

Reflectie

Jaarverslag 2021
Nederlandse
Arbeidsinspectie

Reflectie

Rits de Boer
Inspecteur-generaal
Nederlandse Arbeidsinspectie

April 2022

Arbeidsmigratie: keuzestress is niet nodig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vertrekpunt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Economische integratie in Europa

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

Een aantal ontwikkelingen is in relatie tot migratie extra belangrijk.

Vrij verkeer

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

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

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

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

Arbeidsmobiliteit hoger dan verwacht

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

Bij inspecties blijken regelmatig mensen werkend te worden aangetroffen voor wie verblijf of arbeid niet blijkt uit de administratie van het bedrijf, noch uit registraties van de overheid. De gestarte verbetering van de registratie niet-ingezetenen (RNI) en de verplichting om bepaalde gedetacheerde werknemers aan te melden voordat ze in Nederland aan de slag gaan³, zijn daarom goede ontwikkelingen.

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

3 Ingevolge de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU), zie www.postedworkers.nl

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

Woorden doen er toe

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

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

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

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

Stapeling van risico's bij groepen met kwetsbare arbeidsmarktpositie

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

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

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

⁵ TK 29544-950.

Arbeidsmigratie als verdienmodel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nrs. 3–4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Individu in de knel

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

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

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

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

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

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

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

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

Diffuse signalen

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

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

Private baten, publieke lasten

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

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

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

Keuze-opties arbeidsmigratie

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

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

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

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

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

Keuze-opties anno 2022 zijn zeer beperkt

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

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

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

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

Terwijl traditioneel voor uitbreiding van economische activiteit geld/kapitaal een beperkende factor ('constraint') is, toont het rapport dat die rol nu vooral toekomt aan de natuurlijke leefomgeving. Want naast stikstof zijn ook CO₂, water en andere aspecten van de leefomgeving in toenemende mate een beperkende factor.

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

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

En op langere termijn zijn de keuzes ingeperkt omdat elk van de problemen die de Nederlandse samenleving heeft (woningmarkt, ongelijkheid, CO₂, stikstof enzovoort) alleen maar groter wordt als de bevolking (en dus de omvang van de economie) stijgt.

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

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

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

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

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

Rits de Boer

*Inspecteur-generaal
Nederlandse Arbeidsinspectie*

Reflexie

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

April 2022