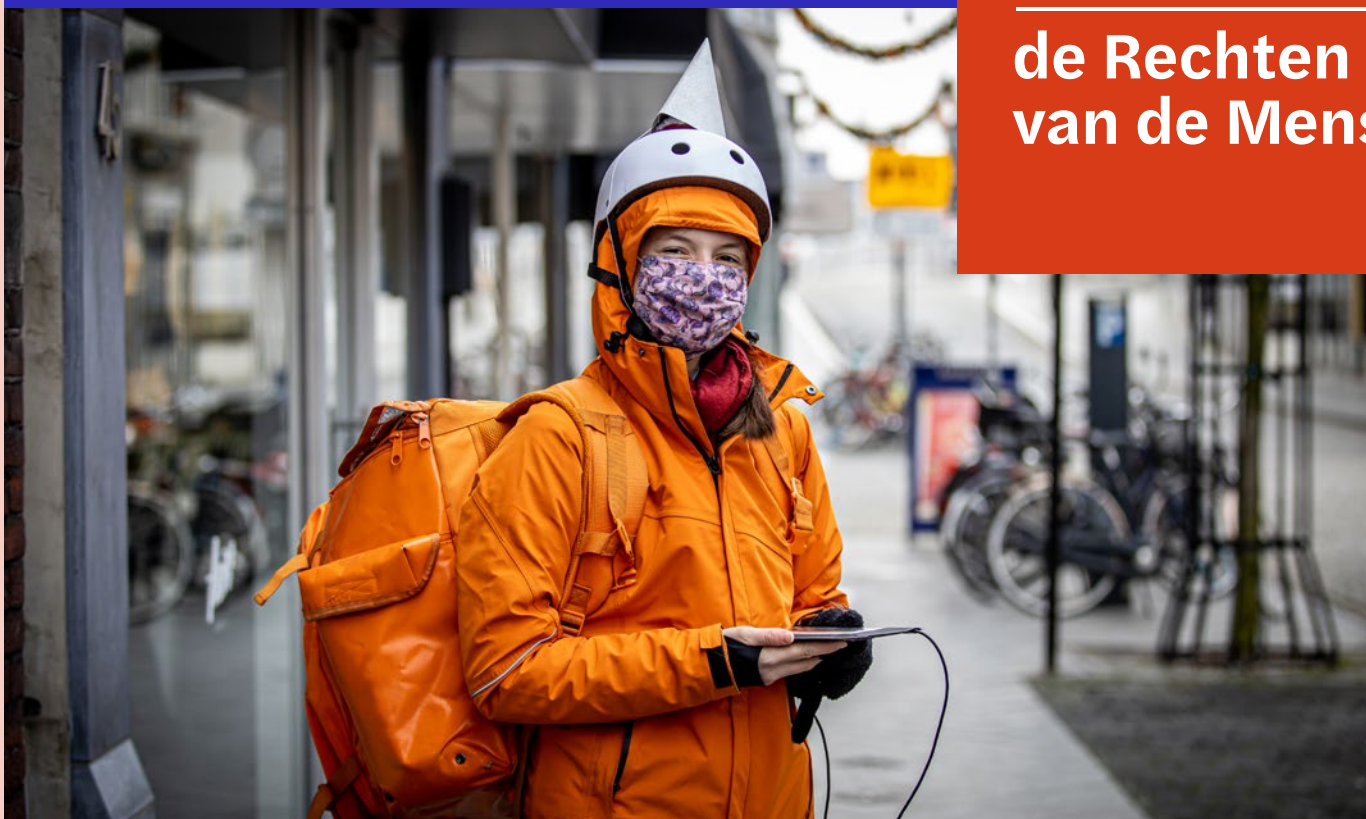


Mensenrechten in Nederland 2020

De gevolgen van de coronacrisis
voor de bescherming van
mensenrechten op de arbeidsmarkt

College voor
de Rechten
van de Mens



College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp

Ontwerpwerk, Den Haag

Fotografie

Hans Roggen (interviews)

ANP, Jean-Pierre Geusens (cover)

ANP, Hans van Rhooon (pag. 20, 44)

Interviews

Annette Wiesman

Eindredactie

APCtekst

Druk

Van Deventer, 's-Gravenzande

Juli 2021

Mensenrechten in Nederland 2020

De gevolgen van de coronacrisis
voor de bescherming van
mensenrechten op de arbeidsmarkt

Inhoud

Voorwoord	4
Afkortingenlijst	6
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Coronacrisis en de arbeidsmarkt	12
1.2 Over de rapportage	13
1.3 Opbouw van de rapportage	14
2. Coronacrisis en werkomstandigheden	16
2.1 Omstandigheden op het werk	17
2.2 Omstandigheden bij het thuiswerken	26
2.3 Samenvattend	31

3. Coronacrisis en werkloosheid	32
3.1 Werkloosheid sinds de coronacrisis	33
3.2 Toegang tot de arbeidsmarkt	41
3.3 Samenvattend	46
4. Het recht op arbeid in crisistijden	48
4.1 Mensenrechten en de arbeidsmarkt	49
4.2 Economische en sociale rechten in tijden van crisis	58
4.3 Samenvattend	59
5. Mensenrechtanaapak van de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt	60
5.1 Mensenrechtelijke verplichting van de overheid op de arbeidsmarkt	61
5.2 Coronacrisis versterkt tweedeling op de arbeidsmarkt	66
5.3 Samenvattend	73
6. Conclusie en aanbevelingen	74
6.1 Naar een eerlijke, gelijke en rechtvaardige Nederlandse arbeidsmarkt	76
6.2 Aanbevelingen aan de rijksoverheid	77

Voorwoord

In 2020 stond de wereld op zijn kop. Het coronavirus raakte aspecten van ieders leven en we ervoeren meer dan ooit hoe belangrijk mensenrechten zijn. De gevolgen van de coronacrisis veranderden ook ons werkende leven. Zelf zat ik hele dagen te zoomen, te teamen en te webexen en miste de sociale interactie met collega's en alle externe contacten van het College enorm. En die ervaring deel ik met velen. Maar voor veel anderen hadden de veranderingen een totaal andere aard en impact. Mensen in vitale beroepen moesten vaak extra lange dagen maken om bijvoorbeeld noodzakelijke zorg te kunnen blijven bieden, soms met risico's voor hun eigen gezondheid. Tegelijkertijd verloren veel mensen hun baan en dus hun bestaans-

zekerheid. Ook heeft deze pandemie ons extra met de neus op de feiten gedrukt dat in Nederland veel arbeidsmigranten werken onder erbarmelijke arbeidsomstandigheden, zoals bijvoorbeeld in slachthuizen.

De coronacrisis heeft veel spanning, zorg en verdriet veroorzaakt, maar ook vaak geleid tot een gevoel er samen voor te staan.

Met mooie initiatieven en inspanningen tot gevolg. Individuen die zich spontaan bekommerden om ouderen, door bijvoorbeeld boodschappen voor hen te doen. Werkgevers die investeerden om de gezondheid van werknemers op het werk te garanderen, of juist om thuiswerken makkelijker te maken.

De coronacrisis heeft veel spanning, zorg en verdriet veroorzaakt, maar ook vaak geleid tot een gevoel er samen voor te staan.

Deze crisis maakt het belang van
arbeid duidelijker dan ooit.
Werk hebben is meer dan geld
verdienen om van te leven.



En de overheid stopte miljarden in steunmaatregelen om de arbeidsmarkt draaiende te houden. Ook recent – de onderzoeksfase van deze rapportage was al afgerond – zijn er positieve ontwikkelingen, zoals het sociaal akkoord van werkgeversorganisaties en sociale partners om de positie van flexwerkers te versterken. Een groep werkenden die het in het bijzonder zwaar te verduren heeft (gehad) door de crisis.

Deze crisis maakt het belang van arbeid duidelijker dan ooit. Werk hebben is meer dan geld verdienen om van te leven. Een baan geeft ook zelfstandigheid, waardigheid en de ruimte tot zelfontplooiing. Daarom presenteer ik met een zekere trots

deze rapportage van het College die gaat over de gevolgen van de coronacrisis voor de bescherming van mensenrechten op de Nederlandse arbeidsmarkt.

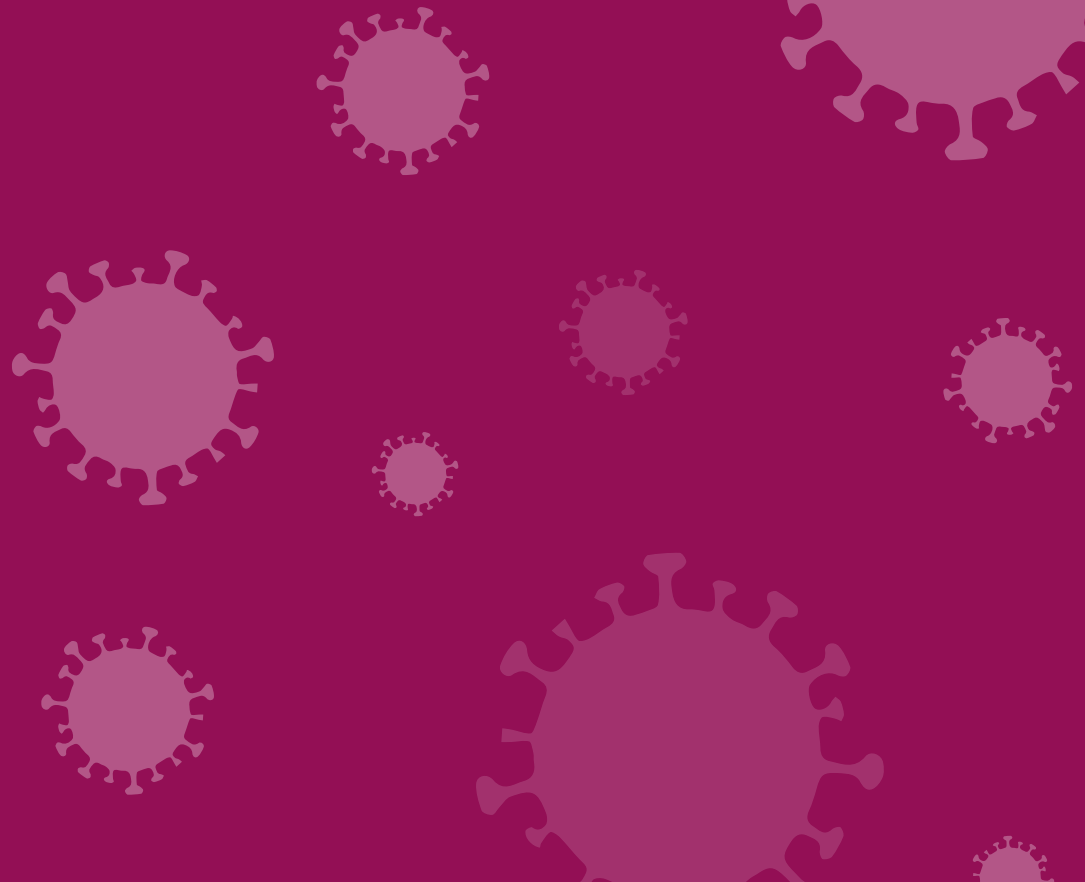
Ik hoop dat de boodschap van deze rapportage duidelijk overkomt: als Nederland uiteindelijk goed uit de crisis komt, moet het een Nederland zijn waarin iedereen goed uit de crisis komt, ongeacht iemands geslacht, afkomst, geloof, opleidingsniveau, handicap of chronische ziekte. Deze rapportage laat zien wat hiervoor nodig is en hoe de universele mensenrechten dat ondersteunen. De overheid heeft juist op grond van die mensenrechten een centrale rol en duidelijke verplichtingen, die we belichten. En die verplichtingen blijven nog lang na de crisis zelf en de eerste periode van herstel uiterst relevant.

Adriana van Dooijeweert
voorzitter

Afkortingenlijst

Commissie Borstlap	Commissie Regulering van Werk
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CESCR	Comité inzake economische, sociale en culturele rechten
CPB	Centraal Planbureau
DIHR	Danish Institute for Human Rights
ECSR	Europees Comité voor sociale rechten
EIGE	European Institute for Gender Equality
ILO	International Labour Organization, Internationale Arbeidsorganisatie
NOW	Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud werkgelegenheid
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SDG's	Sustainable Development Goals, Duurzame ontwikkelingsdoelen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOFA	Tijdelijke overbruggingsregeling voor flexibele arbeidskrachten
TOZO	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW-uitkering	Werkloosheidsuitkering
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

Samenvatting



De gevolgen van de coronacrisis grijpen diep in op de Nederlandse arbeidsmarkt. Mensen werken vanuit huis of lopen juist risico's op besmetting met het coronavirus omdat thuiswerken niet mogelijk is. Voor sommige mensen heeft de crisis geleid tot verhoogde werkdruk. Bijvoorbeeld omdat collega's uitvielen door ziekte, omdat zij werk- en zorgtaken moesten combineren, of doordat er ineens heel veel meer werk was. Anderen verloren hun werk, waarbij zij risico lopen om langdurig werkloos te worden en in armoede te belanden.

Deze rapportage van het College voor de Rechten van de Mens gaat over deze gevolgen van de coronacrisis, en in het bijzonder de betekenis ervan voor de bescherming van mensenrechten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Niet van iedereen zijn de rechten op de arbeidsmarkt goed beschermd, zo blijkt. Om ieders mensenrechten voldoende te waarborgen, moet de rijksoverheid een aantal maatregelen treffen.

Arbeid en mensenrechten

Het recht op arbeid is een fundamenteel mensenrecht. Het beschermt de menselijke waardigheid en autonomie, en draagt bij aan economische zelfstandigheid en deelname aan de samenleving. Ook andere rechten zijn van belang om deze waarden te beschermen; onder meer het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden, op non-discriminatie, op rechtsbescherming en op participatie. Arbeid draagt bij aan de bescherming van andere mensenrechten, zoals het recht op een

behoorlijke levensstandaard, gezondheid, huisvesting en onderwijs. De overheid heeft daarom verplichtingen om de rechten van iedereen op de arbeidsmarkt te beschermen.

Tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt versterkt

Deze rapportage laat zien dat de coronacrisis de bestaande tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt blootlegt. En deze zelfs versterkt. Bij deze tweedeling gaat het over de positie van enerzijds 'kansrijken' – hoogopgeleid, gezond en met goed beschermde banen – en anderzijds 'kansarmen' – geen goede opleiding, ongezonder, minder goed beschermde banen en met veel meer risico op (langdurige) werkloosheid en armoede.

Gevolgen coronacrisis niet voor iedereen gelijk

Hoewel iedereen de gevolgen van de coronacrisis ervaart, zijn de gevolgen niet voor iedereen gelijk. Sommige groepen zijn in het bijzonder hard

geraakt. Zij lopen daardoor het risico ernstige en langdurige gevolgen te ervaren. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met een laag opleidingsniveau, jongeren, migranten en mensen met een (arbeids) beperking. Zij werken vaker als zelfstandigen zonder personeel (zzp'er) of flexwerker. En juist mensen met een flexibel arbeidscontract verloren door de coronacrisis als eersten hun baan en konden niet altijd terugvallen op sociale zekerheid, of kwamen daar maar in beperkte mate voor in aanmerking.

Vooraf vrouwen en arbeidsmigranten werken in de zorg, het onderwijs en de voedselindustrie. Dit zijn beroepen die als vitaal waren aangemerkt. Dat zij naar hun werk gingen, verhoogde voor hen het risico op besmetting met het coronavirus. Veel arbeidsmigranten zaten in een moeilijke positie, omdat ziekmelden geen optie was. Zij zouden daarmee niet alleen hun baan verliezen, maar ook huisvesting en zorg die gekoppeld zijn aan het werk.

Mensen die arbeidsdiscriminatie ervaren, de Nederlandse taal niet (goed) beheersen of aanpassingen nodig hebben op de werkplek, hebben vaker een afstand tot de arbeidsmarkt, en daardoor meer moeite om een baan of stage te vinden. Nu er door de coronacrisis minder vacatures zijn, zullen zij nog meer problemen ervaren bij (nieuwe) toetreding tot de arbeidsmarkt.

De coronacrisis lijkt ook nadelig voor de arbeidsparticipatie van onder meer vrouwen en mensen met een beperking. De deelname van deze groepen aan de arbeidsmarkt was de afgelopen jaren

toegenomen, maar lijkt nu te stagneren, of zelfs terug te lopen. Bijvoorbeeld omdat zij in sectoren werken die hard zijn geraakt door de crisis of omdat zij werk- en zorgtaken moesten combineren, waardoor zij minder uren zijn gaan werken of zelfs zijn gestopt.

Coronacrisis leidt tot nieuwe achterstanden

De coronacrisis verscherpt niet alleen structurele problemen op de arbeidsmarkt, maar leidt ook tot nieuwe problemen. Thuiswerken is bijvoorbeeld enorm toegenomen sinds de eerste lockdown in 2020. Ondanks diverse voordelen van thuiswerken, maakt het deelname aan de arbeidsmarkt lastiger voor veel vrouwen, voor mensen met een beperking en mensen die niet digitaal vaardig zijn.

Scholieren en studenten ondervinden nadeel door uitgevallen lessen op scholen en opleidingen, een beperkt aantal stageplaatsen en uitloop bij studies. De coronacrisis treft vooral ook jongeren die in sectoren studeren die door de coronacrisis extra zwaar zijn geraakt, zoals de horeca en de reisbranche. Daarnaast zijn leertrajecten en taalcursussen voor statushouders tijdelijk stilgelegd, waardoor ook zij achterstanden hebben opgelopen.

Problemen bij de toeleiding tot de arbeidsmarkt maken dat het moeilijker wordt om een baan te vinden. Op de lange termijn heeft dit voor een aantal mensen gevolgen voor inkomen, pensioen, huisvesting, autonomie, het aangaan van relaties en gezinsvorming.

Overheid: verzeker een eerlijke, gelijke en rechtvaardige arbeidsmarkt

De overheid heeft ongekende noodmaatregelen getroffen om de economische schok van de crisis te dempen. Hiermee zijn velen in de samenleving geholpen. Maar de coronacrisis heeft structurele arbeidsproblemen voor diverse groepen vergroot én heeft tot gevolg dat nieuwe groepen aan de verkeerde kant van de reeds bestaande tweedeling op de arbeidsmarkt dreigen te raken. De overheid dient een (verdere) tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt te voorkomen, door niet alleen de nieuwe problemen aan te pakken, maar ook de achterliggende oorzaken van de al bestaande achterstanden. Het is immers de verplichting van de overheid om de rechten van een ieder op de arbeidsmarkt te garanderen. In de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek dient de overheid daarvoor kwetsbaarheden centraal te stellen, zodat ook mensen in een kwetsbare positie goed uit de crisis komen en hun mensenrechten zijn verzekerd.

Het College wil dat de overheid daarom voortvarend en met urgentie actie onderneemt, zodat wordt voorkomen dat diverse groepen langdurig op achterstand raken. Dit betekent dat de overheid beleid en regelgeving ontwikkelt en aanpast, en toezicht, handhaving en rechtsbescherming verbetert om een eerlijke en rechtvaardige Nederlandse arbeidsmarkt te waarborgen met gelijke kansen voor iedereen.

Aanbevelingen

Op basis van de jaarrapportage 2020, doet het College de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid om een eerlijke, gelijke en rechtvaardige arbeidsmarkt te verzekeren:

- 1.** Ontwikkel (herstel)beleid en regelgeving voor de arbeidsmarkt overeenkomstig bestaande mensenrechtelijke kaders en vraag hierover advies aan deskundigen op het gebied van mensenrechten.
- 2.** Zorg voor data die zijn uitgesplitst naar groepen met kwetsbare posities op de arbeidsmarkt om beleidsontwikkeling en -evaluaties te verbeteren en betrek deze groepen bij ontwikkeling en evaluatie van beleid.
- 3.** Ontwikkel op korte termijn beleid met meetbare doelstellingen om de structurele problemen bij toetreding en toeleiding tot de arbeidsmarkt aan te pakken.
- 4.** Garandeer dat werkgevers de mensenrechten van werkenden beschermen door de inzet van toezicht en handhaving, en het waarborgen van effectieve rechtsbescherming.
- 5.** Bescherm in regelgeving en beleid de positie van iedereen tegen en bij verlies van werk.

The background features a dark teal color with several light teal, stylized virus particles scattered across it. These particles are circular with a textured, spiky outer edge. A vertical light teal bar is on the left side of the image. A large, solid blue rectangle is positioned in the lower-left quadrant, containing the text '1. Inleiding'.

1. Inleiding

1.1 Coronacrisis en de arbeidsmarkt

COVID-19 maakte 2020 tot een ongekend jaar. Verlies van dierbaren, beperkingen op reizen en sociale contacten, afstand houden en gesloten horeca; de coronacrisis raakte iedereen op vele manieren. In deze rapportage richt het College voor de Rechten van de Mens (het College) zich op de arbeidsmarkt, waarop de coronacrisis grote impact heeft. De crisis leidde onder meer tot verlies van werk, of juist tot verhoogde werkdruk, en tot 'het nieuwe werken'. Het College kijkt naar de impact van de coronacrisis op de bescherming van mensenrechten op de arbeidsmarkt; het onderzoekt wiens mensenrechten in het bijzonder onder druk staan en hoe mensenrechten kunnen bijdragen aan de oplossing van nieuwe en bestaande arbeidsmarktproblemen.

De verschillende mate waarin mensen door de coronacrisis zijn geraakt is voor een deel toe te schrijven aan de tweedeling op Nederlandse arbeidsmarkt. De 'kansrijken' vinden vrij gemakkelijk een baan, hebben baanzekerheid en zijn gezond. De 'kansarmen' hebben minder goed beschermde banen, lopen meer risico op (langdurige) werkloosheid en armoede en zijn ongezonder.

Deze bestaande tweedeling op de arbeidsmarkt heeft verstrekken gevolgen voor verschillende terreinen van het leven. Arbeid is immers meer dan een middel om een inkomen te verkrijgen.

Arbeid is belangrijk voor de menselijke waardigheid, autonomie, economische zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen.¹ Het draagt bij aan de verwezenlijking van andere mensenrechten, zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard, gezondheid, huisvesting en onderwijs. Het belang van arbeid is ook onderschreven in de Duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals, SDG's*) van de Verenigde Naties, die erop zijn gericht een einde te maken aan armoede, discriminatie, uitsluiting en ongelijkheden, en kwetsbaarheden terug te dringen die mensen op achterstand zetten (*leave no one behind*).²

-
- 1 Zie ook Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie regulering van werk – Deel 1*, 23 januari 2020, (hierna: Commissie Borstlap), p. 7; en Sharon C. Bolton, 'Dignity in and at work: why it matters,' in: Sharon Bolton (ed.) *Dimensions of dignity at work*, Oxford: Routledge, 2007, p. 6-7. Zij noemt het 'associated with issues of respect, worth, esteem, equality, autonomy and freedom'.
 - 2 'Leave no one behind' is de centrale, transformatieve belofte van de 2030 Agenda voor duurzame ontwikkeling en de SDG's. Het vertegenwoordigt de onduubbelzinnige inzet van alle Staten van de VN om armoede in al haar vormen uit te roeien, een einde te maken aan discriminatie en uitsluiting, en de ongelijkheden en kwetsbaarheden te verminderen die mensen achterlaten en het potentieel van individuen en van de mensheid als geheel ondermijnen.

Het recht op arbeid beschermt dus fundamentele waarden en is daarom stevig beschermd in nationale en internationale normen. Iedereen heeft het recht op vrijwillig gekozen arbeid, op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden en op gelijke behandeling en non-discriminatie op de werkvloer, bij ontslag en bij het zoeken naar werk. Mensenrechten leggen verplichtingen op aan overheden. De Nederlandse overheid heeft de verplichting om de rechten van iedereen op de Nederlandse arbeidsmarkt te waarborgen. Dat houdt in dat er wetten en regels zijn, maar ook dat er mechanismen zijn om die wetten en regels te handhaven en inbreuken op mensenrechten zo veel mogelijk te voorkomen.

Nu de gevolgen van de coronacrisis op de Nederlandse arbeidsmarkt zich steeds meer beginnen af te tekenen, is de vraag: wat is de impact van de coronacrisis op de bestaande tweedeling? En wat betekent dat dan voor de bescherming van mensenrechten? Komt straks een deel van de samenleving redelijk tot goed uit de crisis en blijft een deel (lange tijd) achter? En wat moet de overheid daartegen doen?

1.2 Over de rapportage

De overheid, werkgevers en werknemers hebben het afgelopen jaar ontzettend veel gedaan om de coronacrisis het hoofd te bieden. Zo heeft de overheid diverse maatregelen genomen om werkgevers en -nemers op de arbeidsmarkt te ondersteunen, hebben werkgevers op allerlei manieren geprobeerd om besmettingen op het werk te voorkomen en tonen werknemers flexibiliteit door bijvoorbeeld zo veel mogelijk thuis te werken of extra uren te draaien om zieke collega's op te vangen.

Ondanks al deze inspanningen dient nog het nodige te gebeuren om de rechten van iedereen op de arbeidsmarkt te waarborgen. Met deze rapportage laat het College zien hoe de coronacrisis knelpunten bij arbeid blootlegt én verder versterkt. Het College baseert zich daarbij op verschillende onderzoeken, meldingen bij het College, berichtgeving in de media, en op signalen van belangenorganisaties, sociale partners en andere experts die naar voren zijn gekomen tijdens de rondetafelbijeenkomsten.

Vanuit het perspectief van mensenrechten analyseert het College diverse aspecten van nieuwe en structurele problemen bij arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, verlies van arbeid en toegang tot de arbeidsmarkt. Het duidt de problemen aan de hand van de relevante mensenrechtenstandaarden en hoe deze kunnen bijdragen aan oplossingen voor de korte en langere termijn voor een veilige, rechtvaardige, eerlijke en daarmee duurzame

arbeidsmarkt. Het College stelt deze rapportage op vanuit het perspectief van de bescherming en bevordering van de mensenrechten van individuen, en gaat niet in op de evengoed belangrijke problemen waar ondernemingen mee te kampen hebben. Het College formuleert aan de hand van de mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid aanbevelingen om het (herstel)beleid te versterken en waar nodig te verbeteren.

1.3 Opbouw van de rapportage

In Hoofdstuk 2 beschrijven we een aantal problemen waar werkende mensen mee te maken kunnen krijgen, zoals arbeidsomstandigheden en gezondheid, en bescherming tegen ontslag. Hoofdstuk 3 gaat over de impact van de coronacrisis bij verlies van werk en werkloosheid. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan sociale zekerheid en langdurige werkloosheid. Speciale aandacht is er voor de problemen die zich voordoen bij toegang tot de arbeidsmarkt. Beide hoofdstukken schetsen steeds de problemen die ontstaan zijn als gevolg van de pandemie of die daardoor zijn blootgelegd of versterkt. Dat biedt inzicht in de achterliggende en structurele oorzaken die mensen kwetsbaar hebben gemaakt voor achterstanden.

In Hoofdstuk 4 zetten we het mensenrechtenkader uiteen. We bespreken het recht op arbeid en nauw daarmee samenhangende rechten: het recht op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden, het recht op sociale zekerheid, het recht op non-discriminatie,

het recht op rechtsbescherming en het recht op participatie. Hoofdstuk 5 plaatst de probleemanalyses uit Hoofdstukken 2 en 3 in het licht van deze mensenrechtenstandaarden en bespreekt de taak van de overheid om de tweedeling in de samenleving tegen te gaan. Hoofdstuk 6 sluit de rapportage af, en formuleert vijf aanbevelingen aan de rijksoverheid ter verbetering van het beleid, regelgeving, toezicht en handhaving. Het College richt zich hierbij op uitgangspunten voor de langere termijn.

Beperkingen van deze rapportage

De focus op mensenrechten betekent dat de bescherming van die rechten centraal staat in deze rapportage. Het College wil met deze rapportage geen afbreuk doen aan alle maatregelen van onder andere de overheid en werkgevers, ook al komen deze maar beperkt aan bod. Zonder die maatregelen was de impact van de crisis op de bescherming van mensenrechten waarschijnlijk veel groter geweest. Met deze rapportage laat het College de betekenis van mensenrechten in tijden van crisis en herstel zien. Dat houdt in dat de aandacht in deze rapportage vooral uitgaat naar de maatregelen die nodig zijn om de mensenrechten op de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen. De rapportage vormt noodzakelijkerwijs een tijdsopname; de maatregelen en situaties die worden beschreven zullen in de loop der tijd veranderen. Het College kijkt daarom vooruit in deze rapportage, zodat de analyses het hier en nu overstijgen. De rapportage onderstreept wat nodig is om ervoor te zorgen dat de mensen in de meest kwetsbare situaties niet het hardst worden getroffen door de coronacrisis, nu en in de toekomst.

Het College is zich er terdege van bewust dat het slechts een deel van de complexe problematiek van 'corona en arbeid' laat zien. Andere adviesorganen leveren hun bijdragen vanuit hun eigen perspectieven, het College ziet zijn rapportage als een aanvullende, mensenrechtelijke blik op deze bijdragen. Ook voor de gevolgen voor mensenrechten is het relevant te benoemen dat de impact van de coronacrisis nog

niet volledig zichtbaar is. De steunmaatregelen van de overheid hebben de economische gevolgen van de pandemie afgezwakt en uitgesteld. In hoeverre de coronacrisis tot een economische recessie leidt, is evenmin duidelijk. Voor een organisatie als het College is het niet goed mogelijk om aan te tonen dat bepaalde problemen die zich nu voordoen op de arbeidsmarkt, direct het gevolg zijn van de coronacrisis. Wat we wel kunnen concluderen, is dat de coronacrisis bestaande problemen heeft blootgelegd, vergroot of versterkt.

Tot slot een opmerking over het noemen van groepen en het generaliseren van mensen die tot een groep horen. De rapportage laat zien dat het geen toeval is dat mensen die tot bepaalde groepen behoren, vaker harder zijn getroffen dan anderen. Bijvoorbeeld omdat zij geen sterke arbeidsovereenkomst hadden. Dat neemt niet weg dat er binnen een groep grote verschillen zijn. Niet alle vrouwen nemen een onevenredig aandeel in de zorg voor kinderen op zich. Niet alle arbeidsmigranten werken onder erbarmelijke omstandigheden in een slachthuis en verliezen hun huisvesting als zij hun werk verliezen. Toch kiest het College ervoor om erop te wijzen dat het behoren tot een groep een risico op een minder goede arbeidsmarktpositie kan meebrengen. Dit moet de aandacht krijgen in het toekomstige arbeidsmarktbeleid, omdat alleen dan de onderliggende oorzaken van achterstanden kunnen worden aangepakt.

2. Coronacrisis en werkomstandigheden



De coronacrisis raakt het werken op verschillende manieren. Mensen moeten zo veel mogelijk thuiswerken. Dat heeft voor- en nadelen. In dit hoofdstuk stellen we twee categorieën problemen aan de orde. Het gaat om problemen die door de pandemie zijn ontstaan of die daardoor zijn vergroot: arbeidsomstandigheden op het werk (par. 2.1) en werkomstandigheden bij het thuiswerken (par. 2.2).

2.1 Omstandigheden op het werk

De werkgever dient te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden. De voorwaarden zijn vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet, zoals veiligheid op het werk (waaronder sociale veiligheid), werkdruk en arbeidstijden. Tijdens de pandemie bleek dat voor verschillende groepen mensen niet alle arbeidsomstandigheden waren gewaarborgd. Zij liepen bijvoorbeeld een groter risico op besmetting met het coronavirus. Tijdens de coronacrisis kwam arbeidsuitbuiting van arbeidsmigranten steeds meer aan het licht. Bij arbeidsuitbuiting is sprake van gedwongen of verplichte arbeid of dienstverlening zonder seksuele component.³ Aanwijzingen voor arbeidsuitbuiting zijn lange werkdagen, gevaarlijk en ongezond werk, weinig of zwart betaald krijgen, een hoge schuld moeten afbetalen of op andere

manieren gechanteerd of onder druk gezet worden.⁴ Uitbuiting kan zowel arbeidsmigranten als Nederlanders treffen.

De coronacrisis heeft in veel gevallen gezorgd voor verslechtering van de arbeidsomstandigheden van werknemers. We gaan in op gezondheidsrisico's op het werk en overige slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

2.1.1 Gezondheidsrisico's

Op de werkplek

In verschillende sectoren lopen werknemers een risico op het werk besmet te raken met het coronavirus. Dat geldt vooral voor mensen die werkzaam zijn in wat is aangemerkt als een vitaal beroep:

3 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Arbeidsuitbuiting*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2021, p. 6.

4 'Arbeidsuitbuiting herkennen en melden', *Inspectie SZW*.

waaronder werk in het openbaar vervoer, de voedsel-industrie, het onderwijs en de zorg. Voor hen is thuiswerken geen optie. De werknemers in zorgsectoren lopen in het bijzonder een risico op besmetting, omdat zij direct contact hebben met patiënten en cliënten. Afstand houden is niet altijd mogelijk.

Bepaalde groepen hebben vaker een beroep dat als vitaal is aangemerkt, en daardoor verhoogd risico lopen op besmetting op het werk. Zo werken vooral vrouwen in onderwijs, zorg en welzijnsberoepen. Arbeidsmigranten werken eveneens veelal in essentiële sectoren, zoals de voedselindustrie en logistiek.

Vanaf het begin van de coronacrisis zijn aanpassingen nodig geweest om het risico op besmetting van werknemers op de werkvloer zo klein mogelijk te maken. Veel werkgevers hebben daarvoor aanzienlijke investeringen gedaan. Zij hebben bijvoorbeeld kuchschermen aangebracht, de afstand tussen bureaus aangepast en desinfecterende middelen en mondkapjes beschikbaar gesteld. Werkgeversorganisaties hebben eveneens protocollen opgesteld om veilig werken mogelijk te maken. In het vaccinatieprogramma heeft de overheid ervoor gekozen als eerste mensen in de zorg te vaccineren, omdat zij grote risico's lopen, in contact zijn met mensen met een kwetsbare gezondheid en hun werk essentieel is in het bestrijden van de gevolgen van de pandemie.

Toch zijn er situaties waarin niet alle noodzakelijke maatregelen zijn getroffen. Een van de oorzaken was dat in het begin van de pandemie beschermende materialen maar beperkt beschikbaar waren voor mensen die een risico liepen op besmetting vanwege de aard van hun werk. Ook later, toen de materialen wel voorhanden waren, had niet iedereen voldoende bescherming en voelde niet iedereen zich veilig op het werk.⁵ Dat heeft geleid tot verspreiding van het coronavirus onder groepen werknemers, met ziektegevallen tot gevolg.

Dat dit een punt van zorg is, blijkt ook uit de cijfers van de Inspectie SZW. De Inspectie SZW heeft tot en met 10 januari 2021 bijna 8.000 meldingen ontvangen die direct of indirect aan corona zijn gerelateerd. Daarvan hebben 5.120 meldingen te maken met gezondheid. Bijvoorbeeld onvoldoende afstand kunnen houden of de aanwezigheid van een werknemer op de werkvloer ondanks dat deze corona had.⁶

5 Inspectie SZW, *Het werk in coronatijd: Waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie*, 2021, p. 21-22.

6 Cijfers van 10 januari 2021, Tussentijdse rapportage Inspectie SZW, bijlage bij Kamerbrief 3 februari 2021 betreft TNO cijfers thuiswerken.

Thuiswerken geweigerd

De overheid heeft mensen geadviseerd zo veel mogelijk thuis te werken. In verschillende functies kan dat niet of is dat maar beperkt mogelijk. Ook als thuiswerken wél een optie is, kan het voorkomen dat een werkgever eist dat werknemers toch naar het werk komen.⁷ Circa 7 procent van alle coronagerelateerde meldingen die de Inspectie SZW heeft ontvangen, gaat over situaties waar de werkgever thuiswerken niet toestaat, terwijl de werkzaamheden het wel toelaten.⁸

Niet mogen thuiswerken brengt werknemers in bepaalde gevallen in een lastige positie. Zij moeten dan kiezen: de wens van de werkgever opvolgen óf adviezen van de overheid opvolgen en de eigen gezondheid voor laten gaan. Mensen met een chronische ziekte, zoals COPD, astma en obesitas, zijn extra kwetsbaar voor het coronavirus. Voor hen is het bijzonder problematisch als de werkgever hen niet toestaat thuis te werken. Deze problemen gelden op dezelfde manier voor mensen die samenleven met, of zorgtaken hebben voor, iemand met een kwetsbare gezondheid.

7 'CNV-onderzoek: kwart thuiswerkers wordt gevraagd naar kantoor te komen', *CNV*, 14 januari 2021.

8 Tussentijdse rapportage Inspectie SZW 2021 (*supra* noot 6).

Ongezonde werk- en leefomstandigheden

Er zijn verschillende uitbraken van het coronavirus geweest onder groepen mensen van wie de arbeidsomstandigheden niet goed waren. Het gaat hier bijvoorbeeld om arbeidsmigranten die werken in de land- en tuinbouw, voedselindustrie, bouw en logistiek, of die huishoudelijk werk verrichten. De coronacrisis heeft arbeidsmigranten die onder slechte omstandigheden in Nederland wonen en werken, bijzonder hard getroffen. Dat blijkt uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.⁹ Kort na het begin van de coronacrisis verschenen verhalen over hoge aantallen besmettingen onder arbeidsmigranten vanwege de slechte leef- en werkomstandigheden waarin zij verkeren. Zij wonen vaak in slechte huisvesting en slapen met meerdere onbekenden op kleine kamers.¹⁰ Daarnaast bleken veel mensen dicht op elkaar te moeten werken en werden zij in kleine busjes naar de werkplek gebracht.¹¹ Een sociaal vangnet hebben deze arbeidsmigranten meestal niet. Wie ziek is, riskeert ontslag en raakt misschien

9 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

10 H. Salm, 'Waarom slaat het coronavirus juist in slachterijen zo hard toe?', *NRC* 25 mei 2020. S. van den Braak, S. Peek, 'Coronabesmetting in online-centra supermarkten "kwestie van tijd"', *Investico* 1 mei 2020.

11 Inspectie SZW, *Rapport arbeidsmigranten*, Den Haag: Inspectie SZW, januari 2021, p. 24.



Tuinhuiscomplex Vreelust in Rotterdam. Hier slapen illegaal arbeidsmigranten uit Oost-Europese landen.

onderdak en verzekering kwijt.¹² Arbeidsmigranten die ziek zijn melden dit niet altijd (op tijd), wat het risico op meer besmettingen vergroot. Deze combinatie van factoren leidt ertoe dat arbeidsmigranten een verhoogde kans lopen om besmet te raken met het coronavirus.

Bij werkers zonder geldige verblijfspapieren zijn de problemen vergelijkbaar. Zij gaan niet snel naar een arts of naar instanties, zoals de Inspectie SZW, maar werken door als zij ziek zijn of onder slechte arbeidsomstandigheden moeten werken.¹³ Deze groep mensen is daardoor extra kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting, en loopt verhoogd risico op besmetting met het coronavirus.¹⁴

2.1.2 Slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden

Informele arbeidsrelaties

De coronacrisis raakt mensen zonder officiële arbeidsrelatie relatief hard. Voor mensen voor wie werken in de informele sector geen vrije keuze is, is de crisis extra zwaar. Mensen die in informele arbeidsrelaties werken, hebben namelijk vaak te

maken met slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Zij krijgen ‘zwart’ betaald, en betalen dus geen loonbelasting en sociale premies, bouwen daardoor geen pensioen op en hebben geen recht op sociale zekerheid. Zij zijn meestal niet verzekerd tegen ongevallen en werken vaak rond of onder het minimumloon. Ook hebben zij geen recht op financiële tegemoetkoming van de overheid tijdens corona en geen ontslagbescherming.¹⁵

Uit cijfers uit 2018 blijkt dat zo’n 400.000 mensen zwart werken. Soms gaat het om een paar klusjes, maar vaak ook om voltijds (zwart) werk. Bij deze informele arbeidsrelaties gaat het vaak om banen als schoonmaker, bouwvakker, kapper, hovenier, oppasser, sekswerker of werkzaamheden in auto-garages, de horeca en de kinderopvang.¹⁶ Sommige huishoudelijk werkers hebben vanwege de coronacrisis geen inkomen meer, bijvoorbeeld omdat werkgevers meer thuis werken en bang zijn om besmet te raken door de schoonmaker.¹⁷

12 R. Abels, ‘Corona maakt zichtbaar wat iedereen eigenlijk al wist over de uitbuiting van arbeidsmigranten’, *Trouw* 23 juli 2020.

13 M. Stravens, ‘Geen papieren? Dan kan je vaak fluiten naar je geld’, *NRC* 16 oktober 2020

14 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Arbeidsuitbuiting*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2021, p. 12.

15 T. Behne, ‘Worden zwartwerkers aan hun lot overgelaten tijdens de coronacrisis?’, *AD* 28 maart 2020.

16 V. van Rijn, ‘Honderdduizenden Nederlanders werken zwart, schoonmakers koploper’, *NOS* 27 september 2019.

17 E.L. Meelker, R. Soudagar, ‘Jij zit betaald thuis, je schoonmaker ook?’, *Oneworld* 30 maart 2020.

Sekswerkers liepen eveneens inkomsten mis, omdat de coronamaatregelen de uitvoering van hun werk belemmerden.¹⁸ Om hun inkomsten veilig te stellen werkten sommigen door buiten de vergunde sekswerksector, waardoor zij extra kwetsbaar werden voor misbruik.

Voorals mensen zonder geldige verblijfsstatus in Nederland zijn afhankelijk van werk in informele arbeidsrelaties, omdat zij hier geen officiële arbeidsrelatie mogen hebben. En zij hebben juist vaak helemaal geen sociaal vangnet. Ook krijgen veel jongeren hun bijbaantje zwart uitbetaald en laten uitkeringsgerechtigden weten dat ze zwart moeten werken, omdat ze anders niet rondkomen.¹⁹

Flexibele arbeid

De omstandigheden en voorwaarden voor werk van flexwerkers laten regelmatig te wensen over.

De coronacrisis maakt de nadelen van een flexcontract extra zichtbaar. Wanneer het economisch tegenzit, zijn het vaak de flexibel werkenden die als eerste hun baan verliezen. Uit onderzoek blijkt dat pas nadat de flexibele schil gepeld is, werkgevers in

een crisis bezuinigen op vast personeel.²⁰ Dit komt omdat het relatief eenvoudig is om de contracten van flexwerkers te beëindigen.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft zeker ook positieve kanten. Sommige mensen kiezen bewust om als zelfstandigen zonder personeel (zzp'er) of met een nul-urencontract te werken. Zij hebben dan meer invloed op het aantal uren dat zij per week werken en op de werkzaamheden die zij uitvoeren. Deze flexibiliteit biedt ook de mogelijkheid om werk beter te combineren met zorgtaken. Het aandeel vrouwen met een flexibel dienstverband ligt mogelijk daarom ook hoger dan bij mannen: 16 procent bij vrouwen tegenover 12 procent bij mannen.²¹ Tegelijkertijd betekent dit dat vrouwen vanwege de vaak nog traditionele taakverdeling in het huishouden, minder baanzekerheid hebben en minder economisch zelfstandig zijn.²²

Maar flexibele arbeid is lang niet altijd een vrije keuze. Voor een aanzienlijk deel bestaat de groep van flexibele arbeiders uit mensen met een laag opleidingsniveau, jongeren, migranten en mensen met een (arbeids)beperking.²³ Veel van hen kiezen noodgedwongen voor een positie als zzp'er

18 R. de Wildt, 'Onderzoek naar impact coronacrisis op sekswerkers', *Verwey Jonker Instituut* 16 juni 2020.

19 CBS, *Een onderzoek naar zwartwerk onder uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking in 2010*, Den Haag: CBS, 2013, p. 19, 20.

20 SCP, *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, Den Haag: SCP, 9 juli 2020, p. 5, 6.

21 CBS en SCP, *Emancipatiemonitor 2020*, Den Haag, december 2020, p. 35.

22 Commissie Borstlap 2020 (*supra* noot 1), p. 26.

23 SCP 2020 (*supra* noot 20), p. 5.

Situatie van platformwerkers

of flexwerker. Daarbij spelen diverse factoren een rol, zoals de rolverdeling in het huishouden, het opleidingsniveau en arbeidsmarktdiscriminatie. Deze factoren zorgen voor zwakkere onderhandelingsposities om een vast contract af te dwingen.

Flexwerkers die via uitzendbureaus werken, hebben ook vaker ongunstige arbeidsvoorwaarden. Het contract van een uitzendkracht kan gemakkelijk(er) beëindigd worden, afhankelijk van het type overeenkomst en de precieze voorwaarden. Veel arbeidsmigranten werken via een uitzendbureau. Zij hebben een uitzendovereenkomst die kan worden beëindigd als de inlener de overeenkomst beëindigt, of bij ziekte. En dat vooruitzicht op dreigend verlies van werk en inkomen, maakt dat uitzendkrachten die (mogelijk) besmet zijn, zich niet ziek melden maar doorwerken.²⁴

Nederlandse uitzendbureaus werven bovendien mensen uit het buitenland en bieden hen een flexibel contract aan rond het minimumloon. Meestal regelen deze bureaus ook de huisvesting. De kosten hiervan mogen wettelijk – tot 25 procent – van het loon worden ingehouden.²⁵ Vaak bieden ze een packagedeal aan, die weinig onderhandelingsruimte biedt. Eveneens zijn buitenlandse werknemers niet altijd bekend met hun rechten.

24 Inspectie SZW 2021 (*supra* noot 11), p. 22.

25 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020 (*supra* noot 9), p. 13.

De coronacrisis heeft blootgelegd dat platformwerkers regelmatig onder slechte werkomstandigheden en -voorwaarden werken. Platformwerk is een relatief nieuwe vorm van flexwerk. Platformwerkers bieden betaalde arbeid aan derden aan via een digitaal platform. Bekende vormen van platformwerk zijn de maaltijdbezorgers van Thuisbezorgd en Deliveroo en de taxichauffeurs van Uber. Maar er zijn nog veel meer vormen van platformwerk, zoals de app Temper (horecapersoneel), Helpling (schoonmakers), Zoofy (klussers) of Care.com (verzorgers).²⁶ De meeste platformwerkers zijn zzp'ers, anderen hebben vaak een (nul-uren) oproepcontract.²⁷ Tijdens de pandemie groeide de vraag naar platformwerkers. Doordat winkels lange tijd gesloten waren, is bijvoorbeeld het aantal postpakketten sterk toegenomen en daarmee de vraag naar koeriers en bezorgers.²⁸

26 K. Frenken, J. van Slageren 2018, 'Kluseconomie is meer dan Uber en Deliveroo', ESB 2018. Zie voor een overzicht www.platformwerk.nl.

27 CBS, TNO, *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt 2019: De focus op zekerheid*, Den Haag: CBS/TNO 2019, p. 74.

28 M. Kuiper, 'Misstanden bij koeriers zijn eerder regel dan uitzondering', NRC 11 november 2020.

Situatie van platformwerkers



De werkomstandigheden van platformwerkers zijn regelmatig niet op orde. De verdiensten van platformwerk liggen gemiddeld onder het minimumloon.²⁹ De prijzen op platformen komen namelijk tot stand door vraag en aanbod, waardoor de verdiensten mogelijk lager zijn.³⁰ Meer platformwerkers betekent minder kans op werk en dus minder inkomenszekerheid.³¹ De toegenomen concurrentie tussen platformwerkers verhoogt daarmee de werkdruk, want om de inkomsten op peil te houden is het essentieel om goed te presteren – bijgehouden door beoordelingen van klanten – en lange dagen te maken om te reageren op genoeg klussen.³² De toegenomen werkdruk verhoogt het risico op ongelukken, terwijl schade en verzekering voor rekening van de platformwerker komen. Ook benzine moet de platformwerker zelf betalen.

Het verrichten van platformwerk is niet altijd een vrije keuze. Platformwerkers zijn vaak jongeren, mensen met een beperking, mensen met een migratieachtergrond, of een niet-Nederlandse nationaliteit of afkomst. Uit onderzoek is gebleken dat oplopende werkloosheid gepaard gaat met een toename van platformarbeid.³³ Het gaat regelmatig om mensen voor wie het moeilijk is toe te treden tot de arbeidsmarkt, waardoor zij (noodgedwongen) kiezen voor platformwerk. Een verklaring hiervoor is dat voor deze groepen de drempels van de traditionele arbeidsmarkt om aan werk te komen, niet gelden op de platformen.³⁴

29 SCP, *Platformisering en de kwaliteit van werk: Een kennissynthese*, SCP: Den Haag, januari 2021, p. 40-41, 47. M. de Ruiter, 'Crisis toont kwetsbare positie platformwerker: "Hoofdpijn, veel hoofdpijn"', *De Volkskrant* 4 juni 2020.

30 SCP 2021 (*supra* noot 29), p. 78-79

31 T.N. Rogers, J. Politi, 'Gig workers bear the brunt of US labour market slowdown', *Financial Times* 1 januari 2021.

32 SCP 2021 (*supra* noot 29), p. 95.

33 S. van der Werff, J. van Kesteren, B. ter Weel, T. Smits, *Gevolgen Crisis op kwaliteit van werk: Een verkenning met aandacht voor platformwerk, robotisering en de combinatie werk, zorg en leren*, SEO Economisch Onderzoek, 2021, p. iv, 56.

34 SCP 2021 (*supra* noot 29), p. 45-46.

2.2 Omstandigheden bij het thuiswerken

Om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, adviseert de overheid mensen dringend zo veel mogelijk thuis te werken. Vooral tijdens de eerste lockdown in het voorjaar van 2020 werkten veel mensen thuis: vóór de coronacrisis werkte 5 procent van de ouders thuis en in april 2020 was dat 54 procent. Sindsdien lijkt het percentage thuiswerkers te blijven steken bij iets minder dan de helft van de werkenden. In de zomer van 2020 nam het aantal zo veel mogelijk thuiswerkenden af tot 45 procent. Tussen oktober 2020 en januari 2021 nam dat weer iets toe van 42 naar 48 procent.³⁵

Thuiswerken heeft voordelen: geen tijdverlies door reistijd, minder reiskosten en minder vervuiling door auto's. Om goed te kunnen thuiswerken is echter een goede werkplek nodig. Niet iedereen had bij aanvang van de crisis al een goede werkplek en niet alle werkgevers hebben volledig invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheid om inrichting daarvan te faciliteren. Door thuiswerken moesten vaak werk- en zorgtaken gecombineerd worden.

Voor mensen die niet in een cruciaal beroep werkzaam waren en thuiswonende kinderen hebben werden die zorgtaken in verschillende periodes ook nog uitgebreid met thuisonderwijs aan de kinderen. De combinatie van thuiswerken en zorgtaken kan de werkdruk verhogen. Een deel van de werkgevers liet de thuiswerkers weten minder te verwachten van werknemers, maar een ander deel van de werkgevers ging uit van gelijkblijvende productiviteit.³⁶

Het College merkt op dat werkgevers en de overheid over het algemeen geen bemoeienis mogen hebben met de thuissituatie. Respect voor het privé- en gezinsleven van werknemers is immers heel belangrijk. Maar vanuit mensenrechtenperspectief vragen bepaalde gevolgen van thuiswerken toch de aandacht van de overheid, zoals arbeidsparticipatie van diverse groepen. In de volgende paragraaf besteden we aandacht aan effecten van de coronacrisis op de deelname aan de arbeidsmarkt.

35 Minister SZW, Koolmees, Kamerbrief 3 februari 2021, TNO Cijfers Thuiswerken, 3 februari 2021. M. Yerkes, S. André, J. Besamusea, B. Hummel, C. Remery, R. van der Zwan, P. Kruijven, D. Beckers, S. Geurts, *COGIS-NL COVID Gender (In)equality Survey Netherlands. Tweede policy brief over de periode juni 2020, 2020*, p. 2.

36 M. Yerkes, S. André, J. Besamusea, C. Remery, R. van der Zwan, P. Kruijven, D. Beckers, S. Geurts en P. Beer, *Werkende ouders in tijden van Corona. Meer maar ook minder genderongelijkheid, 2020*.

2.2.1 Arbeidsparticipatie

Voor de coronacrisis namen steeds meer mensen uit verschillende groepen deel aan de arbeidsmarkt. Vrouwen in Nederland werken van oudsher gemiddeld minder uren dan hun mannelijke partner, maar zij zijn steeds meer uren gaan werken.³⁷ Desondanks is hun aandeel in zorgtaken (inclusief mantelzorg) en huishoudelijke taken ten opzichte van het aandeel daarin van hun mannelijke partner, niet afgenomen.³⁸

Door de coronacrisis stagneert de groei in arbeidsparticipatie bij zowel vrouwen als mannen. Dat betekent dat het aantal uren dat vrouwen en mannen werken, tijdens de coronacrisis is gedaald. Bij vrouwen is dat aantal iets meer teruggelopen dan bij mannen.³⁹ Het verschil in het aantal werkuren van vrouwen en mannen dat voor de crisis al bestond, is daardoor groter geworden. Het is niet bekend of de daling komt door sluiting van sectoren of terugloop van werk, of doordat vrouwen minder zijn gaan werken om het werk beter te kunnen combineren met zorgtaken.

Stijging van de werkdruk door de combinatie van thuiswerken en zorgtaken kan de gezondheid en het welzijn van werknemers negatief beïnvloeden. In de meeste tweeoudergezinnen hebben vooral de moeders hun werkdagen aangepast en zijn zij degenen die – vaker dan vaders – in de avonden en de weekenden werken. Uit onderzoek blijkt dat moeders veel minder vrije tijd hebben, meer werkdruk ervaren, en meer moeite hebben met de balans tussen werk en privé dan vaders. Iets meer vrouwen dan mannen hebben zich van de arbeidsmarkt teruggetrokken, dat wil zeggen dat zij niet (meer) actief naar werk zoeken. Ook dit kan wijzen op een toename van zorgtaken thuis.⁴⁰ Uit internationaal onderzoek blijkt dat een kwart van de vrouwen overweegt een stap terug te doen en minder uren te gaan werken of zelfs (tijdelijk) helemaal te stoppen met werken.⁴¹

Alleenstaande ouders, meestal vrouwen, werken relatief vaak in sectoren waar door de pandemie de hardste klappen zijn gevallen.⁴² Dat leidt tot een toename van werkloosheid, en mogelijk een terugloop van de arbeidsparticipatie. Deze ouders leverden bovendien een tijdlang in hun eentje de extra zorg

37 CBS en SCP 2020 (*supra* noot 21), p. 30-31.

38 CBS en SCP 2020 (*supra* noot 21), p. 78 en 92. M. Meester, 'Vrouwen de was, man aan het werk: coronacrisis nauwelijks effect op rolpatronen', *Intermediair* oktober 2020.

39 CPB, *Arbeidsmarkt: sterke daling gewerkte uren*, Den Haag: CPB, mei 2020, p. 6.

40 SCP, *Maatschappelijke gevolgen van corona, Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*, Den Haag: CPB, 2020, p. 11.

41 European Institute for Gender Equality (EIGE), *Research note: Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic*, Vilnius: EIGE, 2021, p. 34.

42 CBS en SCP 2020 (*supra* noot 21), p. 7.

‘Uit vrees voor corona mocht ik van mijn werkgeefster niet naar buiten’



Nadat haar asielaanvraag was afgewezen, stond de Cubaanse Susan (31) op straat. Ze vond werk: koken, schoonmaken en babysitten bij een vrouw bij wie ze kon inwonen. Maar tijdens de coronacrisis werd haar opdrachtgeefster steeds onredelijker. Uiteindelijk mocht Susan helemaal niet meer buiten komen.

Susan is een gefingeerde naam

‘Mijn vlucht was een daad op hoop van zegen’, zegt Susan. Omdat ze in Cuba niet meer veilig was, ontvluchtte ze in 2017 haar land. Ze liet haar tienjarige tweeling bij haar moeder achter en wilde naar Rusland vluchten. Ze kwam in Nederland terecht, in het asielzoekerscentrum (AZC). In 2019 werd haar verzoek definitief afgewezen. In het AZC leerde ze een kerkgemeenschap kennen met veel Latijns-Amerikaanse leden. Om beurten bood een kerklid haar eten en onderdak aan. Zo woonde ze in zes verschillende steden. ‘Ik was enorm dankbaar dat ik niet in de kou op straat hoefde te leven.’

Nauwelijks pauzes

Via een vriendin kwam ze in contact met iemand die kost en inwoning en 500 euro per maand bood in ruil voor schoonmaken, koken en het verzorgen van haar drie maanden oude baby. ‘Wow, dacht ik: een huis, eten, inkomsten.’ De werkdagen waren van 8.00 tot 18.30 uur. Na een maand veranderde de houding van haar werkgeefster. ‘Ze had gezegd dat ik bij het boodschappen doen ook iets voor mezelf mocht kopen. Maar toen ik een keer cola kocht, werd ze erg boos.’ Ook kwam de vrouw ’s avonds steeds later thuis. Susan moest voortaan op zaterdag samen met de vrouw weekendboodschappen doen, waardoor een deel van haar vrije zaterdag wegviel. En ’s zondags moest ze vóór 20.00 uur thuis zijn. Ze had nauwelijks pauzes en verzorgde de baby bijna doorlopend. Susan hoopte dat de situatie beter werd, als ze maar zou volhouden. ‘Misschien moest ze me gewoon wat beter leren kennen.’

Dreigen

In het begin van de coronacrisis kwam Susan nog dagelijks buiten. Maar naarmate de crisis vorderde, werd haar werkgever strenger. 'Corona maakte haar helemaal gek. Ze hield dezelfde strenge lockdown-normen aan als ze in Spanje deden, waar ze vandaan kwam. Ik mocht nauwelijks naar buiten.' Al snel ging de vrouw fulltime thuiswerken. Susan moest tot 20.00 uur doorwerken en kreeg meer huishoudelijke taken. Haar werkgeefster benadrukte regelmatig dat Susan ongedocumenteerd was. 'Nu mocht ik helemaal niet meer naar buiten, ook niet in het weekend.' Als ze dat wel deed, zou ze ontslagen worden. 'Ze dreigde door te zeggen dat mijn paspoort hier geen waarde heeft. Of: denk aan je kinderen; als de politie je ziet, pakken ze je op.'

Tien minuten

Meer dan twee weken zat ze opgesloten. 'Het was de hel; ik deed niets anders dan werken. Ontbijt maken, schoonmaken, wassen, strijken en koken voor iedereen, plus zorgen voor de baby.' Susan wilde stoppen, maar voelde zich verantwoordelijk voor de baby. En ze wilde niet weer kennissen langsgaan voor een slaapplek. In maart 2021 barstte de bom. Susan was overspannen van het non-stop werken. Toen ze van haar werkgeefster op zaterdag niet naar een kerkactiviteit mocht, zei Susan: 'Oké, maar ik móet even naar buiten, want ik ben alleen maar aan het huilen en voel me gevangen.' Ze ging tien minuten naar de supermarkt. Toen ze terugkwam stonden haar spullen voor de deur. De vrouw liet haar niet binnen, omdat ze overtuigd

“Onthoud dat jouw paspoort hier geen waarde heeft.”
Daar dreigde ze mee'

was dat Susan buiten corona had opgelopen. 'Ik vroeg nog of ik het kind een zoen mocht geven, maar dat mocht niet.'

Iets goeds

Tot een paar maanden geleden sliep ze weer op verschillende adressen. Nu heeft ze iets gevonden waar ze langer kan blijven. Ze is altijd op haar hoede, bang dat ze het land uitgezet wordt. Maar FairWork – een stichting die opkomt voor de belangen van slachtoffers van moderne slavernij – heeft haar geleerd dat ze als migrant zonder papieren nog steeds iemand is met rechten. 'Daardoor heb ik meer rust.' Ze hoopt ooit een verblijfsvergunning te krijgen. 'Ik probeer positief te blijven en ik geloof oprecht dat er iets goeds gaat gebeuren.'

voor hun kinderen. Deze groep loopt al een groter risico om in armoede te raken en dat risico neemt in deze omstandigheden verder toe. Een direct mogelijk gevolg daarvan is een toename van kinderarmoede.⁴³

Dat thuiswerken normaler wordt, heeft voor sommige mensen met een beperking voordelen. Bijvoorbeeld voor wie reizen van en naar het werk inspannend is of voor wie moeite heeft veel prikkels van de omgeving te verwerken. Mensen met een autisme spectrumstoornis (ASS) ervaren in de eigen omgeving werken achter de computer veelal als prettig.⁴⁴ Maar er zijn ook mensen die juist niet thuis kunnen werken, bijvoorbeeld iemand die met een screen-reader en brailleleesregel niet vanuit huis op het systeem kan inloggen.⁴⁵

De arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is sinds de coronacrisis achteruitgegaan.⁴⁶ Dit komt doordat minder mensen met een arbeidsbeperking aan een baan kwamen in 2020, en omdat tijdelijke contracten niet zijn verlengd van arbeidsbeperkten, vooral van hen die in zwaar geraakte

sectoren werken. Daarnaast zijn digitale meetings voor sommige mensen met een arbeidsbeperking problematisch, omdat ze er bijvoorbeeld snel overprikkeld door raken.⁴⁷ Veel werkgevers hebben voorzieningen beschikbaar gesteld om thuis te kunnen werken, maar wanneer de werkgever niet goed de andere behoeftes van thuiswerkende mensen met een beperking opvangt, lukt het werken vaak minder goed en is minder prettig. Op termijn kan ook dat leiden tot verminderde arbeidsparticipatie.

Het 'nieuwe werken' levert op lange termijn ook problemen op voor arbeidsparticipatie van mensen met beperkte digitale vaardigheden.⁴⁸ Meer dan ooit zijn digitale vaardigheden van belang om te kunnen werken op afstand. Voor digibeten en digitaal minder vaardige mensen is de omslag naar thuiswerken en online werken lastig.⁴⁹

43 SCP 2020 (*supra* noot 40), p. 20.

44 Denktank Coronacrisis, Kennisdocument, *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, Den Haag: SER, 2020, p. 16.

45 R. Hoelen, 'Door mijn beperking kan ik nu niet thuiswerken', *Inclusie* 25 maart 2020.

46 UWV, *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020: Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*, Amsterdam: UWV, 2021, p. 9-10.

47 Studeren en werken op maat en BZK, *Werken met een arbeidsbeperking in Corona-tijd*, 2020, p. 21.

48 J. Meischke, 'Thuiswerken als digibet: wie helpt je bij wifiproblemen?', *Trouw* 25 maart 2021.

49 Minister SZW, Koolmees, Kamerbrief 3 februari 2021, TNO Cijfers Thuiswerken. Minister SZW, Koolmees, Kamerbrief 24 februari 2021, Thuiswerken.

2.3 Samenvattend

De coronacrisis heeft grote en deels blijvende gevolgen voor de arbeidsmarkt. Een deel van de mensen zal straks veel meer thuiswerken dan voorheen vanwege de voordelen, zoals flexibiliteit in werkuren. Maar thuiswerken en digitaal werken hebben ook nadelen, bijvoorbeeld als mensen thuis geen goede werkplek kunnen inrichten. Voor grote groepen werknemers is thuiswerken helemaal geen optie, omdat hun beroep zich daar niet voor leent.

De nadelige gevolgen van de pandemie en de daaropvolgende maatregelen hebben alle werkenden getroffen, maar sommige groepen veel ernstiger dan andere. Dat is geen verrassing. In een arbeidsrelatie bevinden werknemers zich in een afhankelijke positie. De druk op de arbeidsmarkt heeft die afhankelijkheid versterkt. Voor werknemers is het niet vanzelfsprekend om werk te hebben en te behouden. Dat geldt vooral voor mensen die door hun soort contract, hun opleiding en hun kansen op de arbeidsmarkt een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben.

De crisis legt daarmee bloot dat door bestaande kwetsbaarheden mensen heel snel verder in een achterstandssituatie kunnen komen. Mensen zonder vast contract raakten als eersten hun werk kwijt, of moesten blijven werken onder slechte arbeidsomstandigheden. Niet alle werkgevers zijn erin geslaagd om hun personeel een veilige en gezonde werkomgeving te bieden.

The background of the slide features a light blue gradient. Scattered across this background are numerous light blue, 3D-style icons of coins, some shown as stacks and others as individual pieces, floating in various orientations.

3. Coronacrisis en werkloosheid

Werk hebben is belangrijk en een baan verliezen heeft ingrijpende gevolgen. De verwachting is dat de werkloosheid toeneemt als gevolg van de coronacrisis. Om de werkloosheid tegen te gaan en verlies van inkomen te compenseren, heeft de overheid een pakket aan steunmaatregelen aangenomen, waaronder de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud werkgelegenheid (NOW), de Tijdelijke overbruggingsregeling voor flexibele arbeidskrachten (TOFA) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO).

Direct bij de aanvang van de crisis in maart 2020 groeide de werkloosheid sterk. In de zomer van 2020 daalde deze iets; van 4,5 naar 4 procent.⁵⁰ Volgens de ramingen van het CPB van maart 2021 bedraagt de werkloosheid 4,4 procent in 2021 en 4,7 procent in 2022. Het CPB verwacht een stijging van de werkloosheid in de tweede helft van 2021, omdat eind juni 2021 de steunmaatregelen van de overheid zullen aflopen. En dat zal herstructureeringen en faillissementen tot gevolg hebben.⁵¹

In dit hoofdstuk staan we stil bij de problematiek die de coronacrisis blootlegt en versterkt voor mensen die geen werk (meer) hebben, langdurig werkloos zijn, en mensen die toegang tot de

arbeidsmarkt proberen te krijgen. De eerste paragraaf bespreekt onder meer het beperkte sociale vangnet voor diverse werknemers en werkloosheid vanaf het begin van de coronacrisis. De tweede paragraaf richt zich op problemen bij toegang tot de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsmarktdiscriminatie en verdringing.

3.1 Werkloosheid sinds de coronacrisis

De effecten van de coronacrisis zijn nog niet zichtbaar in forse werkloosheidcijfers. Toch is al een aantal problemen aan te wijzen dat met verlies van werk te maken heeft.

50 SCP, *Een jaar met corona, ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*, Den Haag: SCP, 2021, p. 78, 79.

51 CPB, *Centraal Economisch Plan 2021 – CPB Raming*, Den Haag: CPB, maart 2021, p. 18.

3.1.1 Meteen veel werkloosheid bij groepen in kwetsbare situaties

In februari 2021 waren er volgens het CBS 340.000 werklozen; bijna een kwart meer dan het aantal werklozen in dezelfde maand een jaar eerder, en dus vóór de coronacrisis in Nederland.⁵² Vooral de groepen die al kwetsbaar waren op de arbeidsmarkt, ervaren sinds de crisis hogere werkloosheid. Het SCP rapporteert dat jongvolwassenen, mensen met een laag opleidingsniveau, mensen met een laag inkomen en mensen met een niet-westerse achtergrond, oververtegenwoordigd zijn onder de mensen die werkloos zijn geworden, inkomensverlies hebben geleden en weinig scholing volgen.⁵³ De eerste klappen van de crisis hingen veelal samen met de arbeidsvorm; vooral mensen met een flexibel contract zijn in die eerste periode hun baan verloren en zzp'ers leidden inkomensverlies.⁵⁴ Als de economische crisis uit 2008 enige indicatie geeft, is het volgens het SCP waarschijnlijk dat mensen met een flexibel contract in de economische nasleep van de coronacrisis het hoogste werkloosheidsrisico hebben.⁵⁵ Bovendien werken jongeren, lager opgeleiden, mensen met een migratieachtergrond en mensen met een arbeidsbeperking vaker

dan anderen in sectoren waarin de omzet flink terugloopt door het coronavirus, zoals horeca, cultuur/sport/recreatie, en de reisbranche.⁵⁶ In de cijfers is te zien dat mensen met een beperking – binnen én buiten de banenafpraak – hun baan verloren, dat hun opdrachten wegvielen en dat sociale werkplaatsvoorzieningen (gedeeltelijk) werden gesloten.⁵⁷ Werkenden met een chronische ziekte die hen kwetsbaar maakt voor corona, zitten mogelijk langer noodgedwongen thuis, omdat zij extra voorzichtig moeten zijn met hun gezondheid.⁵⁸

UWV verstrekke eind februari 2021 19 procent meer WW-uitkeringen dan in februari 2020.⁵⁹ Dat wil overigens niet zeggen dat het baanverlies ook 19 procent is, omdat bijvoorbeeld jongeren en arbeidsmigranten geen recht op een uitkering hebben opgebouwd, en omdat mensen minder uren zijn gaan werken maar nog (net) rondkomen. Inderdaad is het aantal gewerkte uren in 2020 harder gedaald (3,8%) dan de terugloop van het aantal banen (0,8%).⁶⁰

52 CBS, 'Wisselingen arbeidsmarkt, februari', CBS 18 maart 2021.

53 SCP 2021 (*supra* noot 50), p. 105.

54 CPB, *Novemberraming: Economische vooruitzichten 2021*, Den Haag: CPB, 26 november 2020, p. 1. SCP 2021 (*supra* noot 50), p. 89-90

55 SCP 2020 (*supra* noot 20), p. 5. SCP 2021 (*supra* noot 50), p. 81. CPB 2020 (*supra* noot 50).

56 Ridder, J. den, E. Josten, J. Boelhouwer en C. van Campen, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP, 2020, p. 61.

57 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 40.

58 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 45.

59 UWV, *Duiding arbeidsmarktontwikkelingen*, Amsterdam: UWV, april 2021, p. 6, 7.

60 UWV, *UWV arbeidsmarktprognose 2021*, Amsterdam: UWV, januari 2021, p. 2.

Ook dit trof de samenleving niet evenredig. Hoewel tijdens de eerste coronagolf het aantal gewerkte uren bij mannen flink terugliep, laat onderzoek zien dat bij vrouwen de urenafname nog groter was.⁶¹ De verwachting is dat het aantal gewerkte uren in 2021 wel weer toeneemt met 1,8 procent, terwijl het aantal banen blijft dalen met 1 procent.

3.1.2 Sociale zekerheid niet voor iedereen

Wie (tijdelijk) zonder inkomen zit, kan een beroep doen op het Nederlandse stelsel van de sociale zekerheid. De werkloosheidsuitkering maakt daar deel van uit. Komt iemand daar niet voor in aanmerking of is de uitkering te laag om van rond te komen, dan is het mogelijk een beroep te doen op sociale voorzieningen zoals de bijstand en de Wet Wajong.

Het stelsel van sociale zekerheid is erop gericht te voorkomen dat mensen bij verlies van hun baan in armoede geraken. Toch zijn er ook groepen mensen voor wie dat stelsel buiten bereik blijft, want niet iedereen bouwt recht op een WW-uitkering op.⁶² Voorwaarde voor een WW-uitkering is dat iemand minimaal 26 weken heeft gewerkt in de 36 weken voorafgaand aan de werkloosheid. Vooral mensen met kortlopende arbeidscontracten of mensen die niet in loondienst zijn, missen dus dit sociale vangnet.

Sinds het begin van de crisis hebben vooral veel meer jongvolwassenen een beroep gedaan op een bijstands- of WW-uitkering. Ook het aantal aanvragen van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond steeg flink.⁶³ Het aantal werkloze jongeren daalde iets gedurende de tweede helft van 2020 maar de nieuwe lockdown eind 2020 kan negatief uitpakken voor deze groep.⁶⁴ In het vierde kwartaal van 2020 waren 36.000 meer jongeren werkloos dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder.⁶⁵ Jongeren zullen bovendien sneller een beroep moeten doen op de bijstand, omdat de meesten nauwelijks WW-rechten hebben opgebouwd. Zij hebben hooguit twee of drie maanden recht op een WW-uitkering. Dit verklaart deels ook de daling van het aantal WW-uitkeringen aan jongeren eind 2020.⁶⁶

Zzp'ers vallen buiten het systeem van werknemersverzekeringen, terwijl ook zij behoefte hebben aan bescherming bij verlies van hun werk. Boven-gemiddeld vaak hebben zij weinig reserves, een laag inkomen of geen tweede inkomen in het huishouden om van rond te komen. Veel zzp'ers kunnen financiële tegenslagen moeilijk opvangen; een op de vijf zelfstandigen heeft een buffer voor hooguit drie maanden. Ongeveer 40 procent denkt het een

61 EIGE 2021 (*supra* noot 41), p. 10.

62 WRR, Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht, Den Haag: WRR, p. 86-90.

63 SCP 2021 (*supra* noot 50), p. 84.

64 SCP 2021 (*supra* noot 50), p. 81, 82.

65 'Arbeidsparticipatie jongeren in tweede helft 2020 deels hersteld', SCP 4 maart 2021.

66 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 14, 19.

‘Ik ben nog steeds onzeker over wat ik de komende maanden aan inkomsten kan verwachten’



In 2020 waagde Dore (35) vanuit haar vaste baan de sprong in het diepe. Ze startte haar eigen bedrijf als yoga- en meditatiedocent en coach. Maar haar klussen kwamen bijna onmiddellijk stil te liggen als gevolg van de coronacrisis. Ook een nieuwe baan lag niet voor het oprapen. ‘Ik heb veel wakker gelegen.’

Vorig jaar maart was een spannend moment voor Dore: haar vaste deeltijdcontract als docent aan de opleiding voor ergotherapie aan de HAN liep af en ze zou eindelijk echt voor zichzelf beginnen. Ze was al vroeg het onderwijs ingegaan en yoga gaan geven om haar werkervaring te verbreden. ‘Dat was zó leuk, dat ik het definitief ben gaan uitbouwen. Ik vind yoga een geweldig vak; niet alleen de verbinding met de groep, maar ook deelnemers laten kennismaken met hun lichaam en de voordelen van meditatie.’

Perfekte portefeuille

Toen de lockdown van kracht werd en de sportscholen en yogacentra dicht moesten, kwam daar een acuut einde aan. ‘Een paar weken vóór corona had ik nog volle groepen, iets waar ik maanden naartoe had gewerkt’, vertelt Dore. Ze had een portefeuille met minstens 24 uur per week aan yoga- en trainingslessen, verspreid over vijf locaties. Dat viel allemaal in één keer weg. ‘Ook verdampten mijn ambitieuze acquisitieplannen voor het bedrijfsleven. In april dacht ik nog: yes, ik ga online lesgeven om de verbinding te voelen en contact te houden met leerlingen, maar dat was slopend. Daarna ben ik 16 uur per week vrijwillig chauffeur geworden voor corona-verpleegkundigen.’

Auto-ongeluk

Zomer 2020 kreeg Dore een auto-ongeluk. ‘Toen de sportscholen in juni eindelijk opengingen, lag ik in de kreukels.’ Ze besloot te solliciteren, reageerde op vacatures voor studie-adviseur, trainer en re-integratiecoach. Aanvankelijk blaakte ze van het zelfvertrouwen, vanwege haar veelzijdige cv. Maar de nawerking van het

ongeluk gaf fysieke klachten en ook de moeizame zoektocht naar werk gaf stress. ‘Het voelde vrij uitzichtloos. Soms solliciteerde ik uit paniek op een “gewone” baan om maar rond te komen. Maar dan was ik een van de 160 sollicitanten. Ik heb toen veel wakkergelegen.’ Uiteindelijk vond ze werk voor 15 uur per week, waarbij ze een cliënt met een beperking ondersteunde in het dagelijks leven.

Geen tegemoetkoming

Dore was niet verzekerd tegen inkomensverlies door ziekte – ‘bij 25 euro bruto per uur kun je dan net zo goed stoppen met werken’ – en de kosten liepen intussen op. Voor de financiële tegemoetkoming voor zzp’ers tijdens de coronacrisis (TOZO) kwam ze niet in aanmerking, omdat haar bedrijf al in 2017 was opgericht en ze toen nog weinig uren maakte. Dore heeft een hypotheek voor haar bescheiden huis, en een auto. Ze moest flink bezuinigen. Ook sprak ze haar spaargeld aan. Haar prille relatie wilde ze er niet mee belasten. Het huis verkopen is geen optie, want voor sociale huur komt ze niet in aanmerking. ‘Een nieuwe hypotheek krijg ik voorlopig niet. Ik ben 35 en het voelt soms alsof ik overal nét buiten val.’ Nog steeds is het onzeker wat Dore de komende maanden aan inkomsten kan verwachten. Dat maakt haar regelmatig gespannen. ‘Als opdrachtgevers zeggen: we weten niet of we je een opdracht kunnen geven, lig ik daar meteen van wakker.’

Rust

Gelukkig gaat het inmiddels een stuk beter. Dore kreeg begin dit jaar via het programma *Nederland Leert* een gratis loopbaancoach en ontwikkelde een nieuwe

‘Soms solliciteerde ik uit paniek op een “gewone” baan om maar rond te kunnen komen. Maar dan was ik een van de 160 sollicitanten’

strategie: stoppen met solliciteren en meer netwerken. Ze heeft een werkervaringsplek als re-integratiecoach bij een re-integratiebureau, werkt op flexbasis als stagebegeleider bij een hogeschool, is als zzp’er coach bij een online trainingsbureau en volgt een inwerk- programma tot holistisch coach. De inkomsten zijn nog bescheiden, maar het diverse pakket bevat Dore goed. Van haar coronatijd heeft ze het belang van een financiële buffer geleerd. ‘Ik had nooit eerder in mijn leven financiële zorgen en ook dat was leerzaam. In mijn huidige werk kan ik die ervaring goed gebruiken. Aan anderen wil ik nu ook overbrengen: als je erin blijft geloven en vanuit mogelijkheden denkt, komen er dingen op je pad. Ik mag er van mezelf op vertrouwen dat het goedkomt. Dat geeft rust.’

jaar vol te houden wanneer de inkomsten uit het bedrijf wegvallen.⁶⁷ Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is Nederland een van de landen in Europa waar sociale zekerheid voor zzp'ers het minst geregeld is. Ook waarschuwt de WRR dat het systeem van sociale zekerheid de afgelopen decennia steeds soberder is geworden.⁶⁸

Ook werkers in informele arbeidsrelaties, die dus niet in loondienst zijn, bouwen geen recht op een werkloosheidsuitkering op. Verlies van werk leidt in deze groep soms ook tot het verlies van huisvesting en verblijfsvergunning, bijvoorbeeld voor inwonende huishoudelijke werkers zoals au pairs.⁶⁹

3.1.3 Langdurige werkloosheid en het verband met armoede

Mensen die 12 maanden of langer geen betaald werk hebben en daar wel naar op zoek zijn, zijn langdurig werkloos. Welke gevolgen de coronacrisis heeft voor langdurige werkloosheid is nog niet te overzien. Doordat de werkloosheid sinds de pandemie is toegenomen, is het aandeel van langdurige werkloosheid in het totale aantal werklozen kleiner geworden. Maar de trend is dat een toename van het aantal bijstandsontvangers ten opzichte van het jaar ervoor een eerste aanwijzing vormt voor een stijging van het aantal langdurig werklozen.

Opvallend is dat de groep jongeren tot 27 jaar in de bijstand is toegenomen sinds de coronacrisis. Dit hangt volgens de Denktank Coronacrisis – bestaande uit een groep van vertegenwoordigers van kennisinstututen, sociale partners en planbureaus – samen met een daling van de arbeidsdeelname van deze groep en mogelijk ook met minder kansen op banen voor jongeren met een arbeidspenking.⁷⁰ Naar verwachting verliezen veel mensen met een arbeidspenking hun dienstverband en vallen zij terug op Participatiewetuitkering of een arbeidsongeschiktheids- en/of WW-uitkering.⁷¹ Veel statushouders zijn eveneens langdurig werkloos. De komende jaren worden waarschijnlijk nog meer statushouders langdurig werkloos, omdat zij vaak in deeltijd en op tijdelijke basis werken. Bovendien werken zij veelal in sectoren die hard geraakt zijn door de crisis, zoals de uitzendbranche, horeca en handel.⁷²

Flexwerkers verliezen ook snel hun baan in de coronacrisis. En dit kan grote gevolgen hebben. Onderzoek van het CBS van voor de pandemie laat zien dat bijna de helft (46,5%) van de flexwerkers in de eerste vier jaren na verlies van arbeid geen betaald werk heeft of maar heel weinig werk. Daarvan heeft 17,8 procent geen werk én geen uitkering. Het gaat dan vooral om vrouwen, mensen met een migratieachtergrond en mensen tussen

67 '1 op de 5 zelfstandigen schatte buffer in 2019 op hooguit 3 maanden', CBS 16 april 2020

68 WRR 2020 (*supra* noot 62), p. 86-90.

69 EIGE 2021 (*supra* noot 41), p. 24.

70 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 47.

71 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 39-40.

72 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 50-51.

Flexwerkers en sociale zekerheid

46,5%

Bijna de helft van de flexwerkers
heeft in de eerste vier jaren na verlies van arbeid
geen betaald werk of maar **heel weinig werk**



Bron: CBS, CBS Statistische Trends, *Hoe vergaat het flexwerkers die geen werk meer hebben?*.

Een onderzoek naar loopbanetrajecten van werknemers die de flexibele schil verlaten zonder werk, Den Haag: CBS, 2020.

de 45 en 55 jaar.⁷³ Welk aandeel hiervan precies aangemerkt kan worden als ‘langdurig werkloos’ is niet duidelijk. Misschien hebben mensen bewust ervoor gekozen om te stoppen met werken. Het lijkt erop dat de coronacrisis mensen ontmoedigt om te werken of werk te zoeken.⁷⁴ En dat heeft natuurlijk een nadelig effect op hun levensstandaard en economische zelfstandigheid.

Bijna een kwart (23,2%) van de flexwerkers die werkloos worden, ontvangt tijdens de eerste vier jaar een uitkering, zoals WW, bijstand, WIA, of Wajong. Volgens het CBS zijn dat voor een groot deel ouderen van 55 tot 61 jaar, 36 procentpunt meer dan jongeren van 18-25 jaar.⁷⁵

In het algemeen geldt dat langdurige werkloosheid vaak leidt tot langdurige (kinder)armoede, sociale uitsluiting en gezondheidsklachten, bijvoorbeeld omdat mensen zorg gaan mijden vanwege geldgebrek.⁷⁶

Vooral arbeidsmigranten en werknemers in informele arbeidsrelaties lopen risico op armoede en dakloosheid wanneer zij hun baan verliezen. Vaak is hun huisvesting, zorgverzekering en verblijfstatus gekoppeld aan hun baan.

Valente, de branchevereniging voor maatschappelijke opvang, rapporteerde begin 2021 een stijging van het aantal Oost-Europese arbeidsmigranten in de maatschappelijke opvang.⁷⁷ De Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) geeft hen weliswaar geen recht op maatschappelijke opvang, maar zij konden daar tijdens de eerste en tweede lockdown tijdelijk terecht. Dat eindigt bij afsluiting van de lockdown (stap 2 uit het openingsplan) per 19 mei 2021, met een afbouwperiode van twee weken.

Arbeidsmigranten uit de EU moeten terug naar het land van herkomst of op zoek naar werk.

De gemeente en de opvang moeten daarover met hen in gesprek.⁷⁸ Zolang zij geen werk hebben, is de kans groot dat zij dakloos raken. Een deel van de arbeidsmigranten is niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen, zodat zij zich niet kunnen inschrijven als woningzoekende.⁷⁹

73 CBS, CBS Statistische Trends, *Hoe vergaat het flexwerkers die geen werk meer hebben?: Een onderzoek naar loopbaantrajecten van werknemers die de flexibele schil verlaten zonder werk*, Den Haag: CBS, 2020, p. 7.

74 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p.47.

75 CBS 2020 (*supra* noot 73), p. 9.

76 College, *Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland 2016: Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*, Utrecht: CRM, 2017, p. 84.

77 M. Middel, ‘Forse groei arbeidsmigranten bij daklozen’, *NRC* 10 februari 2021.

78 Rijksoverheid, ‘Richtlijn opvang dak- en thuisloze mensen, versie 21 april 2021’.

79 S. van den Braak, ‘Bijna 250 duizend arbeidsmigranten onvindbaar voor de overheid’, *Investico*, 4 mei 2021.

3.2 Toegang tot de arbeidsmarkt

Werk (gaan) zoeken geldt voor veel mensen als een belangrijke stap. Of het nu de eerste keer is dat zij de arbeidsmarkt betreden, of een nieuwe baan zoeken, het is een stap naar economische zelfstandigheid, autonomie en maatschappelijke participatie, en geeft een gevoel van eigenwaarde. De coronacrisis heeft enige positieve effecten gehad op de deelname van mensen aan de arbeidsmarkt, doordat thuiswerken genormaliseerd is (zie ook par. 2.2). Ook neemt het aantal vacatures toe in bijvoorbeeld de zorg en de handel.

Over het geheel is het aantal banen door de coronacrisis wel iets verminderd. Over het jaar 2020 is het aantal openstaande vacatures in totaal met 76.000 afgenomen.⁸⁰ In het vierde kwartaal van 2020 waren er 133.000 minder banen dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder. Zeker in sectoren die hard geraakt zijn door de crisis (horeca, cultuur, evenementen, recreatie en toerisme) nam het aantal openstaande vacatures enorm af. Met minder vacatures is het moeilijker voor mensen om de arbeidsmarkt te betreden. Samen met een toename van het aantal mensen dat hun werk verliest, leidt dat tot meer werkloosheid.

80 'Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in vierde kwartaal minder turbulent', CBS 16 februari 2021.

In deze paragraaf besteden we aandacht aan arbeidsmarktdiscriminatie en verdringing op de arbeidsmarkt.

3.2.1 Arbeidsmarktdiscriminatie

Discriminatie op de arbeidsmarkt is een hardnekkig probleem. Mensen krijgen te maken met discriminatie, vooroordelen en stereotiepe denkbeelden wanneer zij solliciteren op een baan of een stage zoeken. Zij krijgen minder snel een plek, bijvoorbeeld vanwege hun geslacht, afkomst, religie, beperking of leeftijd. Bij een krappe arbeidsmarkt hebben werkgevers minder te kiezen en zouden we kunnen aannemen dat er minder 'ruimte' is voor arbeidsmarktdiscriminatie. Omgekeerd, nu de coronacrisis lijkt te leiden tot een afname van het aantal vacatures, wordt het voor mensen die te maken krijgen met arbeidsmarktdiscriminatie extra moeilijk om een baan te vinden.⁸¹ Er is immers meer concurrentie op de banenmarkt, én discriminatie bij werving en selectie bemoeilijkt hun positie.

In onderzoek van het SCP dat vooraf ging aan de coronacrisis, gaf een op de vier sollicitanten aan dat zij vermoeden te zijn gediscrimineerd bij een

81 'Wie heeft er nog een baan na de coronacrisis?', *Radar* 11 mei 2020. J. Zwetsloot, B. ter Weel, M. van Rooijen, P. Bisschop en K. van der Ven, *De impact van de coronacrisis op de overgang onderwijs-arbeidsmarkt*, Amsterdam: SEO en Verwey Jonker Instituut, 2020, p. 13. M. Couzy, 'Aantal meldingen van arbeidsdiscriminatie in Amsterdam neemt toe', *Het Parool* 1 september 2020.

afwijzing.⁸² Het gaat daarbij in het bijzonder om bepaalde groepen; de helft van de 55-plussers (tot 65 jaar), twee op de vijf mensen met een beperking, en de helft van de mensen met een Turkse of Marokkaanse migratieachtergrond blijkt discriminatie te ervaren bij het sollicitatieproces. Van de stagezoekenden heeft 10 procent het vermoeden te zijn gediscrimineerd doordat het moeilijk was om een stageplek te vinden. Meisjes ervaren dit bijna twee keer zo vaak als jongens en van de studenten met een Marokkaanse afkomst geeft zelfs 44 procent aan stagediscriminatie te hebben ervaren.⁸³

Discriminatie gebeurt niet altijd bewust en opzettelijk. Soms werken stereotiepe denkbeelden onbewust door in de werving- en selectieprocedure. Maar bewuste discriminatie komt ook voor. Uit onderzoeken blijkt dat uitzendbureaus regelmatig hun medewerking verlenen aan discriminerende verzoeken van werkgevers, die bijvoorbeeld laten weten liever geen mensen met een migratieachtergrond te hebben.⁸⁴

Discriminatie bij werving en selectie maakt het moeilijk voor bepaalde groepen om een baan of stage te vinden. Mbo-studenten met een migratieachtergrond ervaren gemiddeld meer moeite met het vinden van een stage en moeten vaker solliciteren dan studenten zonder een migratieachtergrond.⁸⁵ Ook hbo- en wo-studenten krijgen daarmee te maken. Discriminatie op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat mensen uiteindelijk noodgedwongen een baan met ongunstige werkomstandigheden accepteren, of aan de slag gaan als platformwerker (zie ook par. 2.1.2). Door ervaringen met discriminatie op de arbeidsmarkt trekken sommige mensen zich uiteindelijk geheel terug van de arbeidsmarkt. 19 procent van de mensen die discriminatie heeft ervaren bij het zoeken naar een baan of stage, geeft aan de zoektocht te hebben gestaakt vanwege discriminatie.⁸⁶ De coronacrisis kan ertoe leiden dat meer mensen die arbeidsmarktdiscriminatie ervaren zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Door krapte op de arbeidsmarkt wordt hun zoektocht namelijk nog moeilijker.

82 I. Andriessen, J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink, 'Ervaren discriminatie in Nederland II', Den Haag: SCP, 2020, p. 72.

83 Andriessen e.a. 2020 (*supra* noot 82), p. 70.

84 Inspectie SZW, *Rapport Inspectie SZW mystery calling-onderzoek arbeidsmarktdiscriminatie*, Den Haag: Inspectie SZW, 2019, p. 7.

85 Zie de diverse onderzoeken aangehaald in E. Klooster, S. Koçak en M. Day, *Wat is er bekend over discriminatie van mbo-studenten bij toegang tot de stagemarkt?*, Utrecht: KIS, januari 2016, p. 4.

86 Andriessen e.a. 2020 (*supra* noot 82), p. 76.

3.2.2 Verdringing op de arbeidsmarkt

Bij minder vacatures solliciteren meer mensen op dezelfde baan. Werknemers hebben minder te kiezen, werkgevers juist meer. In hun zoektocht naar werk gaan mensen op banen solliciteren waar zij in betere tijden niet op zouden solliciteren. Dit leidt tot verdringing: mensen met een hogere opleiding krijgen banen die ook geschikt zijn voor mensen met een lagere opleiding. Ook nemen werkgevers minder snel mensen aan met een afstand tot de arbeidsmarkt, omdat zij vrezen dat die hen veel tijd en inspanning kosten.

Afstand tot de arbeidsmarkt

Wie hebben een afstand tot de arbeidsmarkt? Bijvoorbeeld mensen die te maken krijgen met arbeidsmarktdiscriminatie, de Nederlandse taal niet (goed) beheersen of aanpassingen nodig hebben op de werkplek. Ook kan afstand tot de arbeidsmarkt ontstaan door langere tijd in de bijstand zitten of in armoede leven. Mensen hebben daardoor minder vaak een sociaal netwerk dat hen helpt bij het vinden van werk en hebben geen geld voor bijscholing. Voor langdurig werklozen ontstaat afstand ook omdat het lastig is om bij te blijven in de veranderende wereld van het werk met meer nadruk op versnelling en complexe sociale vaardigheden.⁸⁷

Er zijn nog geen cijfers van de precieze impact van de coronacrisis voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Toch is zichtbaar dat de crisis de kansen verkleint voor deze groepen; er zijn sowieso al weinig vacatures beschikbaar voor deze groepen.⁸⁸ Als de werkgelegenheid krimpt, is het voorstelbaar dat werkgevers minder bereid zijn om bijvoorbeeld de groep van statushouders werkervaring op te laten doen. Dat bemoeilijkt hun kansen om de banenmarkt te betreden.⁸⁹ Die verwachting geldt ook voor andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een beperking.

Omscholing en bijscholing kunnen essentieel zijn om de kansen op werk bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. Maar re-integratie is niet altijd succesvol gebleken onder meer omdat het re-integratiebudget bij gemeenten en UWV de laatste jaren was gekrompen. Sommige werkzoekenden kregen überhaupt geen re-integratiedienstverlening, omdat gemeenten zich vooral richtten op mensen die bijstand ontvangen en goede kansen hadden op werk.

87 WRR 2020 (*supra* noot 62), p. 184.

88 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 48.

89 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 50.



Een mbo-docent metaaltechnieken is online aan het lesgeven. Zijn studenten zitten thuis.

Minder aandacht was er voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.⁹⁰ Tijdens de coronacrisis is al opgemerkt dat de hulpverlening en bemiddeling vanuit gemeenten om mensen met een (arbeids)beperking te helpen aan een baan, is stilgevallen.⁹¹ Het is niet ondenkbaar dat re-integratiebudgetten verder afnemen in de nasleep van de coronacrisis, wat de afstand tot de arbeidsmarkt moeilijker overbrugbaar maakt voor diverse groepen.

Problemen bij toeleiding tot de arbeidsmarkt: onderwijs en cursussen

De coronacrisis leidde tot problemen bij de toeleiding tot de arbeidsmarkt. Met toeleiding bedoelen we: voorbereidende stappen voor betaald werk, zoals een opleiding of een stage. Scholieren en studenten hebben een lange periode vrijwel alleen digitaal onderwijs gekregen. Het praktijkgericht onderwijs, met trainingen, cursussen en stages ter plaatse, heeft vaak tijdenlang stilgelegen. Veel werknemers werken thuis en dat maakt het moeilijk om goede begeleiding te geven. Daardoor nam het aantal stageplaatsen en werkplekken af.

Ook deze ontwikkeling leidt tot verdringing: scholieren en studenten die geen stage hebben

kunnen lopen, hebben minder werkervaring. Hun CV is daardoor vaak minder aantrekkelijk en zij hebben geen netwerk kunnen opbouwen dat hen kan helpen een baan te vinden na hun opleiding.⁹² Op de lange termijn kan dit gevolgen hebben voor hun inkomen, pensioen, huisvesting, autonomie, het aangaan van relaties, en gezinsvorming ('een verloren generatie').

Uit het studiejaar 2018/2019 betraden bijna 240.000 jongeren van 16 tot 30 jaar de Nederlandse arbeidsmarkt.⁹³ De gevolgen van de coronacrisis voor hun start op de arbeidsmarkt is onderzocht. Uit dat onderzoek blijkt dat jongeren met een relatief laag opleidingsniveau een steeds minder grote kans hebben op een baan dan jongeren met een relatief hoog opleidingsniveau. (De baankansen van jongeren met een relatief laag opleidingsniveau dalen sterker dan de baankansen van jongeren met een relatief hoog opleidingsniveau.) Voor jongeren zonder startkwalificatie, jongeren met een mbo-bol-opleiding en studenten in het hoger onderwijs die afhaken, daalt hun kansen op een baan sterker; met 3 tot 7 procentpunt. Vooral jongeren met een mbo-bol-opleiding op niveau 2 gaan er in kansen flink op achteruit.⁹⁴

90 Rijksoverheid, Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen, nr. 6, *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant*, april 2020, p. 8.

91 M. Willemsen, 'Met een beperking is een baan vinden nu nog moeilijker', *NRC* 14 september 2020.

92 B. Schreurs, 'Een tekort aan mbo-stages: "duizenden studenten hebben straks een probleem"', *NOG*, 7 mei 2021.

93 J. Zwetsloot e.a. 2020 (*supra* noot 81), p. 3.

94 J. Zwetsloot e.a. 2020 (*supra* noot 81), p. 5

Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat ook binnen opleidingsniveaus bepaalde groepen jongeren harder worden geraakt dan anderen. Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond hebben ten opzichte van jongeren met een Nederlandse achtergrond relatief vaak een mbo-bol-opleiding of geen startkwalificatie. Dat geldt zowel voor mannen als vrouwen, al zijn vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond wel weer vaker hoogopgeleid dan mannen met een niet-westerse migratieachtergrond. Aangezien de gemiddelde baankansen van jongeren met een lager opleidingsniveau tijdens de corona-crisis harder dalen dan de baankansen van jongeren met een hoger opleidingsniveau, worden jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond op die manier relatief hard getroffen.⁹⁵

Ook voor statushouders is het lastig om de Nederlandse arbeidsmarkt te betreden.⁹⁶ De arbeidsparticipatie van volwassen statushouders is laag. Van de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning hebben ontvangen, had 43 procent medio 2020 een baan. Hun arbeidsparticipatie nam de afgelopen jaren weliswaar toe, maar door de coronacrisis is dat gestagneerd. Verder is te zien dat statushouders vaak in deeltijd werken, relatief

vaak een contract voor bepaalde tijd hebben en vaak in de horeca werken.⁹⁷ Hun afstand tot de arbeidsmarkt komt vaak omdat hun opleiding of werkervaring niet goed aansluit op de Nederlandse arbeidsmarkt en hun beheersing van de Nederlandse taal onvoldoende is. Bij toeleiding naar werk gaat het om taallessen en soms ook om omscholing of het eigen maken van vaardigheden en capaciteiten die nodig zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt.⁹⁸ Veel taallessen en werk-leertrajecten zijn beperkt of tijdelijk stilgelegd door de coronamaatregelen.⁹⁹ Ook inburgeringsexamens zijn enkele maanden vertraagd.

3.3 Samenvattend

Een crisis van deze omvang heeft werkloosheid tot gevolg. Hoe groot de gevolgen zijn, is nog niet volledig duidelijk. Sommige mensen vinden snel nieuw werk, vinden zichzelf opnieuw uit door omscholing, of hebben voldoende financiële buffer opgebouwd om de crisis te overbruggen. Het stelsel van sociale zekerheid vangt de achteruitgang in inkomen tijdelijk en gedeeltelijk op, maar dat geldt niet voor iedereen. Sommige mensen hebben geen

95 J. Zwetsloot e.a. 2020 (*supra* noot 81), p. 12-13.

96 De Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) pleitte onlangs voor betere kansen voor asielmigranten om aan de slag te gaan als zorgverlener in Nederland in: ACVZ, *Van asielzoeker naar zorgverlener: Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector – Een verkenning*, Den Haag: ACVZ, mei 2021.

97 CBS, *Asiel en integratie 2021. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*, Den Haag: CBS, 2021.

98 VNG, <Inclusie en discriminatie op de arbeidsmarkt bij inburgering> uit: *Handreiking lokale aanpak inclusie en discriminatie*, Den Haag: VNG, oktober 2020.

99 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 30-32.

rechten opgebouwd op een (WW-)uitkering, bijvoorbeeld omdat ze steeds korte contracten hadden of in informele arbeidsrelaties verkeerden.

Weer aan het werk komen is niet altijd eenvoudig. Voor mensen die al werkloos waren, is dat nu nog moeilijker. Mogelijke gevolgen van langdurige werkloosheid zijn onder meer: armoede en sociale uitsluiting, grotere afstand tot de arbeidsmarkt en bijzonder moeilijk weer aan het werk komen. Arbeidsmarktdiscriminatie bemoeilijkt het vinden van een baan voor een aantal groepen, zoals mensen met een migratieachtergrond of mensen met een beperking. Groepen die al met arbeidsmarktdiscriminatie te maken hadden, ondervinden daar in tijden van krappe arbeidsmarkt nog meer de gevolgen van.

Naar verwachting ontstaat binnenkort ook verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor het lastiger wordt om een baan te vinden. Dat geldt in het bijzonder voor lager opgeleiden, mensen met een beperking, en studenten en statushouders bij wie (om)scholing stil heeft gelegen.

4. Het recht op arbeid in crisistijden



De voorgaande hoofdstukken lieten zien dat niet iedereen als gevolg van de crisis hetzelfde risico loopt op werk in slechte arbeidsomstandigheden of op verlies van werk en inkomen. Herstelbeleid dat effectief en in overeenstemming met mensenrechten is, houdt rekening met deze verschillen. Immers, herstelbeleid dat gericht is op een toekomst waarin iedereen gelijke kansen heeft en niemand op onoverbrugbare achterstanden staat, vereist dat de overheid maatregelen neemt om de nadelige gevolgen voor achtergestelde groepen af te zwakken en tegelijkertijd de onderliggende oorzaken van bestaande achterstanden aanpakt.

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de mensenrechten die relevant zijn voor de vraagstukken over corona en werk. Het mensenrechtenkader helpt om uitgangspunten vast te leggen voor beleid: waar moeten herstelmaatregelen van de overheid aan voldoen? Wat zijn de uitgangspunten voor het formuleren, uitvoeren en monitoren van beleid dat is gestoeld op mensenrechten? Met mensenrechten als uitgangspunt voor beleid en als toetssteen voor maatregelen is er ook aandacht voor de onderliggende oorzaken van bestaande verschillen. Deze oorzaken komen ook aan bod in Hoofdstuk 5.

Welke mensenrechten zijn onder meer van belang voor de arbeidsmarkt? Wat houden deze rechten in? Daarover gaat paragraaf 4.1. Welke betekenis hebben economische en sociale mensenrechten in tijden van crisis? In paragraaf 4.2 gaan we daarop in en laten we zien in hoeverre deze rechten (zijn) blijven gelden tijdens de pandemie. In paragraaf 4.3 staat een aantal slotopmerkingen.

4.1 Mensenrechten en de arbeidsmarkt

Mensenrechten zijn vastgelegd in internationale, Europese en nationale regelgeving en richtlijnen. Het doel daarvan is fundamentele waarden te beschermen, waaronder menselijke waardigheid, non-discriminatie en gelijke behandeling, participatie en rechtsbescherming. Deze kernwaarden zijn de doelen én de uitgangspunten van mensenrechten, ook als het gaat om rechten op de arbeidsmarkt. Op het moment dat de overheid herstelmaatregelen formuleert en implementeert, moet zij deze beginselen dus in acht nemen, zodat zij de mensenrechten van iedereen beschermt en bevordert.

Dit hoofdstuk onderscheidt zes mensenrechten, die nauw met elkaar samenhangen: het recht op arbeid, het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden, het recht op sociale zekerheid, het recht op non-discriminatie, het recht op

rechtsbescherming en het recht op participatie. We bespreken wat deze rechten inhouden en werken dat uit aan de hand van de fundamentele beginselen van mensenrechten.

4.1.1 Het recht op arbeid

Het recht op arbeid is een fundamenteel recht dat is opgenomen in artikel 19 van de Grondwet. Het artikel bepaalt dat bevordering van voldoende werkgelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. Dat wil zeggen dat de overheid probeert te zorgen voor genoeg werk voor iedereen die kan werken. In regionale en internationale verdragen is het recht op arbeid als individueel recht gegarandeerd; dat betekent dat dat recht elk individu toekomt. Van belang zijn ook alle verdragen en aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). In de eerste plaats houdt het recht op arbeid in dat iedereen die wil en in staat is om te werken een vrije arbeidskeuze heeft. Het recht beschermt bovendien gelijke toegang tot arbeid zonder discriminatie, rechtvaardige en gunstige (voornamelijk gezonde en veilige) arbeidsomstandigheden, vrijwaring van uitbuiting, gelijke beloning voor gelijkwaardig werk en voldoende loon voor een menswaardig bestaan.

Het recht op arbeid is essentieel om andere mensenrechten te realiseren, zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Vooral vrijwillige en zelf gekozen arbeid draagt ook bij aan zelfontplooiing en erkenning binnen de gemeenschap. Het recht op arbeid is daarmee ook

cruciaal voor de bescherming van fundamentele waarden die ten grondslag liggen aan alle mensenrechten, zoals waardigheid, non-discriminatie, autonomie en participatie.

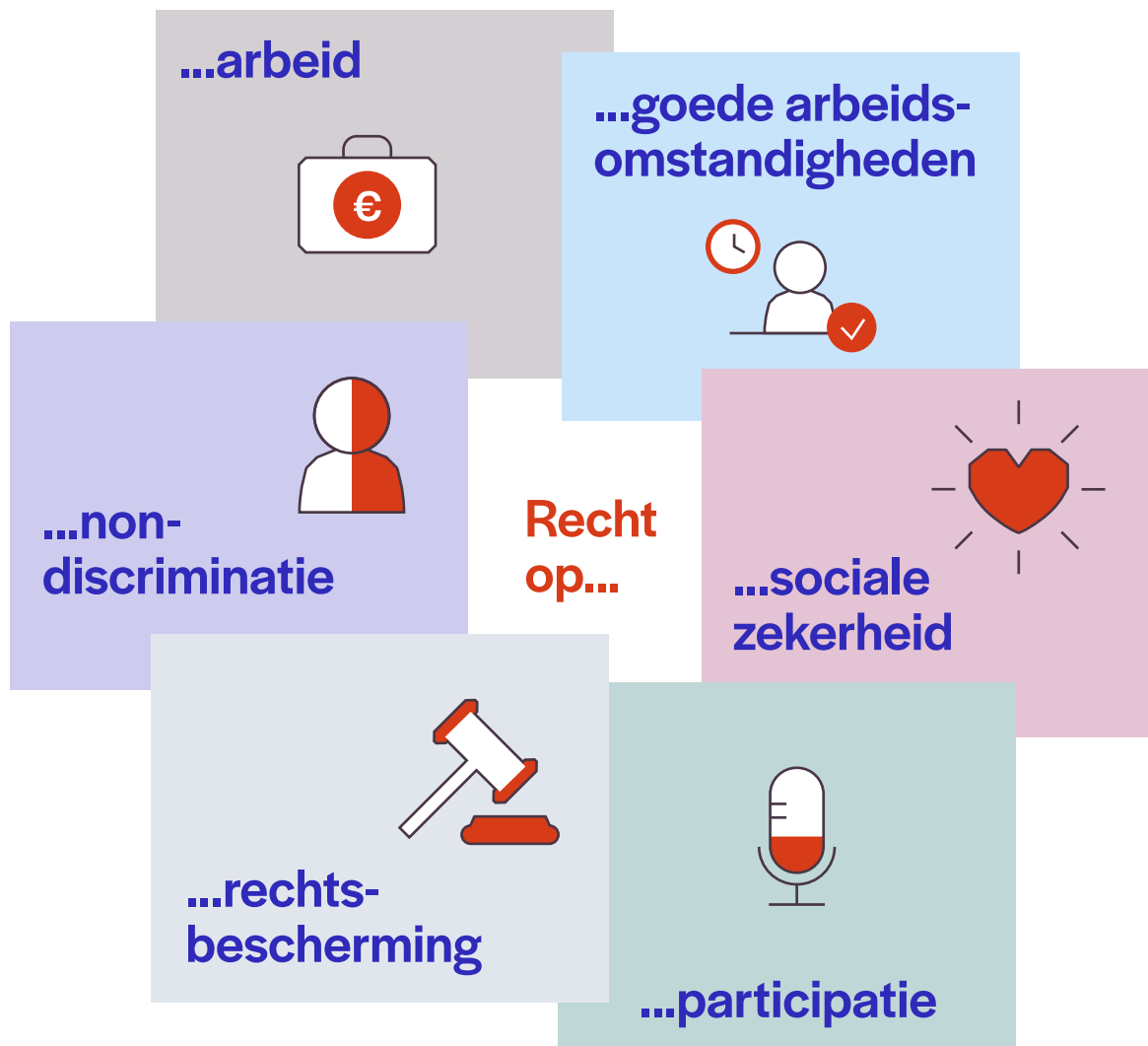
Het recht op arbeid verplicht staten om – ook in tijden van een crisis – het recht op gelijke behandeling te garanderen in alle aspecten van het werk.¹⁰⁰ Dat betekent dat zij specifieke maatregelen moeten nemen die ervoor zorgen dat mensen in kwetsbare situaties niet nog verder achtergesteld raken en dat ook zij op gelijke voet met anderen toegang hebben tot arbeid.

4.1.2 Het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden

Het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden is eveneens in verschillende nationale wetten, mensenrechtenverdragen en aanbevelingen gegarandeerd. Voorwaarde voor bescherming van de menselijke waardigheid is dat goede arbeidsomstandigheden zijn gewaarborgd. Dat vereist, waar nodig, concrete maatregelen die beschermen tegen het risico van discriminatie, uitbuiting en onveilige arbeidsomstandigheden. Dit recht houdt nauw verband met andere rechten. Veiligheid op

100 Danish Institute for Human Rights (DIHR), *COVID-19 and inequality: guidance and resources for using human rights to build back equal*, Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights and Denmark's National Human Rights Institution, 2020, p. 26.

Mensenrechten en arbeid



het werk houdt direct verband met het recht op gezondheid. Als het gaat om billijke en gelijke beloning, houdt dat verband met het recht op een behoorlijke levensstandaard.

Ook het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden legt diverse concrete verplichtingen op aan de overheid. Allereerst vereist het non-discriminatie beginsel dat staten gezonde en veilige arbeidsomstandigheden garanderen voor iedereen. Het gaat daarbij om gelijke behandeling in de uitoefening van dat recht op gunstige en billijke arbeidsomstandigheden. Dit vereist dat de overheid beleid maakt en uitvoert over veiligheid en gezondheid op het werk, en voor het garanderen van een minimumloon en redelijke werktijden.¹⁰¹

In de tweede plaats verplicht het de overheid om te verzekeren dat iedereen onmiddellijk gelijke toegang heeft tot preventieve maatregelen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid. Dit houdt onder meer in dat staten moeten regelen dat werknemers goed beschermd zijn tegen (corona)besmetting op de werkplek. Als die maatregelen er niet zijn, kunnen werknemers niet worden verplicht te werken en zouden zij moeten worden beschermd tegen disciplinaire of andere straffen als ze weigeren te

101 Comité inzake economische en sociale rechten (CESCR) 27 april 2016, E/C.12/GC/23, *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, par. 65.

werken zonder goede bescherming.¹⁰² Bovendien mogen gezamenlijke acties van personeel bij gebrek aan adequate maatregelen ter bescherming tegen het coronavirus door de werkgever niet bestraft worden.¹⁰³

Ook moet er aandacht zijn voor de omstandigheden van het (digitale) thuiswerken. Want daar kunnen specifieke gezondheid en veiligheidsrisico's ontstaan, waaronder ergonomisch ontoereikende werkplekken en psychosociale stressfactoren zoals sociale isolatie, elektronische surveillance, lange werkdagen, het gevoel altijd bereikbaar te moeten zijn, en het moeilijk vinden een goede balans tussen werk en privé in stand te houden.¹⁰⁴

4.1.3 Het recht op sociale zekerheid bij verlies van werk

Het recht op sociale zekerheid is neergelegd in artikel 20 Grondwet en in internationale verdragen. Voor het recht op sociale zekerheid is het ten eerste noodzakelijk om de toegang tot voorzieningen te garanderen die er zijn ter bescherming van bestaanszekerheid. Dit omvat de verplichting voor de overheid om te voorzien in een stelsel van sociale zekerheid

102 CESCR 6 april 2020, E/C.12/2020/1, *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*, par. 16.

103 Europees Comité voor sociale rechten (ECSR) 24 maart 2021, *Statement on COVID-19 and social rights*, p. 6.

104 ECSR, *Statement on COVID-19 and social rights (supra noot 103)*, p. 4.

dat voorziet in een minimum essentieel niveau van uitkeringen voor individuen en gezinnen dat hen in staat stelt toegang te hebben tot essentiële gezondheidszorg, basale huisvesting, eten en basaal onderwijs.¹⁰⁵ Ook de Raad van de Europese Unie heeft de Lidstaten erop gewezen dat hun regelingen voor de bescherming van een minimum inkomen toegankelijk en toereikend moeten zijn. Iedereen moet het recht hebben op toegang tot uitkeringen, via toegankelijke en eenvoudige procedures. De uitkeringen moeten voldoende zijn in omvang en duur om mensen een behoorlijke levensstandaard te garanderen.¹⁰⁶

Een tweede aspect is dat de regelingen voor sociale zekerheid bij verlies van werk *alle* werknemers dienen te omvatten, dus inclusief parttimers, mensen met onzekere en tijdelijke banen, seizoenwerkers, zelfstandigen en mensen die in de informele economie werken.¹⁰⁷ Zo veel mogelijk moeten overheden ervoor zorgen dat ook mensen van wie de economische activiteiten niet (voldoende) beschermd zijn door een formele regeling, toch toegang krijgen tot een vorm van sociale zekerheid.¹⁰⁸

Een derde aspect van het recht op sociale zekerheid bij het verlies van werk is dat de regelingen van de overheid moeten voorzien in diensten die mogelijkheden scheppen: mogelijkheden om (weer) aan het werk te komen, door arbeidsmarktbeleid en opleidingen.¹⁰⁹ Het belang van coördinatie van regelingen voor sociale bescherming en de bevordering van werkgelegenheid is benadrukt door de ILO, die daarbij ook aandacht vraagt voor mensen die werken in de informele sector.¹¹⁰

4.1.4 Arbeid en het recht op non-discriminatie

Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie is een kernonderdeel van alle aspecten van mensenrechten op de arbeidsmarkt.¹¹¹ Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie is gegarandeerd in alle mensenrechtenverdragen. In hun aanbevelingen aan staten richten internationale toezichthoudende organen zich zowel op het aanpakken van bestaande ongelijkheden als op het inrichten van gelijke(re) samenlevingen en het voorkomen van nieuwe ongelijkheden.¹¹²

105 Zie artikelen 20, 22 en 23 Grondwet en CESCR 4 februari 2008, E/C.12/GC/19, *General comment No. 19 (2007) The right to social security (art. 9)*, par. 59.

106 CESCR, General comment no. 19 (*supra* noot 105), par. 22.

107 CESCR, General comment no. 19 (*supra* noot 105), par. 16.

108 CESCR, General comment no. 19 (*supra* noot 105), par. 34.

109 Raad van de Europese Unie 9 oktober 2020, 11721/2/20 Rev 2, Annex, *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the COVID-19 Pandemic and Beyond. Council Conclusions*, par. 9, 13.

110 ILO 16 september 2020, *Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations, Social protection spotlight*, p. 10.

111 DIHR 2020, (*supra* noot 100), p. 26.

112 DIHR 2020, (*supra* noot 100), p. 7.

Toegepast op arbeid, omvat dit recht allereerst gelijke behandeling bij toegang tot arbeid: discriminatie bij werving en selectie op grond van onder meer ras, godsdienst, geslacht, handicap en leeftijd is verboden. Het enkel verbieden van discriminatie is niet voldoende om dit recht ook in de praktijk te garanderen. Aanvullende maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat iedereen daadwerkelijk gelijke kansen heeft op toegang tot werk. Dat houdt bijvoorbeeld in dat de overheid erop toeziet dat werkgevers niet discrimineren. Het houdt ook in dat overheid en werkgevers maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat iedereen, ook mensen in een achterstandssituatie, gelijke kansen en mogelijkheden hebben op toegang tot werk.

Het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie is ook cruciaal op het werk. Denk aan gelijke beloning voor gelijk werk, gelijke toegang tot opleidingen en mogelijkheden door te stromen naar hogere functies. Daaronder valt eveneens het beschermen van groepen die met discriminatie te maken hebben op het werk, en meer risico lopen op geweld en (seksuele) intimidatie op de werkvloer.¹¹³ Dit aspect zou moeten worden meegenomen bij het vormgeven van een veilige werkomgeving.

113 CESCR, General comment no. 23 (*supra* noot 101), par. 65.

Maatregelen zijn nodig om dit recht in de praktijk te garanderen en te voorkomen dat, bijvoorbeeld, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond, in de praktijk geconfronteerd worden met discriminatie op de werkvloer en toegang hebben tot rechtsbescherming als zij ermee te maken krijgen. Het gaat ook om gelijke bescherming tegen besmetting met het coronavirus.

Uiteraard geldt het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie ook bij ontslag. Zo mogen werkgevers ook in economisch moeilijke tijden vrouwen niet ontslaan omdat zij zwanger zijn of een kindervens hebben. Zij mogen eveneens mensen niet ontslaan als zij vanwege hun beperking of chronische ziekte niet veilig zouden kunnen werken op het werk. Er moet gezocht worden naar een doeltreffende aanpassing.

Het is noodzakelijk om ook naar factoren te kijken die gelijke arbeidsparticipatie belemmeren. Een afname of stagnatie van de deelname van groepen aan de arbeidsmarkt is onwenselijk, omdat het leidt tot het verlies van inkomen, het kiezen voor parttime werken, een vermindering van carrièremogelijkheden en zelfs het volledige vertrek van de arbeidsmarkt.¹¹⁴ De overheid dient arbeidsparticipatie juist te bevorderen.

114 ECSR, Statement on COVID-19 and social rights (*supra* noot 103), p. 6.

4.1.5 Arbeid en het recht op rechtsbescherming

Wat is nodig om mensenrechten praktisch en effectief te maken op de arbeidsmarkt? Daarvoor is het essentieel om het recht op rechtsbescherming te verzekeren.¹¹⁵ Mensen moeten de overheid ter verantwoording kunnen roepen voor het gevoerde beleid. De regels moeten duidelijk en toegankelijk zijn, zodat mensen hun rechten kennen. Zij hebben bijvoorbeeld recht op informatie over minimumlonen en arbeidsomstandigheden, waaronder de maatregelen die noodzakelijk zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Die informatie moet in relevante talen beschikbaar zijn en in verschillende vormen, zodat ook mensen met een beperking toegang tot die informatie hebben.

Rechtsbescherming op de arbeidsmarkt vereist ook dat mensen precies weten waar zij terecht kunnen met een vraag of een klacht en dat klachtprocedures toegankelijk en effectief zijn. Maar de overheid dient er ook rekening mee te houden dat niet iedereen altijd in staat is goed voor eigen rechten op te komen. Bijvoorbeeld omdat de regels erg ingewikkeld zijn of doordat iemand afhankelijk is van zijn werkgever. Mensen moeten dus ook ondersteuning kunnen krijgen en zo nodig rechtsbijstand.

115 Zie in algemene zin, College, *Jaarlijkse rapportage Mensenrechten in Nederland 2018: Toegang tot het recht*, Utrecht: CRM, 2019.

In dit verband blijkt de noodzaak om te kijken naar de rechten en omstandigheden die met arbeid samenhangen. Het garanderen van rechtsbescherming vereist dat de overheid actief toeziet dat werkgevers goede en gezonde arbeidsomstandigheden verzekeren voor hun werknemers. Arbeidsinspecties spelen daarin een belangrijke rol. Zij moeten voldoende financiële middelen en capaciteit hebben om hun werkzaamheden goed en veilig uit te kunnen voeren.

4.1.6 Arbeid en het recht op participatie

Cruciaal is dat groepen die (potentieel) geraakt worden door beleidsmaatregelen, participeren in de besluitvorming. Het zorgt niet alleen voor effectieve maatregelen, maar is bovendien een recht. Hoe bepaalde maatregelen tot stand komen is dan ook even belangrijk als de uiteindelijke inhoud van die maatregelen. Daarom is het heel belangrijk dat overheden daadwerkelijk luisteren naar de betrokkenen en dat besluiten *met* hen en niet *voor* hen worden genomen. Zo komt er zicht op alle potentiële gevolgen van een maatregel en op de mogelijkheden om problemen effectief op te lossen. Dit versterkt de legitimiteit van maatregelen en respecteert bovendien de waardigheid van de betrokkenen.¹¹⁶

116 D. Basharu, geciteerd in 'Building back better: People with disabilities have vital role, International day of persons with disabilities', *OHCHR* 3 December 2020.

‘Zonder corona zouden ze mijn contract verlengd hebben’



Eva (38) is slechthorend. Ondanks haar brede ervaring heeft ze vaak moeite een baan te vinden op haar niveau. Aan arbeidsbemiddelaars moet ze elke keer uitleggen wat ze met haar beperking wél en niet kan. Na lang zoeken vond ze een fijne baan als klantcontactmedewerker bij een bank. Maar door corona raakte ze die baan weer kwijt.

Eva is een gefingeerde naam

Eva is vanaf haar geboorte slechthorend. Ook prikkels verwerken is soms moeilijk; sinds twee jaar weet ze dat ze ADHD heeft. Haar hele leven heeft ze te maken met onderschatting. Als kind mocht ze eerst niet naar de dovenschool, omdat ze te goed hoorde. Toen ze daar alsnog terecht kon, leerde ze pijlsnel rekenen en schrijven. Haar middelbare school deed ze op twee scholen: een doven- en een reguliere school. ‘Ik haalde mijn diploma met twee vingers in mijn neus. Op het mbo verveelde ik me te pletter, dus stopte ik met de opleiding.’

Hokjesdenken

Via de dovenschool volgde Eva een administratieve opleiding en werkte ze via een werkervaringsplaats bij de gemeente bij allerlei gemeentelijke afdelingen en ministeries. ‘Vaak deed ik eentonig werk, zoals gegevens invoeren of aanvragen behandelen. Door het hokjesdenken bij bureaus voor arbeidsbemiddeling lukte het me steeds niet om een baan op mijn niveau te vinden.’ Ze kreeg lopendebandwerk aangeboden, zoals zeepjes inpakken in de zeepfabriek. ‘Een vast contract krijgen lukte steeds niet. Dan zeiden ze dat er niet genoeg werk voor me was of dat ze gingen reorganiseren.’ Vanuit de bijstand vroeg ze betaald loopbaanadvies aan bij de gemeente. ‘Een goede jobcoach is belangrijk. Mijn jobcoach heeft regelmatig ruzie gemaakt met mijn klantmanager over het niveau van de aangeboden banen.’

Woonbegeleider

Eva vond een baan als woonbegeleider van dove mensen met een verstandelijke beperking. Het was een opleidingsplek: elke week vier dagen werken en één dag opleiding. De baan beviel, maar na haar proeftijd kreeg ze geen

contract. In 2018 kwam ze in het zogenaamde doelgroepregister voor een banenafpraak. Dat maakte haar een aantrekkelijker werknemer vanwege financiële regelingen voor werkgevers. Maar haar ‘matchmakelaar’ stelde steeds ongeschikte banen voor, zoals medewerker in een callcenter – wat lastig is als je niet goed kan horen. ‘Ik moest steeds aan de arbeidsbemiddelaars uitleggen wat mijn beperking inhoudt en wat ik wel en niet kan.’

Gespecialiseerd bemiddelingsbureau

Dankzij dove kennissen kwam Eva in aanraking met een gespecialiseerd arbeidsbemiddelingsbureau voor mensen met een beperking. Dit bureau hielp haar aan een baan als klant- contactmedewerker bij een bank. Ze werkte in Den Haag, waar relatief veel mensen met een gehoorbeperking wonen, omdat daar een dovenschool is. Hier kwam Eva tot haar recht. ‘Collega’s die dove klanten bij de balie hadden, riepen mij erbij. Ik bouwde een bestand van vaste klanten op, ook omdat ik veel geduld had met ingewikkelde klanten.’ Ze had een jaarcontract en behaalde het certificaat Wet financieel toezicht. Haar manager zag doorgroeimogelijkheden richting hypotheekadviseur of schadeverzekering.

Anderhalve meter

In augustus 2020 moest haar contract verlengd worden, maar corona gooide roet in het eten. Anderhalve meter afstand houden is door haar slechthorendheid moeilijk, omdat ze haar collega’s dan niet verstaat. Ook kreeg ze door corona vaker te maken met erg ongeduldige klanten. Ingewerkt worden op schadeverzekeringen, waar ze voor zou worden opgeleid, was op afstand moeilijk. Haar contract werd niet verlengd. ‘Met mijn kennis over

‘Door hokjesdenken bij bureaus voor arbeidsbemiddeling vond ik steeds niet een baan op mijn niveau’

schadeverzekering en hypotheekadvies had ik in de backoffice kunnen werken of had ik klantgesprekken kunnen voeren met dove klanten.’ Haar managers zeiden dat zónder corona haar contract zonder meer verlengd zou zijn. ‘Dat was heel frustrerend.’

Opnieuw op zoek

Weer in de WW kreeg Eva opnieuw banen onder haar niveau aangeboden. Een baan zoeken in coronatijd is volgens haar extra moeilijk, omdat ze steeds moet aftasten of het zin heeft om op vacatures te reageren. ‘Als ik benoem dat ik slechthorend ben, kom ik meteen op de aflegstapel van de selectie terecht.’ Arbeidsbemiddelingsbureaus verschillen sterk in kwaliteit, merkt ze. ‘Voor precies dezelfde vacature wilde het ene uitzendbureau niet eens voor me bemiddelen, terwijl het andere gewoon een gesprek voor me regelde.’ Momenteel is ze over deze baan in gesprek. ‘Hopelijk kan ik na al die tijd als beloning over een jaar eindelijk mijn eerste vaste contract krijgen.’

Sommige mensen ervaren obstakels om deel te nemen aan inspraak en besluitvorming over beleid dat erop is gericht het recht op arbeid en billijke en gunstige arbeidsomstandigheden te garanderen. Om die belemmeringen weg te nemen zijn soms speciale maatregelen nodig, zodat iedereen daadwerkelijk inspraak heeft.¹¹⁷

In de eerste plaats is identificatie van de juiste groepen nodig: welke groepen worden mogelijk geraakt door een bepaalde maatregel? Daarbij moet ook worden onderzocht welke groepen in een achtergestelde positie verkeren en niet vanzelfsprekend zijn betrokken bij het formuleren van beleidsmaatregelen. Door ook hen te betrekken kan beleid worden gemaakt dat ten goede komt aan iedereen, ook mensen die zwaar zijn getroffen.¹¹⁸

Ook in bedrijven is participatie van belang: bedrijven moeten vakbonden en werknemersvertegenwoordigingen betrekken bij het vaststellen van de maatregelen om de gevolgen van de crisis op de gezondheid, banen en inkomens te verzachten of te beperken, en om een veilige terugkeer naar het werk voor te bereiden.

117 Zie bijvoorbeeld College, *Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020: Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid*, Utrecht: CRM, 2020.

118 Zie ook CESCR 8 maart 2019, E/C.12/2019/1, *The pledge to leave no one behind: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, par. 12.

4.2 Economische en sociale rechten in tijden van crisis

Staten zijn verplicht om zo voortvarend en effectief mogelijk te streven naar de volledige verwezenlijking van economische en sociale rechten, waar het recht op arbeid, het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden en het recht op sociale zekerheid toe behoren. Werkgevers- en werknemersorganisaties – en andere niet-statelijke actoren – dragen een eigen verantwoordelijkheid, maar staten zijn verplicht om deze rechten goed te reguleren en te garanderen, onder meer door maatregelen te treffen bij niet-naleving door publieke en private werkgevers.¹¹⁹

Voorop staat dat de coronacrisis de verplichtingen op basis van economische en sociale rechten niet opschort. Dat de vooruitgang in de verwezenlijking van deze rechten stagneert in tijden van crisis betekent niet meteen een inbreuk op mensenrechten. Maar mensenrechten stellen wel grenzen aan de vrijheid van de overheid om de vooruitgang in de verwezenlijking tot stilstand te laten komen of zelfs achteruit te laten gaan. Zij moet maatregelen treffen om dat te voorkomen. Daarbij zijn drie aspecten te onderscheiden:

119 CESCR, General comment no. 23 (*supra* noot 101), par. 51.

- Maatregelen die leiden tot een achteruitgang in het niveau van bescherming zijn alleen toegestaan na zorgvuldige afweging en rechtvaardiging. De maatregelen moeten tijdelijk, noodzakelijk en proportioneel zijn. Dat houdt in dat niets doen, of ander beleid, nadeliger zou zijn voor economische en sociale rechten.
- De kernverplichtingen moeten te allen tijde worden gerespecteerd. Dat is de verplichting ten minste het minimum essentiële niveau van het recht in kwestie te garanderen. Bij elk recht maakt de verplichting het recht op non-discriminatie te garanderen onderdeel uit van de kernverplichting. Ook in tijden van een crisis zijn staten dus verplicht het recht op gelijke behandeling te garanderen in alle aspecten van het werk. Maatregelen die leiden tot achteruitgang van onderdelen van rechten die tot de onmiddellijke verplichtingen of de kernverplichtingen horen, zijn niet te rechtvaardigen.¹²⁰
- De overheid moet maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de groepen in de kwetsbaarste situaties niet het hardst worden getroffen in een crisis.¹²¹

4.3 Samenvattend

Het mensenrechtenkader biedt goede en bruikbare handvatten om beleid dat gericht is op werken in tijden van corona en crisis te formuleren op zodanige wijze dat de mensenrechten van iedereen worden beschermd. In dit hoofdstuk zijn het recht op arbeid, het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden, het recht op sociale zekerheid en het recht op non-discriminatie, rechtsbescherming en participatie uitgewerkt. Dat diverse groepen zich in een kwetsbare positie bevinden, vraagt om beschermende maatregelen. Het gaat dan vooral om bescherming tegen onoverbrugbare achterstanden. Die maatregelen moeten uitgaan van mensenrechten en erop gericht zijn stagnatie en achteruitgang in de verwezenlijking van mensenrechten zo veel mogelijk te voorkomen.

120 CESCR, General comment no. 23 (*supra* noot 101), par. 52.

121 Het CESCR wees hier voor het eerst op in 2012 in een verklaring van de voorzitter van Comité: A. Pillay, *Letter dated 16 May 2012 addressed by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to States parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.



5. Mensenrechtenaanpak van de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk plaatsen we de diverse problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt in het mensenrechtelijk kader uit Hoofdstuk 4. We bespreken wat mensenrechten concreet vergen van de overheid om die problemen aan te pakken. Dit hoofdstuk benadrukt de noodzaak voor de overheid om zich te richten op de groepen die aan de verkeerde kant van de tweedeling kansrijk/kansarm terecht (dreigen te) komen. Die noodzaak is er in arbeidsmarktbeleid en -regelgeving én bij toezicht en handhaving. Daarvoor is beter zicht op groepen nodig en op specifieke problemen van groepen.

5.1 Mensenrechtelijke verplichting van de overheid op de arbeidsmarkt

In Hoofdstukken 2 en 3 zijn grofweg drie aspecten van de arbeidsmarkt besproken: toetreding en toeleiding tot de arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, en verlies van werk en sociale zekerheid. Deze paragraaf plaatst per aspect de besproken problemen in het kader van de mensenrechten (Hoofdstuk 4). De laatste paragraaf bespreekt de doorwerking van kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt, waarmee wordt bedoeld dat de kwetsbare positie van mensen bij bijvoorbeeld de toegang tot een baan, ook nadelig kan uitpakken voor hun arbeidsomstandigheden en bescherming tegen en bij verlies van werk.

5.1.1 Toegang en toeleiding tot de arbeidsmarkt

Iedereen heeft het recht op arbeid en gelijke behandeling, zoals onder meer vastgelegd in artikel 19 en 1 Grondwet. Deze rapportage laat zien dat niet iedereen op gelijke voet toegang heeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Mensen krijgen te maken met discriminatie bij het zoeken naar een baan of stageplaats, bijvoorbeeld vanwege hun geslacht, afkomst, religie, beperking of leeftijd. Doordat er als gevolg van de coronacrisis minder banen zijn, is de verwachting dat de groepen die eerder al te maken kregen met arbeidsmarktdiscriminatie, zonder nadere maatregelen nog moeilijker een baan kunnen vinden (par. 3.2.1).

De overheid dient erop toe te zien dat werkgevers niet discrimineren. Vanwege de hardnekkigheid van het probleem is het daarom nodig dat de overheid (nog) hogere prioriteit geeft aan de bestrijding ervan.

Voor effectieve bestrijding van arbeidsmarkt-discriminatie is het nodig dat de implementatie van acties gericht is op de specifieke problemen die de verschillende groepen ervaren en dat er meetbare doelstellingen zijn om te monitoren en evalueren of de beoogde doelstellingen worden gehaald. Eveneens moet de overheid voorkomen dat (herstel) maatregelen discriminatie en ongelijke behandeling van mensen in een achterstandspositie opleveren in de private en publieke sector, of dat die maatregelen het niveau van beschermende mechanismen zelfs verder naar beneden brengen.

Bij de plannen voor (herstel)beleid is het van belang dat de overheid zich ook richt op het ondersteunen van mensen om (weer) toe te treden tot de arbeidsmarkt. Mensenrechten vergen dat de overheid zich inspant om kansongelijkheid tegen te gaan op de arbeidsmarkt, inclusief de stagemarkt, en zodoende het recht op arbeid voor iedereen te verzekeren. Dat betekent dat zij actief de mensen ondersteunt die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben om (weer) werk te vinden, bijvoorbeeld met re-integratietrajecten, om- en bijscholing. Daarbij moet de overheid zich niet uitsluitend richten op de 'kansrijke' werklozen, maar op alle werkzoekenden. Bij het invullen van beleid uit de crisis, is het nodig dat de overheid aandacht laat uitgaan naar jongeren in het praktijkgericht onderwijs en zij die stages voor hun studie moeten of willen volgen, maar die door de sluiting van instellingen tijdens de coronacrisis hierbij problemen of vertraging hebben ervaren. Zij moeten als gevolg van de coronacrisis niet een (nog grotere) afstand tot de arbeidsmarkt opbouwen.

Dat geldt ook voor statushouders, die door tijdelijke sluiting van cursussen en beperkingen bij leertrajecten achterstanden hebben opgelopen tijdens de coronacrisis (par. 3.2.2).

5.1.2 Arbeidsomstandigheden en -voorwaarden

Het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden vereist concrete maatregelen die beschermen tegen het risico van discriminatie, uitbuiting en onveilige arbeidsomstandigheden. De in deze rapportage gesignaleerde problemen onderstrepen dat dit recht voor lang niet iedereen in de praktijk is gewaarborgd.

Het gaat onder meer om gezondheidsrisico's van werkenden op de werkvloer en aan werk gekoppelde leefomstandigheden (par. 2.1.1). Eveneens gaat het om onveilige en ongunstige arbeidsomstandigheden. Mensen die een flexcontract hebben of als zzp'er werken, werken regelmatig onder nadelige arbeidsomstandigheden. Zij werken dan op of rond het minimumloon, met inkomensonzekerheid en een hoge werkdruk (par. 2.1.2).

Vanuit het recht op billijke en gunstige arbeidsomstandigheden en het recht op rechtsbescherming, is het daarom van cruciaal belang dat de overheid erop blijft toezien dat werkgevers goede en gezonde arbeidsomstandigheden verzekeren voor hun werknemers. Dat betekent het verzekeren van een minimumloon en redelijke werktijden. Het betekent ook dat de overheid erop toeziet dat werkgevers juiste maatregelen hebben getroffen ter

bescherming tegen het coronavirus, en ingrijpt wanneer dit niet het geval is. Arbeidsinspecties spelen in deze tijd een belangrijke rol. Daarvoor is belangrijk dat de inspecties voldoende personele en materiële middelen hebben om hun werk efficiënt, doeltreffend en veilig te kunnen uitvoeren. Op basis van het non-discriminatie beginsel moet de overheid specifiek aandacht uit laten gaan naar bepaalde groepen. Zij moet zo veel mogelijk voorkomen dat mensen in kwetsbare posities aan ongunstige en onveilige arbeidsomstandigheden worden blootgesteld. Aandacht dient dus uit te gaan naar groepen die verhoogd risico lopen op slechte en ongunstige arbeidsomstandigheden, zoals arbeidsmigranten. Versterking van toezicht en handhaving kan daarvoor nodig zijn.

Specifieke arbeidsomstandigheden belemmeren de arbeidsparticipatie van sommige groepen werknemers. Zo laat de rapportage zien dat thuiswerken negatiever kan uitpakken voor vrouwen, alleenstaanden, mensen met een beperking en mensen met beperkte digitale vaardigheden (par. 2.2.1). Dit komt omdat zij bijvoorbeeld zorg- en huishoudelijke taken combineren met het werk, of omdat het digitale werken extra belastend voor hen is. Vanuit het perspectief van gelijke behandeling zou de overheid de arbeidsparticipatie van onder meer deze groepen moeten versterken. Dat betekent ook dat het rekening houdt met (onbedoelde) negatieve uitwerkingen van coronacrisis-gerelateerde ontwikkelingen, zoals thuiswerken en studie- en stagevertragingen.

Een ander aspect van het recht op non-discriminatie bij werkomstandigheden ziet op gelijke kansen op het werk. Zichtbaar is dat flexwerkers niet altijd dezelfde kansen krijgen om opleidingen te volgen of door te stromen naar hogere functies, terwijl gelijke toegang ook voor hen verzekerd moet zijn. Het recht op gelijke behandeling omvat daarnaast de eis dat werkgevers individuele doeltreffende aanpassingen doen. Werkgevers moeten maatregelen treffen om te garanderen dat zij mensen met een beperking gelijk behandelen. Wanneer zij bijvoorbeeld een hoger risico lopen ernstig ziek te worden van een besmetting met het coronavirus, vraagt dat om maatregelen om dat te voorkomen, inclusief maatregelen op het werk en voor de reis van en naar het werk. De rol van de overheid is om te bevorderen dat werkgevers gelijke kansen voor werknemers garanderen.

Bescherming tegen slechte werkomstandigheden vergt ook dat mensen in de gelegenheid worden gesteld om op te komen voor hun rechten. Dat is vooral van belang daar waar sprake is van relatief grote afhankelijkheid van de werkgever. Zo dient de overheid bescherming te bieden tegen dakloosheid aan arbeidsmigranten die hun werk verliezen, als hun huisvesting samenhangt met hun werk. In de situaties dat verlies van werk ook verlies van de verblijfsvergunning betekent, is de afhankelijkheid van de werkgever wel heel dominant. Dit verhoogt de drempel om problemen op het werk aan de kaak te stellen.

Rechtsbescherming vergt ook dat de overheid informatie beschikbaar blijft stellen over welke rechten mensen hebben, en dat deze beschikbaar is in begrijpelijke taal. Klachtmechanismen tegen slechte arbeidsomstandigheden moeten eveneens toegankelijk zijn voor iedereen. Uit diverse onderzoeken volgt dat toegang tot het recht niet altijd en voor iedereen is verzekerd. Dat zien we ook bij problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het College heeft in een eerdere rapportage aangegeven dat de overheid binnen het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand minimale criteria aan rechtshulp pakketten moet stellen, waaronder betaalbaarheid, gelijkheid en het faciliteren van een effectief rechtsmiddel.¹²² Niemand zou buiten de boot mogen vallen als het gaat om rechtsbescherming.

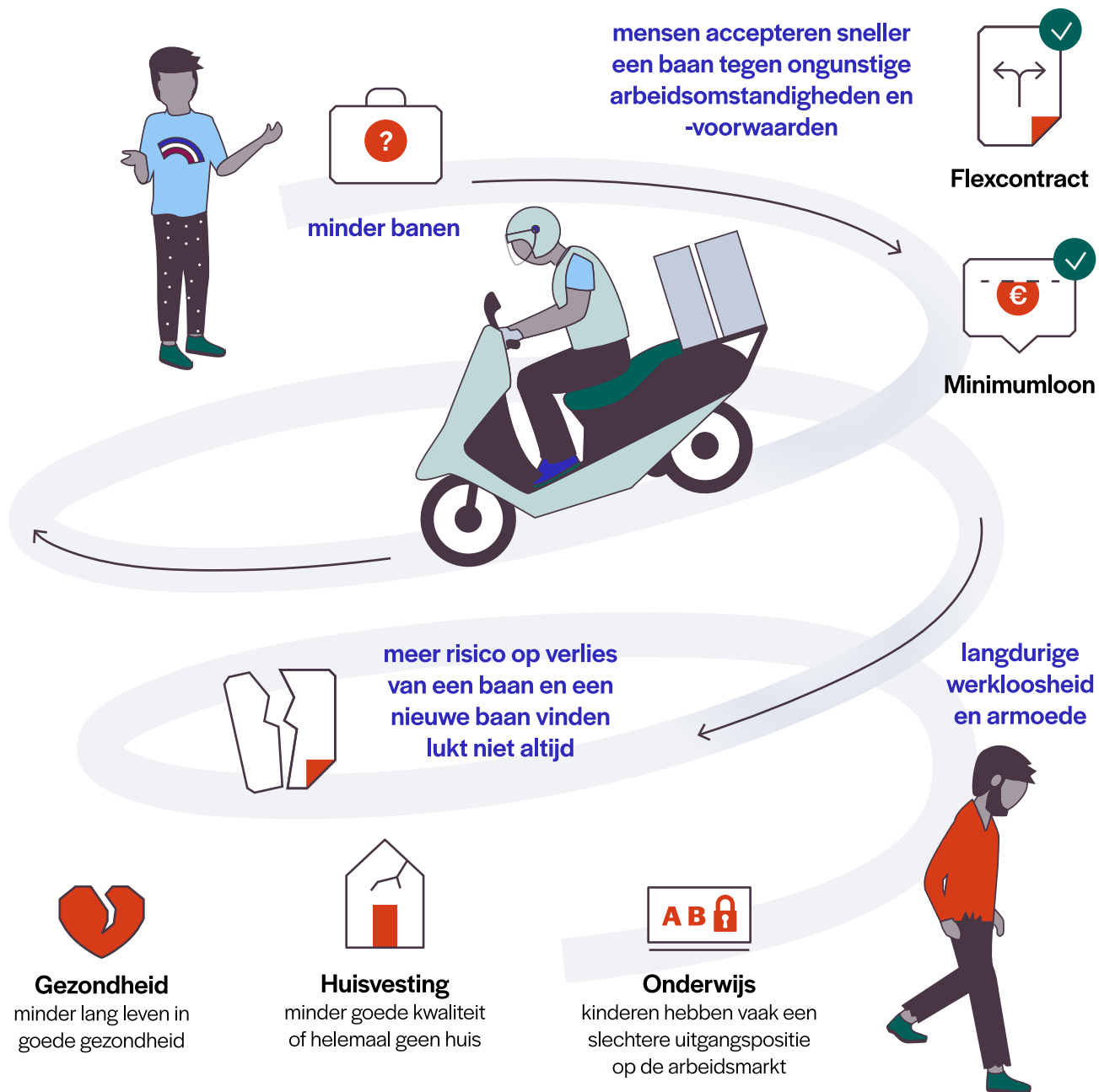
5.1.3 Verlies van werk en sociale zekerheid

Het recht op sociale zekerheid bij verlies van werk is onder meer neergelegd in artikel 20 Grondwet. De crisis maakt duidelijk dat lang niet iedereen (even) goed beschermd wordt tegen en bij werkloosheid. De mensen met een minder goede arbeidsmarktpositie zijn veelal de eersten die hun baan verliezen, en vaak maar ten dele kunnen terugvallen op sociale zekerheidsvoorzieningen (zie par. 3.1).

Het recht op sociale zekerheid bij verlies van werk brengt voor de overheid de verplichting met zich mee om te zorgen dat iedereen toegang krijgt tot een vorm van sociale zekerheid. Dus ook mensen bij wie de economische activiteiten niet (voldoende) beschermd zijn door formele regelingen. Efficiënte, goed gecoördineerde en duurzame regelingen zijn nodig, waarmee snel kan worden gereageerd op de coronacrisis. Zulke regelingen bevorderen het herstel en voorkomen dat de crisis leidt tot langdurige werkloosheid en armoede. De doelstelling moet zijn dat door ondersteuning tegen en bij verlies van werk, voorkomen wordt dat groepen in een neerwaartse spiraal komen. Daarvoor is het ook van belang dat maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid niet als neveneffect hebben dat de sociale bescherming van werknemers achteruit gaat. Bijvoorbeeld, ‘informalisering’ van de arbeidsmarkt, door flexibele en zzp-arbeidsrelaties, kan bijdragen aan het creëren van meer banen, maar gaat veelal ten koste van de bescherming tegen en bij verlies van werk. Dit biedt dus geen duurzame oplossing voor de bescherming van mensenrechten op de arbeidsmarkt.

122 College 2019 (*supra* noot 115), p. 65.

Opeenstapeling van kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt en daarbuiten



5.1.4 Opeenstapeling van kwetsbaarheden bij problemen op de arbeidsmarkt

Deze rapportage onderstreept dat de arbeidsmarktproblemen zich voor mensen kunnen opstapelen en dat kwetsbaarheden doorwerken in andere aspecten van het leven (zie ook par. 3.1.3). De coronacrisis legt deze samenhang van kwetsbaarheden op de Nederlandse arbeidsmarkt verder bloot. Wanneer er minder banen worden aangeboden, komen de mensen die als eersten hun baan verloren – en sowieso al moeite hebben een baan te vinden – sneller in de problemen. In paragraaf 3.2 hebben we problemen van verdringing, afstand tot de arbeidsmarkt en arbeidsmarktdiscriminatie besproken. Wanneer het lastig is om een baan te vinden, accepteren mensen sneller een baan tegen ongunstige arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Zij werken sneller tegen of onder het minimumloon en op basis van een flexcontract, waardoor zij ook sneller hun inkomsten verliezen. Dit kan weer leiden tot langdurige werkloosheid en armoede, en het terugtrekken van mensen van de arbeidsmarkt en samenleving.

Vanuit mensenrechtenperspectief heeft de Nederlandse overheid de verplichting om de rechten van alle werkenden in Nederland te garanderen. (Herstel)beleid dient dus gericht te zijn op een toekomst waarin iedereen gelijke kansen heeft en niemand op onoverbrugbare achterstanden staat. Dat vereist dat de overheid bij het toewijzen van middelen en het treffen van (verdere) maatregelen de bijzondere behoeften van achtergestelde groepen prioriteit geeft en tegelijkertijd de onderliggende

oorzaken van bestaande achterstanden aanpakt.¹²³ Het centraal stellen van mensenrechten bij het ontwikkelen en aanpassen van beleid en regelgeving helpt de overheid bij het vinden van effectieve, legitieme en duurzame oplossingen met aandacht voor de rechten van mensen in kwetsbare posities.

5.2 Coronacrisis versterkt tweedeling op de arbeidsmarkt

Het College onderstreept met deze jaarrapportage – net als een aantal andere organisaties, zoals de Denktank Coronacrisis, de WRR, de Commissie Borstlap, en de overheid zelf¹²⁴ – dat de Nederlandse arbeidsmarkt in tweeën is gedeeld. Die tweedeling betekent dat in Nederland problematische verschillen bestaan in de positie die mensen op de arbeidsmarkt hebben of kunnen krijgen, en dat de bescherming van de mensenrechten niet voor iedereen voldoende gegarandeerd is. Enerzijds zijn er mensen met een (redelijk) goede positie op de arbeidsmarkt die goed uit de crisis lijken te komen. Dat zijn de mensen die hun werk niet snel verliezen,

123 CESCR, *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights* (supra noot 102), par. 14.

124 Recent nog in de Kamerbrief Minister SZW en Staatssecretaris SZW, Koolmees en Van 't Hout, Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het Betere Werk', 11 november 2020.

of bij verlies van werk vrij gemakkelijk een (nieuwe) baan kunnen vinden. Zij werken onder veilige omstandigheden, hebben inkomenszekerheid, kunnen terugvallen op sociale zekerheidsvoorzieningen en weten de weg weten te vinden naar rechtsbescherming. Anderzijds zijn er mensen die in een kwetsbare positie verkeren op de arbeidsmarkt en problemen ondervinden bij de toetreding tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als gevolg van een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij lopen in het bijzonder risico op (zeer) slechte arbeidsomstandigheden of hebben weinig mogelijkheden om de wensen van hun werkgever tegen te spreken. Ook hebben zij vaak geen of maar beperkte toegang tot een vorm van sociale zekerheid en weten ze niet altijd hoe en waar ze hun rechten kunnen halen.

Deze tweedeling bestaat al veel langer. Daarom is de ontwikkeling die de jaarrapportage laat zien zorgelijk: door de coronacrisis is deze tweedeling niet alleen verder naar de voorgrond getreden, maar zelfs op een aantal vlakken vergroot. En naar verwachting zal in de nasleep van het begin van de coronacrisis zonder passende maatregelen het aantal 'kansarmen' verder toenemen, evenals de afstand tussen hen en de 'kansrijken'.

5.2.1 Structurele én nieuwe problemen versterken tweedeling

Veel van de gesignaleerde problemen in Hoofdstukken 2 en 3 zijn niet nieuw. Verschillende rapporten van voor de crisis – waarnaar deze rapportage verwijst – hebben structurele problemen op de arbeidsmarkt al benadrukt. Zoals het rapport van de Commissie Borstlap, over de problematiek van flexwerken¹²⁵ en het onderzoek van de WRR dat bespreekt welke uitdagingen toename van flexibel werk, intensivering van werk en nieuwe technologie stellen aan goed werk garanderen voor iedereen.¹²⁶ Het College schreef eveneens al eerder over de gebrekkige mensenrechtenbescherming van Poolse arbeidsmigranten.¹²⁷ Daarnaast roept het al een aantal jaar op om arbeidsmarktdiscriminatie bij werk en stages tegen te gaan; een hardnekkig probleem dat in tijden van crisis extra grote gevolgen heeft.

Andere problemen zijn (relatief) nieuw en ontstaan of verergerd door de coronacrisis. Thuiswerken is bijvoorbeeld enorm toegenomen sinds de eerste lockdown in 2020. Het kan nadelige gevolgen hebben voor de participatie van diverse groepen, zoals vrouwen, mensen met een beperking en digibeten. Het uitvallen van lessen op scholen en opleidingen, een beperkt aantal stageplaatsen en uitloop bij studies, raakt veel scholieren en studenten negatief.

125 Commissie Borstlap 2020 (*supra* noot 1).

126 WRR 2020 (*supra* noot 62).

127 College, *Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief*, Utrecht: CRM, 2013.

De coronacrisis versterkt tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt



De coronacrisis treft vooral ook jongeren die in sectoren studeren die door de coronacrisis extra zwaar zijn geraakt, zoals de horeca en de reisbranche. Daarnaast ervaren sommige jongeren de gevolgen van de coronacrisis meer dan anderen. Het gaat dan vooral om jongeren die al moeite hadden om een stage of baan te vinden, bijvoorbeeld als gevolg van discriminatie bij het sollicitatieproces.

De structurele problemen op de arbeidsmarkt troffen veelal bepaalde groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Zij zijn ook harder geraakt door de coronacrisis. Daarnaast laat de rapportage zien dat de nieuwe, corona-gerelateerde arbeidsmarktproblemen dezelfde groepen lijken te raken die het voor de crisis al vaker lastig hadden. Ook zijn er nieuwe groepen die als gevolg van de coronacrisis in een kwetsbare positie zijn beland. De coronacrisis versterkt daarmee de bestaande arbeidsuitdagingen voor diverse groepen én heeft tot gevolg dat nieuwe groepen aan de verkeerde kant van de tweedeling dreigen te raken.

Wanneer de overheid de groepen die door de coronapandemie nog verder op achterstand raken niet voldoende bescherming biedt en er niet voor zorgt dat ook zij goed uit deze crisis komen, kunnen zij in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Met een nog grotere tweedeling in de samenleving tot gevolg, met effecten die zich uitstrekken tot ver voorbij de arbeidsmarkt. Want door grote verschillen tussen ‘kansrijken’ en ‘kansarmen’ vermindert de sociale

cohesie en dat kan leiden tot spanningen in de samenleving en verlies van vertrouwen in de overheid.¹²⁸

Het gaat er dus om te voorkomen dat nieuwe kwetsbaarheden van blijvende aard worden én om bestaande problemen beter en gericht aan te pakken. Een mensenrechtelijke aanpak van de arbeidsmarktproblemen na de coronacrisis vraagt daarom om maatregelen die niet alleen coronagerelateerde problematiek oplossen, maar vooral ook de structurele problemen aanpakken.

5.2.2 Voorwaarden voor duurzame oplossingen: data en participatie

Om de mensen te ondersteunen die een mindere positie op de arbeidsmarkt hebben, en dus aan de verkeerde kant van de tweedeling (dreigen te) vallen, is het essentieel om goed zicht te hebben op wie deze problemen ervaren. De mensen die (ernstige) arbeidsmarktproblemen ervaren zijn niet willekeurig verdeeld over de Nederlandse samenleving. Het zijn vaak mensen met een lagere opleiding, mensen met een migratieachtergrond, mensen met een handicap of chronische ziekte en vrouwen. De coronacrisis legt dat opnieuw bloot.

128 College 2017 (*supra* noot 76).

'Ze hadden al genoeg stagiairs' Misschien in april, zeiden ze, maar ik heb niks meer gehoord'



Stage lopen in coronatijd was het afgelopen schooljaar voor zo'n 20.000 mbo-studenten niet mogelijk. Velen liepen daardoor een vorm van vertraging op. Dat geldt ook voor Noëlle, Fae, Melissa en Rumeysa, leerlingen van de opleiding Maatschappelijke zorg van ROC Nijmegen. Om de achterstanden enigszins op te vangen, zette hun school een praktijkleercentrum op. 'Het is fijn dat je in ieder geval iets kunt doen.'

Eerstejaars student Melissa liep stage op een dagbesteding voor mensen met een licht verstandelijke beperking, toen de lockdown van kracht werd. Ze zou dat jaar 268 uur stage lopen, twee dagen per week. 'Ik vond de cliënten leuk en kon goed met ze overweg. Ik ben er drie keer geweest, toen ging de dagopvang dicht.' Dit jaar zou Melissa opnieuw op deze plek beginnen, maar ze werd op het laatste moment afgebeld: de cliënten moesten nog worden ingeënt.

Dichte deuren

Melissa heeft tientallen medestudenten Maatschappelijke zorg die afgelopen jaar vergelijkbare stageproblemen hadden. Ze worden opgeleid voor werk in de dagopvang, instellingen voor mensen met een beperking, dak- en thuislozenopvang of wijkzorg; precies de plekken die tijdens de coronacrisis dicht gingen. De plekken waar stagiairs wél terechtkonden, raakten snel vol. Eerstejaars student Rumeysa: 'Ik had een stageplek gevonden, maar werd afgebeld. Ze hadden al genoeg stagiairs. Misschien in april, zeiden ze, maar ik heb niks meer gehoord.'

Geen alternatieven

Ook tweedejaars studenten Noëlle en Fae liepen door corona een studieachterstand op. Noëlle brak haar stage – stroopwafels maken met cliënten en de keukenschoonmaken – af, omdat die niet beviel. Vervolgens kon ze met geen mogelijkheid een nieuwe stage vinden. Fae hielp mee op een woongroep van mensen met een beperking. Maar door de hele schoolsituatie kon ze zich nergens toe zetten, ook niet tot de praktijkopdrachten die bij de stage horen. En het online onderwijs viel haar zwaar.

‘Ik ging andere dingen doen en was snel afgeleid.’ Door haar motivatieproblemen heeft Fae een flinke achterstand opgelopen, waardoor ze waarschijnlijk blijft zitten.

Praktijkleercentrum

Niet-ingevulde stages konden soms alsnog ingevuld worden. Andere stages werden afgebroken of ingekort tot één dag per week, vertelt docent Mike. ‘In een normaal jaar zocht je na een afgebroken stage samen iets nieuws, maar dat kregen we niet voor elkaar. We waren allang blij als we een student ergens konden plaatsen. Als iemand dan zijn stage niet haalt of er gaat iets mis, zijn er in coronatijd weinig alternatieven.’

Om studenten toch iets te bieden richtten een aantal opleidingen een gezamenlijk praktijkleercentrum op. In een gemeubileerde ruimte met een bed, een bank en een tafel, wordt de praktijksituatie zo goed mogelijk nagebootst. ‘We proberen een alternatief programma aan te bieden’, vertelt Mike. ‘Zo kunnen studenten toch hun beroepshouding laten zien, wat ze normaal tijdens hun stage doen.’

Rollenspelen

Noëlle en Fae simuleren volgende week een dagactiviteit; de cliënten worden gespeeld door medestudenten en docent Mike. Noëlle: ‘We gaan hapjes maken met cliënten, om hun zelfredzaamheid te stimuleren en hen nieuwe vaardigheden aan te leren’. De praktijkleerschool krijgt steeds meer vorm, merkt Mike. In de buurt is een organisatie voor mensen met een beperking die bijvoorbeeld gastlessen heeft verzorgd met casussen uit hun praktijk. Ook zijn steeds vaker acteurs beschikbaar voor rollenspelen. ‘Op deze manier kunnen studenten toch hun

‘Ik ben er drie keer geweest, toen ging de dagopvang dicht vanwege de crisis’

verplichte praktijkopdrachten afronden’, zegt Mike. ‘De gemiste stage-uren halen ze hopelijk volgend jaar in. De praktijkleerschool is een dappere poging, maar de echte achterstanden vang je er niet mee op.’ Of het leuk is? ‘Je hebt in ieder geval iets te doen’, zegt Melissa. ‘Maar het komt niet in de buurt van het werken met échte mensen.’

Meemaken

Mike hoopt volgend jaar op meer continuïteit in de opleiding en dat studenten gemiste uren kunnen inhalen. ‘Stages in verpleeghuizen zijn waarschijnlijk rond die tijd beter georganiseerd. Dan kunnen we een groot deel van de klassen aan een stage helpen. We houden goede moed.’ Het praktijkleercentrum blijft nuttig, want door corona blijven de schaarse stageplekken waarschijnlijk nog lange tijd overvraagd. Rumeysa hoopt dat ze een goede match vindt voor een stage: ‘Hoe kan ik anders weten of dit de goede opleiding is voor mij?’ Melissa sluit zich daarbij aan. De plek maakt haar niet veel uit. ‘Werken met ouderen of met mensen met een beperking, ik wil het allemaal meemaken.’

Tegelijkertijd zijn niet alle groepen die problemen ervaren op dit moment goed in beeld, zoals mensen zonder verblijfsstatus die in informele arbeidsrelaties zitten. Ook moet de precieze impact van de coronacrisis zich nog aftekenen en dus ook de effecten op de diverse groepen. Er zijn er bovendien veel verschillende oorzaken waarom juist bepaalde groepen geraakt zijn. Uit de voorgaande hoofdstukken volgt een aantal onderliggende redenen die mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie plaatsen. Het gaat onder meer om iemands kansen op de arbeidsmarkt, opleidingsniveau en taalvaardigheid, mate van afhankelijkheid van de werkgever, verblijfsstatus en aanpassingsmogelijkheden en -vaardigheden aan nieuwe werkomstandigheden. Wanneer iemand minder kansen heeft op de arbeidsmarkt, is het risico groter dat een baan wordt geaccepteerd met slechte arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (zie ook par. 5.1.4).

Het is aan de overheid om goed in beeld te krijgen wie geraakt wordt door de coronacrisis, hoe én waarom. Alleen op die manier kunnen er gerichte oplossingen worden gevonden voor de arbeidsmarktproblemen. Daarvoor zijn data cruciaal. Van belang is dat de overheid periodiek gegevens over arbeidsmarktproblemen verzamelt en analyseert, deze uitgesplitst naar diverse groepen, en de achterliggende oorzaken benoemt.

De Denktank Coronacrisis heeft een ‘kwetsbare groepen coronadashboard’ voorgesteld, om nauwkeurig vast te kunnen stellen wie daadwerkelijk kwetsbaar is geworden als gevolg van de coronacrisis.¹²⁹ Zo'n dashboard kan bijdragen aan het beter in beeld krijgen van de diverse groepen.

Om goed zicht te krijgen op de problemen van diverse groepen, en de oplossingen daarvoor, is het daarnaast essentieel dat de overheid groepen die het betreft, betreft in het maken van beleid en regelgeving. Dit vereist het recht op participatie. Dit betekent dat de overheid een strategie voor werk formuleert en implementeert die op transparante wijze en met participatie tot stand komt.¹³⁰ Het gaat hierbij om effectieve participatie; groepen in kwetsbare situaties en ervaringsdeskundigen dienen daarvoor in alle fases van het proces te worden betrokken, en hun inbreng dient meegenomen te worden bij het opstellen en aanpassen van beleidsdoelen.

129 Denktank Coronacrisis 2020 (*supra* noot 44), p. 18.

130 Het College bespreekt in detail de vormgeving van participatie in wetgevings- en beleidsprocessen in College 2020 (*supra* noot 117).

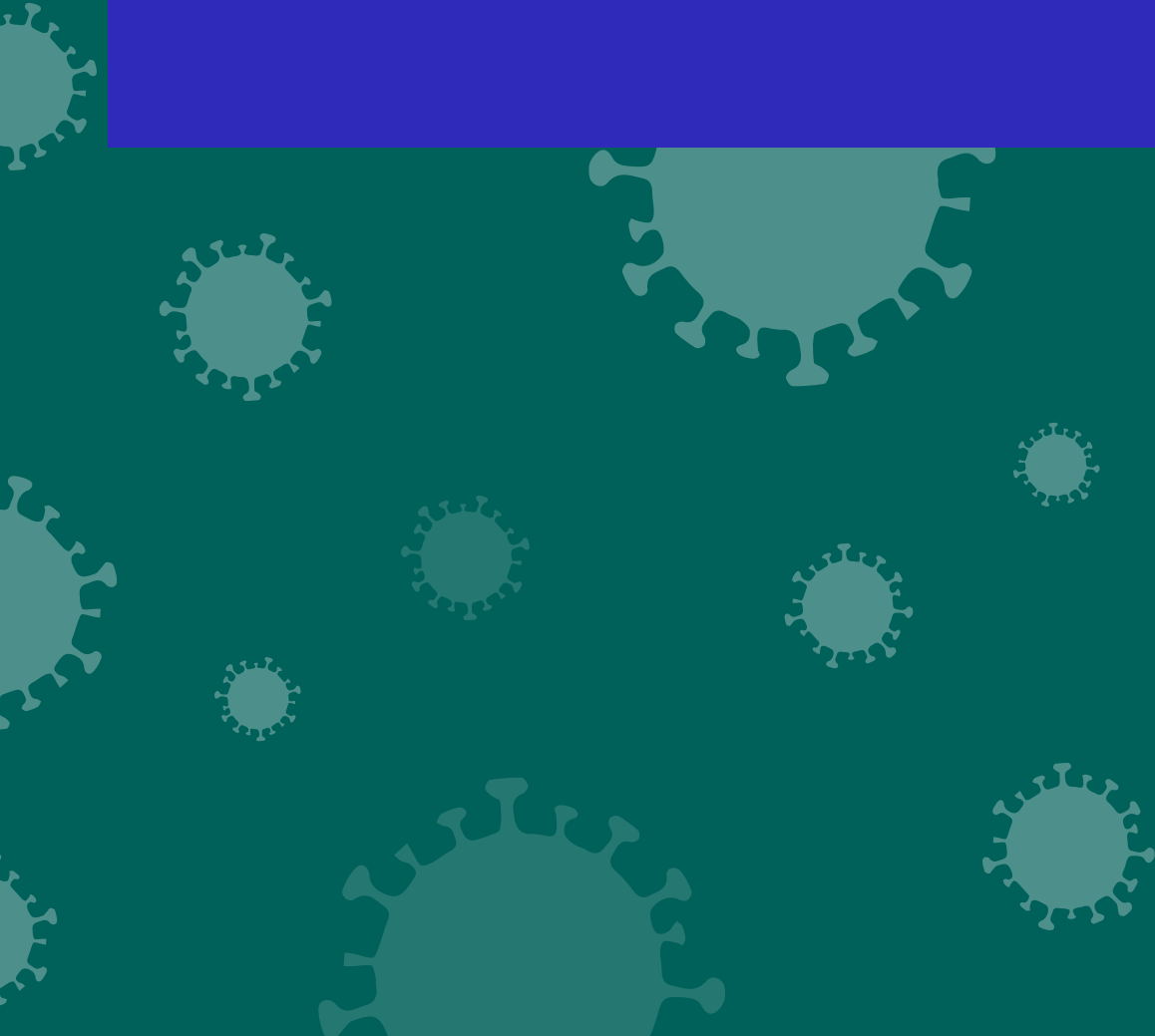
5.3 Samenvattend

Dit hoofdstuk laat zien dat niet van iedereen de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn gewaarborgd. Ongelijke toegang tot een baan en stage vormt een probleem. Ook werken mensen onder slechte arbeidsomstandigheden, krijgen zij te maken met arbeidsmarktdiscriminatie en met een verhoogde kans op verlies van een baan, terwijl zij maar beperkt kunnen terugvallen op sociale zekerheidsvoorzieningen. Evenmin is de rechtsbescherming van iedereen goed geregeld, omdat werkenden niet altijd weten wat hun rechten zijn en waar zij terecht kunnen als deze rechten niet worden gegarandeerd door de werkgever.

Veel van deze problemen zijn niet nieuw, maar zijn structureel van aard gebleken. Deze rapportage toont aan dat de coronacrisis deze problemen vergroot, en dat daar bovenop nieuwe uitdagingen voor de arbeidsmarkt komen. Hoewel de coronacrisis dus iedereen raakt, zijn de gevolgen voor sommige groepen nóg groter en langduriger van aard. Het is daarbij geen toeval dat juist die groepen worden geraakt. Vaak bevonden deze mensen zich al langer in een kwetsbare positie op de Nederlandse arbeidsmarkt. De crisis leidt niet alleen tot nieuwe groepen in kwetsbare situaties, maar versterkt dus ook bestaande kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt. Daarmee vergroot het de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het is de taak van de overheid om de rechten van een ieder op de arbeidsmarkt te verzekeren. Diverse verplichtingen van de overheid om concrete problemen aan te pakken zijn aan de orde gekomen. Cruciaal voor een duurzame en rechtvaardige aanpak van de problemen op de arbeidsmarkt is om een verdere tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt tegen te gaan. Verschillen tussen ‘kansrijken’ en ‘kansarmen’ die zo groot zijn dat ze tot een blijvende tweedeling van de samenleving leiden, zijn niet alleen nadelig voor de rechten van mensen in een kwetsbare positie, maar ook voor de samenleving als geheel. De overheid dient in zijn aanpak van de arbeidsmarktproblematiek daarom kwetsbaarheden centraal te stellen, zodat ook mensen in een kwetsbare positie hun mensenrechten gewaarborgd zien en daarmee goed uit de crisis kunnen komen. Zij moet daarvoor in beeld brengen wie geraakt wordt door de coronacrisis, hoe én waarom.

6. Conclusie en aanbevelingen



Door de coronapandemie staat de wereld op zijn kop. Ieders leven is door COVID-19 geraakt. Iedereen, werknemers, werkgevers en de Nederlandse overheid, heeft zich ingespannen om de impact van de coronacrisis te verzachten. De overheid heeft een aantal maatregelen genomen om de verspreiding van het virus tegen te gaan en om de Nederlandse samenleving desondanks zo veel mogelijk draaiende te houden. Sinds maart 2020 heeft zij maatregelen genomen ter ondersteuning van de arbeidsmarkt – zoals de TOZO-, NOW- en TOFA-regelingen – om daarmee direct grote ontslagen en een diepe economische recessie (zo veel mogelijk) te voorkomen.

Vanuit mensenrechten bezien is de inspanning van de overheid om de arbeidsmarkt te ondersteunen te verwelkomen. Het is de taak van de overheid om de mensenrechten van mensen op de arbeidsmarkt te waarborgen. Het gaat onder meer om het garanderen van de rechten op arbeid, gunstige en billijke arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, non-discriminatie, rechtsbescherming en participatie. Dat geldt ook in tijden van crisis en herstel. Deze rechten zijn eveneens cruciaal voor de bescherming van andere mensenrechten, zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard en gezondheid.

Deze rapportage heeft niet tot doel om terug te blikken op de corona- en steunmaatregelen van de overheid. Wel is de doelstelling: een beeld geven van de mensenrechtelijke impact van de coronacrisis op de Nederlandse arbeidsmarkt. De analyse in dit rapport maakt duidelijk dat de coronacrisis de structurele onderliggende oorzaken van problemen op de arbeidsmarkt (verder) heeft blootgelegd en versterkt, en dat daarmee de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt is bestendigd en vergroot. Deze problemen moeten worden aangepakt om de mensenrechten van iedereen op de arbeidsmarkt te waarborgen, nu maar zeker ook in de toekomst. Deze rapportage zet daarmee in op een langetermijnperspectief voor een eerlijkere en rechtvaardigere arbeidsmarkt met gelijke kansen voor iedereen.

6.1 Naar een eerlijke, gelijke en rechtvaardige Nederlandse arbeidsmarkt

De rijksoverheid, gemeenten, uitvoerings- en handhavinginstanties hebben al (langer) verschillende stappen gezet om de beschreven problemen aan te pakken. Zo zijn er op nationaal niveau Actieplannen Arbeidsmarktdiscriminatie opgesteld, waaronder wetgeving wordt opgesteld voor de verbreding van toezicht en handhaving door de Inspectie SZW op discriminatie bij werving en selectie (Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen werving en selectie). Daarnaast beoogt de Wet arbeidsmarkt in balans de verschillen tussen flex- en vast werk te verkleinen. Op verzoek van de overheid is eveneens het Actieplan Stages en leerbanen opgesteld door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, met als doel de negatieve effecten van de coronacrisis te beperken voor mbo-studenten door het zekerstellen van voldoende stages en leerbanen. Daarnaast heeft berichtgeving over besmettingsrisico en andere misstanden op het werk van arbeidsmigranten geleid tot het opstellen van een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Ook heeft de overheid kenbaar gemaakt dat zij de extra middelen die de Europese Unie beschikbaar heeft gesteld voor herstel uit de coronacrisis inzet om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te ondersteunen.

Ondanks de inzet van de Nederlandse overheid zijn de besproken problemen op de arbeidsmarkt veelal structureel en hardnekkig van aard gebleken. Daar zijn nieuwe problemen bijgekomen die eveneens vaak dezelfde groepen lijken te raken.

Mensenrechten op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn dus zeker niet (altijd) voor iedereen gegarandeerd. Het is zaak dat de Nederlandse overheid voortvarend werk maakt van het verzekeren van ieders rechten. Dit is niet slechts een nobel streven, maar een mensenrechtelijke verplichting van de overheid. Die verplichting omvat het tegengaan van de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt door juist de aandacht te richten op de problemen van mensen die zich in kwetsbare situaties bevinden.

Veel kennis is al voorhanden over de problemen die een tweedeling tussen 'kansrijken' en 'kansarmen' op de Nederlandse arbeidsmarkt in de hand werken. We weten welke groepen al langer in kwetsbare posities verkeren, en die sinds het uitbreken van het coronavirus in het bijzonder hard geraakt zijn. Het gaat onder meer, maar niet uitsluitend, om mensen met een migratieachtergrond, mensen met een beperking en vrouwen. Lageropgeleiden, statushouders, mensen zonder verblijfsstatus en arbeidsmigranten hebben eveneens een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast is er (enig) zicht op de nieuwe groepen die de gevolgen van de coronacrisis in het bijzonder ervaren, zoals jongeren die studievertraging oplopen en geen stages kunnen volgen (zie par. 5.2.1).

De complexiteit en hardnekkigheid van de arbeidsmarktproblematiek in Nederland, de verstreckende gevolgen ervan voor individuen en de samenleving, vereist actief overheidsoptreden. Verandering mag niet worden overgelaten aan de markt, aan de werkgevers en private sector. Evenmin kan de overheid wachten met handelen totdat de gevolgen van de coronacrisis zich voor de verschillende groepen volledig hebben afgetekend. Zij moet direct en voortvarend aan de slag met de informatie die al beschikbaar is en met urgentie actie ondernemen. Juist in tijden van crisis en herstel dient de overheid proactief te handelen bij de problemen die deze groepen (kunnen) ervaren, zodat zij niet langdurig op achterstand raken. Dit is nodig voor de bescherming van de rechten van deze mensen, én komt de hele samenleving ten goede. Proactief handelen betekent: beleid en regelgeving ontwikkelen en aanpassen, evenals toezicht, handhaving en rechtsbescherming verbeteren om een eerlijke, gelijke en rechtvaardige Nederlandse arbeidsmarkt te waarborgen.

6.2 Aanbevelingen aan de rijksoverheid

Gegeven het streven naar een eerlijke en rechtvaardige Nederlandse arbeidsmarkt waar iedereen gelijke kansen heeft én de mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid, doet het College vijf aanbevelingen aan de rijksoverheid. Deze aanbevelingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en tezamen noodzakelijk om de mensenrechtelijke verplichtingen, zoals uiteengezet in deze rapportage, na te leven.

1. **Ontwikkel (herstel)beleid en regelgeving voor de arbeidsmarkt overeenkomstig bestaande mensenrechtelijke kaders en vraag hierover advies aan deskundigen op het gebied van mensenrechten.**
 - a. Stel bij ontwikkeling van post-corona arbeidsmarktbeleid mensenrechten aantoonbaar centraal gedurende het hele beleidsontwikkelingsproces. Gebruik daarvoor de mensenrechtelijke checklists uit het Integraal Afwegingskader die verplicht zijn voor de overheid. En neem specifieke en gedetailleerde passages op in de memorie(s) van toelichting. Zorg dat de inhoud van beleid en regelgeving voldoet aan de mensenrechtenstandaarden.
 - b. Vraag onafhankelijke adviescolleges, waaronder het College voor de Rechten van de Mens, te adviseren over de mensenrechtelijke aspecten.

- 2. Zorg voor data die zijn uitgesplitst naar groepen met kwetsbare posities op de arbeidsmarkt om beleidsontwikkeling en -evaluaties te verbeteren en betrek deze groepen bij ontwikkeling en evaluatie van beleid.**
 - a. Verzamel en analyseer periodiek de gegevens die nodig zijn om zicht te krijgen, en te houden, op de arbeidsmarktproblemen. Splits deze gegevens uit naar groepen, ook die groepen die buiten beeld dreigen te raken, en de achterliggende oorzaken van (hun) problemen. Maak daarbij gebruik van de vragen die de Denktank Coronacrisis heeft opgesteld voor een 'kwetsbare groepen coronadashboard'.
 - b. Garandeer dat de groepen op wie het beleid is gericht, effectief kunnen participeren in de ontwikkeling en monitoring van beleid en regelgeving. Zorg ervoor dat ook de groepen in kwetsbare situaties kunnen participeren en betrek ervaringsdeskundigen in alle fases van het proces.
 - c. Betrek de periodieke gegevens en de informatie die groepen hebben aangedragen, bij het opstellen van beleidsdoelen en het volgen van de effecten van het beleid. Stuur het beleid bij wanneer dat nodig is.
- 3. Ontwikkel op korte termijn beleid met meetbare doelstellingen om de structurele problemen bij toetreding en toeleiding tot de arbeidsmarkt aan te pakken.**
 - a. Zorg op korte termijn voor gericht beleid dat de groepen beter ondersteunt bij de toetreding en toeleiding tot de arbeidsmarkt die, al dan niet als gevolg van de coronapandemie, een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Zorg voor voldoende financiële middelen om dit beleid uit te voeren en voorkom dat beleid alleen gericht is op de 'kansrijke' werkzoekenden.
 - b. Geef hogere prioriteit aan de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie op welke grond dan ook. Zorg ervoor dat de implementatie van acties gericht is op de specifieke problemen die de verschillende groepen ervaren en dat er meetbare doelstellingen zijn om te monitoren en evalueren of de beoogde doelstellingen worden gehaald.
 - c. Blijf de arbeidsparticipatie van diverse groepen stimuleren, onder meer met beleid voor werkgevers. Houd rekening met coronacrisis-gerelateerde ontwikkelingen die mogelijk negatief uitpakken voor deze groepen, zoals thuiswerken en studie- en stagevertragingen.

4. Garandeer dat werkgevers de mensenrechten van werkenden beschermen door de inzet van toezicht en handhaving, en het waarborgen van effectieve rechtsbescherming.

- a. Versterk het toezicht en de handhaving op werkgevers bij wie werknemers in een zodanige afhankelijkheidspositie verkeren, dat hun rechten in het geding kunnen raken.
- b. Waarborg de rechtsbescherming van alle werknemers, in het bijzonder werkenden in een kwetsbare positie, door toegang tot informatie in begrijpelijke taal en effectieve klachtmechanismen te verzekeren.

5. Bescherm in regelgeving en beleid de positie van iedereen tegen en bij verlies van werk.

- a. Verzeker dat (herstel)maatregelen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die bijdragen aan gemakkelijkere toetreding tot de arbeidsmarkt, zoals flexibilisering, niet ertoe leiden dat de sociale bescherming van werknemers achteruitgaat.
- b. Zorg voor sociaal zekerheidsbeleid en -regelgeving waarmee armoede en langdurige werkloosheid effectief wordt tegengegaan. Garandeer dat groepen die nu geen of maar beperkte toegang hebben tot sociale zekerheidsvoorzieningen, voldoende ondersteuning krijgen bij verlies van werk, zodat zij niet in een neerwaartse spiraal terechtkomen.

