



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Veiligheid arbeidsmigranten

Onderzoek naar de werkgerelateerde
veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland



Veiligheid arbeidsmigranten

Onderzoek naar de werkgerelateerde
veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland

Den Haag, september 2025

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar en beschikbaar op www.onderzoeksraad.nl.

Foto cover: Onderzoeksraad voor Veiligheid

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid hoe dat heeft kunnen gebeuren, met als doel daar lessen uit te trekken. Op die manier draagt de Onderzoeksraad bij aan het verbeteren van de veiligheid van Nederland. De Raad is onafhankelijk en besluit zelf welke voorvallen hij onderzoekt. Daarbij richt de Raad zich in het bijzonder op situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden, bijvoorbeeld van de overheid of bedrijven. In een aantal gevallen is de Raad verplicht onderzoek te doen. De onderzoeken gaan niet in op schuld of aansprakelijkheid.

Onderzoeksraad

Voorzitter: mr. C.J.L. van Dam MPM

dr. E.A. Bakkum

dr. S.C. Douglas

Secretaris-directeur: mr. C.A.J.F. Verheij

Bezoekadres: Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag

Postadres: Postbus 95404, 2509 CK Den Haag

Telefoon: 070 333 7000

Website: www.onderzoeksraad.nl

E-mail: info@onderzoeksraad.nl

INHOUD

Samenvatting	6
Beschouwing	10
Aanbevelingen	16
Lijst van afkortingen en begrippen.....	19
1 Inleiding	22
1.1 Aanleiding	22
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	23
1.3 Afbakening	24
1.4 Onderzoeksaanpak.....	26
1.5 Stelselbeschrijving	28
1.6 Referentiekader	30
1.7 Leeswijzer	31
2 Problematiek werkgerelateerde veiligheid arbeidsmigranten	33
2.1 Aantal arbeidsmigranten in Nederland.....	33
2.2 Aantal ongevallen op de werkvloer met arbeidsmigranten.....	38
2.3 Beroepsziekten onder arbeidsmigranten	46
2.4 Conclusie	48
3 Illustraties van onveiligheid.....	50
3.1 Lukasz: val van ladder.....	50
3.2 Dawid: val door dak.....	54
3.3 Iwan: ongeval met vuilniswagen.....	58
3.4 Maria: ongeval in distributiecentrum.....	62
3.5 Van illustraties naar analyse	66
4 Risicoverhogende factoren.....	67
4.1 Taalverschillen.....	68
4.2 Cultuurverschillen	70
4.3 Lange werk- en reistijden	71
4.4 Matige kwaliteit van huisvesting.....	73
4.5 Middelengebruik	74
4.6 Afhankelijkheid	75
4.7 Tijdelijkheid van werk en verblijf	76
4.8 Minder goede toegang tot (Arbo)zorg en sociale zekerheid stelsels	78
4.9 Conclusie	83

5	Hardnekkigheid van de problematiek	85
5.1	Focus op oneerlijk werk en uitbuiting; sinds kort aandacht voor veiligheid	86
5.2	Besparen op arbeidsomstandigheden.....	88
5.3	Flexibele arbeidsrelaties en structurele tijdelijkheid	90
5.4	Waarborgen voor veilige werkplek arbeidsmigrant zijn beperkt effectief.....	99
5.5	Toezicht niet specifiek op veiligheid arbeidsmigrant	103
5.6	Zicht op arbeidsmigranten beperkt	108
5.7	Conclusie	110
6	Conclusies	112
7	Aanbevelingen	116
	Bijlage A Onderzoeksverantwoording	119
	Bijlage B Reacties conceptrapport.....	136
	Bijlage C Referentiekader	137
	Bijlage D Stelselbeschrijvingen	142
	Bijlage E Onderzoeksrapport TNO	150
	Bijlage F Historisch kader	174

SAMENVATTING

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht de werkgerelateerde veiligheid¹ van laag- of ongeschoolde arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland werken. Uit dit onderzoek blijkt dat deze arbeidsmigranten meer risico lopen op een arbeidsongeval dan andere werkenden. Ook kampen ze na een ongeval vaak met extra tegenslag. Ze weten de weg naar passende zorg of financiële hulp niet altijd te vinden, waardoor letsel en verlies van inkomen zwaarder uitpakken. Dat ervoer bijvoorbeeld Dawid, die tijdens dakwerk tien meter naar beneden viel en zwaar gewond raakte.² Dit onderzoek laat zien dat zijn verhaal niet op zichzelf staat.

Omvang van de problematiek is onduidelijk

Officiële statistieken geven geen goed inzicht in de veiligheid van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer. Dit heeft verschillende oorzaken, zoals onduidelijke definities, het feit dat niet alle arbeidsmigranten zich inschrijven en dat zij buiten het zicht van de overheid en de samenleving werken en leven. Daarnaast melden werkgevers arbeidsongevallen vaak niet en wanneer dat wel gebeurt registreert de toezichthouder niet of er een arbeidsmigrant bij betrokken was. Hierdoor blijven veel arbeidsongevallen en beroepsziekten onder deze groep buiten beeld.

Om toch een inzicht in de omvang van het probleem te krijgen heeft de Onderzoeksraad bestaande data gecombineerd en eigen onderzoek laten doen. We stellen vast dat er minstens 200.000 arbeidsmigranten in een kwetsbare positie verkeren, binnen de afbakening die dit onderzoek hanteert. Bij die afbakening hanteren wij een inkomensgrens van maximaal 130% van het wettelijk minimumloon en beperken wij ons tot arbeidsmigranten uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven om hier te werken. Zij zijn in Nederland vooral werkzaam in de sectoren land- en tuinbouw, vervoer en opslag (bijvoorbeeld in distributiecentra) en industrie (waaronder de voedingsmiddelenindustrie en metaalbewerking). Ruim 88 procent van hen heeft een vorm van flexibele arbeidsrelatie.

¹ Met werkgerelateerde veiligheid doelen we niet alleen op de veiligheid op de werkplek, maar ook op de veiligheid op aanpalende gebieden, zoals vervoer van/naar het werk en de (tijdelijke) huisvesting waarin arbeidsmigranten verblijven.

² Het ongeval van Dawid is een van de casussen die verder uitgewerkt zijn in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Arbeidsmigranten lopen een verhoogd risico op arbeidsongevallen

Cijfers met betrekking tot het aantal ongevallen waar deze groep mee te maken krijgt, zijn beperkt. De ongevalsdata die wel beschikbaar zijn, laten zien dat de meeste arbeidsongevallen waarbij arbeidsmigranten betrokken zijn, in voornoemde sectoren en in de sector bouw plaatsvinden. Hoewel schattingen variëren, blijkt uit ons eigen onderzoek en andere studies dat arbeidsmigranten 1,4 – 5 keer zo vaak als gemiddeld betrokken zijn bij een arbeidsongeval, en die onderzoeken schetsen samen een consistent beeld: arbeidsmigranten krijgen op het werk relatief vaak een ongeval. Op grond van deze gegevens concluderen wij dat er gegronde aanwijzingen zijn dat het risico op een arbeidsongeval voor arbeidsmigranten hoger is dan voor anderen in soortgelijke banen³.

Het risico op een arbeidsongeval wordt voor een deel verhoogd doordat arbeidsmigranten vooral werken in de sectoren waar het werk risicovol is. Naast de gevaren van het werk zelf spelen er voor arbeidsmigranten extra risicoverhogende factoren zoals taalbarrières, culturele verschillen, lange werk- en reistijden, slechte huisvesting, soms middelengebruik en minder goede toegang tot (arbo)zorg. Vaker dan bij Nederlandse werknemers stapelen deze factoren zich bij arbeidsmigranten op en versterken ze elkaar, waardoor het risico op arbeidsongevallen verder toeneemt.

Taalbarrières kunnen ertoe leiden dat veiligheidsinstructies en informatie over risico's en noodprocedures niet goed worden begrepen. Dit vergroot de kans op misverstanden in communicatie op de werkvloer, wat gevaarlijke situaties kan veroorzaken. Bovendien beperken zij de toegang tot zorg en sociale zekerheid. Hoewel sommige werkgevers investeren in meertalige instructies of buddysystemen om miscommunicatie te voorkomen, blijft de aanpak hierin wisselend.

Culturele verschillen beïnvloeden hoe arbeidsmigranten omgaan met autoriteit, instructies en veiligheidsrisico's op de werkvloer. In culturen met grote machtsafstanden is het minder vanzelfsprekend om onveilige situaties te melden of door te vragen bij onduidelijkheden. De Nederlandse wetgeving gaat daarentegen uit van mondige en zelfredzame werknemers, waardoor de wetgeving niet goed aansluit op de praktijk van de arbeidsmigrant.

Lange werk- en reistijden zorgen voor fysieke en mentale vermoeidheid, wat ten koste gaat van de alertheid en reactiesnelheid tijdens het werk. Die lange dagen zijn voor arbeidsmigranten vaak onvermijdelijk, omdat werkgevers flexibele inzet verlangen en financiële druk arbeidsmigranten motiveert om extra uren te maken. Vermoeidheid is een bekende risicofactor voor het maken van fouten of het niet tijdig herkennen van gevaarlijke situaties. Ook slechte huisvesting draagt bij aan structurele vermoeidheid. Dit is zowel gevaarlijk op het werk als onderweg.

³ Hoewel het niet mogelijk is om een één-op-één-vergelijking te maken met andere werkenden die precies hetzelfde werk verrichten, hebben we – waar dat kon – geprobeerd een zo vergelijkbaar mogelijke referentiegroep samen te stellen op basis van kenmerken als sector, type werk en inkomen. Zo benaderen we de groep 'andere werkenden in soortgelijke banen' zo goed als mogelijk.

Middelengebruik verhoogt het risico op onveilige situaties op het werk. Er zijn signalen dat het middelengebruik hoog is onder arbeidsmigranten. Dit gebruik hangt vaak samen met slechte werk- en leefomstandigheden, die stress en problematisch gebruik kunnen uitlokken of verergeren.

De kwetsbare positie van arbeidsmigranten hangt ook samen met hun flexibele, onzekere arbeidsrelatie. Hierdoor krijgen zij vaak de gevaarlijkste taken toebedeeld, op ongunstige tijden, terwijl er niet altijd voldoende tijd, middelen of aandacht is voor veilig werken.

Veel arbeidsmigranten zijn daarnaast afhankelijk van hun werkgever voor huisvesting, inkomen en toegang tot zorg. Deze afhankelijkheid maakt het moeilijk om onveilige arbeidsomstandigheden te weigeren. Als ze een ongeval krijgen, verliezen ze vaak niet alleen hun baan, maar ook hun woning en zorgverzekering, waardoor ze in een precaire situatie belanden.

Tot slot hebben arbeidsmigranten vaak beperkte toegang tot arbozorg, reguliere zorg en sociale zekerheid. Zo blijft het lastig om arbozorg goed te borgen, onder meer door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor veiligheid tussen materiële werkgevers (inleners) en uitzendbureaus. Een praktische gevolg is dat de bedrijfsarts niet altijd in een positie is die goed zicht op de werkplek van de arbeidsmigrant mogelijk maakt. Door taalproblemen, onvoldoende kennis van het zorgstelsel en het ontbreken van een (sociaal) vangnet, is de kans groot dat arbeidsmigranten bij ziekte of letsel onvoldoende ondersteuning krijgen. Hierdoor kunnen zij in financiële problemen raken, wat hun afhankelijkheid van de werkgever of het uitzendbureau verder vergroot.

Werkgevers schieten tekort in zorg voor veilige werkplek arbeidsmigranten

Om de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten het hoofd te bieden, zijn van een deel van de werkgevers aanvullende inspanningen nodig om de werkplek veilig te maken voor alle werkenden, inclusief arbeidsmigranten. Dit is de zorgplicht, zoals ook in de Arbowet is opgenomen.

Het blijkt echter dat het organiseren van een veilige werkomgeving, in sectoren waar arbeidskosten een groot deel van de bedrijfskosten vormen, onder druk staat. Werkgevers maken niet altijd voldoende geld, tijd en aandacht vrij voor veilig en gezond werk. Dit begint al bij het inwerken en het creëren van een veilige werkplek, en wordt daarna voortgezet in hoge werkdruk, onveilige werkprocessen en weinig mogelijkheden voor in- of tegenspraak. Juist in deze sectoren zetten werkgevers arbeidsmigranten veelvuldig in om zwaar, gevaarlijk en ongezond werk goedkoop te laten uitvoeren. Dit onderzoek laat zien dat er werkgevers zijn die structureel kiezen voor goedkope arbeid uit het buitenland, waardoor ze ook op de kosten die gemoeid zijn met het creëren van een veilige werkplek kunnen besparen.

De flexibele arbeidsmarkt stelt werkgevers in staat om te besparen op arbeidsomstandigheden. Arbeidsmigranten doen vaak structureel werk met tijdelijke contracten. Hierdoor blijven zij langdurig afhankelijk van kortdurende contracten en onzekere arbeidsvoorwaarden, ook wanneer er werkinhoudelijk geen aanleiding is om

geen duurzamere arbeidsrelatie aan te gaan. Deze 'structurele tijdelijkheid' betekent dat ze voortdurend in een kwetsbare positie verkeren, zonder zekerheid over hun rechten. Afhankelijkheid en een niet-duurzame arbeidsrelatie verhogen de acceptatie van risico's en risicovolle situaties en beletten arbeidsmigranten om autonoom voor veiligheid te kunnen kiezen.

Waarborgen vanuit het stelsel werken niet

De risicoverhogende factoren vragen niet alleen aandacht en inspanning van werkgevers. Ze maken ook de beschermingsmaatregelen in de stelsels voor (arbo)zorg en sociale zekerheid minder effectief. Deze stelsels gaan immers uit van een 'gemiddelde' werknemer en houden geen rekening met de kenmerken van kwetsbare groepen zoals arbeidsmigranten, die bovendien meestal niet werken vanuit een duurzame arbeidsrelatie. Ook is het operationele toezicht van de Arbeidsinspectie nog onvoldoende afgestemd op de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten. Hierdoor schiet het toezicht tekort in het beschermen van arbeidsmigranten.

Beleidsmatig staat de kwetsbare positie van arbeidsmigranten al enige jaren op de agenda. De focus hierbij ligt veelal op het garanderen van een rechtvaardige beloning, gelijke behandeling en fatsoenlijke arbeidstijden, 'eerlijk werk'. Dit draagt indirect bij aan meer veiligheid voor arbeidsmigranten, maar specifieke aandacht voor de fysieke arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten is pas van recentere aard.

Arbeidsmigranten zijn niet goed vertegenwoordigd in vakbonden en ondernemingsraden; er zijn weinig belangenorganisaties die voor hun behoeftes opkomen én aan de besluitafel zitten. Hierdoor mist een belangrijke bron van inzicht over specifieke veiligheidsbehoeften en risico's van en voor arbeidsmigranten. De bestaande kanalen voor sociale dialoog (zoals vakbonden en ondernemingsraden) zorgen niet voor voldoende terugkoppeling over de problematiek van arbeidsmigranten. Zonder een duidelijke stem voor arbeidsmigranten bereiken hun ervaringen en problemen niet systematisch de beleidsmakers, waardoor er een onvolledig beeld ontstaat.

Conclusie

Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie bevinden zich in een situatie waarin veiligheids- en gezondheidsrisico's zich opstapelen. Zij doen veelal gevaarlijk en ongezond werk en krijgen daar een reeks aan risicoverhogende factoren bij. Veilige werkomstandigheden voor arbeidsmigranten vragen daarom om extra inspanningen, maar in de praktijk zien we het tegenovergestelde gebeuren. De wetgeving biedt onvoldoende bescherming, en er zijn werkgevers die de inzet van arbeidsmigranten juist benutten om op de kosten te besparen en minder te investeren in veiligheid. Op dit moment is er geen sprake van een gelijkwaardig veiligheidsniveau: de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten is minder goed geborgd dan die van hun Nederlandse collega's die hetzelfde werk doen.

BESCHOUWING

Arbeidsmigratie is een thema dat de afgelopen jaren onder een vergrootglas is komen te liggen. Verschillende studies komen tot de conclusie dat arbeidsmigratie in Nederland op meerdere vlakken knelt. Zo bracht het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten hardnekkige misstanden rond arbeidsmigranten aan het licht, vooral op het gebied van eerlijk werk.⁴ Denkwerk en de Adviesraad Migratie komen in hun adviezen tot de conclusie dat arbeidsmigratie negatieve gevolgen heeft voor de rest van de samenleving, naast het profijt dat Nederland heeft van het werk van arbeidsmigranten. Denkwerk geeft hierover onder meer aan dat arbeidsmigratie extra druk uitoefent op de fysieke leefomgeving en de sociale cohesie onder spanning zet.⁵ De Adviesraad Migratie benoemt dat vooral de werkgevers de lusten van arbeidsmigratie hebben, terwijl de lasten neerslaan op de samenleving.⁶ Deze lasten van migratie worden volgens een recent advies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 voor de samenleving alleen maar groter als we op dezelfde weg doorgaan; als de overheid niet ingrijpt en fundamentele keuzes maakt op het gebied van arbeidsmigratie, zullen onderwijs, zorg, wonen en sociale zekerheid volledig vastlopen.⁷

Dit rapport voegt hier een nieuw perspectief aan toe: dat van werkgerelateerde veiligheid. En ook vanuit dit perspectief is de conclusie zorgwekkend. De veiligheid van arbeidsmigranten schiet tekort, terwijl juist deze mensen extra bescherming nodig hebben vanwege de risicoverhogende factoren waar ze mee te maken krijgen. Er is op dit vlak geen sprake van *equity*⁸, waarbij voor arbeidsmigranten hetzelfde veiligheidsniveau geldt als voor andere werkenden. Om dat te bereiken zijn op drie gebieden fundamentele veranderingen noodzakelijk: er moeten meer duurzame arbeidsrelaties komen in sectoren met veel ongezond en gevaarlijk werk, bij de totstandkoming van nieuw arbeidsmigratiebeleid dient rekening gehouden te worden met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten en de problematiek moet beter in beeld komen. Deze fundamentele veranderingen vergen een lange adem en afstemming tussen verschillende partijen. Daarom is het ook nodig dat partijen op de korte termijn aan de slag gaan om de veiligheid van arbeidsmigranten op het werk te verbeteren.

4 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, oktober 2020.

5 Denkwerk, *Migratie als motor – Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*, juni 2023.

6 Adviesraad Migratie, *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*, september 2024.

7 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, januari 2025.

8 *Equity* is een centraal begrip in het referentiekader dat wij in dit onderzoek hebben gehanteerd. De term verwijst naar kansengelijkheid door de ongelijke omstandigheden in acht te nemen. In de context van arbeidsveiligheid: gelijke kansen voor een veilige werkplek.

Einde aan wegwerpwerk

In ons rapport constateren we dat de meest kwetsbare categorie arbeidsmigranten, die in ons onderzoek centraal staat, veelal werkzaam is in een situatie van 'structurele tijdelijkheid', waarbij vast werk flexibel wordt ingevuld. Flexwerk zou in het ideale geval uitsluitend moeten worden ingezet bij een tijdelijke behoefte aan meer arbeidskrachten of bij ziekteverzuim ('piek en ziek'). Als arbeidsmigranten flexibel worden ingezet voor werk dat structureel is, beschouwen en behandelen werkgevers hen vaak als inwisselbare productiekrachten. Structureel werk wordt wegwerpwerk.

Doordat arbeidskrachten bij dit wegwerpwerk worden gezien als eenvoudig vervangbaar, hebben werkgevers minder prikkels om te investeren in goede arbeidsomstandigheden en een veilige werkomgeving. Arbeidsmigranten kunnen of durven in deze situatie vaak ook niet op te komen voor hun recht op een veilige werkplek, vanwege het hoge risico op ontslag. Wegwerpwerk zorgt op die manier voor onveiligheid op de werkplek. Deze correlatie tussen de duurzaamheid van de arbeidsrelatie en de kans op een arbeidsongeval zag ook de Arbeidsinspectie recentelijk.⁹

Extra zorgwekkend is dat we zien dat werkgevers geregeld gebruik maken van constructies die de binding tussen de werkgever en de arbeidsmigrant verder verzwakken. Zo zijn veel arbeidsmigranten als zzp'er werkzaam voor Nederlandse werkgevers. Ook is sprake van een groot aantal gedetacheerde arbeidsmigranten: buitenlandse bedrijven detacheren arbeidskrachten in Nederland volgens de regels uit het EU-land waar deze bedrijven zijn geregistreerd. Op deze manier zijn ook arbeidskrachten van buiten de EU in Nederland werkzaam, de zogenoemde derdelanders. Deze in Nederland gedetacheerde derdelanders krijgen een werkvergunning via de werkgever en worden zo nog afhankelijker van de werkgever.¹⁰ Daarom noemde de Adviesraad Migratie de groep gedetacheerde derdelanders begin vorig jaar 'derderangsburgers', als overtreffende trap van de 'tweederangsburgers' uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.¹¹

Er moet een einde komen aan dit wegwerpwerk. Wij zien duurzame arbeidsrelaties als een belangrijke stap richting de oplossing om de veiligheid van arbeidsmigranten op de werkplek te vergroten, vooral in de arbeidsintensieve sectoren met veel laagbetaald werk. Daar is het werk het gevaarlijkst en doen veel arbeidsmigranten structureel werk op basis van flexibele arbeidsrelaties.

De materiële werkgevers (inleners) zijn primair aan zet om de benodigde verandering voor elkaar te krijgen. Zij moeten de keuze maken om structureel werk ook structureel in te vullen, door mensen die dat werk doen in vaste dienst te nemen. We begrijpen dat dit niet gemakkelijk is, gegeven de huidige schaarste op de arbeids- en woningmarkt;

⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2024 – deel 1 Reflectie*, maart 2025.

¹⁰ Dit wordt ook wel vergeleken met het Kafalasysteem, waaronder gastarbeiders werken in Arabische landen. Onder het Kafalasysteem moeten ongeschoolde gastarbeiders een 'sponsor' hebben, meestal hun werkgever. Deze werkgever is verantwoordelijk voor de gastarbeider en de gastarbeiders hebben zelf nauwelijks rechten.

¹¹ Adviesraad Migratie, *Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*, maart 2024.

het zal voor werkgevers op de korte termijn een forse inspanning zijn om dit voor elkaar te krijgen. De baten zullen op de langere termijn echter groot zijn, want de investering in deze mensen, en de omstandigheden waarin ze werken, zal uiteindelijk niet alleen bijdragen aan een veiligere werkplek, maar ook aan de productiviteit. Op de lange termijn kan dit ertoe leiden dat werkgevers meer inzicht krijgen in de implicaties van hun ondernemerschap en overwegen te investeren in automatisering. Onveilig werk, dat door arbeidsmigranten wordt verricht, zal zo meer en meer verdwijnen.

Daarnaast is actie nodig vanuit de overheid. De overheid is als beleidsmaker en wetgever verantwoordelijk voor het beleid dat het structurele gebruik van flexibele arbeidsrelaties door werkgevers faciliteert en kan dit ook weer bijsturen, bijvoorbeeld door de (fiscale) prikkels die wegwerpwerk in de hand werken weg te nemen. Ook kan de overheid overgaan tot een verbod op flexibele arbeidsrelaties in specifieke sectoren, zoals dat in Duitsland is doorgevoerd voor het werk in de vleesindustrie.¹² Hoewel we zien dat de overheid op dit vlak de eerste voorzichtige stappen zet¹³, mede naar aanleiding van het rapport van de *Commissie Regulering van Werk*¹⁴, zijn meer actie en urgentie nodig.

Ten slotte kan ook de uitzendsector helpen. Uitzendorganisaties werven de arbeidsmigranten en voorzien in huisvesting, en hebben daarom een belangrijke rol bij het verbeteren van de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten. Op de langere termijn, als het gelukt is om de omslag te maken naar meer duurzame arbeidsrelaties voor structureel werk, kan de uitzendsector weer teruggaan naar de basis en zich vooral richten op het opvangen van 'piek en ziek' bij werkgevers.

Meewegen werkgerelateerde veiligheid bij nieuw te vormen arbeidsmigratiebeleid

Het vrije verkeer van werknemers binnen de EU, en de aanhoudende vraag naar laagbetaalde arbeid in Nederland, hebben gezorgd voor een forse groei van het aantal arbeidsmigranten dat in Nederland werkzaam is. Vooral werkgevers in arbeidsintensieve sectoren met veel laagbetaald werk, zoals de transport en logistiek, de bouw, de industrie, voedingsindustrie en de land- en tuinbouw, maken gebruik van arbeidsmigranten. Het werk dat zij uitvoeren is vaak vies, gevaarlijk en zwaar. Arbeidsmigranten worden daarbij blootgesteld aan gevaren als vallen van hoogte, fysieke belasting, aanrijdgevaar, werkstress en het werken met gevaarlijke stoffen. Dit zijn dan ook de sectoren waar relatief veel arbeidsongevallen plaatsvinden.

Het nut en de noodzaak van dit soort gevaarlijk werk is een terugkerend punt van aandacht in de eerder aangehaalde studies over arbeidsmigratie. Daarbij wordt erop gewezen dat het werk vaak beperkt bijdraagt aan onze economie. Ook groeit het besef dat er in de nabije toekomst in de EU geen arbeidsmigranten meer beschikbaar zijn die dit soort werk kunnen en willen doen. Op basis van deze analyses, en de maatschappelijke problemen die arbeidsmigratie met zich meebrengt, adviseren de

¹² Zie par 5.3.3 van dit rapport

¹³ Zie paragraaf 5.3.2 van dit rapport.

¹⁴ Commissie Regulering van Werk ('Commissie Borstlap'), *In wat voor land willen wij werken?*, januari 2020.

bovengenoemde studies het kabinet om keuzes te maken over de economische inrichting van Nederland. Daarbij roepen zij op om gebruik te maken van een brede welvaartsbenadering, waarbij alle maatschappelijke belangen meewegen. Het kabinet is bezig hier opvolging aan te geven en heeft de ambitie uitgesproken om te komen tot een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid.¹⁵

Wij sluiten ons aan bij de oproep tot de toepassing van een brede welvaartsbenadering bij toekomstige keuzes over de economische inrichting van Nederland. Bij de totstandkoming van het selectievere en gerichtere arbeidsmigratiebeleid van het kabinet zou het zwaar mee moeten wegen dat het laten uitvoeren van vies, gevaarlijk en zwaar werk door arbeidsmigranten grote veiligheidsrisico's met zich meebrengt, vanwege de risicoverhogende factoren waarmee arbeidsmigranten in Nederland te maken hebben.

In beeld brengen

De meeste arbeidsmigranten leven in een bubbel, buiten het zicht van de rest van Nederland. Zij werken op plekken waar - en op tijden waarop - zij weinig interactie hebben met Nederlanders en ze zijn gehuisvest in kwetsbare wijken met andere migranten of juist ver buiten de bebouwde kom. Het buiten beeld zijn van arbeidsmigranten betekent dat hun veiligheidsproblemen ook buiten het zicht zijn van de samenleving. Dat terwijl zij de levensstijl van veel Nederlanders faciliteren met de ruime beschikbaarheid van betaalbaar vlees, groenten en fruit, pakketjes die de volgende dag in huis zijn en het bouwen, onderhouden en schoonhouden van huizen en kantoren.

Ook in ons onderzoek heeft het veel tijd en moeite gekost zicht te krijgen op de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten. Zo bleek het ingewikkeld om de verhalen bij arbeidsmigranten zelf op te halen. Zij zitten veelal in de overlevingsmodus, hebben weinig direct te winnen met deelname aan een onderzoek en veel te verliezen wat betreft hun werk, inkomen en huisvesting. Als contact met een arbeidsmigrant er eenmaal was, verdween deze persoon uiteindelijk vaak toch weer uit beeld. Ook op basis van cijfers was het moeilijk goed inzicht in deze groep te krijgen. Terwijl we in Nederland over van alles cijfers bijhouden, ook op het gebied van veilig werk, zijn deze beperkt beschikbaar als het gaat over de onveiligheid van arbeidsmigranten op de werkplek. Dit zegt iets over hoeveel belang aan dit probleem gegeven wordt.

Ook als het gaat om belangenbehartiging is de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten grotendeels buiten beeld. Terwijl de lobby van werkgevers en uitzendbureaus het arbeidsmigratiebeleid beïnvloeden, ontbreekt daar de stem van de arbeidsmigranten zelf. Hoewel we bij vakbonden wel behartiging van de belangen van arbeidsmigranten zien, blijft hun inzet beperkt. Hun afhankelijkheid, tijdelijkheid en kwetsbaarheid maken bovendien dat arbeidsmigranten zich niet eenvoudig kunnen verenigen om op te komen voor de eigen belangen. Ook in ondernemingsraden en andere soorten personeelsvertegenwoordigingen zijn tijdelijke arbeidskrachten niet verplicht vertegenwoordigd, waardoor ook vanuit deze hoek beperkt wordt opgekomen

¹⁵ Zie paragraaf 5.2 van dit rapport.

voor de belangen van arbeidsmigranten. Mede daardoor nemen werkgevers arbeidsmigranten vaak onvoldoende mee in hun arbeidsomstandighedenbeleid.

Verantwoordelijkheid nemen

Behalve de drie voornoemde fundamentele veranderingen die nodig zijn om de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten te verbeteren, is het ook nodig dat verschillende partijen op korte termijn hun verantwoordelijkheid nemen door te handelen naar de geest van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet ('allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld') en te zorgen dat de achtergrond van een werknemer nooit een reden kan zijn voor onveiligheid op de werkvloer. Dat arbeidsmigranten vaak veel willen werken en daarbij slechte arbeidsomstandigheden accepteren (veelal onder druk van de situatie 'thuis') neemt de verantwoordelijkheid om deze mensen te beschermen niet weg.

Allereerst de werkgevers. Wie mensen hierheen haalt om te werken, haalt niet alleen arbeid binnen, maar ook verantwoordelijkheid. We zien dat werkgevers die veel arbeidsmigranten aantrekken, deze verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid niet altijd voldoende naar zich toe trekken. Dat geldt niet alleen voor de malafide partijen, maar ook voor bonafide werkgevers die scherp aan de wind zeilen. Hoewel wij denken dat het al veel zou helpen als werkgevers stoppen met wegwerpwerk, is ook een omslag in denken en doen nodig. De grote werkgevers die gebruik maken van arbeidsmigranten, in bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie, zouden daar het voortouw in moeten nemen. Wij roepen hen op verantwoordelijkheid te nemen voor een veilige werkomgeving voor arbeidsmigranten. Dit betekent niet alleen het naleven van wettelijke eisen, maar ook actief handelen om risico's te minimaliseren en arbeidsmigranten aandacht te geven in het arbeidsomstandighedenbeleid.

Ten tweede de overheid, die in het beleid en de bijbehorende wetgeving meer rekening zou moeten houden met werkenden die afwijken van het gemiddelde. Dit geldt zowel voor het beleid dat gericht is op de arbeidsomstandigheden als voor het beleid dat zorgt voor vangnetten (op het gebied van zorg en sociale zekerheid) als er een ongeval plaatsvindt. Zelfregulering en zelfredzaamheid moeten hierbij worden heroverwogen als uitgangspunten voor het beleid.

Ten slotte de Nederlandse Arbeidsinspectie, als toezichthouder op de arbeidsomstandigheden in Nederland. Wij roepen deze toezichthouder op om niet uit te gaan van een 'gemiddelde' werknemer, maar rekening te houden met de kenmerken van werknemers in een kwetsbare positie, zoals arbeidsmigranten. Het toezicht zou moeten bijdragen aan een gelijkwaardige bescherming van arbeidsmigranten op de werkvloer. Dat vraagt om een aanpak die zich richt op de mensen in deze groep, in plaats van louter op de sectoren waarin deze mensen veelal werkzaam zijn. Bij werkgevers die de randen van de wetgeving opzoeken, zou de Arbeidsinspectie harder op moeten treden.¹⁶

¹⁶ Het kabinet onderneemt stappen om de Arbeidsinspectie hiertoe beter in staat te stellen, onder andere door de *Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel*.

Blik op veiligheid

Er moet veel gebeuren om het leven van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie te verbeteren. We constateren dat er, mede naar aanleiding van de eerder in deze beschouwing aangehaalde adviezen, al het een en ander in gang is gezet door het kabinet. Denk aan de voorgenomen certificering van uitzendbureaus¹⁷, de invoering van de dubbele meldplicht¹⁸ en de eerder genoemde stappen die zijn gezet om het doorgeschoten gebruik van flexibele arbeid tegen te gaan.¹⁹ Deze initiatieven zijn veelal gericht op eerlijk werk en het tegengaan van uitbuiting van arbeidsmigranten. Wij juichen deze initiatieven toe, omdat deze veelal ook bijdragen aan de verbetering van de veiligheid van arbeidsmigranten.

Dat er al veel adviezen liggen, die deels opgepakt worden door het kabinet, maakt dat wij ons konden focussen bij het formuleren van de aanbevelingen. Deze focus heeft geleid tot een beperkt aantal aanbevelingen, waarmee we vooral de materiële werkgevers - de bedrijven waar het werk daadwerkelijk plaatsvindt - aanspreken. Bij hen is nog veel veiligheidswinst te behalen.

Omslag in het denken

Wij realiseren ons dat er meer nodig is dan een een-op-een opvolging van onze aanbevelingen. De daadwerkelijke verbetering van de situatie voor arbeidsmigranten behoeft een bredere maatschappelijke verschuiving in wat als sociaal wenselijk en ethisch juist wordt beschouwd. Wat door sommige partijen nu als normaal wordt gezien, zou in de breedst mogelijke zin als onwenselijk moeten worden bestempeld. Dat vraagt om een fundamentele verschuiving in de manier waarop Nederland met arbeidsmigranten omgaat. Uitgangspunt daarbij is artikel 1 van de Grondwet: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.' Wanneer de gevallen niet gelijk blijken, is een extra inspanning noodzakelijk om te zorgen voor een gelijk veiligheidsniveau.

¹⁷ Middels het Wetsvoorstel *toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten* (Wtta), zie paragraaf 5.1 van dit rapport.

¹⁸ Dit betekent dat zowel de werkgever als het uitzendbureau verplicht is een arbeidsongeval met een uitzendkracht bij de Arbeidsinspectie te melden

¹⁹ Zie paragraaf 5.3.2 van dit rapport.

AANBEVELINGEN

De bescherming van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie op de werkplek kent structurele tekorten. Het gaat naar schatting om ruim 200.000 arbeidsmigranten die minder dan 130% van het minimumloon verdienen, en in grote mate afhankelijk zijn van de (uitzend)werkgever voor werk, inkomen en huisvesting. De Onderzoeksraad roept alle betrokken partijen op deze groep beter en actief te beschermen. Daarvoor is het nodig om de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onverkort en met urgentie uit te voeren. Daarnaast is het essentieel om het huidige debat over de inrichting van de economie en de arbeidsmarkt voort te zetten en daarbij ook het perspectief van arbeidsveiligheid nadrukkelijk mee te nemen. Aanvullend doet de Raad een aantal aanbevelingen om te komen tot een veilige en gezonde werkomgeving voor arbeidsmigranten, gelijkwaardig aan die van andere werkenden in soortgelijke banen.

Meer duurzame arbeidsrelaties

Uit dit onderzoek blijkt dat het werk waarvoor arbeidsmigranten worden ingezet meestal niet tijdelijk of incidenteel is, maar structureel. Toch verrichten zij dit structurele werk vaak via tijdelijke contracten. Deze structurele tijdelijkheid pakt nadelig voor hen uit. De volgende aanbevelingen richten zich op de noodzakelijke omslag naar duurzame arbeidsrelaties. We richten ons daarbij primair op de sectoren waar arbeidsmigranten in groten getale werkzaam zijn en de onveiligheid het grootste is. We roepen andere sectoren op hen daarin te volgen.

Aan LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie en Koninklijke Metaalunie:

1. Behandel arbeidsmigranten die structureel werk verrichten als vaste werknemers. Vergroot het aandeel duurzame arbeidsrelaties voor structureel werk binnen de sector substantieel. Maak hierover bindende afspraken met werknemersorganisaties, bijvoorbeeld in cao's of sectorale afspraken.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

2. Neem de prikkels weg die het aantrekkelijk maken om arbeidsmigranten flexibel in te zetten voor structureel werk. Als dit niet leidt tot meer duurzame arbeidsrelaties voor arbeidsmigranten, stel dan een verbod in op flexibele arbeidsrelaties voor structureel werk in sectoren waar dit probleem hardnekkig is.

Verbetering bescherming van arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten verrichten in Nederland risicovol werk, maar het stelsel dat hun veiligheid moet beschermen sluit onvoldoende aan bij de factoren die voor hen risicoverhogend werken. Daardoor komen veiligheidswaarborgen onvoldoende tot hun recht. Een gelijkwaardig veiligheidsniveau vergt dat werkgevers hun zorgplicht concreter vertalen naar de context waarin arbeidsmigranten werken en dat de minister van SZW het stelsel dat hun veiligheid moet beschermen beter laat aansluiten op de factoren die voor hen risicoverhogend werken.

Aan LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie, Koninklijke Metaalunie, Algemene Bond van Uitzendondernemingen en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen:

3. Bevorder dat werkgevers hun zorgplicht voor een veilige werkomgeving waarmaken. Maak daartoe samen met werknemersorganisaties afspraken over hoe de veiligheid op de werkplek voor arbeidsmigranten wordt geborgd en leg in arbocatalogi en RI&E's vast hoe in het arbobeleid van werkgevers rekening moet worden gehouden met de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

4. Zorg voor een betere bescherming van arbeidsmigranten met flexibele arbeidsrelaties, door:
 - a. de arbeidswetten²⁰ beter bij hun situatie aan te laten sluiten, zodat zij worden betrokken bij medezeggenschap over het arbeidsomstandighedenbeleid bij materiële werkgevers en beter beschermd zijn tegen ontslag wanneer ze onveilig werk melden of dit werk onderbreken.
 - b. de belangenbehartiging van arbeidsmigranten te versterken, zodat zij zowel individueel als collectief beter gehoord worden en – ook na een arbeidsongeval – effectiever een beroep kunnen doen op hun rechten.
 - c. de toegang tot (arbo)zorg en sociale zekerheid te verbeteren.

²⁰ De wetten die rechten en plichten vastleggen rondom arbeid, arbeidsomstandigheden en medezeggenschap. Dit omvat onder meer de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden.

Voor de verbetering van de bescherming van arbeidsmigranten is beter zicht nodig op de risico's die zij lopen. Op basis hiervan kan het beleid (van de overheid, de brancheorganisaties en de werkgevers) en toezicht (door de Arbeidsinspectie) worden bijgestuurd.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nederlandse Arbeidsinspectie, LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie, Koninklijke Metaalunie, Algemene Bond van Uitzendondernemingen en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen:

5. Verbeter gezamenlijk het cijfermatig inzicht in de (on)veiligheid van arbeidsmigranten op het werk, zodat structureel kan worden bijgehouden hoe het staat met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten.

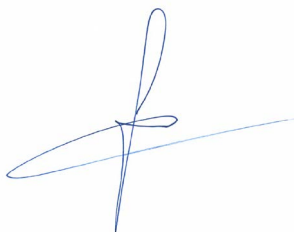
Het toezicht vertrekt vanuit de algemene norm en een standaardinterventie die sterk leunt op onderzoek door de werkgever. Daardoor komen de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten onvoldoende aan bod. Vanuit het equity-principe vraagt gelijkwaardige bescherming om extra inspanning: gericht actief toezicht op de groep arbeidsmigranten en een steviger, minder vrijblijvende aanpak na een ongeval.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

6. Stel de Arbeidsinspectie beter in staat om het actieve toezicht te richten op arbeidsmigranten als groep in plaats van louter op de sectoren waar zij veelal in werken.

Aan de Nederlandse Arbeidsinspectie:

7. Hanteer bij ongevallen met arbeidsmigranten een stevigere en minder vrijblijvende aanpak, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten. Dit moet resulteren in een gelijkwaardig beschermingsniveau voor arbeidsmigranten.



mr. C.J.L. van Dam MPM
Voorzitter



mr. C.A.J.F. Verheij
Secretaris-directeur

LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Afkorting/begrip	Betekenis
3D-banen	<i>Dirty, Dangerous & Demanding</i> – vies, gevaarlijk en zwaar werk
A1-verklaring	Een document waarmee een (tijdelijk) in een andere EU-lidstaat werkende werknemer of zelfstandige aantoont dat hij/zij tijdens de werkzaamheden onder de sociale-zekerheidswetgeving van het herkomstland blijft vallen en daar premies blijft betalen.
Accimap	Analysetechniek die oorzaken en gevolgen van een ongeval in lagen (van werkvloer tot beleid) in kaart brengt.
Arbeidsmigrant	Een arbeidsmigrant is iemand die uit een ander land dan Nederland komt met als primair doel in Nederland te werken. Dit onderzoek richt zich op arbeidsmigranten uit andere EU-landen die laag- of ongeschoold werk verrichten en hier tijdelijk verblijven.
Arbeidsomstandigheden	De fysieke, mentale en sociale aspecten van de werkomgeving die de gezondheid en het welzijn van werknemers beïnvloeden
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BRP	Basisregistratie Personen
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Derdelander	Iemand van buiten de EU die in Nederland mag werken op een werk- en verblijfsvergunning afgegeven door een andere EU-lidstaat.
Equity	De term verwijst in het kader van dit onderzoek naar kansengelijkheid door de ongelijke omstandigheden in acht te nemen. In de context van arbeidsveiligheid: gelijke kansen voor een veilige werkplek.
ETK-regeling	Regeling extraterritoriale kosten (onbelaste vergoeding voor extra kosten bij tijdelijk verblijf buiten het woonland)
EU	Europese Unie
EU-11	Elf Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten (Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Kroatië)
EU-27	Alle 27 huidige lidstaten van de Europese Unie
Formele werkgever	De partij die het contract sluit en sociale premies afdraagt (bij uitzendconstructies het uitzend- of detacheringsbureau).
GAO	Gedifferentieerde Aanpak Ongevalsonderzoek
Inlener	Bij uitzenden of detacheren de partij die de werkende inleent van de uitlenende partij (bijvoorbeeld het uitzendbureau). Ook wel materiële werkgever genoemd.

Afkorting/begrip	Betekenis
Materiële werkgever	De persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten.
Meldingsplichtig ongeval	Arbeidsongeval met dodelijke afloop, blijvend letsel of ziekenhuisopname dat direct bij de Arbeidsinspectie moet worden gemeld.
MOE-landen	Landen die sinds 2004 toe zijn getreden tot de Europese Unie. Hieronder vallen Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Bulgarije en Kroatië. In officiële documenten en statistiek ook wel aangeduid met EU-11.
NEA	Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden
OM	Openbaar Ministerie
Package deal	Combinatie van werk, (tijdelijke) huisvesting, vervoer en zorgverzekering die werkgever aan arbeidsmigrant aanbiedt.
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Risicoverhogende factoren	Factoren die arbeidsmigranten extra kwetsbaar kunnen maken, denk onder meer aan dat zij een ander taal spreken, andere culturele achtergrond hebben en lange werkdagen maken.
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen. De RNI is een onderdeel van de BRP.
RI&E	Risico-Inventarisatie en -Evaluatie
Schijnzelfstandige	Persoon die als zzp'er staat ingeschreven maar feitelijk onder gezag werkt en daarmee werknemer zou moeten zijn.
SER	Sociaal-Economische Raad
Structureel werk	Werk waarbij sprake is van een regelmatig patroon van de werkzaamheden. Een aanwijzing dat het gaat om werk met een structureel karakter betreft het gegeven dat het gaat om werkzaamheden die de voornaamste bestaansreden zijn van een bedrijf.
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
Uitlener	Bij uitzenden of detacheren de uitlenende partij, oftewel het uitzend- of detacheringsbureau.
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VCA	Veiligheid, gezondheid en milieu Checklist Aannemers
WW	Werkloosheidswet
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Werkgerelateerde veiligheid	De veiligheid op de werkplek en aanpalende gebieden, zoals vervoer van/naar het werk en de (tijdelijke) huisvesting waarin arbeidsmigranten verblijven.
Werkgever	De persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten. Deze partij wordt ook wel de materiële werkgever genoemd.
Wtta	Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

Afkorting/begrip**Betekenis**

Zorgplicht (werkgever)

Wettelijke plicht uit de Arbeidsomstandighedenwet. Hierin staat dat de werkgever verplicht is om voor een zo veilig en gezond mogelijke werkomgeving te zorgen.

Zzp

Zelfstandige zonder personeel

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren zijn er signalen geweest dat arbeidsmigranten in Nederland werken onder onveilige omstandigheden. Zo zijn er veel gevallen bekend van arbeidsmigranten die te maken hebben met onveiligheid op het werk en verschijnen er regelmatig publicaties over misstanden en ongevallen met arbeidsmigranten²¹, veelal afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landen, of EU-11²²). Deze signalen waren voor de Onderzoeksraad aanleiding voor nader onderzoek.

In een vooronderzoek hebben we ons onder meer verdiept in cijfers ten aanzien van arbeidsveiligheid. Het beeld ontstond daarbij dat er weinig cijfers bekend zijn over arbeidsmigranten, laat staan over hun veiligheid. Zijn arbeidsmigranten bijvoorbeeld vaker betrokken bij ongevallen op het werk, en komt dit vooral omdat zij gevaarlijk werk doen? Vragen die onbeantwoord bleven en het beeld over de veiligheid van arbeidsmigranten diffuus hielden.

Wel werd duidelijk dat een grote groep arbeidsmigranten werkt aan de onderkant van de arbeidsmarkt.²³ Vooral werkgevers uit de transport- en logistieke sector, de bouw, de (voedings)industrie en de land- & tuinbouw maken veel gebruik van deze arbeidsmigranten.²⁴ De onderkant van de arbeidsmarkt kan worden getypeerd door lage lonen, onzekerheid en onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden. De risico's van onveilig en ongezond werk gelden voor eenieder die aan de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland werkt. Werkenden worden in die sectoren blootgesteld aan gevaren als vallen van hoogte, machineveiligheid, fysieke belasting, aanrijdgevaar, werkstress en het werken met gevaarlijke stoffen. Dit zijn dan ook de sectoren waar relatief veel arbeidsongevallen plaatsvinden.²⁵

De afgelopen jaren is de aandacht voor de woon-, werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten gegroeid. In oktober 2020 publiceerde het Aanjaagteam bescherming

21 Onder meer door kennis- en onderzoeksinstituut SOMO (zie <https://www.somo.nl/nl/uitbuiting-door-malafide-uitzendbureaus/> [geraadpleegd op 11 december 2024]) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (zie bijvoorbeeld <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2024/05/23/misbruik-van-ontslag-op-staande-voet-door-uitzendbureaus> [geraadpleegd op 11 december 2024]) en Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapport Arbeidsmigranten*, 2021.

22 Landen die sinds 2004 toe zijn getreden tot de Europese Unie. Hieronder vallen Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Bulgarije en Kroatië. In officiële documenten en statistiek ook wel aangeduid met EU-11.

23 Hier werken arbeidsmigranten in zogenoemde 3D-banen: vies (*dirty*), gevaarlijk (*dangerous*) en zwaar (*demanding*) werk.

24 Zie paragraaf 2.1.

25 Zie bijvoorbeeld de *Monitor Arbeidsongevallen 2023* van de Nederlandse Arbeidsinspectie

arbeidsmigranten (ook wel Commissie Roemer genoemd) het rapport *Geen tweederangsburgers*.²⁶ Vakbond FNV stelde twee jaar na het rapport van het Aanjaagteam dat de situatie rondom arbeidsmigranten verder is verslechterd.²⁷ Uit ons vooronderzoek bleek dat partijen niet verwachten dat er op korte termijn een structurele oplossing voor het veiligheidsprobleem komt, vooral omdat initiatieven op het gebied van wetgeving veel tijd kosten.²⁸ Bovendien ligt de focus hierbij vaak op het tegengaan van misstanden en kan onderzoek naar arbeidsongevallen nieuwe inzichten opleveren.

Het diffuse cijfermatige beeld, de verwachting dat het lang zou duren voordat de situatie voor arbeidsmigranten in Nederland zou verbeteren en de onderbelichting van de dimensie veiligheid vormden de aanleiding voor dit onderzoek naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten.

Definitie arbeidsmigrant

In dit onderzoek definiëren we een arbeidsmigrant als iemand die afkomstig is uit een ander land dan Nederland en naar Nederland komt met als primaire doel om te werken. Iedere burger van de Europese Unie heeft het recht vrij binnen het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven middels het vrije verkeer van personen. Ook zogenoemde derdelanders die rechtmatig werkzaam zijn in een EU-lidstaat mogen als gedetacheerde werknemer in een andere lidstaat werken op basis van de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten. Tot slot kan een derdelander in Nederland werken als deze in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het hoofddoel van dit onderzoek is het verbeteren van de werkgerelateerde veiligheidssituatie voor arbeidsmigranten in Nederland. Daartoe hebben we getracht inzicht te krijgen in zowel de werkgerelateerde veiligheidsrisico's waaraan arbeidsmigranten worden blootgesteld als de (achterliggende) factoren die bijdragen

²⁶ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, oktober 2020.

²⁷ FNV, *Kabinet en werkgevers nu aan zet, situatie arbeidsmigranten slechter dan ooit*, 31 mei 2022. <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2022/05/kabinet-en-werkgevers-nu-aan-zet-situatie-arbeidsm> [geraadpleegd op 30 oktober 2024].

²⁸ Er was tijdens de internetconsultatie vanuit de branche bijvoorbeeld veel kritiek op het wijzigingsvoorstel van de Arbeidsomstandighedenwet voor een dubbele meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten voor uitleners (2023). Op 7 maart 2025 heeft de regering het voorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad van State (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK014483#:~:text=25,en%29%20inzien>). Voor het conceptwetsvoorstel voor verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wtta) adviseerde de Raad van State in april 2023 om het wetsvoorstel aan te passen voor verdere behandeling in de Tweede Kamer (<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/samenvatting-advies-certificering/>). Hoewel op 25 oktober 2024 duidelijk werd dat de invoering van de Wtta vanwege uitvoeringsproblemen opnieuw is uitgesteld, is sindsdien gewerkt aan een herzien voorstel en aangepaste uitvoeringsstructuur. Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta. Na goedkeuring in de Eerste Kamer moet de wet ingaan op 1 januari 2027 (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervormingen-arbeidsmarkt/aanpak-misstanden-bij-uitzendbureaus-en-andere-uitleners>).

aan deze veiligheidsrisico's. Om te begrijpen hoe deze factoren zich in de praktijk uitten, hebben we verschillende casussen bestudeerd. Ook zijn we op zoek gegaan naar de belemmeringen die ervoor zorgen dat deze risico's en factoren blijven voortbestaan.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe staat het met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland?
2. Welke factoren dragen bij aan de voor arbeidsmigranten specifieke veiligheidsrisico's?
3. Wat laat casuïstiek ons zien over de manier waarop deze factoren tot uiting komen?
4. Welke knelpunten op stelselniveau houden de mogelijke veiligheidsrisico's voor arbeidsmigranten in stand?
5. Hoe kan de veiligheid van arbeidsmigranten worden verbeterd?

Dit onderzoek is niet gericht op een vergelijking tussen arbeidsmigranten en andere werkenden²⁹, maar op het in kaart brengen van de mate waarin arbeidsmigranten risico lopen en wat hen specifiek vatbaar maakt voor onveilige arbeidsomstandigheden. Het onderzoek beoogt integraal inzicht te bieden in de factoren die bijdragen aan het in stand houden van deze risico's. Eventuele vergelijkingen met andere werkenden dienen enkel ter ondersteuning van het inzicht dat arbeidsmigranten een kwetsbare groep vormen op het gebied van werkgerelateerde veiligheid.

Hoewel dit onderzoek zich richt op arbeidsmigranten, is de problematiek breder. Andere kwetsbare groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt werken onder vergelijkbare omstandigheden, vaak zonder een sterke stem in het maatschappelijke debat. Daarom zullen bepaalde lessen uit dit onderzoek niet alleen specifiek van toepassing zijn op arbeidsmigranten, maar op de bescherming van alle werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

1.3 Afbakening

Op basis van ons vooronderzoek is ervoor gekozen om dit onderzoek op vier punten af te bakenen:

- ▶ Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie
- ▶ Werkgerelateerde veiligheid
- ▶ Fysieke veiligheid
- ▶ Casussen vanaf 2020

²⁹ Met 'andere werkenden' worden werkenden bedoeld die geen arbeidsmigranten zijn, maar die wel werkzaam zijn in dezelfde sectoren en vergelijkbaar werk verrichten. Het gaat dus om personen met vergelijkbare functies, taken en omstandigheden, die echter niet onder de definitie van arbeidsmigrant vallen.

1.3.1 Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie

De focus in dit onderzoek ligt op arbeidsmigranten³⁰ in een kwetsbare positie die:

1. Afkomstig zijn uit een land dat behoort tot de lidstaten van de EU (EU-27). Dit betreft arbeidsmigranten die naar Nederland komen om voor een in Nederland gevestigd bedrijf te werken, maar ook arbeidsmigranten die gedetacheerd worden vanuit een ander land binnen de EU (zogenaamde 'gedetacheerde werknemers'). De laatste groep omvat ook 'derdelanders', mensen van buiten de EU die in Nederland mogen werken op een werk- en verblijfsvergunning afgegeven door een andere lidstaat.
2. Laag- of ongeschoold werk verrichten. Ter benadering van deze groep wordt hierbij een inkomensgrens van maximaal 130% van het wettelijk minimumloon aangehouden.
3. Tijdelijk in Nederland verblijven om hier te werken. We hanteren daarbij een termijn van maximaal vijf jaar.

Gelet op deze afbakening gaat het in de praktijk om arbeidsmigranten die werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt in zogenaamde '3D'-banen: vies (*dirty*), gevaarlijk (*dangerous*) en zwaar (*demanding*) werk. Zij zijn vaak afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen (EU-11), zoals Polen, Roemenië en Bulgarije.³¹ Deze groep arbeidsmigranten uit de EU-11 beslaat een groot deel van de arbeidsmigranten in Nederland.³²

1.3.2 Werkgerelateerde veiligheid

We hebben ervoor gekozen het onderzoek vooral te richten op het leefgebied werk. Arbeidsmigranten komen of worden naar Nederland gehaald met als primaire doel om hier te werken. Werk is het centrale thema bij de problemen van arbeidsmigranten, aangezien de problemen die zich voordoen binnen de leefgebieden wonen en verkeer vaak samenhangen met het werk van de arbeidsmigrant. Door de verwevenheid van het leefgebied werk met de leefgebieden wonen en verkeer en het meenemen van de context waarbinnen een voorval plaatsvond, komen ook de veiligheidsrisico's op deze leefgebieden in dit rapport aan de orde.

1.3.3 Fysieke veiligheid

In dit onderzoek ligt de focus op de fysieke veiligheid van arbeidsmigranten. Het gaat dan over voorvallen met fysiek letsel of fatale afloop als gevolg. We kijken daarbij niet alleen naar de preventieve kant (maatregelen om de kans op een ongeval op het werk te minimaliseren), maar ook naar de mitigerende kant (maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de gevolgen van een ongeval worden beperkt, bijvoorbeeld toegang tot zorg of de aanwezigheid van een sociaal vangnet).

³⁰ De gebruikte definitie (zie paragraaf 1.1) en afbakening komt grotendeels overeen met de definitie die wordt gehanteerd door het Interdepartementaal Project Arbeidsmigranten.

³¹ Zie voor een uitgebreider cijfermatig overzicht hoofdstuk 2 van dit rapport.

³² Zie bijvoorbeeld CBS, *Migrantenmonitor*, <https://dashboards.cbs.nl/v3/Migrantenmonitor/> [geraadpleegd op 30 oktober 2024].

De keuze voor de focus op fysieke veiligheid betekent nadrukkelijk niet dat sociale veiligheid in het geheel niet aan bod komt. Sociale aspecten spelen een rol in de context bij het ontstaan van voorvallen. Deze context nemen we mee in het onderzoek.

1.3.4 Casussen vanaf 2020

In 2020 verscheen het rapport *Geen tweederangsburgers* van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.³³ Ten aanzien van het casusonderzoek focussen we ons in het onderzoek op de periode na het verschijnen van dit rapport, om te voorkomen dat we dezelfde voorvallen behandelen.

1.4 Onderzoeksaanpak

De meeste gegevens voor dit onderzoek hebben wij verkregen met behulp van kwalitatieve methoden (bureaustudie, interviews, observatie). Waar nodig en mogelijk hebben wij ook gebruikgemaakt van kwantitatieve data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en TNO³⁴. De onderzoeksinformatie is op kwalitatieve wijze geanalyseerd (systemische en thematische analyse). Hierbij zijn we grofweg in drie fasen te werk gegaan.

In de eerste fase van het onderzoek hebben we een algemeen beeld geprobeerd te vormen van de aard en omvang van veiligheidsproblematiek voor arbeidsmigranten in Nederland. Hiermee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag ('Hoe staat het met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland?'). In ons onderzoek kwamen we erachter dat betrouwbare cijfers over de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten zeer beperkt beschikbaar zijn. Daarom hebben we TNO, het CBS en het RIVM gevraagd om analyses uit te voeren op basis van de beschikbare cijfers. Aanvullend daarop hebben we een eigen analyse gemaakt, op basis van de ongevallenregistratie van de Arbeidsinspectie. Deze aanvullende analyses leverden additionele inzichten op, al blijven nader onderzoek en data nodig.

In de tweede fase van het onderzoek hebben we geïnventariseerd en geanalyseerd welke factoren voor arbeidsmigranten risicoverhogend werken, als antwoord op de tweede onderzoeksvraag ('Welke factoren dragen bij aan de voor arbeidsmigranten specifieke veiligheidsrisico's?'). Naar aanleiding van een aantal voorvallen, zijn interviews gehouden met onder anderen arbeidsmigranten en andere (direct of indirect) betrokken partijen. Het was niet altijd mogelijk om betrokkenen te spreken, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer was overleden of terug was gekeerd naar het thuisland en onbereikbaar was. In een aantal gevallen wilden arbeidsmigranten wel vertrouwelijk hun verhaal delen, maar wilden zij niet dat we contact opnamen met de werkgever(s). Bijvoorbeeld omdat zij na het ongeval nog afhankelijk waren van een werkgever voor huisvesting, bij de afhandeling van letselschade of bij de re-integratie. Bij tientallen andere voorvallen hebben we documenten bestudeerd, zoals ongevalsrapportages. Uit al deze informatie

³³ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, oktober 2020.

³⁴ Met name beschrijvende statistiek. Voor een beschrijving van de methode van TNO, zie Bijlage E.

hebben we vervolgens een (niet uitputtende) set potentieel risicoverhogende factoren voor arbeidsmigranten geïnventariseerd. Om deze factoren systematisch in kaart te brengen, is gebruikgemaakt van een *bowtie* analyse. Aan de hand van deze methode hebben we systematisch alle denkbare oorzaken en gevolgen van een ongeval geïnventariseerd, en inzichtelijk gemaakt welke preventieve en mitigerende maatregelen in het geval van arbeidsmigranten mogelijk ineffectief zijn. In aanvulling op deze kwalitatieve inventarisatie, heeft de Raad een kwantitatieve verkenning gedaan naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland. Hierbij hebben wij TNO een analyse laten uitvoeren van de monitordata uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).³⁵ De risicoverhogende factoren zijn mede onderbouwd door deze data.

Van de vele casussen die wij hebben bestudeerd, zijn er vier breed uitgelicht. Zodoende illustreren wij hoe de geïnventariseerde risicoverhogende factoren met elkaar kunnen samenhangen in de praktijk. Hiermee beantwoorden we de derde onderzoeksvraag ('Wat laat de casuïstiek ons zien over de manier waarop deze factoren tot uiting komen'). Elke casus is apart geanalyseerd aan de hand van een zogeheten *accimap*.³⁶

In de derde en laatste fase van het onderzoek stond de analyse van de systemische knelpunten centraal. Hiervoor hebben we een bredere, thematische analyse uitgevoerd van de mogelijke structurele veiligheidstekorten in de inrichting en werking van het systeem rondom arbeidsmigratie in Nederland. Hiermee beantwoorden we achtereenvolgens de vierde en vijfde onderzoeksvraag ('Welke knelpunten op stelselniveau houden de mogelijke veiligheidsrisico's voor arbeidsmigranten in stand?' en 'Hoe kan de veiligheid van arbeidsmigranten worden verbeterd?'). Behalve inzichten uit casuïstiek, zijn in deze laatste fase ook inzichten meegenomen uit de kwantitatieve en kwalitatieve data. Bovendien is het referentiekader dat wij binnen dit onderzoek hanteren (Bijlage C) gebruikt als normatieve standaard waartegen de in het systeem geïdentificeerde veiligheidstekorten zijn afgezet.

De onderzoeksverantwoording (Bijlage A, met name paragraaf A.3) biedt een gedetailleerdere beschrijving van de gevolgde onderzoeks aanpak.

³⁵ Hierbij zijn de jaargangen 2021 t/m 2023 bekeken.

³⁶ *Accimap* is een methode waar de Onderzoeksraad vaker gebruikt van maakt. De methode wordt gebruikt voor het begrijpen en analyseren van voorvallen in complexe socio-technische/ maatschappelijke systemen. Daarbij worden factoren die mogelijk hebben bijgedragen aan het voorval geordend in hiërarchische lagen, van de fysieke processen op de werkvloer (onderste laag) tot organisaties (middenlaag) tot overheidspartijen en de samenleving (toplagen). Deze aanpak helpt om structurele veiligheidstekorten in het systeem op een geordende manier te identificeren en relaties te leggen tussen de verschillende actoren die direct of indirect een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de onwenselijke situatie op het niveau van de fysieke processen en individuele acties.

1.5 Stelselbeschrijving

De veiligheid van kwetsbare werknemers wordt beïnvloed door meerdere stelsels. In het geval van arbeidsmigranten gaat het niet alleen over de arbeidsomstandigheden³⁷, maar bijvoorbeeld ook over de arbeidsmarkt, huisvesting, (toegang tot) rechtsbijstand, zorg en sociale voorzieningen en registratie³⁸. Deze paragraaf beschrijft uitsluitend het stelsel voor arbeidsomstandigheden, omdat ons onderzoek zich daarop richt. Bijlage D bevat een uitgebreider overzicht van alle relevante stelsels die (in blauwe blokken) in het rapport worden genoemd.

Artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat alle werkenden in EU-landen, inclusief arbeidsmigranten, recht hebben op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is hiervoor stelselverantwoordelijk. Dat betekent dat hij verantwoordelijk is voor het opstellen, implementeren en handhaven van de wet- en regelgeving die gericht is op de bescherming van alle werkenden in Nederland, waaronder arbeidsmigranten.

Definitie werkgever

In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten, ongeacht of de werkende in loondienst, zelfstandig³⁹ of als ter beschikking gestelde uitzendkracht werkt. Dit is de partij die dagelijks leiding geeft en toezicht houdt, en daarmee feitelijk gezag uitoefent op de werkvloer. Deze partij wordt ook wel de materiële⁴⁰ werkgever genoemd. Tenzij anders vermeld, verwijst de term werkgever in dit rapport naar de materiële werkgever.

Bij driehoeksrelaties – zoals bij uitzenden of detacheren – kunnen twee partijen een werkgeversrol hebben. De partij die het contract sluit of de werkende ter beschikking stelt, het loon betaalt en de sociale premies afdraagt is in een dergelijke constructie de formele werkgever; als het hier om een uitzendonderneming gaat noemen we die partij ook wel de uitlener. De materiële werkgever is dan de inlener. Dit onderscheid is van belang omdat verantwoordelijkheden voor arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid kunnen verschillen.

Deze dubbele werkgeversrollen, samen met de emancipatie van werkenden en veranderende wet- en regelgeving, maken het tegenwoordig minder eenvoudig om vast te stellen of sprake is van een gezagsverhouding.⁴¹ Waar leiding en

³⁷ Arbeidsomstandigheden verwijzen naar de fysieke, mentale en sociale aspecten van de werkomgeving die de gezondheid en het welzijn van werknemers beïnvloeden. Daaronder vallen zaken als lichamelijke belasting, werkomgeving en psychosociale arbeidsbelasting.

³⁸ Bijvoorbeeld in de Basisregistratie Personen (BRP).

³⁹ In sommige gevallen kan een zelfstandige worden gezien als een werknemer, mits de feitelijke arbeidsrelatie voldoet aan de criteria van artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek. Zodra een zelfstandige onder gezag werkt en daarvoor loon ontvangt wordt deze volgens de wet beschouwd als werknemer.

⁴⁰ In de arbowet wordt de materiële werkgever ook wel de 'feitelijk werkgever' genoemd.

⁴¹ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

toezicht door de werkgever voorheen de beoordeling van het bestaan van een gezagsrelatie bepaalde, wordt tegenwoordig meer in samenhang gekeken met andere aspecten, zoals de vraag in hoeverre de verhouding tussen de werkgever en de werkende vergelijkbaar is met het personeel dat in dienst is bij de werkgever, in welke mate de werkgever – formeel of materieel – de werktijden en de locatie van de werkzaamheden kan bepalen en de manier waarop de werkende naar buiten treedt.⁴²

De Arbeidsomstandighedenwet is de belangrijkste wettelijke waarborg voor veilige arbeidsomstandigheden in Nederland. In deze wet staan regels voor werkgevers om de veiligheid en gezondheid van werknemers te bevorderen. Ook staan er verplichtingen in waar werkgevers en werknemers zich aan moeten houden. De Arbeidsomstandighedenwet is er daarmee op gericht om risico's te minimaliseren en alle werkenden te beschermen tegen onveilige en ongezonde omstandigheden. De Arbeidsomstandighedenwet wordt verder uitgewerkt en gespecificeerd in het Arbobesluit en de Arboregeling. Daarin staan bijvoorbeeld regels over blootstelling aan gevaarlijke stoffen, licht en geluid, bepalingen over werkdruk, werken op hoogte en eisen aan persoonlijke beschermingsmiddelen. Regels over werk- en rusttijden zijn separaat opgenomen in de Arbeidstijdenwet.

In Nederland zijn de materiële werkgever (vanaf hier: de werkgever) en de werknemer samen verantwoordelijk voor een veilige en gezonde werkplek. De werkgever is verplicht de werkplek zodanig veilig in te richten om te voorkomen dat een werkende schade lijdt.⁴³ De verantwoordelijkheid van de inrichting van de werkplek ligt immers bij de werkgever. Met deze zogenoemde zorgplicht wordt niet een absolute bescherming van werkenden beoogd, maar wat redelijkerwijs mogelijk is, bijvoorbeeld gelet op de stand van de wetenschap. Een werkgever moet het werk zodanig organiseren dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werkende.⁴⁴ Daarbij moet de werkgever schriftelijk vastleggen welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich meebrengt. Deze zogenoemde risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de maatregelen en een bijbehorend plan van aanpak waarin wordt aangegeven hoe deze risico's beheerst kunnen worden.⁴⁵ Een werkgever moet één of meerdere kerndeskundigen⁴⁶ inschakelen voor onder meer de toetsing van de RI&E.⁴⁷ De ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft instemmingsrecht op onder meer het arbeidsomstandighedenbeleid en de werk- en rusttijden.⁴⁸ Verder moet een werkgever

⁴² Belastingdienst, Handboek Loonheffingen 2024 bijlage 3. De Arbeidsomstandighedenwet stelt dat de werkgever ook iemand is die werkenden zonder arbeidsovereenkomst onder zijn gezag laat werken. De definitie van werken onder gezag is echter niet verder uitgewerkt in deze wet. Er wordt momenteel gewerkt aan de verduidelijking van de definitie van werken onder gezag met het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar). Zolang deze wet er nog niet is, wordt in sommige gevallen teruggevallen op richtlijnen van de Belastingdienst voor de definitie van werken onder gezag.

⁴³ Artikel 7:658 BW

⁴⁴ Artikel 3 Arbeidsomstandighedenwet

⁴⁵ Artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet

⁴⁶ Er zijn 4 verschillende kerndeskundigen, elk met een eigen kerndeskundigheid: een arbeids- en organisatiedeskundige, een arbeidshygiënist, een hogere veiligheidskundige en een bedrijfsarts.

⁴⁷ Artikel 14 Arbeidsomstandighedenwet

⁴⁸ Artikel 27 Wet op de ondernemingsraden en artikel 12 en 13 van de Arbeidsomstandighedenwet.

werknemers voorlichten en onderrichten over de gevaren en de te nemen veiligheidsmaatregelen als toezien op de naleving van de maatregelen.⁴⁹ Een werkgever moet daarbij rekening houden met onoplettendheid en zelfs het negeren van veiligheidsvoorschriften.

Een werknemer heeft eveneens een eigen verantwoordelijkheid. Zo heeft een werknemer de verantwoordelijkheid om binnen de omstandigheden zijn of haar werk veilig uit te voeren.⁵⁰ Maar een werknemer kan niet zelf maatregelen nemen tegen onachtzaamheid, omdat de werkgever over de inrichting van de werkplek gaat. Een werkgever moet het werk regelmatig toetsen aan opgedane ervaring, van bijvoorbeeld werkenden, en past waar nodig de maatregelen aan. Zowel de werkgever als de werknemer hebben baat bij een veilige werkomgeving. De eigen verantwoordelijkheid van een werknemer hoeft daarmee niet op gespannen voet te staan met de zorgplicht van de werkgever.⁵¹

De Arbeidsinspectie houdt onder meer toezicht op de Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet. Een werkgever moet arbeidsongevallen die leiden tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct melden aan de Arbeidsinspectie.^{52 53} Bij overtreding kan de inspectie een aantal maatregelen opleggen, variërend van een waarschuwing tot een boete of stillegging van het werk. De Arbeidsinspectie kan behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk handhaven. In dat geval wordt de opsporing aangestuurd door het Functioneel parket van het Openbaar Ministerie.

1.6 Referentiekader

De Onderzoeksraad verwacht dat iedereen in Nederland veilig en gezond kan werken. Dit geldt ook voor kwetsbare groepen, en dus ook voor arbeidsmigranten. Het uitgangspunt is dat voor hen hetzelfde veiligheidsniveau moet gelden als voor andere arbeidskrachten. Daarbij hanteren wij het principe van *equity*. De basis voor deze verwachtingen van de Onderzoeksraad is artikel 1 van de Nederlandse grondwet: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.' Wanneer de gevallen niet gelijk blijken, is een extra inspanning noodzakelijk om te zorgen voor een gelijk veiligheidsniveau.⁵⁴

⁴⁹ Artikel 8 Arbeidsomstandighedenwet

⁵⁰ Zo zijn werknemers op hun beurt verplicht om de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen, bijvoorbeeld door het op de juiste wijze dragen van de door de werkgever beschikbaar gestelde persoonlijke beschermingsmiddelen. Zie artikel 11 van de Arbeidsomstandighedenwet.

⁵¹ T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en zorgethiek*, 2006.

⁵² Artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet

⁵³ Onder 'blijvend letsel' wordt o.m. verstaan: amputatie, (gedeeltelijke) blindheid of chronisch lichamelijke of psychische klachten. Onder 'ziekenhuisopname' valt ook een dagopname, maar geen poliklinische behandeling (bijvoorbeeld hechten, gips, mitella).

⁵⁴ Dit is in lijn met de denkrichting van de adviezen van de SER waarin aanbevolen wordt om 'rekening te houden met verschillen tussen en binnen groepen in de beroepsbevolking en de zorg voor ongelijkheden beter in te bedden in het arbobeleid, zowel in het nationale beleid als het beleid van branches en individuele bedrijven.' – Sociaal-Economische Raad, *Naar een werkend arbostelsel voor iedereen, Arbovisie 2040, deel 1*, mei 2023. Zie <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/arbovisie-2040-deel-1.pdf>. [geraadpleegd op 21 oktober 2024].

Equity

Equity is een begrip in onder andere de ethiek met wortels in de klassieke oudheid, zie bijvoorbeeld het begrip Epieikeia van Aristoteles, waar het verwijst naar 'een correctie op het recht waar dit afwijkt door zijn universaliteit'. Een vertaling naar het Nederlands zou ergens het midden houden tussen rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid. Anders dan louter gelijkheid verwijst equity naar een gelijke uitkomst. In die zin is de term op te vatten als kansgelijkheid door de ongelijke omstandigheden in acht te nemen; voor dit onderzoek gaat het om gelijke kansen voor een veilige werkplek.

De fysieke en sociaaleconomische omstandigheden waarin arbeidsmigranten in Nederland zich bevinden, zorgen voor een aantal risicoverhogende factoren. Dit zijn factoren die arbeidsmigranten extra kwetsbaar kunnen maken. Wij verwachten van formele en materiële werkgevers en overheid dat zij deze kwetsbaarheden in acht nemen om te zorgen voor een vergelijkbaar veiligheidsniveau voor alle werkenden (in vergelijkbare beroepen). Hierbij zijn aanvullende inspanningen van overheid en werkgevers nodig. Het gaat dan allereerst om het zorgdragen voor veilige arbeidsomstandigheden voor arbeidsmigranten, bijvoorbeeld door rekening te houden met een taalbarrière en de gevolgen van een afhankelijkheidsrelatie. Maar ook als er onverhoopt iets misgaat, moeten arbeidsmigranten gebruik kunnen maken van een 'vangnet' om de gevolgen van een ongeval zoveel mogelijk te beperken. Dit kan gaan om de toegang tot zorg, om sociale voorzieningen, maar ook om een veilige woonruimte.

In Bijlage C is de uitgebreidere versie van het referentiekader van dit onderzoek opgenomen.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat in op de cijfers rondom arbeidsmigranten in een kwetsbare positie in Nederland: om hoeveel mensen gaat het en hoe staat het met hun werkgerelateerde veiligheid? In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de cijfers die inzicht geven in het aantal arbeidsmigranten in Nederland en waar zij werken. Daarnaast geeft het hoofdstuk een overzicht van beschikbare cijfers over arbeidsongevallen met arbeidsmigranten.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de verhalen van vier arbeidsmigranten die in Nederland een arbeidsongeval meemaakten. Daarbij laten we zien dat de verschillende kenmerken, gebeurtenissen en risico's in samenhang zorgen voor een context die arbeidsmigranten kwetsbaar kan maken.

Hoofdstuk 4 beschrijft met welke risico's arbeidsmigranten te maken hebben en welke risicofactoren eraan bijdragen dat arbeidsmigranten een verhoogd risico lopen. Dit zijn factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van een ongeval, zoals communicatie op de werkplek, maar ook van invloed zijn op wat daarna gebeurt, zoals de toegang tot zorg.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag hoe het kan dat de situatie, zoals die beschreven is in hoofdstuk 2, 3 en 4, kan (voort)bestaan, en welke factoren daaraan ten grondslag liggen.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek en in hoofdstuk 7 doen we aanbevelingen die gericht zijn op het beter waarborgen van de veiligheid van arbeidsmigranten.

2 PROBLEMATIEK WERKGERELATEERDE VEILIGHEID ARBEIDSMIGRANTEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag: hoe staat het met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland? In paragraaf 2.1 kijken we naar de cijfers met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten in Nederland: om hoeveel mensen gaat het en in welke sectoren werken zij? Paragraaf 2.2 gaat in op de arbeidsveiligheid van arbeidsmigranten op de werkvloer: welke cijfers zijn hierover bekend en wat zeggen deze cijfers? Paragraaf 2.3 gaat in op beroepsziekten onder arbeidsmigranten, en paragraaf 2.4 geeft de conclusie van dit hoofdstuk weer.

2.1 Aantal arbeidsmigranten in Nederland

Er zijn heel uiteenlopende cijfers beschikbaar over het aantal arbeidsmigranten in Nederland. De voornaamste reden daarvoor is dat er veel verschillende definities en bronbestanden worden gebruikt.⁵⁵ Daarnaast staan niet alle arbeidsmigranten ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) of de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) (zie onderstaand blauw blok). Dat maakt het lastig om cijfers over het aantal arbeidsmigranten in Nederland op een rij te zetten. Om toch een beeld te geven van de omvang van de groep arbeidsmigranten in Nederland, die valt binnen de definitie zoals wij die hanteren, maken we in dit rapport gebruik van de *Migrantenmonitor* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).⁵⁶

De Basisregistratie Personen en de Registratie Niet-Ingezetenen

Iedereen die langer dan vier maanden in Nederland verblijft moet zich inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). In de BRP houdt de overheid persoonsgegevens bij over inwoners van Nederland (ingezetenen). Dit gaat bijvoorbeeld om gegevens als geboorteland, geslacht, Burgerservicenummer en burgerlijke staat. De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) is een onderdeel van de BRP. Personen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven, kunnen zich inschrijven in de RNI. Dit is niet verplicht, maar wel nodig voor een Burgerservicenummer⁵⁷, dat nodig is voor

⁵⁵ Adviesraad Migratie, *Uitgelicht: waarom de schattingen van het aantal arbeidsmigranten sterk variëren*, <https://www.adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2023/uitgelicht-waarom-de-schattingen-van-het-aantal-arbeidsmigranten-sterk-variëren> [geraadpleegd op 23 november 2024].

⁵⁶ De *Migrantenmonitor* (CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024) geeft geen volledig beeld van het aantal arbeidsmigranten in Nederland. Zo worden arbeidsmigranten die onder contract staan bij buitenlandse bedrijven (de zogenoemde gedetacheerde werknemers), maar in Nederland werken, niet meegenomen in de getallen. Ook de groep arbeidsmigranten die niet staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) én geen baan heeft is niet terug te vinden in de *Migrantenmonitor*.

⁵⁷ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Registratie van Niet-ingezetenen*, <https://www.rvig.nl/registratie-niet-ingezetenen-voor-burgers> [geraadpleegd op 24 september 2024]

formele werkgevers⁵⁸ om inkomstenbelasting te kunnen afdragen aan de Belastingdienst. De Arbeidsinspectie benoemt in de *Monitor Arbeidsongevallen 2023*⁵⁹ dat personen in de RNI zonder de Nederlandse nationaliteit vrijwel altijd arbeidsmigranten zijn. Personen die met een ander doel dan arbeid naar Nederland komen, bijvoorbeeld voor gezinshereniging of studie, verblijven meestal langer dan 4 maanden en staan in de BRP of zijn als toerist niet geregistreerd.

Sinds eind 2022 is het mogelijk om een tijdelijk verblijfadres op te geven bij inschrijving in de RNI. Dit is echter niet verplicht. Van veel arbeidsmigranten die zijn ingeschreven in de RNI ontbreekt het tijdelijke verblijfsadres of is de informatie onjuist. Veel arbeidsmigranten weten niet dat zij zich na vier maanden volledig moeten inschrijven in de BRP in een gemeente.⁶⁰ Soms willen arbeidsmigranten zich niet inschrijven, bijvoorbeeld omdat zij hier maar kort werken.⁶¹ Daarnaast geldt dat veel arbeidsmigranten voor korte periodes in Nederland komen werken en vaak van baan en woning wisselen, waardoor de informatie in de RNI niet meer klopt. De RNI is dus niet actueel, zo wordt vertrek uit Nederland vaak niet doorgegeven.⁶² Het ontbreekt hierdoor aan zicht op de verblijfplaats van arbeidsmigranten.

In Figuur 1 op de volgende pagina zijn de belangrijkste cijfers en trends met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten schematisch weergegeven. Als we zouden trechteren, dan waren er volgens de Migrantenmonitor in december 2023 in totaal 1.614.380 migranten in Nederland, afkomstig uit de EU-27, de Europese Vrijhandelsassociatie en derde landen, met een baan in Nederland en inschrijving als ingezetene in de BRP⁶³.⁶⁴ Van deze groep kwamen 649.940 personen uit de EU-27.⁶⁵ Van de bijna 650 duizend mensen uit de EU-27 landen vallen 228.990 personen binnen de groep waar dit onderzoek zich op richt; arbeidsmigranten in een kwetsbare positie.⁶⁶ Van die kwetsbare groep komt het grootste deel, 186.540 of ruim 81%, uit een van de EU-11 landen.

58 In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten. Deze partij wordt ook wel de materiële werkgever genoemd. Zie de definitie voor werkgever in paragraaf 1.5. Tenzij anders vermeld, verwijst de term werkgever naar de materiële werkgever.

59 Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2023*, augustus 2024.

60 Pointer, *Arbeidsmigranten laten zich massaal niet registreren en lopen sociale voorzieningen mis*, mei 2021. <https://pointer.kro-ncrv.nl/registraties-arbeidsmigranten#/> [geraadpleegd op 18 november 2024]; Risbo, *Zicht op arbeidsmigranten: een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland*, november 2024.

61 Risbo, *Zicht op arbeidsmigranten: een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland*, november 2024.

62 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers*, 2020.

63 De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) is onderdeel van de Basisregistratie personen (BRP).

64 Migrant met een baan betreft elke migrant die een betaalde baan heeft in Nederland, ongeacht het oorspronkelijke migratiemotief of de nationaliteit.

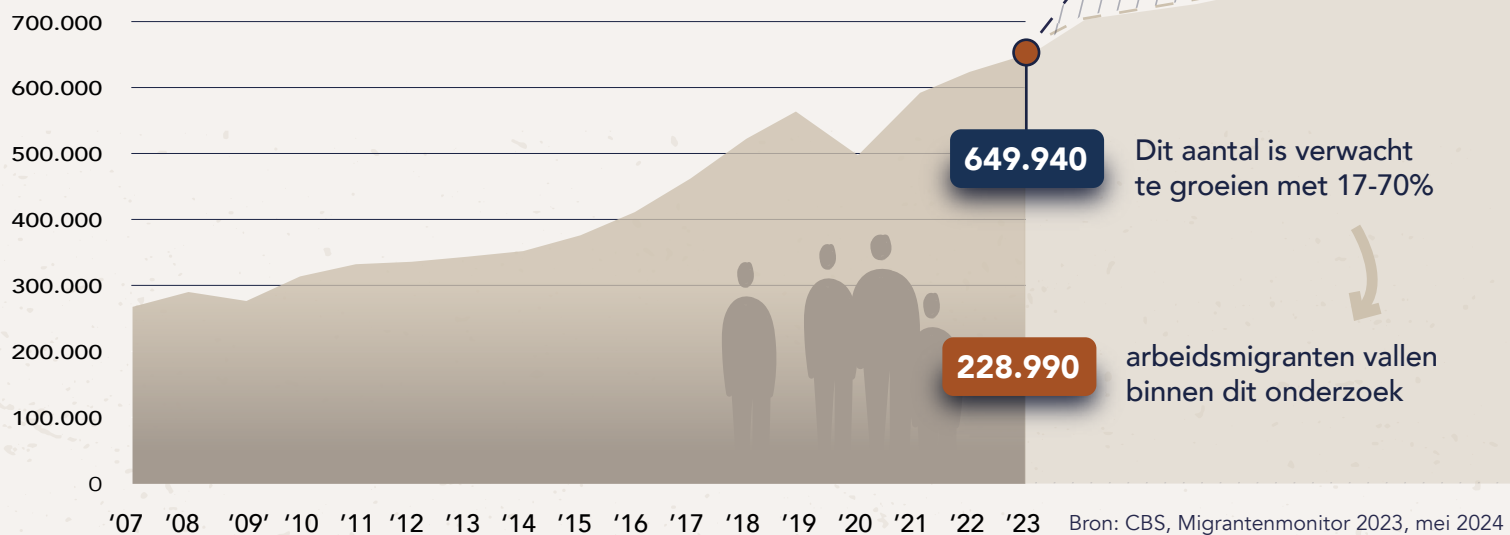
65 Zowel mensen met een BRP-inschrijving als niet-ingezetenen.

66 CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024; Personen met een baan die niet zijn ingeschreven in het BRP maar wel loonbelasting betalen zijn hierin ook meegenomen; de *Migrantenmonitor* is gebaseerd op (1) de Basisregistratie Personen, waarbij het gaat om mensen die zich als ingezetene hebben ingeschreven bij een gemeente en (2) de Polis administratie op grond waarvan kan worden bepaald of iemand loonbelasting betaald en dus een baan heeft in Nederland (dit zijn niet-ingezetenen). Mensen waarvan de verblijfsduur onbekend is zijn meegenomen in deze opsomming; zie voor de afbakening van deze groep paragraaf 1.3 van dit rapport. Uit de cijfers is niet af te leiden hoeveel zelfstandigen binnen onze afbakening vallen.

Overzicht

Arbeidsmigranten

Aantal arbeidsmigranten in Nederland uit de EU-27 landen



De focus ligt op

228.990
arbeidsmigranten

dit aantal komt overeen met het aantal inwoners van een stad ter grootte van Tilburg

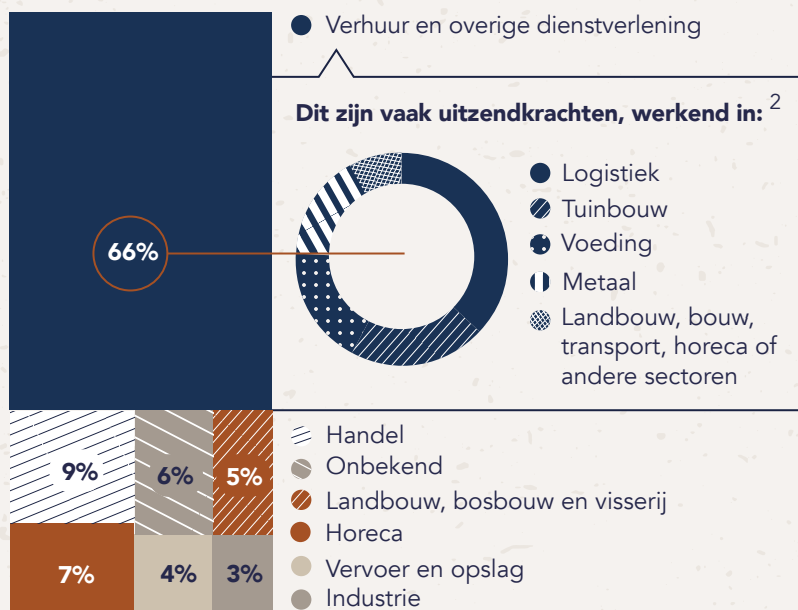


max 130% minimumloon

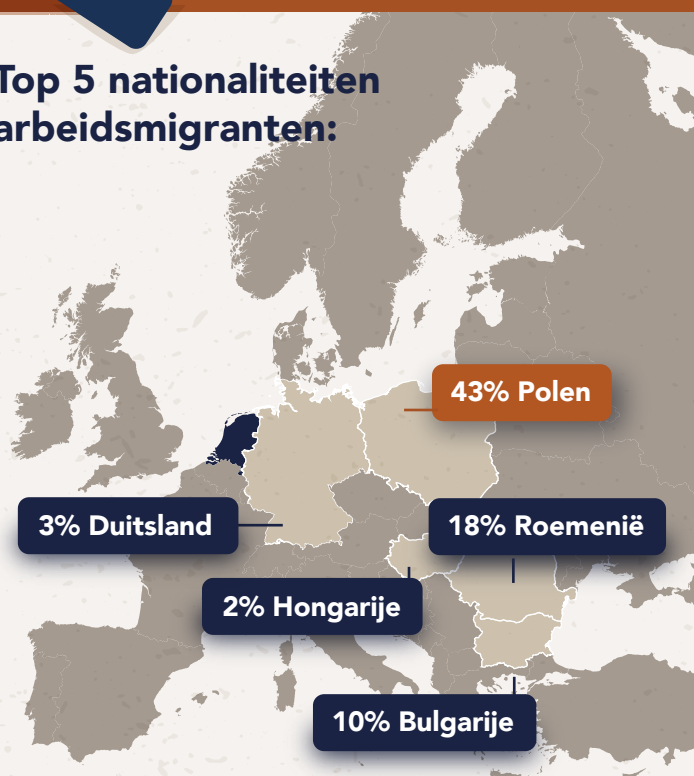
tijdelijk in Nederland

uit de EU-27 landen

Sectoren met arbeidsmigranten:¹



Top 5 nationaliteiten arbeidsmigranten:



¹ Bron: CBS, Migrantenmonitor 2023, mei 2024

² Bron: ABU/NBBU, Arbeidsmigranten in Nederland, 2023

Groei aantal arbeidsmigranten

De laatste jaren is het aantal arbeidsmigranten afkomstig uit de EU-27 landen in Nederland toegenomen. De meeste prognoses laten zien dat het aantal arbeidsmigranten de komende jaren zal blijven groeien. SEO Economisch Onderzoek verwacht bijvoorbeeld dat het aantal richting 2030 aanzienlijk zal toenemen.⁶⁷

Het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten⁶⁸ in Nederland groeit. Volgens de Adviesraad Migratie werkten er in 2022 bijna 90.000 gedetacheerde arbeidsmigranten in Nederland.^{69 70} Dit is een stijging van bijna twintig procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Daarnaast liet *Follow the Money*, een platform voor onderzoeksjournalistiek, in een artikel in september 2024 zien dat het aantal zelfstandigen zonder personeel⁷¹ (zzp'ers) sterk was gestegen in de drie sectoren waarin volgens hen veel arbeidsmigranten werkzaam zijn (de bouw, akker- en tuinbouw en het leggen van kabels).⁷² Zowel uit dit artikel als uit de gesprekken die wij met betrokken partijen hebben gevoerd in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat een grote stijging zichtbaar is in het aantal arbeidsmigranten dat als zzp'er werkt.

Sectoren waarin arbeidsmigranten werkzaam zijn

Uit de *Migrantenmonitor* van het CBS kan worden opgemaakt dat de arbeidsmigranten waar dit onderzoek zich op richt (228.990 personen) werkzaam zijn in onder meer de sectoren handel, horeca, landbouw, bosbouw en visserij, vervoer en opslag en industrie.⁷³ Het overgrote deel van de arbeidsmigranten is echter geregistreerd als werkzaam in de sector 'verhuur en overige zakelijke dienstverlening' (zie Figuur 1 op de vorige pagina). Onder deze sector vallen onder meer de uitzendbureaus. Uit de *Migrantenmonitor* blijkt dat deze groep bijna volledig uit mensen met een flexibele arbeidsrelatie bestaat, in het bijzonder uit uitzendkrachten.⁷⁴

67 SEO Economisch Onderzoek, *Arbeidsmigratie in 2030*, 2022; SEO Economisch Onderzoek verwacht een toename van 17-70 procent. We kunnen hieruit niet direct afleiden hoe groot de toename van het aantal arbeidsmigranten volgens onze definitie is, omdat SEO Economisch Onderzoek een bredere definitie van arbeidsmigranten hanteert dan wij.

68 Gedetacheerde arbeidsmigranten worden door buitenlandse bedrijven in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk ter beschikking gesteld aan bedrijven in Nederland.

69 Adviesraad Migratie, *Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*, maart 2024. Ongeveer één op de vier gedetacheerde arbeidsmigranten komt van buiten Europa.

70 Hoeveel van de 90.000 gedetacheerde arbeidsmigranten onder het eerder genoemde aantal van 228.990 arbeidsmigranten in een kwetsbare positie vallen is onduidelijk. Dat is afhankelijk van de inschrijving in de BRP, het inkomen en de verblijfsduur en aangezien dit variabelen zijn die niet allemaal bekend zijn, kunnen we geen uitspraken doen over het aandeel.

71 Het is mogelijk om op twee manieren als zzp'er in Nederland te werken: ofwel met een A1-verklaring, waarbij de zzp'er dus als zelfstandige in het herkomstland staat ingeschreven en ook daar belasting en sociale premies betaald, ofwel als zzp'er ingeschreven bij de Kamer van Koophandel in Nederland.

72 *Follow the Money*, *Explosieve groei van de arbeidsmigrant als zzp'er: 'Dit is een ramp in slow motion'*, 3 september 2024.

73 CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024.

74 Het gaat hier om een aantal van 145.600, ruim 95 procent van de mensen werkzaam in de sector verhuur en overige zakelijke dienstverlening. Onder flexibele kracht wordt verstaan iemand die werkt als oproepkracht, met een tijdelijke contract of als uitzendkracht. De meesten van eerdergenoemde groep werken als uitzendkracht (84 procent van de mensen werkzaam in de sector verhuur en overige zakelijke dienstverlening); CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024.

Flexibel werk

Flexibel werk beslaat alle vormen van betaald werk die niet worden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsduur en met een rechtstreekse band tussen werknemer en werkgever.⁷⁵ Van de groep arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werkt ruim 88 procent met een vorm van flexibel contract.⁷⁶ Een groot deel van hen (57 procent van het totaal van 228.990) werkt als uitzendkracht.

Uit de Migrantenmonitor kan niet worden opgemaakt in welke sector uitzendkrachten werkzaam zijn, omdat daar bij het CBS geen registratie van bekend is.⁷⁷ Om meer inzicht in de sectoren te geven, hebben we cijfers van de brancheorganisaties voor uitzendondernemingen geraadpleegd.⁷⁸ Volgens deze cijfers werkt 37 procent van de arbeidsmigranten die uitgezonden zijn via een van de aangesloten organisaties in de logistieke sector, 21 procent in de tuinbouw, 18 procent in de (voedings)industrie en 8 procent in de metaalindustrie. De overige arbeidsmigranten werken in de landbouw, bouw, transport, horeca of andere sectoren.⁷⁹

In het kader van dit onderzoek hebben wij aanvullend onderzoek uit laten voeren door TNO op basis van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).⁸⁰ De NEA wordt jaarlijks door ongeveer 60.000 werknemers ingevuld, waaronder een deel afkomstig uit Midden- en Oost-Europa.⁸¹ Een groot deel van de respondenten geeft aan werkzaam te zijn in de zakelijke dienstverlening (26 procent).⁸² Daarna zijn de sectoren handel (22 procent), industrie (17 procent), vervoer (13 procent) en landbouw (8 procent) het meest vertegenwoordigd.

⁷⁵ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

⁷⁶ Als oproepkracht, met een tijdelijk contract of als uitzendkracht.

⁷⁷ Inspectie SZW, *Rapport Arbeidsmigranten*, 2021.

⁷⁸ Een deel van de Nederlandse uitzendondernemingen is aangesloten bij de Algemene Bond Uitzendondernemingen of Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen. Zij bedienen een groot deel van de arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Zie ABU/NBBU, *Arbeidsmigranten in Nederland 2023*, 2023. De ABU hanteert soms andere benamingen voor sectoren dan de namen zoals gedefinieerd in de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van de Kamer van Koophandel (zoals bijvoorbeeld gebruikt door het CBS). Dit kan leiden tot een andere categorisering, terwijl er in feite sprake is van dezelfde sector of een subsector daarvan (zo vallen voedingsindustrie en metaalindustrie in de SBI onder industrie).

⁷⁹ ABU en NBBU, *Arbeidsmigranten in Nederland 2023*, 2024.

⁸⁰ Het volledige rapport is te vinden in Bijlage E.

⁸¹ Zie Bijlage E voor een uitleg van de keuzes ten aanzien van de afbakening die zijn gemaakt in het kader van deze analyse. De afbakening 'eenvoudig en routinematig werk' is gebruikt om de arbeidsmigrant zoals bedoeld in dit onderzoek te benaderen. Selectie op basis van het criterium 'inkomen maximaal 130 procent wettelijk minimumloon' was niet mogelijk in verband met kleine aantallen.

⁸² Uitzendondernemingen kunnen geregistreerd staan onder de categorie zakelijke dienstverlening; Voor de NEA geldt dat respondenten vrij zijn om in te vullen waar zij werkzaam zijn. Zij kunnen ofwel invullen dat zij voor een uitzendbureau werken (en dus geregistreerd zijn onder zakelijke dienstverlening), ofwel voor het inlenende bedrijf (dan betreft de registratie de daadwerkelijk sector van tewerkstelling).

Deelconclusie

Door het gebruik van verschillende definities en bronbestanden is er geen eenduidigheid over het aantal arbeidsmigranten in Nederland. Daarnaast staan niet alle arbeidsmigranten ingeschreven. Er is daarom weinig zicht op het aantal arbeidsmigranten in Nederland.

Daarbij zien we dat het aantal arbeidsmigranten in Nederland groeit, en de verwachting is dat deze groei zich in de komende jaren zal voortzetten. Ook geldt dat het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten en het aantal arbeidsmigranten dat als zzp'er werkt in de afgelopen jaren gegroeid is.

Op basis van cijfers van de uitzendbranche, het CBS en de NEA ontstaat het beeld dat de meeste arbeidsmigranten in een kwetsbare positie in de sectoren logistiek/handel (bijvoorbeeld in de voedingsmiddelengroothandel), industrie (bijvoorbeeld in de voedingsindustrie), transport/vervoer en landbouw werken. Het overgrote deel van hen heeft een flexibele arbeidsrelatie; een groot deel van hen werkt als uitzendkracht.

2.2 Aantal ongevallen op de werkvloer met arbeidsmigranten

Cijfers over het aantal arbeidsongevallen met arbeidsmigranten zijn beperkt. Dit komt onder meer doordat de nationaliteit van slachtoffers van arbeidsongevallen niet systematisch wordt geregistreerd. Ook worden lang niet alle arbeidsongevallen gemeld (zie onderstaand blauw blok).

Ondermelding van arbeidsongevallen

Volgens de Arbeidsomstandighedenwet is een arbeidsongeval een in verband met het verrichten van arbeid ongewilde, plotselinge gebeurtenis die vrijwel onmiddellijk leidt tot de dood of schade aan de gezondheid en met verzuim tot gevolg. Het kan gaan om een ongeval in een bedrijf, in een instelling, op een (bouw)locatie of bij het werken aan de weg. Werkgevers zijn wettelijk verplicht om ernstige arbeidsongevallen (ziekenhuisopname, blijvend letsel, overlijden) te melden bij de Arbeidsinspectie. Als niet meteen na het ongeval sprake is van ziekenhuisopname of blijvend letsel, maar dit pas later blijkt, dan moet de werkgever het ongeval op dat moment alsnog melden. Bovendien geldt dat de werkgever niet alleen ongevallen van de werknemers in vaste dienst moet melden, maar ook van degenen die onder zijn gezag werken, waaronder uitzendkrachten en zzp'ers. Voor het niet direct melden van een meldingsplichtig ongeval, kan de Arbeidsinspectie een boete opleggen.⁸³

⁸³ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Veelgestelde vragen melden*, www.nlarbeidsinspectie.nl/onderwerpen/melden/veelgestelde-vragen [geraadpleegd 7 augustus 2024].

Onderzoek door de Arbeidsinspectie heeft uitgewezen dat naar schatting iets meer dan 50 procent van alle meldingsplichtige ongevallen niet wordt gemeld.⁸⁴ De Algemene Rekenkamer schat de ondermelding tussen de 58 en 71 procent. Ondermelding komt volgens de Rekenkamer vaak voor bij uitzendkrachten en arbeidsmigranten. In het onderzoek worden verschillende motieven voor ondermelding genoemd, waaronder onbekendheid met de meldplicht, onbekendheid met specifieke meldingsgronden of de meldprocedure, onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten en onduidelijkheid omtrent de ernst van het letsel. Ook melden sommige werkgevers ongevallen bewust niet, bijvoorbeeld uit vrees voor reputatieschade of schadeclaims.⁸⁵

2.2.1 Onderzoeken en aanvullende analyses

Ondanks de beperkte beschikbaarheid van cijfers, willen we toch zicht geven op het aantal ongevallen met arbeidsmigranten. In deze paragraaf behandelen we daarom een aantal onderzoeken dat hierop ingaat. De Arbeidsinspectie en het Isala-ziekenhuis publiceerden de afgelopen jaren drie onderzoeken die een beeld geven van het aantal arbeidsongevallen met arbeidsmigranten. Daarnaast hebben we aan het CBS, TNO en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid (RIVM) gevraagd om aanvullende analyses uit te voeren op de beschikbare cijfers. Tot slot hebben we op basis van data van de Arbeidsinspectie een eigen analyse gemaakt van de omvang van arbeidsongevallen met arbeidsmigranten. Hoewel vooraf duidelijk is dat cijfers en analyses over veiligheid van arbeidsmigranten geen volledig beeld kunnen geven van hun arbeidsgerelateerde veiligheidssituatie, streven we er in deze paragraaf naar om met de beschikbare gegevens en aanvullende analyses een zo nauwkeurig mogelijk beeld te schetsen.

Onderzoek van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft een tweetal onderzoeken uitgevoerd waaruit blijkt dat uitzendkrachten en arbeidsmigranten vaker te maken hebben met een arbeidsongeval. In de Monitor Arbeidsongevallen 2021 concludeert de Arbeidsinspectie dat arbeidsongevallen vaker voorkomen bij uitzendkrachten dan bij andere werkenden.⁸⁶ Zoals eerder benoemd werkt bijna 60 procent van de arbeidsmigranten die binnen de focus van dit rapport vallen als uitzendkracht.⁸⁷ In de Monitor Arbeidsongevallen 2023 licht de Arbeidsinspectie een specifieke groep arbeidsmigranten uit: arbeidsmigranten in de RNI⁸⁸. Uit de Monitor blijkt dat er relatief veel arbeidsongevallen plaatsvinden met arbeidsmigranten in de RNI: voor arbeidsmigranten in de RNI gaat het om 37 ongevallen per 100.000 arbeidsmigranten in de RNI, waar het voor de rest van

⁸⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2023*, 27 maart 2024

⁸⁵ Algemene Rekenkamer, *Focus op onveilige arbeidsomstandigheden*, 10 oktober 2023. Van de in totaal 96 dossiers van arbeidsongevallen uit 2018 die in de analyses zijn meegenomen, betreft het in 27 gevallen een ongeval waarbij het slachtoffer een uitzendkracht is. In 2019 betrof het 21 uitzendkrachten op het totaal van 94 dossiers.

⁸⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2021*, oktober 2023. In de onderzoeken die de Arbeidsinspectie uitvoerde in de periode 2015-2022 was in gemiddeld 22 procent van de ongevallen het slachtoffer een uitzendkracht. Dat is een hoger percentage dan het aandeel uitzendkracht in de werkzame beroepsbevolking (schatting 5-7 procent).

⁸⁷ CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024.

⁸⁸ Voor uitleg over de RNI, zie het blauwe blok 'De Basisregistratie Personen en de Registratie Niet-Ingezetenen' in paragraaf 2.1.

de werkenden gaat om 26 ongevallen per 100.000 werkenden. De Arbeidsinspectie vermoedt dat het verschil tussen deze groepen kan worden verklaard door een aantal factoren: arbeidsmigranten doen vaak laaggeschoold werk in sectoren waar het risico op een ongeval relatief groot is. Daarnaast kunnen taal- en cultuurverschillen ervoor zorgen dat instructies niet goed worden begrepen en zijn arbeidsmigranten vaak afhankelijk van hun formele of materiële werkgever, waardoor ze onveilige situaties mogelijk sneller accepteren.⁸⁹

Totaalaantal arbeidsongevallen in Nederland

Algemene cijfers over arbeidsongevallen zijn er wel. In 2023 rondde de Arbeidsinspectie in totaal 2.448 ongevalsonderzoeken af. Daarbij waren 2.368 slachtoffers betrokken, waarvan 69 overleden naar aanleiding van het ongeval. Het aantal slachtoffers van gemelde arbeidsongevallen geeft echter geen volledig beeld van het werkelijke aantal arbeidsongevallen. Een belangrijke oorzaak is dat, zoals eerder beschreven, lang niet alle meldingsplichtige (en dus ernstige) arbeidsongevallen worden gemeld. Daarnaast doen zich veel arbeidsongevallen voor waarbij het letsel niet ernstig genoeg is om aan het criterium van de meldplicht te voldoen. VeiligheidNL schat dat er in 2022 450.000 medisch behandelde letsels waren door arbeidsongevallen.⁹⁰ Ongeveer 43.000 mensen kwamen door een arbeidsongeval op de spoedeisende hulp. Ruim een derde van de letsels was ernstig. Dit waren vooral werkenden in de leeftijdsgroep 20 tot 34 jaar.

Onderzoek van het Isala-ziekenhuis

Het Isala-ziekenhuis heeft in 2024 onderzoek gedaan naar patiënten die na een arbeidsongeval in het ziekenhuis werden behandeld. Daaruit blijkt dat een relatief groot deel van deze patiënten arbeidsmigrant was, met name afkomstig uit Oost-Europa. Van de bijna vierhonderd patiënten die na een arbeidsongeval werden opgenomen in het Zwolse ziekenhuis had 10,8 procent een Oost-Europese achtergrond, terwijl de beroepsbevolking in de regio voor 2,1 procent uit werknemers met een Oost-Europese achtergrond bestaat. Zij belandden verhoudingsgewijs vijf keer zo vaak op de spoedeisende hulp.⁹¹

⁸⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2023*, augustus 2024.

⁹⁰ Cijfers op basis van de *Leefstijlmonitor 2021* van VeiligheidNL, CBS en RIVM.

⁹¹ J.J. Nijveld et al., *Arbeidsmigranten niet veilig op Nederlandse werkvloer*, in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 3 september 2024; In het rapport worden een aantal beperkingen van de beschikbare gegevens genoemd: zo blijken niet alle gegevens beschikbaar (bijvoorbeeld de precieze samenstelling van de beroepsbevolking in het adherentiegebied en de informatie of alle patiënten ook uit dat gebied kwamen). Daarnaast werden alleen gegevens gebruikt van patiënten die binnen 48 uur na een ongeval werden opgenomen.

Analyse van het CBS in opdracht van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad heeft het CBS gevraagd om met behulp van de registratie van ziekenhuisopnames en de registratie van doodsoorzakenstatistiek in Nederland een analyse te maken van het aantal arbeidsongevallen met arbeidsmigranten.⁹² Omdat het CBS niet beschikt over gegevens van arbeidsmigranten hebben we daarvoor gebruik gemaakt van een benadering. De gebruikte methode heeft daarom een aantal beperkingen (zie de onderzoeksverantwoording in bijlage A).

De uitkomsten van de analyse laten zien dat er in 2021 en 2022 relatief meer arbeidsongevallen plaatsvonden met werknemers die geboren zijn in een van de andere EU-27 landen, dan met werkenden die geboren zijn in Nederland. In de inkomensgroep tot maximaal 130 procent van het wettelijk minimumloon, hebben arbeidsmigranten tussen de 2,3 en 2,9 keer vaker dan andere werkenden in deze inkomensgroep⁹³ te maken met een arbeidsongeval.

Aanvullende analyse van TNO in opdracht van de Onderzoeksraad

Aan TNO hebben wij gevraagd een analyse uit te voeren op de resultaten van de NEA. Deze analyse laat zien welke ervaringen respondenten van de enquête rapporteren ten aanzien van arbeidsomstandigheden, in tegenstelling tot wat er feitelijk gerapporteerd is bij instanties zoals de Arbeidsinspectie. Ook deze methode heeft beperkingen (zie het volledige rapport in bijlage E).

De onderzoeksgroep van TNO bestaat uit Poolse werkenden met eenvoudig/routinematig werk.⁹⁴ Uit de analyse van de NEA blijkt dat de onderzoeksgroep vaker dan andere werkenden met soortgelijke banen⁹⁵ in de afgelopen 12 maanden naar eigen zeggen een arbeidsongeval heeft gehad; ruim 1,7 keer vaker (7,9 procent versus 4,6 procent). Het gaat hier om voorvallen waarbij lichamelijke of geestelijke schade is opgelopen.

Analyse van het RIVM in opdracht van de Onderzoeksraad

Aan het RIVM hebben wij gevraagd een analyse uit te voeren op de data over ernstige arbeidsongevallen met arbeidsmigranten en andere werkenden uit de Storybuilder database (zie onderstaand blauw blok). De Storybuilder database bevat informatie over ongevallen tot en met 2014. Toch zijn analyses op basis van de data nog relevant: de database bevat veel informatie over arbeidsongevallen die nu nog steeds gebeuren met vergelijkbare (achterliggende) oorzaken. Het RIVM keek naar verschillende sectoren waar arbeidsmigranten vaak werken en nam daarbij de nationaliteit van slachtoffers

⁹² CBS, *Werknemers tussen de 15 en 75 jaar met een arbeidsongeval in 2021 en 2022*, 2024. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/41/werknemers-tussen-de-15-en-75-jaar-met-een-arbeidsongeval-in-2021-en-2022> [geraadpleegd op 11 oktober 2024].

⁹³ Hoewel het niet mogelijk is om een één-op-één-vergelijking te maken met andere werkenden die precies hetzelfde werk verrichten, hebben we – waar dat kon – geprobeerd een zo vergelijkbaar mogelijke referentiegroep samen te stellen op basis van kenmerken als sector, type werk en inkomen.

⁹⁴ Zie bijlage E voor het onderzoeksrapport van TNO.

⁹⁵ Hoewel het niet mogelijk is om een één-op-één-vergelijking te maken met andere werkenden die precies hetzelfde werk verrichten, hebben we – waar dat kon – geprobeerd een zo vergelijkbaar mogelijke referentiegroep samen te stellen op basis van kenmerken als sector, type werk en inkomen.

mee.⁹⁶ Daaruit bleek dat in de sectoren Bouw, Opslagen, Landbouw, Industrie, Distributiecentra en Groothandel de ongevalstypes 'contact met bewegende delen van een machine', 'contact met vallende objecten', 'vallen', 'aanrijding' en 'beknelling tussen machine' bij arbeidsmigranten het meest voorkwamen.

Storybuilder en de Monitor Leren van Ongevallen

De Storybuilder database is een analysetool en database die informatie bevat over meer dan 30.000 ernstige arbeidsongevallen die in Nederland plaatsvonden in de periode 1998 tot en met 2014. Hiermee werden de ongevalsrapportages van de Arbeidsinspectie geanalyseerd. Sinds 2020 wordt de *Monitor Leren van Ongevallen* gebruikt om de oorzaken en gevolgen van arbeidsongevallen in kaart te brengen. De monitor bestaat uit een vragenlijst die arbeidsinspecteurs na een onderzoek invullen. Zo wordt bijvoorbeeld vastgelegd wat het ongevalstype was, maar ook welke activiteit het slachtoffer deed voordat het ongeval plaatsvond en de gevolgen van het ongeval voor het slachtoffer. De Arbeidsinspectie brengt jaarlijks een rapport uit over de resultaten van de *Monitor Leren van Ongevallen*.⁹⁷

⁹⁶ Het RIVM heeft de uitkomsten van het onderzoek, inclusief de beperkingen van de methode, gepubliceerd op de eigen website: RIVM, *Werkenden uit andere Europese landen*, <https://www.lerenveiligheid.nl/ongevalsinformatie/analyses-van-andere-categorieen/werkenden-uit-andere-europese-landen> [geraadpleegd 19 december 2024].

⁹⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Over de Monitor Leren van Ongevallen*, <https://www.lerenveiligheid.nl/ongevalsinformatie/over-de-gegevens/over-monitor-leren-van-ongevallen> [geraadpleegd op 30 september 2024]

Overzicht

Arbeidsongevallen

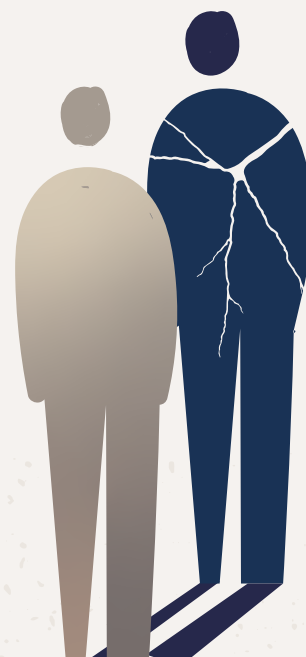
De dataset bevatte:



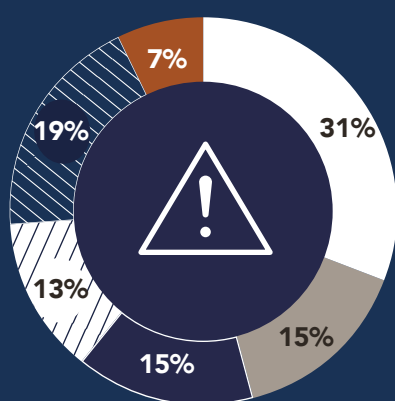
1.203
zaken



1.280
slachtoffers

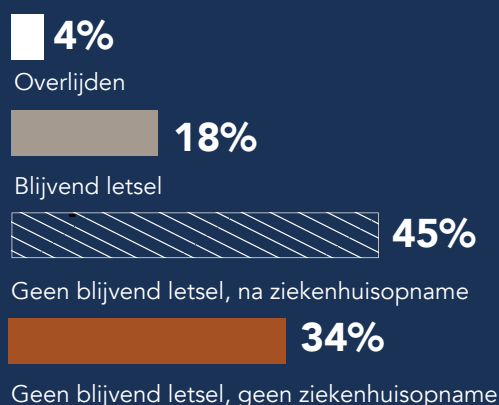


Sectoren ongevallen:



- Industrie
- Groot- & detailhandel
- Bouw
- Vervoer en opslag
- Landbouw, bosbouw, visserij, zakelijke dienstverlening en financiële instellingen
- Onduidelijk

Letsel na ongeval:



Meest voorkomende typen ongeval:

contact met een **arbeidsmiddel of object** (36%)

vallen (27%)

ongeluk met een **voertuig** of rijdend werktuig (13%)

geraakt worden door iets (20%)

Nationaliteit slachtoffers:



Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie, gegevensbestand arbeidsongevallen januari 2019 - juni 2024, 2024

Analyse Onderzoeksraad op basis van data Arbeidsinspectie

Bij de Arbeidsinspectie hebben wij een overzicht opgevraagd van alle onderzoeken in de periode januari 2019 tot en met juni 2024, waarbij het slachtoffer een andere nationaliteit heeft dan de Nederlandse of een geboorteplaats heeft buiten Nederland. Na het toepassen van een filter⁹⁸ om de groep arbeidsmigranten zo goed mogelijk te benaderen (zie de onderzoeksverantwoording in Bijlage A), bestaat de dataset uit 1.203 unieke zaaknummers. In deze zaken is in totaal sprake van 1.280 slachtoffers. De methode kent een aantal beperkingen, maar we hebben getracht verschillende kenmerken uit de dataset te halen die betrekking hebben tot arbeidsongevallen met arbeidsmigranten.

In Figuur 2 zijn de belangrijkste uitkomsten van de analyse schematisch weergegeven. Zo vond een groot gedeelte van de ongevallen met arbeidsmigranten plaats in de sectoren Industrie en Groot- en detailhandel, hadden de meeste slachtoffers de Poolse nationaliteit en had het gros van de slachtoffers te maken met ziekenhuisopname zonder blijvend letsel. Bij een groot deel van de ongevallen was er sprake van 'contact met een arbeidsmiddel of object'. De genoemde sectoren en ongevalstypes komen grotendeels overeen met de eerder in deze paragraaf besproken analyse van de Arbeidsinspectie van arbeidsongevallen met arbeidsmigranten in de RNI.⁹⁹

Daarnaast hebben we gekeken of we met deze data een antwoord kunnen krijgen op de vraag of arbeidsmigranten vaker te maken krijgen met een arbeidsongeval. Daartoe hebben we het aandeel van werknemers afkomstig uit EU-11 landen in banen in Nederland vergeleken met het aandeel werknemers afkomstig uit EU-11 landen in de ongevals cijfers van de Arbeidsinspectie. In Bijlage A.3 zetten we de methode uiteen die we hebben gebruikt om tot onderstaande cijfers te komen. Deze kent een aantal beperkingen en er is gebruik gemaakt van aannames om tot de cijfers te komen. Uit de berekening volgt dat ruim 6 procent van alle banen in Nederland werd ingevuld door werknemers afkomstig uit de EU-11 landen, terwijl op basis van de dataset van de Arbeidsinspectie blijkt dat 12,6% van de slachtoffers van arbeidsongevallen afkomstig is uit een EU-11 land. Dat is meer dan je zou verwachten op basis van het percentage banen dat door werknemers uit EU-11 landen wordt ingevuld. Daarnaast is een vergelijking van het aantal ongevallen per 100.000 banen mogelijk. Daaruit blijkt dat er in 2022 ruim twee keer zoveel ongevals onderzoeken per 100.000 banen zijn afgesloten waarbij het slachtoffer afkomstig was uit de EU-11 landen.

⁹⁸ Om de populatie zo goed mogelijk te benaderen, hebben we de dataset gefilterd aan de hand van drie criteria: nationaliteit (slachtoffers uit de EU-11), sector (waar arbeidsmigranten vaak werkzaam zijn), en doodsoorzaak (natuurlijk overlijden is niet meegenomen).

⁹⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2023, 2024*.

2.2.2 Overzicht bevindingen incidentie ongevallen met arbeidsmigranten

In Tabel 1 zijn de resultaten van de verschillende onderzoeken en analyses naar de incidentie van ongevallen met arbeidsmigranten weergegeven.

▼ Tabel 1: Resultaten van onderzoeken naar incidentie ongevallen met arbeidsmigranten.

Onderzoek	Arbeidsongeval arbeidsmigranten
Onderzoek Arbeidsinspectie	Er zijn 1,4 keer meer ongevallen met arbeidsmigranten dan met andere werkenden
Onderzoek Isala kliniek	Arbeidsmigranten belanden 5 keer zo vaak op de spoedeisende hulp naar aanleiding van een arbeidsongeval.
Analyse CBS in opdracht van de Onderzoeksraad	Arbeidsmigranten hebben tussen de 2,3 en 2,9 keer vaker te maken met een arbeidsongeval.
Analyse TNO in opdracht van de Onderzoeksraad	Arbeidsmigranten geven aan 1,7 keer vaker een arbeidsongeval te hebben gehad.
Analyse Onderzoeksraad op basis van data Arbeidsinspectie	Arbeidsmigranten hebben 2 keer zo vaak een arbeidsongeval.

Onderzoeken en analyses van zowel andere partijen als de Onderzoeksraad laten uitkomsten zien van vergelijkbare orde grootte en tonen eenzelfde beeld: arbeidsmigranten lopen een relatief hoog risico op een ongeval op het werk. Het is onduidelijk in hoeverre dit toe te schrijven is aan het feit dat arbeidsmigranten vaker inherent gevaarlijk werk doen met lange werkdagen of aan andere factoren die hen kwetsbaar maken (zie hoofdstuk 4). Desalniettemin concluderen wij dat er genoeg aanwijzingen zijn om aan te nemen dat het risico op een arbeidsongeval voor arbeidsmigranten hoog is.

Deelconclusie

Verschillende organisaties hebben onderzoek gedaan naar het aantal arbeidsongevallen met arbeidsmigranten. Uit zowel deze studies als eigen onderzoek blijkt dat arbeidsmigranten relatief vaak te maken hebben met een arbeidsongeval. Hoewel niet met zekerheid kan worden gezegd hoeveel groter de kans op een ongeval is en in hoeverre de verhoogde kans is toe te schrijven aan het inherent gevaarlijke werk dat arbeidsmigranten uitvoeren, concluderen we dat er voldoende grond bestaat om aan te nemen dat het risico op een arbeidsongeval voor arbeidsmigranten hoger is dan voor andere werkenden in soortgelijke banen.

2.3 Beroepsziekten onder arbeidsmigranten

Onveiligheid op het werk kan ook tot uiting komen in beroepsziekten. Ook hier lopen we tegen beperkingen in het beschikbare cijfermateriaal aan.

Beroepsziekten en het melden ervan

Een beroepsziekte is in de Arbeidsomstandighedenregeling (art. 1.11) gedefinieerd als 'een ziekte of aandoening als gevolg van een belasting die in overwegende mate in arbeid of arbeidsomstandigheden heeft plaatsgevonden'.¹⁰⁰

Beroepsziekten worden ook wel sluipmoordenaars genoemd. Tussen het moment of de periode van blootstelling en de gezondheidsschade kunnen soms vele jaren verstrijken. Geschat wordt dat jaarlijks 4.000 mensen voortijdig overlijden door een beroepsziekte.¹⁰¹ De sterftecijfers tonen slechts het topje van de ijsberg van de volledige gezondheidsschade. Er zijn werknemers die weliswaar niet voortijdig sterven, maar wel jarenlang lijden aan ernstige gezondheidsklachten, zoals rugklachten, RSI, burn-out of andere psychische aandoeningen of long- of huidaandoeningen.¹⁰²

De melding van beroepsziekten verloopt anders dan die van arbeidsongevallen. Bij een beroepsziekte is de bedrijfsarts verplicht een melding te doen bij het Nederlandse Centrum voor Beroepsziekten.¹⁰³ Daarbij blijven werknemer en werkgever anoniem. Lang niet alle bedrijfsartsen voldoen aan de meldplicht¹⁰⁴, mede doordat het moeilijk is met zekerheid vast te stellen dat de ziekte is ontstaan door het werk. Andere redenen zijn onzekerheid over het aandeel van het werk, een gebrek aan informatie over blootstelling in het werk, zorgen om mogelijke juridische gevolgen, geen tijd of gebrek aan motivatie en twijfel over het nut van de registratierichtlijnen.¹⁰⁵ Bovendien melden lang niet alle werknemers met een mogelijke beroepsziekte zich bij de bedrijfsarts.¹⁰⁶ Meldingen hebben een zuiver statistisch doel; ze worden gebruikt voor inzichten op groepsniveau. De Arbeidsinspectie is in principe niet in het stelsel van beroepsziekten betrokken. In de preventie ervan heeft de Arbeidsinspectie wel een rol; zij kan handhavend optreden of inspecties uitvoeren naar aanleiding van meldingen van situaties die op termijn tot beroepsziekten kunnen leiden, bijvoorbeeld zwaar tillen. Wat er gemeld wordt, is waarschijnlijk het topje van de ijsberg.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Het woord 'overwegend' geeft aan dat de ziekte voor meer dan de helft veroorzaakt is door het werk. In Nederland kan in principe elke ziekte of aandoening - vallend binnen deze definitie - een beroepsziekte zijn. In tegenstelling tot veel andere landen kent Nederland namelijk géén 'gesloten' lijst met beroepsziekten. Deze wettelijke definitie wordt ook aangehouden door het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, dat deze beroepsziekten rapporteert aan Eurostat.

¹⁰¹ Ministerie en Inspectie SZW, *Beroepsziekten in beeld, deel 1 en 2*, 4 februari 2021.

¹⁰² TNO en CBS, *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2023 – resultaten in vogelvlucht*, mei 2024.

¹⁰³ Artikel 9 lid 3 Arbowet.

¹⁰⁴ Volgens cijfers van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten werden in 2022 door 683 bedrijfsartsen in totaal 2971 beroepsziekten gemeld. Het aantal meldende bedrijfsartsen neemt al jaren af.

¹⁰⁵ Monique Derx e.a., 'Verplichte beroepsziekte-analyse', *Tijdschrift voor Bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde*, 21 sep 2023.

¹⁰⁶ Ministerie en Inspectie SZW, *Beroepsziekten in beeld, Deel 2*, 4 februari 2021.

¹⁰⁷ Ministerie en Inspectie SZW, *Beroepsziekten in beeld, Deel 2*, 4 februari 2021.

Beschikbaarheid cijfers beroepsziekten in Nederland

In de *Staat van Arbeidsveiligheid*¹⁰⁸ constateert de Inspectie SZW dat het ontbreekt 'aan harde en eenduidige cijfers over het voorkomen van beroepsziekten. De cijfers die wel beschikbaar zijn, zijn schattingen die afkomstig zijn uit verschillende bronnen. Iedere bron hanteert een eigen variant van de definitie van beroepsziekten en/of werkt deze anders uit en/of verzamelt de gegevens op een andere wijze.' Een ander probleem bij het in beeld krijgen van beroepsziekten is dat er veel tijd verstrijkt tussen de blootstelling en de uiteindelijke gezondheidsschade. De causaliteit tussen blootstelling en aandoening is daardoor moeilijk aan te tonen, en dat bemoeilijkt weer het nemen van preventieve maatregelen.¹⁰⁹

Beschikbaarheid cijfers beroepsziekten onder arbeidsmigranten in Nederland

Over beroepsziekten bij arbeidsmigranten zijn weinig cijfers bekend. Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten deed in 2010 een onderzoek naar beroepsziekten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.¹¹⁰ Uit de studie blijkt dat er aanwijzingen zijn dat werknemers die aan de onderkant van de arbeidsmarkt¹¹¹ werken een verhoogd risico hebben op beroepsziekten en arbeidsongevallen. Zoals eerder benoemd werken arbeidsmigranten vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt in flexibele banen. De tijdelijkheid van het werk draagt eraan bij dat beroepsziekten nauwelijks in beeld komen.

Deelconclusie

Over het algemeen zijn er weinig cijfers bekend over beroepsziekten in Nederland. De beschikbare cijfers zijn vaak schattingen en lang niet alle werknemers met een beroepsziekte melden zich. Dit geldt al helemaal voor arbeidsmigranten. Wel zijn er signalen dat beroepsziekten vaker voorkomen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar veel arbeidsmigranten werken.

¹⁰⁸ Inspectie SZW, *De Staat van Arbeidsveiligheid*, april 2018.

¹⁰⁹ De klassieke definitie van beroepsziekten die uitgaat van een enkelvoudig verband tussen oorzaak en aandoening, zoals bij mesotheliom door asbest, is daarom vervangen door één waar gesproken wordt over werkgebonden aandoeningen.

¹¹⁰ Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, *Beroepsziekten aan de onderkant van de arbeidsmarkt: Een verkenning naar verbetering van monitoring, signalering en preventie*, 2010.

¹¹¹ De studie kwalificeert de 'onderkant van de arbeidsmarkt' als 'laaggekwalificeerd werk, wat wordt verricht door laaggeschoolde mensen tegen een laag salaris' en waar flexibele contracten en de baanonzekerheid die daarmee gepaard gaat vaker voorkomen.

2.4 Conclusie

Er is geen eenduidigheid over het aantal arbeidsmigranten in Nederland; vanwege verschillende definities en problematiek rondom de registratie van arbeidsmigranten is er weinig zicht op het aantal arbeidsmigranten in Nederland. Daarnaast is er een gebrek aan relevante data over de ongevallen en beroepsziektes waar zij mee te maken krijgen. Op basis van de cijfers die hierover wel beschikbaar zijn, blijkt dat arbeidsmigranten relatief vaak te maken hebben met een arbeidsongeval. Hoewel niet met zekerheid gezegd kan worden hoeveel groter de kans op een ongeval is omdat de mate waarin arbeidsmigranten worden blootgesteld aan de risico's niet in cijfers bekend is, concluderen we dat er gegronde aanwijzingen zijn dat het risico op een arbeidsongeval voor arbeidsmigranten hoger is dan voor andere werkenden in soortgelijke banen. Tot slot zijn er signalen dat beroepsziekten vaker voorkomen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar veel arbeidsmigranten werken.

Waar we het in dit hoofdstuk over de cijfers rondom arbeidsmigranten hebben gehad, gaat het natuurlijk vooral om mensen. In het volgende hoofdstuk illustreren we de problematiek aan de hand van een viertal verhalen van arbeidsmigranten die te maken hebben gehad met een arbeidsongeval.

3 ILLUSTRATIES VAN ONVEILIGHEID

In dit hoofdstuk beschrijven we de verhalen van Lukasz, Dawid, Iwan en Maria.¹¹² Zij hebben met elkaar gemeen dat ze naar Nederland kwamen om te werken als arbeidsmigrant en op de werkvloer slachtoffer werden van een ongeval. Zij verkeerden alle vier in meer of mindere mate in een kwetsbare positie. In de volksmond worden Lukasz, Dawid, Iwan en Maria arbeidsmigrant genoemd.

We hebben de ongevallen van voornoemde personen onderzocht om een beeld te kunnen geven van de aard, complexiteit en diversiteit van de veiligheid van arbeidsmigranten op hun werkplek.¹¹³ In dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen uit de verschillende onderzochte casussen uitgelicht en chronologisch uiteengezet, waarbij zowel het ontstaan van het ongeval als de nasleep ervan wordt belicht. Om te onderstrepen dat het onderwerp van dit onderzoek de onveiligheid van mensen op de werkvloer is, het totaalpakket, heeft dit nadrukkelijk als doel om de integraliteit van de problematiek te laten zien. Dat wil zeggen dat verschillende kenmerken, gebeurtenissen en risico's niet op zichzelf staan, maar juist in samenhang zorgen voor een context die arbeidsmigranten kwetsbaar kan maken en de veiligheid op de werkvloer kan beïnvloeden.

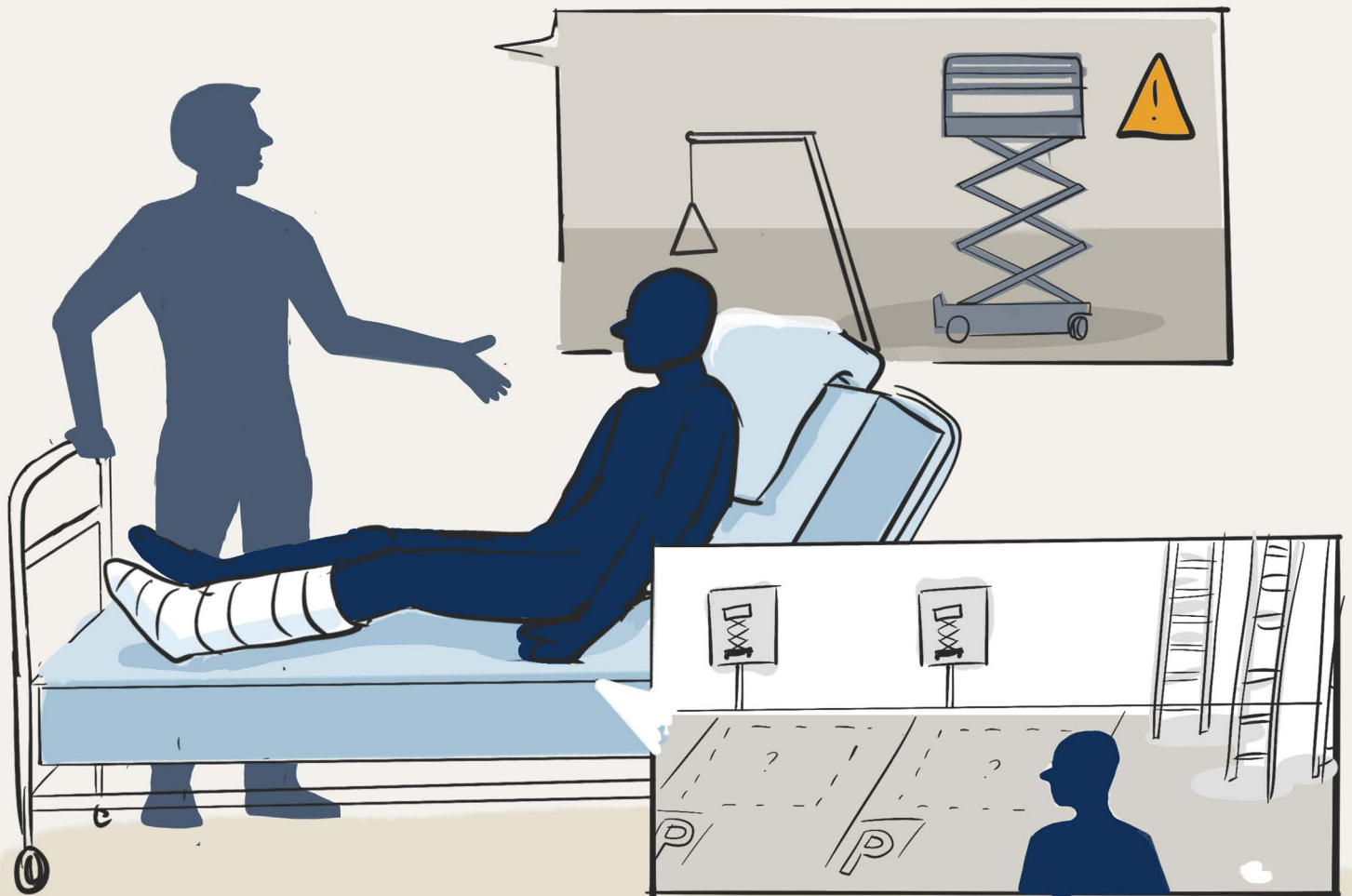
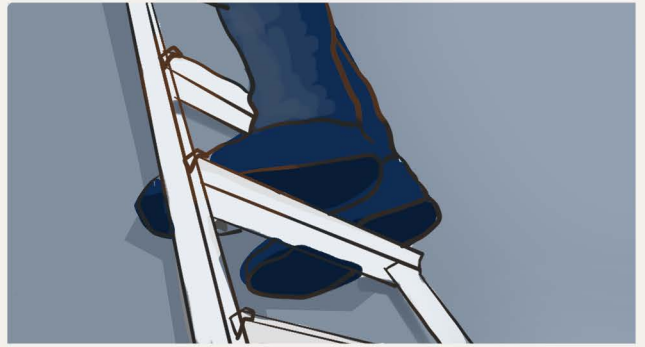
In volgende hoofdstukken halen we ook andere onderzochte ongevallen beknopt aan en lichten we specifieke elementen van de hier uitgebreider beschreven casussen uit. We achten het van belang om ook een aantal verhalen integraal weer te geven en deze niet alleen op te knippen in losse bouwstenen voor de analyse.

3.1 Lukasz: val van ladder

De Poolse Lukasz (40 jaar) heeft in Polen een agrarische beroepsopleiding voltooid. Sinds 2008 werkte hij afwisselend in Nederland bij verschillende bedrijven en soms via uitzendbureaus. Medio 2022 reageerde Lukasz op een onlineadvertentie voor werk als uitzendkracht bij een vrachtwagenonderhoudsbedrijf in Nederland. Dit bedrijf werkt veel met arbeidsmigranten en had behoefte aan personeel uit het buitenland vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Het uitzendbureau dat het bedrijf inschakelde had een bemiddelaar in Polen naar geschikte kandidaten laten zoeken. Het uitzendbureau regelde voor Lukasz huisvesting en een zorgverzekering, waarvoor de kosten werden ingehouden op zijn salaris. Het uitzendcontract van Lukasz ging uit van een 38-urige

¹¹² Omwille van de privacy zijn de namen van betrokkenen gefingeerd.

¹¹³ Bij de selectie van de vier casussen die uitgebreider zijn uitgewerkt, is er niet naar gestreefd om statistisch te kunnen generaliseren, maar om thema's die al in de verkennende fase van het onderzoek waren geïdentificeerd beter te begrijpen, inzichtelijk te maken en te illustreren. Bij de selectie hebben we gekozen voor casussen die de veelzijdigheid van de problematiek kunnen illustreren en rijk aan informatie zijn. Ook de beschikbaarheid van gegevens en de mogelijkheid om informatie te kunnen verifiëren, onder andere door de bereidheid van direct betrokkenen om mee te (blijven) werken en dossiers in te laten zien, speelden hierbij een rol.



werkweek, maar in praktijk werkte hij 50 uur per week. Van maandag tot en met vrijdag werkte hij negen uur per dag en op de zaterdagen vijf uur. Hij kreeg het daadwerkelijk aantal gewerkte uren uitbetaald. Lukasz had geen specifieke opleiding gevolgd voor het type werk waarvoor hij was aangenomen, maar werd bij het vrachtwagenonderhoudsbedrijf gekoppeld aan een ervaren collega en leerde het vak van zijn Poolse collega's. Op de werkvloer sprak Lukasz overwegend met zijn Poolse collega's. Met de bedrijfsleider kon hij alleen via een andere Poolse collega communiceren.

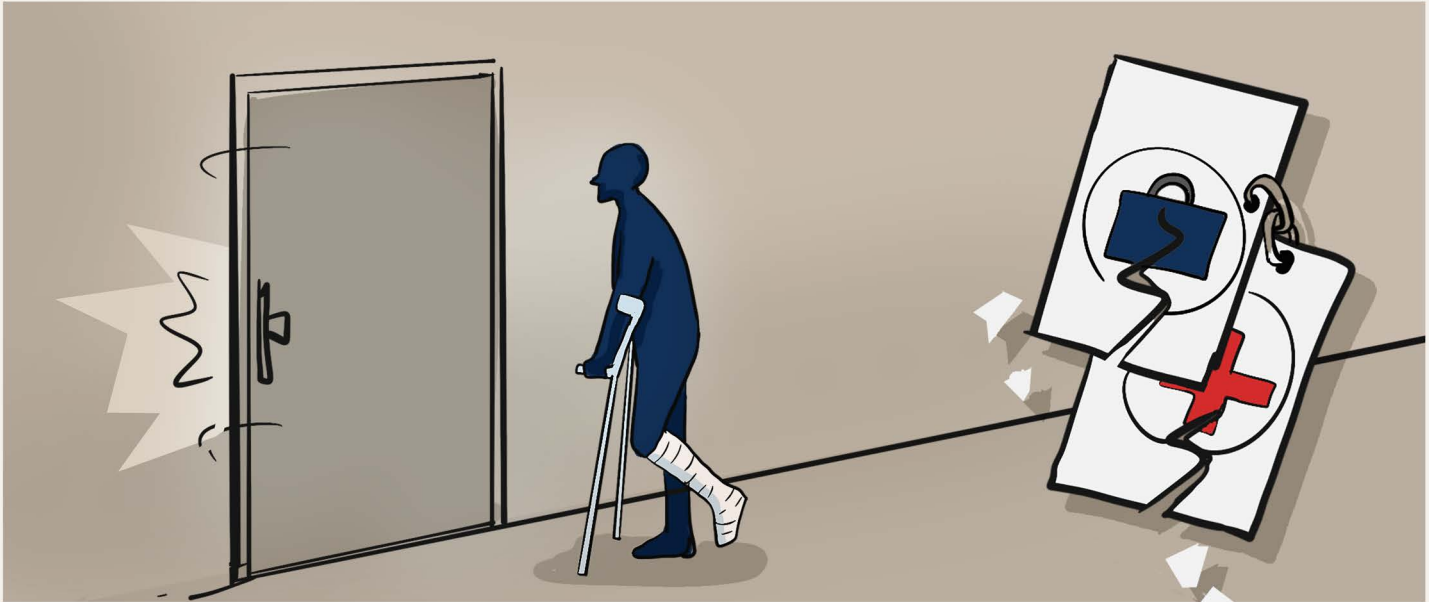
Op de dag van het ongeval moest Lukasz een dekzeil bovenop een vrachtwagentrailer vervangen. Tijdens het rechte trekken van het dekzeil, viel de ladder onder Lukasz weg waardoor hij een aantal meter naar beneden viel en op de grond terecht kwam. Lukasz had veel pijn aan zijn voet en kon niet meer opstaan. De bedrijfsleider belde daarop het uitzendbureau waarvoor Lukasz werkte. Anderhalf uur na de val kwam een medewerker van het uitzendbureau aan om Lukasz naar het ziekenhuis te brengen. Deze medewerker sprak zowel de Nederlandse als Poolse taal en kon het gesprek met de arts vertalen voor Lukasz. In het ziekenhuis bleek dat Lukasz een hielbeenbreuk had opgelopen. Lukasz moest een aantal dagen thuis rusten om de zwelling te laten zakken, voordat hij geopereerd kon worden. Zijn thuis was op dat moment een woning van het vrachtwagenonderhoudsbedrijf, waarvoor Lukasz de huur zwart betaalde.¹¹⁴

Lukasz had volgens het vrachtwagenonderhoudsbedrijf een schaarlift moeten gebruiken voor de werkzaamheden op hoogte. Dit stond in een Arbochecklist die Lukasz van het uitzendbureau voorafgaand aan zijn tewerkstelling had ontvangen. In de praktijk waren er niet genoeg schaarliften en was het gebruikelijk om een ladder te pakken voor deze werkzaamheden. Het uitzendbureau liet Lukasz weten dat zijn uitzendovereenkomst aan het einde van de maand zou verlopen en niet verlengd zou worden, omdat Lukasz niet kon werken met een hielbeenbreuk. Het uitzendbureau had Lukasz, vlak voor het ongeval, een nieuw maandcontract gegeven voor 32 uur per week, om daarmee het bedrijfsrisico op loondoorbetaling bij ziekte zo klein mogelijk te houden. Lukasz kreeg na drie tijdelijke contracten nog geen vast contract aangeboden.¹¹⁵

Na het ongeval ontving Lukasz salaris over drie resterende weken van het tijdelijke contract van de 32-urige werkweek, terwijl hij in praktijk 50 uur per week werkte. Lukasz was bang dat hij uit zijn woning zou worden gezet als hij zich zou beklagen over de in zijn ogen onrechtvaardige loondoorbetaling bij ziekte. Vervolgens verwees het uitzendbureau Lukasz door naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waar hij een Ziektewet-uitkering kon aanvragen. Met het aflopen van zijn uitzendovereenkomst stopte de zorgverzekering van Lukasz, waardoor eventuele medische kosten in Nederland niet meer vergoed werden. Met veel moeite slaagde Lukasz er uiteindelijk in om zelf een zorgverzekering te regelen en een uitkering aan te vragen. Lukasz vond dit erg ingewikkeld, omdat hij niet bekend was met de Nederlandse Ziektewet, de taal niet

¹¹⁴ De woning had geen keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen. Zonder dit keurmerk mag de huur niet worden ingehouden op het loon.

¹¹⁵ Volgens de wettelijke ketenregeling ontstaat na maximaal drie tijdelijke contracten of een periode van drie jaar automatisch een vast dienstverband. Voor uitzendbureaus geldt echter een uitzondering in de ABU/NBBU-cao: zij mogen in fase A (de eerste 52 gewerkte weken) onbepaald tijdelijke contracten afsluiten en in fase B nog zes contracten binnen drie jaar aanbieden voordat een vast dienstverband ontstaat.



sprak, niet kon terugvallen op een sociaal netwerk en bovendien nog herstellende was van het ongeval.

Lukasz was in de veronderstelling dat hij vier weken in Nederland moest wachten op het besluit van het UWV over de toekenning van de Ziektewet-uitkering, omdat hij bereikbaar moest blijven voor medische keuringen en controles. Lukasz moest vier weken financieel overbruggen, terwijl zijn kosten voor huisvesting, zorg en levensonderhoud doorgingen. Niet lang na zijn operatie keerde Lukasz terug naar zijn gezin in Polen. De laatste keer dat we hem spraken werkte hij nog aan zijn herstel in Polen.

Het vrachtwagenonderhoudsbedrijf heeft op de dag van het ongeval melding gemaakt bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Een arbeidsinspecteur is bij het bedrijf langsgegaan. De Arbeidsinspectie liet de werkgever¹¹⁶ een rapport opstellen met daarin de directe oorzaken voor het ontstaan van het ongeval en een evaluatie van de veiligheidsmaatregelen. Het bedrijf had twee extra schaarliften aangeschaft en zou de voorlichting aan het personeel verbeteren om het gebruik van ladders bij werkzaamheden op een dergelijke hoogte tegen te gaan. De Arbeidsinspectie beoordeelde de werkgeversrapportage als voldoende. Lukasz ontving een afschrift van het besluit van de Arbeidsinspectie op zijn Poolse woonadres. De brief was door de Arbeidsinspectie vertaald naar de Poolse taal.

Aandachtspunten:

- ▶ Lukasz kreeg van het uitzendbureau tijdelijke contracten om het bedrijfseconomische risico op loondoorbetaling bij ziekte te minimaliseren.
- ▶ Lukasz was voor de woning afhankelijk van de werkgever en had geen huurbescherming.
- ▶ Lukasz kon alleen via een andere Poolse collega communiceren met de bedrijfsleider.
- ▶ Lukasz had volgens de werkgever een schaarlift moeten gebruiken voor de werkzaamheden op hoogte, maar in praktijk was er een tekort aan schaarliften en was het voor de werknemer gebruikelijk om – tegen de voorschriften in – een ladder te gebruiken.
- ▶ Lukasz moest anderhalf uur na het ongeval wachten op een medewerker van het uitzendbureau die hem naar het ziekenhuis kon brengen en het gesprek kon vertalen.
- ▶ Lukasz had met het aflopen van zijn tijdelijke contract geen inkomen en geen zorgverzekering.
- ▶ Lukasz moest zelf een zorgverzekering en Ziektewet-uitkering aanvragen in een voor hem onbekende taal en onbekend land.
- ▶ Lukasz was bang dat hij uit zijn woning zou worden gezet als hij zich zou beklagen over de in zijn ogen onrechtvaardige loondoorbetaling bij ziekte door het uitzendbureau.
- ▶ Lukasz moest vier weken financieel overbruggen tot het UWV besloot over zijn Ziektewet-uitkering, terwijl zijn kosten voor huisvesting, zorg en levensonderhoud doorgingen.
- ▶ Lukasz ontving een brief van de Arbeidsinspectie op zijn Poolse woonadres, waarin stond dat werkgever maatregelen tegen valgevaar had genomen door extra schaarliften aan te schaffen.

¹¹⁶ In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten. Deze partij wordt ook wel de materiële werkgever genoemd. Zie de definitie voor werkgever in paragraaf 1.5. Tenzij anders vermeld, verwijst de term werkgever naar de materiële werkgever.

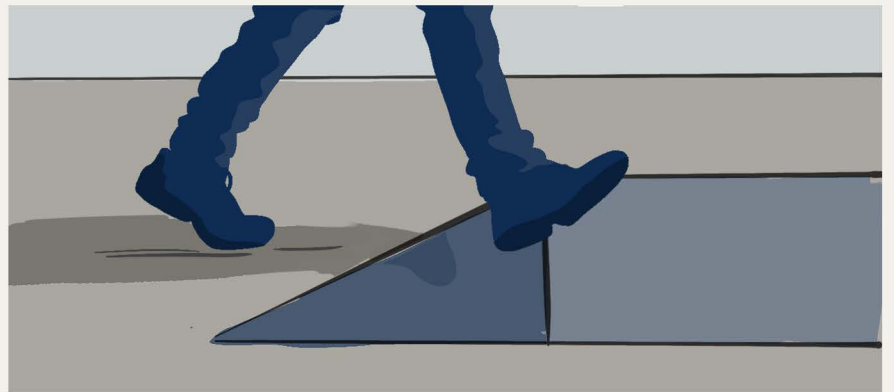
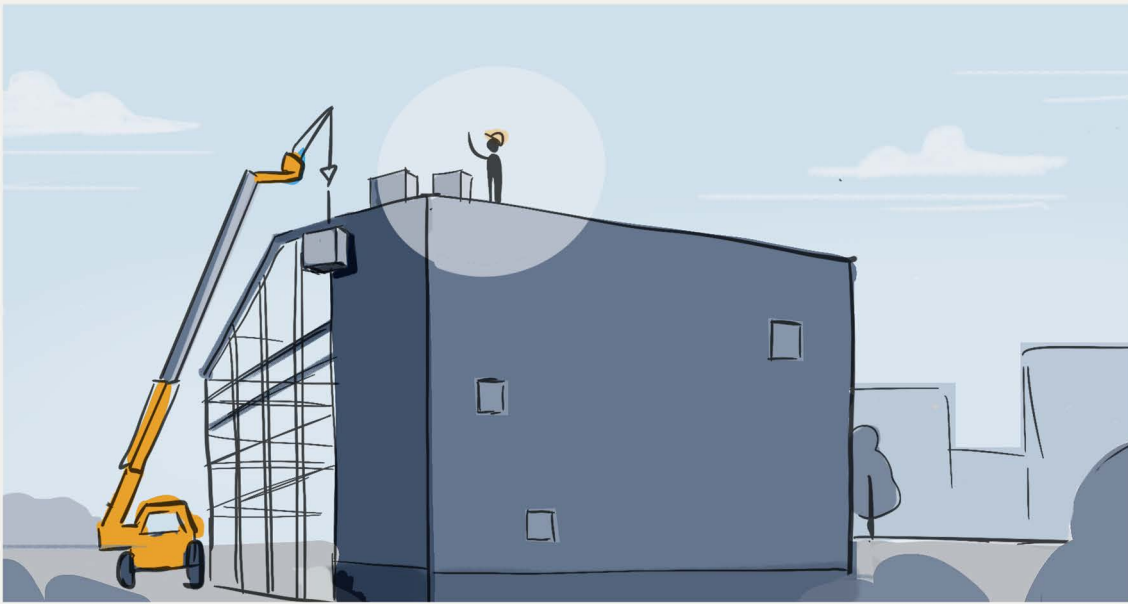
3.2 Dawid: val door dak

Dawid (27 jaar) is afkomstig uit Polen. Hij vertrok in 2022 naar Duitsland, waar hij drie maanden in loondienst in de productie werkte. In Duitsland leerde Dawid een Poolse man kennen voor wie hij in de bouw kon gaan werken in Nederland. Daarvoor moest hij zich als zelfstandige in Polen laten registreren, waarmee hij in Nederland aan de slag kon tegen een relatief gunstig Pools belastingtarief voor zelfstandigen. Met een A1-verklaring kon Dawid in Nederland aantonen dat hij in Polen belasting betaalde en sociale premies afdroeg voor een inkomen bij bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Na een paar maanden was Dawid niet tevreden over de organisatie van zijn werk in Nederland. Hij moest steeds op wisselende locaties en met wisselende teamleden werken. Van collega's hoorde Dawid over de Poolse Janek en zijn dakdekkersfirma. Dawid stapte begin 2023 met een aantal anderen naar Janek om voor een langere periode met een vast team aan een opdracht op een bouwplaats in Noordoost-Nederland te gaan werken, wederom als zelfstandige. Dawid bleef in zijn woning in Zuid-Nederland wonen en moest zo dagelijks vier uur reizen tussen woning en werk. Dawid was bij zijn weten niet ingeschreven in de Nederlandse Basisregistratie Personen (BRP).

Schijnzelfstandigheid

Dawid was in Polen geregistreerd als zelfstandig ondernemer en werkte onder het gezag van een onderaannemer aan het bedrijfspan. Als je in Nederland onder gezag werkt en daarvoor loon ontvangt, word je volgens de wet gezien als werknemer. Er was hier dus sprake van schijnzelfstandigheid. Dawid stond onder directe leiding en toezicht en de onderaannemer leverde de materialen. De onderaannemer was – zonder de vereiste schriftelijke toestemming van de hoofdaannemer – een overeenkomst van aanneming aangegaan tegen een vaste aanneemsom met de Poolse Janek. De onderaannemer wilde daarmee het bedrijfsrisico op urenoverschrijding vermijden. Janek had op zijn beurt een aantal zelfstandigen, waaronder Dawid, ingehuurd om het werk uit te voeren. Deze zelfstandigen beschikten echter niet over het door de hoofdaannemer vereiste "VCA-basiscertificaat". Met het behalen van dit certificaat leert een uitvoerende werkende onder meer het herkennen van onveilige situaties in de bouw. Dawid wist niet dat hij over dit Nederlandse certificaat moest beschikken. Daarnaast waren de zelfstandigen de Nederlandse taal niet machtig, terwijl de overeenkomst tussen de onderaannemer en Janek vereiste dat er uitsluitend in het Nederlands werd gecommuniceerd op de bouwplaats. De onderaannemer werkte in feite met schijnzelfstandigen onder zijn gezag die niet aan de vereisten voldeden om op de bouwplaats te werken.

Op een koude ochtend startte Dawid om 06:00 met zijn werk als dakdekker bij een bedrijfspan in aanbouw. Hij was die ochtend rond 04:00 met zijn collega's in een busje naar de bouwplaats vertrokken. Op het dak waren bouwlampen aanwezig, want het was nog donker. De twee weken daarvoor had hij al 64 uur en 49 uur gewerkt op het dak in kwestie. Dawid verzamelde pakken isolatiemateriaal die eerder met een kraan op het



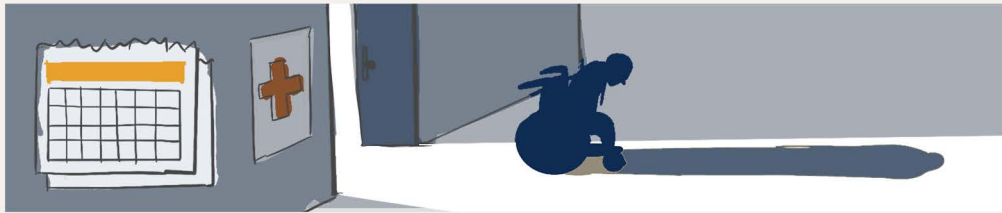
dak waren geplaatst. De pakken waren zo groot dat Dawid bij het tillen ervan zijn voeten niet kon zien. Daardoor zag Dawid niet dat er onder een van de pakken een sparing voor lichtinval in de bedrijfshal was aangebracht. Dawid viel door het gat 10 meter naar beneden en belandde op de grond. Hij liep daarbij een klaplong en meerdere complexe botbreuken op.

Zowel de hoofdaannemer als enkele onderaannemers hadden verzuimd het valgevaar te voorkomen. De hoofdaannemer was verantwoordelijk voor de coördinatie van veiligheidsmaatregelen, een onderaannemer was verantwoordelijk voor het aanbrengen van veiligheidsnetten en weer een andere onderaannemer was verantwoordelijk voor het aanbrengen van een plaat op de aangebrachte sparing. Enkele dagen na het ongeval ontdekte de hoofdaannemer onder een pak isolatiemateriaal nog een sparing in het dak die niet was afgedekt, terwijl de veiligheidsnetten al waren verwijderd.

Dawid onderging uiteindelijk meerdere operaties in het ziekenhuis. Na twee maanden in het ziekenhuis en in een revalidatiecentrum moest Dawid thuis verder herstellen. Dawid besloot terug te keren naar het huis van zijn moeder. Hij ging met de bus naar Polen, terwijl hij nog niet volledig was hersteld van zijn verwondingen. Met behulp van medereizigers lukte het Dawid om over te stappen van de ene naar de andere bus, want een rechtstreekse buslijn was er niet. Het appartement van Dawid's moeder lag op de derde etage en het appartementencomplex had geen lift. Eenmaal thuis aangekomen kreeg Dawid hulp van zijn burens die hem naar de derde etage tilden. Dawid had het meeste last van de gecompliceerde breuk in zijn bovenbeen. Hij kon echter niet steunen op zijn armen door de breuken in zijn polsen. Hierdoor was Dawid de eerste drie maanden in Polen aan huis gebonden. Zijn moeder moest de eerste zes weken na zijn terugkeer werken in Duitsland. Vrienden en burens hielpen Dawid met aankleden en douchen. Een jaar na het ongeval kon Dawid weer (trap)lopen zonder hulpmiddelen, maar had hij nog steeds last van kracht- en draaibeperkingen aan zijn ledematen, vergeetachtigheid en concentratieproblemen, hoofdpijn, pijn bij het strekken en steunen op polsen en moeite met lopen. De wachttijden in de zorg in Polen zijn lang, waardoor hij een jaar na het ongeval nog op medische begeleiding bij zijn revalidatie wachtte.

Doordat Dawid in Polen als zelfstandige was geregistreerd, was hij na het ongeval aangewezen op zijn Poolse ziektekostenverzekering en het Poolse sociale zekerheidstelsel. Dawid kwam in aanmerking voor een letselschadevergoeding nadat duidelijk was geworden dat de werkplek niet veilig was ingericht. In het ziekenhuis nam hij contact op met een Pools letselschadekantoor. Een aantal maanden na het ongeval ontving Dawid een voorschot van de Nederlandse letselschadeverzekeraar van een van de aannemers van de bouwplaats. Het Poolse letselschadekantoor bleek 18 procent van het voorschot te hebben ingehouden.

Enkele weken na het ongeval had Dawid een inspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie op bezoek gekregen in het ziekenhuis. De Arbeidsinspectie concludeerde naar aanleiding van het gesprek dat in het geval van Dawid sprake was van arbeid onder gezag van een werkgever. Na het gesprek in het ziekenhuis hoorde Dawid niets meer van de Arbeidsinspectie, doordat de brief van de



Arbeidsinspectie naar de tijdelijke huisvesting van Dawid in Nederland werd gestuurd. Dawid had de huur van de tijdelijke woning opgezegd toen hij naar Polen was teruggekeerd.

Aandachtspunten:

- ▶ Dawid werkte als schijnzelfstandige onder gezag van een onderaannemer, om daarmee het bedrijfsrisico op urenoverschrijding te vermijden.
- ▶ Dawid had lange werk- en reistijden voorafgaand aan het ongeval.
- ▶ Dawid kreeg toegang tot de bouwplaats, terwijl hij niet kon beschikken over het vereiste VCA-basiscertificaat en de Nederlandse taal niet sprak.
- ▶ Dawid kreeg toegang tot het dak, terwijl het valgevaar niet was weggenomen.
- ▶ Dawid viel 10 meter door een dak op de grond en liep daarbij een klaplong en meerdere complexe botbreuken op.
- ▶ Dawid was als zelfstandige geregistreerd in Polen, na het ongeval aangewezen op zijn Poolse ziektekostenverzekering en het Poolse socialezekerheidsstelsel.
- ▶ Dawid had geen sociaal vangnet in Nederland en moest voor zijn herstel gewond terug naar Polen.
- ▶ Dawid werd na het ongeval opgelicht door een Pools letselschadekantoor.
- ▶ Dawid hoorde, na een gesprek met een inspecteur, niets meer van de Arbeidsinspectie, doordat de brief van de Arbeidsinspectie naar de tijdelijke woning van Dawid in Nederland werd gestuurd.

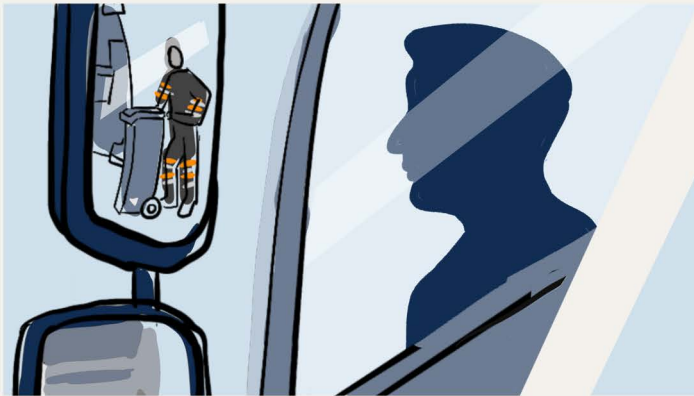
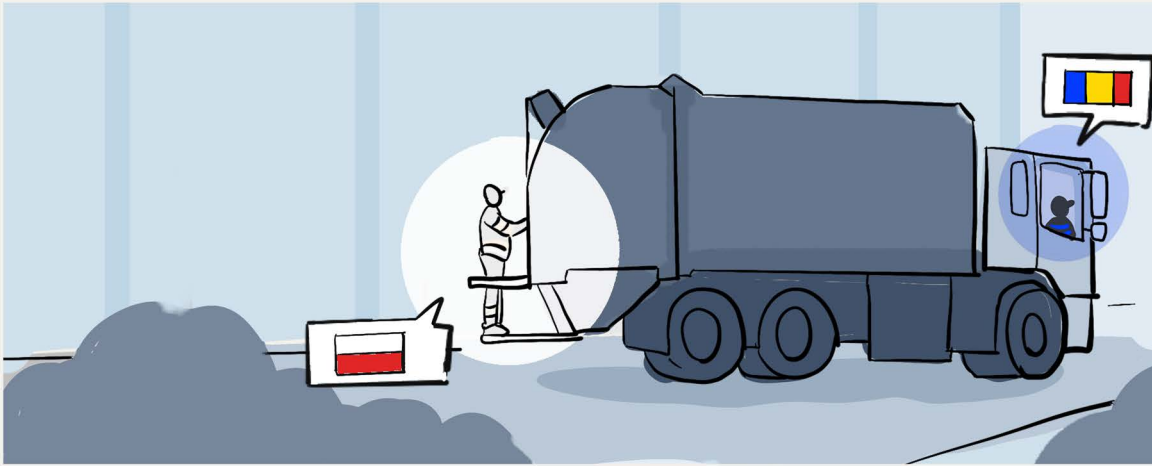
3.3 Iwan: ongeval met vuilniswagen

De Poolse Iwan werkte al meerdere jaren in Nederland, waarbij hij periodiek een aantal weken terugging naar Polen. Begin 2022 startte Iwan als uitzendkracht bij een uitzendbureau. Hij werkte steeds een aantal weken aaneengesloten voor het uitzendbureau, waarna hij voor twee of drie weken naar zijn gezin in Polen vertrok. Zijn dienstverband bij het uitzendbureau werd dan beëindigd, bij terugkomst in Nederland tekende Iwan een nieuw contract voor de duur van zijn verblijf. Het uitzendbureau regelde de huisvesting en zorgverzekering van Iwan.

Iwan werkte als uitzendkracht als belader op een vuilniswagen.¹¹⁷ Sinds het begin van zijn dienstverband bij het uitzendbureau, werd Iwan onregelmatig ingezet voor het afvalinzamelingsbedrijf: soms werkte hij een aantal aaneengesloten weken voor het bedrijf, dan weer een aantal maanden niet. Ook zijn uren per week verschilden en het kwam voor dat hij in dezelfde week zowel voor het afvalinzamelingsbedrijf als voor andere werkgevers werkte. Voordat Iwan bij een werkgever startte, ontving hij een mondelinge toelichting over de inhoud van de werkzaamheden van het uitzendbureau.

Op de dag van het ongeval stond Iwan op een treeplank achterop de vuilniswagen. Samen met de Roemeense chauffeur moest Iwan afvalcontainers koppelen aan het

¹¹⁷ Samen met de chauffeur van de vuilniswagen is de belader verantwoordelijk voor het legen van afvalcontainers bij huishoudens en gemeentes.



laadsysteem. De chauffeur en Iwan spraken elkaars taal niet, en communiceerden met handen en voeten.

Na verloop van tijd stopte de chauffeur bij een kruising met afvalcontainers om deze te legen. Iwan klom op dat moment om onduidelijke redenen in de trog van de vuilniswagen. Precies op dat moment trad het kraakperssysteem automatisch in werking om het vuilnis aan te drukken.

De chauffeur stapte uit de vuilniswagen om samen met Iwan de afvalcontainers te koppelen aan het laadsysteem. De chauffeur zag Iwan niet en ontdekte dat Iwan was gegrepen door de kraakpers. Hij drukte op de noodknop van het persmechanisme. De chauffeur wist daarna in de paniek niet wat hij moest doen. Hij belde met een medewerker van het afvalinzamelbedrijf. Deze medewerker vertelde de chauffeur wat hij moest doen om Iwan te bevrijden. Kort daarop arriveerden de hulpdiensten. Zij troffen het stoffelijk overschot van Iwan aan. Iwan overleed op 62-jarige leeftijd en liet een vrouw, twee kinderen en meerdere kleinkinderen na. De chauffeur die de dag van het ongeval samen met Iwan op de vuilniswagen werkte, durfde na het ongeval niet meer in de vuilniswagen te rijden. Hij werkt inmiddels niet meer bij het afvalinzamelingsbedrijf.

Na het ongeval is niet duidelijk geworden waardoor Iwan in de trog van de vuilniswagen klom. Als sensoren in de vuilniswagen waarnemen dat de treeplank vrij is en de vuilniswagen stilstaat kan de pers automatisch in werking treden. Daarom is het ten strengste verboden om van de treeplank af te klimmen en te reiken in de trog naar afval. Een mogelijk verklaring voor het handelen van Iwan was dat hij een voorwerp met restwaarde uit het afval wilde halen. Dat was in het verleden vaker gebeurd en het afvalinzamelbedrijf had beladers – waaronder Iwan – in ieder geval één keer eerder aangesproken op het verbod op het achterhouden van voorwerpen en het gevaar van de pers.

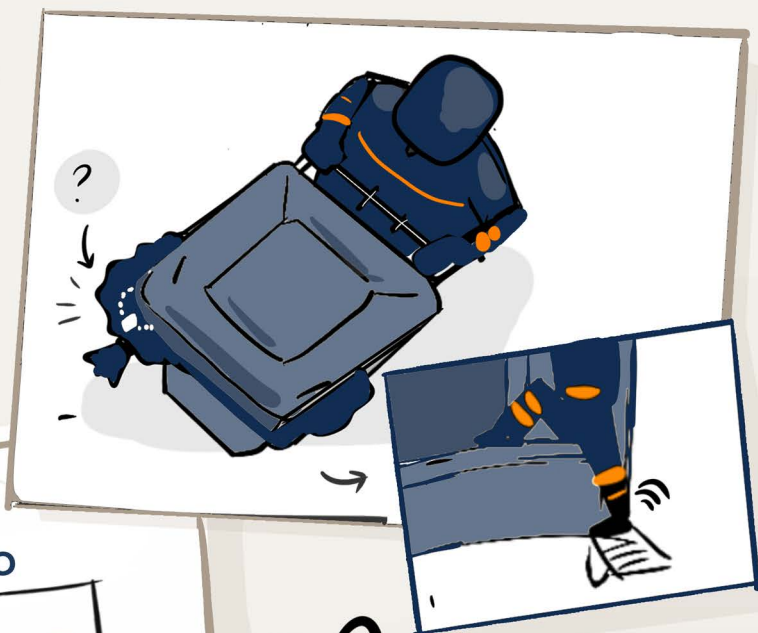
Het afvalinzamelbedrijf gaf medewerkers voorlichting en onderwijs over de gevaren en veiligheidsmaatregelen van het werk. Iwan had een instructie gekregen toen hij voor het eerst bij het afvalinzamelbedrijf tewerk werd gesteld. Periodiek gaf het afvalinzamelbedrijf voorlichting over de gevaren en veiligheidsmaatregelen. Maar Iwan miste deze voorlichting keer op keer, omdat hij als uitzendkracht niet op deze dagen bij het afvalinzamelbedrijf was tewerkgesteld. Iwan werd door het uitzendbureau bij verschillende werkgevers tewerkgesteld. Zo werkte hij ook in de groenvoorziening, de metaalsector en de schoonmaaksector. Ook daar had hij te maken met specifieke gevaren en veiligheidsmaatregelen.

Na het ongeval bleek dat Iwan onder invloed was van alcohol. Of dit een rol speelde in de gebeurtenissen is niet bekend en niet te achterhalen. Er waren bij het uitzendbureau en het afvalinzamelingsbedrijf geen signalen dat Iwan vaker onder invloed op zijn werk verscheen.

Het uitzendbureau en het afvalinzamelingsbedrijf zijn gezamenlijk opgetrokken in het ondersteuning bieden aan de nabestaanden, het regelen van het vervoer van het



Onderzoek



MA	DI	WO
	Veiligheids-instructie 	



lichaam naar Polen en het bijdragen aan de begrafenis kosten. Dit werd geregeld via de zorgverzekering die Iwan via het uitzendbureau had.

Aandachtspunten:

- ▶ Iwan was voor de woning afhankelijk van het uitzendbureau.
- ▶ Iwan werd door het uitzendbureau bij verschillende werkgevers tewerkgesteld, waar hij uiteenlopende werkzaamheden verrichtte.
- ▶ Iwan miste de veiligheidsvoorlichting van het afvalinzamelbedrijf keer op keer, omdat hij als uitzendkracht niet op deze dagen bij het bedrijf was tewerkgesteld.
- ▶ Iwan kon niet goed communiceren met de Roemeense chauffeur.
- ▶ Iwan is in de trog van de vuilniswagen geklommen, vermoedelijk om spullen van waarde uit de trog te halen.
- ▶ Iwan was ten tijde van het ongeval onder invloed van alcohol.
- ▶ Iwan werd gegrepen door de kraakpers en kwam te overlijden.

3.4 Maria: ongeval in distributiecentrum

De Bulgaarse Maria (40) kwam naar Nederland om geld te verdienen om haar dochter en zieke vader in Bulgarije financieel te kunnen ondersteunen. Maria spreekt vloeiend Engels, maar heeft geen sociaal netwerk in Nederland om haar te ondersteunen, en ook in Bulgarije heeft zij nauwelijks sociaal vangnet.

Maria werkte in Nederland als uitzendkracht in een groot distributiecentrum. Een distributiecentrum is een plek met veel rijdend materiaal, zoals heftrucks, en zware pallets met goederen. Zij werkte daar als voorraadbeheerder en kwam in die hoedanigheid ook op de werkvloer tussen de heftrucks om aanwijzingen te geven aan personeel. Zo ook op de dag van het ongeval. Een van haar collega's, een Poolse bestuurder van een heftruck, wist niet goed wat hij met een pallet moest doen en vroeg Maria om hulp. De bestuurder van de heftruck was werkzaam via een uitzendbureau; het was zijn eerste werkdag op deze locatie. Hij vond het lastig om te manoeuvreren met de heftruck en Maria gaf hem aanwijzingen. Op een gegeven moment zette de heftruckbestuurder de pallet voor Maria neer, maar de pallet van 1200kg kantelde van de heftruck af. Maria kon nog net onder de pallet vandaan duiken, maar werd er wel door geraakt. Daarbij liep ze verwondingen op aan haar gezicht, arm, borstkas en been, waaronder een gebroken oogkas en later een ontstoken oog. Daarnaast kampte zij voor langere periode met angstklachten, paniekaanvallen en slaapproblemen waardoor zij psychische hulp nodig had. De werkgever heeft het ongeval niet bij de Arbeidsinspectie gemeld.

Na het ongeval bracht een van de medewerkers van het bedrijf Maria naar het ziekenhuis. De ziekenhuismedewerkers hielpen haar, maar naar eigen zeggen kreeg zij niet de zorg die ze toen nodig had. In het vervolg van het medische traject had Maria de grootste moeite met het vinden van toegang tot de juiste zorg. Ze stond niet ingeschreven bij een huisartsenpraktijk en wist niet dat voor de route naar specialistische zorg in Nederland een verwijzing van de huisarts nodig was. Hierdoor bleven haar pijnklachten langer dan noodzakelijk ongeadresseerd.



Nadat het oog steeds pijnlijker werd, bezocht ze uit wanhoop een opticien, die vaststelde dat haar oog ontstoken was. Toch bleef medische behandeling uit, omdat ze niet wist hoe ze toegang kon krijgen tot reguliere Nederlandse zorg zonder verzekering. Uiteindelijk is zij een half jaar na het ongeval meerdere dagen opgenomen geweest in Bulgarije om een behandeling aan haar oog te ondergaan.

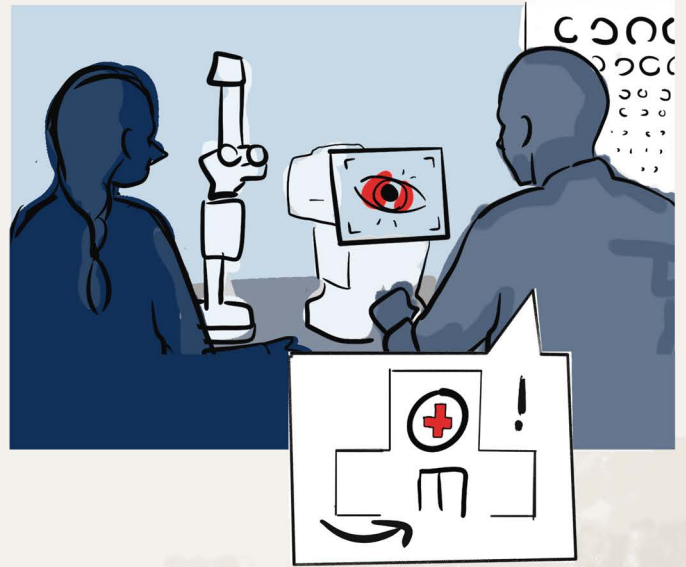
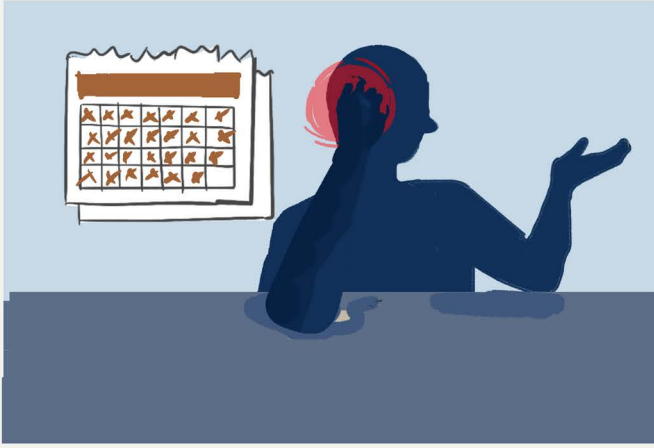
Ten tijde van haar werk voor het uitzendbureau beschikte Maria over een zorgverzekering, geregeld via het uitzendbureau. Maar Maria verloor na het ongeval haar baan. Het uitzendbureau registreerde dat zij na het ongeval was gestopt met haar baan. Zelf geeft ze aan dat haar tijdelijke contract kort na het ongeval afliep en niet is verlengd. Naast haar baan verloor ze ook haar zorgverzekering.

Nadat Maria besloot om naar Nederland te komen voor werk, woonde zij op verschillende plekken. Omdat het lastig was voor haar om huisvesting te krijgen, huurde zij via de zwarte markt tijdelijk een kamer bij een particuliere woningeigenaar. Zij kon zich hierdoor niet inschrijven op het adres. Toen Maria erachter kwam dat ze na het verlies van haar baan niet meer beschikte over een zorgverzekering, slaagde zij er niet in een zorgverzekering af te sluiten omdat ze niet ingeschreven stond op een adres.¹¹⁸ Het lukte Maria uiteindelijk om een schadevergoeding te krijgen van de werkgever met behulp van een letselschadeadvocaat. Inmiddels woont Maria noodgedwongen samen met haar dochter bij een Nederlandse man in huis onder sociaal onveilige omstandigheden. Het is haar nog niet gelukt een nieuwe baan te vinden.

Aandachtspunten

- ▶ Maria had geen sociaal vangnet in Nederland.
- ▶ Maria's ongeval is niet gemeld bij de Arbeidsinspectie.
- ▶ Maria ontdekte tot haar verbazing dat het uitzendbureau had geregistreerd dat zij haar baan had opgezegd, waardoor haar contract afliep en zij haar inkomen en zorgverzekering verloor.
- ▶ Maria huurde zwart bij een particulier en had daardoor geen formeel adres om aanspraak te kunnen maken op sociale voorzieningen of huurbescherming.
- ▶ Maria spreekt vloeiend Engels, maar was niet in staat haar weg naar zorg in Nederland te vinden; ze stond niet ingeschreven bij een huisartsenpraktijk en wist bijvoorbeeld niet dat er manieren zijn om een zorgverzekering zonder formeel woonadres af te sluiten.
- ▶ Maria en haar minderjarige dochter wonen nu onder sociaal onveilige omstandigheden.

¹¹⁸ In dergelijke gevallen kunnen mensen het adres van andere personen gebruiken als 'briefadres' – en als mensen, zoals Maria, niet over een sociaal netwerk beschikken, kan de gemeente ook optreden als briefadresgever – maar Maria had nog nooit van deze mogelijkheid gehoord.



3.5 Van illustraties naar analyse

De verhalen in dit hoofdstuk illustreren dat de oorzaken en de nasleep van een ongeval niet op zichzelf staan. Zo was in geen enkele casus sprake van een duurzame arbeidsrelatie. Bij alle vier de verhalen stapelden verschillende soorten factoren en tegenslagen zich op en werkten onderling op elkaar in. De positie en achtergrond van de arbeidsmigrant in een kwetsbare positie vormden daarbij de context waarbinnen onveiligheid kon ontstaan en beïnvloedden ook de nasleep van de ongevallen.

Niet bij alle casussen speelden dezelfde factoren in vergelijkbare mate een rol. De optelsom van factoren zorgde ervoor dat het risico op onveiligheid voor deze arbeidsmigranten werd verhoogd. De wisselwerking en opstapeling van onveilige arbeidsomstandigheden, afhankelijkheid van de werkgever en het uitzendbureau, problemen met huisvesting, taalbarrières, niet-duurzame arbeidsrelaties en beperkte toegang tot zorg en sociale voorzieningen vormden een context waarin de arbeidsmigranten extra kwetsbaar waren.

Uit ons onderzoek weten we dat deze vier casussen geen op zichzelf staande incidenten zijn. Ze zijn illustratief voor een groter probleem wat betreft de werkgerelateerde onveiligheid van arbeidsmigranten in Nederland. Op basis van wetenschappelijke literatuur, onderzoeks- en inspectierapporten en andere relevante publicaties hebben wij risicofactoren voor arbeidsmigranten in kaart gebracht. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met arbeidsmigranten, werkgevers en uitzendbureaus, bedrijfs- en straatartsen, verzekeraars en vertegenwoordigers van overheidspartijen en belangenorganisaties. Aan de hand van deze bronnen analyseren wij in het volgende hoofdstuk de factoren die de risico's op de Nederlandse werkvloer voor arbeidsmigranten verhogen. We betrekken observaties uit casuïstiek in de bredere analyse van deze risicoverhogende factoren. Zo proberen we een samenhangend beeld te geven van de risico's en mechanismen die bijdragen aan arbeidsongevallen onder arbeidsmigranten in Nederland.

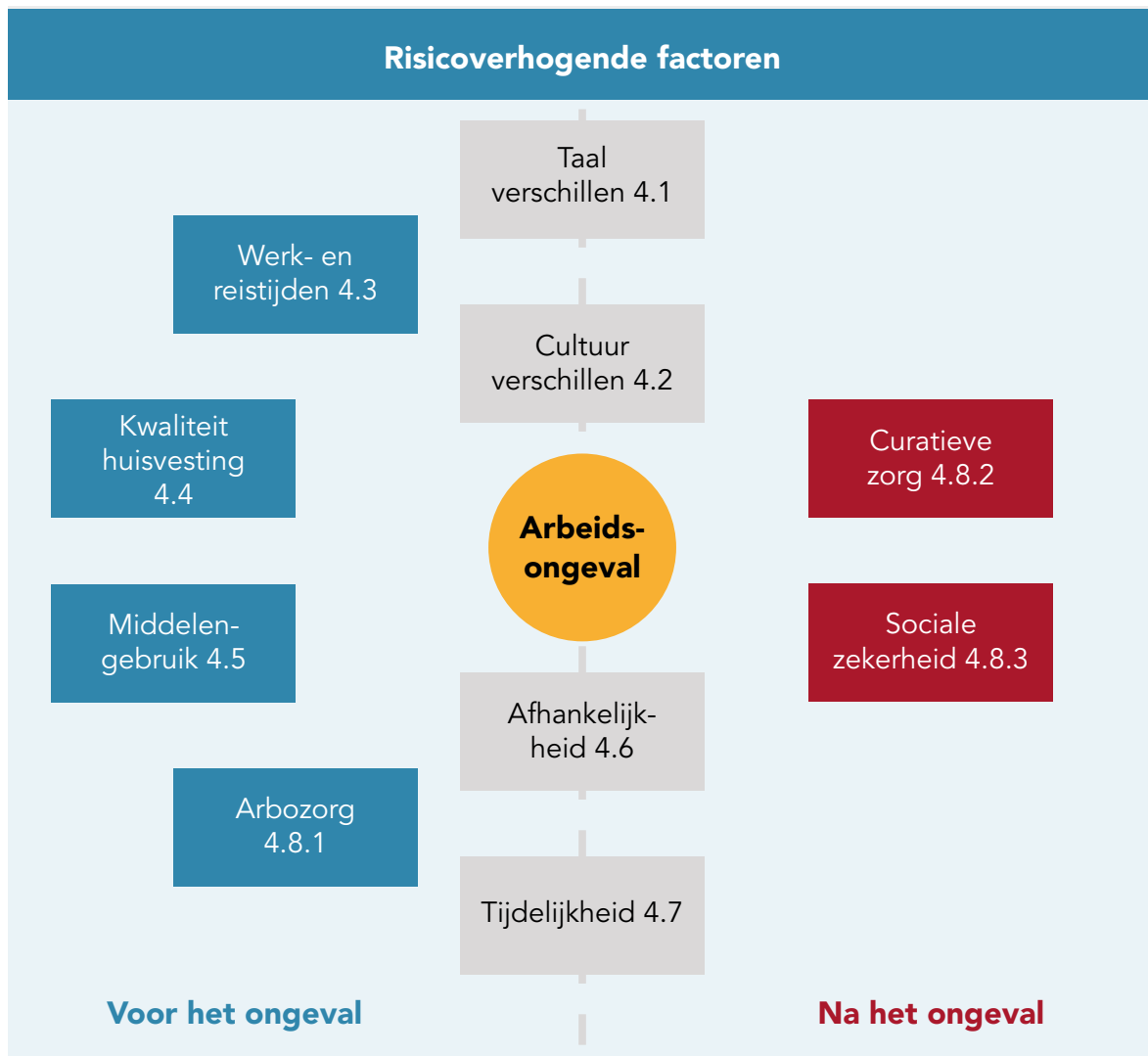
4 RISICOVERHOGENDE FACTOREN

In het hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat arbeidsmigranten¹¹⁹ in Nederland een verhoogd risico lopen op onveiligheid op het werk. Hoofdstuk 3 illustreert deze onveiligheid aan de hand van vier casussen. Arbeidsmigranten krijgen, bovenop de risico's die samenhangen met het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, te maken met factoren die de kans op een ongeval vergroten en het herstel na een ongeval beperken. Deze factoren noemen we risicoverhogende factoren. De risicoverhogende factoren werken op elkaar in en versterken elkaar. Juist in hun onderlinge verwevenheid kunnen deze factoren extra nadelig uitwerken. Hierdoor nemen de risico's verder toe, wat de arbeidsmigrant extra kwetsbaar maakt.

De risicoverhogende factoren¹²⁰, die we in dit hoofdstuk behandelen, hebben we schematisch weergegeven in Figuur 3. Een potentieel arbeidsongeval staat, in geel, centraal. Daar omheen zijn de verschillende risicoverhogende factoren weergegeven. Sommige factoren werken overwegend in op het ontstaan van een ongeval. Deze factoren zijn blauw afgebeeld. Andere factoren hebben vooral invloed op het herstel na een ongeval, die zijn rood afgebeeld. De grijs afgebeelde factoren werken zowel in op het ontstaan van het ongeval als op het herstel na het ongeval. In de figuur is ook te zien in welke paragrafen de verschillende factoren behandeld zullen worden.

¹¹⁹ Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over arbeidsmigranten, bedoelen we daarmee arbeidsmigranten in een kwetsbare positie, zoals beschreven in de afbakening van deelparagraaf 1.3.1.

¹²⁰ In Bijlage A staat uitgebreider beschreven op basis waarvan de lijst met risicoverhogende factoren tot stand is gekomen.



▲ *Figuur 3: Risicoverhogende factoren die bovenop de risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt komen (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).*

4.1 Taalverschillen

Een groot deel van de arbeidsmigranten in een kwetsbare positie spreekt de Nederlandse en Engelse taal niet. Zo blijkt uit onderzoek van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten dat ruim de helft van de ondervraagde arbeidsmigranten die werkzaam is in laaggekwalificeerde banen de taal niet spreekt.¹²¹ De tijdelijke aard van het werk in Nederland maakt dat zowel werkgevers als arbeidsmigranten terughoudend zijn om te investeren in het aanleren van een nieuwe taal.¹²²

¹²¹ Dit betreft, onder andere vanwege de moeilijke bereikbaarheid van de groep arbeidsmigranten als geheel, geen representatieve studie maar een onderzoek met 1121 respondenten. Zie Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*, 2023, en Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De Nederlandse taalvaardigheid onder arbeidsmigranten*, 2023.

¹²² D. Hovens, *Power dynamics at work: an ethnography of a multilingual metal foundry in the Dutch-German borderland*, Doctoral Thesis, Maastricht University, 2021.

Uit onderzoek blijkt dat werknemers door de taalbarrière een verhoogd risico hebben op een ongeval op de werkvloer.¹²³ De taalbarrière kan op verschillende manieren bijdragen aan onveiligheid op de werkvloer. Ten eerste kan de taalbarrière leiden tot miscommunicatie op de werkvloer als de gevaren en veiligheidsmaatregelen niet adequaat vertaald worden naar de taal van de werkende of begrepen worden door de werkende.¹²⁴ In ons onderzoek zien we verschillen tussen werkgevers¹²⁵ met betrekking tot het omgaan met de taalbarrière. Zo zijn er werkgevers die instructies in meerdere talen aanbieden, al dan niet ondersteund met videomateriaal. Andere werkgevers zijn minder ver in het vertalen van instructies. In die gevallen worden de instructies vertaald door een collega of een vertaalwebsite. Daarbij kan informatie verloren gaan.

Ten tweede kan de taalbarrière leiden tot miscommunicatie in de onderlinge afstemming tussen collega's. In een van de onderzochte ongevallen zagen we dat collega's ten onrechte de aanname deden dat arbeidsmigranten de taal niet zouden spreken, waardoor zij in beginsel niet met hen communiceerden en ze informatie misten. Sommige werkgevers werken met een buddysysteem, waarbij arbeidsmigranten die geen Nederlands of Engels spreken in koppeltjes werken met arbeidsmigranten die zowel de moedertaal als het Nederlands of Engels beheersen. Dit kan de uitvoering van het werk, de duidelijkheid van de instructies en de samenwerking verbeteren.

Ten derde kan de taalbarrière de toegang tot zorg en sociale zekerheid belemmeren. Hier zullen we verder op ingaan in paragraaf 4.8.

Ernstig ongeval steenfabriek

Petar¹²⁶ uit Bulgarije werd als uitzendkracht in Nederland tewerkgesteld in een steenfabriek. Hij moest de ovens waarin de bakstenen werden geproduceerd schoonmaken. Het werk in de steenfabriek was zwaar en gevaarlijk, met hoge temperaturen en gevaarlijke machines. De ovens die voor onderhoud tijdelijk uit productie waren genomen werden afgeschermd met een rood-wit gespannen lint; achter het lint reden geautomatiseerde traversewagens met grondstoffen op een rails. Op het lint stond in de Duitse taal het aanrijdgevaar van de wagens aangegeven. Petar had bij aanvang van zijn werkzaamheden in het Engels de instructie gekregen voor het lint te blijven. Op zijn eerste werkdag werd Petar achter het lint gegrepen door een geautomatiseerde wagon en twintig meter meegesleept. Hij raakte ernstig gewond. Petar had de Duitse waarschuwing op het lint en de Engelse instructie niet begrepen doordat hij uitsluitend de Bulgaarse taal beheerste.

¹²³ J.J. Nijveld et al., *Arbeidsmigranten niet veilig op Nederlandse werkvloer*, in: Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 3 september 2024, en Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor arbeidsongevallen 2023, 2024*, en S.M. Moyce en M. Schenker, *Migrant Workers and Their Occupational Health and Safety*, in: Annual Review of Public Health, 24 januari 2018.

¹²⁴ M. De Jesus-Rivas, H.A. Conlon en C. Burns, *The Impact of Language and Culture Diversity in Occupational Safety*, in: Workplace Health & Safety 64(1), 2016, p.p. 24-27.

¹²⁵ In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten. Deze partij wordt ook wel de materiële werkgever genoemd. Zie de definitie voor werkgever in paragraaf 1.5. Tenzij anders vermeld, verwijst de term werkgever naar de materiële werkgever.

¹²⁶ Omwille van de privacy zijn de namen van betrokkenen in dit hoofdstuk gefingeerd.

Deelconclusie

De taalbarrière is onderdeel van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Het leidt tot verhoogde veiligheidsrisico's op de werkvloer en beperkte toegang tot zorg en sociale zekerheid. Hoewel sommige werkgevers investeren in meertalige instructies of buddysystemen om miscommunicatie te voorkomen, blijft de aanpak hierin wisselend. De tijdelijke aard van het werk draagt bovendien bij aan een gebrek aan investering in taalvaardigheid, wat de problemen in stand houdt.

4.2 Cultuurverschillen

Arbeidsmigratie brengt logischerwijs verschillen in normen en waarden met zich mee, zo ook voor veilig werk. Daardoor kunnen er verschillen bestaan in hoe arbeidsmigranten omgaan met autoriteit, instructies en het melden van (veiligheids) problemen.¹²⁷

De Nederlandse wet- en regelgeving veronderstelt dat een werkende actief aan de bel trekt als iets onduidelijk of onveilig is. Zo gaat de wet- en regelgeving uit van mondige, zelfredzame werkenden.¹²⁸ In sommige culturen is sprake van een grote machtsafstand op de werkvloer, waarbij een ondergeschikte niet snel zijn of haar leidinggevende zal aanspreken, tegenspreken of het werk zal onderbreken bij een onveilige werkomgeving.¹²⁹ In meer collectivistische culturen houden werkenden zich rustig, gedeisd en volgen de mores van de groep. Ook kan het zijn dat arbeidsmigranten een andere risicoperceptie en -houding hebben. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat een arbeidsmigrant doorvraagt als een veiligheidsinstructie niet duidelijk is.

Werkgevers kunnen niet zonder meer uitgaan van de eigen culturele verwachtingen over het gedrag van arbeidsmigranten. Een werkgever die bijvoorbeeld uitgaat van een mondige Nederlandse werknemer zal minder snel rekening houden met een arbeidsmigrant die geen melding maakt van een onveilige situatie en 'gewoon' doorgaat met werken. Daarnaast is er soms weinig aandacht vanuit de werkgever voor onderlinge verschillen in normen en waarden, waardoor er geen ruimte is om te bespreken dat een bepaalde werksituatie of -opdracht onveilig voelt.

Materiële werkgevers wijzen in sommige gevallen arbeidsmigranten met wat meer ervaring aan als leidinggevenden of coördinatoren. Zij helpen volgens deze werkgevers bij het overbruggen van de cultuurverschillen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ligt de focus van werkgevers echter op het opleggen van de gewenste bedrijfscultuur

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, 2001.

¹²⁸ Zo staat in artikel 11 van de Arbeidsomstandighedenwet dat de werknemer verplicht is 'om in zijn doen en laten op de arbeidsplaats, overeenkomstig zijn opleiding en de door de werkgever gegeven instructies, naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en die van de andere betrokken personen'. De wet gaat dus uit van een proactieve rol van de werknemer bij het signaleren van onveiligheid. En in de arbocatalogus van agrarische en groene sectoren wordt onder meer genoemd dat de Nederlandse werkcultuur uitgaat van zelf initiatief nemen. Zie <https://www.stigas.nl/agroarbo/pluimveehouderij/uitzendkrachten/>.

¹²⁹ Zo kijken mensen uit culturen met een hogere machtsafstand (Power Distance Index) anders aan tegen hiërarchie, macht en autoriteit. G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, 2001.

en –resultaten en niet zozeer op de Nederlandse veiligheidscultuur. Deze coördinatoren, zelf arbeidsmigrant in een iets minder kwetsbare positie, dienen daarmee vooral het belang van de werkgever. Arbeidsmigranten zijn sterk afhankelijk van hun coördinator, zoals beschreven in paragraaf 4.6. Daarnaast speelt dat arbeidsmigranten ten opzichte van Nederlandse werknemers relatief vaak te maken krijgen met intimidatie of pesten door leidinggevers of collega's,¹³⁰ een bron van psychosociale arbeidsbelasting.¹³¹

Direct aan het werk

Op een ochtend startte Dawid, wiens casus besproken werd in paragraaf 3.2, met zijn werk als dakdekker bij een bedrijfspan in aanbouw. Dawid was via een tussenpersoon ingehuurd door een onderaannemer. Al het ingehuurde personeel moest beschikken over het diploma "Basisveiligheid VCA". Zodoende moest Dawid voorafgaand aan het werk een *last-minute* risicoanalyse uitvoeren, waarbij medewerkers gevaren op de eigen werkplek proberen te ontdekken. Dawid had deze opleiding niet gevolgd en wist niet dat een *last-minute* risicoanalyse uitgevoerd moest worden. Hij was vanuit zijn voorgaande opdrachten in Duitsland en Nederland gewend om direct aan de slag te gaan met een gemotiveerde werkhouding en zonder zich daarbij af te vragen of het veilig genoeg was, en dat deed hij dan ook.

Deelconclusie

Culturele verschillen beïnvloeden de manier waarop arbeidsmigranten omgaan met autoriteit, instructies en veiligheidsrisico's op de werkvloer. De Nederlandse wetgeving veronderstelt mondige en zelfredzame werknemers, terwijl in sommige culturen een grote machtsafstand en een collectivistische werkhouding gebruikelijk zijn. Hierdoor is het niet vanzelfsprekend dat arbeidsmigranten onveilige situaties melden of doorvragen bij onduidelijke instructies. Werkgevers, zowel materiële als formele, spelen een cruciale rol in het overbruggen van deze verschillen, maar de aandacht hiervoor varieert.

4.3 Lange werk- en reistijden

Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie hebben vaak te maken met langdurige en onregelmatige werkdagen.¹³² Arbeidsmigranten hebben daarbij niet altijd zelf de keuze om hun werktijden te kiezen; zowel formele als materiële werkgevers verwachten van arbeidsmigranten dat zij veel werken en flexibel inzetbaar zijn. Tegelijkertijd zijn arbeidsmigranten vaak bereid om lange werkdagen te maken om zo hun inkomsten te vergroten. Zo komen arbeidsmigranten naar Nederland met de verwachting – zowel die

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld SEO Economisch Onderzoek, *Goed werkgeverschap kortverblijvende arbeidsmigranten*, 2022.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/themas/psychosociale-arbeidsbelasting> [geraadpleegd op 12 december 2024].

¹³² Zie bijvoorbeeld SEO Economisch Onderzoek, *Goed werkgeverschap kortverblijvende arbeidsmigranten*, 2022. Uit dit onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van alle arbeidsmigranten soms, regelmatig of meestal overwerkt. Ook in de analyse van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden komt naar voren dat de onderzoeksgroep aangeeft vaker over te werken, zie Bijlage E.

van henzelf als die van het thuisfront – om succesvol te zijn. De druk om geld te verdienen is groot; arbeidsmigranten verlaten immers met dat doel hun thuisland. Een groot deel van de arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werkt met een flexibel arbeidscontract; soms met een variabel aantal werkuren waarvan men pas op het laatste moment weet wanneer en hoeveel er gewerkt moet worden. De combinatie van economische en sociale druk maken dat arbeidsmigranten lange werkdagen maken en onvoldoende tot rust komen.

Bovenop het fysiek zware werk en de lange, onregelmatige werkdagen hebben arbeidsmigranten vaak te maken met lange reistijden. Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie zijn afhankelijk van hun formele of materiële werkgever voor huisvesting en vervoer. Werkgevers proberen deze arbeidsmigranten zo goedkoop mogelijk te huisvesten. Door het tekort aan betaalbare huisvesting en de wisselende vraag naar arbeid komt het voor dat arbeidsmigranten dagelijks lang moeten reizen naar het werk. De huisvesting is meestal niet of nauwelijks aangesloten op het openbaar vervoer.¹³³ Werkgevers geven in die gevallen vervoer in bruikleen aan de arbeidsmigrant. Soms is dat een fiets en als de afstand groter is, een auto of een busje. Arbeidsmigranten reizen dan samen: een van de arbeidsmigranten met een rijbewijs wordt tegen een vergoeding aangewezen als chauffeur. De passagierende arbeidsmigranten zijn voor hun veiligheid afhankelijk van de alertheid van deze chauffeur. De arbeidsmigrant die is aangewezen als chauffeur is in veel van de door ons bestudeerde verkeersongevallen in slaap gevallen achter het stuur.¹³⁴ Door vermoeidheid van het zware werk en de lange werk- en reistijden hebben arbeidsmigranten een groter risico op onveiligheid op en op weg naar het werk.

Verkeersongeval door vermoeidheid

Op een zaterdagochtend botste een personenauto met vier arbeidsmigranten achterop een stilstaande vrachtwagen. De vrachtwagen stond stil voor een rood stoplicht. De bestuurder van de personenauto verklaarde direct na het ongeval dat hij uit zijn werk kwam en dat hij achter het stuur in slaap was gevallen. Remsporen op de plaats van het ongeval trof de verkeerspolitie niet aan. De andere inzittenden van de personenauto waren ook moe en in slaap gevallen in de auto. Alle vier de inzittenden zijn met ambulances naar het ziekenhuis gebracht. Een van hen kon circa zes weken niet werken door het ongeval. De mannen, inclusief de chauffeur, werkten in ploegendienst bij een productiebedrijf. Na twee keer een dag-, twee keer een avond- en twee keer een nachtdienst waren de mannen een dag vrij. Het ongeval vond plaats na de tweede nachtdienst, die duurde van 23.00 uur tot 07.30 uur. De reistijd tussen de huisvesting en het werk was circa 45 minuten.

¹³³ Zo vormen arbeidsmigranten samen met ouderen de grootste groep bewoners van vakantieparken op de Veluwe. J. van der Velden et al., *Wonen in de luwte – Een verkennend onderzoek naar de bewoning van vakantieparken op de Veluwe*, 2018.

¹³⁴ Zo blijkt uit een aantal ongevallen waarvan informatie opgevraagd is bij de politie. Om een beter beeld te krijgen van de omvang en oorzaken van verkeersongevallen met arbeidsmigranten is meer onderzoek nodig.

Deelconclusie

Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werken vaak lange, onregelmatige dagen onder hoge economische en sociale druk, zonder zelf veel invloed op hun werktijden. Hun flexibele contracten en afhankelijkheid van de werkgever of uitzendbureau voor huisvesting en vervoer vergroten deze onzekerheid. Door het tekort aan betaalbare huisvesting moeten zij vaak lange afstanden reizen, waarbij zij afhankelijk zijn van collega's als chauffeurs. Vermoeidheid door zware arbeid, lange werkdagen en reistijden vergroot het risico op ongevallen, zowel op de werkvloer als onderweg.

4.4 Matige kwaliteit van huisvesting

Bovenop het zware werk en de lange werk- en reistijden kunnen arbeidsmigranten te maken hebben met vermoeidheid door kwalitatief minder goede huisvesting. Veel arbeidsmigranten zijn voor huisvesting afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau. Hoewel een deel van de werkgevers en uitzendbureaus huisvesting voor arbeidsmigranten regelt die aan de vereisten¹³⁵ voldoet¹³⁶, leven sommige arbeidsmigranten in ondermaatse, verloederde, kleine en overbewoonde huisvesting.¹³⁷ De woningen liggen bovendien vaak op enige afstand van stad of dorp en op afstand van zorg- en maatschappelijke voorzieningen.¹³⁸ Uit onderzoek van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten blijkt dat de huisvesting en woonomstandigheden door de helft van de ondervraagde arbeidsmigranten als een probleem worden ervaren.¹³⁹ Het minst tevreden zijn migranten die in tijdelijke huisvesting (zoals een hotel of recreatiepark) of in een gedeelde woning verblijven, alsmede de groep die met andere arbeidsmigranten woont en/of een slaapkamer deelt. Deze groep geeft aan na een dag werken niet goed te kunnen ontspannen en voelt zich bovendien minder veilig in de woonomstandigheden. Zo komt het voor dat arbeidsmigranten hun matras delen in een soort ploegendienst,¹⁴⁰ zijn de woonruimtes vaak onhygiënisch en ongezond, is er niet altijd sprake van verwarming en ervaren zij sociale onveiligheid. De woningen zijn bovendien via de werkgever of het uitzendbureau gekoppeld aan het werk, wat betekent dat arbeidsmigranten die hun baan verliezen ook hun woning kunnen verliezen. Door de onzekerheid over hun woning is er weinig ruimte voor ontspanning en ervaren arbeidsmigranten stress – met negatieve gevolgen voor de gezondheid.¹⁴¹ Vermoeidheid en andere aan slaap gerelateerde factoren kunnen leiden tot verminderde prestaties, meer fouten en een verslechterde veiligheid op het werk.¹⁴²

¹³⁵ Een formeel werkgever mag maximaal 25 procent van het bruto minimumloon inhouden op het salaris van een werkende, mits de woonruimte voldoet aan de kwaliteitseisen voor huisvesting die in de cao staan.

¹³⁶ Zo is er het SNF-keurmerk, wat organisaties die huisvesting voor arbeidsmigranten kunnen behalen wanneer zij voldoen aan de door SNF gestelde norm.

¹³⁷ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 2020.

¹³⁸ Pharos, *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*, 2022.

¹³⁹ Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland: De resultaten van het 5e arbeidsmigrantenpanel*, 2023.

¹⁴⁰ Algemeen Dagblad, *Beleid voor arbeidsmigranten in West Betuwe wordt vernieuwd: 'Niet behandelen als tweederangs burgers*, 27 mei 2021.

¹⁴¹ Pharos, *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*, 2022.

¹⁴² Zie onder meer T. Åkerstedt et al., *A prospective study of fatal occupational accidents—relationship to sleeping difficulties and occupational factors*, in: *Journal of sleep research*, 2002, p.p. 69-71 en A. Williamson et al., *The link between fatigue and safety*, in: *Accident Analysis & Prevention*, 43(2), 2011, p.p. 498-515.

Deelconclusie

Arbeidsmigranten zijn voor huisvesting afhankelijk van de werkgever of het uitzendbureau. Ondermaatse huisvesting veroorzaakt stress, vermoeidheid en een gevoel van onveiligheid bij arbeidsmigranten. Dit gebrek aan rust en stabiliteit verhoogt de kans op verminderde werkprestaties en onveilige situaties op de werkvloer.

4.5 Middelengebruik

Alcohol-, drugs- en medicijngebruik (oftewel: middelengebruik) vergroot het risico op onveiligheid op de werkvloer zowel voor de gebruiker als de omgeving, zeker als het gebruik op het werk zelf plaatsvindt.¹⁴³ Exacte cijfers over het middelengebruik onder arbeidsmigranten in Nederland zijn er niet, maar signalen wijzen op een relatief hoog middelengebruik. Zo bleek uit onderzoek naar ziekenhuisopnames op de spoedeisende hulp van het Isala ziekenhuis in Zwolle dat er bij arbeidsongevallen met arbeidsmigranten relatief vaak sprake was van intoxicatie.¹⁴⁴ Ook in ons onderzoek kwamen wij slachtoffers van een bedrijfs- of verkeersongeval tegen die onder invloed waren van middelen.

Verslaving en middelengebruik speelt soms al in het land van herkomst. Uit een studie van Onderzoeksinstituut IVO onder dakloze arbeidsmigranten blijkt dat sommigen met hun komst naar Nederland hopen hun situatie te verbeteren en een deel juist voor Nederland kiest om middelen te kunnen gebruiken.¹⁴⁵ Het Trimbos-instituut stelt dat minder goede werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten kunnen leiden tot problematisch middelengebruik, bijvoorbeeld omdat zij lange werkdagen maken, onregelmatige diensten draaien, zwaar werk moeten doen en geen zorgverzekering hebben en dus niet goed geholpen kunnen worden bij verslaving.¹⁴⁶ Om het zware werk vol te houden, gaan arbeidsmigranten soms medicijnen gebruiken en in een later stadium drugs.

Deelconclusie

Middelengebruik onder arbeidsmigranten vergroot het risico op onveilige situaties op de werkvloer en in het verkeer, waarbij signalen wijzen op een relatief hoog gebruik. Het middelengebruik kan niet los worden gezien van slechte werk- en leefomstandigheden: deze kunnen problematisch middelengebruik ook juist veroorzaken of verergeren.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld P. Bufano et al., *Meta-analytic study on substance intake and work-related accidents calls for attention to bio-psycho-social factors*, in: *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* Volume 144, januari 2023.

¹⁴⁴ J.J. Nijveld et al., *Arbeidsmigranten niet veilig op Nederlandse werkvloer*, in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 3 september 2024, 168:D8174.

¹⁴⁵ Onderzoeksinstituut IVO, *Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities*, 2022.

¹⁴⁶ Zie <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/aanbevelingen-voor-een-gezonde-werkomgeving-arbeidsmigranten/> [geraadpleegd op 13 september 2024].

4.6 Afhankelijkheid

De materiële werkgever of het uitzendbureau is sterk aanwezig in het leven van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Zo maken arbeidsmigranten veelal gebruik van een zogenoemde *package deal*. De werkgever of het uitzendbureau biedt dan een totaalpakket van werk, woning, zorgverzekering en vervoer aan. Ook zijn zij betrokken bij contacten buiten de directe werkcontext, bijvoorbeeld door een medewerker mee te sturen naar de registratie bij een RNI-loket of naar een bezoek aan de huisarts. Soms begint deze afhankelijkheidsrelatie nog voor de komst naar Nederland als de arbeidsbemiddelaar, het uitzendbureau of de Nederlandse werkgever de reiskosten voorschiet en de arbeidsmigrant vanuit een schuldenpositie begint.¹⁴⁷

Door de eerdergenoemde taalbarrière, de onbekendheid met de Nederlandse wet- en regelgeving en het gebrek aan een sociaal netwerk kan een *package deal* goed uitpakken voor de arbeidsmigrant: in dat geval wordt de arbeidsmigrant verzorgd en ontzorgd. Hij of zij kan zich volledig richten op het werk. De keerzijde is dat arbeidsmigranten onvoldoende zelfredzaam zijn en blijven, en afhankelijk zijn van de werkgever of het uitzendbureau.

Klagen over de kwaliteit van de huisvesting of het werk kan leiden tot meer onzekerheid: het uitblijven van een vast of verlengd contract, nog slechtere arbeidsomstandigheden, moeten overwerken en in het ergste geval het verlies van werk. Zonder werk kunnen arbeidsmigranten naast hun inkomen ook hun huisvesting en zorgverzekering verliezen. Bovendien missen zij de benodigde hulp in de sociale omgeving om deze problemen op te lossen.¹⁴⁸

De zorg om werk en inkomen te verliezen zorgt bij arbeidsmigranten voor druk om meegaand te zijn, terwijl de kosten voor levensonderhoud in Nederland doorlopen. Dit maakt dat arbeidsmigranten niet goed weerbaar zijn tegen een werkgever in een onveilige werkomgeving. Zo accepteren arbeidsmigranten in een kwetsbare positie stilzwijgend zwaar en gevaarlijk werk, lange werkdagen en minder goede huisvesting. Ten opzichte van Nederlandse werknemers hebben arbeidsmigranten relatief vaak te maken met intimidatie of pesten door leidinggevenden of collega's.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld het panelonderzoek in Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*, 2023. Ongeveer een op de tien van de geënquêteerde uitzendkrachten heeft schulden bij de werkgever opgebouwd.

¹⁴⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapport arbeidsmigranten*, 2021.

¹⁴⁹ SEO Economisch Onderzoek, *Goed werkgeverschap voor kortblijvende arbeidsmigranten*, 2022.

Deelconclusie

De sterke afhankelijkheid van arbeidsmigranten van hun materiële werkgever of uitzendbureau – voor werk, huisvesting en zorg – maakt hen kwetsbaar en beperkt hun weerbaarheid op de werkvloer. Dit maakt dat arbeidsmigranten stilzwijgend onveilige werkomstandigheden, lange werkdagen en slechte huisvesting accepteren.

4.7 Tijdelijkheid van werk en verblijf

Niet alle arbeidsmigranten blijven even lang in Nederland. Er komen de laatste decennia meer arbeidsmigranten naar Nederland, uit meer landen, maar tegelijkertijd wordt de gemiddelde verblijfsduur juist korter.¹⁵⁰ Sommige arbeidsmigranten komen alleen voor seizoensarbeid naar Nederland en vertrekken na een aantal weken weer, anderen blijven langer dan vijf jaar. Arbeidsmigranten hebben niet de intentie om zich permanent in Nederland te vestigen. De flexibiliteit van kortdurende uitzendcontracten, waarmee ze in korte periodes veel kunnen werken voor verschillende werkgevers, en de vrijheid hebben om regelmatig terug naar hun thuisland te reizen spreekt hen aan. Zeker als het uitzendbureau hen ontzorgt met de eerdergenoemde *package deal*.

Het tijdelijk karakter van hun verblijf in Nederland het per definitie moeilijk voor arbeidsmigranten om een vaste arbeidsrelatie met een werkgever op te bouwen; los van of zij dat wel of niet zouden willen.¹⁵¹ De *Commissie Regulering van Werk* spreekt in haar rapport van 2020 over een minder duurzame arbeidsrelatie.¹⁵² Dit verhoogt het risico op onveiligheid op het werk. Door het tijdelijke karakter van de flexibele arbeidsrelatie investeren werkgevers minder in opleiding en (veiligheids)trainingen¹⁵³.¹⁵⁴ Ook is er in veel gevallen geen tijd voor formele training, want het is inherent aan de arbeidsverhouding dat tijdelijke krachten zo snel mogelijk aan het werk moeten.¹⁵⁵ Hoewel er ook werkgevers zijn die opleidingen en trainingen aanbieden, blijkt uit onderzoek dat slechts vier op de tien flexibele arbeidskrachten daadwerkelijk een opleiding volgen.¹⁵⁶ Opleidingen en trainingen zijn een investering voor de langere termijn en dat sluit niet goed aan op de korte termijn waarvoor flexibele arbeidskrachten worden ingezet. Daardoor hebben werkgevers minder prikkels om te investeren in de veiligheid van arbeidsmigranten.

¹⁵⁰ Zie bijvoorbeeld WRR, *Samenleven in verscheidenheid*, 2020 en Ministerie SZW, *Jaarrapportage Arbeidsmigranten*, 2021.

¹⁵¹ In gesprek met het Kenniscentrum Arbeidsmigranten geeft de helft van de ondervraagde arbeidsmigranten aan dat zij zouden willen dat hun werkgever hen meer perspectief zou geven op een langere contractduur, waarbij uitzendkrachten en tijdelijke krachten hierbij de grootste behoefte uiten. Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*, 2023.

¹⁵² Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

¹⁵³ Denk bij opleidingen en trainingen bijvoorbeeld aan taalopleidingen, het behalen van een veiligheidscertificaat of training voor het omgaan met bepaalde apparatuur of voertuigen.

¹⁵⁴ M. Lammers, et al., *Arbeidsongevallen met uitzendkrachten en met vaste werknemers: verkenning naar oorzaken*, 2019.

¹⁵⁵ K. Håkansson en T. Isidorsson, *Between two stools: Occupational injuries and risk factors for temporary agency workers*, 2016.

¹⁵⁶ SEO Economisch Onderzoek, *Duurzame inzetbaarheid uitzendkrachten*, 2023.

Voor arbeidsmigranten zelf kan de tijdelijkheid van het werk ervoor zorgen dat zij weinig duurzame binding krijgen met het werk dat zij verrichten. Doordat zij korte tijd ergens werken, is er weinig tijd om bekend te raken met de werkwijze van een specifieke werkgever, veiligheidsinstructies bij te wonen of vertrouwd te raken met de risico's van een specifieke baan, werkgever of sector.¹⁵⁷ Dit kan zorgen voor een informatieachterstand en onduidelijkheid over werkafspraken en omgangsvormen. Bovendien hebben arbeidsmigranten soms meerdere werkgevers tegelijk en gaan sommige arbeidsmigranten periodiek terug naar het land van herkomst¹⁵⁸, waardoor er weinig continuïteit zit in hun dagelijkse werkzaamheden en het niet vanzelfsprekend is dat zij alle instructies meekrijgen.

Geen tijd voor periodieke veiligheidsinstructies

Iwan, wiens casus eerder aan bod kwam in paragraaf 3.3, werkte voor een uitzendbureau en werd bij verschillende werkgevers tegelijkertijd tewerkgesteld, waaronder het afvalinzamelbedrijf. Dit bedrijf gaf medewerkers voorlichting over de gevaren en veiligheidsmaatregelen van het werk. Iwan had bij aanvang van zijn werkzaamheden voor het afvalinzamelbedrijf instructies gekregen. Hij mistte echter steeds de periodieke veiligheidsinstructies omdat hij als uitzendkracht niet op deze dagen bij het afvalinzamelbedrijf werkte. Iwan werd als tijdelijke arbeidskracht juist ingezet om de gaten in het rooster op te vullen.

Zoals paragraaf 2.1 al liet zien, heeft het overgrote deel van de arbeidsmigranten, die werkzaam zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt, flexibel werk.¹⁵⁹ Het hebben van een flexibel arbeidscontract brengt onzekerheid over werk en inkomen met zich mee. Werkenden met een flexibel arbeidscontract hebben onder andere een minder sterke ontslagbescherming en kunnen minder goed aanspraak maken op sociale voorzieningen. In vergelijking met werknemers in andere contractvormen ervaren flexibele arbeidskrachten meer onzekerheid met betrekking tot hun baan.¹⁶⁰ We zien dat die onzekerheid kan leiden tot een tweedeling binnen organisaties, waarbij 'outsiders' met een flexibele arbeidsrelatie de meest vervelende, gevaarlijke of ongezonde taken moeten uitvoeren. Zij doen bijvoorbeeld het oproep- en nachtwerk en het fysiek zware tilwerk in distributiecentra, terwijl de 'insiders' met een vaste arbeidsovereenkomst beter beschermd worden en overdag met de heftruck de voorraden in het distributiecentrum aanvullen.¹⁶¹

¹⁵⁷ A. Hall, *Trust, uncertainty and the reporting of workplaces hazards and injuries*, 2016.

¹⁵⁸ Zo blijkt uit onderzoek dat een deel van de arbeidsmigranten dat hier kort verbleef voor werk al eerder in Nederland heeft gewerkt. Voor arbeidsmigranten die hier korter verbleven dan vier maanden loopt dit percentage op tot bijna 40 procent. Risbo, *Zicht op arbeidsmigranten: een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland*, november 2024.

¹⁵⁹ Van de totale groep arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werkt ruim 88 procent met een vorm van flexibel contract; een groot deel van hen (57 procent van het totaal van 228.990) werkt als uitzendkracht.

¹⁶⁰ SEO Economisch Onderzoek, *Duurzame inzetbaarheid uitzendkrachten*, 2024.

¹⁶¹ C.H. Overgård, et al., *Migrants' work environment in the Danish construction sector*, 2023. Dit fenomeen wordt 'B-team' genoemd, waarbij kwetsbare werkenden gediscrimineerd worden.

Deelconclusie

Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werken vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt in sectoren waar relatief veel arbeidsongevallen plaatsvinden. Het overgrote deel van deze arbeidsmigranten heeft een onzekere, flexibele arbeidsrelatie en krijgt als 'outsider' het gevaarlijk en ongezond werk toebedeeld. Doordat met name materiële werkgevers tegen lagere kosten willen opereren is er niet altijd voldoende geld, tijd en aandacht voor veilig en gezond werk.

4.8 Minder goede toegang tot (arbo)zorg en sociale zekerheid stelsels

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beperkte toegang van arbeidsmigranten tot zowel (arbo)zorg als sociale zekerheid in Nederland. Eerst wordt de werking van het Arbozorgstelsel besproken, met nadruk op de belemmeringen die arbeidsmigranten ervaren bij het verkrijgen van preventieve zorg en hun beperkte toegang tot bedrijfsgezondheidszorg. Daarna wordt ingegaan op de obstakels die arbeidsmigranten ondervinden bij het navigeren door het curatieve zorgstelsel en de sociale zekerheid, waarbij gebrek aan kennis, taalbarrières en het ontbreken van een sociaal vangnet de toegang bemoeilijken.

4.8.1 Arbozorgstelsel

De bedrijfsgezondheidszorg, gevormd door zowel interne als externe deskundigen, helpt bij het voorkomen van ziekte door werk. Naast de preventieve bescherming van werknemers ondersteunen deze deskundigen bij ziekteverzuim en re-integratie. Arbeidsmigranten weten veelal niet hoe zij preventief bedrijfsgezondheidszorg kunnen krijgen om ongevallen en beroepsziekten te voorkomen.¹⁶² Daardoor kunnen onveilige situaties voortduren en fysieke klachten verergeren. Het gebrek aan aandacht voor arbeidsmigranten vanuit de bedrijfsgezondheidszorg kan hen bovendien kwetsbaarder maken voor beroepsziekten.

Indien arbeidsmigranten wel bekend zijn met de bedrijfsgezondheidszorg, dan is deze niet altijd beschikbaar.¹⁶³ Voor een deel is dit te verklaren door de flexibele arbeidsrelatie van het gros van de arbeidsmigranten. Uitzendbureaus richten de bedrijfsgezondheidszorg veelal marginaal in. Dit is vooral gericht op verzuimregistratie en eventueel re-integratie, maar niet op preventie. Dat komt doordat de materiële werkgever verantwoordelijk is voor de veilige werkomgeving van de tewerkstelling. Uit interviews die wij hielden voor dit onderzoek blijkt dat als een uitzendbureau al een bedrijfsarts heeft, deze bedrijfsarts niet altijd toegang krijgt tot de werkplek van de uitzendkrachten.¹⁶⁴ Bovendien heeft een uitzendbureau veelal uiteenlopende werkgevers waar uitzendkrachten variërend in tijd en voor uiteenlopende

¹⁶² Zie bijvoorbeeld J. Cremers, *Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland? De resultaten van het 2e arbeidsmigrantenpanel*, 2021.

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld TNO en CBS, *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2023 – resultaten in vogelvlucht*, mei 2024. Poolse werkenden geven aan minder vaak de mogelijkheid te hebben om een bedrijfsarts te raadplegen (33,5%) vergeleken met andere werkenden (46,8%).

¹⁶⁴ In afwijking van artikel 14 Arbeidsomstandighedenwet

werkzaamheden worden tewerkgesteld. De bedrijfsarts van een uitzendbureau is daardoor niet in een positie die goed zicht op de werkplek van tewerkgestelde uitzendkrachten mogelijk maakt. De bedrijfsarts van de werkgever, die wel altijd toegang heeft tot de werkplek, is gericht op de werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst. Arbeidsmigranten die als zelfstandige werkzaam zijn, worden, net als andere zelfstandigen, zelf geacht een bedrijfsarts in te schakelen.

Bedrijfsartsen die we hebben gesproken geven aan dat als ze dan toch een arbeidsmigrant te spreken krijgen, eerder beschreven drempels zoals taalverschillen en culturele misverstanden belemmeringen zijn om adequate zorg en begeleiding te bieden. Bij arbeidsmigranten spelen ook argwaan en angst om 'gedoe' met de werkgever te krijgen als hulp ingeschakeld wordt mee.

4.8.2 Curatieve zorgstelsel

Arbeidsmigranten hebben moeite om toegang te krijgen tot het Nederlandse curatieve zorgstelsel. Onder andere onvoldoende kennis van het Nederlandse zorgsysteem, de taalbarrière, het tekort aan huisartspraktijken, de angst voor hoge zorgkosten en de angst voor het verlies van werk en inkomen doordat zij medische klachten hebben, kunnen eraan bijdragen dat arbeidsmigranten niet snel om hulp vragen of de benodigde zorg niet ontvangen. Hierdoor verergeren klachten. Arbeidsmigranten die in Nederland een beroep willen doen op de beschikbare voorzieningen doen dat vanuit een bepaalde voorstelling over hoe de zorg werkt terwijl de praktijk in Nederland heel anders is. Dit kan ertoe leiden dat zij de weg naar of door het zorgstelsel niet goed kunnen vinden. Een slachtoffer van een arbeidsongeval dat in het thuisland bijvoorbeeld gewend was om met een medisch probleem direct naar het ziekenhuis te gaan en geen beeld heeft bij het begrip 'huisarts' zal in Nederland moeilijk de zorg vinden die hij of zij nodig heeft. Het is niet vanzelfsprekend dat iemand die korte tijd in Nederland verblijft en werkt intuïtief kan aanhaken.¹⁶⁵

Een taalbarrière kan negatieve gevolgen hebben op de kwaliteit van zorg en patiëntveiligheid na een ongeval.¹⁶⁶ Hoewel het ook voorkomt dat arbeidsmigranten in hun eigen taal worden aangesproken, geldt voor de meeste van hen dat het door de taalbarrière moeilijk is om de benodigde informatie te vinden over de toegang tot zorg. Als het lukt de juiste zorgverlener te vinden, dan is het zonder tolk moeizaam communiceren over de klachten, de diagnose en de behandeling. Professionele tolken worden in de zorg niet vergoed en worden daarom maar beperkt ingezet door zorgverleners. Daardoor, concludeert onderzoek van Pharos, vallen arbeidsmigranten terug op de leidinggevende of coördinator van de formele, dan wel materiële werkgever. Dit creëert een afhankelijkheidsrelatie, maakt inbreuk op de privacy van de

¹⁶⁵ Er is veel informatie beschikbaar over de manier waarop de zorg en de sociale voorzieningen werken in Nederland. De website www.workinnl.nl biedt bijvoorbeeld een overzicht, in negen verschillende talen, van de meeste onderwerpen die aan het verblijf van een arbeidsmigrant in Nederland raken. Ook organisaties zoals stichting FairWork informeren arbeidsmigranten over hun rechten en kunnen hen doorverwijzen naar andere partijen of het juiste loket. De Zorgverzekeringslijn geeft informatie en tips over het afsluiten van een zorgverzekering in Nederland, onder andere in het Pools. Onderzoek van Pharos wijst uit dat een deel van de arbeidsmigranten voldoende informatie heeft en gemakkelijk de weg vindt. Factoren die hieraan bijdragen zijn: een langere verblijfsduur in Nederland, de taal kunnen spreken (eventueel Engels) en een hoger opleidingsniveau.

¹⁶⁶ H. Al Shamsi, et al., *Implications of Language Barriers for Healthcare: A Systematic Review*, in: Oman Medical Journal, 3 februari 2019.

arbeidsmigrant en verhoogt de drempel bij het zoeken naar zorg. Ook schakelen arbeidsmigranten soms tussenpersonen of 'boekhouders' in, die tegen betaling ondersteuning bieden bij taalproblemen en het invullen van formulieren en aanvragen. Dit brengt voor arbeidsmigranten extra kosten met zich mee, en de kans op minder goede vertalingen, omdat het niet gaat om professionele tolken.¹⁶⁷

Voor de toegang tot de huisarts is voor arbeidsmigranten een knelpunt bij het vinden van zorg. De huisartsenzorg staat aan de basis van de gezondheidszorg in Nederland. Minstens een derde van de arbeidsmigranten staat niet ingeschreven bij een huisarts.¹⁶⁸ Expertisecentrum Pharos heeft onderzocht welke obstakels arbeidsmigranten ondervinden bij toegang tot huisartsenzorg. Zo verhuist een deel van de arbeidsmigranten regelmatig waardoor zij zich niet inschrijven bij een praktijk. Daarnaast zijn zij vaak onbekend met de functie die de huisarts vervult in het Nederlandse zorgstelsel. En hoewel de werkgever in sommige gevallen het vervoer naar de huisarts faciliteert, komt het regelmatig voor dat arbeidsmigranten geen vervoer hebben om bij de huisartsenpraktijk te kunnen komen.¹⁶⁹

Een gebrek aan kennis over het zorgstelsel maakt het niet alleen moeilijk om te weten waar zij met problemen terecht kunnen, maar ook lopen arbeidsmigranten zorg mis omdat zij zich onvoldoende bewust zijn van hun rechten. Andersom geldt dat onvoldoende kennis bij de zorgverleners ertoe kan leiden dat zij arbeidsmigranten zonder zorgverzekering onterecht de toegang tot zorg ontfangen. Zorgverleners beroepen zich in die gevallen op de kosten, terwijl hier een subsidieregeling voor is. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport stelt bij evaluatie van deze regeling vast dat sommige zorgverleners er vanwege de administratieve last voor kiezen de zorg voor eigen rekening te verlenen. Bij niet-acute behandelingen redeneren sommige zorgverleners bijvoorbeeld dat mensen nog de tijd hebben om zichzelf te verzekeren en de aanbieder dus geen aanspraak kan maken op de subsidieregeling, met een weigering tot gevolg. Kortom, het bestaan van een regeling is iets anders dan het gebruik van een regeling.¹⁷⁰

De overheid is zich ervan bewust dat arbeidsmigranten onbekend kunnen zijn met het Nederlandse zorgstelsel, wat kan leiden tot 'een reëel risico lopen op verminderde zelfredzaamheid in Nederland en daarmee afhankelijkheid van derden'.¹⁷¹ Om de zelfredzaamheid te vergroten en onafhankelijkheid te stimuleren wordt ingezet op voorlichting over het zorgstelsel in meerdere talen, eenvoudige toegang tot het polis blad en zorgbemiddeling voor verzekerde arbeidsmigranten. Dit kan de positie van de arbeidsmigrant verstevigen. Wel legt dit de nadruk op en de verantwoordelijkheid bij het individu. De nadruk op zelfredzaamheid kan een barrière vormen voor de toegang tot zorg.¹⁷² Zo komt uit onderzoek onder meer naar voren dat zelfredzaamheid vaak

¹⁶⁷ Pharos, *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*, 2022.

¹⁶⁸ J. Cremers, *Hoe denken arbeidsmigranten over gezondheid en zorg in Nederland? De resultaten van het 2e arbeidsmigrantenpanel*, 2021.

¹⁶⁹ Pharos, *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*, 2022.

¹⁷⁰ Ministerie van VWS, *Rapportage Evaluatie Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden*, 2021.

¹⁷¹ Convenant 'Toegang tot de gezondheidszorg voor arbeidsmigranten', 2022.

¹⁷² A. Dibbets et al., *Tussen burgers en mensenrechten lokaal – sociale professionals over toegang tot zorg en ondersteuning*, 2018.

onjuist wordt ingeschat en er bestaat een verschil tussen wat van de zelfredzaamheid van mensen wordt verwacht en wat ze daadwerkelijk aankunnen.¹⁷³

Daarnaast is de individuele verantwoordelijkheid bij het individu voor arbeidsmigranten extra lastig, omdat zij vaak alleen naar Nederland komen en geen sociaal vangnet hebben. Denk bij een sociaal vangnet aan iemand die hen kan verzorgen, iemand die kennis van het zorgstelsel heeft en hen helpt afspraken te maken. Of iemand bij wie men bij verlies van huisvesting korte of lange tijd kan overnachten, iemand voor mentale steun of iemand die financiële steun kan bieden – bijvoorbeeld om huisvesting te kunnen bekostigen of zorgkosten te betalen. Arbeidsmigranten hebben bovendien weinig financiële buffers, waardoor het verlies van inkomen na een ongeval hun mogelijkheden ernstig beperkt. Het gebrek aan een (sociaal) vangnet maakt dat ze er alleen voorstaan, juist op het moment dat het niet goed met ze gaat (na een ongeval) en ze de ondersteuning het hardste nodig hebben.

Moeite met toegang tot zorg

Maria, wier geval wij al eerder bespraken in paragraaf 3.4, is een hoger opgeleide arbeidsmigrant die uitstekend Engels spreekt. Toch had zij door culturele verschillen een andere verwachting bij de werking van het zorgstelsel, waardoor het voor haar lastig was om een ingang te vinden naar medische zorg in Nederland. Zo wist zij niet dat de route naar specialistische zorg via de huisarts liep, en had ze maanden na het ongeval op haar werk nog last van psychische klachten wat het zoeken naar de juiste zorg bemoeilijkte. Ondertussen moest ze ook op zoek naar nieuwe woonruimte en slaagde ze er niet in om hierbij gemeentelijke bijstand te vinden. Noodgedwongen accepteerde ze daardoor samen met haar minderjarige dochter een sociaal onveilige woonoplossing bij een particuliere man thuis. Ze betaalt een hoge huurprijs, heeft geen huurcontract en heeft daardoor geen huurbescherming en kan geen beroep doen op sociale voorzieningen. Maria had in Nederland geen sociaal vangnet om haar te ondersteunen.

4.8.3 Socialezekerheidsstelsel

Arbeidsmigranten die legaal in Nederland werken, maken aanspraak op Nederlandse sociale voorzieningen, zoals een toeslag of een uitkering. Maar arbeidsmigranten krijgen niet altijd waar zij recht op hebben en weten onvoldoende hoe ze hun recht kunnen halen. Hoewel er initiatieven zijn ter verbetering van de ondersteuning van arbeidsmigranten, zoals verscheidene loketten¹⁷⁴ en initiatieven van de uitzendbranche en werkgeversorganisaties¹⁷⁵, is er nog weinig bekend over de bereikcijfers of effecten. Veel van de hierboven genoemde factoren die de toegang tot (arbo)zorg belemmeren, dragen eveneens bij aan een minder goede toegang tot sociale zekerheid. Met name

¹⁷³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017.

¹⁷⁴ Bijvoorbeeld de Work in NL informatiepunten en het Juridisch Loket.

¹⁷⁵ Denk aan verschillende projecten van Doorzaam, een fonds van de uitzendbranche voor het stimuleren van duurzame inzetbaarheid bij uitzendkrachten. Ook is er onlangs een convenant getekend (Alliantie Work in NL) ter versterking van de samenwerking tussen bedrijven, gemeenten en brancheorganisaties met als doel een betere ondersteuning voor EU-arbeidsmigranten.

het gebrek aan kennis over het stelsel van sociale zekerheid – en de rechten die daaruit voortvloeien – en het gebrek aan een sociaal netwerk zijn voor arbeidsmigranten problematisch.

Zo vergt het veel doenvermogen¹⁷⁶ om een Ziektewet-uitkering aan te vragen nadat een arbeidsmigrant ziek is geworden door het werk. Als een arbeidsmigrant de taal niet spreekt, niet bekend is met de wet- en regelgeving en niet kan beschikken over een sociaal netwerk, dan vergt het volharding tijdens het ziek zijn om bij het juiste loket uit te komen. Bij dit loket moet een arbeidsmigrant voor een aanvraag aan de juiste voorwaarden voldoen en staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Vervolgens duurt het besluit op een aanvraag Ziektewet-uitkering vier weken. De arbeidsmigrant moet vier weken financieel zien te overbruggen, terwijl arbeidsmigranten in een kwetsbare positie veelal geen financiële reserves hebben. Kosten voor huisvesting, zorg en levensonderhoud gaan die vier weken door, waarbij de arbeidsmigrant moet hopen dat hij of zij in de woning van de formele of materiële werkgever kan blijven wonen. Pas nadat het besluit Ziektewet-uitkering is genomen kan een arbeidsmigrant een verzoek indienen om de uitkering mee te nemen naar het thuisland.

Sociale zekerheid treedt pas na vier weken in werking

Lukasz, wiens casus al eerder aan bod kwam in paragraaf 3.1, werkte via een uitzendbureau voor een vrachtwagenonderhoudsbedrijf. Na zijn ongeval kon Lukasz niet werken en zat hij ziek thuis. Toen zijn uitzendovereenkomst een paar weken later ten einde liep, heeft het uitzendbureau hem ziek uit dienst gemeld bij het UWV. Het uitzendbureau verwees Lukasz door naar het UWV, waar hij een Ziektewet-uitkering kon aanvragen. Met veel moeite slaagde Lukasz er uiteindelijk in om zelf een uitkering aan te vragen. Lukasz vond dit erg ingewikkeld, omdat hij niet bekend was met de Nederlandse Ziektewet, de taal niet sprak, niet kon terugvallen op een sociaal netwerk en bovendien nog herstellende was van het ongeval. Lukasz was in de veronderstelling dat hij vier weken in Nederland moest wachten op het besluit van het UWV over de toekenning van de Ziektewet-uitkering, omdat hij bereikbaar moest blijven voor medische keuringen en controles. Lukasz moest vier weken financieel overbruggen, terwijl zijn kosten voor huisvesting, zorg en levensonderhoud doorgingen. Hoewel Lukasz in de woning van de werkgever mocht blijven wonen, had hij voortdurend de zorg op straat te belanden. Dat maakte dat hij zich niet durfde te beklagen over de gang van zaken met het aflopen van zijn uitzendcontract.

Een groot aantal arbeidsmigranten slaagt er niet in om toegang te krijgen tot het vangnet van de sociale zekerheid. Steeds meer arbeidsmigranten belanden daardoor op straat, zo laten schattingen zien, want exacte cijfers zijn er niet.¹⁷⁷ Het Leger des Heils en vakbond CNV schatten het aantal momenteel op 10.000. Het Leger des Heils en

¹⁷⁶ Het doenvermogen van de burger is de capaciteit om te handelen, plannen te maken, doelen te stellen en dat vol te houden. Ook wanneer iemand onderweg te maken krijgt met tegenslag of verleiding.

¹⁷⁷ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/13/30-6-duizend-dakloze-mensen-in-nederland> [geraadpleegd op 18 februari 2025].

vakbond CNV hebben onlangs een voorstel uitgewerkt om Regionale Werkcentra – een samenwerkingsverband tussen gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties, vakbonden en onderwijspartijen om mensen te begeleiden van werk naar werk – te koppelen aan de daklozenopvang. Dit plan is geïnspireerd op een succesvolle pilot in een aantal Nederlandse steden waarbij dakloze arbeidsmigranten geholpen werden met ofwel het vinden van werk en huisvesting in Nederland ofwel een terugkeer naar het land van herkomst. Zo helpt Stichting Barka dakloze en verslaafde arbeidsmigranten terug te keren naar woon- en werkgemeenschappen in bijvoorbeeld Polen.¹⁷⁸

Deelconclusie

De beperkte toegang van arbeidsmigranten tot arbozorg, zorg en sociale zekerheid verzwakt de positie van arbeidsmigranten in Nederland. Door gebrek aan kennis over het zorgstelsel, taalbarrières en de afwezigheid van een sociaal vangnet, lopen arbeidsmigranten niet alleen het risico om onvoldoende zorg te ontvangen, maar ook om in financiële onzekerheid te raken wanneer zij ziek worden door het werk, bijvoorbeeld na een ongeval of beroepsziekte. Dit vergroot de afhankelijkheid van werkgevers en uitzendbureaus, wat de positie van arbeidsmigranten verder kwetsbaar maakt en hun gezondheid en welzijn in gevaar brengt.

4.9 Conclusie

Arbeidsmigranten zijn vooral actief aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar het werk het gevaarlijkst en ongezondst is. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt staat het organiseren van een veilige werkomgeving onder druk, zo is er niet altijd voldoende geld, tijd en aandacht voor veilig en gezond werk. De flexibele arbeidsrelatie die arbeidsmigranten hebben brengt extra risico's met zich mee: zo zorgen werkgevers vaak minder goed voor tijdelijke werknemers. Daarnaast brengt de aard van migratie factoren met zich mee die het risico op onveilig en ongezond werk verhogen: zo hebben zij te maken met taalverschillen, cultuurverschillen, lange werk- en reistijden, matige kwaliteit van huisvesting en middelengebruik. Deze factoren spelen zich af binnen een context van afhankelijkheid en tijdelijkheid. Deze risicoverhogende factoren maken tevens de beschermingsmaatregelen in de stelsels voor (arbo)zorg en sociale zekerheid minder effectief. Zodoende krijgen arbeidsmigranten in een kwetsbare positie te maken met een stapeling van veiligheids- en gezondheidsrisico's. De risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de risicoverhogende factoren kunnen veelal niet los van elkaar worden gezien. De factoren werken op elkaar in en versterken elkaar. Juist in hun onderlinge verwevenheid kunnen deze factoren extra nadelig uitwerken waardoor de risico's verder toenemen.

De factoren op zichzelf zijn niet uniek voor arbeidsmigranten, ze kunnen dan evengoed negatief uitpakken voor alle werkenden in Nederland. Wat wel specifiek is voor arbeidsmigranten, is de frequentie waarmee deze risicoverhogende factoren zich

¹⁷⁸ Zie <https://www.legerdesheils.nl/artikel/leger-des-heils-cnv-dakloosheid-eu-arbeidsmigranten> [geraadpleegd op 18 februari 2025].

voordoen. Tevens laat de casuïstiek zien dat deze factoren zich opstapelen, met elkaar samenhangen en elkaar versterken. De uitkomst van deze som is een onveiliger vertrekpunt waarmee arbeidsmigranten in Nederland leven en aan het werk zijn, en na een ongeval minder goed beschermd worden in de zorg en het socialezekerheidsstelsel. Wij verwachten van werkgevers en overheid dat zij deze risicoverhogende factoren in acht nemen om te zorgen voor een vergelijkbaar veiligheidsniveau van alle werkenden. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op het verklaren van het (voort)bestaan van de risico's en risicoverhogende factoren voor arbeidsmigranten.



▲ Figuur 4: De risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

5 HARDNEKKIGHEID VAN DE PROBLEMATIEK

Een veiligheidsprobleem is systemisch als ongevallen zich voordoen als gevolg van structurele onveiligheid in plaats van als gevolg van toevallige of geïsoleerde gebeurtenissen. De ongevallen zijn dan een symptoom van een systeem of stelsel dat er niet in slaagt te zorgen voor een acceptabel en gelijkwaardig risiconiveau.

In het vorige hoofdstuk hebben we verschillende factoren benoemd die risicoverhogend werken voor arbeidsmigranten¹⁷⁹ in Nederland. Dit zijn factoren die bovenop de risico's komen die samenhangen met het specifieke werk en/of de specifieke arbeidsomstandigheden. We concluderen op basis daarvan dat arbeidsmigranten in een kwetsbare positie bovenmatig vatbaar zijn voor onveilige arbeidsomstandigheden. Daarmee sluiten wij, vanuit ons veiligheidsperspectief, aan op een lange reeks van andere rapporten en onderzoeken die, vanuit andere invalshoeken, eveneens oordelen dat de situatie van arbeidsmigranten in Nederland verbetering behoeft. De vraag rijst hoe het mogelijk is dat ondanks deze algemene consensus structurele oplossingen uitblijven.

In dit hoofdstuk willen we antwoord geven op de onderzoeksvraag: welke knelpunten op stelselniveau houden de mogelijke veiligheidsrisico's voor arbeidsmigranten in stand? De paragrafen bouwen inhoudelijk op elkaar voort. In 5.1 gaan we in op de beleidsmatige aandacht voor misstanden met arbeidsmigranten. Tot voor kort richtten beleidsinterventies zich hoofdzakelijk op het tegengaan van uitbuiting en oneerlijk werk; de aandacht voor het verhogen van de veiligheid voor arbeidsmigranten op de werkplaats is een relatief nieuw fenomeen. Vervolgens gaat paragraaf 5.2 in op de economische dynamiek die werkgevers¹⁸⁰ een prikkel geeft om minder te investeren in een veilige en gezonde werkomgeving, vooral in de sectoren waar werkgevers veel gebruik maken van arbeidsmigranten. Dit kan leiden tot een neerwaartse spiraal waarin arbeidsomstandigheden verslechteren en lage veiligheidsnormen de standaard worden. Paragraaf 5.3 beschrijft de manier waarop de flexibele arbeidsmarkt bijdraagt aan de instandhouding van onveilige arbeidsomstandigheden. In paragraaf 5.4 laten we vervolgens zien hoe werknemers zonder duurzame arbeidsrelatie minder rechten en minder mogelijkheden kunnen hebben om veilige werkomstandigheden af te dwingen. Vooral arbeidsmigranten kunnen in deze context extra kwetsbaar worden. In paragraaf 5.5 beschrijven we de rol van het toezicht op werkenden in een kwetsbare positie. Tot slot gaan we in paragraaf 5.6 in op het zicht op de veiligheid van arbeidsmigranten. We

¹⁷⁹ Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over arbeidsmigranten, bedoelen we daarmee arbeidsmigranten in een kwetsbare positie, zoals beschreven in de afbakening van deelparagraaf 1.3.1.

¹⁸⁰ In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten. Deze partij wordt ook wel de materiële werkgever genoemd. Zie de definitie voor werkgever in paragraaf 1.5. Tenzij anders vermeld, verwijst de term werkgever naar de materiële werkgever.

concluderen dat in het stelsel een sluitend feedbackmechanisme voor signalen van systemische onveiligheid ontbreekt, waardoor structureel onveilige arbeidsomstandigheden niet vanzelfsprekend tot beleidsinterventies leiden.

5.1 Focus op oneerlijk werk en uitbuiting; sinds kort aandacht voor veiligheid

In de afgelopen decennia is eerder geprobeerd om grip te krijgen op misstanden die met arbeidsmigratie gepaard gingen. Het accent lag hierbij in eerste instantie op het tegengaan van illegale arbeid.¹⁸¹ Zo werd in 1968 een verblijfsvergunning voor buitenlandse werknemers ingevoerd om een onderscheid te creëren tussen legale en illegale arbeid.¹⁸² Twintig jaar later werd de Wet arbeid buitenlandse werknemers ingevoerd, die nadere voorwaarden stelde waaronder een werkvergunning kan worden verstrekt. In 2005 werd de Bestuurlijke boete Wet Arbeid Vreemdelingen ingevoerd, waarbij zowel formele als materiële werkgevers per illegale werknemer een boete ontvingen. Tevens verhoogde de Nederlandse Arbeidsinspectie het aantal controles om de pakkans te vergroten.¹⁸³

Later werden er maatregelen genomen om uitbuiting aan te pakken. Zo voerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2011 nieuwe maatregelen in om arbeidsmarktfraude harder aan te pakken. Het ging daarbij niet meer (alleen) om illegale tewerkstelling, maar ook om zaken als uitbuiting, gebruik van schijnconstructies, onderbetaling en het niet afdragen van sociale premies. Omdat de helft van de arbeidsmigranten via uitzendbureaus naar Nederland kwam, en omdat een groot deel van die uitzendbureaus malafide was, kondigde de minister van SZW in dat jaar ook een hardere aanpak aan van malafide uitzendbureaus. De Tweede Kamer voerde in 2011 een parlementair onderzoek door de commissie Koopmans uit naar mogelijkheden om meer greep te krijgen op arbeidsmigratie.¹⁸⁴ De commissie schrok van het aantal malafide uitzendbureaus en schrijnende huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. In 2015 trad de Wet aanpak schijnconstructies in werking. De wet moest zorgen voor een fatsoenlijke beloning en een minimum aan zekerheid voor alle werknemers, en daarmee voor een eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse werknemers.

In 2020 waren de (werk)omstandigheden van arbeidsmigranten tijdens de coronacrisis aanleiding voor de instelling van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Het eerste deel van de rapportage deed aanbevelingen voor het verminderen van coronabesmettingen op het werk en daarbuiten. Het tweede deel van de rapportage deed vervolgens vijftig aanbevelingen voor het verbeteren van de kwetsbare en afhankelijke positie van arbeidsmigranten. De belangrijkste aandachtspunten betroffen

¹⁸¹ In Bijlage F is een historisch kader opgenomen waarin uiteen wordt gezet wat de ontwikkelingen zijn rondom arbeidsmigratie van de laatste decennia.

¹⁸² E. de Bakker, et al., 'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag' - Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw, oktober 2004.

¹⁸³ Kamerstukken II 2003/04, 29 523 nr.3, Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen), 28 april 2004.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 680 nr. 4, Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie – Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie, 29 september 2011.

slechte huisvesting, arbeidsrechten en uitbuiting, registratie en de aanpak van malafide uitzendbureaus. Naar aanleiding van het rapport bood het kabinet op 6 oktober 2023 het Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) aan de Tweede Kamer aan.¹⁸⁵ Het doel was de positie van uitzendkrachten te verbeteren, in het bijzonder die van arbeidsmigranten, en om een gelijk speelveld te creëren. Daarmee moet de Wtta volgens het kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan het aanpakken van misstanden met malafide uitzendbureaus. Inmiddels heeft de minister, op 23 januari 2025, aangekondigd om binnen het Ministerie van SZW een eenheid op te richten voor de uitvoering van deze wet. Deze eenheid zal verantwoordelijk zijn voor het verlenen, schorsen en intrekken van toelatingen voor uitzendbureaus en andere bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen, met een beoogde operationele startdatum van 1 januari 2026.¹⁸⁶ Vier jaar nadat de aanbevelingen van het aanjaagteam zijn gepresenteerd, zijn verschillende acties ondernomen. Zo zijn in de CAO voor uitzendkrachten afspraken gemaakt in lijn met de aanbevelingen.¹⁸⁷ Een deel van de aanbevelingen is nog niet opgevolgd of nog niet tot voltooiing gebracht. Zo ligt het voorstel ter wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de invoering van een meldplicht bij arbeidsongevallen en een vergewisplicht voor uitleners nog voor een adviesaanvraag bij de Raad van State.¹⁸⁸

Momenteel groeit de aandacht voor de fysieke veiligheid op het werk. De aanpak om de situatie en positie van arbeidsmigranten te verbeteren concentreert zich overwegend op misstanden ten aanzien van eerlijk werk en uitbuiting. Dit komt doordat de rapporten van de twee onderzoekscommissies lieten zien dat de misstanden op deze vlakken ernstig, wijdverbreid en acuut waren. Eerlijk werk is gevat in arbeidswetten voor minimumloon, het aangaan van rechtmatige arbeidsrelaties met werknemers van buiten de Europese Unie en het voorkomen van arbeidsuitbuiting. Het ligt voor de hand dat de aanpak van misstanden op het gebied van eerlijk werk ook positieve gevolgen heeft voor het verbeteren van gezond en veilig werk voor arbeidsmigranten. Ook komt de aandacht voor de onveiligheid van arbeidsmigranten op het werk recentelijk op gang. Zo rapporteerde de Arbeidsinspectie in de Monitor Arbeidsongevallen 2023 over het aantal ongevallen met arbeidsmigranten die staan ingeschreven in de RNI.¹⁸⁹ De fundamentele knelpunten om arbeidsveiligheid voor arbeidsmigranten te realiseren worden echter nog niet geadresseerd.

¹⁸⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 466 nr. 3, Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten), Memorie van Toelichting, 10 oktober 2023.

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 29

¹⁸⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarrapportage arbeidsmigranten 2024*, november 2024.

¹⁸⁸ Zie voor de actuele status <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK014483> [geraadpleegd op 22 april 2025].

¹⁸⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2023*, augustus 2024.

Deelconclusie

Het accent van de maatregelen om grip te krijgen op misstanden die met arbeidsmigratie gepaard gingen lag tot op heden vooral op het aanpakken van oneerlijke concurrentie tussen werkgevers, oneerlijk werk en de uitbuiting van arbeidsmigranten. Dit is goed te begrijpen, omdat de misstanden op het gebied van oneerlijk werk en uitbuiting om acute aandacht vroegen. Momenteel groeit de aandacht voor misstanden op het gebied van (fysieke) arbeidsveiligheid, maar het accent blijft liggen op eerlijk werk.

5.2 Besparen op arbeidsomstandigheden

In deze paragraaf beschrijven we de economische dynamiek die de veiligheidsrisico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt systemisch maakt. Deze dynamiek wordt gekenmerkt door economische concurrentie uit landen waar arbeidsomstandigheden een lager niveau hebben, die ervoor zorgt dat Nederlandse werkgevers zich genoodzaakt voelen om op arbeidskosten en daarmee arbeidsomstandigheden te besparen.

Internationale concurrentie zet druk op prijzen van producten en diensten. Arbeidsintensieve sectoren in Nederland zoeken hun concurrentievermogen onder meer in het aantrekken van goedkope arbeidskrachten. Meer dan de helft van alle arbeidsmigranten in Nederland verricht laaggekwalificeerde arbeid. Dit uit zich bijvoorbeeld in de bijdrage van arbeidsmigranten van ongeveer drie procent aan het bruto binnenlands product in 2019, terwijl zij een veel groter aandeel hadden op de totale werkgelegenheid.¹⁹⁰ Sommige sectoren zijn sterk afhankelijk geworden van goedkope buitenlandse arbeidskrachten. Naar schatting is 60 tot 80 procent van de arbeidskrachten in de tuinbouw afkomstig uit het buitenland. Dit geldt ook voor slachterijen. In distributiecentra telt het op tot 60 procent en ook in de schoonmaak komt 60 tot 80 procent van de werknemers uit het buitenland.¹⁹¹ Het Economisch Instituut voor de Bouw schat dat in 2020 ongeveer 56.000 buitenlandse arbeidskrachten in de bouw werkten, op een totaal van ongeveer 465.000 arbeidskrachten.¹⁹² Waar sommige sectoren in het verleden naar lagelonenlanden zijn verplaatst, zoals de textielindustrie, wordt de arbeid tegenwoordig naar Nederland gehaald.¹⁹³

Door het private verdienmodel van arbeidsmigratie – gekenmerkt door private baten en publieke of individuele lasten – staat het arbeidsmigratiebeleid meer en meer in de maatschappelijke belangstelling. Sommige sectoren zijn afhankelijk van laagbetaalde arbeid, maar maatschappelijk gezien rijst de vraag hoe afhankelijk de samenleving is van deze sectoren. Zo heeft de SER opgeroepen in te zetten op gerichte arbeidsmigratie

¹⁹⁰ SEO Economisch Onderzoek, *Arbeidsmigratie in 2030*, 2022

¹⁹¹ Denkwerk, *Migratie als motor*, juni 2023. De schattingen in dit rapport zijn gebaseerd op een triangulatie van data van CBS Statline, SEO (Arbeidsmigratie in 2030), en verschillende nieuws- en organisatie websites.

¹⁹² Economisch Instituut voor de Bouw, *Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw – Analyse van het potentieel van arbeidskrachten binnen de EU*, mei 2023.

¹⁹³ Denkwerk, *Migratie als motor*, juni 2023.

voor sectoren die in hoge mate bijdragen aan brede welvaart. De roep om een brede welvaartsbenadering klinkt steeds luider, waarbij maatschappelijke overwegingen meetellen, evenals de verdeling van kosten en baten van arbeidsmigratie over de samenleving.¹⁹⁴ Het kabinet heeft inmiddels de ambitie uitgesproken om te komen tot een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. De minister van SZW laat, als coördinerend bewindspersoon op het gebied van arbeidsmigratie, in dit kader onder meer onderzoek doen naar fiscale regelingen rondom arbeidsmigratie als stimulans voor de vraag naar goedkope arbeid. Daarnaast heeft het kabinet de SER advies gevraagd over keuzes voor economie en arbeidsmarkt om minder afhankelijk te worden van laagbetaalde arbeid.¹⁹⁵

Geen geld, tijd en aandacht voor veiligheid

Tijdens haar werk als kippenvanger werd de zwangere Bulgaarse Radka (25 jaar) overreden door een verreiker. Ze overleefde het ongeval niet. Radka droeg geen zichtbaarheidskleding of veiligheidslaarzen. Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie bleek dat het ten tijde van het ongeval donker was in de kippenstal waar het ongeval plaatsvond. Er was geen kunstverlichting aanwezig, het enige licht dat binnenkwam, kwam uit kleine ramen; dit was echter niet genoeg om te zien waar je liep. Om de kippen rustig te houden wordt gezorgd voor zo min mogelijk licht en geluid: de verreiker had slechts blauwe verlichting aan de voorzijde, weinig zicht aan de achterzijde en maakte geen geluid bij het achteruitrijden. Dit voorbeeld illustreert hoe werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt vaak moeten werken, onder onveilige omstandigheden en met minimale bescherming.

In de arbeidsintensieve sectoren, waar zoals eerder benoemd veel arbeidsmigranten aan het werk zijn, wordt vaak gewerkt met lage marges. Bedrijven proberen kosten te besparen om competitief te blijven. Een van de manieren om dat te doen, is door minder te investeren in veiligheid en arbeidsomstandigheden. Wanneer één bedrijf, in Nederland of elders in Europa, besluit om kosten te drukken door veiligheidsmaatregelen te verminderen, kan dit andere bedrijven onder druk zetten om hetzelfde te doen om financieel concurrerend te blijven. Voorbeelden van manieren waarop sommige bedrijven de kosten proberen te sparen zijn het minder investeren in leiding en toezicht, bijvoorbeeld door arbeidsmigranten als schijnzelfstandige in te huren¹⁹⁶; het beperken van investeringen in beschermingsmiddelen en beschermende voorzieningen op de werkplaats, zoals het niet opwaarderen van apparatuur met veiligere technieken en systemen; en het onvoldoende investeren in training en onderwijs.

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Sociaal-Economische Raad, *Visie Perspectief op brede welvaart in 2040 - Bouwen aan de economie van de toekomst*, 18 januari 2024. Adviesraad Migratie, *Afgewogen migratie – gericht migratiebeleid voor brede welvaart*, 10 september 2024. Denkwerk, *Migratie als motor - Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*, juni 2023.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 24/25, 29 861 nr.150, Naar een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid, 14 november 2024.

¹⁹⁶ Dit kunnen ook schijnzelfstandigen zijn die via een A1-constrctie in Nederland werken, zie de stelselbeschrijving in paragraaf D.4.

Sommige werkgevers balanceren op de grens van wat wettelijk is toegestaan – en gaan daar soms zelfs overheen – om hun operationele kosten te verlagen. Dit kan zich uiten in praktijken zoals het omzeilen van arbeidsregels, het maximaliseren van werkdruk of het besparen op arbeidsomstandigheden. Wanneer hierop geen effectieve controle of handhaving plaatsvindt, kan er een ongelijk speelveld ontstaan. Dit zet eerlijke werkgevers onder druk en maakt het moeilijker om op een rechtvaardige en duurzame manier te blijven concurreren. Bovendien kan dit ten koste gaan van veilig en gezond werken. Als er onvoldoende aandacht en middelen worden besteed aan goede arbeidsomstandigheden, neemt het risico toe dat vooral arbeidsmigranten onder onveilige en ongezonde omstandigheden moeten werken. Dit kan niet alleen leiden tot ernstige gezondheids- en veiligheidsrisico's, maar ook tot een structurele verslechtering of uitholling van arbeidsnormen in de sector.

Deelconclusie

Door internationale concurrentie kunnen werkgevers in arbeidsintensieve sectoren de behoefte voelen om de kosten te verlagen, onder andere op het gebied van arbeidsomstandigheden, om concurrerend te blijven. Sommige werkgevers zoeken daarbij de randen van het toelaatbare op, en gaan er soms overheen, om zo tegen lagere kosten te kunnen opereren. Als werkgevers hierop niet worden gecorrigeerd kan een ongelijk speelveld ontstaan, waardoor het voor andere werkgevers moeilijker wordt om op een rechtvaardige wijze te blijven concurreren. Het organiseren van veilig en gezond werk kan door oneerlijke concurrentie zo sterk onder druk komen te staan, dat werkgevers een prikkel krijgen om minder geld, tijd en aandacht te besteden aan de veiligheid van arbeidsmigranten.

5.3 Flexibele arbeidsrelaties en structurele tijdelijkheid

In deze paragraaf analyseren we hoe de flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland zorgt voor de infrastructuur om besparing op arbeidsomstandigheden te realiseren. In paragraaf 5.3.1 wordt uitgelegd wat het aangaan van flexibele arbeidsrelaties aantrekkelijk maakt voor werkgevers. Vervolgens gaat deelparagraaf 5.3.2 in op de consequenties voor de zekerheid en veiligheid van arbeidsmigranten in flexibele arbeidsrelaties. Tot slot beschrijven we in paragraaf 5.3.3 een voorbeeld uit Duitsland, waar de overheid met een verbod op flexibele arbeidscontracten in de vleesindustrie de arbeidsveiligheid probeert te verbeteren.

5.3.1 Waarom kiezen werkgevers voor structurele tijdelijkheid?

Flexibele arbeidscontracten zijn bedoeld voor tijdelijke periodes van hoge werkdruk of bij ziekteverzuim¹⁹⁷, maar worden soms ook gebruikt om te concurreren op arbeidskosten. Zoals gesteld in paragraaf 2.1 gebeurt dit vooral in de arbeidsintensieve sectoren, waar veel wordt gewerkt met goedkope arbeid en flexibele arbeidscontracten. Er is in deze sectoren dan ook sprake van 'structurele tijdelijkheid'.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Sociaal-Economische Raad, *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, 2021.

¹⁹⁸ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

Niet het werk maar de werkende is flexibel geworden. In ons onderzoek kwamen we verschillende werkgevers tegen die structureel flexibele arbeid inzetten. Bijvoorbeeld een distributiecentrum waar driekwart van de 2.000 arbeidskrachten een flexibele arbeidsrelatie had met de werkgever, terwijl deze groep structureel hetzelfde werk¹⁹⁹ deed als de werknemers die een vast dienstverband hadden met de werkgever. De eerder genoemde *package deal*, die arbeidsmigranten ontzorgt in het vinden van werk en een woning, is een belangrijke drijfveer voor werkgevers om te kiezen voor flexibele arbeid. Het uitzendbureau ontzorgt met de *package deal* naast de arbeidsmigrant ook de materiële werkgever. Uitzendbureaus vervullen een allocatiefunctie door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te koppelen. De werkgever mist de expertise om 'goedkope arbeid' in het buitenland te werven en om arbeidsmigranten hier betaalbaar te huisvesten. Zo waren er in Nederland in 2023 ruim 16.000 bedrijven actief in de uitzendsector.²⁰⁰

Het lijkt tegenstrijdig: flexibele arbeidskrachten zijn per uur vaak duurder dan vaste werknemers, maar toch kiezen veel werkgevers ervoor om flexibele arbeidsrelaties te gebruiken vanuit bedrijfseconomische overwegingen. Dit heeft te maken met kostenbesparing op lange termijn en operationele efficiëntie. De belangrijkste redenen waarom flexibele arbeidsrelaties uiteindelijk toch kosteneffectief kunnen zijn voor werkgevers zijn:

Terugverdienmodellen hogere kosten korte termijn

Werkgevers kunnen de hogere kosten van flexwerkers op de korte termijn deels terugverdienen door gebruik te maken van verschillende fiscale regelingen. Zo profiteren bedrijven die uitzend- of payrollconstructies gebruiken van lagere sociale premies, omdat de uitzender of payrollorganisatie verantwoordelijk is voor een deel van deze lasten. Daarnaast kunnen formele werkgevers onder bepaalde voorwaarden gebruikmaken van fiscale voordelen, zoals de zelfstandigenaftrek en de ETK-regeling. Met die laatste regeling kunnen arbeidsmigranten brutoloon uitruilen tegen onbelaste vergoedingen voor extraterritoriale kosten, zoals voor dubbele huisvesting en reiskosten van en naar het thuisland. Uitzendbureaus profiteren zo van lagere werkgeverslasten. Daarnaast zijn er terugverdienopties mogelijk op bijvoorbeeld de 'tijdelijke' huisvesting van arbeidsmigranten. Bedrijven kunnen de hogere uurkosten van flexwerkers deels compenseren en toch profiteren van de flexibiliteit die deze arbeidsrelaties bieden.

Minder investeren in werknemers

Minder duurzame arbeidsrelaties maken het voor bedrijven mogelijk om minder te investeren in arbeidskrachten. Flexwerkers kunnen snel worden vervangen als er een probleem is, zonder dat een lang verbetertraject nodig is. Flexibele arbeid wordt

¹⁹⁹ Wij spreken over structureel werk wanneer er sprake is van een regelmatig patroon van de werkzaamheden. Daarbij gaat het niet om werk dat een zeer marginale omvang heeft. Een aanwijzing dat het gaat om werk met een structureel karakter betreft het gegeven dat het gaat om werkzaamheden die de voornaamste bestaansreden zijn van een bedrijf. Hiermee sluiten we aan bij de omschrijving van dit begrip in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden* (WBAR).

²⁰⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*, 2023.

ingezet als ‘transactioneel handelswaar’, waarbij arbeidsmigranten inwisselbaar zijn.²⁰¹ Er wordt dan niet gezorgd voor de arbeidsmigrant als volwaardig werknemer. De manier waarop werkgevers kunnen omgaan met arbeidsmigranten als inwisselbare productiefactoren leidt ertoe dat de werkgever ervoor kan kiezen de risico’s op de arbeidsmigrant af te wentelen.

Lagere werkgeversrisico’s lange termijn

Door de inzet van flexibele arbeidskrachten verlagen werkgevers op de lange termijn verschillende werkgeversrisico’s, vooral op het gebied van ontslag, ziekteverzuim en arbeidsrechtelijke verplichtingen. Omdat flexwerkers via een uitzendbureau, payrollconstructie of als zelfstandige werken, ligt de verantwoordelijkheid voor doorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid niet bij de werkgever zelf, maar bij de intermediair of de zelfstandige. Dit voorkomt langdurige loondoorbetalingsverplichtingen en de bijkomende kosten van verzuimbegeleiding en re-integratie. Daarnaast biedt flexibiliteit bescherming tegen de financiële en juridische risico’s van ontslagprocedures, die bij vaste contracten complex en kostbaar kunnen zijn. Een bedrijf kan zonder langdurige verplichtingen snel inspelen op veranderende marktomstandigheden door tijdelijke contracten eenvoudig te beëindigen of niet te verlengen, zonder transitievergoedingen of juridische conflicten. Zo blijven werkgevers wendbaar en kunnen ze zich efficiënter aanpassen aan economische schommelingen, zonder vast te zitten aan langdurige personeelslasten.

Het uitbesteden van risicovol werk

In de casus van Dawid, wiens verhaal we eerder bespraken in paragraaf 3.2, besloot een aannemer werk tegen een vaste aanneemsom uit te besteden aan een Poolse onderaannemer om daarmee het risico op urenoverschrijding te voorkomen. De Poolse onderaannemer voerde het werk uit met Poolse zelfstandigen via een A1-verklaring. Zo werd Dawid ingehuurd als zelfstandige door deze Poolse onderaannemer. In de praktijk had de aannemer echter het gezag over de werkzaamheden en dus waren de Poolse arbeidsmigranten, inbegrepen Dawid, in feite schijnzelfstandigen.

Hogere productiviteit

De inzet van flexibele arbeidskrachten kan leiden tot een hogere productiviteit (en omzet) doordat deze werknemers zich in een afhankelijke positie bevinden, wat hun bereidheid vergroot om harder en langer te werken. Omdat hun contracten tijdelijk zijn en verlenging afhangt van hun prestaties, ervaren zij een constante prestatiedruk om zichzelf te bewijzen. Dit kan resulteren in een verhoogde productiviteit, omdat flexwerkers als ‘outsiders’ minder snel geneigd zijn om zich ziek te melden of minder

²⁰¹ HRM-collectief Future of Work, een groep van hoogleraren die zich verbonden voelt met arbeidsvraagstukken, typeert de arbeidsrelatie van arbeidsmigranten zonder waardevolle competenties en zonder een directe arbeidsrelatie met het bedrijf waar zij werkzaam zijn, transactioneel en performance-georiënteerd. In deze arbeidsrelatie is weinig aandacht voor langetermijnperspectief en opleiding/ontwikkeling. Zie P. Jansen et al., *Naar een volwaardig HRM beleid voor arbeidsmigranten*, 2025.

uren te draaien, uit angst hun baan te verliezen. In paragraaf 4.6 hebben we uitgelegd hoe arbeidsmigranten hier extra vatbaar voor kunnen zijn.

Tegelijkertijd werken zij veelal onder ongunstige arbeidsomstandigheden, zoals hoge werkdruk, onzekere roosters en beperkte inspraak in hun werkomgeving. Dit kan werkgevers op korte termijn voordeel opleveren doordat ze maximale inzet krijgen zonder de verplichtingen die bij vaste contracten horen. Hierdoor kunnen bedrijven een hogere productie draaien zonder structurele arbeidskosten te verhogen, terwijl de risico's en nadelige gevolgen grotendeels bij de uitzendkrachten worden gelegd.

5.3.2 Hoe leidt zoveel "flex" tot systemische onveiligheid?

Door economische verschillen zijn arbeidsmigranten bereid om de – voor Nederlandse begrippen – minder goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te accepteren. Arbeidsmigranten kiezen vooral voor het werk als uitzendkracht vanwege de laagdrempelige toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt²⁰² en de mogelijkheid om meerdere en langere periodes terug naar het land van herkomst te kunnen reizen. Via een uitzendbureau kunnen arbeidsmigranten snel aan de slag zonder uitgebreide sollicitatieprocedures. Bovendien voorziet het uitzendbureau veelal in praktische zaken, zoals huisvesting en vervoer. Volgens schatting kiezen²⁰³ arbeidsmigranten steeds vaker voor het werk als zelfstandige. Arbeidsmigranten die als zelfstandige werken ontvangen, via gunstige fiscale regelingen in het thuisland of in Nederland, afhankelijk waar zij staan ingeschreven, meer loon dan wanneer ze via een uitzendbureau of in vaste dienst werken. Deze arbeidsmigranten werken echter vaak onder gezag van een werkgever als schijnzelfstandige, dragen onvoldoende inkomstenbelasting af en lopen daarmee kans op naheffingen. Bovendien hebben zelfstandigen geen ontslagbescherming, zijn ze vaak niet verzekerd, bouwen ze geen pensioen op en hebben ze minder recht op sociale voorzieningen.²⁰⁴

Ontslagbescherming

Een werkgever mag een werknemer niet zomaar ontslaan. Wet- en regelgeving beschermt werkenden tegen willekeurig ontslag, mede om te voorkomen dat werkgevers ontslagkosten afwentelen op de maatschappij en de werknemer gebruik moet maken van een voorziening uit de Werkloosheidswet. Onafhankelijke instanties als het UWV of de rechter toetsen preventief of aan (een combinatie van) ontslaggronden is voldaan. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfseconomische redenen, disfunctioneren, arbeidsongeschiktheid of een verstoorde arbeidsverhouding. Als het initiatief voor het ontslag bij de werkgever ligt dan komt zowel een werkende met een vast- als tijdelijk contract in aanmerking voor een transitievergoeding.

²⁰² SEO Economisch Onderzoek, *Goed werkgeverschap kortverblijvende arbeidsmigranten*, 2022.

²⁰³ Arbeidsmigranten kunnen ook gedwongen worden om als zelfstandige te werken om daarmee te manoeuvreren tussen strengere wetgeving, bijvoorbeeld voor de toelating van uitzendbureaus tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

²⁰⁴ Follow the Money, *Explosieve groei van de arbeidsmigrant als zzp'er: 'Dit is een ramp in slow motion'*, 3 september 2024.

Hoe meer flexibiliteit een contract de werkgever biedt, des te minder risico's de werkgever loopt en hoe goedkoper het vaak is om werk te laten verrichten.²⁰⁵ Bijvoorbeeld door werknemers met een vast contract te vervangen voor werkenden met een tijdelijk contract, en nieuwe werkenden vervolgens langer vast te houden in die flexibele contracten.²⁰⁶ Of door werk uit te besteden aan zelfstandigen om hogere kosten en (ontslag)risico's van het vaste contract te vermijden. Hierdoor kan het werk anders worden georganiseerd of kan zelfs 'schijnzelfstandigheid' ontstaan. Regulering kan zo zorgen voor verschuivingen (waterbedeffecten) naar andere flexibele arbeidsvormen.²⁰⁷

De *Commissie Regulering van Werk* stelde in 2020 dat de voordelen van de flexibilisering, zoals wendbaarheid voor bedrijven, en de nadelen, zoals minder bescherming, ongelijk verdeeld zijn in de samenleving. Werkenden met een sterke onderhandelingspositie ontleen meer zekerheid aan arbeidswetgeving dan werkenden met een zwakkere sociaaleconomische positie. Terwijl voor die laatste groep arbeidsrechtelijke bescherming en een sociaal vangnet bij uitstek bedoeld zijn.²⁰⁸ In 2020, na de publicatie van het rapport van de *Commissie Regulering van Werk*, is de *Wet arbeidsmarkt in balans* ingevoerd om verschillen tussen arbeidscontracten te verkleinen. Werknemers met een vast contract hebben vaak betere arbeidsvoorwaarden en meer rechten dan flexibele werknemers. De wet beoogde de kloof tussen vaste contracten en flexibele contracten kleiner te maken. Daarom hebben flexkrachten meer zekerheid gekregen en is het voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt om een vast contract aan te bieden. Deze wet heeft echter nog niet het gewenste effect gehad, blijkt uit de Kamerbief van de vorige minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid.²⁰⁹ Zo is het aantal flexibele arbeidskrachten niet afgenomen en worden flexibele arbeidskrachten nog niet beter beschermd.

Het vorige kabinet kondigde een arbeidsmarktpakket aan met nieuwe maatregelen om de wendbaarheid van bedrijven en de zekerheid van werkenden te vergroten. Maatregelen zetten in op het voorkomen dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt vervuld, het toelatingsstelsel voor uitzendbureaus en het verbeteren van de effectuering van arbeidsrecht. Het huidige kabinet neemt eveneens maatregelen en laat onderzoek uitvoeren naar de (fiscale) regelingen rondom arbeidsmigratie.²¹⁰ Recent verscheen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmigratie.²¹¹ Volgens dit onderzoek moeten duurzame arbeidsrelaties de norm zijn voor structureel werk. Om de vraag naar laagbetaalde, flexibele arbeid terug te dringen, doen de onderzoekers een aantal beleidsvoorstellen: onder andere het minimumloon verhogen en de flexibiliteit van uitzendwerk beperken. Daarnaast werkt het kabinet momenteel aan een wetsvoorstel dat flexwerkers meer zekerheid moet bieden over werk en

²⁰⁵ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

²⁰⁶ Zie bijvoorbeeld het panelonderzoek in Kenniscentrum Arbeidsmigranten, *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*, 2023.

²⁰⁷ SEO Economisch Onderzoek, *Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid*, 2023.

²⁰⁸ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020.

²⁰⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr.1176, Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023.

²¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 29 861 nr.150, Naar een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid, 14 november 2024.

²¹¹ IBO Arbeidsmigratie, *Wat werkt voor de toekomst*, 2025.

inkomen.²¹² Bovendien is per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium afgeschaft.²¹³ Dit alles heeft echter nog niet tot een afname van de structurele tijdelijkheid in flexibel werk geleid. Voor een aantal maatregelen is het daar nog te vroeg voor. Een belangrijke belemmering is ongetwijfeld dat harder ingrijpen in de arbeidsmarkt ten koste gaat van het ruime aanbod van goedkope arbeid voor werkgevers. Niet ingrijpen heeft echter ook een prijs, die voor een belangrijk deel door arbeidsmigranten wordt betaald in de vorm van onveilige, ongezonde en oneerlijke arbeidsomstandigheden.

Wanneer arbeidsmigranten vooral worden behandeld als een productiefactor en als goedkope, inwisselbare arbeid, kan dit leiden tot fysieke onveiligheid op de werkvloer. Werkgevers die arbeidskrachten zien als eenvoudig vervangbaar, hebben minder prikkels om te investeren in goede arbeidsomstandigheden, veilige werkomgeving en fatsoenlijke huisvesting. Dit kan resulteren in situaties waarin flexwerkers zwaar en repetitief werk doen zonder voldoende veiligheidsmaatregelen, zoals beschermende uitrusting of training. Deze zaken vallen onder de zorgplicht van de werkgever (meer hierover in paragraaf 5.4). Met behulp van flexibele arbeidscontracten kan een werkgever de benodigde tijd, geld en aandacht voor zijn werknemers minimaliseren. Deze werkgevers gebruiken de flexibele arbeidsmarkt als manier om te besparen op arbeidsomstandigheden. Arbeidsmigranten zijn vanwege hun kwetsbare positie vatbaar voor de perverse uitkomsten van deze bedrijfseconomische dynamiek. Door de schaal waarop arbeidsmigranten werken in arbeidsrelaties van structurele tijdelijkheid is er sprake van een systemisch risico voor de veiligheid.

5.3.3 Voorbeeld: verbod op flexwerk in de Duitse vleesindustrie

We zien dat onze analyse uit de vorige deelparagraaf ook in het buitenland is gemaakt en heeft geleid tot maatregelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reactie van de Duitse overheid in 2020 op ernstige misstanden met betrekking tot de arbeidsveiligheid en arbeidsomstandigheden in de vleesindustrie.²¹⁴ We lichten dit toe in deze paragraaf. Het is daarbij goed om op te merken dat we de specifieke Duitse situatie niet hebben onderzocht. De situaties in Nederland en Duitsland zijn niet geheel vergelijkbaar (bijvoorbeeld wat betreft de inrichting van het toezicht of de (invulling van de) arbeidsomstandighedenwetgeving).

²¹² Wet meer zekerheid flexwerkers. Dit wetsvoorstel moet werknemers met flexibele arbeidscontracten meer zekerheid geven in het werk en inkomen. Het uitgangspunt van het voorstel is dat tijdelijke contracten alleen bedoeld zijn voor tijdelijk werk. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel:36746> [geraadpleegd op 26 juni 2025].

²¹³ Kamerstukken II 2023/24, 31 311 nr.263, Opheffen handhavingsmoratorium, 6 september 2024.

²¹⁴ De Duitse Bondsminister van Arbeid en sociale zaken beschreef het in een toespraak als volgt: "Wir beenden die organisierte Verantwortungslosigkeit, die sich über Werkverträge und Leiharbeit in dieser Branche breitgemacht hat." H. Heil, *Rede des Bundesministers für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, zum Arbeitsschutzkontrollgesetz vor dem Deutschen Bundestag*, december 2020.

De coronapandemie bracht de problematiek in de vleesindustrie aan het licht, doordat vleesverwerkende bedrijven te maken kregen met een opvallend hoog aantal COVID-19-besmettingen. Dit werd mede veroorzaakt door slechte werkomstandigheden, onvoldoende hygiëne en het intensieve gebruik van flexibele arbeidskrachten, vaak afkomstig uit Midden- en Oost-Europa. Veel van deze werknemers werkten onder precaire omstandigheden, met onzekere contracten, lange werktijden en huisvesting die niet voldeed aan basisnormen.²¹⁵

Om deze structurele problemen aan te pakken, besloot de Duitse regering het gebruik van onderaannemers in de vleesindustrie te verbieden. Dit verbod trad op 1 januari 2021 in werking en betekende dat vleesverwerkende bedrijven geen externe arbeidskrachten meer via contracten met onderaannemers mochten inhuren. Vervolgens werd per 1 april 2021 een aanvullende maatregel ingevoerd, waarbij ook de inzet van uitzendkrachten en payrollmedewerkers in de sector verboden werd. Dit betekende dat alle werknemers in de vleesverwerkende industrie voortaan direct in dienst moesten worden genomen door de bedrijven zelf.

Naast deze wetgeving heeft de Duitse overheid het toezicht aanzienlijk versterkt. De toezichthouders in de Duitse deelstaten kregen de opdracht om vaker inspecties uit te voeren, met als doel bedrijven strenger te controleren op naleving van de nieuwe regels.²¹⁶ De inspectiedruk zal in de komende jaren in alle sectoren verder toenemen: vanaf 2026 moet het aantal controles bijna verdubbeld moet zijn, waarbij de overheid jaarlijks minimaal vijf procent van de bedrijven per deelstaat moet inspecteren.²¹⁷

Het Duitse ministerie van Arbeid en Sociale Zaken heeft drie jaar na het invoeren van deze maatregelen geëvalueerd wat de gevolgen ervan zijn geweest.²¹⁸ Volgens het onderzoeksrapport heeft de maatregel geleid tot een fundamentele verschuiving in de manier waarop bedrijven met hun personeel omgaan. Werkgevers, die voorheen grotendeels afhankelijk waren van flexibele arbeidskrachten en nauwelijks directe verantwoordelijkheid droegen voor hun welzijn, moeten nu zelf zorgdragen voor hun werknemers. Hierdoor voelen zij sterker de gevolgen van personeelsuitval, bijvoorbeeld door ziekte of ongevallen, wat hen ertoe aanzet betere arbeidsomstandigheden te bieden. Het rapport geeft aan dat de onderzoekers niet konden vaststellen of het verbod heeft geleid tot een afname van de productie, omdat de vleesindustrie net als andere sectoren te maken kreeg met de Covid-19 pandemie en varkenspest.

²¹⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) Abschlussbericht*, 2024. Te raadplegen via https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-633-gsa-fleisch-arbeitnehmerrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [geraadpleegd op 18 november 2024].

²¹⁶ Toezicht is een belangrijke pijler voor de Duitse aanpak. De Duitse Bondsminister van Arbeid en sociale zaken beschreef het in een toespraak bij de conceptwet als volgt: 'Denn unsere Erfahrung in dieser Branche ist: Wenn nicht hingesehen und kontrolliert wird, dann wird missbraucht.' H. Heil, *Rede des Bundesministers für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, zum Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vor dem Deutschen Bundestag*, september 2020.

²¹⁷ De minimale inspectiequota zijn verankerd in de Duitse wetgeving middels een toevoeging aan lid 1 van artikel 21 van het *Arbeitsschutzkontrollgesetz*.

²¹⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) Abschlussbericht*, 2024. Te raadplegen via https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-633-gsa-fleisch-arbeitnehmerrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [geraadpleegd op 18 november 2024].

Een van de belangrijkste verbeteringen die het rapport aanhaalt, is de toegenomen aandacht voor veiligheid op de werkvloer. Werkgevers investeren nu actiever in ongevallenpreventie: werknemers krijgen meer en beter beschermingsmateriaal, veiligheidsprotocollen worden strikter nageleefd, en Arbofunctionarissen kunnen werknemers op de werkplek directer aanspreken, trainen en wijzen op tekortkomingen. Ook is er een meer systematische aanpak van de oorzaken van arbeidsongevallen, waarbij incidenten beter worden geanalyseerd en opgevolgd met gerichte maatregelen.

Daarnaast geeft het rapport aan dat het verbod de positie van ondernemingsraden heeft versterkt. Voorheen waren veel werknemers werkzaam via uitzendbureaus of onderaannemers, waardoor ondernemingsraden slechts een beperkte invloed hadden op hun arbeidsvoorwaarden. Nu alle werknemers rechtstreeks in dienst zijn bij het bedrijf, kunnen ondernemingsraden effectief opkomen voor de belangen van het volledige personeelsbestand. Dit heeft geleid tot betere controle, meer inspraak en een versterkte onderhandelingspositie ten aanzien van lonen, werktijden en arbeidsomstandigheden.

Uit gegevens van de Duitse arbeidsinspectie blijkt bovendien dat het aantal overtredingen in de vleesindustrie aanzienlijk is afgenomen. Inspecteurs wijzen erop dat dit niet alleen een gevolg is van de verbeterde regelgeving, maar ook van de toegenomen inspectiedruk. Bedrijven worden nu vaker gecontroleerd en hebben daardoor een sterkere prikkel om zich aan de regels te houden.

Acties in Nederland bij het tegengaan van misstanden in de vleesindustrie

In Nederland heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenning ingesteld naar de mogelijkheid om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden²¹⁹.²²⁰ Dit besluit volgt op aanhoudende misstanden met uitzendkrachten, voornamelijk arbeidsmigranten uit Oost-Europa, die werkzaam zijn in deze sector. Uit rapportages van de Arbeidsinspectie bleek dat bij drie onderzochte uitzendbureaus een ontslagpercentage op staande voet van 40 tot 80 procent werd geconstateerd.²²¹ Na publicatie van de verkenning kondigde het kabinet op 20 juni 2025 aan dat het een Algemene Maatregel van Bestuur zal uitwerken, waarmee een sectoraal in- en uitleenverbod kan worden ingevoerd als de misstanden niet aantoonbaar afnemen.²²² Behalve een mogelijk verbod wordt ook overwogen om bedrijven te verplichten een minimumpercentage werknemers in vaste dienst te nemen. Deze opties zijn bedoeld als laatste redmiddel om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en misstanden effectief aan te pakken, mocht er onvoldoende voortgang worden geboekt met andere maatregelen.

Naast een mogelijk sectoraal verbod op flexwerk heeft de minister van SZW, samen met brancheorganisaties en vakbonden, namelijk diverse maatregelen geïnitieerd om de misstanden in de sector aan te pakken. Zo zijn werkgevers aangespoord om in gesprek

²¹⁹ Een eventueel verbod is een bestaande bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur te nemen in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs).

²²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 500

²²¹ Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 492

²²² Rijksoverheid, Kabinet maakt werk van sectoraal in- en uitleenverbod, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/06/20/kabinet-maakt-werk-van-sectoraal-in-en-uitleenverbod> [geraadpleegd op 27 juni 2025].

te gaan met uitzendbureaus en de uitzendbranche om misbruik van ontslag op staande voet aan te pakken. Daarnaast is er een meldpunt voor misstanden opgericht, zodat werknemers op een laagdrempelige manier klachten kunnen indienen. Dit meldpunt wordt beheerd door de vleessector zelf. Verder is er een taskforce ingesteld met als doel binnen twaalf maanden alle malafide uitzendbureaus uit de vlees- en pluimveesector te weren. Deze taskforce bestaat uit vertegenwoordigers van de sector, uitzendbranche en overheid, en richt zich op intensievere controles en betere informatie-uitwisseling. In aanloop naar de implementatie van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) onderzoekt de sector welke extra eisen zij als werkgever kunnen stellen aan uitzendbureaus. Tevens overwegen werkgevers in de vleessector aanvullende cao-bepalingen op te nemen om werknemers meer zekerheid te bieden en wordt er gekeken naar mechanismen om uitzendbureaus met misstanden beter te weren. Tot slot wordt onderzocht of leden van brancheorganisaties geroeyeerd kunnen worden bij het begaan van misstanden, om zo een duidelijke norm te stellen binnen de sector.²²³

Deze gezamenlijke inspanningen tonen de inzet van zowel de overheid als de sector om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en misstanden in de vleesindustrie aan te pakken. De bovengenoemde acties zijn gericht op tegengaan van misstanden, onder meer door malafide uitzendbureaus aan te pakken, werkgevers meer verantwoordelijk te maken voor de fatsoenlijke behandeling van werknemers en de werknemers meer zekerheid te bieden. Deze focus op eerlijk werk draagt indirect bij aan veiligere arbeidsomstandigheden doordat werknemers minder afhankelijk worden van uitzendbureaus die misstanden faciliteren.

Naast eerder genoemde maatregelen, blijft het van belang de structurele problemen die bijdragen aan onveilige arbeidsomstandigheden in de vleesindustrie – zoals onveilige arbeidsomstandigheden op de werkvloer, het ontbreken van vaste dienstverbanden en een cultuur waarin kostenbesparing boven veiligheid gaat – aan te pakken. In veel van de voorbeelden van onveiligheid die wij in ons onderzoek zijn tegengekomen was er geen sprake van een malafide uitzendbureau, maar kon de onveiligheid ook ontstaan bij gecertificeerde uitzendbureaus.

Het is natuurlijk van groot belang om malafide praktijken uit te bannen, maar om de veiligheid van arbeidsmigranten duurzaam te verbeteren, is het essentieel om ook te investeren in maatregelen die de arbeidsomstandigheden in de kern verbeteren. Te denken valt hierbij aan strengere controle op de invulling van de werkgeversverantwoordelijkheid voor een veilige werkplaats, het bevorderen van vaste contracten en aandacht voor de specifieke risico's van groepen in een kwetsbare positie. Hiermee worden namelijk niet alleen de excessen aangepakt, maar krijgen ook de onderliggende oorzaken die leiden tot onveilige arbeidsomstandigheden aandacht.

²²³ Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 500

Deelconclusie

Hoewel de directe arbeidskosten van flexibele arbeidskrachten hoger zijn, levert de operationele wendbaarheid, risicoafwenteling en besparing op vaste lasten uiteindelijk een voordeel op voor werkgevers.

De flexibele arbeidsmarkt biedt werkgevers de infrastructuur om op arbeidsomstandigheden te kunnen besparen. Dit houdt de arbeidsomstandigheden aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt laag en zet de veiligheid op de werkplek aldaar onder druk.

Het verbod op flexwerk in de Duitse vleesindustrie is een voorbeeld van een oplossing voor de problemen met de werkgerelateerde onveiligheid voor flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gaat veelal om arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Het belangrijkste inzicht is dat duurzame arbeidsrelaties voor meer veiligheid hebben gezorgd.

Ook in Nederland zoekt de overheid naar manieren om de situatie voor arbeidsmigranten in de vleesindustrie te verbeteren. De aandacht richt zich op het bestrijden van malafide praktijken en misstanden op het gebied van eerlijk werk, maar adresseert de structurele problemen die onveilige arbeidsomstandigheden veroorzaken niet volledig.

5.4 Waarborgen voor veilige werkplek arbeidsmigrant zijn beperkt effectief

In deze paragraaf gaan we in op de machtsverhouding tussen werkgevers en arbeidsmigranten bij de totstandkoming van een veilige werkplek. We staan stil bij de zorgplicht²²⁴ van de werkgever en de wettelijke waarborgen die ervoor moeten zorgen dat werkenden hun recht op een veilige werkplek kunnen effectueren. Vervolgens gaan we in op de manier waarop deze waarborgen voor flexwerkers in het algemeen, en arbeidsmigranten in het bijzonder, niet dezelfde bescherming bieden als voor werkenden met een vast contract.

²²⁴ In de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is de zorgplicht van de werkgever vastgelegd in artikel 3 lid 1. Hierin staat dat de werkgever verplicht is om voor een zo veilig en gezond mogelijke werkomgeving te zorgen.

5.4.1 Zorgplicht werkgever

In Nederland zijn werkgevers en werknemers samen verantwoordelijk voor een veilige en gezonde werkplek. Een werknemer heeft de verantwoordelijkheid om binnen de omstandigheden zijn of haar werk veilig uit te voeren. De werkgever is verplicht de werkplek dusdanig veilig in te richten dat een werkende geen schade lijdt. Dit is de zorgplicht. In dit onderzoek definiëren we een werkgever als de persoon of organisatie die werkenden onder gezag arbeid laat verrichten in ruil voor loon, ongeacht of de werkende een werknemer met een arbeidsovereenkomst, een zelfstandige of een terbeschikkinggestelde uitzendkracht is.

De Arbeidsomstandighedenwet schrijft voor hoe de werkgever de zorgplicht minimaal in moet vullen. Deze wet verplicht werkgevers om de gevaren en veiligheidsmaatregelen in kaart te brengen in een getoetste risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), om werkenden in te lichten en om de naleving van de veiligheidsmaatregelen te bewaken. Een werkgever moet het werk regelmatig toetsen aan opgedane ervaring, van bijvoorbeeld werkenden, en dient waar nodig de maatregelen aan te passen. Met deze inspanningsverplichting wordt niet een absolute bescherming van werkenden beoogd, maar wel wat redelijkerwijs mogelijk is.

De veiligheid van werkenden is voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop de werkgever zijn zorgplicht invult. De wetgeving biedt een tweetal waarborgen voor werkenden om tegenmacht te bieden aan de invulling van de zorgplicht door de werkgever, als het niet mogelijk is om in gesprek met de werkgever tot een veilige en gezonde werkomgeving te komen. Via de *Wet op de ondernemingsraden* hebben werknemers instemmingsrecht op zowel het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid als op de regeling voor werk- en rusttijden.²²⁵ Daarnaast kunnen werknemers bij een onmiddellijk ernstig gevaar, naar redelijk oordeel, met behoud van inkomen, het werk onderbreken tot er maatregelen zijn genomen. Dit moet vervolgens gemeld worden bij de toezichthouder.²²⁶

De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de invulling van de zorgplicht door werkgevers. De Arbeidsinspectie hanteert hierbij een breed palet van interventiemogelijkheden om het gedrag van werkgevers te beïnvloeden en naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Denk daarbij aan het controleren, waarschuwen, beboeten en stilleggen van werkzaamheden. Daarbij reageert de Arbeidsinspectie onder meer op meldingen van bijvoorbeeld ongevallen en onveilige situaties.

²²⁵ Artikel 27 Wet op de ondernemingsraden en artikel 12 en 13 van de Arbeidsomstandighedenwet.

²²⁶ Artikel 29 Arbeidsomstandighedenwet

5.4.2 Zorgplicht weinig effectief voor arbeidsmigranten

De wet- en regelgeving met betrekking tot de zorgplicht hanteert als uitgangspunt een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsurenomvang.²²⁷ Echter zijn vier van de tien werkenden in Nederland flexwerker.²²⁸ Van de totale groep arbeidsmigranten in een kwetsbare positie werkt ruim 88 procent met een vorm van flexibel contract.²²⁹ De Arbeidsomstandighedenwet houdt ook rekening met flexibele arbeidsrelaties, door de werkgever van de flexkracht te beschouwen als diens materiële werkgever en de flexkracht als werknemer.²³⁰ Hiermee geeft de wet de inlenende partij dus dezelfde zorgplicht richting flexwerkers, met dezelfde waarborgen voor flexwerkers als voor vaste arbeidskrachten. In het geval van een flexibele arbeidsrelatie is de bescherming echter minder effectief. Dit heeft drie oorzaken: minder financiële prikkels voor werkgevers, ongelijke machtsverhouding en minder effectief toezicht.

Minder financiële prikkels bij werkgevers

Werkgevers hebben bij een flexibele arbeidsrelatie minder financiële prikkels om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving. Zo kan een werkgever een flexibele arbeidskracht, die bijvoorbeeld ziek is geworden door het gevaarlijke en ongezonde werk, relatief eenvoudig inwisselen. Dit hebben we beschreven in paragraaf 5.3, waaruit blijkt dat arbeid is verworpen tot productiefactor en flexkrachten inwisselbaar zijn. Bovendien hebben we in paragraaf 5.2 gezien dat werkgevers in sommige sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar veel flexibele arbeidsrelaties voorkomen, besparen op arbeidsomstandigheden.

Overbelasting geen risico bij arbeidsmigranten die hier maar tijdelijk zijn

Tijdens een bezoek aan een distributiecentrum vertelde een werkgever dat fysieke belasting bij dat bedrijf geen gevaar vormde. De uitzendkrachten werkten er volgens hem hooguit drie tot vier jaar, dat zou onvoldoende tijd zijn om last te krijgen van sluipende problemen als gevolg van fysieke (over)belasting. Deze redenering is logisch vanuit het perspectief van de werkgever, maar gaat voorbij aan de realiteit dat de uitzendkrachten vervolgens bij andere werkgevers evengoed zwaar en belastend werk kunnen gaan doen. Doordat ze bij deze werkgever relatief kort werkzaam waren, was het voor hem minder relevant in het licht van zijn zorgplicht. Dit is een voorbeeld van de manieren waarop minder duurzame arbeidsrelaties tot onveiligheid kunnen leiden.

²²⁷ Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PbEG 1999, L175/43)

²²⁸ CBS dashboard arbeidsmarkt – werkenden, <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/flexwerk> [geraadpleegd op 13 februari 2025].

²²⁹ CBS, *Migrantenmonitor 2023*, mei 2024.

²³⁰ Artikel 1 van de Arbeidsomstandighedenwet

Ongelijke machtsverhouding

Flexwerkers hebben minder mogelijkheden om weerstand te bieden tegen werkgevers die hun zorgplicht minder goed invullen. Enerzijds komt dat doordat flexwerkers minder rechten hebben. Zo bouwen tijdelijke arbeidskrachten na 15 maanden medezeggenschapsrechten op.²³¹ Anderzijds kunnen flexkrachten hun rechten minder goed effectueren doordat zij een zwakkere positie op de arbeidsmarkt innemen. Zij zijn afhankelijk van tijdelijke contracten of uitzendbureaus, waardoor zij minder snel kritiek durven te uiten uit angst voor contractbeëindiging. Ook wisselen flexwerkers vaker van werkplek, waardoor structurele verbeteringen in arbeidsomstandigheden moeilijker af te dwingen zijn. Bovenstaande elementen brengen flexwerkers in een positie die hen belemmert om hun rechten volledig af te kunnen dwingen.

Voor arbeidsmigranten met een flexibel contract komt deze belemmering bovenop de kwetsbare positie waarin zij vanwege een aantal van de risicoverhogende factoren worden gebracht. Zoals in hoofdstuk 4 al beschreven, berusten arbeidsmigranten vaak in gevaarlijk werk omdat het onderbreken van het werk en het melden van een onveilige situatie bij de toezichthouder negatieve gevolgen kan hebben voor henzelf. Het kan leiden tot het verlies van werk, woning of zorg. Bovendien spreken arbeidsmigranten zich minder uit, omdat zij de taal niet spreken, hun rechten niet kennen of deze niet kunnen (of durven) effectueren. Door hun context als arbeidsmigrant en flexibele arbeidsrelatie is er sprake van een ongelijke machtsverhouding.

Toezicht is minder effectief

Zoals eerder beschreven leggen arbeidsmigranten in een kwetsbare positie minder snel het werk neer bij onveilige situaties. Ook maken zij bij een ongeval in veel gevallen geen melding bij de toezichthouder. Dit kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van het toezicht. In de volgende paragraaf wordt uitgebreider stilgestaan bij de rol van het toezicht voor de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten.

Zorgplicht uitzendbureau

Een uitzendonderneming is als formele werkgever juridisch verantwoordelijk voor het dienstverband. Het uitzendbureau betaalt het loon en draagt sociale premies af. Zodra een uitzendbureau een uitzendkracht onder haar gezag arbeid laat verrichten is het uitzendbureau naast de formele werkgever, ook als materiele werkgever verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving. Bijvoorbeeld een arbeidsmigrant die door het uitzendbureau is aangewezen om tegen een vergoeding een voertuig van het uitzendbureau te rijden van en naar het werk, werkt onder het gezag van het uitzendbureau. Volgens de Arbeidstijdenwet moet de werkgever een registratie bijhouden van de werk- en rusttijden.²³² In de door ons bestudeerde verkeersongevallen zien we dat uitzendbureaus wel de gewerkte uren van uitzendkrachten in de salarisadministratie bijhouden, maar daar niet de gewerkte reistijden bij optellen van de aangewezen chauffeur. Daarnaast zien we in de bestudeerde verkeersongevallen dat uitzendbureaus geen melding maken bij

²³¹ Artikel 1 van de Wet op de ondernemingsraden

²³² Artikel 4:3 Arbeidstijdenwet

de Arbeidsinspectie, omdat het om woon-werkverkeer zou gaan. Terwijl er eigenlijk sprake is van arbeid onder gezag omdat de chauffeur is aangewezen door het uitzendbureau, de chauffeur het voertuig in bruikleen heeft gekregen van het uitzendbureau en de chauffeur een vergoeding ontvangt voor het rijden. De Arbeidsinspectie houdt op haar beurt alleen toezicht op verkeersongevallen die onder werktijd gebeuren. Verkeersongevallen tijdens het woon-werkverkeer vallen buiten de scope van de toezichthouder.

Deelconclusie

De bescherming van een veilige en gezonde werkomgeving is voor flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt minder effectief, doordat de wet- en regelgeving te veel uitgaat van een traditionele arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer. Wanneer arbeidsmigranten in een kwetsbare positie flexibel werk doen, komt deze verminderde bescherming bovenop de aspecten die het werk voor hen al minder veilig maken.

5.5 Toezicht niet specifiek op veiligheid arbeidsmigrant

In de vorige paragraaf hebben we laten zien dat de waarborgen in het stelsel van arbeidsveiligheid minder effectief zijn voor arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Het is geen vanzelfsprekendheid dat werkgevers zorgen voor veilige arbeidsomstandigheden voor arbeidsmigranten en aandacht hebben voor hun specifieke veiligheidsbehoefte. Daarom heeft de Arbeidsinspectie de belangrijke taak om erop toe te zien dat ook voor deze groep de arbeidswetten worden nageleefd door werkgevers, zodat arbeidsmigranten beschermd worden tegen onveilig en ongezond werk. Op basis van ons onderzoek zien wij enkele knelpunten waardoor het toezicht niet volledig aansluit op de praktijk en veiligheidsbehoefte van arbeidsmigranten. In deelparagraaf 5.5.1 wordt toegelicht hoe de Arbeidsinspectie op strategisch niveau aandacht heeft voor de context van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. In deelparagraaf 5.5.2 bespreken we de manier waarop deze aandacht op operationeel niveau al dan niet tot uiting komt voor deze arbeidsmigranten.

5.5.1 Strategische aandacht voor veiligheid arbeidsmigranten

De Arbeidsinspectie heeft op meerdere manieren aandacht voor zowel eerlijk als veilig en gezond werk voor arbeidsmigranten. Zo biedt de Arbeidsinspectie voorlichting en meldmogelijkheden in meerdere talen aan. Ook werkt zij samen met gemeenten en brancheorganisaties om malafide uitzendbureaus aan te pakken en geeft zij signalen af over de onveiligheid van het werk dat arbeidsmigranten verrichten. Daarnaast houdt de Arbeidsinspectie toezicht op sectoren waar risico's op misstanden hoog zijn en waar veel arbeidsmigranten werken, zoals de land- en tuinbouw, logistiek, schoonmaak en de vleesindustrie. De controles zijn risicogericht en concentreren zich op thema's als onderbetaling, onveilige arbeidsomstandigheden en uitbuiting.

De Arbeidsinspectie maakt een onderscheid tussen actief en reactief werk en baseert haar inzet op strategische en operationele risicoanalyses. Binnen het actieve toezicht

gebruikt de Arbeidsinspectie een inspectiebrede risicoanalyse en omgevingsanalyse om toezichtprogramma's vast te stellen. Binnen deze programma's maakt de Arbeidsinspectie vervolgens verdere keuzes over specifieke projecten en de inzet van toezichtinstrumenten. Door risicogericht te werken zorgt de Arbeidsinspectie voor een strategische inzet van capaciteit op de meest hardnekkige problemen, bijvoorbeeld op thema's als onderbetaling, onveilige werkomstandigheden en uitbuiting. De strategische uitgangspunten voor het actieve werk staan opgetekend in het meerjarenplan van de Arbeidsinspectie.²³³

Daarnaast houdt de Arbeidsinspectie ook reactief toezicht. Dit toezicht is gebaseerd op meldingen en verzoeken; voor veilig en gezond werk gaat dat met name over de verplichte ongevalsmeldingen en op klachten. Bij deze meldingen weegt de inspectie eerst het risico voordat zij een zaak opent.

Het kan voorkomen dat sectoren met weinig meldingen aanvankelijk buiten beeld blijven. Daarom betreft de Arbeidsinspectie extra gegevens bij de risicoanalyse binnen de toezichtprogramma's, bijvoorbeeld over de aard van het werk in een sector en de samenstelling van de werknemers- en werkgeverspopulatie. Volgens de Arbeidsinspectie kan het betrekken van deze gegevens mogelijke vertekening in de cijfers ondervangen. Toch is het belangrijk om blijvend aandacht te hebben voor het tegengaan van ondermelding. Zo noemden we in hoofdstuk 2 al de schatting van de Algemene Rekenkamer dat tussen de 58 en 71 procent van de meldingsplichtige ongevallen niet wordt gemeld. Ondermelding komt volgens de Algemene Rekenkamer juist vaak voor bij arbeidsmigranten.²³⁴ Om de bekendheid van de meldplicht bij werkgevers te vergroten heeft de Arbeidsinspectie de afgelopen jaren erop ingezet de communicatie en voorlichting op dit punt te verbeteren. Daarnaast is het ministerie van SZW bezig met het wijziging in de wet voor een dubbele meldplicht (zowel de inlener als het uitzendbureau wordt dan verplicht om ernstige en dodelijke arbeidsongevallen te melden bij de Arbeidsinspectie). Deze wijziging in de wet is vooralsnog niet van kracht.

Naast het risico op ondermelding is er nog een tweede beperking die het zicht op de werkgerelateerde veiligheid bemoeilijkt. De Arbeidsinspectie kan bij arbeidsongevallen namelijk niet altijd vaststellen of er een arbeidsmigrant betrokken is, omdat er geen eenduidige, door alle partijen gedeelde definitie van 'arbeidsmigrant' bestaat. Wel zijn er indirecte aanwijzingen – zoals iemands nationaliteit of een inschrijving in het Register Niet-Ingezetenen (RNI) – waarmee de Arbeidsinspectie tracht af te leiden of iemand als arbeidsmigrant kan worden beschouwd. Maar die gegevens zijn niet altijd beschikbaar en tussen deze indicatoren en de daadwerkelijke classificatie bestaat geen één-op-één relatie. Volgens de Arbeidsinspectie is het niet altijd noodzakelijk voor het uitvoeren van haar wettelijke taak om vast te leggen of een slachtoffer een arbeidsmigrant is en wringt het met de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

²³³ Zie <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarplannen/2022/11/25/meerjarenplan-2023-2026> [geraadpleegd op 23 april 2025]. De strategische uitgangspunten zijn onder andere gebaseerd op de inspectiebrede risicoanalyse en de omgevingsanalyse. Bij de inspectiebrede risicoanalyse en de omgevingsanalyse worden interne en externe bronnen betrokken, zoals klachten en verzoeken aan de Arbeidsinspectie, de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden en de Arbobalans.

²³⁴ Algemene Rekenkamer, *Focus op onveilige arbeidsomstandigheden*, 10 oktober 2023.

Hierdoor blijft het in een deel van de ongevallenmeldingen onduidelijk of het een arbeidsmigrant betreft.

5.5.2 Operationele aandacht voor veiligheid arbeidsmigranten

Op operationeel niveau zien we twee knelpunten met betrekking tot de aandacht voor de veiligheid van arbeidsmigranten. Ten eerste gaat het toezicht uit van de algemene norm, ten tweede houdt de standaardinterventie bij een ongeval niet specifiek rekening met de context van arbeidsmigranten. Deze knelpunten worden hieronder verder toegelicht.

Algemene norm beschermt arbeidsmigranten onvoldoende

Het operationele toezicht van de Arbeidsinspectie op veilig en gezond werk is primair gericht op de werkgever en vloeit voort uit haar wettelijke taak. De inspectie controleert of de werkgever zijn zorgplicht nakomt. Het toezicht richt zich daarmee op de naleving van algemene wet- en regelgeving, met als uitgangspunt dat als werkgevers de voorschriften volgen, de arbeidsomstandigheden voor alle werknemers veilig zijn. Het operationele toezicht van de Arbeidsinspectie gaat hiermee, als verlengstuk van de generieke Arbeidsomstandighedenwet, in feite uit van een 'gemiddelde' werknemer en werkgever, zonder de specifieke risico's voor individuen of kwetsbare groepen te toetsen in de beoordeling van de zorgplicht.

De focus op de werkgever is te begrijpen vanuit een strikte interpretatie van het gelijkheidsbeginsel: in gesprekken met de Arbeidsinspectie kwam naar voren dat het onwenselijk zou zijn om sommige werknemers meer te beschermen dan anderen. Daarbij werd aangegeven dat de bescherming voor kwetsbare werknemers is geborgd via het toezicht op algemene normen en handhaving op misstanden, zoals uitbuiting of gevaarlijke werksituaties. Hiermee doet de Arbeidsinspectie niet volledig recht aan de specifieke context, uitgangspositie en risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer. Zo hebben we in deelparagraaf 5.4.2 gezien dat de algemene bescherming van de wettelijke waarborgen minder effectief is voor arbeidsmigranten.

Indien er sprake is van ongelijke gevallen, zoals bij arbeidsmigranten die in een andere positie verkeren dan de gemiddelde werknemer, dan is er op operationeel niveau een aanvullende inspanning noodzakelijk om het veiligheidsniveau gelijk te trekken. Wanneer bepaalde groepen disproportioneel worden getroffen, is er aanleiding om de risicogerichte aanpak op de werkvloer aan te vullen met gerichtere controles die rekening houden met de context van arbeidsmigranten. Momenteel gebeurt dat slechts gedeeltelijk: binnen het programma Uitzendbureaus voert een team arbeidsinspecteurs actief toezicht uit op veilig en gezond werk van uitzendkrachten; mogelijk is een groot gedeelte van deze uitzendkrachten arbeidsmigrant.

De Arbeidsinspectie kan op strategisch niveau zorgen voor meer inspecties in risicosectoren waar veel arbeidsmigranten werken. Maar wanneer de inspecteur op de werkvloer het toezicht uitvoert, beoordeelt hij de situatie vanuit een gemiddeld-werknemer-perspectief langs de lat van de generieke Arbeidsomstandighedenwet. De specifieke risico's van arbeidsmigranten (bijvoorbeeld taal- en cultuurbarrière of de

afhankelijke positie van arbeidsmigranten) worden daardoor niet vanzelfsprekend meegenomen in de operationele toets. Zo ontstaat een kloof tussen de strategische intentie om kwetsbare groepen te beschermen en de feitelijke uitvoering op de werkvloer.²³⁵

Standaardinterventie neemt genoeg met minimale eisen

Ook zien wij een knelpunt in de keuze van interventies. De Arbeidsinspectie werkt met een mix van interventies, die zij samenstelt om het beste resultaat te bereiken. Welke interventie wordt ingezet, hangt af van de vraag waarom een werkgever de regels wel of niet naleeft.²³⁶ De Arbeidsinspectie herkent dat werkgevers soms kiezen voor arbeidsmigranten uit bedrijfseconomische overwegingen en bewust de grenzen van de regels opzoeken of daaroverheen gaan.²³⁷ In haar meerjarenplan schrijft zij daarover:

‘Sommige bedrijven leven de regels bewust niet na. Het motief is meestal financieel gewin. Zij moeten rekening houden met een stevige aanpak. Daarbij gaat het om strenge handhaving door middel van boetes, stilleggingen en eventueel een strafrechtelijke aanpak.’

We zien echter in ons onderzoek dat ook werkgevers die concurreren op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, bijvoorbeeld door structureel flexibele arbeidsrelaties aan te gaan, de standaardinterventie krijgen nadat een niet-dodelijk ongeval is gemeld bij de Arbeidsinspectie. Bij deze aanpak staat zelfregulering centraal en onderzoekt de werkgever zelf wat er misging bij het ongeval. Op basis hiervan stelt hij een werkgeversrapportage en een verbeterplan op. De Arbeidsinspectie beoordeelt of het verbeterplan effectief is. Tijdens een vervolgininspectie controleert de inspectie of de werkgever de acties en maatregelen uit het verbeterplan heeft doorgevoerd. Wanneer dat niet het geval is, gaat de Arbeidsinspectie handhaven. Deze aanpak wordt de Gedifferentieerde Aanpak Ongevalsonderzoek (GAO) genoemd.²³⁸ Wij hebben deze aanpak niet in de breedte onderzocht in ons onderzoek en doen geen uitspraken over de algemene effectiviteit ervan. In algemene zin juichen wij een accent op leren toe. Wel rijst in het licht van ons onderzoek de vraag in hoeverre de algemene inslag van de aanpak en de focus op de werkgever aansluiten op de specifieke praktijk en veiligheidsbehoefte van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie.

²³⁵ Wanneer de Arbeidsinspectie merkt dat zij naleving op het gebied van veilig en gezond werk niet kan afdwingen of wanneer onwenselijke situaties blijven voortbestaan – bijvoorbeeld omdat werkgevers ‘de stand van de techniek’ negeren en automatisering uitstellen voor goedkope arbeid – wordt haar onderzoeks- en signaalfunctie des te belangrijker. Op basis van die signalen kan de wetgever de wet- en regelgeving structureel aanpassen.

²³⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarplan 2025*, 2025.

²³⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarplan 2025*, 2025.

²³⁸ De eerste indrukken bij de Arbeidsinspectie zijn dat de gedifferentieerde aanpak effectief is. Zie Nederlandse Arbeidsinspectie, *Effectonderzoek nieuwe aanpak ongevalsonderzoek*, 2024. Kwantitatief onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat 84 procent van de bedrijven bij een vervolgininspectie alle maatregelen heeft doorgevoerd. Volgens inspecteurs zorgen het arbeidsongeval en/of de daaropvolgende werkgeversrapportage bij de meeste bedrijven voor een verhoging van het veiligheidsbewustzijn en het reflecterend vermogen. Een kwalitatief onderzoek naar de effecten van de werkgeversrapportage volgt in 2025.

Ten eerste hebben we gezien dat de werkgeversrapportages belangrijke aandachtspunten wat betreft de veiligheid van arbeidsmigranten missen, maar wel als voldoende kunnen worden aangemerkt door de Arbeidsinspectie (zie het voorbeeld in onderstaand blauw kader).

Twijfelachtige opbrengst werkgeversrapportage

Dawid, wiens casus al eerder aan bod kwam in paragraaf 3.2, werkte als zelfstandige in de bouw. Ongeveer twee weken na het ongeval kreeg Dawid in het ziekenhuis een inspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie op bezoek. De Arbeidsinspectie concludeerde naar aanleiding van het gesprek dat in het geval van Dawid sprake was van 'schijnzelfstandigheid' en het werken onder gezag van een werkgever. Dit bleek onder meer uit het feit dat hij dagelijks werd aangestuurd door een uitvoerder van de onderaannemer die op de bouwlocatie aanwezig was, en dat er meerdere zelfstandigen met dezelfde klus (het dakdekken) bezig waren. Na het gesprek in het ziekenhuis, hoorde Dawid niets meer van de Arbeidsinspectie.

Meerdere (onder)aannemers waren gezamenlijk verantwoordelijk voor de veilige werkomgeving op de bouwplaats waar Dawid werkte. Toch verzocht de Arbeidsinspectie alleen de onderaannemer onder wiens gezag Dawid als 'schijnzelfstandige' werkte, om, in samenwerking met de andere aannemers, een werkgeversrapportage op te stellen. De hoofdaannemer heeft op verzoek van de onderaannemer meegewerkt aan de werkgeversrapportage. Andere onderaannemers die verantwoordelijk waren voor verschillende veiligheidsmaatregelen tegen het valgevaar, en de Poolse tussenpersoon werkten niet mee aan de werkgeversrapportage. De werkgeversrapportage kreeg een voldoende van de Arbeidsinspectie en daarmee was de melding van het ongeval voorlopig afgedaan. Dit was opmerkelijk omdat:

- ▶ De werkgever de oorzaak van het ongeval niet kon aanwijzen, zonder de actieve betrokkenheid van de andere onderaannemers.
- ▶ De werkgever en de tussenpersoon niet beschikten over een wettelijk verplichte, getoetste RI&E.
- ▶ De werkgever het slachtoffer en andere 'schijnzelfstandigen' onder gezag liet werken.
- ▶ De werkgever en de tussenpersoon alleen personeel zou leveren dat zou beschikken over een VCA-diploma.

De Arbeidsinspectie stuurde een afschrift van het besluit met de werkgeversrapportage in het Pools en Nederlands naar de tijdelijke huisvesting van Dawid in Nederland. Maar die woning had Dawid opgezegd toen hij naar Polen was teruggekeerd. Dawid heeft de brief van de Arbeidsinspectie niet ontvangen.

Ten tweede, wanneer werkgevers bewust kiezen voor een minimale invulling van hun zorgplicht, kan een werkgeversrapportage als interventie door de Arbeidsinspectie tekortschieten. Het risico bestaat dat deze werkgevers – met weinig motivatie om veilige arbeidsomstandigheden aan te bieden – zich tevreden stellen met oppervlakkige maatregelen die weliswaar aan de minimale wettelijke eisen voldoen, maar geen rekening houden met risicoverhogende factoren die het werk voor arbeidsmigranten onveilig maken.

Deelconclusie

De Arbeidsinspectie is zich op strategisch niveau bewust van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten en heeft aandacht voor hun risico's. Op operationeel niveau blijkt de uitwerking nog onvoldoende toegesneden op de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten. Voor arbeidsmigranten is meer maatwerk nodig in het toezicht voor een gelijkwaardig beschermingsniveau.

5.6 Zicht op arbeidsmigranten beperkt

Voor het ontwikkelen van passend beleid en doelgerichte uitvoering van toezicht en handhaving is goed zicht op de veiligheidssituatie van arbeidsmigranten onontbeerlijk. Het zicht op arbeidsmigranten is op drie manieren beperkt: ze begeven zich in een weinig zichtbaar deel van de maatschappij, er zijn weinig cijfers over bekend en de belangenbehartiging is beperkt.

Maatschappelijk buiten beeld

De arbeidsmigrant neemt maar beperkt deel aan de bredere maatschappij. Ze werken op plekken en tijden waar er weinig interactie is met Nederlanders en blijven voor een groot deel van de tijd binnen de bubbel van de formele of materiële werkgever. Bovendien worden ze gehuisvest in kwetsbare wijken met andere migranten of juist ver van de bebouwde kom in vakantieparken of 'arbeidsmigrantenhotels'. Op deze manier is de aanwezigheid van de arbeidsmigrant in Nederland buiten ons zichtveld georganiseerd. Als hen iets overkomt belanden ze vaak niet in een Nederlands ziekenhuis, maar gaan ze (noodgedwongen) terug naar het thuisland.

Door de hoge mobiliteit van arbeidsmigranten die relatief vaak van baan en huisvesting wisselen en ook naar het land van herkomst op en neer blijven reizen, is het voor beleidsmakers moeilijk in beeld te brengen hoe het met hen gaat. Het draagt eraan bij dat ze minder makkelijk integreren, er minder uitwisseling is van taal en cultuur en ook dat zij minder goed hun weg weten te vinden naar de zorg, sociale zekerheid en de Nederlandse instituties.

Niet vertegenwoordigd in de cijfers

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat er weinig eenduidige data beschikbaar zijn over arbeidsmigranten. Dit betreft niet alleen inzicht in waar arbeidsmigranten wonen en werken, maar ook inzicht ten aanzien van de veiligheid van arbeidsmigranten op de werkvloer. Ondanks dat er in Nederland op allerlei beleidsterreinen cijfers worden

verzameld en geanalyseerd, stellen we vast dat er over de arbeidsveiligheid van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie slechts fragmentarische en versnipperde informatie voorhanden is.^{239 240} Een dergelijk hiaat kan belemmerend werken bij het formuleren, uitvoeren en bijsturen van effectief beleid: de signalen uit de praktijk worden onvoldoende verzameld en teruggekoppeld, waardoor beleidsmakers niet over de vereiste informatie beschikken om tijdig in te grijpen en waar nodig bij te sturen.

Er worden wel pogingen gedaan om beter in kaart te brengen hoe het arbeidsmigranten in Nederland vergaat. Zo voerde onderzoeksinstituut Risbo onderzoek uit om inzicht te krijgen in de eigen ervaringen van EU-arbeidsmigranten, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.²⁴¹ Maar deze cijfers zijn weinig specifiek als het gaat over veiligheid. Registratie van arbeidsmigranten in de BRP kan hier een belangrijke bouwsteen voor zijn, maar er moeten nog de nodige stappen worden gezet om de initiatieven om de registratie te verbeteren vruchtbaar te maken.^{242 243}

Het gebrek aan betrouwbare en gedetailleerde cijfermatige data is een fundamenteel obstakel bij het verbeteren van de veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland. Doordat deze groep in flexibele en tijdelijke constructies werkt, verdwijnen veel ongevallen en misstanden uit het zicht van officiële statistieken. Bovendien worden meldingen van onveilige werksituaties niet altijd geregistreerd, omdat arbeidsmigranten uit angst voor ontslag of represailles hun stem niet durven laten horen. Het ontbreken van systematische monitoring en cijfers maakt het lastig om een compleet beeld te krijgen van de risico's die zij lopen, laat staan om gericht beleid te ontwikkelen dat hun bescherming daadwerkelijk verbetert. Zonder betrouwbare data blijven signalen van misstanden grotendeels anekdotisch en krijgen beleidsmakers onvoldoende grip op de ernst en omvang van het probleem.

Beperkte belangenbehartiging

Zicht op de situatie van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer komt niet alleen tot stand op basis van cijfermatig inzicht. Ook belangenbehartiging speelt een belangrijke rol. Doordat arbeidsmigranten niet goed vertegenwoordigd zijn in vakbonden en ondernemingsraden en er weinig belangenorganisaties zijn die voor hun behoeftes opkomen én bij de besluitafel worden uitgenodigd, mist een belangrijke bron van inzicht over specifieke behoeften en risico's. Denk daarbij ook aan een gebrek aan organisatiegraad onder arbeidsmigranten om daarmee het recht op een veilige werkomgeving bij de werkgever af te dwingen. Bijvoorbeeld via het instemmingsrecht van de ondernemingsraad op het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid van de

²³⁹ Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden jaarlijks in kaart gebracht hoe werknemers, uitgesplitst naar sector, leeftijd en specifieke doelgroepen, hun arbeidsomstandigheden ervaren. Daarnaast brengen organisatie zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau de leefsituatie en maatschappelijke participatie van mensen met een beperking in kaart.

²⁴⁰ Op de registratie van arbeidsongevallen wordt verder ingegaan in paragrafen 2.2 en 5.5.

²⁴¹ Risbo, *Zicht op arbeidsmigranten – Een beleavingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders en ontheemde Oekraïners in Nederland*, 2024.

²⁴² Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarrapportage arbeidsmigranten*, 2024, en <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/12/emile-roemer-reageert-toch-op-aanpak-uitwassen-arbeidsmigratie-omdat-ik-bang-ben-dat-er-dingen-verkeerd-gaan-a4865522> [geraadpleegd op 27 februari 2025].

²⁴³ Zie bijvoorbeeld ook het bestuurlijk signaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie en anderen over knelpunten met betrekking tot de RNI: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2024/07/09/bestuurlijk-sigitaal-registratie-niet-ingezetenen> [geraadpleegd op 22 april 2025]

werkgever. Er is ook geen sprake van een sterke lobby die de aandacht kan vestigen op specifieke problemen.

De bestaande kanalen voor sociale dialoog (zoals vakbonden en ondernemingsraden) zorgen niet voor voldoende terugkoppeling over de problematiek van arbeidsmigranten. Zonder een duidelijke stem voor arbeidsmigranten bereiken hun ervaringen en problemen niet systematisch de beleidsmakers, waardoor er een onvolledig beeld ontstaat. Bovendien kan het ontbreken van sterke belangenbehartiging bijdragen aan stereotypen of aannames over arbeidsmigranten. Dit leidt tot een eenzijdig beeld van de groep, wat het moeilijker maakt om beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met hun diversiteit en specifieke behoeften.

Deelconclusie

Het gebrek aan zichtbaarheid van arbeidsmigranten heeft te maken met de plek waar we als samenleving hun werk, huisvesting en sociale positie hebben georganiseerd, maar ook met de plek waar we onze lens op richten. Het is van belang om aandacht te hebben voor de specifieke situatie, context, risico's en veiligheidsbehoeftes van de arbeidsmigrant – voor de arbeidsmigrant als mens, en niet louter productiefactor.

We concluderen dat in het stelsel een sluitend feedbackmechanisme ontbreekt om vast te stellen hoe het gesteld is met de veiligheid van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer. Juist voor een moeilijk zichtbare groep is het van belang de terugkoppeling van risicofactoren, onveiligheid en problemen stevig in het stelsel in te bedden. Bovendien missen beleidsmakers op deze manier belangrijke informatie over de werking van het stelsel en eventuele hiaten daarin. Hierdoor komen structurele problemen moeilijker aan het licht en kan er een mismatch tussen systeem en praktijk die onopgemerkt blijft.

5.7 Conclusie

Arbeidsmigranten werken in arbeidsintensieve sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De veiligheid van de werkplek in deze sectoren staat onder druk, doordat werkgevers veel gebruik maken van flexibele arbeidsrelaties om te kunnen besparen op veilig en gezond werk. Deze dynamiek brengt nadelige gevolgen voor de veiligheid van arbeidsmigranten met zich mee.

De werkgever is verantwoordelijk voor de veiligheid van de werkplek. Doordat werkgevers in arbeidsintensieve sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt veelal flexibele arbeidsrelaties aangaan, maken ze deze verantwoordelijkheid minder goed waar. Flexibele arbeidskrachten hebben bovendien minder mogelijkheden om weerstand te bieden aan werkgevers die hun zorgplicht niet goed invullen, doordat ze minder goed vertegenwoordigd zijn in een ondernemingsraad, ze in een afhankelijke positie verkeren en ze, in de huidige dynamiek, inwisselbaar zijn. Voor arbeidsmigranten met een flexibel

contract komen deze belemmeringen bovenop de kwetsbare positie waarin zij zich bevinden.

De overheid faciliteert de flexibilisering van de arbeidsmarkt, maar gaat bij wetgeving voor de bescherming van (kwetsbare) werkenden nog uit van meer traditionele arbeidsverhoudingen. Dit zorgt ervoor dat de wettelijke beschermingsmaatregelen minder goed aansluiten bij de werkpraktijk van arbeidsmigranten. Zonder wetgeving die adequate bescherming biedt aan werkenden met flexibele arbeidsrelaties, kan het toezicht geen sluitstuk voor de veiligheid zijn. Tevens constateren wij ten aanzien van het toezicht dat het op operationeel niveau onvoldoende is afgestemd op de specifieke risico's die arbeidsmigranten tegenkomen op het werk in Nederland. Hoewel de Nederlandse Arbeidsinspectie op strategisch niveau aandacht heeft voor hun veiligheid, zien we niet terug hoe is geborgd dat deze gerichte focus tijdens de daadwerkelijke inspecties, beoordeling van werkgeversrapportages en handhaving (structureel) wordt toegepast.

De gelijke behandeling van alle werkenden heeft een ongelijkwaardige uitkomst voor arbeidsmigranten. Zonder specifieke aandacht voor de problematiek van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer accepteert de overheid impliciet een ander risiconiveau voor deze groep. Arbeidsmigranten zijn van zichzelf niet kwetsbaar, maar belanden in een kwetsbare positie door de manier waarop het stelsel is vormgegeven en functioneert. Goed zicht op de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten is een belangrijke voorwaarde om het stelsel te verbeteren. Dat zicht is op dit moment beperkt.

6 CONCLUSIES

Arbeidsmigranten worden veelal ingehuurd voor risicovol werk

In Nederland wonen en werken veel arbeidsmigranten. Vanwege de grote vraag naar arbeidskrachten verhuizen mensen tijdelijk naar Nederland, of de grensregio in omringende landen, om hier te werken. Arbeidsmigranten vormen inmiddels een aanzienlijk deel van de Nederlandse beroepsbevolking en sommige sectoren zijn verregaand afhankelijk van hen. Dit zijn vooral sectoren waar fysieke arbeid onder gevaarlijke omstandigheden moet worden geleverd, zoals de land- en tuinbouw, de bouw, de logistiek en de vleesverwerkende industrie. Dit risicovolle werk wordt ook wel aangeduid als 3D-banen: *dirty, dangerous & demanding* (vuil, gevaarlijk en zwaar werk). Veel Nederlandse werkenden mijden dergelijke banen vanwege de lage lonen, hoge werkdruk en slechte arbeidsomstandigheden, waardoor werkgevers afhankelijk zijn van arbeidsmigranten, met name uit Midden- en Oost-Europa.

Arbeidsmigranten hebben te maken met risicoverhogende factoren

Het type werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is op zichzelf al risicovol, maar voor arbeidsmigranten komen hier nog een aantal risicoverhogende factoren bij. Taal- en cultuurverschillen kunnen veilig werken belemmeren. In 3D-banen is de kans groot dat een verkeerde handeling tot onveiligheid leidt; voor arbeidsmigranten is dit risico hoger dan voor andere werkenden in soortgelijke banen doordat ze vaak lange werk- en reistijden hebben, met veel nachtwerk en onregelmatige diensten. Daardoor belanden zij eerder in een situatie waarbij ze (over)vermoeid aan het werk zijn. Hier komt bij dat de huisvesting – die in veel gevallen door de formele of materiële werkgever beschikbaar wordt gesteld – vaak niet geschikt is om adequaat te kunnen uitrusten. Dit maakt het risico op vermoeidheid een structureel element in het werk van de arbeidsmigrant. We zien dat ook middelengebruik de kans op onveiligheid vergroot. Daar komt nog bij dat arbeidsmigranten, wanneer ze een ongeval krijgen, niet altijd de juiste toegang tot zorg kunnen vinden. Daardoor is het voor hen moeilijker om de gevolgen van een ongeval te beperken.

De risicoverhogende factoren zijn op zichzelf niet uniek voor arbeidsmigranten, ze kunnen evengoed voorkomen bij andere werkenden in Nederland. Wat wel specifiek is voor arbeidsmigranten in een kwetsbare positie, is de frequentie waarmee deze risicoverhogende factoren zich bij hen voordoen. Ook de context waarbinnen de risicoverhogende factoren tot uiting komen is anders; er is vaak sprake van afhankelijkheid en tijdelijkheid. In deze context zijn arbeidsmigranten niet altijd in de positie om autonoom te kunnen kiezen voor hun eigen veiligheid en hebben zij weinig andere keuze dan onveilige omstandigheden te accepteren. Tot slot laten de onderzochte casussen zien dat de factoren bij arbeidsmigranten opstapelen, samenhangen en elkaar versterken. De uitkomst van deze som is een onveiligere werk- en leefomgeving voor arbeidsmigranten in Nederland.

Werkgevers bieden structureel werk veelal tijdelijk aan

Arbeidsmigranten blijven in de praktijk langdurig afhankelijk van kortdurende contracten en onzekere arbeidsvoorwaarden, ook wanneer er werkinhoudelijk geen enkele aanleiding is om geen duurzame arbeidsrelatie aan te gaan. Deze 'structurele tijdelijkheid' betekent dat ze voortdurend in een kwetsbare positie verkeren, zonder structurele zekerheid over hun rechten.

Hoewel de arbeidsmigranten essentieel zijn voor bepaalde sectoren, worden ze vaak niet gezien als permanente arbeidskrachten. Doordat werkgevers vaak geen duurzame arbeidsrelatie aangaan met de arbeidsmigrant, is er vaak minder tijd, geld en aandacht voor hen beschikbaar. Bepaalde werkgevers veroorloven zich minder aandacht te besteden aan de zorg en het welzijn van de arbeidsmigrant, dan aan werknemers met een vast arbeidscontract. De arbeidsmigrant zelf is onvoldoende in de gelegenheid om dit te compenseren.

Een flexibele arbeidsrelatie betekent niet dat werkgevers ook flexibel om mogen springen met de verantwoordelijkheid die ze op dat gebied wettelijk hebben. Hoewel de wet duidelijk is, zien we in de praktijk veel voorbeelden van werkgevers die de zorgplicht (voor de veiligheid van de werkplek) beperkt invullen. Uit onderzoek²⁴⁴ blijkt dat werken in tijdelijke, flexibele arbeidscontracten meer onveiligheid op de werkplek met zich meebrengt, dan het werken in een vast arbeidscontract.

Wet- en regelgeving richt zich op vaste arbeidsrelaties

In Nederland hebben werkgevers een zorgplicht voor een veilige en gezonde werkomgeving voor iedereen die voor hen werkt. We zien dat werkgevers deze zorgplicht vanuit bedrijfseconomisch oogpunt soms uit de weg gaan door minder duurzame arbeidsrelaties aan te gaan. Dat is mogelijk doordat de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de zorgplicht veelal uitgaat van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een vaste arbeidsurenomvang. Hoewel dezelfde zorgplicht geldt voor de werkgever bij een flexibele arbeidsrelatie, is die minder effectief omdat uitzendkrachten en sommige zelfstandigen een minder sterke onderhandelingspositie hebben. Resultaat van de som is dat arbeidsmigranten, die vaak werkzaam zijn in een flexibele arbeidsrelatie, hun recht op een veilige en gezonde werkomgeving minder goed kunnen afroepen.

Toezicht houdt geen rekening met specifieke risico's voor arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten bevinden zich in een kwetsbare positie en kunnen daardoor minder tegenmacht bieden aan werkgevers. Dit maakt dat arbeidsmigranten extra afhankelijk zijn van het toezicht op hun arbeidsomstandigheden. Totdat de meer fundamentele oorzaken die arbeidsmigranten kwetsbaar maken zijn opgelost heeft de Arbeidsinspectie een belangrijke taak om erop toe te zien dat ook voor deze groep de arbeidswetten worden nageleefd door werkgevers, zodat arbeidsmigranten beschermd worden tegen onveilig en ongezond werk.

²⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2021*, oktober 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2024 – deel 1 Reflectie*, maart 2025; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) Abschlussbericht*, 2024.

Hoewel de Arbeidsinspectie op strategisch niveau expliciet aandacht heeft voor de kwetsbare positie en risico's van arbeidsmigranten, is er nog veel te winnen bij de vertaling van deze focus naar het operationeel niveau. Bij de beoordeling van de manier waarop werkgevers invulling geven aan hun zorgplicht, is aandacht voor de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten noodzakelijk om hun veiligheid te kunnen verbeteren. Ondermelding van ongevallen en het ontbreken van een eenduidige definitie van 'arbeidsmigrant' belemmeren bovendien een scherp zicht op de veiligheid. Omdat inspecties op de werkvloer uitgaan van de generieke wet, en de standaardinterventie grotendeels vertrouwt op zelfregulering door werkgevers, worden de specifieke risico's van arbeidsmigranten niet vanzelfsprekend meegenomen in de operationele toets. Om een gelijkwaardig beschermingsniveau te waarborgen is daarom meer maatwerk in toezicht en handhaving noodzakelijk, met expliciete aandacht voor de specifieke context en risico's van arbeidsmigranten.

Arbeidsmigranten zijn buiten beeld

We constateren dat de arbeidsmigrant makkelijk over het hoofd wordt gezien: verscholen in de door de formele of materiële werkgever geregelde woon- en werkomgeving, in een voortdurende rotatie van werkplekken, op plekken en tijden waar er weinig interactie is met Nederlanders, gehuisvest in kwetsbare wijken met andere migranten of juist ver van de bebouwde kom.

Ook administratief is de arbeidsmigrant buiten beeld. Zo zien we dat er gebrek is aan betrouwbare en gedetailleerde cijfermatige data over arbeidsmigranten en hun veiligheid. Doordat deze groep vaak in flexibele en tijdelijke constructies werkt, verdwijnen veel ongevallen en misstanden uit het zicht van officiële statistieken. Bovendien worden onveilige werksituaties niet altijd gemeld, omdat arbeidsmigranten uit angst voor ontslag of represailles hun stem niet durven laten horen. Het ontbreken van systematische monitoring en cijfers maakt het lastig om een compleet beeld te krijgen van de risico's die zij lopen, laat staan om gericht beleid te ontwikkelen dat hun bescherming daadwerkelijk verbetert. Goed zicht op de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten is een belangrijke voorwaarde het stelsel te verbeteren. Dat zicht is op dit moment beperkt.

Arbeidsmigranten hebben geen garantie op zorg en hulp na een ongeval

Wanneer arbeidsmigranten in Nederland een ongeval op het werk meemaken, zijn de gevolgen vaak ingrijpend. Velen verliezen door het ongeval direct hun baan, en daarmee vaak hun zorgverzekering en woonruimte. Belemmeringen zoals taalbarrières en een gebrek aan kennis over hun rechten maken het moeilijk om passende hulp te vinden. Door hun beperkte toegang tot zorg en sociale voorzieningen kunnen de problemen verergeren.

In Nederland wordt een groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Arbeidsmigranten zijn daar in de praktijk vaak niet toe in staat, zeker niet op het moment dat zij door het ongeluk minder fit zijn en zonder inkomen en woonruimte in een preciaire situatie zijn beland. Bestaande drempels worden zo nog hoger. Het is niet vanzelfsprekend dat ze over een sociaal vangnet beschikken om hen te verzorgen of te helpen zoeken naar zorg en recht.

Niet in alle gevallen gaat het mis. Sommige arbeidsmigranten vinden wel hun weg naar en door de stelsels en sommige arbeidsmigranten worden wel door hun formele of materiële werkgever of anderen geholpen. Maar er zijn geen garanties: het gebeurt te vaak dat er na een ongeval niemand naar de arbeidsmigranten omkijkt en dat zij nergens terecht kunnen voor hulp.

Gelijke behandeling zorgt voor ongelijkwaardige uitkomst voor arbeidsmigranten

In het kader van *equity* verwachten we dat zowel (formele en materiële) werkgevers als de overheid actief bijdragen aan het verminderen van de risico's waarmee arbeidsmigranten worden geconfronteerd. De gelijke behandeling van alle werkenden heeft een ongelijkwaardige uitkomst voor arbeidsmigranten. Zonder specifieke aandacht voor de problematiek van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer accepteren we, als maatschappij, een ander risiconiveau voor deze groep.

Arbeidsmigranten zijn van zichzelf niet kwetsbaar, maar belanden – los van de specifiek risico's verbonden aan het 3D-werk dat zij veelal verrichten – in een kwetsbare positie door de manier waarop het stelsel is opgebouwd en functioneert en door de wijze waarop werkgevers wel de baten maar niet de lasten willen dragen die verbonden zijn aan deze werknemers. Deze lasten worden onevenredig neergelegd bij de samenleving en vooral de kwetsbare arbeidsmigranten.

Onze conclusies laten zien dat aanvullende inspanningen en gerichte maatregelen nodig zijn om de structurele tekortkomingen in het huidige systeem aan te pakken en de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten te verbeteren. Dit zal ook ten goede komen aan de bescherming van alle werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

7 AANBEVELINGEN

De bescherming van arbeidsmigranten in een kwetsbare positie op de werkplek kent structurele tekorten. Het gaat naar schatting om ruim 200.000 arbeidsmigranten die minder dan 130% van het minimumloon verdienen, en in grote mate afhankelijk zijn van de (uitzend)werkgever voor werk, inkomen en huisvesting. De Onderzoeksraad roept alle betrokken partijen op deze groep beter en actief te beschermen. Daarvoor is het nodig om de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onverkort en met urgentie uit te voeren. Daarnaast is het essentieel om het huidige debat over de inrichting van de economie en de arbeidsmarkt voort te zetten en daarbij ook het perspectief van arbeidsveiligheid nadrukkelijk mee te nemen. Aanvullend doet de Raad een aantal aanbevelingen om te komen tot een veilige en gezonde werkomgeving voor arbeidsmigranten, gelijkwaardig aan die van andere werkenden in soortgelijke banen.

Meer duurzame arbeidsrelaties

Uit dit onderzoek blijkt dat het werk waarvoor arbeidsmigranten worden ingezet meestal niet tijdelijk of incidenteel is, maar structureel. Toch verrichten zij dit structurele werk vaak via tijdelijke contracten. Deze structurele tijdelijkheid pakt nadelig voor hen uit. De volgende aanbevelingen richten zich op de noodzakelijke omslag naar duurzame arbeidsrelaties. We richten ons daarbij primair op de sectoren waar arbeidsmigranten in groten getale werkzaam zijn en de onveiligheid het grootste is. We roepen andere sectoren op hen daarin te volgen.

Aan LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie en Koninklijke Metaalunie:

1. Behandel arbeidsmigranten die structureel werk verrichten als vaste werknemers. Vergroot het aandeel duurzame arbeidsrelaties voor structureel werk binnen de sector substantieel. Maak hierover bindende afspraken met werknemersorganisaties, bijvoorbeeld in cao's of sectorale afspraken.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

2. Neem de prikkels weg die het aantrekkelijk maken om arbeidsmigranten flexibel in te zetten voor structureel werk. Als dit niet leidt tot meer duurzame arbeidsrelaties voor arbeidsmigranten, stel dan een verbod in op flexibele arbeidsrelaties voor structureel werk in sectoren waar dit probleem hardnekkig is.

Verbetering bescherming van arbeidsmigranten

Arbeidsmigranten verrichten in Nederland risicovol werk, maar het stelsel dat hun veiligheid moet beschermen sluit onvoldoende aan bij de factoren die voor hen risicoverhogend werken. Daardoor komen veiligheidswaarborgen onvoldoende tot hun recht. Een gelijkwaardig veiligheidsniveau vergt dat werkgevers hun zorgplicht concreter vertalen naar de context waarin arbeidsmigranten werken en dat de minister van SZW het stelsel dat hun veiligheid moet beschermen beter laat aansluiten op de factoren die voor hen risicoverhogend werken.

Aan LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie, Koninklijke Metaalunie, Algemene Bond van Uitzendondernemingen en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen:

3. Bevorder dat werkgevers hun zorgplicht voor een veilige werkomgeving waarmaken. Maak daartoe samen met werknemersorganisaties afspraken over hoe de veiligheid op de werkplek voor arbeidsmigranten wordt geborgd en leg in arbocatalogi en RI&E's vast hoe in het arbobeleid van werkgevers rekening moet worden gehouden met de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

4. Zorg voor een betere bescherming van arbeidsmigranten met flexibele arbeidsrelaties, door:
 - a. de arbeidswetten²⁴⁵ beter bij hun situatie aan te laten sluiten, zodat zij worden betrokken bij medezeggenschap over het arbeidsomstandighedenbeleid bij materiële werkgevers en beter beschermd zijn tegen ontslag wanneer ze onveilig werk melden of dit werk onderbreken.
 - b. de belangenbehartiging van arbeidsmigranten te versterken, zodat zij zowel individueel als collectief beter gehoord worden en – ook na een arbeidsongeval – effectiever een beroep kunnen doen op hun rechten.
 - c. de toegang tot (arbo)zorg en sociale zekerheid te verbeteren.

²⁴⁵ De wetten die rechten en plichten vastleggen rondom arbeid, arbeidsomstandigheden en medezeggenschap. Dit omvat onder meer de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden.

Voor de verbetering van de bescherming van arbeidsmigranten is beter zicht nodig op de risico's die zij lopen. Op basis hiervan kan het beleid (van de overheid, de brancheorganisaties en de werkgevers) en toezicht (door de Arbeidsinspectie) worden bijgestuurd.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nederlandse Arbeidsinspectie, LTO Nederland, Transport en Logistiek Nederland, Bouwend Nederland, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie, Koninklijke Metaalunie, Algemene Bond van Uitzendondernemingen en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen:

5. Verbeter gezamenlijk het cijfermatig inzicht in de (on)veiligheid van arbeidsmigranten op het werk, zodat structureel kan worden bijgehouden hoe het staat met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten.

Het toezicht vertrekt vanuit de algemene norm en een standaardinterventie die sterk leunt op onderzoek door de werkgever. Daardoor komen de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten onvoldoende aan bod. Vanuit het equity-principe vraagt gelijkwaardige bescherming om extra inspanning: gericht actief toezicht op de groep arbeidsmigranten en een steviger, minder vrijblijvende aanpak na een ongeval.

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

6. Stel de Arbeidsinspectie beter in staat om het actieve toezicht te richten op arbeidsmigranten als groep in plaats van louter op de sectoren waar zij veelal in werken.

Aan de Nederlandse Arbeidsinspectie:

7. Hanteer bij ongevallen met arbeidsmigranten een stevigere en minder vrijblijvende aanpak, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de risicoverhogende factoren van arbeidsmigranten. Dit moet resulteren in een gelijkwaardig beschermingsniveau voor arbeidsmigranten.

BIJLAGE A

Onderzoeksverantwoording

A.1 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

De afgelopen jaren zijn er signalen geweest dat arbeidsmigranten in Nederland werken onder onveilige omstandigheden. Zo zijn er veel gevallen bekend van arbeidsmigranten die te maken hebben met onveiligheid op het werk en verschijnen er regelmatig publicaties over misstanden en ongevallen met arbeidsmigranten²⁴⁶, veelal afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landen, of EU-11²⁴⁷). Deze signalen waren voor de Onderzoeksraad aanleiding voor verdere verdieping in het onderwerp.

In een vooronderzoek hebben we ons onder meer verdiept in cijfers ten aanzien van arbeidsveiligheid. Daarbij kwamen we erachter dat er weinig cijfers bekend zijn over arbeidsmigranten, laat staan over hun veiligheid. Zijn arbeidsmigranten bijvoorbeeld vaker betrokken bij ongevallen op het werk? En zo ja, komt dit vooral doordat zij gevaarlijk werk doen? Vragen die onbeantwoord bleven en ons zicht op de veiligheid van arbeidsmigranten diffuus hielden.

Wel werd duidelijk dat arbeidsmigranten vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt werken.²⁴⁸ Vooral werkgevers uit de transport- en logistieke sector, de bouw, de (voedings)industrie en de land- en tuinbouw maken veel gebruik van arbeidsmigranten.²⁴⁹ De onderkant van de arbeidsmarkt wordt getypeerd door lage lonen, onzekerheid en onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden. De risico's van onveilig en ongezond werk gelden voor eenieder die aan de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland werkt. Werkenden worden in die sectoren blootgesteld aan gevaren als vallen van hoogte, machineveiligheid, fysieke belasting, aanrijdgevaar, werkstress en het werken met gevaarlijke stoffen. Dit zijn dan ook de sectoren waar relatief veel arbeidsongevallen plaatsvinden.²⁵⁰

²⁴⁶ Onder meer door kennis- en onderzoeksinstituut SOMO (zie <https://www.somo.nl/nl/uitbuiting-door-malafide-uitzendbureaus/> [geraadpleegd op 11 december 2024]) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (zie bijvoorbeeld <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2024/05/23/misbruik-van-ontslag-op-staande-voet-door-uitzendbureaus> [geraadpleegd op 11 december 2024]).

²⁴⁷ Landen die sinds 2004 toe zijn getreden tot de Europese Unie. Hieronder vallen Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Bulgarije en Kroatië. In officiële documenten en statistiek ook wel aangeduid met EU-11.

²⁴⁸ Hier werken arbeidsmigranten in zogenoemde 3D-banen: *dirty, dangerous en demanding*

²⁴⁹ Zie paragraaf 2.1.

²⁵⁰ Zie bijvoorbeeld de *Monitor Arbeidsongevallen 2023* van de Nederlandse Arbeidsinspectie

De afgelopen jaren is de aandacht voor de woon-, werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten gegroeid. In oktober 2020 publiceerde het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (ook wel Commissie Roemer genoemd) het rapport *Geen tweederangsburgers*.²⁵¹ Twee jaar na dit rapport stelde FNV dat de situatie rondom arbeidsmigranten verder is verslechterd.²⁵² Uit ons vooronderzoek bleek dat partijen niet verwachten dat er op korte termijn een structurele oplossing voor het veiligheidsprobleem komt, vooral omdat initiatieven op het gebied van wetgeving veel tijd kosten.²⁵³ Bovendien ligt de focus daarbij vaak op het tegengaan van sociaaleconomische uitbuiting van arbeidsmigranten en is de dimensie veiligheid onderbelicht gebleven.

Het diffuse cijfermatige beeld, de verwachting dat het lang zou duren voordat de situatie voor arbeidsmigranten in Nederland zou verbeteren en de onderbelichting van de dimensie veiligheid vormden de aanleiding voor dit onderzoek naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten.

Het hoofddoel van dit onderzoek is het verbeteren van de werkgerelateerde veiligheidssituatie voor arbeidsmigranten in Nederland. Om dat doel te bereiken zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe staat het met de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland?
2. Welke factoren dragen bij aan de voor arbeidsmigranten specifieke veiligheidsrisico's?
3. Wat laat casuïstiek ons zien over de manier waarop deze factoren tot uiting komen?
4. Welke knelpunten op stelselniveau houden de mogelijke veiligheidsrisico's voor arbeidsmigranten in stand?
5. Hoe kan de veiligheid van arbeidsmigranten worden verbeterd?

²⁵¹ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, oktober 2020.

²⁵² FNV, *Kabinet en werkgevers nu aan zet, situatie arbeidsmigranten slechter dan ooit*, 31 mei 2022. <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2022/05/kabinet-en-werkgevers-nu-aan-zet-situatie-arbeidsmigranten> [geraadpleegd op 30 oktober 2024].

²⁵³ Er was tijdens de internetconsultatie vanuit de branche bijvoorbeeld veel kritiek op het wijzigingsvoorstel van de Arbeidsomstandighedenwet voor een dubbele meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten voor uitleners (2023). Op 7 maart 2025 heeft de regering het voorstel ter advisering voorgelegd aan de Raad van State (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK014483#:~:text=25,en%29%20inzien>). Voor het conceptwetsvoorstel voor verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wtta) adviseerde de Raad van State in april 2023 om het wetsvoorstel aan te passen voor verdere behandeling in de Tweede Kamer (<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/samenvatting-advies-certificering/>). Hoewel op 25 oktober 2024 duidelijk werd dat de invoering van de Wtta vanwege uitvoeringsproblemen opnieuw is uitgesteld, is sindsdien gewerkt aan een herzien voorstel en aangepaste uitvoeringsstructuur. Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta. Na goedkeuring in de Eerste Kamer moet de wet ingaan op 1 januari 2027 (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervormingen-arbeidsmarkt/aanpak-misstanden-bij-uitzendbureaus-en-andere-uitleners>).

Allereerst hebben we getracht inzicht te krijgen in zowel de werkgerelateerde veiligheidsrisico's waaraan arbeidsmigranten worden blootgesteld (1) als de (achterliggende) factoren die bijdragen aan deze veiligheidsrisico's (2). Om te begrijpen hoe deze factoren zich in de praktijk uitten, hebben we vervolgens verschillende casussen bestudeerd (3). Daarna zijn we op zoek gegaan naar de belemmeringen in het systeem rondom arbeidsmigranten die ervoor zorgen dat deze risico's en factoren blijven voortbestaan (4). Tenslotte zijn we nagegaan hoe we de veiligheid voor arbeidsmigranten mogelijk kunnen verbeteren (5).

A.2 Afbakening

Op basis van ons vooronderzoek is ervoor gekozen om dit onderzoek op vier punten af te bakenen:

- ▶ Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie
- ▶ Werkgerelateerde veiligheid
- ▶ Fysieke veiligheid
- ▶ Casussen vanaf 2020

Arbeidsmigranten in een kwetsbare positie

De focus in dit onderzoek ligt op de veiligheid van arbeidsmigranten die:

1. Afkomstig zijn uit een land dat behoort tot de lidstaten van de EU (EU-27). Dit betreft arbeidsmigranten die naar Nederland komen om voor een in Nederland gevestigd bedrijf te werken, maar ook arbeidsmigranten die gedetacheerd worden vanuit een ander land binnen de EU (zogenaamde 'gedetacheerde werknemers'). De laatste groep omvat ook 'derdelanders', mensen van buiten de EU die in Nederland mogen werken op een werk- en verblijfsvergunning afgegeven door een andere lidstaat.
2. Laag- of ongeschoold werk verrichten. Ter benadering van deze groep wordt hierbij vaak een inkomensgrens van maximaal 13% van het wettelijk minimumloon aangehouden.
3. Tijdelijk in Nederland verblijven om hier te werken. We hanteren daarbij een termijn van maximaal vijf jaar.

De keuze om de focus te leggen op arbeidsmigranten uit de EU-27 en gedetacheerde werknemers binnen de EER is relevant omdat deze groep een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten in Nederland vormt. Met name arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen (EU-11), zoals Polen, Roemenië en Bulgarije, zijn sterk vertegenwoordigd in sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt.²⁵⁴ Zij werken in zogenaamde '3D'-banen: vies (*dirty*), gevaarlijk (*dangerous*) en zwaar (*demanding*) werk. Daarnaast kwam uit het vooronderzoek naar voren dat deze groep een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt heeft, onder andere door taalbarrières en afhankelijkheidsrelaties. De keuze om gedetacheerde werknemers mee te nemen in de afbakening is van belang, omdat deze groep mogelijk te maken heeft met een nog

²⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Centraal Bureau voor de Statistiek, *Migrantenmonitor*, <https://dashboards.cbs.nl/v3/Migrantenmonitor/> [geraadpleegd op 30 oktober 2024].

grotere afhankelijkheid van formele en materiële werkgevers en een andere bescherming geniet onder het Nederlandse arbeidsrecht. Derdelanders die via een andere EU-lidstaat in Nederland werken, vallen onder een complex juridisch kader, wat hun positie nog verder kan verzwakken.

Met de focus op laag- of ongeschoolde arbeid (inkomensgrens van maximaal 130% van het wettelijk minimumloon) richten we ons specifiek op arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de voornoemde 3D-banen. Kennismigranten en andere hoogopgeleide arbeidsmigranten werken doorgaans in sectoren als de IT, wetenschap, techniek en zakelijke dienstverlening. We hebben in het vooronderzoek geen signalen opgevangen dat de fysieke arbeidsomstandigheden in deze beroepen bovenmatig onveilig zouden zijn. Daarnaast hebben kennismigranten een sterkere arbeidsmarkt- en onderhandelingspositie waardoor zij voor hun veiligheid minder afhankelijk zijn van derden.

De keuze om arbeidsmigranten met een tijdelijk verblijf (maximaal vijf jaar) te onderzoeken is gebaseerd op de aanname dat de tijdelijkheid van hun verblijf bijdraagt aan hun kwetsbaarheid. Naarmate iemand langer in Nederland verblijft, neemt de waarschijnlijkheid toe dat hij of zij de taal beter beheerst en zich makkelijker binnen bijvoorbeeld het zorgstelsel kan oriënteren.

Deze afbakening zorgt ervoor dat het onderzoek zich richt op een kwetsbare groep arbeidsmigranten die voor hun veiligheid afhankelijk is van derden. Onze inschatting is dat de werkgerelateerde onveiligheid van deze groep het meest urgent is. Bovendien is de verwachting dat het oplossen van eventuele veiligheidstekorten voor deze groep ook ten goede komt van de veiligheid van andere werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De focus op arbeidsmigranten in een kwetsbare positie sluit niet uit dat dit onderzoek leidt tot lessen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt in den brede.

Werkgerelateerde veiligheid

We hebben ervoor gekozen het onderzoek vooral te richten op de veiligheid op het werk. Dit was een belangrijke uitkomst van de oriënterende gesprekken die we hebben gevoerd met onder andere de gemeente Den Haag, het Interdepartementale Project Arbeidsmigranten (IPA), Arbeidsinspectie, de directie Gezond en Veilig Werk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), FNV, het Kenniscentrum Arbeidsmigranten en Stichting Barka. In het gesprek bij de laatst genoemde partij zaten ook meerdere arbeidsmigranten aan tafel. Zowel de stelselpartijen als de arbeidsmigranten zelf gaven aan dat de omstandigheden op het werk het belangrijkste aandachtsgebied zijn om de veiligheid van arbeidsmigranten te verbeteren.

De arbeidsmigranten worden naar Nederland gehaald met het primaire doel om hier te werken. Werk is ook vaak het centrale thema bij de problemen van arbeidsmigranten, aangezien de problemen die zich voordoen binnen de leefgebieden wonen en verkeer vaak samenhangen met het werk van de arbeidsmigrant. Door de verwevenheid van het leefgebied werk met de leefgebieden wonen en verkeer en het hanteren van een

'episodische'²⁵⁵ aanpak, komen ook de veiligheidsrisico's op deze leefgebieden in dit rapport aan de orde.

Fysieke veiligheid

In dit onderzoek ligt de focus op de fysieke veiligheid van arbeidsmigranten. Het gaat dan over voorvallen met fysiek letsel of fatale afloop als gevolg. We kijken daarbij niet alleen naar de preventieve kant (maatregelen om de kans op een ongeval op het werk te minimaliseren), maar ook naar de mitigerende kant (maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de gevolgen van een ongeval worden beperkt, bijvoorbeeld toegang tot zorg of de aanwezigheid van een sociaal vangnet). De keuze voor deze afbakening komt voort uit de ernst en directe gevolgen van gevaarlijke werkomstandigheden voor arbeidsmigranten. De arbeidsongevallen waar dit onderzoek op reageert betroffen voorvallen waar sprake was van fysieke onveiligheid zoals valpartijen, beknellingen en blootstelling aan schadelijke stoffen,

Dat sociale onveiligheid, zoals discriminatie, uitbuiting of intimidatie, buiten de focus van dit onderzoek valt, betekent niet dat deze problematiek wordt genegeerd. Deze wordt meegenomen voor zover deze bijdraagt aan fysieke risico's, bijvoorbeeld wanneer werkdruk of angst voor ontslag leidt tot gevaarlijke werksituaties.

Casussen vanaf 2020

Naar aanleiding van het rapport *Geen tweederangsburgers* van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten²⁵⁶ in 2020 zijn diverse maatregelen ter verbetering van de situatie van arbeidsmigranten in gang gezet. Ten aanzien van het casusonderzoek focussen we ons in het onderzoek op de periode na het verschijnen van dit rapport, zodat we de meest actuele situatie met betrekking tot (on)veiligheid kunnen onderzoeken.

A.3 Onderzoeksaanpak

In deze sectie wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. Eerst gaan we in op de dataverzameling en casuselectie. Vervolgens komen de methodes en technieken voor analyse aan bod.

Dataverzameling

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek diverse bronnen geraadpleegd, onder andere:

- ▶ Nationale en Europese wet- en regelgeving rondom arbeid en arbeidsmigratie.
- ▶ Documenten van de Tweede Kamer en andere overheidspartijen.
- ▶ Richtlijnen, conclusies, verordeningen en andere handelingen van EU-instellingen.
- ▶ Wetenschappelijke literatuur.

²⁵⁵ Bij het beschrijven van de toedracht van een voorval nemen we ook de context waarbinnen het voorval plaatsvond mee. Andere leefgebieden komen daarbij aan bod vanwege hun verwevenheid met het leefgebied werk.

²⁵⁶ Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, oktober 2020.

- ▶ Onderzoeksrapporten van andere onderzoeksinstanties.
- ▶ Inspectierapporten.
- ▶ Landelijke monitordata.
- ▶ Documentatie van private en publieke partijen (onder andere ziekenhuizen, politie, verzekeraars).
- ▶ Publicaties over actuele ontwikkelingen rondom arbeidsmigratie.
- ▶ Nieuwsberichten over arbeidsmigratie en relevante casuïstiek in de (sociale) media.

In totaal zijn meer dan 70 interviews afgenomen en verkennende gesprekken gevoerd met arbeidsmigranten, werkgevers (uitleners en inleners), bedrijfs- en straatartsen, verzekeraars en vertegenwoordigers van overheidspartijen en belangenorganisaties. Bij de gesprekken met arbeidsmigranten waren vrijwel altijd tolken aanwezig. Van alle interviews is een schriftelijk verslag gemaakt (in de moedertaal) dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewden. Aanvullend heeft het projectteam, om meer zicht te krijgen op de specifieke veiligheidsrisico's die arbeidsmigranten op en rond het werk kunnen lopen, meerdere bezoeken afgelegd aan de werkomgeving. Een enkele keer is afgereisd naar het land van herkomst om nadere gesprekken te voeren met een arbeidsmigrant.

De meeste onderzoeksgegevens zijn verzameld via methoden met een kwalitatieve insteek, zoals bureaustudies en interviews. Waar mogelijk hebben we daarnaast kwantitatieve data gebruikt van het CBS, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het RIVM en TNO.

Casusverzameling

Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende casussen. In totaal hebben we tientallen casussen verzameld en bekeken; op basis van relevantie, spreiding (naar sector, nationaliteit, geslacht, type ongeval), beschikbaarheid en medewerking hebben dertig casussen nader onderzocht en geanalyseerd. Vier daarvan hebben we uitgebreider beschreven. Bij de selectie van de vier casussen die uitgebreider zijn uitgewerkt, is er niet naar gestreefd om statistisch te kunnen generaliseren, maar om thema's die al in de verkennende fase van het onderzoek waren geïdentificeerd beter te begrijpen, inzichtelijk te maken en te illustreren. Bij de selectie hebben we gekozen voor casussen die de veelzijdigheid van de problematiek kunnen illustreren en rijk aan informatie zijn. Ook de beschikbaarheid van gegevens en de mogelijkheid om informatie te kunnen verifiëren, onder andere door de bereidheid van direct betrokkenen om mee te (blijven) werken en dossiers in te laten zien, speelden hierbij een rol.

Voor het verzamelen van casuïstiek is gebruikgemaakt van verschillende bronnen en methoden om zoveel mogelijk verschillende situaties in kaart te brengen. Allereerst hebben we casussen ontvangen via officiële instanties, zoals de Arbeidsinspectie en de politie. Daarnaast hebben we actief gezocht naar arbeidsmigranten die een ongeval hebben meegemaakt door een oproep te plaatsen op onze website, waarin we betrokkenen en getuigen opriepen om zich bij ons te melden. Ook hebben we via Facebookgroepen een enquête verspreid om ervaringen en aanvullende informatie te verzamelen. Om rechtstreeks in contact te komen met arbeidsmigranten, zijn we

meegegaan met politieteams die flyers uitdeelden op plekken waar veel arbeidsmigranten samenkomen, zoals supermarkten en verzamelplekken voor het vervoer naar het werk, bijvoorbeeld in het Westland. Daarnaast hebben we inspectiebezoeken van de Arbeidsinspectie bijgewoond en zijn we met een straatarts meegegaan om arbeidsmigranten te spreken die mogelijk slachtoffer zijn geworden van een arbeidsongeval. Verder hebben we contact gelegd met letselschadekantoren die veel arbeidsongevallen behandelen en via hen de contactgegevens van verschillende slachtoffers gekregen. Ook vakbonden en belangenorganisaties, zoals FNV, Stichting Barka en FairWork, hebben geholpen door ons onderzoek onder de aandacht te brengen bij arbeidsmigranten, relevante casuïstiek met ons te delen en het organiseren van diverse werkbezoeken.

Naast deze formele kanalen hebben we ook geprobeerd om arbeidsmigranten via minder conventionele routes te bereiken. Zo is er contact geweest met de Poolse kerk in Den Haag en hebben we Oost-Europese supermarkten benaderd om informatie over ons onderzoek en onze contactgegevens te verspreiden binnen lokale gemeenschappen. Daarnaast hebben we huisartsen- en tandartspraktijken gevraagd om onze informatie door te geven aan arbeidsmigranten die daar langskwamen. Tot slot heeft een journalist ons in contact gebracht met een arbeidsmigrant die zijn ervaring wilde delen. Met onze brede aanpak hebben we geprobeerd een beeld te vormen van werkgerelateerde ongevallen onder arbeidsmigranten in Nederland.

De casusverzameling verliep niet zonder de nodige uitdagingen en tegenslagen.²⁵⁷ Ondanks de diverse inspanningen en middelen, bleek het moeilijk om daadwerkelijk in contact te komen met arbeidsmigranten. De eerder genoemde enquête was bijvoorbeeld zorgvuldig opgesteld in samenwerking met een arbeidsmigrant en expert op het gebied van de sociale dynamiek en participatie van arbeidsmigranten in Nederland. In samenspraak met deze expert hebben we specifieke facebookgroepen uitgezocht waarin veel arbeidsmigranten actief zijn, om zo de hoogst mogelijke respons en opbrengst te kunnen genereren; de enquête was opgesteld in het Pools. De opbrengst van de enquête was echter beperkt.

Daarnaast was het voor de gevallen waarin we wel in contact kwamen met arbeidsmigranten, niet vanzelfsprekend dat we ook in contact konden blijven. Na verloop van tijd verloren we het contact soms. Bijvoorbeeld doordat de arbeidsmigranten in kwestie niet meer reageerden op telefoonoproepen, berichten of e-mails, of aangaven niet langer mee te willen werken. In sommige gevallen speelden ook lopende letselschadezaken een rol, waarbij arbeidsmigranten vreesden dat hun deelname aan ons onderzoek hun rechtspositie zou kunnen schaden. Bovendien was het voor ons moeilijk om in contact te komen met arbeidsmigranten die na een ongeval naar hun land van herkomst terugkeerden. Deze obstakels gaven ons het gevoel dat de werkelijke omvang van de problematiek groter is dan we uiteindelijk hebben kunnen vastleggen.

²⁵⁷ De Deense studie naar arbeidsmigranten in de Deense bouwsector beschrijft vergelijkbare obstakels. C.H. Overgård et al., *Migrants' work environment in the Danish construction sector*, 2023.

Analyse

De onderzoeksinformatie is op kwalitatieve wijze geanalyseerd (systemische en thematische analyse). Hierbij zijn we grofweg in drie fasen te werk gegaan:

1. Vaststellen aard en omvang van de veiligheidsproblematiek;
2. Inventarisatie en analyse risicoverhogende factoren voor arbeidsmigranten;
3. Analyse systemische knelpunten.

Hieronder komen de drie fasen aan bod.

Fase I - Vaststellen aard en omvang van de veiligheidsproblematiek

We hebben een algemeen beeld gevormd van de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek voor arbeidsmigranten. Hiermee hebben we de eerste onderzoeksvraag geadresseerd. Betrouwbare cijfers over de werkgerelateerde veiligheid bleken tijdens het onderzoek zeer beperkt beschikbaar te zijn. Daarom hebben we TNO, het CBS en het RIVM gevraagd om analyses uit te voeren op basis van de beschikbare cijfers. Aanvullend daarop hebben we een eigen analyse gemaakt, op basis van de ongevallenregistratie van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Tot slot hebben we de ongevallenregistratie van de politie opgevraagd en geanalyseerd.

Analyse CBS data

Het CBS beschikt over registraties van ziekenhuisopnames in Nederland en over registraties van doodsoorzaken in Nederland. In beide registraties is informatie opgenomen over de oorzaak van de opname in het ziekenhuis of van het overlijden, bijvoorbeeld als gevolg van een arbeidsongeval. Het CBS heeft, in opdracht van de Onderzoeksraad, cijfers inzichtelijk gemaakt van het aantal arbeidsongevallen met arbeidsmigranten en het aantal arbeidsongevallen met andere werkenden.

Omdat het CBS niet beschikt over een afgekaderde dataset met gegevens van arbeidsmigranten ten aanzien van het aantal ziekenhuisopnames en doodsoorzaken, heeft het gebruik moeten maken van een benadering. Om de groep arbeidsmigranten in een kwetsbare positie zo goed mogelijk te benaderen, is de volgende selectie gemaakt: alle personen tussen de 15 en 75 jaar die in 2021 en 2022 werkten voor Nederlandse bedrijven, onder het Nederlandse belastingstelsel vielen, loonheffingen moesten betalen en geregistreerd stonden in de BRP.²⁵⁸ Omdat we ons richten op arbeidsmigranten die laag- of ongeschoold werk verrichten, is binnen deze groep onderscheid gemaakt tussen personen die minder en meer dan 130% van het wettelijk minimumloon verdienen. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen personen die in Nederland geboren zijn en personen die in een van de andere EU-27 landen geboren zijn en niet langer dan vijf jaar in Nederland verbleven.

Vervolgens heeft de Onderzoeksraad een vergelijkende analyse gedaan. Voor de jaren 2021 en 2022 zijn de cijfers met betrekking tot de grootte van de populatie en het aantal arbeidsongevallen voor een inkomen van lager dan 130 procent van het

²⁵⁸ CBS, *Werknemers tussen de 15 en 75 jaar met een arbeidsongeval in 2021 en 2022*, 2024. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/41/werknemers-tussen-de-15-en-75-jaar-met-een-arbeidsongeval-in-2021-en-2022> [geraadpleegd op 11 oktober 2024].

minimumloon weergegeven in Tabel 2. Zo is bijvoorbeeld bekend dat er in 2021 87.690 (87.650 + 40) werknemers in Nederland waren die geboren zijn in één van de EU-27 lidstaten. Hiervan hadden er 40 (of 0,046 procent van 87.690) een arbeidsongeval, zoals geregistreerd in de ziekenhuisopname of doodsoorzakenstatistiek. Voor de groep geboren in Nederland met een inkomen lager dan 130 procent van het minimumloon (referentiegroep) hadden er 290 een arbeidsongeval van een totale groepsgrootte van 1.795.720 (of 0,016 procent). Door de percentages te delen, wordt een factor van 2,875 verkregen. Oftewel, de groep geboren in EU-27 excl. Nederland komt in 2021 2,875 keer vaker voor in de ziekenhuisopname en doodsoorzakenstatistiek. Op soortgelijke wijze wordt voor 2022 een factor van 2,267 verkregen.

De genoemde cijfers zijn getoetst op significante verschillen met een Pearson chi-kwadraat test (2021: $X^2=41,45$ en $p<0.001$; 2022: $X^2=18,77$ en $p<0.001$). Deze test laat een statistisch significant verschil zien.

▼ Tabel 2: Aantal arbeidsongevallen uitgesplitst naar geboren in Nederland en geboren in de EU-27 excl. Nederland (bron gegevens: CBS).

Groep	Geen arbeidsongeval	Arbeidsongeval
2021		
Geboren in Nederland	1.795.720	290
Geboren in EU-27 excl. Nederland	87.650	40
2022		
Geboren in Nederland	1.600.500	240
Geboren in EU-27 excl. Nederland	88.440	30

Een belangrijke beperking van dit deelonderzoek is dat het CBS slechts een deel van de arbeidsmigranten in Nederland, passend bij de in dit onderzoek gehanteerde definitie, kon meenemen in het cijfermatige overzicht. Arbeidsmigranten die niet zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) vielen bijvoorbeeld buiten dit deelonderzoek. Een andere beperking is dat er te weinig data beschikbaar waren om de belangrijkste uitkomst, dat mensen uit andere EU-27 landen een hoger risico lopen op een arbeidsongeval, te kunnen verklaren. Er was bijvoorbeeld geen vergelijking mogelijk tussen de verschillende sectoren waarin deze arbeidskrachten werkzaam zijn, omdat de aantallen arbeidsmigranten per sector dan te klein werd om een conclusie te kunnen trekken.

Analyse RIVM

De Onderzoeksraad heeft het RIVM gevraagd om een vergelijking te maken tussen arbeidsongevallen met werkenden met de Nederlandse nationaliteit en werkenden met een nationaliteit uit de andere EU-27 landen. De analyse is uitgevoerd op basis van de

beschikbare gegevens in de Storybuilder database in de periode 2004-2014.²⁵⁹ Het doel van de vergelijking was om na te gaan of arbeidsmigranten ander type ongevallen meemaakten dan werkenden met de Nederlandse nationaliteit. De vergelijking liet geen verschillen zien in ongevalstypen en -oorzaken die als basis kunnen dienen voor het trekken van conclusies.

Analyse Onderzoeksraad op basis van ongevallenregistratie Nederlandse Arbeidsinspectie

De Onderzoeksraad heeft bij de Nederlandse Arbeidsinspectie een overzicht opgevraagd van alle onderzoeken in de periode januari 2019 tot en met juni 2024, waarbij het slachtoffer een andere nationaliteit heeft dan de Nederlandse of een geboorteplaats heeft buiten Nederland. Onderdeel van deze dataset is ook de SBI-code²⁶⁰ van de sector waarin het bedrijf waar het ongeval plaatsvond actief is.

De Nederlandse Arbeidsinspectie registreert niet of het slachtoffer van het ongeval een arbeidsmigrant is. Om de populatie zo goed mogelijk te benaderen, hebben we de dataset gefilterd aan de hand van drie criteria:

- ▶ Nationaliteit. De meeste arbeidsmigranten in een kwetsbare positie komen uit één van de EU-11 landen; in de dataset kwamen slachtoffers voor met de Poolse, Roemeense, Bulgaarse, Hongaarse of Slowaakse nationaliteit.
- ▶ Sector. Uit het bureauonderzoek dat we hebben uitgevoerd weten we dat arbeidsmigranten vaak werkzaam zijn in sectoren als de Bouw, Industrie, Logistiek en Landbouw; op deze sectoren hebben we de dataset verder gefilterd.²⁶¹
- ▶ Doodsoorzaak. Bij een aantal casussen bleek na het ongevalsonderzoek dat er sprake was van een natuurlijk overlijden; ook deze casussen zijn niet meegenomen in de definitieve dataset.

Ter berekening van het aantal ongevallen per baan is het eerst zaak om het aantal banen vervuld door EU-11 arbeidsmigranten te schatten. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van data van SEO Economisch Onderzoek.²⁶² Er zijn niet veel gegevens beschikbaar, maar uit een publicatie uit 2016 blijkt dat er 371.000 werknemers afkomstig uit EU-11 landen in Nederland werkten. Deze werknemers vervulden in totaal 514.000 banen, wat neerkomt op ongeveer 1,4 baan per persoon. Uit de meest recente CBS-cijfers blijkt dat er in 2022 391.020 werknemers afkomstig uit EU-11 landen werkzaam waren in Nederland.²⁶³ Als we er van uit gaan dat het aantal banen per persoon gelijk is gebleven ten opzicht van 2016 (dus 1,4 baan per persoon), dan betekent dat dat

²⁵⁹ De nationaliteit van slachtoffers wordt sinds 2004 bijgehouden in Storybuilder. In 2014 is Storybuilder overgegaan in de Monitor Leren van Ongevallen.

²⁶⁰ SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling. Een SBI-code is een getal van vier of vijf cijfers, dat aangeeft wat de activiteit van een onderneming is.

²⁶¹ De Arbeidsinspectie baseert zich op de sectorindeling van de Kamer van Koophandel. Deze indeling bevat de sectoren Bouwnijverheid, Financiële instellingen, Groot- en detailhandel, Industrie, Landbouw, Bosbouw en visserij, Vervoer en opslag, en Zakelijke dienstverlening/ onroerend goed (uitzendbureaus staan vaak geregistreerd als een financiële instelling of zakelijke dienstverlening). Tevens bevat de set de sectoren Cultuur, sport en recreatie, Gezondheids- en welzijnszorg, Horeca, Informatie en communicatie, Onderwijs en openbaar bestuur. Omdat het hier gaat om kleine aantallen en arbeidsmigranten zoals bedoeld in dit rapport niet veel werkzaam zijn in deze sectoren, is ervoor gekozen om ongevallen in deze sectoren niet mee te nemen in verdere analyse.

²⁶² SEO Economisch Onderzoek, *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*, april 2018.

²⁶³ CBS, *Migrantenmonitor 2022*, mei 2024

werknemers afkomstig uit EU-11 landen in 2022 547.400 banen in Nederland vervulden. Het totaal aantal banen van werknemers in 2022 was 8.899.000 banen.²⁶⁴

Op basis van de dataset die we van de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben ontvangen, kunnen we berekenen welk deel van het totale aantal slachtoffers van arbeidsongevallen afkomstig is uit de EU-11 landen hebben in. In de dataset waren er in 2022 298 slachtoffers afkomstig uit een van de EU-11 landen. Uit de *Monitor Arbeidsongevallen 2023* blijkt dat er bij de afgesloten onderzoeken in 2022 in totaal 2.357 slachtoffers zijn gevallen.²⁶⁵ Dat betekent dat 12,6 procent van de slachtoffers afkomstig is uit een EU-11 land. Hieruit volgt dat arbeidsmigranten 2,26 keer zo vaak slachtoffer zijn van een arbeidsongeval dan te verwachten op basis van het aandeel banen dat door hen wordt ingevuld. De Pearson chi-kwadraat test toont aan dat het verschil statistisch significant is ($X^2=171$ en $p<0.01$).

Uit de *Monitor Arbeidsongevallen 2023* van de Arbeidsinspectie blijkt dat er in 2022 26 afgesloten ongevalsonderzoeken per 100.000 banen waren.²⁶⁶ In onze dataset zien we 287 afgesloten ongevalsonderzoeken in 2022 waarbij het slachtoffer afkomstig was uit een van de EU-11 landen. Uitgaande van 547.400 banen vervuld door werknemers afkomstig uit de EU-11 landen, komt dat uit op 52 ongevalsonderzoeken per 100.000 banen. Hieruit volgt dat het aantal afgesloten ongevalsonderzoeken per 100.000 banen voor werknemers uit EU-11 landen met een factor 2 hoger ligt dan overige werkenden.

Analyse van politiedata

In het kader van dit onderzoek hebben we ook de ongevallenregistratie van de politie opgevraagd en geanalyseerd. Hoewel deze data een groot aantal ongevallen lieten zien waarbij arbeidsmigranten betrokken zijn, hebben we uit dit overzicht geen duidelijke conclusies kunnen trekken omdat we de onderzoeksgroep niet adequaat hebben kunnen benaderen. We hebben deze registratie dan ook niet gebruikt ten behoeve van het cijferoverzicht in het rapport. Wel zijn de gegevens uit het politiebestand gebruikt voor de kwalitatieve analyse, bijvoorbeeld voor het identificeren van de risicoverhogende factoren.

Fase II - Inventarisatie en analyse risicoverhogende factoren voor arbeidsmigranten

We zijn nagegaan welke veiligheidsrisico's onderscheidend zijn voor arbeidsmigranten. Hiermee hebben wij de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Op basis van wetenschappelijke literatuur, onderzoeks- en inspectierapporten en andere relevante publicaties hebben wij risico- en risicoverhogende factoren voor arbeidsmigranten in kaart gebracht. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met arbeidsmigranten, werkgevers (uitleners en inleners), bedrijfs- en straatartsen, verzekeraars en vertegenwoordigers van overheidspartijen en belangenorganisaties. Naar aanleiding van een aantal voorvallen, zijn interviews gehouden met onder andere arbeidsmigranten

²⁶⁴ CBS, *Arbeidsvolume; bedrijfstak, kwartalen, nationale berekeningen, 1995-kw1 – 2024*, juni 2024. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84166NED> [geraadpleegd op 1 oktober 2024].

²⁶⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Monitor Arbeidsongevallen 2023*, augustus 2024.

²⁶⁶ Dit aantal bevat ook de ongevalsonderzoeken waarbij de slachtoffers afkomstig zijn uit de EU-11 landen. Het is mogelijk hiervoor te corrigeren; het getal valt dan nog lager uit.

en andere (direct of indirect) betrokken partijen. Het was niet altijd mogelijk om betrokkenen te spreken, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer was overleden of terug was gekeerd naar het thuisland en onbereikbaar was. In een aantal gevallen wilden arbeidsmigranten wel vertrouwelijk hun verhaal delen, maar wilden zij niet dat we contact opnamen met de formele of materiële werkgever, bijvoorbeeld omdat zij na het ongeval nog afhankelijk waren van de werkgever voor huisvesting, bij de afhandeling van letselschade of bij de re-integratie. Bij tientallen andere voorvallen hebben we ook documenten bestudeerd, zoals ongevalsrapportages.

Aan de hand van deze bronnen hebben wij de factoren geïnventariseerd die de risico's op de Nederlandse werkvloer voor arbeidsmigranten verhogen. We betrekken observaties uit casuïstiek in de bredere analyse van deze risicoverhogende factoren. Zo proberen we een samenhangend beeld te geven van de risico's en mechanismen die bijdragen aan arbeidsongevallen onder arbeidsmigranten in Nederland.

Risicoverhogende factoren

Hoewel mensen die hetzelfde werk verrichten in principe dezelfde veiligheidsrisico's lopen, worden arbeidsmigranten aanvullend vaak blootgesteld aan factoren die deel uitmaken van de sociaaleconomische context waarin zij verkeren. Denk daarbij aan de taalbarrière, waardoor veiligheidsinstructies mogelijk niet of verkeerd worden begrepen. Maar ook aan sociaal-culturele factoren, zoals het accepteren van suboptimale arbeidsomstandigheden of het hebben van een afwijkende veiligheidsperceptie. Dergelijke factoren ziet de Onderzoeksraad als potentieel risicoverhogend voor arbeidsmigranten. Dat wil zeggen, deze factoren verhogen voor deze specifieke groep werkenden in Nederland niet alleen het risico op een ongeval, maar dragen er ook aan bij dat voor hen de gevolgen van een ongeval niet of moeizaam kunnen worden ondervangen.

Om deze risicoverhogende factoren systematisch in kaart te brengen, hebben wij gebruikgemaakt van een *bowtie* of vlinderdasmodel. Aan de hand van deze methode hebben we systematisch alle denkbare oorzaken en gevolgen van een ongeval geïnventariseerd, en inzichtelijk gemaakt welke preventie en mitigerende maatregelen in het geval van arbeidsmigranten ineffectief zijn. Gaandeweg het onderzoek, is de *bowtie* nader aangevuld en verfijnd op basis van praktijkinzichten.

In aanvulling op de kwalitatieve inventarisatie van risicoverhogende factoren, heeft de Onderzoeksraad een kwantitatieve verkenning gedaan naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland. Hierbij hebben wij TNO een analyse uit laten voeren van de monitordata uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden

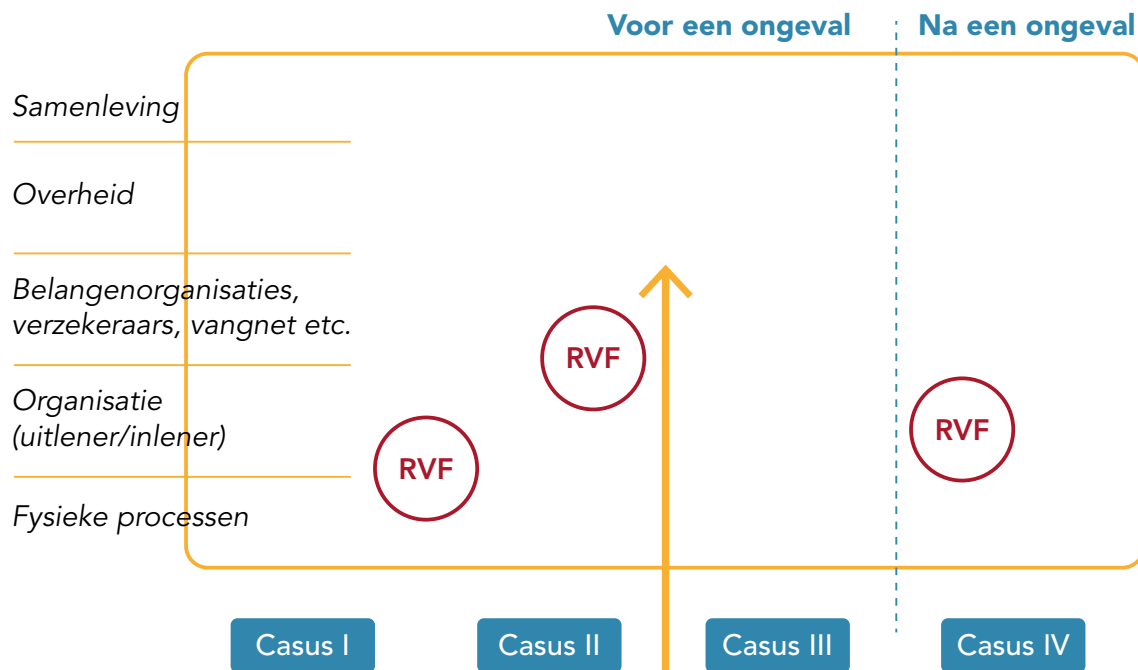
(NEA)²⁶⁷. Om de analyse te kunnen generaliseren naar de grotere populatie hebben wij ervoor gekozen om TNO meerdere NEA-jaargangen te laten combineren (2021, 2022 en 2023). De NEA heeft geen indicator beschikbaar van een arbeidsmigrant. Wel zijn er NEA-data over het land van herkomst. Gelet op het gegeven dat ruim driekwart (76 procent) van de relevante respondenten uit de EU-11-landen afkomstig is uit Polen, is de analyse beperkt tot de groep respondenten uit Polen (in combinatie met het uitvoeren van routinematige, lichamelijke arbeid). De meerwaarde van de TNO-analyse is dat het inzicht biedt in hoe de relevante respondenten de arbeidsomstandigheden ervaren die gekoppeld kunnen worden aan de risicoverhogende factoren die wij uit interviews en documentstudie hebben gehaald. Deze (getrianguleerde) factoren hebben we vervolgens gebruikt voor de systemische analyse van de casuïstiek, die centraal stond in de derde en laatste fase van ons onderzoek.²⁶⁸

De geïnventariseerde risicoverhogende factoren (voor en na een ongeval) zijn richtinggevend geweest voor de analyse van de casuïstiek. Ze gaven bijvoorbeeld aanleiding om ergens dieper op in te zoomen, of bepaalde zaken nader uit te vragen bij een partij die direct of indirect betrokken was bij het voorval.

Voor de vier casussen hebben we verschillende accimappen opgesteld. Accimap is een methode om te begrijpen en analyseren hoe voorvallen kunnen ontstaan in complexe systemen, zoals de maatschappij, een sector of een bedrijf. Deze methode helpt bij het in kaart brengen van factoren die hebben bijgedragen aan een voorval. In Figuur 5 is deze aanpak visueel weergegeven:

²⁶⁷ De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) is een jaarlijks onderzoek naar de arbeidsomstandigheden van werknemers in Nederland. Het wordt uitgevoerd door TNO en het CBS in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Jaarlijks worden tienduizenden werknemers uit verschillende sectoren in Nederland uitgenodigd om de enquête in te vullen. Hierdoor ontstaat een beeld van de arbeidsomstandigheden in het Nederland. De NEA geeft inzicht in verschillende aspecten van werk, zoals: Fysieke en psychosociale arbeidsomstandigheden (bijv. werkdruk, werkstress, fysieke belasting), arbeidstevredenheid en werkplezier, gezondheid en verzuim, duurzame inzetbaarheid en loopbaanontwikkeling, Flexibilisering en contractvormen.

²⁶⁸ Zie Bijlage E voor de uitgebreide notitie van TNO over de uitgevoerde analyse van de relevante NEA-monitordata.



▲ Figuur 5: Accimap in combinatie met risicoverhogende factoren (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

De vier blauwe blokken onderin vertegenwoordigen de vier hoofdcasussen. De gele pijl in het midden geeft aan dat elke casus *bottom up* is geanalyseerd. De rode cirkels laten zien dat we daarbij risicoverhogende factoren (RVF'en) hebben geïdentificeerd.

Door de gelaagde structuur van de accimap wordt duidelijk waar er tekortkomingen in de veiligheid zitten en hoe verschillende betrokken partijen – direct of indirect – hebben bijgedragen aan het voorval. Met deze methode wordt recht gedaan aan de achterliggende oorzaken voor individueel handelen en kan, mits daar aanleiding en onderbouwing voor is, worden geanalyseerd hoe brede systeemfactoren (zoals wetgeving, werkgeversbelangen en werkprocedures) hebben bijgedragen aan een voorval. Dit helpt bij het leggen van verbanden en het vinden van verbeterpunten op stelselniveau.

Elke casus is uniek en bevat het persoonlijke verhaal van de arbeidsmigrant. De manier waarop een risicoverhogende factor tot uiting komt, verschilt dus ook van persoon tot persoon en van casus tot casus. De analyse van de casuïstiek is gebruikt om de risicoverhogende factoren beter te begrijpen en te concretiseren. In antwoord op de derde onderzoeksvraag, illustreren we met behulp van casuïstiek hoe de geïnterviewde risicoverhogende factoren in de praktijk tot uiting komen.

Vervolgens hebben we observaties uit de casuïstiek betrokken in de bredere analyse van deze risicoverhogende factoren.

Fase III - Analyse systemische knelpunten

Voor de derde fase in het onderzoek stond de analyse van het stelsel centraal. Met behulp van een stakeholderanalyse hebben we partijen (stakeholders) geïdentificeerd en geclassificeerd op basis van hun rol, invloed en belangen ten aanzien van de werkgerelateerde (on)veiligheid van arbeidsmigranten. Deze partijen en hun wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden staan beschreven in de stelselbeschrijving (zie Bijlage D). Dit vormde de context waarbinnen wij hebben geprobeerd de patronen en mechanismen te begrijpen die uiteindelijk de mogelijke veiligheidsrisico's voor arbeidsmigranten in stand houden (onderzoeksvraag 4) en waar mogelijkheden voor verbetering kunnen liggen (onderzoeksvraag 5).

Om de knelpunten te analyseren hebben we opgedane inzichten, aangevuld met de analyse uit de tweede fase, gebruikt om te analyseren wat de veiligheidstekorten systemisch maakt. De focus lag daarbij op het vinden van een verklaring waardoor deze veiligheidstekorten in stand worden gehouden en na te gaan hoe de veiligheid van arbeidsmigranten kan worden verbeterd. Hierbij zijn zowel de formele wet- en regelgeving, zoals arbeidsomstandighedenwetgeving en toezichtstructuren, als informele systemen, zoals de rol (in wet en praktijk) van uitzendbureaus en werkgevers, onderzocht. Het doel was om inzicht te krijgen in de dynamiek tussen arbeidsmigrant en de (effectiviteit van de) waarborgen die het stelsel geeft om te zorgen voor een veilige werkomgeving. Hierbij hebben we het referentiekader (zie Bijlage C) gebruikt om veiligheidstekorten op stelselniveau te identificeren en problematiseren. Het uiteindelijke doel was in kaart te brengen wat een gelijkwaardig veiligheidsniveau voor arbeidsmigranten in de weg staat.

A.4 Kwaliteitsbeheersing

Het projectteam identificeerde verschillende risico's met betrekking tot de kwaliteit van het onderzoek en het proces. In overleg met de onderzoeksmanager zijn hier beheersmaatregelen voor geformuleerd en geïmplementeerd. De risico's en beheersmaatregelen zijn gedurende het onderzoek meerdere malen geëvalueerd en bijgesteld waar nodig. Gedurende het onderzoek is in verschillende sessies met het projectteam de kwaliteitsbeheersing van de uitvoering van het onderzoek expliciet besproken. Tijdens deze sessies zijn (impliciete) vooronderstellingen en verwachtingen expliciet gemaakt, met als doel deze te herkennen en objectief te kunnen onderbouwen, ontkrachten of nuanceren.

Tijdens het onderzoek zijn voorlopige bevindingen 'tegengelezen' door een selectie van collega's binnen de Onderzoeksraad. Doel van het tegenlezen is om de bevindingen en denkwijzen te toetsen. Met deze collegiale toetsing werd het projectteam gewezen op mogelijk vertekenende vooronderstellingen en kon de invloed daarvan op het onderzoek beheerst worden.

Voorts is er een begeleidingscommissie samengesteld om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken (zie A.5 Begeleidingscommissie). De begeleidingscommissie is zorgvuldig samengesteld en bestaat uit leden met uiteenlopende expertises in relatie

tot het onderwerp van onderzoek. De leden van de begeleidingscommissie reflecteerden vanuit hun eigen expertise op de bevindingen en de denkwijzen van het projectteam op vier momenten gedurende het onderzoek: (1) aan het begin van het onderzoek, (2) bij de eerste bevindingen, (3) bij het conceptrapport en (4) bij het gehele rapport inclusief de samenvatting, beschouwing en aanbevelingen. Aansluitend zijn de tussenproducten en het eindrapport ter bespreking en besluitvorming geagendeerd in de raadsvergadering van de Onderzoeksraad.

Het conceptrapport is ter inzage voorgelegd aan de belangrijkste betrokken partijen die het rapport op feitelijke onjuistheden konden controleren. Op basis van de inzagereacties zijn wijzigingen aangebracht in het rapport (zie bijlage B).

Na de inzageperiode hebben wij gesprekken gevoerd met elk van de partijen aan wie wij verwachtten een aanbeveling te richten. In die gesprekken is gevraagd naar aanbevelingen die partijen zelf identificeren op basis van de bevindingen en conclusies in het conceptrapport en welke aanbevelingen het meest bevorderlijk zouden zijn. Door deze gesprekken na afloop van de inzageperiode te voeren, maakt de Raad een duidelijke scheiding tussen de inhoudelijke, schriftelijke inzageprocedure, en de mogelijkheid om mee te denken over effectieve aanbevelingen. De Onderzoeksraad bepaalt zelf welke aanbevelingen hij uiteindelijk doet en aan wie, en hoe deze geformuleerd worden.

Tot slot is een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van diverse brancheorganisaties uit sectoren waarin veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Tijdens deze sessie zijn de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en bediscussieerd. Doel van de bijeenkomst was om dieper inzicht te verkrijgen in de wijze waarop werkgevers de veiligheid van arbeidsmigranten borgen, welke belemmeringen zij daarbij ervaren en wat zij nodig achten om deze obstakels weg te nemen. Deze inzichten zijn meegenomen bij het formuleren van aanbevelingen.

A.5 Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie samengesteld. Deze commissie bestaat uit externe leden met voor het onderzoek relevante ervaring en deskundigheid onder voorzitterschap van een lid van de Onderzoeksraad. De externe leden hebben op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de commissie vier keer bijeengekomen om met het raadslid en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervult een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Onderzoeksraad. De commissie is als volgt samengesteld:

Naam	Functie
mr. C.J.L. (Chris) van Dam MPM	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid, voorzitter begeleidingscommissie
drs. M. (Malgorzata) Bos-Karczewska	Econoom en deskundige EU-arbeidsmigratie. Lid van diverse adviescommissies op het gebied van arbeidsmigratie.
dr. J.M.B. (Jan) Cremers	Socioloog aan de Universiteit van Tilburg met onderzoeksgebieden vrij verkeer van werknemers, mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt en vrije dienstverlening.
ir. R.L. (Ronald) Frencken	Voormalig arbeidshygiënist, veiligheidkundige en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Arbeidshygiëne. Momenteel werkzaam als zelfstandig adviseur.
E.G.M. (Emile) Roemer	Voormalig lid Tweede Kamer en voorzitter van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer). Momenteel werkzaam als Commissaris van de Koning in Limburg.
prof. dr. W. (Wendy) Smits	Senior statistisch onderzoeker bij het CBS en bijzonder hoogleraar arbeidsmarktflexibiliteit aan de Universiteit van Maastricht.

Projectorganisatie

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam, dat als volgt was samengesteld:

Naam	Functie
mr. dr. S.M. (Stephan) Berndsen	Onderzoeksmanager (tot juni 2025)
dr. V.J. (Volkert) Batelaan	Onderzoeksmanager (vanaf juni 2025)
ir. M.A. (Marlon) van den Hoek	Projectleider
R. (Robbin) Koelewijn	Onderzoeker
W.J. (Willem) Dekker MA	Onderzoeker
C. (Christie) Ebeling MSc	Onderzoeker
drs. F. (Frits) Bloemendaal	Onderzoeker (tot december 2024)
R.J.P.N. (Ruud) van Schijndel MSc	Secretaris
C.S. (Christina) Schönbach-Willet MA	Secretaris
dr. M.I. (Isabella) Steenbergen	Adviseur onderzoek en ontwikkeling
H. (Henny) de Kievit	Projectondersteuning
J. (Jale) Demir	Projectondersteuning

BIJLAGE B

Reacties op het conceptrapport

Het conceptrapport (zonder samenvatting, beschouwing en aanbevelingen) is voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De volgende partijen hebben een reactie gegeven op het conceptrapport:

- ▶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- ▶ Nederlandse Arbeidsinspectie
- ▶ Algemene Bond Uitzendondernemingen
- ▶ Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen²⁶⁹

Het rapport is tevens ter inzage aangeboden aan VNO-NCW. Ondanks herhaaldelijke verzoeken heeft deze partij geen schriftelijke reactie verstrekt.

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- ▶ Als de Onderzoeksraad heeft besloten reacties over te nemen, dan zijn deze verwerkt in de definitieve versie van het rapport.
- ▶ Als de Onderzoeksraad reacties niet heeft overgenomen, dan is toegelicht waarom daartoe is besloten.

De reacties en de toelichting van de Onderzoeksraad zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad (www.onderzoeksraad.nl).

²⁶⁹ De Algemene Bond Uitzendondernemingen en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen hebben in een gezamenlijke reactie gereageerd op het conceptrapport.

BIJLAGE C

Referentiekader

C.1 Algemeen

De Raad hanteert bij zijn onderzoeken een referentiekader; een set van referenties (criteria), waartegen onderzoeksinformatie en bevindingen afgezet worden. Het referentiekader helpt bij het begrijpen en beschrijven van een onveilige situatie en de eventueel genomen beheersmaatregelen. Een referentiekader kan bestaan uit wetten, regels, richtlijnen, wetenschappelijke inzichten, *(best) practices*, et cetera, zolang deze maar relevant zijn voor (de vraagstelling in) het onderzoek. Overigens staan de referenties (criteria) zelf ook ter discussie tijdens het onderzoek; ze kunnen na onderzoek niet (goed) passend blijken bij de situatie die onderzocht wordt of zelfs mede bijdragen aan een onveilige situatie.

Partijen die activiteiten ondernemen waaraan risico's voor anderen verbonden kunnen zijn, hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om deze risico's zo goed mogelijk te identificeren en te beheersen. Wat 'zo goed mogelijk' betekent, is afhankelijk van de aard en omvang van de risico's, de (mogelijke) gevolgen van de activiteit in kwestie en de haalbaarheid en (verwachte) effectiviteit van beheersmogelijkheden. De Onderzoeksraad verwacht van betrokken partijen dat zij minimaal voldoen aan de wet- en regelgeving en (branche-)richtlijnen. Daarbovenop verwacht de Onderzoeksraad meer van partijen naarmate zij meer voordeel hebben van een activiteit, het risico ervan groter is of naarmate hun vermogen het risico te beheersen groter en beter is.

C.2 Veiligheid van arbeidsmigranten op de werkplek

De Onderzoeksraad verwacht dat iedereen in Nederland veilig en gezond kan werken. Zo ook buitenlandse arbeidskrachten die naar Nederland komen om voor korte of langere tijd te werken – in de volksmond 'arbeidsmigranten' genoemd. In dit onderzoek staat de veiligheid van arbeidsmigranten op de werkplek centraal. We beperken ons daarbij tot arbeidsmigranten die laaggeschoold werk verrichten. Het uitgangspunt is dat voor hen hetzelfde veiligheidsniveau moet gelden als voor andere arbeidskrachten.

In algemene zin is veiligheid op de werkplek een gezamenlijke verantwoordelijkheid die berust op een wisselwerking tussen formele en materiële werkgevers, werknemers en

de overheid. Echter, als het gaat over arbeidsmigranten, dienen werkgevers en de overheid aanvullende inspanningen te doen om rekening te houden met de specifieke situatie van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkvloer. De fysieke en sociaaleconomische omstandigheden waarin arbeidsmigranten in Nederland kunnen verkeren, zorgen namelijk voor een aantal risicoverhogende factoren. Dit zijn factoren die arbeidsmigranten in Nederland kwetsbaar kunnen maken. De Onderzoeksraad verwacht van werkgevers en de overheid dat zij deze kwetsbaarheden in acht nemen om te zorgen voor een vergelijkbaar veiligheidsniveau voor alle werkenden (in vergelijkbare beroepen). Het gaat dan om zorgdragen voor veilige arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld door rekening te houden met een taalbarrière en de verschillen in veiligheidsperceptie. Maar ook als er onverhoopt iets misgaat, moeten arbeidsmigranten gebruik kunnen maken van een ‘vangnet’ om de gevolgen van een ongeval zoveel mogelijk te beperken. Dit kan gaan om de toegang tot zorg, om sociale voorzieningen, maar ook om een veilige woonruimte.

Wij hanteren hierbij het principe van *equity*²⁷⁰ als invalshoek voor onze analyse. Ervan uitgaande dat verschillende groepen mensen in verschillende omstandigheden verkeren, kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om aandacht te besteden aan de specifieke behoeften of kwetsbaarheden van een bepaalde groep om uiteindelijk te komen tot een voor alle groepen vergelijkbaar veiligheidsniveau. Dit principe is een afgeleide van artikel 1 van de Nederlandse grondwet: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.’ Wanneer de gevallen niet gelijk blijken, is een extra inspanning noodzakelijk om te zorgen voor een gelijke uitkomst – voor kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, geldt dit in het bijzonder.²⁷¹

C.3 Overheid

Bij het realiseren van veilige werk- en leefomstandigheden voor arbeidsmigranten vervult de overheid verschillende rollen. Ze is in de eerste plaats wetgever en verantwoordelijk voor de diverse stelsels die de veiligheid van de arbeidsmigranten zouden moeten beregelen. Daarnaast houdt de overheid toezicht op de verschillende stelsels die (direct of indirect) van invloed zijn op de veiligheid van arbeidsmigranten op het werk. Bovendien kan zij handhavend optreden wanneer er overtredingen worden geconstateerd. Tot slot faciliteert de overheid met beleidskeuzes (bijvoorbeeld door subsidies, stimuleringsmaatregelen, gunstige vestigingsvoorwaarden en huisvesting) de aanwezigheid van arbeidsmigranten in Nederland. In het kader van *equity* verwacht de

²⁷⁰ *Equity* is een begrip in onder andere de ethiek met wortels in de klassieke oudheid (zie bijvoorbeeld het begrip *Epieikeia* van Aristoteles, waar het verwijst naar ‘een correctie op het recht waar dit afwijkt door zijn universaliteit’ (*Ethica Nicomachea*). Voor een recentere toepassing van het begrip zie bijvoorbeeld de manier waarop de Wereldgezondheidsorganisatie het invulling geeft (<https://www.who.int/health-topics/health-equity>). Een vertaling naar het Nederlands zou ergens het midden houden tussen rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid. Anders dan louter *gelijkheid* verwijst *equity* naar een gelijke uitkomst. In die zin is de term dus op te vatten als kansgelijkheid door de ongelijke omstandigheden in acht te nemen; voor dit onderzoek gaat het om gelijke kansen voor een veilige werkplek.

²⁷¹ Dit is in lijn met de denkrichting van de adviezen van de SER waarin aanbevolen “rekening te houden met verschillen tussen en binnen groepen in de beroepsbevolking en de zorg voor ongelijkheden beter in te bedden in het arbobeleid, zowel in het nationale beleid als het beleid van branches en individuele bedrijven.” – Sociaal-Economische Raad, *Naar een werkend arbostelsel voor iedereen, Arbovisie 2040, deel 1*, mei 2023. Zie <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/arbovisie-2040-deel-1.pdf>. [geraadpleegd op 21 oktober 2024].

Onderzoeksraad dat de overheid in al haar rollen – die van wetgever, toezichthouder en beleidsmaker – waar nodig aanvullende inspanningen levert bij het realiseren van veilige arbeidsomstandigheden voor arbeidsmigranten.

C.3.1 Wetgever

De overheid schept met behulp van wet- en regelgeving de voorwaarden voor veilig werken in Nederland. Dit doet zij voor alle werkenden.²⁷² Zij bepaalt hiermee het geaccepteerde risiconiveau. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid streeft naar een gelijke verdeling van risico's over alle werkenden. Concreet betekent dit dat arbeidsmigranten niet meer risico zouden moeten lopen op het werk dan andere werkenden. Wet- en regelgeving zou moeten zorgen voor hetzelfde niveau van bescherming voor alle werkenden.

De Onderzoeksraad verwacht ook dat wet- en regelgeving aansluit op de praktijk en veranderende omstandigheden. Dit betekent dat de wetgever ontwikkelingen op de arbeidsmarkt volgt en deze ontwikkelingen stimuleert, kadert of waar nodig begrenst.

C.3.2 Toezichthouder

Zoals genoemd is het vertrekpunt van dit onderzoek dat voor arbeidsmigranten hetzelfde veiligheidsniveau moet gelden als voor andere arbeidskrachten in vergelijkbaar werk. In haar rol van toezichthouder is de overheid verantwoordelijk om dit te monitoren en te interveniëren wanneer dit niet het geval is. De Onderzoeksraad verwacht dat het toezicht aandacht heeft voor kwetsbare groepen en specifieke veiligheidsbehoeftes van deze groepen in kaart brengt.

Een interventie kan plaatselijk zijn, bijvoorbeeld doordat de Nederlandse Arbeidsinspectie ongevallen onderzoekt en handhavend optreedt waar nodig, maar ook op systeemniveau. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan zelf systeemfouten niet herstellen, maar kan deze wel onder de aandacht van de verantwoordelijk minister brengen. De Onderzoeksraad verwacht dat deze minister reflecties en analyses van de Nederlandse Arbeidsinspectie ter harte neemt en benut om systeemfouten te adresseren.

Organisaties zijn zelf primair verantwoordelijk voor veiligheid. De Nederlandse Arbeidsinspectie ziet erop toe dat partijen deze verantwoordelijkheid, voor zover deze is gebaseerd op wet- en regelgeving, waarmaken en neemt de verantwoordelijkheid niet over.

Effectief toezicht vereist onder andere dat inspecties, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, een sterke en voldoende eigenstandige positie (kunnen) innemen, op de hoogte zijn van de bestaande risico's en een open blik houden voor onbekende risico's.

²⁷² Het gaat hier onder andere om de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). In de stelselbeschrijving is een uitgebreid overzicht van de belangrijkste wetten opgenomen.

C.3.3 Beleidsmaker

In haar rol van beleidsmaker is de Rijksoverheid de hoeder van publieke belangen. Zij heeft als taak om de zorgvuldige omgang met deze belangen te organiseren. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid hierop voortdurend kritisch reflecteert en passend beleid formuleert.

Daarbij verwacht de Onderzoeksraad belangstelling en aandacht voor kwetsbare groepen die (mogelijk) een verhoogd risico hebben om in een onveilige situatie te belanden. Waar het gaat om de veiligheid van arbeidsmigranten verwacht de Onderzoeksraad concreet dat de overheid zicht houdt op hun wel en wee, met name op de gebieden waar de groep meer risico loopt dan andere. Voor zorgvuldig beleid over de veiligheid van arbeidsmigranten is het noodzakelijk te begrijpen waardoor onveilige situaties kunnen ontstaan en deze inzichten te gebruiken om te bepalen welke aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om de veiligheid van arbeidsmigranten op de Nederlandse werkplaats blijvend te monitoren en mee te nemen in beleidskeuzes.

De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid reflecteert op haar vermogen om veilige werk- en leefomstandigheden voor arbeidsmigranten te garanderen en deze reflecties ook betreft in keuzes over de toekomstige inrichting van economische sectoren.

C.4 Werkgevers

De Onderzoeksraad verwacht van formele en materiële werkgevers dat zij ten minste voldoen aan de Nederlandse arbeidswetgeving en het werk zodanig organiseren dat het geen nadelige gevolgen heeft voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. Werkgevers moeten inzicht hebben in de risico's, veiligheidsmaatregelen treffen en leren van (bijna-)ongevallen. Zij moeten openstaan voor het ontvangen van meldingen over onveilige situaties en hierop acteren. De Onderzoeksraad verwacht dat zij actief en in begrijpelijke taal werknemers instrueren en dat zij zorgen dat veiligheidsmaatregelen worden nageleefd.²⁷³

Vanuit goed werkgeverschap verwacht de Onderzoeksraad dat partijen rekenschap geven van de achtergrond van internationale arbeidskrachten. Onderdeel hiervan is dat partijen aandacht geven aan verschillen in taal, cultuur en perceptie en dit laten doorwerken in de organisatie van het werk. De verschillen kunnen zich bijvoorbeeld uiten in andere gewoontes omtrent het melden van onveilige situaties en terughoudendheid bij het tegenspreken van een leidinggevende. Partijen moeten zich daarnaast bewust zijn van de afhankelijke positie waarin arbeidsmigranten zich in meer of mindere mate kunnen bevinden.²⁷⁴

²⁷³ Arbeidsomstandighedenwet artikel 3 en 5

²⁷⁴ Ook voor arbeidskrachten met de Nederlandse nationaliteit is dit van belang.

Verder verwacht de Onderzoeksraad dat werkgevers, conform de Arbowet, toegang tot arbozorg organiseren voor alle werkenden en hun Arbobeleid opstellen aan de hand van de verplichte Risico Inventarisatie & Evaluatie.

Indien sprake is van een 'driehoeksrelatie' door de betrokkenheid van een uitzendbureau, verwacht de Onderzoeksraad dat de uitzendonderneming en de werkgever samenwerken in de zorg voor veiligheid en gezondheid van arbeidskrachten. De uitzendonderneming moet de uitzendkracht bijvoorbeeld op begrijpelijke wijze informeren over de bij de werkgever geldende veiligheidsmaatregelen.²⁷⁵ De inlener (als materiële werkgever) geeft leiding en houdt toezicht op de naleving en is primair verantwoordelijk voor de arbeidsveiligheid op het bedrijf.

Zelfstandigen vormen een aparte categorie werkenden. Arbeidswetten zijn niet altijd op hen van toepassing. De Onderzoeksraad verwacht van werkgevers dat zij ervoor zorgen dat arbeidsmigranten die – onder hun gezag – als zelfstandige werken een vergelijkbaar veiligheidsniveau kennen als niet-zelfstandigen. Bovengenoemde principes, gericht op het zorgdragen voor veilige arbeidsomstandigheden, dienen daarom onverminderd van kracht te zijn bij het inhuren van zelfstandigen.

Bij de inhuur van zelfstandigen verwacht de Onderzoeksraad concreet dat de werkgever zich vergewist van de kennis, kunde en kwetsbaarheden van de zelfstandige in kwestie – en de nodige inspanningen plegen om deze informatie te benutten bij het realiseren van het beoogde veiligheidsniveau.

De overheid is een belangrijke werkgever in Nederland. De Onderzoeksraad vindt dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft in het realiseren van een veilige werkomgeving. Arbeidsmigranten die werk verrichten voor de Nederlandse overheid moeten dat even veilig kunnen doen als hun Nederlandse collega's.

C.5 Werknemers

Veiligheid op de werkplek is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Werknemers dragen zelf ook een deel van die verantwoordelijkheid. De Onderzoeksraad verwacht van arbeidsmigranten dat zij doen wat in hun vermogen ligt om veilig te werken, zowel voor zichzelf als voor anderen.

²⁷⁵ De zogenoemde doorgeleidingsplicht.

BIJLAGE D

Stelselbeschrijvingen

De bescherming van de fysieke veiligheid van werkenden, waaronder arbeidsmigranten, is in Nederland georganiseerd in uiteenlopende stelsels. Een stelsel is een samenhangend geheel van wet- en regelgeving om de kans op en het effect van een risico (in dit onderzoek een arbeidsongeval) zo klein mogelijk te houden. In een stelsel gaat het om verplichtingen en taken die partijen, zoals overheden en werkgevers, op basis van wet- en regelgeving opgedragen hebben gekregen. Ook het systeem dat is ingericht om te zorgen dat naleving van deze wet- en regelgeving te bewerkstelligen is onderdeel van het stelsel.

In paragraaf 1.5 is de stelselbeschrijving voor arbeidsomstandigheden opgenomen, dat in de basis moet zorgen voor een veilige werkomgeving voor alle werkenden in Nederland. De veiligheid van arbeidsmigranten op de werkplek hangt echter samen met meerdere stelsels. In deze bijlage zijn deze stelsels beschreven voor de registratie van arbeidsmigranten, eerlijk werk, huisvesting en de toegang tot zorg en sociale voorzieningen.

D.1 De registratie van arbeidsmigranten

Mensen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven, of dat van plan zijn, moeten zich daarvoor inschrijven bij de gemeente in de Basisregistratie Personen (BRP).²⁷⁶ Met een BRP-registratie wordt de persoon in kwestie ingezetene van Nederland. Met de registratie in de BRP kan een ingezetene bijvoorbeeld een toeslag aanvragen, een auto op naam registreren en een woning zoeken. Registratie in de BRP is de verantwoordelijkheid van het individu. Zo staat in de cao voor Uitzendkrachten dat het uitzendbureau de uitzendkracht moet informeren over de mogelijkheid tot inschrijving in de BRP.²⁷⁷

Bij een verblijf in Nederland van hooguit vier maanden kunnen arbeidsmigranten er ook voor kiezen zich in te schrijven als niet-ingezetene in de BRP. Dit is mogelijk in negentien verschillende gemeenten. Via de zogenoemde Registratie Niet-Ingezetene (RNI) kan een arbeidsmigrant een burgerservicenummer krijgen, wat nodig is om in Nederland bijvoorbeeld te kunnen werken, loon te ontvangen, inkomstenbelasting af te dragen en een zorgverzekering af te sluiten. Het verschil met een volledige registratie in de BRP is

²⁷⁶ Artikel 2.38, Wet basisregistratie personen.

²⁷⁷ Artikel 36 van de Cao voor Uitzendkrachten 1 april 2024 tot 6 januari 2025, juli 2024.

dat een arbeidsmigrant niet in een gemeente staat ingeschreven en bijvoorbeeld geen gemeentebelasting moet afdragen. Sinds 2022 kunnen in de RNI ook het tijdelijk verblijfsadres, telefoonnummer en e-mailadres van een niet-ingezetene worden geregistreerd.²⁷⁸ De overheid kan daardoor bijvoorbeeld beter controleren of niet-geregistreerde niet-ingezetenen onder veilige omstandigheden in Nederland wonen.

D.2 Eerlijk werk

Eerlijk werk heeft onder meer te maken met het betalen van een eerlijk loon, het aangaan van rechtmatige arbeidsrelaties met werknemers van buiten de Europese Unie en het voorkomen van arbeidsuitbuiting.²⁷⁹ Hoewel eerlijk werk buiten de focus van dit onderzoek ligt, is er overlap met veilig en gezond werk. Zoals een ambtelijke werkgroep voor de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen aanhaalde in het rapport *Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen*, gaat oneerlijk werk naast het niet naleven van (boven) wettelijke normen, zoals de *Wet minimumloon* en cao-afspraken, ook over wat als oneerlijk wordt ervaren. Denk daarbij aan de inzet van werkenden die hetzelfde werk doen maar onder andere arbeidsvoorwaarden of werkenden die doelbewust in een afhankelijke positie worden gebracht en gehouden. Naast dat werkenden veel last hebben van oneerlijk werk, kan het voor werkgevers ook problematisch zijn, doordat het gelijke speelveld wordt ondermijnd en zij niet meer eerlijk kunnen concurreren. Tot slot is oneerlijk werk voor de samenleving als geheel niet wenselijk als belastingen en sociale premies worden ontdoken.²⁸⁰

D.2.1 Toegang tot de arbeidsmarkt

Iedere burger van de Europese Unie²⁸¹ heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.²⁸² Het vrij verkeer van personen is nader uitgewerkt in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement. Daarin is ook geregeld dat Europeanen het recht hebben om in een ander EU-land werkzaam te zijn zowel als werknemer en als zelfstandige. Ook mensen van buiten de EU-27, de zogenoemde derdelanders, die rechtmatig werkzaam zijn in een EU-lidstaat mogen als gedetacheerde werknemer in een andere lidstaat werken op basis van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.²⁸³ Tot slot kan een derdelander in Nederland werken als deze in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.²⁸⁴

²⁷⁸ Het tijdelijk verblijfsadres en de contactgegevens worden alleen bij eerste inschrijving in de RNI geregistreerd. Het opgeven van het tijdelijk verblijfsadres en het doorgeven van wijzigingen zijn niet verplicht. De gegevens worden alleen bijgewerkt op initiatief van de niet-ingezetene. Wijzigingen worden vaak niet doorgegeven. Door deze factoren zijn het tijdelijk verblijfsadres en de contactgegevens niet altijd actueel. (bron: <https://www.rvig.nl/veelgestelde-vragen-bereikbaarheidsgegevens-niet-ingezetenen>)

²⁷⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Eerlijk werk in Nederland: Een eerste verkenning*, 2023

²⁸⁰ Rapport Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH), *Eerlijk werk – een kwestie van fatsoen*, april 2019.

²⁸¹ Er zijn momenteel 29 volwaardige Schengenleden: 25 EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein (die een associatiestatus hebben).

²⁸² Artikel 21, 26 en 45 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 45 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

²⁸³ Artikel 54, 56 – 62 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

²⁸⁴ Artikel 2 Wet arbeid vreemdelingen

D.2.2 Arbeidswetgeving

Het arbeidsrecht regelt de verhouding tussen werkgever en werknemer. Een arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.²⁸⁵ Aanvullend op eisen uit *Burgerlijk Wetboek 7, titel 10* aan de individuele arbeidsovereenkomst stelt de *Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst* en de *Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten* (Wet Avv) eisen aan de cao. Een cao wordt afgesloten door werkgever- en werknemersorganisaties (meestal vakbonden). De afspraken in een cao zijn vaak gunstiger dan afspraken over arbeidsvoorwaarden in de wet. Zo kan het loon in een cao hoger zijn dan het minimumloon. De Wet Avv geeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bevoegdheid om een afgesloten cao, die aan de voorwaarden uit de wet voldoet, op verzoek dwingend van toepassing te verklaren op werkgevers en werknemers die niet betrokken waren bij de totstandkoming van die cao. Andere Nederlandse wetgeving die betrekking heeft op het arbeidsrecht, is bijvoorbeeld de *Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag*, de *Wet op de ondernemingsraden*, de *Arbeidsomstandighedenwet* en de *Arbeidstijdenwet*. De twee laatst genoemde wetten staan beschreven in de stelselbeschrijving arbeidsomstandigheden in paragraaf 1.5.

Een bijzondere variant op de arbeidsovereenkomst is de uitzendovereenkomst, waarbij een uitzendkracht door het uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld aan een werkgever om arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van deze werkgever.²⁸⁶ De *Wet allocatie arbeid door intermediairs* (Waadi) stelt eisen aan zowel het uitzenden en het bemiddelen²⁸⁷ als het inlenen en inhuren van personeel. In de cao voor uitzendkrachten staan diverse afspraken over buitenlandse uitzendkrachten. Niet alleen over het faciliteren van huisvesting, maar ook over zaken als de verplichte zorgverzekering of een garantie van loon. Om verschil in beloning tussen medewerkers met een rechtstreeks dienstverband en uitzendkrachten tegen te gaan is in de cao voor uitzendkrachten de zogenoemde inlenersbeloning opgenomen. Daardoor ontvangt de uitzendkracht dezelfde beloning als de werknemer die in vaste dienst werkt en die dezelfde werkzaamheden uitvoert en volgens de cao van de werkgever wordt betaald.²⁸⁸ In de cao is opgenomen dat de uitzendonderneming met de werkgever afsprekt dat laatstgenoemde de uitzendkrachten zorgvuldig behandelt, gelijk zijn eigen werknemers, en de benodigde maatregelen treft om veilig te kunnen werken. Andersom is het uitzendbureau verplicht om de uitzendkracht voor aanvang van de werkzaamheden bij de werkgever te informeren over de vereiste (beroeps)kwalificaties en mogelijk aanwezige veiligheids- en gezondheidsrisico's, en hoe daarmee om te gaan.²⁸⁹

²⁸⁵ Artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek

²⁸⁶ Artikel 7:690 Burgerlijk Wetboek

²⁸⁷ De arbeidsbemiddelaar is de persoon die werkzoekenden en organisaties bij elkaar brengt, ook wel intercedent genoemd.

²⁸⁸ Artikel 16 van *Cao voor Uitzendkrachten 1 april 2024 tot 6 januari 2025*, juli 2024.

²⁸⁹ Dit is in lijn met artikel 11 van de Waadi, waarbij geldt dat het toezicht op de Waadi is belegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en het toezicht op de cao Uitzendkrachten is belegd bij de SNCU. Het stelsel wijst beide partijen dus aan om toezicht te houden op de mogelijkheden voor uitzendkrachten om veilig te kunnen werken.

In het ontslagrecht zijn regels omtrent het beëindigen van een arbeidsovereenkomst opgenomen.²⁹⁰ Naast regels omtrent de opzegtermijn, ontslagvergoeding en ontslagverboden, bijvoorbeeld tijdens ziekte of zwangerschap, zijn er ontslaggronden waaraan een werkgever moet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfseconomische gronden, disfunctioneren, veelvuldig ziekteverzuim of een combinatie van deze gronden. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen of de kantonrechter beoordelen voor het ontslag of is voldaan aan de regels. Als een werkgever twintig of meer werknemers binnen drie maanden wil ontslaan, moet het voldoen aan de *Wet melding collectief ontslag*. In dat geval moet een werkgever ook overleg voeren met de vakbond en ondernemingsraad. Tijdelijke contracten geven minder recht op ontslagbescherming.²⁹¹ Zo kan een uitzendbureau de uitzendovereenkomst met een uitzendkracht voortijdig beëindigen via een zogenoemd uitzendbeding.²⁹²

Op 17 maart 2023 oordeelde de Hoge Raad dat het uitzendbeding ook in geval van ziekte van de uitzendkracht tot beëindiging van de uitzendovereenkomst kan leiden. Dat is niet in strijd met het wettelijke ontslagverbod bij ziekte. Wel is in dat geval vereist dat de werkgever daadwerkelijk een verzoek tot beëindiging van de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht doet.²⁹³ In de *cao Uitzendkrachten* van 2023 hebben partijen afgesproken dat uitzendkrachten vanaf 1 juli 2023 recht hebben op loondoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid van maximaal twee jaar tot het moment van beter melden of tot het einde van de uitzendovereenkomst.²⁹⁴ Deze *cao* is momenteel niet algemeen bindend verklaard.

De *Wet arbeidsmarkt in balans* werd in 2020 ingevoerd met als doel om de verschillen tussen werknemers met een vast en een flexibel dienstverband te verkleinen. Hieronder valt bijvoorbeeld dat drie opvolgende tijdelijk contracten automatisch overgaan in een vast contract. Dat geldt ook bij opvolgend werkgeverschap. Deze zogenoemde ketenbepaling is bedoeld om permanente tijdelijkheid tegengaan.

De *Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie* (WagwEU) beschermt tijdelijke buitenlandse gedetacheerde werknemers met een buitenlandse werkgever en bestrijdt oneerlijke concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden. Gedetacheerde werknemers met een buitenlandse werkgever hebben recht op bescherming door de Nederlandse arbeidswetten, zoals de *Wet minimumloon*, en ook voor hen gelden de algemeen bindend verklaarde *cao's*. Bepalend voor de status van gedetacheerde werknemers is het beginsel 'gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats'.

D.2.3 Schijnzelfstandigheid

In het fiscale recht en in het socialezekerheidsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen en werknemers. Dit onderscheid is van belang voor de vraag of er sprake is van inhoudings- en premieplicht voor de loonheffingen en verzekeringsplicht voor de

²⁹⁰ Artikelen 7:667-686a Burgerlijk Wetboek

²⁹¹ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, 2020, p. 33.

²⁹² Artikel 7:691, tweede lid, Burgerlijk Wetboek; *Cao voor Uitzendkrachten 2021-2023*, artikel 15.

²⁹³ ECLI:NL:HR:2023:426, Hoge Raad, 17 maart 2023.

²⁹⁴ Artikel 25 van *Cao voor Uitzendkrachten 2 januari 2023 tot 1 januari 2024*, mei 2023.

werknemersverzekeringen. Werkgevers kunnen bij de tewerkstelling van werknemers schijnconstructies optuigen, waardoor wordt gedaan alsof een zelfstandige wordt ingehuurd. Zo betalen werkgevers veel minder premies en belastingen, terwijl de werknemer in kwestie minder bescherming heeft bij ontslag of ziekte.

De *Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie* helpt partijen bij het beoordelen of sprake is van werkgeversgezag.²⁹⁵ Elementen die van belang zijn bij het beoordelen van de gezagsverhouding zijn onder meer leiding en toezicht, vergelijkbaarheid met vast personeel, werktijden, locatie, materialen, hulpmiddelen en gereedschappen.²⁹⁶ Bij de invoering van deze wet, in 2016, is een tijdelijk 'handhavingsmoratorium' ingesteld. Gedurende dat uitstel mag de Belastingdienst aanwijzingen geven als blijkt dat er sprake is van een schijnconstructie, maar mag alleen in gevallen van kwaadwillendheid een naheffing opgelegd worden. Vanaf januari 2025 is het 'handhavingsmoratorium' opgeheven.²⁹⁷

Met de *Wet aanpak schijnconstructies* moet zorgen voor een fatsoenlijke beloning en een minimum aan zekerheid voor alle werknemers en daarmee voor een eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse werknemers. Op basis van deze wet kunnen werknemers de werkgever aansprakelijk stellen wanneer zij niet het loon ontvangen waar ze recht op hebben. Een van de onderdelen van de wet is dat werkgevers de salarissen niet contant mogen uitbetalen, maar direct op een bakrekening van de werknemers moeten storten.²⁹⁸

Voor werk van stoffelijke aard, waarbij een tastbaar product wordt opgeleverd zoals een bouwwerk, geldt de ketenaansprakelijkheidsregeling.²⁹⁹ Deze heeft als doel het voorkomen van mogelijk misbruik door aannemers en onderaannemers bij de afdracht van premies en belastingen. De regeling maakt elke schakel van de keten aansprakelijk voor alle volgende schakels.

D.2.4 Handhaving & toezicht

Met de in 2019 opgerichte European Labour Authority (ELA) beoogt de EU arbeidsmigranten informatie te verstrekken over hun rechtspositie. Daarnaast houdt de ELA toezicht of lidstaten de regels omtrent het vrije verkeer van mensen en sociale zekerheid in acht nemen. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel. Tot de taken van de Nederlandse Arbeidsinspectie behoren ook het opsporen van bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en grootschalige fraude op het gebied van de sociale zekerheid. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk handhaven; opsporing door de

²⁹⁵ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/modelovereenkomsten/content/wat-houdt-de-wet-dba-eigenlijk-in>

²⁹⁶ Zie Bijlage 3 van Belastingdienst, *Handboek Loonheffingen 2024*, april 2024 en Bijlage 'Beoordeling gezagsverhouding' bij Ministerie van Sociale Zaken, Kamerbrief 'Voortgangsbrieven werken met en als zelfstandige(n)', december 2022.

²⁹⁷ *Kamerstukken II 2023/24*, 31 311, nr. 263.

²⁹⁸ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 108, nr. 3.

²⁹⁹ De bepalingen van de ketenaansprakelijkheid staan in de artikelen 35 en 35a van de Invorderingswet 1990, in de Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004 en in artikel 35 en 35a van de Leidraad Invordering 2008.

Nederlandse Arbeidsinspectie wordt in dat geval aangestuurd door het Functioneel parket van het Openbaar Ministerie. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt geen toezicht op bovenwettelijke normen, zoals cao-afspraken tussen werkgever- en werknemersorganisaties.

Het toezicht op de eerder genoemde cao voor uitzendkrachten is belegd bij de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten (SNCU). De SNCU is in 2004 opgericht door werkgeversorganisaties (Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU)) en werknemersorganisaties (vakbonden FNV, CNV, LBV en De Unie). Als zodanig is de SNCU geen stelselpartij met een wettelijke verantwoordelijkheid, maar een sociale partner. Uitzendbureaus en arbeidsmigranten die werkzaam zijn als uitzendkracht kunnen bij de SNCU terecht voor informatie en voorlichting over hun rechten en plichten in verschillende talen.

In de uitzendsector kunnen uitzendbureaus zich vrijwillig laten certificeren door de Stichting Normering Arbeid (SNA). Dit keurmerk is ontstaan vanuit een sterke wens tot zelfregulering binnen de uitzendsector ter voorkoming van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en bij alle vormen van (onder)aanneming van werk. Het keurmerk is gebaseerd op de NEN 4400 norm. Indien gebruik wordt gemaakt van een uitzendonderneming met het SNA-keurmerk, dan is een opdrachtgever onder voorwaarden vrijgesteld van de inlenersaansprakelijkheid. Dit houdt in dat opdrachtgevers niet aansprakelijk gesteld kunnen worden door de Belastingdienst van niet-betaalde loonheffingen van het uitzendbureau. In 2016 hebben vakbonden FNV en CNV zich teruggetrokken uit het bestuur en commissies van de SNA, nadat zij constateerden dat uitzendbureaus met een SNA-keurmerk steeds vaker constructies hanteerden om de cao te ontduiken.

D.3 Huisvesting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het stelsel dat de veiligheid van de woonomstandigheden dient te regelen. In algemene zin geldt, op grond van artikel 1a van de Woningwet, dat de eigenaar van een gebouw zorg dient te dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat of voortduurt. Een verhuurder heeft dus een algemene zorgplicht om ervoor te zorgen dat een verhuurde woonruimte veilig is. De gemeente is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het toezicht op een goede invulling van deze zorgplicht.

Arbeidsmigranten wonen, ook volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken, echter vaak in omstandigheden die onveilig zijn of een risico op gezondheidsproblemen opleveren.³⁰⁰ Om hen beter te beschermen is in 2024 in de *Wet goed verhuurderschap* een aantal specifieke regels opgenomen voor de verhuur aan arbeidsmigranten. Zo mogen verhuurders niet dreigen met het beëindigen van de huurovereenkomst of het

³⁰⁰ Volkshuisvesting Nederland, *Wet goed verhuurderschap*, <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-goed-verhuurderschap/wgv-voor-arbeidsmigranten> [geraadpleegd op 28 februari 2025].

afsluiten van de elektriciteit, mag de huurovereenkomst niet gekoppeld zijn aan de arbeidsovereenkomst en moeten verhuurders verplicht informatie geven in de voorkeurstaal van de huurder.

Gemeenten hebben op grond van de *Wet goed verhuurderschap* een wettelijke verantwoordelijkheid op het gebied van toezicht en handhaving op de woonomstandigheden van arbeidsmigranten. De gemeente kan een verbod invoeren op het verhuren van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning. Soms maken gemeenten afspraken met partijen die huisvesting verzorgen, uitzendbureaus en werkgevers over kwalitatief goede huisvesting voor arbeidsmigranten, beheer op huisvestingslocaties, registratie in de basisregistratie personen en het toezicht en handhaving en integratie. Gemeenten moeten bovendien een meldpunt inrichten waar huurders terecht kunnen in het geval hun verhuurder zich niet aan de regels houdt.

Gemeenten hebben geen wettelijke verplichting om specifiek de veiligheid van arbeidsmigranten te vergroten, maar zij kunnen – als zij daarvoor kiezen – een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten in Nederland. In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), gemeenten en verschillende ketenpartners heeft de VNG een model ontwikkeld over de bescherming van kwetsbare arbeidsmigranten. Met het model kunnen gemeenten beleid voeren om arbeidsmigranten te beschermen tegen onwenselijke situaties, frequente regelovertreders en malafide partijen.³⁰¹ Als onderdeel van deze bescherming kunnen gemeenten bijvoorbeeld goede kwaliteit huisvesting ruimtelijk faciliteren in het bouw- en woonbeleid, de verplichte registratie in de basisregistratie personen (BRP) laagdrempeliger maken, gericht handhaven op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, weloverwogen keuzes maken ten aanzien van (het aantrekken van) economische activiteiten, zelfredzaamheid en onafhankelijkheid stimuleren, hulp bieden in noodsituaties, integratie in de samenleving bevorderen, communiceren met inwoners, afstemming zoeken met buurgemeenten en samenwerkingspartner zijn bij de aanpak van mensenhandel en uitbuiting.³⁰²

Daarnaast werken gemeenten samen met andere overheidsorganisaties om misstanden op het gebied van werk en huisvesting in samenhang te bestrijden, bijvoorbeeld bij de aanpak van schijnzelfstandigheid. Gemeenten werken hierbij samen met onder meer de Belastingdienst, UWV, politie en OM.

Gemeenten kunnen ook een rol spelen bij de opvang van dakloos geraakte arbeidsmigranten. Enkele gemeenten (bijvoorbeeld Rotterdam en Eindhoven) hebben inmiddels een pilot om ook EU-inwoners tijdelijk op te vangen. De rechtmatigheid van het weren dan wel toelaten van dakloos geraakte arbeidsmigranten tot de daklozenopvang is onderwerp van juridische discussie. De rechten die de gemeente

³⁰¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Barrièremodel over bescherming kwetsbare arbeidsmigranten*, <https://vng.nl/nieuws/barrieremodel-over-bescherming-kwetsbare-arbeidsmigranten> [geraadpleegd op 28 februari 2025].

³⁰² Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bescherming kwetsbare arbeidsmigranten – een barrièremodel*, https://vng.nl/sites/default/files/2023-12/bescherming_kwetsbare_arbeidsmigranten.pdf [geraadpleegd op 28 februari 2025].

toekent aan de arbeidsmigrant zijn onder andere afhankelijk van de interpretatie en classificatie van het verblijf van de arbeidsmigrant als 'duurzaam', de status van de dakloze arbeidsmigrant als 'werknemer' en de inschatting of hij of zij nog een reële kans op werk heeft.³⁰³

D.4 Zorg en sociale voorzieningen

Iedereen die in Nederland werkt is wettelijk verplicht een zorgverzekering af te sluiten.³⁰⁴ Met een zorgverzekering hebben ook arbeidsmigranten toegang tot onder meer huisartsenzorg, specialistische zorg en spoedeisende hulp. In artikel 4a van de Zorgverzekeringswet staat dat een zorgverzekeraar geen zorgverzekering mag afsluiten als het door de verzekerde gebruikte adres niet in de BRP voorkomt. Maar in datzelfde artikel staat ook een uitzondering. Ook met een salarisstrook of een werkgeversverklaring niet ouder dan 1 maand kan een zorgverzekering worden afgesloten. Een andere mogelijkheid is om een zorgverzekering via een briefadres aan te vragen. Dit kan bijvoorbeeld door het woonadres, met toestemming van de persoon in kwestie, te registreren als briefadres bij de gemeente. Het geven van een briefadres heeft geen gevolgen voor uitkeringen of toeslagen van de hoofdbewoner. Als er niemand is die een briefadres wil geven, dan is het mogelijk om een briefadres aan te vragen bij een hulporganisatie of de gemeente zelf.

Werkenden in Nederland hebben onder bepaalde voorwaarden recht op sociale voorzieningen die financiële ondersteuning bieden in geval van ziekte, werkloosheid en ouderdom. Sociale verzekeringen, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet, zijn verplicht en worden gefinancierd uit premies die door werknemers en werkgevers worden betaald. De WW geeft werknemers een uitkering bij onvrijwillige werkloosheid. De Ziektewet geeft werknemers die ziek zijn en geen recht hebben op loondoorbetaling door de werkgever, een uitkering. Flexibele arbeidskrachten vallen niet automatisch onder alle werknemersverzekeringen. Bijvoorbeeld zelfstandigen dienen zelf voorzieningen te treffen voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en pensioen.

In de EU geldt als uitgangspunt dat sociale premies en loonbelasting in het werkland worden afgedragen. In de jaren '70 is een zogenoemde A1-verklaring in het leven geroepen om de socialezekerheidsrechten van werknemers te beschermen die door hun werkgever tijdelijk gedetacheerd worden naar een andere EU-lidstaat. Sinds 2010 is iedere werknemer of zelfstandige bij grensoverschrijdende arbeid binnen de EU verplicht om een A1-verklaring te hebben. Een A1-verklaring is het bewijs dat een EU-burger in het herkomstland belasting betaalt en verzekerd is voor een inkomen bij bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen, overlijden of werkloosheid.³⁰⁵

³⁰³ De Groene Amsterdammer, *De gemeente als uitsmijter*, 20 april 2022, te raadplegen via <https://www.groene.nl/artikel/de-gemeente-als-uitsmijter> [geraadpleegd op 28 februari 2025].

³⁰⁴ Artikel 2 Zorgverzekeringswet

³⁰⁵ Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels

BIJLAGE E

Onderzoeksrapport TNO

Onderzoeksnotitie voor de Onderzoeksraad
voor Veiligheid gebaseerd op de NEA-surveys
2021-2023

Arbeidsveiligheid Poolse werknemers in routinematige, lichamelijke arbeid

TNO 2024 R11941 – 17 oktober 2024

Arbeidsveiligheid Poolse werknemers in routinematige, lichamelijke arbeid

Onderzoeksnotitie voor de Onderzoeksraad voor
Veiligheid gebaseerd op de NEA-surveys 2021-2023

Auteurs	Karolus Kraan, Hardy van de Ven
Rubricering rapport	TNO Public
Aantal pagina's	21 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	1
Projectnummer	060.56079

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2024 TNO

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	4
1 Inleiding.....	5
2 Methode, data en operationalisering.....	7
3 Resultaten.....	12
4 Samenvattend.....	15
Bijlage	17

1 Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in het kader van een onderzoek naar de veiligheid van arbeidsmigranten aan TNO gevraagd of het mogelijk is met monitordata meer inzicht te krijgen in de veiligheid op het werk van arbeidsmigranten met laaggeschoold werk, in het bijzonder uit Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen). Dit is ter aanvulling op eigen primair kwalitatief onderzoek van de Onderzoeksraad. Deze notitie presenteert de resultaten van de studie die TNO heeft uitgevoerd.

We hebben gebruik gemaakt van de monitordata van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA¹), jaargangen 2021-2023. Het betreft dus de jaren na het verschijnen van het rapport van de commissie Roemer. Met de NEA bereiken TNO/CBS jaarlijks (netto) circa 60.000 werknemers. Bij deze werknemers wordt een groot aantal thema's bevestigd rond het werk en werkomstandigheden. Door de continue monitoring kunnen trends worden gevolgd. De NEA bevat ook diverse indicatoren over veiligheid op het werk en arbeidsongevallen. Daarbij betreft het zowel de uitkomstmaten (daadwerkelijke ongevallen) als determinanten van veiligheid op het werk (het doen van gevaarlijk werk, mate van autonomie etc.). Ook bevat de NEA diverse achtergrondkenmerken, zoals sector, opleiding, leeftijd, geslacht en het werken in een uitzendconstructie.

Door de grootschalige opzet van de NEA en de weging zijn de resultaten representatief voor de werknemers in Nederland. Er is in de NEA geen indicator beschikbaar over het wel of niet zijn van een arbeidsmigrant. Wel is er NEA-data beschikbaar over de regio van herkomst en voor een selectie ook het herkomstland (o.a. Polen). In de NEA-jaargangen 2021-2023 was het echter niet direct mogelijk om alle MOE-landen te identificeren, maar wel Polen als herkomstland. Omdat uit eerdere jaargangen van de NEA - toen wel alle herkomstlanden standaard beschikbaar waren - bleek dat Polen ruim driekwart van de werknemers uit de MOE-landen vertegenwoordigt (zie ook Monitor arbeidsongevallen 2023²), is in afstemming met de Onderzoeksraad besloten om de analyses te richten op werknemers met als herkomstland Polen. Het is aannemelijk (zie ook volgende paragraaf) dat de verdeling van de Polen uit de onderzoeksgroep over sectoren vergelijkbaar is met die waar werknemers uit andere MOE-landen werken. Om zo dicht als mogelijk tegen de gebruikelijke definitie van arbeidsmigrant (zie bijv. definitie van het Interdepartementaal Project Arbeidsmigranten) te komen, hebben we getracht om bij de selectie van de groep uit de NEA het criterium eenvoudig/routinematig werk te combineren met een inkomen van maximaal 130% WML. Dit bleek echter niet mogelijk omdat de aantallen daarmee te klein werden. Daarom is de combinatie herkomstland Polen en eenvoudig/routinematig en lichamelijk werk gemaakt.

De Onderzoeksraad en TNO hebben vervolgens een beperkte set aan arbeidsveiligheid gerelateerde uitkomstmaten en mogelijke determinanten geselecteerd. Deze passen bij het analytisch kader dat de Onderzoeksraad heeft opgesteld omtrent factoren die ervoor zorgen dat “barrières die ongevallen moeten voorkomen of de gevolgen ervan moeten beperken, minder effectief zijn voor arbeidsmigranten” (zie volgende paragraaf). Deze notitie

¹ Zie ook [Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden](#); of [NEA in vogelvlucht](#)

² Zie ook: Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). Monitor arbeidsongevallen 2023. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2024/08/26/monitor-arbeidsongevallen-2023>

presenteert daarvoor de beschrijvende resultaten, waarbij de percentages in de onderzoeksgroep van arbeidsmigranten (i.c. Polen met eenvoudig/routinematig en lichamelijk werk) steeds worden vergeleken met die van een referentiegroep. Achtereenvolgens komen in de volgende paragrafen de methodologie (data en operationalisatie van het analytisch kader), de resultaten en de samenvatting aan bod.

2 Methode, data en operationalisering

Deze notitie maakt gebruik van de NEA; een grootschalige, jaarlijkse representatieve steekproef onder werknemers. Het steekproefkader van de NEA wordt gevormd door werknemers die woonachtig zijn in Nederland - i.e. ingeschreven staan in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) - en de Nederlandse of Engelse taal machtig zijn. Voor de analyses hanteren we dat een (sub)groep moet bestaan uit minimaal 100 respondenten. Dat maakt dat de betrouwbaarheid waarmee uitspraken over een steekproefresultaat - zoals een percentage - groter is (met andere woorden, de kans op het vinden van een vergelijkbaar percentage/puntschatting in een andere steekproef is dan groter), en we het resultaat beter kunnen generaliseren naar de grotere populatie (waaruit de steekproef afkomstig is). Om die reden moeten we de NEA's van 2021, 2022 en 2023 samennemen. Zoals in de inleiding aangegeven bestaat de onderzoeksgroep waarop we ons richten uit Poolse arbeidsmigranten, aangezien we voor de andere MOE-landen alleen uit 2021 gegevens hebben. Zoals tabel 1 toont, vormen zij ook verreweg de grootste groep in de NEA 2021: ruim drie kwart van alle respondenten uit de MOE-landen in 2021.

Tabel 1: MOE-landers met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk in de NEA2021 (Herkomstland CBS-definitie)

MOE-land:	Percentage van de totale NEA 2021 (gewogen)	Percentage van de Moe-landers in de NEA 2021 (gewogen)
Hongarije	0,23	5,36
Bulgarije	0,21	4,82
Polen	3,26	76,36
Roemenië	0,38	8,84
Letland	0,07	1,71
Estland	0,06	1,35
Litouwen	0,07	1,56

Bron: NEA (TNO/CBS).

De onderzoeksgroep

In de NEA die in 2021, 2022 en 2023 tezamen 172.553 respondenten omvat, heeft 1,4% van de werknemers Polen als herkomstland (CBS-definitie) (gewogen percentage); dat komt overeen met 1.287 respondenten (ongewogen).

Als we vervolgens kijken naar het beroepsniveau waarop zij werken (complexiteit en omvang van taken), zien we dat 21,1% werkt in een beroep met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk - vergeleken met slechts 7,7% op dit beroepsniveau in de rest van de NEA.

Om aan een voldoende aantal te komen voor de analyses en betrouwbaarheid van bevindingen hebben we zoals gezegd verschillende jaren samengenomen; het betreft de jaren na het verschijnen van het rapport van de commissie Roemer. De aantallen staan in tabel 2.

Tabel 2: Samenstelling onderzoeksgroep naar jaar (ongewogen aantallen)

	2021	2022	2023	Totaal
Polen met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk	59	98	99	256

Bron: NEA (TNO/CBS).

In het vervolg van deze analyses is deze groep van 256 respondenten geselecteerd, dus de Polen in beroepen met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk. Zij worden vergeleken met de 7,7% (10.654) overige werknemers die werken in een beroep met eenvoudig en routinematig lichamelijk en handmatig werk (voor het gros bestaande uit werknemers met Nederland als herkomstland).

Tabel 3 toont de achtergrondkenmerken van de onderzoeksgroep en vergelijkt deze ook met de referentiegroep van de overige werknemers. Uit de dertien sectoren (zie Tabel 1, kolom 1) die de Standaardbedrijfsindeling onderscheidt - en die onder andere het CBS hanteert -, ontbreken de ICT-sector en financiële dienstverlening. Met andere woorden, hier zijn geen werknemers uit de onderzoeksgroep (en referentiegroep) werkzaam.

De vergelijking omvat de verdeling naar sectoren, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Percentages zijn kolompercentages, en zijn getoetst met de Pearson χ^2 -test (horizontale vergelijkingen). Gemiddelden zijn getoetst met de t-test.

De belangrijkste - statistisch significante - bevindingen zijn als volgt:

Sector

- Landbouw: Een hoger percentage Poolse werknemers met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk, werkt in de landbouw (8,1%) in vergelijking met de referentiegroep (2,6%).
- Industrie: ook zijn werknemers uit deze groep vaker werkzaam in de industrie (17,3% vs. 10,5%).
- Bouw: in de bouw zijn zij ook iets oververtegenwoordigd (1,3% vs. 0,5%).
- Vervoer: werknemers uit de onderzoeksgroep zijn vaker werkzaam in de vervoersector incl. opslag en distributiecentra (13,3% vs. 6,1%).
- Zakelijke dienstverlening: ook in de zakelijke dienstverlening (waaronder bijvoorbeeld ook de schoonmaakbranche en uitzendbranche vallen) is er enige oververtegenwoordiging (25,3% vs. 19,7%).

Geslacht

- Vrouwen: Het aandeel vrouwen is hoger in de onderzoeksgroep (59,4%) dan in de referentiegroep (48,1%).

Leeftijd

- 25 tot en met 54 jaar: Een veel hoger percentage Poolse werknemers met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk valt in deze leeftijdsgroep (75,1%) vergeleken met werknemers in de referentiegroep (32,9%).

Hoogst behaalde opleidingsniveau

- Middelbaar opleidingsniveau (HAVO-MBO): Werknemers met dit opleidingsniveau zijn iets oververtegenwoordigd (38,8%) vergeleken met de onderzoeksgroep (33,4%).
- Hoog opleidingsniveau (HBO-WO): In de onderzoeksgroep zien we een hoger percentage hoog opgeleiden (14,2%) vergeleken met de referentiegroep (7,0%), terwijl ze dus routinematig/eenvoudig lichamelijk werk uitoefenen.

De referentiegroep hebben we vervolgens zodanig herwogen (gelijkgetrokken, oftewel 'statistical matching') dat die vergelijkbaar is met de onderzoeksgroep naar sector, geslacht en leeftijd. Met andere woorden, de (drie-dimensionale) verdeling van de kenmerken sector * geslacht * leeftijd (in drie categorieën) is nu gelijk in beide groepen.

We illustreren dit met het volgende fictieve voorbeeld. Stel:

- in de onderzoeksgroep komt (onder andere) 1 vrouw voor van 40 jaar, werkzaam in de landbouw, en 2 mannen van 25 jaar uit de handel,
- in de referentiegroep gaat het om 20 vrouwen met die kenmerken (40 jaar, in de landbouw) en 10 mannen met die kenmerken (25 jaar, in de handel),

dan laten we met *weging* deze 20 vrouwen uit de referentiegroep minder sterk meetellen: we kennen ze een weegfactor toe van 0,5 (en daarmee tellen ze tezamen als 10 personen ($0,5 \cdot 20$). Om de verhouding mannen vergelijkbaar te maken met die van de onderzoeksgroep kennen we hen een weegfactor toe van 2 ($2 \cdot 10 = 20$). Daarmee wordt 'na weging' de verhouding man-vrouw met de sector- en leeftijdskenmerken overeenkomstig aan die in de onderzoeksgroep (1:2).

Daarmee is de samenstelling van de onderzoeksgroep op deze combinaties van drie achtergrondkenmerken overeenkomstig met de samenstelling van de referentiegroep. Met andere woorden, in de navolgende analyses zijn verschillen tussen Polen met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk en de referentiegroep onafhankelijk van verschillen in sector, geslacht en leeftijd.

Tabel 3: Achtergrondkenmerken van de onderzoeksgroep

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
Sector		
- Landbouw	8,1%▲	2,6%▼
- Industrie	17,3%Δ	10,5%▽
- Bouw	1,3%Δ	0,5%▽
- Handel	21,6%▼	37,1%▲
- Vervoer	13,3%▲	6,1%▼
- Horeca	4,5%▼	12,2%▲

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
- ICT	0%	0%
- Financiële dienstverlening	0%	0%
- Zakelijke dienstverlening	25,3%Δ	19,7%∇
- Openbaar bestuur	0,5%	0,2%
- Onderwijs	0,8%	0,5%
- Zorg	6,6%∇	9,9%Δ
- Recreatie	0,4%	0,7%
N	485	11.190
Geslacht		
- Man	40,6%▼	51,9%▲
- Vrouw	59,4%▲	48,1%▼
N	485	11.190
Leeftijd		
- 15 t/m 25	14,3%▼	48,0%▲
- 25 t/m 54	75,1%▲	32,9%▼
- 55 t/m 75	10,7%▼	19,1%▲
N	485	11.190
Hoogst behaalde opleidingsniveau		
- Laag (<=VBO)	47,0%▼	59,5%▲
- Midden (HAVO-MBO)	38,8%Δ	33,4%∇
- Hoog (HBO-WO)	14,2%▲	7,0%▼
N	402	10.529

Bron: NEA 2021, 2022 en 2023; TNO/CBS (gewogen percentages). De symbolen ▲ (percentage is hoger dan in de andere groep) en ▼ (percentage is lager) geven aan dat het resultaat significant is (op niveau $p < 0,05$. Met andere woorden, een statistisch kleine kans dat het resultaat op toeval berust) én relevant (Cohen's $d \geq 0,20$). De symbolen Δ en ∇ het verschil is significant ($p < 0,05$) maar het resultaat is niet relevant/zwakke samenhang (Cohen's $d < 0,20$).

Analytisch kader en operationalisatie

Het analytisch kader van de Onderzoeksraad voor Veiligheid hebben we kunnen operationaliseren aan de hand van de items uit de NEA (tabel 4).

Tabel 4: Analytisch kader en operationalisatie

NEA vragen / indicator:	Antwoordcategorieën:
Arbeidsduur in uren per week in huidige baan	Continue variabele
Werkt u weleens over?	ja; soms; regelmatig
Hoeveel overuren maakt u gemiddeld per week? [Betaald en onbetaald; geen overwerk = 0 uur]	Continue variabele
Heeft u één of meerdere banen als werknemer?	nee; ja
Type dienstverband	Vast contract; uitzendkracht enz.
Heeft u de mogelijkheid om een bedrijfsarts te raadplegen?	ja/nee/weet niet
Kwantitatieve taakeisen ('werkdruk') [≥ 2.5 op schaal 1=nooit - 4=altijd; 3 items]	nooit/soms; vaak/altijd
Autonomie [≥ 2.5 op schaal 1=nee - 3=regelmatig; 5 items; excl. 'Werktijden' en 'Werklocatie' bepalen]	ja, regelmatig/ja, soms/nee
'High strain jobs': werk met hoge taakeisen en lage autonomie; werk met veel spanning	nee; ja
Vindt u het nodig dat uw werkgever (extra) maatregelen neemt als het gaat om: Veiligheid, bedrijfsongevallen	Niet nodig, want het speelt hier niet; niet nodig, er zijn al voldoende maatregelen; wel nodig, genomen maatregelen zijn onvoldoende; wel er zijn nog geen maatregelen genomen
Gevaarlijk werk	index [10 items; ten minste één keer 'Vaak of altijd']
Maakt u zich zorgen over het behoud van uw baan?	nee; ja
Sociale steun leidinggevende [≥ 2.5 op schaal 1=weinig - 4=veel; 2 items]	nooit/soms; vaak/altijd
Bent u in de afgelopen 12 maanden betrokken geweest bij een arbeidsongeval? [Een voorval tijdens het werk waardoor u lichamelijk letsel of geestelijke schade heeft opgelopen]	ja/nee

Bron: NEA (TNO/CBS).

3 Resultaten

Tabel 5 presenteert de resultaten voor de vergelijking op de variabelen van het analytisch kader waarbij de onderzoeksgroep is vergeleken met de referentiegroep. Verschillen tussen de onderzoeksgroep (Polen) en de referentiegroep zijn onafhankelijk van verschillen in leeftijd, geslacht en sector want op die kenmerken is de referentiegroep, zoals hiervoor beschreven, vergelijkbaar gemaakt met de onderzoeksgroep.

Het betreft de variabelen over werkcontext, arbeidsomstandigheden, arbeidsveiligheid en arbeidsongevallen. De gedetailleerdere versie van deze tabel staat in de Bijlage, tabel B1).

Dit zijn de belangrijkste bevindingen.

- › *Type dienstverband*: Poolse werknemers uit de onderzoeksgroep hebben minder vaak een vast contract (45,5%) dan werknemers in de referentiegroep (58,8%). Een aanzienlijk groter percentage werkt als uitzendkracht (31,5% vs. 12,3%).
- › *Zorgen over baanbehoud*: meer Polen maken zich zorgen over hun baanbehoud (32,0% vs. 15,3%).
- › *Aantal banen*: Werknemers uit beide groepen hebben meestal één baan; het hebben van meerdere banen komt in beide groepen bij 8,0% van de werknemers voor.
- › *Omvang dienstverband*: Polen werken gemiddeld meer uren (33,1 uur) dan andere werknemers (25,9 uur).
- › *Overwerk*: Poolse werknemers werken vaker over (69,9%) dan de referentiegroep (56,4%), en maken meer overuren gemiddeld per week (2,84 uur vs. 2,05 uur).
- › *Toegang tot bedrijfsarts*: Poolse werknemers geven minder vaak aan de mogelijkheid te hebben om een bedrijfsarts te raadplegen (33,5%) vergeleken met andere werknemers (46,8%).
- › *Werkdruk*: Poolse werknemers rapporteren een hogere ervaren kwantitatieve taakbelasting ('werkdruk') dan werknemers uit de referentiegroep: 41,4% van de Poolse werknemers geeft aan vaak of altijd werkdruk te ervaren vergeleken met 30,7% voor de referentiegroep. Ze geven vaker aan snel te moeten werken (46,5% vs. 32,0%) en meer werk te moeten verzetten (48,7% vs. 37,8%). Ook geven Poolse werknemers vaker aan dat ze extra hard moeten werken (30,3% vs. 23,8%).
- › *Autonomie*: De literatuur over werkstress heeft laten zien dat autonomie (beslissingsvrijheid) een regelmogelijkheid is die (te) hoge werkdruk kan compenseren. Poolse werknemers ervaren echter ook minder autonomie in hun werk; 72,0% rapporteert weinig autonomie te ervaren vs. 61,3% van de andere werknemers. Dat komt omdat zij minder vaak zelf kunnen beslissen over hoe ze hun werk uitvoeren (64,9% 'nee of soms' vs. 54,5% in de referentiegroep), minder vaak zelf de volgorde van hun werkzaamheden kunnen bepalen (68,9% vs. 54,7%), minder vaak de mogelijkheid hebben om zelf oplossingen te bedenken voor problemen (72,5% 'nee of soms' vs. 63,2%), en minder de mogelijkheid hebben verlof op te nemen wanneer gewenst (61,8% 'nee of soms' vs. 52,6%). De combinatie van hoge kwantitatieve taakeisen en geringe autonomie ('slopende banen'/high strain jobs) zien we dan ook vaker in de onderzoeksgroep: 33,7% vs. 21,4%) – een belangrijke stressfactor.

Een andere regelmogelijkheid volgens de literatuur is de sociale steun van de leidinggevende.

- › *Sociale steun van leidinggevende:* Poolse werknemers ervaren minder sociale steun van hun leidinggevend (26,7% zegt nooit of soms steun te ervaren, tegenover 15,5% van de andere werknemers). Met de stellingen ‘Mijn leidinggevende heeft oog voor het welzijn van de medewerkers’ is 30,9% het (helemaal) oneens (vs. 20,2% in de referentiegroep). Dat geldt ook voor de stelling ‘Mijn leidinggevende besteedt aandacht aan wat ik zeg’ (30,3% vs. 19,4%).
- › *Gevaarlijke werkomstandigheden en veiligheidsbeleid*
 - Gevaarlijk werk: Poolse werknemers rapporteren vaker dat zij gevaarlijk werk hebben (27,9% vs. 21,0%), zoals ‘vaak of altijd’ risico op: struikelen of uitglijden (15,3% vs. 10,5%), snijden of steken (9,6% vs. 6,2%), botsen, aanrijdingen (12,7% vs. 8,8%) en/of een ongeluk met gevaarlijke stoffen (5,5% vs. 3,2%).
Deze vier risico’s komen gemiddeld anderhalf keer vaker voor in de onderzoeksgroep dan in de vergelijkingsgroep.
 - Veiligheidsmaatregelen: Poolse werknemers vinden ruim twee keer zo vaak dat er extra veiligheidsmaatregelen nodig zijn omdat er nog geen maatregelen genomen zijn (4,4% vs. 2,0%); of als we de groep uitsluiten die aangeeft ‘geen (extra) maatregelen nodig, want het speelt hier niet’: 10,7% vs. 1,7%).
- › *Arbeidsongevallen:* Ook een hoger percentage Polen heeft in de afgelopen 12 maanden een arbeidsongeval meegemaakt (‘Een voorval tijdens het werk waardoor u lichamelijk letsel of geestelijke schade heeft opgelopen’) (incidentie van 7,9% vs. 4,6%; met andere woorden 1,7 keer zo vaak).

Tabel 5: Vergelijking onderzoeksgroep met de referentiegroep (samenvatting van tabel B.1 uit de bijlage)

Noot. Percentages zijn kolompercentages, en zijn getoetst met de Pearson χ^2 -test (horizontale vergelijkingen). Gemiddelden zijn getoetst met de t-test. ▲ en ▼: significant ($p < 0,05$) en Cohen’s $d \geq 0,20$. Δ en ∇: $p < 0,05$ maar Cohen’s $d < 0,20$.

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
Aard dienstverband		
- Vast	45,5%▼	58,8%▲
- Tijdelijk en/of vast zonder vaste uren	14,3%	11,9%
- Uitzendkracht	31,5%▲	12,3%▼
- Oproep- of invalkracht	8,7%▼	17,0%▲
Maakt u zich zorgen over het behoud van uw baan? [% Ja]	32,0%▲	15,3%▼
Heeft u één of meerdere banen als werknemer? [% Meerdere banen]	8,0%	7,6%
Arbeidsduur in uren per week in huidige baan [Gemiddelde]	33,1▲	25,9▼
Werkt u weleens over? [% Ja (soms of regelmatig)]	69,9%▲	56,4%▼
Hoeveel overuren maakt u gemiddeld per week? [Betaald en onbetaald; geen overwerk = 0 uur] [Gemiddelde]	2,84Δ	2,05∇
Heeft u de mogelijkheid om een bedrijfsarts te raadplegen? [% Ja]	33,5%▼	46,8%▲

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
Kwantitatieve taakeisen ('werkdruk') [% Vaak/altijd]	41,4%▲	30,7%▼
Autonomie [% Regelmatig]	28,0%▼	38,7%▲
'Slopende banen' ('High strain jobs'): werk met hoge taakeisen en lage autonomie [% Ja]	33,7%▲	21,4%▼
Sociale steun leidinggevende [% Vaak/altijd]	73,3%▼	84,5%▲
Fysiek belastend/ zwaar werk index ['kracht', 'trilling', 'houding' en/of 'herhaling'] [% Ten minste één 'ja, regelmatig' op 4 items]	77,2%	73,4%
Gevaarlijk werk index [% ten minste één keer 'Vaak of altijd' op 10 typen gevaarlijk werk]	27,9%Δ	21,0%▼
Vindt u het nodig dat uw werkgever (extra) maatregelen neemt als het gaat om: Veiligheid, bedrijfsongevallen		
- Niet nodig, want het speelt hier niet	50,0%Δ	42,5%▼
- Niet nodig, er zijn al voldoende maatregelen	36,9%▼	45,9%Δ
- Wel nodig, genomen maatregelen zijn onvoldoende	8,8%	9,6%
- Wel nodig, er zijn nog geen maatregelen genomen	4,4%Δ	2,0%▼
Bent u in de afgelopen 12 maanden betrokken geweest bij een arbeidsongeval? [Een voorval tijdens het werk waardoor u lichamelijk letsel of geestelijke schade heeft opgelopen] [% Ja]	7,9%Δ	4,6%▼

Bron: NEA 2021, 2022 en 2023; TNO/CBS (gewogen data).

4 Samenvattend

Samenvattend komt uit de vergelijking op achtergrondkenmerken* naar voren dat Poolse werknemers met eenvoudig/routinematig lichamelijk werk vaker werken in sectoren zoals landbouw, industrie, bouw en vervoer vs. de referentiepopulatie. Ze zijn vaker vrouw, zijn doorgaans ouder (25-54 jaar) en hebben vaker een hoger opleidingsniveau vergeleken met andere werknemers, terwijl ze dus routinematig/eenvoudig lichamelijk werk uitoefenen. Dit profiel verschilt aanzienlijk van de bredere populatie van werknemers met vergelijkbaar werk in Nederland.

Over de hele linie laten de resultaten zien dat Poolse werknemers uit de onderzoeksgroep vaker rapporteren over een meer onzekere arbeidssituatie, onveilige werkomstandigheden en een arbeidsongeval. = Een aanzienlijk groter percentage dan in de referentiegroep werkt als uitzendkracht (bijna een derde vs. 12%) en minder vaak met een vast contract. Poolse werknemers werken langere werkweken, werken vaker over en maken gemiddeld overuren. Polen maken zich ook meer zorgen over hun baanbehoud (32% vs. 15%). Ze hebben over het algemeen met zwaardere werkomstandigheden te maken (meer werkdruk, minder autonomie ('slopende banen') en minder sociale steun van de leidinggevende). Ze hebben ook vaker te maken met gevaarlijk werk, terwijl veiligheidsmaatregelen achterblijven; de incidentie van arbeidsongevallen is 1,7 keer zo groot in de onderzoeksgroep, vergeleken met de referentiegroep.

Wat komt er uit ander onderzoek: CBS-onderzoek 'Arbeidsongevallen en beroep'

Het CBS³ (Pleijers, A. & Van Thor, 2023) is in 2023 in de NEA's van 2014-2021 bij de gehele groep werknemers (dus geen apart onderscheid naar arbeidsmigranten, of Polen) een groot aantal mogelijke determinanten nagegaan van arbeidsongevallen met verzuim. In de analyse zijn de invloeden van determinanten (zoals beroep, kenmerken van het werk en sociaal-demografische kenmerken) voor elkaar gecorrigeerd – met andere woorden, het gaat om de zuivere invloed van de determinant zonder vertekening door andere determinanten die er ook mee samenhangen.

In het licht van de resultaten die deze notitie heeft gepresenteerd zijn vooral de bevindingen uit de CBS-analyse van belang dat het werken in een agrarisch beroep, alsook in een technisch, dienstverlenend of transport- en logistiek beroep gerelateerd zijn aan arbeidsongevallen met verzuim. Overwerk - en het hebben van een uitzendcontract, zij het in wat zwakkere mate - vertonen ook een samenhang met arbeidsongevallen met verzuim. Op het gebied van werkomstandigheden zijn de belangrijkste determinanten gebrek aan sociale steun van collega's en leidinggevenden, gebrek aan autonomie, ongewenst gedrag (incl. pesten) door klanten of collega's of leidinggevenden, fysiek belastend/zwaar werk, emotioneel zwaar werk en werken in lawaai (wellicht een indicator voor een industriële werkomgeving). In wat zwakkere mate vormen hoge kwantitatieve taakeisen een determinant. Het CBS-onderzoek

³ Pleijers, A. & Van Thor, J. (2023), Arbeidsongevallen en beroep, Publicatiedatum: 18-1-2023, [5. Multivariate analyse verschillen per beroep naar kenmerken werk en werknemer | CBS](#)

*Naar aanleiding van de vergelijking op achtergrondkenmerken hebben we vervolgens een referentiegroep gemaakt. Deze referentiegroep hebben we zodanig herwogen (gelijkgetrokken) dat die vergelijkbaar is met de onderzoeksgroep naar sector, geslacht en leeftijd. Hierdoor zijn de geconstateerde verschillen onafhankelijk van oorspronkelijke verschillen in sector, geslacht en leeftijd. Met andere woorden, gevonden verschillen kunnen niet meer toegewezen worden aan verschillen in sector, geslacht en leeftijd.

heeft - in tegenstelling tot onze vergelijking - niet gekeken naar het ervaren van gevaren op het werk. (De vragen hierover zijn in de NEA tussen 2014 en 2021 gewijzigd en daarom niet vergelijkbaar.) Het is aannemelijk dat deze risico's ook een belangrijke determinant vormen voor de incidentie van arbeidsongevallen. Ook een mogelijke determinant (die we eerder presenteerden), namelijk 'zorgen over baanbehoud'/baanonzekerheid, is niet in de CBS-analyse betrokken. Samenvattend kunnen we stellen dat uit het CBS onderzoek blijkt dat de meeste geselecteerde werkomstandigheden ook in de NEA gerelateerd zijn aan een arbeidsongeval en dat uit onderzoek op dezelfde dataset - de NEA - blijkt dat Polen met eenvoudig/routinematig werk vaker aangeven te maken te hebben met deze ongunstige werkomstandigheden.

Beperkingen

De verklaarde variantie van het gehele model uit de CBS-analyse (dus de mate waarin alle determinanten tezamen de incidentie van arbeidsongevallen met verzuim verklaren, is relatief gering (11%). Dat wil zeggen dat er mogelijk nog een (groot) aantal andere verklarende variabelen is voor het verhoogde voorkomen van arbeidsongevallen. Voor arbeidsmigranten in het bijzonder zou het kunnen gaan om variabelen als het - als gevolg van uitzendwerk - ontbreken van een sterke band met de werkgever en daarmee een mogelijk minder consistente implementatie van veiligheidsmaatregelen, minder toegang tot veiligheidsvoorzieningen en trainingen in vergelijking met lokale werknemers, taalbarrières, een gebrek aan kennis over rechten en veiligheidsprocedures en andere variabelen uit het analytisch model van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Een andere methodologische beperking is dat het steekproefkader van de NEA wordt gevormd door de werknemers die zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) (een voorlichtende rol hierbij is mede de taak voor uitzendbureaus). Arbeidsmigranten die zich niet hebben ingeschreven in Nederland - bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk in Nederland werken - behoren niet tot het steekproefkader. Daarnaast is de vragenlijst alleen beschikbaar in het Nederlands en Engels, waarmee arbeidsmigranten die het Nederlands of Engels niet machtig zijn de vragenlijst niet hebben ingevuld. Waar het uitzendkrachten betreft werken zij dan ook wellicht via een uitzendbureau die zich houdt aan de waarden en normen voor goed werkgeverschap⁴. Juist de groep die zeer waarschijnlijk het meest kwetsbaar is⁵, is waarschijnlijk ondervertegenwoordigd in de NEA. Niettemin zijn voor deze selecte groep grotendeels minder gunstige omstandigheden gevonden. Het is aannemelijk dat voor meer kwetsbare groepen de resultaten even of zelfs meer ongunstig zullen zijn.

Tot slot zijn de resultaten van de NEA op basis van zelfrapportage. Respondenten antwoorden hoe zij het werk ervaren. Waar de een hoge werkdruk ervaart zal de ander bij dezelfde omvang van het werk een minder hoge werkdruk ervaren. Ook kunnen er culturele verschillen zijn in de interpretatie en beantwoorden van de vragen. Iets wat mee kan spelen in een vergelijking tussen groepen met een verschillend herkomstland. Niettemin blijkt uit onderzoek dat zelfrapportage voorspellend is voor toekomstig verzuim en uitval.

⁴ Zie ook: NOS/Nieuwsuur (2024). *Gemeenten worstelen met niet-geregistreerde arbeidsmigranten: 'Geen grip op'*, 18 mei 2024, <https://nos.nl/l/2520981>, en NOS (2024). *Meldpunt tegen misstanden in de vleessector*, 13 juni 2024, <https://nos.nl/l/2524461> en NOS (2024). *Minister overweegt verbod op uitzendkrachten in sectoren met misstanden*, 2 september 2024, <https://nos.nl/l/2535551>.

⁵ De Volkskrant (2024). *Arbeidsmigranten veel vaker slachtoffer arbeidsongeval: 'Je vraagt je vaak af of het niet had kunnen worden voorkomen'*, 3 september 2024, <https://www.volkskrant.nl/binnenland/arbeidsmigranten-veel-vaker-slachtoffer-arbeidsongeval-je-vraagt-je-vaak-af-of-het-niet-had-kunnen-worden-voorkomen~b1140c6e/>

Bijlage

Tabel B.1. Vergelijking onderzoeksgroep met de referentiegroep

Noot. Percentages zijn kolompercentages, en zijn getoetst met de Pearson χ^2 -test (horizontale vergelijkingen). Gemiddelden zijn getoetst met de t-test. ▲ en ▼: significant ($p < 0,05$) en Cohen's $d \geq 0,20$. Δ en ∇: $p < 0,05$ maar Cohen's $d < 0,20$.

Gecursiveerd zijn de items (vragen/stellingen) die tezamen het hoofdconcept meten. Zo vormen bijvoorbeeld de drie items 'Moet u erg snel werken?', 'Moet u heel veel werk doen?', en 'Moet u extra hard werken?' het hoofdconcept 'Kwantitatieve taakeisen ('werkdruk')'. Deze is berekend als het gemiddelde over de drie items.

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
Aard dienstverband [alleen NEA2022&2023]		
- Vast	45,5% ▼	58,8% ▲
- Tijdelijk en/of vast zonder vaste uren	14,3%	11,9%
- Uitzendkracht	31,5% ▲	12,3% ▼
- Oproep- of invalkracht	8,7% ▼	17,0% ▲
- Steekproefomvang (N)	197	6.461
Maakt u zich zorgen over het behoud van uw baan?		
- Ja	32,0% ▲	15,3% ▼
- Nee	68,0% ▼	84,7% ▲
N	160	5.648
Heeft u één of meerdere banen als werknemer?		
- Eén baan	92,0%	92,4%
- Meerdere banen	8,0%	7,6%
N	256	8.818
Arbeidsduur in uren per week in huidige baan [Gemiddelde]	33,1 ▲	25,9 ▼
N	253	8.608
Werkt u weleens over?		
- Nee	30,1% ▼	43,6% ▲
- Ja (soms of regelmatig)	69,9% ▲	56,4% ▼
N	244	8.624
Hoeveel overuren maakt u gemiddeld per week? [Betaald en onbetaald; geen overwerk = 0 uur] [Gemiddelde]	2,84 Δ	2,05 ∇

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
N	240	8.471
Heeft u de mogelijkheid om een bedrijfsarts te raadplegen? [NEA2022&2023]		
- Ja	33,5%▼	46,8%▲
- Nee	27,0%▲	16,3%▼
- Weet ik niet	39,5%	36,8%
N	155	5.467
Kwantitatieve taakeisen ('werkdruk') [≥ 2.5 op schaal 1=nooit - 4=altijd; 3 items]		
- Nooit of soms	58,6%▼	69,3%▲
- Vaak of altijd	41,4%▲	30,7%▼
N	255	8.750
Moet u erg snel werken?		
- Nooit of soms	53,5%▼	68,0%▲
- Vaak of altijd	46,5%▲	32,0%▼
N	255	8.755
Moet u heel veel werk doen?		
- Nooit of soms	51,3%▼	62,2%▲
- Vaak of altijd	48,7%▲	37,8%▼
N	255	8.746
Moet u extra hard werken?		
- Nooit of soms	69,7%∇	76,2%Δ
- Vaak of altijd	30,3%Δ	23,8%∇
N	254	8.731
Autonomie [≥ 2.5 op schaal 1=nee - 3=regelmatig; 5 items]		
- Nee of soms	72,0%▲	61,3%▼
- Regelmatig	28,0%▼	38,7%▲
N	256	8.743
Kunt u zelf beslissen hoe u uw werk uitvoert?		
- Nee of soms	64,9%▲	54,5%▼
- Ja regelmatig	35,1%▼	45,5%▲

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
N	256	8.736
Bepaalt u zelf de volgorde van uw werkzaamheden?		
- Nee of soms	68,9%▲	54,7%▼
- Ja regelmatig	31,1%▼	45,3%▲
N	256	8.732
Kunt u zelf uw werktempo regelen?		
- Nee of soms	46,3%	47,2%
- Ja regelmatig	53,7%	52,8%
N	254	8.710
Moet u in uw werk zelf oplossingen bedenken om bepaalde dingen te doen?		
- Nee of soms	72,5%Δ	63,2%▼
- Ja regelmatig	27,5%▼	36,8%Δ
N	251	8.717
Kunt u verlof opnemen wanneer u dat wilt?		
- Nee of soms	61,8%Δ	52,6%▼
- Ja regelmatig	38,2%▼	47,4%Δ
N	256	8.736
'Slopende banen' ('High strain jobs'): werk met hoge taakeisen en lage autonomie (werk met veel spanning)		
- Nee	66,3%▼	78,6%▲
- Ja	33,7%▲	21,4%▼
N	255	8.705
Sociale steun leidinggevende [≥ 2.5 op schaal 1=nooit - 4=altijd; 2 items]		
- Nooit of soms	26,7%▲	15,5%▼
- Vaak of altijd	73,3%▼	84,5%▲
N	233	8.219
Mijn leidinggevende heeft oog voor het welzijn van de medewerkers		
- (Helemaal) oneens	30,9%▲	20,2%▼
- (Helemaal) eens	69,1%▼	79,8%▲

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
N	240	8.363
Mijn leidinggevende besteedt aandacht aan wat ik zeg		
- (Helemaal) oneens	30,3%▲	19,4%▼
- (Helemaal) eens	69,7%▼	80,6%▲
N	238	8.363
Fysiek belastend/ zwaar werk index ['kracht', 'trilling', 'houding' en/of 'herhaling'; ten minste één regelmatig op 4 items]		
- Alleen 'nee' of 'ja, soms'	22,8%	26,6%
- Ten minste één 'ja, regelmatig'	77,2%	73,4%
N	256	8.794
Doet u werk waarbij u veel kracht moet zetten, bijvoorbeeld bij tillen, duwen, trekken of sjouwen? Of gebruikt u in uw werk gereedschappen of apparaten waarbij u veel kracht moet zetten?		
- Nee of soms	53,6%	58,6%
- Ja regelmatig	46,4%	41,4%
N	256	8.775
Maakt u bij uw werk gebruik van een gereedschap, apparaat of voertuig dat trillingen of schudden veroorzaakt?		
- Nee of soms	79,6%	83,9%
- Ja regelmatig	20,4%	16,1%
N	254	8.752
Doet u werk in een ongemakkelijke werkhouding?		
- Nee of soms	82,6%	83,1%
- Ja regelmatig	17,4%	16,9%
N	252	8.741
Doet u werk waarbij u herhalende bewegingen moet maken?		
- Nee of soms	37,0%	36,3%
- Ja regelmatig	63,0%	63,7%
N	255	8.743
Gevaarlijk werk index [10 items; ten minste één keer 'vaak of altijd']		
- Ten minste één type gevaarlijk werk 'Vaak of altijd'	27,9%Δ	21,0%▽

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
- Alle typen gevaarlijk werk ten hoogste 'Nooit of soms'	72,1%∇	79,0%Δ
N	250	8.554
De volgende soorten van gevaarlijk werk heb ik ...: [meerdere antwoorden mogelijk]:		
Vallen van hoogte		
- Nooit of soms	95,3%	97,2%
- Vaak of altijd	4,7%	2,8%
N	250	8.554
Struikelen, uitglijden		
- Nooit of soms	84,7%∇	89,5%Δ
- Vaak of altijd	15,3%Δ	10,5%∇
N	250	8.554
Bekneld raken		
- Nooit of soms	97,3%	96,2%
- Vaak of altijd	2,7%	3,8%
N	250	8.554
Snijden, steken		
- Nooit of soms	90,4%∇	93,8%Δ
- Vaak of altijd	9,6%Δ	6,2%∇
N	250	8.554
Botsen, aanrijdingen		
- Nooit of soms	87,3%∇	91,2%Δ
- Vaak of altijd	12,7%Δ	8,8%∇
N	250	8.554
Ongeluk met gevaarlijke stoffen		
- Nooit of soms	94,5%∇	96,8%Δ
- Vaak of altijd	5,5%Δ	3,2%∇
N	250	8.554
Confrontatie met geweld		
- Nooit of soms	98,8%	99,1%
- Vaak of altijd	1,2%	0,9%

	Polen met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk	Referentiegroep met eenvoudig/ routinematig lichamelijk werk
N	250	8.554
Verbranden		
- Nooit of soms	98,0%	98,0%
- Vaak of altijd	2,0%	2,0%
N	250	8.554
Verstikking		
- Nooit of soms	99,6%	99,3%
- Vaak of altijd	0,4%	0,7%
N	250	8.554
Een ander gevaar		
- Nooit of soms	98,5%	97,5%
- Vaak of altijd	1,5%	2,5%
N	250	8.554
Vindt u het nodig dat uw werkgever (extra) maatregelen neemt als het gaat om: Veiligheid, bedrijfsongevallen		
- Niet nodig, want het speelt hier niet	50,0%Δ	42,5%∇
- Niet nodig, er zijn al voldoende maatregelen	36,9%∇	45,9%Δ
- Wel nodig, genomen maatregelen zijn onvoldoende	8,8%	9,6%
- Wel nodig, er zijn nog geen maatregelen genomen	4,4%Δ	2,0%∇
N	250	8.675
Bent u in de afgelopen 12 maanden betrokken geweest bij een arbeidsongeval? [Een voorval tijdens het werk waardoor u lichamelijk letsel of geestelijke schade heeft opgelopen]		
- Ja	7,9%Δ	4,6%∇
- Nee	92,1%∇	95,4%Δ
N	239	8.590

Bron: NEA-data 2021, 2022 en 2023; TNO/CBS (gewogen data).

Healthy Living & Work

Sylviusweg 71
2333 BE Leiden
www.tno.nl

TNO innovation
for life

BIJLAGE F

Historisch kader

Migratie is een fenomeen dat nauw verbonden is met menselijke samenlevingen. Al van oudsher trekken mensen van plaats naar plaats op zoek naar werk, veiligheid en voedsel. Arbeidsmigratie was in de afgelopen eeuwen verreweg de belangrijkste vorm van verplaatsing in Europa. Het is van groot belang voor het soepel functioneren van arbeidsmarkten.³⁰⁶

Ook in Nederland is de beschikbaarheid van werk van oudsher de belangrijkste reden voor migranten om naar Nederland te komen. Al voor de twintigste eeuw kwamen mensen uit (vooral) Duitsland naar Nederland om oogstwerkzaamheden te verrichten. In het begin van de twintigste eeuw trokken de Staatsmijnen personeel aan. Zo werkten er zo'n 12.000 buitenlandse arbeidskrachten in de Limburgse mijnen (ongeveer een derde van het totale aantal mijnwerkers) doordat er onvoldoende ervaren Nederlandse mijnwerkers beschikbaar waren. De buitenlandse krachten kwamen vooral uit Duitsland, Polen en Slovenië. Tijdens de economische crisis in de dertiger jaren nam hun aantal sterk af.

De migratie leverde aanvankelijk relatief weinig fricties op met de oorspronkelijke bevolking. Dat veranderde aan het begin van de twintigste eeuw, mede door de ontwikkeling van een nationaal sociaal stelsel. De Nederlandse staat kreeg er financieel en politiek belang bij om eigen arbeiders te bevoordelen boven buitenlanders. Vakbonden begonnen zich te verzetten tegen wat zij zagen als oneerlijke concurrentie van buitenlandse arbeidskrachten.³⁰⁷

Na de Tweede Wereldoorlog kwam een emigratiegolf van honderdduizenden Nederlanders op gang. Mede hierdoor en door de noodzaak tot wederopbouw van het land ontstond in de jaren vijftig een tekort aan arbeidskrachten. Om aan de vraag naar laaggeschoolde arbeid in sectoren als de mijnen, de textiel en de metaal te voldoen, ging de regering in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven migranten werven in landen als Italië, Spanje, Joegoslavië, Griekenland en kort daarop ook in Marokko en Turkije. De regering-Drees, die vond dat Nederland overvol was, koos voor tijdelijke arbeidsmigranten. De overtuiging was dat deze 'gastarbeiders' na voldoende te hebben verdiend naar huis zouden terugkeren. Om die reden namen ze ook genoegen met eenvoudige en goedkope huisvesting.³⁰⁸

³⁰⁶ WRR, *Regie over migratie: Naar een strategische agenda. Essays van Leo Lucassen, Paul Scheffer en Ernst Hirsch Ballin ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid*, 19 juni 2018.

³⁰⁷ Leo Lucassen in WRR: *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*, 19 juni 2018.

³⁰⁸ Leo Lucassen in WRR: *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*, 19 juni 2018.

Parallel aan de geregleerde werving van arbeidskrachten ontstond een stroom van 'spontane' arbeidsmigratie van niet-geworven arbeidskrachten. Om deze te beperken stelde de regering in 1968 voor niet-geworven arbeidskrachten een Machtiging tot Voorlopig Verblijf verplicht. Door de invoering van deze verblijfsvergunning voor buitenlandse werknemers, ook wel de 'Roolvink-stop' genoemd (genoemd naar de minister van Sociale Zaken), werd een onderscheid gecreëerd tussen legale en illegale arbeid.³⁰⁹

Het kabinet-Den Uyl maakte in 1973 een einde aan de wervingsovereenkomsten. Tegen die tijd was het aantal Turkse en Marokkaanse werknemers al sterk toegenomen. De veronderstelling dat zij tijdelijk in Nederland zouden verblijven en weer naar hun herkomstland zouden terugkeren, was niet uitgekomen. Velen vestigden zich permanent in Nederland, lieten hun gezin overkomen of stichtten een gezin.

Om de toelating van migranten van buiten de Europese Gemeenschap (toen nog negen lidstaten) tot de Nederlandse arbeidsmarkt nog strikter te reguleren werd in 1978 de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) ingevoerd. Deze stelde nadere voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verstrekt.

Ondanks de nieuwe wetgeving werkte in Nederland een aanzienlijk aantal arbeidskrachten zonder verblijfs- of tewerkstellingsvergunning. In de jaren tachtig nam (met name in Amsterdam) het aantal illegale naaiateliers toe. Hier werkten vooral mensen van Turkse afkomst. Ook in de tuinbouw nam de inzet van illegale werknemers toe, met name uit Polen. Malafide uitzendbureaus ('handmatige loonbedrijven') zetten hiervoor ingenieuze schijnconstructies op. Het kabinet probeerde met de aanpak van deze malafide uitzendbureaus en invallen in kassen de illegale arbeid terug te dringen.

Om illegale tewerkstelling in de glastuinbouw te bestrijden werd in 1999 het Westland Interventie Team (WIT) opgericht. In de jaren erna kwamen er ook interventieteams in West-Friesland, en de omgeving van Eindhoven en Venray, Dordrecht en Zuidwest-Nederland. Ze verenigden zich in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Het WIT, waarin de Inspectie SZW, belastingdienst, UWV en politie samenwerken aan het opsporen van illegale arbeid, werd in 2012 afgeschaft, ook al is aan de misstanden geen einde gekomen. De handhaving werd onderdeel via de reguliere inspecties van de Inspectie SZW.

Probleem bij de handhaving was dat malafide uitzendbureaus zich razendsnel failliet lieten verklaren als ze werden vervolgd. Dit kon dankzij de wettelijke mogelijkheid van turboliquidatie, die in 1994 was ingevoerd om misbruik van inactieve rechtspersonen ('lege bv's') te voorkomen. Het kabinet achtte het belangrijk dat rechtspersonen eenvoudig kunnen worden opgericht en dat deze ook weer eenvoudig zijn op te heffen als de activiteiten worden gestaakt. Het op papier laten voortbestaan van inactieve rechtspersonen bracht volgens het kabinet immers als risico met zich dat inactieve (lege)

³⁰⁹ E. de Bakker, et al., *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag' - Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, oktober 2004.

rechtspersonen zouden worden opgekocht om als dekmantel te fungeren voor malafide praktijken.³¹⁰

De aanpak van malafide uitzendbureaus werd ook – onbedoeld – bemoeilijkt door de overheid zelf. De invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte, waarbij de termijn dat de werkgever het loon moest doorbetalen werd verlengd van zes naar 52 weken, had als effect dat werkgevers veel minder personeel in vaste dienst namen en veel meer gebruik gingen maken van uitzendkrachten. Dit gaf uitzendbureaus, ook de malafide, wind in de zeilen.³¹¹

De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) maakte een einde aan de vergunningplicht voor uitzendbureaus in 1998. Het kabinet wilde zo de marktwerking verbeteren en vertrouwde erop dat de uitzendbranche via zelfregulering misstanden zou voorkomen. De maatregel leidde tot een sterke toename van het aantal uitzendbureaus, en de misstanden met malafide uitzendbureaus bleven zich voordoen.

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevestigde in 2000 de hardnekkigheid van het probleem. De omvang van illegale tewerkstelling in Nederland werd geschat tussen de 35.000 en 50.000 volledige banen; naar schatting vond 36% van deze illegale tewerkstelling plaats in de land- en tuinbouw.³¹² Naar aanleiding daarvan kondigde de minister van Sociale Zaken aan dat de aanpak van illegale arbeid verder zou worden geïntensiveerd.

Uitbreiding EU met EU-11 landen

Per 1 mei 2004 werd de Europese Unie uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten, waarvan (naast Cyprus en Malta) acht landen uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landen, ook wel de EU-11 landen genoemd). Voor de acht MOE-landen gold een overgangsperiode naar vrij verkeer van personen tot 1 mei 2007. Vanaf die datum konden arbeidskrachten uit deze landen in alle lidstaten van de EU zonder tewerkstellingsvergunning en arbeidsmarkttoets werken. In feite werd zo in één keer een einde gemaakt aan de illegale situatie van een groot aantal arbeidsmigranten. In de statistieken leidde dit tot een forse daling van het aantal illegale arbeidskrachten. Illegale arbeid en misstanden met malafide uitzendbureaus waren echter nog lang niet uit de wereld.

Voor de aanpak van illegale arbeid, die er nog steeds was, werd in 2005 de Bestuurlijke boete Wet Arbeid Vreemdelingen ingevoerd. Inning van bestuurlijke boetes werd efficiënter en effectiever geacht dan strafrechtelijke handhaving. De boetes werden verhoogd tot 8000 euro per illegale werknemer voor rechtspersonen, en 4000 euro per

³¹⁰ Staatsblad 1994-506, Wet van 29 juni 1994 tot invoering van de mogelijkheid van ontbinding van rechtspersonen door de Kamer van Koophandel en Fabrieken, vervanging in een aantal artikelen van Boek 2 Burgerlijk Wetboek van beroep op de Kroon door beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, alsmede enige andere wijzigingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, 19 juli 1994.

³¹¹ E. de Bakker, et al., 'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag' - Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw, oktober 2004

³¹² Research voor Beleid, *Illegale tewerkstelling verkend*, in opdracht van het ministerie van SZW, 2000.

illegale werknemer voor natuurlijke personen. Tevens verhoogde de Arbeidsinspectie het aantal controles om de pakkans te vergroten.³¹³

Per 1 januari 2007 traden ook Bulgarije en Roemenië toe tot de EU. Voor deze landen werd een overgangsperiode van zeven jaar afgesproken voordat vrij verkeer van personen mogelijk zou worden.³¹⁴ Voor vrij verkeer van diensten was geen overgangsregime afgesproken: zelfstandigen uit Bulgarije en Roemenië mochten vanaf 1 januari 2007 in Nederland vrij hun diensten aanbieden. Overigens waren er al wel Bulgaren en Roemenen aan het werk als zelfstandige. Daarbij werd ook gebruik gemaakt van schijnconstructies.³¹⁵

De minister van SZW kondigde in 2011 nieuwe maatregelen af om arbeidsmarktfraude harder aan te pakken. Het ging daarbij niet meer (alleen) om illegale tewerkstelling, maar ook om zaken als uitbuiting, gebruik van schijnconstructies, onderbetaling en niet afdragen van premies. Gebleken was dat het aandeel inspecties waarbij de inspecteurs een overtreding van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en/of de Wet Minimumloon hadden geconstateerd in 2009 nog steeds 17% was. Het misbruik was daarmee op een vergelijkbaar niveau als voorgaande jaren. De boetes werden verhoogd, en de mogelijkheid werd geschapen om bij herhaling bedrijven stil te leggen.³¹⁶ Omdat de helft van de arbeidsmigranten via uitzendbureaus naar Nederland kwam en omdat een groot deel van die uitzendbureaus malafide waren, kondigde de minister van SZW een hardere aanpak aan van malafide uitzendbureaus.

Het kabinet bleef wel de zelfregulering door de branche steunen, hoewel duidelijk was dat deze niet naar behoren werkte. De minister wees terugkeer naar het vergunningstelsel, zoals dat tot 1998 gold, af omdat dit niet in staat was geweest malafide praktijken uit te bannen. De minister wilde verder de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) zo aanscherpen, dat werkgevers die malafide praktijken in stand houden kunnen worden aangepakt.³¹⁷

In april 2011 kondigde de minister van SZW aan dat het kabinet wil bewerkstelligen dat een EU-burger pas een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd verkrijgt wanneer hij langer dan vijf jaar in Nederland heeft gewerkt. Op dat moment was het op grond van EU-Richtlijn 2004/38 betreffende vrij verkeer van personen zo dat iemand die langer dan een jaar in een gastland heeft gewerkt en sindsdien onvrijwillig werkloos is, rechtmatig verblijf voor onbepaalde tijd in dat land heeft, ook als hij over onvoldoende middelen van bestaan beschikt.³¹⁸ De voorwaarde dat iemand langer dan vijf jaar in Nederland

³¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 523 nr.3, Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen), 28 april 2004.

³¹⁴ De andere lidstaten mochten vijf jaar lang, dus tot 2012, de toegang van Bulgaarse werknemers tot hun arbeidsmarkt zelf reguleren. Het was mogelijk voor lidstaten om deze periode van vijf jaar nog te verlengen met twee jaar. Dit mocht alleen in het geval dat de lidstaat vreesde voor ernstige verstoring van de arbeidsmarkt en dit aan de Europese Commissie meedeelde.

³¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 29 407 nr. 118, Brief over vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, 4 april 2011.

³¹⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 17 050, nr. 403, Brief van de minister en staatssecretaris van SZW over misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, 10 maart 2011.

³¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 29 407 nr. 118, Brief over vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten, 4 april 2011.

³¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 29 407 nr. 118, Brief over vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, 4 april 2011.

moet hebben gewerkt is niet ingevoerd. Wel moet iemand 5 jaar ononderbroken legaal in het land hebben *gewoond*.

De Tweede Kamer voerde in 2011 een parlementair onderzoek uit naar mogelijkheden om meer greep te krijgen op arbeidsmigratie.³¹⁹ De belangrijkste conclusies van dit parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA) staan in het blauwe kader hieronder.

Belangrijkste conclusies parlementair onderzoek LURA

- ▶ Nederland is niet in staat geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost- Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingsituaties van arbeidsmigranten. De commissie beveelt de Tweede Kamer aan het kabinet te vragen met voorstellen te komen om het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul te reduceren.
- ▶ Migranten worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting. De commissie acht dit onacceptabel.
- ▶ De commissie is van oordeel dat het kabinet op korte termijn deze negatieve effecten van arbeidsmigratie voortvarend zou moeten bestrijden. Ze heeft twijfels of de stappen die al zijn gezet bijdragen aan het bereiken van concrete resultaten op korte termijn.
- ▶ Vooral op het terrein van de huisvesting mist een *sense of urgency* en concrete, meetbare doelstellingen. De commissie vraagt het kabinet in dit beleid bovendien speciale aandacht te geven aan de rol en verantwoordelijkheid van de werkgevers bij huisvesting.
- ▶ Hoewel arbeidsmigranten hier veelal tijdelijk komen werken, heeft het verschijnsel arbeidsmigratie een permanent karakter gekregen. Alle onderzoeken wijzen op een verdere toename van het aantal arbeidsmigranten op korte termijn. Een trage beleidsvorming- en uitvoering zal de problematiek verder verergeren.
- ▶ Nieuwe arbeidsmigranten zijn in de beginfase makkelijke prooien voor malafide werkgevers en huisjesmelkers. Met het oog op het aanstaande vrije verkeer van werknemers uit Bulgarije en Roemenië acht de commissie het urgent dat het beleid snel worden verbeterd.
- ▶ Het heeft de commissie veel moeite gekost om een beeld te construeren van de aantallen in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. De registratie blijkt niet op orde. Het gevolg daarvan is dat gemeenten slecht zicht hebben op het aantal arbeidsmigranten, wat consequenties heeft voor de lokale beleidsontwikkeling, uitvoering en handhaving.

³¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32 680 nr. 4, Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie – Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie, 29 september 2011.

In een reactie op de aanbevelingen van de commissie LURA constateerde de minister van SZW dat de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant om zijn verblijf in Nederland tot een succes te maken, in het rapport onderbelicht is gebleven: 'De arbeidsmigrant maakt zelf de keuze om in Nederland te gaan werken.' De commissie onderkende volgens hem ook onvoldoende dat migranten steeds vaker een beroep gaan doen op sociale voorzieningen. De minister toonde zich bezorgd dat de komst van meer migranten (uit Bulgarije en Roemenië) kan leiden tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. De economische crisis die Nederland in die periode doormaakte, was mede aanleiding voor de zorg, omdat werkgevers hierdoor druk konden ervaren op arbeidskosten te besparen. De minister waarschuwde dat het grote verschil in beloning tussen Nederland en Bulgarije en Roemenië en Nederland ertoe zou leiden dat arbeidsmigranten uit deze landen eerder genoeg nemen met een lager salaris, "hetgeen hen vatbaar maakt voor uitbuiting door bijvoorbeeld malafide uitzendbureaus". Om deze redenen koos het kabinet ervoor maximaal gebruik maken van de overgangsregeling op werknemers uit deze landen.³²⁰ Het vrije verkeer van arbeidskrachten uit Bulgarije en Roemenië werd in Nederland zodoende van kracht op 1 januari 2014.

De aanbeveling van de commissie LURA om het aantal malafide uitzendbureaus in twee jaar tijd te reduceren tot nul nam het kabinet ter harte. Het kondigde aan te verkennen in hoeverre een vergunningplicht voor uitzendbureaus, zoals de commissie LURA aanbeveelt, bijdraagt aan een effectieve aanpak van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie over 2010 was gebleken dat het certificaat dat de branche zelf had ingesteld om fraude en illegaliteit tegen te gaan nog steeds niet goed werkte. Bij 21% van de inspecties bij uitzendbureaus met certificaat werd een overtreding geconstateerd. Dit was maar een fractie lager dan het percentage overtredingen bij uitzendbureaus zonder certificaat (23%).³²¹

Een nieuwe maatregel om misstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken was de Wet Aanpak Schijnconstructies, die vanaf 1 januari 2015 (tot 2017) stapsgewijs in werking trad. Met schijnconstructies proberen werkgevers regels voor minimumloon of cao-loon te omzeilen. Dit doen ze bijvoorbeeld door onterechte kosten in te houden op het salaris, zoals maaltijd- en verzekeringskosten. De wet moet zorgen voor een fatsoenlijke beloning en een minimum aan zekerheid voor alle werknemers, en daarmee voor een eerlijke concurrentie tussen binnen- en buitenlandse werknemers. Een van de onderdelen is dat werkgevers de salarissen niet contant mogen uitbetalen, maar direct op een bakrekening van de werknemers moeten storten.³²²

³²⁰ Kamerstukken II, 2011/2012, 29 407 nr. 132, Brief van de minister van SZW over vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, 18 november 2011.

³²¹ Kamerstukken II 2011/12, 29 407 nr. 132, Brief van de minister van SZW over vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, 18 november 2011.

³²² Kamerstukken II 2014/15, 34 108 nr. 3, Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies), Memorie van Toelichting, 15 december 2014

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

De pandemische uitbraak van het coronavirus in 2020 zette de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten in de schijnwerpers. Velen bleken werkzaam in beroepen waarbinnen thuis werken niet mogelijk is. De bedrijfstakken waarin zij werken werden gezien als vitaal en/of cruciaal om Nederland draaiende te houden. Daarnaast werken zij vaak (bijvoorbeeld in slachterijen en distributiecentra) dicht op elkaar, worden ze in groepen vervoerd en wonen ze met meerdere mensen in kleine ruimten. Hierdoor werden arbeidsmigranten meer dan gemiddeld aan het coronavirus blootgesteld. Arbeidsmigranten die door ziekte hun werk verloren, raakten ook hun woonruimte en zorgverzekering kwijt.

Deze schrijnende situaties waren een belangrijke aanleiding voor de instelling van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, onder leiding van oud-Tweede Kamerlid Emile Roemer.³²³ Het aanjaagteam presenteerde op 11 juni 2020 voorlopige³²⁴, en op 30 oktober 2020 definitieve³²⁵ aanbevelingen aan het kabinet om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. De voorlopige aanbevelingen waren gericht op de korte termijn, in verband met het coronavirus. Het definitieve rapport bevatte meer dan vijftig aanbevelingen. Het Aanjaagteam heeft bewust niet gekozen voor aanbevelingen gericht op structurele hervormingen van de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt, omdat dit te veel tijd zou kosten en de problemen zo acuut zijn dat snelle maatregelen nodig zijn. De voor dit onderzoek meest relevante zijn in het blauwe kader hieronder samengevat.

Belangrijkste aanbevelingen aanjaagteam aan het kabinet³²⁶

- ▶ Verplichte certificering voor uitzendbureaus en een boete voor werkgevers die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Als onderdeel van deze certificatie zou moeten worden gecontroleerd of de risico-inventarisatie en – evaluatie (RI&E) van de werkgever beschikbaar wordt gesteld aan de uitzendkrachten en of de uitzendkrachten actief worden geïnformeerd bij welke arbodienst(en) ze terecht kunnen met werk-gerelateerde gezondheidsklachten. Ook zou de werkgever de arbeidsmigrant actief moeten informeren over rechten en plichten die samenhangen met het verblijf in Nederland (zoals inschrijven in een gemeente).
- ▶ Onderzoek hoe het een uitzendbureau onmogelijk kan worden gemaakt in Nederland actief te zijn, wanneer gebleken is dat het uitzendbureau systematisch onoorbare praktijken heeft uitgeoefend.
- ▶ Maak met inachtneming van relevante Europese regels werk van een complete en actuele registratie van arbeidsmigranten in de Basis Registratie Personen (BRP), zodat de arbeidsmigrant achterhaalbaar en traceerbaar is en leg de verplichting daartoe vast in de gemeentelijke woonverordening.

³²³ Kamerstukken II 2019/2020, 29 861 en 25 295, nr. 49, Brief van de minister van SZW over de actuele situatie rondom EU-arbeidsmigranten en het coronavirus, 4 mei 2020.

³²⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*, 11 juni 2020.

³²⁵ Aanjaagteam Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers – aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

³²⁶ Aanjaagteam Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers – aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

- ▶ Verplicht in de Arbeidsomstandighedenwet dat opdrachtgevers en uitzendbureaus direct de beschikking te hebben over het BSN-nummer, woonadres en telefoonnummer of e-mailadres van de arbeidsmigranten die voor hen werken.
- ▶ Verplicht in de Arbowet dat het uitzendbureau (net als dat voor werkgevers al het geval is) arbeidsongevallen meldt bij Inspectie SZW. Dit betekent dat werkgevers ongevallen ook moeten melden aan het uitzendbureau. Hiermee hoopt het team de ondermelding van het aantal arbeidsongevallen in Nederland te verlagen.
- ▶ Werkgevers en uitzendbureaus moeten nadrukkelijk in hun jaarverslagen aspecten van eerlijk werk en goed werkgeverschap opnemen, zoals informatie over de arbeidsduur, zorgverzekeringen, huisvesting en gezond en veilig werken. Op die manier komt er meer transparantie over hoe werkgevers omgaan met arbeidsmigranten.
- ▶ Het kabinet moet zo snel mogelijk wettelijk regelen dat arbeidsmigranten na beëindiging van hun arbeidscontract gedurende een periode van maximaal 30 dagen gebruik kunnen blijven maken van medische zorg. Zorgaanbieders moeten aandacht hebben voor de aantallen arbeidsmigranten in hun regio en daar het zorgaanbod op afstemmen, zodat ook arbeidsmigranten voldoende toegang hebben tot zorg.

Het Aanjaagteam heeft in het eindadvies ook een aantal adviezen van arbodeskundigen opgenomen. Kern is dat een betere uitvoering van de Arbowet nodig is voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten. Ze adviseren een totaalaanpak, die onder andere bestaat uit:

- ▶ Het opstellen door de werkgever van een goede Risico-Inventarisatie en Evaluatie (RI&E). Deze houdt rekening met de specifieke risico's per taak voor arbeidsmigranten.
- ▶ Het verzorgen van voorlichting in de juiste taal en toetsen of men het ook daadwerkelijk begrepen heeft.
- ▶ Een Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO) aanbieden aan arbeidsmigranten.
- ▶ Arbodeskundigen verder professionaliseren op het gebied van specifieke arbeidsrisico's voor arbeidsmigranten. Daarnaast moeten uitzendbureaus op de hoogte te zijn van die risico's en moeten arbeidsmigranten meer worden betrokken bij het zoeken naar oplossingen.

In de aanbevelingen wordt ingegaan op mogelijkheden om coronabesmettingen te verminderen, maar veel minder op de arbeidsveiligheid in het algemeen. Het kabinet kondigde aan dat het alle aanbevelingen grotendeels overnam. Volgens het kabinet is een registratieplicht zoals voorgesteld niet nodig, omdat die in feite al bestaat. De verplichting voor arbeidsmigranten om zich tijdig bij een gemeente in te laten schrijven volgt uit de Wet Basisregistratie Personen (BRP). Dit geldt voor degenen die in een half jaar minimaal vier maanden in Nederland verblijft. In de praktijk blijkt echter dat arbeidsmigranten vaak niet aan deze verplichting voldoen. Wie korter dan vier maanden in Nederland verblijft kan zich vrijwillig laten inschrijven als niet-ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP). Lang niet alle arbeidsmigranten doen dit, onder meer

omdat zij vaak verhuizen. Doordat lang niet alle arbeidsmigranten zich laten inschrijven, zijn ze moeilijk traceerbaar. Het kabinet kondigde daarom aan de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren.

In reactie op het tweede advies, dat is gericht op de lange termijn, meldde het kabinet dat dat het vanwege de naderende verkiezingen niet alle aanbevelingen kon uitvoeren.³²⁷ Na de verkiezingen legde het nieuwe kabinet (Rutte IV) in het regeerakkoord vast dat de aanbevelingen van het Aanjaagteam zal opvolgen.³²⁸ Het Interdepartementale Project Arbeidsmigranten (IPA) van de ministeries van SZW, BZK, VWS, LNV, EZK en J&V monitort de uitvoering van het advies van het Aanjaagteam. Het IPA rapporteert hierover en jaagt het de uitvoering, indien nodig, aan. Ook overlegt het IPA met gemeenten, provincies, sociale partners en inspectiediensten over de opvolging van dit advies. Uitgangspunt is dat arbeidsmigranten worden behandeld 'als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving'.³²⁹

De Europese Commissie stelde op 27 april 2022 acties voor om migranten met vaardigheden en talent naar de EU te trekken. De acties hebben een dubbel doel: de krapte op de Europese arbeidsmarkt verlichten en migratiesamenwerking met derde landen versterken om irreguliere migratie te verminderen.³³⁰ In een reactie op de voorstellen liet het kabinet weten dat arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, pas mogelijk moet zijn als eerst andere mogelijkheden, zoals het inzetten van ongebruikt arbeidspotentieel, worden benut. Het kabinet maakte een uitzondering voor arbeidsmigratie uit zogeheten prioritaire migratielanden, waarmee een akkoord is gesloten over terugdringen van irreguliere migratie en een effectieve terugkeerregeling. Het kabinet wilde hiervoor een gerichte visumverlening en tijdelijke, kleinschalige, legale en circulaire (inclusief terugkeer) arbeidsmigratie.³³¹

Om de toegang voor arbeidsmigranten tot de zorg te verbeteren, sloten de minister van SZW en VWS Op 1 december 2022 een convenant met Zorgverzekeraars Nederland. Arbeidsmigranten kampen door slechte werk- en leefomstandigheden vaak met gezondheidsproblemen, maar ze melden zich niet snel ziek. Onder meer uit angst om hun baan te verliezen blijven mensen lang rondlopen met fysieke en mentale klachten. Het zorgconvenant moet deze situatie verbeteren. Doelen van het convenant zijn het vergroten van de zelfredzaamheid en onafhankelijkheid van arbeidsmigranten; verbeteren van de controle op betrouwbaarheid en integriteit van werkgevers; garanderen van betere toegang tot huisartsenzorg. Het convenant heeft een duur van drie jaar. De gemaakte afspraken zijn inspanningsverplichtingen, geen resultaatsverplichtingen.

³²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 55, kabinetsreactie op twee advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 14 december 2020.

³²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 788 nr. 77, Bijlage - Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst - Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december 2021. VVD, D66, CDA en ChristenUnie

³²⁹ IPA, *Position paper Rob van Lint – Bestuurlijk aanjager Interdepartementaal Project Arbeidsmigranten (IPA)*, 16 mei 2022.

³³⁰ Europese Commissie, *mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU*, 24 april 2022.

³³¹ Kamerstukken II 2021/22, 22 112 nr 3442, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, 13 juni 2022.

In de voortdurende strijd tegen malafide uitzendbureaus besloot het kabinet in 2022 de wet die turboliquidaties mogelijk maakt aan te scherpen. De wet werd op grote schaal door malafide bedrijven misbruikt om een boete schuldenlast (door niet uitbetaalde lonen) of vervolging te voorkomen.³³² Vaak hevelde de ondernemer de activiteiten over naar een nieuw bedrijf dat de misstanden voortzette. Het voorstel voor een tijdelijke wet maakt het voor schuldeisers mogelijk inzicht te krijgen in de administratie van de ontbonden rechtspersoon. Daarnaast kan op verzoek van het Openbaar Ministerie een bestuursverbod worden opgelegd aan de bestuurder van het geliquideerde bedrijf. De bestuurder aan wie een bestuursverbod is opgelegd, kan gedurende de periode waarvoor het verbod is opgelegd (maximaal vijf jaar) niet tot bestuurder of commissaris van een rechtspersoon worden benoemd. De wet geldt voor een periode van twee jaar, met de mogelijkheid om (door een volgend kabinet) te worden verlengd.³³³

Er zijn twijfels of het wetsvoorstel het beoogde doel zal bereiken. Volgens critici kan een vennootschap nog steeds verdwijnen via turboliquidatie, terwijl schuldeisers onbetaald achterblijven. Van de nieuw voorgestelde vorm van de turboliquidatie kunnen fraudeurs nog altijd eenvoudig misbruik maken. Het bestuursverbod wordt een 'lege huls' genoemd.³³⁴

In vervolg op het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om een certificeringsstelsel voor uitzendbureaus in te stellen, bood het kabinet op 6 oktober 2023 het Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) aan aan de Tweede Kamer.³³⁵ Het doel is de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren, in het bijzonder die van arbeidsmigranten, en om een gelijk speelveld te creëren voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Daarmee moet de Wtta volgens het kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan het aanpakken van misstanden met malafide uitzendbureaus. Het kabinet wilde het certificeringsstelsel aanvankelijk publiek-privaat regelen, maar naar aanleiding van een kritisch advies van de Raad van State³³⁶ heeft het besloten het publiekrechtelijk te

³³² Een aanwijzing hiervoor is dat in 2018 bijna 33.000 van de iets minder dan 37.000 (89%) ontbonden vennootschappen verdwenen via turboliquidatie. In datzelfde jaar werden slechts 3144 bedrijven en instellingen failliet verklaard, bij 6600 vennootschappen die via turboliquidatie verdwenen nog fiscale schulden bestonden. Dit is ruim het dubbele van het totaal aantal faillissementen in dat jaar. (Bron: S. Renssen, *De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een doekje voor het bloeden*, in: Maandblad voor Ondernemingsrecht 2021-11)

³³³ Kamerstukken II 2021/22, 36 172 nr. 3, *Tijdelijke wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten in verband met het vergroten van transparantie bij de ontbinding van rechtspersonen zonder baten en de invoering in dat kader van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod (Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie)*, Memorie van Toelichting, 13 juli 2022.

³³⁴ S. Renssen, *De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een doekje voor het bloeden*, in: Maandblad voor Ondernemingsrecht 2021-11.

³³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 466 nr. 3, *Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten)*, Memorie van Toelichting, 10 oktober 2023.

³³⁶ Raad van State, *Advies nr. No. W12.22.00200/III over de wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)*, met memorie van toelichting, 29 maart 2023.

regelen, waarbij de overheid een centralere rol speelt.^{337 338} De bedoeling was dat de wet per 2025 zou ingaan, maar de ingangsdatum is verschoven naar 2026. Het aanvankelijk beoogde certificeringsstelsel is bovendien vervangen door een toelatingsstelsel: uitzendbureaus mogen vanaf 2026 alleen arbeidskrachten ter beschikking stellen, als zij daartoe door de Minister van SZW zijn toegelaten. Om te worden toegelaten moeten uitzendbureaus onder meer een verklaring omtrent het gedrag (VOG) indienen, een waarborgsom van 100.000 euro overmaken en laten zien dat ze het juiste loon uitkeren en belasting betalen. In aanloop naar de inwerkingtreding van de toelatingsplicht per 1 januari 2026 worden uitzendondernemingen gestimuleerd om vóór 1 juli 2025 een toelating aan te vragen en zich, in aanloop daarnaartoe, vrijwillig te laten certificeren door de Stichting Normering Arbeid (SNA).³³⁹

³³⁷ Ministerie van Sociale Zaken, *Kamerbrief Aanbieding wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten*, 10 oktober 2023.

³³⁸ *Kamerstukken II 2023/24, 36 466 nr. 3, Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten), Memorie van Toelichting*, 11 oktober 2023.

³³⁹ Ministerie van Sociale Zaken, *Kamerbrief Aanbieding wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten*, 10 oktober 2023.



Bezoekadres

Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
T 070 333 7000

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

onderzoeksraad.nl