



Nederlandse Arbeidsinspectie  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

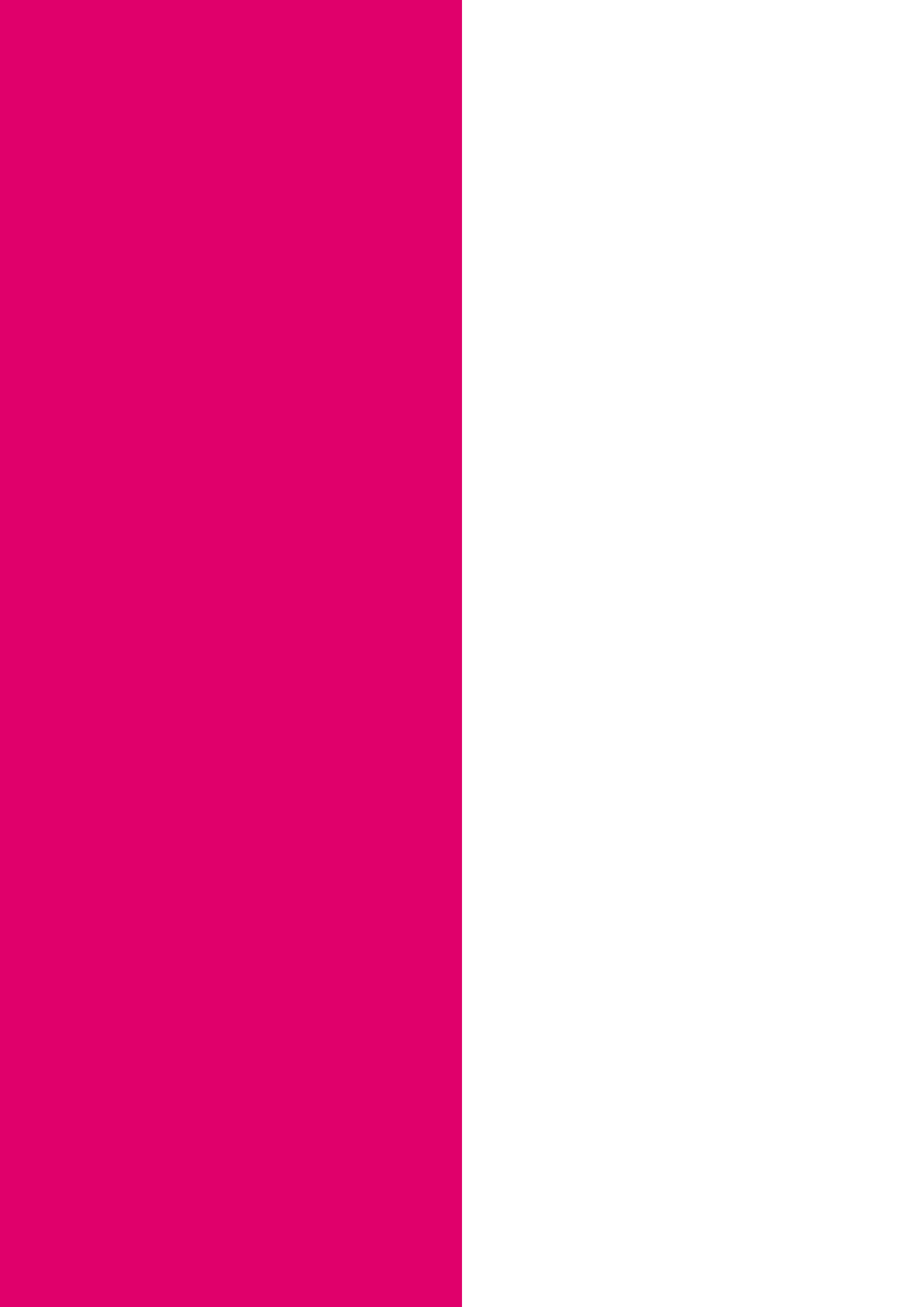
# Inspectiebrede risicoanalyse 5.0 Het Meerjarenplan 2023 - 2026

## Eindrapport

November 2022

---

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



# Inhoudsopgave

<b>Vooraf</b>	<b>4</b>
Leeswijzer	4
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Niveaus van risicoanalyse	5
1.2 Onderbouwing van de keuzes op strategisch niveau	6
<b>2 Resultaten inspectiebreed</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Individueel niveau	9
2.3 Maatschappelijk niveau	11
2.4 De zes dimensies samengevat	13
<b>3 Eerlijk werk</b>	<b>15</b>
3.1 Individueel niveau	15
3.2 Maatschappelijk niveau	17
3.3 Duiding van resultaten	19
<b>4 Gezond en veilig werk</b>	<b>21</b>
4.1 Gezond werk	21
4.2 Veilig werk	26
4.4 Duiding van resultaten	33
<b>5 Bestaanszekerheid</b>	<b>36</b>
5.1 Stelsel	36
5.2 Duiding van resultaten	37
<b>Bijlage I Methodiek</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage II Overzicht risico's</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage III Beknopte omschrijving hoofdrisico's</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage IV Overzicht stelselementen</b>	<b>56</b>

# Vooraf

In dit rapport presenteert de Nederlandse Arbeidsinspectie haar Inspectiebrede risicoanalyse (IRA), versie 5.0. Deze is uitgevoerd ten behoeve van keuzes in de meerjarenprogrammering voor de periode 2023-2026. Het Meerjarenplan Nederlandse Arbeidsinspectie 2023-2026 (MJP) beschrijft op hoofdlijnen de ambities, werkwijze en activiteiten van de Arbeidsinspectie. De concrete invulling hiervan wordt elk jaar uitgewerkt in een jaarplan. In het jaarplan worden ook de programma's beschreven waarin de Arbeidsinspectie het actieve deel van haar werk organiseert. Daarnaast kent de Inspectie een directie die het reactieve deel van het werk, het oppakken van ontvangen meldingen en klachten, uitvoert.

Om in het meerjarenplan prioriteiten te kunnen stellen voor het actieve deel van het werk, is het nodig om verschillende risico's op het werkgebied van de Inspectie tegen elkaar af te wegen. De IRA plaatst risico's op alle werkvelden van de Arbeidsinspectie in een vergelijkbaar perspectief. De manier waarop dat gebeurt, de bronnen die zijn gebruikt, de afwegingen die zijn gemaakt en de resultaten die dat heeft opgeleverd vindt u in dit document terug.

Een meer uitgebreide onderbouwing van de resultaten die in dit rapport worden beschreven is opgenomen in een apart document, het Naslagwerk IRA 5.0.

## Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk geven we de belangrijkste resultaten van IRA 5.0 weer. In de hoofdstukken die daarop volgen bespreken we de resultaten per werkveld (eerlijk-, gezond- en veilig werk en bestaanszekerheid).

In de eerste bijlage beschrijven we de methodiek van IRA 5.0 en de verbeteringen ten opzichte van IRA 4.0. Verder zijn in de bijlagen een begrippenlijst en een overzicht van alle IRA-risico's en stelselementen te vinden.

# 1

## Inleiding

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op eerlijk-, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid. Haar toezicht richt zich op alle werkgevers die zich begeven op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast voert de Arbeidsinspectie ook stelseltoezicht uit. De Arbeidsinspectie streeft ernaar de capaciteit en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Dat betekent dat de Arbeidsinspectie zich richt op de meest risicovolle onderwerpen, situaties en bedrijven.

### 1.1 Niveaus van risicoanalyse

In de inspectiebrede risicoanalyse staan risico's en stelsels centraal. In IRA definiëren we een **risico** als een ongewenste situatie die zich met een bepaalde kans kan voordoen en die maatschappelijke schade op het domein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot gevolg heeft. Een **stelsel** is het geheel van wet- en regelgeving en het systeem om te bewerkstelligen dat de wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en nageleefd. Een stelsel is ingericht om de kans op en het effect van een risico zo klein mogelijk te houden.

Voor risicogericht werken zijn analyses op de diverse niveaus van werken binnen de Arbeidsinspectie nodig. Deze niveaus lopen van abstract naar concreet: van themaselectie voor de meerjarenplanning tot de selectie van bedrijven die worden geïnspecteerd.

Figuur 1 Drie niveaus van risicoanalyse binnen de Arbeidsinspectie



### Strategisch niveau

Risicoanalyse begint op strategisch niveau met risicoselectie. Hier staan de risico's centraal waar de Arbeidsinspectie de komende jaren haar capaciteit op kan inzetten. Ook is er aandacht voor de criteria die aan deze keuzes ten grondslag liggen. De risicoselectie vormt de basis voor het meerjarenplan van de Arbeidsinspectie.

*Voorbeeld van resultaat: blootstelling aan gevaarlijke stoffen is een thema waar de Arbeidsinspectie belangrijke risico's ziet.*

### Tactisch niveau

Op het tactische niveau wordt het probleem binnen een thema verder bekeken. Onderwerpen die aan bod komen zijn bijvoorbeeld de kenmerken van de doelgroep, motieven voor niet-naleving, en aandacht voor mechanismen en constructies. Ook wordt op dit niveau een interventiemix gekozen om het probleem of de problemen aan te pakken. Een interventiemix is een combinatie van instrumenten die de Inspectie kan gebruiken in haar toezicht. Zet de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld in op grootschalige controles met betrekking tot een thema, of is het effectiever om afspraken te maken met brancheverenigingen? Of beide? Deze analyse vindt plaats met behulp van de zogeheten Interventietoolbox.

*Voorbeeld van resultaat: we weten in welke branche de risico's rond omvang risicopopulatie aan gevaarlijke stoffen het grootst zijn en welke gevaarlijke stoffen vooral voorkomen in deze branche. Verder hebben we zicht op de motieven voor regelovertreding en kennis over de interventies die de regel naleving kunnen bevorderen.*

### Operationeel niveau

Op operationeel niveau zijn analyses gericht op de selectie van bedrijven die een verhoogde kans op regelovertreding hebben. Er wordt onderzocht welke kenmerken van bedrijven de kans op regel-overtreding vergroten. Als een bedrijf op één of meerdere van deze zogenaamde indicatoren scoort, dan is het bedrijf als meer 'risicovol' te beschouwen. Op deze wijze is het mogelijk om een subjectselectie te maken: een lijst van risicovolle subjecten/objecten op basis waarvan gerichte interventies uitgevoerd kunnen worden.

*Voorbeeld van resultaat: een overzicht van bedrijven waar de kans op regelovertreding op het gebied van gevaarlijke stoffen het grootst is.*

## 1.2 Onderbouwing van de keuzes op strategisch niveau

Iedere vier jaar beziet de Arbeidsinspectie haar meerjarige programmering. In 2022 is dit gedaan voor de jaren 2023-2026. De programmering voor de periode 2023-2026 is tot stand gekomen op basis van de inspectiebrede risicoanalyse 5.0 (IRA 5.0), een omgevingsanalyse (OMA), een meerwaarde-analyse en politiek-bestuurlijke overwegingen. In de OMA brengt de Inspectie relevante trends en ontwikkelingen in kaart en krijgen allerlei relevante partijen (zoals de beleidsdirecties van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers) de kans om input te leveren. De meerwaardeanalyse brengt in kaart in welke mate de Inspectie meerwaarde heeft met betrekking tot een bepaald risico en wat een effectief optreden van de Inspectie in de weg zit.

Bij politiek-bestuurlijke overwegingen gaat het bijvoorbeeld om budgetten die met een specifiek doel aan de Inspectie zijn verstrekt.

De IRA kent negen stappen waarmee we de risico's in kaart brengen en vervolgens wegen. De eerste drie stappen kaderen het werkdomein van de Inspectie in en beschrijven de risico's en stelsels. Basis hiervoor zijn de wet- en regelgeving en de beleidsdoelen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gesteld. De volgende drie stappen wegen de risico's ten opzichte van elkaar. Dit gebeurt door het toekennen van waarden aan verschillende aspecten van de risico's en stelsels. Om deze waarden te bepalen wordt voornamelijk gebruik gemaakt van externe databronnen. Belangrijke databronnen die worden gebruikt zijn de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), cijfers en onderzoeksrapporten van het CBS, TNO, het RIVM en het SCP, cijfers over geregistreerde ongevallen bij de afdeling Spoedeisende Hulp van ziekenhuizen zoals verzameld door Veiligheid.nl, de registratie van beroepsziekten bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten en klachten en ongevalsmeldingen die de Arbeidsinspectie ontvangt. Ook worden eigen databronnen gebruikt zoals monitoronderzoek en verdiepend onderzoek. Ten slotte geven de laatste drie stappen nadere kleuring aan de risico's, door bijvoorbeeld in kaart te brengen in welke sectoren van de arbeidsmarkt risico's spelen. In bijlage I is uitgebreidere informatie over de negen stappen te vinden.

Uiteindelijk leiden de verschillende bouwstenen tot inzicht in:

1. de mate waarin een risico op basis van de informatie uit IRA als groot moet worden beschouwd;
2. de mate waarin de risico's voorkomen per (sub) sector en beroepsgroep;
3. de mate waarin de informatie uit OMA aanleiding geeft om als Arbeidsinspectie aandacht voor het risico te hebben;
4. de mate waarin de Arbeidsinspectie in staat is om een effectieve bijdrage te leveren in het beheersen van het risico en welke belemmeringen daarin optreden.

Het MJP beschrijft de contouren van de programma's en de programmadoelen. Programmamangers en hun teams zijn verantwoordelijk voor tactische risicoanalyses, het formuleren van een interventiemix en uitvoering van interventies.

Het volgende hoofdstuk beschrijft de resultaten van de IRA die is uitgevoerd als voorbereiding op het MJP 2023-2026. De IRA kent zowel een jaarcyclus als een meerjarencyclus. De Arbeidsinspectie actualiseert de meeste cijfers jaarlijks. Naslagwerken werken we één keer per twee jaar bij. Een uitgebreide IRA rapportage publiceert de Inspectie één keer per vier jaar als onderdeel van het MJP. Daarnaast werkt de Arbeidsinspectie continu aan de verbetering van de IRA-methodiek. Op deze manier blijft de risicoanalyse actueel en voorkomen we blinde vlekken.

Het cijfermateriaal van IRA 5.0 is gebaseerd op gegevens uit 2020. Dit was het meest recente afgesloten jaar waarvoor alle relevante cijfers beschikbaar waren. Voor de meer kwalitatieve informatie is ook gebruik gemaakt van meer recente bronnen.

## 2 Resultaten inspectiebreed

### 2.1 Inleiding

#### Risico's

De IRA onderscheidt 22 hoofd risico's.<sup>1</sup> Onder de hoofd risico's vallen risico's, die waar nodig uitgesplitst zijn in subrisico's. Zo ontstaat een risicohiërarchie. In onderstaande tabel is een voorbeeld te zien van de hiërarchie onder één van de hoofd risico's, namelijk fysieke overbelasting.

Tabel 2.1 Voorbeeld van hiërarchie binnen risico-indeling, hoofd risico fysieke overbelasting

Hoofdrisico	Risico's	Subrisico's
Fysieke overbelasting	Dynamische overbelasting	Overbelasting als gevolg van tillen/dragen
		Overbelasting als gevolg van duwen/trekken
		Overbelasting als gevolg van repeterende bewegingen
		Overbelasting als gevolg van trillingen
	Statische overbelasting	Te lang staan
		Te lang zitten
		Te lang in een ongunstige werkhouding
	Energetische overbelasting	
	Beeldschermwerk	

De risico's worden geclusterd in drie domeinen. We onderscheiden risico's op de domeinen gezond en veilig werk, eerlijk werk en bestaanszekerheid.

We berekenen zes indicatoren voor ieder risico:

- De **omvang van de risicopopulatie** is het aantal personen dat mogelijk met het risico in aanraking komt en daardoor schade oploopt;

- De **kans** is het aantal personen dat daadwerkelijk schade oploopt door het risico, afgezet tegen de omvang van de risicopopulatie;
- Het **individuele effect** is de impact van het risico (de ernst van de schade) op het individu;
- Het **maatschappelijke effect** is de impact van het risico (de ernst van de schade, in termen van kosten) op de maatschappij;
- De mate van **uitvoeren van de wettelijke taak** is de mate waarin de partijen (meestal werkgevers, maar ook bijvoorbeeld UWV en SVB) de taken die zij ten aanzien van het risico hebben gekregen op basis van wet- en regelgeving, goed uitvoeren;
- Het **belang volgens burgers** is de mate waarin de burger van mening is dat de overheid prioriteit zou moeten geven aan het voorkomen van een bepaald risico.

We kiezen er in dit rapport voor om de resultaten van de IRA te presenteren in figuren. In deze figuren kun je in één oogopslag zien hoe de risico's zich tot elkaar verhouden. Het is niet mogelijk alle zes de indicatoren in één figuur weer te geven. Daarom gebruiken we twee soorten figuren, met drie indicatoren per figuur.

In de eerste soort figuren combineren we de indicatoren die zich op het **individuele** richten: kans, individueel effect en de omvang van de risicopopulatie:

- Kans, een cijfer tussen 1 en 10, beelden we af op de horizontale as;
- Individueel effect, een cijfer tussen 0 en 100, beelden we af op de verticale as;
- Omvang van de risicopopulatie, het absolute aantal personen dat met het risico in aanraking kan komen, beelden we af door de omvang van de bol.

Hoe groter de kans, hoe meer de bol naar rechts staat. Hoe groter het individuele effect, hoe hoger de bol staat. En hoe groter de bol, hoe groter de omvang van de risicopopulatie. De grootste risico's zijn risico's die **rechtsboven** staan en waarvan de bol groot is.

<sup>1</sup> Voor een beknopte beschrijving van deze 22 risico's, zie bijlage III.



In de tweede soort figuren combineren we indicatoren die zich op de **maatschappij** richten: uitvoeren van de wettelijke taak, het belang volgens burgers en het maatschappelijk effect.

- Het uitvoeren van de wettelijke taak, een cijfer tussen 1 en 10, beelden we af op de horizontale as.
- Het belang volgens burgers, eveneens een cijfer tussen 1 en 10, beelden we af op de verticale as.
- Het maatschappelijk effect, gebaseerd op bedragen die zijn omgezet naar een cijfer tussen 0 en 10, beelden we af door de omvang van de bol.

Hoe slechter partijen hun wettelijke taak uitvoeren, hoe meer de bol naar links staat. Hoe groter het belang dat de burger hecht aan het risico, hoe hoger de bol staat. En hoe groter de bol, hoe groter het maatschappelijk effect. De grootste risico's zijn de risico's die **linksboven** staan en waarvan de bol groot is.

### Stelsels

Naast risico's onderscheidt de IRA ook stelsels.<sup>2</sup> Voorbeelden van stelsels zijn het stelsel van Werk en Inkomen en het Arbozorg-stelsel. Bij stelsels gaat het om verplichtingen of taken die partijen (zoals werkgevers of uitvoeringsorganisaties) op basis van wet- en regelgeving opgedragen hebben gekregen. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de mate waarin partijen deze verplichtingen naleven of de hen opgedragen taken doeltreffend uitvoeren. Met betrekking tot sommige stelsels kan de Inspectie handhavend optreden (bijvoorbeeld het Arbozorg-stelsel), met betrekking tot andere stelsels alleen signaleren (het stelsel van Werk en Inkomen). Binnen stelsels onderscheidt de Inspectie verschillende aspecten. Bijvoorbeeld klanttevredenheid en werkgeversdienstverlening bij het stelsel van Werk en Inkomen en de certificatie arbodeskundigen en certificatie liften bij de certificatiestelsels.

### Leeswijzer

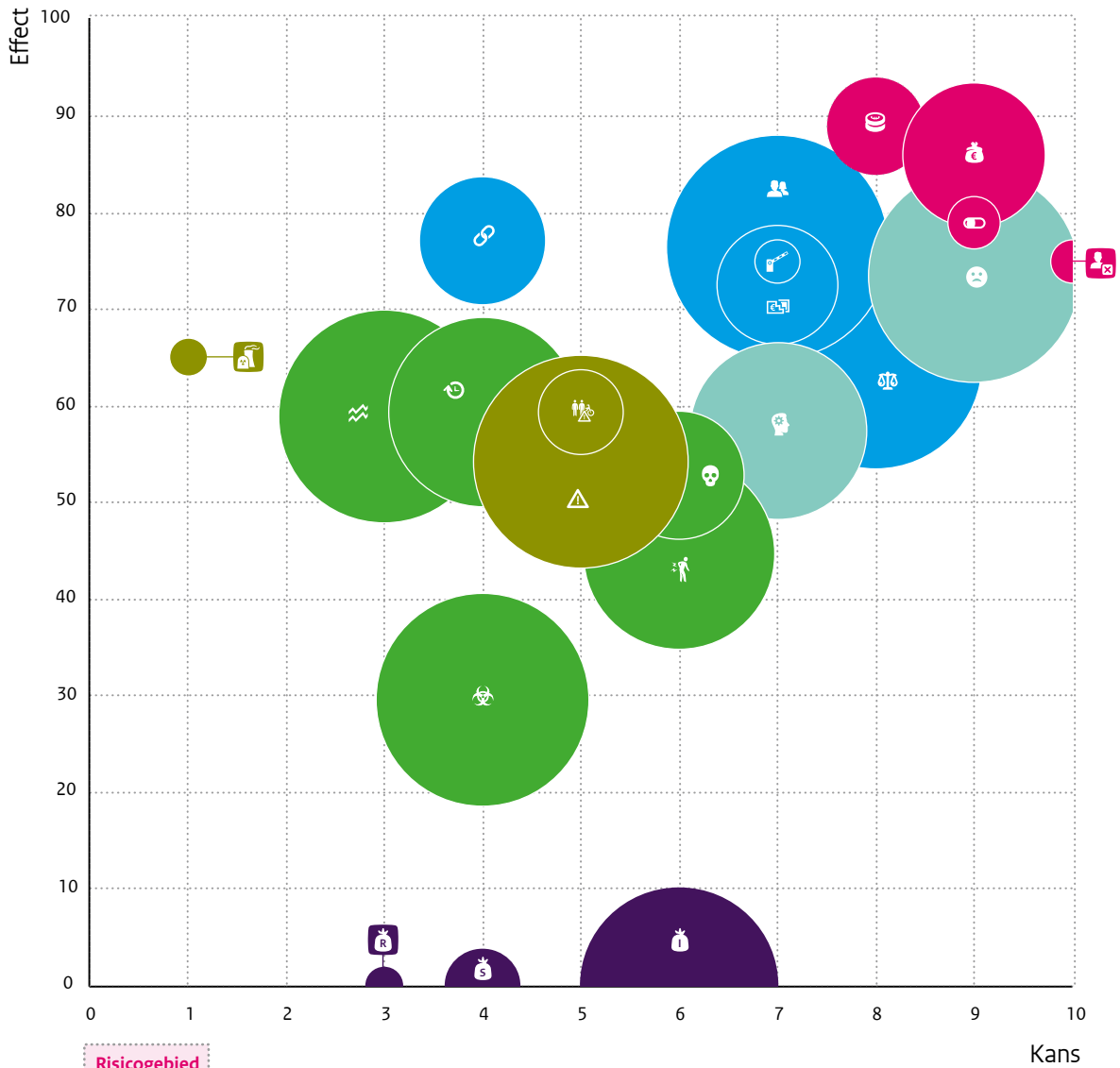
We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de resultaten op inspectiebreed niveau. Daarna gaan we één niveau dieper en kijken we in respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 5, nader naar de risico's op de domeinen eerlijk werk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid. Wanneer van toepassing, gaan we nog wat nader in op de stelsels, en de aspecten waarop de stelsels goed en minder goed scoren.

## 2.2 Individueel niveau

In figuur 2.1 zijn voor alle hoofdrisico's kans, individueel effect en omvang van de risicopopulatie weergegeven.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de stelselementen behorende bij de 3 stelselcategorieën, zie bijlage IV.

Figuur 2.1 Hoofdrisico's naar kans, effect en omvang risicopopulatie



Risicogebied

- Illegale tewerkstelling
- Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia
- Onderbetaling
- Onveiligheid op de werkplek
- Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling
- Zware ongevallen
- Aantasting arbeidsverhoudingen
- Onveilig en ongezond werk jeugdigen en kinderen
- Ongelijke behandeling van mensen op de arbeidsmarkt
- Onvoldoende inkomen
- Ongewenst gedrag
- Problematische schulden
- Werkdruk
- Mismatch werkzoekenden en vacatures
- Ongezonde arbeidspatronen
- Geen re-integratie na langdurige ziekte
- Fysieke overbelasting
- Lonende fraude met inkomensondersteuning
- Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen
- Lonende fraude met subsidies
- Lonende fraude met re-integratiegelden

Risico's die rechtsboven in de figuur liggen, scoren hoog op kans en op individueel effect. Daar vinden we vooral bestaanszekerheidsrisico's: *problematische schulden*, *onvoldoende inkomen* en, iets lager, *geen re-integratie na langdurige ziekte* en *mismatch op de arbeidsmarkt*. Voor deze risico's is de kans op schade groot en de schade heeft ook een grote impact op het leven van degene die het overkomt. Daarbij is de omvang van de risicopopulatie voor *problematische schulden* het grootst en voor *re-integratie na langdurige ziekte* en *mismatch op de arbeidsmarkt* relatief klein.

We zien daarnaast twee heel grote bollen rechtsboven liggen: *ongewenst gedrag* en *discriminatie op de arbeidsmarkt*. Qua impact op het individu scoren deze risico's iets lager dan de bestaanszekerheidsrisico's, maar het aantal mensen dat er mee te maken krijgt is in absolute zin wel een stuk groter. Dat geldt in iets mindere mate ook voor de risico's *werkdruk* en *aantasting arbeidsverhoudingen*, maar voor die risico's is het individuele effect minder ernstig. Met twee andere eerlijk werk risico's, *illegale tewerkstelling* en *onderbetaling*, hebben minder mensen te maken, als gevolg van een kleinere risicopopulatie (dat geldt vooral voor *illegale tewerkstelling*) en een iets lagere kans, maar de impact op het individu wordt wel weer iets hoger ingeschat.

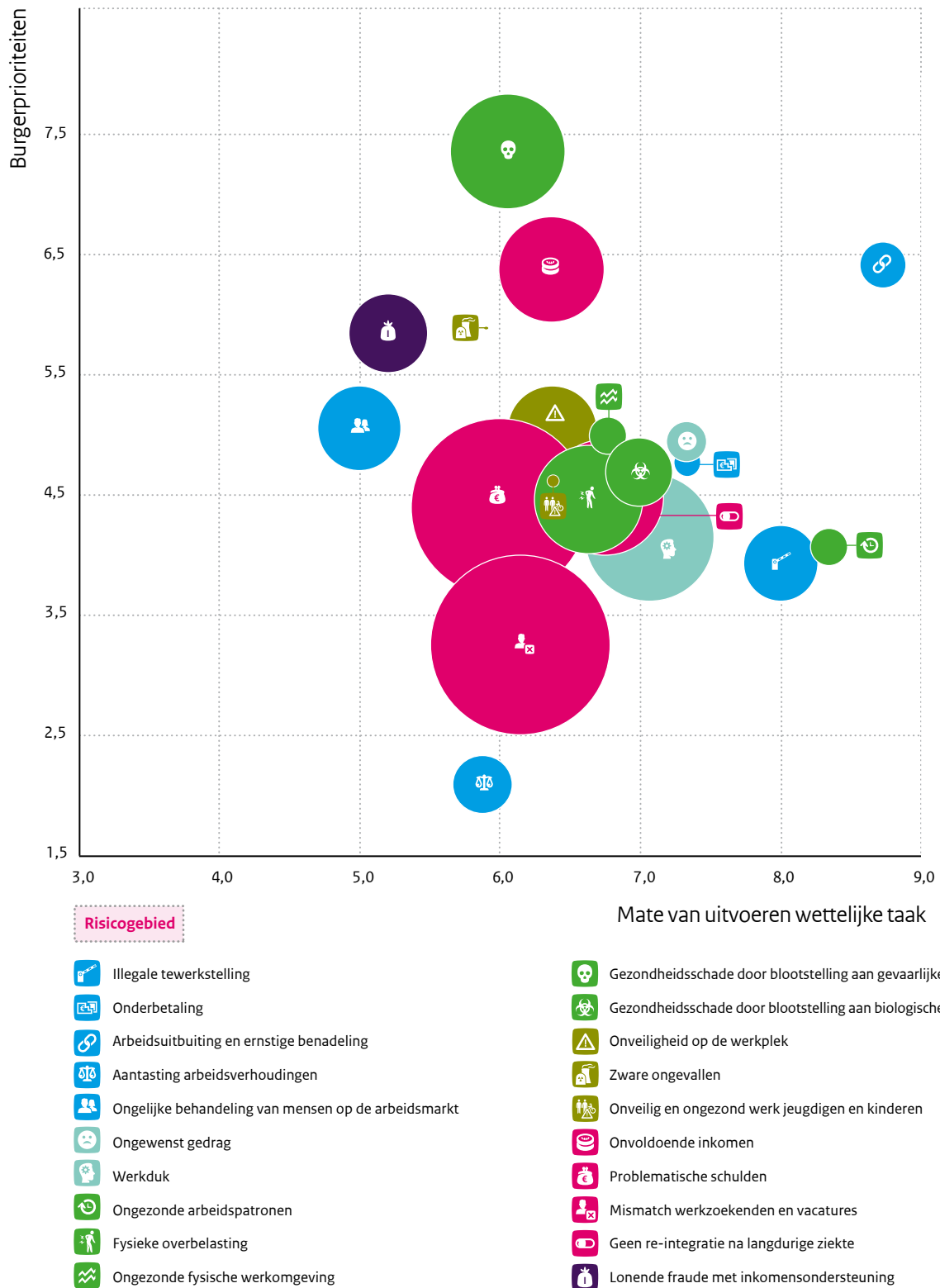
Er vallen nog drie andere dingen op aan de figuur.

- De gezond- en veiligheidsrisico's liggen zo rond het midden van de figuur. De meeste van deze risico's hebben wel een grote risicopopulatie. *Gezondheidsschade als gevolg van biologische agentia* heeft gemiddeld genomen wel een minder ernstig effect op het individu dan gezondheidsschade als gevolg van fysieke overbelasting, een ongezonde fysieke werkomgeving en blootstelling aan gevaarlijke stoffen.
- Het risico *zware ongevallen* kent een heel lage kans en een kleine risicopopulatie, maar heeft wel een relatief groot individueel effect.
- De frauderisico's hebben geen individueel effect (wat logisch is, want de fraudeur ondervindt er zelf alleen maar voordeel van) en *lonende fraude met inkomensondersteuning* kent een grote risicopopulatie en een kans die hoger ligt dan voor de andere twee frauderisico's.

## 2.3 Maatschappelijk niveau

In figuur 2.2 zijn de scores van alle hoofd risico's op maatschappelijk niveau weergegeven. Voor *lonende fraude met subsidies* en *fraude met re-integratiegelden* is de mate waarin de wettelijke taak wordt uitgevoerd onbekend. Vandaar dat deze scores niet zijn afgebeeld in de figuur.

Figuur 2.2 Hoofdrisico's naar mate van uitvoeren wettelijke taak, burgerprioriteiten en maatschappelijk effect



Het eerste dat opvalt in figuur 2.2 is dat de scores van de hoofd risico's op de mate van het uitvoeren van de wettelijke taak niet veel verschillen van elkaar. Negatieve uitzondering zijn de risico's *ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt* en *lonende fraude met inkomensondersteuning*. Positieve uitzondering zijn *ongezonde arbeidspatronen*, *illegale tewerkstelling* en *arbeidsuitbuiting/ernstige benadeling*.

*Problematische schulden* en *mismatch op de arbeidsmarkt* kennen het grootste maatschappelijke effect, maar daar staat tegenover dat de burger geen hoge prioriteit aan de aanpak van deze risico's geeft. Daarbij wel de kanttekening dat het onderzoek onder burgers is uitgevoerd voor het uitbreken van de energiecrisis en voordat er sprake was van een heel krappe arbeidsmarkt. De risico's *blootstelling aan gevaarlijke stoffen*, *onvoldoende inkomen* en *arbeidsuitbuiting* worden het belangrijkste gevonden door burgers, waarbij de eerstgenoemde twee risico's ook een relatief groot maatschappelijk effect hebben. Wat ten slotte opvalt is dat er geen risico's linksboven in de figuur staan. Dat betekent dat er geen risico's bekend zijn waarbij de wettelijke taak slecht wordt uitgevoerd en waarvan de burger vindt dat de overheid prioriteit aan het aanpakken van het risico moet geven. Omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin partijen hun rol met betrekking tot het tegengaan van fraude met subsidies en met re-integratiegelden oppakken, konden deze twee risico's niet worden weergegeven in de figuur.

## 2.4 De zes dimensies samengevat

Tabel 2.2 laat de scores op de verschillende dimensies zien per hoofd risico. Daarbij geldt dat hoe donkerder een cel in de tabel is, hoe hoger het risico scoort op die indicator. Mede op basis van deze tabel is besloten op welke risico's de Arbeidsinspectie zich in de aankomende meerjarenperiode moet gaan focussen.<sup>3</sup> Deze risico's zijn terug te vinden in het Meerjarenplan.

Uit tabel 2.2 is een aantal duidelijke patronen af te lezen. Zo scoren de eerlijk-werk risico's hoog op individueel effect, evenals de bestaanszekerheidsrisico's. Bij de frauderisico's is sprake van minder goed uitvoeren van de wettelijke taak of van het ontbreken van informatie over het uitvoeren van de wettelijke taak en eveneens geven burgers aan de aanpak van fraude door de overheid belangrijk te vinden. Naast oneerlijk werk (met uitzondering van *arbeidsuitbuiting* en *ernstige benadeling*) scoort ook psychosociale overbelasting (*ongewenst gedrag* en *werkdruk*) hoog op kans, evenals de bestaanszekerheidsrisico's. De bestaanszekerheidsrisico's scoren ook hoog op maatschappelijk effect en dat geldt, in iets mindere mate, ook voor wat wel eens de drie grote ziekmakers worden genoemd: *werkdruk*, *fysieke overbelasting* en *blootstelling aan gevaarlijke stoffen*.

<sup>3</sup> Meer over de manier waarop de Arbeidsinspectie haar koers heeft bepaald voor de meerjarenperiode 2023-2026 is te vinden in het document *Prioritering van risico's Meerjarenplan 2023-2026*.

Tabel 2.2 Scores op de zes dimensies per hoofdrisico

	Omvang risico- populatie	Kans	Individueel Effect	Maat- schappelijk Effect	Uitvoeren van de wettelijke taak	Belang bevolking
		1 (Zeer klein) 10 (Zeer groot)	0 (Zeer klein) 100 (Zeer groot)	1 (Zeer klein) 10 (Zeer groot)	1 (Zeer slecht) 10 (Zeer goed)	1 (Zeer onbelang- rijk) 10 (Zeer belangrijk)
<b>Risico's eerlijk werk</b>						
1 Illegale tewerkstelling	314.000	7	75	2	8	4
2 Onderbetaling	2.349.939	7	73	0	7	5
3 Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling	2.666.939	4	77	1	9	6
4 Aantasting arbeidsverhoudingen	7.421.000	8	65	1	6	3
5 Ongelijke behandeling van mensen op de arbeidsmarkt	8.200.000	7	76	2	5	5
<b>Risico's gezond en veilig werk</b>						
6 Ongewenst gedrag	7.421.000	9	74	0	7	5
7 Werkdruk	5.127.911	7	57	5	7	4
8 Ongezonde arbeidspatronen	5.892.274	4	59	0	8	4
9 Fysieke overbelasting	6.003.589	6	45	3	7	4
10 Ongezonde fysieke werkomgeving	7.421.000	3	42	0	7	5
11 Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen	2.716.086	6	53	4	6	6
12 Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia	7.421.000	4	30	1	7	5
13 Onveiligheid op de werkplek	7.509.000	5	54	2	6	5
14 Zware ongevallen	237.410	1	65	0	6	6
15 Onveilig en ongezond werk jeugdigen en kinderen	1.155.750	5	59	0	6	4
<b>Risico's bestaanszekerheid en fraude</b>						
16 Onvoldoende inkomen	1.588.600	8	89	3	6	6
17 Problematische schulden	3.400.000	9	86	9	6	4
18 Mismatch werkzoekenden en vacatures	314.000	10	75	9	6	3
19 Geen re-integratie na langdurige ziekte	442.000	9	79	4	7	4
20 Lonende fraude met inkomensondersteuning	6.400.000	6	0	2	5	6
21 Lonende fraude met subsidies	936.000	4	0	0	onbekend	6
22 Lonende fraude met re-integratiegelden	234.500	3	0	0	onbekend	6

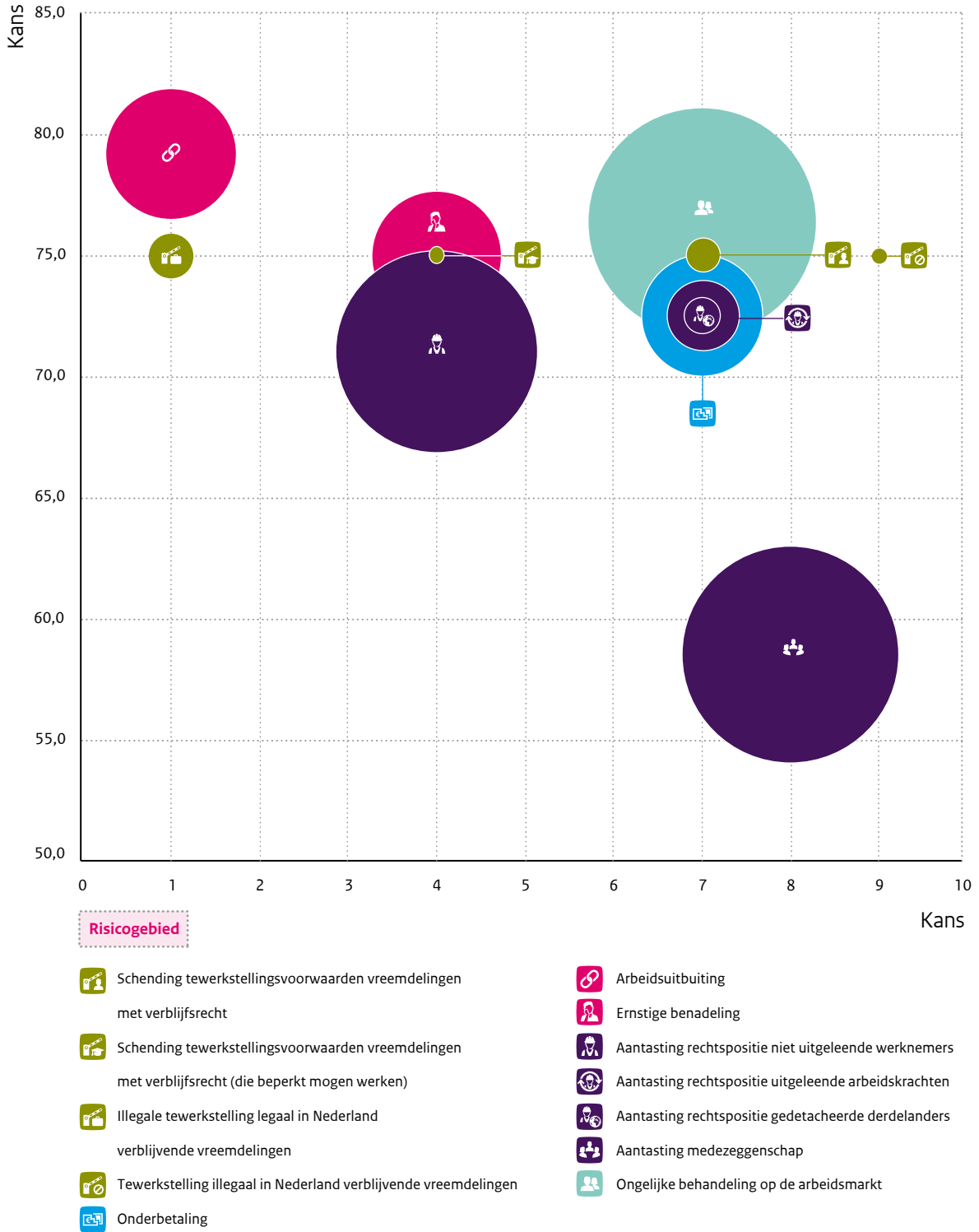
# 3 Eerlijk werk

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten binnen het domein eerlijk werk. We beginnen met de resultaten op individueel niveau en daarna volgen de resultaten op maatschappelijk niveau. Vervolgens brengen we de resultaten van de verschillende (hoofd-)risico's binnen eerlijk werk met elkaar in verband en identificeren we patronen.

## 3.1 Individueel niveau

In figuur 3.1 zijn de scores van de verschillende eerlijk werk risico's op individueel niveau weergegeven.

Figuur 3.1 Risico's eerlijk werk naar kans, effect en omvang risicopopulatie





Bijna alle risico's op het gebied van eerlijk werk hebben een groot individueel effect. De enige uitzondering hierop is *aantasting van de medezeggenschap*. Werknemers hebben weliswaar een grote kans om te maken te krijgen met aantasting van de medezeggenschap. Maar het effect hiervan op het individu is relatief klein.

De eerlijk werk risico's onderscheiden zich dus niet zozeer naar het individuele effect, maar wel naar de kans dat een persoon uit de genoemde groep schade ondervindt als gevolg van het optreden van een risico en naar de omvang van de risicopopulatie. De grootste kans op schade zien we voor het risico *tewerkstelling illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen*. Waarbij het goed is te beseffen dat het niet de illegaal tewerkgestelde is, die schade ondervindt, maar degene die hij of zij verdringt van de arbeidsmarkt. Die wordt of blijft werkloos. Wellicht wordt de illegaal tewerkgestelde onderbetaald of uitgebuit en ondervindt daardoor schade, maar dan gaat het dus om de risico's onderbetaling of uitbuiting en niet om het risico illegale tewerkstelling. Dit betekent ook dat de omvang van de risicopopulatie voor illegale tewerkstelling maximaal het aantal werklozen in Nederland (rekening houdend met frictiewerkloosheid) is. Bij werk dat door illegale werknemers wordt gedaan gaat het vaak om laaggeschoold werk, waardoor mismatch minder een rol zal spelen. Het is wel mogelijk dat Nederlandse werklozen het werk onaantrekkelijk vinden of te slecht betaald. Dat kan er toe leiden dat een werkgever geen personeel kan vinden en daarom kiest voor een illegale werknemer. Mensen die werkloos zijn zouden uiteindelijk elk algemeen geaccepteerd werk moeten accepteren. Daarom blijft verdringing toch het primaire effect op individueel niveau van illegale tewerkstelling.

Een groot deel van de illegaal in Nederland verblijvende mensen is op illegale arbeid aangewezen om in hun inkomen te kunnen voorzien, waardoor het logisch is dat veel van hen illegaal aan het werk zijn. Hoewel onbekend is hoeveel illegale personen in Nederland verblijven, zijn de meeste recente inschattingen zodanig dat het, in vergelijking met de andere risico's, om een relatief beperkte groep gaat, wat de kleine omvang van bol verklaart.

De kans op schending van de tewerkstellingsvoorwaarden van vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven met als doel werk is kleiner. Deze mensen kunnen namelijk ook op een legale manier werken in Nederland, terwijl illegaal verblijvenden dit niet kunnen. De kans is het kleinst voor vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven maar met een ander doel dan werk: dan gaat het bijvoorbeeld om toeristen. Ook daar zullen mensen tussen zitten die illegaal aan het werk gaan, maar die maken maar een heel klein deel uit van de mensen die legaal en tijdelijk Nederland bezoeken.

Een ander belangrijk risico uit bovenstaande figuur is *ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt*. Dit risico is met name van belang vanwege het grote aantal personen dat mogelijk met het risico in aanraking kan komen, maar ook vanwege de hoge kans. Veel personen lopen het risico op ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt en de kans dat het hen daadwerkelijk overkomt is dus ook erg groot. Daarnaast blijkt ook dat mensen het erg vinden als ze worden gediscrimineerd, wat blijkt uit de hoge score op individueel effect.

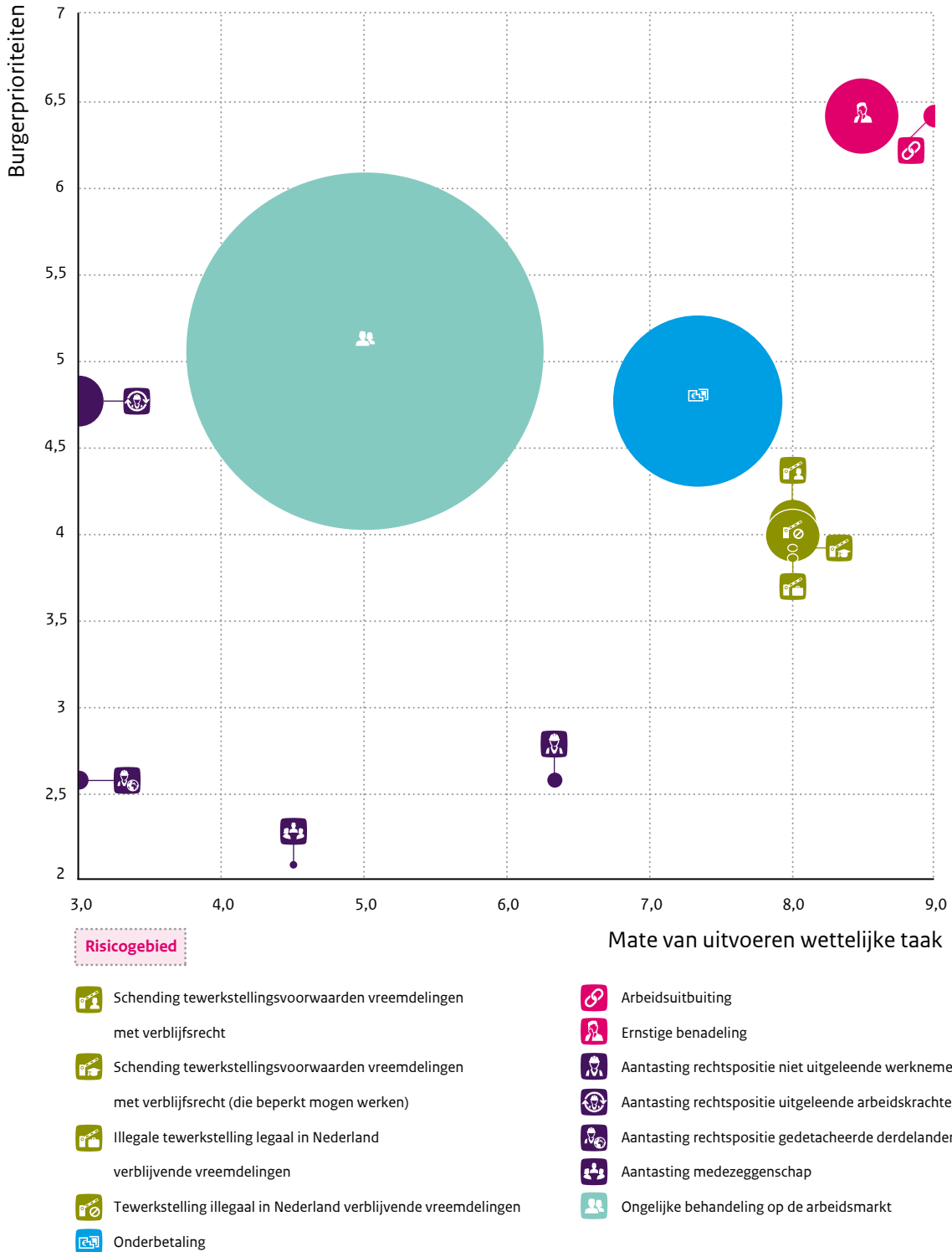
Ook *onderbetaling* en *aantasting rechtspositie uitgeleende werknemers* (uitzendkrachten), *aantasting rechtspositie gedetacheerde werknemers* (personen die in het kader van de WagwEU in Nederland werkzaam zijn) kennen een hoge kans, waarbij de omvang van de groep die het risico op onderbetaling loopt in absolute zin het grootst is.

Tot slot is het risico *arbeidsuitbuiting* het vermelden waard. Dit risico kent een kleine kans. Omdat de risicopopulatie ook niet extreem groot is, gaat het in absolute zin om een beperkt aantal mensen dat slachtoffer wordt. Maar er is wel sprake van grote schade voor het individu, als het risico zich voordoet.

### 3.2 Maatschappelijk niveau

In figuur 3.2 zijn de scores van de verschillende eerlijk werk risico's op maatschappelijk niveau weergegeven.

Figuur 3.2 Risico's eerlijk naar mate van uitvoeren wettelijke taak, burgerprioriteiten en maatschappelijk effect



In figuur 3.2 valt met name de grote omvang van het maatschappelijk effect van *ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt* op. Als dit risico optreedt, dan heeft dat een grote maatschappelijke impact. De mate waarin partijen hun wettelijke taak uitvoeren scoort op dit risico onvoldoende. Ook het risico *onderbetaling* heeft een relatief groot maatschappelijk effect. Partijen voeren hun wettelijke taak op dit risico wel beter uit.

Ook zijn er enkele risico's met een kleiner maatschappelijk effect, maar omdat de mate waarin partijen hun wettelijke taak uitvoeren een onvoldoende scoort, verdienen deze risico's wel aandacht. Het gaat met name om het risico *aantasting rechtspositie uitgeleende arbeidskrachten*, die ook een relatief grote prioriteit van burgers heeft gekregen. Ook met betrekking tot de risico's *aantasting medezeggenschap* en *aantasting rechtspositie gedetacheerde derdelanders* is sprake van een onvoldoende uitvoeren van wettelijke taken. Voor deze risico's geldt echter wel dat de maatschappelijke schade relatief gering is en ze laag scoren op de indicator burgerprioriteiten.

Burgers hechten het meeste belang aan het bestrijden van *ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting* op het domein eerlijk werk. De overgrote meerderheid van de werkgevers houdt zich aan de wet- en regelgeving met betrekking tot mensenhandel c.q. arbeidsuitbuiting. De groep werkgevers die de regelgeving op diverse punten schendt, waardoor er sprake is van ernstige benadeling van hun werknemers, is wat groter. Er zijn dus meer werkgevers die hun werknemers ernstig benadelen dan dat er werkgevers zijn die hun werknemers uitbuiten. Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat aan heel veel voorwaarden moet worden voldaan voordat er in juridische zin van uitbuiting kan worden gesproken.

### 3.3 Duiding van resultaten

#### **Illegale tewerkstelling, onderbetaling en uitbuiting/ernstige benadeling**

De risico's *arbeidsuitbuiting* en *ernstige benadeling*, *onderbetaling* en *illegale tewerkstelling* komen vaak in samenhang voor. In gevallen van uitbuiting, wordt het slachtoffer meestal ook onderbetaald. Illegale tewerkstelling gaat meestal samen met onderbetaling. Het is juist de bereidheid van illegaal tewerkgestelden om voor een loon lager dan het minimumloon te werken wat illegale tewerkstelling aantrekkelijk maakt.

Uitbuiting en onderbetaling hebben beide grote gevolgen voor de slachtoffers. Met name uitbuiting is een onderwerp dat ook veel politieke en maatschappelijke aandacht heeft. De groep mensen die wordt uitgebuit is echter relatief klein. Hetzelfde geldt voor onderbetaling, hoewel die groep wel iets groter is.

Er zijn bepaalde groepen die extra kwetsbaar zijn voor de eerlijk werk risico's. Een van die groepen is de groep van arbeidsmigranten. Zij zijn kwetsbaar voor uitbuiting en onderbetaling omdat ze de taal niet spreken en niet goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Bij arbeidsmigranten kan ook sprake zijn van afhankelijkheid van de werkgever voor o.a. huisvesting en ziektekostenverzekering, waardoor zij minder geneigd zullen zijn om zich uit te spreken tegen hun werkgever of melding te maken van de misstanden bij een externe partij zoals de Arbeidsinspectie. Specifieke, en qua omvang aanzienlijke groepen die vallen onder de noemer arbeidsmigranten, zijn mensen die werken voor een grensoverschrijdende dienstverlener en arbeidsmigranten met een tewerkstellingsvergunning (twv). Beide groepen zijn kwetsbaar voor onderbetaling, ook omdat werkgevers soms constructies gebruiken om regelgeving met betrekking tot arbeidsvoorwaarden te omzeilen. Mensen uit Oekraïne hebben sinds de oorlog in Oekraïne geen twv meer nodig om in Nederland te mogen werken. Door de recente gebeurtenissen betreden veel Oekraïners de arbeidsmarkt. Ook deze groep zal, gezien de standaarden in hun land van herkomst en het feit dat een twv niet meer vereist is, risico lopen op onderbetaling. Arbeidsmigranten van buiten Europa hebben in principe een vergunning nodig om in Nederland te mogen werken, tenzij zij onder één van de uitzonderingsregelingen vallen. Wanneer echter niet wordt voldaan aan de regels van de uitzonderingsregeling, is er alsnog sprake van illegale tewerkstelling. Regelingen waarvan we vanuit de inspectiepraktijk weten dat veel misbruik wordt gemaakt zijn de inmiddels afgeschafte Aziatische koksregeling en de regeling voor au-pairs. Het besluit om de Aziatische koksregeling te laten vervallen zorgt ervoor dat deze kwetsbare groep in grootte zal afnemen.

Naast arbeidsmigranten vormen ook illegaal in Nederland verblijvende mensen een risicogroep. Mensen die illegaal in Nederland verblijven mogen niet in Nederland zijn, laat staan werken, dus zodra zij dat doen, is het illegaal werk. Doordat zij niet mogen werken, zullen zij eerder bereid zijn oneerlijke werkomstandigheden, zoals een laag loon en lange werkdagen, te accepteren. Verder lopen stagiairs

risico op onderbetaling, wanneer zij ten onrechte worden ingezet als reguliere werknemer. Hetzelfde geldt voor zelfstandigen die onder gezag werken (zogenaamde 'schijnzelfstandigen'). Bij beide groepen is de kwetsbaarheid voor onderbetaling te wijten aan het type dienstverband. Ten slotte lopen ook nog andere kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld licht verstandelijk gehandicapten, het risico op onderbetaling, vanwege een verminderd vermogen om voor zichzelf op te komen.

Op basis van de beschikbare gegevens, onder andere klachten ontvangen door de Arbeidsinspectie, is te concluderen dat de kans op onderbetaling relatief groot is in de sectoren landbouw, horeca, schoonmaak en schoonheidsverzorging. Meldingen over illegale tewerkstelling komen veel voor bij restaurants en in de sectoren schoonmaak en schoonheidsverzorging, meldingen over uitbuiting in de sectoren horeca, persoonlijke dienstverlening, schoonheidsverzorging en bij distributiecentra.

#### **Aantasting arbeidsverhoudingen**

*Aantasting van de arbeidsverhoudingen* kan het beginpunt van een glijdende schaal richting onderbetaling of zelfs uitbuiting betekenen. Bijvoorbeeld niet-naleving van cao's of het niet gelijk behandelen van uitzendkrachten en eigen werknemers. Vooral buitenlandse uitzendkrachten en gedetacheerde derdelanders zijn kwetsbaar. Medezeggenschap van werknemers moet bijdragen

aan evenwichtige arbeidsverhoudingen. We zien echter dat in veel bedrijven een ondernemingsraad of werkgeversvertegenwoordiging ontbreekt of dat de medezeggenschap niet goed functioneert.

#### **Arbeidsmarktdiscriminatie**

Veel mensen lopen risico gediscrimineerd te worden bij hun zoektocht naar een baan op basis van hun gender, leeftijd, opleidingsniveau, het al dan niet hebben van een migratieachtergrond of hun seksuele voorkeur. Discriminatie kan in het voordeel zijn van de werkgever. Bij oudere mensen zijn bijvoorbeeld de loonkosten hoger en bij mensen met een (gezondheids-)aandoening is de kans op verzuim groter. Daarnaast kunnen vooroordelen een rol spelen bij de beslissing van een werkgever een sollicitant met bepaalde kenmerken geen eerlijke kans te geven.

Onderzoek laat zien dat moslims, mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en ouderen (55+) relatief het meest worden gediscrimineerd bij werving en selectie. Door discriminatie maken mensen minder kans op een (passende) baan, waardoor zij onnodig lange periodes werkloos zijn of gedwongen zijn een functie onder hun niveau te accepteren. Dit is in het nadeel van de gediscrimineerde, maar uiteindelijk ook van de arbeidsmarkt, omdat niet al het aanwezige talent benut wordt.

# 4 Gezond en veilig werk

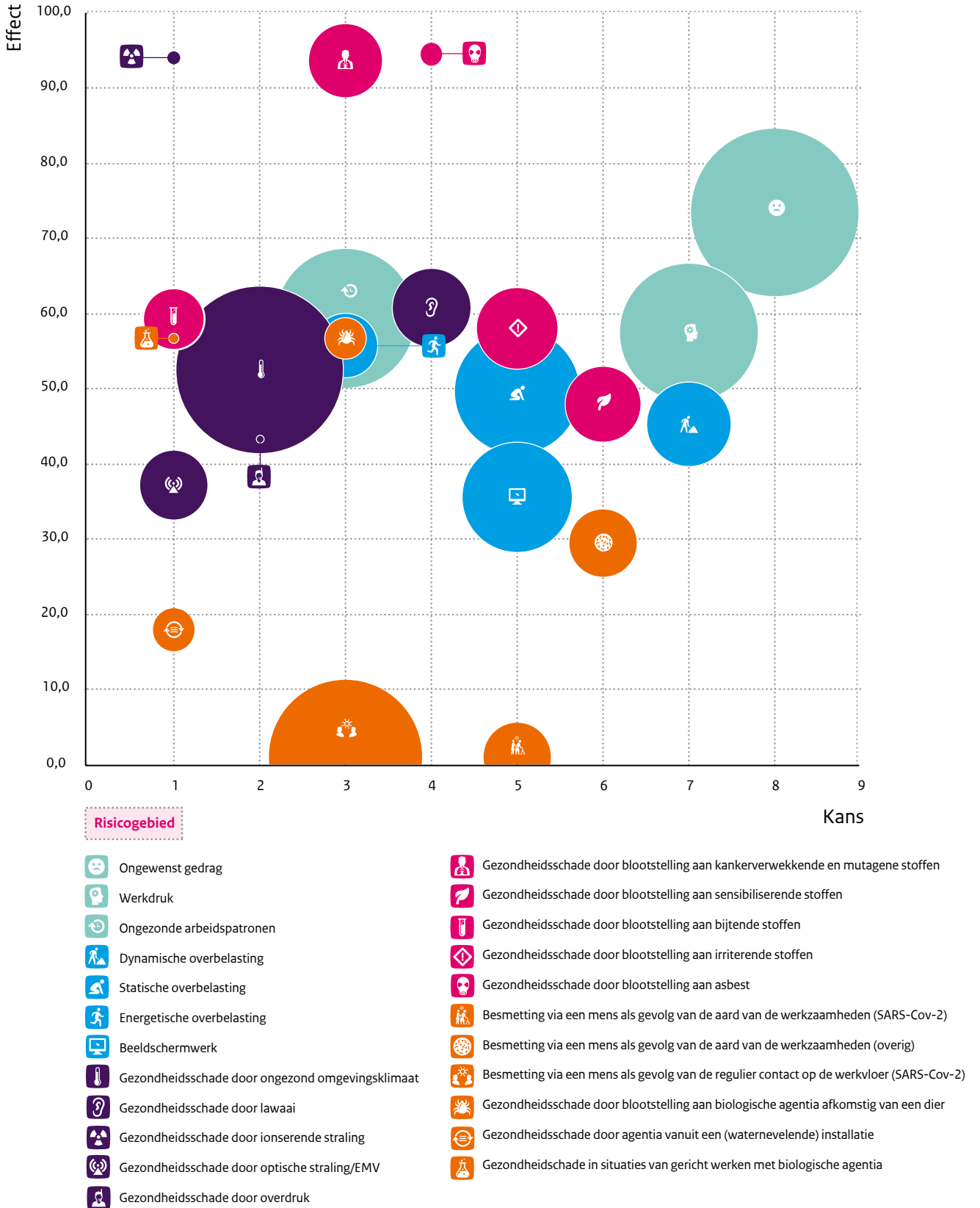
In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten binnen de domeinen gezond en veilig werk. We beginnen weer met het individueel niveau en dan volgt het maatschappelijk niveau. Hierna bespreken we de stelscores. Ten slotte brengen we de resultaten van de verschillende (hoofd-)risico's bij elkaar en identificeren we patronen.

## 4.1 Gezond werk

### 4.1.1 Individueel niveau

In figuur 4.1 zijn de risico's op het domein gezond werk op individueel niveau weergegeven.

Figuur 4.1 Risico's gezond naar kans, effect en omvang risicopopulatie



Op het domein gezond werk zien we rechtsboven in de figuur een cluster van risico's dat te maken heeft met psychosociale arbeidsbelasting (PSA). De kans op schade is groot voor mensen die psychosociale overbelasting ondervinden door *ongewenst gedrag* en *werkdruk* en de impact op het individu is ook nog eens groot. Daarbij zijn er veel mensen die met PSA-risico's in aanraking kunnen komen en daardoor schade kunnen oplopen.

De figuur geeft ook enkele risico's weer met een zeer grote gezondheidsschade, maar een kleine kans op deze schade. Het gaat om de risico's *blootstelling aan ioniserende straling*, *blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen* en *blootstelling aan asbest*. Deze risico's behoren tot de groep 'sluipmoordenaars', omdat de gezondheidsschade zich in de meeste gevallen pas lang na de blootstelling zal manifesteren. Bij *blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen* gaat het, in vergelijking tot de beide andere risico's die zeer ernstige gevolgen voor de gezondheid hebben, om een relatief grote risicopopulatie: veel mensen kunnen in hun werk in aanraking komen met kankerverwekkende en mutagene stoffen.

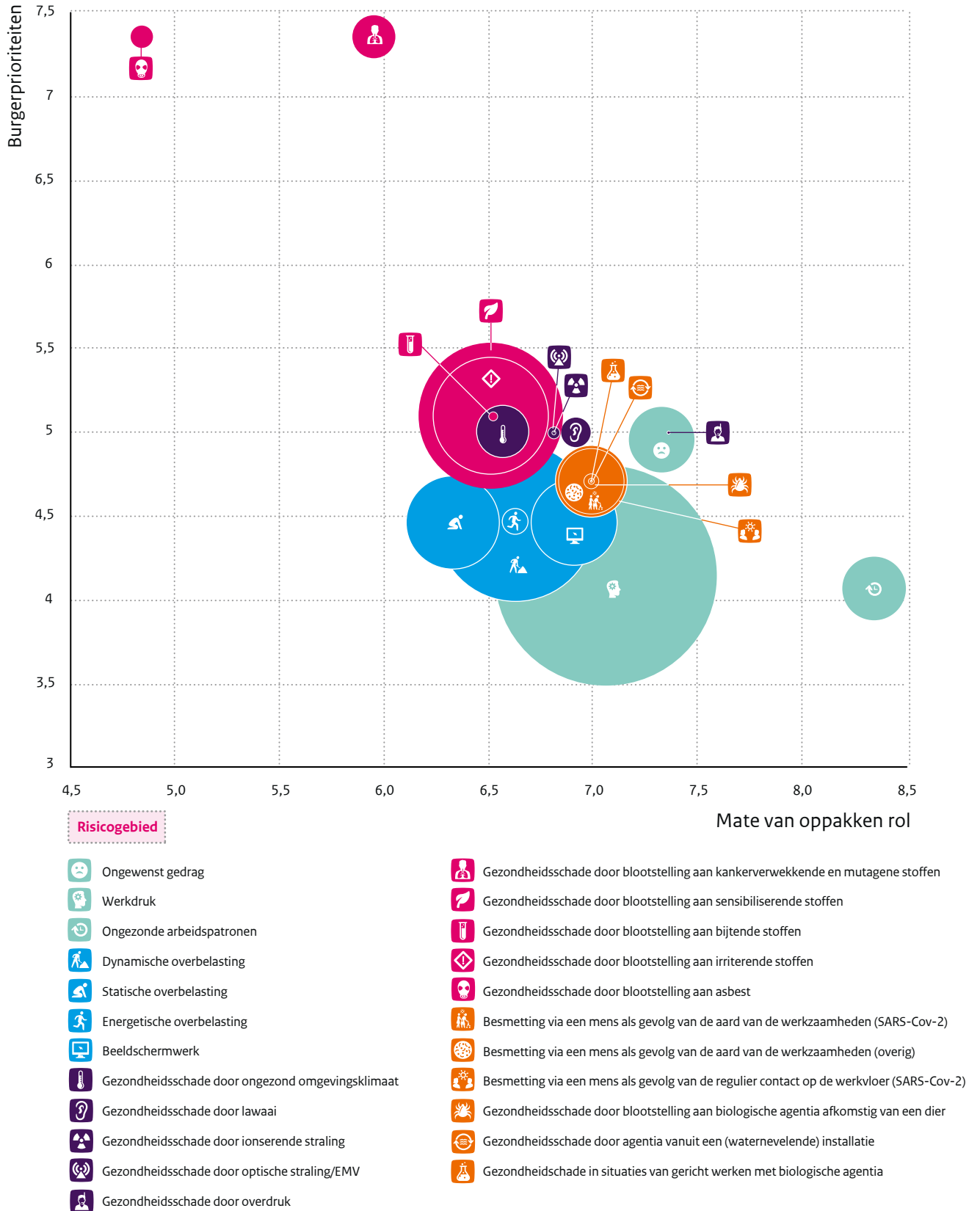
*Biologische agentia* hebben over het algemeen een klein of beperkt effect op het individu in termen van gezondheidsschade, hoewel er wel sprake is van een grote diversiteit en sommige agentia tot ernstige gezondheidsschade kunnen leiden. Ook is de kans gemiddeld genomen beperkt. Met het begrip 'biologische agentia' worden verschillende micro-organismen bedoeld. Het zijn kleine levende organismen, zoals virussen, bacteriën, schimmels of parasieten, die een infectie, allergie of vergiftiging kunnen veroorzaken. De risico's die hiermee samenhangen zijn: besmetting via een mens (SARS-Cov-2 en overig), dier of (waternevelende) installatie.

Tot slot is de kans op schade als gevolg van *dynamische overbelasting* groot, maar de schade voor het individu is in vergelijking met bijvoorbeeld psychosociale overbelasting en gevaarlijke stoffen wel minder ernstig.

#### **4.1.2 Maatschappelijk niveau**

In figuur 4.2 zijn de scores van de verschillende gezond werk risico's op maatschappelijk niveau weergegeven.

Figuur 4.2 Risico's gezond naar mate van uitvoeren wettelijke taak, burgerprioriteiten en maatschappelijk effect





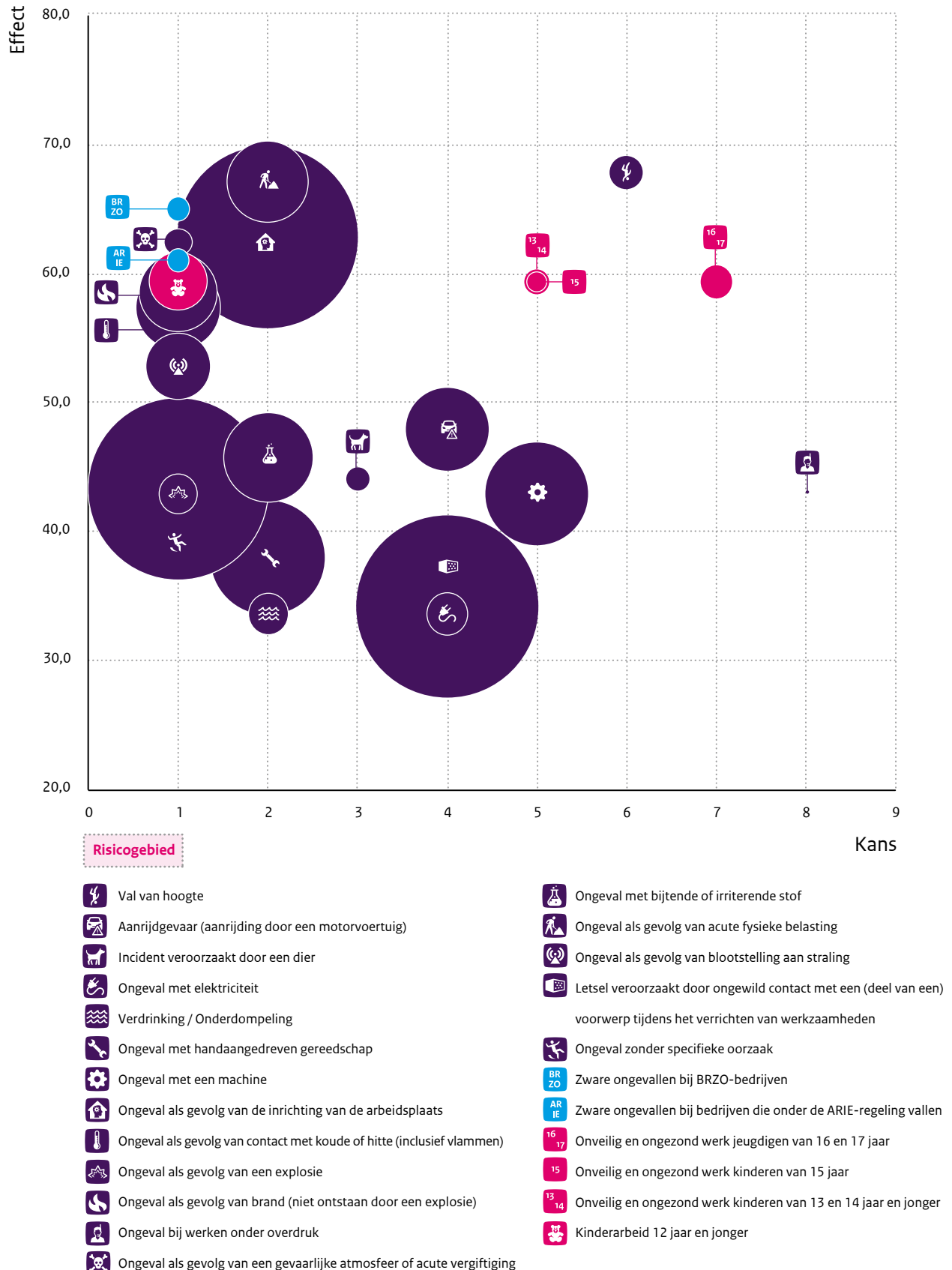
In figuur 4.2 vallen twee zaken op. In de eerste plaats liggen het risico *gezondheidsschade als gevolg van blootstelling aan asbest* en in mindere mate het risico *gezondheidsschade als gevolg van blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen* links bovenin. Dat betekent dat partijen hun wettelijke taak slecht (asbest) of (net) voldoende (kankerverwekkende en mutagene stoffen) uitvoeren en dat de burger het belangrijk vindt dat de overheid deze risico's aanpakt. In de tweede plaats clusteren alle andere gezond werk risico's in het midden van de figuur, waarbij we een groot onderscheid in de omvang van de bollen zien: de maatschappelijke impact van *werkdruk* is verreweg het grootst en die van *dynamische overbelasting*, *blootstelling aan sensibiliserende en aan irriterende stoffen* is ook groot, waarbij burgers aandacht van de overheid voor deze laatste twee risico's wat belangrijker lijken te vinden dan voor werkdruk.

## 4.2 Veilig werk

### 4.2.1 Individueel niveau

In figuur 4.3 zijn de risico's op het domein veilig werk op individueel niveau weergegeven.

Figuur 4.3 Risico's veilig naar kans, effect en omvang risicopopulatie



#### 4.2.1 Individueel niveau

In figuur 4.3 zijn de risico's behorende bij veilig werk weergegeven. Bij veilig werk gaat het om het voorkomen van ongevallen. De risico's vallen daarmee samen met de verschillende typen ongevallen die zich op de werkvloer kunnen voordoen.

De kans om slachtoffer te worden van een ongeval is het grootst voor het ongevalstype *Val van hoogte*. Ook het effect hiervan is meestal ernstig. Echter is de groep die daadwerkelijk risico loopt maar klein, de meeste mensen werken niet op hoogte. Ook andere ongevalstypes in de figuur laten een relatief grote impact op het individu zien, echter met een aanmerkelijk kleinere kans. Bij de meeste van deze ongevalstypes is ook de omvang van de risicopopulatie klein. Uitzonderingen daarop zijn ongevallen als gevolg van *acute fysieke belasting* en vooral ongevallen als gevolg van de *inrichting van de arbeidsplaats*. Ook enkele ongevalstypen die te maken hebben met gevaarlijke stoffen kenmerken zich door een groot individueel effect, maar een vrij kleine kans, zoals *zware ongevallen bij Brzo-bedrijven*, *ongevallen als gevolg van een gevaarlijke atmosfeer of acute vergiftiging* en *zware ongevallen bij bedrijven die onder de ARIE-regeling vallen*.<sup>4</sup>

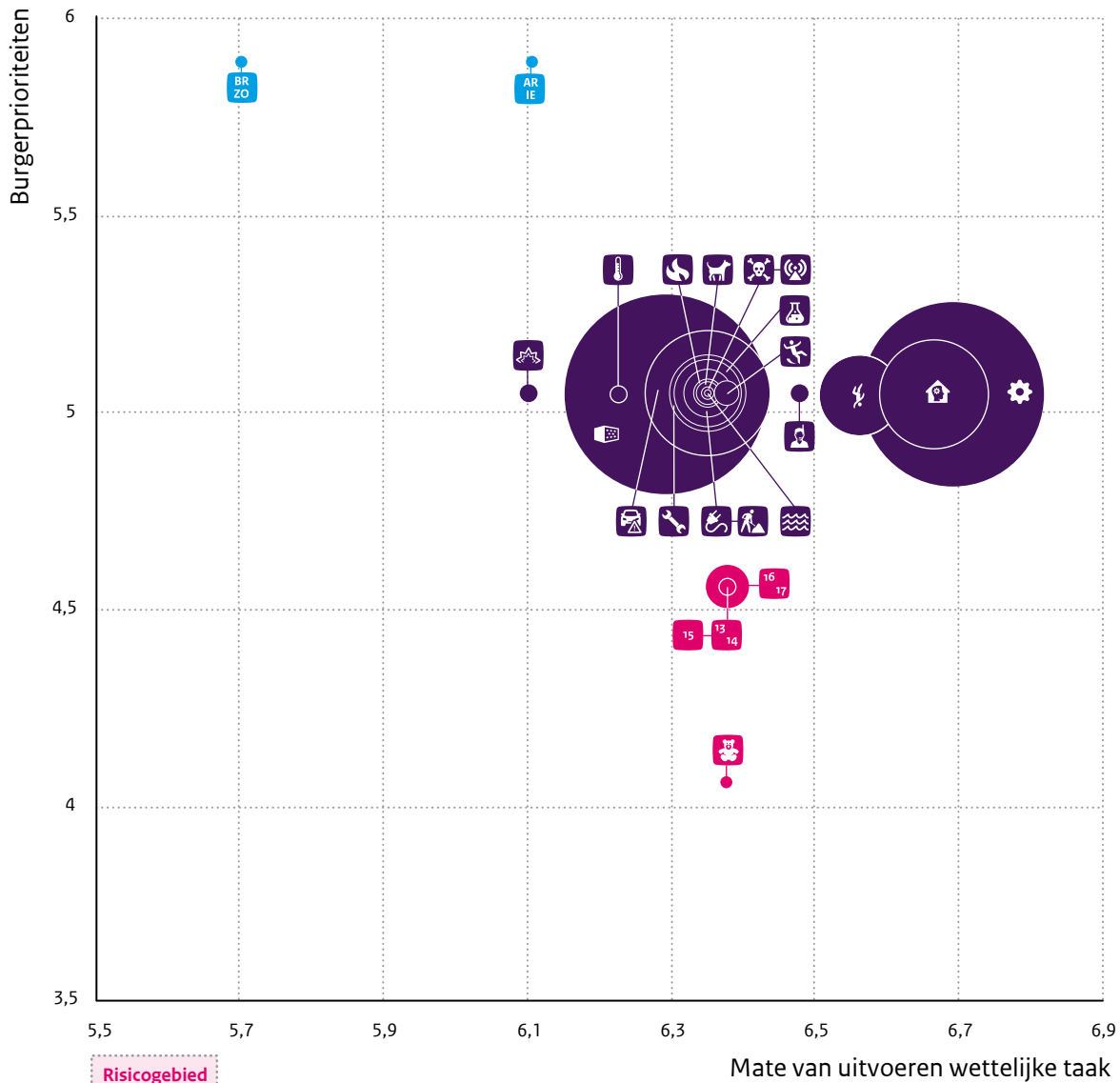
Verder is de kans op een *ongeval met een machine* vrij groot. Het aantal mensen dat mogelijk met dit risico in aanraking kan komen is substantieel. De impact van dit type ongeval is dan wel weer wat kleiner. Ook ongevallen met *letsel veroorzaakt door ongewild contact met een (deel van) een voorwerp* valt op vanwege de grote omvang van de risicopopulatie – alle werkenden kunnen met dit risico te maken krijgen.

#### 4.2.2 Maatschappelijk niveau

In figuur 4.4 zijn de scores van de verschillende veiligheidsrisico's op maatschappelijk niveau weergegeven.

<sup>4</sup> Brzo staat voor het Besluit Risico's Zware Ongevallen en ARIE voor Aanvullende Risico-inventarisatie en –evalutie. Dit zijn regelingen die gelden voor bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, die een risico op explosie of vergiftiging van de atmosfeer kennen bij het vrijkomen.

Figuur 4.4 Risico's veilig naar mate van uitvoeren wettelijke taak, burgerprioriteiten en maatschappelijk effect<sup>5</sup>



Risicogebied

- Val van hoogte
- Aanrijdgevaar (aanrijding door een motorvoertuig)
- Incident veroorzaakt door een dier
- Ongeval met elektriciteit
- Verdrinking / Onderdompeling
- Ongeval met handaangedreven gereedschap
- Ongeval met een machine
- Ongeval als gevolg van de inrichting van de arbeidsplaats
- Ongeval als gevolg van contact met koude of hitte (inclusief vlammen)
- Ongeval als gevolg van een explosie
- Ongeval als gevolg van brand (niet ontstaan door een explosie)
- Ongeval bij werken onder overdruk en jonger
- Ongeval als gevolg van een gevaarlijke atmosfeer of acute vergiftiging
- Ongeval met bijtende of irriterende stof
- Ongeval als gevolg van acute fysieke belasting
- Ongeval als gevolg van blootstelling aan straling
- Letsel veroorzaakt door ongewild contact met een (deel van een) voorwerp tijdens het verrichten van werkzaamheden
- Ongeval zonder specifieke oorzaak
- Zware ongevallen bij BRZO-bedrijven
- Zware ongevallen bij bedrijven die onder de ARIE-regeling vallen
- Onveilig en ongezond werk jeugdigen van 16 en 17 jaar
- Onveilig en ongezond werk kinderen van 15 jaar
- Onveilig en ongezond werk kinderen van 13 en 14 jaar en jonger
- Kinderarbeid 12 jaar en jonger

<sup>5</sup> Bij interpretatie van deze figuur is het belangrijk om te weten dat de schaal (d.w.z. de grootte van de bollen) is aangepast, en daardoor verschilt van de schaal die is gehanteerd in de voorgaande figuren. Dit is gedaan ten behoeve van de leesbaarheid van deze specifieke figuur. De figuur dient dan ook opzichzelfstaand bekeken te worden en niet vergeleken te worden met voorgaande figuren.

Het maatschappelijk effect van de ongevalstypen *ongeval met een machine* en *letsel veroorzaakt door ongewild contact met een voorwerp* is aanzienlijk groter dan dat van de andere ongevalstypen, en ook het maatschappelijk effect van *ongeval als gevolg van de inrichting van de arbeidsplaats* is relatief groot. Desondanks komt het niet in de buurt van het maatschappelijk effect van andere risico's onder de noemer van eerlijk en gezond werk.

Partijen voeren hun wettelijke taak vrij goed uit voor alle risico's onder veiligheid. Het enige risico dat in negatieve zin afwijkt op dit gebied is *zware ongevallen bij Brzo-bedrijven*. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat bedrijven die onder de Brzo-regeling vallen moeten voldoen aan heel veel eisen, waardoor de kans dat een bedrijf aan ten minste één van die eisen niet voldoet een stuk groter is dan voor bedrijven die niet onder de Brzo-regeling vallen, want voor die bedrijven gelden veel minder eisen. *Zware ongevallen bij Brzo-bedrijven* scoort, evenals *ongevallen bij ARIE-bedrijven*, hoger qua burgerprioriteiten dan de andere veiligheidsrisico's. Maar tegelijk zien we dat het maatschappelijk effect van beide risico's heel klein is. Dit komt omdat het bijna nooit mis gaat, mede door de strenge regelgeving en het intensieve toezicht en omdat weinig bedrijven onder de Brzo- en ARIE-regelingen vallen, waardoor het in absolute zin om weinig werknemers gaat die schade ondervinden.

Ten slotte zien we dat arbeid door jeugdigen en vooral kinderarbeid door jonge kinderen (12 jaar en jonger) laag scoort op het belang dat de burger hecht aan het aanpakken van deze risico's door de overheid. Wat daarbij een rol zal spelen is dat zeker kinderarbeid door kinderen jonger dan 12 jaar, in Nederland nauwelijks voorkomt. Dat blijkt ook uit het geringe maatschappelijke effect van dat risico.

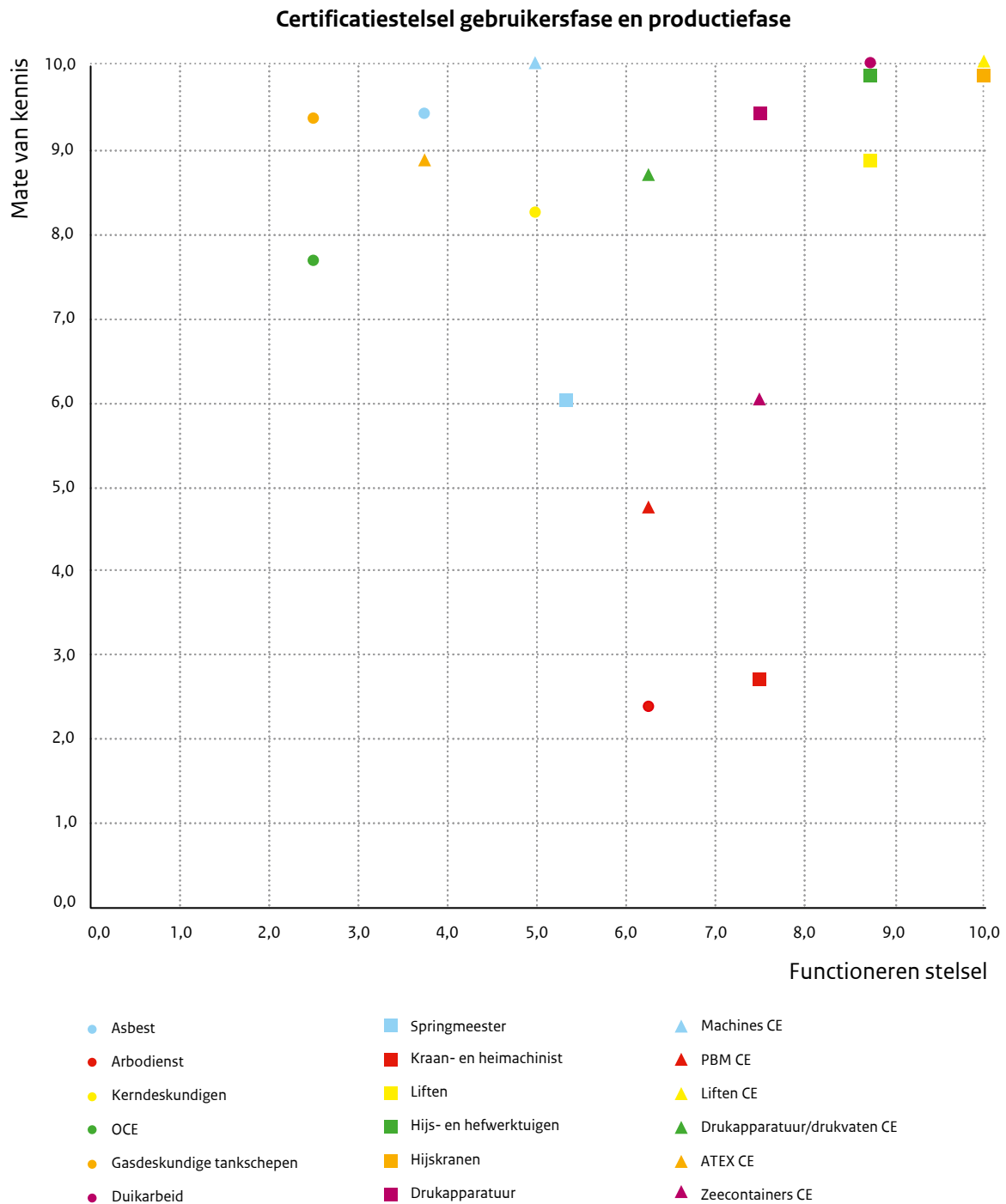
## 4.3 Stelsels

In onderstaande alinea's worden de scores voor de verschillende stelselementen op het gebied van gezond en veilig werk besproken. We bespreken hier de stelsels certificatie en algemene Arbo-vereisten.

### 4.3.1 Certificatie

Voor de certificatiestelsels hebben we twee elementen in kaart gebracht: het functioneren van het stelsel en de mate waarin het stelsel goed in beeld is. Dit is gebeurd aan de hand van een reeks criteria waarop experts binnen de Arbeidsinspectie de verschillende stelsels hebben beoordeeld. Daar waar het onmogelijk was om een certificatiestelsel te scoren op een criterium wegens een gebrek aan informatie is dat als een indicatie gezien van het hebben van beperkt inzicht in het stelsel. In figuur 4.5 staan de resultaten van deze exercitie afgebeeld. Hierbij staat CE voor Conformité Européenne, dat wil zeggen, in overeenstemming met de Europese regelgeving. Deze eisen zijn vastgelegd in Europese productrichtlijnen. Door middel van markttoezicht controleert de Inspectie of fabrikanten en importeurs zich houden aan deze richtlijnen.

Figuur 4.5 Mate van kennis bij de Arbeidsinspectie en het functioneren van het stelsel, weergegeven voor de stelsels onder het certificatiestelsel (gebruikersfase en productiefase)



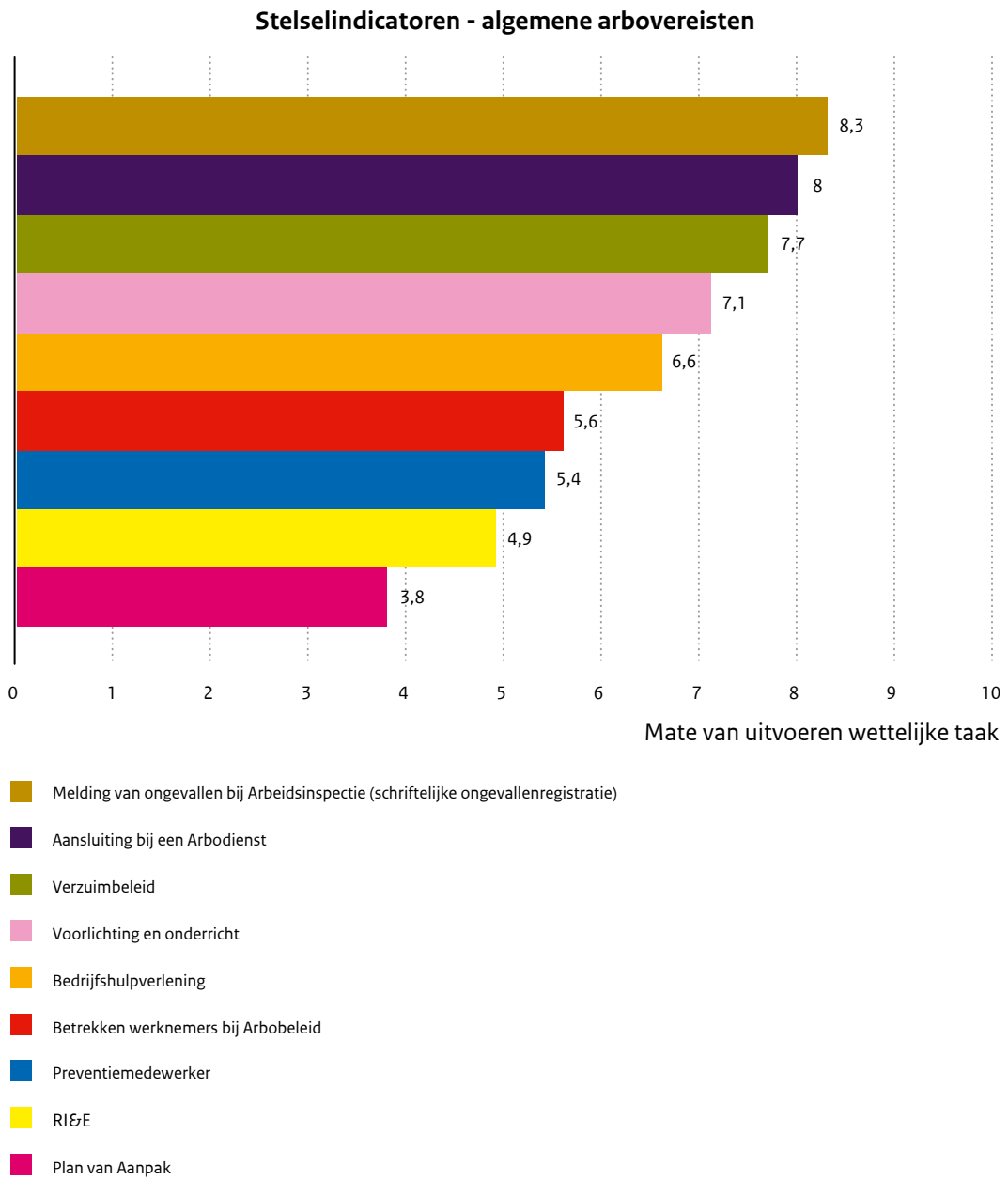
Zoals te zien in figuur 4.5 bestaat er voldoende inzicht in het functioneren van de meeste certificatiestelsels. Alleen voor de stelsels die betrekking hebben op arbodiensten, kraan- en heimachinisten en, in iets mindere mate voor de CE-markering van persoonlijke beschermingsmiddelen, is sprake van het ontbreken van kennis op ten minste de helft van de criteria. Het functioneren van deze stelsels wordt, op basis van de beschikbare kennis, echter wel als voldoende ingeschat.

Een aantal stelsels scoort onvoldoende. Het gaat om OCE (Opsporen Conventionele Explosieven), gasdeskundige tankschepen, asbest en het CE-stelsel Atex. Ook het functioneren van de stelsels voor kerndeskundigen, springmeesters en het CE-stelsel Machines laat te wensen over.

#### **4.3.2 Algemene Arbo-vereisten**

In figuur 4.6 zijn de scores met betrekking tot de mate van uitvoeren van de wettelijke taak weergegeven voor de algemene Arbo-vereisten. Deze informatie is afkomstig uit de monitor Arbo In Bedrijf, die jaarlijks door de Arbeidsinspectie wordt uitgevoerd. De score is in de vorm van een rapportcijfer, waarbij een score van 6 of hoger betekent dat de meerderheid van de werkgevers deze taak goed uitvoert.

**Figuur 4.6** Mate van uitvoeren wettelijke taak, weergegeven voor de stelselindicatoren onder het stelsel Algemene Arbo-vereisten





Zoals te zien is in figuur 4.6 scoren de meeste stelselindicatoren van het stelsel algemene Arbo-vereisten voldoende. Risico-inventarisatie en –evaluatie en het Plan van Aanpak scoren een onvoldoende. Ook de indicator Preventie-medewerker scoort onvoldoende en het betrekken van werknemers bij het Arbobeleid scoort slechts een magere voldoende. Op basis van de informatie uit Arbo In Bedrijf lijkt de administratie van ongevallen en het melden van meldingsplichtige ongevallen bij de Arbeidsinspectie goed te gaan. De Inspectie schat op basis van een onderzoek uit 2021 in dat ongeveer de helft van de meldingsplichtige ongevallen niet bij de Inspectie wordt gemeld.<sup>6</sup> Dit zou betekenen dat op dit aspect Arbo In Bedrijf een te positief beeld geeft. Met ingang van 2022 is de methodiek van Arbo In Bedrijf aangepast, waarbij meer dan in het verleden niet alleen wordt gekeken of alles op papier goed is geregeld, maar ook of wat op papier staat, terug te zien is op de werkvloer. Het is dus goed mogelijk dat de resultaten van Arbo In Bedrijf in de toekomst een minder rooskleurig beeld te zien geven.

## 4.4 Duiding van resultaten

### Ongewenst gedrag

We onderscheiden verschillende vormen van *ongewenst gedrag*, namelijk agressie en geweld, seksuele intimidatie, pesten en discriminatie op de werkvloer. Ongewenst gedrag kan plaatsvinden tussen een werknemer en zijn of haar collega's of leidinggevendenden of door bijvoorbeeld een klant, patiënt of leerling. Ongewenst gedrag door collega's of leidinggevendenden komt relatief veel voor bij mediabedrijven, universiteiten en bij sociale werkbedrijven. Ongewenst gedrag door anderen dan collega's komt vaker voor in cafés, winkels, het personenvervoer en in de zorg.

Meer mensen hebben te maken met ongewenst gedrag door klanten dan door collega's of leidinggevendenden. Met name agressie en geweld door klanten komt vaker voor. Ongewenst gedrag door collega's of leidinggevendenden komt dus minder vaak voor, maar leidt wel tot meer ziekteverzuim en uiteindelijk tot meer beroepsziekten. Dit komt waarschijnlijk doordat ongewenst gedrag door collega's of leidinggevendenden vaker langere tijd door dezelfde persoon gebeurt, omdat het slachtoffer

meestal gedurende een langere periode samenwerkt met die collega of leidinggevende. Ook kan het zijn dat het slachtoffer geen melding durft te maken, omdat er bijvoorbeeld sprake is van een ongelijke machtsverhouding tussen de dader en het slachtoffer, waardoor het ongewenst gedrag voort blijft duren.

### Werkdruk

*Werkdruk* kan tot werkstress leiden en op de lange termijn tot ziekteverzuim door overspannenheid of een burn-out. Onder het risico werkdruk scharen we het risico op te veel werk (hoge werklast), te moeilijk werk (cognitieve overbelasting) en emotioneel zwaar werk (emotionele overbelasting). Te veel werk zien we in het onderwijs, maar ook bij bepaalde commerciële bedrijven, zoals onderzoeksbureaus of technische bedrijven. Emotioneel zwaar werk komt vooral in de zorg voor.

De gezondheidseffecten van te veel werk en emotioneel zwaar werk zijn erger dan van te moeilijk werk. De groep die risico loopt op emotioneel zwaar werk is wel kleiner, waardoor het maatschappelijk effect van te veel werk het grootst is. Mogelijk gaat het hebben van te veel werk vaker gepaard met het ervaren van een gebrek aan (tijds-)autonomie, wat een van de factoren van invloed lijkt te zijn op de mate waarin werkdruk leidt tot werkstress en uiteindelijk verzuim.<sup>7</sup>

### Ongezonde arbeidspatronen

We spreken van het risico op *ongezonde arbeidspatronen* als mensen meer of op andere tijden werken dan is toegestaan volgens de Arbeidstijdenwet. Dit kan leiden tot ziekteverzuim en beroepsziekten. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat bij veel werkgevers de registratie van de gewerkte uren niet op orde is. Dit leidt ertoe dat werkgevers minder goed overzicht kunnen houden over de werktijden van hun personeel, wat de kans op te veel werken vergroot. Daarnaast kan de Arbeidsinspectie in dit soort gevallen niet controleren of er te lang is gewerkt of te weinig rust is gehouden. Ook is sinds het begin van de coronapandemie het aandeel werknemers dat thuiswerkt veel groter dan voorheen. Door thuiswerken vervaagt de grens tussen werk en privé, wat mogelijk de kans op te veel werken vergroot.

Een groep die een verhoogd risico loopt op gezondheidsschade of verzuim ten gevolge van ongezonde arbeidspatronen is mensen die

<sup>6</sup> Inspectie SZW (2021). Rapport onderzoek naar omvang en motieven van ondermelding bij arbeidsongevallen. Rapport over ondermelding van arbeidsongevallen ([overheid.nl](https://overheid.nl))

<sup>7</sup> TNO (2012). Werkdruk. Werkdruk (rapport R12-10877) ([tno.nl](https://tno.nl))

(gedeeltelijk) 's nachts werken. Uit cijfers over 2020 blijkt dat in Nederland bijna 1,2 miljoen mensen soms of regelmatig 's nachts werken.<sup>8</sup> Wel is het aandeel mensen dat soms of regelmatig 's nachts werkt de afgelopen jaren licht afgenomen. In eerder onderzoek is aangetoond dat nachtwerk leidt tot een verstoring van het slaapritme en daarmee een verhoogde kans op bepaalde aandoeningen, zoals diabetes en hart- en vaatziekten.<sup>9</sup> De Gezondheidsraad heeft daarom in 2017 een advies gegeven aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om op basis van de bewezen gezondheidseffecten nachtwerk waar mogelijk te beperken.<sup>10</sup>

### **Gevaarlijke stoffen**

Qua omvang ontstaat de meeste gezondheidsschade door *blootstelling aan sensibiliserende en irriterende stoffen*. Qua ernst van de schade ontlopen beide stoffensoorten elkaar niet veel. Het gaat veelal om huidaandoeningen (eczeem) en aandoeningen aan het ademhalingsapparaat (astma en COPD/longemfyseem). *Bijtende stoffen* leiden vooral tot (ernstige) schade aan de huid of ogen, maar qua omvang gaat het om een relatief kleine groep die gezondheidsschade oploopt als gevolg van contact met bijtende stoffen. De schade van *reproductietoxische stoffen* is op basis van de bestaande bronnen niet goed in beeld te krijgen. Bij *neurotoxische stoffen* kan de schade ernstig zijn. De kans op schade schatten we echter op basis van de beschikbare bronnen voornamelijk als klein. Ook de kans op schade door *kankerverwekkende en mutagene stoffen* is klein. Toch is de maatschappelijke impact van dit risico relatief hoog, omdat deze stoffen in absolute zin tot de meeste sterfgevallen leiden, en daarmee het hoogst scoren van alle risico's op individueel effect. Overigens is het wel goed daarbij de kanttekening te maken dat een deel van de ziekte- en sterfgevallen die zich nu voordoen veroorzaakt zijn door blootstelling uit het verleden.

### **Ongezonde fysische werkomgeving**

Mensen kunnen ziek worden als gevolg van de omgeving waarin ze werken: bijvoorbeeld door het klimaat (temperatuur, luchtvochtigheid), *lawaai*, straling of door onder overdruk werken. Voor *lawaai* en *werken onder overdruk* geldt dat de schade van deze risico's duidelijk is vast te stellen. Voor *straling* ligt dat anders: de meeste schade treedt pas na langere tijd op en het is met name

voor elektromagnetische velden nog onduidelijk in welke mate het tot schade op de lange termijn leidt. Uitzondering is schade die door een relatief intensieve directe blootstelling ontstaat, maar dan gaat het meestal om een ongeval en schade aan huid of ogen. Blootstelling aan ioniserende of optische straling kan tot kanker leiden.

*Omgevingsklimaat* kent schade die acuut optreedt en duidelijk te relateren is aan de blootstelling (warme of koude temperaturen), maar ook schade die niet zo duidelijk herleidbaar is of pas op langere termijn tot schade leidt (bijvoorbeeld een ongezond binnenklimaat door slechte ventilatie). Als wordt gekeken naar de omvang van de schade, dan blijkt de kans op al deze risico's relatief klein. Alleen *lawaai* heeft een iets hogere kans. De klimaatverandering zou op de langere termijn wel kunnen gaan leiden tot een grotere kans op gezondheidsschade als gevolg van warme temperaturen.

Met uitzondering van zonlicht leidt straling bij relatief weinig werknemers tot gezondheidsschade. Bij *schade door zonlicht* blijft het moeilijk om schade direct tot werk te herleiden omdat mensen privé ook aan zonlicht worden blootgesteld. Daarnaast is de kanker die het gevolg is van deze blootstelling (huidkanker) veel beter te behandelen dan de meeste andere kankervormen, wat leidt tot een kleinere impact op het individu. Omdat *ioniserende straling* al bij lage blootstelling tot ernstige schade (kanker) kan leiden, heerst daar een streng regime.

Voor *werken onder overdruk* zijn er, gegeven hoe weinig werknemers hieraan worden blootgesteld, relatief veel beroepsziekten bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten geregistreerd. Vermoedelijk komt dit omdat de onderrapportage van beroepsziekten voor heel herkenbare en specifieke beroepsziekten (zoals dus schade door werken onder overdruk) lager zal liggen dan voor minder makkelijk te herkennen beroepsziekten of beroepsziekten die tot minder ernstige gezondheidsschade leiden. Dat betekent dat we toch inschatten dat de kans door schade als gevolg van *werken onder overdruk* laag is.

### **Biologische agentia**

Over de hele linie zien we dat de kans op schade als gevolg van *biologische agentia als gevolg van werkzaamheden* klein is. Dat geldt voor *biologische*

<sup>8</sup> CBS (2021). [1,2 miljoen nachtwerkers in 2020 \(cbs.nl\)](#).

<sup>9</sup> RIVM (2012). [Nachtwerk en Gezondheidseffecten: Een inventarisatie van Nederlandse cohorten; herziene versie | RIVM](#).

<sup>10</sup> Gezondheidsraad (2017). [Gezondheidsrisico's door nachtwerk | Advies | Gezondheidsraad](#).

*agentia die door mensen worden overgedragen, door dieren, als gevolg van waternevel en bij gericht werken met biologische agentia in laboratoria.*

SARS-Cov-2 heeft wel tot meer ziektegevallen geleid, met name in de gezondheidszorg, maar bijvoorbeeld ook in het onderwijs (op het moment dat de scholen weer open mochten). De verwachting is echter dat dit in 2023 en verder veel minder het geval zal zijn. De grote meerderheid van de werknemers is inmiddels gevaccineerd of is al eerder besmet geweest en heeft daardoor weerstand opgebouwd. Daarnaast zijn de huidige varianten van het virus minder ziekmakend. Ditzelfde geldt voor de mate waarin mens-op-mens besmettingen met SARS-Cov-2 als gevolg van regulier contact op de werkvloer zullen voorkomen. Daarnaast is in 2020 en 2021 als gevolg van SARS-Cov-2 heel veel thuisgewerkt, en is de verwachting dat de ervaring die daarmee is opgedaan ertoe zal leiden dat ook in de toekomst veel meer werknemers veel vaker zullen thuiswerken. Daarmee zullen de in werksituatie opgelopen besmettingen met het influenzavirus of verkoudheidsvirussen ook af gaan nemen.

### **Fysieke overbelasting**

Samen met werkdruk en in iets mindere mate gevaarlijke stoffen is *fysieke overbelasting* de grote ziekmaker als het gaat om arbeidsomstandigheden. Afgezet tegen de omvang van de risicopopulatie is de kans om een beroepsziekte op te lopen of te verzuimen als gevolg van fysieke activiteiten groot. Daarbij is *dynamische overbelasting* de grootste veroorzaker van gezondheidsschade. Als het om *statische overbelasting* gaat wordt de meeste schade veroorzaakt door een *ongunstige werkhouding*. De schade van te *lang staan* is, zowel in absolute als relatieve zin, niet groot. Als gevolg van de toename van het thuiswerken en het steeds verder verplaatsen van het leven naar een digitale omgeving (zowel qua werk als privé) zal *langdurig zitten* (ook wel fysieke onderbelasting genoemd) steeds vaker voorkomen. Desondanks zien we deze schade op dit moment nog nauwelijks in de IRA-cijfers terug. Uit onderzoek blijkt wel dat langdurig zitten de kans op vroegtijdig overlijden vergroot. Langdurig zitten verhoogt ook het risico op hart- en vaatziekten. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat langdurig zitten de kans op diabetes type II, depressieve klachten en sommige vormen van kanker verhoogt, maar het bewijs daarvoor is minder sterk. Het effect van langdurig zitten op aandoeningen aan het bewegingsapparaat is

nog niet goed onderzocht.<sup>11</sup> Harde cijfers over de werkgerelateerde schade die dat in Nederland veroorzaakt zijn er nog niet. Daarom wordt in IRA de kans op schade als gevolg van langdurig zitten nog als laag ingeschat. Bij *beeldschermwerk*, wat ook gepaard gaat met langdurig zitten, heeft de schade vooral betrekking op het bovenlichaam: nek, schouders, armen, pols, handen en vingers. Toch is de kans op schade als gevolg van *beeldschermwerk* nog steeds aanmerkelijk lager dan de kans op schade als gevolg van dynamische overbelasting (met name kracht zetten en repeterende bewegingen) en een ongunstige werkhouding.

### **Onveiligheid**

Met betrekking tot onveiligheid kent IRA het onderscheid tussen de *kans op ongevallen* en de *kans op zware ongevallen*. Bij deze laatste categorie gaat het om ongevallen bij bedrijven die onder Brzo of onder de ARIE vallen. Dat zijn respectievelijk ongeveer 400 en ongeveer 820 bedrijven.

De risicopopulatie wordt gevormd door de werknemers van bedrijven die onder de Brzo of ARIE vallen. Als het gaat om het individueel effect dan wordt dat bepaald door het letsel dat deze werknemers oplopen wanneer ze slachtoffer worden van een ongeval. Dat letsel is gemiddeld genomen ernstiger dan het letsel bij een ongeval bij een bedrijf dat niet onder de Brzo of ARIE valt.

Over het algemeen zien we dat de kans dat een werknemer die risico loopt, schade ondervindt van dat risico bij de veiligheidsrisico's lager is dan bij de risico's op oneerlijk en ongezond werk. Dat betekent dat de meeste werkgevers zorgen voor veilige werkomstandigheden en werknemers zich houden aan de voorschriften, waardoor de kans op ongevallen klein blijft. Met name bij de onveiligheidsrisico's met een grote risicopopulatie is de kans vaak laag. Dit soort risico's (bijvoorbeeld ongevallen door ongewild contact met een voorwerp of door inrichting van de arbeidsplaats) kunnen op allerlei verschillende werkplekken voorkomen. Ook zijn ongevallen van dit type vaker echt ongelukken, omdat de werkzaamheden in principe niet voor gevaarlijke situaties zouden moeten zorgen. Enkel wanneer een werknemer iets *nét* wat anders doet dan gewoonlijk of er iets in de omgeving afwijkt van normaal, zullen dit soort ongevallen plaatsvinden. Uit de IRA-resultaten blijkt verder dat het risico vallen van hoogte een aandachtspunt zou moeten blijven voor werkgevers.

<sup>11</sup> TNO (2022). Factsheet Zitten tijdens werk 2022 ([tno.nl](https://www.tno.nl)).

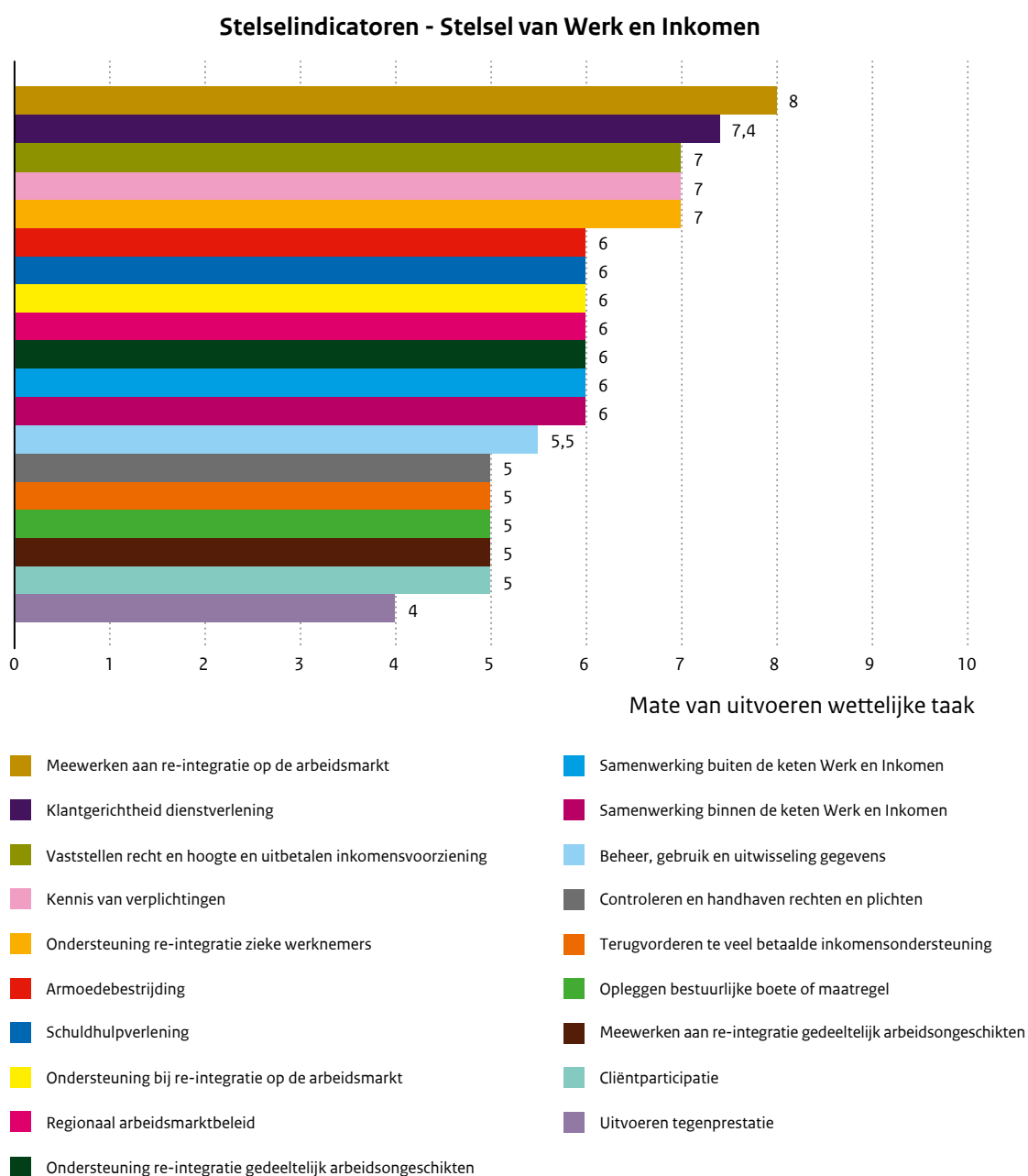
# 5 Bestaanszekerheid

## 5.1 Stelsel

In figuur 5.1 zijn de scores voor mate van uitvoeren van de wettelijke taak voor het stelsel van Werk en Inkomen weergegeven. Deze scores zijn tot stand gekomen door middel van een combinatie van resultaten uit

enquêtes die de Arbeidsinspectie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd onder mensen die uitkeringen of dienstverlening hebben ontvangen van UWV, SVB en de afdelingen sociale zaken van gemeenten, door de Arbeidsinspectie uitgevoerd onderzoek en recent onderzoek uitgevoerd door andere organisaties.

Figuur 5.1 Mate van Uitvoeren wettelijke taak binnen het stelsel van werk en inkomen



## 5.2 Duiding van resultaten

De bestaanszekerheidsrisico's *onvoldoende inkomen* en *problematische schulden* scoren in de IRA net als vier jaar geleden hoog, zowel op kans, individueel effect als maatschappelijk effect. Partijen voeren hun wettelijke taak in redelijke mate uit en burgers hechten veel (*onvoldoende inkomen*) of wat minder belang (*schuldhulpverlening*) aan inzet van de overheid op deze risico's. Aan de onderkant van de samenleving bevinden zich groepen mensen met weinig economisch en sociaal kapitaal in blijvend onzekere situaties. De huidige energiecrisis en bijkomende inflatie maakt dat de groep mensen met een onzekere financiële situatie zich uitbreidt. De roep om de menselijke maat en handelingsperspectief bij de verschillende bestuurslagen van de overheid, het contact tussen overheid en burgers, de balans tussen repressie, preventie en ondersteuning en het maatschappelijk perspectief van kwetsbare burgers vragen om een brede benadering van bestaanszekerheid.

Binnen het sociaal domein is de ondersteuning van kwetsbare groepen onder druk komen te staan tijdens de coronacrisis en wordt gevreesd dat bepaalde mensen en/of groepen met een zorgvraag buiten beeld zijn geraakt. Daarnaast leidt krapte op de arbeidsmarkt tot een grotere druk op de mogelijkheden van uitvoerders om re-integratie tot stand te brengen, via de banenafpraak participatie te stimuleren en via de werkgeversdienstverlening vacatures in te vullen. Bij gemeenten leidt de financieringsystematiek daarbij tot risico's op afroming en tot blijvende spanning tussen de inzet van gesubsidieerd en/of beschut werk en mogelijke verdringing van regulier werk.

### *Inkomensondersteuning*

Het eerste doel van het stelsel is het bieden van een adequaat vangnet ter voorkoming van armoede en financiële problemen. Uit analyse van de Arbeidsinspectie blijkt dat partijen de wettelijke taak van het verstrekken van uitkeringen goed uitvoeren en dat zij de taken armoedebestrijding en schuldhulpverlening voldoende uitvoeren, maar dat daar wel nog veel ruimte voor verbetering is. Bij inkomensondersteuning blijkt dat het niet-gebruik van uitkeringen sterk verschilt tussen de regelingen. Regelingen met een hoog niet-gebruik zijn bijvoorbeeld de Participatiewet (35%) en aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO, niet-gebruik tussen de 48% en 56%). Anderzijds bereikt SVB bij de uitvoering van de AOW bijna alle rechthebbenden. Ook bij inkomensondersteunende

regelingen (armoedebeleid) blijkt uit onderzoek dat het niet-gebruik aanzienlijk is, vooral onder werkende armen en de meest kwetsbaren.

Ten aanzien van schuldhulpverlening is het beeld dat er weinig inzicht bestaat in aard en omvang van de problematiek en de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. Bijna alle onderzoeken schetsen het beeld dat er aanzienlijke ruimte is voor verbetering, zowel als het gaat om de toegankelijkheid, (vroeg) signalering, bejegening, nazorg, een integrale aanpak van de problematiek als om de mate waarin schulden worden opgelost (effectiviteit). Ook wordt geconstateerd dat er in het beleid nog te veel wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid van mensen met schulden en dat de gemeentelijke uitvoering een lappendeken is met grote kwaliteitsverschillen.

### *Participatie op de arbeidsmarkt*

Op basis van diverse bronnen blijkt dat zowel de uitvoeringsorganisaties (UWV/gemeenten) als de burgers zich voldoende inspannen bij de re-integratie naar de arbeidsmarkt. Ontvangers van re-integratieondersteuning zijn gemiddeld genomen licht negatief over de ontvangen ondersteuning. De literatuur is echter positiever over de effecten op werkhervatting. De meeste onderzoeken nemen op langere termijn positieve effecten van de inzet van re-integratie-instrumenten waar. Ook de wijze waarop zieke werknemers worden ondersteund bij hun re-integratie is voldoende.

Ontvangers van inkomensondersteuning in het kader van de Participatiewet, IOAW en IOAZ kan om een tegenprestatie (een onbetaalde, maatschappelijk nuttige activiteit) worden gevraagd voor de uitkering die ze ontvangen. De gemeente bepaalt de vorm van de tegenprestatie en is ervoor verantwoordelijk dat de tegenprestatie ook wordt uitgevoerd. De tegenprestatie is nog niet wettelijk verplicht. Vanwege het feit dat 40% van de gemeenten de tegenprestatie niet inzet, en veel andere gemeenten dat heel beperkt doen, moet de conclusie zijn dat dit deel van het stelsel onvoldoende functioneert. Daarom scoort de uitvoering op deze indicator ruim onvoldoende.

### *Regionaal arbeidsmarktbeleid*

Hoewel zaken inmiddels beter lijken te lopen dan een aantal jaar geleden, is er nog steeds veel ruimte voor verbetering in de doeltreffendheid van het regionaal arbeidsmarktbeleid. De arbeidsmarktregio's waarin gemeenten hun beleid op elkaar hebben afgestemd zijn sterk in de minderheid. Verschillende gemeenten binnen één arbeids-

marktregio houden er vaak ook hun eigen visie, re-integratieverordeningen en beleidsregels op na. Ook blijkt uit onderzoek dat in meeste regio's meer dan één werkgeversservicepunt actief is. Regio-managers van UWV waar twee of meer werkgeversservicepunten zijn, ervaren dit bijna allemaal als negatief. Verder is in de meeste regio's de dienstverlening aan werkgevers niet geüniformeerd.

Wat betreft het transparant maken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ten behoeve van de matching blijkt uit onderzoek dat er in 2019 in de meeste regio's geen goed beeld was van alle werkzoekenden. De gemeentelijke kandidaten zijn niet inzichtelijk voor UWV, en waarschijnlijk ook niet voor gemeenten onderling.

#### *Lonende fraude*

Ook onderscheidt de Arbeidsinspectie risico's op het gebied van lonende fraude. Uit de risicoanalyse blijkt dat met betrekking tot de risico's *lonende fraude met inkomensondersteuning* en *lonende fraude met ondersteuning ondernemers* er signalen zijn van lonende fraude, maar dat de omvang van het probleem lastig in kaart is te brengen.

Het risico *lonende fraude met inkomensondersteuning* heeft een substantieel maatschappelijk effect. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die een uitkering ontvangen maar daarnaast (zwart) werken. Een aandachtspunt daarbij is de vraag of de actoren in het SUWI-stelsel de handhaving voldoende doeltreffend en met oog voor de balans tussen handhaving en ondersteuning oppakken.

Alle ondersteuningsmaatregelen voor ondernemers in het kader van de coronapandemie hebben geleid tot nieuwe mogelijkheden om te frauderen. De Audit Dienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hebben geconcludeerd dat het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW en TOZO hoog is. Deze regelingen zijn onder uitzonderlijke omstandigheden en uitzonderlijk snel tot stand gekomen. Voorop stonden het behoud van werkgelegenheid en het bieden van financiële steun. Er werd gekozen voor een snelle uitkering met een lage toetredingsdrempel met beperkte controles vooraf. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de M&O-risico's van deze regelingen in kaart gebracht en geaccepteerd. Met het sluiten van de TOZO per 1 oktober 2021 en de NOW per 1 april 2022 zijn de beperkte beheersmaatregelen vooraf niet meer aan de orde en richt het M&O-beleid zich volledig op controle achteraf.

De kans op *lonende fraude met ESF-subsidies* is kleiner en het maatschappelijk effect is dat ook, daarnaast hebben we weinig inzicht in de mate waarop partijen op een doeltreffende manier hun wettelijke taak uitvoeren. Hetzelfde geldt voor het risico *lonende fraude met re-integratiegelden*. In zijn algemeenheid geldt dat de burger het belangrijk vindt dat de overheid fraude met overheidsgelden aanpakt.

Uit de risicoanalyse blijkt dat de kennis van de verplichtingen voor diverse wetten voldoende is. Uitkeringsgerechtigden zijn over het algemeen goed bekend met hun verplichtingen. Ze weten goed over welke wijzigingen ze de uitkeringsinstantie dienen te informeren en welke acties er van hen verwacht worden. Ten opzichte van vier jaar geleden is de kennis van verplichtingen bij gemeentelijke regelingen sterk gedaald (van 86% naar 68%). Dit als gevolg van de beperkte kennis van de verplichtingen rondom de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO).

Als het om de pakkans gaat, denkt gemiddeld ruim twee derde van de uitkeringsontvangers dat niet-naleving wordt opgemerkt. Voor de meeste wetten is een daling te zien in de gepercipieerde detectiekans. Er is weinig recent onderzoek beschikbaar naar de daadwerkelijk pakkans. Uit de bronnen die wel beschikbaar zijn concluderen we dat de daadwerkelijke pakkans laag is. De terugvordering van uitkeringsgelden die burgers ten onrechte hebben ontvangen verloopt moeizaam. De gemiddelde incassoratio van het stelsel na 3 jaar is 40% en na 5 jaar 57%. Dat betekent dat over een periode van drie jaar in meer dan de helft van de gevallen waar sprake is van een schuld als gevolg van niet-naleving van verplichtingen die zijn verbonden aan het ontvangen van inkomensondersteuning, het verschuldigde bedrag niet wordt geïnd.

Er is geen informatie over de omvang van misbruik van re-integratievoorzieningen, Europese fondsen en van de noodmaatregelen voor het opvangen van de gevolgen van de crisis in verband met SARS-Cov-2. Dat betekent dat eveneens onduidelijk is in hoeverre misbruik wordt opgespoord en bestraft. Daarom hebben deze twee risico's, *lonende fraude met re-integratiegelden* en *lonende fraude met subsidies* geen stelselscore gekregen.

### *Uitvoering van het sociaal zekerheidsstelsel*

In de wetgeving zijn diverse randvoorwaarden geformuleerd waar de partijen in het stelsel van Werk en Inkomen aandacht aan moeten besteden bij de uitvoering van hun taken. Daarom worden ook voor deze randvoorwaarden indicatoren geformuleerd. Het gaat om *klantgerichtheid van de dienstverlening*, *cliëntparticipatie* en om het *beheer, gebruik en uitwisseling van gegevens*.

Op het gebied van klantgerichte dienstverlening zien we geen problemen bij het uitvoeren van de wettelijke taak. Klanten geven de uitvoering hiervoor een ruime voldoende. Wel constateren we dat er weinig informatie is over cliëntparticipatie. De informatie die er is duidt erop dat de cliëntparticipatie niet stevig is verankerd en kwetsbaar is.

Daarnaast worden er op diverse plekken in het stelsel problemen geconstateerd met bescherming van persoonsgegevens. De problemen bij gemeenten hebben of alleen zijdelings te maken met werk en inkomen (zelfredzaamheidsmatrix) of zijn inmiddels verholpen. Bij UWV zijn er diverse voorbeelden van tekortkomingen aangetroffen en is er bovendien een voortdurend probleem met de informatiebeveiliging en privacy in het informatiesysteem Sonar. Eveneens is er bij SVB sprake van een relatief groot aantal meldingen van datalekken. Zowel gemeenten, UWV en SVB ontvangen klachten van burgers over de wijze waarop zij met persoonsgegevens omgaan.

# Bijlage I Methodiek

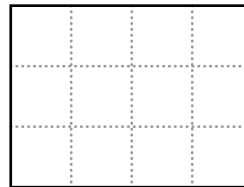
In deze bijlage wordt de aanpak van IRA 5.0 beschreven. Indien relevant wordt aangegeven welke verbeteringen zijn doorgevoerd ten opzichte van IRA 4.0.

Voor het uitvoeren van IRA 5.0 zijn negen stappen doorlopen. Deze zijn in figuur 1 weergegeven en worden in de volgende paragrafen beschreven. Het materiaal dat gebruikt is om de risico's te wegen en resultaten te kunnen presenteren, is opgenomen in het Naslagwerk IRA 5.0.

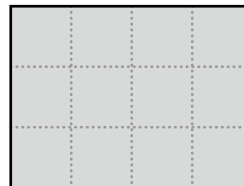
Figuur 1 De 9 stappen van IRA



**Stap 1 Afbakenen**  
Bepalen domein



**Stap 2 Structureren**  
Bepalen risico's en stelsels



**Stap 3 Vullen**  
Beschrijven risico's en stelsels

2	4	1	7
7	0	9	5
3	6	2	8

**Stap 4/5 Kwantificeren**  
Vaststellen blootstelling, kans, effect, functioneren stelsels, belang bevolking

2	4	1	7
7	0	9	5
3	6	2	8

**Stap 6 Afwegen**  
Wegen risico's op basis van scores

2	4	1	7
7	0	9	5
3	6	2	8

**Stap 7/8 Kleuren**  
Kleuren met ontwikkelingen en relevante sectoren en beroepen

9	8	7	7
6	5	4	3
2	2	1	0

**Stap 9 Ordenen**  
Concluderen en rapporteren



### Stap 1 Afbakenen. Bepalen domein Arbeidsinspectie

Het doel van deze stap is het samenstellen van een actueel overzicht van wet- en regelgeving en doelen op het werkerrein van de Arbeidsinspectie. Dit is uitgebreid gebeurd voor IRA 4.0 en om die reden niet herhaald voor IRA 5.0.

Het overzicht behelst zowel de basiswetten zoals de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI), als de van deze wetgeving afgeleide relevante regelingen en besluiten, zoals de Arbeidsomstandighedenregeling en de Nadere Regeling Kinderarbeid. Naast de wetten en regelingen zijn ook de belangrijkste doelen van het ministerie in kaart gebracht. Deze doelen vormen de basis voor een inventarisatie van risico's en stelsels.

Beleidsonderwerpen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die bij een andere toezichthouder belegd zijn, worden niet tot het domein van de Arbeidsinspectie gerekend. Het toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs, en is daarom niet meegenomen in deze risicoanalyse.

Resultaat van deze stap is een actueel overzicht van wet- en regelgeving en doelen, die gezamenlijk de contouren van het werkerrein van de Arbeidsinspectie definiëren.

### Stap 2 Structureren. Bepalen risico's en stelsels

In stap 2 worden alle risico's en stelsels op het werkerrein van de Arbeidsinspectie bepaald. In IRA definiëren we een **risico** als een ongewenste situatie die zich met een bepaalde kans kan voordoen en die maatschappelijke schade op het domein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot gevolg heeft. Als een risico zich voordoet, dan betekent dat automatisch dat de doelen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in mindere mate worden behaald. Een **stelsel** is het geheel van wet- en regelgeving en het systeem om te bewerkstelligen dat de wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en nageleefd.

Voor IRA 5.0 is een actuele lijst van hoofdrisico's, risico's en subrisico's opgesteld. De risicolijst van IRA 4.0 diende hiervoor als basis. Deze lijst is aangepast naar aanleiding van veranderingen in wet- en regelgeving en input van inhoudelijk specialisten binnen de Arbeidsinspectie. De stelsels zijn ten opzichte van IRA 4.0 ongewijzigd.

De risicolijst van IRA 5.0 bestaat uit 22 hoofdrisico's, die uitgesplitst zijn in risico's en in enkele gevallen in subrisico's. Er is sprake van een logische hiërarchische indeling, waarin de risico's op elk niveau zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld 'Fysieke overbelasting' een van de hoofdrisico's. Daaronder vallen risico's als 'Statische overbelasting' en 'Dynamische overbelasting'. Dit laatste risico valt weer uiteen in fysieke overbelasting door 'Tillen/dragen', door 'Duwen/trekken', door 'Repeterende handelingen' en door 'Trillingen'. De nieuwe lijst van hoofdrisico's, risico's en subrisico's is weergegeven in bijlage II.

In IRA 5.0 worden drie categorieën van stelsels onderscheiden: stelsels die betrekking hebben op arbeidsverhoudingen, op arbeidsomstandigheden en op werk en inkomen. Binnen een stelsel spelen verschillende partijen een rol. Partijen als werkgevers, werknemers, uitvoeringsinstellingen als UWV en SVB, conformiteitsbeoordelingsinstanties (cbi's) en ook de Arbeidsinspectie. De wijze waarop deze partijen de hen opgedragen rol invullen is voor een groot deel bepalend voor het functioneren van het stelsel. De redenering is dat wanneer partijen hun wettelijke taak goed uitvoeren, het optreden van risico's, en daarmee schade voor een individu en maatschappij, zo veel mogelijk wordt voorkomen.

### Stap 3 Vullen. Beschrijven risico's en stelsels

In deze stap worden de risico's en stelsels beschreven.

Voor de beschrijving van de risico's is voor IRA 5.0 voortgebouwd op de risicobeschrijvingen uit IRA 4.0. Deze zijn, waar nodig, herschreven. Daarbij is gebruik gemaakt van recente literatuur, rapportages en kennis van inhoudelijke deskundigen binnen de Arbeidsinspectie. Deze risicobeschrijvingen zijn eveneens terug te vinden in het Naslagwerk. Een korte beschrijving van alle hoofdrisico's is terug te vinden in bijlage III.

De stelsels omvatten verschillende elementen die uitgebreider beschreven worden in het Naslagwerk (zie ook bijlage IV voor een overzicht). Voorbeelden van elementen die deel uitmaken van het stelsel van arbeidsverhoudingen zijn collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) en de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Elementen van het Arbozorg-stelsel zijn bijvoorbeeld de Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en de aanwezigheid van een preventiemedewerker. Het stelsel van Werk en Inkomen kent bijvoorbeeld inkomensondersteuning en werkgeversdienstverlening.

In het Naslagwerk wordt ook ingegaan op de partijen die deel uitmaken van het stelsel en de rol die zij op basis van wet- en regelgeving in het stelsel hebben gekregen.

#### **Stap 4 Kwantificeren. Omvang risicopopulatie, kans, effect, belang volgens burgers**

In IRA 5.0 zijn zes dimensies van risico's en stels onderscheiden: omvang risicopopulatie, kans, effect voor het individu en voor de maatschappij, de mate van uitvoeren van de wettelijke taak en het belang volgens burgers.

De **omvang van de risicopopulatie** wordt gedefinieerd als het aantal personen dat mogelijk met het risico in aanraking kan komen en daardoor schade kan oplopen.

De **kans** is het aantal personen dat schade ondervindt als gevolg van het optreden van een risico, afgezet tegen de omvang van de risicopopulatie.

Het **individuele effect** is de impact van het risico (de ernst van de schade) op het individu als het risico optreedt.

Het **maatschappelijke effect** is de impact van het risico (de ernst van de schade, in termen van kosten) op de maatschappij als het risico optreedt.

De **mate van het uitvoeren van de wettelijke taak** is de mate waarin de partijen (meestal werkgevers, maar ook bijvoorbeeld UWV en SVB) de taken die zij ten aanzien van het risico hebben gekregen op basis van wet- en regelgeving, goed uitvoeren.

Het **belang volgens burgers** is de mate waarin de burger van mening is dat de overheid prioriteit zou moeten geven aan het voorkomen van het optreden van een bepaald risico.

#### **Databronnen omvang risicopopulatie, kans en effect**

Omvang risicopopulatie, kans en effect worden zo veel mogelijk op basis van bestaande bronnen gekwantificeerd. Op het domein **Eerlijk werk** is de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens echter een probleem, omdat oneerlijk werk over het algemeen in het verborgene plaatsvindt en daarom moeilijk meetbaar is. Er is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten en gegevens van de Arbeidsinspectie en andere partijen. Daarnaast is waar mogelijk gebruik gemaakt van de eerste resultaten van de Monitor Eerlijk Werk. Dit is een onderzoeksproject met als doel inzicht krijgen in de omvang van de regelovertreding door werkgevers van de belangrijkste wetten op het domein Eerlijk Werk (WML, Wav, Waadi, WagwEU), het aantal mensen dat daar slachtoffer van is en wat kenmerken van die werkgevers en slachtoffers zijn. Ook de ATW is meegenomen in de Monitor Eerlijk Werk, vanwege de link met onderbetaling.

Op het domein **Gezond en veilig werk** zijn veel meer cijfers beschikbaar dan op het domein Eerlijk werk. Van de cijfers met betrekking tot ongevallen en beroepsziekten, die nodig zijn om kans en effect te berekenen, is bekend dat er sprake is van onderrapportage. Het gevolg hiervan is een mogelijke vertekening van de resultaten. Het is goed hier rekening mee te houden bij de interpretatie van de resultaten.

In vergelijking met IRA 4.0 zijn de bronnen uitgebreid en zijn bronnen die al gebruikt werden intensiever ingezet. Naast diverse onderzoeksrapporten zijn onder meer de volgende bronnen gebruikt:

- de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA);
- de Zelfstandigen Enquête Arbeidsomstandigheden (ZEA);
- het Letsel Informatie Systeem (LIS) dat wordt beheerd voor Veiligheid.nl;
- de monitor Arbo in Bedrijf (Arbo in Bedrijf) van de Arbeidsinspectie;
- de verplichte melding van ernstige ongevallen bij de Arbeidsinspectie;
- de meldingen van beroepsziekten door bedrijfsartsen bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB).

Bronnen die nog niet gebruikt werken in IRA 4.0, maar wel zijn benut voor IRA 5.0:

- Incidentie van aandoeningen zoals te vinden op [vzinfo.nl](http://vzinfo.nl) (RIVM)
- Een studie van de Britse Health and Safety Executive (HSE) uit 2010, *The burden of occupational cancer in Great Britain*;
- Incidentie aandoeningen uit de Huisartsenregistratie zoals bijgehouden door het NIVEL
- De Nederlandse Kankerregistratie (NKR) van het Integraal Kankercentrum Nederland (IKNL)
- De Arbobalans 2020 (TNO);
- Doodsoorzakenstatiek (CBS);
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (o.a. jaarcijfers, rapportage vreemdelingenketen en door de Arbeidsinspectie opgevraagde maatwerktabellen);
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (verschillende jaarverslagen);
- Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen (monitor Mensenhandel cijfers mogelijke slachtoffers, dadermonitor mensenhandel, slachtoffermonitor mensenhandel)
- Comensha (jaarverslagen);
- Fairwork (jaarverslagen);
- College voor de Rechten van de Mens (Monitor discriminatiezaken);
- SCP (onderzoek naar ervaren discriminatie in Nederland).

Een belangrijke kanttekening bij de NEA en ZEA is dat dit enquêtes zijn en daardoor te maken hebben met non-respons. Niet alle personen die worden benaderd, doen mee met de enquête. Uit onderzoek is bekend dat vooral jongeren, mensen met een lage opleiding en mensen van niet-Nederlandse afkomst vaker niet meedoen met enquêtes. Hoewel binnen de NEA en ZEA door middel van weging wordt geprobeerd de vertekening als gevolg van deze selectieve non-respons zo veel mogelijk te beperken, dient bij de interpretatie van de resultaten rekening te worden gehouden met het feit dat een aantal van de meest kwetsbare groepen niet volledig in beeld zijn. Er loopt momenteel een traject waarin TNO en de Arbeidsinspectie manieren onderzoeken om de gevolgen van non-respons te beperken.

Veel risico's hangen samen met de aard van de werkzaamheden die een werknemer uitvoert. De aard van de werkzaamheden heeft een directe relatie met het beroep van de werknemer. In de NEA wordt het beroep van werknemers uitgevraagd. Door gebruik te maken van de kennis die er is over welke risico's bij welke beroepen voorkomen, kan vervolgens ook voor risico's die niet in NEA worden uitgevraagd, toch een inschatting van de omvang van de risicopopulatie worden gemaakt.

Voor het domein **Bestaanszekerheid** is geput uit een groot aantal onderzoeken en publicaties, waaronder bijvoorbeeld die van het SCP op het thema armoede, data van het CBS over arbeidsdeelname en jaarstukken van het UWV.

De wijze waarop deze bronnen zijn gebruikt staat, per risico, in detail beschreven in het Naslagwerk.

Tabel I.1 Indeling kansschaal

Schaalwaarde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	0- 0,2%	0,2- 0,4%	0,4- 0,8%	0,8- 1,5%	1,5- 3%	3- 6%	6- 12,5%	12,5- 25%	25- 50%	50- 100%

#### Bepalen omvang risicopopulatie en kans

In IRA 5.0 is de omvang van de risicopopulatie uitgedrukt in het aantal blootgestelden en de kans in een score op een 10-puntsschaal. Om deze score te bepalen is het aantal personen dat schade heeft opgelopen als gevolg van het optreden van een risico gedeeld door het aantal personen dat blootgesteld is aan het risico (risicopopulatie). Via een niet-lineaire schaal is het berekende aandeel personen omgezet in een score op de schaal. Er is gekozen voor een niet-lineaire schaal, omdat in de meeste gevallen het berekende aandeel personen met schade laag was. De indeling van de kansschaal is weergegeven in tabel I.1

#### Bepalen individueel effect en maatschappelijk effect

In IRA 5.0 is dezelfde wijze van operationaliseren van de individuele en maatschappelijke effecten als in IRA 4.0 gehanteerd.

Het individuele effect is gemeten door middel van een score op een 'Impact op de kwaliteit van leven (I-KvL)-schaal'. Deze schaal loopt van 0 tot 100, waarbij 0 betekent dat er geen enkele impact van het optreden van een risico op de kwaliteit van leven is, en 100 dat de impact maximaal is. Dit betekent concreet dat de persoon als gevolg van het effect van het risico overlijdt. De score van het effect van de risico's is bepaald door een verzameling van de effecten via een vragenlijst voor te leggen aan een representatieve steekproef van Nederlandse burgers.<sup>12</sup> Wij hebben hen gevraagd per effect aan te geven hoe groot zij denken dat de impact van dat effect is op de kwaliteit van hun leven. Longkanker, longemfyseem, schulden en armoede kwamen als de effecten met de grootste impact naar voren.

Het maatschappelijk effect is gemeten door de belangrijkste maatschappelijke gevolgen van het optreden van een hoofdrisico in kaart te brengen en vervolgens een inschatting te maken van de kosten van elk van die gevolgen. Op deze manier is per hoofdrisico een inschatting gemaakt van de maatschappelijke schade, uitgedrukt in geld. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen materiële

kosten, bijvoorbeeld kosten van verzuim en van medische behandeling, en immateriële kosten, bijvoorbeeld een mindere kwaliteit van leven door pijn en ongemak, of het verlies van levensjaren. Het was niet mogelijk om de op deze wijze berekende materiële en immateriële kosten bij elkaar op te tellen: daarvoor verschillen de methodes waarop beide kosten zijn berekend, te veel. Daarnaast was het bij het berekenen van de materiële kosten in een aantal gevallen nodig om aannames te maken, omdat er onvoldoende informatie beschikbaar was. Daarom is ervoor gekozen om de berekende materiële kosten te vertalen in een score op een 10-puntsschaal en bij de interpretatie van de score rekening te houden met de immateriële kosten. Het beeld van de materiële kosten en van de immateriële kosten bleek overigens in grote lijnen overeen te komen.

Voor het inschatten van de immateriële kosten is een benadering ontwikkeld waarbij de score op de I-KvL-schaal is gekoppeld aan het Bruto Binnenlands Product (BBP). Er is berekend hoe hoog het Nederlandse BBP per hoofd van de bevolking zou zijn als alle inwoners een optimale kwaliteit van leven zouden hebben. Met andere woorden, als alle inwoners hun leven een 10 zouden geven. Om dit te berekenen is het huidige BBP per hoofd van de bevolking gecorrigeerd voor het huidige rapportcijfer dat Nederlanders hun leven geven (een 7.9, zo blijkt uit het meest recente onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de tevredenheid van mensen met hun leven).<sup>13</sup> Het gecorrigeerde BBP per hoofd van de bevolking staat dan voor éénhonderste eenheid op de I-KvL-schaal (omdat de I-KvL-schaal een maximale waarde van 100 heeft). Door de score van een risico op de I-KvL-schaal te vermenigvuldigen met het gecorrigeerde BBP per hoofd van de bevolking en met het aantal personen dat schade heeft ondervonden, is het bedrag aan immateriële schade per risico berekend.

<sup>12</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd bij een representatieve steekproef bij het vaste panel van Kantar Public.

<sup>13</sup> Josje den Ridder, Edith Josten, Jeroen Boelhouwer en Crétien van Campen (red.) (2020). *De Sociale Staat van Nederland 2020*. 's Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 154.

De precieze berekeningen zijn terug te lezen in het Naslagwerk. De uiteindelijke resultaten zijn inschattingen en dienen daarom ook als zodanig te worden geïnterpreteerd. Ze geven een globale indicatie van de omvang van het maatschappelijk effect.

### **Belang volgens burgers**

De Arbeidsinspectie vindt het belangrijk om in haar programmeringsproces ook de stem van de inwoners van Nederland een plek te geven. Welke risico's zouden volgens hen prioriteit moeten hebben bij de Arbeidsinspectie en welke risico's vinden zij minder belangrijk? Rekening houden met wat er onder de bevolking leeft is belangrijk voor het draagvlak voor het werk van de Arbeidsinspectie. Een groter draagvlak kan bijdragen aan een effectieve Arbeidsinspectie, zowel als gevolg van een grotere nalevingsbereidheid als een grotere bereidheid misstanden te melden. Om inzicht te krijgen in de opinie van Nederlanders is aan een representatieve steekproef van burgers gevraagd een rangorde aan te brengen in risico's op het werkterrein van de Arbeidsinspectie. Iedere burger kreeg 15 risico's voorgelegd en door te variëren in de aan burgers voorgelegde risico's, zijn in totaal dertig risico's voorgelegd. Op basis van de rangorde die door de burgers is aangebracht is per risico een score berekend, lopend van 1 (lage prioriteit) tot 15 (hoge prioriteit). Deze gegevens zijn verzameld met behulp van dezelfde vragenlijst waarmee de gegevens zijn verzameld om scores op de I-KvL-schaal te berekenen. Uit het onderzoek bleek dat de inwoners van Nederland de hoogste prioriteit geven aan de bescherming van werknemers tegen kanker- verwekkende en giftige stoffen, het voorkomen van zware ongevallen, het aanpakken van arbeids- uitbuiting en de bescherming van werknemers tegen bijtende en irriterende stoffen.

### **Stap 5 Kwantificeren. Mate van uitvoeren van de wettelijke taak**

Voor de verschillende stelselementen zijn indicatoren geformuleerd, bijvoorbeeld het percentage werkgevers dat vreemdelingen zonder de vereiste tewerkstellingsvergunning laat werken, het percentage werkgevers met een preventiemedewerker of de mate van samenwerking binnen het stelsel van werk en inkomen. Nadat alle indicatoren waren geformuleerd, is op basis van actuele kwantitatieve gegevens of eerder uitgevoerd onderzoek, een score bepaald op een 10-puntsschaal. Hoe hoger de score, hoe beter de partijen de taak die zij binnen het stelsel hebben, uitvoeren. Daar waar mogelijk is bij het bepalen van de

score van de indicator gebruik gemaakt van publicaties van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals de jaarlijkse verantwoording aan de Tweede Kamer. Andere benutte bronnen zijn de jaarverslagen van uitvoeringsorganisaties UWV en SVB, Arbo In Bedrijf, de Monitor Eerlijk Werk en de klantenquêtes onder ontvangers van een uitkering in het kader van de Participatiewet of van een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Voor indicatoren die meer kwalitatief van aard zijn is vooral gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, zowel onderzoeksrapporten van de Arbeidsinspectie zelf (vooral op het terrein van bestaanszekerheid) als van andere organisaties. Daar waar het onmogelijk bleek om de score van een indicator te bepalen, omdat er geen betrouwbare gegevens of geen recente onderzoeksrapporten beschikbaar waren, is de score van de indicator op lager dan een 5 gezet. Als niet kan worden vastgesteld hoe het stelsel functioneert, wordt vanuit voorzichtigheid ervan uitgegaan dat het niet goed functioneert. De afwegingen en aannames die daarbij zijn gemaakt, zijn terug te lezen in de bespreking van indicatoren en scores in het Naslagwerk.

### **Stap 6 Afwegen. Wegen risico's op basis van scores**

De resultaten van de stappen 4 en 5 worden gevisualiseerd in diverse figuren. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 van dit rapport en worden daar toegelicht.

In de figuren komen de vijf dimensies van de risico's terug (omvang risicopopulatie, kans, individueel effect, maatschappelijk effect en belang volgens burgers) en als zesde dimensie de mate waarin partijen hun taken in het stelsel uitvoeren, gekoppeld aan de risico's waar deze stelsels betrekking op hebben.

### **Stap 7 Kleuren op basis van economische sectoren en beroepen**

In stap 7 is in kaart gebracht in welke sectoren en onder welke beroepen de risico's zich vooral voordoen.

Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens uit de NEA, aangevuld met gegevens uit Arbo in Bedrijf en de Monitor Eerlijk Werk en gegevens over bij de Arbeidsinspectie gemelde ernstige ongevallen en klachten. Dit leidt tot een overzicht waarvoor per hoofdrisico, risico en subrisico is aangegeven in welke sectoren en bij welke beroepen dit risico en schade door dit risico (veel) meer of minder dan gemiddeld voorkomt.

Deze overzichten zijn gemaakt op het niveau van hoofdsectoren (13 hoofdsectoren), subsectoren (104 subsectoren), microsectoren (518 microsectoren) en beroepen (78 beroepen).

#### **Stap 8 Kleuren op basis van ontwikkelingen**

In stap 8 is in kaart gebracht welke ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op het optreden van risico's. Op basis van de Omgevingsanalyse voor het Meerjarenprogramma, en bijdragen van inhoudelijk specialisten van de Arbeidsinspectie, zijn ontwikkelingen op maatschappelijk, technisch, economisch en demografisch gebied bezien op relevantie voor de risico's. Deze zijn vastgelegd in het Naslagwerk. Omdat er in tegenstelling tot vier jaar geleden nu ook een apart rapport voor de Omgevingsanalyse wordt opgesteld waarin een overzicht van alle relevante ontwikkelingen wordt gegeven is deze stap voor IRA 5.0 maar heel beperkt uitgevoerd.

#### **Stap 9 Ordenen, concluderen en rapporteren**

De gegevens in dit rapport, de resultaten van IRA 5.0 en de conclusies die uit deze gegevens kunnen worden getrokken, vormen een bouwsteen voor de meerjarenprogrammering 2023-2026 van de Arbeidsinspectie. De onderbouwing van de resultaten is opgenomen in het Naslagwerk IRA 5.0.

## Bijlage II Overzicht risico's

### Eerlijk Werk

#### 1 Illegale tewerkstelling

- 1.1 Schending tewerkstellingsvoorwaarden vreemdelingen met verblijfsrecht
  - 1.1.1 Misbruik kennismigrantenregeling
  - 1.1.2 Misbruik ICT-richtlijn
  - 1.1.3 Misbruik grensoverschrijdende dienstverlening
  - 1.1.4 Misbruik Aziatische koksregeling
  - 1.1.5 Misbruik TWV of GVVA
- 1.2 Schending tewerkstellingsvoorwaarden vreemdelingen met verblijfsrecht (die beperkt mogen werken)
  - 1.2.1 Illegale tewerkstelling studenten
  - 1.2.2 Illegale tewerkstelling asielzoekers
- 1.3 Illegale tewerkstelling legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen
  - 1.3.1 Illegale tewerkstelling au pairs
  - 1.3.2 Illegale tewerkstelling derdelanders in procedure
  - 1.3.3 Illegale tewerkstelling vreemdelingen met een vergunning 'kort verblijf'
- 1.4 Tewerkstelling illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen

#### 2 Onderbetaling

- 2.1 Onderbetaling van permanent in Nederland verblijvende burgers
  - 2.1.1 Onderbetaling werknemers aan onderkant arbeidsmarkt
  - 2.1.2 Onderbetaling schijnzelfstandigen
  - 2.1.3 Onderbetaling van stagiairs
- 2.2 Onderbetaling van EU-arbeidsmigranten
- 2.3 Onderbetaling van derdelanders
  - 2.3.1 Onderbetaling van derdelanders met het migratiedoel werk
    - 2.3.1.1 Onderbetaling van derdelanders met een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning
    - 2.3.1.2 Onderbetaling van derdelanders die werken op basis van de Kennismigrantenregeling
    - 2.3.1.3 Onderbetaling van derdelanders die werken op basis van de Europese ICT-richtlijn
    - 2.3.1.4 Onderbetaling van derdelanders die werken op basis van grensoverschrijdende dienstverlening
    - 2.3.1.5 Onderbetaling van derdelanders die werken op basis van de Aziatische Koksregeling

- 2.3.2 Onderbetaling van derdelanders met migratiedoel anders dan werk
  - 2.3.2.1 Onderbetaling van au pairs van buiten de EU
  - 2.3.2.2 Onderbetaling studenten van buiten de EU
  - 2.3.2.3 Onderbetaling vreemdelingen in procedure
  - 2.3.2.4 Onderbetaling visumhouders kort verblijf
- 2.3.3 Onderbetaling illegaal verblijvenden

#### 3 Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

- 3.1 Arbeidsuitbuiting
  - 3.2.1 Ernstige benadeling van permanent in Nederland verblijvende burgers
    - 3.2.1.1 Ernstige benadeling werknemers aan onderkant arbeidsmarkt
    - 3.2.1.2 Ernstige benadeling werkende kinderen
    - 3.2.1.3 Ernstige benadeling schijnzelfstandigen
    - 3.2.1.4 Ernstige benadeling stagiairs
    - 3.2.1.5 Ernstige benadeling van licht verstandelijk gehandicapten
  - 3.2.3 Ernstige benadeling van EU-arbeidsmigranten
  - 3.2.4 Ernstige benadeling van derdelanders
    - 3.2.4.1 Ernstige benadeling van vreemdelingen met migratiedoel werk
      - 3.2.4.1.1 Ernstige benadeling van vreemdelingen met een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning
      - 3.2.4.1.2 Ernstige benadeling van vreemdelingen die werken op basis van de Kennismigrantenregeling
      - 3.2.4.1.3 Ernstige benadeling van vreemdelingen die werken op basis van de Europese ICT-richtlijn
      - 3.2.4.1.4 Ernstige benadeling van vreemdelingen die werken op basis van grensoverschrijdende dienstverlening
      - 3.2.4.1.5 Ernstige benadeling van vreemdelingen die werken op basis van de Aziatische Koksregeling
    - 3.2.4.2 Ernstige benadeling van vreemdelingen met een migratiedoel anders dan werk
      - 3.2.4.2.1 Ernstige benadeling van au pairs van buiten de EU
      - 3.2.4.2.2 Ernstige benadeling van vreemdelingen van buiten de EU in procedure
    - 3.2.4.3 Ernstige benadeling van illegaal verblijvenden

#### **4 Aantasting arbeidsverhoudingen**

- 4.1 Aantasting rechtspositie
  - 4.1.1 Aantasting rechtspositie niet uitgeleende werknemers
  - 4.1.2 Aantasting rechtspositie uitgeleende arbeidskrachten
  - 4.1.3 Aantasting rechtspositie gedetacheerde derdelanders
- 4.2 Aantasting medezeggenschap

#### **5 Ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt**

- 5.1 Ongelijke behandeling op grond van geslacht
  - 5.1.1 Ongelijke behandeling van vrouwen
  - 5.1.2 Ongelijke behandeling als gevolg van (kans op) zwangerschap
  - 5.1.3 Ongelijke behandeling als gevolg van een incongruente genderidentiteit
- 5.2 Ongelijke behandeling op grond van de gezondheidssituatie
  - 5.2.1 Ongelijke behandeling op grond van de fysieke gezondheidssituatie
    - 5.2.1.1 Ongelijke behandeling van arbeidsgehandicapten
    - 5.2.1.2 Ongelijke behandeling van mensen met overgewicht
  - 5.2.2 Ongelijke behandeling op grond van de mentale gezondheidssituatie
- 5.3 Ongelijke behandeling op grond van leeftijd
  - 5.3.1 Ongelijke behandeling van jongeren
  - 5.3.2 Ongelijke behandeling van ouderen
- 5.4 Ongelijke behandeling op grond van overtuiging
  - 5.4.1 Ongelijke behandeling op grond van geloofsovertuiging
  - 5.4.2 Ongelijke behandeling op grond van de politieke gezindheid
- 5.5 Ongelijke behandeling op grond van afkomst
  - 5.5.1 Ongelijke behandeling van mensen van niet-westerse afkomst
  - 5.5.2 Ongelijke behandeling van mensen uit MOE-landen
  - 5.5.3 Ongelijke behandeling van mensen met een niet-Nederlandse westerse achtergrond
- 5.6 Ongelijke behandeling op grond van seksuele geaardheid
  - 5.6.1 Ongelijke behandeling op grond van homoseksualiteit
  - 5.6.2 Ongelijke behandeling op grond van biseksualiteit
- 5.7 Ongelijke behandeling op grond van arbeidsduur
- 5.8 Ongelijke behandeling op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst

#### **Gezond en veilig werk**

#### **6 Ongewenst gedrag**

- 6.1 Ongewenst gedrag op de werkvloer (intern)
  - 6.1.1 Agressie en geweld intern
  - 6.1.2 Seksuele intimidatie intern
  - 6.1.3 Pesten intern
- 6.2 Ongewenst gedrag door derden (extern)
  - 6.2.1 Agressie en geweld extern
  - 6.2.2 Seksuele intimidatie extern
  - 6.2.3 Pesten extern
- 6.3 Discriminatie op de werkvloer
  - 6.3.1 Discriminatie op de werkvloer op grond van geslacht
  - 6.3.2 Discriminatie op de werkvloer op grond van leeftijd
  - 6.3.3 Discriminatie op de werkvloer op grond van religie
  - 6.3.4 Discriminatie op de werkvloer op grond van afkomst
  - 6.3.5 Discriminatie op de werkvloer op grond van seksuele geaardheid

#### **7 Werkdruk**

- 7.1 Te hoge werklust
- 7.2 Cognitieve overbelasting
- 7.3 Emotionele overbelasting

#### **8 Ongezonde arbeidspatronen**

- 8.1 Overbelasting als gevolg van arbeid- en rusttijden
- 8.2 Overbelasting als gevolg van nachtarbeid
- 8.3 Overbelasting als gevolg van ploegdiensten
- 8.4 Overbelasting als gevolg van oproepdiensten
- 8.5 Overbelasting als gevolg van thuiswerken

#### **9 Fysieke overbelasting**

- 9.1 Dynamische overbelasting
  - 9.1.1 Overbelasting als gevolg van tillen/dragen
  - 9.1.2 Overbelasting als gevolg van duwen/trekken
  - 9.1.3 Overbelasting als gevolg van repeterende bewegingen
  - 9.1.4 Overbelasting als gevolg van trillingen
- 9.2 Statische overbelasting
  - 9.2.1 Te lang staan
  - 9.2.2 Te lang zitten
  - 9.2.3 Te lang in een ongunstige werkhouding
- 9.3 Energetische overbelasting
- 9.4 Beeldschermwerk



- 10 Ongezonde fysieke werkomgeving**
- 10.1 Gezondheidsschade als gevolg van een ongezond omgevingsklimaat
  - 10.1.1 Gezondheidsschade door een ongezond binnenmilieu
  - 10.1.2 Gezondheidsschade door blootstelling aan lage temperaturen
  - 10.1.3 Gezondheidsschade door blootstelling aan hoge temperaturen
- 10.2 Gezondheidsschade door blootstelling aan lawaai
- 10.3 Gezondheidsschade door blootstelling aan ioniserende straling
- 10.4 Gezondheidsschade door blootstelling aan optische straling
  - 10.4.1 Gezondheidsschade door blootstelling aan kunstmatige optische straling
  - 10.4.2 Gezondheidsschade door blootstelling aan Uv-straling uit zonlicht
- 10.5 Gezondheidsschade door blootstelling aan elektromagnetische velden
- 10.6 Gezondheidsschade door blootstelling aan overdruk
- 11 Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen**
- 11.1 Gezondheidsschade door blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen
- 11.2 Gezondheidsschade door blootstelling aan reproductietoxische stoffen
- 11.3 Gezondheidsschade door blootstelling aan sensibiliserende stoffen
- 11.4 Gezondheidsschade door blootstelling aan bijtende stoffen
- 11.5 Gezondheidsschade door blootstelling aan irriterende stoffen
- 11.6 Gezondheidsschade door blootstelling aan neurotoxische stoffen
- 11.7 Gezondheidsschade door blootstelling aan specifieke gevaarlijke stoffen
  - 11.7.1 Gezondheidsschade door blootstelling aan asbest
  - 11.7.2 Gezondheidsschade door blootstelling aan lasrook
  - 11.7.3 Gezondheidsschade door blootstelling aan houtstof
  - 11.7.4 Gezondheidsschade door blootstelling aan kwarts(stof)
  - 11.7.5 Gezondheidsschade door blootstelling aan Dieselmoteremissie (DME)
  - 11.7.6 Gezondheidsschade door blootstelling aan cytostatica
  - 11.7.7 Gezondheidsschade door blootstelling aan synthetische nanodeeltjes
  - 11.7.8 Gezondheidsschade door blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen
  - 11.7.9 Gezondheidsschade door blootstelling aan biociden
  - 11.7.10 Gezondheidsschade door blootstelling aan vluchtige organische stoffen (VOS)
  - 11.7.11 Gezondheidsschade door blootstelling aan zware metalen
  - 11.7.12 Gezondheidsschade door blootstelling aan minerale oliën
  - 11.7.13 Gezondheidsschade door blootstelling aan PAKS
  - 11.7.14 Gezondheidsschade door blootstelling aan TCDD
  - 11.7.15 Gezondheidsschade door blootstelling aan organische verbindingen
- 12 Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia**
- 12.1 Besmetting via een mens als gevolg van de aard van de werkzaamheden
  - 12.1.1 Besmetting met SARS-Cov-2 als gevolg van de aard van de werkzaamheden
  - 12.1.2 Besmetting met griep als gevolg van de aard van de werkzaamheden
  - 12.1.3 Besmetting met andere van mens-op-mens overdraagbare biologische agentia als gevolg van de aard van de werkzaamheden
- 12.2 Besmetting via regulier intermenselijk contact op de werkvloer
  - 12.2.1 Besmetting met SARS-Cov-2 als gevolg van regulier intermenselijk contact op de werkvloer
  - 12.2.2 Besmetting met griep als gevolg van regulier intermenselijk contact op de werkvloer
  - 12.2.3 Besmetting met andere van mens-op-mens overdraagbare biologische agentia als gevolg van regulier intermenselijk contact op de werkvloer
- 12.3 Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia afkomstig van een dier
- 12.4 Gezondheidsschade door agentia vanuit een (waterverlevelende) installatie
- 12.5 Gezondheidsschade in situaties van gericht werken met biologische agentia
- 13 Onveiligheid op de werkplek**
- 13.1 Val van hoogte
- 13.2 Aanrijdgevaar (aanrijding door een motorvoertuig)
- 13.3 Incident veroorzaakt door een dier
- 13.4 Ongeval met elektriciteit
- 13.5 Verdrinking / Onderdompeling
- 13.6 Ongeval met handaangedreven gereedschap
- 13.7 Ongeval met een machine

- 13.8 Ongeval als gevolg van de inrichting van de arbeidsplaats
- 13.9 Ongeval als gevolg van contact met koude of hitte (inclusief vlammen)
- 13.10 Ongeval als gevolg van een explosie
- 13.11 Ongeval als gevolg van brand (niet ontstaan door een explosie)
- 13.12 Ongeval bij werken onder overdruk
- 13.13 Ongeval als gevolg van een gevaarlijke atmosfeer of acute vergiftiging
- 13.14 Ongeval met een bijtende of irriterende stof
- 13.15 Ongeval als gevolg van acute fysieke belasting
- 13.16 Ongeval als gevolg van blootstelling aan straling
- 13.17 Letsel veroorzaakt door ongewild contact met een (deel van een) voorwerp tijdens het verrichten van werkzaamheden
- 13.18 Ongeval zonder specifieke oorzaak

#### **14 Zware ongevallen**

- 14.1 Zware ongevallen bij BRZO-bedrijven
- 14.2 Zware ongevallen bij bedrijven die onder de ARIE-regeling vallen

#### **15 Onveilig en ongezond werk jeugdigen en kinderen**

- 15.1 Onveilig en ongezond werk jeugdigen van 16 en 17 jaar
- 15.2 Onveilig en ongezond werk kinderen van 15 jaar
- 15.3 Onveilig en ongezond werk kinderen van 13 en 14 jaar
- 15.4 Kinderarbeid tot 12 jaar

### **Bestaanszekerheid**

#### **16 Onvoldoende inkomen**

#### **17 Problematische schulden**

#### **18 Mismatch werkzoekenden en vacatures**

#### **19 Geen re-integratie na langdurige ziekte**

#### **20 Lonende fraude met inkomensondersteuning**

#### **21 Lonende fraude met subsidies**

- 21.1 Lonende fraude met ESF-subsidies
- 21.2 Lonende fraude met ondersteuning ondernemers

#### **22 Lonende fraude met re-integratiegelden**

## Bijlage III Beknopte omschrijving hoofdrisico's

### Eerlijk werk

#### 1. Illegale tewerkstelling

Onder illegale tewerkstelling wordt verstaan: tewerkstelling van vreemdelingen zonder dat – indien vereist – aan de vergunningsplicht van de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan. Om de doelpopulatie voor illegale tewerkstelling in kaart te brengen, maken we eerst onderscheid op basis van de verblijfsstatus van een vreemdeling. Iemand kan legaal of illegaal in Nederland verblijven. Personen die illegaal in Nederland verblijven mogen per definitie niet werken. Er is in dit geval dus bij iedere vorm van tewerkstelling sprake van illegale tewerkstelling.

Binnen de groep vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven maken we onderscheid tussen vreemdelingen die mogen werken onder voorwaarden (hun verblijfsvergunning is gekoppeld aan hun werkvergunning), vreemdelingen die beperkt mogen werken onder voorwaarden en vreemdelingen die niet mogen werken. Buiten deze drie categorieën zijn er ook situaties waarin vreemdelingen zonder voorwaarden in Nederland mogen werken. Het betreft dan vreemdelingen met een verblijfsvergunning 'arbeid vrij'. Dit zijn bijvoorbeeld vreemdelingen die naar Nederland zijn gekomen in het kader van gezins- of partnerhereniging. Aangezien deze groep geen risico op illegale tewerkstelling loopt, worden zij niet meegenomen in dit risico.

#### 2. Onderbetaling

Onderbetaling is de situatie waarin werknemers minder betaald krijgen dan is vastgelegd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). We onderscheiden drie subrisico's van het risico op onderbetaling:

- Onderbetaling van permanent in Nederland verblijvende burgers (focus op werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, schijnzelfstandigen en stagiairs);
- Onderbetaling van EU-arbeidsmigranten;
- Onderbetaling van derdelanders.

Het begrip werknemers slaat hier niet alleen op personen met een feitelijk arbeidscontract. Dat geldt ook voor diegenen die op basis van een overeenkomst van opdracht (ovo) of een andere

overeenkomst tegen beloning werken, tenzij deze is aangegaan in de uitoefening van bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van beroep. Werknemers die illegaal tewerkgesteld zijn, dienen net als legale werknemers conform de WML te worden betaald. Ook personen die ogenschijnlijk geen werknemers zijn, kunnen onder bepaalde omstandigheden wel zo beschouwd worden. Bijvoorbeeld zzp'ers waarbij qua feitelijke situatie sprake is van een arbeidsovereenkomst en die daardoor als 'schijnzelfstandige' werken. Of stagiairs die als volwaardig werknemer worden ingezet maar alleen een stagevergoeding krijgen of zelfs helemaal geen beloning ontvangen voor hun werkzaamheden.

#### 3. Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel waarbij sprake is van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening zonder seksuele component. Bij gedwongen arbeid gaat het om een formele werkgever-werknemersrelatie en vindt de uitbuiting plaats in een georganiseerde sector. Bij gedwongen dienstverlening ontbreekt vaak een arbeidsovereenkomst en veelal vindt de tewerkstelling plaats in een ongeorganiseerde 'sector'. Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting is een stapeling van factoren zoals onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer. Onder gedwongen dienstverlening vallen alle diensten die onder dwang moeten worden verricht. Hierbij kan het gaan om verschillende vormen van dienstverlening waar geen arbeidsverhouding aan ten grondslag ligt, zoals het gedwongen verrichten van allerlei klussen in of rondom het huis.

Het komt in de praktijk vaak voor dat dwang of misbruik van omstandigheden of van de kwetsbare positie van het slachtoffer niet kan worden aangetoond. De Arbeidsinspectie spreekt van ernstige benadeling als werkenden niet in strikte zin worden uitgebuit (conform artikel 273f WvSr) of dit niet bewijsbaar wordt geacht, maar zij wel te maken hebben met onderbetaling, lange werkdagen, boetes en (seksuele) intimidatie. Het is een vorm van sociaaleconomische uitbuiting waarbij werkgevers bewust en opzettelijk wet- en regelgeving overtreden en een oneigenlijk (economisch)

voordeel behalen door werkenden zodanig arbeid of diensten te laten verrichten dat er sprake is van een ernstige schending van de arbeidswetten en van een aantasting van de arbeidsrechtelijke positie van die werkenden. Er is dan sprake van ten minste één of meer ernstige overtredingen van de arbeidswetten. Soms gaat het om de cumulatieve ernst van het handelen van de werkgever: meerdere overtredingen ten aanzien van verschillende werkenden kunnen opgeteld voldoende zijn om de werkgever aan te spreken op de totaliteit van zijn handelingen. Bij de 'optelsom' kan sprake zijn van een meervoudig feitencomplex (één situatie met meerdere overtredingen), maar ook recidive of elkaar opvolgende overtredingen binnen een tijdvak van een aantal (bijvoorbeeld vijf) jaar.

#### 4. Aantasting arbeidsverhoudingen

Ondanks de wet- en regelgeving is het mogelijk dat er een disbalans ontstaat in de verhouding werkgever-werknemer(s) die ten nadele is van de werknemer. Deze disbalans kan ontstaan tussen werkgevers en werknemers in het algemeen, maar kan ook betrekking hebben op specifieke groepen werknemers. Bijvoorbeeld degenen die een meer kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben, zoals uitgeleend personeel of uitzendkrachten. De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) heeft als doel om de rechtspositie van ter beschikking gesteld personeel te beschermen. De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) zorgt voor een minimum pakket van arbeidsvoorwaarden, in lijn met de Nederlandse wet- en regelgeving, voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland gedetacheerd zijn.

Daarnaast hecht de overheid ook aan medezeggenschap van werknemers, niet alleen als middel om de rechtspositie van de werknemer te versterken, maar ook als een doel op zichzelf.

#### 5. Ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt

Het uitgangspunt in Nederland is dat mensen in gelijke situaties gelijk worden behandeld. De basis daarvan is artikel 1 van de Grondwet. Dit uitgangspunt geldt ook op de arbeidsmarkt, zoals vastgelegd in hoofdstuk 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 646-649) en de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). De AWGB verbiedt direct en indirect onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht (waaronder direct onderscheid op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap), nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. In artikel 1a1 is toegevoegd dat

het verbod op onderscheid ook betrekking heeft op intimidatie en seksuele intimidatie.

Naast de AWGB is er een aantal specifieke wetten die het maken van onderscheid op grond van kenmerken of eigenschappen van mensen verbiedt, zoals de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.

Dit risico bevat dus niet (de gevolgen van) discriminatie op de werkvloer, zoals dat op grond van de Arbeidsomstandighedenwet kan worden onderscheiden. Dat valt onder het risico '6. Ongewenst gedrag' onder Gezond en Veilig werk.

#### Gezond en veilig werk

#### 6. Ongewenst gedrag

Sinds 1 januari 2007 is psychosociale arbeidsbelasting als risico in de Arbeidsomstandighedenwet opgenomen. In artikel 1 van de wet wordt psychosociale arbeidsbelasting omschreven als de factoren die stress teweeg kunnen brengen. Dat wil zeggen seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten, discriminatie in de arbeidssituatie. Ook werkdruk valt onder deze risico's. Vanwege het verschil in aard en mechanismen tussen de risico's van ongewenst gedrag en werkdruk, is werkdruk vanaf IRA 5,0 een apart risico (risico 7).

We onderscheiden twee soorten ongewenst gedrag. De eerste is ongewenst gedrag door derden zoals klanten, patiënten of leerlingen. De tweede is ongewenste omgangsvormen, waarbij de bron in het gedrag van collega's of leidinggevenden ligt. Zowel bij ongewenst gedrag van derden als bij ongewenste omgangsvormen tussen collega's kan het gaan om agressie (waaronder fysiek geweld), seksuele intimidatie, pestgedrag en discriminatie.

#### 7. Werkdruk

Wanneer de werkdruk te zwaar wordt, is er sprake van overbelasting. Overbelasting houdt in dat er geen goede balans is tussen de werkbelasting en de belastbaarheid van een werknemer, waarbij deze verstoring kan leiden tot werkstress. Bij werkdruk kan sprake zijn van een te hoge werklast, van cognitieve overbelasting of van emotionele overbelasting.

### 8. Ongezonde arbeidspatronen

Wanneer werknemers te lang achter elkaar werken, te weinig rust nemen, te veel onregelmatig werken of met te weinig rust tussendoor nachtarbeid verrichten, kan dat leiden tot fysieke overbelasting, tot negatieve mentale effecten en tot gevolgen voor het sociale functioneren. Daarom zijn in de Arbeidstijdenwet (ATW) regels vastgelegd waaraan de werktijden van werknemers moeten voldoen.

Voor groepen werknemers die afwijkende arbeidstijden hebben, bijvoorbeeld als gevolg van onregelmatige diensten, zijn speciale regels opgesteld. Dit is gedaan omdat onderzoek heeft uitgewezen dat bij onregelmatige diensten en nachtarbeid de kans op gezondheidsproblemen groter is dan bij reguliere arbeidstijdpatronen. In een aantal gevallen is de ATW niet alleen van toepassing voor 'onder gezag werkenden', maar ook voor zelfstandigen. Het gaat dan om situaties waarin ook de veiligheid van derden in het geding is.

### 9. Fysieke overbelasting

Fysieke belasting in het werk is het totaal aan houdingen, bewegingen en krachten waaraan een werknemer gedurende de werkdag blootgesteld wordt. Er zijn verschillende vormen van fysiek belastende taken, te weten: tillen en dragen, duwen en trekken, repeterende bewegingen, trillingen, werkhoudingen en energetische belasting. Het blootstaan aan fysieke belasting of het uitvoeren van fysiek belastende werkzaamheden is niet schadelijk, mits dit niet leidt tot fysieke overbelasting. Klachten door fysieke overbelasting ontstaan door verkeerd of overmatig gebruik van het bewegingsapparaat. Het evenwicht tussen fysieke belasting en belastbaarheid raakt dan verstoord. Lichamelijke klachten aan rug, nek, schouders en armen, ellebogen, handen en polsen, heupen, knieën, enkels en voeten kunnen het gevolg zijn. Niet alleen door lichamelijke overbelasting, maar ook door onderbelasting – zogenoemde bewegingsarmoede – kunnen klachten ontstaan.

### 10. Ongezonde fysische werkomgeving

De ruimte en omgeving waarin wordt gewerkt en de apparatuur die wordt gebruikt, zijn omgevingsfactoren die een effect kunnen hebben op het lichaam. Een koude, vochtige werkplek kan gezondheidsklachten veroorzaken. Net als een te warme werkplek, of een ruimte waar weinig daglicht binnenkomt. Ook andere omgevingsfactoren kunnen schadelijk zijn voor het lichaam. Bijvoorbeeld machines die te veel lawaai produceren of een bepaald soort straling.

We onderscheiden zes mogelijke bronnen van een ongezonde fysische werkomgeving: klimaat, geluid, ioniserende straling, optische straling, elektromagnetische velden en werken onder overdruk.

### 11. Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen

Gevaarlijke stoffen zijn stoffen die tot gezondheidsschade kunnen leiden bij mensen die voor langere of kortere tijd worden blootgesteld aan deze stoffen. In de Arbo-regelgeving worden stoffen 'gevaarlijk' genoemd als hun intrinsieke (stofeigen) eigenschappen of de omstandigheden waaronder ze gebruikt worden een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van werknemers kunnen opleveren.

### 12. Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia

Biologische agentia zijn alle al dan niet genetisch gemodificeerde micro-organismen. Voorbeelden zijn virussen, bacteriën, schimmels of parasieten. Biologische agentia kunnen een infectie, allergie of toxiciteit veroorzaken.

### 13. Onveiligheid op de werkplek

Tijdens het werk kunnen zich ongevallen voordoen die het gevolg zijn van een onveilige situatie op de werkplek. Het kan zowel gaan om kleine ongevallen zonder enig letsel, tot ongevallen die zo ernstig zijn dat daarbij een of meer dodelijke slachtoffers vallen. Ongevallen kunnen diverse oorzaken hebben. De Arbeidsinspectie onderscheidt achttien categorieën van oorzaken van ongevallen zoals bijvoorbeeld 'val van hoogte' en 'incident veroorzaakt door een dier'.

### 14. Zware ongevallen

Zware ongevallen definiëren we als ongevallen die tijdens de bedrijfsuitoefening gebeuren en waardoor onmiddellijk, of na verloop van tijd, ernstig gevaar voor de gezondheid van werknemers ontstaat, en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het gaat daarbij om het ongecontroleerd vrijkomen van grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen met als gevolg bijvoorbeeld een emissie, explosie of brand. Bij een dergelijk 'zwaar ongeval' hoeft nog geen sprake te zijn van doden of gewonden, dus van een meldingsplichtig arbeidsongeval zoals in de Arbowet is gedefinieerd.

### 15. Onveilig en ongezond werk jeugdigen en kinderen

Regels voor jeugdigen zijn strenger dan die voor volwassenen vanwege de eventuele negatieve gevolgen op hun gezondheid, veiligheid en lichamelijke en intellectuele ontwikkeling. Arbeid door kinderen van 12 jaar of jonger is alleen bij

hoge uitzondering, voor een beperkte tijd en onder zeer strenge regels, toegestaan – bijvoorbeeld in het kader van een alternatieve sanctie of voor bepaalde culturele doeleinden. Oudere kinderen (13, 14 en 15 jaar) en jeugdigen (16-17 jaar) hebben iets meer mogelijkheden om te werken, maar er zijn beperkingen in de ATW en ook in het Arbeidsomstandighedenbesluit opgenomen. Het gaat dan om de duur, het tijdstip, de aard van de werkzaamheden en de voorwaarden waaronder bepaalde werkzaamheden mogen worden uitgevoerd. Soms mogen werkzaamheden bijvoorbeeld worden uitgevoerd onder extra toezicht, of na verlening van een ontheffing.

### **Bestaanszekerheid**

#### **16. Onvoldoende inkomen**

Onvoldoende inkomen wil zeggen dat iemand geen inkomen heeft of een inkomen dat onder het bestaansminimum zit. Het hebben van onvoldoende inkomen kan armoede tot gevolg hebben. De Arbeidsinspectie sluit aan bij de definitie van het SCP, dat spreekt van armoede wanneer iemand gedurende een langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn of haar samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.

#### **17. Ontstaan of voortduren van problematische schulden**

Problematische schulden ontstaan wanneer er een structurele disbalans is tussen het inkomen en de uitgaven van een persoon, waardoor hij of zij niet meer kan voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. Met betrekking tot problematische schulden gelden twee doelstellingen. Als er sprake is van schuldenproblematiek, dan kan de gemeente schuldhelpverlening bieden om deze op te lossen. Als er geen sprake is van schuldenproblematiek, dan is de doelstelling zo veel mogelijk voorkomen dat deze ontstaat.

#### **18. Mismatch werkzoekenden en vacatures**

Er is sprake van een mismatch tussen werkzoekenden en vacatures wanneer de competenties van werkzoekenden niet aansluiten op de door werkgevers verlangde competenties op de arbeidsmarkt. Dit leidt enerzijds tot structurele werkloosheid en anderzijds tot vacatures die niet vervuld kunnen worden.

#### **19. Geen re-integratie na langdurige ziekte**

Als werknemers ziek worden en daardoor niet meer kunnen werken, is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de werkgever om zorg te dragen voor de re-integratie van de zieke

werknemer, vanzelfsprekend samen met de werknemer zelf. Voor bepaalde groepen werknemers geldt dit niet, en is UWV verantwoordelijk. Dat geldt voor ontvangers van een WW-uitkering die ziek worden en daarom geen werk kunnen accepteren. Dat geldt ook voor mensen die een tijdelijk contract hebben, dat afloopt tijdens hun ziekte, of mensen die als uitzendkracht of oproepkracht bij een werkgever werken. Het risico is dat, wanneer de werknemer voldoende hersteld is om weer aan het werk te kunnen, hij of zij toch niet aan het werk komt. Het kan ook nog zo zijn dat het genezingsproces van de ziekte wordt vertraagd door een gebrek aan goede begeleiding, of dat iemand uiteindelijk (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt wordt.

#### **20. Lonende fraude met inkomensondersteuning**

Fraude binnen het stelsel van werk en inkomen kan ontstaan doordat ontvangers van inkomensondersteuning onvolledige, onjuiste of geen informatie verstrekken aan gemeenten, UWV of SVB. Fraude kan ook ontstaan met subsidies of met door gemeenten of UWV verstrekte gelden in het kader van re-integratie inspanningen. In de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit staat het begrip *verwijtbaarheid* centraal. Als sprake is van verwijtbaarheid bij het niet naleven van de inlichtingenplicht, dan is sprake van fraude. Wordt fraude niet opgespoord, of wordt de fraude wel opgespoord maar wordt het geld niet teruggevorderd, dan is er financieel voordeel voor de fraudeur. In zo'n geval is sprake van lonende fraude.

#### **21. Lonende fraude met subsidies**

Er zijn verschillende subsidieregelingen waarvan uitvoeringsorganisaties of werkgevers gebruik van kunnen maken. Europese subsidies op het werkterrein van het ministerie van SZW worden over het algemeen verstrekt door het Europees Sociaal Fonds (ESF), vooral aan uitvoeringsorganisaties in het stelsel van Werk en Inkomen, zoals gemeenten of arbeidsmarktregio's. Met deze subsidies kan fraude plaatsvinden, wanneer deze niet (volledig) worden gebruikt waarvoor bedoeld of er niet wordt voldaan aan de voorwaarden die daarvoor gelden. Een tweede belangrijke stroom van subsidies is op gang gekomen naar aanleiding van de pandemie. Werkgevers en zelfstandigen konden op basis van diverse regelingen (onder andere de NOW, Tozo, TONK, TOGS en TVL) ondersteuning van de overheid aanvragen, om daarmee vaste lasten en kosten voor het in dienst houden van personeel te kunnen dekken. Wanneer blijkt dat deze subsidie op basis van foutieve informatie van de aanvrager is toegekend is sprake van fraude.

Wordt fraude niet opgespoord, of wordt de fraude wel opgespoord maar wordt het geld niet teruggevorderd, dan is er financieel voordeel voor de fraudeur. In zo'n geval is sprake van lonende fraude.

#### *22. Lonende fraude met re-integratiegelden*

In het kader van de re-integratie van personen op de arbeidsmarkt kunnen UWV en gemeenten re-integratiebedrijven inzetten of bepaalde kosten voor werkgevers compenseren door middel van een voorziening. Ook met deze re-integratiegelden en voorzieningen kan fraude plaatsvinden, wanneer re-integratiegelden niet (volledig) worden gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld of er niet wordt voldaan aan de voorwaarden die voor een voorziening gelden. Wordt fraude niet opgespoord, of wordt de fraude wel opgespoord maar wordt het geld niet teruggevorderd, dan is er financieel voordeel voor de fraudeur. In zo'n geval is sprake van lonende fraude.

## Bijlage IV Overzicht stelselementen

### Arbeidsverhoudingen

- 1 Collectieve arbeidsovereenkomsten
- 2 Bescherming werknemers
- 3 Medezeggenschap werknemers
- 4 De hoogte van het loon
- 5 Gelijke behandeling op de arbeidsmarkt
- 6 De relatie opdrachtgever-opdrachtnemer
- 7 Toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt

### Arbeidsomstandigheden

- 1 Productveiligheid - markttoezicht / Certificatie
  - 1.1 Machines
  - 1.2 Persoonlijke beschermingsmiddelen
  - 1.3 Liften
  - 1.4 Drukvlatten van eenvoudige vorm
  - 1.5 Drukapparatuur
  - 1.6 Explosieveilig materieel
  - 1.7 Containers
- 2 Certificatie Arbeidsmiddelen en -processen
  - 2.1 Certificatie arbodeskundigen
  - 2.2 Certificatie asbestdeskundigen en processen
  - 2.3 Registratie duikarbeid
  - 2.4 Certificatie gasdeskundige tankschepen
  - 2.5 Registratie kraan- en heimachinist
  - 2.6 Registratie springmeester
  - 2.7 Certificatie vuurwerkdeskundige
  - 2.8 Certificatie opsporing conventionele explosieven
  - 2.9 Certificatie gebruikersfase drukapparatuur
  - 2.10 Certificatie gebruikersfase hijskranen
  - 2.11 Certificatie gebruikersfase liften
  - 2.12 Certificatie gebruikersfase hijs- en hefwerkvoertuigen voor personenvervoer
- 3 Procesveiligheid - Arbozorgsysteem
- 4 Algemene Arbovereisten
  - 4.1 RI&E
  - 4.2 Plan van Aanpak
  - 4.3 Voorlichting en onderricht
  - 4.4 Melding van ongevallen bij de NLA (schriftelijke ongevallenregistratie)
  - 4.5 Aansluiting bij een Arbodienst
  - 4.6 Verzuimbeleid
  - 4.7 Bedrijfs hulpverlening
  - 4.8 Preventiemedewerker
  - 4.9 Betrekken werknemers bij Arbobeleid

- 5 Specifieke Arbovereisten
  - 5.1 Fysieke overbelasting
  - 5.2 Dynamische overbelasting
  - 5.3 Statische overbelasting
  - 5.4 Trillingen
  - 5.5 Beeldschermwerk
  - 5.6 Lawaai
  - 5.7 Ioniserende straling (Kernenergiewet)
  - 5.8 Kunstmatige optische straling
  - 5.9 Elektromagnetische velden
  - 5.10 Gevaarlijke stoffen / REACH
  - 5.11 Kankerverwekkende stoffen
  - 5.12 Reproductietoxische stoffen
  - 5.13 Asbest
  - 5.14 Lasrook
  - 5.15 Gewasbeschermingsmiddelen / biociden
  - 5.16 Vluchtige organische stoffen
  - 5.17 Biologische agentia
  - 5.18 Werkdruk
  - 5.19 Ongewenste externe omgangsvormen
  - 5.20 Ongewenste interne omgangsvormen
  - 5.21 Arbeidstijdenwet
  - 5.22 Beperkingen arbeid door jeugdigen
  - 5.23 Beperkingen kinderarbeid
  - 5.24 Regelgeving m.b.t. arbeidsongevallen
  - 5.25 Machines
  - 5.26 Koude of hete oppervlakten/open vlammen
  - 5.27 Hoge of lage omgevingstemperaturen
  - 5.28 Elektrocutiegevaar
  - 5.29 Verdrinkingsgevaar
  - 5.30 Werken met dieren
- 6 BRZO-stelsel
  - 6.1 Overschrijding lage drempelwaarde
  - 6.2 Overschrijding hoge drempelwaarde

### Werk en inkomen

1. Inkomensondersteuning
  - 1.1 Vaststellen recht op een inkomensvoorziening
  - 1.2 Vaststellen hoogte van de inkomensvoorziening
  - 1.3 Uitbetaling van de inkomensvoorziening
  - 1.4 Bestrijding van armoede
  - 1.5 Zorgen voor schuldhulpverlening
- 2 Handhaving voorwaarden inkomensondersteuning
  - 2.1 Naleven inlichtingenplicht
  - 2.2 Uitvoeren tegenprestatie
  - 2.3 Controleren en handhaven rechten en plichten



- 2.4 *Terugvordering te veel betaalde tegemoetkomingen en uitkeringen*
- 2.5 *Opleggen bestuurlijke boete of maatregel / beëindiging uitkering*
- 3 *Re-integratie op de arbeidsmarkt*
  - 3.1 *Ondersteuning bij re-integratie op de arbeidsmarkt*
  - 3.2 *Meewerken aan re-integratie op de arbeidsmarkt*
  - 3.3 *Regionaal arbeidsmarktbeleid / werkgeversdienstverlening*
  - 3.4 *Aanbieden van aangepaste arbeid, waaronder beschut werk*
  - 3.5 *Re-integratie zieke werknemers*
- 4 *Randvoorwaarden dienstverlening*
  - 4.1 *Beheer, gebruik en uitwisseling gegevens*
  - 4.2 *Klantgerichtheid dienstverlening*
  - 4.3 *Zorg dragen voor goede cliëntparticipatie*
  - 4.4 *Samenwerking binnen de keten van werk en inkomen*
  - 4.5 *Samenwerking buiten de keten van werk en inkomen, vooral met andere partijen binnen het sociaal domein*

Dit is een uitgave van:  
**Nederlandse Arbeidsinspectie**

November 2022

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