

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Technologische ontwikkelingen	5
2.1	Artificiële intelligentie en dataficatie	5
2.2	Robotisering	5
2.3	Plaats en tijdonafhankelijke arbeid, hybride werken	6
2.4	Monitoring en sensing	7
3	Economie en arbeidsmarkt	8
3.1	Economische vooruitzichten	8
3.2	Toenemende krapte op de arbeidsmarkt	8
3.3	Flexibilisering en kwetsbare arbeidsmarktposities	9
3.4	Groei van de platformeconomie	11
3.5	Pakketbezorgers en distributiecentra	11
3.6	Nieuwe verdienmodellen: Sociale media	12
4	Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen	13
4.1	Sociale samenhang en vertrouwen in de overheid	13
4.2	Migratie en integratie	13
4.3	Internationaal en grensoverschrijdend werken	14
4.4	Arbeidsmarktdiscriminatie en ongewenste omgangsvormen	15
4.5	De rol en positie van de vakorganisatie en ondernemingsraden	15
5	Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op het inspectiedomein	17
5.1	Uitvoering sociale zekerheid en wet SUWI	17
5.2	Arbeidsmarkt	17
5.3	Arbeidsmigranten	17
5.4	Arbeidsuitbuiting	18
5.5	De ARBO visie 2040	18
5.6	Risico-Inventarisatie en Evaluatie	18
5.7	Beroepsziekten	18
6	Ecologie en milieu	19
6.1	De energietransitie	19
6.2	De circulaire economie	19
6.3	Gevaarlijke stoffen binnen productieprocessen	20
6.4	Klimaatverandering	20
6.5	Biologische agentia, infecties en zoönosen	21
7	Extreme scenario's	22

1 Inleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt aan veilig, gezond en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Zij doet dit risicogestuurd op basis van door risicoanalyse onderbouwde keuzes over de prioriteiten voor de Inspectie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast voert de Arbeidsinspectie periodiek een omgevingsanalyse uit met als doel te anticiperen op maatschappelijke en andere ontwikkelingen die de keuzes van de Inspectie beïnvloeden.

Deze omgevingsanalyse is uitgevoerd met het oog op het meerjarenprogramma 2023-2026. Op basis van literatuur en publicaties van organisaties rondom het SZW domein zijn trends en ontwikkelingen verzameld die worden beschreven in deze rapportage. Op basis van deze uitkomsten is op basis van deze analyse, en de inspectiebrede risicoanalyse nagegaan welke risico's geprioriteerd zouden moeten worden in het werk van de Inspectie. De uitkomsten van deze prioritering en de onderbouwing daarvan is te vinden in het MJP 2023-2026 van de Arbeidsinspectie.

Van Steep naar Steep-X

Trends en ontwikkelingen zijn verzameld aan de hand van zes thema's. Deze thema's zijn gerangschikt volgens een veel gebruikt model om focus aan te brengen bij omgevingsanalyses en/of toekomstverkenningen. Het STEEP-model is een methode om de relevante Sociale, Technologische, Economische, Ecologische en Politieke factoren in kaart te brengen.

De eerste signalen van 'onverwachte' gebeurtenissen zijn achteraf vaak al jaren eerder op te pikken. Dat leert wel dat een systeem van vroegsignalering en 'early warnings' van belang is, hoe moeilijk dat ook is. Onverwachte ontwikkelingen komen vaak niet aan bod in traditionele benaderingen van de omgevingsfactoren. Je kunt dan denken aan bijvoorbeeld de corona-uitbraak in 2020, of meer recent de oorlog in Oekraïne. Beide betreffen ontwikkelingen die door experts als mogelijkheden werden voorzien, maar waar veel organisaties toch niet afdoende op waren voorbereid.

Het is voor alle organisaties – maar zeker voor een overheidsorganisatie als de Nederlandse Arbeidsinspectie – van belang na te denken over ontwikkelingen uit de categorie 'kleine kans, catastrofaal effect'. Het zesde thema is daarom extreme scenario's, waarmee deze omgevingsanalyse dus is gebaseerd op een STEEP-X model.

De opbouw van het rapport

De zes thema's worden gepresenteerd in zes afzonderlijke hoofdstukken waarin de relevante trends en ontwikkelingen worden geïdentificeerd en toegelicht. Omdat vanuit de aard van de opdracht van de arbeidsinspectie technologische en economische ontwikkelingen veel effect hebben op de ontwikkeling van risico's en prioriteiten worden deze eerst behandeld.

Totstandkoming van de Omgevingsanalyse

De Omgevingsanalyse 2023-2026 heeft als tot doel bij te dragen aan het MJP 2023-2026. De werkzaamheden aan de Omgevingsanalyse zijn gestart medio 2021. De inventarisatie van trends en ontwikkelingen in deze rapportage is uitgevoerd door:

- relevante literatuur te verkennen;
- een uitvraag te doen bij experts binnen de Arbeidsinspectie
- interviews en input van stakeholders en externe deskundigen op het gebied van arbeid en toezicht.

Het doel van de inventarisatie van trends en ontwikkelingen was het proces van risicoweging ter voorbereiding op het meerjarenplan van de Inspectie te ondersteunen. Samen met de risicoanalyse levert de omgevingsanalyse argumenten voor en overwegingen over de prioritering van risico's op het domein van de Inspectie.

2 Technologische ontwikkelingen

2.1 Artificiële intelligentie en dataficatie

Op het gebied van artificiële intelligentie (A.I.) spreekt het Europees Verbond van Vakverenigingen bijvoorbeeld over een 'gamechanger' die alle terreinen rondom arbeid en sociale zekerheid raken. De WRR geeft aan dat A.I. een systeem-technologie die de samenleving fundamenteel zal veranderen. De Raad stelt: 'A.I. is in onze eeuw wat elektriciteit was in de negentiende eeuw, of de verbrandingsmotor in de twintigste eeuw.' Zonder uitpuittend in te gaan op alle relevante aspecten en overwegingen stellen we dat algoritmes kansen bieden voor slimmer, efficiënter en sneller werken en (daardoor) bijdragen aan het ontstaan van nieuwe vormen van werk en arbeidsrelaties. Tegelijkertijd draagt het gebruik van algoritmes risico's in zich, bijvoorbeeld met betrekking tot de gevolgen voor ongelijke behandeling van groepen werkkenden en negatieve gevolgen voor de psychosociale arbeidsbelasting en autonomie van werkkenden.

De ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie gaan snel. Artificiële intelligentie roept fundamentele ethische en juridische vragen op over grondrechten van werknemers, zoals gelijke behandeling bij werving en selectie, autonomie op de werkplek, privacy en de juridische status van bijvoorbeeld platformwerkers. De groei van artificiële intelligentie (A.I.) en dataficatie is gebaseerd op de exponentiële groei in de verwerkingscapaciteit van computerchips en de steeds kleinere afmetingen daarvan. De extreme versnelling, die een exponentiële groeifactor in zich draagt, brengt met zich mee dat de potentiële gevolgen kunnen worden onderschat. Mede om deze reden lijken overheden en bedrijven tot op heden nog beperkt voorbereid op de toekomst van A.I.¹ Het gaat vanuit het perspectief van het toezicht daarbij niet primair om de kwantitatieve effecten van artificiële intelligentie, in de zin van de ontwikkelingen in het type werkgelegenheid², maar vooral om de kwalitatieve gevolgen voor de arbeidsinhoud, de organisatie van werk en de sociale zekerheid.

Artificieel intelligente systemen kunnen worden ingezet om het werk veiliger en gezonder te maken door betere procesbeheersing, of bijvoorbeeld discriminatie bij werving en selectie te beperken door inzet van onbevooroordeelde algoritmen. Maar een al te groot vertrouwen in procesbeheersing door artificiële

intelligentie kan ook leiden tot mogelijke kwetsbaarheden (bijvoorbeeld problemen met cybersecurity), en algoritmen kunnen wel degelijk ook vooroordelen versterken. Dit komt onder andere doordat deze algoritmen door mensen (met bewuste of onbewuste vooroordelen) zijn gemaakt.

Ook worden modellen 'getraind' op basis van de bestaande situatie. Daarin heeft ongelijkheid vaak al gezorgd voor een situatie waarin sommige groepen voordelen hebben ten opzichte van andere. Een algoritme dat zich op die uitgangspositie baseert kan in de valkuil stappen de bestaande ongelijkheid te bevestigen en te recreëren. Een onoordeelkundige inzet van artificiële intelligentie bij het werving- en selectieproces kan dus leiden tot nieuwe, vaak onbedoelde vormen van discriminatie. Mede om deze reden krijgt de Arbeidsinspectie een taak om toe te zien op het juist gebruik van artificiële intelligentie in werving en selectie.³

De regelgeving op het gebied van artificiële intelligentie staat nog in de kinderschoenen.⁴ Ook roept artificiële intelligentie vragen op over autonomie van werkkenden of over de privacy op de werkplek. De aansturing van werkprocessen door bijvoorbeeld platformtechnologie of andere vormen van artificiële intelligente systemen, leidt potentieel tot uitholling van de autonomie en het vakmanschap van werknemers. Met name in distributiecentra (zie ook 2.5) wordt artificiële intelligentie ingezet om werknemers een zeer dwingend arbeidsritme op te leggen. En in principe behoort toezicht op de privacy van werknemers tot het toezichtsdomein van de Autoriteit Persoonsgegevens. Maar waar de angst voor privacy-schending bij werknemers leidt tot gevoelens van onzekerheid en stress als gevolg van permanente controle, betreft dat risico's rondom psychosociale arbeidsbelasting.

2.2 Robotisering

Niet alleen de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie gaan snel. Ook de toepassing van robots op de werkplek groeit. Hier spelen de toegenomen rekenkracht van chips, verbeteringen in connectiviteit en steeds betere robotapparatuur een grote rol. De algemene verwachting is dat de impact van robots (zowel industriële robots en servicerobots) in de komende tien jaar gaat toenemen en tot 2030 geleidelijk door

¹ WRR (2021) Opgave A.I.: [De nieuwe systeemtechnologie](#).

² Voor een vroege, geruchtmakende verkenning, waarin werd gesteld dat wellicht 47% van alle banen 'at risk' was, zie C.B. Fey & M.A. Osborne (2013), [The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?](#).

³ Zie ook het [wetsvoorstel toezicht gelijke behandeling bij werving en selectie](#).

⁴ Europese Commissie (2021) [Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence](#).

zal groeien. Door de coronacrisis zijn de groeicijfers de afgelopen jaren beperkt, maar op basis van ervaringen met eerdere crises is de verwachting dat het hierbij om een tijdelijke trendbreuk gaat.⁵ De verwachting is dat met name in de dienstensector, en in het bijzonder de zorg, de robotisering sterk zal groeien. Ook in de logistiek zal vaker gebruik worden gemaakt van robots.

Rondom robotisering gaan de meeste bespiegelingen in de literatuur vooral over de veronderstelde gevolgen voor de werkgelegenheid. De vraag naar arbeid zal veranderen als menselijke arbeid wordt vervangen door technologie en als deze technologie andere competenties van werkenden vraagt om ontwikkeld en toegepast te worden. Ook door veranderingen in de benodigde kennis en vaardigheden van werkenden en een verdere verslechtering van de positie van werkenden met minder kwalificaties heeft consequenties voor de vraag naar arbeid.

Zoals gezegd, biedt robotisering kansen om 'vies, gevaarlijk en laag gewaardeerd' werk te vervangen en zo risico's te beperken. Wellicht kan robotisering onderdeel uitmaken van de arbeids-hygiënische strategie bij een veilige en gezonde organisatie van arbeidsprocessen.⁶ Omgekeerd kunnen robots ook veiligheidsrisico's met zich brengen – zeker als robots zich vrij gaan bewegen op de werkplek (autonome robots). Robot-mens interacties kunnen tot onvoorziene risico's leiden. Het gebruik van exo-skeletten, juist bedoeld als een manier om fysieke belasting te beperken, kan ook leiden tot extra slijtage aan bijvoorbeeld het heupgewricht. En eventuele storingen in het exo-skelet kunnen tot ernstige schade en veiligheidsrisico's leiden.⁷

De belangrijkste risico's betreffen echter niet de veiligheid (het aantal ongevallen met robots is betrekkelijk laag, al trekken ze wel veel aandacht), maar wellicht vooral de arbeidsinhoud en kwaliteit van de arbeid. Er zijn voorbeelden dat de (resterende) arbeid naast robots de mens tot verlengstuk maakt van de techniek. Dit vraagstuk van autonomie op het werk is een kwestie van goed functie-ontwerp. Bovendien kan grootschalig gebruik van robots op de werkplek leiden tot psychosociale klachten, bijvoorbeeld door de afwezigheid van sociale steun door collega's en 'vervreemding' van het werk. De regulering van zelflerende robots via de aanstaande Verordening machineproducten⁸ legt toch vooral de nadruk op veiligheid en ergonomie.

2.3 Plaats en tijdonafhankelijke arbeid, hybride werken

Plaats- en tijdonafhankelijk werken is niet nieuw, maar al sinds het laatste kwart van de vorige eeuw in opkomst. De coronacrisis heeft echter geleid tot een enorme groei van het aantal werknemers dat regelmatig thuis werkt. In de periode daarna is hybride werken, een combinatie van thuiswerk met kantoorwerk, een blijvend onderdeel van het werkzame leven geworden.

Dat heeft mede als gevolg gehad dat de technologie achter thuiswerken steeds robuuster en stabiel is, waardoor de voordelen van thuiswerken – beperking van de reistijd en mogelijkheden voor het combineren van zorg en werk – meer naar voren komen. Zowel het percentage werknemers dat voornamelijk thuis werkt als het percentage van de tijd dat een thuiswerker vanuit huis werkt zal naar verwachting hoger blijven dan vóór de coronacrisis denkbaar was.⁹ Het is aannemelijk dat ook de risico's van plaats- en tijdonafhankelijk werken (zie hieronder) de komende periode hoog op de agenda blijven staan.

De gevolgen van plaats- en tijdonafhankelijk werken voor de veiligheid en gezondheid van werkenden zijn niet eenduidig.¹⁰ Enerzijds kan hybride werken ertoe leiden dat werknemers minder reistijd kwijt zijn en bijvoorbeeld zorgtaken en werk beter kunnen combineren. Anderzijds zijn er signalen dat die uitgespaarde reistijd wordt ingevuld met extra werkuren en dat zorgtaken en werk door elkaar gaan lopen. Er zijn indicaties dat thuiswerkers relatief vaak overwerken en minder pauzes nemen.¹¹ Ook is niet duidelijk in hoeverre hybride werk en thuis werken kunnen leiden tot productiviteitsverlies bij werkenden die er niet in slagen hun werk gedisciplineerd te blijven en/of hun werk zo te organiseren dat dit thuis productief kan. Samenvattend; deze ontwikkelingen kunnen leiden tot overbelasting en werkstress, maar ook tot productiviteitsverlies en het verlies van sociale structuur met gevolgen voor zowel het individu als voor de organisatie.

Bij thuiswerken is het voor de werkgever en werknemer soms onduidelijk of iemand werkt of niet en neemt de verwachting toe dat een directe reactie volgt op e-mails of telefoontjes.¹² In 2020 is daarom een wetsvoorstel over het recht op onbereikbaarheid van werknemers buiten werktijd ingediend.

⁵ SCP (2021) [Robotisering en de kwaliteit van werk. Een kennissynthese.](#)

⁶ EU-OSHA (2021) [Impact of artificial intelligence on occupational safety and health.](#)

⁷ Peters, M. and Wischniewski, S. (2019), [The impact of using exoskeletons on occupational safety and health.](#) Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work.

⁸ Zie o.a. [Verordening machineproducten.](#)

⁹ RaboResearch (2021) [Hoe thuiswerken veranderde door corona.](#)

¹⁰ Eurofound (2020) [Labour market change - New forms of employment: 2020 update.](#) New forms of employment series; Eurofound (2019), [The future of manufacturing in Europe.](#)

¹¹ TNO (2021) [Eindrapportage Thuiswerken.](#)

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, [35 536, nr.3.](#)

Een herzien voorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel wordt in artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet opgenomen dat een gesprek tussen de werkgever en werknemers dient plaats te vinden over bereikbaarheid buiten werktijd.¹³

Thuiswerken verlaagt weliswaar de kans op pesten op het werk in fysieke zin, maar kan het probleem verplaatsen naar de digitale werkvloer en sociale media. Daarmee verdwijnt het probleem uit het zicht van de werkgever, waardoor het lastiger wordt om invulling te geven aan zijn zorgplicht. Daarmee wordt ook onduidelijker wat van de werkgever hierover gevraagd kan worden en hoe de verantwoordelijkheden van werknemer en werkgever hierdoor geraakt worden. Daarnaast heeft plaats- en tijdonafhankelijk werken gevolgen voor het toezicht. Het is immers lastiger om toezicht te houden op thuiswerkplekken dan op (kantoor)locaties.¹⁴

Tot slot leiden nieuwe technologieën potentieel tot kleinere kansen voor de groep werknemers voor wie de technologische ontwikkelingen te snel gaan.¹⁵ Bij hybride werken komt daar nog bij dat niet alle beroepen hiervoor mogelijkheden bieden, waardoor op allerlei manieren verschillen ontstaan tussen beroeps- en andere groepen. Digitale ongelijkheid kan de verschillen tussen arm en rijk vergroten, omdat arme mensen over het algemeen minder middelen hebben om zich digitaal te ontwikkelen.¹⁶

2.4 Monitoring en sensing

Steeds meer organisaties maken gebruik van 'digitale monitoringstechnologie'. Hierbij worden gegevens over werkenden verzameld en geanalyseerd met behulp van algoritmes en artificiële intelligentie, om zo de geschiktheid van werkenden in kaart te brengen, hun gezondheid te meten en hun werkzaamheden te beoordelen.¹⁷ Uit recent onderzoek van het CNV blijkt dat een half miljoen thuiswerkers worden gemonitord door hun werkgever.¹⁸ De werkgever kan bijvoorbeeld controleren hoe lang iemand doet over het beantwoorden van een mail. Volgens de aanbieders van deze diensten en technologieën (o.a. Seedlink en Hireview) kan de werkgever op grond van woordgebruik ook medewerkers beoordelen en op basis daarvan een persoonlijkheidsprofiel opstellen.

In de detailhandel en dienstverlening worden ook de reviews van klantcontacten als monitoringinstrument gebruikt. Aan de hand van deze klantbeoordelingen kan de werkgever de werknemers controleren. Door de inzet van de monitoringinstrumenten kan de privacy van de werknemers in gevaar komen. Ook kan het leiden tot te hoge (ervaren) prestatiedruk bij werknemers. Aangenomen mag worden dat tijd- en plaatsafhankelijke arbeid ook op langere termijn een vaste plek in de organisatie van de arbeid zal behouden. Dat betekent dat de genoemde risico's de komende tijd extra aandacht verdienen.¹⁹

Aan de andere kant biedt de techniek van smart sensors ook mogelijkheden. Zo kunnen sensoren worden ingezet om blootstelling van werknemers te monitoren, waardoor snel kan worden ingegrepen bij blootstelling boven de gezondheidskundige grenswaarden.²⁰ Te denken valt aan blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Ook zouden sensoren, mits voldoende betrouwbaar, een rol kunnen spelen in het toezicht door de Arbeidsinspectie. TNO voert momenteel onderzoek uit voor de Arbeidsinspectie naar de mogelijkheden en beperkingen van sensoren in het toezicht. De verwachting is dat het gebruik van sensoren de komende jaren een grote vlucht zal nemen. De technische ontwikkelingen op dit gebied gaan in ieder geval snel.²¹

Er komen dus mogelijkheden om data preventief te gebruiken (zowel op de werkplek als in het toezicht), maar er zit ook een keerzijde aan. Zo signaleert de Sociaal-Economische Raad dat sensing de motivatie om een gevaarlijke stof te vervangen door een veiligere mogelijk minder wordt. Het streven bij gevaarlijke stoffen moet blijven dat de blootstelling op en rondom de werkplek zo laag mogelijk is. Dit opvullen van de 'gebruiksruimte' bij gevaarlijke stoffen is een belangrijke reden waarom de vakbonden in de Sociaal-Economische Raad hun twijfels hebben uitgesproken voor persoonsensing.²²

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, [35 536, nr.5](#).

¹⁴ SER (2022) [Hybride werken balans tussen zeggenschap en maatwerk](#).

¹⁵ ETUI (2018) [Benchmarking Working Europe 2018](#).

¹⁶ Eurofound (2020), [Labour market change - New forms of employment: 2020 update](#), New forms of employment series; Risk & Compliance platform Europe (2021) [Welke toprisicos komen er nu en op termijn op ons af](#).

¹⁷ Das, D., R. de Jong en L. Kool, m.m.v. J. Gerritsen (2020) [Werken op waarde geschat - Grenzen aan digitale monitoring op de werkvloer door middel van data, algoritmen en AI](#). Den Haag, Rathenau Instituut.

¹⁸ CNV (2021) [Thuiswerken en monitoring](#).

¹⁹ Zie ook [Beantwoording Kamervragen over toename gebruik 'gluurapparatuur' door werkgevers](#).

²⁰ Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021), [ArboVisie 2040](#), p. 28.

²¹ TNO (2018) [Meten van het exposoom](#).

²² SER (2020) [Verkenning & advies 20/04 Biomonitoring en sensing - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal](#).

3 Economie en arbeidsmarkt

3.1 Economische vooruitzichten

Vanaf begin 2020 tot en met het laatste kwartaal van 2021 is de economie in bredere zin, en de arbeidsmarkt in het bijzonder, beïnvloed door de strijd tegen het coronavirus. Er is nog veel onduidelijk over de doorwerking van de coronacrisis op de structurele arbeidsproductiviteit en het effect van de pandemie op de netto-immigratie.²³ Andere (grote) potentiële bedreigingen voor de economische ontwikkeling liggen in de spanningen in het wereldhandelssysteem door de Russische invasie in Oekraïne en de gevolgen daarvan voor energiemarkt en inflatie. Verder staan de internationale handelsrelaties tussen onder meer Amerika, India, China en Europa geregeld onder druk. Ook is de relatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk na Brexit nog altijd in ontwikkeling, waardoor er economische complicaties en onzekerheden blijven bestaan.

In het laatste kwartaal van 2021 was Nederland nog in de greep van de coronacrisis. In 2022 zijn stap voor stap de beperkende maatregelen afgebouwd, met nog onzekerheid over de vraag hoe op de langere termijn de pandemie zich zal ontwikkelen. Gemiddeld genomen viel de inkomensdaling tijdens de crisis mee, maar zijn specifieke en substantiële groepen (bijvoorbeeld zelfstandigen, flexwerkers en werklozen) op enig moment harder geraakt en mogelijk in de problemen geraakt. Van zelfstandigen en werklozen rapporteerde rond de 40 % in 2021 een achteruitgang in inkomen en zij rapporteerden vaker een sterke achteruitgang in inkomen.²⁴

De oorlog in Oekraïne, met bijbehorende stijgingen van de energieprijzen en meer in het algemeen een hogere inflatieverwachting voor de komende jaren, onderstrepen het belang om aandacht te blijven hebben voor groepen die harder dan gemiddeld geraakt worden door economische ontwikkelingen. Het CPB spreekt bijvoorbeeld van inflatie-ongelijkheid, waarmee bedoeld wordt op groepen mensen die door hun individuele situatie harder geraakt worden door prijsstijgingen dan anderen.

In de Macro Economische Verkenning van het CPB voor 2022 werd daarover aangegeven dat het krachtige herstel van de economie in de recente periode met zich meebrengt dat er geen noodzaak was voor omvangrijk herstelbeleid. De Macro Economische Verkenning 2023 liet daarna zien dat het voorgenomen kabinetsbeleid in 2023 naar verwachting zou leiden tot ruim 3% meer koopkracht. Dit gaat ten koste van een daling van het overheidssaldo met 1,5% bbp in 2023. De oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende energiecrisis zorgden voor een kanteling in dit economisch beeld. De inflatie holt de huishoudbestedingen uit, waardoor de economie na sterk herstel uit de coronacrisis in een duidelijk lager groeitempo belandt. Het CPB waarschuwt dat als de energieprijzen ook na 2023 hoog blijven, de armoede bij ongewijzigd beleid weer zal stijgen en de koopkracht zal dalen. De onzekerheid daarover is relatief groot en in een ongunstig scenario is de koopkrachtontwikkeling in 2022 en 2023 substantieel slechter.²⁵

3.2 Toenemende krapte op de arbeidsmarkt

Het Nidi (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut) voorziet tot 2050 een aanzienlijke vergrijzing en krimp in de beroepsbevolking, en een instroom van werknemers met een buitenlandse achtergrond.²⁶ Maar ook bij een hoog migratiesaldo daalt de omvang van de beroepsbevolking, tenzij de participatiegraad gaat toenemen.²⁷ Vergrijzing speelt bovendien in meer landen dan alleen Nederland; daarom is arbeidsmigratie zeker niet altijd de oplossing voor krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. En weliswaar is de onzekerheid omtrent de economische verwachtingen toegenomen door de oorlog in Oekraïne, maar ook met deze onzekerheid in beeld verwacht het CPB een blijvend krappe arbeidsmarkt.

Het aantal vacatures stond eind 2021 op recordhoogte, met name in de technische beroepen, de ICT en de bouw.²⁸ Een andere sector waarin sprake is van grote schaarste is de zorg.²⁹

²³ CPB (2020) Coronapublicatie '[Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt](#)'.

²⁴ SCP (2021) [Een jaar met Corona](#).

²⁵ CPB (2021) [Macro economische verkenningen 2022](#) en CPB (2022) [Macro economische verkenningen 2023](#).

²⁶ Nidi/CBS (2021) [Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen](#).

²⁷ In de afgelopen decennia is de participatiegraad in Nederland gestegen. Dat komt door een gestegen participatiegraad bij vrouwen – meer vrouwen werken meer uren en de arbeidsparticipatie onder jongere generaties vrouwen ligt hoger dan bij oudere generaties, het stijgen van de uittredingsleeftijd – van ca. 60 in 2003 tot ca 65 in 2015 en meer recent in 2021 is de participatie van jongeren gestegen. Op de lange termijn leidt vergrijzing tot meer druk op de overheidsfinanciën en de mogelijkheden voor productief arbeidsaanbod. De stijgende AOW (en uittredingsleeftijd) en een verwacht positief migratiesaldo compenseren dat effect in enige mate.

²⁸ CBS (2022) [Ontwikkeling aantal vacatures](#).

²⁹ De verwachting is dat de zorgvraag in bijvoorbeeld de wijkverpleging in 2027 30 % hoger ligt dan in 2018. De coronacrisis heeft bovendien geleid tot een grote uitstroom van werknemers in deze sector. Grijpstra e.a. (2020) [De situatie op de arbeidsmarkt in de wijkverpleging](#), Zoetermeer, Panteia, p. 5.

In sectoren en beroepen waar krapte op de arbeidsmarkt wordt ervaren, kan dit op verschillende manieren gevolgen hebben voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. Enerzijds leiden arbeidstekorten mogelijk tot toenemende werkdruk, langere arbeidstijden en meer moeite om werk en privé te combineren.

Anderzijds betekent een tekort aan arbeidsaanbod ook een stevigere onderhandelingspositie van werknemers. Als de arbeidsomstandigheden niet naar tevredenheid zijn, kan de werknemer een baan zoeken bij een werkgever die meer aandacht heeft voor veilig en gezond werk en zo relatief makkelijk de eigen positie verbeteren. Wervingsproblemen kunnen voor werkgevers een belangrijke reden zijn om de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden te verbeteren, als onderdeel van hun strategisch arbeidsmarktbeleid.

Voor sectoren waar de schaarste de hele sector betreft en het vereiste opleidingsniveau relatief hoog is, zoals de zorg of het onderwijs, is dit echter geen oplossing. Bovendien is in de zorg en het onderwijs ook een andere beweging zichtbaar: werknemers met goede baankansen kiezen ervoor om als zzp'er aan de slag te gaan om hun inkomen en de regie op hun eigen inzetbaarheid te vergroten. Het gevolg is dat werknemers in loondienst minder regie kunnen voeren en vaker op de lastigste tijden op functies werken. Dit zorgt dan weer voor meer ziekteverzuim en uitval van werknemers. Een bijkomend gevolg is dat de risico's van arbeidsongeschiktheid en pensioenen verschuiven naar individuele zzp'ers in plaats van dat zij collectief zijn waaraan deze werkenden zelf ook bijdragen.

Voor werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen de grotere druk en de bijbehorende risico's de kansen op verbetering van de onderhandelingsmacht waarschijnlijk overschaduwen. In sommige sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijkt al geruime tijd sprake van toenemende schaarste en toenemende werkdruk. Het is goed denkbaar dat, zeker in die sectoren, werkgevers de oplossing voor de arbeidsmarktkrapte vinden in het aantrekken van personeel uit het buitenland – en dan in toenemende mate van buiten de EU.³⁰ Hierbij gaat het vaak om werknemers van buiten de EU in al dan niet rechtmatige detachings- of bemiddelingsconstructies, waarbij illegale tewerkstelling, onderbetaling en ondoorzichtige constructies bijdragen aan een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

De vraagstukken over buitenlandse werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen bij zo'n verwachte doorgroei van het aantal arbeidsmigranten in flexibele arbeidsrelaties urgenter worden. De discussie rondom arbeidsmigranten heeft bijvoorbeeld betrekking op huisvesting, waarbij goedkope maar gebrekkige huisvesting onderdeel kan zijn van het verdienmodel van een uitzendbureau, maar ook op de druk die ontstaat in andere sectoren, zoals zorg en het onderwijs. In het verlengde hiervan voeden grotere diversiteit en arbeidsmigratie op de arbeidsmarkt ook discussies rondom arbeidsmarktdiscriminatie en ongelijke behandeling.³¹ Het gaat hierbij risico's op het gebied van omgangsvormen en intimidatie, maar ook om risico's bij werving en selectie.

De uitkomsten qua krapte op de arbeidsmarkt zijn ook afhankelijk van de snelheid en richting van technologische ontwikkelingen zoals robotisering of beleidsimpulsen op het gebied van onderwijs. Zo kan robotisering in bepaalde sectoren een bijdrage leveren aan het vervangen van te goedkope en/of illegale arbeid door investeringen in kapitaal en productiviteit,³² en daarmee aan het terugdringen van illegale arbeid en onderbetaling.

Robots en domotica nemen potentieel een deel van de taken over, zoals het verstrekken van medicijnen aan de cliënt, zodat deze werknemers elders kunnen worden ingezet. Recent onderzoek van TNO laat echter zien dat de verwachtingen op dit punt niet te hooggespannen moeten zijn.³³ Werknemers moeten bovendien in staat en bereid zijn om gebruik te maken van de nieuwe technologie.³⁴ Werknemers die niet in staat zijn de transitie te maken, lopen het gevaar buiten de boot te vallen.

3.3 Flexibilisering en kwetsbare arbeidsmarktposities

Vanaf het begin van de eeuw is sprake van een forse stijging van het aantal werkenden met een flexibel contract. Sinds 2014 is het aantal flexwerkers weliswaar redelijk stabiel,³⁵ maar nog wel op een – Europees gezien – hoog niveau.³⁶ Ook is na 2014 nog steeds sprake van een groei van het aantal zelfstandigen.³⁷

³⁰ Zie in de media bijvoorbeeld de Limburger (2021) Nieuw ic-personeel komt van de Filipijnen.

³¹ SCP (2020) [Werk in ontwikkeling? Veranderingen sinds begin deze eeuw in de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond](#).

³² Freese, C., R. Dekker, L. Kool en R. van Est (2018) [Robotisering en automatisering op de werkvloer – Bedrijfskeuzes bij technologische innovaties](#). Den Haag: Rathenau Instituut; Eurofound (2019) [The future of manufacturing in Europe](#).

³³ TNO (2022) [Robots in de zorg: risico's en kansen voor verzorgenden in verpleeghuizen en de thuiszorg](#).

³⁴ Freese, C., R. Dekker, L. Kool en R. van Est (2018). [Robotisering en automatisering op de werkvloer – Bedrijfskeuzes bij technologische innovaties](#). Den Haag: Rathenau Instituut.

³⁵ TNO (2020) [Arbobaalans 2020](#), paragraaf 2.3 (tabel 2.2).

³⁶ CBS dossier Flexwerk: [Flexwerk in Nederland en de EU](#).

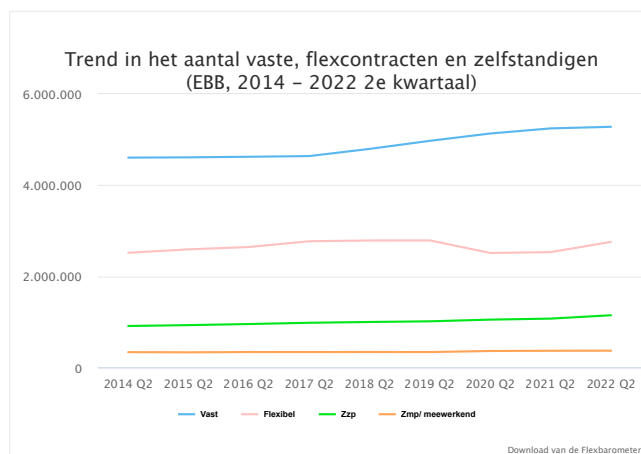
³⁷ CBS Statline, [Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring, 2003-2022](#).

Onderzoek van de SER³⁸ laat zien dat het type arbeidsrelatie van invloed is op de mate waarin sprake is van gezond en veilig werken. Flexwerkers (uitzendkrachten, oproep- en invalkrachten) doen vaker gevaarlijk of fysiek zwaar werk dan werknemers in vaste dienst. Maar vaste werknemers hebben vaker veel en emotioneel zwaar werk. Ook kan er, meer dan bij vaste arbeidsrelaties, in de praktijk onduidelijkheid bestaan over de rechten en plichten over en weer. ZZP'ers verdienen, voor een niet onaanzienlijk deel, minder dan werknemers in loondienst.³⁹

Het Wetsvoorstel ter implementatie van EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, dat november jl. openbaar is gemaakt, heeft tot doel de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Het voorstel wijzigt onder andere Boek 7 BW en de Wet flexibel werken. Er is een uitbreiding voorzien van de informatieplichten van de werkgever, een verplichting voor de werkgever om in bepaalde situaties kosteloos scholing aan te bieden en werkgevers mogen niet langer nevenwerkzaamheden verbieden.⁴⁰

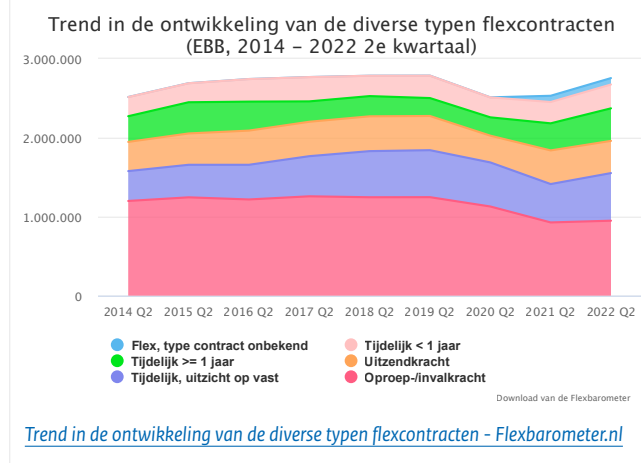
In navolging van de al eerdergenoemde adviezen, kwamen in juni 2021 de sociale partners in de SER tot een akkoord over de arbeidsmarkt. Alle partijen zijn het erover eens dat een te hoge flexibiliteit nadelige gevolgen heeft. Die gelden zowel voor de bestaanszekerheid, als voor de verdeling van arbeidsrisico's en de mogelijkheden voor werkenden om zich binnen hun werk te ontwikkelen en zo hun vaardigheden en productiviteit te vergroten. De gedachte dat vaste banen minder vast moet zijn en flexibele banen minder onzeker, is breed gedeeld. De overheid wordt in het akkoord gezien als marktmeester die risico's voor zowel werkenden als werkgevers moet beheersen.⁴¹

Het CBS gaat in op de ontwikkeling van het aantal flexwerkers de afgelopen jaren. Tot 2019 nam het aantal flexibele werknemers vrijwel voortdurend toe, naar een maximum van 2,8 miljoen. Vervolgens zette, rond het begin van de coronacrisis een daling in. In het vierde kwartaal van 2020 begon het aantal flexwerknemers weer te stijgen, met een tijdelijke onderbreking in het tweede kwartaal van 2021. Met 2,6 miljoen was het aantal flexwerknemers eind 2021 nog 45 duizend lager dan in het eerste kwartaal van 2020.



[Trend in het aantal vaste, flexcontracten en zelfstandigen - Flexbarometer.nl](#)

Als we vervolgens het soort flexwerkers uitsplitsen naar de verschillende vormen van flexwerk zien we het volgende:



[Trend in de ontwikkeling van de diverse typen flexcontracten - Flexbarometer.nl](#)

Duidelijk is dat de pandemie een daling onder veel soorten flexwerk met zich meebracht. In de herstelfase waarin de ernstigste gevolgen afliepen begon het aantal uitzendkrachten en tijdelijke werknemers weer toe te nemen. Het aandeel flexcontracten met meer zekerheid, zoals tijdelijke contracten met uitzicht op vast en tijdelijke contracten langer dan 1 jaar, lijkt toe te nemen.

³⁸ SER (2019) [Verkenning Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden](#).

³⁹ Volgens het CBS (CBS, [Armoede en sociale uitsluiting 2019](#)) had 7,7% van de zelfstandigen in 2018 een inkomen onder de lage-inkomensgrens, tegen 1,5% van de werknemers.

⁴⁰ Zie ook het [Wetsvoorstel implementatie EU-richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden](#).

⁴¹ SER (2021) [Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving](#), Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025.

3.4 Groei van de platformeconomie

De platformeconomie biedt bemiddeling tussen vraag naar en aanbod van goederen en diensten.⁴² In Nederland zijn zo'n 125 werkplatforms actief. De meeste platforms bieden fysiek werk op locatie, zoals maaltijdbezorging, personenvervoer en schoonmaak. Andere platforms bieden online werk, zoals content creatie of het invullen van online enquêtes tegen betaling en er zijn ook platforms voor arbeidsbemiddeling.⁴³

Uit een recente kennissynthese blijkt dat platformwerkers relatief vaak blootgesteld worden aan risico's op het gebied van eerlijk, veilig en gezond werk.⁴⁴ Platformwerkers nemen kortdurende klussen aan, waardoor werkonzekerheid ontstaat. Ook kan stress door online aansturing en discriminatie bij de online-rating ontstaan en kan er sprake zijn slechte arbeidsvoorwaarden met daarmee risico's op bestaanszekerheid.⁴⁵ Risico's in de platformeconomie bestaan op het gebied van onderbetaling, schijnzelfstandigheid en veiligheidsrisico's door een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever, platform en de werkende.

Het aantal actieve werkenden in de kluseconomie in Nederland is niet precies bekend. Dit komt door het gebruik van verschillende definities van platformwerk en onderzoeksmethoden.⁴⁶

In onderzoek van SEO wordt een brede definitie van platformwerk gehanteerd, en blijkt dat 0,9 % van de Nederlandse beroepsbevolking in 2019 werkzaam is geweest in de kluseconomie.⁴⁷

Het aantal werkenden in de 'platform- 'of 'kluseconomie' is dus vooralsnog relatief beperkt. Wel lijkt sprake van een forse groei, vooral daar waar al sprake is van veel laagbetaald flexwerk.⁴⁸ De groei van platformwerk zal mede afhangen van de snelheid waarmee de technologie zich ontwikkelt en door ontwikkelingen rond de wet- en regelgeving op dit terrein.⁴⁹

De manier waarop platformbedrijven arbeidsrelaties vormgeven, brengt risico's met zich mee voor eerlijk, gezond en veilig werken (zie par 2.2.2). Vaak is sprake van flexibele contracten, ondoorzichtige en lage beloningen of moeilijk te duiden vormen van zelfstandigheid. Voor de toepasselijkheid van de arbeidswetten moet de Arbeidsinspectie eerst vaststellen dat sprake is van een werkgever/werknemer-relatie. Sommige platformbedrijven zijn, vanwege de vele mogelijkheden om de arbeidsrelatie juridisch vorm te geven, in staat hun werkgeversverplichtingen af te wentelen op de samenleving, met goedkoop en onbeschermde werk als verdienmodel. Vanuit de EU wordt een richtlijn platformarbeid voorbereid om de rechten van platformwerkers beter te beschermen.⁵⁰

Een aantal rechtszaken omtrent de civielrechtelijke kwalificatie van de arbeidsverhouding brengen mogelijk op termijn meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werk/opdrachtgever en werk/opdrachtnemer. Tegelijkertijd lopen rechtspraak en wetgeving soms achter op maatschappelijke ontwikkelingen. De SER breekt een lans voor meer zekerheid van werkenden over hun arbeidscontract en vraagt werkgevers minder vaak hun toevlucht te nemen tot flexibele constructies in het geval van min of meer structurele arbeid.^{51,52}

3.5 Pakketbezorgers en distributiecentra

Een specifieke groep kwetsbare werkenden zijn werkenden in distributiecentra en in het bijzonder pakketbezorgers. De pakketbezorgers zouden voor ieder gewerkt uur ten minste het minimumloon dienen te krijgen. De pakketbezorgers werken echter vaak op stukloon: zij ontvangen een vast tarief per afgeleverd pakket. Dit tarief is niet altijd dekkend voor de daadwerkelijke tijd die de bezorger heeft besteed aan de werkzaamheden, waardoor het risico op onderbetaling toeneemt. Ook is in toenemende mate sprake van 'vanavond besteld, morgen in huis', wat ertoe leidt dat in distributiecentra veel nachtarbeid wordt verricht. Ook gebruiken distributiecentra algoritmes om het werk zo efficiënt mogelijk te organiseren. De impact hiervan op de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en meer in het algemeen de kwaliteit van arbeid is groot.

⁴² SEO (2019) [Platforms - Quickscan van economische en maatschappelijke effecten, Amsterdam 2019](#), par. 2.1.

⁴³ SEO (2020) [Meting kluseconomie](#), H2 (figuur 2.2); SEO (2018) [De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland](#), H3.1 (figuur 3.1).

⁴⁴ SCP (2021) [Platformisering en Kwaliteit van werk](#), p. 68.

⁴⁵ SCP (2021) [Platformisering en Kwaliteit van werk](#).

⁴⁶ SER (2020) [Hoe werkt de platformeconomie?](#)

⁴⁷ SEO (2020) [Meting kluseconomie](#).

⁴⁸ Voor een overzicht zie: European Foundation (2018) [Platform work: Types and implications for work and employment - Literature Review](#).

⁴⁹ SEO (2018) [De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland](#) par. 3.3.

⁵⁰ Zie ook: [EU stelt richtlijn voor om de rechten van platformwerkers te beschermen](#).

⁵¹ SER (2021) [Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving](#), Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025.

⁵² SER (2020) [Hoe werkt de platformeconomie?](#)

Een bijzondere groep pakketbezorgers zijn jongeren, die zich steeds vaker op een (elektrische) fiets of bakfiets verplaatsen. Het verkeer is voor de vaak relatief jonge fietsers niet zonder risico's. Daarnaast gaat het vaak ook om fysiek belastend werk. Zeker bij het vervoeren van veel of zware goederen in een rugzak door de pakketbezorger. Het is belangrijk dat de juiste arbeidsomstandigheden en –voorwaarden van de koerier worden gewaarborgd.

3.6 Nieuwe verdienmodellen: Sociale media

Sociale media hebben de manier waarop interacties tussen werkenden plaatsvinden veranderd, maar leiden ook tot specifieke nieuwe vormen van arbeid. De combinatie van sociale media en werk brengt specifieke risico's met zich mee. Zo zijn de risico's rondom ongewenste omgangsvormen en pesten op het werk groter, of in ieder geval anders wanneer de contacten vaker online plaatsvinden.

Daarnaast bestaan er verdienmodellen waarin jongvolwassenen en kinderen via nieuwe media werken en geld verdienen met nieuwe diensten, bijvoorbeeld door producten aan te prijzen of te gebruiken. De scheidslijn tussen hobby en werk lijkt in die context te vervagen dan wel in de tijd geleidelijk te veranderen (iets begint als hobby en eindigt als werk). Het gaat om, soms hele jonge, influencers en/of gamers die via Youtube, Instagram, Twitch en Tiktok (en vergelijkbare kanalen) geld verdienen. Er is nog weinig inzicht in de verdienpositie, de rol van ouders en managers bij deze activiteiten, en de relatie met wet- en regelgeving rondom kinderarbeid en de Arbeidstijdenwet. Ook de potentiële sociale en ontwikkelingspsychologische consequenties van zulke activiteiten zijn nog onvoldoende duidelijk.

4 Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen

4.1 Sociale samenhang en vertrouwen in de overheid

De Nederlandse samenleving heeft te maken met verschillende ontwikkelingen die de sociale samenhang onder druk zetten. Op de arbeidsmarkt is sprake van verschillen in de mate van werk- en inkomenszekerheid afhankelijk van de arbeidsmarktpositie in combinatie met de mate van sociaal en cultureel kapitaal.⁵³

De kern van de arbeidsmarkt wordt gevormd door werknemers en zelfstandigen met een stabiele inkomenspositie. Andere groepen werkenden zijn aangewezen op flexibele banen met een lager loon en weinig zekerheid en hebben moeite om een maatschappelijk positie op te bouwen. Daarbij komt nog dat groepen werkenden snelle, met name technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet kunnen bijbenen en daardoor achter raken. Aannemelijk is dat ook de komende jaren het aantal (arbeids) migranten, van zowel binnen als buiten de EU hoog zal blijven. Grensoverschrijdend werk neemt de komende jaren wellicht verder toe, met een aanverwante toename van soms zeer ondoorzichtige constructies en soms twijfelachtige arbeidsverhoudingen.

Zichtbaar is dat de ervaren welvaart en het vertrouwen van de burger in de overheid en instituties afnemen. In de eerste maanden van de coronacrisis was sprake van een toename van vertrouwen in instituties, maar dat is recentelijk omgeslagen in een scherpe daling.⁵⁴ Sociale ongelijkheid is van invloed op verschillen in het denken over de samenleving, onderling vertrouwen en de politiek. Zo zijn de groepen met een gemiddelde hoeveelheid of veel sociaal kapitaal vaak positiever gestemd over de Nederlandse samenleving dan de sociale groepen met het minste kapitaal.⁵⁵

Uit onderzoek van de OESO uit 2021 blijkt dat gemiddeld slechts 34 % van de burgers denkt invloed te hebben op het overheidsbeleid.⁵⁶ In Nederland ligt dit percentage hoger (rond de 40 %), maar is het vertrouwen in het algemeen nog steeds laag.

Het vertrouwen in instituties als de zorg, het onderwijs of de politie scoort substantieel hoger dan het vertrouwen in de overheid als geheel. Desinformatie en sociale media spelen hierin een rol, maar ook vertrouwenscrises veroorzaakt door, reële dan wel ervaren, onzorgvuldigheid en onvoorspelbaarheid in het handelen van de overheid zelf.

Eén van de oplossingen om in te spelen op het lage vertrouwen in instituties, is meer betrokkenheid van burgers. Dit punt is door de Nationale ombudsman ook aangesneden in het kader van toezicht. Burgerparticipatie wordt in de wetenschapsagenda Toezicht gezien als een belangrijke voorwaarde voor een effectief en legitiem toezicht. Het communiceren naar publiek over bevindingen van toezicht is gunstig voor het vertrouwen.⁵⁷ Omgekeerd kan burgerparticipatie een bijdrage leveren aan de kennispositie van de toezichthouder.⁵⁸ De meer fundamentele vraag die in de meest recente Wetenschapsagenda Toezicht wordt gesteld, is hoe het toezicht interactiever en responsiever kan worden, met meer participatie van stakeholders op strategisch niveau en meer dialoog.⁵⁹ Over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan die dialoog, spreekt de Wetenschapsagenda zich overigens niet uit.

4.2 Migratie en integratie

Bijna een kwart van de beroepsbevolking in Nederland heeft een migratieachtergrond. Ongeveer de helft daarvan heeft een westerse migratieachtergrond.⁶⁰ Hoewel de pandemie een tijdelijke rem op de migratie heeft gezet, is het aannemelijk dat na de pandemie de migratie weer zal toenemen. Dit komt met name door de al genoemde krapte op de arbeidsmarkt en de vergrijzing die nog tot 2040 zal doorzetten. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (Nidi) voorziet in ieder geval tot 2050 een aanzienlijke instroom van werknemers met een buitenlandse achtergrond.⁶¹ Kenmerkend voor de migratiestromen tijdens de meest recente jaren is, ten eerste, dat 70% van de immigranten van binnen de EU komt en, ten tweede, een toenemende verscheidenheid. Het gaat daarbij om land van herkomst, asiel- of arbeidsmigratie,

⁵³ SCP (2021) [Achtergronddocument, Verschil in Nederland 2014-2020](#).

⁵⁴ Engbersen et al (2021), [De laagvertrouwensamenleving](#), Erasmus Universiteit/Kenniskwerpleaats Leefbare Wijken; SCP (2020) [Burgerperspectieven 2020|4](#).

⁵⁵ SCP (2021) [Factsheet, Verschil in Nederland 2014-2020](#).

⁵⁶ OECD (2021) [Perspectives on Global Development 2021](#).

⁵⁷ S.G. Grimmelikhuijsen, R.B. Bouwman en F. de Vries (2020) [Vergroot transparantie vertrouwen in het toezicht?](#)

⁵⁸ Nationale Ombudsman (2017) [Burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties](#), p. 18: "Voor inspecties is de maatschappij [...] een essentiële bron van informatie (signalen) als het gaat om het opstellen van de risicoanalyses. De inspecties kunnen niet overal toezicht houden en burgers zijn waardevolle 'ogen en oren' in de maatschappij. Het monitoren van hetgeen in de buitenwereld gebeurt, draagt eveneens bij aan het (tijdig) aan zien komen van ontwikkelingen zodat daar beleid op kan worden geformuleerd."

⁵⁹ Van Erp & Van der Steen (2018), [Wetenschapsagenda Toezicht](#), Inspectieraad.

⁶⁰ CBS (2021) [Arbeidsdeelname; migratieachtergrond](#).

⁶¹ Nidi/CBS (2021) [Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen](#).

sociaaleconomische status, vestigingsplek en verblijfsduur. Steeds meer immigranten zijn passanten. De toegenomen verscheidenheid en mobiliteit van migranten vraagt om een duidelijk uitgewerkte visie op hun positie op de werkplek en ook op hun huisvesting.⁶² Overigens is de grote meerderheid van buitenlandse werknemers werkzaam in laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid, maar geldt daarnaast dat ook kenniswerkers uit het buitenland kwetsbaar kunnen zijn voor misbruik en fraude omdat ze de nationale regelgeving niet kennen.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft in haar tweede advies aanbevelingen gedaan om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Deze aanbevelingen hebben naast huisvesting ook betrekking op maatregelen zoals een transparante uitzendprijs en twee maanden voltijdsloon op het moment dat de arbeidsmigrant naar Nederland komt. Om malafide uitzendbureaus van de markt te kunnen weren, is betere regulering nodig. Het Aanjaagteam stelt daarom een verplicht certificeringsstelsel voor uitzendbureaus voor.⁶³ Het kabinet is bezig met de inrichting en uitvoering van zo'n stelsel.

4.3 Internationaal en grensoverschrijdend werken

De digitalisering van de arbeidsmarkt (en in het bijzonder de platform-economie) maakt het steeds makkelijker om grensoverschrijdend te werken. Ondernemingen, werkgevers en werknemers kunnen op relatief eenvoudige wijze hun diensten/producten in Nederland leveren. De vrije Europese interne markt biedt hier veel mogelijkheden om de Nederlandse premiebetalingen en loon- en arbeidsvoorwaarden te omzeilen. De groei in vraag en aanbod van arbeidsmigranten heeft ertoe geleid dat dit een groot verdienmodel is geworden. Hierbij zijn gespecialiseerde (al dan niet fictieve) ondernemingen aan het werk, die zich voortdurend aanpassen, hun methodes verfijnen en vestigingen opzetten in andere landen. In het grensoverschrijdende verdienmodel worden de Nederlandse regels en normen vaak niet nageleefd. Ook openen bijvoorbeeld Nederlandse uitzendbureaus buitenlandse vestigingen om daardoor in te kunnen spelen op de mogelijkheden van internationale detachering.

Misbruik en uitbuiting van werkenden leiden tot politieke verontwaardiging – niet alleen in Nederland, maar ook in Centraal en Oost-Europese landen, waar men kritisch beziet hoe hun landgenoten in Nederland worden uitgebuit.

Verschillende Centraal en Oost-Europese landen dringen er sterk op aan dat Nederland zijn verantwoordelijkheid neemt om arbeidsmigranten beter te beschermen. Dit stuit echter op diverse problemen. Enerzijds juridische: zo is niet altijd duidelijk welk regime van arbeidswetgeving in dergelijke situaties gebruikt wordt en hoe het toezicht dan te organiseren is. Anderzijds heel praktisch: het bewijs moet veelal uit andere landen komen, waarbij taalbarrières, cultuurverschillen en relaties met de autoriteiten voor obstakels kunnen zorgen. Ook worden de bestaande regels soms door de landen van herkomst zelf bewust ontweken, omdat die landen belang hebben bij de inkomsten die hun onderdanen terugsluizen naar het land van herkomst. Ook de EU-lidstaten van vestiging kunnen belang hebben bij het faciliteren van de diverse constructies (waaronder het detacheren van derdelanders, mensen met de nationaliteit van een land buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland, die via een Europees land naar Nederland komen).

Zo bestaan in Nederland strikte regels voor de tewerkstelling van derdelanders. Kort gezegd is voor de tewerkstelling van mensen van buiten de EER een vergunning vereist. Eén van de uitzonderingen op de tewerkstellingsvergunning is tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening. Als aan de voorwaarden voldaan wordt dan kan de werkgever volstaan met een melding. In de praktijk geven EU-lidstaten echter tewerkstellingsvergunningen af aan derdelanders, die daarna kunnen worden doorgedetacheerd naar andere lidstaten. Bij onderzoeken naar 'eerlijk werk' worden met regelmaat derdelanders (bijv. Filipijnen) aangetroffen die via een werkgever in Polen of Litouwen arbeid verrichten in Nederland. De werkgever is, mits voldaan wordt aan de voorwaarden van tijdelijkheid, niet verplicht om een vergunning te hebben en kan volstaan met een melding. Deze werkgevers 'ontwijken' daarmee de strikte Nederlandse regels voor de tewerkstelling van vreemdelingen.

Bij grensoverschrijdende dienstverlening binnen EER/Zwitserland geldt de Detacheringsrichtlijn.⁶⁴ De betreffende arbeidskrachten hebben recht op een aantal Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Bij onderzoeken door de Arbeidsinspectie blijkt vaak sprake te zijn van onderbetaling op basis van het toe te passen cao-loon en/of het wettelijk minimumloon, en van overtredingen van de arbeids- en rusttijdenwetgeving. In de praktijk blijkt bovendien vaak geen sprake te zijn van tijdelijk werk, maar worden vaste werkplekken/banen bezet door derdelanders die elkaar opvolgen. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in de scheepsbouw, waarin derdelanders werden aangetroffen die al zes tot acht jaar in NL werkzaam waren.

⁶² WRR (2020), [Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving](#).

⁶³ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan](#).

⁶⁴ De Detacheringsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd via de WagwEU.

De Europese marktontwikkeling is overigens niet alleen relevant voor werkgevers en werknemers, dat wil zeggen met het oog op het omzeilen van de arbeidswetgeving, maar ook voor het gebruik van de veilige en conforme producten op de Nederlandse markt. Door het vrij verkeer van goederen kunnen producten die in een ander land zijn ingevoerd, op een eenvoudige wijze in Nederland terecht komen. De online verkoop en de grote hoeveelheid van niet-conforme producten uit het buitenland vormen in toenemende mate een aandachtspunt voor de Inspectie.

4.4 Arbeidsmarktdiscriminatie en ongewenste omgangsvormen

Zoals gezegd verwacht het Nidi een forse verandering in de samenstelling van de (beroeps)bevolking. Die veranderingen zouden ook kunnen leiden tot meer discriminatie. Recente cijfers hierover zijn echter niet eenduidig. Over het algemeen is er volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (hierna SCP) geen groei in het aantal personen dat geconfronteerd wordt met discriminatie. Onder oudere leeftijdsgroepen en onder mensen met een migratieachtergrond is ervaren discriminatie bij het zoeken naar werk zelfs iets afgenomen tussen 2013 en 2018. Dat neemt niet weg dat één op de zes werknemers discriminatie ervaart op de werkvloer.⁶⁵

Uit de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en Zelfstandigen Enquête Arbeidsomstandigheden (ZEA) komen iets lagere percentages naar voren, maar daarin is juist wel sprake van een duidelijke toename van ervaren discriminatie op de werkvloer, vooral onder flexkrachten.⁶⁶ Op het gebied van zwangerschapsdiscriminatie op de arbeidsmarkt is er in 2019 niks veranderd ten opzichte van 2016. 43% van de vrouwen die actief zijn op de arbeidsmarkt tussen 2016-2019 en een kind hebben gekregen, hebben last gehad van zwangerschapsdiscriminatie. Wel verdiepen vrouwen zich meer in de regels rondom zwangerschap en arbeid.⁶⁷

Andere ongewenste omgangsvormen op de werkplek lijken vaker voor te komen. Als werknemers thuis blijven werken om de onveilige omgeving van hun reguliere werkplek te ontlopen⁶⁸, is de facto sprake van het bestendigen van hardnekkige

uitsluitingsmechanismen. Specialisten bij de Arbeidsinspectie geven daarnaast aan dat bijvoorbeeld ongewenste omgangsvormen via sociale media onderbelicht zijn, terwijl die wel consequenties hebben voor mensen die ermee te maken krijgen. Naast discriminatie op de werkvloer komt arbeidsmarkt-discriminatie voor bij het werving- en selectieproces. 55% van de werknemers geeft aan ooit te zijn gediscrimineerd tijdens het sollicitatieproces. Het gaat hier vaak om discriminatie op basis van leeftijd, achtergrond en geslacht.⁶⁹

In het sollicitatieproces treedt discriminatie vooral op in de vacatureteksten, bij het voorleggen van de cv's aan de opdrachtgevers, het aannemen van de opdracht en het opstellen van het functieprofiel en tijdens het interview.⁷⁰ Uit recent onderzoek van TNO blijkt dat een objectieve selectieprocedure en het bevestigen van de sociale norm tegen discriminatie helpen om arbeidsmarkt-discriminatie te verminderen. Ook het inclusiever maken van vacatureteksten en het uitbreiden van de bewustwording en de wervingskanalen zijn effectieve interventies ter vermindering van arbeidsmarktdiscriminatie.⁷¹

4.5 De rol en positie van de vakorganisatie en ondernemingsraden

Voor effectieve betrokkenheid van stakeholders in de uitoefening van het toezicht, zowel op strategisch niveau als in de uitvoering, is de positie van vakbonden respectievelijk ondernemingsraden van groot belang. Beide posities lijken onder druk te staan. Hoewel in 2020 het aantal vakbondsleden, voor het eerst in lange tijd, groeide (vooral onder jongeren), laten de meest recente cijfers toch weer een terugloop in het aantal leden van vakbonden zien.⁷² De vakbeweging speelt in Nederland echter een belangrijke rol bij het tot stand komen van arbeidsvoorwaarden in cao's, de doorontwikkeling van het sociaal-economisch beleid en de ondersteuning van ondernemingsraden.⁷³ Een stevige positie van de vakbeweging is onder meer van belang om de naleving en juiste toepassing van cao-wetgeving te borgen. Eén van de risico's die in dat kader wordt genoemd is cao-shopping, een proces waarin bedrijven actief die cao's toepassen die leiden tot lagere loon- en werkgeverslasten (vaak de cao-uitzendbranche).

⁶⁵ SCP (2020) [Ervaren discriminatie in Nederland II](#).

⁶⁶ TNO (2020) [Arbobalans 2020](#), p. 60.

⁶⁷ College Rechten van de Mens (2020) [Zwanger en werk. Dat baart zorgen](#).

⁶⁸ TNO (2021) [Thuiswerken: Risico's, gezondheidseffecten en maatregelen](#), p. 21.

⁶⁹ Nationale vacaturebank (2020) [Discriminatie Arbeidsmonitor 2020; Nederlandse Arbeidsinspectie \(2020\) Leeftijdscriminatie in vacatureteksten: Een geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten](#).

⁷⁰ Mercer (2020) [Discriminatie bij werving en selectie – ervaringen van recruiters](#).

⁷¹ TNO (2020) [Delphi-studie Stand der Wetenschap Arbeidsmarktdiscriminatie](#).

⁷² CBS, [Leden van vakverenigingen; geslacht en leeftijd](#).

⁷³ TNO (2020) [Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020 Eerste resultaten en analysemogelijkheden](#), p. 39: vier op de vijf werknemers zijn tevreden met hoe hun belangen worden vertegenwoordigd door de vakbonden ook al zijn ze geen lid. Dit percentage is redelijk stabiel en is aanmerkelijk hoger dan de organisatiegraad. Zie ook SCP (2020) [Burgerperspectieven 2020](#)4, p. 21.

Aan de andere kant hebben de vakbonden gezamenlijk nog steeds 1,5 miljoen leden. En uit onderzoek van TNO blijkt dat het draagvlak voor vakbonden en de cao onverminderd hoog is: drie kwart van de werknemers die zijn geënquêteerd voor de NEA geeft aan vertegenwoordiging van hun belangen door vakbonden (heel) belangrijk te vinden, en 78% is (heel tevreden).⁷⁴ Het belang van een cao wordt door nog meer respondenten onderschreven (87%).

Ook ondernemingsraden zijn een belangrijke partner voor de Arbeidsinspectie. Meerdere arbeidswetten kennen een belangrijke rol toe aan de OR (of personeelsvertegenwoordiging). Medezeggenschappers zijn ook aanwezig op de werkvloer, en kunnen worden gezien als de oren en ogen van de Inspectie. De Arbeidsinspectie heeft recentelijk ook tools ontwikkeld voor ondernemingsraden om hen meer te betrekken bij het gevaarlijke-stoffenbeleid in hun bedrijf.⁷⁵ Het aantal bedrijven dat een OR/pvt heeft ingesteld, loopt terug, hetgeen overigens niet het belang van ondernemingsraden verandert.⁷⁶

⁷⁴ TNO (2022), [NEA: resultaten in vogelvlucht](#), p. 26.

⁷⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie (2020) [De ondernemingsraad en gevaarlijke stoffen – een handreiking](#).

⁷⁶ TNO (2020) [Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020 Eerste resultaten en analysemogelijkheden](#).

5 Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op het inspectiedomein

5.1 Uitvoering sociale zekerheid en wet SUWI

Technologisering en vergrijzing zorgen ervoor dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet altijd matchen. Gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), die een taak hebben bij de re-integratie, staan blijvend onder druk hierdoor. Divosa geeft aan dat de financieringswijze van gemeenten aanzet tot een inzet op kansrijke uitkeringsgerechtigden. Hierdoor bestaat de kans dat sommige groepen niet meer of moeilijk kunnen aansluiten bij de arbeidsmarkt.

Ook voor werkenden, ondernemers, flexwerkers en zzp'ers kunnen er problemen zijn op het gebied van bestaanszekerheid. Ondernemers vormen een belangrijke groep bij de werkende armen. De Inspectie rapporteerde in 2021 over het niet-gebruik van voorzieningen en de mogelijkheden van gemeenten dat tegen te gaan.⁷⁷ De conclusie was dat zelfstandigen een grote categorie zijn bij het niet-gebruik van voorzieningen.

Het stelsel van inkomensondersteuning is zeer uitgebreid en daarmee complex. Als iemand een uitkering voor een baan verruilt, is het vaak onduidelijk wat de gevolgen zijn voor het inkomen. Divosa geeft aan dat een veranderend inkomen door premies en vrijlatingen na inkomsten uit arbeid, kan leiden tot veranderingen in de hoogte en toekenning van toeslagen. Deze onduidelijkheid geeft stress en onzekerheid en kan ertoe leiden dat mensen toch niet gaan werken.

De toeslagenaffaire heeft geleid tot de politiek-maatschappelijke roep om de menselijke maat centraal te stellen. Dat leidt op uitvoeringsniveau tot discussies over handhaving, dienstverlening en de complexiteit van wetgeving. Waarin de uitdaging wordt neergelegd de hulpvraag van de burger in evenwicht te brengen met het tegengaan van misbruik.⁷⁸

5.2 Arbeidsmarkt

In maart 2020 is de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn en de meldingsplicht voor buitenlandse dienstverrichters en zelfstandigen op grond van de WagwEU in werking getreden. De inwerkingtreding van deze Implementatiewet beoogt de arbeidsvoorwaarden van tijdelijk naar Nederland gedetacheerde werknemers vanuit andere EU-landen meer gelijk te trekken met de arbeidsvoorwaarden van Nederlandse werknemers. De bedoeling is bescherming van de gedetacheerde werknemers, voorkomen van concurrentie op loon- en arbeidsvoorwaarden en tegengaan van ernstige gevallen uitbuiting en schijnconstructies. Er worden onder andere regels gesteld omtrent toeslagen en vergoedingen en aanvullende arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde uitzendkrachten. Na een detachingsduur van twaalf of achttien maanden zijn er aanvullende rechten rondom arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Het wetsvoorstel implementatie mobiliteitsrichtlijn heeft als doel bedrijven eenvoudiger de mogelijkheid te bieden om zich van de ene naar de andere lidstaat te verplaatsen. Hiermee is voor Europese lidstaten de verplichting ontstaan om de regelingen rondom grensoverschrijdende omzetting, fusie en splitsing van bedrijven uit de richtlijn te implementeren in hun nationale wetgeving.

5.3 Arbeidsmigranten

In 2020 zijn door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten twee adviezen uitgebracht om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren.⁷⁹ Naar aanleiding van het eerste advies is onder andere het centrale informatiepunt Work in NL opgericht.⁸⁰ Dat informeert arbeidsmigranten in hun eigen taal over werken en wonen in Nederland. Daarnaast is veel wet- en regelgeving rondom arbeidsmigratie aangepast of in ontwikkeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Wet goed verhuurderschap, de dubbele meldplicht bij ongevallen bij uitzendkrachten, de WagwEU, etc.

⁷⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) [Niet gebruik van de algemene bijstand](#).

⁷⁸ NSOB (2021) [Tussen Staat en menselijke maat; Handhaving in de Sociale zekerheid](#).

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/20, [29 861, nr. 51](#); resp. Kamerstukken II, 2020/21, [29 861, nr. 53](#).

⁸⁰ www.workinnl.nl

5.4 Arbeidsuitbuiting

Het begrip arbeidsuitbuiting is strafrechtelijk gedefinieerd in de wetgeving rondom mensenhandel. Maatschappelijk gezien is sprake van een bredere definitie van wat als uitbuiting ervaren wordt. Dat bredere begrip leent zich echter op dit moment alleen voor een bestuurlijke aanpak, onder de noemer van ernstige benadeling.

De cijfers over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn 'dark numbers'. Vanwege het heimelijke karakter en de meervoudige afhankelijkheden van werkenden is de precieze omvang niet makkelijk vast te stellen. Vast staat dat de Arbeidsinspectie en andere organisaties met regelmaat in Nederland arbeidssituaties zien waar mensen worden uitgebuit. Ook anderszins is er soms sprake van slecht werkgeverschap leidend tot veel te weinig loon, veel te lange werkdagen of zeer onveilig werk. Overtredingen van de arbeidswetten gaan bovendien vaak gepaard met ondermijning op andere terreinen, zoals huisvesting, belastingen, sociale zekerheid en zorgverzekeringen.

Gezien de beperkte mogelijkheden in capaciteit om arbeidsuitbuiting via het strafrecht aan te pakken is de doorontwikkeling van de aanpak wenselijk. Ook andere interventiemogelijkheden dan het strafrecht komen daarbij in de discussies naar voren, zoals bijvoorbeeld het direct kunnen beëindigen van ernstige situaties via bestuursrechtelijke stillegging. Het is wenselijk dat ernstig benadeelden hulp en bescherming kunnen krijgen, mede ook om beter hun verklaringen te kunnen opnemen en malafide werkgevers daardoor te kunnen aanpakken. Er is breed draagvlak voor modernisering van de aanpak van arbeidsuitbuiting, waaronder ook de verruiming van de strafbaarstelling.

5.5 De ARBO visie 2040

De ARBO visie 2040⁸¹ geeft aan dat verschillende ontwikkelingen waarschijnlijk zullen plaatsvinden die van invloed zijn op gezond en veilig werken. Het gaat om ontwikkelingen die betrekking hebben op werkenden, de werkorganisatie en maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Kunstmatige intelligentie en informatiestress/technostress komen als meest reëel en invloedrijk naar voren, gevolgd door de 24/7 economie, nieuwe (duurzame) energie, flexibel werken en robotisering. Over een aantal decennia zal ons werk er anders uitzien. Verdergaande robotisering zal hierbij een belangrijke rol spelen. Robots nemen steeds vaker zware of juist repeterende werkzaamheden over en maken werk efficiënter. Dit is een kans, maar brengt ook eigen, nieuwe risico's voor de gezondheid met zich mee.

⁸¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021), [ArboVisie 2040](#).

⁸² Nederlandse Arbeidsinspectie (2019) [Arbo in Bedrijf, 2018](#).

⁸³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021) [ArboVisie 2040](#).

⁸⁴ Kamerstukken II 2019/20, [25 883, nr. 389](#).

⁸⁵ Inspectie SZW (2021) [Beroepsziekten in beeld; deel 1 en 2](#).

In de beleidsagenda 2022-2025 geeft de ARBO visie aan dat vier punten moeten worden uitgewerkt:

- Verkennen hoe het midden- en kleinbedrijf structureel ondersteund kan worden bij het invullen van hun verantwoordelijkheid vanuit branches/sectoren; eventueel onder voorwaarden ten aanzien van te verrichten eigen inspanningen.
- Evaluatie van de huidige vormen van zelfregulering en horizontaal toezicht (w.o. tevens de toepassing van arbo-catalogi) en aanbevelingen over (bredere) toepasbaarheid.
- Gezamenlijk met de Nederlandse Arbeidsinspectie verkennen welke wijzigingen in het toezichts- en handhavingsinstrumentarium op het gebied van gevaarlijke stoffen en ten behoeve van de versterking van de handhavingsketen wenselijk zijn.
- Verkennen of het stelsel op onderdelen intuïtiever en logischer vorm gegeven kan worden, daarbij tevens de helderheid en uitvoerbaarheid van (onderdelen van de) wet- en regelgeving betrekken.

5.6 Risico-Inventarisatie en Evaluatie

Vanaf 2020 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid activiteiten ontwikkeld om de naleving van de verplichte Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (hierna: RI&E) te verbeteren. Dit gebeurde met het Meerjarenprogramma RI&E, waarbij het zowel om de kwantitatieve als kwalitatieve naleving van de RI&E verplichtingen ging. Het blijkt dat met name de kleinere bedrijven vaak geen RI&E hebben.⁸² Een onderdeel van het plan is de campagne 'Heb jij al een RI&E', die zich primair richt op kleine bedrijven die nog niet op de hoogte waren van de RI&E-verplichting. Kleine werkgevers werden geïnformeerd met een reclamespot, een flyer over de RI&E en het project de 'Route naar de RI&E', waarbinnen onder meer een instrument voor kleine bedrijven voor het maken van een RI&E is ontwikkeld. Ook de Arbovisie 2040⁸³ positioneert de RI&E als belangrijke peiler onder het stelsel voor gezond en veilig werken. Preventie is binnen de Arbovisie één van de hoofdlijnen en het risicobewustzijn binnen een bedrijf, samen met de op basis daarvan genomen maatregelen is van essentieel belang.

5.7 Beroepsziekten

In mei 2020 heeft de commissie Vergemakelijking Schadeafhandeling bij Beroepsziekten, onder leiding van de heer Heerts, advies uitgebracht over een betere organisatie van de schadeafhandeling bij beroepsziekten als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Het kabinet is met dit advies aan de slag gegaan.⁸⁴ In november 2020 is een verkenner van start gegaan om de voorgestelde aanpassingen van de kennisinfrastructuur rondom beroepsziekten uit te werken. Kennis op dit gebied is ook gebundeld in het project 'Beroepsziekten beter in beeld'.⁸⁵

6 Ecologie en milieu

De ecologische problematiek, in het bijzonder de opwarming van het klimaat, is één van de grote uitdagingen voor de komende decennia. Nederland zal fors moeten investeren in de energietransitie om de doelstellingen van de Europese agenda (European Green Deal, met 55% CO₂-reductie per 2030) te halen.⁸⁶

De onderwerpen elektrificatie en waterstof zijn twee belangrijke thema's voor de Arbeidsinspectie. Ook de ontwikkelingen op het gebied van de circulaire economie zijn relevant voor de Inspectie.

6.1 De energietransitie

De energietransitie levert voor de arbeidsmarkt zowel kansen als risico's op. Kansen in de vorm van groeiende werkgelegenheid⁸⁷ (bijvoorbeeld het plaatsen van zonnepanelen, het verduurzamen van woningen en het bouwen van windmolenparken), maar ook risico's voor de gezondheid en de veiligheid van werkenden.

De installatie van zonnepanelen of het bouwen en onderhoud van windmolens brengt risico's zoals werken op hoogte met zich. Eerdere analyses en verkenningen liezen veelal zien dat er slechts in beperkte mate sprake was van directe schade of ongevallen gerelateerd aan de energietransitie. De energietransitie doet echter wel een beroep op schaars personeel in de bouw en techniek. Dit kan ertoe leiden dat de werkdruk onder het (schaarse) gekwalificeerde personeel toeneemt. Er kan ook een toename komen van onveilig werken door instroom van ondeskundig personeel⁸⁸ of door druk op de kosten die gemoeid zijn met de transitie. Als de gezochte werkenden elders binnen of buiten Europa wel beschikbaar zijn, kan de krapte op de arbeidsmarkt leiden tot arbeidsmigratie, wat (mogelijk) verhoogde risico's op oneerlijk werk en schijnconstructies met zich meebrengt. De toegenomen krapte op de arbeidsmarkt, en specifiek tekorten aan technisch geschoold personeel zetten de risico's op dit domein dus meer onder druk.

Door de vergaande elektrificatie en de afhankelijkheid van de economie van ongestoorde energievoorziening, zal het steeds moeilijker zijn om spanningsloos onderhoud uit te voeren. Het huidige elektriciteitsnetwerk zit aan de limiet waar het terug leveren van bijvoorbeeld zonne-energie aan het net betreft.

Dit kan een rem op de ontwikkeling zetten. Ook de ontwikkelingen op het gebied van waterstof gaan niet zó snel dat al voor 2026 een opschaling van experimentele fase naar grootschalige toepassing te voorzien valt. Het is aannemelijk dat de energietransitie verdere groei door zal maken, maar ingrijpende gevolgen voor het domein van de Arbeidsinspectie zijn nog niet te verwachten. De kwetsbaarheid van buisleidingen wordt wel genoemd als risico door de ILT⁸⁹, maar niet in de zin dat dit risico zou toenemen.

Tot slot leidt het verduurzamen van woningen door bijvoorbeeld het isoleren van de muren kan ertoe ertoe dat meer blootstelling plaatsvindt aan gevaarlijke stoffen. Gezondheidsrisico's zijn wellicht ook te voorzien bij de productie en vooral de ontmanteling van batterijen of accu's (ten behoeve van de circulaire economie). Al met al zijn de risico's rond de energietransitie tot 2026 wel een aandachtspunt, maar is het lastig de prioritering daarvan ten opzichte van andere risico's en sectoren precies te duiden. Op het gebied van veilig en gezond werk en op het gebied van eerlijk werk kunnen zich risico's voordoen.

6.2 De circulaire economie

De energietransitie en circulaire economie zijn belangrijke ontwikkelingen; de gevolgen ervan, zoals vallen van hoogte of gevaarlijke werkzaamheden met elektriciteit (zonnepanelen, windturbines) of blootstelling aan gevaarlijke stoffen (circulaire economie) bestaan al veel langer. Qua type gevolgen verandert er dus niet veel voor het toezicht. Wel is aannemelijk dat de groei in deze sectoren betekent dat er meer aandacht voor deze gevolgen wordt gevraagd en dat het toezicht zich moet richten op andere of nieuwe actoren. Ook de grote druk om meer nieuwbouw te realiseren zal mogelijk tot extra veiligheids- en gezondheidsrisico's leiden. De werkdruk neemt toe, de druk op waarborgen en procedures ook en de grote vraag kan leiden tot een toestroom van onvoldoende gekwalificeerd personeel.

⁸⁶ Europese Commissie (2021) [2030 Climate Target Plan](#).

⁸⁷ SER (2018) [Energietransitie en Werkgelegenheid; Kansen voor een duurzame toekomst](#).

⁸⁸ EU-OSHA (2021) [Foresight Study on the Circular Economy and its effects on Occupational Safety and Health](#).

⁸⁹ Inspectie Leefomgeving en Transport (2021) [ILT-brede risicoanalyse \(IBRA\) 2021](#).

Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat de transitie naar een circulaire economie nog in een startfase verkeert. Hoewel er op onderdelen groei zichtbaar is, kan echter niet worden geconcludeerd dat de transitie naar een circulaire economie zich in alle geledingen van de samenleving verspreidt en/of substantieel versnelt.⁹⁰ De verwachting is wel dat dit snel zal toenemen, gezien de klimaatdoelstellingen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Er zit echter veel ruis in de bedrijvenpopulatie.⁹¹

Een belangrijke overlap tussen de energietransitie en de circulaire economie is het recyclen van batterijen en zonnepanelen. De recycling van dergelijke materialen ('E-Waste') brengt het risico met zich van blootstelling aan gevaarlijke stoffen – een risico dat zowel wordt gesignaleerd door EU-OSHA, als door de Nederlandse Arbeidsinspectie. De risico's van E-waste worden wel geadresseerd vanuit de (Europese) milieuregelgeving, maar die zegt niets over veilig en gezond werk. Blijkens onderzoek van Arbeidsinspectie is hier echter wel sprake van serieuze risico's. Zeker omdat de demontage door kwetsbare groepen wordt verricht (mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) is hier aandacht voor nodig. De ILT en ook EU-OSHA hebben het thema van circulaire economie en energietransitie gesignaleerd.

Een specifiek risico is het toenemend gebruik van lithium-ion batterijen, die steeds meer worden gebruikt als dragers van energie (met name door de transitie van brandstofmotoren naar elektrisch aangedreven motoren zoals in elektrische auto's, scooters etc.). Dergelijke batterijen en accu's kunnen spontaan ontsteken, thermal runaway genoemd. Een thermal runaway is nauwelijks te blussen, met mogelijk serieuze gevolgen (zeker in een omgeving van bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken).

De ontmanteling van verouderde energiecentrales, of centrales die door decentralisering van de energievoorziening door zonnepanelen overbodig zijn geworden, is werk dat risico's voor de gezondheid van de betrokken werknemers met zich brengt – zeker indien die werkzaamheden worden verricht door buitenlandse werknemers zonder de vereiste kwalificaties.⁹²

6.3 Gevaarlijke stoffen binnen productieprocessen

Een aandachtspunt is het vaak beperkte bewustzijn van de risico's van gevaarlijke stoffen binnen bedrijven. Zeker bij nieuwe stoffen blijft dit bewustzijn vaak achter, terwijl er jaarlijks zo'n duizend nieuwe stoffen op de markt komen. Media-aandacht voor bijvoorbeeld de gezondheidseffecten van PFAS⁹³ en chroom hebben het thema de laatste jaren echter hoger op de agenda geplaatst. Ook de aandacht voor ecologische effecten weegt vaker mee bij rechterlijke uitspraken over onder andere stikstof.⁹⁴ Het valt te voorzien dat er scherpere normstelling ontstaat onder druk van activistische burgers zoals dat gebeurde naar aanleiding van de klimaatzaak Urgenda.⁹⁵

Dit heeft gevolgen voor vervuilende sectoren (bijvoorbeeld landbouw of de chemische industrie), maar zal er ook toe leiden dat de aandacht voor gezondheidseffecten van stoffen of processen voor werknemers hoger op de agenda komen. Hoewel de rechterlijke uitspraken zich met name richten op de gevolgen voor de volksgezondheid of het klimaat, is aangescherpte normstelling voor gevaarlijke stoffen ook van belang voor de bescherming van werknemers. Milieu- en gezondheidseffecten van stoffen of productieprocessen zullen de komende jaren hoog op de agenda staan. Dit komt onder andere door toenemende aandacht voor werknemersbescherming in het kader van de REACH-regelgeving⁹⁶ en de samenhang met concepten als 'greening of industry' en 'safety-by-design'.⁹⁷

6.4 Klimaatverandering

De veronderstelde toename van hittebelasting op het werk (d.w.z. het effect van een hoge omgevingstemperatuur op het lichaam) bedreigt op de langere termijn potentieel het vermogen van werknemers om gezond te werken.⁹⁸ Stijgende dagtemperaturen zullen steeds vaker de fysiologische grenzen overschrijden. Dat kan het werk vooral overdag steeds moeilijker of zelfs onmogelijk maken. Het zal ook het risico verhogen op werkgerelateerde ziekten door hittebelasting, zoals hart- en vaatziekten en nieraandoeningen.⁹⁹

⁹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, [32852 nr.138](#).

⁹¹ CBS (2021) [Bijlage A – Goederengroepen circulaire economie](#).

⁹² EU-OSHA (2021) [Foresight Study on the Circular Economy and its effects on Occupational Safety and Health](#).

⁹³ Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) zijn chemische stoffen die door de mens zijn gemaakt en niet van nature in het milieu voorkomen.

⁹⁴ Bijv. omtrent het Programma Aanpak Stikstof 2015-2012: Raad van State [201600614/3](#) en [201506170/2](#).

⁹⁵ Hoge Raad 20 december 2019, [ECLI:NL:HR:2019:2006](#).

⁹⁶ EU-OSHA, [Regulation 1907/2006](#): Registration, Evaluation, Authorization, and Restriction of Chemicals (REACH).

⁹⁷ 'Safety by design' is een werkwijze die ontwerpers aanmoedigt om veiligheid vanaf het begin van de ontwikkeling van het ontwerp mee te nemen.

⁹⁸ Zo geeft de FNV (2020/2021) in ['Veilig en gezond werken'](#) aan dat op basis van een onderzoek onder ruim 5.500 werknemers, 42% van de werknemers aangeeft dat er meer maatregelen moeten komen tegen hitte, kou en tocht.

⁹⁹ Inspectie SZW (2021) [Beroepsziekten in beeld; deel 1 en 2](#), p. 46.

6.5 Biologische agentia, infecties en zoönosen

Het onderwerp werkgerelateerde infectieziekten en zoönosen is een wat onderbelicht risico op het gebied van gezond en veilig werk. Het aantal gemelde gevallen van werkgerelateerde infectieziekten (zoals kinkhoest, hepatitis, tbc, ziekte van Lyme, malaria en hepatitis) is betrekkelijk laag – rond de 200 per jaar. De sterfte en ziektelast van werkgerelateerde infectieziekten is ook redelijk beperkt.¹⁰⁰ Tót de uitbraak van de coronapandemie. Tijdens de pandemie is gebleken dat de werkplek een relevante plek van besmetting is. De pandemie heeft het onderwerp infectieziekten en ook bijvoorbeeld de risico's rondom dierziekten binnen de bio-industrie en de omgang met biologisch materiaal, stevig geagendeerd. De Inspectie heeft het onderwerp in 2021 meer aandacht gegeven – nog los van corona. Afhankelijk van de ontwikkeling van de kennis rondom deze risico's en de mate waarin deze onder de aandacht blijven kan dit op termijn leiden tot veranderingen in wet- en regelgeving op deze onderwerpen.

¹⁰⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie 2022, [Inspectiebrede Risicoanalyse](#).

7 Extreme scenario's

Zoals aangegeven, is de basis van een omgevingsanalyse het doortrekken van lopende ontwikkelingen richting de min of meer nabije toekomst (trendsscenario's), al dan niet met inachtneming van onzekerheidsmarges. Er komt binnen diverse scholen van toekomstverkenning echter steeds meer oog voor moeilijk voorzienbare risico's (zogenoeten 'Black Swans'¹⁰¹). Ook extreme scenario's waarvan men weet dat zij waarschijnlijk zullen optreden, maar niet wanneer en hoe precies, zijn relevant.¹⁰² Dergelijke scenario's zijn vaak een ondergeschoven onderwerp in het toezicht. De coronacrisis hebben het bewustzijn voor dergelijke worst case scenario's vergroot. Andere voorbeelden zijn – al dan niet opzettelijke – ernstige verstoringen in de digitale infrastructuur (digitale ontwrichting¹⁰³) of de toenemende kans op klimaatcatastrofes (waaronder overstromingen).¹⁰⁴

Problemen als hacking en digitale aanvallen op essentiële infrastructuur zijn gegroeid in belang. Met een ransomware-aanval kunnen hackers computernetwerken van bedrijven en overheden binnendringen en gevoelige informatie verkrijgen. Op deze manier kunnen de hackers ook de toegang versleutelen zoals in oktober 2021 bij industrieconcern VDL en in november 2021 bij Mediamarkt het geval was. Deze bedrijven waren daardoor gedwongen om hun werk stil te leggen. Digitale ontwrichting kan ernstige gevolgen hebben voor de procesveiligheid. Denk aan bedrijven die grootschalig met gevaarlijke stoffen werken ('Brzo-bedrijven')¹⁰⁵ waar het Veiligheidsbeheersysteem van wordt gehackt en niet meer (goed) functioneert. Die zouden dan moeten worden stilgelegd. De gevolgen daarvan zijn moeilijk te overzien.

Overigens hoeft het systeem van een Brzo-bedrijf zelf wellicht niet te worden geraakt om de procesveiligheid bij het bedrijf in gevaar te brengen. Als het functioneren van het Veiligheidsbeheersysteem afhankelijk is van stroom, kunnen stroomstoringen ook de veiligheid van de werknemers in gevaar brengen. Gezien de toenemende druk op het stroomnet door onder andere het groeiend aantal datacenters, zal de kans op (langdurige) stroomstoringen toenemen. De werknemers kunnen hierdoor worden blootgesteld aan de risico's die kleven aan de grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee binnen deze bedrijven wordt gewerkt.

De COVID-19-pandemie laat bovendien zien dat de veiligheid en gezondheid van werknemers niet alleen beïnvloed wordt vanuit de werkomgeving zelf, maar ook door invloeden van buitenaf. Dergelijke scenario's zijn ook denkbaar voor de genoemde risico's van digitale ontwrichting of klimaatverandering. Het klassieke domein van het ministerie van SZW wordt daarmee overschreden. Het inventariseren van potentiële kwetsbaarheden binnen systemen en het nadenken over de potentiële gevolgen van verstoringen van die kwetsbaarheden is van belang om in staat te zijn adequaat te reageren en te anticiperen op dergelijke risico's. Het is voor alle organisaties belangrijk om na te denken over de potentiële ontwikkelingen en consequenties van risico's uit de categorie 'kleine kans, catastrofaal effect'.

¹⁰¹ Taleb (2007) [The BlackSwan – The Impact of the Highly Improbable](#).

¹⁰² AXA (2021) [Future Risks Report](#); WEF 2021 [The Global Risks Report 2021](#).

¹⁰³ WRR (2019) [Voorbereiden op digitale ontwrichting](#).

¹⁰⁴ AXA (2021) [Future Risks Report](#).

¹⁰⁵ Seveso is de Europese naam voor de Nederlandse Brzo bedrijven. In Nederland zijn er momenteel ca. 400 Seveso bedrijven gevestigd. Een bedrijf is of wordt een Brzo/ Seveso bedrijf op grond van de aanwezigheid van relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Met de komst van de Omgevingswet zal de naam "Brzo-bedrijf" worden vervangen door "Seveso inrichting".

Dit is een uitgave van:
Nederlandse Arbeidsinspectie

November 2022

De Nederlandse Arbeidsinspectie werkt aan eerlijk
Arbeidsinspectie werkt aan eerlijk, gezond en veilig werk en
n veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen