



Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# verslag 2021 Jaar

dsinspectie Nederlandse Arbe

erlandse Arbeidsinspectie Nede

ectie Nederlandse Arbeidsinsp

## Voorwoord

Twee jaar na de eerste coronameldingen kwam in maart 2022 de – vooralsnog – laatste binnen van in totaal meer dan 15 duizend meldingen over corona op de werkvloer. Net als 2020 stond 2021 in het teken van de pandemie, het beheersen van besmettingsrisico's door samenwerking van werkgevers en werknemers.

Een jaarverslag kijkt terug. En moet de brug zijn tussen verleden, heden en toekomst. Herinneringen aan vorig jaar moeten al snel plaatsmaken voor de brute realiteit van oorlog aan de grens van de EU met alle verschrikkingen, trauma's en – zoals we door schade en schande weten – de jarenlange gevolgen die onvermijdelijk met extreem geweld gepaard gaan.

Dit jaarverslag is het eerste onder onze nieuwe naam: Nederlandse Arbeidsinspectie. Deze naam drukt onder meer onze verbondenheid uit met de Europese toezichthouder, de European Labour Authority (ELA). De vorming van één Europese arbeidsmarkt gaat snel. De gevolgen van de oorlog in Oekraïne benadrukken eens te meer het belang van Europese instituties.

Het jaarverslag heeft een nieuwe vormgeving en ook de inhoudelijke aanpak is deels veranderd. Doel is meer invulling te geven aan wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de 'reflectieve functie van toezicht' noemt. We hanteren voor de komende jaren daarom als model om in deel I expliciet aandacht aan reflectie te besteden, in deel II aan de hand van verhalen uit de inspectiepraktijk de realiteit op de arbeidsmarkt te weerspiegelen en in deel III de relevante feiten en cijfers toe te voegen.

Per saldo resulteert dit in een beknopter en naar we hopen lezenswaardig inzicht in de arbeidsmarkt, het werk en de resultaten van de Arbeidsinspectie.

Dit jaar in deel I een reflectie van mij als Inspecteur-generaal op arbeidsmigratie. Migratie is onderdeel van de dagelijkse praktijk, maar is regulatie op migratie niet van groot belang? Ook gezien de vele uitdagingen waarvoor we staan, zoals bijvoorbeeld op het sociale vlak, stikstofproblematiek, het milieu.

In Deel II kijken inspecteurs, onderzoekers en projectleiders terug op belangrijke thema's uit de inspectiepraktijk, zoals arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Daarbij werpen zij licht op verdienmodellen die zij zien ontstaan, geraffineerde constructies. En medewerkers vertellen hoe ook in 2021 de coronapandemie hun werk beïnvloedde en wat zij als gevolg van het virus zagen gebeuren op de werkvloer bij bedrijven.

Veel werknemers, burgers en bedrijven weten de Inspectie te vinden, getuige de meldingen en verzoeken die ze bij ons doen op [www.NLarbeidsinspectie.nl](http://www.NLarbeidsinspectie.nl).

Diezelfde responsiviteit geldt ook voor het jaarverslag. Reageren is mogelijk naar [jaarverslag@NLarbeidsinspectie.nl](mailto:jaarverslag@NLarbeidsinspectie.nl)

**Rits de Boer**

*Inspecteur-generaal*

*Nederlandse Arbeidsinspectie*

*Reflectie*

---

**Jaarverslag 2021**  
Nederlandse  
Arbeidsinspectie



## *Reflectie*

---

**Rits de Boer**  
*Inspecteur-generaal*  
*Nederlandse Arbeidsinspectie*

April 2022

# Arbeidsmigratie: keuzestress is niet nodig

*De arbeidsmarkt draait volop. Het is fantastisch dat de werkloosheid zo laag is, dat er zoveel baankansen voor werkzoekenden zijn. Het is ook wel eens anders geweest. Je zou bijna vergeten dat we 7 jaar geleden in Nederland nog een ambassadeur Jeugdwerkloosheid hadden.*

En in de jaren tachtig waren er meer werknemers dan werk; periodiek kwam dat probleem terug in de decennia daarna. Veel Europese landen hebben sinds ‘Les Trente Glorieuses’ hardnekkige werkloosheidproblemen.

Inspecteurs, chercheurs, analisten en onderzoekers van de Nederlandse Arbeidsinspectie werken in de dagelijkse praktijk van die expanderende arbeidsmarkt. Zij komen bij de uitbreidings- en onderhoudsprojecten van bedrijven, zij zien de zoektocht van werkgevers naar personeel, hoge werkdruk in bedrijven, distributiecentra en op bouwplaatsen, re-integratie van uitkeringsgerechtigden, arbeidsrisico's qua veiligheid en gezondheid op het werk, het nut van uitzendwerk ('ziek en piek', 'opstap' naar de arbeidsmarkt). Ze constateren daar nadrukkelijk ook de malafide praktijken, de misstanden, ernstige benadeling en ook uitbuiting.

Arbeidsmigratie is onderdeel van die dagelijkse realiteit. Helaas te vaak in één adem met onthutsende situaties. Een paar voorbeelden van praktijksituaties die we tegenkomen:

- *Mensen uit andere EU-landen die in Nederland werken en dagelijks moeten afwachten of ze een sms'je krijgen om te weten of ze de volgende dag werken of niet. Terwijl hen vast werk beloofd was. Babylonische bouwplaatsen met alle risico's op miscommunicatie van dien. Dodelijke of zeer ernstige ongevallen, hoge roulatie van anonieme uitzendkrachten bij werkzaamheden met blootstelling aan gevaarlijke stoffen, 40 uur beloofd hebben gekregen, maar wekelijks steeds maar 20 uur kunnen maken. 40 uur werken en 20 uur betaald krijgen. Intimidatie door koppelbazen. Scheve machtsverhoudingen met psychische gevolgen en seksueel grensoverschrijdend gedrag.*
- *De combinatie van afhankelijkheid voor werk én wonen (en vervoer). Die combinatie is problematisch. Een groep mensen die na een lange reis uit Oost-Europa midden in de nacht uit de bus wordt gezet en zich maar moet zien te redden om onderdak te vinden. Het uitzendbureau dat hen 'bestelde' geeft niet thuis. Werkgevers die werknemers afzetten bij de daklozenopvang. Mensen die na fase A1 van het uitzendcontract meteen op straat staan, geen werk, geen woning. Overbewoning in zowel woonwijken als recreatieparken. Mensen die door de verhuurder/werkgever 'boetes' krijgen opgelegd voor verzuim of beschadiging in de woonruimte die de werkgever hen verhuurt. Verhuurders die door 'verkamering' de opbrengst van huizen verhogen. Huurders die door verkamering klein en vies wonen zonder enige privacy. Bouwvakkers die op de bouwlocatie werken, koken, eten en slapen.*

---

1 In de uitzendcao wordt een A-, B- en C-fase onderscheiden. Een uitzendkracht start in fase A. De uitzendkracht krijgt gaandeweg meer loon en zekerheid in fases A, B en C. De A-fase was 78 werken, maar gaat in de nieuwe CAO naar 52 weken. Zie bijvoorbeeld: CAO voor Uitzendkrachten 2021 - 2023 - ABU

- *Bijna altijd is de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie een opletpunt. Mensen die jaren achter elkaar in fase A van het uitzendcontract worden gehouden door ze van uitzend-BV naar uitzend-BV te verplaatsen. Zodat de voor de werkgever duurdere fases van de CAO worden vermeden. Op papier ‘zelfstandigen’ die de ‘opdrachtgever’ echter in de praktijk gewoon ‘onze baas’ noemen en in alles, behalve op papier, werknemer zijn. Want de baas maakt zelfs de facturen die de ‘zelfstandigen’ bij hem als ‘opdrachtgever’ declareren. Zodat de werkgever de betalingen voor belastingen en premies ontloopt en minder dan het wettelijk minimumloon betaalt.*

Onwenselijk. Niet in overeenstemming met hoe we het willen in Nederland. De vraag naar het voorkomen en oplossen van deze situaties is voor ons als Nederlandse Arbeidsinspectie van groot belang. Zodat eerlijk, gezond, veilig werk en bestaanszekerheid niet afhangt van je nationaliteit.

Daarom maakt dit ‘regie op migratie’ – zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een bundel met essays noemde – belangrijk. Deze reflectie bouwt voort op die analyses. De kern daarvan is:

- De prikkels voor arbeidsmigratie naar Nederland zijn enorm sterk. Dit komt omdat de arbeidsmarkt in economische zin Europees is, de Nederlandse economie goed draait en een magneet voor nieuwe bedrijvigheid is, wat weer vraag naar arbeid betekent enzovoort; kortom een opwaartse economische groeispiraal.
- Private verdienmodellen stimuleren arbeidsmigratie maar wentelen de lasten publiek af.
- Die publieke lasten zijn onder andere de grote druk op de woningmarkt waardoor miserabele woonomstandigheden eerder toe dan af zullen nemen, te hoge druk op voorzieningen zoals een te hoge druk op onderwijs. Die externe effecten worden niet ingeprijsd in de private verdienmodellen.



- Het werk van de Inspectie zal in toenemende mate moeten zijn om de bedrijfseconomische drijfveren voor misstanden te onderzoeken. Om na te gaan of de handhaving wel in verhouding staat tot de kracht van die drijfveren om gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen. En als externe effecten niet beprijst worden, deze wel zichtbaar te maken zodat ze zoveel mogelijk geïntegreerd kunnen worden in besluitvorming van overheden en bedrijven over economische activiteiten, wonen en vervoer.
- Ook relatief kleine jaarlijkse migratiesaldi vergroten de bevolkingsomvang in 2050 aanzienlijk. Een grotere bevolking vergroot de reeds bestaande uitdagingen nog extra (sociaal, milieu, stikstof etc.). Omdat Nederland voor vluchtelingen, zoals de situatie met Oekraïne onderstreept, altijd 'migratieruimte' zal willen en moeten reserveren, zijn de keuze-opties voor Nederland rond arbeidsmigratie zeer beperkt.
- Die constatering leidt er ook toe dat keuzes voor extensieve groei (meer kapitaal, meer arbeid) minder voor de hand liggen dan intensieve groei (hogere kapitaal/arbeid ratio). Bij schaarste op de arbeidsmarkt moet de aanpassing meer via werktijdverlenging, in de zin van grotere deeltijdbanen, via activering van onbenut arbeidspotentieel en meer via de P dan via de Q gaan: verhoging van de arbeidsproductiviteit door meer te investeren in mensen.

## Vertrekpunt

De WRR gaf in 2018 de titel ‘Regie op migratie’ aan een bundel essays over dit maatschappelijke vraagstuk. Twee belangrijke bijdrages werden geschreven door Leo Lucassen en Paul Scheffer. Ze kijken naar verleden, heden en toekomst.

Lucassen laat in zijn bijdrage zien dat er eeuwenlang sprake was van een arbeidsmarkt gestuurd migratiemechanisme. Kort gezegd: als de arbeidsmarkt veel vraagt, leidt dat tot veel migratie. Hij haalt het voorbeeld aan van Amsterdam, waar bijna 40% van de bewoners in het eerste kwart van de Gouden Eeuw in het buitenland was geboren en Leiden, dat rond 1600 zelfs uitkwam op 55%. Deze ‘superdiversiteit’ is tijdelijk. Na cumulatie volgt decumulatie, zo geeft Lucassen aan.

Een drietal ontwikkelingen in het interbellum veranderden voor de na-oorlogse periode het primaat van de arbeidsmarkt, zo stelt Lucassen. Die drie ontwikkelingen zijn:

- Ten eerste het opkomend nationalisme in koloniën en de dekolonisatie na WOII. Dit leidde tot migratie door ‘repatrianten’, een goed gekozen inclusieve term voor de migratie uit voormalig Nederlands-Indië. Later volgde de migratie ten gevolge van de onafhankelijkheid van Suriname.
- Ten tweede de rol van de Staat in het afdekken van risico’s zoals werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en de opbouw van de verzorgingsstaat. Het patroon van komen en gaan van gastarbeiders werd onder andere door de verzorgingsstaat vaker een patroon van komen en blijven.
- Ten derde de omgang met vluchtelingen, die leidde tot het vluchtelingenverdrag in 1951.

De invloed van die drie ontwikkelingen op de migratie is groot geweest, zegt Lucassen. Tegelijk is er veel en effectief beleid toegepast (regels voor vervolgmigratie, ‘immigratieproofofen’ van regelingen enzovoort). Dit leidt hem ertoe te ‘constateren dat de drie naoorlogse ontwikkelingen die de directe link tussen migratie en de arbeidsmarkt losser maakten, in belangrijke mate afgeremd of zelfs geheel gestopt zijn.’

---

*“Dit beeld van terugkeer naar de lange lijn is krachtig. Het kan echter het zicht belemmeren. Op een ontwikkeling die even goed een vierde mechanisme zou kunnen zijn: economische integratie in Europa.”*

---

Lucassen zegt daarmee in feite dat we aan het terugkeren zijn naar een lange lijn in de geschiedenis. En hij duidt dit positief: “Toch lijkt het niet al te gewaagd te stellen dat het arbeidsmarktpincipe migratiebewegingen weer in sterkere mate is gaan bepalen en dat een hoog niveau van arbeidsmarkt gerelateerde migratie juist een gunstig teken is.”

Dit beeld van terugkeer naar de lange lijn is krachtig. Het kan echter het zicht belemmeren op een ontwikkeling die even goed een vierde mechanisme zou kunnen zijn: economische integratie in Europa.

Paul Scheffer verbindt migratie en globalisering. En toont dat dit vraagt om ordening. Want migratie die voortvloeit uit ordening en bewuste keuzes is beter. ‘Heldere oriëntatie op het gebied van arbeidsmigranten en vluchtelingen maakt een samenleving opener. Het is juist de gedachte dat de beweging van mensen zich aan controle onttrekt, die afbreuk doet aan de bereidheid tot verandering in een samenleving.’

Als voorbeeld van een land dat zo’n oriëntatie heeft, noemt hij Canada: ‘het beste voorbeeld vormt Canada, dat een immigratiebeleid volgt met duidelijke criteria wat betreft de kwalificaties en aantallen migranten. Zo was het doel voor 2017: 300.000 nieuwkomers, waarvan 58% in de economische categorie, 28% in de categorie gezinsmigratie en 14% was gereserveerd voor vluchtelingen.’

Om ook voor Nederland tot zo’n oriëntatie te komen, zijn bevolkingscijfers en –prognoses van belang. Scheffer laat zien dat kleine jaarlijkse verschillen in migratiesaldi over een termijn van enkele decennia tot een groot verschil (miljoenen mensen) in de bevolkingsomvang kunnen leiden. Die benadering is in 2020 en 2021 nog aangevuld door scenario’s en prognoses die CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) en NIDI (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut) gezamenlijk hebben gemaakt en die hierna verder worden toegelicht

Maar eerst wordt ingegaan op de economische integratie in Europa als mogelijk ‘vierde mechanisme’ dat migratie drijft.

## Economische integratie in Europa

De dynamiek van de Europese constructie is groot en heeft betrekking op een groot aantal terreinen. Van landbouw tot ruimtevaart, van munteenheid tot cultuur, van consumentenbescherming tot natuurbescherming.<sup>2</sup>

Een aantal ontwikkelingen is in relatie tot migratie extra belangrijk.

### Vrij verkeer

Binnen de Europese Unie (EU) geldt vrij verkeer van personen en diensten. Nederlanders werken en wonen in allerlei lidstaten van de EU.

Omgekeerd zoeken en vinden mensen uit andere lidstaten in Nederland werk. Gekoppeld aan deze vrijheden is het burgerschap van de Europese Unie. Daarmee heeft iedere EU-burger, zelfs die van de grootste lidstaten, veel meer opties gekregen dan toen het burgerschap tot de natiestaat beperkt bleef. Opties om te verblijven, werken en wonen. En in historisch perspectief is dat razendsnel gegaan.

Ga maar na. Zo'n 70 jaar geleden brachten zes landen hun kolen en staalproductie, halffabricaat voor wapens, bij elkaar. Ruim 50 jaar geleden kwam er een douane-unie die onderlinge tariefmuren sloopte. 30 jaar geleden vrij verkeer van personen en diensten. 20 jaar geleden een gemeenschappelijke munt. Kort daarna de grootste uitbreiding met landen uit Midden- en Oost-Europa.

---

2 In deze tijd niet onbelangrijk: ook Defensie, zij het bescheiden. Eerder bestonden ook verdergaande plannen. In 1952 werd het verdrag voor de Europese Defensie Gemeenschap gesloten. Daarin besloten Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg om een gezamenlijk leger te vormen. Het werd niet geratificeerd. Alhoewel voorgesteld door Frankrijk, stemde het Franse parlement in 1954 tegen ratificatie, onder andere omdat door de dood van Stalin de externe dreiging lager werd ingeschat en zich het alternatief voordeed Duitsland via de Nato te betrekken.

### Arbeidsmobiliteit hoger dan verwacht

Europeanen benutten de verkregen opties. Zeventien miljoen werken in een ander EU-land. En dat zijn de geregistreerde aantallen. Daarnaast is er een onbekend, maar waarschijnlijk substantieel aantal mensen die korter of langer over de grens werken, van wie het niet geregistreerd is.

Bij inspecties blijken regelmatig mensen werkend te worden aangetroffen voor wie verblijf of arbeid niet blijkt uit de administratie van het bedrijf, noch uit registraties van de overheid. De gestarte verbetering van de registratie niet-ingezetenen (RNI) en de verplichting om bepaalde gedetacheerde werknemers aan te melden voordat ze in Nederland aan de slag gaan<sup>3</sup>, zijn daarom goede ontwikkelingen.

In 2004 werd verwacht dat circa 3% van de bevolking uit het Oosten zou kunnen emigreren naar de meer westelijke EU-landen, dus circa 2 miljoen mensen. Tien jaar later waren er alleen uit Polen al meer mensen in andere EU-landen gaan werken. In 2004 werden jaarlijkse aantallen van tienduizend migranten verwacht uit de nieuwe lidstaten naar Nederland, wat na verloop van tijd logischerwijs tot circa 1-2% van de Nederlandse arbeidsmarkt zou optellen. Nu is al circa 5% van alle werknemers afkomstig uit de in 2004 toegetreten landen of kandidaat-lidstaten.<sup>4</sup>

---

3 Ingevolge de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU), zie [www.postedworkers.nl](http://www.postedworkers.nl)

4 Zie Notitie\_immigratie.doc (cpb.nl). Uit een overzicht van studies bleken de geraamde migratiestromen een factor 12 te verschillen (van ruwweg 0,5 miljoen tot meer dan 6 miljoen). Op lange termijn was het gemiddelde van de studies dat circa 3% van de bevolking uit het Oosten zou kunnen emigreren: 2 miljoen mensen. Voor 2005 en 2006 werden aantallen van 5 tot 10 duizend migratie en 10 duizend seizoenswerk verwacht. Verwacht werd tevens een halvering van het migratievolume na 6 jaar. In 2019 was het aantal werkers uit de EU-11 in Nederland circa 375 duizend en uit de kandidaat-lidstaten circa 100 duizend.

## Woorden doen er toe

Het begrip arbeidsmigratie is neutraal. Het verbindt de beweging met het motief. De term arbeidsmigrant is ook relatief neutraal, maar heeft wel een aantal valkuilen. Ten eerste kan het mensen teveel reduceren tot één aspect. Paul Scheffer haalt een uitspraak aan die dat kernachtig uitdrukt: “we wilden arbeidskrachten, maar we kregen mensen”.

Daarmee verbonden en ten tweede, is de vraag hoe lang iemand migrant blijft. Het initiële motief hoeft niet te stroken met het motief om te blijven. Ten derde is het de vraag of het voor EU-burgers wel gepast is elkaar als migrant te duiden, zoals we dat binnen de Nederlandse landsgrenzen ook niet (meer) doen. Verder lijkt er een standsverschil te liggen besloten in vergelijking tot de term expat.

De valkuilen hebben ook betekenis in de realiteit. Bijvoorbeeld als over ‘huisvesting voor arbeidsmigranten’ wordt gesproken. Dan vindt er al bestendinging van onderscheid op grond van één aspect van mensen plaats. De term lijkt ook al te maken te krijgen met de ‘eufemisme tredmolen’ (dat gevoelige woorden door eufemismen worden vervangen). Een aantal organisaties propageert de term ‘internationale werkers / international workers’.

Ook is het opletten met drogredenen rond arbeidsmigratie. Veel gehoord en gelezen is ‘zij doen het werk dat (wij) Nederlanders niet willen doen’. Dit argument wordt meestal gebruikt als rechtvaardiging. Maar dat is een omkering. Als Nederlanders bepaald werk niet willen doen, wat zegt het dan over hoe we de mensen zien die het wel willen doen? Als wel of niet gelijk? Als Nederlanders niet willen omdat het vies, zwaar, ongezond of onveilig is, moet dan de vraag niet zijn of dat werk dan wel thuishoort in Nederland? En het roept de vraag op of Nederlanders het categorisch niet willen, of alleen niet tegen de geboden voorwaarden.

## Stapeling van risico's bij groepen met kwetsbare arbeidsmarktpositie

In 2019 heeft de Inspectie SZW in de 'Staat van eerlijk werk' mechanismes benoemd die oneerlijk werk versterken.<sup>5</sup> Vooral mensen met een laag loon en een flexibel contract en laagbetaalde zzp'ers kunnen te maken krijgen met onderbetaling, te lange werktijden, illegale tewerkstelling en uitbuiting. Deze groep werkenden is groot, in Nederland ruim tien procent van alle werkenden, waaronder substantiële groepen werkenden uit andere EU-landen.

Zij staan bovendien vaker bloot aan onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden, zoals fysieke belasting en gevaarlijke stoffen. Ook kent deze groep werkenden een grotere instroom in de Werkloosheidwet, bijstand en arbeidsongeschiktheid, zo liet de 'Staat van Eerlijk werk' zien. Er is sprake van een cumulatie van arbeids- en bestaanszekerheidsrisico's. De geïdentificeerde mechanismes zijn nog onverkort van toepassing.

In 2020 hebben de commissie 'Regulering van werk' (onder leiding van Hans Borstlap) en het 'Aanjaagteam bescherming migranten' (onder leiding van Emile Roemer) aanbevelingen gedaan die onder andere tot doel hebben om dergelijke kwetsbaarheden te verminderen of te voorkomen. Het coalitieakkoord neemt een groot deel van de aanbevelingen over. Dat zal de komende tijd tot voorstellen voor aanpassingen in wet- en regelgeving leiden.

---

<sup>5</sup> TK 29544-950.



## Arbeidsmigratie als verdienmodel

De cumulatie van risico's voor werkenden uit andere EU-landen is tijdens de pandemie van de afgelopen jaren prominent naar voren gekomen in inspectiewerk, media en onderzoek.

Een rapportage van begin 2021 van de Inspectie op basis van enquêtes onder 380 mensen uit andere EU-landen belicht hoezeer de 'package deals' van werken, wonen en vervoer verbonden zijn aan oneerlijke, onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden.<sup>6</sup> De 'package deals' versterken de afhankelijkheidsrelatie tot werkgevers of uitzendbureaus.

Werkgevers in sectoren met veel internationale concurrentie en druk op prijzen, ontwikkelen een voortdurende zoektocht naar kostenvoordelen. Naar aanleiding van een ronde tafel over uitzendbureaus in de Tweede Kamer heeft de Arbeidsinspectie hierover eind 2021 een rapportage gemaakt.<sup>7</sup> In de praktijk geconstateerde overtredingen zijn onderzocht om te bepalen welke kostenvoordelen aan de constructies zijn verbonden. Dit heeft geleid tot een niet uitputtende tabel met geschatte kostenvoordelen, die toont dat de besparingen – die dus ten koste gaan van de beloning voor de factor arbeid – aanzienlijk kunnen oplopen. Gemiddeld gaat het om 20-30%.<sup>8</sup>

---

6 Rapporten over werken tijdens de Coronapandemie | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

7 Rondetafelgesprek: "Uitzendbureaus" | Tweede Kamer der Staten-Generaal

8 Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Een crisis maakt soms zichtbaar wat onwenselijk is. Zo toonde de financiële crisis in 2008 dat sommige financiële instellingen verdienenmodellen hanteerden die op maatschappelijk niveau financiële of morele risico's meebrachten. Dat leidde tot de gedachte dat banken en toezichthouders voortaan explicieter bij de aard van het verdienenmodel moeten stilstaan en de daarbij behorende risico's expliciet moeten kennen en managen.<sup>9</sup>

---

## *Het verdienenmodel rond arbeidsmigratie kenmerkt zich door arbeid te benaderen als bulkgoed.*

---

De COVID-crisis heeft op een vergelijkbare wijze het verdienenmodel van arbeidsmarktintermediairs rondom het in- en uitlenen van mensen in zicht gebracht.

Het verdienenmodel rond arbeidsmigratie kenmerkt zich door arbeid te benaderen als bulkgoed. In economische zin is het verdienenmodel een arbitragerelatie tussen de loonverschillen in Europa. Die zijn namelijk aanzienlijk.

In 2016 werd in een rapport van ABD topconsult becijferd dat het minimumloon in Nederland voor meer dan 100 miljoen Europeanen circa het dubbele is van dat in hun eigen land.<sup>10</sup> Gekoppeld aan onderschatting van wat levensonderhoud en huisvesting kosten in Nederland ('geldillusie'), zorgt dit voor een groot arbeidspotentieel.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nrs. 3–4.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34550-XV nr 14: ABD topconsult: werken met effect, november 2016.

Gegevens van Eurostat (het Statistiekbureau van de EU) laten zien dat anno 2022 die verschillen nog onverminderd groot zijn. De relevante grafiek is in de bijlage van deel III opgenomen. Daarin vergelijkt Eurostat de minimumlonen van januari 2022 met 10 jaar eerder, januari 2012.

De gegevens van Eurostat tonen dat er sprake is van convergentie. De verschillen tussen landen zijn in die 10 jaar kleiner geworden. Ter illustratie, in Nederland steeg in die tienjaarsperiode het minimumloon voor een maand werken met ruwweg 200 Euro en in Bulgarije ook. Maar in Bulgarije was dat een verdubbeling en dus een gemiddelde jaarlijkse stijging van 9% vanaf een in absolute termen veel lager loonniveau. In Nederland was het een jaarlijkse stijging van circa 2% op een in absolute bedragen veel hoger loonniveau. De verschillen zijn in 10 jaar kleiner geworden, maar blijven tegelijk nog groot: een factor 8 tussen het hoogste en het laagste minimumloon in de EU.

Niettegenstaande de aantrekkingskracht van die forse loonverschillen, zijn er ook barrières voor het werken in een ander EU-land. Je moet erheen reizen dus vervoer is een uitdaging. Vanuit je land van herkomst of eenmaal in Nederland aangekomen moet je werk zien te vinden en heb je een woonplek nodig. Je moet woon-werk verkeer zien te regelen en je weg weten te vinden in een systeem dat je niet kent in een taal die je meestal niet spreekt.

Een gat in de markt voor intermediairs op de arbeidsmarkt. Zij springen daarin en zorgen dat de beslissing om te gaan fundamenteel wordt veranderd. Ze verlagen die barrières door mensen die op individuele basis die keus niet zouden maken, groepsgewijs naar Nederland te halen, vervoer en woonruimte aan te bieden en groepsgewijs te bemiddelen en als productie-capaciteit aan te bieden aan werkgevers.

Arbeid als commodity houdt ook in dat die als zoveel mogelijk homogeen en gestandaardiseerd wordt gezien. En het ruime aanbod van goedkoop buitenlands personeel maakt dat er zwakke prikkels bestaan om bedrijfsprocessen te innoveren of arbeidsvoorwaarden te verbeteren.

Hierin ligt de schijnbare tegenstelling van het vrije verkeer van personen in de EU. In aanleg is dit vooral een recht dat het individu uitoefent. Mogelijk zelfs gericht op hogere idealen als culturele verrijking of zelfverwerkelijking. Tegelijkertijd ligt het verdienmodel juist in het collectiviseren en streven naar schaalgrootte om kosten te verlagen, wat de zelfverwerkelijking en individualiteit kan platslaan.

Het recht is individueel, al het andere is collectief. In groepsvervoer, groepsbemiddeling, groepsaccommodatie en ploegendienst. Dat mechanisme houdt overigens ook niet op bij de EU-grenzen.

De Inspectie komt in toenemende mate ook werknemers zonder EU-paspoort tegen die via detacheringsconstructies vanuit een ander EU-land toegang krijgen tot de Europese arbeidsmarkt.

### **Individu in de knel**

Die groepswijze aanpak draagt in zich dat het individuele belang en de individuele waardigheid en rechten gemakkelijk ondersneeuwen. En dat levert spanning op met de principes en waarden in Nederland, die ook in Nederlandse wet- en regelgeving tot uitdrukking zijn gebracht.

---

*De relatie van de werkgever met werknemers en de individuele werknemer is nadrukkelijk niet beperkt tot een contractuele uitruil van arbeid en geld (loon) maar omvat wederzijds meer rechten en plichten.*

---

Geanonimiseerde bulkarbeid verdraagt zich niet met het mensbeeld en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en werknemer in de Arbowet. En ook niet met de menselijke waardigheid zoals die is verankerd in arbeidsvoorwaardenwetgeving en de zorg voor bestaanszekerheid, zoals vastgelegd in de Grondwet.

De relatie van de werkgever met werknemers en de individuele werknemer is nadrukkelijk niet beperkt tot een contractuele uitruil van arbeid en geld (loon) maar omvat wederzijds meer rechten en plichten. De arbowet kent bijvoorbeeld meerdere bepalingen over het collectief van werknemers, rechten van de werknemers-vertegenwoordiging, de zorgplicht van de werkgever, enzovoort.

De mogelijkheden voor de individuele werknemer om veilig en gezond te werken, is een belangrijke publieke waarde die tot uitdrukking komt in die regels. En daar knelt het, zoals de praktijksituaties aan het begin beschreven.

Veel van die situaties zijn op te lossen door de afhankelijkheidsrelatie met de werk- of opdrachtgever te verminderen. Door emancipatie van de individuele werkende, zodat zij/hij sterker staat in de Nederlandse samenleving. Dat betekent onder andere dat een migrant naast werk, niet ook voor vervoer en woonruimte aangewezen moet zijn op een werkgever. Maar dat is niet simpel.

In dichtbevolkt Nederland is wonen een bottleneck waarvan inspecteurs regelmatig getuige zijn. Bijvoorbeeld als er gezamenlijke inspecties met gemeentes zijn. De woningmarkt is krap, prijzen stijgen, de woonbehoefte van EU-burgers die werken in de ene gemeente is een ‘spill over effect’ dat druk op de woningvoorraad geeft in buurgemeenten, ook net over de landsgrens en regelmatig ook in verder gelegen landsdelen.

‘Verkamering’ is één van de andere antwoorden op schaarste. Slapen op de werklocatie is een andere, met alle veiligheidsrisico’s van dien die dan tot ontruiming leiden. Naast de effecten op de woningmarkt, vraagt emancipatie ook maatschappelijk veel. Zo zijn er nadrukkelijk effecten op het onderwijs, kinderen van EU-burgers uit Midden-Europese landen die de taal moeten leren en vaak (pas) via de school kennis van de Nederlandse samenleving krijgen.

## Diffuse signalen

Als migrerende EU-burger heb je geen plicht om in te burgeren. Maar meedraaien in de samenleving is wel fijn voor jezelf en ook voor je omgeving. Meedoen gaat via werk maar vooral ook via taal. En door cultuur, waarvan je deelgenoot wordt door taal te verwerven. De Nederlandse samenleving zendt diffuse signalen. Voor inburgeren is onze taal heel belangrijk. Maar voor studeren in Nederland niet. Als tijdelijke arbeidskracht is geen Nederlands kennen logisch en geen bezwaar, maar zodra het niet tijdelijk blijkt te zijn, schiet de sociale norm omhoog en fnuikt gebrekkige taalbeheersing maatschappelijke positie, arbeidsmarktkansen en -bijdrage. Het leren van de taal zit vaak in een 'utiliteitsframe'. Nuttigheidsdenken of de 'investering wel loont'. Daarmee krijgen de verwondering, plezier, inzicht, sociale binding en uitdaging die ook aan taalverwerving en -onderwijs verbonden zijn, weinig aandacht.

---

*De Nederlandse samenleving zendt diffuse signalen. Voor inburgeren is onze taal heel belangrijk. Maar voor studeren in Nederland niet. Als tijdelijke arbeidskracht is geen Nederlands kennen logisch en geen bezwaar.*

---

## *Private baten, publieke lasten*

Per saldo geldt dat het private verdienenmodel voor arbeidsmigratie gekenmerkt wordt door private baten en publieke lasten. De maatschappelijke opgaves en kosten verbonden aan migratie komen niet tot uitdrukking in de kosten/baten-afweging van uitzendbureaus/werkgevers. Daarmee wentelen zij die lasten in die zin af, niet alleen in het hier en nu maar ook voor latere generaties.

Op dezelfde wijze internaliseert de besluitvorming en vergunningverlening op lokaal niveau niet automatisch de spill-over effecten en de negatieve externe effecten. De externe effecten komen veelal niet tot uitdrukking in de prijs, bijvoorbeeld van grondverkoop voor nieuwe economische activiteiten.

---

*De maatschappelijke opgaves en kosten verbonden aan migratie komen niet tot uitdrukking in de kosten/baten afweging van uitzendbureaus/werkgevers.*

---



## Keuze-opties arbeidsmigratie

CBS en NIDI (2020 en 2021) hebben naar eerdere bevolkingsprognoses gekeken, aannames en realisaties vergeleken en op grond van de opgedane ervaringen een verkenning van de bevolking in 2050 gemaakt.<sup>11</sup>

Daarin zijn ook scenario's van Paul Scheffer berekend. De kern van de studies is dat de omvang en samenstelling van de bevolking in het jaar 2050 erg gevoelig is voor de aannames over geboortecijfer, levensduur, asielmigratie en bovenal arbeidsmigratie.

De onzekerheden in de aannames maken dat de range voor de bevolkingsomvang in 2050 uiteenloopt van 17,1 tot 21,6 miljoen. De CBS-prognose zit ongeveer in het midden met 19,3 miljoen. De brede range bevestigt wat Scheffer in de WRR-bundel aanwees, dat relatief kleine verschillen in het jaarlijkse migratiesaldo flink optellen over een periode van een paar decennia. Scheffers argumentatie is om migratie niet te zien als iets dat ons overkomt of niet te beïnvloeden is, maar er doelbewust beleid op te voeren. En dat richtgetallen daarbij helpen om de gedachten te bepalen en keuzes inzichtelijk te maken.

De cijfermatige exercities van CBS, NIDI en Scheffer doen dat ook, ze helpen om goed gevoel te krijgen voor opties en keuzes.

---

11 In 2020: Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs | Rapport | Rijksoverheid.nl. In 2021: Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

## *Keuze-opties anno 2022 zijn zeer beperkt*

In de publicaties van CBS en NIDI wordt ook expliciet benoemd dat ‘bevolkingsontwikkelingen ook gevolgen hebben voor veel andere beleidsterreinen, zoals mobiliteit, klimaat, energie, landbouw, stikstofbeleid, ruimtelijke ordening, sociale uitkeringen, pensioenen en maatschappelijke participatie’.

---

*Kort gezegd geeft het rapport van de Commissie Remkes aan dat uit Europese regels (Habitat) voortvloeit dat de stikstofdepositie sterk verlaagd moet worden.*

---

Die opmerking van CBS en NIDI is zeer actueel. Het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes - 2020) ‘Niet alles kan overal’ en de passages over stikstof in het huidige coalitieakkoord, onderstrepen dat.

Kort gezegd geeft het rapport van de Commissie Remkes aan dat uit Europese regels (Habitat) voortvloeit dat de stikstofdepositie sterk verlaagd moet worden. De wijze van meten, registreren en het compenseren van nieuwe activiteiten die emissie of depositie veroorzaken, zijn in zekere zin nog in ontwikkeling. ‘Niet alles kan overal’ bevat een imponerende lijst aanbevelingen om zowel de stikstof-‘boekhouding’ en ‘accounting rules’ te verbeteren, als de halvering van stikstofdepositie ten opzichte van het niveau van 2019 te bereiken.

Terwijl traditioneel voor uitbreiding van economische activiteit geld/kapitaal een beperkende factor ('constraint') is, toont het rapport dat die rol nu vooral toekomt aan de natuurlijke leefomgeving. Want naast stikstof zijn ook CO<sub>2</sub>, water en andere aspecten van de leefomgeving in toenemende mate een beperkende factor.

Die gedachte is niet nieuw, 'De grenzen aan de groei' van de Club van Rome (1972) gaat er al nadrukkelijk op in. Maar de veranderende schaarste-verhouding is wel nieuw. Er is sprake van lage rentes en ruime beschikbaarheid van kapitaal, arbeidsaanbod idem dito door het private verdienmodel en daarmee is de leefomgeving in toenemende mate de meest schaarse factor. En, anders dan bij de Europese regels voor begroting en schuld, is in de Europese regels voor stikstof géén hardheidsclausule en géén uitzonderingsgrond voor 'bijzondere omstandigheden' voorzien om een bredere belangenweging te kunnen maken.

De keuzemogelijkheden rond arbeidsmigratie zijn daarmee logischerwijs sterk ingeperkt. Op korte termijn omdat huisvesting die aan de normen voldoet een harde beperkende factor is. De keuze voor meer migratie levert anders immers in toenemende mate miserabele woonsituaties op.

En op langere termijn zijn de keuzes ingeperkt omdat elk van de problemen die de Nederlandse samenleving heeft (woningmarkt, ongelijkheid, CO<sub>2</sub>, stikstof enzovoort) alleen maar groter wordt als de bevolking (en dus de omvang van de economie) stijgt.

Er lijkt, binnen de beperkingen waaraan we onszelf hebben gebonden, weinig andere keuze dan dat Nederland als ‘oriëntatie’ een stabilisatie van de bevolkingsomvang neemt. Het enige vrolijke aan die constatering is dat keuzestress over arbeidsmigratie overbodig is. Het leidt er ook toe dat keuzes rond investeringen zich beter kunnen richten op groei, door middel van een verhoging van de kapitaal/ arbeid ratio.

Vanuit het perspectief van de Arbeidsinspectie is het verstandig als we ons als Nederland, en bij voorkeur ook in EU-verband, bezinnen op wat duurzame arbeid en een duurzame arbeidsmarkt inhouden. De gegevens van Eurostat laten zien dat het gebruik maken van de verschillen in loonkosten tussen EU-landen, vanwege de uiteindelijke convergentie, alleen tijdelijk een verdienmodel kunnen opleveren voor het bedrijfsleven. Nu al zien we dat er een verschuiving optreedt waarbij het aandeel werkenden van buiten de EER toeneemt en van steeds verder komt. De afwenteling van externe effecten staat het denken over wat in de Nederlandse of Europese context een duurzame en inclusieve arbeidsmarkt moet zijn in de weg. Aan twee kanten zijn er aangrijpingsmogelijkheden: het doen internaliseren van de ecologisch-maatschappelijke kosten van migratie, maar ook het creëren van een wenkend perspectief van hoogwaardige, duurzame arbeid.

Welke bedrijvigheid en economische activiteit kunnen we in Nederland stimuleren die aan die waarden bijdraagt en welke activiteiten doen dat eigenlijk niet.

---

*Vanuit de gedachte dat de Nederlandse samenleving er baat bij heeft dat er een systeem tot stand komt waarin de maatschappelijke kosten van verdienmodellen tot uitdrukking komen in de prikkelstructuur die werkgevers en uitzendbureaus ervaren.*

---

Voor de Arbeidsinspectie betekent dit de komende jaren een ambitie om onwenselijke verdienmodellen op de arbeidsmarkt in beeld te brengen. Vanuit de gedachte dat de Nederlandse samenleving er baat bij heeft dat er een systeem tot stand komt waarin de maatschappelijke kosten van verdienmodellen tot uitdrukking komen in de prikkelstructuur die werkgevers en uitzendbureaus ervaren. Daarvoor zetten we ons als Inspectie in Nederland in. En in de context van de Europese arbeidsmarkt doen we dat samen met onze collega-arbeidsinspecties in Europa.

**Rits de Boer**

*Inspecteur-generaal  
Nederlandse Arbeidsinspectie*





A photograph of a worker in a yellow safety suit and orange shoes, using a long-handled tool to work on a large glass panel. The worker is positioned on the left side of the frame, leaning over the glass. The glass panel is highly reflective, showing a distorted, wavy reflection of the worker and the background. The background appears to be an outdoor construction or renovation site with wooden framing and other structures visible in the reflection.

verhalen

**Jaarverslag 2021**  
Nederlandse  
Arbeidsinspectie





## Inhoud

---

1 Arbeidsuitbuiting	Verhalen 4
2 Gevaarlijke stoffen	Verhalen 11
3 Verdienmodellen	Verhalen 19
4 Corona en arbeidsmigranten	Verhalen 26

# 1 Arbeidsuitbuiting

## *De baas selecteert: 'Jij mag werken, jij niet'*

Soms is het dweilen met de kraan open: de strijd van de Arbeidsinspectie om malafide werkgevers aan te pakken en arbeidsuitbuiting te voorkomen. Vooral arbeidsmigranten zijn kwetsbaar en durven misstanden niet aan te kaarten, bang om werk en woning te verliezen. En de Arbeidsinspectie kan maar beperkt invloed uitoefenen op de bescherming van slachtoffers. “Ik realiseer mij dat ze niets meer hebben als ze met mij praten, en ik ze ook niets kan bieden. Dat doet iets met je als mens.”





Aankomst van bussen met Poolse arbeidsmigranten, 2018.

De personen op de foto komen niet voor in het verhaal. Foto HH / Ton Toemen

Het is half een 's nachts als de telefoon van inspecteur Joost Olthof gaat. Het is de politie in de Achterhoek, de regio die onder Olthofs portefeuille Arbeidsuitbuiting valt: 'Er lopen arbeidsmigranten op het industrieterrein. Help.' "De politie heeft 24 Roemenen aangetroffen in een berm, schuilend onder een boom tegen de stromende regen. Onder hen een hoogzwangere vrouw met onderzoelingsverschijnselen, een ambulance moest eraan te pas komen", vertelt Olthof. "Daarna neemt de politie iedereen mee naar het politiebureau en belt de burgemeester uit zijn bed, of hij opvang voor ze kan regelen. Wij gaan ook naar het politiebureau toe."

Het uitzendbureau in het Achterhoekse dorp, dat personeel werft voor een slachterij, is de Arbeidsinspectie al jaren een doorn in het oog. Olthof herkent de modus operandi van dit en andere malafide uitzendbureaus. "Ze halen busladingen vol arbeiders uit landen als Roemenië, Bulgarije en Hongarije. Vol beloftes over werk, huisvesting en een goed loon. Met een beetje pech komt de bus 's avonds laat aan en worden de arbeidsmigranten gedropt bij het uitzendbureau, waar ze wachten tot de volgende ochtend de baas komt opdagen. Die houdt dan een verhaaltje en gaat selecteren: 'Jij mag werken, jij niet.' Van de mensen die aan de slag mogen wordt het identiteitsbewijs ingenomen, 'want er zijn kosten gemaakt voor je reis hier naartoe, dus ga eerst maar werken om de reis terug te verdienen.' Wie protesteert of eerst z'n contract wil inzien, hebben ze niet nodig, die is te mondig. En dat betekent: geen werk, geen huisvesting en geen loon."

Waarom eerst zoveel mensen hierheen halen en ze dan alsnog wegsturen of gelijk al met een schuld opzadelen, vroegen projectleider Arbeidsuitbuiting Edwin van Berkum en zijn team zich af. "Wat blijkt: opdrachtgevers stellen de eis aan een uitzendbureau dat als er iemand uitvalt, er binnen tien minuten nieuwe mensen voor ze klaarstaan. Dus bouwt zo'n uitzendbureau een 'reservoir' op van mensen, werk of niet, en proppen die bij elkaar - vaak in te kleine woningen. En ze hebben 'wachtkamers'. Wie in de wachtkamer belandt tot er werk is, bijvoorbeeld als er door ziekte mensen uitvallen, is verplicht daar te zitten, maar krijgt geen loon."

### Opvang

De Roemenen op het politiebureau, uitgeput door de lange busreis en het dwalen door de nacht, verlangen naar een bed. Gelukkig komt het verlossende bericht van de burgemeester: hij heeft opvang in het plaatselijke hotel kunnen regelen. De volgende ochtend horen inspecteur Joost Olthof en zijn collega vijf van de aanwezige arbeidsmigranten. Ze waren met tweehonderd man, de helft kreeg werk, de rest kon gaan. Waarheen? Niemand die het weet. De groep die de politie midden in de nacht op het industrieterrein aantrof, maakt deel uit van één familie, afkomstig uit hetzelfde dorp. Uitzendbureaus maken zo handig gebruik van groepsdruk, is de ervaring van de Inspectie; wie klaagt, dupeert gelijk de hele groep. Uiteindelijk laten de Roemenen zich ophalen door familie in Duitsland en keren terug naar hun land. Alle beloftes over een betere toekomst bleken vals.



---

“Ze zetten zelfs knokploegen in, zogenaamde ‘coördinatoren’ die voor meerdere uitzendbureaus werken, komen we nu achter. Vaak zijn ze ook afkomstig uit Roemenië of Bulgarije, stevige jongens, die privileges krijgen zoals een auto van de zaak of een grotere kamer.”

---

### **Knokploegen**

“Dit soort intimidatie door uitzendbureaus is aan de orde van de dag”, zegt Edwin van Berkum. “Ze zetten zelfs knokploegen in, zogenaamde ‘coördinatoren’ die voor meerdere uitzendbureaus werken, komen we nu achter. Vaak zijn ze ook afkomstig uit Roemenië of Bulgarije, stevige jongens, die privileges krijgen zoals een auto van de zaak of een grotere kamer.” Olthof kent de verhalen: ‘coördinatoren’ die onverwachts bij arbeidsmigranten op het bungalowpark aankloppen om te controleren of ze zich houden aan de afspraken in het huurcontract, zoals niet binnenshuis roken of geen afwas laten staan. “Op last van bijvoorbeeld 100 euro per vies kopje op het aanrecht. Treffen ze zoiets aan, dan krijgt niet één persoon, maar gelijk iedereen in huis die boete. Dan strijkt zo’n uitzendbureau met twaalf bewoners in huis dus even 1200 euro op. Schandalig hoe ze met deze mensen omgaan.”

Het beruchte Achterhoekse uitzendbureau blijft in het vizier van de Arbeidsinspectie. Zes woningen en twee bungalowparken worden geïnspecteerd in het kader van een integrale controle. De volgende dag belt een Hongaars echtpaar naar een collega-inspecteur van Olthof, die zijn visitekaartje had afgegeven. Ze zijn bang en staan op straat. Er is geen werk meer voor ze, is ze verteld, en ze moeten per direct hun woning uit. “Ze zijn ontslagen, niet omdat er geen werk meer was, maar omdat ze met ons hadden gepraat, zo gaat dat vaak”, zegt Olthof. “Binnen tien minuten stonden ze buiten, met hulp van de knokploeg. Ontheemd. Door goede contacten met de politie werd het echtpaar, samen met nog drie bedreigde mannen, opgevangen op het bureau.

---

“Je wilt mensen niet aan hun lot overlaten en af en toe gebeurt dat wel. Ik realiseer mij dat als mensen met mij praten, ze werkelijk niets meer hebben, en ik ze ook niets kan bieden. Dat doet echt wel iets met je als mens.”

---

Daar hebben ze tussen de verhoren door bijna elf uur gewacht op opvang. Er was alleen maar koffie en thee op het bureau, dus ik heb maar wat broodjes voor ze gehaald bij de plaatselijke supermarkt, ze hadden namelijk niks meer. Uiteindelijk zijn ze overgebracht naar een beschermde opvang.”

### **Geen bescherming**

Van het ene op het andere moment letterlijk met lege handen staan. Geen woning, geen werk, geen recht op uitkering. “Dat komt helaas voor in Nederland”, zegt Van Berkum. De Arbeidsinspectie kan maar beperkt invloed uitoefenen om slachtoffers van malafide werkgevers te beschermen, maar Van Berkum weigert bij de pakken neer te zitten. “Je moet volhardend zijn en soms ook tegen professionele teleurstellingen kunnen.”

Een van die teleurstellingen zit ‘m in de wet. Artikel 273f uit het Wetboek van Strafrecht omschrijft arbeidsuitbuiting. Het gaat dan onder andere om gevaarlijk en ongezond werk moeten doen, veel te lange werkdagen maken, geen of veel te weinig loon krijgen, slechte huisvesting, niet kunnen beschikken over het eigen paspoort en worden mishandeld, gechanteed, gedwongen of bedreigd. Pas als aan zo’n hele rij voorwaarden van arbeidsuitbuiting is voldaan, kan het OM de zaak oppakken. En heeft het slachtoffer recht op ondersteuning en bescherming. Daar wringt voor inspecteurs als Joost Olthof de schoen. “Dus als je ‘dwang’ niet kunt bewijzen, of ‘het oogmerk om voordeel te trekken uit het handelen van de dader’, ook al maakt zo’n werkgever zich wel schuldig aan slaan, dreigen, weinig betalen en vasthouden, dan is het voor de vervolging van arbeidsuitbuiting tóch niet genoeg om een zaak aan te dragen bij het OM.

Je kunt nog wel via het bestuursrecht en strafrecht op ‘ernstige benadeling’ terugvallen, slecht werkgeverschap. Dan krijgt zo’n mensenhandelaar een boete van, zeg, 8000 euro of een nabetalingsplicht van het minimumloon, terwijl je wel écht te maken hebt met mensen die misbruikt zijn door een malafide werkgever. Maar die mensen kunnen we niet beschermen. Daar loop ik persoonlijk het meest tegenaan.” De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd om het strafrechtartikel aan te passen. Een goede zaak. En dat staat ook in het coalitieakkoord. Voor de Arbeidsinspectie is het zaak om uitbuiting makkelijker bewijsbaar te maken, zonder dat aan het hele rijtje voorwaarden hoeft te worden voldaan. Wellicht staan hier dan lichtere straffen tegenover, maar er worden wel meer slachtoffers beschermd. Die staan dan centraal en niet de daders.

### **Bewustwording**

Volgens projectleider Edwin van Berkum is er wel vooruitgang te zien. “Tot een jaar of twee terug was er meer aandacht voor seksuele uitbuiting. Corona bracht veel arbeidsmisstanden aan het licht, met name onder arbeidsmigranten in de vleessector, die vaak geen anderhalve meter afstand konden houden, moesten doorwerken bij ziekte of zelfs op straat werden gezet.

Corona leidde tot meer normstelling, over wat we acceptabel vinden en wat niet. Er is gestart met het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer en we hebben voor meer bewustwording gezorgd, door voorlichting te geven aan politie, boa’s en gemeenten. Sindsdien krijgen we veel meer meldingen.”

### **Balans**

Daar ligt ook een spanningsveld. De Arbeidsinspectie is zeven dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar; ook via Meld Misdaad Anoniem. In 2021 ontving de Arbeidsinspectie 270 meldingen, wat neerkomt op elke werkdag één. “We zoeken naar een balans in wat we kunnen waarmaken. We gaan in op verzoeken om voorlichting, maar zetten onze capaciteit niet op nog meer voorlichting geven; want met de voorlichting die we geven gaan mensen het herkennen en gaan ze melden.” Olthof vult aan: “Je kunt niet niets doen met een melding, wetend dat er slachtoffers zijn, maar er dan geen voor tijd hebben omdat je voorlichting aan het geven bent. Het klinkt krom, maar dit is hoe het werkt.” Van Berkum benadrukt dat alle meldingen in behandeling worden genomen. “We leggen de lat heel laag. Als er signalen zijn van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting hebben we een onderzoekplicht, niet alleen omdat het op papier staat, maar ook uit fatsoen. Dan gaan we na: klopt de melding? En als het klopt, proberen we er iets aan te doen. Als het ernstig is gaat het naar de Opsporingsdienst en wordt er een strafrechtelijk onderzoek gestart.” Dat de 24 Roemenen in de stromende regen op het industrieterrein uiteindelijk snel werden opgevangen door politie, gemeente en Inspectie is niet in de laatste plaats te danken aan de voorlichting die inspecteurs in het land geven om signalen van arbeidsuitbuiting beter te herkennen.

Olthof deed dat in de Achterhoek, waardoor de politie hem snel wist te vinden en de melding kon doen. De burgemeester had met de opgedane kennis uit voorzorg al eerder contact gelegd met een plaatselijk hotel, voor het geval er wederom een nachtelijke buslading arbeidsmigranten bij het beruchte uitzendbureau zou worden gedropt.

### **Noodbedden**

Deze burgemeester nam zijn verantwoordelijkheid, maar in de praktijk krijgt de Arbeidsinspectie ook te maken met gemeenten die opvang op hen afschuiven. Maar de Arbeidsinspectie heeft hier de middelen niet voor. “Dat verandert gelukkig binnenkort”, zegt Van Berkum. “Vanaf april 2022 kunnen we een aantal noodbedden gedurende twee weken aanbieden. Waar we nog op aansturen is toegang tot rechtshulp voor slachtoffers, ook bij zaken die onder het bestuursrecht vallen. Olthof daarover: “Je wilt mensen niet aan hun lot overlaten en af en toe gebeurt dat wel. Ik realiseer mij dat als mensen met mij praten, ze werkelijk niets meer hebben, en ik ze ook niets kan bieden. Dat doet echt wel iets met je als mens.”

### **Stilleggen**

Waarschuwingen, een nabetalingsplicht of een boete: de middelen die de Arbeidsinspectie kan inzetten als iets als ‘ernstige benadeling’ wordt gezien zijn beperkt. Werkgevers die werknemers ernstig benadelen, doen dat bewust om geld te verdienen ten koste van anderen. Te weinig loon uitbetalen, of cash nog een deel laten terugbetalen, weegt ruimschoots op tegen het risico op een boete. “Bedrijven calculeren die boetes in, ze lachen erom”, is de ervaring van Olthof. Om te voorkomen dat een volgende groep arbeidsmigranten dezelfde praktijken meemaakt, is door de Arbeidsinspectie een voorstel gedaan om bestuurlijk zo’n bedrijf te kunnen stilleggen. De Kamer heeft de motie van de Kamerleden Maatoug en Simons om dit wettelijk te gaan regelen, omarmd: 131 leden stemden voor de motie. “Stillegging is ongelooflijk effectief. Alleen de dreiging ervan al. En het mooie ervan is: een bedrijf kan pas weer open als het kan aantonen dat er niet meer ernstig kan worden benadeeld”, aldus Van Berkum.

De Arbeidsinspectie deed zo’n interventie bij een migrantenhotel, waar iemand 24 uur, zeven dagen per week werkte. Na de inspectie heeft het hotel extra mensen aangenomen.

### **Dweilen**

Arbeidsmigranten blijven komen en gaan, uitbuiters strafrechtelijk aanpakken is bewerkelijk. Voelt het soms als dweilen met de kraan open? Olthof: “Nee. Je ziet mensen in nood, je hebt slachtoffers, want zo zie ik ze, en die kun je helpen. Ook al help je er maar twee, dan heb je die een naar leven bespaard. Je helpt er ook veel meer niet, maar als je er op die manier over denkt, word je wel heel verdrietig, dus dat doe ik niet.” Van Berkum: “We worden niet moedeloos. We hebben goed ingezet op preventie, gemeenten zijn meer betrokken bij mensenhandel en hebben aandachtfunctionarissen aangesteld, we werken goed samen met hulpverleningsinstanties en hebben ook gezorgd voor internationale samenwerking, want veel zaken zijn grensoverschrijdend. Het net moet zich iets meer sluiten aan de beschermingskant en aan de aanpak kant, met werk, huisvesting, rechtshulp, met stilleggen en het strafrechtelijk oppakken van wat we absoluut niet accepteren. Dus ja, soms is het dweilen met de kraan open, maar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn al wel veel bekender en zichtbaarder geworden.”



## 2 Gevaarlijke stoffen

### ***‘Je ziet of ruikt het risico vaak niet’***

**Van kappers met verf- en lakproducten en automonteurs in de dieselrook, tot medewerkers in giftige dampen van de chemische industrie. Blootstelling aan gevaarlijke stoffen is verreweg de grootste veroorzaker van beroepsziekten met een dodelijke afloop. De Arbeidsinspectie zet allerlei middelen in om werknemers te beschermen; voorlichting en inspecties, maar ook indringende gesprekken samen met invloedrijke partijen. “Het maakt wel indruk als een arts tegen een directeur van een bedrijf zegt: ‘Als u geen maatregelen treft, krijgen uw werknemers ernstige longklachten of misschien zelfs kanker.’”**

Het zijn vaak grote, ernstige zaken met gevaarlijke stoffen die het nieuws halen: ‘Defensiepersoneel werkte jarenlang met ziekmakende chroom-6-verf’, ‘Spoorwerkers al ruim tien jaar blootgesteld aan gevaarlijk kwartsstof’, ‘Chemiebedrijf Chemours negeerde kankerverwekkende stoffen in afval’. Toch schuilt het gevaar in veel meer stoffen dan je denkt. Houtstof, dieselrook, lasrook, verfproducten, meelstof, harsen, oplosmiddelen... Een op de zes mensen loopt het risico om ziek te worden door het omgaan met gevaarlijke stoffen en jaarlijks overlijden drieduizend mensen door onveilige omgang met gevaarlijke stoffen op het werk.

#### **Onwetendheid**

Volgens Jan Westerlaken, projectleider Chronische Blootstelling bij de Nederlandse Arbeidsinspectie, speelt onwetendheid een grote rol. “Veel werkgevers zijn onvoldoende op de hoogte van de risico’s en ze hebben geen goed zicht op gevaarlijke stoffen, waaronder kankerverwekkende stoffen die ze in huis hebben en gebruiken. Daardoor hebben ze ook geen zicht op blootstelling en of die acceptabel is of niet.” Neem de producenten van lijmen, harsen en kitten en de groothandels van chemische producten. Van de geïnspecteerde bedrijven in 2021 overtreedt zeventig procent de regels, concludeert de Arbeidsinspectie. “Dat is een hoog percentage. Het betekent dat bedrijven hun beleid niet op orde hebben en dat medewerkers onvoldoende beschermd aan het werk zijn.”



*Vrijwillige Brandweer oefent met vloeistofdichte pakken.*

*De personen op de foto komen niet voor in het verhaal. Foto HH / William Hoogteyting*



De gevolgen worden vaak pas veel later duidelijk, zegt Stephan Segboer, projectleider Ontwikkelingen. “Je krijgt er last van of gaat er pas dood aan als je al lang en breed met pensioen bent, tien tot dertig jaar later. Uit het zicht van een werkgever. En mensen hebben vaak op meerdere plekken gewerkt, terughalen wie waar met wat heeft gewerkt, is moeilijk.” Bedrijfsartsen moeten beroepsziekten melden bij het Nederlands Centrum van Beroepsziekten, maar dat doen ze niet altijd. Misstanden kunnen worden gemeld bij de Arbeidsinspectie. “Het wordt ook vaak niet gezien. Het kwartje moet maar net vallen bij een arts om aan zijn patiënt met longkanker te vragen waar hij heeft gewerkt.”

De komende jaren controleert de Arbeidsinspectie scherp op blootstelling aan CMRS-stoffen zoals chroom-6, formaldehyde of benzeen. Deze stoffen kunnen kanker veroorzaken, genen beschadigen of schadelijk zijn voor de voortplanting. “Afgelopen jaar zijn veel garagebedrijven gecontroleerd op DME (dieselmotoremissie) en eind vorig jaar is ook gestart met inspecties in de betonindustrie. De inspecties in die sector lopen voor een deel door in dit jaar,” zegt Jan Westerlaken. “We checken op DME, we kijken waar (binnen of buiten) en op welke wijze diesel aangedreven machines gebruikt worden, wanneer ze vervangen kunnen worden en of er goede voorzieningen zijn getroffen om DME af te vangen. Bij garagebedrijven is het gebruik van opsteekfilters een adequate voorziening.”

## Reach

Eind 2018 meldde de NOS dat van het grootste deel van de 21.000 meest gebruikte chemische stoffen in Europa onbekend is of ze een gevaar vormen voor de volksgezondheid.

Fabrikanten leveren niet altijd de verplichte informatie over stoffen, bijvoorbeeld in welke mate ze giftig of kankerverwekkend zijn, aan de centrale Europese database. Deze zogenoemde REACH-database (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) is in het leven geroepen om snel voor iedereen duidelijk te maken welke risico's er kunnen zitten aan vrijwel alle chemische stoffen, bijvoorbeeld door vermelding op de etiketten. “In Europees verband, samen met andere Nederlandse inspectiediensten, is er in 2021 streng op de autorisatieverplichtingen gecontroleerd, en met succes”, zegt Westerlaken. Deze verplichting bestaat uit het verbod om bepaalde stoffen in de handel te brengen of te gebruiken, als er geen autorisatie is verleend. Bij het gebruik van deze autorisatie-stoffen ligt de nadruk op een goede informatie-uitwisseling in de hele keten.

“Zo was er een verfleverancier die niet de juiste informatie had geleverd bij zijn afnemers, waardoor de eindgebruikers niet wisten hoe gevaarlijk het product was. Zeven eindgebruikers zijn uiteindelijk na inspecties per direct gestopt met het gebruik van de middelen en hebben ze teruggestuurd naar de leverancier.”



### Digitale tools

Nederland kent meer dan 100.000 kleine en middelgrote bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Daarnaast zijn er ongeveer 400 bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken: stoffen die giftig, brandbaar of explosief zijn en een direct risico kunnen zijn voor mensen binnen en buiten het bedrijf en voor het milieu. Als er bij deze bedrijven iets misgaat, kan de impact op werknemers en omgeving enorm zijn. Zo'n bedrijf valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) en wordt dan ook elk jaar geïnspecteerd.

De Arbeidsinspecteurs hebben er hun handen vol aan. "Die ruim 100.000 kleinere bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, kunnen we nooit allemaal inspecteren, dus die moet je op een andere manier weten te bereiken, te beïnvloeden dat ze veilig en gezond werken", zegt Segboer. "Daarom hebben we een digitale 'Zelfinspectietool Werken met Gevaarlijke Stoffen' gemaakt voor het midden- en kleinbedrijf met tips en uitleg van de Arbowet. Die tool gebruiken we bij de interventies en houden we heel actueel. Want er verandert veel qua ontwikkeling op gebied van gevaarlijke stoffen, zoals het vervangen van gevaarlijke door minder gevaarlijke stoffen. Daar sturen we sterk op aan en zien we duidelijk ruimte voor verbetering."

Bedrijven kunnen de controles van de Arbeidsinspectie zelf al doorlopen met een vier-stappenmodel in de Zelfinspectietool. De eerste stap is dat de werkgever moet weten welke gevaarlijke stoffen hij in huis heeft. Bij de tweede stap moet hij beoordelen hoe hoog de blootstelling is. Stap drie betekent maatregelen treffen waar nodig. En tot slot stap vier: borgen van de aanpak en werknemers daarvan op de hoogte houden.

---

"Je krijgt er last van of gaat er pas dood aan als je al lang en breed met pensioen bent, tien tot dertig jaar later. Uit het zicht van een werkgever. En mensen hebben vaak op meerdere plekken gewerkt, terughalen wie waar met wat heeft gewerkt, is moeilijk."

---

Voor werknemers is er de Stoffencheck-app van de Arbeidsinspectie, waarop ze zelf kunnen controleren hoe gevaarlijk een stof is waarmee ze werken. “Om ze wat steviger in de schoenen te laten staan. Dat is hard nodig. Want als ik met een cirkelzaag op het dak sta, dan snapt iedereen dat het gevaar met zich meebrengt,” zegt Westerlaken, “maar als ik met een stof werk is het vaak moeilijk te beoordelen wat het risico is. Je ziet of ruikt het niet altijd.” Vanwege de complexiteit van het onderwerp zullen ook veel, met name kleinere werkgevers specialistische kennis van bijvoorbeeld een arbeidshygiënist moeten inhuren om het onderwerp goed te kunnen beheersen. Ook de Arbeidsinspectie heeft het specialistische karakter van het onderwerp ‘blootstelling’ enkele jaren geleden onderkend en heeft sinds die tijd een dedicated programma voor bedrijven met gevaarlijke stoffen.

### **Sneeuwbal effect**

De hoop is dat werknemers zelf ook hun werkgever op gevaar kunnen wijzen. Precies de reden voor de Arbeidsinspectie om ook brancheorganisaties, vakbonden en ondernemingsraden erbij te betrekken. “Door andere spelers in het veld te beïnvloeden hopen we een sneeuwbal effect te veroorzaken”, legt Jan Westerlaken uit. “Naar bedrijfsartsen en bedrijfshygiënisten die ingehuurd worden door werkgevers sturen we informatie over het werken met gevaarlijke stoffen, of we komen langs bij hun bijeenkomsten en zeggen tegen ze: ‘Zorg nou dat je je werk goed doet, en als het niet lukt om je werk goed te doen, kom dan bij ons op de lijn of stuur een signaal.’ Ook hebben we regelmatig overleg met vakbonden: ‘Wat komen jullie hier tegen en wat kunnen we doen om het samen op te lossen? Op deze wijze is ook de Stoffencheck-app tot stand gekomen.’”

---

“Om ze wat steviger in de schoenen te laten staan. Dat is hard nodig. Want als ik met een cirkelzaag op het dak sta, dan snapt iedereen dat het gevaar met zich meebrengt, maar als ik met een stof werk is het vaak moeilijk te beoordelen wat het risico is. Je ziet of ruikt het niet altijd.”

---

### Op het matje roepen

Soms is het nodig om zwaarder geschat in te zetten. Zoals bij een bedrijf in het zuiden van het land waar zo'n honderd werknemers met een product werken waarin veel zware metalen zitten. "Dit bedrijf wordt jaarlijks geïnspecteerd", zegt Charlotte Kottier, programmamanager Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen. "Dat doen wij samen met onze partners: de omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat. We hebben dit bedrijf twee jaar geleden ook al op het matje geroepen. Het presteert niet alleen slecht op acute risico's, maar ook op chronische blootstelling; dit is ook gezien door onze inspectiepartners. Denk aan lozingen en ontbrekende omgevingsvergunningen. We hebben toen een indringend gesprek op projectleidersniveau gevoerd. Als wij handhaven krijgen ze een bepaalde termijn om het op te lossen, maar bij onze recente controles zagen we dat er aan het begin en het eind van het proces bij dit bedrijf nog steeds veel chronische blootstelling optreedt."

"Het laden en lossen, het afvullen in big bags en het storten in gaten ging gepaard met enorm veel stof", vult Stephan Segboer aan. "Ook bij andere handelingen rondom het transport, zoals bij het schoonmaken en het afkoppelen van vrachtwagens, was veel stofvorming die kankerverwekkend is. Werknemers droegen slechts een mondkapje. Probeer daar maar eens een hele dag mee te werken, niet te doen, en het was ook qua aanpak niet goed. We hebben gelijk een deel van het werk stilgelegd."

### Technische maatregelen

De beschermingsmiddelen zijn inmiddels wel voldoende, weet Segboer. "Maar wij willen hoger in strategie. Zo'n bedrijf moet technische maatregelen nemen, bijvoorbeeld afzuiging op plekken waar die big bags afgevuld worden. Naast technische, kijken we ook naar organisatorische maatregelen; 'moeten die personen wel op die plekken zijn? Onderzoek als bedrijf of een scheiding mogelijk is van mens en bron.' Al die investeringen kosten geld. En dit bedrijf heeft het al moeilijk door de hoge gasprijs, dus zijn er minder middelen beschikbaar om snel maatregelen te nemen."

Stilleggen en het bedrijf dwingen het 4-stappenmodel te doorlopen, met inventariseren waar er sprake is of kan zijn van chronische blootstelling en wat het bedrijf eraan doet om dat blijvend op te lossen, leidt dus nog altijd niet tot het beoogde resultaat. Kottier: "Ze hebben al twee keer om uitstel gevraagd vanwege hun financiële situatie. Onze andere inspectiepartners trekken ook aan het bedrijf, en dus krijg je onderling discussie: 'wat kun je dit bedrijf nog vragen, wie krijgt wat?' Namens de Arbeidsinspectie zal ik altijd strijden voor bescherming van werknemers, desnoods met tussenkomst van de rechter."

### **Indringend gesprek**

Op het moment dat er signalen komen vanuit inspecties dat een bedrijf de zaken niet goed voor elkaar heeft, schaalde de Arbeidsinspectie zo'n bedrijf op tot 'zorgbedrijf'. "We leggen een zorgdossier aan op basis van eerdere inspecties en gaan in gesprek met het bedrijf op het hoogste niveau. Zoiets doen we niet vaak en niet zomaar. We zijn dan al aardig in de wiek geschoten; waarom handelen ze niet? Als je formele handhaving op formele handhaving stapelt, kom je in zo'n heel juridisch traject. Vandaar dat wij nu bij dit bedrijf ook hebben besloten om binnenkort een gesprek op directieniveau te voeren."

Vaak heeft zo'n officieel gesprek wel effect, merkt Kottier. "Het laatste wat die mensen willen is onenigheid met de overheid. Hun motivatie is goed werkgeverschap en geld verdienen. Dan is het best indrukwekkend om op het matje te worden geroepen, of naar het Provinciehuis of ministerie te moeten komen om te praten over de manier waarop ze aandacht geven aan veiligheid en arbeidsomstandigheden binnen hun bedrijf. En dat daar een manager van de Nederlandse Arbeidsinspectie zit die zegt "als u niet verbetert dan gaan wij over tot stillegging van bepaalde onderdelen."

De Arbeidsinspectie publiceerde in 2021 een rapportage over vijf jaar toezicht, waaruit blijkt dat toezichtlast nodig is om bedrijven in beweging te houden. "Toezicht loont", beaamt Charlotte Kottier. "En een bedrijf kan dan de hakken in het zand zetten, wij hebben wel middelen. Als de rechter beslist, leg ik mij erbij neer, maar anders gaan we door tot wij het ruim voldoende vinden."

Een zesje is dan niet voldoende. Wij houden niet op. Dan komen we vaker onverwacht langs en op zaterdagavond. Het hele spectrum aan handhavingsmiddelen gaat open."

### **Lange adem**

Stephan Segboer: "Het is een proces van de lange adem, het is niet van het ene op het andere moment opgelost. Bij blootstelling zie je pas over een aantal jaren het effect van ons werk." Voor Jan Westerlanden geen reden om er niet vol mee door te gaan. "In Nederland hebben we rond de 600 verkeersdoden per jaar, twintig jaar geleden was dat 1200 en in 1970 waren het er meer dan 3000. Terwijl de mobiliteit natuurlijk alleen maar is toegenomen. Langjarige aandacht voor veiligheid, van voertuigen tot weginrichting, heeft effect gehad. We hebben 3000 doden op het gebied van gevaarlijke stoffen, en dan rekenen we alle verloren levensjaren of ziek zijn nog niet eens mee. Er valt nog zoveel te winnen op dit terrein."

De lange adem voelt programmamanager Charlotte Kottier ook: "In 1993 hebben we het gebruik van asbest afgeschaft in Nederland. Toch hebben wij nog steeds het Programma Asbest omdat er nu nog ongeveer 500 doden per jaar vallen als gevolg van die blootstelling van voor 1994. Als wij straks op ons tachtigste een rapport lezen over deze periode, denk ik dat we een mooie afvlakkende lijn zien, en weten we dat wij als BV Nederland beter omgaan met gevaarlijke stoffen, om te voorkomen dat wij op den duur problemen creëren."



### 3 Verdienmodellen

#### ***‘Na die boete gaan ze gewoon weer vrolijk verder’***

**Zo weinig mogelijk loon betalen om zoveel mogelijk winst te maken. Via geraffineerde constructies proberen sommige werkgevers de arbeidskosten fors te drukken, handig gebruikmakend van muizengaatjes in de wet of door ’m keihard te overtreden. Van stagiairs inzetten als volwaardige werknemers, tot postbusfirma’s en detacheren via meerdere landen. Schijnconstructies ontrafelen en aanpakken: ‘Het is een kat- en muisspel.’**

Dossiervreters, rekenwonders en volhouders zijn het, de inspecteurs Arbeidsmarktfraude. Jarenlang onderzoek doen is geen uitzondering om complexe verdienconstructies bloot te leggen, waarbij vaak over de ruggen van werknemers veel geld wordt verdiend op een manier die schuurt of regelrecht indruist tegen de wet. De jacht op gegevens voert soms langs diverse landen, waar taalbarrières en andere wet- en regelgeving het er niet makkelijker op maken. Zo ook in het geval van een Rotterdams bedrijf dat technisch personeel uitzet in de bouw en industrie in heel Europa.

“Het begon met een melding over een aantal buitenlandse arbeiders bij een fabriek in Zuid-Holland”, vertelt projectleider Arbeidsmarktfraude Thomas van Dijk. “Iemand had bij het registreren van toegangspassen op een chemisch bedrijfsterrein gemerkt dat de arbeidsmigranten uit Kroatië allemaal dezelfde VCA-certificaten hadden. Vervalste passen, uitgegeven in Duitsland.” De alarmbellen rinkelen en de melding wordt een zaak voor de Arbeidsinspectie in samenwerking met de Belgische autoriteiten.

Waar zijn deze arbeidsmigranten normaal gesproken in dienst? Wie heeft ze hier naartoe gehaald en hoe worden ze betaald? Arbeidsmarktfraude-inspecteurs benaderen enkele werknemers en vragen loonstroken op. Van Dijk: “We zagen dat ze via een Rotterdams uitzendbedrijf vanuit Kroatië - waar het uitzendbureau ook een kantoor heeft - bij een petrochemische fabriek in België en Nederland aan het werk zijn gezet. Uit loonstroken bleek dat hun salaris 2,60 euro per uur bedroeg, met buitenlandtoeslagen van 10 euro als aanvulling om tot ons Nederlands minimumloon van 11 euro te komen.

Dat is raar, want als ze in Nederland gedetacheerd zijn moeten ze hetzelfde minimumloon verdienen – toeslagen mogen niet als loon worden gezien.”

Het is het begin van een anderhalf jaar durend onderzoek, een speurtocht voerend van Rotterdam naar België, naar Kroatië en terug. Nu, vier jaar later, zijn alle puzzelstukjes op hun plaats gevallen en boetes en naheffingen de deur uit gedaan. Toch is de zaak nog steeds niet afgerond. Een oude zaak, en ondertussen is de regelgeving gewijzigd. Per 1 juli 2018 hebben Kroaten geen werkvergunning meer nodig om in Nederland te werken. Maar het vermoeden bestaat zelfs dat het bedrijf alweer op dezelfde voet is doorgedaan...

Wat maakt deze zaak zo complex en waarom duurt het zo lang? Daarvoor is het van belang om de verschillende verdienconstructies te begrijpen.

### **Onderbetaald**

Werkgevers die gebruik maken van verdienconstructies komen voor in alle sectoren. In de horeca, detailhandel, schoonmaak en de bouw, en vooral op plekken waar arbeidsmigranten in het spel zijn, zoals in het uitzendwezen of de land- en tuinbouw. Soms zijn het eenvoudig op te lossen zaken, zoals stagiairs die eigenlijk gewoon werk doen, maar er niet voor betaald krijgen of werknemers die simpelweg onderbetaald worden en daar om allerlei redenen mee akkoord zijn gegaan. De Inspectie trad al eens op tegen een GGZ-instelling die werkervaringsplaatsen aanbood aan afgestudeerde psychologen, maar ze zonder de verplichte begeleiding alleen op groepen zette. Met een boete of nabetaling is de zaak meestal afgedaan.





*Vrachtwagens uit Oost-Europa op een parkeerplaats bij een wegrestaurant, 2022.*

*De persoon op de foto komt niet voor in het verhaal. Foto HH / Olaf Kraak*

---

“De achterdeur van Europa staat wagenwijd open voor mensen om zomaar op de Nederlandse arbeidsmarkt te komen, zonder toezicht of een arbeidsmarkttoets voor toetreding. Voor derdelanders dient door de werkgever een tewerkstellingsvergunning aangevraagd te worden bij het UWV.”

---

### **Detachering**

Lastiger wordt het als arbeidsmigranten worden gedetacheerd vanuit andere landen. “Met detachering kunnen werkgevers veel besparen op arbeidskosten”, zegt specialist Arbeidsmarktfraude John Schuurman. Dat gaat via zogenaamde A1-verloning, een term afgeleid van een Europees formulier waarin staat dat de werknemer verzekerd is in het land van herkomst. De arbeidsmigrant werkt in een ander EU-land, maar de sociale premies worden afgedragen in het land waar de werkgever is gevestigd. “Als je dus vanuit Litouwen iemand in Nederland detacheert, hoef je niet ons minimumloon van 1600 euro te betalen, maar mag je het minimumloon van Litouwen aanhouden, zo rond de 600 euro. En over dit lage minimumloon wordt een veel lager percentage aan sociale premies berekend in Litouwen dan in Nederland.”

Het is legaal; grensoverschrijdende dienstverlening is geregeld via de Europese wet. Een voorwaarde is onder andere dat de werknemer een rechtmatig verblijf heeft, en een werkvergunning voor het land waar zijn werkgever is. Schuurman: “Maar het wordt vaak ondoorzichtig gemaakt, doordat ondernemingen meerdere EER-landen gebruiken. Dan heb je bijvoorbeeld te maken met een Litouwse onderneming die werknemers van buiten de EU of EER ter beschikking stelt aan een Poolse firma. Deze firma stelt de werknemers dan weer te werk in Nederland. Litouwen geeft heel makkelijk verblijfsvergunningen en werkvergunningen af, bijvoorbeeld aan Oekraïners (nog vóór de oorlog in Oekraïne - redactie). Die persoon is dan een derdelander: iemand van buiten Europa die via een ander Europees land naar Nederland komt voor werk.

De werknemers zelf hebben vaak geen idee voor wie ze precies werken. Dat maakt het voor ons alleen maar lastiger omdat de benodigde informatie uit meerdere landen moet komen.”

### **Derdelanders**

Het is de groep derdelanders waar de Nederlandse Arbeidsinspectie de handen het meest vol aan heeft. Waar er honderdduizenden arbeidsmigranten jaarlijks komen en gaan, zijn er na uitbreiding van de Inspectie 300 arbeidsmarktfraude-inspecteurs om te controleren of ze ook volgens de wet werken en betaald worden. De arbeidsmigranten komen uit steeds verder gelegen landen; niet alleen meer van Wit-Rusland, Oekraïne of voormalig Joegoslavië, maar steeds vaker uit Azië, waar lonen nog lager liggen. Die groep arbeidsmigranten groeit gestaag, ziet de Inspectie.

Zorgelijk, vindt John Schuurman. “De achterdeur van Europa staat wagenwijd open voor mensen om zomaar op de Nederlandse arbeidsmarkt te komen, zonder toezicht of een arbeidsmarkttoets voor toetreding. Voor derdelanders dient door de werkgever een tewerkstellingsvergunning aangevraagd te worden bij het UWV. Het UWV doet dan een arbeidsmarkttoets. Hebben we wel deze werknemers nodig, of staan er bijvoorbeeld al genoeg bouwvakkers ingeschreven. Dan hebben we die bouwvakker niet nodig - het probleem van huisvesting nog daargelaten. Maar komen ze gewoon via een EU-land als Litouwen binnen, dan is er niemand die ernaar kijkt en vindt er dus geen arbeidsmarkttoets plaats. Met alle kans op uitbuiting van werknemers van dien en mogelijkheden te over voor verdienconstructies voor werkgevers.

Dit heeft oneerlijke concurrentie tot gevolg en verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt door de toestroom van goedkope arbeidskrachten.”

### **Contracting**

Een ander, veelgebruikt verdienmodel is contracting, of ‘aanneming van werk’. Daarbij besteden opdrachtgevers een gedeelte van het werk uit aan een ander bedrijf. “Vaak staan ze op dezelfde werkvloer en zijn onmisbaar in het productieproces, maar krijgen niet het loon als medewerkers in dienst van het bedrijf. Nee, ze krijgen het loon en de arbeidsvoorwaarden die door de contractor-onderneming zijn opgesteld. Een loon op minimumniveau, zonder toeslagen en pensioensopbouw. Dan gaat het uitbesteden ook een stuk goedkoper”, aldus Van Dijk.

Rommelen met uren gebeurt ook veel, vooral in de land- en tuinbouw. Het is zeer intensief werk om daarvoor het bewijs rond te krijgen. “Bedrijven zijn verplicht uren bij te houden, maar ze geven ons vaak andere urenstaten. En werknemers hebben ook niet altijd zin om met inspecteurs te praten. Veel mensen waar we nu vaak mee te maken hebben, uit landen die vroeger achter het ‘IJzeren Gordijn’ lagen, hebben niet zoveel met de overheid. Die denken: ‘Ik heb genoeg aan dit salaris, ik vind het prima, waarom zou ik moeilijkheden veroorzaken?’ Want ze weten: praten betekent vertrekken.”

### **Postbusondernemingen**

Terug naar het Rotterdamse uitzendbedrijf dat via hun kantoor in Kroatië technisch personeel levert aan een petrochemische fabriek in Zuid-Holland. Gaat het om legaal detacheren, dan zou iemand dat werk ook in eigen land hebben moeten uitgevoerd.

De Kroatische arbeidsmigranten vertellen dat ze nooit in zo'n fabriek in Kroatië zelf hebben gewerkt. Sterker nog, ze weten van geen fabriek aldaar. Voor projectleider Bianca van Breugel is het nu echt duidelijk: dit zaakje stinkt.

De inspecteur vraagt bij het Europese netwerk van alle toezichthouders meer informatie op over het Kroatische bedrijf, van de plaatselijke Inspectie, Kamer van Koophandel en Belastingdienst. Het bedrijf in Zagreb blijkt nauwelijks omzet in Kroatië te hebben. Alles riekt naar een postbusfirma. Van Breugel besluit zelf inspecteurs naar Kroatië te sturen. "Willen we het voor de rechter brengen, moeten we met bewijs komen. Vaststellen of iets een postbusfirma is, kun je alleen in het land waar het is gevestigd."

### **Afhankelijk**

"Wij zijn bij dit soort zaken erg afhankelijk van de autoriteiten daar", zegt specialist Arbeidsmarktfraude John Schuurman. "We hebben geen bevoegdheden in het buitenland. Het verschilt nogal per land hoe ze meewerken en hoe snel je gegevens krijgt. In een aantal landen is het voor ons ronduit lastig. Waar dat aan ligt, blijft giswerk", aldus Schuurman.

In Kroatië zijn de ingangen goed. De inspecteurs uit het programma Schijnconstructies, CAO-onderzoek en Fraude gaan samen met de lokale collega-inspecteurs naar het adres waar de fabriek zou zijn gevestigd. Er staat niets anders dan een klein kantoor, met plek voor zes mensen. De aanwezige werknemers worden ondervraagd, de administratie wordt tot op het bot doorgeplozen.

De 94 arbeidsmigranten verdienen al met al zo'n 4 euro per uur, daar op het terrein van chemiebedrijf in Rotterdam, na aftrek van de toelagen die tot het zogenaamde Nederlandse minimumloon van 11 euro hadden geleid. Belasting betaalde de opdrachtgever alleen over het uurloon van €2,60. Via hun Kroatische kantoor bespaarde het Rotterdamse uitzendbedrijf op deze manier in een jaar tijd 323.000 euro op de werkgeverslasten.

In het Belgische onderzoek werd een naheffing van 400.000 euro opgelegd. In Nederland zijn 5 boetes opgelegd, onder andere aan onderaannemers. Door de Nederlandse boetes die zijn opgelegd kan de Kroatische overheid in Zagreb de boete incasseren bij de Kroatische vestiging. Verder worden door de SVB verzoeken gedaan om de A1-verklaringen in Kroatië in te trekken. En is het daarmee gestopt? Daar heeft Van Dijk zo zijn twijfels over. "Er kan veel worden verdiend, dus het blijft voor de bedrijven aantrekkelijk om constructies te bedenken."

"Het is een kat- en muisspel", beaamt specialist John Schuurman. "Dit soort zaken zijn arbeidsintensief, we zijn er veel tijd aan kwijt, door de afhankelijkheid van informatie uit andere EU-landen. En als overheid moeten we uiteraard zorgvuldig optreden en rechtsstatelijk handelen. Dat is niet wederkerig: we krijgen vaak verkeerde papieren en moeten ze weer opnieuw opvragen, of bedrijven zetten advocaten in om te betwisten dat wij ons ermee bemoeien. En het zijn veel bedrijven die dit doen. Omdat het langs verschillende landen gaat en wij ons aan Europese wetgeving moeten houden, is het lastig om dat toezicht strak te houden."

---

“Het is een kat- en muisspel. Dit soort zaken zijn arbeidsintensief, we zijn er veel tijd aan kwijt, door de afhankelijkheid van informatie uit andere EU-landen. En als overheid moeten we uiteraard zorgvuldig optreden en rechtsstatelijk handelen.”

---

#### **Wakker schudden**

“Toch loont het”, vindt Thomas van Dijk. “Allereerst om onmenselijke situaties aan te pakken. We hebben een ernstig woningtekort, migranten worden massaal hierheen gehaald, waardoor er weer van alles bedacht wordt hoe er aan deze groep verdiend kan worden. En het loont om zo concurrentie uit te schakelen. Bedrijven die wel een net salaris betalen, hebben het nakijken van deze bedrijven die veel minder arbeidskosten maken.” De samenleving wakker schudden is daarnaast een belangrijke drijfveer voor Van Dijk. “We zijn bezig met het team Schijnconstructies om een aantal van deze zaken goed in kaart te brengen: ‘hoe verloopt dit nou, welke bedrijven en landen zijn hierbij betrokken, ook buiten Europa?’, te zeggen: ‘Kijk eens, dit zien wij gebeuren in de praktijk, de deur staat wagenwijd open. Als je dit een paar jaar laat doorgaan, is het probleem nog veel groter dan dat het nu is.’”



## 4 Corona en arbeidsmigranten

### *Corona dwingt tot samenwerking, flexibiliteit en daadkracht*

In 2020 legt corona nog vrijwel het hele land plat en krijgt de Nederlandse Arbeidsinspectie te maken met nieuwe risico's op de werkvloer en een explosie aan meldingen. In 2021 gaat de Inspectie nauwer samenwerken met verschillende organisaties. Er wordt ingespeeld op een veranderende omgeving. Want hoe ga je om met een vermoeden van een corona-uitbraak als je niet kunt eisen dat werknemers zich laten testen? En hoe bescherm je juist de meest kwetsbare groep, de arbeidsmigranten, die bij ziekte toch doorwerken omdat ze anders alles dreigen te verliezen?







*Bij de voedselbank in Den Haag. De personen op de foto komen niet voor in het verhaal.  
Foto: Nederlandse Arbeidsinspectie / Martin Pechler*

---

“Arbeidsmigranten zijn kwetsbaar. Meestal werken ze op basis van een uurloon. Op het moment dat ze niet meer kunnen werken, krijgen ze ook geen salaris, kunnen ze de huur niet meer betalen en worden uit huis gezet. En eenmaal besmet hebben ze geen mogelijkheid om in quarantaine te gaan, met zoveel huisgenoten.”

---

“De ene na de andere melding kwam binnen”, vertelt Diana Martens, projectleider Arbeidsomstandigheden, over die eerste coronaperiode. Een periode waarin pijnlijk duidelijk wordt dat de risico’s rondom gezond, veilig en eerlijk werk vooral bij arbeidsmigranten spelen. Van de ruim 6000 corona-gerelateerde meldingen in de eerste acht maanden van de pandemie heeft zo procent te maken met deze groep. “Toen waren het vooral meldingen van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) die in slachterijen keuringen deed. Zeventig procent van de werknemers in de slachterijen is arbeidsmigrant. Ze werken dicht op elkaar, in een vochtige en koele omgeving met weinig ventilatie. Wonen met velen in kleine huizen en komen in volgepropte busjes naar hun werk. Topcondities om besmet te raken”, zegt Martens. “Het liep zo uit de klauwen dat de NVWA een noodkreet deed: ‘Help, jullie moeten hier nu echt ingrijpen!’ De keurders waren bang om zelf besmet te raken, waarop de NVWA op enkele locaties keurders zelfs terugtrok uit de slachterijen. Zonder hen mag er niet geslacht worden, dus werd het slachten stilgelegd. Buiten liep een overload aan varkens of varkens werden te zwaar.” De slachterijen behoren tot de voedselketen en zijn daardoor essentiële bedrijven, een zware beslissing om deze bedrijven stil te leggen.

Ook in 2021 zorgt corona voor extreem veel meldingen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Tot februari 2022 staat de teller op ruim 15.000 meldingen, waarvan bijna 3000 betrekking hebben op arbeidsmigranten. Een zieke collega op de werkvloer en geen afstand kunnen houden zijn de meest ingediende klachten. Marleen Dreissen, projectleider Eerlijk Werk, begrijpt waar het vandaan komt.

“Arbeidsmigranten zijn kwetsbaar. Meestal werken ze op basis van een uurloon. Op het moment dat ze niet meer kunnen werken, krijgen ze ook geen salaris, kunnen ze de huur niet meer betalen en worden uit huis gezet. En eenmaal besmet hebben ze geen mogelijkheid om in quarantaine te gaan, met zoveel huisgenoten.”

### **Samenwerken**

Ook al is het probleem rond huisvesting, vervoer en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten al jaren bekend, door corona wordt het opeens op scherp gezet. Er zal moeten worden samengewerkt met andere partijen om deze werknemers te kunnen beschermen, niet alleen op de werkvloer. Het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 wordt opgezet met als doel de verspreiding van corona onder arbeidsmigranten te beperken, onder leiding van het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C).

Yolanda Dalemans was tot voor kort liaison voor het Samenwerkingsplatform, waarin de Nederlandse Arbeidsinspectie samenwerkt met de NVWA, GGD's, RIVM en de Veiligheidsregio's. In die Veiligheidsregio's zitten vertegenwoordigers van politie, brandweer en gemeenten. “We houden de partijen bij elkaar, overleggen welke meldingen we hebben en hoe we daarin gezamenlijk optrekken. Gaan we actie ondernemen en zo ja, wie doen eraan mee?”, legt Dalemans uit. Zo gaat de GGD o.a. over testen, de gemeente over huisvesting en de Arbeidsinspectie over eerlijk, gezond en veilig werk binnen een bedrijf.

### **Belangen**

Samenwerken vereist flexibiliteit en wendbaarheid. Ook worden tijdens de pandemie wetten bijgeschaafd of aangevuld, zodat erop gehandhaafd kan worden. Zo bepaalt artikel 3.2a van het Arbobesluit dat er op de werkvloer voldoende beschermingsmaatregelen genomen moeten zijn om besmetting te voorkomen. En komt er een regeling dat een bedrijf mag worden stilgelegd als het niet aan de eisen voldoet.

Het is even schakelen geweest. Terugkijkend op de samenwerking binnen het Landelijk Operationeel Team Corona verschilde het per regio hoe die samenwerking verliep, is de ervaring van Yolande Dalemans. “Sommige regio's waren heel actief. In andere regio's zie je weer meer terughoudendheid”. Het is duidelijk dat verschillende belangen een rol spelen tijdens de pandemie. De Inspectie moet daar de juiste weg in vinden. Zo spelen bij gemeenten vaak vragen als ‘moeten we nu wel handhaven’, en ‘hoe zal de buitenwereld reageren als we dit bekend maken’ een grote rol.

En dan kan het gebeuren dat op een vakantiepark waar naast vakantiegangers ook arbeidsmigranten gehuisvest zijn, een corona-uitbraak is. Wat te doen? De zieke arbeidsmigranten in een quarantainehotel onderbrengen of toch op het vakantiepark laten? Een dilemma. De belangen van de gemeente zijn dan niet altijd dezelfde als van de Inspectie of de GGD. Of überhaupt de huisvesting van arbeidsmigranten. Inspecteurs merken dat het goed huisvesten van hen in veel gemeenten een probleem is. Aandacht hiervoor vragen namens ‘het Rijk’ wordt niet altijd geapprecieerd. Belangen die niet gelijk zijn en hun weerslag hebben in de samenwerking.

### Afstemmen

In sommige regio's verliep de samenwerking tussen de verschillende partijen juist heel goed. Op een slachterij waren veel besmettingen. Diana Martens, projectleider Arbeidsmarktomstandigheden en coördinerend inspecteur, was erbij. "We gingen zitten met andere partners: wat willen we met die werknemers? Ten eerste: in quarantaine plaatsen. Ten tweede: dat kan niet bij de anderen in huis. Daar kunnen wij niets aan doen, dat ligt bij de Veiligheidsregio en de GGD. En dan de werkzaamheden: welke maatregelen heeft het bedrijf genomen om die besmettingen te voorkomen of tegen te gaan? Heb je looproutes, mondkapjes, zijn er schermen geplaatst, doe je regelmatig aan ontsmetting, heb je extra ventilatie geregeld? Daar kijken wij naar. En die triage, het testen aan de poort, doe je in overleg met de GGD."

Want wat bij vermoeden van het stilhouden van besmettingen? Martens: "Dan eiste de GGD soms van bedrijven dat er complete teststraten werden ingericht. Moest iedereen een gezondheidsverklaring invullen en aangeven of je ziekteverschijnselen hebt, of moest iedereen tegelijkertijd of proefsgewijs worden getest. Dit zijn zaken die wij als Arbeidsinspectie niet kunnen eisen, daar hebben we echt de GGD en Veiligheidsregio voor nodig. Kortom, het was afstemmen: wat willen we bereiken, wie heeft welke middelen en doet welk deel?" En, heel belangrijk, we treden als één overheid" naar buiten.

### Zaken benoemen

"Wat we zien is dat bedrijven snel geneigd zijn om mee te werken. Ze willen niet negatief in de publiciteit komen. En ze willen al helemaal niet dat de productie stil komt te liggen. Natuurlijk hebben we hier gebruik van gemaakt. Zaken benoemen die van belang zijn, maar niet geheel binnen onze bevoegdheden liggen, maar wel binnen die van de samenwerkende overheidspartners", stelt Martens. "Dan zeg ik bijvoorbeeld: 'Wij willen dat er testen worden afgenomen', terwijl wij als Inspectie die bevoegdheid niet hebben, maar GGD en veiligheidsregio wel. Of een slachterij zegt: 'We hebben allemaal procedures, maar niemand volgt ze op.' Dan zeg ik: 'Zorg dan dat je een communicatie- en voorlichtingscampagne start, een gedragsbeïnvloedingscampagne.' Zo'n slachtbedrijf wil niet nog een keer slecht in de publiciteit komen. Ik belde ook rechtstreeks met de directie: 'Deze melding hebben we binnen, zorg a.u.b. dat het opgelost wordt.' We zien dat slachterijen zelf ook bezig zijn om dit probleem aan te pakken: minder flexwerk, vaste contracten, betere afspraken met uitzendbureaus, ze dringen erop aan dat mensen die in quarantaine zijn, dan ook echt in quarantaine zijn, doorbetalen van loon tijdens quarantaine. Sommige bedrijven doen zelfs huisvestingscontroles. En meer slachterijen keren de slecht bekendstaande uitzendbureaus de rug toe, willen hun naam niet verbinden aan mishandeling, dwang en uitbuiting. Er is dus best wel wat bereikt in die branche."

Maar het is een hele keten die aangepakt moet worden (van huisvesting tot uitzendbureau tot inlener) en dat is niet gemakkelijk. Ook volgens Marleen Dreissen zijn vanuit het project Eerlijk Werk stappen in de goede richting gezet na twee jaar extra aandacht voor arbeidsmigranten.

---

“Ook zijn de contacten met NVWA, bepaalde veiligheidsregio’s en GGD voor ons wel een blijvende verrijking geworden. Je kunt ze blijven benaderen, over corona of andere zaken, en ook andersom. Nu bel je met iemand die je kent.”

---

“Arbeidsmigranten die in quarantaine moesten, kregen eerst niet doorbetaald. Wij zijn met slachterijen in gesprek gegaan: ‘Nederlandse werknemers krijgen wel doorbetaald, wat gaan we doen met de arbeidsmigranten?’ Uiteindelijk hebben wij ervoor gezorgd dat ze via het uitzendbureau worden doorbetaald. En dat die bedrijven het ook echt controleren, want uitzendbureaus kunnen zoveel zeggen. We zien dat leidinggevendenden nu vaak zelf checken bij de ingang: ‘Je komt van uitzendbureau X, ben je ook doorbetaald?’ Dan blijkt dat inderdaad het geval.”

### Communicatie

Er is veel bereikt door de samenwerking met andere partijen, vinden Dreissen en Dalemans. Toch kan een Landelijk Operationeel Team een volgende keer nog beter functioneren, denkt liason Yolanda Dalemans. “Het hele land had moeten weten dat we bestaan... dus een volgende keer er nog meer bekendheid aan geven. Zelfs binnen het platform was het niet altijd voor iedereen duidelijk wie wat deed, dat moet dan nader afgestemd worden.”

Martens: “Ook zijn de contacten met NVWA, bepaalde veiligheidsregio’s en GGD voor ons wel een blijvende verrijking geworden. Je kunt ze blijven benaderen, over corona of andere zaken, en ook andersom. Nu bel je met iemand die je kent.” Daarnaast is de communicatielijijn met de grote slachterijen wel ‘open’ gezet. Er wordt nu gemakkelijker met de grote partijen gecommuniceerd en er worden gemakkelijker problemen aangekaart. De oplossing van het complexe probleem (arbeidsmigranten/flexwerkers in de slachterijen die veilig en gezond kunnen werken, een juiste verloning krijgen en een goede huisvesting hebben) is er op dit moment nog niet. Dat zal de komende jaren nog steeds aandacht nodig hebben.



Foto omslag: ANP / Ton Borsboom

Deze uitgave is onderdeel van het Jaarverslag 2021  
van de Nederlandse Arbeidsinspectie

April 2022



# Cijfers en feiten

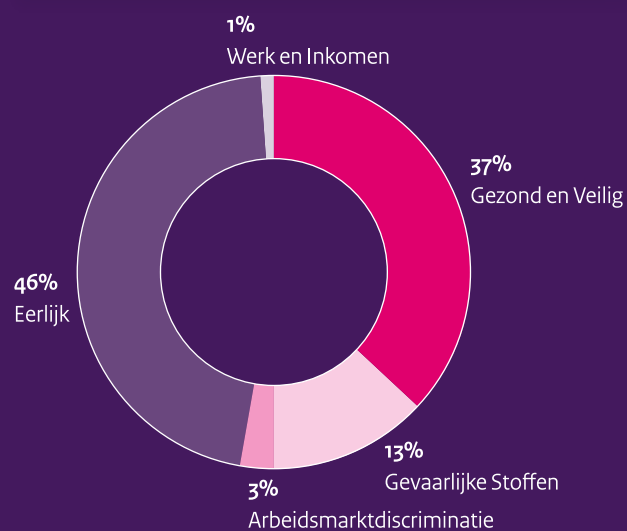
In dit derde deel van het jaarverslag biedt de Nederlandse Arbeidsinspectie een beeld van het geheel van haar activiteiten en resultaten. Dit beeld is voornamelijk kwantitatief, in aanvulling op het kwalitatieve beeld in de vorige delen.

## 3.1 Kerncijfers Nederlandse Arbeidsinspectie

De Inspectie hanteert een set kerncijfers inclusief indicatoren van het Inspectie Control Framework (ICF)<sup>2</sup> zoals opgenomen in de volgende tabel.

Deze indicatoren geven op hoofdlijnen de ontwikkelingen van de in het ICF genoemde punten weer en de bijdrage van de Inspectie aan de realisatie van maatschappelijk effect. Na de weergave in de tabel volgt een nadere toelichting.

Figuur 1: Capaciteitsinzet 2021





Tabel 1: Kerncijfers Nederlandse Arbeidsinspectie

1. Inspectie Control Framework	Realisatie				Raming
	2018	2019	2020	2021	2021
Verhouding actief/reactief in Gezond en Veilig (excl. Brzo) <sup>1</sup>	24:76	25:75	44:56	45:55	50:50
Deelname Nederlandse Arbeidsinspectie aan gezamenlijke BRZO-inspecties (in %)	56	70	98	97	>90
Niveau informatiegestuurd werken (schaal 0-5) <sup>2</sup>	-	-	-	-	3
Interventiedekking Eerlijk werk <sup>4</sup>	-	-	-	-	3

2. Capaciteitsinzet (in %) <sup>5</sup>	Realisatie				Raming
	2018	2019	2020	2021	2021
Gezond en Veilig	41	42	39	37	3
Gevaarlijke Stoffen <sup>6</sup>	11	13	14	13	3
Arbeidsmarktdiscriminatie	2	3	3	3	3
Eerlijk	43	40	42	46	3
Werk en Inkomen	3	2	2	1	3

3. Effect (in %) <sup>7</sup>	Realisatie				Raming
	2018	2019	2020	2021	2021
Handavingspercentage 1e inspectie Gezond en Veilig (excl. Brzo)	57	46	33	37	> 50
Handavingspercentage herinspectie Gezond en Veilig (excl. Brzo)	12	16	20	23	< 50
Handavingspercentage Brzo <sup>8</sup>	47	43	41	44	40
Handavingspercentage 1e inspectie Eerlijk	52	47	49	47	> 50
Handavingspercentage herinspectie Eerlijk	27	42	42	29	< 50

a Inspectie Control Framework: extra middelen voor realisatie op vier indicatoren genoemd onder (1) in de tabel.

1 In 2019 betreft de realisatie het jaargemiddelde. 2020 en 2021 betreffen de realisatiecijfers eind 2020 en eind 2021. In 2020 en 2021 zijn coronameldingen als «actief» meegenomen.

2 Definitie niveau 2: «Interne informatie wordt gestructureerd verzameld in de eigen organisatie en informatie geeft antwoord op wat het probleem is». Definitie niveau 3: «Interne en externe informatie wordt gestructureerd verzameld en geanalyseerd. Informatie heeft een sturende rol». Een implementatie-plan is opgesteld om in stappen in 2023 niveau 3 te bereiken. In de tussenliggende jaren is de realisatie niet uit te drukken in een realisatiecijfer.

3 Het ICF heeft hierbij voor de tussenliggende jaren geen doelen geformuleerd. De uitbreiding van de inspectieketen richt zich op doelen in 2020 of (eind) 2023.

4 Dit betreft het aandeel van alle bedrijven waar oneerlijk werk een potentieel risico is en waar de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht heeft gehouden. Doel is verdubbeling van 1% in 2017 tot 2% eind 2023. Zie verder desbetreffende paragraaf.

5 Betreft alleen de capaciteitsinzet in de programma's.

6 Dit realisatiecijfer betreft zowel de inzet op Brzo-bedrijven als de inzet op gevaarlijke stoffen. Beide onderwerpen worden opgepakt in het programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS).

7 Het handavingspercentage is een indicatie op het behalen van het beoogde maatschappelijk effect. Bij een eerste inspectie biedt dit inzicht in de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt risicogericht te inspecteren, dus om werkgevers te bezoeken die de regels overtreden. Dit is voldoende het geval als bij meer dan de helft bij eerste inspectie bezochte bedrijven sprake is van het overtreden van de wet. Bij een herinspectie zegt dit iets over de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt om een gedragsverandering te realiseren bij werkgevers die de regels niet naleven en zou dus zo laag mogelijk moeten zijn.

8 Bij het inspecteren van Brzo-bedrijven bestaat er geen onderscheid tussen eerste inspecties en herinspecties. De werkwijze is dat de Nederlandse Arbeidsinspectie blijft inspecteren totdat een onvolkomenheid of overtreding is opgeheven.

## Inspectie Control Framework

### Verhouding actief/reactief in Gezond en Veilig werk

De indicator actief/reactief in Gezond en Veilig werk is gericht op een balans tussen actieve interventies enerzijds en reactieve onderzoeken naar aanleiding van meldingen anderzijds. Eind 2021 komt deze balans uit op 45:55. Hiermee beweegt de indicator zich naar de gestelde ambitie 50:50. Dat de realisatie nog niet ligt op 50:50 komt – naast de impact van corona – doordat de bezetting nog niet volledig op de beoogde sterkte was in 2021. Onder andere door iets hogere mobiliteit en achterblijvende werving.

Om te voorkomen dat dit ook in 2022 te zeer zou doorwerken, is halverwege 2021 met succes een extra wervingsronde uitgevoerd voor nieuwe inspecteurs arbeidsomstandigheden. Verder is het afgelopen jaar gewerkt aan verbetering van de vergelijkbaarheid van de indicator. Zo worden vanaf 2021 de programma- en projectactiviteiten<sup>1</sup> meegenomen in de indicator. Hierdoor kunnen raming en verantwoording beter vergeleken worden.

In de realisatie worden, net als in 2020, meldingen gerelateerd aan corona bestempeld als actieve activiteiten. Door deze wijzigingen is de realisatie niet één-op-één vergelijkbaar met voorgaande jaren.

### Deelname van de Inspectie aan de gezamenlijke Brzo-inspecties

In 2021 heeft de Arbeidsinspectie in vrijwel alle gevallen deelgenomen aan de gezamenlijke Brzo-inspecties.

### Informatiegestuurd werken en interventiedekking

Op de gebieden informatiegestuurd werken (IGW) en de interventiedekking Eerlijk werk zijn de nodige stappen gezet: het uitvoeren van diverse pilots IGW en voor interventiedekking (zie onderstaand), zodat de beoogde doelstellingen in 2023 kunnen worden gerealiseerd.

### Capaciteitsinzet

De kerncijfers Capaciteitsinzet geven weer hoe de beschikbare capaciteit is verdeeld over de diverse domeinen. Er is naar aanleiding van de beschikbaar gestelde ICF-middelen een model met tijdpad voor de werving van de capaciteit per domein opgesteld. Dit model wordt gehanteerd om de capaciteitsinzet naar de gewenste inzet op de diverse domeinen te laten groeien.

## Handhavingspercentages

De Inspectie hanteert handhavingspercentages als indicator voor de mate waarin zij er in slaagt om risicogericht te inspecteren. Dat wil zeggen dat zij bij handhavingsgerichte projecten zoveel mogelijk bij die bedrijven controleert die de arbeidswetten niet voldoende naleven. De handhavingspercentages bij eerste inspecties op de verschillende domeinen (Gezond en Veilig werk en Eerlijk werk) zijn lager dan de gestelde norm van 50%. In het handhavingspercentage worden alleen formele handhavingsinstrumenten meegerekend. De lagere realisatie wordt verklaard door de grotere inzet van gedragsinterventies en andere werkwijzen die niet tot handhavende interventies leiden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om telefonisch en digitaal inspecteren, zoals dat is ontwikkeld tijdens de pandemie.

Bij de in behandeling genomen coronameldingen was de inzet gericht op gedragsaanpassing, zodat de werkgever maatregelen neemt om besmettingsrisico's te voorkomen of te verminderen. Er was daarmee in beperkte mate sprake van handhavend optreden in de zin van het opleggen van boetes. Deze aanpak leidde in circa 90 procent van de gevallen tot de gewenste aanpassingen. Op vergelijkbare wijze zijn ook de inzet op Arbozorg (RI&E) en de gedifferentieerde aanpak bij ongevalsonderzoek<sup>2</sup> (start 1-10-2020) gericht op gedragsaanpassing. Deze aanpakken leidden tot een lager handhavingspercentage.

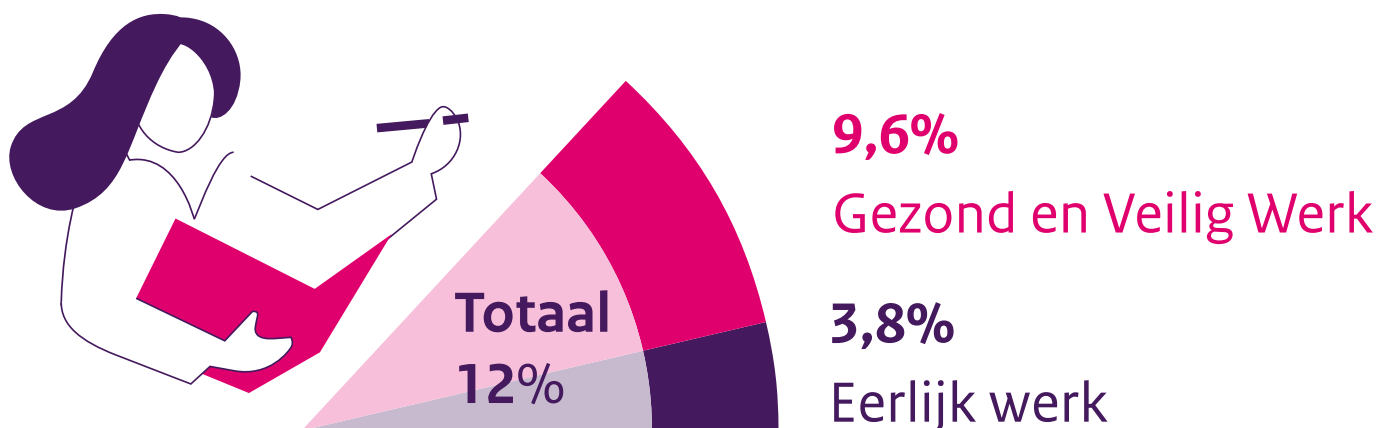
## Interventiedekking

### Directe en indirecte interventies

In totaal zijn er in Nederland zo'n 2,1 miljoen bedrijven; eenmanszaken en zzp'ers meegerekend. De Inspectie richt zich met haar toezicht op werkgevers. Het ging in 2021 om ongeveer 340.000 bedrijven met een of meer werknemers. Dit is de toezichtpopulatie. In het Inspectie Control Framework (ICF) is het concept van een 'dekkingspercentage' geïntroduceerd vanuit de gedachte dat dit meer zeggingskracht heeft dan absolute aantallen. Door het gebruiken van een dekkingspercentage wordt de inzet van interventies gerelateerd aan de toezichtpopulatie als geheel of aan een specifieke doelgroep. Met de interventiedekking geeft de Inspectie inzicht in het deel van de toezichtpopulatie dat in een jaar wordt bereikt door een of meerdere interventies.

<sup>1</sup> Zoals werkzaamheden ter voorbereiding van inspectieprojecten, selectiewerkzaamheden, registraties etc.

<sup>2</sup> Bij de gedifferentieerde aanpak ongevalsonderzoek (GAO) wordt, afhankelijk van de zwaarte van het letsel, de kwaliteit van het arbozorgsysteem van de werkgever en de typologie van het ongeval, op basis van vooraf gedefinieerde criteria besloten op welke wijze het ongevalsonderzoek wordt opgepakt. In sommige gevallen wordt hierbij inspanning van de werkgever gevraagd, hetgeen wel leidt tot een effect op de veiligheid binnen het betreffende bedrijf, maar niet tot de inzet van formele handhavingsinstrumenten.



De interventiedekking 2021 (Voor cluster 1 en 3, naar domein en totaal<sup>6</sup>)

In het Jaarverslag 2020 heeft de Inspectie gerapporteerd over de interventiedekking.<sup>3</sup> Het betreft het bereik van interventies, waarbij sprake is van direct contact en interactie met de onder toezicht gestelde (cluster 1) of waarbij de beïnvloeding heeft plaatsgevonden via anderen (cluster 3).<sup>4</sup> Ook voor communicatie-interventies (cluster 2) is het bereik bepaald.

#### Interventies cluster 1 en 3

Voor de interventies die vallen onder cluster 1 (rechtstreekse beïnvloeding) en cluster 3 (beïnvloeding via anderen) ligt de interventiedekking in 2021 op 12%. Uitgesplitst naar het domein Gezond en Veilig werk en het domein Eerlijk werk liggen de percentages op respectievelijk 9,6% en 3,8%.<sup>5</sup>

In absolute getallen gaat het voor het domein Gezond en Veilig werk om ongeveer 32 duizend bereikte werkgevers en voor het domein Eerlijk werk om ongeveer 12 duizend bereikte werkgevers. Het gaat daarbij om inspecties, om telefonisch contact met het bedrijf of gerichte brieven waarbij bekend is wat het bedrijf ermee heeft gedaan. Bij de beïnvloeding via anderen gaat het om brancheorganisaties of opdrachtgevers, die op hun beurt invloed uitoefenen op bedrijven. Deze aantallen en percentages zullen over een groter aantal jaren gevolgd moeten worden om een goed beeld te kunnen geven van de ontwikkeling in het bereik dat de Inspectie realiseert. Immers, een enkel jaar kan door specifieke projecten of activiteiten andere resultaten geven dan het vorige of volgende jaar. De Inspectie wil een zo groot mogelijk bereik van gerichte actie en daarmee kans op effect; de Inspectie wil ook steeds de interventies zo goed mogelijk laten aansluiten op de problematiek die ze aan wil pakken. Dus wil ze niet op voorhand sturen op aantallen inspecties of andere categorieën van interventies.

In deze cijfers is niet meegenomen het bereik dat toegeschreven kan worden aan het tot stand laten komen en toetsen van de Arbocatalogi. Dit is een interventie waar het zelfregulerend vermogen van bedrijven gestimuleerd wordt en waar de Inspectie een toetsende rol in heeft. Uit een onderzoek van KPMG (2017)<sup>7</sup> komt dat de dekking van de Arbocatalogi 57% bedraagt.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> De omvang van de toezichtpopulatie is bepaald door cijfers van het CBS over alle bedrijven in Nederland met minimaal 1 werknemer binnen sectoren waarop de Inspectie toezicht houdt. De omvang van deze populatie ligt in 2021 op 337.225 bedrijven (berekend als voorlopig cijfer over de eerste 9 maanden van 2021).

<sup>4</sup> Een voorbeeld van een interventie waarbij de beïnvloeding via anderen verloopt is 'druk op keten', waarbij druk gezet wordt op de onder toezicht gestelde via zijn keten of netwerk. Zo kan een fastfoodketen die een malafide schoonmaakbedrijf inhuilt, aangesproken worden op zijn verantwoordelijkheid.

<sup>5</sup> Het totaalcijfer is gecorrigeerd voor overlap op de domeinen en ligt om die reden lager dan de optelsom over beide domeinen tezamen.

<sup>6</sup> Het totaalcijfer is gecorrigeerd voor overlap op de domeinen en ligt om die reden lager dan de optelsom over beide domeinen tezamen.

<sup>7</sup> Onderzoek samenhang arbocatalogus en branche-RI&E. KPMG (2017).

<sup>8</sup> In het onderzoek (2017) is sprake van 163 arbocatalogi. Het zijn er nu 153. Een aantal catalogi is geschrapt (visverwerkende industrie, visserij, wijnhandel) en een aantal is samengevoegd. Voor de dekking zal dat naar schatting maximaal 1% uitmaken.

## Interventiedekking

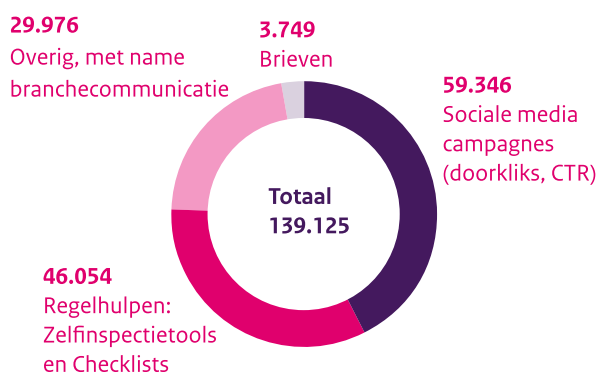
### Communicatie-interventies

Ook communicatie-interventies zijn een belangrijk instrument om werkgevers te bereiken. Communicatie is altijd onderdeel van een bredere aanpak van een programma. In 2021 hebben communicatie-interventies vanuit de Inspectie ruim 139.000 werkgevers bereikt. Dit is het aantal keren dat een werkgever een boodschap werkelijk heeft ontvangen. We tellen bijvoorbeeld het aantal keren dat iemand op een sociale media-advertentie klikt op zoek naar verdiepende informatie, of het aantal keren dat een zelfinspectietool wordt geraadpleegd. Het werkelijke bereik ligt hoger. Zo ligt het voor de hand dat veel ontvangers die niet doorklikten op een sociale media-advertentie de boodschap wél gezien hebben. Naast het bovenstaande zet de Inspectie communicatie in die gericht is op de beeldvorming van de organisatie en verantwoording aan politiek en maatschappij. Denk aan pers en media maar ook aan campagnes rond het jaarverslag, werving van nieuwe medewerkers en Decent Work Day.

### Toelichting typen communicatie-interventies

We onderscheiden in het kader van interventiedekking vier typen communicatie-interventies. Hieronder is het totaal aantal bereikte werkgevers met deze interventies weergegeven.

Figuur 2: De communicatie-interventies 2021 (naar type en totaal)



### Doorkliks op sociale mediacampagnes

De Inspectie zet regelmatig sociale mediacampagnes in om verdiepende informatie of regelhulpen onder de aandacht te brengen. Deze campagnes richten zich op specifieke doelgroepen. Het aantal keren dat een advertentie relevant genoeg was om door te klikken naar aanvullende informatie zien we als het bereik. De sociale mediacampagnes van 2021 waren uiteenlopend qua thematiek. Zo waren er campagnes gericht op het bevorderen van de naleving van de coronaregels en het belang van een gezonde thuiswerkplek, en besteedde de Inspectie rond de feestdagen in december aandacht aan distributiecentra en pakjesbezorging.

### Gebruik van zelfinspectietools en regelhulpen

Een regelhulp kan bedrijven helpen om via een checklist inzicht te krijgen in de eigen risico's en mogelijk te nemen maatregelen. De zelfinspectietools beslaan de vier belangrijkste thema's waarop we toezicht houden: Gezond en Veilig werken, Eerlijk werken, Werkdruk en ongewenst gedrag en Werken met gevaarlijke stoffen. Uit onderzoek onder de doelgroep blijkt dat gebruikers van een zelfinspectietool vaker dan anderen overgaan tot het nemen van maatregelen om gezonder, veiliger of eerlijker te werken. De tools worden daarom doorlopend gepromoot onder de doelgroepen. Daarnaast heeft de Inspectie een aantal meer sectorgerichte checklists, zoals de Checklist schoonmaak, de Checklist uitzendbureaus en de check van het veiligheidsinformatieblad, de VIB-check.

### Gerichte communicatie via brancheorganisaties

De Inspectie communiceert regelmatig samen met een brancheorganisatie, waarbij hun media worden ingezet om een gerichte achterban te bereiken. Voorbeelden zijn een webinar over internationaal werken in de glastuinbouw of over het werken met kankerverwekkende stoffen voor een groep MKB-bedrijven.

### Verzonden brieven aan werkgevers

Werkgevers worden ook bereikt via door de Inspectie verzonden brieven, bijvoorbeeld om wettelijke verplichtingen bekend te maken bij startende ondernemers.

### Ontwikkeling interventiedekking

In het jaarverslag 2020 is voor het eerst ingegaan op de interventiedekking, waarbij ook enkele ontwikkelvragen zijn benoemd. Er is voor de berekening van de landelijke interventiedekking 2021 zo veel mogelijk aangesloten bij de methodiek van 2020. De clusterindeling is verder verbeterd. De stand van zaken omtrent de ontwikkelvragen is als volgt.

1. Voor het jaarverslag 2021 hanteren we de sommatie over alle programma's heen (inspectiebrede interventiedekking). Ten behoeve van het jaarverslag 2022 gaat de Inspectie op basis van de bevindingen van deze verbeterde clusterindeling kijken naar de mogelijkheden van afzonderlijk rapporteren (programmadedkking).
2. De aangescherpte clusterindeling biedt meer mogelijkheden om toe te werken naar een samengestelde interventiedekking; dat wil zeggen een gewogen somming. Hier gaan we mee experimenteren op basis van over 2021 verkregen informatie.
3. Het bereik van communicatie-interventies (cluster 2) is ook dit jaar apart vermeld, evenals de gezamenlijke dekking van de interventies die vallen onder cluster 1 ('rechtstreekse beïnvloeding') en cluster 3 ('beïnvloeding via anderen'). Bij communicatie-interventies is het bereik flink hoger dan bij de overige interventies, zo'n 139.000 bedrijven versus 44.000 bedrijven.



# 139.125

Werkgevers bereikt met  
communicatie-interventies  
in 2021

---

In 2021 is bijzondere aandacht besteed aan het **niet-gebruik** van de **algemene bijstand**. In het gepubliceerde onderzoeksrapport concludeerde de Arbeidsinspectie dat **35%** van de rechthebbende huishoudens geen gebruik maakte van de algemene bijstand. Dat komt neer op ongeveer **170.000 huishoudens**.

## 3.2 Het inspectiewerk in programma's

**Het werk van de Inspectie is georganiseerd in programma's. In 2021 zijn er zeventien programma's actief, waarvan zestien op het gebied van Gezond, Veilig en Eerlijk werk. Deze zestien programma's zijn verschillend van aard; zo zijn er acht sectorprogramma's, vijf themaprogramma's, twee programma's rond meldingen en verzoeken en één stelselprogramma.<sup>9</sup> Op hoofdlijnen zijn inspectiebreed de resultaten van deze zestien programma's in dit hoofdstuk beschreven (handhavingspercentages, arbeidsongevallen, klachten en signalen en interventiedekking). Hieronder wordt nog kort aandacht besteed aan het zeventiende programma, gericht op het stelsel van werk en inkomen. Alle programma's verantwoorden zich daarnaast periodiek in afzonderlijke programmarapportages.**

### **Toezicht op het stelsel van werk en inkomen**

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen. Met dit toezicht biedt de Inspectie onafhankelijk inzicht in de werking van dit stelsel aan uitvoering, beleid en politiek. Daarbij wordt het perspectief van de burger, wiens bestaanszekerheid in het geding kan zijn, uitdrukkelijk betrokken en gehoord. Op grond hiervan kunnen uitvoering en beleid, waar nodig, verbetering aanbrengen in de publieke dienstverlening aan de burger.

In 2021 heeft de Arbeidsinspectie onderzoek gepubliceerd over de gevolgen van corona op het stelsel van werk en inkomen.<sup>10</sup> Vanuit de constatering dat de druk op de uitvoering was toegenomen door de uitvoering van de steunmaatregelen, waarschuwde de Arbeidsinspectie voor het risico dat de dienstverlening, nog meer dan al het geval was, zou worden gericht op de mensen die het snelst en met de minste kosten geholpen kunnen worden. Dat raakt vooral de groep die voor de coronacrisis al moeite had om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt.

Daarnaast verricht de Arbeidsinspectie onderzoek naar de toegang tot voorzieningen op het gebied van inkomensondersteuning en re-integratie.<sup>11</sup> In 2021 is bijzondere aandacht besteed aan het niet-gebruik van de algemene bijstand. In het gepubliceerde onderzoeksrapport

concludeerde de Arbeidsinspectie dat 35% van de rechthebbende huishoudens geen gebruik maakte van de algemene bijstand. Dat komt neer op ongeveer 170.000 huishoudens. De Arbeidsinspectie signaleerde dat niet-gebruik van de algemene bijstand nog te weinig wordt onderkend bij gemeenten. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport hebben meerdere gemeenten aangegeven niet-gebruikers actief te willen gaan benaderen. Ook zijn gemeenten met behulp van de door de Arbeidsinspectie beschikbaar gestelde gegevens aan de slag gegaan om meer inzicht te krijgen in de eigen niet-gebruik cijfers en om op basis hiervan de aanpak van niet-gebruik tegen het licht te gaan houden. Daarnaast heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op grond van het rapport van de Arbeidsinspectie besloten nader onderzoek te laten uitvoeren naar de onderliggende motieven van niet-gebruikers van de algemene bijstand.

Naast deze onderzoeken heeft de Arbeidsinspectie in 2021 onderzoek verricht naar hoe de dienstverlening van Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) wordt ervaren door mensen met een WW of Wajong-uitkering. Voor wat betreft de gemeentelijke re-integratietaken (Participatiewet) en de re-integratie door UWV zijn zowel het klantperspectief als het uitvoeringsperspectief onderzocht. Voor inkomensondersteuning is onderzoek gedaan naar de Participatiewet en minimaregelingen en naar de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (TOZO). Ten slotte is onderzoek gedaan naar de regionale werkgeversdienstverlening en samenwerking in arbeidsmarktregio's. Hierover wordt in 2022 gepubliceerd.

De Arbeidsinspectie werkt met drie andere Rijksinspecties samen binnen Toezicht Sociaal Domein (TSD). Dit zijn de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs. Het samenwerkingsverband TSD kijkt of de ondersteunings-behoefte van de burger in het sociaal domein centraal staat in de publieke dienstverlening. In 2021 is onder meer gezamenlijk toezichtsonderzoek uitgevoerd naar re-integratie na detentie.

<sup>9</sup> Sectorprogramma's: Bouw en Infra, Uitzendbureaus en distributiecentra, Transport en logistiek, Agrarisch en groen, Schoonmaak, Zorg, Horeca en detailhandel en Industriële arbeid. Themaprogramma's: Arbeidsuitbuiting, Bedrijven met gevaarlijke stoffen, Arbeidsdiscriminatie en psychosociale arbeidsbelasting, Asbest en Schijnconstructies. Meldingenprogramma's: Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk en Meldingen en preventie oneerlijk werk. Stelselprogramma: Marktoezicht en certificatie.

<sup>10</sup> Impact coronacrisis op het stelsel van Werk en Inkomen | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

<sup>11</sup> Niet-gebruik van de algemene bijstand | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

## 3.3 ICF-budget

In 2021 is € 34,7 miljoen aan extra middelen uit het regeerakkoord voor de Inspectie beschikbaar gekomen. Net als in 2019 en 2020 zijn de extra middelen voor het grootste gedeelte benut voor het aannemen van inspecteurs en rechercheurs. Gelet op de doorlooptijd van opleiden en inwerken, zijn deze medewerkers naar verwachting eind 2022 operationeel inzetbaar. De in 2020 geworven inspecteurs en rechercheurs hebben hun opleiding en praktijkbegeleiding afgerond. Zij zijn in 2021 ingezet in de programma's. Tevens heeft in 2021 een extra wervingsronde plaatsgevonden en ook voor deze medewerkers is de verwachting dat zij in 2022 ingezet zullen worden. 2022 is het laatste jaar van de ICF-uitbreiding, daarna is de structurele formatie circa 1570 fte.

### Mensen en middelen

Tabel 2: Overzicht werknemers

Mensen	2020	2021
Bezetting ultimo (fte)	1.387	1.510
Instroom (fte)	152	227
Uitstroom (fte)	97	104
Ziekteverzuim	5%	5,2%
Aantal medewerkers onder participatiewet*	2,35%	2,56%

\* Dit betreft het quotum medewerkers met banenafpraak.

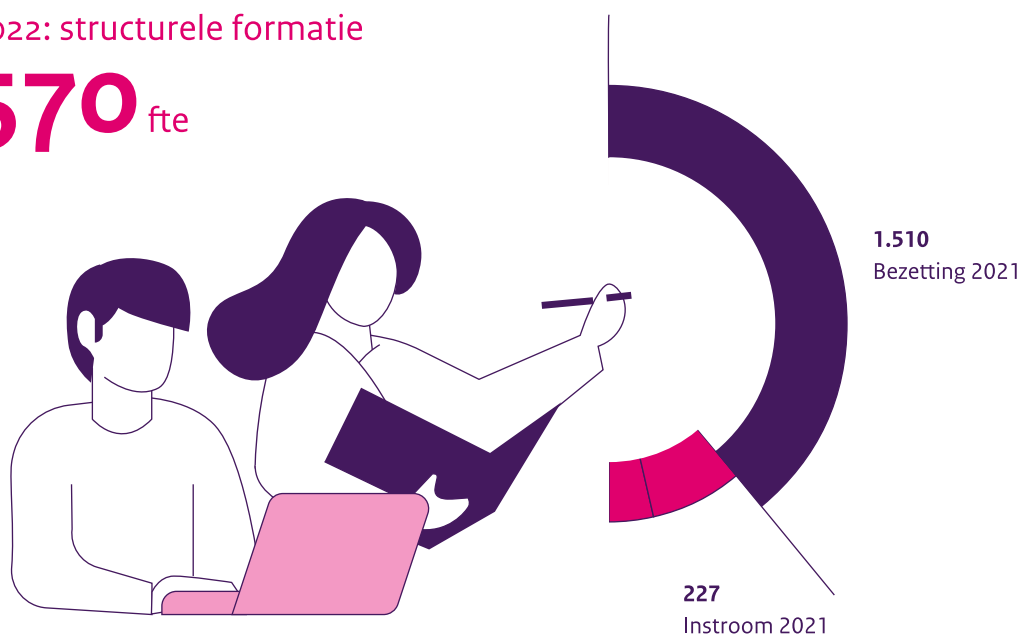
Tabel 3: Middelen 2021

Middelen*	2020	2021
Budgetrealisatie (euro mln.)	152	162
w.v. personele kosten (euro mln.)	129	133
ICF-budget (euro mln.)	28,8	34,7

\* De Inspectie legt boetes op en heeft dus boeteontvangsten. Deze zijn hier niet opgenomen. Ze zijn niet taakstellend voor de Nederlandse Arbeidsinspectie; zij stuurt dus niet op het behalen van ramingen. De Inspectie stuurt uiteraard wel op het innen van de opgelegde boetes.

Na 2022: structurele formatie

**1570** fte





# € 34,7 mln.

aan extra middelen  
uit het regeerakkoord  
beschikbaar gekomen  
in 2021



Grootste gedeelte benut voor het aannemen  
van inspecteurs en rechercheurs

Tabel 4: Opsporingsdienst

Opsporingsdienst: SZW-domein	2020	2021
Doelstelling onderzoeken handhavingsarrangement SZW-domein	40-50	40
Afgeronde onderzoeken op het SZW-domein	41	45
Waarvan reguliere onderzoeken	38	43
Arbeidsuitbuiting	1	6
Mensensmokkel	14	15
Georganiseerde fraude	14	11
Arbo	2	5
Overige*	7	6
Aantal ontnemingsonderzoeken SZW-domein	3	2

\*inclusief Uitzendbureaus in 2020 (6 onderzoeken)

Opsporingsdienst: Zorgfraude VWS-domein <sup>12</sup>	2020	2021
Doelstelling onderzoeken handhavingsarrangement zorgfraude	12-18	16-24
Afgeronde onderzoeken zorgfraude	15	10
Aantal ontnemingsonderzoeken zorgfraude	1	2

Naast de reguliere zaken heeft Opsporing in 2021 bij drie onderzoeken assistentie verleend binnen de Arbeidsinspectie of aan partners daarbuiten. Verder is in zes gevallen een rechtshulpverzoek van buitenlandse opsporingsdiensten uitgevoerd. Ook zijn in 2021 zeven zogenoemde knock and talk-gesprekken gevoerd over de NOW-regeling.

Tabel 5: Arbeidsuitbuiting en mensensmokkel

Arbeidsuitbuiting en mensensmokkel*	2020	2021
Intakes**	74	76
Aanbieding B8/3-regeling	36	38
Aangiftes***	30	29

\* Intakes en aangiftes over arbeidsuitbuiting worden onder meer door de rechercheurs van het specialistische team arbeidsuitbuiting opgepakt. Tijdens de intakegesprekken wordt bekeken of sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Is dat het geval, dan wordt het mogelijke slachtoffer op grond van de zogenoemde B8/3-regeling, drie maanden bedenktijd met voorzieningen aangeboden, voordat er daadwerkelijk aangifte wordt gedaan.

\*\* Gevoerde intakegesprekken door de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2020 #67, politie #7, in 2021 #67, politie #9.

\*\*\* Geringste aanwijzing mensenhandel en aanbieding B8/3-regeling.

## Arbocatalogi 2021

Sociale partners van een branche beschrijven in een arbocatalogus met welke maatregelen de doelvoorschriften uit de Arbowet gerealiseerd kunnen worden. Een catalogus is een goed hulpmiddel om een plan van aanpak bij de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te maken. De Arbeidsinspectie toetst of de arbocatalogi invulling geven aan de doelvoorschriften en niet strijdig zijn met wet- en regelgeving.

Werkgevers en werknemers weten welke concrete bedrijfsspecifieke maatregelen ze kunnen nemen om Gezond en Veilig te werken en de Arbeidsinspectie gebruikt de arbocatalogi als referentiekader in de handhaving.

In 2021 zijn 94 arbocatalogi ter toetsing voorgelegd. Het ging daarbij om actualisering van bestaande catalogi, uitbreiding van bestaande catalogi (toevoeging van meer relevante risico's) en nieuwe catalogi. Van de in 2021 getoetste catalogi (deels ook uit 2020) zijn er 43 positief, 7 gedeeltelijk positief/negatief en 5 negatief getoetst. 24 van de voorgelegde arbocatalogi zijn nog in behandeling. 28 catalogi zijn tussentijds door sociale partners ingetrokken. Alle positief getoetste catalogi zijn te vinden op arboportaal.nl.

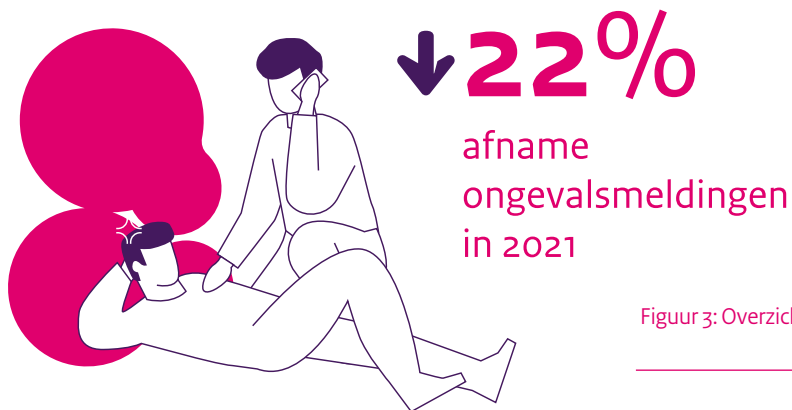
Tabel 6: Overzicht toetsing arbocatalogi 2021

Aantal ter toetsing voorgelegd	94
Aantal positief getoetst (7 uit 2020 en 36 uit 2021)	43
Aantal positief/negatief getoetst (uit 2021)	7
Aantal negatief getoetst (1 uit 2020 en 4 uit 2021)	5
Aantal tussentijds ingetrokken door sociale partners	28
Nog in behandeling (5 uit periode voor 2021)	24

<sup>12</sup> Inspectietaak in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

---

In 2021 zijn **94 arbocatalogi** ter toetsing voorgelegd. Het ging daarbij om actualisering van bestaande catalogi, uitbreiding van bestaande catalogi en nieuwe catalogi. Van de in 2021 getoetste catalogi (deels ook uit 2020) zijn er **43 positief**, **7 gedeeltelijk positief/negatief** en **5 negatief** getoetst. **24** van de voorgelegde arbocatalogi zijn **nog in behandeling**. **28** catalogi zijn tussentijds door sociale partners **ingetrokken**.

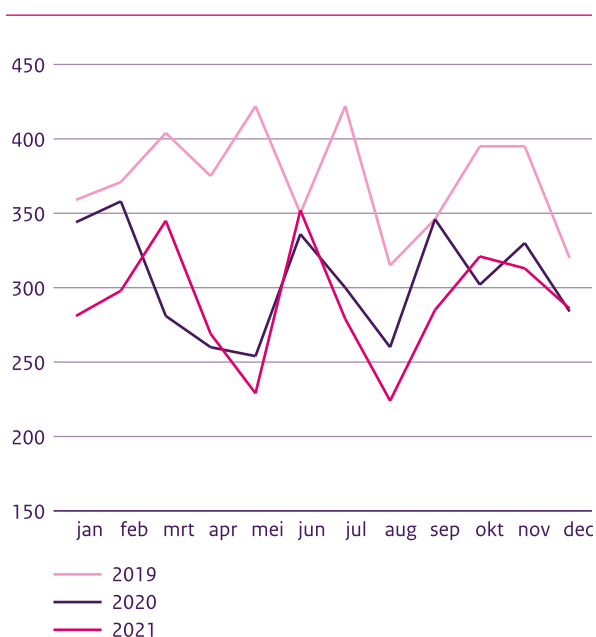


## 3.4 Arbeidsongevallen

In 2021 ontving de Inspectie 3.482 meldingen van arbeidsongevallen, 5% minder dan in 2020 en 18% minder dan in 2019. De Arbeidsinspectie doet nader onderzoek naar meldingsplichtige arbeidsongevallen met voldoende aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. In 2021 heeft dit geleid tot 2.038 gestarte ongevalsonderzoeken. Dit aantal is nagenoeg gelijk aan het aantal gestarte onderzoeken in 2020, maar lager dan in 2019.

Verder werden er in 2021 1.957 ongevalsonderzoeken afgesloten. Dit zijn er minder dan in 2020. Dit komt doordat in 2020 een inhaalslag is gedaan op het afronden van ongevalsonderzoek. In 2020 waren andere werkzaamheden niet mogelijk vanwege de maatregelen die waren getroffen om de coronapandemie te beheersen.

Figuur 3: Overzicht aantal meldingen per maand 2019-2021



### Ongevalsmeldingen

Het aantal ongevalsmeldingen is in alle maanden van 2021<sup>13</sup> lager dan in 2019. De totale afname is 22%. De verklaring hiervoor is dat grote groepen werknemers vanwege lockdownmaatregelen thuis moesten werken. De economische activiteit in sectoren waar nog wel op locatie werd gewerkt, nam af. Het aantal ongevalsmeldingen is in 2021 ten opzichte van 2020 nog wat verder gedaald (-5%). Dit komt waarschijnlijk omdat 2021 een volledig coronajaar was, terwijl in 2020 de coronamaatregelen begonnen vanaf maart.

Tabel 7: Overzicht ongevalsmeldingen, gestarte en afgesloten ongevalsonderzoeken 2017-2021

Jaar	Ongevalsmeldingen	Gestarte ongevalsonderzoeken	Afgesloten ongevalsonderzoeken
2017	4.212	2.756	2.452
2018	4.368	2.145	2.133
2019	4.474	2.229	2.071
2020	3.655	2.051	2.244
2021	3.482	2.038	1.957

<sup>13</sup> Alleen in juni 2019 en juni 2021 is het aantal ongevalsmeldingen op hetzelfde niveau.

# 3.482

meldingen van  
arbeidsongevallen  
in 2021



5% minder dan in 2020 en  
18% minder dan in 2019

## Aantal slachtoffers

In 2021 raakten 2.014 slachtoffers betrokken bij een arbeidsongeval. Het gaat om 23 slachtoffers per 100.000 banen, uitgaande van een gemiddelde van ongeveer 8,6 miljoen banen van werknemers in 2021.<sup>14</sup>

## Sectoren

De grootste procentuele afname van het aantal ongevalsmeldingen ten opzichte van 2019 ziet de Inspectie in sectoren die delen van het jaar gesloten waren of waar veel werd thuisgewerkt. Zo nam het aantal meldingen in de sector horeca af met 43% ten opzichte van 2019. In het openbaar bestuur en overheidsdiensten, cultuur, sport en recreatie en het onderwijs was de afname respectievelijk 40%, 39% en 33%. Ten opzichte van 2020 heeft het aantal ongevalsmeldingen zich in deze sectoren gestabiliseerd.

In een aantal risicosectoren voor arbeidsongevallen waar wel werd doorgewerkt, zoals landbouw, bosbouw en visserij (-7%), vervoer en opslag (-14%) en bouw (-15%), lag de procentuele afname ten opzichte van 2019 onder de gemiddelde afname van 22%. In 2021 stabiliseert de afname van het aantal ongevalsmeldingen in deze sectoren.

Net als in eerdere jaren vielen in absolute zin de meeste slachtoffers van ernstige arbeidsongevallen in de sectoren industrie, bouwnijverheid, handel en vervoer en opslag. Afgezet tegen het aantal banen is afvalbeheer (inclusief waterleidingbedrijven) in 2021 de sector waarin relatief de meeste slachtoffers van ernstige arbeidsongevallen vielen: gemiddeld 144 per 100.000 banen van werknemers, gevolgd door de bouw met 114 en landbouw, bosbouw en visserij met 96 slachtoffers per 100.000 banen.

## Dodelijke ongevallen

In 2021 registreerde de Inspectie 58 dodelijke arbeidsongevallen en 60 slachtoffers. Tweemaal kwam het voor dat er twee slachtoffers waren bij één arbeidsongeval. Dit aantal dodelijke slachtoffers is vergelijkbaar met eerdere jaren waarin de Inspectie steeds 50 tot 70 dodelijke slachtoffers registreerde. De afname in het aantal ongevalsmeldingen tijdens de coronapandemie vertaalt zich dus niet in een afname in het aantal dodelijke ongevallen en slachtoffers. Een verklaring hiervoor is dat de grootste afname in meldingen zich heeft voorgedaan in sectoren waarin relatief weinig dodelijke ongevallen plaatsvinden (cultuur, sport en recreatie, horeca, het openbaar bestuur en overheidsdiensten).<sup>15</sup> De meeste dodelijke slachtoffers zijn in 2021 gevallen in de sectoren vervoer en opslag (12), industrie (11) en handel (9).

## Ondermeldingen

De Arbeidsinspectie heeft in 2021 een scan uitgevoerd naar het fenomeen ondermeldingen. Hieruit komt naar voren dat iets meer dan 50% van de arbeidsongevallen niet bij de Arbeidsinspectie wordt gemeld. Deze scan leidt ertoe dat in 2022 een plan van aanpak wordt opgesteld om het fenomeen ondermeldingen terug te dringen.

<sup>14</sup> CBS (2022). Arbeidsvolume; bedrijfstak, kwartalen, nationale rekeningen (Gewijzigd op: 25 maart 2022). <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84166NED>

<sup>15</sup> Zoals vastgesteld door de Nederlandse Arbeidsinspectie in de Monitor Arbeidsongevallen 2020.

## 3.5 Meldingen (klachten en signalen)

Klachten en signalen komen van burgers en bedrijven, collega-diensten en medewerkers van de Inspectie zelf en gaan over mogelijke overtredingen van arbeidswetten. De Inspectie verwijst melders en personen met klachten op terreinen buiten haar eigen domein zo goed mogelijk door.

Tabel 8: Overzicht meldingen en signalen 2021

In 2021 heeft de Inspectie 15.854 meldingen ontvangen waarvan:	regulier	corona
<b>Totaal absoluut aantal</b>	<b>8.400</b>	<b>7.454</b>
- domein Eerlijk werk	50%*	4%
- domein Gezond en Veilig werk	34%	60%
- buiten domein Nederlandse Arbeidsinspectie**	16%	36%
	<b>regulier</b>	<b>corona</b>
In onderzoek genomen meldingen	31%	26%
Niet in onderzoek genomen meldingen	69%	74%
	<b>regulier</b>	<b>corona</b>
<b>Redenen voor niet in onderzoek genomen meldingen</b>	<b>(n=5.825)</b>	<b>(n=5.549)</b>
- vanwege onvoldoende/verouderde informatie	31%	31%
- vanwege melding buiten domein Nederlandse Arbeidsinspectie	30%	57%
- vanwege (vermoedelijk) geen sprake van (zware) overtreding***	22%	8%
- vanwege overige redenen	17%	4%
	<b>regulier</b>	<b>corona</b>
<b>Onderzochte meldingen gaan over</b>	<b>(n=2.575)</b>	<b>(n=1.905)</b>
- domein Eerlijk werk	60%	2%
- domein Gezond en Veilig werk	40%	98%
	<b>regulier</b>	<b>corona</b>
<b>Wie is de melder bij onderzochte meldingen?</b>	<b>(n=2.575)</b>	<b>(n=1.905)</b>
- anoniem	34%	40%
- (ex)werknemer	18%	46%
- andere overheidsinstantie	16%	3%
- overig	32%	11%
	<b>regulier</b>	<b>corona</b>
<b>Sectoren waar meeste onderzochte meldingen betrekking op hebben</b>	<b>(n=2.575)</b>	<b>(n=1.905)</b>
- hoofdsector Zakelijke dienstverlening****	16%	16%
- hoofdsector Groot- en detailhandel	17%	22%
- hoofdsector Horeca	15%	4%
- hoofdsector Cultuur, sport en recreatie	4%	3%
- overig	48%	55%

\* Er is gewerkt met afgeronde percentages.

\*\* Meldingen buiten het domein Nederlandse Arbeidsinspectie krijgen altijd de beoordeling 'geen onderzoek'. Hierdoor stijgt het aandeel 'geen onderzoek' op het totale aantal, maar geeft daarmee ook een vertekend beeld. Zie ook het overzicht 'redenen voor niet in onderzoek genomen meldingen'.

\*\*\* Het betreft een samenvoeging van 2 afwijssredenen m.b.t. geen overtreding samengevoegd

\*\*\*\* 19% hiervan betreft uitzend- en bemiddelingsbureaus (Sbi 78 Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer).

Voor de onderzochte coronameldingen die over arbeidsmigranten gaan (n=513), geldt onder andere dat 27% over Oost-Europese migranten gaat, 14% over overige Europese nationaliteiten en 22% over diverse nationaliteiten. Van 21 % is de nationaliteit onbekend.

## 3.6 Boete, dwangsom en inning

Tabel 9: Boetes, dwangsom en inning 2020-2021

Boetebeschikkingen	2020	2021
Aantal boetebeschikkingen (mln. euro)	1.253	1.424
Reactie ontvangen op aantal verzonden kennisgevingen	38%	38%
Boetematiging	2020	2021
Boetematiging*	9%	11%
Wet percentage boetes met matiging**		
- Arbeidsomstandighedenwet	16%	13%
- Wet arbeid vreemdelingen	29%	20%
Betalingsregeling	2020	2021
Beroep op draagkracht	327	317
Verstrekt	281	252
Last onder dwangsom en beschikkingen	2020	2021
LoD	9	7
WPS	124	113
Bevel Stillegging	4	7
Inning boetes en verbeurde dwangsommen	2020	2021
Boetes en verbeurde dwangsommen (mln. euro)***	13,6	12,8
Terugbetaalde boetes (gedeeltelijk)	115	88
Dwanginvorderingen	220	153
Schuldsanering ingestemd met	46	57
Schuldsanering afgerond	62	59
Boetes niet invorderbaar	55	101

\* Het percentage waarin is afgezien van boeteoplegging.

\*\* Definitie jaarverslag 2021: het aantal boetebeschikkingen waarin een of meerdere matigingsgronden van toepassing was, afgezet tegen het aantal verstuurde boetebeschikkingen, cijfer 2020 is hierop aangepast. Definitie jaarverslag 2020: het aantal boetebeschikkingen met een of meerdere matigingen afgezet tegen de ontvangen nieuwe boeterapporten in het betreffende jaar.

\*\*\* De afname wordt verklaard door opschoning van de portefeuille, waardoor een afschrijving heeft plaatsgevonden. Er vindt regelmatig onderzoek plaats of de boetes alsnog geïnd kunnen worden.

## 3.7 Elektrisch rijden

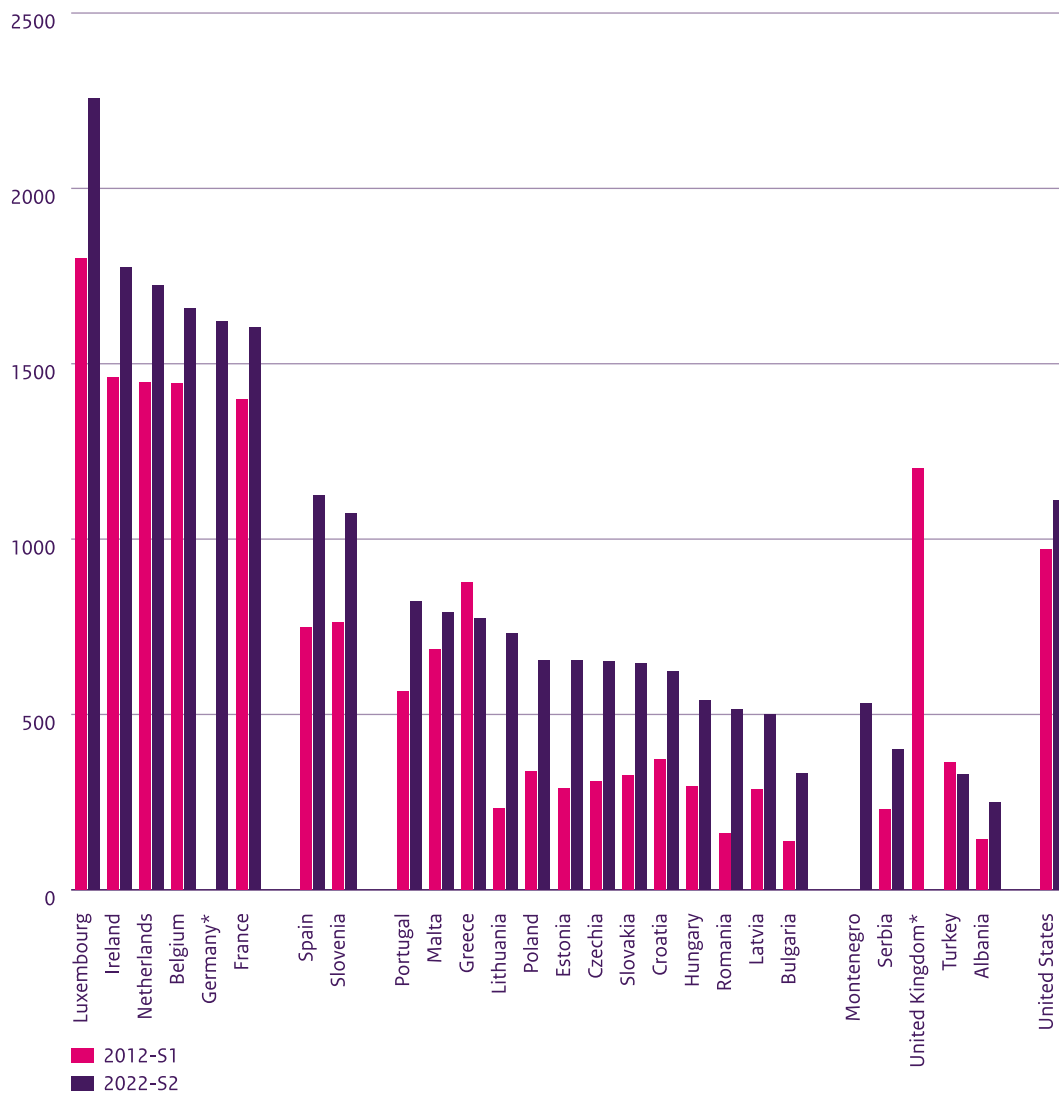
In 2021 was circa een derde van het wagenpark van de Inspectie elektrisch, ten opzichte van ruim 3 procent het jaar daarvoor. Hiermee is een grote stap gezet naar 100 procent elektrisch rijden in 2028, de rijksbrede doelstelling.



# Bijlage

Figuur 4: Minimumlonen, januari 2022 en 2012. Behoort bij de reflectie (deel I, pagina 17).

Bron: Eurostat, het statistiekbureau van de Europese Unie.



Deze uitgave is onderdeel van het Jaarverslag 2021  
van de Nederlandse Arbeidsinspectie

April 2022



verslag 2021 Jaar

dsinspectie Nederlandse Arbe

erlandse Arbeidsinspectie Nede

ectie Nederlandse Arbeidsinsp