hen gaat de volgende maand met pensioen. Mooi voor hem natuurlijk vinden ze allemaal, maar voor het team een aderlating. Want een andere familie inspecteur is ander werk gaan doen, dus hun aantal daalt nu naar acht. Het gevoel bij iedereen is dat dit aantal eigenlijk te weinig is. Ga maar na: jaarlijks ruim 50 dodelijke ongevallen. Tel daarbij op dat de familie-inspecteurs altijd als koppel optreden en het is duidelijk dat er hard gewerkt moet worden. Er worden binnenkort weer gesprekken gevoerd met collega's die familie-inspecteur willen worden. Want dat de familie-inspecteur niet meer weg te denken is bij de Arbeidsinspectie is duidelijk. In de korte tijd van hun bestaan hebben ze duidelijk laten zien dat ze een meerwaarde hebben. Ook de families geven dat aan.

"Je kan een uitstekende inspecteur zijn, maar dat betekent niet dat je ook een goede familie-inspecteur kan zijn", zegt één van hen. Dat geeft ook weer aan hoe zorgvuldig we moeten kijken om binnen de Arbeids-inspectie mensen hiervoor te vinden. Want allen vinden ze het van belang dat je ook het inspectiewerk hebt gedaan bij ongevalsonderzoeken. "Als je kennis hebt van ongevalsonderzoek en je kan je goed inleven in de familie van het slachtoffer, dan heb je de ingrediënten om een familie-inspecteur te worden."

Het begin
Voor de familie-inspecteurs is het eerste contact beladen. De familie van het slachtoffer is al op de hoogte gebracht van het tragische ongeluk door de familie-agent, die speciaal is opgeleid om het vreselijke nieuws te vertellen. Het begint met een telefoontje. Het eerste, aftastend gesprek, gevolgd door het eerste fysieke bezoek aan de familie. “Op weg naar de familie haal je het eerste telefoontje terug. Hoe reageerden ze? Wie is vermoedelijk allemaal aanwezig bij het gesprek? Wat willen ze weten over het ongeval? Vragen die allemaal van belang zijn. Je gaat je inleven, de spanning van het eerste telefoontje verdwijnt langzaam. Als je dan eenmaal voor de deur staat en het eerste contact is gelegd, ebt de spanning weg. Maar je weet natuurlijk nooit wat er achter de deur gebeurt als je eenmaal in de woonkamer zit.”

“Je kan een uitstekende inspecteur zijn, maar dat betekent niet dat je ook een goede familie-inspecteur kan zijn.”

Foto: ANP, Roel Burgler

“Je moet in het eerste gesprek direct een vertrouwensband opbouwen en dat doen we door uit te gaan van wat de familie wil. Waar hebben ze als familie, als nabestaanden, behoefte aan? Dat is voor iedereen anders en de familie-inspecteurs proberen maatwerk te leveren net zoals Slachtofferhulp Nederland.

De familie-inspecteur staat er niet alleen voor. Alle gesprekken met de nabestaanden worden door twee familie-inspecteurs gedaan. Waarbij er wel altijd één van hen de lead heeft. De familie-inspecteurs werken daarnaast nauw samen met de casemanagers van Slachtofferhulp Nederland, ze trekken daarbij ook samen op. Ieder vanuit de eigen rol probeert de nabestaanden zo goed mogelijk te begeleiden. Daarnaast speelt het Openbaar Ministerie (OM) ook een rol, omdat het ongevalsonderzoek altijd in het strafrecht wordt onderzocht en zij leider van het ongevalsonderzoek zijn. Voor de samenwerking tussen de familie-inspecteurs, Slachtofferhulp Nederland en het OM is een Maatwerkprotocol opgesteld, dat door alle partijen is ondertekend.

De familie-inspecteurs doen hun werk vanaf het eerste moment na melding totdat het ongevals-onderzoek is afgerond en het proces-verbaal naar het OM wordt opgestuurd. Dan neemt feitelijk het OM de rol van de familie-inspecteurs over tot aan de zitting bij de Rechtbank. Constante factor voor de nabestaanden is Slachtofferhulp Nederland. De casemanager van Slachtofferhulp Nederland blijft het hele proces ‘verbonden’ aan de familie. Natuurlijk vindt er een warme overdracht plaats richting de collega’s van het Openbaar Ministerie. Voor alle betrokkenen is het van groot belang dat er aandacht voor het verlies van de familie blijft bestaan.

De gesprekken
Het aantal fysieke gesprekken bij de nabestaande thuis is meestal op de vingers van een hand te tellen. Natuurlijk het begingesprek, het gesprek als het onderzoek naar het ongeval is afgerond en tussen-door nog een aantal gesprekken. Die vaak worden gepland in overleg met de nabestaanden en uiteraard naar hun eigen behoefte. Daarnaast is er veel telefonisch overleg. Telefoontjes zowel van de familie-inspecteur naar de nabestaande als andersom. Voor de nabestaande staat ‘de lijn altijd open’. Dat maakt onderdeel uit van het vertrouwen dat ze moeten hebben en krijgen van de familie-inspecteur.

“Je moet in het eerste gesprek direct een vertrouwens-band opbouwen en dat doen we door uit te gaan van wat de familie wil. Waar hebben ze als familie, als nabestaanden, behoefte aan? Dat is voor iedereen anders en de familie-inspecteurs proberen maatwerk te leveren net zoals Slachtofferhulp Nederland. Soms willen ze weinig met je te maken hebben. Anderen hebben de behoefte om vaak met je te bellen.”

Voor de familie-inspecteur is het altijd even afwachten wie er de eerste keer in de woonkamer zitten. En hoe de onderlinge relaties in de familie zijn. Gescheiden ouders, waarvan hun zoon gestorven is, heeft een andere dynamiek dan een hechte familie. Of wat te denken als je als familie-inspecteur zelf net opa bent geworden en je ziet in de woonkamer de vrouw van de overleden man met een baby op schoot. Situaties waar geen blauwdruk voor is. Situaties waarbij je als familie-inspecteur moet realiseren: hoe pak ik dit het beste aan? Hoe krijg ik het vertrouwen? Inleven in de familie in zeer korte tijd is dan van belang. En dat vanuit de wetenschap dat het eerste gesprek hét gesprek is dat de basis legt voor de volggesprekken.

Extra ingewikkeld wordt het voor de familie-inspecteurs als het slachtoffer een buitenlander is. Niet alleen vanwege de taal. Maar meer het gegeven dat soms de familieleden van het slachtoffer niet in Nederland verblijven. Het face tot face contact is toch zeer belangrijk. Een uitdaging voor de familie-inspecteurs om hier goed mee om te gaan.

De lange duur
De vraag hoe het kon gebeuren staat natuurlijk centraal. Maar ook horen de familie-inspecteurs vaak dat de naaste familie wil zien hoe het is gebeurd. De familie-inspecteurs vertellen in principe alles wat uit het onderzoek komt als de familie dat wil, mist er toestemming is vanuit het OM. Ze krijgen de mogelijkheid om de plaats van het ongeval te bekijken. De foto’s die gemaakt worden na het ongeval kunnen ze bekijken. En soms is het ongeval gefilmd.

“Dat is emotioneel zwaar, als de familie die filmbeelden willen zien. Het is voor ons als doorgewinterde inspecteur vaak al moeilijk. Laat staan voor de nabestaande. Maar het helpt vaak wel voor hen om het te zien.” Deze werkzaamheden gebeuren volgens een vast protocol, je kan niet even zomaar foto’s of filmbeelden laten zien.

Ongevalsonderzoeken, en zeker die met een dodelijke afloop, kunnen lang duren. Betrokken collega’s worden geïnterviewd, de werkgever, en soms moet er technisch onderzoek gedaan worden, deskundigen van buiten worden erbij betrokken. Het onderzoek is niet zomaar afgerond. Het moet juridisch kloppen. Immers de kans bestaat dat de zaak voor de rechter komt.

“De onderzoeken duren lang, dat weten we omdat we ook zelf onderzoeken hebben gedaan. Maar dat is voor de familie vaak moeilijk om te aanvaarden. Ze denken vaak dat zo’n onderzoek maar een paar weken duurt. Maar het is eerder een half jaar, of zelfs veel langer. Als familie-inspecteur weten we vooraf ook niet hoelang het duurt. We bemoeien ons immers niet met het onderzoek. We weten gewoonweg niet hoeveel tijd de onderzoekende inspecteurs nodig hebben en hoeveel onderzoeksvragen er komen vanuit het OM. Het is dan moeilijk om tegen de familie te zeggen ‘het onderzoek loopt nog’. En dat wordt elke keer moeilijker als ze het vragen. Je loopt gewoon tegen een muur van ongeloof op: Weet je het nu nog niet, roepen ze dan vaak.”

Als het onderzoek eenmaal is afgerond en de familie-inspecteurs hebben de resultaten hiervan aan de familie uitgelegd, komt er altijd een laatste gesprek. “We vragen altijd in dat laatste gesprek, als de situatie zich daarvoor leent, wat de familie vond van onze inzet, of aan de verwachtingen is voldaan en of er verbeterpunten zijn voor onze inzet.”

“De onderzoeken duren lang, dat weten we omdat we ook zelf onderzoeken hebben gedaan. Maar dat is voor de familie vaak moeilijk om te aanvaarden. Ze denken vaak dat zo’n onderzoek maar een paar weken duurt.”

De groep

De vraag naar meer familie-inspecteurs valt regelmatig die middag. “Daar wordt aan gewerkt”, klinkt het enigszins geruststellend voor de familie-inspecteurs. Maar ze uiten nog een zorg die middag. De tijd die ze voor hun werk nodig hebben. Naast het familie-inspecteur zijn doen ze ook nog ander inspectiewerk. Goed om het hoofd niet alleen bij de nabestaanden te hebben. Daar zijn ze het allemaal over eens. Maar in de praktijk botst dat.

“Als familie-inspecteur kan ik niet van tevoren bepalen hoeveel tijd ik er mee bezig ben. Het hangt ook af van de familie, hoe vaak zij met ons in gesprek willen. Dat is voor ons belangrijk om te doen, uiteraard binnen redelijke grenzen. Je kan hen niet teleurstellen, dat zou het vertrouwen beschamen.” Maar ze moeten ook hun andere werk doen. Waar ligt de prioriteit? Of zoals één van hen zegt: “Je kan beter alleen familie-inspecteur zijn en de rest van je werk erbij doen. Maar nu is het andersom.”

De lopende casussen worden door de groep familie-inspecteurs besproken. Op professionele wijze wordt gereflecteerd op bepaalde gebeurtenissen. Het is duidelijk dat de familie-inspecteurs elkaar steunen, elkaar helpen en met elkaar deze zware opgave elke keer weer tot een goed einde willen brengen. Goed in de zin van dat de families een beeld hebben gekregen van het ongeval, weten wat de Arbeidsinspectie gedaan heeft en hoe het nu verder moet.

“Voor de inspecteurs die het ongevalsonderzoek uitvoeren nemen we een hoop vragen van de nabestaanden weg. Zij kunnen zich richten op het onderzoek en hebben ons voor het contact met de familie. Daardoor hebben zij de druk niet meer van de vragen van de familie, die pakken wij op.”

Het fenomeen familie-inspecteur is niet meer weg te denken binnen de Arbeidsinspectie. Met de komst van dit nieuwe team, is een duidelijke professionaliseringsslag gemaakt als het gaat om het contact met de nabestaanden.

Maar de familie-inspecteurs weten de waarde die de families hechten aan hun werk, aan hun bezoek, aan hun steun, en eventueel schouder. Professioneel als ze zijn gaan ze onverdroten door met hun belangrijke werk. De telefoon gaat. Nee, een collega die wat vraagt. Gelukkig geen dodelijk ongeval.

Vrijwilligers van de Voedselbank draaien overuren bij de distributie. Foto: ANP, Laurens van Putten

3 Niet-gebruik toeslagen

'Leven onder sociaal minimum hoeft niet.'

De Nederlandse Arbeidsinspectie is vooral bekend vanwege haar interventies op onveilig, oneerlijk en ongezond werk. Maar de Inspectie kijkt ook naar de bestaanszekerheid van mensen. Daarbij ligt de specifieke focus op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Dat gaat bijvoorbeeld over de vraag of de re-integratie goed is geregeld, oftewel komen mensen weer aan het werk? En, krijgen zij de inkomensondersteuning waar op ze recht hebben?

Twee jaar geleden heeft de Arbeidsinspectie gekeken naar niet-gebruik van de bijstand. Met niet-gebruik wordt bedoeld dat een persoon of gezin mogelijk wel in aanmerking komt voor bijstand, maar daar geen gebruik van maakt.

De uitkomst van dat onderzoek was best opzienbarend. Uit het onderzoek bleek dat maar liefst 35% van alle huishoudens die mogelijk recht hebben op een (aanvullende) bijstandsuitkering daar geen gebruik van maken. Die 35% komt neer op zo'n 170.000 huishoudens. Waar leven deze mensen dan van, is een vraag die gesteld kan worden. Maar ook, waarom vragen ze het niet aan? En: waarom hebben gemeenten geen zicht op deze groep inwoners?

Senior onderzoeker Iris van Beukering van de Arbeidsinspectie stond aan de wieg van dat eerste onderzoek naar niet-gebruik van inkomensondersteuning. Ondertussen legt ze de laatste hand aan een nieuw onderzoek, ditmaal naar het niet-gebruik van de Toeslagenwet, die uitgevoerd wordt door Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Een tipje van de sluier: ook daar is er sprake van niet-gebruik.

Toeslagenwet

Maar eerst even dit: wat is de Toeslagenwet eigenlijk? De naam leidt gemakkelijk tot misverstand. Het heeft niets met zorgtoeslag, huurtoeslag of opvangtoeslag te maken. Een betere naam zou zijn: wet ter voorkoming dat burgers die een UWV-uitkering hebben, ook naar een tweede loket, de gemeente, zouden moeten om bij de gemeente de aanvulling aan te vragen tot het sociaal minimum. Dat is een sympathiek doel. Maar waarom zijn er eigenlijk (meer dan) twee loketten? Dat komt omdat UWV, uitzonderingen daargelaten, de uitkeringen doet waarvoor premie is betaald omdat iemand werknemer is of was, waarbij het UWV nagaat of iemand daar recht op heeft en alle registraties en controles en betalingen doet die daarvoor nodig zijn.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) doet, uitzonderingen daargelaten, de uitkeringen die iedereen kan krijgen, zoals de AOW en kinderbijslag, waarbij de SVB nagaat of iemand daar recht op heeft en alle registraties en controles en betalingen doet die daarvoor nodig zijn.

Naast die zogenoemde werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen bij het UWV en de volksverzekeringen bij de SVB, is er ook het vangnet van de bijstand en daar is het de gemeente die nagaat of iemand in aanmerking komt.

De bijstand is het vangnet. Je komt er pas voor in aanmerking als jij of jouw huishouden onvoldoende inkomen en geen (noemenswaardig) vermogen heeft. En alleen als je qua inkomen onder het sociaal minimum zit. Dat sociaal minimum is een vast bedrag in euro (netto) dat voor een huishouden van meerdere personen hoger is dan individueel. Logica daarbij is dat als je een huishouden voert met vriend, vriendin, man, vrouw, broer, zus of welke combinatie dan ook en die andere persoon of personen voldoende inkomen en vermogen hebben, bijstand niet nodig is. Er zijn dus meer loketten omdat de redenen waarom je een uitkering krijgt behoorlijk verschillend zijn. Wat de Toeslagenwet als doel heeft, is om te voorkomen dat als je bij UWV zit, je ook nog naar de gemeente moet. Omdat je uitkering bij UWV afhangt van je werkverleden, gewerkte uren, (beperkte) arbeidsmogelijkheden en je uitkering een brutobedrag is waarop dus ook de fiscaliteit van invloed is, kan het zo zijn dat je inkomen uitkomt op een bedrag onder het sociaal minimum.

"In het verleden werd vooral risico-gericht onderzoek gedaan. Maar sinds een aantal jaar is de stap gemaakt naar onderzoek op basis van monitoring. Daarom zijn we toen gestart met onderzoek naar niet-gebruik in de bijstand."

Om te voorkomen dat je dan bij de gemeente een aanvulling tot het sociaal minimum moet aanvragen, is met de Toeslagenwet vanaf de jaren tachtig van de 20ste eeuw met flinke aanpassingen in 2007 geregeld dat je die aanvulling bij het UWV kan krijgen. Daarmee heeft het UWV ook aspecten ter uitvoering gekregen die in het andere loket, bij de gemeente wel standaard zijn, zoals huishoudsamenstelling, maar bij UWV niet. Verder is het zo dat de Toeslagenwet afwijkt van de bijstand. Zo kent de bijstand een vermogenstoets en de Toeslagenwet niet. Die verschillen tussen bijstand en Toeslagenwet komen niet toevallig tot stand, alles is uitvloeisel van uitgebreide en zorgvuldige afwegingen in de Tweede en Eerste Kamer. Waarbij de uitkomst in de wet terecht komt en door UWV, SVB en gemeenten wordt toegepast en meestal een compromis is tussen verschillende (politieke) voorkeuren.

Toezicht

"In het verleden werd vooral risico-gericht onderzoek gedaan. Maar sinds een aantal jaar is de stap gemaakt naar onderzoek op basis van monitoring. Daarom zijn we toen gestart met onderzoek naar niet-gebruik in de bijstand.

Wij hebben als programma veel ervaring met klantonderzoeken. Daarmee heb je dus het perspectief van de gebruiker in beeld dat wij vervolgens tegen het uitvoeringsperspectief afzetten. Ook wilden we weten of de uitvoeringskant de mensen bereikt die zij willen bereiken. Dat was een uitdaging om te onderzoeken. Er is namelijk geen kant-en-klare data beschikbaar als het gaat om niet-gebruikers", aldus Iris van Beukering.

Er werd contact gelegd met het CBS, als één organisatie in dit land veel data heeft zijn zij het wel. “We combineerden CBS-microdata en de voorwaarden voor recht hebben op een bijstandsuitkering. Hiermee konden we stap voor stap bepalen wie er in Nederland potentieel recht heeft op bijstand. Nadat bepaald was wie mogelijk recht heeft op een bijstandsuitkering, kijk je dan wie daarvan ook daadwerkelijk gebruiker is. De groep die overblijft, dat zijn de potentiële niet-gebruikers. Vervolgens zijn de achtergrondkenmerken van de potentiële niet-gebruikers in beeld gebracht, evenals de duur van het niet-gebruik. Het lijkt een simpele exercitie maar dat was het natuurlijk niet.”

De onderzoekers komen tot een conclusie: 170.000 huishouden maken geen gebruik van (een deel) van de bijstand terwijl ze daar mogelijk wel recht op hebben. Een conclusie die al gauw bij gemeenten leidde tot de vraag ‘wat is hier aan de hand?’. Het percentage van 35%, was immers erg hoog. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand. Een van de effecten van dit onderzoek was dan ook dat er raadsvragen, vragen van gemeenten om meer informatie aan de onderzoekers, en Kamervragen werden gesteld. En het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kondigde aan om onderzoek te doen naar mogelijke interventies om niet-gebruik van de bijstand aan te pakken. Ook werd onderzocht welke rol de gemeente speelt in het opsporen van niet-gebruikers.

Niet-gebruikers

“Je ziet dat het opsporen van niet-gebruikers niet hoog op de gemeentelijke politieke agenda stond. De focus van gemeenten ligt in het algemeen niet op het vergroten van het bereik van de bijstand. Er is weinig zicht op de niet-gebruikersgroep. De gemeenten zijn onbekend met dit probleem.

“Gemeenten geven vooral informatie over de bijstand in algemene zin. Het was gewoon geen onderwerp van gesprek.”

Gemeenten geven vooral informatie over de bijstand in algemene zin. Het was gewoon geen onderwerp van gesprek binnen de gemeenten.”

Uit het onderzoek bleek dat de niet-gebruikers vooral jongeren, zzp’ers en Europese migranten waren. Bij tweederde van de niet-gebruikers ging het om het niet aanvragen van aanvullende bijstand (met een inkomen tussen de 20% en 100% van het sociaal minimum). Onbekendheid lijkt een belangrijke reden te zijn. Het is natuurlijk interessant om te weten waarom de niet-gebruikers deze mogelijkheid niet oppakken.

“Naar de motieven zou een onderzoek kunnen worden gedaan,” zegt Iris. De onderzoekers denken wel een aantal motieven te weten op basis van de gevoerde interviews met de uitvoeringsmedewerkers en bestaand onderzoek. “Wantrouwen in de overheid. Ze hebben vaak een ‘laat maar’ idee. Of angst voor terugvordering van het geld. Maar ook om niet een stigma te krijgen, wat je vaker ziet bij het aanvragen van bijstand. En dan heb je nog mensen die fluctuerende inkomsten hebben. Dat zie vooral bij zzp’ers, die de ene maand meer verdienen dan de andere maand. Terwijl je, als je onder het bijstandsniveau komt, recht hebt op een financiële bijdrage. Maar dat vinden ze dan al gauw veel gedoe. En dan heb je nog een groep die een beperkt doenvermogen heeft om deze zaken regelen.”

Tweede onderzoek

Het onderzoek naar niet-gebruikers van de algemene bijstand bleek een eye opener. Reden voor het onderzoeksteam om te starten met een onderzoek naar het niet-gebruik van de Toeslagenwet.

Het gaat hier in beginsel om het aanvullen van het inkomen van personen met een uitkering van UWV tot aan het sociaal minimum. Dat is echt de ondergrens om te leven. Voor gehuwden was het sociaal minimum per maand € 1615,81 bruto (per 1 januari 2019, de peildatum van het onderzoek). Voor een alleenstaande van 22 jaar en ouder was dat € 1.195,60 bruto per maand. En als je uitkering daaronder zit, dan kun je een beroep doen op een toeslag. Ook hier gaat het dus om de groep mensen die onder het sociaal minimum zitten en financieel het hoofd eigenlijk niet boven water kunnen houden.

De Toeslagenwet is een moeilijke, complexe, wet om uit te voeren, en voor de gebruikers om te begrijpen. Dit komt onder andere door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partnerinkomsten. In principe zijn alle gebruikers van de moederwetuitkeringen, zoals WIA-, WGA-, IOW-, Wajong- of WAO-uitkering in beeld. Maar UWV mag niet alle persoonsgegevens van gebruikers en eventuele partners inzien. Hierdoor zijn bestandskoppelingen niet mogelijk. Terwijl dit wel nodig is om potentieel niet-gebruikers proactief te kunnen benaderen. Het is uiteraard ook ieders eigen verantwoordelijkheid om in zijn inkomen te voorzien. We zagen al bij de bijstand dat de niet-gebruiker hier om verschillende redenen moeite mee heeft. Dat zal bij deze groep die recht heeft op dat geld vermoedelijk niet anders zijn.

Recht op noodzakelijk geld

Het rapport over niet-gebruik Toeslagenwet is nagenoeg gereed. UWV zal er nog op reageren en voordat het naar de Tweede Kamer wordt gezonden, wordt zo’n rapport ook van een beleidsreactie voorzien. Reden voor Iris om tijdens dit interview in maart 2023, nog geen definitieve conclusies te trekken. Maar dat het potentiële niet-gebruik van deze bijstandsachtige regeling ongeveer overeenkomt met het potentiële niet-gebruik van de bijstand zelf, wil ze wel alvast vertellen.

De onderzoeken, zowel naar niet-gebruikers in de bijstand als niet-gebruikers Toeslagenwet, laten in ieder geval zien dat mensen recht hebben op geld, maar dat niet altijd aanvragen en dan ook niet krijgen. Geld dat ze goed kunnen gebruiken omdat ze feitelijk mogelijk wel onder het bestaansminimum zitten. De onderzoekers starten dit jaar daarom nogmaals een onderzoek naar niet-gebruikers in de bijstand om te kijken hoe het niet-gebruik zich ontwikkeld heeft sinds de eerste meting.

Daarnaast wordt door het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid gekeken of de sociale zekerheid eenvoudiger kan.

Het onderzoek naar niet-gebruik is van groot belang om te checken of wat je als politiek of samenleving beoogt te bereiken, ook tot stand komt. “Dit is heel belangrijk, want het sociaal minimum representeert het absolute minimum dat nodig is om te voorkomen dat mensen in armoede vervallen. Daarom is het belangrijk om het bereik van de regelingen te vergroten en te zorgen dat rechthebbenden op de hoogte zijn van hun mogelijke recht, weten hoe zij de uitkering kunnen aanvragen en geen barrières voelen om de toeslag daadwerkelijk aan te vragen,” zegt Iris van Beukering.

Armoede en problematische schulden zetten bestaans-zekerheid onder druk. Van armoede is sprake als mensen onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen hebben en daardoor noodgedwongen terugvallen op een levensstandaard die maatschappelijke participatie ernstig beperkt of zelfs onmogelijk maakt.

Nederland kent een stelsel van werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en inkomensvoorzieningen. Deze dragen samen bij aan de grondwettelijke ‘voorwerpen van zorg’ van de overheid voor bestaanszekerheid. Uitgangspunt daarbij is dat mensen zoveel mogelijk in hun eigen inkomen voorzien. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van werkgevers om te zorgen voor gezond, veilig en eerlijk werk, waarmee mensen een fatsoenlijk inkomen kunnen verdienen.

Daar waar mensen onvoldoende middelen van bestaan hebben of geen inkomen kunnen genereren uit betaald werk, biedt het stelsel van werk en inkomen een vangnet. De uitvoering van het stelsel is belegd bij het UWV, de SVB en gemeenten. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering in het stelsel van werk en inkomen. Deze wettelijke taak is verankerd in (artikel 37 van) de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Het toezicht van de Arbeidsinspectie is signalerend, agenderend en structureel van aard. De Arbeidsinspectie biedt met dit stelseltoezicht onafhankelijk inzicht in de werking van het stelsel van werk en inkomen. Daarbij wordt het perspectief van de burger, wiens bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord.

De overheid wil burgers tijdig helpen. De beleidsagenda SZW stelt dat er verbeteringen nodig zijn om daarmee te komen tot wet- en regelgeving en passende dienstverlening met oog voor de menselijke maat. Het balanceren van de schaalgrootte en voordelen van geautomatiseerde en gestandaardiseerde processen met de meer individuele en persoonlijke wensen en ondersteuningsbehoefte moet daarbij centraal staan. De Arbeidsinspectie heeft een signalerende en agenderende rol als het gaat om de uitvoering van werk en inkomen.

Foto omslag: de voedselbank in Amersfoort.
Hollandse Hoogte / ANP, Linda Bouritius

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

April 2023