



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Het werk in coronatijd

*Waarnemingen en ervaringen van de
Inspectie SZW tijdens de pandemie*

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doel	9
1.2 Werkwijze, bronnen en opbouw rapport	9
2 Impact COVID-19 op economie en arbeidsmarkt	11
2.1 Impact op de economie en groepen met een kwetsbare positie	11
2.2 Risico's corona voor de beroepsbevolking	13
2.3 Besmettingen op de werkplek	15
2.4 Gevolgen voor de kwaliteit en organisatie van werk	18
3 Corona op de werkvloer	20
3.1 Inleiding	20
3.2 De onderwerpen waarover wordt gemeld	20
3.3 Bespreekbaarheid klachten en signalen binnen bedrijven	22
3.4 Houding van de werkgever	23
3.5 Coronamaatregelen in een aantal branches	25
4 Kwetsbare groepen en sectoren	27
4.1 Positie van arbeidsmigranten in coronatijd	27
4.1.1 Arbeidsomstandigheden en coronamaatregelen	28
4.1.2 Afhankelijkheid uitzendbureau voor werk, wonen en vervoer	29
4.1.3 Risicosectoren voor besmetting corona	30
4.2 Inspecties in de vleesverwerkende industrie	32
4.2.1 Bevindingen eerlijk werk	32
4.2.2 Bevindingen arbeidsomstandigheden	32
4.2.3 Interventies en samenwerking	33
4.3 Inspectie-activiteiten in de zorgsector	34
4.3.1 Beeld in de zorgsector tijdens de eerste coronagolf	34
4.3.2 Interventies in de zorgsector door de Inspectie SZW	35
4.3.3 <i>Psychosociale arbeidsbelasting zorgpersoneel</i>	36

5	Het coronavirus als nieuw arborisico	38
5.1	Publieke opdracht en verantwoordelijkheid werkgever	38
5.2	Juridisch kader COVID-19; Arbowet in relatie tot corona	38
5.3	Risico's COVID-19 als gevolg van de aard van de werkzaamheden	39
5.4	Handhavingsinstrumenten Inspectie SZW	39
5.5	Toezicht op de beheersing van coronarisico's op de werkplek	40
6	Inspecteren tijdens een pandemie	42
6.1	Afhandeling van coronameldingen	42
6.2	Aangepaste werkwijze	43
6.3	RI&E en Arbozorg	44
6.4	Interventies bij inspecteren op maatregelen corona	44
6.5	Bevoegdheden Inspectie	45
6.6	Samenwerking met andere instanties	46

Samenvatting

Tot aan midden november 2020 krijgt de Inspectie SZW ongeveer 6.000 meldingen over problemen rondom corona in bedrijven. De Inspectie ziet dat veel melders zich zorgen maken over besmettingsrisico's op de werkplek. Zij geven aan dat de anderhalve meter maatregel niet in acht wordt genomen, dat er zieke collega's blijven doorwerken, er geen afdoende beschermingsmiddelen voorhanden zijn en zij dit soort problemen niet altijd binnen het bedrijf bespreekbaar durven te maken.

Naar het oordeel van inspecteurs, blijkt dat onderzochte en geïnspecteerde bedrijven over het algemeen de pandemie serieus nemen en bereid zijn maatregelen te treffen om verspreiding van corona tegen te gaan. Zeker in het begin van de pandemie hebben bedrijven gezocht naar praktische oplossingen, maar die waren niet altijd voldoende of in overeenstemming met de coronamaatregelen van het kabinet. Na contact met de Inspectie blijken ook die bedrijven bereid om aanvullende maatregelen te nemen.

Daarnaast maakt de pandemie duidelijk dat de risico's rondom gezond, veilig en eerlijk werk, versterkt samen komen bij arbeidsmigranten in sectoren als de vleesverwerkende industrie en distributiecentra. In de zorgsector, zo blijkt uit meldingen, leidt in het begin van de pandemie het gebrek aan goede beschermingsmiddelen tot ongerustheid bij het zorgpersoneel.

Voor de Inspectie is corona een nieuw arbeidsomstandighedenrisico en daarom heeft zij haar programmering en werkwijze aangepast. Ook voor de Inspectie was het zoeken naar een evenwicht tussen de ingrijpende coronamaatregelen en de bestaande Arbowetgeving.

Besmettingen op de werkplek

Het RIVM houdt bij hoeveel personen positief zijn getest op het coronavirus. Veruit de meeste positief getesten (ruim 80%) vallen in de leeftijdscategorie tussen 15-65 jaar: op 15 december zo'n 500.000 geregistreerde personen.¹ Dit is ruwweg 4 procent van alle werkenden.²

Voor de meerderheid van mensen in de beroepsbevolking die met een infectie te maken krijgt, valt het risico op ernstige ziekte of sterfte mee. De ernst van de ziekte is sterk gerelateerd aan leeftijd. Het sterftepercentage bij geïnfecteerden boven de 70 jaar oud is ruwweg 13 procent.³ Voor zieken tussen de 15-65 jaar ligt dit percentage veel lager, op gemiddeld 0,1 procent. Maar op een populatie van bijna tien miljoen werkenden is ook een laag percentage in absolute aantallen een serieus probleem. Hetzelfde geldt voor het aantal sterfgevallen: van de overledenen is 5,5 procent jonger dan 65, ofwel ruim 550 personen (stand 15 december 2020). Daarnaast is duidelijk dat na herstel van een COVID-19 infectie sprake nog geruime tijd sprake kan zijn van een aanzienlijke ziektelast.^{4,5} Een andere indicator van verspreiding van Covid-19 onder de beroepsbevolking is de ontwikkeling van het ziekteverzuim van werknemers. Dit lag in 2020 duidelijk hoger dan in 2019.⁶

1 RIVM, Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland, 08-12-2020, p. 62

2 Dit is vrijwel zeker een onderschatting. Onderzoek van de bloedbank (Sanquin) laat zien dat het percentage besmette donors al sinds mei onafgebroken rond de 5 procent ligt.

3 RIVM, Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland, 08-12-2020, p. 62. Dit cijfer betreft de case fatality rate, dat wil zeggen op basis van het bekende aantal besmettingen en niet op basis van het (hogere) aantal besmettingen in de totale bevolking.

4 Yvonne M.J. Goërtz, et al. (2020), Persistent symptoms 3 months after a SARS-CoV-2 infection: the post-COVID-19 syndrome?, ERJ Open Research Jan 2020, 00542-2020

5 Morley JE, et al. (2020), COVID-19 — The Long Road to Recovery Journal: The journal of nutrition, health & aging, N° 9, p. 917-919

6 TNO (2020), NEA-COVID, p. 32. Meer recent: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/51/verdere-toename-ziekteverzuim-werknemers-in-derde-kwartaal>

Hoewel het merendeel van de besmettingen in Nederland niet is te herleiden tot een duidelijke bron⁷ laat het beschikbare onderzoek zien dat werk een niet te onderschatten factor is in de verspreiding van het virus. Het blijkt echter lastig precies te duiden waar de besmettingen zijn ontstaan. Van de gevallen waarvan de setting bekend is, wordt door het RIVM gerapporteerd dat dit in verreweg de meeste gevallen de thuissituatie betreft. Wat betreft de besmettingen buiten de thuissituatie laten de cijfers van het RIVM zien dat werk een niet onaanzienlijke bijdrage levert aan (verdere) verspreiding van het virus. In totaal gaat het, in de periode juni - medio december, om ruim 34.000 traceerbare besmettingen op de werkvloer.⁸ Een aantal beroepsgroepen loopt, door het werk zelf of door beperkte mogelijkheden besmettingen te voorkomen, grotere risico's. Internationaal onderzoek laat zien dat dat bijvoorbeeld geldt voor werknemers in de zorg, de voedingsindustrie en de veiligheidssector.

Gevolgen voor de kwaliteit en organisatie van werk

Op het SZW domein geeft het SCP aan dat de crisis leidt tot oplopende werkloosheid, meer psychosociale arbeidsbelasting en toegenomen baanonzekerheid en risico's op burn-out. Onderzoek van TNO laat zien dat bij een meting in de zomer de effecten voor de lichamelijke en psychische gezondheid meevallen. Een ander project van TNO, waarin werkenden worden gevolgd tijdens de eerste drie maanden van de crisis⁹, laat evenwel zien dat naast de directe gevolgen tijdens de eerste uitbraak, zoals bijvoorbeeld werkdruk in de zorg en de ziektelast door het virus, vooral jongeren en mensen met kinderen het in die periode lastig hadden. Zij hadden moeite met concentreren en een werk-privé balans die tot problemen leidde.

Het beeld van de crisis op basis van meldingen

Het aantal meldingen dat de Inspectie SZW tot aan 8 november 2020 heeft ontvangen, is als gevolg van Covid-19, met 92 procent toegenomen ten opzichte van dezelfde periode in 2019.¹⁰ Van de 12.599 meldingen zijn er 5.874 direct dan wel indirect gerelateerd zijn aan corona. Binnen de categorie corona zijn er 1.194 meldingen die betrekking hebben op arbeidsmigranten. Bij 1.707 werkgevers heeft tot nog toe naar aanleiding van een coronagerelateerde melding een interventie plaatsgevonden. Bij het grootste deel (90%) van de getoetste situaties heeft de werkgever de problemen (uiteindelijk) opgelost, soms na een waarschuwing of een eis van de Inspectie. Een deel van de coronameldingen leidt tot handhaving.¹¹

De meldingen met betrekking tot corona richten zich op de wijze waarop de beperkende maatregelen op de werkplek al dan niet worden nageleefd. De meest voorkomende problemen hebben te maken met de mogelijkheden tijdens het werk afstand te houden, de mogelijkheden voldoende hygiënisch te werken en/of de beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen zoals mondneusmaskers bij vitale beroepen. Uit de meldingen komt naar voren dat er veel zorgen leven bij werknemers over hun gezondheid.

Er zijn ook werkgevers die hun verantwoordelijkheid niet nemen, maar dit betreft een relatief kleine minderheid. In 90 procent van de geanalyseerde meldingen waarin de houding van de werkgever wordt getypeerd, wordt de werkgever door de inspecteur aangemerkt als welwiller die uit eigen beweging al maatregelen had genomen en bereid is waar nodig die maatregelen aan te scherpen. Nog eens 5 procent nam (aanvullende of betere) maatregelen na contact met de Inspectie en wordt op grond daarvan eveneens als welwiller aangemerkt.

7 Het RIVM houdt sinds juli bij wat de 'setting van de besmetting' is. In het wekelijkse rapport *Epidemiologische situatie COVID-19 in Nederland* wordt hiervan melding gedaan. Tussen 6 juli en eind oktober was echter slechts in een kwart van de gevallen duidelijk waar de besmetting waarschijnlijk was opgelopen. Vanaf eind oktober is het beeld scherper, en is bijna de helft van de gevallen de setting van de besmetting in beeld. RIVM, *Epidemiologische Situatie COVID-19 in Nederland*, 01-12-2020, p. 21

8 RIVM, *Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland 08-12-2020*, p. 22. De grafieken zijn gebaseerd op achterliggende data ruim een week vóór 8 december.

9 TNO (2020), 'Werken tijdens de corona-crisis', te raadplegen op: <https://www.monitorarbeid.tno.nl/coronacrisis/blog>

10 TK-brief 54696, Aanvullende informatie over cijfers van de Inspectie over aantal meldingen rondom corona, 17 november 2020

11 Er zijn tot nog toe ruim 100 overtredingen geconstateerd. Zowel corona als niet-corona gerelateerd. Bij ruim 90% van de overtredingen is er sprake van een waarschuwing of (kennisgeving) eis. Bij 5% vindt tijdelijke stillegging van werkzaamheden vanwege een gevaarlijke situatie plaats, bij 3% wordt een boeterapport opgemaakt. Sanctiëring met boetes is het sluitstuk.

De bespreekbaarheid van klachten binnen bedrijven lijkt op basis van de meldingen problematisch. Dit blijkt uit het hoge percentage anonieme meldingen, de angst voor ontslag als opgegeven reden daarbij en het lage aantal klachten, waarbij het probleem is besproken met de leiding binnen het bedrijf of bijvoorbeeld met de OR. Dit kan te maken hebben met het feit dat zo'n 70 procent van de klachten afkomstig is uit sectoren waarvan we weten dat er bovengemiddeld veel werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie werkzaam zijn.

Kwetsbare groepen en sectoren

Controles, onderzoeken en meldingen met betrekking tot bijvoorbeeld het uitzendwezen, de zorg, de agrarische sectoren, de vleesverwerking en de horeca laten zien dat niet overal de besmettingsrisico's afdoende worden tegengegaan. Werkgevers die overtreden doen dit vaak omdat zij onvoldoende kennis hebben omtrent de eisen, het nut van de maatregelen niet inzien of de kosten ervan niet willen dragen. Inspecteurs melden dat het onderzoeken van deze meldingen en de gesprekken daarover met de werkgever vaak tot verbeteringen leiden.

Van de bijna 6.000 coronagerelateerde meldingen aan de Inspectie die tot 8 november 2020 zijn binnengekomen, heeft ruim 20 procent betrekking op arbeidsmigranten. Tot aan augustus 2020 gaan dit soort meldingen vooral over onvoldoende afstand kunnen houden op de werkplek (65%), maar ook over zieke werknemers op de werkvloer (20%) en onvoldoende kunnen beschikken over persoonlijke beschermingsmiddelen (15%). De Inspectie heeft 380 voornamelijk Oost-Europese arbeidsmigranten geïnterviewd over hun werkomstandigheden en hun woonsituatie. Een meerderheid van hen geeft aan dat duidelijke instructies over coronamaatregelen op de werkplek zijn gegeven en over persoonlijke beschermingsmiddelen te kunnen beschikken. Ongeveer een vijfde van hen zegt dat het onmogelijk is om voldoende afstand te houden op de werkplek.

De arbeidsomstandigheden in relatie tot corona op het werk lijken met die resultaten redelijk op orde, anders is dat als het gaat om eerlijk werk bij arbeidsmigranten. Bijna de helft van de respondenten zegt dat ze ofwel niet worden doorbetaald bij ziekte (16%), of niet weten of er doorbetaling plaatsvindt (30%). Ongeveer 85 procent van hen is werkzaam via een uitzendbureau en daarvan werken twee van drie langdurig in een fase A uitzendovereenkomst, waarbij de werkgever op ieder moment de overeenkomst kan beëindigen, ook bij ziekte van de uitzendkracht. Daarnaast geeft 86 procent aan dat hun woonruimte is geregeld door het uitzendbureau of de werkgever. Die woonruimte moeten zij verlaten als het werk stopt. Vaak is de woonruimte klein en moet deze worden gedeeld met meerdere personen. Veertig procent geeft aan dat ook het woon-werkverkeer door de werkgever wordt geregeld. In iets meer dan de helft van de gevallen melden arbeidsmigranten dat geen maatregelen zijn genomen tijdens het vervoer om besmetting te voorkomen.

De problematiek van arbeidsmigranten komt scherp in beeld in de vleesverwerkende industrie, waar extra is geïnspecteerd. De uitkomsten van die inspecties laten zien dat arbeidsmigranten achter worden gesteld bij hun collega's in vaste dienst. Dan gaat het bijvoorbeeld om het moeten doorwerken bij ziekte, niet uitbetaald krijgen wanneer het bedrijf door een coronauitbraak stil ligt en structureel meer uren moeten maken dan collega's in vaste dienst. Wat betreft arbeidsomstandigheden en corona, blijken de slachterijen voldoende maatregelen te hebben genomen. Toch zijn er bij andere bedrijven nog veel overtredingen als het gaat om RI&E's zonder risico-beschrijving corona, onvoldoende afstand houden, onvoldoende beschermingsmiddelen en voorlichting en instructie.

De zorgsector heeft in 2020 extra de aandacht van de Inspectie gehad. Tot aan het najaar 2020 voert de Inspectie gesprekken met 35 organisaties en instanties in de zorgsector. Zeker in de maanden maart en april komen uit de zorgsector meldingen (toen 11% van het totaal aantal meldingen) binnen, die voornamelijk gingen over het gebrek aan persoonlijke beschermingsmiddelen (verpleeghuizen, thuiszorg).

Medewerkers in verpleeghuizen en de thuiszorg, zo blijkt ook uit meldingen, voelen zich zeker tijdens die eerste periode angstig en onzeker over het niet adequaat beschermd zijn in de omgang met patiënten. De werkdruk tijdens de eerste golf laat, volgens zorginstellingen, sporen na wanneer de tweede golf in september aanvangt. Het ziekteverzuim is hoog als gevolg van uitputting en emotionele belasting, maar

ook doordat zorgmedewerkers vaker dan andere werknemers in quarantaine moeten vanwege een positieve PCR-test in hun omgeving. Ongewenst agressief gedrag van (de familie van) patiënten, vaak vanwege uitgestelde zorg, en het door zorgmedewerkers ervaren gebrek aan sociale steun, maken de werkomstandigheden in de zorg tijdens de tweede coronagolf extra belastend.

Bevoegdheden coronamaatregelen en de Arbowet

De uitdaging voor de Inspectie was vanaf het begin van de pandemie snel en effectief te reageren op de vragen omtrent arbeidsveiligheid, arbeidsvoorwaarden en handhaving die opkwamen. Daarbij was het van belang om gezond en veilig werken in bedrijven te borgen, snel en effectief op meldingen te reageren en het inspectiewerk zelf veilig en verantwoord uit te voeren. De Inspectie SZW handhaaft op grond van de Arbowet en de systematiek in die wet. De Inspectie heeft geen bevoegdheden om rechtstreeks te handhaven op de overheidsmaatregelen in verband met het coronavirus, zoals de anderhalve meter afstand houden, waarop gemeenten en veiligheidsregio's handhaven. De Inspectie SZW kan handhavend optreden wanneer werknemers het risico lopen besmet te raken door omstandigheden op de werkplek.

Ervaringen met inspecteren tijdens een pandemie

Van de binnengekomen meldingen op het gebied van gezond en veilig werk neemt de Inspectie tweederde in onderzoek. Op het gebied van eerlijk werk is dat ruim 30%. Meldingen worden alleen in onderzoek genomen wanneer deze voldoende aanknopingspunten bieden voor verder onderzoek, er vermoedelijk sprake is van een overtreding en de melding op het werkterrein van de Inspectie ligt. Meldingen die niet op het terrein van de Inspectie liggen worden doorgeleid naar de juiste instantie. Als een melding zich bijvoorbeeld richt op de huisvesting van arbeidsmigranten wordt deze doorgeleid naar de gemeente die voor die huisvesting verantwoordelijk is. Inspecteurs treffen tijdens hun onderzoeken van meldingen veelal Nederlandse werknemers aan; meestal mensen in productieomgeving en in loondienst, maar ook regelmatig kantoorpersoneel dat niet mag thuiswerken.

Aanvankelijk worden bedrijven telefonisch benaderd naar aanleiding van een klacht en vindt hoor en wederhoor plaats waarbij zowel de melder, mits niet anoniem, als de werkgever hun kant van het verhaal doen. Sinds mei 2020 wordt ook gevraagd naar bewijsstukken van de genomen maatregelen (documenten en foto's). Op grond van telefoongesprek en bewijsmateriaal oordeelt de inspecteur of de werkgever verbeteringen moet doorvoeren. Heeft de inspecteur het idee dat de werkgever niet eerlijk is over de genomen maatregelen of dat beoordeling op afstand niet goed mogelijk is, dan kan alsnog een inspectie op locatie worden uitgevoerd. Om de effectiviteit van de interventies te beoordelen wordt, waar mogelijk, ook bij de melder geverifieerd of de werkgever de situatie heeft verbeterd.

Inspecteurs zien tijdens hun onderzoeken dat werkgevers in eerste instantie vooral praktische maatregelen te nemen. Ze formuleren hun instructies op basis van de RIVM-richtlijn en denken er niet direct aan deze te verwerken in hun RI&E en plan van aanpak. In de praktijk is er volgens inspecteurs vaak wel meer geregeld en is er meer creativiteit ingezet dan op papier staat, met name bij kleinere bedrijven. Slechts de grote bedrijven met eigen veiligheidscoördinatoren en Arbo-professionals gaan vaak wel direct over tot aanvullingen op de RI&E en bijbehorend plan van aanpak. In 90 procent van de onderzochte gevallen op het gebied van gezond en veilig werk heeft de werkgever (uiteindelijk) maatregelen getroffen om blootstelling aan coronavirus te voorkomen.

Vanuit de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 bij het Landelijk Operationeel Team-corona (LOT-C) ingericht als tijdelijke hulpstructuur om op landelijk niveau afstemming tussen operationele partners te realiseren.¹² In het platform werken de veiligheidsregio's, de GGD en het RIVM samen met landelijke toezichthouders als de Inspectie SZW en de NVWA om sectoren met een hoog risico op besmetting met het coronavirus te identificeren en preventieve acties te coördineren om potentiële brandhaarden binnen deze sectoren te

¹² Kamerstuk: Brief minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Verzoek uit Regeling van werkzaamheden inzake Reactie op de motie-Van Esch over een landelijk plan van aanpak voor de bestrijding van het coronavirus in de vleesindustrie (25295 nr. 644). 18-11-2020, ref: 2020Z18892c

voorkomen. Afhankelijk van de situatie kunnen andere toezichthouders worden toegevoegd. Het samenwerkingsplatform zal werkzaam zijn zolang het risico op besmetting met het coronavirus in Nederland aanwezig is.

De samenwerking met andere instanties is goed verlopen na wat aanloopproblemen en het kennismaken met elkaars rollen, taken en bevoegdheden. Er zijn voor de meeste instanties lijsten met regionale contactpersonen opgesteld en de informatie-uitwisseling verloopt over het algemeen goed. Gemeentelijke BOA's verzorgen op verzoek van de Inspectie regelmatig een (eerste) waarneming ter plaatse. Bij inspecties in slachterijen is de samenwerking en informatieuitwisseling met de NVWA en de GGD intensief geweest en over het algemeen goed verlopen. Inspecteurs op het gebied van arbeidsmarktfraude en de rechercheurs worden steeds meer benaderd door UWV en RVO vanwege hun rol bij de NOW-regeling.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

COVID-19 is een ziekte die wordt veroorzaakt door een infectie met het SARS-CoV-2-virus. Dit nieuwe coronavirus is eind 2019 voor het eerst ontdekt in China. Sindsdien heeft het zich verspreid over de wereld en een pandemie veroorzaakt. In Nederland is de eerste patiënt officieel in februari 2020 gemeld.¹³ Vanaf dat moment zijn maatregelen ingesteld met als doel de verspreiding van het virus tegen te gaan, de zorg voor zieken en kwetsbare groepen voor het virus te organiseren en de economische gevolgen van de uitbraak te beperken.

Vanaf het moment dat de COVID-19 pandemie zich begin maart 2020 aandiende, heeft de Inspectie haar geprogrammeerde activiteiten en werkwijzen - soms drastisch - aangepast. In een Kamerbrief (begin juli 2020) zijn de gekozen aanpassingen in de programmering 2020 uiteengezet en is op basis van de binnengekomen meldingen een eerste beeld geschetst van de problemen in bedrijven rondom COVID-19.¹⁴ De betekenis van de COVID-19 pandemie voor de programmering van inspectieactiviteiten in 2021 is onlangs in het Jaarplan 2021 beschreven.¹⁵

Los van verandering in de programmering, is het wenselijk om te laten zien wat de ontwikkelingen zijn op het inspectiedomein; ook los van en breder dan een jaarverantwoording. Daarom richt deze rapportage zich op waarnemingen door de Inspectie over hoe bedrijven omgaan met de COVID-19 maatregelen. Volgen zij, naar het oordeel van inspecteurs, de coronamaatregelen voldoende op, zijn de bedrijven op de hoogte van die maatregelen, hebben zij hun Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) of plan van aanpak daarop aangepast?

Ook komen kwetsbare groepen en sectoren in beeld evenals wat de ervaringen zijn met 'inspecteren tijdens een pandemie'. Belangrijk is wat 'de stand van het denken' is rondom vraagstukken als besmettingsgevaar van het coronavirus op de werkplek in relatie tot arbeidsomstandighedenrisico's. Meer in de sfeer van toezicht en handhaving wordt aangegeven over welk instrumentarium de Inspectie kan beschikken en hoe de samenwerking verloopt met andere toezichthoudende instanties.

1.2 Werkwijze, bronnen en opbouw rapport

Deze rapportage baseert zich op informatie uit de praktijk van de Inspectie, aangevuld met statistische informatie van organisaties als het RIVM en het CBS, adviezen en onderzoeken van organisaties als TNO en het CPB en internationale publicaties vanuit de OECD en het European Centre for Disease Control. Centraal staat informatie van de Inspectie zelf over meldingen inzake het niet naleven van maatregelen om blootstelling te beperken en, indien onderzocht, wat de zaakdossiers zeggen over het wel of niet nemen van de juiste maatregelen door bedrijven. Van de circa 4.000 meldingen die de Inspectie tot in oktober heeft ontvangen, zijn verspreid over de periode april-september aselect 320 meldingen getrokken en geanalyseerd.

Belangrijk is ook wat inspecteurs zelf zien gebeuren en wat hun ervaringen zijn. Dat tekenen we op uit interviews met 20 inspecteurs, die zich voornamelijk met het onderzoeken van meldingen met betrekking tot het coronavirus hebben beziggehouden. In breder verband kijken we naar wat de Inspectie

¹³ RIVM, COVID-19 / SARS-CoV-2, Background information for the Health Council, RIVM letter report 2020-0151, 2020

¹⁴ Kamerstuk: Brief Staatssecretaris SZW, Bijstelling Jaarplan 2020 Inspectie SZW. 06-07-202, ref: 2020-0000092910

¹⁵ Inspectie SZW, Jaarplan 2021, november 2020.

aantreft in bedrijven door alle inspecteurs hierover te enquêteren, 244 inspecteurs vulden de enquête in. Meer in de sfeer van toezicht ligt informatie over de maatregelen die bedrijven nemen door de werkprocessen te protocolleren en zo mogelijk in de RI&E te verwerken.

Naast het onderzoeken van de meldingen en het doen van inspecties is op basis van een uitvraag van RI&E's en bedrijfsbezoeken in het kader van 'Arbo in bedrijf special' in een aantal branches onderzocht welke maatregelen bedrijven nemen. Op basis van inspectieonderzoek geven we een beeld over twee sectoren die tijdens de pandemie veel in de belangstelling stonden, de zorg en de vleesverwerkende industrie. Tot slot laat een inspectieonderzoek onder 380 arbeidsmigranten zien onder welke omstandigheden deze mensen moeten werken en wonen tijdens de COVID-19 pandemie.

In hoofdstuk 2 wordt de impact van de pandemie op economie, arbeidsmarkt, beroepsbevolking en werksituatie belicht. De waarnemingen en ervaringen van inspecteurs evenals het beeld vanuit de meldingen over corona laten in hoofdstuk 3 zien wat in de afgelopen maanden de situatie is op de werkvloer. In hoofdstuk 4 komt de problematiek rondom arbeidsmigranten aan bod evenals twee sectoren (vleesverwerkende industrie en de zorg), die in coronatijd veel aandacht trokken. Het juridisch kader, dat voor de Inspectie in coronatijd geldt, wordt toegelicht in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 staan ervaringen van inspecteurs opgetekend over hoe het inspectiewerk de afgelopen maanden is verlopen.

2 Impact COVID-19 op economie en arbeidsmarkt

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid reflecteert op de gevolgen van de COVID-19 pandemie op de lange termijn en geeft aan dat de kans groot is dat deze crisis leidt tot veranderingen in hoe we de wereld begrijpen en welke keuzes we als samenleving richting de toekomst maken. De uitdaging is te behouden wat goed ging, lessen te trekken waar verbetering mogelijk is en in te spelen op veranderingen die op ons afkomen.¹⁶ Onder de titel 'Kwetsbaarheid en veerkracht' roept de WRR de overheid op tot discussies over onderwerpen variërend van de toekomst van globalisering en de Europese samenwerking, de verdeling van de kosten van de crisis en de regierol van de overheid, tot onderwerpen direct op het werkkterrein van de Inspectie omtrent de positie van flexibele arbeid en de kansen en risico's rondom digitalisering op het werk.

De Inspectie SZW richt zich in deze discussie primair op de gevolgen van de crisis voor de arbeidsmarkt. Hoe bedrijven omgaan met de coronacrisis krijgt vorm tegen de achtergrond van ontwikkelingen in de economie en in de beroepsbevolking. Verschillende sectoren krijgen vanaf het begin van de crisis zware klappen. Bedrijven moeten sluiten, of krijgen te maken met vraaguitval doordat klanten wegblijven. Waar mogelijk zetten zo veel mogelijk werknemers thuis hun werk voort en hebben werknemers in sectoren met essentiële beroepen te maken met toegenomen werkdruk.

2.1 Impact op de economie en groepen met een kwetsbare positie

In november van 2020 geeft het Centraal Planbureau (CPB) in een raming aan dat, als de Coronacrisis in 2021 onder controle is, de economie in dat jaar 3 procent kan groeien. Bij nieuwe coronagolven, of onvoldoende werking of beschikbaarheid van vaccins valt deze groei terug naar een krimp van 0,6 procent. Afhankelijk van het scenario loopt de werkloosheid in 2021 op tot 6 procent of 8 procent.

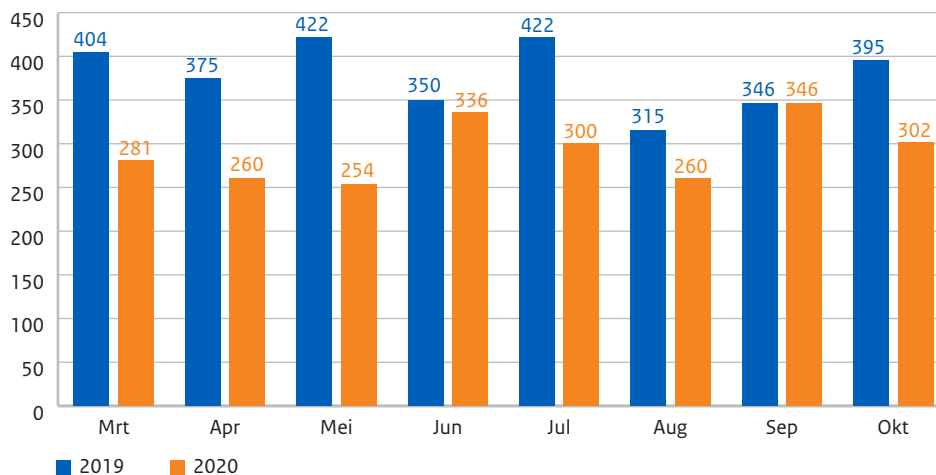
De Macro-economische verkenning en de ramingen van het CPB bieden een gemengd beeld van de economische gevolgen voor mensen. De koopkrachtcijfers, de maat voor het besteedbaar inkomen, groeien voor veel groepen werkenden in 2021. Het CPB relateert dit gegeven zelf al. Het gaat om statische koopkracht, een maat die laat zien wat er gebeurt als de persoonlijke omstandigheden niet veranderen: geen werkloosheid, geen gezinsuitbreiding, geen echtscheiding, enzovoort. Voor veel mensen zijn door de crisis juist die persoonlijke omstandigheden verslechterd, en dat wordt niet zichtbaar in het koopkrachtcijfer. Maar toch, zo stelt het CPB: het koopkrachtcijfer laat ook zien dat er zelfs tijdens een crisis van deze omvang mensen zijn die er in inkomen op vooruit gaan.¹⁷

De economische vertraging heeft niet alleen gevolgen voor het inkomen van mensen, maar mogelijk ook een direct effect op de veiligheid op de werkplek. Vanaf het begin van de epidemie is het aantal gemelde arbeidsongevallen op de werkplek met 15 procent afgenomen (zie figuur 2.1). Hierin speelt mee dat grote groepen werknemers thuis zijn gaan werken, maar ook in sectoren waar ondanks de crisis het werk op locatie doorging, is het aantal ongevallen gedaald. Een mogelijke verklaring is dat de economische activiteit in sectoren waar nog wel op locatie werd gewerkt, in deze periode minder groot is geweest, bijvoorbeeld vanwege vraaguitval. Ook tijdens de eerdere economische crisis van 2008 daalde het aantal ongevallen, om bij de opleving van de economie weer op te lopen. De sectoren waar de meeste meldingen van arbeidsongevallen vandaan komen (Groothandel, Bouw, Voedselverwerking, Vervoer over land) verschillen niet in 2019 en 2020 (tot aan medio november).

¹⁶ WRR, Kwetsbaarheid en veerkracht, WRR-reflecties op de langetermijengevolgen van de coronacrisis, 2020

¹⁷ CPB, Raming Macro Economische Verkenning (MEV) 2021, 2020

Figuur 2.1 Aantal ongevalsmeldingen in 2019 en 2020



Bron: Inspectie SZW, Interne berekening ongevallenstatistiek, november 2020

De coronacrisis raakt de kwetsbare groepen in de samenleving.¹⁸ Mensen met een slechtere gezondheid lopen een hoger risico om ernstig ziek te worden en te overlijden. Mensen met een lagere sociaal-economische positie lopen een groter risico om aan het virus te worden blootgesteld; zij zijn meer aangewezen op openbaar vervoer, werken in slechtere arbeidsomstandigheden, kunnen minder makkelijk, of helemaal niet thuis werken en wonen vaker in dichtbevolkte wijken. Veel mensen met een vaste baan in een sector die niet hard geraakt is, zien hun besteedbaar inkomen dit jaar waarschijnlijk niet dalen. Wie als flexwerker of zelfstandige in de reisbranche of de evenementenindustrie werkt, wordt zwaarder geraakt.

De door de overheid ingezette steunmaatregelen dempen de economische gevolgen van de crisis. Door verschillende maatregelen worden verschillende groepen in de samenleving gecompenseerd voor verlies aan omzet en/of inkomen. Zo neemt bijvoorbeeld de NOW bij omzetverlies binnen bedrijven een deel van de loonkosten over om mensen aan het werk te houden. Voor vaste krachten betekent dit dat zij, zo lang de steunmaatregelen van kracht zijn, hun banen kunnen houden. Voor bijvoorbeeld uitzendkrachten, mensen met tijdelijke- of o-urencontracten en zzp'ers is deze maatregel niet, of minder effectief. Zij hebben hun werk al verloren of verliezen hun werk bij blijvende economische achteruitgang alsnog.¹⁹

Mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, hebben vaker een migratieachtergrond, zijn vaker jongeren en vaker laagopgeleid²⁰. Deze groepen lopen op basis van hun arbeidsmarktpositie al grotere risico's op het terrein van bestaanszekerheid, eerlijk, gezond en veilig werk, maar worden door de coronacrisis extra geraakt. Ook groepen met een betere positie op de arbeidsmarkt hebben te maken met meer risico's in de huidige periode. Zo kunnen bijvoorbeeld zelfstandigen rekenen op inkomenscompensatie vanuit de TOZO regeling, maar deze ondersteuning zal voor veel mensen niet hun hele inkomensverlies kunnen opvangen, wat bij gelijkblijvende vaste lasten kan leiden tot schulden en andere financiële problemen.

Arbeidsmigranten vormen een groep werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt die gezien hun werk en woonsituatie in het licht van de coronacrisis specifieke risico's lopen. De OECD geeft aan dat arbeidsmigranten in veel economieën werken in de meest geraakte sectoren. Migranten zijn in OECD-landen actief in de zorg, de voedselindustrie, seizoensgerelateerd werk in de landbouw, de schoonmaak en de

¹⁸ Voor een uitgebreide analyse van de maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam, zie Engbersen et al., De bedreigde Stad, april 2020

¹⁹ CPB, Raming Macro Economische Verkenning (MEV) 2021, 2020

²⁰ Inspectie SZW (2019). Staat van eerlijk werk 2019. 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'.

transportsector. In Nederland is dit beeld niet anders. Gevolgen van de crisis, zowel voor de economische positie als voor de gezondheid raken internationaal gezien migranten disproportioneel zwaar. Uitbraken van corona zijn gezien in bedrijven waar veel arbeidsmigranten werken en gerelateerd aan bijvoorbeeld hun werk- en woonsituatie, maar ook aan het groepswijze woon-werkverkeer, beide met weinig mogelijkheden tot afstand houden en het bewaken van de hygiëne.²¹

2.2 Risico's corona voor de beroepsbevolking

De maatregelen gericht op het beperken van het aantal besmettingen met het coronavirus hebben primair tot doel overbelasting van het zorgsysteem te voorkomen en kwetsbare personen tegen besmetting met het virus te beschermen. Vanuit het perspectief van de Inspectie SZW komt daarbij de vraag op in hoeverre besmettingen op de werkplek plaatsvinden. Dit met het oog op de bescherming van werknemers, maar ook breder. Indien mensen tijdens hun werk besmet worden, nemen zij het virus ook mee naar hun thuissituatie en kunnen zij in bijvoorbeeld de horeca of elders een bron van besmetting zijn. Het terugdringen van eventuele besmettingen op de werkplek helpt daarom de epidemie te beteugelen. Daarom ook het dringende advies thuis te werken waar dat kan en maatregelen te nemen indien thuiswerken niet mogelijk is. Thuiswerken blijkt ook een relatief effectieve maatregel om het aantal besmettingen terug te dringen.²²

In hoeverre is de beroepsbevolking getroffen door het virus? Het RIVM houdt bij hoeveel personen positief zijn getest op het coronavirus. Veruit de meeste positief getesten (ruim 80%) vallen in de leeftijdscategorie tussen 15-65 jaar: op 15 december bijna 500.000 geregistreerde personen.²³ Dit zijn echter niet allemaal werkenden, aangezien niet iedereen in de genoemde leeftijdsklasse participeert op de arbeidsmarkt. Uitgaande van een gemiddelde arbeidsparticipatie van 78 procent²⁴, kan het aantal besmette werkenden worden geschat op ruwweg 390.000, ruim 4 procent van alle werkenden.²⁵

Voor de meerderheid van mensen in de beroepsbevolking die met een infectie te maken krijgt, valt het risico op ernstige ziekte of sterfte overigens mee. De ernst van de ziekte is sterk gerelateerd aan leeftijd. Het sterftepercentage bij geïnfecteerden boven de 70 jaar oud is ruwweg 13 procent.²⁶ Voor zieken tussen de 15-65 jaar ligt dit percentage veel lager, op gemiddeld 0,1 procent. Op een populatie van bijna tien miljoen werkenden is ook een laag percentage in absolute aantallen echter een serieus probleem (zie tabel 2.2).²⁷ Van de zieken die op de IC zijn beland, zijn er bijna 2.400 in de leeftijd tussen 15-65 jaar. En

21 OECD, International Migration Outlook 2020, 2020

22 Y. Li et al (2020), The temporal association of introducing and lifting non-pharmaceutical interventions with the time-varying reproduction number (R) of SARS-CoV-2: a modelling study across 131 countries, Lancet Infect Dis, October 2020, p. 1-10, K.A. Fisher et al (2020), Telework Before Illness Onset Among Symptomatic Adults Aged ≥18 Years With and Without COVID-19 in 11 Outpatient Health Care Facilities — United States, July 2020, Morbidity and Mortality Weekly Report, 6 November 2020

23 RIVM, Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland, 08-12-2020, p. 62

24 Bron: Cbs Statline (Arbeidsparticipatie, 15-65 jarigen). Achterliggende data van het RIVM vermelden dat 20% van de geregistreerden in de leeftijd 20-65 geen beroep heeft.

25 Deze schatting is waarschijnlijk te laag. Onderzoek van de bloedbank (Sanquin) laat zien dat het percentage besmette donors al sinds mei onafgebroken rond de 5 procent ligt.

26 RIVM, Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland, 08-12-2020, p. 62. Dit cijfer betreft de case fatality rate, dat wil zeggen op basis van het bekende aantal besmettingen en niet op basis van het (hogere) aantal besmettingen in de totale bevolking.

27 Medio december waren ruim 9.000 personen jonger dan 65 opgenomen geweest in het ziekenhuis. Bij ruim 2.200 van deze opnames was zorg op de Intensive Care nodig. Onduidelijk is in hoeverre dit werkenden betreft. COVID-19 lijkt vooral hard toe te slaan bij personen met onderliggende aandoeningen en deze komen mogelijk vaker voor bij niet-werkenden.

van de overledenen is 5,5 procent jonger dan 65 jaar, ofwel zo'n 550 personen (stand 15 december 2020). Ten slotte zijn er indicaties dat ook 'jongeren' (dat wil zeggen onder de 65 jaar) niet zelden te maken hebben met langdurige restverschijnselen van hun ziekte.^{28 29}

In hoeverre het hier om *werkenden* of niet-werkenden gaat, is niet met zekerheid te zeggen. De arbeidsparticipatie in Nederland is rond de 75%, maar het is te simpel om de in tabel 2.2 genoemde cijfers simpelweg te vermenigvuldigen met de participatiegraad per leeftijdsgroep. Desondanks kan op basis van de cijfers wel worden aangenomen dat COVID-19 ook onder werkenden een zeer serieuze bedreiging vormt voor de gezondheid en zelfs het leven van werkenden. Daar komt nog bij dat de door het RIVM gepresenteerde cijfers in alle gevallen schattingen betreffen: het aantal positief geteste personen die bij het RIVM bekend zijn (628.000, stand 15 december), zijn *geregistreerde* gevallen. Het aantal personen dat inmiddels besmet is geweest, werd eind november geschat op ten minste 1,4 miljoen (ongeveer drie keer zoveel als het toen geregistreerde aantal positief geteste personen).³⁰ Ook het aantal sterfgevallen is vrijwel zeker fors hoger dan het aantal dat bekend is bij het RIVM.³¹

Tabel 2.2: Ziektelast en sterfte in de beroepsbevolking

Leeftijd	gemelde besmettingen (15 december)*	ziekenhuisopnamen (18 december) ^o	IC-opnamen (17 december) ^o	overleden (15 december)*
15-19	53.517	(± 200)	10	2
20-24	62.095		22	0
25-29	53.703	251	31	3
30-34	47.205	350	70	6
35-39	42.589	405	72	13
40-44	43.618	581	112	11
45-49	51.688	969	267	43
50-54	57.183	1532	423	80
55-59	50.288	1875	595	141
60-64	37.710	2032	771	247
totaal	499.596	7.995	2.373	546

Bron: RIVM, *Epidemiologische Situatie COVID-19 in Nederland (15 december 2020)*; ^oStichting NICE

Een andere indicator van verspreiding van het coronavirus onder de beroepsbevolking is de ontwikkeling van het ziekteverzuim van werknemers. Dit lag in 2020 duidelijk hoger dan in 2019.³² Ook geven werknemers in de enquête NEA-COVID van TNO aan dat een deel van het verzuim te wijten is aan besmetting met het coronavirus. In dit onderzoek is gevraagd naar een aantal ziektebeelden die mogelijk veroorzaakt kunnen worden door het virus (waaronder 'griep', klachten aan de luchtwegen of maag/darmklachten en hoofdpijn). Ruim een kwart van de werknemers die ziek zijn geweest, gaf aan dat dit (waarschijnlijk) coronagerelateerd was. Van de werknemers die op locatie zijn blijven werken, geeft 2,4 procent aan waarschijnlijk COVID-19 te hebben gehad. Bij werknemers die thuis zijn gaan werken is dit 2 procent.

28 Yvonne M.J. Goërtz, et al. (2020), Persistent symptoms 3 months after a SARS-CoV-2 infection: the post-COVID-19 syndrome?, *ERJ Open Research* Jan 2020, 00542-2020

29 Morley JE, et al. (2020), COVID-19 — The Long Road to Recovery *Journal: The journal of nutrition, health & aging*, N^o 9, p. 917-919

30 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2358252-van-dissel-is-somber-over-kerst-hoopt-op-einde-aan-maatregelen-in-de-zomer.html>

31 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/48/minder-oversterfte-tijdens-tweede-golf-maar-na-9-weken-nog-steeds-hoog>. Eerder T. Husby, L. Stoeldraijer & H. Visser (2020), Oversterfte tijdens de corona-epidemie: toepassing van een dynamisch regressiemodel, *Cbs Statistische Trends*, 2020. Het RIVM presenteert sinds enige tijd de sterftecijfers in een afwijkende kleur, waarmee beoogd wordt aan te geven dat de cijfers met enige voorzichtigheid dienen te worden gelezen. Maar die voorzichtigheid is dus vooral een disclaimer dat er waarschijnlijk méér sterfgevallen door COVID-19 hebben plaatsgevonden.

32 TNO (2020), NEA-COVID, p. 32. Meer recent: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/51/verdere-toename-ziekteverzuim-werknemers-in-derde-kwartaal>

Hierbij dient wel opgemerkt dat veruit de meeste werknemers die aangeven ‘waarschijnlijk door corona’ dit doen op basis van een eigen inschatting. Het aantal werknemers dat positief *getest* is op corona is 0,5% voor de werknemers die op locatie werken en 0,2% voor thuiswerkers, aanmerkelijk lager dan het percentage positief geteste personen op de totale beroepsbevolking.³³ De genoemde percentages in de NEA van 2-2,4% liggen ook lager dan het eerder genoemde percentage van 4% positieve tests onder de beroepsbevolking. Het is aannemelijk dat de cijfers van TNO geen overschatting zijn.

2.3 Besmettingen op de werkplek

Voor de Inspectie SZW is het van belang te weten of werkenden al dan niet op de werkplek besmet raken en, zo ja, welke oorzaken dat heeft. Het merendeel van de besmettingen in Nederland is niet te herleiden tot een duidelijke bron.³⁴ Uit het bron- en contactonderzoek van de GGD'en blijkt evenwel dat de thuissituatie veruit de belangrijkste bron van overdracht is (54% van de als ‘waarschijnlijk’ aangewezen settings).³⁵ Dat de thuissituatie er zo bovenuit springt, heeft twee voor de hand liggende verklaringen. Zo zal het bij meerdere besmettingen in de thuis- of woonsituatie duidelijker zijn door wie en hoe men besmet is geraakt. Bij andere mogelijke plekken van besmetting, zoals in de horeca, het OV of bij groepsbijeenkomsten kan de bron van de besmetting veel minder stellig worden aangewezen.

Omgekeerd kan er in de privé- of woonsituatie echter sprake zijn van een samenloop van omstandigheden – het ene gezinslid is wellicht op school besmet, en het andere toevalligerwijs tegelijkertijd op het werk. Daarmee is de aannemelijkheid voor de privé-situatie wellicht wat te hoog ingeschat. Belangrijk is bovendien in kaart te brengen waar de *eerste* persoon in het gezin (of andere woonvorm) de besmetting heeft opgelopen. Hier liggen immers belangrijke aangrijpingspunten om de verspreiding in te dammen.

Hier liggen immers belangrijke aangrijpingspunten om de verspreiding in te dammen. Vandaar dat hieronder, vanuit de verantwoordelijkheid van de Inspectie SZW, primair wordt gefocust op de mogelijke bijdrage van *werk* als bron van de besmetting.³⁶ Het RIVM heeft in contact met de Inspectie SZW over deze analyse aangegeven dat de cijfers met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd, en dat het RIVM in 2021 nog nadere analyses wil uitvoeren. De nu beschikbare cijfers van het RIVM laten echter wel zien dat werk een niet onaanzienlijke bijdrage levert aan de (verdere) verspreiding van het virus. In totaal gaat het, in de periode juni - medio december, om ruim 34.000 positief geteste personen die hun situatie toeschrijven aan besmetting op de werkvloer.³⁷ Dat is ruim 14% van alle traceerbare besmettingen. Op basis van de RIVM-cijfers in de *Epidemiologische Situatie COVID-19 in Nederland* kan de onderstaande trend worden geschetst. Het betreft hier rechte tellingen, waarbij een snelle stijging te zien is na afloop van de vakantieperiode.

³³ TNO (2020), NEA-COVID, p. 32. Meer recent: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/51/verdere-toename-ziekteverzuim-werknemers-in-derde-kwartaal>

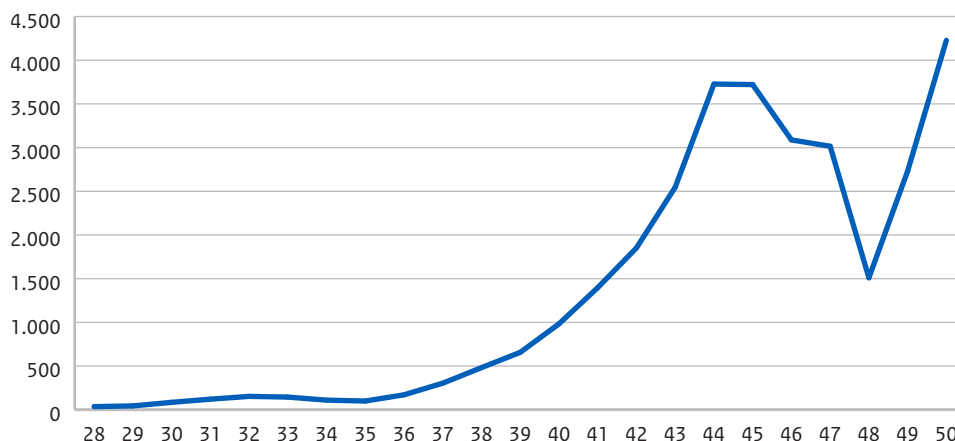
³⁴ Het RIVM houdt sinds juli bij wat de ‘setting van de besmetting’ is. In het wekelijkse rapport *Epidemiologische situatie COVID-19 in Nederland* wordt hiervan melding gedaan. Tussen 6 juli en eind oktober was echter slechts in een kwart van de gevallen duidelijk waar de besmetting waarschijnlijk was opgelopen. Vanaf eind oktober is het beeld scherper, en is bijna de helft van de gevallen de setting van de besmetting in beeld. RIVM, *Epidemiologische Situatie COVID-19 in Nederland*, 15-12-2020, p. 22

³⁵ RIVM, *Epidemiologische Situatie COVID-19 in Nederland*, 15-12-2020, p. 23

³⁶ Ook bij het aanwijzen van *werk* als mogelijke plek van besmetting dient de nodige voorzichtigheid in acht te worden genomen. Als een naaste collega ook besmet is, ligt het voor de hand om *werk* als de oorsprong van de besmetting aan te wijzen. Maar het is ook mogelijk dat een werknemer is besmet door een onbekende collega in de lift, bijvoorbeeld. Ook geeft het RIVM aan dat in periodes dat het, in periodes dat het aantal meldingen groot is, lastig is diepgaand bron- en contactonderzoek te verrichten – waardoor de betrouwbaarheid van de meldingen met betrekking tot bijvoorbeeld werk wellicht minder is. Om meer duidelijkheid te krijgen over de precieze bijdrage van werk aan de verspreiding van het virus, is nader onderzoek noodzakelijk.

³⁷ RIVM, *Epidemiologische situatie COVID-19 Nederland 15-12-2020*, p. 22. De grafieken zijn gebaseerd op achterliggende data eind november.

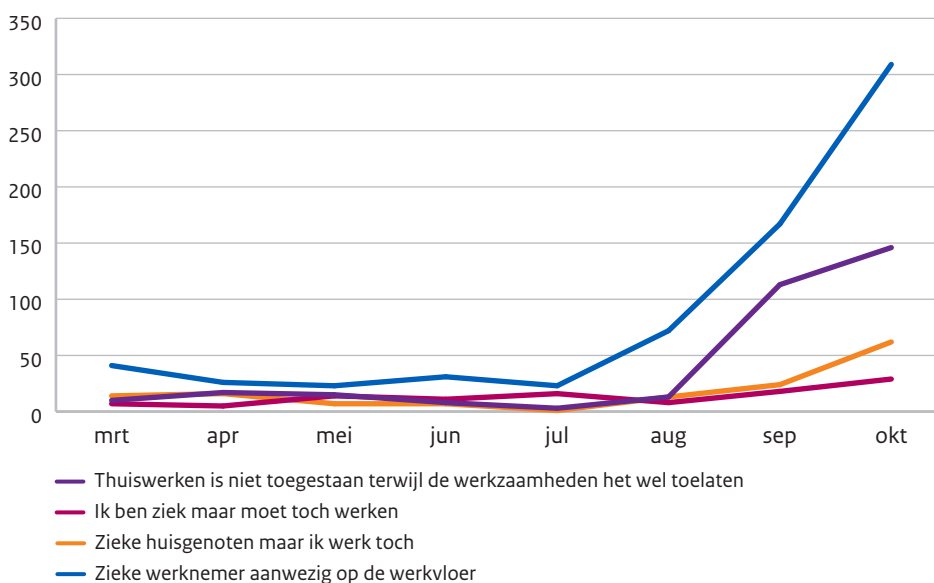
Grafiek 2.3a Aantal besmettingen per week dat wordt toegeschreven aan werk (stand 27 november)



Bron: Inspectie SZW, op basis databestand Epidemiologische Situatie (week 28–50)

Andere indicaties dat werk een factor van betekenis is, zijn gegevens over de toename van het woon-/werkverkeer³⁸ én een toenemend aantal klachten in deze periode bij de Inspectie SZW over besmettingsgevaar op de werkplek (zie grafiek 2.3b).

Grafiek 2.3b Meldingen en klachten bij de Inspectie SZW



Bron: Inspectie SZW

Voor de stijgende lijn na de vakantie zijn echter ook andere verklaringen aan te dragen. Zo wijst het RIVM op de verruiming in het test-beleid gedurende de afgelopen maanden. Meer mensen konden zich laagdrempelig en met kortere doorlooptijd laten testen. Dit wordt door het RIVM mede gezien als verklaring voor de toename in het aantal afgenomen tests bij bijvoorbeeld medewerkers van basisscholen en de buitenschoolse opvang (4-12 jaar). Uit cijfers van het RIVM blijkt dat van alle meldingen onder schoolpersoneel 42% waarschijnlijk door het werk wordt verklaard.³⁹

³⁸ <https://nos.nl/artikel/2358406-we-gaan-weer-vaker-op-pad-drukte-op-de-weg-nadert-niveau-2019.html>

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/14/catshuis-briefing-13-december-presentatie-rivm-jaap-van-dissel>

Deze alternatieve verklaring geeft aan dat de cijfers over besmetting op de werkplek met de nodige terughoudendheid dienen te worden geïnterpreteerd en meer onderzoek nodig is. Maar dat werk een belangrijke ‘setting van besmetting’ is, lijkt duidelijk.

Dat kan mede onderbouwd worden met andere data. Zo blijkt uit epidemiologische studies dat thuiswerken een bijdrage levert aan het beperken van de overdracht van het virus.⁴⁰ Hierbij dient wel opgemerkt dat sommige werkzaamheden nu eenmaal niet vanuit de thuissituatie verricht kunnen worden, en dat in sommige beroepen de besmettingsgraad hoger is (zie ook hieronder). Ook zijn de periodes waarin werknemers vaker thuis werkten ook periodes waarin een aantal andere contactmomenten eveneens is afgenomen. Een precieze inschatting van het effect van thuiswerken verdient dan ook nader onderzoek.

Een andere indicatie dat besmettingen plaatsvinden op het werk, is dat in sommige sectoren het percentage besmette personen fors hoger is dan gemiddeld. Zo blijkt uit onderzoek van het *European Centre for Disease prevention and Control* (ECDC) dat met name in de zorg betrekkelijk veel clusters van besmettingen hebben plaatsgevonden.⁴¹ Het ECDC relateert deze bevinding echter door te wijzen op het relatief grote aantal testen in de zorgsector en het grote aantal medewerkers dat in de zorg actief is. Om die reden is het beter om te kijken naar het aantal gevallen per 100.000 werknemers – een methode die is aangehouden in onderzoek van het Britse Office for National Statistics (ONS). Het aantal besmettingen in de *gezondheidszorg* wijkt, blijkens de gegevens van het ONS, niet significant af van het landelijk gemiddelde, met uitzondering van de verzorgingshuizen (*social care*). Daar is het percentage besmette werknemers wél significant hoger – iets wat ook uit RIVM-cijfers blijkt. De oversterfte wordt door zowel het ECDC als het ONS verklaard door nauwe contacten met patiënten en, in de verzorgingshuizen, het ontbreken van adequate persoonlijke beschermingsmiddelen (zie ook paragraaf 4.3 over inspecties in de zorgsector).

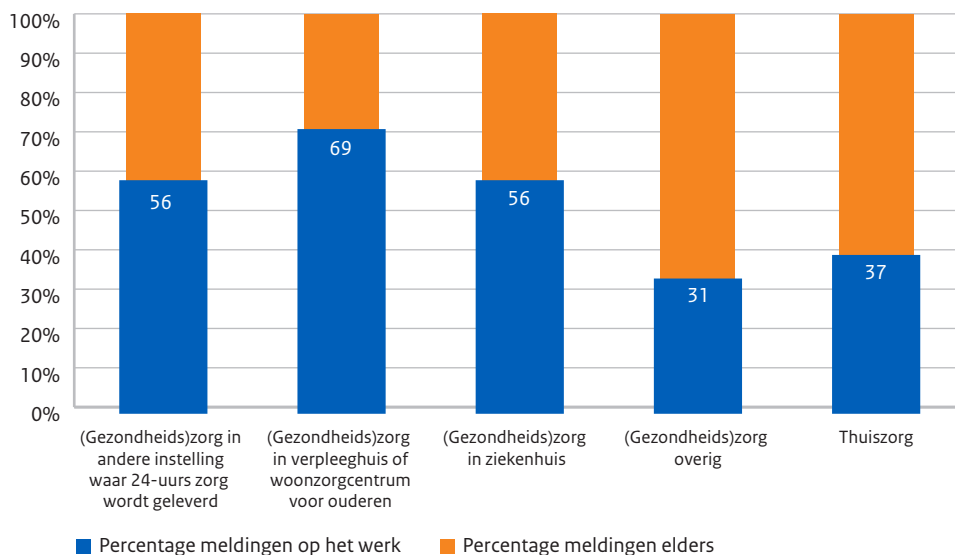
Uit onderzoek van het ONS blijkt verder dat vooral laaggeschoolde fabrieksarbeiders risico’s lopen (73/100.000), gevolgd door laaggeschoold personeel in de veiligheidsbranche (68/100.000).⁴² Dit komt overeen met de bevindingen van het ECDC die wijzen op de voedingsmiddelenindustrie (in het bijzonder de vleesverwerkende en visverwerkende industrie) en overige industrie. De moeilijkheid op de werkvloer afstand te houden en onderling contact te beperken, in combinatie met omgevingsfactoren waarin het virus mogelijk langer actief blijft, draagt in deze sectoren waarschijnlijk bij aan het relatief hoge aantal besmettingen. Maar ook hier zijn weer andere verklaringen denkbaar, zoals de woonomstandigheden van met name migranten die actief zijn in de sector, en in hun woonsituatie én hun woon-/werkverkeer slecht afstand van hun medebewoners kunnen houden.

⁴⁰ Y. Li et al (2020), The temporal association of introducing and lifting non-pharmaceutical interventions with the time-varying reproduction number (R) of SARS-CoV-2: a modelling study across 131 countries, *Lancet Infect Dis*, October 2020, p. 1-10, K.A. Fisher et al (2020), Telework Before Illness Onset Among Symptomatic Adults Aged ≥18 Years With and Without COVID-19 in 11 Outpatient Health Care Facilities — United States, July 2020, *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 6 November 2020

⁴¹ ECDC, augustus 2020, [COVID-19 clusters and outbreaks in occupational settings in the EU/EEA and the UK](#).

⁴² Office for National Statistics, Coronavirus (COVID-19) related deaths by Occupation: Deaths registered between 9 March and 25 May 2020

Grafiek 2.3c Percentage setting werk zorgmedewerkers



Bron: RIVM, COVID-19-briefing Catshuis 12 december 2020⁴³

Hoewel er dus haken en ogen zitten aan pogingen om vast te stellen welk percentage van de besmettingen aan het werk zijn toe te schrijven, zijn de bovengenoemde rapporten toch een indicatie dat werk een relevante factor is. Dit blijkt, ten slotte, ook uit gedetailleerdere data van het RIVM waaruit blijkt dat in de gezondheidszorg het percentage besmettingen dat aan werk wordt toegeschreven hoog is.

2.4 Gevolgen voor de kwaliteit en organisatie van werk

Naast de potentiële gezondheidsschade en directe economische effecten heeft de uitbraak van het coronavirus grote gevolgen gehad voor de manier waarop we in Nederland werken en voor de psychie van werkenden. Op het SZW-domein heeft de crisis consequenties voor een aantal risico's. Het SCP geeft aan dat risico's liggen op het terrein van⁴⁴:

- werkloosheid, met de bijbehorende gevolgen voor de inkomenspositie en op de langere termijn verlies van vaardigheden en schade aan de arbeidsmarktcarrière van mensen.
- psychosociale arbeidsbelasting: thuiswerken leidt tot extra psychische druk. Werk is niet alleen een bron van inkomen, maar ook van sociale contacten en betekenisgeving. Als deze sociale dimensie van werk verarmt kan dat leiden tot meer stressklachten en burn-out verschijnselen..
- Andere psychische gevolgen: het risico ziek te worden, in veel sectoren en branches nog versterkt door de toegenomen baanonzekerheid, leidt tot psychische druk en kan daarmee leiden tot meer stressklachten en burn-out verschijnselen.⁴⁵

TNO rapporteert op basis van een onderzoek onder de deelnemers aan de Nederlandse Enquête Arbeidomstandigheden (NEA) uitgebreid over de veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van het coronavirus.⁴⁶ Tijdens de eerste uitbraak is de werkzame beroepsbevolking volgens het CBS teruggelopen van 9,1 miljoen tot 8,9 miljoen werkenden, om daarna tijdens de zomermaanden weer

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/14/catshuis-briefing-13-december-presentatie-rivm-jaap-van-dissel>

⁴⁴ SCP, SCP coronacompas: Werk, kwaliteit van leven in tijden van corona, okt, 2020

⁴⁵ In commentaar op een concept van dit rapport merkt het CNV op dat zij veel signalen krijgen van stress en psychische druk door toenemende agressie tegen ambulancepersoneel, politie en brandweer, BOA's, etc.

⁴⁶ TNO, De impact van de COVID-19 crisis op werknemers; Stand van zaken na de eerste golf, nov 2020

iets te stijgen. 111 duizend jongeren (tussen de 15 en de 25) raakten tussen februari en juli 2020 hun, veelal flexibele, baan kwijt. Na drie maanden was 12 procent van de werknemers uit 2019 niet meer aan het werk, deels omdat zij werkloos waren geworden, deels ook omdat zij hun werk door de crisis niet konden of mochten uitvoeren. TNO geeft aan dat bij ruim één op de drie mensen die niet meer werken sprake is van een inkomensdaling. Eén op de vijf mensen geeft aan moeite te hebben met rondkomen. Bij 36 procent van de mensen die niet meer werken is sprake van depressieve symptomen.

Van de mensen die nog wel aan het werk waren, werkte tijdens de eerste golf 55 procent uitsluitend op locatie, 29 procent uitsluitend thuis en 16 procent gedeeld thuis en op locatie. TNO geeft aan dat werken op locatie vooral voorkomt in de sectoren horeca, zorg en bouw. Meer dan de helft van de werknemers op locatie geeft aan dat het werk is veranderd door de crisis. De rapportage laat zien dat over de hele linie de arbeidsomstandigheden niet substantieel zijn veranderd ten opzichte van 2019. Fysieke belasting speelt bij minder werknemers een rol en de invloed van omgevingsfactoren is afgenomen. Bijna 1 op de 8 mensen die op locatie werkt gaf aan dat werken met COVID besmettelijke personen of materialen een risico is. Ruim 6 op de 10 werknemers gaf aan dat de werkgever vaak of altijd persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking stelt, van deze groep draagt 60 procent deze ook. Drie maanden na de start van de COVID-19 crisis lijken de gezondheidseffecten beperkt.

De algehele gezondheid verbeterde en hoewel een substantieel deel van de mensen die op locatie werken last heeft van mentale of fysieke klachten is dit niet meer dan in 2019.⁴⁷ Daarbij moet opgemerkt worden dat TNO deze resultaten niet heeft uitgesplitst naar verschillende groepen en sectoren en dat 16 procent van de respondenten aangeeft dat voor hun gevoel het werk als gevolg van de COVID-19 maatregelen soms of regelmatig fysiek zwaarder is geworden. Dit geldt vaker voor werknemers die uitsluitend op locatie werken (18%), vaker dan voor mensen die deels ook thuis werken (9%). Het vaakst geven vrouwen (20%) en werknemers met een niet westerse migratie achtergrond (23%) aan dat hun werk zwaarder is geworden. Sectoren waar de zwaarte van het werk in de ogen van de respondenten het meest is toegenomen, zijn de zorg (31%), de handel en de recreatie (beide 14%).

De analyse van de gevolgen van thuiswerken is echter enigszins complex. De fysieke arbeidsomstandigheden van thuiswerkers zijn duidelijk anders. Er is meer sprake van beeldschermwerk, meer zitten en herhalende bewegingen. Iets meer dan 4 op de 10 thuiswerkers heeft behoefte aan extra middelen om de thuiswerkplek goed in te richten. De werkdruk blijft ongeveer gelijk, maar ook hierin is sprake van duidelijke verschillen tussen en binnen sectoren. In de industrie en de zorg steeg de werkdruk over het algemeen, maar thuiswerkende werknemers in de zorg en het onderwijs zagen de werkdruk dalen. De ervaren werkdruk in de zorg en het onderwijs scoort daarbij overigens aanzienlijk hoger dan gemiddeld.

De meting van TNO vond plaats in de zomer, nadat de eerste golf grotendeels was afgenomen. De conclusie dat veranderingen in de aard van het werk maar beperkt hebben geleid tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden of gezondheid kan hiermee te maken hebben. TNO geeft daarnaast aan dat ander onderzoek laat zien dat op de piek van de golf, toen sprake was van beperkende maatregelen en de besmettingen toenamen, er meer aan de hand was. Vooral jongeren en mensen met kinderen hadden het in die periode lastig. Zij hadden moeite met concentreren en een werk-privébalans die tot problemen leidde. Om de effecten voor de gezondheid van werkenden tijdens een uitbraak, en de lange termijn gevolgen van de crisis, scherper in beeld te krijgen is aanvullend onderzoek nodig. Vragen die TNO in toekomstige NEA publicaties meeneemt.

⁴⁷ TNO, De impact van de COVID-19 crisis op werknemers; Stand van zaken na de eerste golf, nov 2020

3 Corona op de werkvloer

3.1 Inleiding

Het aantal meldingen dat de Inspectie SZW in 2020 heeft ontvangen is als gevolg van Covid-19 sterk toegenomen.⁴⁸ Tot en met 8 november (week 45) heeft de Inspectie 12.599 meldingen ontvangen. Dat is een stijging van 92% ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Van de 12.599 meldingen zijn er 5.874 direct of indirect gerelateerd zijn aan corona. Binnen de categorie corona zijn er 1.194 meldingen die betrekking hebben op arbeidsmigranten. Bij 1707 werkgevers heeft tot nog toe naar aanleiding van een coronagerelateerde melding een interventie plaatsgevonden. Er vindt toetsing plaats of dat resultaat heeft. Bij het grootste deel (90%) van de getoetste situaties heeft de werkgever de problemen (uiteindelijk) opgelost, soms na een waarschuwing of een eis van de Inspectie. Een klein deel van de coronameldingen leidt tot handhaving zoals een tijdelijke stillegging van werkzaamheden of een boeterapport.⁴⁹

De gevolgen van de coronacrisis voor bedrijven zijn stevig. Economisch hebben veel bedrijven het moeilijk, een substantieel deel van de niet essentiële economische activiteit heeft in het voor- en najaar van 2020 te maken gehad met vraaguitval en sluitingen voor langere of kortere periodes. Ook waar het werk doorgaat, zijn aanpassingen gevraagd. Afstand houden, desinfecteren en waar nodig het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen om infecties te voorkomen, zijn het devies.

Dat gaat op veel plekken goed, maar niet overal. Om zicht te krijgen op de wijze waarop werkgevers en werknemers omgaan met de maatregelen kijken we naar de meldingen die vanaf maart 2020 bij de Inspectie zijn binnengekomen. Voor deze rapportage is een analyse uitgevoerd op een steekproef uit de 3.400 meldingen die zijn ontvangen tussen 5 februari en 19 augustus, zijn een twintigtal inspecteurs uitgebreider geïnterviewd en is met een enquête een bredere groep inspecteurs bij de Inspectie bevraagd over hun ervaringen met het onderzoeken van de coronameldingen en andere inspectieonderzoeken tijdens de crisis. Deze worden aangevuld met een aantal kwantitatieve bevindingen uit de 'Rapportage meldingen en vragen corona Inspectie SZW' van 16 september 2020.

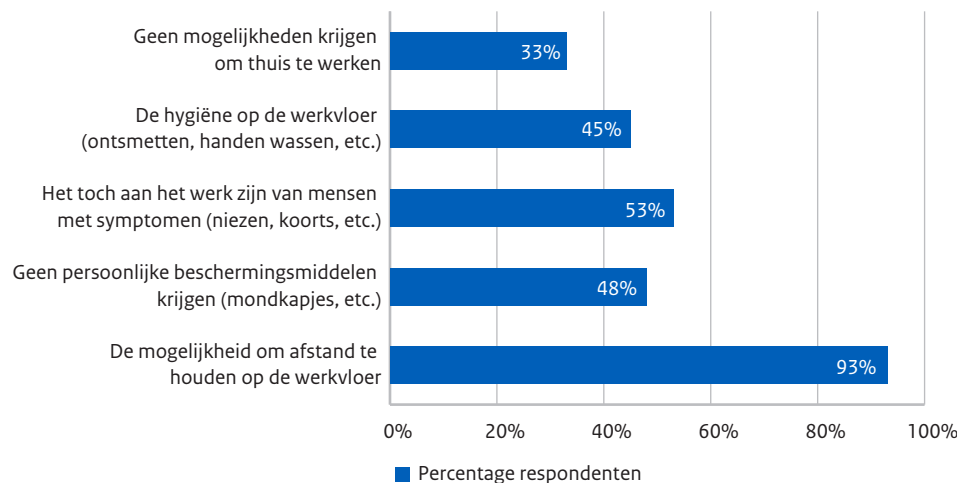
3.2 De onderwerpen waarover wordt gemeld

Een melding heeft vaak betrekking op verschillende onderwerpen tegelijk. Zo wordt 'onvoldoende afstand houden' in bijna alle meldingen besproken en geeft 93 procent van de inspecteurs dit als één van de onderwerpen van de meldingen aan (zie figuur 3.1).

⁴⁸ TK-brief 54696, Aanvullende informatie over cijfers van de Inspectie over aantal meldingen rondom corona, 17 november 2020

⁴⁹ Er zijn tot nog toe ruim 100 overtredingen geconstateerd. Zowel corona als niet-corona gerelateerd. Bij ruim 90% van de overtredingen is er sprake van een waarschuwing of (kennisgeving) eis. Bij 5% vindt tijdelijke stillegging van werkzaamheden vanwege een gevaarlijke situatie plaats, bij 3% wordt een boeterapport opgemaakt. Sanctiëring met boetes is het sluitstuk.

Figuur 3.1 Onderwerpen van de coronameldingen



Bron: enquête onder inspecteurs Inspectie SZW

In de registratie van klachten en signalen wordt per melding één aspect als belangrijkste probleem geduid. Bij deze intake van klachten en meldingen is 'onvoldoende afstand op de werkvloer' met 49 procent van de meldingen de vaakst gehoorde klacht binnen een melding, gevolgd door 'zieke werknemer aanwezig op de werkvloer' (11%) en 'onvoldoende (hygiënische) maatregelen' (10%). Ook het gebrek aan goede persoonlijke beschermingsmiddelen wordt daarbij veel genoemd.

Ten aanzien van persoonlijke beschermingsmiddelen valt op dat werknemers met name in de eerste maanden van de uitbraak in Nederland (maart en april) klagen over het niet verstrekken van mondkapjes en handschoenen door de werkgever. Zij geven soms aan deze zelf te moeten aanschaffen. Uit de dossiers van de onderzochte klachten blijkt echter vaak dat het dragen van een mondkapje of handschoenen volgens de richtlijn voor de betreffende sector geen verplichting was. Hierbij speelt mogelijk mee dat de richtlijn omtrent het dragen van al dan niet medische mondkapjes aanvankelijk onduidelijk werd gevonden en mondkapjes soms schaars waren. Een aantal inspecteurs gaf dit aan tijdens de interviews.

Bij zieke werknemers of medewerkers met een zieke huisgenoot wordt volgens veel melders laat of laks gereageerd door de verantwoordelijken binnen het bedrijf. Werknemers die hoesten, niet fit of zelfs koortsig zijn wordt gevraagd/opgedragen te blijven werken. Dit geldt soms ook voor werknemers die in afwachting zijn van een testuitslag. Hierbij wordt door klagers regelmatig het motief van continuïteit en geld verdienen vermoed. Uit de meldingen over de aanwezigheid van zieke werknemers blijkt ook dat melders graag geïnformeerd willen worden over zieke collega's zodat zij hun eigen 'contactonderzoek' kunnen uitvoeren. Werkgevers stellen die informatie echter niet te kunnen geven door de privacy-wetgeving. Dit veroorzaakt in een aantal gevallen spanning en wordt als weigerachtig of verschuilen gezien door de klager die in die gevallen meent dat productie en geld verdienen voor gezondheid en veiligheid gaat.

Situaties waarover wordt geklaagd zijn, naast de werkplek zelf, de kantine en kleedruimtes die te klein en dus te vol zijn om afstand te kunnen houden, terwijl nog niet wordt gewerkt met spreiding van pauzetijden en aanvang dienst. Vanuit de horeca en winkels gaat het vaak over de afstand tot klanten en de bereidheid van klanten om zich aan de richtlijnen te houden, maar soms ook over het niet mogen dragen van bescherming uit oogpunt van representatie.

Ook als de werkgever maatregelen heeft genomen, kunnen werknemers zich onveilig voelen door een gebrek aan toezicht van de werkgever op de naleving van die maatregelen. Vier situaties komen hierbij uitdrukkelijk naar voren:

1. Na het opheffen van de lockdown (in juni) is, evenals in de samenleving, een tweedeling zichtbaar tussen werknemers die strikte naleving van de RIVM-richtlijnen wensen en hun collega's die de teugels laten vieren. Deze spanning resulteert in klachten over gebrek aan maatregelen of het toezicht van de werkgever daarop.
2. Werksituaties met klanten en publiek bemoeilijken de effectieve bescherming van werknemers. Ook als de inrichting van het bedrijf voldoet met looprichtingen en doseersystemen, schermen e.d. vraagt dit veel van de ondernemer/medewerker belast met een rol als toezichthouder daarop. Als die regels niet duidelijk zijn, of als klanten zich er niet aan houden hebben werknemers hier last van en verwijten zij dit ook de werkgever.
3. Bedrijven die met publiek te maken hebben, zien hun maatregelen ook vaak verstoord worden door het publiek. Denk aan eenrichtingsverkeer of groepsvorming in een supermarkt. Dan wordt er in feite een toezichthoudende rol verlangd van een winkelier en diens personeel die helemaal niet in de aard van het werk en de mensen zit. Sommigen huren dan een beveiliging in.
4. In publieke ruimtes lijkt soms ook een grijze scheidslijn te bestaan tussen gemeente en Inspectie (openbare ruimte vs. arbeidsplaats). BOA's waarschuwen, maar grijpen niet in of melden bij de Inspectie waar ze zelf bevoegd zijn. Inspecteurs controleren een enkele keer waar recent een gemeentelijke controle heeft plaatsgevonden waarvan zij geen weet hebben.

Tot slot nog een aantal onderwerpen die in verschillende meldingen terugkwamen. Zo heeft een deel van de meldingen van arbeidsmigranten betrekking op zaken waarvoor het uitzendbureau verantwoordelijk is zoals vervoer en huisvesting. En werd tijdens de zomer, op warme dagen in juli en augustus melding gemaakt van hitteklachten als gevolg van de coronamaatregelen.

Uit een aantal meldingen blijkt dat werkgevers uitgaan van vertrouwen in hun klant om aan te geven dat zij ziek zijn. Bijvoorbeeld bij klanten van zorgorganisaties komt het voor dat deze stevast nee zeggen als hen wordt gevraagd of ze ziek zijn of koorts hebben. De achtergrond van deze ontkenning is de angst bij de klant dat hun zorg niet geleverd wordt als ze hun ziekte toegeven. Ze worden dan bijvoorbeeld niet thuis geprikt door de trombosediensdienst of, in de detailhandel, wordt een bestelling niet geleverd en thuis gemonteerd.

3.3 Bespreekbaarheid klachten en signalen binnen bedrijven

Van de in onderzoek genomen meldingen is zo'n 30 procent afkomstig van een anonieme melder (over het geheel ligt dit percentage hoger). Angst voor baanverlies is de belangrijkste reden voor anonimiteit. Als contactgegevens, zoals een telefoonnummer, bekend zijn, neemt een inspecteur contact op met de melder om de situatie door te spreken. Vaak wordt, als de melder daar prijs op stelt, ook na het onderzoek teruggekoppeld wat de uitkomsten waren.

De meeste melders bespreken hun klacht niet met de leidinggevende binnen het bedrijf voordat zij melden bij de Inspectie. Veel melders geven aan angst te hebben voor negatieve consequenties, zoals ontslag of intimidatie, als zij hun klacht zelfstandig bespreken met hun werkgever. Wel zijn werkgevers erg geïnteresseerd in de herkomst van de klacht, ook omdat ze teleurgesteld (en een beetje beledigd) zijn dat er niet eerst met hen gesproken is.

Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat 70 procent van de in onderzoek genomen klachten en signalen afkomstig is uit de sectoren groot- en detailhandel, horeca, industrie, vervoer en opslag' en de zakelijke dienstverlening waaronder ook de schoonmaaksector en uitzendbureaus vallen. Dit zijn sectoren waarvan we uit de Staat van eerlijk werk⁵⁰ weten dat er veel werknemers werkzaam zijn in een kwetsbare arbeidsmarktpositie (tijdelijke of o-uren contracten, laagopgeleid en makkelijk vervangbaar als productiemedewerker). Arbeidsmigranten verkeren vaak in een afhankelijke positie van

⁵⁰ Inspectie SZW (2019). Staat van eerlijk werk 2019. 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'.

de werkgever, ook voor wat betreft woonvoorzieningen en ziektekostenverzekering. Vaak durven zij leidinggevendenden niet aan te spreken op onvoldoende coronamaatregelen uit angst voor ontslag. Dat laatste geldt overigens ook voor veel andere werknemers.

Ook bij bedrijven waar een OR aanwezig is, blijkt deze vaak niet de positie te hebben of de rol te pakken die ermee beoogd wordt. In veel kleine bedrijven is überhaupt geen OR, omdat dit niet verplicht is. Wanneer er wel een OR is wordt deze soms gewantrouwd (“OR is samengesteld door de leiding. Dat zijn de vriendjes van de baas”). In een aantal klachten komt er niet of nauwelijks respons na melding bij de OR (“ze houden zich stil”) of staat de bedrijfsleiding niet open voor de inbreng van de OR. Ditzelfde geldt soms overigens ook voor een arboverantwoordelijke.

De moeilijkheid bij dit thema is om vast te stellen in hoeverre de angst voor ontslag of de reactie van de werkgever reëel is. Zo zijn er bijvoorbeeld ook werknemers die aangeven dat zij bang zijn raar gevonden te worden door nu te klagen. Een deel van de werkgevers geeft op hun beurt aan verbaasd te zijn over de klacht of teleurgesteld te zijn dat zij niet gewoon zelf benaderd zijn door de werknemer. Ook hierbij is het lastig de oprechtheid van de werkgever in te schatten.

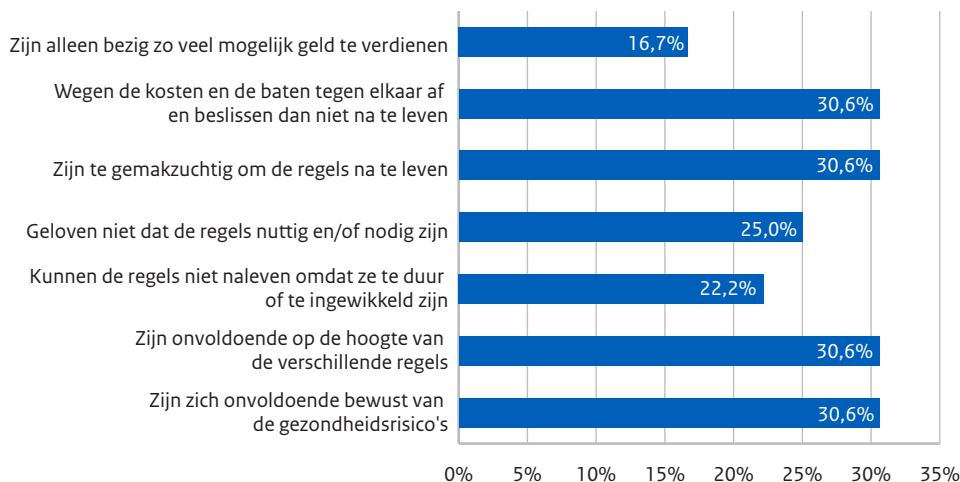
Het onderzoek van de meldingen laat zien dat veel van de klachten niet, of niet geheel gegrond waren. Op basis van de uitgevoerde gesprekken en inspecties geven inspecteurs aan dat 90-95 procent van de werkgevers van goede wil is en wel degelijk maatregelen genomen hebben. Soms komt de Inspectie tot de conclusie dat meer maatregelen nuttig zouden zijn, of dat de gebruikte maatregelen effectiever ingezet kunnen worden. Maar, zo melden de inspecteurs, ook die gesprekken zijn constructief en resultaatgericht. De meeste bedrijven zijn uit zichzelf en met de beste bedoelingen aan de slag gegaan met covid-maatregelen. Wellicht niet altijd met voldoende kennis van, of prioriteit voor arbeidsomstandigheden; de continuïteit van het bedrijf is en blijft de primaire motivator voor bedrijven. Door de Inspectie gestelde eisen voor verbetering worden in het overgrote deel van de gevallen opgevolgd. Uitzonderingen daargelaten, proberen veel werkgevers en werknemers het beste van de situatie te maken.

3.4 Houding van de werkgever

Bij het beoordelen van de houding van de werkgever hebben we zowel gekeken naar het beeld dat de melder daarvan schetst als naar de bevindingen van de inspecteur. In 90 procent van de door ons geanalyseerde meldingen waarin daarover een uitspraak is gedaan, wordt de werkgever door de inspecteur aangemerkt als een welwiller die uit eigen beweging al maatregelen had genomen. Nog eens 5 procent nam (aanvullende of betere) maatregelen na interventie van de Inspectie en wordt op grond daarvan eveneens als welwiller aangemerkt. De resterende bedrijven worden aangemerkt als niet-willig (3%) of niet weter (1%).

Dat beeld wordt bevestigd door de resultaten van de enquête (zie figuur 3.2). Rondom de coronameldingen worden het niet kennen van de regels, het onderschatten van de gezondheidsrisico, gemakzucht en calculerend gedrag door inspecteurs het vaakst genoemd als motieven bij werkgevers die de regels niet naleven.

Figuur 3.2 Werkgeversmotieven voor overtredingen volgens inspecteurs



Bron: enquête onder inspecteurs Inspectie SZW

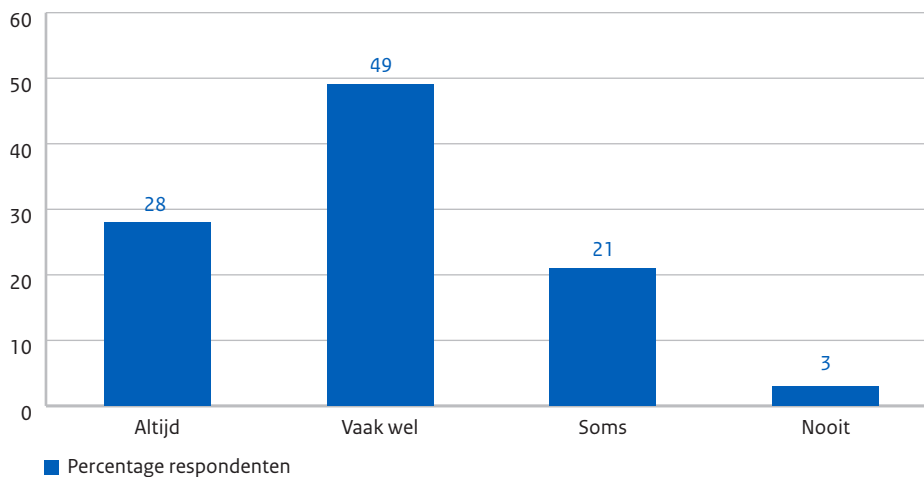
Uit de analyse spreekt een verschil tussen de houding van de werkgever zoals de melder die ervaart en beschrijft en de door inspecteurs aangetroffen situaties en bereidheid van veel werkgevers. De melder beschrijft de houding van de werkgever over het algemeen als laks, onverschillig en niet bereid tot maatregelen. Veel melders zijn ook bang voor hun baan. Sommige melders geven daarbij aan dat hun afdelings- of vestigingsmanager welwillend is, maar hogere regionen binnen de organisatie maatregelen blokkeren. De motieven van de werkgever worden door de melder overwegend getypeerd als geld- en continuïteit gedreven (productie moet doorgaan).

Het negatieve beeld van werkgevers in de ogen van de melders heeft een aantal oorzaken. Ten eerste zijn, zeker in de eerste maanden van de crisis, veel mensen angstig en zelf niet altijd op de hoogte van de richtlijnen voor hun werksituatie. Ook de mediaberichtgeving maakte mensen onzeker en angstig. Sommige melders bellen niet voor zichzelf, maar melden over de onveiligheid op basis van uit tweede of derde hand verkregen informatie of hebben als doel onvrede te uiten over hun werksituatie in bredere zin. Tot slot speelt mee dat de Inspectie kan controleren op genomen maatregelen zoals de mogelijkheden afstand te houden en de beschikbaarheid van hygiënische maatregelen of beschermingsmiddelen, maar veel minder kan controleren hoe het gebruik en de naleving van maatregelen in de praktijk functioneert.

Er bestaat dus ruimte tussen de ervaring en probleembeschrijving van de melder en de werkgever. De melder heeft veelal te maken met een direct (operationeel) leidinggevende op diens werkplek. Die houdt zich volgens melders zelf ook niet altijd aan de regels of is onverschillig over het coronavirus. De inspecteur zal, zeker bij telefonische inspecties, eerder te maken krijgen met een directeur/eigenaar of in een iets groter bedrijf met een HR-medewerker of veiligheidscoördinator die een breder en genuanceerder beeld kan schetsen. De veiligheidscultuur en de sfeer binnen bedrijven zijn sterk van invloed op de manier van werken. Maatregelen die op kantoor zijn uitgewerkt, landen niet altijd goed op de werkvloer. Het is niet genoeg om een A4-tje met maatregelen op te hangen.

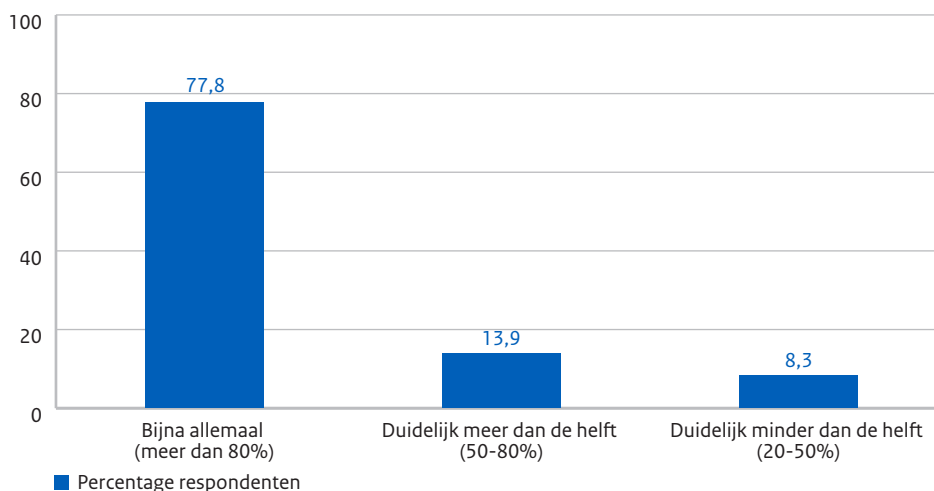
Dat laat onverlet dat inspecteurs aangeven dat een grote meerderheid van de werkgevers naar aanleiding van de gesprekken over de melding goed meewerkt, maatregelen neemt en de geconstateerde problemen oplost (zie figuren 3.3 en 3.4). In het huidige proces voor het beoordelen en behandelen van meldingen worden bewijsstukken van het niet voldoen aan de richtlijn opgevraagd bij de melder.

Figuur 3.3 Bedrijven nemen maatregelen



Bron: enquête onder inspecteurs Inspectie SZW

Figuur 3.4 Welk deel van de werkgevers werkte volgens inspecteurs goed mee?



Bron: enquête onder inspecteurs Inspectie SZW

De nadruk bij beoordeling van de klacht en maatregelen door inspecteurs ligt op de inrichting van de fysieke omgeving en voldoende beschikbaarheid van de juiste persoonlijke beschermingsmiddelen (de arbeidshygiënische strategie). De afsluitende brief bevat een opsomming van genomen maatregelen en in een aantal gevallen ook van geconstateerde verbeterpunten. De meer 'psychosociale kant' van de klacht (dreiging met ontslag bij ziekmelding, dwingende oproep tot aanwezigheid op kantoor in plaats van thuiswerken of opname van vakantie uren) is minder goed vast te stellen en heeft slechts beperkt plaats in de afdoening van de melding.

3.5 Coronamaatregelen in een aantal branches

Op basis van jaarlijks 1.400 bedrijfsbezoeken monitort de Inspectie SZW sinds 1998 met het onderzoek Arbo in Bedrijf de arbeidsomstandigheden in Nederland op het gebied van gezond en veilig werk. Voor dit onderzoek leggen inspecteurs bedrijfsbezoeken af, waarbij ze documenten zoals de RI&E bestuderen, een rondgang over de werkvloer maken en aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst een gesprek voeren met de werkgever.

In 2020 heeft de Inspectie SZW ervoor gekozen om het monitoronderzoek Arbo in Bedrijf in te zetten voor verdiepende verkenningen in deelsectoren waar de Inspectie meer informatie over wilde hebben. Er zijn onder meer 119 bedrijven in de bouwsector (april t/m juni), 85 bedrijven in de agrarische sector (mei t/m augustus) en 43 tandartsen (mei t/m september) bezocht. Hoewel de focus van deze verkenningen niet lag op de uitwerking van de coronacrisis op de werkvloer, heeft de Inspectie gebruik gemaakt van deze lopende onderzoeken om hier meer zicht op te krijgen.

De bouwsector

In de bouw hebben 45 bedrijven vragen over de omgang met het coronavirus beantwoord.⁵¹ Van deze bedrijven was, volgens de inspecteur, 84 procent op de hoogte van de bepalingen uit het bouwprotocol aangaande maatregelen COVID-19.⁵² Driekwart of meer van de bedrijven was op de hoogte van maatregelen uit het protocol als het gaat om: 1,5 meter afstand (93%), spreiden van schafttijden of extra ruimtes aanbieden (93%) niet delen van gereedschap en andere middelen (87%), maximaal aantal personen in een ruimte (82%), en hygiëne maatregelen (79%). Bedrijven waren minder goed op de hoogte van maatregelen die nodig zijn wanneer 1,5 meter praktisch niet haalbaar is (42%) en maatregelen voor het gebruik van gereedschap (37%).

Naar het oordeel van de inspecteur wordt in 96 procent van de onderzochte bedrijven de werkende in staat gesteld om hygiënemaatregelen te nemen. Daarbij worden de maatregelen ‘voorlichting over coronamaatregelen’ en ‘desinfecterende middelen’ in de meeste gevallen genomen, respectievelijk 96 procent en 93 procent. De maatregelen ‘aanbieden handschoenen’ en ‘bieden van gelegenheid (meerdere toiletten ed.)’ worden beduidend minder genomen, respectievelijk in 47 procent en 37 procent van de onderzochte bedrijven. De indruk van de inspecteur is dat vrijwel elk van de onderzochte bedrijven (98%) de naleving van de coronamaatregelen serieus neemt. Volgens de inspecteur neemt 58 procent van de onderzochte bedrijven de richtlijnen zeer serieus en probeert die zoveel mogelijk na te leven en er wordt op toegezien dat iedereen zich aan de regels houdt. In 40 procent van de gevallen is de indruk dat men de richtlijnen wel serieus neemt, maar het moet ook praktisch kunnen en worden afwijkingen dan ook getolereerd.

Land- en tuinbouw

In de land- en tuinbouw hebben 83 bedrijven vragen over COVID-19 beantwoord, waarvan het grootste gedeelte in de teelt van eenjarige gewassen (44) en de sierteelt en bollen (24). Naar het oordeel van de inspecteur heeft 93 procent van de bedrijven één of meerdere maatregelen op het bedrijf getroffen. Het meest wordt genoemd 1,5 meter afstand bewaren (80%), handen wassen/desinfecteren (49%) en gespreid schaften (36%). Veel minder worden, naar het oordeel van de inspecteur, belangrijke maatregelen genomen als het geven van voorlichting over coronamaatregelen (22%), protocol/RI&E (9%), gezondheidscheck/thuis bij klachten (9%) en toezicht op naleving maatregelen (4%).

Tandartspraktijken

In de 43 onderzochte tandartspraktijken had naar het oordeel van de inspecteur 98 procent één of meer coronamaatregelen getroffen. Een meerderheid (61%) van de onderzochte tandartspraktijken treft maatregelen conform richtlijn “leidraad mondzorg corona” van de KNMT.⁵³ De overigen treffen in elk geval ook maatregelen zoals: 1,5m afstand waarborgen wachtkamer, handen wassen/desinfecteren, gezondheidscheck/thuisblijven bij klachten patiënten/werknemers, mondneusmaskers waar nodig, voorlichting mondeling/schriftelijk, looproutes en schorten.

⁵¹ Verdeeld over sectoren Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw (19 bedrijven), Grond-, water- en wegenbouw (5 bedrijven) en Gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw (21 bedrijven).

⁵² Bouwend Nederland, Protocol Samen veilig doorwerken voor Bouw en Techniek, online Pdf [Bouwendnederland.nl/actueel/onderwerpen-a-z/coronacrisis/werken-op-de-bouwplaats#protocol](https://www.bouwendnederland.nl/actueel/onderwerpen-a-z/coronacrisis/werken-op-de-bouwplaats#protocol)

⁵³ <https://www.knmt.nl/sites/default/files/leidraad-mondzorg-corona-versie60-27-10-2020.pdf>

4 Kwetsbare groepen en sectoren

Door de coronacrisis is de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten extra naar voren gekomen. Die kwetsbaarheid gaat vooral over de veiligheid en gezondheid van arbeidsmigranten, maar ook over het kunnen voldoen aan de richtlijnen om besmettingsrisico's tegen te gaan. De Inspectie heeft in de periode mei-september 2020 onderzoek gedaan naar de positie van arbeidsmigranten. De navolgende paragraaf is dan ook grotendeels op dit onderzoek gebaseerd.

Twee sectoren stonden tijdens de pandemie in de maatschappelijke en politieke belangstelling: de vleesverwerkende industrie en de zorgsector. De vleesverwerkende industrie vanwege de net genoemde problematiek van de arbeidsmigranten en de zorgsector vanwege haar bijzondere positie in de coronacrisis en de kwestie rond de beschikbaarheid van voldoende beschermingsmiddelen. In beide sectoren heeft de Inspectie diverse activiteiten ondernomen.

4.1 Positie van arbeidsmigranten in coronatijd

*'Ook op andere terreinen heeft het coronavirus veel impact. Arbeidsmigratie is daar één van. De beelden van arbeidsmigranten die tijdens de coronacrisis met meerdere vreemden op een kamer slapen, geen afstand konden houden op het werk, in erbarmelijke huisvesting verbleven of soms zelfs op straat eindigden als dakloos, staan op ieders netvlies. En terecht.'*⁵⁴

Regelmatig kwam in het nieuws dat (er grotere groepen van) arbeidsmigranten besmettingen met het virus hebben opgelopen. Ook zijn er sinds de uitbraak zorgwekkende schendingen bekend gemaakt van de naleving van de RIVM-richtlijnen op werkplekken en woonlocaties met veel arbeidsmigranten. In 2018 werkten er 532.660 EU-arbeidsmigranten in Nederland, waarvan 327.510 uit één van de veelal Oost-Europese lidstaten. Deze groep werkt in de praktijk vaak in de onderste loonschalen in sectoren als de land- en tuinbouw, de voedingsindustrie en de logistiek en distributie en de bouw. Zij verdienen het minimumloon of iets daarboven.⁵⁵ Zij doen hun werk vaak in een vochtige, koude en/of slecht geventileerde omgeving.

In het onderzoek dat de Inspectie verrichtte zijn onder meer 380 arbeidsmigranten, die bereid waren mee te werken, bevraagd over hun werk- en woonsituatie.⁵⁶ Daarnaast zijn ook ruim 450 meldingen in het onderzoek betrokken die de Inspectie tot aan augustus heeft ontvangen en specifiek gaan over arbeidsmigranten en risicovolle situaties op besmetting met het coronavirus.⁵⁷ Tot en met week 45 heeft de Inspectie 5.874 coronagerelateerde meldingen ontvangen, waarvan er 1.194 ook betrekking hebben op arbeidsmigranten.⁵⁸

Risico's met betrekking tot de werkomgeving van arbeidsmigranten richten zich vooral op het productieproces, waarbij productieomstandigheden met een verhoogd besmettingsrisico worden onderzocht. Hierbij valt te denken aan factoren als 1,5 meter afstand, temperatuur, ventilatie en hygiëne tijdens het productieproces, en ook de zorg voor voldoende beschermingsmiddelen. Andere risicofactoren ontstaan

⁵⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers, oktober 2020, p. 9

⁵⁵ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Geen tweederangsburgers, oktober 2020, p. 12

⁵⁶ Inspectie SZW, Arbeidsmigranten, arbeid en Sars-Cov-2, december 2020

⁵⁷ In de periode 2 maart – 16 september 2020, kwamen er 616 van dergelijke meldingen bij de Inspectie binnen; dat betreft 17% van alle meldingen uit die periode. Uiteindelijk zijn er 450 daadwerkelijk bij het onderzoek betrokken.

⁵⁸ TK-brief 54696, Aanvullende informatie over cijfers van de Inspectie over aantal meldingen rondom corona, 17 november 2020

vanuit een hoge werkdruk en ongewenst gedrag van zowel werkgevers als werknemers. Voorbeelden hiervan zijn doorwerken bij ziekte, overuren maken en angst voor ontslag. Soms is er zelfs sprake van bedreiging en mishandeling.

4.1.1 Arbeidsomstandigheden en coronamaatregelen

Een meerderheid (circa 65%) van de meldingen over COVID-19 en arbeidsmigranten, die bij de Inspectie zijn binnengekomen, heeft betrekking op onvoldoende afstand op de werkvloer. Er is veelal fysiek onvoldoende afstand aanwezig tijdens de werkzaamheden door bijvoorbeeld een te krappe werkruimte of smalle loopgangen. Daarnaast wordt in de meldingen “onvoldoende afstand in de kantine” regelmatig genoemd. Ongeveer 20 procent van de meldingen gaat over zieke werknemers op de werkvloer of het toch moeten werken ondanks ziekteverschijnselen bij de werknemer zelf en/of diens huisgenoten. Rond de 15 procent van de binnengekomen klachten heeft betrekking op het niet voldoende kunnen beschikken over beschermingsmiddelen of onvoldoende hygiënische maatregelen.

Toezicht en instructies coronamaatregelen

Het is belangrijk dat arbeidsmigranten goed worden voorgelicht en juiste instructies ontvangen over besmettingsrisico's in verband met COVID-19 en RIVM-maatregelen. Deze voorlichting en instructies hebben betrekking op overheidsbeleid, RIVM-richtlijnen en andere overheidsinformatie in verschillende talen, sectorale protocollen en aanvullende richtlijnen.⁵⁹ Het is daarom belangrijk dat bedrijven schriftelijke instructies vertalen in de moedertaal van arbeidsmigranten. Dit gebeurt regelmatig. Er zijn voorbeelden dat de COVID-19 maatregelen in distributiecentra in het Pools zijn weergegeven en in de vleesindustrie in het Roemeens, Hongaars en Duits⁶⁰. Van de 380 arbeidsmigranten die de Inspectie tijdens haar eigen onderzoek heeft gesproken gaf 95 procent aan werkinstructies te hebben ontvangen die gerelateerd zijn aan corona, bijna in alle gevallen (96%) in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal.⁶¹

Anderhalve meter afstand bewaren

Uit de coronameldingen aan de Inspectie, waarbij arbeidsmigranten betrokken zijn, blijkt dat verreweg het grootste deel te maken heeft met het houden van onvoldoende afstand op de werkvloer. Van de geïnterviewde arbeidsmigranten zegt één op de vijf dat het niet mogelijk is om 1,5 meter afstand te houden op de werkvloer. Bijvoorbeeld omdat men in groepen werkt en elkaar moet helpen bij het uitvoeren van specifieke taken zoals sjouwen. Van de respondenten die werkzaam zijn in de sector vervoer en opslag, geeft ruim de helft aan dat het niet mogelijk is om voldoende afstand te houden tijdens het werk. Binnen de agrarische sector komt dit juist relatief weinig voor (12%).

Persoonlijke beschermingsmiddelen en hygiëne

Het kunnen beschikken over onvoldoende beschermings- en hygiëne maatregelen behoort tot de top 3 van meldingen aan de Inspectie over COVID-19 en arbeidsmigranten. Van de deelnemers aan de enquête meldt bijna 90 procent beschermende middelen van de werkgever/inlener te hebben ontvangen. Het vaakst gaat het om handgel, handschoenen en mondneusmaskers. In bijna alle gevallen (98%) hoefde de arbeidsmigrant hier zelf niet voor te betalen. In de bouwsector ontvangen de geïnterviewde arbeidsmigranten relatief weinig beschermingsmiddelen, wat mogelijk samenhangt met de omstandigheden waaronder gewerkt wordt (veelal buiten). Respondenten uit de sector industrie rapporteren juist relatief veel ontvangen beschermingsmiddelen. Verder is ongeveer 85 procent het eens met de stelling dat hij/zij voldoende beschermingsmiddelen krijgt, 5 procent vindt juist van niet. De overige 10 procent heeft hier geen uitgesproken mening over.

⁵⁹ ABU Corona veiligheidsprotocol arbeidsmigranten, 08-06-2020

⁶⁰ Dit komt naar voren uit informatie van inspecties.

⁶¹ De gesprekken met arbeidsmigranten vonden plaats op vrijwillige basis en vaak was een vertegenwoordiger van de werkgever bij het gesprek aanwezig. In hoeverre dit heeft geleid tot sociale wenselijkheid in de antwoorden is niet met zekerheid te zeggen. Hierdoor dienen deze bevindingen als indicatief beschouwd te worden.

Werkdruk en doorwerken bij ziekte

De werkdruk heeft onder andere betrekking op het behalen van productiedoelen, te weinig werkend personeel, langer door moeten werken en de kans om bij ziekte ontslagen te worden. In de beginperiode van corona bijvoorbeeld, worden zieke werknemers in de vleessector gedwongen door te werken, omdat ze in een cruciale sector werkzaam zijn. Ongewenst gedrag, het niet naleven van de coronamaatregelen, is vaak een gevolg van werkdruk. Na het onvoldoende afstand houden, waren meldingen, die te maken hadden met ziekte (ziek en toch werken en zieke huisgenoten en ik werk toch/mijn collega werkt toch), de meest gehoorde klacht onder arbeidsmigranten.

Bijna de helft van de respondenten zegt dat ze ofwel niet wordt doorbetaald bij ziekte (16%), of niet weet of er doorbetaling plaatsvindt (30%). Echter op de vraag wat men doet in geval van ziekte, zegt slechts 2 procent toch aan het werk te gaan. Negen op de tien geeft aan in Nederland verzekerd te zijn tegen ziektekosten. Niet-verzekerden komen bovengemiddeld voor in de bouwsector, terwijl in de industrie-sector juist relatief veel arbeidsmigranten zeggen wel verzekerd te zijn. Ongeveer de helft van de deelnemers aan de enquête meldt meer dan 40 uur per week werkzaam te zijn, één op de acht maakt werkweken van meer dan 50 uur. Respondenten die werkzaam zijn binnen de vleesverwerkende industrie rapporteren relatief vaak lange werkweken. Verder hoort de helft van de respondenten maximaal een dag van tevoren zijn werkrooster voor de volgende dag, 10 procent zelfs pas op de dag zelf.

4.1.2 Afhankelijkheid uitzendbureau voor werk, wonen en vervoer

De meerderheid van de arbeidsmigranten is in Nederland werkzaam via een uitzendbureau. Uit de enquête onder 380 arbeidsmigranten komt dan ook naar voren dat ongeveer 85 procent van de respondenten via een uitzendbureau werkt. Van de respondenten die werken in de bouw is minder dan de helft werkzaam via een uitzendbureau. Van de deelnemers aan de genoemde enquête van de Inspectie zitten twee op de drie arbeidsmigranten die werkzaam zijn via een uitzendbureau nog in fase A,⁶² wat voor uitzendkrachten een grotere afhankelijkheid impliceert van het uitzendbureau. Hierdoor ligt bijvoorbeeld doorwerken bij ziekte op de loer. De afhankelijkheid van arbeidsmigranten van het uitzendbureau/werkgever voor wonen en vervoer (woon-werkverkeer), komt ook naar voren tijdens inspecties in de vleesverwerkende industrie (zie ook paragraaf 4.2). Het heeft tot gevolg dat zij niet durven klagen, blijven doorwerken bij ziekte en in vergelijking met hun collega's in vaste dienst een extra hoge werkdruk accepteren.

Uit de enquête blijkt dat in 86 procent van de gevallen de woonruimte van de arbeidsmigrant is geregeld door het uitzendbureau (64%) of de werkgever/inlener (22%). Driekwart van de respondenten betaalt de huur aan het uitzendbureau (70%) of de werkgever/inlener (6%). Bij bijna negen op de tien van hen wordt de huur direct ingehouden op het loon. Ruim acht op de tien moet de woonruimte verlaten als het werk ophoudt. Uit de enquête blijkt dat de woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten niet echt riant te noemen zijn en hoogstwaarschijnlijk niet bijdragen aan het voorkomen van besmettingsrisico's (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Woonsituatie arbeidsmigranten

Woonsituatie	Aandeel
Wonend op kamer	80%
Kamer gedeeld met minimaal één persoon	63%
Gedeelde kamer kleiner dan 20 m ²	90%
Delen sanitair / keuken	85%
Vaker schoonmaken ivm corona	41%

Bron: Inspectie SZW, Analyse interviews met 380 arbeidsmigranten, 2020

⁶² In deze fase zijn uitzendkrachten nog steeds werkzaam op basis van een uitzendovereenkomst. Zij hebben geen arbeidsovereenkomst, waardoor de uitzendovereenkomst op ieder moment, bijvoorbeeld in geval van ziekte, beëindigd kan worden. Voor arbeidsmigranten is dit een onzekere en veelal lange periode

Uitzendbureaus organiseren vaak het vervoer van en naar het werk van arbeidsmigranten in te volle busjes. Ook is tijdens het vervoer van en naar werk sprake van wisselende samenstellingen van werknemers uit verschillende bedrijven.⁶³ Ruim vier op de tien van de 380 geïnterviewde arbeidsmigranten, zegt naar het werk te gaan met vervoer dat is geregeld door de werkgever. In deze gevallen zijn er volgens de respondenten maatregelen getroffen om besmetting te voorkomen, zoals minder mensen in de auto of bus (51%) en/of mondkapjes (40%). Echter de “thuisituatie” van deze arbeidsmigranten is nog altijd de belangrijkste besmettingsbron

Van degenen die gezamenlijk naar het werk reizen, al dan niet door middel van vervoer geregeld door de werkgever, meldt een kwart samen met mensen te reizen die op andere locaties wonen, terwijl 10 procent regelmatig met verschillende mensen reist. Samen reizen met mensen van andere locaties en/of met verschillende mensen kwam onder de geënquêteerden relatief veel voor binnen de sector Vervoer en Opslag.

Vanuit de Inspectie SZW, politie en boa's heeft er handhaving plaatsgevonden op transport van arbeidsmigranten. Voor een deel hebben uitzendbureaus vrij snel na de uitbraken zelf oplossingen gezocht. Meer werkgevers hielden zich na verloop van tijd aan de coronamaatregelen rond het woon-werk vervoer. Zo zijn er touringcars en e-bikes ingezet als transportmiddel.

4.1.3 Risicosectoren voor besmetting corona

Om te bepalen in welke sectoren arbeidsmigranten risico's lopen op besmetting met COVID-19, is gekeken naar wetenschappelijke literatuur hierover, recente mediaberichtgeving en raadpleging van deskundigen. De uitkomst is dat er zeven hoofdsectoren zijn te identificeren, namelijk: industrie, land- en tuinbouw, vervoer en opslag, bouw en infra, afvalinzameling en zakelijke dienstverlening. Uitzendbureaus vallen onder de laatste sector en zenden, met uitzondering van de bouwsector, arbeidsmigranten vooral uit naar de eerdergenoemde sectoren.⁶⁴ Binnen deze hoofdsectoren zijn er deelsectoren die extra kwetsbaar zijn voor besmettingsrisico's.

⁶³ Nieuweoogst: Corona zet fruitsector op scherp, 06-06-2020

⁶⁴ Inspectie SZW, Arbeidsmigranten, arbeid en sars-Cov-2, december 2020. P. 33

Sectoren en branches met verhoogd risico op besmetting onder arbeidsmigranten

Voedselverwerkende industrie subsectoren: slachterijen en vleesverwerking; visverwerking; verwerking aardappelen, groenten en fruit; en vervaardiging van zuivelproducten.

Land- en tuinbouw subsectoren: teelt van één- en meerjarige gewassen, teelt van sierplanten en -bomen en bloembollen en dienstverlening voor de landbouw.

Groot- en detailhandel de subsectoren: groothandel in voedingsmiddelen en groothandel in consumentenartikelen.

Bouw en infra subsectoren: algemene burgerlijke en utiliteitsbouw; Grond-, water- en wegenbouw; en Gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw.

Vervoer en opslag subsectoren: opslag in koelhuizen, opslag in distributiecentra en post- en koeriers (sorteercentra).

Afvalinzameling subsectoren: behandeling van afval en voorbereiding tot recycling van afval.

Zakelijke dienstverlening subsectoren: uitzend- en uitleenbureaus (voornamelijk personeel leverend aan bovengenoemde sectoren met uitzondering van de bouw).

Voor de verschillende (sub)sectoren zijn, als het gaat om besmetting met corona, risicovolle werksituaties geïdentificeerd, die nauw samenhangen met de aard van de werkzaamheden. Voor de verschillende subsectoren gelden de volgende risicovolle situaties in meer of mindere mate:

- *Het bewaren van onvoldoende afstand tussen werknemers op de werkvloer.* Bijvoorbeeld door lopende band werk, sorteren en verpakken van producten, handmatige werkzaamheden, naast elkaar lassen, samen tillen en aangeven van materiaal of middelen.
- *Het koude, soms vochtige, werkklimaat in meerdere subsectoren.* Voor het bewaren en opslaan van voeding in vries- en koelcellen zijn lage temperaturen noodzakelijk in de voedingsmiddelenindustrie en het gebruik van recirculerende luchtventilatie.
- *De aanwezigheid van fysiek kleine (werk)ruimtes:* kantines, kleedkamers, kantooruimten en gesloten ruimten, waar de kans bestaat dat werknemers zich niet houden aan de 1,5 meter afstand.
- *Het gebruik van intern circulaire luchtventilatie.* In een aantal sectoren worden temperatuur, luchtvochtigheid en CO₂-gehalte gereguleerd met machines.
- *Lawaai:* (vooral bij afvalverwerking) waardoor hard praten/schreeuwen en fysiek kleine ruimtes zoals cabines en kantooruimten.

Vanuit de 450 meldingen aan de Inspectie, die tot aan augustus 2020 zijn binnen gekomen en gaan over arbeidsmigranten en risico's op besmetting SARS-Cov-2, komt ongeveer eenzelfde beeld naar voren als het gaat om risicovolle sectoren, subsectoren en branches. Een uitzondering hierop is de horecasector, waarover relatief veel meldingen kwamen. Hieruit blijkt dat vooral restaurants niet voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld om besmettingsrisico's voor personeel en klanten te reduceren. Zo is het afstand houden in de keuken vaak een probleem door de krappe werkruimte en de hoeveelheid werknemers die door elkaar heen lopen in de keuken. Het zijn niet zozeer arbeidsmigranten uit Oost-Europa die in deze sector werken, maar veelal uit Aziatische landen en meestal werken zij daar niet via uitzendbureaus.

Besmetting door corona kan ernstiger zijn naarmate een groter aantal arbeidsmigranten bij een situatie zijn betrokken. Van de 450 onderzochte meldingen zijn er 137 waarbij minstens 50 arbeidsmigranten waren betrokken of waar de melding aangaf dat het 'veel' arbeidsmigranten betrof. Deze meldingen kwamen vooral uit de sector groothandel in voedings- en genotsmiddelen (vlees, vis, groente en fruit).

4.2 Inspecties in de vleesverwerkende industrie⁶⁵

In de periode mei-augustus 2020 zijn onder meer vanwege incidenten met coronabesmettingen in slachterijen in de voedselverwerkende industrie, inspecties verricht in een aantal deelsectoren.⁶⁶ De inspecties (ter plaatse en op afstand) richten zich vooral op de werkomstandigheden op de werkplek in relatie tot coronabesmettingsrisico's. In de vleeswerkende industrie werken circa 12.000 mensen, waarvan 62,5 procent arbeidsmigrant is.⁶⁷ Echter kijkend naar de werkenden op de productieafdelingen, dan schatten inspecteurs die ter plekke inspecteerden, evenals de brancheorganisatie, dat het overgrote deel, wellicht 90 procent, arbeidsmigrant is. Nagenoeg alle arbeidsmigranten werken voor een uitzendbureau of een inleenbedrijf. Inleenbedrijven zijn in feite ook een uitzendbureaus, maar vallen, anders dan uitzendbureaus, rechtstreeks onder de vlees-cao.

4.2.1 Bevindingen eerlijk werk

Na de gesprekken met arbeidsmigranten blijkt dat ondanks dat een groot deel van de migranten in vaste dienst is bij het uitzendbureau/uitleenbureau, zij anders worden behandeld dan werknemers in vaste dienst. Zo moeten arbeidsmigranten, in tegenstelling tot medewerkers in vaste dienst, verplicht en tegen betaling gebruik maken van woon-werkverkeer dat door de werkgever is geregeld. Dit geldt ook voor woonvoorzieningen. Arbeidsmigranten maken standaard meer uren per dag dan vaste werknemers. Dat heeft te maken met de tijd die nodig is om voorbereidende werkzaamheden te treffen (omkleden, schoonmaken na het werk), zonder dat die uren worden uitbetaald. Wanneer het werk stilstaat, bijvoorbeeld vanwege een coronauitbraak, krijgen arbeidsmigranten niet uitbetaald; vaste werknemers wel.

Andere bevindingen:

- Het is nauwelijks mogelijk om arbeidsmigranten te horen zonder dat er een "begeleider" vanuit de werkgever bij staat die doorgeeft wat de arbeidsmigrant moet zeggen.
- De arbeidsmigranten geven structureel het correcte antwoord op de vraag wat ze verdienen. Op basis van eerdere ervaringen en andere onderzoeken bestaat het beeld dat dit niet altijd klopt en dat de migranten in deze setting niet durven te klagen.
- Op papier klopt alles bij de uitzendbureaus; er zijn nauwelijks misstanden aangetroffen met de Wet minimumloon.

Uit een casus tijdens inspecties in deze sector, waarbij tien arbeidsmigranten zonder 'begeleider' werden gehoord, blijkt dat tijdens verplichte quarantaine vanwege coronabesmettingen verschillende mensen niet werden doorbetaald. Het betreffende uitzendbureau bestrijdt dat, maar er zijn nog geen bewijsstukken waaruit blijkt dat er wel loondoorbetaling heeft plaatsgevonden.

4.2.2 Bevindingen arbeidsomstandigheden

Als het gaat om inspecties op arbeidsomstandigheden, dan blijkt uit dezelfde inspectieronde het volgende:

- Slachterijen hebben over het algemeen maatregelen genomen om besmetting van corona te voorkomen, grote concerns (zoals VION) hebben een protocol. Dit protocol is niet altijd vertaald in een aanvullende RI&E.
- Waar de 1,5 meter afstandsmaatregel niet gehandhaafd kan worden, worden aanvullende maatregelen genomen (die vaak een trede lager staan op de ladder van de arbeidshygiënische strategie). Denk hierbij aan schermen of persoonlijk beschermingsmiddelen zoals maskers en gelaatschermen.

⁶⁵ Inspectie SZW, Interne rapportages programma industriële arbeid, september 2020

⁶⁶ Betreft: inspecties in slachterijen, vleesverwerking, visverwerking en overige voedingsmiddelen (aardappel-, groente-, fruitverwerking en bakkerijen)

⁶⁷ Inspectie SZW, Interne rapportages programma industriële arbeid, september 2020

Voorbeelden van goede maatregelen die bedrijven nemen zijn extra toezicht op het naleven van de coronamaatregelen, meer tijd tussen ploegenwissels, zodat mensen uit verschillende ploegen elkaar niet of minder treffen, looproutes aangeven, gezondheidschecks voordat men de productieafdeling in komt en op de productieafdeling een temperatuurcheck.

Ondanks dat de zestig geïnspecteerde bedrijven in de vleesverwerkende industrie, naar het oordeel van inspecteurs, coronamaatregelen nemen, zijn toch 65 overtredingen geconstateerd. Deze hadden voornamelijk betrekking op:⁶⁸

- De aanpassing van de RI&E door aanvullend de besmettingsrisico's op te nemen;
- Het ontbreken van voldoende maatregelen om besmetting te voorkomen (dus primair 1,5 meter afstand houden of anders afschermen of gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen); en
- Het niet voldoende uitvoeren van voorlichting en met name toezicht zodat werknemers bijvoorbeeld hun persoonlijke beschermingsmiddelen dragen en goed gebruiken.

Tijdens de inspecties merken de inspecteurs op dat de bezochte bedrijven zich realiseren dat zij onder een vergrootglas liggen. De bedrijven stellen zich allemaal positief op en werken mee aan de inspectie. De meesten hebben een coronaprotocol (echter nog niet een aanvullende RI&E), maar zijn bezig om te voldoen aan de RIVM-richtlijnen. Er zijn geen bedrijven aangetroffen, die helemaal niets doen aan het voorkomen van coronabesmetting.

4.2.3 Interventies en samenwerking

Inspecteurs geven aan dat het voorkomen van nieuwe besmettingen in de slachterijen en besmettingshaarden in de vleesverwerkende sector heel lastig is aan te pakken. Inspecties richten zich op de werkomgeving, maar daarbuiten is niet te voorkomen dat werknemers in aanraking komen met andere besmettingsbronnen en ongemerkt besmetting het bedrijf binnenbrengen. Om werkelijk te achterhalen en te voorkomen dat zieke of besmette werknemers (met name arbeidsmigranten) in bedrijven gaan werken is een bredere aanpak nodig. Bijvoorbeeld een ketenaanpak van woonplaats/uitzendbureau naar vervoer richting bedrijf en daarbij verschillende handhavende en toezichhoudende partners te betrekken.

Tijdens de inspectieronde blijkt dat in de praktijk niet mogelijk is om te achterhalen of besmette personen, die naar huis zijn gestuurd, werkelijk besmet zijn en/of deze personen "ergens anders" te werk worden gesteld. De AVG maakt het niet mogelijk om deze gegevens te achterhalen. Ook blijkt er onduidelijkheid over de mogelijkheden om van bedrijven te eisen dat zij een gezondheidscheck uitvoeren bij hun medewerkers. Dit gebeurt wel bij de grotere slachterijen, maar veel minder bij de kleinere bedrijven.

Bij het uitvoeren van inspecties is samengewerkt met NVWA, GGD en Veiligheidsregio's (VR's). Op 31 juli 2020 kwam een melding van de GGD Brabant Zuid Oost dat er bij een grote slachterij werknemers "gedwongen" werden om de gezondheidscheck verkeerd in te vullen. Er zijn naar aanleiding van dit signaal inspecties uitgevoerd. Ook zijn in samenwerking met de GGD en de VR extra controles uitgevoerd die specifiek gericht zijn op het invullen van de gezondheidscheck. Dit laatste onderzoek heeft zich ook uitgebreid tot het betrokken uitzendbureau.

Voor een gecoördineerde aanpak van risico's rondom arbeidsmigranten en corona, is medio augustus door het Landelijk Operationeel Team-Corona (LOT-C) het samenwerkingsplatform COVID-19 opgericht. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 6.6.

⁶⁸ Op verschillende onderdelen van de arbowet, dus los van coronamaatregelen, blijkt veel niet in orde. Bij 46 van de 60 geïnspecteerde bedrijven zijn 125 overtredingen geconstateerd, wat aanleiding is voor 103 waarschuwingen, 15 eisen tot verbetering, 6 stillegingen en 1 boete. Bij herinspectie is de situatie bij 24 bedrijven nog steeds niet op orde.

4.3 Inspectie-activiteiten in de zorgsector

De zorgsector staat in de coronaperiode onder grote druk. In de ziekenhuizen wordt een groot beslag gelegd op de IC capaciteit, de belasting van de zorgmedewerkers is langdurig te hoog en de overige zorg wordt noodgedwongen afgeschaald. Daarnaast is er tijdens de eerste coronagolf sprake van schaarste aan beschermende middelen. Deze treft vooral de verpleeghuizen en de thuiszorg. In de periode maart-september 2020 hebben minstens 23.000 medewerkers die in de zorg werken het coronavirus opgelopen. Van hen zijn er 554 in een ziekenhuis opgenomen (geweest) en minstens 15 zorgmedewerkers zijn overleden.⁶⁹

De Inspectie voerde tot aan medio september 2020 gesprekken met 24 zorgorganisaties en 10 andere stakeholders over psychosociale arbeidsbelasting (PSA) voor zorgpersoneel in coronatijd.⁷⁰ Daarbij is nagegaan wat organisaties (kunnen) doen om te voorkomen dat werknemers last hebben van of uitvallen door stressklachten of PTSS. Het betreft zowel preventieve maatregelen om te voorkomen dat werknemers PTSS, burn-out of werkstress krijgen als curatieve maatregelen die nodig zijn om medewerkers met PTSS of andere stressklachten te ondersteunen.

4.3.1 Beeld in de zorgsector tijdens de eerste coronagolf

Meldingen aan de Inspectie en hetgeen arbo-inspecteurs in interviews aangeven, ondersteunen het beeld dat de eerste maanden van de pandemie een lastige periode was met hoge werkdruk en veel onzekerheid. Ruim 11 procent van de geïnspecteerde klachten en signalen heeft betrekking op een werkgever in de zorgsector. Tweederde van de meldingen over de zorgsector stamt uit de maanden maart en april 2020. In die maanden was er nog onduidelijkheid over het coronavirus en welke maatregelen besmetting konden voorkómen, was de werkdruk in de zorgsector groot en was er een tekort aan diverse beschermende middelen. Vanaf mei is het aantal klachten uit de zorg sterk afgenomen.⁷¹ Een inspecteur zegt hierover;

“Veel van de meldingen zijn door onduidelijkheid, angst en onzekerheid ingegeven. Ik ken een zorginstelling waar op een afdeling 21 van de 28 bewoners waren overleden. Dan kan ik me voorstellen dat je met een ander gevoel daarheen gaat. Je hebt ook een thuissituatie.”

De meldingen vanuit de zorgsector in de eerste maanden van de uitbraak bevestigen dat beschermende middelen zoals mondneusmaskers, schorten en handschoenen, schaars waren. Dit resulteerde ondermeer in selectieve verstrekking, hergebruik of het langer dragen van de middelen dan volgens de productspecificaties is toegestaan, en het werken met geïmproviseerde middelen. Met name personeel in de thuiszorg meldt dat de werkgever geen beschermende middelen verstrekt en de aanschaf ervan soms bij hen zelf neerlegt. Werknemers uit ziekenhuizen en verzorgingstehuizen melden dat niet behandelend personeel zich onbeschermd tussen patiënten/zieke bewoners beweegt, omdat zij geen direct contact zouden hebben met de patiënt/cliënt.

Zorgwerknemers buiten de ziekenhuizen hebben zich, zo melden de gesproken zorginstanties, tijdens de eerste uitbraak ernstig achtergesteld gevoeld door het gebrek aan voldoende en toereikende beschermingsmiddelen. Werknemers hebben grote angst om besmet te raken of anderen te besmetten. Langzaam maar zeker ontstaat er een beweging dat bij de werkgevers en werknemers in de zorg buiten de ziekenhuizen vragen rijzen of de huidige infectiepreventierichtlijnen voldoende bescherming bieden wat maakt dat ze extra beschermingsmaatregelen willen gaan inzetten.

⁶⁹ <https://www.skipr.nl/nieuws/aantal-overleden-zorgmedewerkers-opgelopen/>

⁷⁰ Inspectie SZW, Interne rapportage inspecties in de zorg, september 2020. Er is onder meer gesproken met stakeholders als het ministerie van VWS, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Zorgthuis, Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen etc.. De zorginstellingen die zijn gesproken betreffen onder meer een aantal grote (academische) ziekenhuizen, verpleeghuizen vooral in Brabant en een aantal thuiszorg organisaties.

⁷¹ In commentaar op een concept van dit rapport merkt de FNV op dat er nog steeds onduidelijkheid is over het dragen van gezichtsmaskers in ziekenhuizen.

4.3.2 Interventies in de zorgsector door de Inspectie SZW⁷²

Het coronavirus zorgt voor een nieuw arbeidsrisico. Dit geldt met name de zorgsector waar dit risico rechtstreeks het gevolg is van de aard van de werkzaamheden. Besmette patiënten, cliënten en bewoners, vormen een primaire besmettingsbron voor de werknemer. Veruit het belangrijkste onderwerp van klachten en signalen aan de Inspectie over de zorgsector betreft 'onvoldoende of ongeschikte persoonlijke beschermingsmiddelen' (35%).⁷³ Omdat het in zorgsituaties niet altijd, of in onvoldoende mate, mogelijk is om maatregelen te nemen van een hoger niveau in de arbeidshygiënische strategie, zijn medewerkers veelal tevens aangewezen op het dragen van persoonlijke beschermingsmiddelen.

Melders geven aan dat werkgevers in de thuis- en verpleeghuiszorg volgens hen ten onrechte menen dat persoonlijke beschermingsmiddelen alleen nodig zijn wanneer er werkzaamheden moeten worden uitgevoerd in de directe nabijheid van de bewoners/cliënten, oftewel wanneer voldoende afstand houden onmogelijk is. Melders menen dat zij echter ook bij het verschonen van bedden, schoonmaken van toiletten en ander huishoudelijk werk, in contact kunnen komen met het coronavirus en dat zij bovendien voortdurend in dezelfde ruimte moeten verkeren als (mogelijk) besmette bewoners/cliënten. Daarnaast worden PBM's volgens de melders soms door hun werkgever gezien als middelen die alleen schijnveiligheid opleveren waardoor ze om die reden niet worden verstrekt.

De meldingen over mogelijk onveilige werksituaties in de Zorg zijn onderzocht. Tijdens de eerste golf gebeurt dit op afstand (digitaal of telefonisch). De werkgever wordt bevraagd op zijn arbobeleid met betrekking tot het coronarisico. De RI&E en andere relevante documenten zijn opgevraagd en gecontroleerd. Net zoals dit zou zijn gebeurd als het onderzoek op locatie zou hebben plaatsgevonden. De werkgever is aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. Dit betekent tijdens de periode van schaarste van persoonlijke beschermingsmiddelen onder meer dat hij verplicht blijft om alle inspanningen te richten op het verkrijgen van voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen. En om in de steeds wijzigende omstandigheden op basis van zijn RI&E te bepalen, welk type middelen de beste bescherming bieden.

⁷² Inspectie SZW, Intern programma werkplan, programma zorg, september 2020

⁷³ Dit in tegenstelling tot andere sectoren waar 'onvoldoende afstand op de werkvloer' (1,5 meter richtlijn) centraal staat in de meeste meldingen en persoonlijke beschermingsmiddelen in ten hoogste 4 procent van de klachten en signalen als belangrijkste onderwerp is aangemerkt.

Toezicht op PBM's

Buiten het toezicht op de verstrekking van PBM's door de werkgever conform de Arbowet, is de Inspectie SZW ook verantwoordelijk voor het toezicht op PBM's op basis van de Warenwet. Omdat in het begin van de pandemie er snel een groot tekort ontstaat aan CE gecertificeerde ademhalingsbescherming, besluit de Europese Commissie tijdelijk ook niet CE-gecertificeerde beschermingsmiddelen toe te laten. Daartoe moet aan een aantal criteria worden voldaan. Deze zijn neergelegd in de tijdelijke Europese Aanbeveling 2020/403. Per 15 april 2020 kondigt het kabinet aan dat de richtlijn op grond van deze Europese Aanbeveling wordt gevolgd. De beoordeling conform Aanbeveling 2020/403 wordt tijdelijk bij het RIVM belegd.

Gelet op de uitzonderlijke situatie van schaarste stemt de staatssecretaris van SZW er mee in dat de Inspectie SZW tijdelijk de door het RIVM gehanteerde normen en instructies voor gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen als uitgangspunt hanteert bij de invulling van haar toezichtstaken.⁷⁴ Per 1 augustus 2020 wordt de beoordeling op basis de Europese Aanbeveling 2020/403 weer uitsluitend door de Inspectie SZW gedaan. Hergebruik na sterilisatie van PBM's is vanaf dat moment niet langer toegestaan.

4.3.3 Psychosociale arbeidsbelasting zorgpersoneel

Het ziekteverzuim in de zorgsector wordt ten tijde van de tweede coronagolf niet alleen veroorzaakt door coronabesmettingen en quarantaine vanwege een positieve PCR-test, maar ook door oververmoeidheid van het zorgpersoneel. Tijdens de eerste golf hadden zorgmedewerkers voldoende energie om de situatie aan te kunnen. Tijdens de tweede golf treedt bij veel medewerkers oververmoeidheid op, vanwege de inspanningen tijdens de eerste golf en vanwege de ervaren uitzichtloze situatie tijdens de tweede golf.⁷⁵

Meldingen uit de zorgsector hebben naast persoonlijke beschermingsmiddelen betrekking op 'onvoldoende afstand op de werkvloer (18%), 'onvoldoende (hygiënische) maatregelen' (16%) en 'zieke werknemer aanwezig op de werkvloer' (7%). Dit laatste punt komt in meer meldingen naar voren, alleen niet altijd als het centrale onderwerp van de klacht of het signaal. Uit deze meldingen spreekt dat veel druk staat op zorgmedewerkers, maar ook op leidinggevenden om de bezetting op peil te houden, mede door uitval bij ziekte. Melders voelen zich onder druk gezet om te blijven werken bij klachten, in afwachting van hun testuitslag of in een enkel geval zelfs bij een positieve test. Ook ervaren zij druk om zo snel mogelijk weer terug te keren naar het werk als zij zijn uitgevallen en zich niet kritisch uit te laten over het beleid van hun werkgever. De term 'angstcultuur' valt daarbij een aantal keer.

De zorgorganisaties, die de Inspectie heeft gesproken, zien veel verschillende oorzaken voor de coronagerelateerde PSA-klachten, namelijk: emotionele belasting, hoeveelheid werk en hersteltijd, en ongewenst gedrag en sociale steun.

Emotionele belasting

De belangrijkste oorzaak is volgens de organisaties vooral de emotionele belasting. Deze wordt veroorzaakt door de angst voor besmetting van patiënten en cliënten en van henzelf en hun naasten. Dit wordt versterkt door een eventueel (dreigend) tekort aan beschermingsmiddelen, veranderende richtlijnen en de aandacht die er 24/7 op het werk, privé en in de media is voor corona. Ook veroorzaakt het ernstige ziektebeeld en de schrijnende situaties ten gevolge van de maatregelen of de afgeschaalde zorg, voor extra emotionele belasting.

Hoeveelheid werk en hersteltijd

Ook de hoeveelheid werk en de beperkte hersteltijd is een belangrijke werkdrukbron geweest. Organisaties geven aan dat ze een groot appèl hebben moeten doen op de bevologenheid van werkne-

⁷⁴ Brief minister van VWS aan TK, kenmerk: 1675769-204341-PG, Covid-19 update stand van zaken, 15 april 2020

⁷⁵ <https://www.skpr.nl/nieuws/ziekteverzuim-in-ziekenhuizen-baart-zorgen/>

mers om voldoende zorg te kunnen leveren en tegelijkertijd aandacht moesten hebben voor de belastbaarheid en hersteltijd van diezelfde werknemers. De meeste werknemers zijn nog niet bijgekomen van de eerste golf. Medewerkers geven aan op te zien tegen de komende tijd met opnieuw drukker periodes en coronauitbraken in zorgorganisaties. Voor de coronauitbraak was er lokaal al sprake van een arbeidsmarkttekort en hoog verzuim in de zorg. Dat verscherpt de problemen van overbelasting van zorgpersoneel nog eens extra. Organisaties hebben keuzes moeten maken om de coronazorg op te schalen en de andere zorg af te schalen.

Ongewenst gedrag en sociale steun

Aanvankelijk is er veel steun van de omgeving en maatschappij geweest. Maar door het uitstellen van de zorg, het beperken van het bezoek hebben ze ook te maken met agressie en ander ongewenst gedrag van zijn patiënten, cliënten en hun familie of bezoek. Ook de vele maatschappelijke discussies over de zin en onzin van het naleven van de maatregelen hebben impact op de zorgverleners en zorgen voor verwarring en boosheid. Volgens organisaties is de steun van leidinggevend en collega's onderling in deze periode heel belangrijk geweest.

Ongewenst gedrag van patiënten komt ook naar voren in de meldingen vanuit de zorgsector, bijvoorbeeld behandeling van patiënten/cliënten, die zich niet houden aan de richtlijn om thuis te blijven bij klachten. Zij antwoorden stevast 'nee' als hen aan de balie wordt gevraagd of zij klachten als koorts hebben. Bij ontkenning volgt behandeling. Het stellen van deze vragen werpt volgens melders te weinig barrière op om mensen met klachten te weren. Gevolg is dat er soms mensen met koorts in de wachtamer zitten.

Mogelijkheden tot verbetering

De bevindingen uit de inspectieronde in de zorg zijn aanleiding geweest om vanuit het programma zorg tips te geven voor het treffen van maatregelen om werkstress bij werknemers in de zorg te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Deze tips gaan vooral over het toegankelijk maken en gebruiken van goede voorbeelden, die op verschillende plekken in de zorg beschikbaar zijn. Verder wordt gewezen op maatregelen, die borgen dat er voldoende beschermende middelen voorhanden zijn en dat er snel kan worden getest op het coronavirus.

Goede sociale ondersteuning en waardering van zorgmedewerkers is wellicht het belangrijkste. Medewerkers moeten zich in de werkomgeving veilig voelen om gevoelens van angst, werkstress en onmacht kunnen uiten. Het aanbieden van toegankelijke sociaal psychische ondersteuning dicht op de werkvloer, in de vorm van vertrouwenspersonen, psychologen, coaches en buddy's, wordt als een belangrijke voorwaarde gezien om uitval door psychosociale arbeidsbelasting bij zorgmedewerkers te voorkomen, dan wel te verminderen.

5 Het coronavirus als nieuw arborisico

5.1 Publieke opdracht en verantwoordelijkheid werkgever

De ervaringen met inspecteren tijdens de coronacrisis zijn, zeker in de eerste fase van de uitbraak, tot stand gekomen tegen de achtergrond van ingrijpende overheidsmaatregelen en richtlijnen waarvan de precieze relatie tot de arbowetgeving niet meteen helder was. Bij inspecties en onderzoeken is gezocht naar manieren om enerzijds gezond, veilig en eerlijk werk te borgen binnen de bedrijven en sectoren waarop interventies zich richten en tegelijk zorg te dragen voor een uitvoering van die interventies die de veiligheid en gezondheid van alle betrokkenen zoveel mogelijk garandeert. Vragen over de rol van de Inspectie, de bevoegdheden van inspecteurs en de grondslag voor handhaving van de coronamaatregelen hebben geleid tot nieuwe werkwijzen en afspraken binnen de Inspectie om de taken en de achterliggende publieke belangen recht te doen.

Het coronavirus vormt primair een gevaar voor de volksgezondheid. De door de overheid gestelde coronamaatregelen moeten ervoor zorgen dat het aantal besmettingen en een te snelle verspreiding van het virus onder de bevolking, worden voorkomen. Het zijn maatregelen vanuit het oogpunt van publieke gezondheid. Ze beogen de druk op de gezondheidszorg te reguleren, de meest kwetsbare personen zo goed mogelijk te beschermen en tijd te winnen tot er een vaccin beschikbaar komt.

Het opvolgen van de coronamaatregelen is een publieke opdracht die geldt voor iedereen in Nederland. Daarmee strekt dit zich tevens uit tot op de werkplek en vraagt het van de werkgever om zijn verantwoordelijk hierin te nemen. Daarnaast moet vanuit het perspectief van de zorg voor goede arbeidsomstandigheden worden gezorgd dat werknemers worden beschermd tegen het virus. Ook daarvoor is de werkgever verantwoordelijk; het is onderdeel van zijn zorgplicht zoals vastgelegd in artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet). De werkgever moet dus voldoen aan zowel de publieke opdracht als de verplichtingen in de Arbowet.

5.2 Juridisch kader COVID-19; Arbowet in relatie tot corona

De Inspectie SZW handhaaft op grond van de Arbowet en de systematiek in die wet. De Inspectie heeft geen bevoegdheden om rechtstreeks te handhaven op de overheidsmaatregelen in verband met het coronavirus, zoals de anderhalve meter afstand houden, waarop gemeenten en veiligheidsregio's handhaven. De Inspectie SZW kan handhavend optreden wanneer werknemers het risico lopen besmet te raken door omstandigheden op de werkplek.

De werkgever moet op grond van artikel 3 van de Arbowet zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en daartoe een beleid voeren. Daarbij wordt de arbeidshygiënische strategie gevolgd. Bij voorkeur worden maatregelen genomen bij de bron, vervolgens collectieve maatregelen, gevolgd door individuele bescherming en als sluitstuk gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Artikel 5 Arbowet verplicht de werkgever alle risico's te inventariseren. De blootstelling aan het coronavirus is zo'n risico op de werkplek. De risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) bevat een beschrijving van de gevaren en de risico beperkende maatregelen. Wat een werkgever op de arbeidsplaats moet regelen op grond van artikel 3 Arbowet, zal dus moeten volgen uit een risicoanalyse op grond van artikel 5 Arbowet en moet worden afgestemd op de situatie ter plaatse.

Bij overtreding van artikel 3 en artikel 5 Arbowet kan handhavend worden opgetreden door middel van een waarschuwing, een eis of een boete. Welk instrument wordt gekozen, wordt bepaald aan de hand van het handhavingsbeleid van SZW. Als de werkgever niet voldoet aan zijn verplichtingen, kan dus onder

andere een eis worden opgelegd. Met een eis wordt de algemene norm ingevuld met concrete maatregelen waarmee de werkgever tot naleving kan worden gebracht. Hierbij kan worden gedacht aan maatregelen om 1,5 meter afstand te houden, het toepassen van schermen of andere technische maatregelen, organisatorische maatregelen zoals werken in vaste teams en het aangeven van looproutes of belijning op de vloeren. De inzet van persoonlijke beschermingsmiddelen vormt de laatste stap in de arbeidshygiënische strategie. Daarnaast is geven van mogelijkheden tot handen wassen een hygiënische basismaatregel.

5.3 Risico's COVID-19 als gevolg van de aard van de werkzaamheden

Voorgaande heeft betrekking op werkplekken waar sprake kan zijn van contact tussen (mogelijk besmette) collega's of derden. Op dit type werkplekken is geen sprake van blootstelling aan het coronavirus ten gevolge van de aard van de werkzaamheden. Wanneer dat laatste wel het geval is, zoals in de gezondheidszorg (werken met besmette patiënten), gelden tevens de specifieke wettelijke verplichtingen voor biologische agentia uit het Arbeidsomstandighedenbesluit en kan Inspectie SZW daarop handhaven.

Bevoegdheden ten aanzien van huisvesting en vervoer naar en van werk

Bij huisvesting heeft de Inspectie alleen een rol vanuit de loonbetaling en inhoudingen. De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) schrijft voor dat voor alle in Nederland verrichte arbeid het minimumloon moet worden betaald en dat dit giraal aan de werknemer moet worden overgemaakt. Indien de werkgever huisvesting aanbiedt mag de huur daarvoor tot een maximum van 25% van het minimumloon worden ingehouden en alleen wanneer daartoe voorafgaand aan de inhouding een schriftelijke volmacht is opgemaakt en de huisvesting is voorzien van een keurmerk. Naast het loon heeft de werknemer ook recht op minimaal 8% van het minimumloon aan vakantiebijslag over de gewerkte uren.

Wat betreft het vervoer van werknemers van en naar de werkplek heeft de Inspectie SZW geen bevoegdheden. Woon-werkverkeer valt niet onder de regelgeving over arbeidsomstandigheden. Ook de andere wetten waar de Inspectie SZW toezicht op houdt, bieden geen mogelijkheden voor handhaving bij de vervoerssituatie, behalve wanneer het vervoer plaatsvindt als onderdeel van de arbeid.

Op grond van artikel 7:658 van het Burgerlijk Wetboek kan de werkgever aansprakelijk gesteld worden voor schade die de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden lijdt. In voorkomende gevallen is denkbaar dat besmetting met het coronavirus onder deze schade valt. Daarbij speelt de vraag in hoeverre de werkgever afdoende maatregelen heeft getroffen om besmetting te voorkomen.

5.4 Handhavingsinstrumenten Inspectie SZW

Zoals hierboven aangegeven kan bij overtredingen van artikel 3 en 5 Arbowet, afhankelijk van het handhavingsbeleid, opgetreden worden door middel van een waarschuwing, eis of boete. Gezien het feit dat artikel 3 Arbowet een algemene zorgplicht bevat en niet is uitgewerkt, ligt het opleggen van een boete in eerste instantie niet voor hand. In hele ernstige gevallen – als ernstig gevaar voor de werknemer kan worden aangetoond – kan stilgelegd worden op grond van artikel 28 Arbowet. Handelen in strijd met de artikelen 3 en 5 van de Arbowet is daarnaast strafbaar gesteld via artikel 32 Arbowet en de Wet op de economische delicten. Bij ernstige, opzettelijke overtredingen van de Arbowet kan dan een proces-verbaal worden opgemaakt. Een situatie waar de werkgever zieke werknemers dwingt naar de arbeidsplaats te komen, kan bijvoorbeeld worden aangemerkt als ernstig.

In de COVID-noodwet die per 1 december 2020 van kracht is, wordt een koppeling gemaakt met de Arbeidsomstandighedenwetgeving die maakt dat de handhavingsmogelijkheden van de Inspectie worden uitgebreid en verstevigd. Dit gebeurt via artikel 28 Arbowet (stillegging 'wanneer maatregelen in

relatie tot corona in ernstige mate niet zijn getroffen') en artikel 3.2a Arbobesluit ('inrichting arbeidsplaats: het nemen van maatregelen in relatie tot corona, het in acht nemen van hygiënische voorzieningen, het geven van doeltreffende voorlichting en onderricht, het houden van adequaat toezicht').

Wat betreft de de wetten op het gebied van eerlijk werk (Wav, Wml, Waadi, WagwEU en Atw) kunnen bij overtreding bestuurlijke boetes worden opgelegd aan de werkgever. Deze wetten kennen daarnaast weliswaar strafrechtbepalingen, doch alleen voor zover het gaat om recidive. De arbeidsinspecteurs arbeidsmarktfraude zijn voorts aangewezen inzake een aantal zogenaamde commune delicten zoals: valsheid in geschrifte, reis- of identiteitsdocumenten valselijk opmaken of vervalsen, het niet meewerken aan de vordering als opgenomen in artikel 5:16a AWB (inzage ID-bewijs) of in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht een geldig identiteitsbewijs ter inzage af te geven.

Alle BOA-bevoegde inspecteurs (Arbo en arbeidsmarktfraude) kunnen nog voor een groot aantal andere commune delicten proces-verbaal opmaken. Ook kunnen zij in het kader van een concreet opsporingsonderzoek of een concreet project voor andere strafbare feiten worden aangewezen door een officier van justitie voor de duur van dat onderzoek of project.

5.5 Toezicht op de beheersing van coronarisico's op de werkplek

Als toezichthouder op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden heeft de Inspectie kennis omtrent risico's en beheersmaatregelen - stand van de wetenschap en professionele dienstverlening (SWPD) - met betrekking tot blootstelling aan corona in kaart willen brengen. In september 2020 heeft de Inspectie daarom het initiatief genomen om samen met de NVWA en de IGJ te inventariseren welke onderzoeksgegevens en adviezen (nationaal en internationaal) beschikbaar en bruikbaar zijn om besmetting van werknemers met het coronavirus te voorkomen. Het gaat daarbij vooral om kennis over beheersmaatregelen. De IGJ kijkt vanuit het perspectief van cliënten/patiënten naar deze informatie.

Op basis van deze informatie is een handreiking voor inspecteurs ontwikkeld, die de leidraad vormt bij het gesprek met de werkgever. Het is een hulpmiddel aan de hand waarvan de inspecteur zich een beeld kan vormen van het totale pakket aan beheersmaatregelen dat de werkgever heeft genomen om besmetting met het coronavirus te voorkomen, en zijn onderbouwing daarbij. De handreiking bestaat uit een gespreksleidraad en mondt uit in een samenvattend oordeel over de mate waarin de werkgever invulling heeft gegeven aan zijn zorgplicht.

De zorgplicht

De corona overheidsmaatregelen zijn primair opgesteld vanuit het oogpunt van volksgezondheid en beogen het aantal besmettingen en een te snelle verspreiding van het virus onder de bevolking, tegen te gaan. Van iedereen in Nederland wordt gevraagd zich aan de maatregelen te houden, ze strekken zich daarmee ook uit tot de werkplek. De Inspectie SZW handhaaft niet rechtstreeks op de coronaoverheidsmaatregelen maar doet dit, via doorvertaling naar de arbosystematiek, op basis van de arbowetgeving.

De werkgever geeft invulling aan zijn zorgplicht om de werknemer te beschermen wanneer hij corona-beheersmaatregelen neemt die voldoen aan de SWPD. Hij kan daarvoor putten uit informatiebronnen zoals arbocatalogi, RI&E-modellen waarin maatregelen tegen corona zijn opgenomen, of andere informatie die in zijn sector ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast kan hij deskundigen inschakelen bij het beoordelen van de coronarisico's en het vormgeven van de benodigde beheersmaatregelen. De kennis over COVID 19 is nog in ontwikkeling. Dit kan leiden tot verandering in de wetenschappelijke inzichten en daarmee ook leiden tot aanpassing en aanvulling van de SWPD.

De inspectieaanpak kent de volgende stappen:

1. Een inspectie begint op de werkplek met het kijken naar de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder ze plaatsvinden, waaronder de eventuele al genomen beheersmaatregelen (technisch, organisatorisch, gedragsmatig, persoonlijk). Werkgever en werknemers worden bevraagd en de bevindingen vastgelegd.

2. De werkgever wordt gevraagd naar zijn risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E) en het plan van aanpak (PvA). Welke afwegingen heeft de werkgever gemaakt en wat is zijn onderbouwing bij de gekozen beheersmaatregelen? De inspecteur vormt zich daarover een oordeel.
3. De inspecteur doet een check op de genomen beheersmaatregelen. Zijn ze genomen in overeenstemming met de arbeidshygiënische strategie en heeft de werkgever ze op de juiste manier overwogen en toegepast? En hoe en met welke ondersteuning zijn die keuzes gemaakt?
4. Tenslotte gaat de inspecteur na of de werkgever zijn werknemers (en eventuele derden) passende en voor hen duidelijke voorlichting heeft gegeven over de coronarisico's en –maatregelen en onderricht over het uitvoeren van en werken volgens die maatregelen/instructies. En checkt hij of, en hoe, de werkgever toezicht houdt op het uitvoeren van de maatregelen/instructies en op het juiste gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen.

Indien ventilatie en/of mondneusmaskers als beheersmaatregel in de RI&E zijn opgenomen, of als de inspecteur op de werkplek constateert dat ventilatie wordt toegepast of maskers worden gedragen, kan hij gebruik maken van twee specifieke handreikingen. Deze geven nadere informatie over beide beheersmaatregelen in relatie tot de arbeidshygiënische strategie.

6 Inspecteren tijdens een pandemie

In maart 2020 zorgt de coronacrisis voor een acute en onzekere situatie die leidt tot zeer ingrijpende maatregelen en aanwijzingen vanuit het kabinet. De precieze relatie tussen de overheidsmaatregelen en de arboregels was niet gelijk duidelijk.

De Inspectie SZW houdt op grond van de Arboretwet toezicht op ongezonde/onveilige situaties, dus ook als deze het gevolg zijn van het risico op besmetting met corona. De coronamaatregelen zijn echter opgenomen in (lokale) noodverordeningen waarin de Inspectie geen rol of bevoegdheid heeft: de veiligheidsregio, politie, gemeentelijke BOA's en marechaussee kunnen bij overtreding van deze maatregelen optreden. Dit heeft ertoe geleid dat aanvankelijk zowel binnen de Inspectie als bij andere instanties vragen waren over de rol van de Inspectie, de bevoegdheden van inspecteurs en de grondslag voor handhaving van de Coronamaatregelen.

Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie haar werkwijze ontwikkeld en beschrijft dit hoofdstuk de ervaringen van inspecteurs met het inspecteren en handhaven op coronamaatregelen. Waar heeft de Inspectie zich op gericht en hoe is zij tewerk gegaan, welke belemmeringen en kansen zijn inspecteurs daarbij tegengekomen en hoe kijken zij naar het bereikte effect?

6.1 Afhandeling van coronameldingen

Van de binnengekomen meldingen op het gebied van gezond en veilig werk neemt de Inspectie tweederde in onderzoek. Op het gebied van eerlijk werk is dat ruim 30%. Meldingen worden niet in onderzoek genomen wanneer deze onvolledige of onjuiste informatie bevatten waardoor er onvoldoende aanknopingspunten zijn om op te acteren, er vermoedelijk geen sprake is van een overtreding of wanneer de melding niet op het werkterrein van de inspectie ligt. In het laatste geval wordt de melding doorgeleid naar de juiste instantie. Tot en met 8 november zijn er bijna 2.300 zaken aangemaakt voor onderzoek door een inspecteur die voortvloeien uit coronameldingen. Daarbij zijn 2.400 werkgevers betrokken. Zo'n 300 van deze zaken zijn tussentijds afgebroken omdat ze niet onderzoekswaardig bleken.

Zo'n twintig procent van de inspecteurs heeft specifiek 'coronameldingen' onderzocht. Het aantal behandelde meldingen per inspecteur varieert daarbij van minder dan vijf (40 procent) tot meer dan 20 (25 procent). Van de inspecteurs geeft echter 41 procent aan ook bij andere onderzoeken coronagerelateerde problemen tegen te zijn gekomen. Veel van het werk rondom coronameldingen heeft telefonisch plaats gevonden. De uitdaging voor de Inspectie is vanaf het begin van de pandemie snel en effectief te reageren op meldingen omtrent arbeidsveiligheid en arbeidsvoorwaarden. Daarbij is het van belang enerzijds gezond, veilig en eerlijk werken bij bedrijven te borgen, snel en effectief op meldingen te reageren en het inspectiewerk zelf veilig en verantwoord uit te voeren. Telefonisch inspecteren is een goede manier gebleken om met deze uitdaging om te gaan. Wel werd door inspecteurs soms de mogelijkheid gemist dieper op de achtergronden van een klacht in te gaan.

“Wekenlang heb ik alleen maar gebeld, met werkgevers en melders. Ik voerde steeds dezelfde gesprekken met werkgevers en melders. De melder zegt dat er geen maatregelen zijn genomen. Werkgever zegt: kijk eens wat ik allemaal doe. Woord tegen woord. De meeste meldingen, zeker 60%, was anoniem. Dan kan je de melder niet terugbellen of nadere informatie vragen. Je kon normale procedures niet volgen, niet vragen waarom iemand zich onveilig voelde.”

Ook geeft een grote meerderheid (80 procent) van de inspecteurs die deze coronameldingen behandelden, aan dat zij ook bedrijfsbezoeken uitvoerden. Het aantal bedrijfsbezoeken loopt sterk uiteen. Een

deel heeft geen bedrijfsbezoeken afgelegd en alleen telefonisch geïnspecteerd, een deel heeft één of enkele bedrijven bezocht. Daarnaast is er een groep die wat vaker op locatie inspecteert vanwege een focus op vitale sectoren (bijvoorbeeld slachterijen, distributiecentra en agrarische bedrijven). Ook ontvangst van meerdere klachten over hetzelfde bedrijf kon aanleiding zijn voor een bedrijfsbezoek.

De sectoren waarin deze inspecties plaatsvonden en ook de bedrijfsgrootte van de bedrijven waarop de meldingen betrekking hebben zijn zeer divers. De sectoren waarover de Inspectie de meeste coronameldingen ontvangt zijn groot- en detailhandel (diverse winkels, supermarkten, groothandels, etc.), horeca (hotels, restaurants, cafés, etc.) en zakelijke dienstverlening (uitzendbureaus, arbeidsbemiddeling, holdings, etc.).

“Sectoren zijn heel divers, ik heb een gemeente gehad waar de kantoorwerkplekken niet op 1,5 meter stonden tot garagebedrijven, een touringcarbedrijf, slachterijen, wat pakhuizen, groothandels. Een pizzeria zit ertussen, restaurantjes, je kunt het zo gek niet verzinnen.”

Zestig procent van de meldingen heeft betrekking op locaties in Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant, hetgeen in lijn is met het aantal werkzame personen in deze provincies.

Men trof daarbij veelal Nederlandse werknemers, meestal mensen in productieomgeving en in loondienst, maar ook regelmatig kantoorpersoneel dat niet thuis mocht werken of daarin niet werd gefaciliteerd waardoor het feitelijk onmogelijk was om thuis te werken. De mate waarin men arbeidsmigranten aantrof, hing sterk af van de betreffende sector. In sectoren waar flexwerk door arbeidsmigranten een belangrijk bedrijfsmodel is, ging het vaak om deze groepen. Hier gaat het bijvoorbeeld om combi-controles op zowel arbeidsomstandigheden als arbeidsvoorwaarden in de vleesverwerking, land- en tuinbouw en distributiecentra (vitale sectoren). Meldingen kwamen van werknemers zelf, maar ook van familieleden van werkenden, andere overheidsinstanties en af en toe van vakbonden.

6.2 Aangepaste werkwijze

Vanaf het moment dat de coronamaatregelen van het kabinet van kracht zijn, ontvangt de Inspectie gaandeweg steeds meer meldingen over risico's met betrekking tot corona op het werk, vanuit allerlei locaties in Nederland. Gelet op het grote maatschappelijke belang heeft de Inspectie besloten tot aanpassing van de werkprocessen om de registratie, triage en follow up met de juiste interventie in te regelen. Hierdoor wordt informatie gegenereerd en tegelijkertijd, in lijn met het adagium dat we alleen samen corona onder controle krijgen, gedragsaanpassing bij werkgevers of werknemers bewerkstelligd.

De Inspectie heeft haar werkwijze voor het behandelen van de coronameldingen werkende weg geëvalueerd en verder ontwikkeld. Aanvankelijk werden bedrijven alleen telefonisch benaderd naar aanleiding van een klacht en vond hoor en wederhoor plaats waarbij zowel de melder, mits niet anoniem, als de werkgever hun kant van het verhaal konden doen. Tijdens dit gesprek moet de inspecteur zich een beeld vormen van de genomen maatregelen en de verbeteringen die de werkgever daarin moet doorvoeren. Het is telefonisch echter moeilijk te verifiëren of de door de werkgever geschetste maatregelen daadwerkelijk zijn genomen en of ze de kwaliteit hebben, die de werkgever eraan toedicht.

Begin mei is daarom besloten bewijsstukken op te vragen van de genomen maatregelen. Het gaat dan om foto's van specifieke werksituaties en de geschetste maatregelen, maar ook om protocollen, instructies aan werknemers en eventueel de Risico inventarisatie en evaluatie (RI&E). Op grond van telefoongesprek en bewijsmateriaal oordeelt de inspecteur of de werkgever verbeteringen moet doorvoeren. Dit oordeel koppelt hij terug in een formele brief waarin tevens de mogelijkheid tot handhavend optreden door de Inspectie wordt vermeld. Heeft de inspecteur het idee dat de werkgever niet eerlijk is over de genomen maatregelen of is deze überhaupt niet van plan is te nemen, dan kan besloten worden alsnog een inspectie op locatie uit te voeren. Om de effectiviteit van de interventies te beoordelen wordt, waar mogelijk, ook bij de melder geverifieerd of de werkgever de situatie heeft verbeterd.

Voor bepaalde groepen bedrijven zijn binnen de Inspectie vaste contactpersonen aangewezen. Bijvoorbeeld bij een grote supermarktketen is een contactpersoon die alle meldingen over filialen behandelde en voor de zorgsector werden de meldingen opgepakt door een vast groepje inspecteurs met kennis over deze sector. Wanneer in korte tijd vergelijkbare klachten binnenkomen over verschillende filialen van een keten, kiest de Inspectie ervoor een verantwoordelijke op centraal niveau bij de werkgever aan te spreken. Dit om zoveel mogelijk effect van een interventie te bewerkstelligen. Of bijvoorbeeld niet één bedrijf aan te spreken, maar op een centraler punt in de keten in te steken.

“Bijvoorbeeld op een bouwplaats waar vele aannemers een gezamenlijk project realiseren. Vaak is daar een centrale veiligheidscoördinator aangesteld. Dan is het effectiever om je daar op te richten dan ieder bedrijf afzonderlijk te benaderen.”

6.3 RI&E en Arbozorg

De RI&E speelde aanvankelijk bij de telefonische controles geen grote rol. Bij inspecties ter plaatse wordt er wel naar gekeken. Bij de inspecties in de zorg wordt wel altijd nagegaan of de RI&E is aangepast op het risico van besmetting door het coronavirus en op werkdruk, maar dat blijkt doorgaans niet het geval. Werkgevers blijken in eerste instantie vooral praktische maatregelen te nemen. Ze formuleren hun instructies op basis van de RIVM-richtlijn en denken er niet direct aan deze te verwerken in hun RI&E en plan van aanpak. Dat heeft een lagere prioriteit.

“Tegenwoordig vraag ik steeds meer de RI&E op. Die moet actueel zijn, moet dus ook inspelen op risico corona. Mag ook aanvullende RI&E in vorm van protocol zijn. Ik kijk of Covid erin staat en kijk of ik een relatie kan vinden tussen klacht en RI&E. Hoe is het geregeld met afstand? Staat dat erin, bijvoorbeeld het toezicht op het afstand houden? Zo niet dan schrijf ik als reactie: hoe heeft u het geregeld qua toezicht?”

In de praktijk is er volgens inspecteurs vaak wel meer geregeld en is er meer creativiteit ingezet dan op papier staat, met name bij kleinere bedrijven. Slechts de grote bedrijven met eigen veiligheidscoördinatoren en arboprofessionals gaan vaak wel direct over tot aanvullingen op de RI&E of zelfs een aparte Covid RI&E.

“Grote bedrijven zijn beter in staat maatregelen systematisch vorm te geven en in te zetten. Kleine bedrijven zijn vaak een stuk informeler en maatregelen worden vaker niet toegepast of nageleefd.”

De Inspectie heeft in de periode juli-oktober 2020 een uitvraag gedaan naar de RI&E, bijbehorend plan van aanpak en een basiscontract met een arbodienst bij 366 garagebedrijven. Ook is gekeken of in de RI&E en plan van aanpak de risico's en maatregelen staan beschreven die betrekking hebben op COVID-19. In 54 procent van de opgestuurde RI&E's staan risico's met betrekking tot corona beschreven, echter 86 procent van de opgestuurde plannen van aanpak bevatten geen specifieke maatregelen gericht op het voorkomen van besmetting met het coronavirus.

6.4 Interventies bij inspecteren op maatregelen corona

Op 17 november 2020 heeft staatssecretaris Van 't Wout de Tweede Kamer geïnformeerd over coronagerelateerde meldingen die bij de Inspectie binnen zijn gekomen en hoe deze zijn afgehandeld. Bij 1707 werkgevers heeft in de onderzoeksperiode naar aanleiding van een coronagerelateerde melding een interventie plaatsgevonden. Er vindt toetsing plaats of dat resultaat heeft. Bij het grootste deel (90%) van de getoetste situaties heeft de werkgever de problemen (uiteindelijk) opgelost, soms na een waarschuwing of een eis van de Inspectie. Een deel van de coronameldingen leidt tot handhaving. Er zijn in de onderzoeksperiode ruim 100 overtredingen geconstateerd. Zowel corona- als niet-coronagerelateerd. Bij ruim 90% van de overtredingen is er sprake van een waarschuwing of (kennisgeving) eis. Bij 5% vindt tijdelijke stillegging van werkzaamheden vanwege een gevaarlijke situatie plaats, bij 3% wordt een boeterapport opgemaakt. Sanctiëring met boetes is het sluitstuk. De inzet van de Inspectie is primair

gericht op het verbeteren van het gedrag en de feitelijke werksituatie opdat bedrijven/werkgevers een gezond en veilig werkklimaat voor hun werknemers mogelijk maken. Binnen het domein eerlijk werk heeft in de onderzoeksperiode bij 36 werkgevers een interventie plaatsgevonden. Bij 16 werkgevers is er een overtreding geconstateerd en daarbij zijn er 60 instrumenten ingezet. Bij 13 werkgevers heeft het geleid tot het inzetten van een boeterapport. Bij 5 werkgevers is er een waarschuwing afgegeven.

“Ze willen wel, ook al is het echt niet overal goed. Maar als wij ze aanspreken, heb ik wel het idee dat ze het oppakken. We beginnen nu met herinspecties bij bedrijven waar we geen vertrouwen in hebben, daar is het meest effect te behalen. We zijn ook wel eens terug geweest bij bedrijven die gesloten waren door de GGD. Die waren goed, die willen dat niet nog een keer meemaken.”

Vanuit de gesprekken met werkgevers en hun veelal open en welwillende houding geven inspecteurs aan dat zij zowel adviseur als handhaver zijn. Zij ervaren bij veel werkgevers de behoefte om met de Inspectie te spiegelen en bevestiging te krijgen van hun vertaling van de RIVM richtlijn in concrete maatregelen. Een goed gesprek is volgens inspecteurs in die gevallen een effectieve interventie. Waar nodig was een waarschuwing en/of het stellen van een eis tot betere of aanvullende maatregelen op grond van algemene bepalingen uit de Arbowet vaak afdoende.

“Bedrijven die met publiek te maken hebben, zien hun maatregelen ook vaak verstoord worden door het publiek. Denk aan eenrichtingsverkeer of groepsvorming in een supermarkt. Dan wordt er in feite een toezichthoudende rol verlangd van een winkelier en diens personeel die helemaal niet in de aard van het werk en de mensen zit. Sommigen huren dan een beveiliging in. Dat soort ervaringen kun je dan meegeven aan andere werkgevers, maar panklare oplossingen hebben inspecteurs daarvoor anders ook niet. Je zit wat Covid betreft wat meer in de rol van adviseur en meedenker.”

6.5 Bevoegdheden Inspectie

Met betrekking tot de Wet minimumloon en vakantietoelagen kan de Inspectie alleen handhaven op betaling onder het minimumloon. Een deel van de meldingen op het gebied van eerlijk werk heeft echter betrekking op situaties waarin werknemers minder loon krijgen dan voorheen, bijvoorbeeld omdat zij minder uren werken. De Inspectie kan daar niet op handhaven. Denk aan de chef-kok die normaal € 5.000 loon krijgt en nu opeens nog maar € 2000. Ook het feit dat werknemers op een o-urencontract zien dat hun werkgever gebruik maakt van NOW geeft hen soms het idee dat zij recht hebben op doorbetaling. Het enige toetscriterium voor de Inspectie is echter of zij hun gewerkte uren krijgen uitbetaald conform Wml. Dat de werkgever zijn werknemers door vraaguitlev een stuk minder laat werken, betekent dus niet dat zij worden onderbetaald. Dat is soms lastig te vatten voor deze werknemers.

Er zijn ook veel tijdelijke afspraken gemaakt tussen werkgevers en werknemers over het opbouwen van niet gewerkte uren, het opnemen van verlof en dergelijke. Dat is best begrijpelijk, maar een werkgever kan het ook weer niet eenzijdig opleggen. Dat zijn lastig te beoordelen situaties. Denk aan horecamedewerkers die een tijd niet hebben gewerkt, maar wel zijn doorbetaald en nu niet gewerkte uren moeten inhalen in de vorm van onbetaald overwerk. Dat mag dus niet omdat zij op basis van hun aanstelling recht hadden op die doorbetaling, ook al hebben ze niet gewerkt.

Met betrekking tot kwesties waar arbeidsmigranten veelal over klagen, zoals huisvesting of vervoer heeft de Inspectie geen bevoegdheden. Dan is het aan de gemeentelijke BOA's of de politie om dat op te pakken. Bij klachten over eerlijk werk heeft de Inspectie de arbeidsmigranten nodig om verklaringen af te leggen, maar op arbogebied moeten de genomen maatregelen voor elkaar zijn. Om dat te kunnen vaststellen hoeft een inspecteur de mensen niet persé te spreken als deze eigen waarnemingen kan doen.

6.6 Samenwerking met andere instanties

De samenwerking met andere instanties is goed verlopen na een soms ingewikkelde aanloop en het kennismaken met elkaars rollen, taken en bevoegdheden. Dit kennismaken is door het acute karakter van de pandemie en de meldingen, die daaruit voortkwamen over concrete situaties van onveilig werk, vooral praktisch ingestoken. De Tijdelijke wet maatregelen COVID 19 (spoedwet) spreekt niet over samenwerking in het toezicht op de coronamaatregelen.⁷⁶ In de memorie van toelichting op de spoedwet is daarover wel opgenomen dat de aangewezen toezichthouders relevante informatie (bijvoorbeeld op basis van incidenten) aan elkaar kunnen verstrekken en dat zij in de vorm van een handhavingsarrangement, desgewenst zelf afspraken kunnen maken over (de afbakening en uitvoering van) het door hen uit te voeren nalevingstoezicht.⁷⁷

Vanuit de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 bij het Landelijk Operationeel Team-Corona (LOT-C) ingericht als tijdelijke hulpstructuur om op landelijk niveau afstemming tussen operationele partners te realiseren.⁷⁸ Het doel van het platform is om een integrale en gecoördineerde operationele aanpak te ontwikkelen om tijdig bij (potentiële) besmettingshaarden te kunnen interveniëren met het oog op de volksgezondheid.

In het platform werken de veiligheidsregio's, de GGD en het RIVM samen met landelijke toezichthouders als de Inspectie SZW en de NVWA om sectoren met een hoog risico op besmetting met het coronavirus te identificeren en preventieve acties te coördineren om potentiële brandhaarden binnen deze sectoren te voorkomen. Afhankelijk van de situatie kunnen andere toezichthouders worden toegevoegd. Het samenwerkingsplatform zal werkzaam zijn zolang het risico op besmetting met het coronavirus in Nederland aanwezig is.

Binnen de Inspectie zijn voor de meeste instanties lijsten met regionale contactpersonen samengesteld en de informatie-uitwisseling verliep goed. GGD's waren niet altijd in staat informatie te delen over testresultaten (privacy-regels medische gegevens) terwijl die informatie voor inspecteurs ook van belang is om de eigen veiligheid goed te kunnen beoordelen.

Bij inspecties van slachterijen werd vooraf informatie verkregen van NVWA, die meer wist over wat er mis was bij welke slachterijen. Daarna werd dan nog de GGD geconsulteerd zodat duidelijk werd waar knelpunten zaten. Contact met veiligheidsregio's liep meestal via GGD. Een voorbeeld van afstemming met de veiligheidsregio is een situatie waarbij de Inspectie handhaafde vanuit de Arbowet en de regio vanuit de RIVM maatregelen keek. Overleg en afstemming leidden tot eenduidig overheidsoptreden.

BOA's konden vaak een waarneming ter plaatse verzorgen. Zij melden soms bij de Inspectie ook over situaties waarin zij zelf bevoegd zijn (publiek in winkels of horeca). Ook geven sommige inspecteurs aan dat het voor BOA's lastig is om te beoordelen of er overtredingen zijn in de zin van de Arbowet. De meeste arbo-inspecteurs die vanuit huis meldingen afhandelden, hebben niet met andere partijen hoeven afstemmen. De afstemming met andere diensten verloopt via onder meer Lot-C. Inspecteurs op het gebied van arbeidsmarktfraude worden steeds meer benaderd door UWV en RVO vanwege hun rol bij de NOW-regeling. Ook is er contact met Opsporing inzake verdenkingen van fraude met de NOW regeling.

⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 526, nr. 2

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 526, nr. 3.

⁷⁸ Kamerstuk: Brief minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Verzoek uit Regeling van werkzaamheden inzake Reactie op de motie-Van Esch over een landelijk plan van aanpak voor de bestrijding van het coronavirus in de vleesindustrie (25295 nr. 644). 18-11-2020, ref: 2020Z18892c

