Tweede tussenrapportage handhavingstrajecten op Schiphol inzake fysieke belasting en blootstelling aan gevaarlijke stoffen

Nederlandse Arbeidsinspectie, 5 september 2023

Inleiding

De rapportage Schiphol ging in op de naleving en handhaving de voorgaande 10 jaar[1].

Op dat moment (begin januari 2023), was de stand van zaken ten aanzien van handhaving inzake fysieke belasting in de bagageafhandeling en blootstelling aan gevaarlijke stoffen dat er kennisgevingen voor eisen waren gestuurd aan de betreffende werkgevers. De inspectie gaf aan na afloop van het handhavingstraject daarover te rapporteren.

Tijdens het Kamerdebat Luchtvaart van 25 januari kwamen beide onderwerpen aan bod en werd toegezegd de Kamer te informeren over de eisen die de Arbeidsinspectie stelt.

De tussenrapportage van 14 maart voorzag daarin[2]. In die eerste tussenrapportage werd de stand van zaken met betrekking tot beide onderwerpen beschreven en werden vervolgstappen geschetst.

Deze tweede tussenrapportage geeft de huidige stand van zaken op beide onderwerpen.

Fysieke belasting: wat stond er in de eerste tussenrapportage?

In maart van dit jaar heeft de Arbeidsinspectie definitieve eisen opgelegd aan 6 bagageafhandelingsbedrijven op Schiphol. Het gaat hier om de behandeling van passagiersbagage in de bagagekelders en het laden en lossen van passagiersbagage bij de vliegtuigen op de platforms. In totaal zijn bij 6 bagageafhandelingsbedrijven controles uitgevoerd. Bij alle onderzochte werkgevers zijn daarbij overtredingen van de arbeidsomstandighedenwet geconstateerd. Aan de 6 geïnspecteerde bagageafhandelaren is in maart 2023 een definitieve eis opgelegd tot het nemen van maatregelen om fysieke overbelasting te voorkomen. De eis betreft kort gezegd:

1. Binnen 2 jaar of een onderbouwde redelijke termijn geautomatiseerd / gemechaniseerd afhandelen van bagage.
2. Binnen 6 maanden een plan voor punt 1.
3. Per direct dienen werkgevers de werknemers gebruik te laten maken van hulpmiddelen om bagage af te handelen en voorlichting en instructie te geven en toezicht te houden. Hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld Container Loading Systems(CLS), vacuümheffers en mechanische tilhulpen.
4. Op het platform dient per direct de Rampsnake / Power stow of een vergelijkbaar hulpmiddel gebruikt te worden.

De eerste tussenrapportage lichtte tevens toe waarom voor het instrument ‘eis’ was gekozen. Dat volgt uit de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving en uit de Arbeidsomstandighedenwet. Die wet is grotendeels vormgegeven als doelwetgeving. Dit geeft bedrijven de ruimte om zelf passende maatregelen te nemen om de gestelde doelen te behalen. De Arbeidsinspectie heeft een eis opgelegd die vergt dat de werkgever invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan de doelvoorschriften van de Arbowetgeving. Hiermee wil de Arbeidsinspectie bereiken dat er structurele maatregelen worden genomen.

[1] Tweede Kamer, 29 665, nr. 453, januari 2023. Op basis van risicogerichte projecten werden in de voorgaande 10 jaar bij circa 400 op Schiphol actieve werkgevers inspecties uitgevoerd en naar aanleiding van meldingen werden circa 500 werkgevers geïnspecteerd, werden 190 ongevalsonderzoeken uitgevoerd en nam de Inspectie ruim 1000 ontheffingsaanvragen in behandeling en verplichte kennisgevingen in ontvangst.

[2] Tussenrapportage Handhaving op Schiphol, bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 29665, nr. 460

Verder lichtte de eerste tussenrapportage toe dat afhankelijk van de uitkomsten van toekomstige inspecties, ook andere instrumenten ingezet kunnen worden.

Tijdens de Ronde Tafel in de Tweede Kamer over arbeidsomstandigheden op Schiphol is de tussenrapportage toegelicht in antwoord op vragen.

Fysieke belasting: wat is nu de stand van zaken?

Bezwaar
Conform de Algemene wet bestuursrecht kunnen de bagageafhandelaren binnen zes weken na de dag van verzending van het besluit schriftelijk een bezwaar indienen. Naar aanleiding van de definitieve eisen die in maart gesteld zijn, is door meerdere bagageafhandelaren bezwaar aangetekend. De ingediende bezwaarschriften zijn bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in behandeling. Ook als bezwaar is aangetekend, moeten de geëiste maatregelen getroffen worden. De werkgever mag niet wachten tot over het bezwaar een beslissing is genomen.

Resultaten inspecties sinds tussenrapportage
Het voorkomen van fysieke belasting kan alleen door volledige automatisering. Dat is het doel op de lange termijn, zie ook punt 1 in de eis hierboven. Op de korte termijn is de werkgever evenzeer verantwoordelijk de arbeid zo te organiseren dat de gezondheid en veiligheid van werknemers geen gevaar lopen. In de eerder vastgestelde eis wordt daarom ook per direct de inzet van hulpmiddelen bij het afhandelen van bagage geëist en moet de werkgever toezien op voorlichting en juist gebruik van de hulpmiddelen. Bij inspecties in april jl. constateerde de Arbeidsinspectie weinig of geen verbetering vergeleken met de eerdere inspecties in 2022 en begin 2023. Geconstateerd werd dat bij 6 bagageafhandelingsbedrijven hulpmiddelen of alternatieve maatregelen onvoldoende werden ingezet. De fysieke belasting van werknemers was daardoor te hoog en leverde een gevaar op voor de gezondheid en veiligheid van de medewerkers. Om die reden is daarom in mei een voornemen tot last onder dwangsom (LOD) verstuurd aan de 6 geïnspecteerde bagageafhandelaren.

Last onder dwangsom
Een last onder dwangsom (LOD) is bedoeld als herstelmaatregel om, in dit geval, de werkgevers aan te zetten sneller maatregelen te nemen. De LOD die de bagage-afhandelaren in mei kregen betrof een kennisgeving. Overeenkomstig artikel 4:8 van de Algemene wet Bestuursrecht zijn de geïnspecteerde bedrijven in de gelegenheid gesteld om met een zienswijze op de kennisgeving te reageren. Uit de ingediende zienswijzen komt o.a. naar voren dat de bagageafhandelaren aangeven dat hulpmiddelen niet altijd beschikbaar of inzetbaar zijn en dat aanschaf niet eigenstandig mogelijk is. Dit raakt aan de eerder genoemde wederzijdse afhankelijkheid van betrokken partijen (i.c. bagageafhandelaren, Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen) die een rem kan zijn op de noodzakelijke veranderingen. Waardoor de gevaren op fysieke belasting voor werknemers blijven bestaan. Die situatie dient te worden voorkomen.

Tijdens inspecties in augustus constateerden inspecteurs dat een deel van de betreffende bagageafhandelaren inmiddels beter gebruikmaken van de beschikbare hulpmiddelen. Dit beperkt de fysieke belasting van de werknemers en draagt bij aan een veilige en gezonde werkomgeving. Niet op alle arbeidsplaatsen zijn echter (al) hulpmiddelen aanwezig, daarom zijn ook organisatorische maatregelen noodzakelijk om de fysieke belasting te beperken.

Naar aanleiding van de kennisgeving, de ontvangen zienswijzen, nader onderzoek en de belangenweging die hieruit volgt, heeft de inspectie de definitieve LOD vastgesteld voor de bagageafhandelingsbedrijven. De grondslag van de LOD is gewijzigd ten opzichte van de kennisgeving die in mei is gegeven.

Vaststaat dat van de werkgevers op korte termijn niet kan worden gevergd dat ze fysieke belasting geheel moeten voorkomen (art. 5.2 van het Arbobesluit), maar wel kan worden gevergd dat ze fysieke belasting zoveel als redelijkerwijs mogelijk beperken (art. 5.3)

Dit betekent dat bagageafhandelaren:

- op de arbeidsplaatsen beschikbare (til)hulpmiddelen moeten (blijven) gebruiken bij het verwerken en afhandelen van bagagestukken.
- op arbeidsplaatsen waar (til)hulpmiddelen niet (voldoende) beschikbaar zijn organisatorische maatregelen moeten nemen, zoals taakroulatie
- werknemers adequate instructies moeten geven over het (handmatig) verwerken en afhandelen van bagagestukken
- adequaat toezicht moeten houden tijdens het (handmatig) verwerken en afhandelen van bagagestukken

De beschikkingen zijn vandaag aan de bagageafhandelaren verstuurd. De werkgevers krijgen vier weken de tijd om maatregelen te nemen zonder dat de dwangsom wordt verbeurd. De Arbeidsinspectie controleert vervolgens regelmatig of de vereiste maatregelen genomen worden. Als dat niet het geval is moet de werkgever een dwangsom betalen. De hoogte van de dwangsom verschilt per werkgever, de hoogste bedraagt 65.000 euro per maand.

Blootstelling: wat stond er in de eerste tussenrapportage?
In december 2021 heeft FNV een handhavingsverzoek verzoek gedaan aan de Arbeidsinspectie. Uit inspecties die zijn uitgevoerd bij de 10 bedrijven die in het handhavingsverzoek genoemd worden blijkt dat werknemers van afhandelingsbedrijven, Schiphol Nederland B.V. en van andere bedrijven actief op de luchthaven kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen zoals uitlaatgassen van dieselmotoren (DME) en vliegtuigen.

De eerste tussenrapportage lichtte toe dat het besluit naar aanleiding van het handhavingsverzoek bestaat uit twee deelbesluiten.

Deelbesluit 1 betreft de eisen die al aan werkgevers opgelegd konden worden. In maart zijn, na verwerking van de zienswijzen op de eerdere kennisgeving, definitieve eisen opgelegd aan Schiphol B.V. en 8 afhandelingsbedrijven[3]. Die eisen zijn gericht op het vervangen van dieselaangedreven voertuigen en arbeidsmiddelen ten behoeve van vliegtuigvoorzieningen en het minimaliseren van de mate en duur waarin werknemers worden blootgesteld aan dieselmotoremissie (DME). Daarnaast moet er voor werknemers die blootgesteld (kunnen) worden aan gevaarlijke stoffen een (periodiek) arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) komen en moeten de maatregelen die de werkgevers nemen in het Plan van Aanpak worden opgenomen.

Deelbesluit 2 werd op het moment van de eerste tussenrapportage nog voorbereid. In de tussenrapportage werd gemeld dat dit in voorbereiding was. En dat in dit tweede deelbesluit van Schiphol Nederland B.V. zou worden geëist dat maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gebruik van vliegtuigmotoren rond platforms, en maatregelen die betrekking hebben op het gebruik van Auxilliary Power Units (Apu's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms.

Tevens werd gemeld dat bij dit tweede deelbesluit mogelijk andere belanghebbenden betrokken zijn en dat daarom de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd zou gaan worden, zodat alle belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om op het ontwerpbesluit hun zienswijze in te dienen bij de Arbeidsinspectie[4].

[3] Zes van de acht afhandelingsbedrijven zijn dezelfde bedrijven die ook in het kader van het handhavings-traject fysieke belasting zijn gecontroleerd. Bij het handhavingstraject gevaarlijke stoffen gaat het om de afhandeling van passagiersbagage en het laden en lossen van luchtvracht (Cargo) op de platforms.
[4] Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Blootstelling: wat is de stand van zaken nu?
Tegen de definitieve eisen in deelbesluit 1 hebben werkgevers bezwaar kunnen indienen. Deze bezwaren zijn door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in behandeling genomen, conform de gebruikelijke procedure.

In mei is in het kader van deelbesluit 2 een kennisgeving ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant[5] waarin van Schiphol Nederland B.V. wordt geëist dat maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gebruik van vliegtuigmotoren rond platforms, en maatregelen die betrekking hebben op het gebruik van Auxilliary Power Units (Apu's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms. Omdat mogelijk andere belanghebbenden betrokken zijn is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure[6] gevolgd. Op het ontwerpbesluit heeft de Arbeidsinspectie 9 zienswijzen ontvangen van (groepen van) belanghebbenden. De zienswijzen geven aanleiding tot nader onderzoek, waarna de inspectie tot een definitief besluit zal komen over te stellen eisen. Naar verwachting zal dat eind 2023 het geval zijn.

[5] Kennisgeving ontwerpbesluit handhavingsverzoek Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Nederlandse Arbeidsinspectie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Staatscourant 2023, 14547.
[6] Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.