

TRA 2024/34

Wie controleert de controleur? De rol van de Arbeidsinspectie op Schiphol

Prof. mr. M. Kullmann, datum 08-03-2024

Datum	08-03-2024
Auteur	Prof. mr. M. Kullmann ^[1]
JCDI	JCDI:ADS947539:1
Vakgebied(en)	Arbeidsrecht / Arbeidsomstandigheden en beroepsschade Verbintenissenrecht / Aansprakelijkheid Verbintenissenrecht / Onrechtmatige daad

Zo'n twaalf jaar heeft Arbeidsinspectie de bagage-afhandelaars op Schiphol niet geïnspecteerd. Dit roept de vraag op wie de Arbeidsinspectie controleert. Indien de Arbeidsinspectie nalaat (regelmatig) te inspecteren, vanwege bepaalde beleidskeuzes en/of meldingen die niet als relevant worden beschouwd, roept dit de vraag op of belanghebbenden toezicht door de Arbeidsinspectie kunnen afdwingen. Ik onderzoek hiervoor twee juridische mogelijkheden: de weg van het bestuursrecht, via een verzoek tot onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoekplicht van de Arbeidsinspectie en de civielrechtelijke weg, via aansprakelijkstelling van de toezichthouder.

1. Inleiding

Al in 2009 eiste de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) dat Schiphol zou zorgen dat het te zware werk bij de ingeschakelde bagage-afhandelaars verlicht zou worden. Bedrijfsartsen waarschuwden voor beroepsziekten indien dit als (veel) te zwaar beoordeelde werk ongewijzigd voortgezet zou worden. In de twaalf jaar daarna heeft de Arbeidsinspectie Schiphol op dit punt niet meer gecontroleerd.^[2] Hoewel de Arbeidsinspectie aanvankelijk stelde in deze periode geen 'relevante' meldingen over vermeende schendingen van arbeidswetgeving ontvangen te hebben, bleek achteraf dat bagagewerknemers in elk geval twee meldingen hadden gedaan in 2015 en 2020.^[3] Tussen bagage-afhandelaars bestaat, volgens de FNV,^[4] een 'moordende concurrentie' die tot een race naar de bodem dwingt. ^[5] In september 2023 heeft de Arbeidsinspectie zes bagage-afhandelaars een last onder dwangsom opgelegd.^[6] Bovendien heeft de Arbeidsinspectie aan KLM, het grootste afhandelbedrijf met zo'n 1100 bagagemedewerkers inclusief uitzendkrachten, in december 2023 een boete van 130.000 EUR opgelegd.^[7] Dat de Arbeidsinspectie zo'n twaalf jaar lang geen bagagebedrijf heeft gecontroleerd, terwijl daar wel degelijk een aanleiding voor bestond, roept de vraag op wie nu eigenlijk de Arbeidsinspectie controleert. Voor het antwoord op die vraag schets ik eerst de contouren van het werken als bagagemedewerker op Schiphol (par. 2). Vervolgens kijk ik naar de toepasselijke arbeidsomstandighedenregels alsmede de toezichthoudende rol van de Arbeidsinspectie (par. 3). De vraag wie de Arbeidsinspectie controleert, staat hierna centraal (par. 4). Hiervoor wordt de bestuursrechtelijke onderzoekplicht van de Arbeidsinspectie besproken, terwijl ik ook in beschouwing neem of de toezichthouder aansprakelijk kan worden gesteld ingeval hij nalaat toezicht te houden op arbeidsomstandigheden. De bijdrage sluit af met een conclusie (par. 5).

2. Bagagemedewerkers op Schiphol

Link: <https://www.inview.nl/document/id5081cfda3919464ea29e52a86e4a1af0>

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 29.05.2024. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl.

Page 1/8

Werken als bagagemedewerker op Schiphol is niet zonder risico: er is sprake van over- en onderbelasting en werken onder tijdsdruk, de werkwijze is inefficiënt en (veel) scanners zijn moeilijk te bedienen. De ongeveer 2000 bagagemedewerkers verrichten werk dat in geval van langdurige en intensieve activiteit ongezond is.^[8] De risico's worden ook onderkend in de algemeen verbindend verklaarde Cao Passagiers- en bagageafhandeling Luchtvaart 2023/2025.^[9] De daarin opgenomen functieprofielen wijzen op werkgerelateerde bezwaren als lawaaihinder, temperatuurverschillen, tempodruk op piekmomenten en tijdens calamiteiten en kans op letsel bij verblijf in bagageruimten en op het platform door aanrakingen met bewegende onderdelen, machines en vervoersmiddelen. Bagage-afhandelaars zetten bovendien op grote schaal uitzendkrachten in om concurrerend te kunnen opereren op deze markt. Immers, zo volgt uit een rapport, "[e]en machine die stil staat, kost geld. Een uitzendkracht die niet wordt opgeroepen kost in principe niets".^[10] Machines zijn een alternatief voor het handmatige til- en sjuwwerk, maar gelet op de kleine afzetmarkt zijn deze nogal kostbaar en niet altijd even geschikt voor werkenden en voor het laden en lossen van bagage.^[11]

Na een inspectie in 2009 zijn er meldingen gedaan bij de Arbeidsinspectie over onveilige werkomstandigheden en wegens fysieke klachten van bagagemedewerkers. Dit was aanleiding voor de Arbeidsinspectie om bagage-afhandelaars op Schiphol in september 2022 nogmaals te inspecteren. Vervolgens concludeerde de Arbeidsinspectie naar aanleiding van een herhaalde inspectie in februari 2023 dat er sinds de eerdere inspectie geen 'noemenswaardige actie' ondernomen was om de problemen te verhelpen. Het door de Arbeidsinspectie ingehuurd technisch-ergonomisch adviesbureau stelde in dit verband drie hoofdproblemen vast: ondanks beschikbare technische hulpmiddelen is de mens nog steeds de schakel in het logistieke proces; de fysieke belasting voor werkenden is te hoog; en er is sprake van (te) weinig innovatie sinds 2000. Dat laatste heeft onder meer te maken met het feit dat de zes bagage-afhandelaars werken met kortdurende concessies waardoor grote investeringen weinig aantrekkelijk zijn. Daarnaast verplicht Schiphol de ingeschakelde bedrijven gebruik te maken van de ter plekke beschikbare logistieke systemen, waardoor afhandelaars de arbeidsomstandigheden niet volledig in eigen hand hebben.^[12]

3. Toezicht op de arbeidsomstandigheden

3.1 De arbeidsomstandighedenregels

De relevante arbeidsomstandighedenregels vloeien voort uit Richtlijn 90/269/EEG betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het manueel hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers.^[13] Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Arbobesluit. Het Arbobesluit schrijft voor dat werkgevers de arbeid zodanig inrichten, zodanige arbeids- en werkmethodes toepassen of zodanige hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen gebruiken om te voorkomen dat de fysieke belasting geen gevaren met zich brengt voor de veiligheid en gezondheid van werknemers (art. 5:2 Arbobesluit). Kunnen gevaren niet worden voorkomen, moet de werkgever de gevaren zoveel als redelijkerwijs mogelijk beperken (art. 5:3 lid 1 Arbobesluit). In de risico-inventarisatie als bedoeld in art. 5 Arbowet dienen werkgevers de veiligheids- en gezondheidsaspecten van de fysieke belasting te beoordelen, daarbij rekening houdend met de kenmerken van de last, de vereiste lichamelijke inspanning, de kenmerken van de werkomgeving en de eisen van de taak (art. 5:3 lid 2 Arbobesluit). Van belang is voorts dat werkgevers werknemers die handmatig lasten hanteren moeten voorlichten over de wijze waarop zij deze lasten dienen te hanteren en welke gevaren daarmee verbonden zijn alsmede welke maatregelen worden genomen om de gevaren zoveel mogelijk te beperken (art. 5:5 lid 1 onder a en b Arbobesluit).

Op Schiphol kunnen bagagemedewerkers op verschillende plaatsen gebruikmaken van bijvoorbeeld een robotarm, een losmachine, een plateau-tilhulp, een exoskelet of een flexibele rolband. Deze oplossingen zijn evenwel deels ook al zo'n tien jaar oud. Er bestaan inmiddels verder ontwikkelde, maar nog niet op Schiphol ingezette, versies.^[14] Kortom, de situatie blijkt de afgelopen twintig jaar niet wezenlijk verbeterd te zijn.^[15] In de praktijk blijkt dat bagagemedewerkers veelal wel 200 koffers *per uur* tillen. Gemiddeld zou een bagagemedewerker niet meer dan het maximaal voorgeschreven aantal van 216 koffers *per dag* mogen

tillen.^[16] Doel van deze maximering is juist om de “gezondheidsschade bij langdurige blootstelling tot een acceptabel niveau te beperken”.^[17] Daar komt dan nog bij dat geen van de betrokken bedrijven - Schiphol, bagage-afhandelaars en uitzendbureaus - zich verantwoordelijk lijkt te voelen voor de arbeidsomstandigheden.^[18] De complexe organisatiestructuur vormt dan ook een belangrijke drempel om daadwerkelijk verbeterprocessen in gang te zetten.^[19]

3.2 Toezicht van de Arbeidsinspectie

In de media is veel kritiek geuit op het gebrek aan (regelmatig) toezicht en controle van de Arbeidsinspectie op de arbeidsomstandigheden van bagagemedewerkers op Schiphol. Daar zijn twee mogelijke verklaringen voor.

Ten eerste speelt een rol of de Arbeidsinspectie wel voldoende capaciteit heeft om haar toezichthoudende taak te vervullen. In eerder onderzoek is namelijk vastgesteld dat de Arbeidsinspectie onderbezet is.^[20] Of het aantal arbeidsinspecteurs (in fte) is toe- dan wel afgenomen, is sinds 2016 niet meer te achterhalen omdat de Jaarverslagen deze gegevens niet meer bevatten. Gezien haar capaciteit prioriteert de Arbeidsinspectie in haar Jaarplannen welke risicosectoren gecontroleerd worden. In de Jaarplannen 2016 en 2024^[21] wordt expliciet gewezen op de risico's voor bagagemedewerkers, die in de categorie transport en logistiek vallen. Het Jaarplan 2016 vermeldt dat de fysieke belasting in de sector transport en logistiek een aandachtspunt is, alsmede dat daar hoge werkdruk en lange werktijden bestaan. De Arbeidsinspectie was echter voornemens haar aandacht enkel te richten op notoire overtreders en op het beroepsgoederenvervoer over de weg.^[22] Dit lijkt te impliceren dat Schiphol niet bekend staat als een locatie voor notoire overtreders. Wel is noemenswaardig dat de Inspectie Leefomgeving en Transport, in samenwerking met de Arbeidsinspectie, sinds 2017 een speciaal programma Veilig en Duurzaam Schiphol heeft waarin de arbeidsveiligheid en gezondheid van werkenden op Schiphol centraal staan.^[23] Daarnaast kent het Meerjarenplan 2023-2025 het programma Psychosociale arbeidsbelasting, Arbeidsdiscriminatie en Fysieke Belasting, maar het accent van dat programma lijkt meer te liggen op de psychosociale belasting.^[24]

Ten tweede moeten meldingen bij de Arbeidsinspectie ‘relevant’ zijn alvorens de toezichthouders in actie komen.^[25] Meldingen worden als relevant aangemerkt indien zij, gezien de zwaarte van de overtreding, de ernst van het risico, de urgentie van de melding en de positie van de melder, “specifiek tot inspectie op fysieke belasting hebben geleid omdat de mogelijke overtreding zodanig zwaar, ernstig of urgent is of waarbij de melder een zodanige positie (bijvoorbeeld vakbond of OR, arbo-kerndeskundigen) heeft dat die gewogen zijn en relevant zijn bevonden om tot opvolging over te gaan”.^[26] Is de informatie onvoldoende om te bepalen of een melding wordt opgevolgd, dan wordt veelal contact opgenomen met de melder. Uiteindelijk zal optreden dus afhangen van de vraag hoe nauwkeurig de in de melding vermelde overtreding wordt beschreven en in hoeverre de melder een relevante positie heeft. Dat laatste doet vermoeden dat een melding van een werkende minder snel zal leiden tot een inspectie. In de situatie die speelde op Schiphol, waren er volgens de woordvoerder van de Arbeidsinspectie geen ‘relevante meldingen’ die betrekking hadden op de bagage-afhandeling. De meldingen die (wel) zijn gedaan, zijn “nu pas boven tafel [...] gekomen door tekorten in het computersysteem van de Arbeidsinspectie”.^[27] Meldingen van respectievelijk een uitzendkracht waarin deze liet weten dat hij af en toe dozen van 25-30 kilo moest tillen en van een werknemer die meldde dat bij het beladen geen hulpmiddelen gebruikt konden worden, waren geen reden voor een inspectie. Dit had op z'n minst aanleiding voor een bezoek moeten zijn om te onderzoeken in hoeverre de melding op feiten beruiste. Van een werkgever lijkt op basis van de rechtspraak meer zorgvuldigheid te worden verwacht indien het tillen van zware voorwerpen meer dan incidenteel plaatsvindt, aangezien het risico van het ontstaan van (rug)letsel groter is indien zwaar tillen niet tot de gebruikelijke werkzaamheden behoort.^[28] Inmiddels heeft de Arbeidsinspectie bekendgemaakt dat de aan een melding gestelde eisen worden bijgesteld in de zin dat een gebrek aan instructie en toezicht van de kant van de werkgever een rol kan spelen en aldus wordt meegenomen bij de weging.^[29]

Indien de Arbeidsinspectie door bepaalde beleidskeuzes en/of meldingen die niet als relevant worden beschouwd nalaat (regelmatig) te inspecteren, roept dit de vraag op of belanghebbenden toezicht door de Arbeidsinspectie kunnen afdwingen. Ik zie hiervoor twee juridische mogelijkheden: de weg van het bestuursrecht, via een verzoek tot onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoekplicht van de Arbeidsinspectie en de civielrechtelijke weg, via aansprakelijkstelling van de toezichthouder.

4. Wie controleert de Arbeidsinspectie?

4.1 Verzoek tot het instellen van onderzoek en onderzoekplicht

Vakbonden, ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen kunnen op grond van art. 24 lid 7 Arbowet de Arbeidsinspectie verzoeken een onderzoek in te stellen naar de naleving van de Arbowet bij een bepaalde onderneming of een bepaald bedrijf. In dat geval heeft de Arbeidsinspectie een onderzoekplicht.^[30] Voor vakbonden gelden aanvullende eisen. Uit hun statuten moet namelijk duidelijk blijken dat de vakbonden (i) tot doel hebben de belangen van hun werknemersleden te behartigen, dat zij (ii) volledige rechtsbevoegdheid bezitten en (iii) als zodanig actief zijn in de betreffende onderneming of de bedrijfstak waarop het verzoek gericht is.^[31] De Afdeling lijkt geen strenge normen te hanteren voor vakbonden ten aanzien van het begrip 'belanghebbenden', al zijn er op dit vlak maar weinig uitspraken gedaan. Zo voldeed bijvoorbeeld aan deze norm een vakbond in de nautische sector die zich op grond van zijn statuten ten doel stelt de belangen van zijn leden, in de ruimste zin van het woord, te behartigen, waaronder het opkomen tegen onderbetaling van buitenlandse arbeidskrachten. Onderbetaling immers "heeft nadelige gevolgen voor de arbeidsrechtelijke positie en werkgelegenheid van de leden van Nautilus International".^[32] Vakbonden kunnen dus een belangrijke rol vervullen als het erom gaat te waarborgen dat de arbeidsomstandighedenregels worden nageleefd, zeker indien de Arbeidsinspectie selectief is in haar toezichts- en handhavingsbeleid.

Een afwijzing van een verzoek om een onderzoek in te stellen wordt als bestuursrechtelijk besluit aangemerkt, omdat een dergelijk verzoek als een verzoek om een besluit te nemen wordt gezien (art. 1:3 leden 2 en 3 Awb).^[33] In dat geval geldt dat de Arbeidsinspectie binnen acht weken na ontvangst van een handhavingsverzoek of in voorkomend geval na verlenging van die termijn een besluit moet nemen (art. 4:13 lid 2 Awb).^[34] Ook indien een mogelijk opgelegd sanctiebesluit niet ver genoeg gaat^[35] dan wel indien de overtreding doorgaat en het sanctiebesluit niet ten uitvoer wordt gelegd, is sprake van een besluit.^[36] Tegen een bestuursrechtelijk besluit staan bezwaar en beroep open.^[37] In de praktijk zal de Arbeidsinspectie op een goed onderbouwd verzoek niet altijd binnen acht weken kunnen beslissen en communiceert zij met inachtneming van voornoemde termijn een redelijke termijn binnen welke de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (art. 4:14 lid 3 Awb). Dit was bijvoorbeeld het geval bij het verzoek van de FNV van 6 december 2021 om handhaving wegens blootstelling van werknemers aan uitlaatgassen: het ontwerpbesluit is pas op 30 mei 2023 ter inzage gelegd voor de omvangrijke groep belanghebbenden die daardoor werd getroffen en voor wie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in gang gezet is (afdeling 3.4 Awb).^[38]

Ook individuele werknemers kunnen een verzoek om een onderzoek in te stellen doen, hoewel een onderzoekplicht in de zin van art. 27 lid 7 Arbobesluit aan de zijde van de Arbeidsinspectie in dat geval ontbreekt.^[39] In plaats daarvan kunnen werknemers - maar ook vakbonden en ondernemingsraden - een overtreding melden bij de Arbeidsinspectie.^[40] Uit het meest recente Jaarverslag 2022 blijkt dat de Arbeidsinspectie in 2022 in totaal 10.501 klachtmeldingen, inclusief verzoeken een onderzoek in te stellen, heeft ontvangen (4401 in het domein Veilig & Gezond), waarvan 6900 niet zijn opgevolgd. In 87% van de gevallen zijn meldingen gedaan door vakbonden opgevolgd, terwijl dit bij werknemers in 46% van de gevallen is gebeurd en nog minder indien de melding anoniem is gedaan (41%).^[41] Klachten ingediend door leden van een medezeggenschapsorgaan worden altijd onderzocht.^[42] Niet-opvolging kan gelegen zijn in onvoldoende of verouderde informatie en in verband met de privacy kan veelal geen aanvullende informatie worden opgevraagd. Ook vallen sommige meldingen en verzoeken buiten het toezichtdomein van de Arbeidsinspectie.^[43]

4.2 Aansprakelijkheid toezichthouder uit onrechtmatige daad

Ook bestaat de optie om de toezichthouder aansprakelijk te stellen. Het meer dan tien jaar niet toezien op de arbeidsomstandigheden op Schiphol kan namelijk aangemerkt worden als onrechtmatige daad (art. 6:162

BW). Concreet gaat het dan om het nalaten van het corrigeren van een schadeveroorzakende toestand, hetgeen een vorm van afgeleide aansprakelijkheid oplevert.^[44]

Mij is slechts één arrest bekend waarin de Staat door een asbestslachtoffer aansprakelijk werd gesteld in verband met falend toezicht van de Arbeidsinspectie.^[45] Gesteld werd dat de Arbeidsinspectie onvoldoende heeft gedaan om algemene controle uit te oefenen op het gebruik van asbesthoudende materialen bij de betreffende werkgever. Daarnaast stelde de werknemer dat de Arbeidsinspectie ondanks concrete aanwijzingen heeft nagelaten controle bij werkgever uit te oefenen. De Hoge Raad formuleert in dit verband twee voorwaarden: (1) de schade van de werknemer was in een concreet geval voor de Arbeidsinspectie voorzienbaar en dit had de Arbeidsinspectie (2) in redelijkheid moeten nopen tot het nemen van maatregelen waarmee die overtreding zou zijn voorkomen. Ik zal dit kader hieronder toepassen op de onderliggende bagagesituatie op Schiphol.

Toezicht van de Arbeidsinspectie is een manier om (de gezondheid van) werknemers te beschermen. In de Schiphol-situatie is er reeds in 2009 een overtreding vastgesteld en zijn dienaangaande maatregelen opgelegd. Toch lijkt de overtreding zo'n twaalf jaar later niet wezenlijk uit de wereld te zijn geholpen. Ondanks concrete aanwijzingen voor het voortbestaan van risico's heeft de Arbeidsinspectie niet (aanstonds of op korte termijn) ingegrepen. Daarnaast was het zo dat bedrijfsartsen berichtten dat het grondpersoneel een beroepsziekte riskeerde indien men het te zware werk ongewijzigd zou voortzetten, terwijl de Arbeidsinspectie in 2009 al eiste dat dit niet meer zou gebeuren. In casu had de Arbeidsinspectie naar aanleiding van een controle een maatregel genomen. Vervolgens heeft echter geen hernieuwde inspectie meer plaatsgevonden om te onderzoeken of de arbeidsomstandigheden van de bagagemedewerkers daadwerkelijk verbeterd zijn. Voor zo'n herhaalde inspectie bestond alleszins aanleiding na de eerdere ernstige overtreding waarvoor maatregelen zijn opgelegd, en na nieuwe meldingen. Twee van de gedane meldingen hadden betrekking op de bagage-afhandeling, maar de Arbeidsinspectie merkte deze niet aan als (mogelijke) 'zware overtreding'. Aanwijzingen moeten zodanig ernstig en concreet zijn dat de Arbeidsinspectie eruit kan opmaken dat er - weer of nog steeds - een overtreding plaatsvindt.^[46]

In de Schiphol-situatie lijkt het te gaan om een zodanig concreet falen in de toezichthoudende functie dat dit in beginsel een onrechtmatige daad oplevert.^[47] In dit verband is op grond van de in 2009 vastgestelde overtreding goed verdedigbaar dat de Arbeidsinspectie bekend was met of een sterk vermoeden had (moeten hebben) van voortdurende niet-naleving van de arbeidsomstandighedenregels. In zo'n geval lijkt er een handhavingsplicht te bestaan. Dat de Arbeidsinspectie beleidsvrijheid toekomt doet, tegen boven geschetste achtergrond, aan de aansprakelijkheid als toezichthouder niet per definitie iets af.^[48] De civiele rechter zal met die beleidsvrijheid wel rekening moeten houden. Er zal dan ook slechts marginaal getoetst kunnen worden of de Arbeidsinspectie in redelijkheid heeft kunnen besluiten niet toezichthoudend op te treden.^[49] Een niet te verwaarlozen struikelpunt is dan nog de vraag of de Arbeidsinspectie voldoende zorg heeft betracht ten einde concrete (te verwachten) schade te voorkomen. Welke mate van te toetsen zorgvuldigheid hieraan ten grondslag ligt, vereist een weging van de *Kelderluik*-criteria:^[50] De aard en ernst van het gevaar, de te verwachten schade, de grootte van de kans dat die schade zich verwezenlijkt, de voorzienbaarheid van de schade en de kosten van voorzorgsmaatregelen.^[51] Problematisch is dat niet alle werknemers door de bagagewerkzaamheden gezondheidsschade en daardoor inkomensverlies hebben opgelopen.^[52] Daar komt nog bij dat er een causaal verband moet bestaan tussen de geleden schade en het falende overheidstoezicht. Geconcludeerd kan worden dat het aansprakelijk stellen van de toezichthouder in theorie mogelijk is, maar dat slechts met moeite aan de daaraan gestelde voorwaarden kan worden voldaan.

5. Conclusie

Centraal in deze bijdrage stond de vraag wie de Arbeidsinspectie controleert. Deze vraag is beantwoord aan de hand van de situatie die zich voordeed bij bagage-afhandelaars op Schiphol. Reden hiervoor was het feit dat de Arbeidsinspectie zo'n twaalf jaar niet lijkt te hebben geïnspecteerd, terwijl er wel degelijk signalen waren dat werknemers te zwaar werk verrichtten terwijl technische hulpmiddelen hadden moeten worden ingezet om het werk minder zwaar te laten zijn. Dat de bagage-afhandeling op Schiphol niet regelmatig(er)

gecontroleerd werd, heeft enerzijds te maken met het beleid van de Arbeidsinspectie en anderzijds met het feit dat een gedane melding 'relevant' moet zijn om de Arbeidsinspectie tot handelend optreden te bewegen. Indien de Arbeidsinspectie nalaat toezicht te houden, bestaan twee mogelijkheden tot actie van de kant van belanghebbenden. Allereerst kan een verzoek om een onderzoek in te stellen worden ingediend. Wordt dit door werknemersvertegenwoordigers gedaan, dan moet de Arbeidsinspectie daar iets mee doen; dit geldt niet voor door individuele werknemers ingediende verzoeken. Wijst de Arbeidsinspectie een handavingsverzoek af, dan staan bezwaar en beroep open. Daarnaast bestaat de mogelijkheid de Arbeidsinspectie aansprakelijk te stellen voor het nalaten van (effectief) toezicht, in het bijzonder indien uit voldoende ernstige en concrete aanwijzingen kan worden opgemaakt dat de Arbeidsomstandighedenwet (nog steeds) wordt overtreden. Mogelijk struikelpunt is het ontbreken van concrete (redelijkerwijs te verwachten) schade van bagagewerknemers als rechtstreeks of indirect gevolg van het falende toezicht. Het succes van civiele actie tegen de Arbeidsinspectie zal van de concrete omstandigheden afhangen.

Voetnoten

- [1] Prof. mr. M. (Miriam) Kullmann is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht en redacteur van dit tijdschrift.
- [2] M. Holdert en B. Meindertsma, 'Arbonormen bagagepersoneel Schiphol jarenlang overschreden, deel heeft gezondheidsklachten', *NOS* (6 september 2022) <<https://nos.nl/collectie/13911/artikel/2443508-arbonormen-bagagepersoneel-schiphol-jarenlang-overschreden-deel-heeft-gezondheidsklachten>>.
- [3] R. van Erven, 'Inspectie kreeg toch signalen over te zwaar werk bagagemedewerkers Schiphol', *NRC.nl* (12 januari 2023) <<https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/12/inspectie-kreeg-toch-signalen-over-te-zwaar-werk-bagagemedewerkers-schiphol>>.
- [4] FNV heeft ook een collectieve rechtszaak tegen bagagebedrijven op Schiphol gestart: <www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/vervoer/2023/02/collectieve-rechtszaak-tegen-bagagebedrijven-op-sc>.
- [5] J. Benjamin, "Je ziet ons niet, dus maakt het niet uit hoe we hier moeten werken': wat er gebeurt in de bagagekelder van Schiphol", *NRC.nl* (9 juni 2023) <www.nrc.nl/nieuws/2023/06/09/in-de-bagagekelder-van-schiphol-heeft-iedereen-haast-a4166797>.
- [6] <www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2023/09/05/last-onder-dwangsom-bagage-afhandelaren-schiphol#:~:text=De%20LOD%20verschilt%20per%20bagage,de%20vliegtuigen%20op%20de%20platforms>.
- [7] A. Nandram, 'Arbeidsinspectie legt KLM 130.000 euro boete op wegens te zwaar tilwerk in bagagekelder', *De Volkskrant* (15 december 2023) <www.volkskrant.nl/economie/arbeidsinspectie-legt-klm-130-duizend-euro-boete-op-wegens-te-zwaar-tilwerk-in-bagagekelder~b3ee8f3b>.
- [8] N. de Groot, B. Schuring en D. Pikaar, *Analyse werksituatie Bagageafhandeling Schiphol 2023* (ErgoS, mei 2023), p. 2.
- [9] *Stcrt.* 2023, 26102.
- [10] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 10-11.
- [11] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 3-18.
- [12] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 1-2.
- [13] Dit betreft de vierde bijzondere Richtlijn (*PbEG* 1990, L 156) in de zin van art. 16 lid 1 Richtlijn 89/391/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (*PbEG* 1989, L 183).

- [14] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 19-31.
- [15] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 36.
- [16] Deze waarde is vastgesteld door de Arbeidsinspectie. De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 46.
- [17] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 46.
- [18] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 37.
- [19] De Groot, Schuring en Pikaar 2023, p. 37.
- [20] M. Kullmann, *Enforcement of labour law in cross-border situations. A legal study of the EU's influence on the Dutch, German, and Swedish enforcement systems*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 269, J. Popma, 'Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag 81', *ARBAC* <<http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/academievoorarbeidsrecht/2011/11/ARBAC-D-11-00005>>.
- [21] Jaarplan 2024, p. 1.
- [22] Jaarplan 2016, p. 30-31.
- [23] <www.ilent.nl/over-ilt/werken-in-programmas>.
- [24] Meerjarenplan 2023-2025, p. 30 en Jaarplan 2024, p. 19.
- [25] De directie Meldingen en Verzoeken beoordeelt meldingen (art. 2 lid 1 en art. 1 Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit directie Meldingen en Verzoeken 2022).
- [26] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapportage Schiphol* (12 januari 2023), p. 9.
- [27] Zie onder meer M. de Ruiters en A. Nandram, 'Inspectie kreeg toch signalen over te zwaar werk "koffersjouwens" Schiphol, maar greep niet in', *De Volkskrant* (12 januari 2023) <www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/inspectie-kreeg-toch-signalen-over-te-zwaar-werk-koffersjouwens-schiphol-maar-greep-niet-in~b895fac6>.
- [28] HR 27 april 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ6717, NJ 2008, 462, m.nt. G.J.J. Heerma van Voss (*Kalai/Antoine Petit*), r.o. 3.4.3.
- [29] Zie de Bijlage bij Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapportage Schiphol* (12 januari 2023), p. 9 voor een overzicht van de gedane meldingen.
- [30] Hierover ook: J. Popma, 'Beroepsziektemeldingen bij de Arbeidsinspectie?', *TRA* 2024/2, afl. 1, p. 7.
- [31] J. van Drongelen en J.A. Hofsteenge, 'Artikel 24, zevende lid Arbeidsomstandighedenwet', HSE Commentaar (15 januari 2023) (online).
- [32] ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2645, AB 2017/23, m.nt. R. Stijnen (*Nautilus International/Minister van SZW*), r.o. 2.3.
- [33] Rb. Rotterdam 27 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2324, r.o. 3.
- [34] Van Drongelen en Hofsteenge 2023.
- [35] ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2645, AB 2017/23, m.nt. R. Stijnen (*Nautilus International/Minister van SZW*), r.o. 2.3.
- [36] *Handhavingsrecht (HSB)* 2016/11.4.1.2 en 11.4.1.3 (online).

- [37] Rb. Rotterdam 27 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2324, r.o. 3.
- [38] Zie Kennisgeving ontwerpbesluit handhavingsverzoek FNV, Nederlandse Arbeidsinspectie, Ministerie van SZW, *Stcrt.* 2023, 14547.
- [39] Van Drongelen en Hofsteenge 2023.
- [40] <<https://portaal.nlarbeidsinspectie.nl/klachten>>.
- [41] Algemene Rekenkamer, *Focus op onveilige arbeidsomstandigheden* (oktober 2023), p. 15.
- [42] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Staat van gezond werk: Het voorkómen van de ongezonde kanten van arbeid* (april 2023), p. 24.
- [43] Jaarverslag 2022, p. 65.
- [44] I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid: Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtvaardiging voor de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van toezichthouders ten opzichte van derden*, Deventer: Kluwer 2005, p. 47-48.
- [45] HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:987, *JAR* 2017/171, m.nt. B. Barentsen. Hier werd geen aansprakelijkheid aangenomen.
- [46] HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:987, *JAR* 2017/171, m.nt. B. Barentsen, r.o. 3.4.4.
- [47] Giesen 2005, p. 117.
- [48] Iets stilliger: Giesen 2005, p. 118.
- [49] HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, *NJ* 2008, 527 (*Vie d'Or*), r.o. 4.3.4; HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:987, *JAR* 2017/171, m.nt. B. Barentsen, r.o. 3.4.3.
- [50] HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966, 136, m.nt. G.J. Scholten (*Kelderluik*).
- [51] Giesen 2005, p. 115.
- [52] Eventueel zouden ook concurrenten van de wetgeving schendende werkgever een beroep kunnen doen op aansprakelijkheid en dus schadevergoeding kunnen claimen, maar in de Schiphol-situatie hebben nagenoeg alle bagage-afhandelaars de arbeidsomstandighedenregels geschonden.