



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Meerjarenplan 2013-2014

Inspectie Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Meerjarenplan 2013-2014

Inspectie Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Voorwoord

Dit eerste meerjarenplan van de Inspectie SZW beschrijft op hoofdlijnen de ambities, werkwijze en activiteiten van de Inspectie SZW voor de komende twee jaar. Dat is wellicht een wat korte periode voor een Meerjarenplan. We hebben daarvoor gekozen vanwege de dynamische ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Zo zijn de gevolgen van de economische crisis vrij onvoorspelbaar. En binnen de Inspectie SZW zien we een organisatie die nog in ontwikkeling is. We werken aan nieuwe strategieën en instrumenten. Bijvoorbeeld voor het systematisch signaleren en analyseren van risico's, en voor het meten van de effecten van ons toezicht.

De Inspectie SZW legt in haar toezicht de focus op het aanpakken van misstanden en notoire overtreders die (ernstige) maatschappelijk schade veroorzaken. Zo kan gezond en veilig werken binnen bedrijven in het geding zijn, sprake zijn van uitbuiting van werknemers of grove financiële benadeling van de overheid door fraude met uitkeringen en subsidies. Daarom pakt de inspectie onder meer malafide uitzendbureaus aan, treedt op tegen misstanden bij asbestsanering en tegen georganiseerde fraude met uitkeringen.

De Inspectie SZW werkt risicogericht en zet haar mensen en middelen in waar dat het meeste effect sorteert. Om te weten waar ons optreden het hardst nodig is, hebben we een analyse gemaakt van de risico's. Dit hebben we over de volle breedte van het werkterrein van SZW gedaan. Deze risicoanalyse is – met een omgevingsanalyse – een belangrijke pijler onder het meerjarenplan. Vanuit de risicoanalyse komen we tot een onderbouwde keuze van prioriteiten in het toezicht.

Vergeleken met 2012 leidt de SZW-brede risicoanalyse in 2013 en 2014 tot accentverschuivingen voor de inzet van onze toezicht- en opsporingscapaciteit. De nieuwe accenten zien we in de integrale aanpak met een mix van toezicht en opsporing in sectoren waar sprake is van stapeling van risico's en bij hardnekkige overtreders. Voorbeelden daarvan zijn de aanpak van malafide uitzendbureaus, asbestsanering en sommige delen van de land- en tuinbouw.

Werkgevers en werknemers zijn primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de regels. Gelukkig zijn verreweg de meesten in staat hun verantwoordelijkheid te nemen voor gezond, veilig en eerlijk werken. De Inspectie richt daarom haar schaarse inspectiecapaciteit (veel) minder op deze groepen. Daarentegen kunnen bedrijven, instanties en burgers die de regels moedwillig blijven overtreden, rekenen op een stevige aanpak door de Inspectie. Daarbij kunnen we bestuursrechtelijke en ook strafrechtelijke middelen inzetten. Ook hier is de Inspectie SZW genoodzaakt voortdurend af te wegen waar en hoe de beschikbare capaciteit het meest effectief kan worden ingezet.

De activiteiten van de Inspectie SZW zijn er altijd op gericht om met de beschikbare middelen maximaal effect voor de samenleving te bereiken. Daartoe werken binnen de Inspectie SZW verschillende disciplines nauw samen: inspecteren, opsporen, onderzoeken, signaleren. Buiten de inspectie werken we samen met andere inspecties en organisaties zoals Belastingdienst, Politie en Openbaar Ministerie.

In het Jaarplan 2013 dat tegelijkertijd met het Meerjarenplan 2013-2014 verschijnt, is de programmering uit het meerjarenplan in concrete toezichtactiviteiten uitgewerkt.

Met voldoening kijk ik terug op het maken van dit meerjarenplan. Het is gelukt ambities en veranderingen binnen de Inspectie SZW in dit meerjarenplan bij een te brengen tot een aantal heldere keuzen. Het is ook de aanzet voor de organisatie de komende twee jaar verdere stappen te zetten met 'één inspectie, meer effect'. Dat is en blijft onze mooie opdracht.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 De Inspectie SZW en het Meerjarenplan	11
1.1 De Inspectie SZW	11
1.2 Doel, opbouw en proces van het Meerjarenplan	13
2 Risico's en ontwikkelingen in de omgeving	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Risico's op het domein van SZW	15
2.3 De omgeving van de Inspectie SZW	19
2.4 Relevante ontwikkelingen in beleid en regelgeving	21
2.5 De rol van het toezicht	24
3 Richtingen voor inhoud en aanpak	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Focus op notoire overtreders en misstanden	27
3.3 Overtreders	29
3.4 Nalevers	30
3.5 Indicatoren gebruiken en ontwikkelingen onderzoeken	30
4 Programmering op hoofdlijnen	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Onderzoek naar klachten, meldingen en onderzoek op verzoek	36
4.3 Accentverschuiving in de programmering	37
4.4 Domein 'functioneren arbeidsmarkt'	44
4.5 Domein 'gezond en veilig werken'	45
4.6 Domein 're-integratie en inkomensbescherming'	49
5 Processen, organisatie en werkwijze	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Processen risicoanalyse, signalering en effectmeting	53
5.3 Organisatie en werkwijze	54
Lijst met gebruikte afkortingen	59
Geraadpleegde bronnen	60
Bijlage I: Uitleg weging en herbeoordeling risico's	62
Bijlage II: Beknopte weergave ontwikkelingen in de omgeving	72



Samenvatting

De Inspectie SZW is op januari 2012 formeel van start gegaan. Toezicht, bestuursrechtelijke handhaving en opsporing op het terrein van gezond en veilig werken, arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn in één inspectie bijeengebracht. De Inspectie SZW wil haar effectiviteit vergroten door activiteiten, kennis en vaardigheden te bundelen bij de aanpak van risico's op het domein van SZW.

Risico- en omgevingsanalyse

Een belangrijke pijler van de Inspectie SZW is het risicogericht werken. Daarmee draagt de Inspectie SZW bij aan een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een goed functionerend stelsel van werk en inkomen. De Inspectie heeft het risicogericht werken versterkt door net als vorig jaar een risicoanalyse te verrichten op het domein van sociale zaken en werkgelegenheid.

Daarnaast heeft de Inspectie in een omgevingsanalyse gekeken naar belangrijke ontwikkelingen in de samenleving en de gevolgen daarvan voor het veld waarop de Inspectie toezicht houdt. De risicoanalyse en omgevingsanalyse zijn belangrijke bouwstenen van dit Meerjarenplan. Ze zijn het fundament onder de keuzes van de Inspectie op inhoud en aanpak en ze sturen de activiteiten van de Inspectie voor de komende twee jaar.

Notoire overtreders en misstanden

De Inspectie SZW wil de komende jaren meer capaciteit inzetten voor de aanpak van notoire overtreders en misstanden. De Inspectie spreekt van notoire overtreders wanneer bedrijven of instanties twee of meer keer overtredingen begaan, waarbij sprake is van een risico dat de Inspectie als hoog of midden beschouwt. De Inspectie SZW pakt notoire overtreders repressief aan in combinatie met andere interventies.

Bij misstanden gaat het om ernstige overtredingen van de wet- en regelgeving waardoor mensen onaanvaardbare risico's lopen of de overheid op grove wijze wordt benadeeld en die het rechtsgevoel in de samenleving schenden. Arbeidsuitbuiting is daarvan een voorbeeld. Indien een misstand aan het licht komt, dan pakt de Inspectie SZW deze aan. Door over de aanpak en resultaten in de media te communiceren, laat de Inspectie SZW zien dat zij misstanden niet gedooft. De Inspectie wil daarmee bedrijven en instanties afschrikken om zich met misstanden in te laten.

Omdat met de vorming van de Inspectie SZW het palet aan interventiemogelijkheden is verbreed, kan de Inspectie notoire overtreders en misstanden vanuit meer kanten en met verschillende interventies bestrijden. Eén van de mogelijkheden waaraan de Inspectie denkt, is het beter benutten van netwerken of ketens rondom bedrijven of instanties die stelselmatig de regels overtreden of betrokken zijn bij misstanden. Zo kan samenwerking met andere inspecties ervoor zorgen dat het net zich sluit rond een bedrijf dat stelselmatig de regels overtreedt. De Inspectie SZW gaat de komende twee jaar ook andere mogelijkheden onderzoeken om vanuit een netwerk of keten notoire overtreders tot naleving te bewegen.

De Inspectie SZW wil bij de aanpak van misstanden en notoire overtreders haar capaciteit gericht inzetten door een scherpere detectie. Als onderdeel van deze aanpak gaat de Inspectie zich vooral richten op sectoren, bedrijven of locaties waar sprake is van niet-zelfredzame werknemers of personen. De Inspectie doelt daarmee op werknemers die niet goed zelf of met anderen ervoor kunnen zorgen dat ze gezond, veilig en eerlijk werken. Vaak gaat het om ongeschoold en vuil werk waar de risico's op fysieke aandoeningen groot zijn. Andere indicaties voor een grotere kans op regelovertreding zijn sectoren of bedrijfstakken waar de concurrentie sterk is en situaties waarin met overtreding van de regels veel winst te boeken is.

Overtreders

De Inspectie SZW blijft actief optreden tegen overtreders van arbeids- en sociale zekerheidswetgeving. Dit betreft bedrijven, instanties en personen die niet uit zichzelf bereid zijn de regels na te leven. Ook voor deze groep put de Inspectie uit een breed palet van interventiemogelijkheden. Naast inspecties gaat het om zelfregulering, gebruik van netwerken (zie hierboven), meldlijnen en voorlichting. De Inspectie SZW gaat komende periode na in welke sectoren of bedrijfstakken vormen van zelfregulering mogelijk zijn. Indien door zelfregulering de naleving in een sector op peil blijft, gaat de Inspectie het aantal inspecties beperken. In dat geval richt de Inspectie zich meer op het toezicht op het systeem van zelfregulering.

Bij bedrijven en instanties die de regels redelijk tot goed naleven, vinden onderzoeken plaats als de Inspectie signalen krijgt dat er iets mis is. De Inspectie SZW kan deze groep ondersteunen met digitale voorlichting en advies. De Inspectie SZW zal vaststellen waar inspecties achterwege kunnen blijven. In sectoren of locaties waar dat het geval is, blijft de Inspectie wel de vinger aan de pols houden.

Een deel van haar capaciteit besteedt de Inspectie SZW aan behandeling van meldingen, klachten en onderzoeken op verzoek van bewindslieden.

Arbeidsmarktfraude

De komende periode plant de Inspectie activiteiten in lijn met de uitkomsten van de risico- en omgevingsanalyse. Voor de aanpak van arbeidsmarktfraude betekent dat meer inzet van capaciteit in de sectoren als de bouw, land- en tuinbouw, schoonmaak, uitzendbureaus, horeca en detailhandel. Inspecties in deze sectoren zijn gericht op het aanpakken van arbeidsuitbuiting, onderbetaling en illegale arbeid. De Inspectie richt zich momenteel al op de aanpak van notoire overtreders in de champignonteelt, de schoonmaaksector en malafide uitzendbureaus. Op de aanpak van malafide uitzendbureaus zet de Inspectie meer capaciteit in. Daarnaast hanteert de Inspectie op het domein arbeidsmarktfraude een thema-aanpak in meer sectoren voor de risico's 'misbruik van de regelingen kennismigranten en buitenlandse studenten'.

Arbeidsomstandigheden

Op het terrein van arbeidsomstandigheden is de Inspectie SZW actief in vijftien sectoren, waarvan zeven sectoren met een zogenoemde brede aanpak en de overige met een zogenoemde smalle aanpak. In sectoren met een brede aanpak zitten de meeste hoge risico's en worden de regels vaak door meerdere complexe oorzaken niet nageleefd. De brede aanpak omvat daarom een mix van interventies. Deze aanpak gebruikt de Inspectie onder meer in de bouw, asbestverwijdering en gezondheidszorg.

De uitkomsten van de risicoanalyse laat concentratie zien van 'hoog' en 'midden' risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren (bouw, industrie, afval en recycling). De Inspectie gaat in lijn met de uitkomsten van de risicoanalyse meer capaciteit aan die sectoren toedelen.

Bij de smalle sectoraanpak gaat het voornamelijk om een repressieve aanpak, met inspecties bij bedrijven die de regels niet naleven. Deze aanpak zet de Inspectie in voor onder andere de sectoren afval en recycling, onderwijs, vlees- en zoetwarenindustrie, hout, timmer, meubel en bouwmaterialen.

Daarnaast richt de Inspectie SZW zich op een aantal sectoroverstijgende thema's, zoals grote-risicobedrijven (bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen), arbozorg (naleving van de systeemverplichtingen uit de Arbowet), gevaarlijke stoffen (blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen), Kernenergiewet (blootstelling aan ioniserende straling) en markttoezicht (veiligheid van machines).

Stelsel van werk en inkomen

De Inspectie SZW houdt toezicht op het functioneren van het stelsel van werk en inkomen. Belangrijke, op de risicoanalyse gestoelde, onderwerpen die de Inspectie onderzoekt, zijn intensieve handhaving en fraudebestrijding door SVB, UWV en gemeenten. Voor grootschalige en georganiseerde fraude met uitkeringen zet de Inspectie meer van haar opsporingscapaciteit in. De Inspectie onderzoekt bovendien de verdergaande digitalisering van de dienstverlening met name bij UWV en de gevolgen daarvan voor de klanten. Ook onderzoekt de Inspectie de regierol van gemeenten in het regionale arbeidsmarktbeleid.



1 De Inspectie SZW en het Meerjarenplan

1.1 De Inspectie SZW

Vanaf 1 januari 2012 is de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als toezichthouder op het terrein van het ministerie van SZW een feit. Toezicht, bestuursrechtelijke handhaving en opsporing zijn onder één dak gebracht met de ambitie: ‘één inspectie: meer effect’. De Inspectie SZW werkt aan een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een goed werkende sociale zekerheid. Hiermee kan de Inspectie SZW bijdragen aan vergroting van de arbeidsparticipatie van de Nederlandse beroepsbevolking en aan een sociaal en krachtig Nederland met werk en bestaanszekerheid voor iedereen.

Eigen verantwoordelijkheid burgers, bedrijven en instanties

De Inspectie SZW gaat in haar werk ervan uit dat de meeste bedrijven en werknemers zelf ervoor zorgen dat ze gezond, veilig en eerlijk werken. De Inspectie SZW neemt als toezichthouder geen verantwoordelijkheid over. Dit betekent dat de Inspectie wegblijft waar bedrijven en instellingen zich aan de regels houden. De Inspectie pakt misstanden aan en treedt op tegen bedrijven en instellingen die stelselmatig de regels overtreden.

Onafhankelijkheid in onderzoek en oordeelsvorming

De Inspectie SZW functioneert onder ministeriële verantwoordelijkheid als onafhankelijk toezichthouder. Uitgangspunt is dat de Inspectie zelf bepaalt wat zij onderzoekt en rapporteert. De minister van SZW kan de Inspectie vragen onderzoek te doen naar een bepaalde problematiek. De minister stuurt de bevindingen onversneden aan het parlement. Bij de programmering van haar werk en inzet van capaciteit houdt de Inspectie rekening met ontwikkelingen in beleid en uitvoering. De Inspectie SZW is transparant in haar keuzes en geeft rekenschap van wat ze heeft gedaan aan toezicht, bestuursrechtelijke handhaving, opsporing, risicoanalyse en signaleren.

Één Inspectie SZW: meer effect

Met het samenbrengen van verschillende onderdelen in één organisatie kunnen synergievoordelen worden behaald. De Inspectie bundelt de inzet van kennis, kunde, ervaring en interventies daar waar dat meerwaarde heeft. Één inspectie betekent dat de juiste mix aan toezichtinterventies – preventie, signalering en handhaving – in de volle breedte kan worden ingezet. Een effectievere inzet van interventies is hierdoor mogelijk op het hele terrein van SZW. De interventies staan niet los van elkaar: zij hebben invloed op elkaar en versterken elkaar. De Inspectie SZW werkt nauw samen met andere rijksinspecties om de effectiviteit van het optreden te vergroten.

Risicogericht toezicht

De Inspectie SZW wil zicht hebben op de belangrijkste risico's op het SZW-terrein. Door risicoanalyse brengt de Inspectie nieuwe risico's op haar terrein in kaart. De Inspectie SZW bepaalt op welke risico's zij zich richt, afhankelijk van hun (nadelig) effect op het terrein van SZW. Zo zet de Inspectie SZW in op risicogericht toezicht en opsporing: 'vissen waar vis zit'.

Signalerend toezicht

De Inspectie SZW is alert op nieuwe risico's en ontwikkelingen op haar terrein en geeft daarover signalen af. Politiek, beleid en bestuur kunnen deze signalen betrekken in hun beleids- en besluitvorming. Deze signalen maken de bedrijven en instanties waarop de Inspectie SZW toezicht houdt bewust van problemen binnen hun sector. Dit kan hen aanzetten om zelf actie te ondernemen. Signaleren van problemen dient ook een preventief doel, omdat de Inspectie potentiële overtreders laat weten wat er speelt en waar zij eventueel gaat ingrijpen.

De Inspectie SZW is transparant over wat ze doet

Transparantie draagt bij aan de voorspelbaarheid van de Inspectie SZW. Voorspelbaarheid houdt in: open en eerlijk zeggen wat je doet (en wat niet) en waarom. Het uitgangspunt is 'open tenzij'. De Inspectie SZW is voorspelbaar door transparant te zijn over:

- de uitkomsten van de risicoanalyse;
- de op basis van de risicoanalyse gemaakte keuzes;
- de bevindingen van de Inspectie;
- de rol en verantwoordelijkheid van inspectie enerzijds en van bedrijven en instellingen anderzijds.

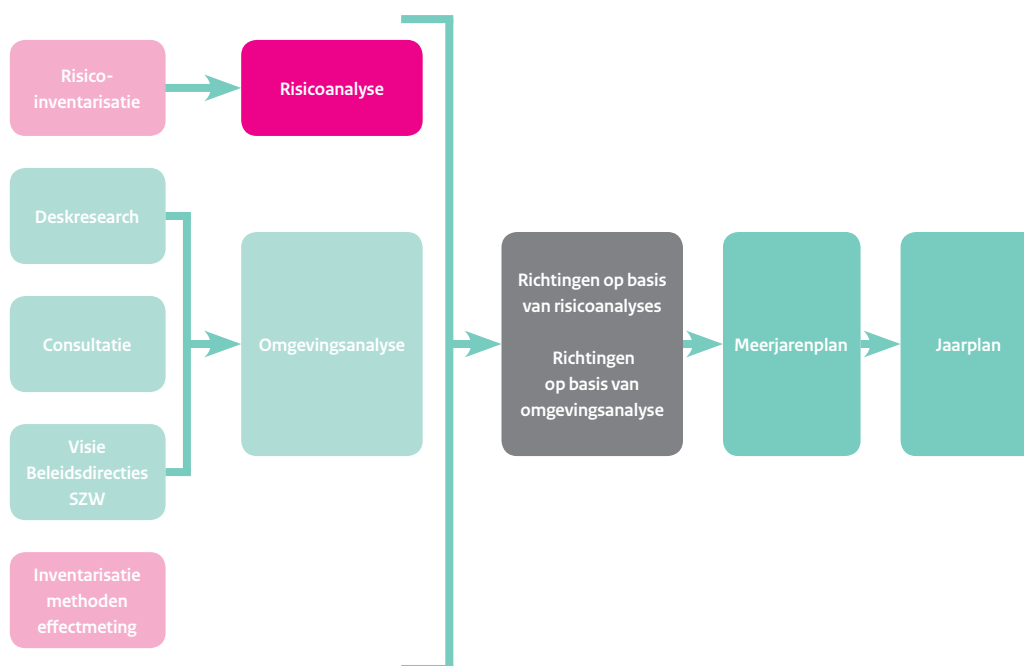
Die transparantie biedt de Inspectie SZW in openbare jaarplannen en jaarverslagen. Inhoudelijk legt de Inspectie verantwoording af via haar rapportages, die onder andere via de website van de Inspectie SZW toegankelijk zijn.

1.2 Doel, opbouw en proces van het Meerjarenplan

Dit Meerjarenplan schetst voor de komende twee jaar een beeld op hoofdlijnen van de ambities, werkwijze en activiteiten van de Inspectie SZW. Het geeft antwoord op de vragen op welke terreinen de Inspectie SZW zich gaat begeven, tot welke keuzes voor de inhoud en aanpak van het werk dit leidt, en wat deze keuzes betekenen voor de programmering van de activiteiten voor de komende twee jaar.

De ambities en aanpak vragen om aanpassingen in processen, instrumenten en competenties van medewerkers. Nieuwe instrumenten, strategieën en innovaties op het terrein van zelfregulering, communicatie, digitalisering en gebruik van internet zijn nodig om de ambities van de Inspectie mogelijk te maken. Dit Meerjarenplan geeft de aanzet tot die veranderingen.

Het Meerjarenplan is tot stand gekomen op basis van een inspectiebrede risicoanalyse en een omgevingsanalyse. De informatie vanuit die bouwstenen is geanalyseerd en waar mogelijk met elkaar verbonden. In het schema hieronder zijn de bouwstenen en hun plek in het proces naar het Meerjarenplan schematisch weergegeven.



Tegelijk met het Meerjarenplan brengt de Inspectie SZW het Jaarplan 2013 uit. Het Jaarplan bevat de programmering van de activiteiten voor het jaar 2013.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit Meerjarenplan beschrijft de risico's op het domein van SZW, de ontwikkelingen in de samenleving, het beleid van het ministerie van SZW en de ontwikkelingen in het toezicht. Dit hoofdstuk is de grondslag voor hoofdstuk 3, de richtingen voor inhoud en aanpak, en hoofdstuk 4, de programmering op hoofdlijnen. Hoofdstuk 5 geeft een blik op de belangrijke processen, organisatieaspecten en mogelijke verschuivingen in capaciteit.



2 Risico's en ontwikkelingen in de omgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van de risicoanalyse, de omgevingsanalyse, relevante ontwikkelingen in beleid en regelgeving op het terrein van SZW en de rol van toezicht. Dit biedt context voor de richtingen voor inhoud en aanpak in hoofdstuk 3 en voor de programmering op hoofdlijnen in hoofdstuk 4.

2.2 Risico's op het domein van SZW

De Inspectie heeft een SZW-brede risicoanalyse uitgevoerd. Doel is om de belangrijkste risico's op het hele werkterrein van de Inspectie SZW te beschrijven en te kunnen vergelijken. De Inspectie heeft dit jaar een verdere stap gezet in het verbeteren van de methodiek om pluriforme risico's te kunnen vergelijken. De komende jaren blijft de Inspectie hierin investeren.

Risico's zijn factoren waardoor doelen van SZW mogelijk in mindere mate worden behaald. Deze doelstellingen zijn een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een stelsel van werk en inkomen dat naar behoren functioneert. Een voorbeeld: een risico voor het doel 'gezonde en veilige werkplek' is dat werknemers tijdens hun werk naar beneden vallen waardoor ze (tijdelijk) niet meer kunnen werken.

De Inspectie heeft de risico's geselecteerd die mogelijk schade berokkenen aan het maatschappelijk belang, namelijk de veiligheid en gezondheid van werknemers, een goed werkende arbeidsmarkt, goede toeleiding naar de arbeidsmarkt, inkomensbescherming en een goed functionerend stelsel van werk en inkomen. Een ander selectiecriterium was dat voldoende informatie beschikbaar moest zijn om een beschrijving en vergelijking te kunnen maken. Bij de risicoanalyse is namelijk uitgegaan van bestaande kennis en zijn geen nieuwe onderzoeken uitgevoerd.

Uit de inventarisatie zijn 44 risico's naar voren gekomen. Voor elk van deze risico's zijn de volgende elementen op uniforme wijze beschreven:

- *Kans*. Dit is beschreven als het aantal (mogelijk) betrokken werkgevers, werknemers en/of uitkeringsgerechtigden.
- *Effect*. Dit is gemeten als (mogelijke) schade aan het maatschappelijk belang.
- *Ontwikkelingen*. Op basis van ontwikkelingen in de samenleving is een inschatting gemaakt of een risico de komende jaren zal afnemen, gelijk blijven of toenemen.

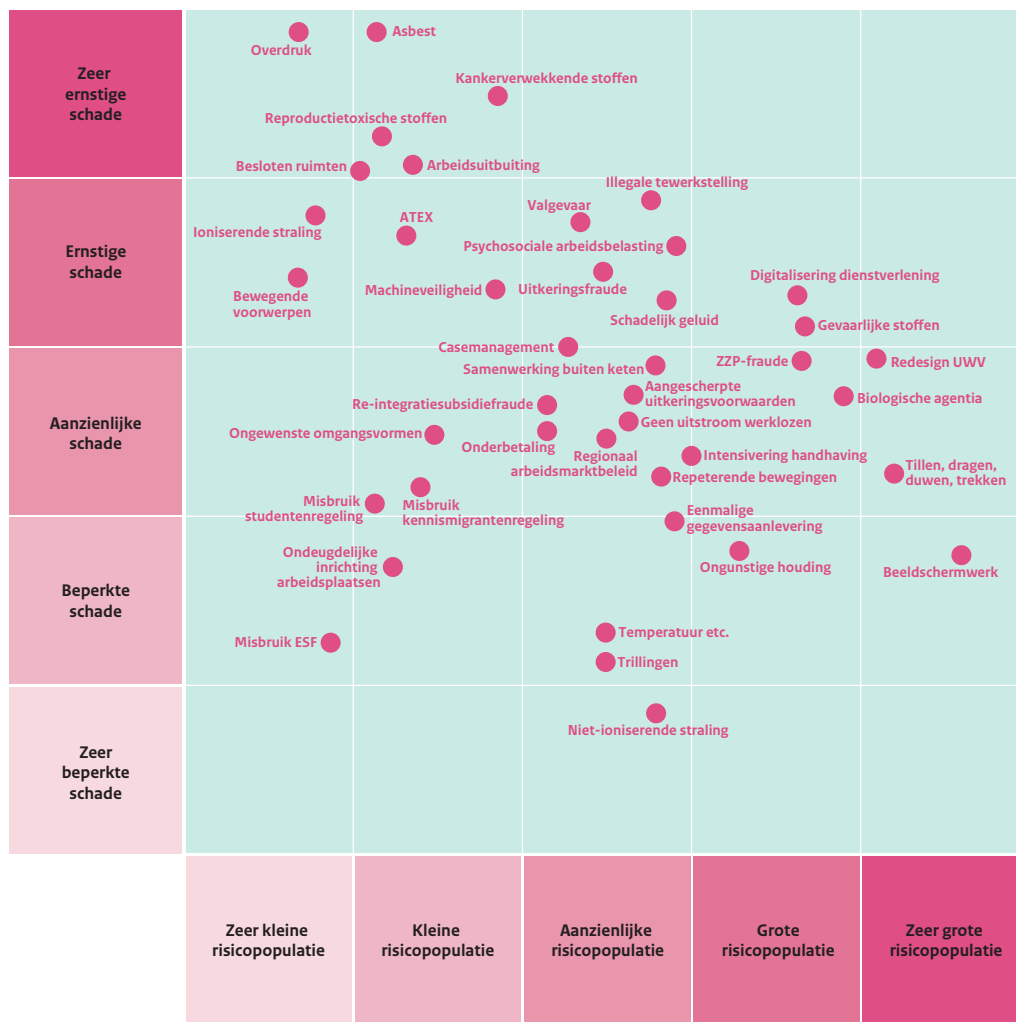
Vervolgens zijn de risico's geordend en onderling vergeleken op basis van kans maal effect. Daarbij is veel aandacht besteed aan de vergelijkbaarheid van risico's. Hoe kan de schade door een arbeidsongeval worden vergeleken met schade door uitkeringsfraude? Om risico's met elkaar te kunnen vergelijken hebben deskundigen punten toegekend aan de ernst van de schade, of dit nu de gezondheid van werknemers betreft of de financiële schade van uitkeringsfraude. Het Risicodiagram geeft de uitkomsten van deze risicovergelijking weer.

Wanneer een risico bijvoorbeeld linksboven in het diagram staat, betekent dit dat een risico weinig mensen betreft, maar dat de maatschappelijke schade (zeer) ernstig is. Zo hebben bijvoorbeeld weinig werknemers te maken met werken onder overdruk (zoals duikarbeid door de brandweer), maar zijn ongevallen of calamiteiten veelal dodelijk. Een ander voorbeeld is het risico 'beeldschermwerk'. Ongeveer 2,7 miljoen werknemers werken achter een beeldscherm en indien werknemers hierdoor klachten krijgen, kunnen ze gemiddeld dertien weken niet werken. Dergelijke risico's zijn rechtsonder in het diagram te vinden.

Bovenstaande risico's zijn samen met de uitkomsten van de omgevingsanalyse kwalitatief gewogen. De criteria voor deze weging zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 3 genoemde richtingen voor inhoud en aanpak van de Inspectie. Het gaat om de criteria schadelijk effect, de invloed van ontwikkelingen en of sprake is van niet-zelfredzame groepen. Als belangrijkste uitgangspunt is gekeken naar wat het schadelijke effect van een risico is. Vervolgens zijn de risico's zwaarder of lichter gewaardeerd, afhankelijk van de andere twee criteria. Indien *beide* criteria in dezelfde 'richting' scoren (negatief of positief), dan wordt een risico hoger of lager gewaardeerd.

Twee voorbeelden. Het risico 'biologische agentia' (ziekmakende stoffen) heeft een *gemiddeld* effect: de schade varieert van dertien weken ziekteverzuim tot overlijden. De verwachting is dat dit risico zal *toenemen* door globalisering, intensievere pluimvee- en veehouderij en toenemend gebruik van antibiotica. Daarbij is sprake van een *niet-zelfredzame groep* omdat het gaat om fysiek zwaar werk door veelal laaggeschoolden. Door deze beide criteria heeft dit risico een zwaarder gewicht gekregen. In dit geval is het risico van 'midden' opgeschoven naar 'hoog'.

Risicodiagram



Een ander voorbeeld is niet-ioniserende straling. Dit risico heeft een *laag* effect: het gemiddelde ziekteverzuim is een halve week. Het risico neemt naar verwachting toe door toenemend gebruik van draadloze verbindingen. Dit risico treft vrijwel iedereen en het gaat dus niet specifiek om *niet-zelfredzame groepen*. Dit risico blijft daarom ‘laag’ scoren.

De weging heeft een rangorde van risico's opgeleverd. In het onderstaande schema wordt weergegeven welke risico's hoog, midden of laag scoren

Prioriteit risico		
Hoog	Midden	Laag
Arbeidsuitbuiting	Ioniserende straling	Schadelijk geluid
Illegale tewerkstelling	Aangescherpte uitkeringsvoorwaarden	Re-integratiesubsidiefraude
Uitkeringsfraude	Gevaarlijke stoffen	Niet-ioniserende straling
Asbest	Misbruik studentenregeling	Beeldschermwerk
Valgevaar	Intensivering handhaving werk&inkomen onvoldoende	Ondeugdelijke inrichting arbeidsplaatsen
Werken onder overdruk	Onprofessioneel casemanagement	Misbruik ESF-subsidies
Besloten ruimten	Ongewenste omgangsvormen	Eenmalige aanlevering gegevens onvoldoende
ATEX (explosiegevaar)	Psychosociale arbeidsbelasting	Ongunstige of statische houding
Kankerverwekkende stoffen	Samenwerking tussen sectoren binnen gemeenten loopt niet	Temperatuur, verlichting, luchtverversing
Reproductietoxische stoffen	Machineveiligheid	Trillingen
Digitalisering dienstverlening bemoeilijkt maatwerk	Bewegende voorwerpen	
Biologische agentia	Afname dienstverlening door Redesign UWV	
Onderbetaling	Regionaal arbeidsmarktbeleid onvoldoende	
Fraude zzp'ers of schijnzelfstandigen	Tillen, dragen, duwen, trekken	
Geen uitstroom werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt	Repeterende bewegingen	
	Misbruik kennismigrantenregeling	

De rangorde van risico's binnen de kolommen loopt van boven naar beneden. Bijvoorbeeld binnen de kolom midden heeft 'Ioniserende straling' de hoogste score en 'Misbruik kennismigrantenregeling' de laagste. Bijlage I van dit Meerjarenplan laat meer in detail zien hoe de risico's zijn gewogen en beschrijft kort elk risico.

De Inspectie SZW richt zich bij de programmering van activiteiten (zie hoofdstuk 4) op de risico's uit de categorieën 'hoog' en 'midden'. Bij deze risico's is de maatschappelijke schade gerelateerd aan de doelen van SZW het grootst. Bij het bepalen van de categorie geeft het risico met het grootste schadelijk effect de doorslag. Arbeidsuitbuiting bijvoorbeeld berokkent zowel schade aan de gezondheid van werknemers als schade aan het functioneren van de arbeidsmarkt.

2.3 De omgeving van de Inspectie SZW

De Inspectie SZW betreft de ontwikkelingen in haar omgeving bij de planvorming. De Inspectie heeft dat gedaan door begin 2012 een omgevingsanalyse te verrichten. Deze verkenning is gebaseerd op:

- *een deskresearch maatschappelijke ontwikkelingen*. Uit publicaties van instituten als het Centraal Planbureau (CPB), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zijn belangrijke ontwikkelingen in de samenleving geïnventariseerd.
- *een consultatieronde*. Zeventien prominenten uit wetenschap, politiek, bestuur en bedrijfsleven zijn bevraagd over maatschappelijke ontwikkelingen en over ontwikkelingen en risico's waarmee de Inspectie de komende tijd te maken krijgt.

De omgevingsanalyse geeft een beeld van ontwikkelingen voor de komende jaren in de economie, demografie en technologie. Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het domein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierna worden ze beknopt benoemd. Een uitgebreidere weergave met bronvermeldingen staat in bijlage II.

Economische ontwikkelingen De Nederlandse economie krimpt sinds 2009 als gevolg van de financiële crisis. Zowel het bruto binnenlands product (bbp) als de export zijn gedaald. De binnenlandse vraag wordt geremd door een dalend consumentenvertrouwen en een afname van het besteedbaar inkomen. Prognoses zijn lastig te geven vanwege de onzekerheid in de economische ontwikkeling. Het CPB verwacht dat de werkloosheid in 2012 stijgt naar 6,25% (circa 510.000 werklozen) van de beroepsbevolking en in 2013 stijgt de werkloosheid nog verder naar 7% (circa 575.000 werklozen) van de beroepsbevolking.

Demografische ontwikkelingen Nederland ontgroent en vergrijst. De beroepsbevolking zal vanaf 2020 afnemen en ouder worden. De aanspraak op sociale verzekeringen (AOW) zal toenemen. Omdat mensen langer doorwerken en de arbeidsparticipatie omhoog gaat, is het effect van vergrijzing op de werkgelegenheid voor de korte termijn gering. Daarentegen biedt het vrije verkeer van personen binnen Europa naar verwachting mogelijkheden om tussen de verschillende landen arbeidstekorten en -overschotten met elkaar uit te wisselen.

Technologische ontwikkelingen Werknemers hebben te maken met elkaar opvolgende technologische vernieuwingen. Zij moeten zich constant aanpassen aan de veranderingen en de eisen van werkgevers. Het risico 'fysieke belasting door zwaar werk' neemt weliswaar af, maar zorgt nog steeds voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De risico's van psychosociale belasting zijn vanaf de jaren negentig toegenomen, maar blijven volgens CBS-cijfers de laatste jaren stabiel. De toename van digitalisering kan leiden tot risico's als verstoring van primaire processen binnen bedrijven en instanties vanwege uitval van automatiserings-systemen. De gevolgen van innovaties als grootschalige toepassing van nanotechnologie zijn vooralsnog onbekend.

Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen De tendens van individualisering van de samenleving is al decennia zichtbaar in Nederland. Typerend zijn bijvoorbeeld het toenemend aantal eenpersoonshuishoudens, de ontkerkelijking en een andere sociale cohesie. Traditionele sociale verbanden maken plaats voor fragmentatie van de samenleving in informele netwerken, waar groepen met een bepaald belang elkaar treffen en met elkaar onderhandelen. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de mogelijkheden van internet. Zo kunnen risico's ontstaan voor groepen burgers die niet, of minder, gebruik kunnen maken van de groeiende individuele autonomie.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt Individualisering kan tot gevolg hebben dat andere arbeidsrelaties ontstaan. De onderneming bepaalt wat moet gebeuren, maar de professional maakt steeds meer zelf uit hoe dat gebeurt. Het belang van vakbonden lijkt af te nemen in de flexibele arbeidsmarkt met meer individuele verantwoordelijkheid. Flexibele arbeid vormt nu, afhankelijk van de gekozen definities, een vijfde tot een derde van de arbeid van de werkende beroepsbevolking. De sterke groei is vooral te danken aan de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en het aantal werknemers met een tijdelijk contract. Meer traditionele vormen van flexibele arbeid, zoals uitzend-, oproep- en invalwerk, zijn redelijk stabiel gebleven. De omvang van de 'flexibele schil' is sterk conjunctuurgevoelig. De flexibele schil groeit gestaag door de toename van het aantal zzp'ers, Oost-Europese arbeidskrachten en contractanten. Zzp'ers maakten begin 2011 bijna 10 procent van de werkzame beroepsbevolking uit.

Duurzame inzetbaarheid en employability De trend is dat baan zekerheid plaats gaat maken voor werkzekerheid. Belangrijk is dat werkgevers meer gaan nadenken over hoe zij werknemers aan zich kunnen binden. Werknemers moeten nadenken over hun inzetbaarheid om langer te kunnen werken. Dit heeft gevolgen voor de benodigde competenties en de fysieke en psychische belasting van de werknemer. Daarnaast wordt betaald werk steeds meer gecombineerd met mantelzorg en de zorg voor kinderen. Dit heeft gevolgen voor de inzetbaarheid van werknemers. Werkgevers kunnen hierop inspelen door bijvoorbeeld variabele werktijden aan te bieden.

Arbeidsmigratie Sinds de uitbreiding van de Europese Unie (EU) geldt voor een veel grotere groep burgers het vrij verkeer van werknemers en diensten. Dit vergemakkelijkt economisch verkeer in de vorm van bedrijvigheid en arbeidsmigratie. Het aandeel migranten in Nederland is groeiende en blijft naar verwachting groeien, afhankelijk van het beleid van Nederland en de EU. Arbeidsmigranten vullen in grote mate de flexibele schil van de arbeidsmarkt. Momenteel vervullen ze veelal vacatures in arbeidsintensieve sectoren waar gebruik wordt gemaakt van laaggeschoolde arbeid. Voorbeeldsectoren zijn de land- en tuinbouw, bouw, horeca en schoonmaak. De kwetsbare positie van arbeidsmigranten zorgt voor een verhoogd risico op onderbetaling, illegale tewerkstelling, slechte arbeidsomstandigheden en fraude. De vaak tijdelijke aard van migratie, arbeidsrelaties en ook ondernemerschap zal de komende jaren toenemen en vraagt om een aanpak die op deze ontwikkelingen aansluit.

Arbeidsomstandigheden en zelfregulering Arbeidsomstandigheden zijn over het algemeen goed geregeld in Nederland. De wettelijk verplichte aandacht voor arbeidsomstandigheden en de Wet loondoorbetaling bij ziekte hebben daaraan bijgedragen. Het toezicht op arbeidsomstandigheden is mede hierdoor veranderd van gedetailleerde regelgeving en controle op naleving naar het stellen van normen en grenswaarden en zelfregulering. Controle blijft nodig in sectoren waar het risico bestaat dat de arbeidswetten niet worden nageleefd. Daarnaast komen er risico's in beeld zoals arbeidsomstandigheden van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), nanotechnologie en psychosociale arbeidsbelasting (PSA) in bepaalde sectoren.

Handhaving en fraudebestrijding Er is groter maatschappelijk draagvlak ontstaan voor een strengere aanpak en zwaardere straffen bij fraude. De tolerantie in de maatschappij voor misstanden lijkt minder te worden. Fraudebestrijding bij uitkeringen en subsidies blijft een belangrijk aandachtspunt om het financiële en maatschappelijk draagvlak van deze voorzieningen te behouden. Mensen in de bijstand worden erop aangesproken iets terug te doen voor de maatschappij en het wordt minder acceptabel gevonden dat mensen die kunnen werken, dat niet doen.

De compacte overheid Vanaf midden jaren tachtig streeft de overheid naar minder bemoeienis met bedrijfsleven en samenleving. De overheid verwacht van werkgevers en werknemers dat zij zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor bijvoorbeeld goede arbeidsomstandigheden. Wanneer ze die verantwoordelijkheid oppakken, dan past het de overheid zich terughoudend op te stellen. Daarentegen zijn risico's en incidenten meer zichtbaar geworden en worden minder geaccepteerd. Dit zet aan tot een roep om minder gedogen en meer toezicht. De overheid kan echter niet alle risico's afdekken en richt zich op de ernstigste risico's.

2.4 Relevante ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Op grond van een consultatie bij beleidsdirecties van SZW worden hierna de belangrijkste ontwikkelingen op het beleidsterrein het ministerie beschreven. In hoofdstuk 4, programmering op hoofdlijnen, wordt aangegeven wat de Inspectie doet naar aanleiding van deze ontwikkelingen.

Een belangrijke doelstelling van het ministerie van SZW is vergroting van de arbeidsparticipatie. Wie kan werken, moet werken. Handhaving is een integraal onderdeel van het hierop gerichte beleid. Ook gezond en veilig werken is een belangrijk thema, om werknemers duurzaam inzetbaar te houden. Om deze doelstelling te bereiken, zet het (demissionaire) kabinet onder andere in op een intensievere aanpak van fraude, wijzigingen in het arbeidsmigratiebeleid, meer verantwoordelijkheden voor werkgevers en werknemers en langer doorwerken.

Het kabinet wil ook de dienstverlening binnen het stelsel van werk en inkomen efficiënter en effectiever maken. Bij de dienstverlening aan werkzoekenden komt meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid en zelfregie. Enkele wetten en besluiten om dit te bereiken worden in 2013 van kracht en geïmplementeerd. Andere voorstellen worden naar verwachting in 2013 behandeld in de Tweede Kamer. Ook worden de komende jaren richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie geïmplementeerd die gevolgen hebben voor het toezicht door de Inspectie SZW.

Intensieve aanpak van overtredingen en fraude

Grenzen stellen en handhaven gericht op een veiliger, sterker en welvarender Nederland, is een belangrijke ambitie van het regeringsbeleid.¹ Het kabinet heeft daarom wetgeving en beleid ontwikkeld voor een intensieve aanpak van fraude in de arbeidswetgeving en de sociale zekerheid. Het toezicht op bedrijven die keer op keer in overtreding zijn, wordt geïntensiveerd. Zodra dit wetsvoorstel wordt aangenomen, worden bij ernstige overtredingen van onder meer arbeidswetten en sociale zekerheidswetgeving, hogere boetes opgelegd voor bijvoorbeeld illegale tewerkstelling of fraude met uitkeringen.² Ook zijn er, als de wet wordt aangenomen, meer mogelijkheden om bedrijven stil te leggen als zij zich niet houden aan de wet- en regelgeving.

Accenten in de opsporing

Het Openbaar Ministerie is met de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en), waaronder de opsporing binnen de Inspectie SZW, overeengekomen om het accent³ te leggen op:

- het afnemen van met criminele activiteiten verdiend vermogen;
- het aanpakken van faciliteerders van georganiseerde criminaliteit;
- het tegengaan van misbruik van publieke gelden;
- integriteitschendingen, zoals verduistering of fraude.

In het handhavingarrangement 2012-2015 hebben het OM en de Inspectie SZW deze accenten geoperationaaliseerd. In elk opsporingsonderzoek door de Inspectie SZW zal het afpakken van crimineel vermogen onderdeel van het onderzoek zijn. Zowel de straf- als bestuursrechtelijke mogelijkheden worden daarbij benut. Bij het aanpakken van faciliteerders gaat het om tussenpersonen en bemiddelingsbureaus betrokken bij arbeidsuitbuiting. Zij loodsen mensen illegaal Nederland binnen en bezorgen hen werk.

¹ Minister van Veiligheid en Justitie, Brief aan de Tweede Kamer, Taakuitvoering bijzondere opsporingsdiensten, maart 2011 (Kamerstuk 32 715, nummer 1), p. 2.

² Het gaat onder andere om de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Arbeidstijdenwet (ATW) en Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

³ Kamerstuk 32715 Brief Minister I.W. Opstelten aan de Tweede Kamer over de taakuitvoering door Bijzondere Opsporingsdiensten 22 maart 2011.

WML eenvoudiger te handhaven

Het toezicht op de WML (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) is de afgelopen jaren vereenvoudigd. Zo wordt nu een minimumuurloon berekend op basis van een 40-urige werkweek en worden inhoudingen voor bijvoorbeeld kosten voor een ziektekostenverzekering beperkt geaccepteerd. Door een wetwijziging in 2012 mag de Inspectie een werkgever-werknemersrelatie veronderstellen met de werkgever waar iemand werkend wordt aangetroffen. Daarmee is de bewijslast omgekeerd.

Meer verplichtingen voor en toezicht op zelfstandigen

Een zelfstandige draagt zelf verantwoordelijkheid voor zijn veiligheid en gezondheid, zijn *employability* en de verzekering tegen bepaalde risico's. De wetgever heeft de afgelopen jaren, in geval van ernstige risico's, arbowetgeving op zzp'ers van toepassing verklaard om andere werkenden en omstanders te beschermen. Om ontduiking van de WML te voorkomen, wordt ook gewerkt aan een wetwijziging waardoor werk 'op basis van een overeenkomst tot opdracht' onder de WML gaat vallen.

Aanpak malafide uitzendbureaus

De Wet arbeidsallocatie door intermediairs (Waadi)⁴ is per 1 juli 2012 aangescherpt met een registratieplicht voor uitzendbureaus in de handelsregisterwet van de Kamer van Koophandel. De wet maakt gegevensuitwisseling tussen de Inspectie SZW en de Stichting Normering Arbeid (SNA) mogelijk. De SNA kan dan de certificaten intrekken van uitzendorganisaties die zich volgens de Inspectie niet aan de regels houden.

Duurzame inzetbaarheid vergroten

Het vergroten van de duurzame inzetbaarheid en het verhogen van de arbeidsparticipatie zijn belangrijke elementen in het beleid van het ministerie van SZW. Met het vitaliteitspakket⁵ investeert de overheid in gezondheid, scholing en mobiliteit. Wat gezondheid betreft zijn fysieke en psychische overbelasting de belangrijkste oorzaken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Voor het risico 'fysieke belasting' wordt de stand van de techniek in kaart gebracht zodat referentiewaarden ontstaan voor bedrijven en de Inspectie SZW.

Visie op het stelsel voor gezond en veilig werken

Op 30 maart 2012 heeft het kabinet zijn visie op het stelsel voor gezond en veilig werken naar de Tweede Kamer gezonden.⁶ Volgens de visie wordt de rol van de overheid in het stelsel kleiner en worden werkgevers en werknemers meer verantwoordelijk voor het realiseren van goede arbeidsomstandigheden. Ze krijgen daarvoor meer ruimte. De regeldruk wordt verminderd en de partijen worden aangespoord om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Werkgevers en werknemers maken nu al afspraken over gezond en veilig werken in arbocatalogi. De overheid gaat uitbreiding daarvan ondersteunen. Daarnaast zet de overheid onder meer in op een sterkere rol van de preventiemedewerkers op de werkvloer en een betere samenwerking tussen de reguliere en bedrijfsgeneeskundige zorg. Als het wetsvoorstel voor intensievere aanpak van fraude en overtredingen wordt aangenomen, worden partijen die hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen, hard aangepakt.

Toezicht op certificerende en keurende instellingen

Het sanctie- en maatregelenbeleid dat in 2012 in werking is getreden, versterkt de mogelijkheden om handhavend op te treden. In 2013 krijgt de Inspectie SZW bevoegdheden om certificerende en keurende instellingen sancties en maatregelen op te leggen.

⁴ Voorstel van wet tot wijziging van de Waadi in verband met de invoering van een registratieplicht voor intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen (Wet registratieplicht intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen) 19 april 2012.

⁵ Brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer over het vitaliteitspakket 4 juli 2011; kamerstukken II 2010/2011/30413 nr 157.

⁶ Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over Visie op stelsel voor gezond en veilig werken, 30 maart 2012; kamerstuk 25883 nr. 209

Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven

In het *Eindbeeld LAT-RB 2015* staat de ambitie om bij grote-risicobedrijven (Brzo) de risico's op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden en milieu optimaal te beheersen. Het overheidstoezicht zal met 'systeemgericht' toezicht aanhaken op de bedrijfsinterne managementsystemen. De Inspectie SZW neemt alle aspecten van arbeidsomstandigheden op in een landelijke handhavingstrategie.

Afschaffing van de ARIE-regeling in 2013

Het (demissionaire) kabinet-Rutte heeft aangegeven dat de ARIE-regeling (Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie) wordt ingetrokken⁷ per 1 januari 2013, met behoud van toezicht op bedrijven die werken met veel gevaarlijke stoffen.

Versterking markttoezicht⁸

Op grond van een Europese verordening moeten de lidstaten een nationaal markttoezichtprogramma opstellen.⁹ De NVWA doet dat voor Nederland, met input van de Inspectie SZW. Samen vernieuwen ze hun markttoezichtbeleid. Ongevallen in Nederland, maar ook verzoeken van collega-diensten en gecoördineerde Europese acties zijn aanleiding voor markttoezicht op bepaalde producten. Producten die niet voldoen of waarvan het technisch dossier of de gebruiksaanwijzing niet op orde zijn, kunnen op basis van de Warenwet van de Nederlandse en de Europese markt worden geweerd.

Veranderingen in wetgeving en beleid werk en inkomen

Het (demissionaire) kabinet heeft diverse maatregelen aangekondigd om een extra impuls te geven aan de activering en re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De Wet werken naar vermogen (Wwnv), die momenteel de status 'controversieel' heeft, biedt één regeling voor iedereen die (deels) kan werken en die nu nog een beroep doet op uiteenlopende regelingen als WWB, Wajong en WSW. De Wajong blijft bestaan voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Uitgangspunt van het ministerie van SZW is dat alleen de mensen die dat echt nodig hebben, nog worden ondersteund bij het zoeken naar werk. Daarom wordt vanaf 2012 niet langer een re-integratiebudget ingezet voor WW-gerechtigden. Aanvraag van een uitkering en bemiddeling zullen vooral digitaal verlopen.

Taakstelling Inspectie SZW

Voor de periode 2012–2015 geldt een taakstelling¹⁰ voor de Inspectie SZW van 160 fte. Deze taakstelling gaat de Inspectie langs twee lijnen realiseren. Ten eerste boekt de Inspectie efficiencywinst door de samenvoeging van organisaties in de Inspectie SZW en ten tweede versterkt de Inspectie risicogericht toezicht. Dit leidt ertoe dat de Inspectie minder inzet op de volgende onderwerpen:

- *onderzoek arbeidsomstandigheden.* De Inspectie gaat selectiever onderzoek doen naar klachten over arbeidsomstandigheden en ongevalsmeldingen. Bovendien brengt de Inspectie het aantal sectoren terug dat prioriteit krijgt in het onderzoek naar arbeidsomstandigheden;
- *geen 'nationale kop' bovenop EU-regels.* De ARIE-inspecties worden gestopt en meegenomen bij de reguliere inspecties;
- *illegale tewerkstelling.* Doordat meer overtredingen bestuursrechtelijk worden afgedaan en door het vrij verkeer van nieuwe lidstaten (in de toekomst ook voor Roemenen en Bulgaren) zijn er minder opsporingsmiddelen nodig en is het mogelijk te besparen op opsporingscapaciteit.

⁷ Handhavingsarrangement Ministerie SZW 2012–2015

⁸ Het gaat hier om toezicht op de veiligheid van producten voor professioneel gebruik, zoals machines, stoomketels, persoonlijke beschermingsmiddelen en liften.

⁹ Verordening (EG) Nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 768/2008/EG over een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten.

¹⁰ Brief van minister van SZW, Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012–2015, 14 maart 2011.

2.5 De rol van het toezicht

De rol van toezicht in de Nederlandse samenleving is de afgelopen decennia veranderd. Toezichthouders zijn zich meer gaan richten op de effectiviteit van hun handelen. Dit doen zij door zich eerst een beeld te vormen van die effectiviteit om op basis daarvan gericht en effectiever te kunnen signaleren, oordelen en interveniëren.

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.¹¹

Het gaat om zowel de controle op naleving van wet- en regelgeving als stelseltoezicht gericht op de doeltreffendheid van combinaties van uitvoeringsinstanties. Op een aantal niveaus vinden ontwikkelingen plaats die het toezicht van de Inspectie SZW beïnvloeden.

Toenemende individualisering en fragmentatie van de samenleving zet de overheid en haar inspecties voor uitdagingen als het gaat om toezicht houden. De traditionele koepels als vertegenwoordigers van sectoren of groepen, zijn in de gefragmenteerde en door internet beheerste samenleving minder aanspreekbaar voor de overheid. In de omgeving waarin inspectiediensten zich bewegen, gaat het steeds meer om netwerken van vele spelers. Het bereiken van de verschillende netwerken van spelers vergt andere communicatiekanalen. Het feit dat een deel van de samenleving goed voor zichzelf kan zorgen en een deel van de bedrijven en instellingen bereid is de regels na te leven, betekent niet dat toezicht volledig kan wegblijven. De gedachte dat er een toezichthouder is die de vinger aan de pols houdt of handhaaft, bevordert de bereidheid van bedrijven, instanties en burgers om zich aan de regels te houden.

Taakoverdracht, samenwerking en coördinatie met andere inspectiediensten

De overheid zet in op minder regeldruk en administratieve last voor bedrijven om zo bij te dragen aan verbetering van de concurrentiekracht. Via de Inspectieraad werken de rijksinspecties samen aan het verminderen van de inspectielast. Door afstemming en indien mogelijk taakoverdracht komen er minder inspecties bij een bedrijf over de vloer. Toezichttaken uitvoeren voor een andere inspectie is vooral zinvol als het om dezelfde bedrijven en instellingen gaat en de inspectieonderwerpen dicht bij elkaar liggen. De rijksinspecties willen bereiken dat de samenleving hen ervaart als één rijksinspectie. Door samenwerking, wederzijds signaleren en coördinatie wordt niet alleen de inspectielast minder, maar kan ook de effectiviteit van het toezicht toenemen.

Toezicht in Europees en internationaal perspectief

De Europese strategie voor veiligheid en gezondheid op het werk van 2007-2013 beoogt het aantal arbeidsongevallen in Europa ten opzichte van het jaar 2006 met 25 procent terug te dringen. De Inspectie draagt bij aan Europese initiatieven van de gezamenlijke Arbeidsinspecties om arbeidsongevallen te verminderen.

Uiterlijk 1 januari 2014 moet de Nederlandse arbeidsmarkt open zijn voor Bulgaren en Roemenen. Momenteel is 40 procent van de personen die in Nederland illegaal te werk zijn gesteld, van Roemeense of Bulgaarse afkomst. Dat kan in 2013 nog wat toenemen, maar zal in 2014 geen overtreding meer zijn.

De Inspectie SZW zal eventuele gevolgen van het visumvrij mogen bezoeken van Nederland door Turken en inwoners van kandidaat-lidstaten van de EU nauwlettend volgen. Als blijkt dat onder de aangetroffen illegaal tewerkgestelden vaker burgers van die lidstaten worden aangetroffen, zal de Inspectie SZW hierover rapporteren.

¹¹ Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831, nr. 15. *Minder last, meer effect. Kaderstellende visie op toezicht 2005.*

Op grond van het handhavingprogramma SZW 2011-2014 heeft de Inspectie SZW binnen de Europese samenwerking twee speerpunten: meer grensoverschrijdend financieel rechercheren en een betere rechtsbasis en samenwerking voor het grensoverschrijdend innen van bestuurlijke boetes¹².

De Nederlandse inbreng vanuit de Inspectie SZW, via het Senior Labour Inspectors' Committee, is onder andere gericht op het beperken van regeldruk en toezichtlast en het bieden van ruimte voor zelfregulering en zelfwerkzaamheid.¹³ Het ministerie van SZW en zijn Inspectie gebruiken hun kanalen om Europese wetgeving te bevorderen die zich beperkt tot concrete doelbepalingen, maar waaraan landen en sectoren zelf invulling kunnen geven wat betreft de te hanteren middelen. Onderwerpen als fysieke belasting, psychische belasting en gevaarlijke stoffen hebben daarbij prioriteit. Het ministerie van SZW en zijn Inspectie bepleiten op Europees niveau onderzoek naar de gevolgen van nieuwe technieken, zoals het werken met nanomaterialen.



¹² Handhavingprogramma 2011-2014 p. 35.

¹³ Het Senior Labour Inspectors Committee streeft op Europees niveau naar gedeelde uitgangspunten voor het toezicht op arbeidsomstandigheden.



3 Richtingen voor inhoud en aanpak

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op grond van de risico's en de ontwikkelingen in de omgeving de gekozen richtingen voor de inhoud en aanpak van de Inspectie SZW. In paragraaf 3.2 wordt de focus op notoire overtreders en misstanden beschreven. In paragraaf 3.3 komt de aanpak van bedrijven met een kans op overtreding van de arbeids- of sociale verzekeringswetgeving aan bod en in paragraaf 3.4 de bedrijven en instanties die de regels redelijk tot goed naleven. In paragraaf 3.5 staan de ontwikkelingen en indicatoren die belangrijk zijn op het domein van SZW en waaruit nieuwe risico's kunnen voortkomen.

3.2 Focus op notoire overtreders en misstanden

De aanpak van notoire overtreders en misstanden heeft prioriteit. De Inspectie SZW sluit daarmee aan bij het beleid van het ministerie van SZW.

Focus op notoire overtreders

De Inspectie SZW gaat meer nadruk leggen op de aanpak van bedrijven en instellingen die zich stelselmatig niet aan de regels houden. Hiermee wil de Inspectie SZW voorkomen dat stelselmatige overtreding van regels de naleving binnen sectoren of stelsels ondermijnt. De Inspectie gaat meer energie steken in het opsporen van notoire overtreders en in de repressieve aanpak van deze groep. De Inspectie laat hiermee zien dat stelselmatig overtreden van regels niet wordt gedoogd.

De (gepercipieerde) pakkans wordt vergroot. De Inspectie SZW maakt zichtbaar dat zij controleert en dat op overtredingen altijd een sanctie volgt, zodat fraude niet loont. Bedrijven die de regels blijven overtreden, kunnen worden stilgelegd.

De Inspectie SZW verstaat onder een **notoire overtreder**: een bedrijf of instantie die twee of meer keer een arbeids- of sociale verzekeringswet overtreedt, waarbij sprake is van een risico dat de Inspectie SZW als hoog of midden beschouwt.

Focus op misstanden

De Inspectie SZW gaat misstanden intensiever aanpakken. Een voorbeeld van een misstand is arbeidsuitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting gaat het om meer dan slecht werkgeverschap. Het betreft een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties die zich op de werkvloer kunnen voordoen. Uitbuiting bestaat veelal uit een stapeling van slechte arbeidsomstandigheden, betaling onder het minimumloon, zwart loon, fysiek geweld, bedreigingen en/of slechte huisvesting.

De Inspectie SZW spreekt van een **misstand** als sprake is van ernstige overtredingen van wet- en regelgeving waardoor onaanvaardbare risico's voor mensen of grove benadeling van de overheid kunnen ontstaan en die het rechtsgevoel in de samenleving schenden.

Als de Inspectie misstanden constateert, hanteert zij een repressieve aanpak. Zo nodig grijpt zij gedurende een langere periode intensief in bij de betrokken sector of het betrokken bedrijf. De Inspectie SZW zal daarbij putten uit het hele palet van interventies dat zij tot haar beschikking heeft. Naast repressieve middelen gaat het om communicatie en meldlijnen inzetten, brancheorganisaties inschakelen, bestanden koppelen en samenwerken met andere inspecties.

De Inspectie maakt zichtbaar dat zij misstanden aanpakt met als doel bedrijven, instanties of personen af te schrikken om zich met misstanden in te laten. Zichtbaar optreden betekent dat de Inspectie SZW helder communiceert wat onder misstanden wordt verstaan, welke misstanden de Inspectie SZW aanpakt en wat de resultaten zijn van het inspectieoptreden.

Bij de uitvoering van de geplande activiteiten streeft de Inspectie er vooral naar om binnen de sectoren deze notoire overtreders en situaties op het spoor te komen. Als zij overtreders of misstanden op het spoor is, maakt de Inspectie een zogenoemde (informatiegestuurde) selectie van bedrijven, probleemgebieden en/of situaties. Hiervoor worden data vanuit verschillende systemen aan elkaar gekoppeld, zoals meldingen (bijvoorbeeld via de website inspectieszw.nl en Meld Misdaad Anoniem), klachten, ongevalsonderzoek, handhaafgegevens en lopende inspecties. Deze aanpak vereist dat hiervoor capaciteit binnen de Inspectie beschikbaar is of komt.

Netwerken benutten

Waar mogelijk pakt de Inspectie SZW misstanden en notoire overtreders vanuit verschillende hoeken aan door met andere (rijksinspectie)diensten samen te werken. Zo kan het net rond een bedrijf zich sluiten. Deze samenwerking tussen verschillende rijksinspecties vindt op dit moment al plaats. Daarnaast kan de Inspectie de omgeving van notoire overtreders of bedrijven die bij misstanden zijn betrokken, gebruiken om druk op hen uit te oefenen de regels na te leven. De Inspectie SZW wil eerst de mogelijkheden van dit soort interventies onderzoeken, voor ze daadwerkelijk toe te passen.

De Inspectie kan bijvoorbeeld het belang dat bedrijven en instanties hechten aan naleving van de regels door anderen beter gaan benutten. Zo kunnen bonafide bedrijven ogen en oren voor de Inspectie SZW zijn bij het opsporen van malafide concurrenten. En de Inspectie SZW kan bijvoorbeeld onderbetaling op het spoor komen door samen te werken met vakbonden. Ook burgers kunnen rechtstreeks invloed uitoefenen op de veiligheid, duurzaamheid en kwaliteit van werk en inkomen door misstanden bij de Inspectie SZW te melden.

Een andere mogelijkheid is dat de Inspectie partijen in een keten informeert, dat zij diensten of producten afnemen van een bedrijf dat het niet zo nauw neemt met de arbeidswetgeving. Verzekeringsmaatschappijen kunnen ook behulpzaam zijn wanneer het gaat over aansprakelijkheid.

Het netwerk van de Inspectie SZW is omvangrijk en bestaat uit veel verschillende en wisselende partijen. Wil de Inspectie een netwerk benutten om overtreders de regels te laten naleven, dan is per sector inzicht nodig welke netwerken met welke partijen er bestaan. De Inspectie heeft hierover al veel informatie en zal de komende jaren investeren om deze te verbeteren en te kunnen toepassen. Overigens wil de Inspectie deze netwerken niet alleen inzetten om notoire overtreders onder druk te zetten, maar ook om te bevorderen dat andere bedrijven en instellingen spontaan de regels naleven.

3.3 Overtreders

Op basis van ervaringscijfers en risicoanalyses is bij de Inspectie bekend in welke sectoren een hogere kans bestaat op overtreding van de arbeids- of sociale verzekeringswetgeving. Deze overtreders wil de Inspectie de regels laten naleven door gebruik te maken van verschillende interventies, namelijk inspecties bij bedrijven in die sectoren en de inzet van specifieke communicatiemiddelen.

Zelfregulering en certificering

De Inspectie SZW stelt zich in haar toezicht terughoudend op bij sectoren die voor zelfregulering of certificering kiezen; de Inspectie houdt in die sectoren wel de vinger aan de pols. Dit kan de Inspectie doen door op gezette tijden deze bedrijven te inspecteren. Mocht blijken dat gecertificeerde bedrijven de regels niet naleven, dan houdt de Inspectie SZW de bevoegdheid om in te grijpen, bijvoorbeeld door certificerende instanties aan te spreken.

Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels.¹⁴

Certificering omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.

De Inspectie SZW heeft kennis van en ervaring met toezicht op systemen van zelfregulering, waaronder certificering. De Inspectie wil deze kennis en expertise aanvullen en gebruiken om zelfregulering in sectoren te bevorderen waar dat kan.

Arbocatalogi zijn een vorm van zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden. Goede arbocatalogi ondersteunen werkgevers en werknemers bij de invulling van hun verantwoordelijkheden en dragen bij aan verbetering van arbeidsomstandigheden, betere naleving van de regels en minder lasten. Daarbij gaat het om maatwerkoplossingen per sector, die de wil en de zelfwerkzaamheid van partijen laten zien.

De implementatie van arbocatalogi in bedrijven behoeft nog wel verbetering. De beleidsafdeling van SZW zet in op een tijdelijke subsidie aan de Stichting van de Arbeid voor de verbetering hiervan. Ook is de inzet om de toets van arbocatalogi, die de Inspectie SZW nu doet, op landelijk niveau te organiseren zonder inhoudelijke bemoeienis van de overheid. Voorwaarde is dat deze catalogi als referentiekader voor de handhaving door de Inspectie SZW kunnen blijven dienen.

Sociale partners kunnen ervoor kiezen om een **arbocatalogus** op te stellen, waarin de belangrijkste risico's in de sector worden beschreven en oplossingen worden aangedragen waarmee bedrijven de risico's kunnen aanpakken. Arbocatalogi worden als referentiekader gebruikt bij handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet. Omdat de Inspectie ze als referentiekader gebruikt, toetst zij deze catalogi vooraf en marginaal, in hoofdzaak op strijdigheid met de wet.

¹⁴ Eindrapportage. Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15 november 2011.

Naleving ondersteunen

Naast het toezicht gaat de Inspectie met communicatie in sectoren of netwerken naleving van de regels ondersteunen en bevorderen. Dit gaat zij doen door de normen uit te dragen en uit te leggen waarom bedrijven en instellingen zich daaraan moeten houden. Over goede arbeidsomstandigheden geeft de Inspectie al voorlichting om bedrijven te helpen de regels na te leven. Zo heeft zij zelfinspectietools gepubliceerd op de website zelfinspectie.nl. Met deze tools kunnen werkgevers en werknemers zelf toetsen of hun aanpak voldoet aan de wet. Door (digitale) voorlichting aan te bieden in plaats van ter plaatse te inspecteren, kunnen de toezichtlasten verminderen voor de bedrijven die van goede wil zijn. Om dit verder uit te bouwen wil de Inspectie SZW de komende jaren nieuwe kanalen aanboren. Daarbij kijkt de Inspectie goed naar de mogelijkheden van digitale (sociale) media, bijvoorbeeld om normen uit te dragen.

3.4 Nalevers

Indien de Inspectie SZW constateert dat bepaalde sectoren, locaties of bedrijven de regels redelijk tot goed volgen, dan komt de Inspectie alleen in actie na meldingen of andere signalen.

Dit beleid van wegblijven waar het kan, wordt concreet met de zogenoemde inspectievakantie. Dit houdt in dat de Inspectie SZW de toezichtlast voor ondernemers de komende jaren vermindert door minimale inspectie voor ondernemers met een goede staat van dienst. Een bedrijf krijgt maximaal twee inspecties per jaar (van de Inspectie SZW of een andere rijksinspectie) indien het drie jaar de regels goed heeft nageleefd.¹⁵

3.5 Indicatoren gebruiken en ontwikkelingen onderzoeken

Indicatoren voor misstanden en notoire overtreders

Een belangrijke voorwaarde om de juiste interventies in te zetten is selectief toezicht. Dat wil zeggen dat de Inspectie uitzoekt in welke sectoren de notoire overtreders zich bevinden en welke bedrijven en instanties de overtreders zijn. De Inspectie moet helder in beeld hebben om welke sectoren, bedrijven of delen van stelsels het gaat, om gericht en effectief te kunnen ingrijpen. De Inspectie acht de kans op (stelselmatige) overtreding groter, indien in sectoren, locaties en bedrijven sprake is van niet-zelfredzame groepen, hoge arbeidsuitval wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, sterke concurrentie en de mogelijkheid veel voordeel te behalen door de regels te overtreden.

Focus op niet-zelfredzame werknemers¹⁶ Met het vizier op niet-zelfredzame groepen denkt de Inspectie overtredingen eerder op het spoor te komen. Deze werknemers zijn beperkt in het zelf verantwoordelijk nemen voor gezond, veilig en eerlijk werk. Ze verrichten vaker werk met een groter risico op ziekte, arbeidsongeschiktheid en ongevallen. In sectoren of situaties waar deze groepen zijn oververtegenwoordigd, acht de Inspectie de kans groter dat risico's als uitbuiting, onderbetaling en mensenwaardige arbeidsomstandigheden zich voordoen.

Focus op arbeidsuitval Een indicatie voor slechte arbeidsomstandigheden is een relatief hoge arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid. De Inspectie SZW laat meer dan voorheen deze gegevens leidend zijn in de keuzes welke sectoren prioriteit krijgen. Uitval door psychosociale arbeidsbelasting is een risico dat door de toenemende werkdruk in belang zal toenemen in de zorg en transport en logistiek. Tegelijkertijd blijven fysieke aandoeningen belangrijke risico's voor de Inspectie, omdat ze zich vaker voordoen in sectoren met niet-zelfredzame werknemers, zoals de bouw, industrie en tuinbouw.

¹⁵ De Inspectie SZW heeft in het kader van de inspectievakantie bedrijven vrijgesteld van inspecties indien zij voldoen aan OHSAS 18001. OHSAS 18001 staat voor Occupational Health and Safety Assessment System en is een managementsysteem voor gezondheid en veiligheid op de werkplek.

¹⁶ Het betreft groepen als laag- of ongeschoolde mensen, langdurig werklozen, analfabeten, digibeten, mensen met fysieke of sociale beperkingen, mensen die geen Nederlands spreken en werknemers die zich niet in een georganiseerd verband (vakbond) sterk kunnen maken.



Focus op sterke concurrentie en veel voordeel bij overtreding Risico's op overtreding of misstanden kunnen worden versterkt in situaties waarin het voor bedrijven winstgevend is om zich niet aan de regels te houden. Sterke concurrentie, mogelijk als gevolg van de economische crisis, vergroot de neiging van bedrijven om minder te investeren in arbeidsomstandigheden en om gebruik te maken van illegale arbeid. Het verlagen van arbeidskosten maakt het risico op onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en uitbuiting groter. Dat geldt voor sectoren waar illegale arbeid traditioneel veel voorkomt, maar ook voor andere sectoren is de Inspectie SZW de komende twee jaar alert op deze tendens.

Ontwikkelingen onderzoeken en signaleren

De Inspectie SZW is alert op ontwikkelingen met een negatieve invloed op haar doelstellingen: een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een stelsel van werk en inkomen dat goed functioneert. De Inspectie zal de komende twee jaar ontwikkelingen op dit vlak signaleren aan beleidsmakers en andere spelers in haar werkveld. Deze signalen komen voort uit inspecties en (strafrechtelijk) onderzoek van de Inspectie. Het signaleren van deze ontwikkelingen aan politiek en beleidsmakers kan leiden tot aanpassing van de wetgeving.

Belangrijke ontwikkelingen voor de Inspectie SZW

In de onderstaande boxen staan twee ontwikkelingen die belangrijk kunnen worden voor de Inspectie. Daarom houdt zij zich de komende jaren hiermee bezig. Ook worden ontwikkelingen genoemd die op langere termijn belangrijk kunnen worden voor de Inspectie en die zij daarom volgt.

Duurzame inzetbaarheid (oudere) werknemers

Een van de ontwikkelingen die de komende jaren een rol speelt in de aanpak van de sectoren gezondheidszorg, burger- en utiliteitsbouw, afbouw, onderhoud en installatie, grond-, weg- en waterbouw en transport en logistiek, is duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers. Dit zijn werknemers van 55 jaar en ouder. In de literatuur worden de volgende arbeidsomstandigheden genoemd die bijdragen aan vervroegde uittreding van oudere werknemers: psychosociale werkbelasting, ongewenste omgangsvormen (vooral agressie en geweld) en fysieke belasting.

Daarnaast is de verwachting dat de relatie werkgever-werknemer (of opdrachtnemer) van kortere duur wordt in de toekomst. Daardoor is niet uit te sluiten dat op langere termijn de duurzame inzetbaarheid van werknemers een probleem wordt. Want zijn werkgevers nog bereid te investeren in de *employability* van werknemers die maar kort in dienst blijven? Ook is het maar de vraag of werknemers in staat zijn om zelf voor die duurzame inzetbaarheid te zorgen. De Inspectie ziet deze ontwikkeling als een risico voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid op kortere termijn en voor het benutten van voldoende arbeidspotentieel op langere termijn.

Kennis over gezond en veilig werken in bedrijven

De borging van kennis over arbeidsveiligheid binnen bedrijven kan onder druk komen te staan vanwege diverse ontwikkelingen. Ten eerste blijkt uit bevindingen van de Inspectie dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden vermindert. Het onderwerp blijkt bij bedrijven niet altijd meer hoog op de agenda te staan. Zij hebben bijvoorbeeld geen actuele en volledige risico-inventarisatie en -evaluatie. Ten tweede neemt door flexibilisering van arbeid het verloop van werknemers in bedrijven toe, waardoor behoud van kennis over arbeidsveiligheid een probleem kan worden. Ook de toenemende vergrijzing kan hieraan op termijn bijdragen, doordat steeds meer mensen met deze kennis uitstromen. Ten slotte kan toename van het aantal arbeidsmigranten in bedrijven de arbeidsveiligheid extra aantasten, vanwege taalproblemen en kennisachterstand. De bouwsector is een voorbeeld waar de Inspectie SZW deze problematiek al heeft geconstateerd.

Ontwikkelingen die de Inspectie SZW zal volgen:

- consequenties van verdergaande automatisering (robotisering) voor laaggeschoolde arbeidskrachten;
- keuze van werknemers voor werkgevers met aandacht voor arbeidsomstandigheden, door de krappere wordende arbeidsmarkt;
- toename van het aantal arbeidsmigranten door personeelsgebrek vanwege vergrijzing in bepaalde sectoren;
- andere misstanden die illegale arbeid en uitbuiting met zich meebringen;
- de rol van leefstijl van werknemers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- ontwikkelingen op het gebied van nanotechnologie;
- gevolgen van digitalisering (bijvoorbeeld voor digibeten).

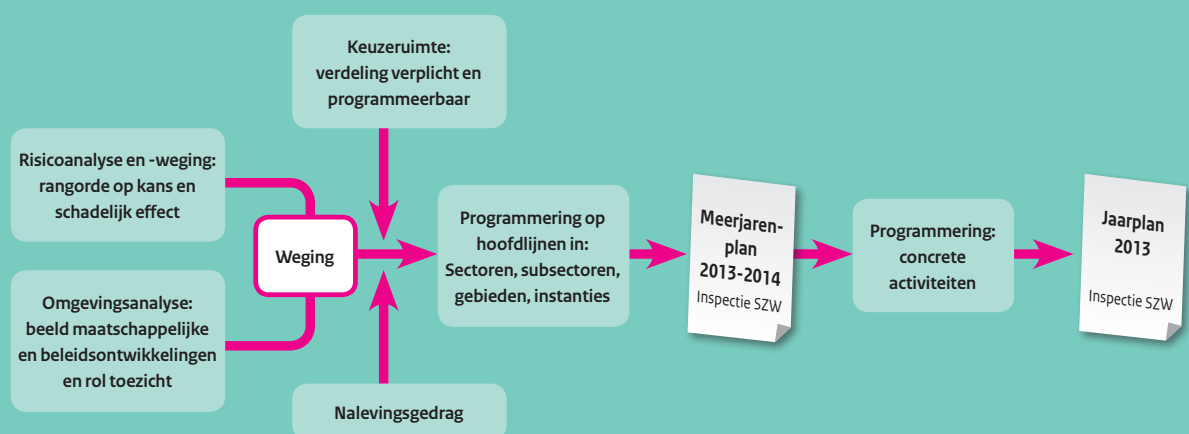


4 Programmering op hoofdlijnen

4.1 Inleiding

Het werkterrein van de Inspectie SZW bestaat uit veel verschillende actoren waarop zij toezicht kan uitoefenen. De omvang en de beperkte capaciteit noodzaken tot het stellen van prioriteiten bij de programmering van de activiteiten. Zoals in onderstaande figuur is weergegeven, spelen verschillende elementen een rol.

Elementen die een rol spelen in de programmering van activiteiten



- De risicoanalyse en de kwantitatieve weging van risico's geven een rangorde van de risico's op kans en schadelijk effect.
- De kwalitatieve weging van de risico's in samenhang met de omgevingsanalyse bepaalt welke risico's worden aangepakt.
- De uitkomsten van de omgevingsanalyse zijn bepalend voor de richtingen op inhoud en aanpak.
- De uitvoering van wettelijk verplichte taken, bijvoorbeeld het onderzoeken van meldingen van arbeidsongevallen, en het doen van onderzoek op verzoek van bewindslieden nemen capaciteit in beslag.
- De programmering van activiteiten wordt mede bepaald door waar interventies op zijn gericht: een sector, subsector, gebied of afzonderlijk bedrijf.
- Binnen de geselecteerde sectoren, subsectoren, gebieden en instanties bepaalt de bereidheid tot naleving door afzonderlijke bedrijven en instellingen, en daarnaast de mogelijkheden tot handhaving, welke activiteiten en interventies worden geprogrammeerd.

Hierna wordt de programmering van de activiteiten op hoofdlijnen beschreven. Eerst komen in paragraaf 4.2 activiteiten aan de orde waar de Inspectie op grond van (wettelijke) verplichtingen capaciteit aan besteedt. Paragraaf 4.3 beschrijft de accentverschuivingen in de programmering. Daarna volgt in de paragrafen 4.4 tot en met 4.6 voor de verschillende domeinen binnen de Inspectie een beschrijving van de programmering. Elk domein is gerelateerd aan doelen van het ministerie van SZW, namelijk: een goed functionerende arbeidsmarkt, gezond en veilig werken en re-integratie en inkomensbescherming.

4.2 Onderzoek naar klachten, meldingen en onderzoek op verzoek

De Inspectie SZW krijgt meldingen van burgers, werknemers en werkgevers. Voorbeelden hiervan zijn meldingen van werkgevers van arbeidsongevallen, klachten van werknemers over hun arbeidsomstandigheden en signalen over mogelijke arbeidsuitbuiting, illegale tewerkstelling en fraude met subsidie en uitkeringen. Op basis van deze meldingen en signalen verricht de Inspectie SZW inspecties of onderzoek.

Naar aanleiding van de aan de Inspectie SZW in 2011 opgelegde taakstelling¹⁷ gaat de Inspectie selectiever en efficiënter onderzoek doen naar klachten, ongevallen en signalen gerelateerd aan arbeidsomstandigheden. In de periode 2012-2014 wordt de aanpak efficiënter door:

- een scherpere scheiding tussen klachten en signalen;
- signalen met name te gebruiken om risicogericht te inspecteren;
- aanpassing van de onderzoeksmethoden van ongevallen door geen rapportages meer uit te brengen van ongevallen waar geen causaal verband is vastgesteld tussen het ongeval en een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet.

De Inspectie SZW blijft aandacht besteden aan het gemak en de efficiëntie van vergunnings- en ontheffingsaanvragen en meldingen. De mogelijkheden van digitalisering worden hierbij maximaal benut.

Onderzoek op verzoek van de bewindslieden

Bewindspersonen kunnen de Inspectie SZW vragen specifiek onderzoek te doen. Vooral nog gaat het om de volgende verzoeken waarvoor de Inspectie al onderzoek is gestart of nog gaat starten:

- naleving van het gemeentelijk armoedebestrijdingsbeleid bij het hanteren door gemeenten van de 110%-norm van het minimumloon;
- de wijze waarop gemeenten omgaan met de tijdelijke ontheffing van de sollicitatie- en arbeidsplicht;
- maatschappelijke participatie van kinderen: onderzoek naar de verordeningplicht van gemeenten gericht op de maatschappelijke participatie van kinderen;
- nog nader te specificeren onderwerpen die voortvloeien uit het op te stellen referentiekader over de implementatie van het dienstverleningsconcept 'Redesign UWV';
- onderzoek naar Beveiliging Suwinet.

Opsporingsonderzoek op verzoek van derden

Gefinancierd door en in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beheert de directie Opsporing een meldingsloket voor fraude met persoonsgebonden budgetten. Daarnaast voert zij opsporingsonderzoeken uit naar misbruik van deze budgetten. Fraude met persoonsgebonden budgetten gaat nagenoeg altijd samen met (georganiseerde) uitkeringsfraude.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft de opsporingstaak op het gebied van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA-regeling) bij de Inspectie SZW neergelegd.

De Inspectie SZW levert expertise om uitkeringsfraude in een vroeg stadium te voorkomen of tegen te gaan. Gemeenten kunnen gebruik maken van digitale ondersteuning en analyseondersteuning door de Inspectie. De Inspectie SZW heeft daarnaast onderzoek- en analysecapaciteit beschikbaar om op verzoek risicoprofielen en bestandskoppelingen te maken.

¹⁷ Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 14 maart 2011; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XV, nr. 75.

4.3 Accentverschuivingen in de programmering

De Inspectie SZW werkt risicogericht en zet de capaciteit daar in waar het meeste effect bereikt kan worden. Bij het maken van keuzes over de inzet van de capaciteit maakt de Inspectie gebruik van een risico- en omgevingsanalyse. Ook sluit de Inspectie aan bij de prioriteiten in het beleid van het ministerie van SZW. Op deze wijze draagt de Inspectie SZW bij aan een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, aan een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en aan een goed functionerend stelsel van werk en inkomen. De Inspectie focust haar toezicht op:

- Sectoren en thema's waar volgens de risico- en omgevingsanalyse sprake is van een hoog en midden-risico. Bij dergelijke risico's acht de Inspectie de maatschappelijke schade, zoals schade aan de gezondheid van werknemers of voor het functioneren van de arbeidsmarkt, gerelateerd aan de doelen van SZW het grootst.
- De aanpak van misstanden en notoire overtreders. Daarbij richt de Inspectie zich op sectoren, locaties en bedrijven waar sprake is van niet-zelfredzame groepen, hoge arbeidsuitval wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, sterke concurrentie en de mogelijkheid veel voordeel te behalen door de regels te ontduiken. In dergelijke gevallen acht de Inspectie de kans op (stelselmatige) overtreding en misstanden namelijk groter.

Deze focus van het toezicht vertaalt zich in accentverschuivingen in 2013-2014 ten opzichte van 2012 voor wat betreft de inzet van de toezicht- en opsporingscapaciteit van de Inspectie SZW op de verschillende domeinen. Accentverschuivingen, omdat met eerdere risicoanalyses de grootste risico's op SZW-terrein al in beeld zijn gebracht. Met de SZW-brede risicoanalyse door de Inspectie vindt, als sprake is van een cumulatie van risico's in (deel)sectoren of bij notoire overtreders, een integrale aanpak plaats door een afgestemde mix van toezicht en opsporing. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de aanpak van malafide uitzendbureaus, bij asbestsanering en in sommige delen van de land- en tuinbouw.

De aanpak van sectoren en thema's is binnen het domein gezond en veilig werken gebaseerd op een meerjarenaanpak voor de jaren 2012–2015. Per aanpak is een aantal strategische uitgangspunten geformuleerd die de Inspectie in de sector wil bereiken. Op basis van de strategische uitgangspunten zijn doelstellingen en activiteiten benoemd die men in de periode 2012–2015 gaat uitvoeren. Hierdoor kan een deel van een sector (groep werknemers van een sector of werkgevers) het ene jaar relatief veel inspectieaandacht krijgen. Het daaropvolgende jaar zou de inspectieaandacht op die groep kunnen verminderen, om de bedrijven en instellingen de gelegenheid en de tijd te geven om hun beleid aan te passen. Ook de mate waarin brancheorganisaties zelf activiteiten ontwikkelen richting de aangesloten bedrijven heeft invloed op de inzet van het toezicht. Het niet of beperkt inspecteren in een jaar zegt daarmee niet alles over de arbeidsomstandigheden en de noodzaak tot verbetering. Het is een onderdeel van de strategie om partijen tot zelfwerkzaamheid aan te sporen.

De meerjarenaanpakken worden op basis van de uitkomsten van de risico- en omgevingsanalyse in de loop van 2013 herzien. Ook worden de aanpakken afgestemd met de andere onderdelen van de organisatie of geïntegreerd tot één inspectiebrede aanpak.

Om de capaciteit van de Inspectie SZW als totaal nog beter in te zetten waar de echte problemen zijn, zal het risicogericht toezicht verder worden versterkt. Om dit te realiseren zal een investering in capaciteit nodig zijn. Ook het ontwikkelen van nieuwe strategieën en methoden om druk te zetten via netwerken, ketens en stelsels zal capaciteitsinvestering vragen. Nieuwe technologieën en informatisering bieden nieuwe mogelijkheden aan werknemers en bedrijven om zelf betere arbeidsomstandigheden te realiseren. De Inspectie SZW kan daardoor niet alleen met inspecties maar ook met andere instrumenten effect bereiken. Een investering in het moderniseren en versterken van de wijze van inzet van communicatie moet dit realiseren.

Als gevolg van de nauwere samenwerking tussen de operaties Arbeidsomstandigheden en Arbeidsmarktfraude neemt het aantal signalen voor opsporing toe. Deze toename leidt vooralsnog niet tot een verschuiving van capaciteit binnen de Inspectie richting opsporing. De fraudewetgeving biedt meer mogelijkheden om notoire overtreders bestuursrechtelijk aan te pakken. Aan de hand van de effecten van de fraudewetgeving zal de verhouding tussen de inzet van toezicht en opsporing nader worden bezien.

Daarnaast geeft de risico- en omgevingsanalyse aanleiding tot enige verschuiving in toezicht- en opsporing-capaciteit binnen de domeinen.

Domein 'functioneren arbeidsmarkt'

In de volgende sectoren verhoogt de Inspectie de toezichtcapaciteit:

- Bouw
- Land- en tuinbouw (champignons)
- Schoonmaak
- Uitzendbureaus
- Scheepsbouw

De Inspectie verhoogt de opsporingscapaciteit bij de aanpak van het thema:

- Georganiseerde uitkeringsfraude en subsidiefraude, mede gezien de hoeveelheid geld die hiermee is gemoeid.

In de volgende sectoren en aandachtsgebieden blijft de inzet van toezichtcapaciteit gelijk:

- Detailhandel
- Horeca
- Studentenregeling
- Kennismigranten

De inzet van opsporingcapaciteit blijft gelijk bij de aanpak van het thema:

- Arbeidsuitbuiting

De opsporingcapaciteit wordt verlaagd bij de aanpak het thema:

- Illegale tewerkstelling

De verwachting is dat door de invoering van de fraudewet meer overtredingen op het gebied van illegale tewerkstelling bestuursrechtelijk worden afgedaan en de inzet verschuift van opsporing naar toezicht.



Domein 'gezond en veilig werken'

In de volgende sectoren en aandachtsgebieden verhoogt de Inspectie de toezichtcapaciteit:

- Bouw (inclusief Grond-, weg- en waterbouw)
- Asbestsanering
- Metaalverwerkende industrie
- Marktoezicht en veilige producten

Het marktoezicht op veilige producten wordt versterkt, om te voorkomen dat producten met ernstige veiligheidsrisico's op de markt worden gebracht en te bevorderen dat producten op een veilige manier worden gebruikt. Over de implementatie van marktoezicht zijn afspraken in Europa gemaakt.

In de volgende sectoren en aandachtsgebieden blijft de inzet van toezichtcapaciteit gelijk:

- Aardolie, farmacie, chemie, kunststof en rubber; Gevaarlijke stoffen
- Grote-risicobedrijven
- Transport en logistiek
- Gezondheidszorg
- Afval en recycling
- Vlees- en zoetwarenindustrie
- Kernenergie

Vanuit de risicoanalyse is er geen reden om meer capaciteit in te zetten voor het toezicht op grote-risicobedrijven (Brzo). Gezien de veiligheidsprestaties van een aantal grote-risicobedrijven, de bevindingen bij onder andere de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk en bij Odjell in Rotterdam zal het (systeem)toezicht op de grote-risicobedrijven worden geïntensiveerd in lijn met de aanpak van notoire overtreeders. Deze intensivering, de andere inspectieaanpak en toepassing van de nieuwe handhavingsinstrumenten in het kader van de Fraudewet, betekenen wel dat er minder capaciteit voor het reguliere inspectieprogramma van grote-risicobedrijven beschikbaar is.

In de volgende sectoren vermindert de Inspectie de toezichtcapaciteit

- Land- en tuinbouw
- Hout, timmer en meubel en bouwmaterialen
- Mobiliteit
- Overheidsdiensten

In de sector Land- en tuinbouw ligt de nadruk van het toezicht bij het domein 'functioneren arbeidsmarkt'. Bij overheidsdiensten wordt de toezichtcapaciteit verminderd, omdat arboproblematiek alleen bij de klantgerichte en buitendienstonderdelen een rol speelt. Bij de sectoren Hout, timmer en meubel en materialen en Mobiliteit wordt het toezicht verminderd vanwege de kleine omvang en de concentratie op het uitvoeren van inspecties bij 'niet-willers'.

ARIE-inspecties

Het toezicht op aanvullende voorschriften risico-inventarisatie en –evaluatie en de beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (ARIE-regeling) is vervallen. Het toezicht wordt ondergebracht in de reguliere Arbotoezicht.

Arbozorg

Toezicht op naleving van arbozorgverplichtingen (zoals RI&E, BHV, contracten met arbodiensten) is een belangrijk onderwerp. Vanaf 2013 zal dit thematisch worden aangepakt, waarbij naast de reguliere inspecties in de voornoemde sectoren vooral extra communicatie-inspanningen van de Inspectie SZW ingezet zullen worden.

De opsporingcapaciteit wordt verlaagd bij de aanpak van:

- Meldingen Arbo

Het aantal onderzoekswaardige meldingen voor de inzet van opsporing op het gebied van arbeidsomstandigheden neemt weliswaar toe, maar blijft nog achter bij de oorspronkelijke geraamde capaciteit.

Deze wordt voor 2013 naar beneden bijgesteld.

Domein 're-integratie en inkomensbescherming'

Verschuivingen in toezicht op het stelsel van werk en inkomen

In het licht van de uitvoering van haar wettelijke taken met betrekking tot het stelsel van werk en inkomen spitst de Inspectie haar toezicht toe op de onderwerpen:

- Uitstroom van uitkeringsgerechtigden met grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- Aanpak van uitkeringsfraude en intensivering van handhaving in het stelsel van werk en inkomen;
- Digitalisering van de dienstverlening en Redesign UWV;
- Regionaal arbeidsmarktbeleid en de rol van gemeenten;
- Samenwerking tussen sectoren binnen gemeenten;
- Aangescherpte uitkeringsvoorwaarden.

Bij het onderzoek ligt de focus op de doeltreffendheid, dat wil zeggen de vraag in hoeverre de uitvoering bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de wetgever.

Box | (sub)sectoren en thema's waar(op) de activiteiten zijn geprogrammeerd

Aardolie, farmacie, chemie, kunststof en rubber	Grote-risicobedrijven	Mobiliteit (garages, benzinestations)
Afval en recycling	Horeca ¹⁸	Onderwijs
Arbozorg	Hout, timmer en meubel en bouwmaterialen	Overheidsdiensten (justitiële inrichtingen, brandweer en politie)
Asbestverwijdering	Kennismigrantenregeling	Schoonmaak
Burger- & utiliteitsbouw, afbouw, onderhoud en installatie	Kernenergiewet (ioniserende straling)	Sociale werkvoorziening
Grond-, weg en waterbouw	Land- en (glas)tuinbouw, champignons	Studentenregeling
Detailhandel	Marktoezicht op veilige producten	Transport en logistiek
Gezondheidszorg	Metaalverwerkende industrie	Uitzendbureaus
Gevaarlijke stoffen		Vlees- en zoetwarenindustrie

¹⁸ Voor het onderdeel gezond en veilig werken is het toezicht overgeheveld naar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Risicomatrix

	Land- en (glas)tuinbouw, champignons	Burger- en utiliteitsbouw, afbouw, onderhoud en installatie	Afval en recycling	Grond-, weg- en waterbouw	Horeca	Metaalverwerkende industrie	Hout en meubel en bouwmaterialen
Arbeidsuitbuiting							
Illegale tewerkstelling							
Uitkeringsfraude							
Valgevaar							
Asbest							
Werken onder overdruk							
Besloten ruimten							
ATEX							
Kankerverwekkende stoffen							
Reproductietoxische stoffen							
Digitalisering dienstverlening							
Biologische agentia							
Onderbetaling							
Fraude met zzp'ers							
Geen uitstroom werklozen met grote afstand tot arbeidsmarkt							
Ioniserende straling							
Aangescherpte uitkeringsvoorwaarden							
Gevaarlijke stoffen							
Misbruik studentenregeling							
Intensivering handhaving werk & inkomen onvoldoende							
Onprofessioneel casemanagement							
Ongewenste omgangsvormen							
Psychosociale arbeidsbelasting							
Samenwerking tussen sectoren binnen gemeenten							
Machineveiligheid							
Bewegende voorwerpen							
Afname dienstverlening door Redesign UWV							
Regionaal arbeidsmarktbeleid onvoldoende							
Tillen, dragen, duwen, trekken							
Repeterende bewegingen							
Misbruik kennismigrantenregeling							
Schadelijk geluid							
Re-integratiesubsidiefraude							
Niet-ioniserende straling							
Beeldschermwerk							
Ondeugdelijke inrichting arbeidsplaatsen							
Misbruik ESF-subsidies							
Eenmalige gegevensaanlevering onvoldoende							
Ongunstige of statische houding							
Temperatuur, verlichting, luchtverversing							
Trillingen							

In de volgende drie paragrafen wordt per domein (gezond en veilig werken, functioneren arbeidsmarkt, re-integratie en inkomensbescherming) de programmering van de activiteiten op hoofdlijnen per sector of thema beschreven.

4.4 Domein ‘functioneren arbeidsmarkt’

De Inspectie SZW bestrijdt arbeidsmarktfraude (illegale tewerkstelling, onderbetaling) en levert daarmee een bijdrage aan de afname van verdringing op de arbeidsmarkt. Dit is een doelstelling van het departement. De Inspectie beschouwt arbeidsuitbuiting als een misstand. Indien het vermoeden van arbeidsuitbuiting bestaat, dan zet de Inspectie daar opsporingscapaciteit op in. Wanneer de registratieplicht op grond van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) van kracht wordt, zal de Inspectie bijdragen aan de bestrijding van malafide uitzendbureaus door te controleren op de naleving van deze plicht.

De sectoren waar de Inspectie zich bij de bestrijding van arbeidsmarktfraude op richt zijn: bouw; land- en tuinbouw (champignonteelt); schoonmaak; uitzendbureaus; horeca (shoarmazaken en Chinese restaurants) en detailhandel (massagesalons, nagelstudio's). Daarnaast participeert de Inspectie in interventieteams die zich richten op de aanpak van malafide uitzendbureaus en op de sectoren glastuinbouw en champignons, en schoonmaak. Bij sectoroverstijgende thema's gaat het om: aanpak misbruik kennis-migranten en misbruik studentenregeling.

Hierna worden voor het domein ‘functioneren arbeidsmarkt’ de programmalijnen in de sectoren en op thema's beschreven.

Uitzendbureaus De aandacht gaat primair uit naar de niet-gecertificeerde intermediairs. Om de malafide uitzendbureaus op te sporen voert de Inspectie SZW een risicoanalyse uit op basis van gegevens van de Inspectie zelf en van de Belastingdienst. Behalve illegale arbeid en onderbetaling stuit de Inspectie ook op misstanden in de huisvesting. Naast de reguliere activiteiten van de Inspectie op het terrein van uitzendbureaus is er sinds begin 2012 het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU). De Inspectie maakt onderdeel uit van het betreffende interventieteam. Dit programma vloeit voort uit de intentie van de minister van SZW om het aantal malafide uitzendbureaus fors terug te dringen. Activiteiten van de Inspectie die in 2012 op dit gebied zijn gestart, zijn onder meer gericht op het opsporen van de meest malafide uitzendbureaus (top 100) uit de branche. Waar mogelijk zal het wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen worden. Verder zet de Inspectie in op versterking van de samenwerking met stakeholders¹⁹.

Land- en tuinbouw In de sector is sprake van een groter risico op illegale arbeid en onderbetaling. Door alleen in bijzondere omstandigheden werkvergunningen af te geven, is de vraag van bedrijven naar arbeidskrachten in deze sector sterk toegenomen. Daarnaast vormen onderbetaling en het gebruikmaken van niet-geregistreerde uitzendbureaus risico's. In de champignonsector en de glastuinbouw is vaker sprake van onderbetaling en illegale arbeid dan in de rest van de sector. Om die reden treedt de Inspectie in die sectoren in interventieteamverband op. Bijzondere aandacht blijft bestaan voor ondernemingen die werk door (buitenlandse) derden laten uitvoeren en daarbij constructies gebruiken om de wettelijke bepalingen te ontlopen of te ontduiken.

Schoonmaak De Inspectie richt zich op de gehele sector. Een belangrijk risico is dat veel van de werkzaamheden in de avond of het weekend plaatsvinden. In de glasbewassing komt de inzet van Bulgaarse pseudo-zzp'ers veel voor. Er is vaak sprake van aanneming en onderaanneming van werk. Hierdoor ontstaat een groter risico op het niet-naleven van wet- en regelgeving, omdat in de keten van (onder)aanneming hiervoor steeds minder verantwoordelijkheid wordt gevoeld.

¹⁹ Zoals: ABU, NBBU, SNA, SNCU, OM, gemeenten, UWV, politie en andere departementen.

Bouw Veelvoorkomende ongeschoolde, zware en piekarbeid zijn in de bouwsector indicaties van illegale arbeid en onderbetaling. Overtredingen komen vooral voor in de burger- & utiliteitsbouw en bij infrastructuurle werken. De Inspectie wil bouwplaatsen controleren tijdens de bouwfasen waarin de kans op illegale arbeid het grootst is. Bij de Tweede Maasvlakte en Eemshaven geeft de Inspectie SZW samen met de Belastingdienst voorlichting aan grote opdrachtgevers.

Scheepsbouw De arbeidsmarktproblematiek bij de scheeps(-af)bouw c.q. scheepsreparatie is in de regio's (Groningen, Zuid-Holland Zuid en Brabant) naar voren gekomen. Er worden schepen deels afgebouwd bij casco aanlevering of gerepareerd in scheepswerven op verschillende plaatsen in het land, waarbij buitenlandse ondernemingen worden ingezet. Deze ondernemingen maken gebruik van de notificatieregeling en vragen dus geen tewerkstellingsvergunningen aan voor de eigen werknemers. Omdat er naar verwachting sprake is van 'onzuivere dienstverlening' (lees: het ter beschikking stellen van arbeidskrachten) wordt de notificatieregeling ten onrechte gebruikt. Momenteel is een aantal zaken in onderzoek. Hoe groot de problematiek in de gehele sector is, moet nader worden vastgesteld.

Horeca en detailhandel Voor de horeca liggen risico's primair bij illegale arbeid en onderbetaling. Binnen de detailhandel komen veel overtredingen voor bij bakkers, slagers, textielreiniging en uiterlijke verzorging (kappers, nagelstudio's en massagesalons).

Thema: aanpak kennismigrantenregeling

De kennismigrantenregeling is bedoeld om hooggekwalficeerde kenniswerkers van buiten de Europese Unie (EU) toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De regeling is relatief gevoelig voor misbruik waardoor personen van buiten de EU onterecht toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij de handhaving van de regeling werken de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Inspectie SZW samen.

Thema: aanpak misbruik studentenregeling Studenten van buiten de EU en uit Bulgarije en Roemenië mogen in Nederland alleen werken met een tewerkstellingsvergunning (twv). De Inspectie SZW stuit op basis van bestandskoppelingen van IND, UWV en Inspectie SZW op studenten waarvoor geen twv is afgegeven. Daarnaast komt de Inspectie SZW ook bij reguliere controles studenten tegen voor wie de werkgever niet over een twv beschikt.

4.5 Domein 'gezond en veilig werken'

De Inspectie SZW richt zich in het domein 'gezond en veilig werken' met diverse partijen, waaronder de sociale partners, op het naleven van de Arbeidsomstandighedenwet en het verbeteren van de Arbeidstijdenwet. Belangrijk aandachtspunt is duurzame inzetbaarheid van (vooral oudere) werknemers, gericht op vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid door arbeidsveiligheids- en gezondheidsrisico's.

Aandachtsgebieden met veel risico's voor arbeidsomstandigheden en meerdere oorzaken van niet-naleven, lenen zich voor een brede aanpak. Die aanpak omvat zowel inspectie en handhaving als algemene voorlichting en voorlichting voor specifieke doelgroepen. Ook het benutten van netwerken rond bedrijven die de regels overtreden, is een strategie die de Inspectie wil gaan inzetten. Het betreft de sectoren burger- & utiliteitsbouw, afbouw, onderhoud en installatie; asbestverwijdering; grond-, weg- en waterbouw; gezondheidszorg; aardolie, farmacie, chemie, kunststof en rubber; transport en logistiek; en metaal.

Aandachtsgebieden met een achtergrond van voornamelijk negatieve redenen om de regels niet na te leven (bijvoorbeeld concurrentievoordeel behalen) of kleinere aandachtsgebieden, lenen zich beter voor een smalle aanpak. Een smalle aanpak wil zeggen dat met een enkelvoudige, inspectiegerichte aanpak de doelstellingen bereikt kunnen worden. Het gaat om de volgende sectoren: afval en recycling; onderwijs (en subsectoren zoals praktijklokalen); hout, timmer en meubel en bouwmaterialen; vlees- en zoetwarenindustrie; glastuinbouw en champignonenteelt; overheidsdiensten; sociale werkvoorziening; en mobiliteit (garages, benzinstations).

Naast de brede en smalle sectoraanpakken programmeert de Inspectie activiteiten op sectoroverstijgende of doorsnijdende thema's, namelijk: grote-risicobedrijven (Brzo); arbozorg; gevaarlijke stoffen; Kernenergiewet (ioniserende straling); en markttoezicht op veilige producten.

Hierna worden de programmalijnen voor de sectoren met een brede aanpak en de thema's beschreven.

Burger- & utiliteitsbouw, afbouw, onderhoud en installatie Het werk in de bouw kenmerkt zich door tijdelijkheid, mobiliteit en een regelmatig wijzigende bezetting van werknemers van verschillende bedrijven. Door de complexiteit van het werk is ook de organisatie van arbeidsomstandigheden complex. Een doeltreffende samenwerking tussen de betrokken partijen in het bouwproces is van groot belang. De Inspectie richt zich in de bouw op valgevaar, fysieke belasting en gevaarlijke stoffen. De aanpak daarvan draagt direct bij aan een duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemers op de bouwplaats. Door de inzet van communicatie en samenwerking met sociale partners wil de Inspectie ook effect sorteren bij niet-geïnspecteerde bedrijven. De komende jaren gaat de Inspectie na hoe arbodiensten en/of arbodeskundigen bedrijven in de bouw kunnen ondersteunen.

Grond-, weg- en waterbouw Het werk in deze sector heeft overeenkomsten met de bouw. De werkplaats is tijdelijk en wordt steeds opnieuw ingericht. Veelal werken de bedrijven in de rol van onderaannemer. Voor het beheersen van de arbeidsrisico's is de rol van opdrachtgevers cruciaal. De Inspectie richt zich op fysieke belasting, gevaarlijke stoffen (verontreinigde grond) en de inrichting van de arbeidsplaats (aanrijdgevaar). De aanpak (inspectie, communicatie en samenwerking) met sociale partners is gericht op de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers. Dat moet leiden tot een proactieve opstelling van opdrachtgevers bij de beheersing van deze arbeidsrisico's.

Asbestverwijdering Vanwege grote gezondheidsrisico's en lage naleving is de aanpak van malafide asbest-saneerders een belangrijke prioriteit van de Inspectie SZW. Veelal betreft het laag- of ongeschoold personeel. Het risico dat werknemers aan asbest worden blootgesteld, is nog volop aanwezig. Verwijderen van asbest gebeurt niet altijd volgens de regels. Behalve op malafide saneerders richt de Inspectie zich op het verbeteren van de naleving van wet- en regelgeving door gecertificeerde bedrijven. Naast inspecties zet de Inspectie SZW gerichte communicatieactiviteiten in. De Inspectie werkt daarbij samen met andere inspectiediensten en medeoverheden, sociale partners en certificerende en keurende instellingen in de asbestketen. In maart 2012 heeft de staatssecretaris van SZW de Inspectie verzocht om de malafide asbestsaneerders met prioriteit aan te pakken; faillissement en sluiting van deze bedrijven mag daarbij niet worden uitgesloten. Er wordt gestart met drie pilots waarin de toezichthouders in de asbestketen nauw samenwerken.

Metaalverwerkende industrie Zowel gezondheids- als arbeidsveiligheidsrisico's komen voor in de metaal. De effecten van deze risico's vertalen zich in (relatief veel) ongevallen, beroepsziekten en arbeidsongeschiktheid. Meer dan de helft van de ongevallen komt voort uit onveilig werken met machines. Ongeveer een derde van de ongevallen vindt plaats op een locatie buiten het eigen bedrijf. De Inspectie richt zich op machineveiligheid, gevaarlijke stoffen en op de aanpak van de achterliggende oorzaken van arboproblematiek, met name op voorlichting, onderwijs en toezicht door de werkgever. Strengere handhaving voor bewuste niet-nalevers hoort bij deze aanpak. Ook richt de Inspectie zich op de specifieke veiligheidsrisico's van besloten ruimtes, stoomexplosiegevaar bij vloeibaar metaal en werken op hoogte. Daarnaast richt de aandacht zich op specifieke doelgroepen (jongeren onder 25 jaar en de nieuwkomers) in de sector.

Thema: markttoezicht op veilige producten De Inspectie SZW houdt toezicht op producten voor professioneel gebruik, zoals machines, stoomketels, persoonlijke beschermingsmiddelen en liften.²⁰ Deze producten komen voor een belangrijk deel uit het buitenland. De Inspectie SZW versterkt het markttoezicht mede naar aanleiding van de implementatie van Verordening 768/2008/EG. Volgens deze verordening moeten de lidstaten een 'nationaal programma markttoezicht' opstellen. Het doel is te voorkomen dat producten met ernstige veiligheidsrisico's op de markt worden gebracht en te bevorderen dat producten op een veilige manier worden gebruikt.

²⁰ De Inspectie SZW is aangewezen als toezichthouder op de productrichtlijnen Persoonlijke Beschermingsmiddelen (98/79/EG, 89/686/EEG, 93/68/EEG, 96/58/EG) en Machines (98/37 EG), ATEX 95 waarin eisen aan materieel op explosiegevaarlijke plaatsen (94/9/EG), drukvaten van eenvoudige vorm (87/404/EEG), drukapparatuur (97/23) en liften (96/16/EG).

Aardolie, chemie, farmacie, kunststof en rubber (ACFKR) Een deel van de bedrijven valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Het werken met gevaarlijke (explosieve) stoffen vormt het belangrijkste risico in deze sector. Gevolgen kunnen zijn: vergiftiging, verstikking, brandwonden, huidziekten, longziekten en kanker. Daarnaast spelen risico's op de werkvloer, zoals onveilige machines of onveilige inrichting van de arbeidsplaats. Bij de meeste bedrijven is de Europese Verordening REACH²¹ van toepassing. De bedrijven vervullen voornamelijk de rol van fabrikant of handelaar. De Inspectie richt zich op de gezondheidsrisico's gevaarlijke stoffen, nanodeeltjes, explosie-, verstikkings- en vergiftigingsgevaar, machineveiligheid en veilige inrichting van de arbeidsplaats. Daarnaast richt de aanpak zich op procesveiligheid en onderhoudsstops, waarbij zich heel veel risico's voordoen. Dit betekent voornamelijk het verrichten van inspecties. Daarnaast besteedt de Inspectie SZW specifieke aandacht aan voorlichting, stimulering, samenwerking en preventie.

Thema: gevaarlijke stoffen Bij een op de drie bedrijven worden werknemers blootgesteld aan gevaarlijke stoffen. Dit veroorzaakt meer sterf- en ziektegevallen dan ongevallen door veiligheidsrisico's. Minimaal de helft van de bedrijven geeft onvoldoende invulling aan veilig en gezond werken met gevaarlijke stoffen. Bedrijven hebben weliswaar beschermingsmaatregelen genomen, maar niet bekend is of deze maatregelen effectief of juist zijn. Werkgevers hebben moeite met de complexe wetgeving. Het themaprogramma gevaarlijke stoffen heeft tot doel het arbeidsrisico gevaarlijke stoffen bij werkgevers en werknemers op de kaart te zetten, en daardoor de naleving en het bewustzijn te vergroten. Hiertoe heeft de Inspectie een aantal instrumenten ontwikkeld die gebruikt worden bij inspecties. De voornaamste instrumenten zijn gericht op het eenvoudig en toegankelijk maken van de complexe wetgeving (digitale zelfinspectietool) voor werkgevers en werknemers en het vormgeven van het toezicht op gevaarlijke stoffen.

Thema: grote-risicobedrijven (Brzo) De Inspectie SZW houdt toezicht op bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waaraan grote risico's zijn verbonden. Bij een calamiteit hebben deze risico's doorgaans een grote impact op werknemers en omwonenden. Beheersen en voorkomen van zware ongevallen is verregaand geregeld en intensief overheids-toezicht op deze categorie bedrijven is wettelijk vereist. Dit toezicht voert de Inspectie uit met de regionale milieudiensten en de brandweer. Per zogenoemd Brzo-bedrijf wordt op basis van het landelijk toezichtmodel een meerjarig inspectieprogramma vastgesteld en uitgevoerd. Daarnaast worden bedrijven die bij voortduring niet voldoen aan de Brzo-verplichtingen aangepakt. Bij zware ongevallen participeert de Inspectie SZW in opsporingsonderzoeken onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM). Bij de aanpak richt de Inspectie zich op het voorkomen van zware ongevallen en van veiligheidsrisico's voor werknemers.

De Inspectie SZW beschikt over een groep inspecteurs die uitsluitend belast zijn met het toezicht op deze bedrijven en die beschikken over de specifiek benodigde kennis en ervaring. Daarnaast zijn deze inspecteurs opgeleid en getraind om ongevals- en incidentonderzoek uit te voeren. De inspecteurs hebben allen de bevoegdheid van bijzonder opsporingsambtenaar en zijn daarmee in staat om opsporingsonderzoek te doen. De toezichthoudende milieudiensten en brandweer zijn regionaal georganiseerd vanuit de betreffende provincie of gemeenten. In de voorgenomen vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) voor het milieutoezicht zal de coördinatie van het Brzo-toezicht door de regionale overheden in een zestal Brzo-RUD's worden ondergebracht. De Inspectie SZW is landelijk georganiseerd en aangestuurd.

Gezondheidszorg Deze sector is gevoelig voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waarbij vergrijzing een knelpunt kan worden. Uit de analyse blijkt dat de gezondheidsrisico's groot zijn. Het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zijn daardoor hoger dan gemiddeld. Goede beheersing van de arborisico's is ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de werknemers duurzaam inzetbaar blijven en de sector zorg en welzijn aantrekkelijk blijft om in te werken. De Inspectie richt zich op psychosociale arbeidsbelasting (PSA), fysieke belasting, biologische agentia (stoffen die de gezondheid van werknemers in gevaar kunnen brengen) en brandveiligheid. De komende jaren richt de Inspectie zich op deze risico's in ziekenhuizen, de ouderenzorg, jeugdzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, ambulancezorg, kinderopvang en maatschappelijke opvang.

²¹ REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie (verlening van vergunningen) en restrictie (beperking) van Chemische stoffen.

Transport en logistiek Naast enkele grote, internationaal opererende bedrijven gaat het in deze sector vaak om kleine bedrijven met slechts enkele of tientallen werknemers. Chauffeurs krijgen steeds meer te maken met agressie en geweld van medeweggebruikers, wat het risico op werkstress en psychosociale arbeidsbelasting kan vergroten. De Inspectie richt zich op de bedrijfstakken waar sprake is van (meervoudige) veiligheids- en gezondheidsrisico's, die zoals uit de analyse is gebleken nog onvoldoende worden beheerst. De Inspectie kijkt vooral naar de inrichting van de arbeidsplaats. Denk aan vallen, fysieke belasting, gevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld dieselgassen en gassen bij het betreden van zeecontainers) en aanrijdgevaar. Hiernaast richt de Inspectie zich op bedrijven en inrichtingen waar per installatie een zekere hoeveelheid ontplofbare, brandbare of toxische stof wordt opgeslagen, gebruikt of gevormd.

Thema: arbozorg De Inspectie SZW gaat de komende jaren meer nadruk leggen op de organisatorische en systeemverplichtingen van de Arbeidsomstandighedenwet. De reden hiervoor is dat bedrijven deze verplichtingen niet altijd meer naleven. Dat remt de zelfwerkzaamheid van bedrijven. Met een thema-gerichte aanpak op de systeemverplichtingen wil de Inspectie de aandacht voor arbozorg binnen bedrijven vergroten.²² Bij de uitwerking van deze thema-aanpak zoekt de Inspectie in alle gevallen naar een relatie tussen concrete werkplektekortkomingen en systeemelementen. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan de deskundige medewerker binnen het bedrijf (preventiemedewerker), omdat bij een goede vervulling van deze functie er continu aandacht is voor het niveau van arbeidsomstandigheden.

Thema: Kernenergiewet (ioniserende straling) Blootstelling aan ioniserende straling kan leiden tot kanker. De Inspectie richt zich op het verbeteren van de stralingsveiligheid en de stralingsdeskundigheid binnen bedrijven en instellingen om ongelukken met stralingsbronnen te verkleinen en de blootstelling van werknemers aan straling te beperken. De Inspectie concentreert zich daarbij onder andere op de sectoren waar werknemers een hoge reguliere blootstelling hebben, sterke bronnen worden gebruikt en relatief veel incidenten voorkomen. Inspecties worden uitgevoerd om bedrijven alert te houden op dit risico. Daarnaast zet de Inspectie communicatieactiviteiten in om de deskundigheid binnen bedrijven te bevorderen.

Toezicht op certificerende instellingen

Het ministerie van SZW gebruikt voor een aantal risicovolle werkzaamheden en beroepen wettelijke certificering. Daarmee kunnen risico's worden beperkt. Organisaties die de minister aanwijst, verzorgen de keuring en certificering. Certificerings- en keuringsinstellingen (cki's) zijn commerciële organisaties met een publieke taak op het terrein van keuringen en certificering van producten en diensten. In 2013 zullen de sanctiemogelijkheden zijn verbeterd en wordt bij de invulling van het toezicht nauw samengewerkt met de Raad voor Accreditatie.

Op basis van een risicoanalyse richt het toezicht zich op specifieke doelgroepen (fabrikanten, importeurs en handelaren). Naar aanleiding van ongevallen, klachten en meldingen neemt de Inspectie maatregelen. Hierbij kan zij ook de betrokken certificerende of keurende instellingen aanspreken. Om de toezichttaken zo gericht en efficiënt mogelijk uit te voeren, werkt de Inspectie SZW samen met de NVWA, de Douane en internationaal met toezichthouders in andere EU-lidstaten.

Het toezicht bestaat uit onderzoeken naar aanleiding van meldingen, risicogerichte onderzoeken en het jaarverantwoordingsonderzoek. De onderzoeken naar aanleiding van meldingen vinden plaats naar aanleiding van ongevallen en/of andere signalen die duiden op ernstige tekortkomingen in het veld. De risicogerichte onderzoeken vinden plaats binnen de werkvelden drukapparatuur, hijskranen, arbodiensten, asbest en liften. Binnen het departement heeft de beleidsdirectie Gezond en veilig werken de Inspectie SZW verzocht het aanwijzingen- en maatregelenbeleid van certificerende en keurende instellingen van haar over te nemen. Dit betekent een intensivering ten opzichte van het huidige takenpakket van de Inspectie. De besluitvorming hierover is nog niet afgerond.

²² Onder systeemverplichtingen arbozorg vallen onder meer de RI&E, voorlichting & onderricht, toezicht, BHV en deskundige ondersteuning (arbodienst, preventiemedewerker),

4.6 Domein ‘re-integratie en inkomensbescherming’

De Inspectie SZW houdt toezicht op het stelsel van werk en inkomen. Zij geeft inzicht in het functioneren van de gezamenlijke uitvoeringsinstanties (SVB, UWV en gemeenten). De Inspectie SZW draagt hiermee bij aan de doelstelling van het ministerie om de arbeidsparticipatie te vergroten en inkomensbescherming te geven voor wie dat echt nodig heeft. Voor de aanpak van georganiseerde fraude met uitkeringen en subsidies zet de Inspectie haar opsporingsinstrumentarium in. Hierna worden – naar aanleiding van de rangorde in risico’s – de onderwerpen beschreven die de Inspectie SZW de komende periode gaat onderzoeken.

Uitstroom uitkeringsgerechtigden met grote afstand tot de arbeidsmarkt Door bezuinigingen, economische recessie en de overgang naar meer digitale dienstverlening, bestaat het risico dat werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt meer uit beeld raken en langdurig zonder werk blijven.

Aanpak uitkeringsfraude en intensivering handhaving stelsel werk en inkomen Het (op grote schaal) frauderen met sociale uitkeringen tast het financieel en maatschappelijk draagvlak voor sociale voorzieningen aan. Dat is een van de redenen dat het ministerie prioriteit geeft aan de aanpak. De Inspectie SZW zet hierop in langs twee sporen:

- Toezicht op de uitvoering van de handhavingstaak door SVB, UWV en gemeenten. Een goede uitvoering van de handhavingsmaatregelen door SVB, UWV en gemeenten kan door beperkte beschikbaarheid van middelen worden aangetast. De Inspectie onderzoekt dit risico in een meerjarig programma, waarin belangrijke elementen zijn: ‘lik op stuk’ geven, meer toepassen van bestuurlijke boetes en verbeteren van de incassofunctie.
- In het kader van haar opsporingstaak heeft de Inspectie SZW ook een rol in de bestrijding van uitkeringsfraude. Gaat het om fraude met uitkeringen in georganiseerd verband. Moeten er constructies ontrafeld worden om de fraude te kunnen aanpakken, dan is de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen noodzakelijk. Daarnaast ontvangt de Inspectie direct meldingen via meldpunten, opsporingsinstanties of de Criminele Inlichtingeneenheid. Deze meldingen pakt de Inspectie SZW op en in overleg met het Openbaar Ministerie besluit zij of een opsporingsonderzoek wordt gestart. De komende jaren zet de Inspectie meer opsporingscapaciteit in op de aanpak van vormen van georganiseerde uitkeringsfraude.

Digitalisering dienstverlening en Redesign UWV Het re-integratiebudget is vanaf 2012 niet meer beschikbaar voor WW-gerechtigden en het budget voor bemiddeling is gehalveerd. Mede daarom verandert de dienstverlening aan werkzoekenden door UWV. Aanvraag van een uitkering en bemiddeling gaan primair langs digitale weg plaatsvinden. Het percentage *face to face* contacten zal sterk afnemen. Het programma Redesign heeft ook raakvlakken met gemeenten omdat de dienstverlening van UWV (op de Werkpleinen) wijzigt.

Het risico bij deze veranderingen is dat een (beperkt) deel van de uitkeringsgerechtigden niet in staat is gebruik te maken van digitale dienstverlening. Andere vragen die zich voordoen: hoe ervaren burgers en bedrijven dit alles? In hoeverre voldoen de ict-systemen aan de vragen van deze gebruikers? En zijn de systemen voldoende veilig en stabiel? De Inspectie zal samen met UWV en beleid een referentiekader opstellen, om de voortgang te kunnen beoordelen. Dit referentiekader zal vervolgens worden uitgebreid tot het domein van gemeenten. De Inspectie zal naar de andere genoemde risico’s onderzoek verrichten. UWV heeft zelf een aantal risico’s en diverse maatregelen benoemd.

Regionaal arbeidsmarktbeleid en de rol van gemeenten Regionaal arbeidsmarktbeleid moet bijdragen aan het beter op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod. Het ministerie van SZW hecht veel belang aan de gemeentelijke regierol. Uit eerder onderzoek van de Inspectie blijkt dat de regierol van de gemeente in de afgelopen jaren nog onvoldoende is ingevuld. Daarom voert de Inspectie een meerjarig programma van toezicht uit op dit onderwerp.

Samenwerking tussen sectoren binnen gemeenten In de Wet SUWI is opgenomen dat de uitvoerders van de sociale zekerheid voor een goede dienstverlening samenwerken met andere sectoren, zoals zorg, welzijn en onderwijs. Voor alle klanten met meerdere problemen die hulp nodig hebben bij het vinden van werk, is samenwerking met andere sectoren nodig. Met de onderwijssector is bijvoorbeeld samenwerking nodig voor hulp aan onder andere Wajongers en uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand. Door onvoldoende samenwerking lopen mensen met meerdere problemen kans verstoken te blijven van hulp om weer te participeren in de samenleving. De Inspectie onderzoekt in een meerjarig programma de dienstverlening aan mensen met meerdere problemen.

Aangescherpte uitkeringsvoorwaarden De Inspectie onderzoekt de implementatie, werking en resultaten van de uitvoering van de gewijzigde uitkeringsvoorwaarden van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2012. Gezien de complexiteit van de maatregelen bestaat het risico dat gemeenten in onvoldoende mate in de geest van de wet zullen handelen. Dit kan de benutting van het vermogen om te kunnen werken ondermijnen. Binnen deze context voert de Inspectie een meerjarig onderzoeksprogramma uit, gericht op deze nieuwe maatregelen.

In de risicoanalyse van de Inspectie is het onderwerp schuldhulpverlening niet meegewogen. Toch besteedt de Inspectie aandacht aan dit onderwerp omdat per 1 juli 2012 de Wet schuldhulpverlening (WGS) van kracht is. Gemeenten moeten sturing geven aan een integrale aanpak van schuldenproblematiek. De Inspectie zal onderzoeken welke bijdrage gemeenten leveren aan een effectieve uitvoering van WGS. De uitkomsten van dit onderzoek naar de uitvoering door gemeenten kunnen de input vormen bij de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, die voor 1 juli 2016 moet worden verricht.

De Inspectie SZW voert daarnaast organisatiegericht onderzoek uit bij SVB, UWV en gemeenten, op grond van wettelijke taken en risicoanalyse. De komende periode doet de Inspectie onderzoek naar de WWB als het gaat om: meerjarige aanvullende uitkering aan gemeenten, de incidentele aanvullende uitkering aan gemeenten en ernstige tekortkomingen in de uitvoering. Ook verricht de Inspectie onderzoek naar het veranderprogramma binnen de SVB (SVB-10) en naar de verantwoordingen van de uitvoeringsinstanties en gemeenten over de relevante wetgeving.



5 Processen, organisatie en werkwijze

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal consequenties voor processen, organisatie en werkwijze. Deze consequenties zijn het gevolg van de keuzes zoals die staan in hoofdstuk 3 en de programmering op hoofdlijnen in hoofdstuk 4. Eerst worden in paragraaf 5.2 de belangrijke processen risicoanalyse, signalering en effectmeting voor de Inspectie beschreven. Daarna worden in paragraaf 5.3 enkele gevolgen voor organisatieontwikkeling, personeel en informatievoorziening geduid. Ten slotte wordt in paragraaf 5.4 in vogelvlucht een aantal mogelijke veranderingen in capaciteit en competenties benoemd.

5.2 Processen risicoanalyse, signalering en effectmeting

Risicoanalyse

Risicogericht toezicht is een belangrijke pijler van de Inspectie SZW. Voorheen werd risicoanalyse verricht binnen de afzonderlijke organisaties waaruit de Inspectie SZW is ontstaan. Vanaf 2011 verricht de Inspectie SZW inspectiebrede risicoanalyses. Daarmee heeft de Inspectie in 2012 een verdere stap gezet. De Inspectie SZW zal de methodologische ontwikkeling en het gebruik van risicoanalyse blijven doorontwikkelen, met als doel interventies nog gericht te kunnen inzetten.

De richtingen op inhoud (hoofdstuk 3) laten een aantal doelgroepen en situaties zien die de Inspectie SZW als risicovol beschouwt. Voor een deel van de sectoren kan de Inspectie risicovolle doelgroepen en situaties wel inschatten, maar voor een deel van de sectoren niet. Om recht te kunnen doen aan de gemaakte keuzes in dit Meerjarenplan richt een inspectiebrede risicoanalyse zich (naast andere risico's) vanaf medio 2012 op het opsporen van misstanden, notoire overtreders, niet-zelfredzame groepen, sectoren met sterke concurrentie en situaties waarin het extra loont de regels niet na te leven. Op deze manier verfijnt de Inspectie SZW het risicogericht werken.

Signalering

De Inspectie SZW investeert in de ontwikkeling van 'voelsprietten' om nieuwe ontwikkelingen en risico's snel in beeld te krijgen. Deze informatie wordt ook gebruikt om relevante stakeholders als beleid, politiek of andere toezichthoudende of uitvoerende organisaties attent te maken op actuele onvoorziene risico's die zij kunnen aanpakken. Dit houdt de Inspectie zelf, en haar stakeholders scherp. De komende periode bouwt de Inspectie signalering uit als het gaat om de methode, het inbedden in de eigen werkprocessen en het daadwerkelijk afgeven van signalen. Daarnaast peilt de Inspectie bij afnemers van signalen wat voor hen de meerwaarde van de signalering is. Ook wordende signalen als input gebruikt bij volgende risicoanalyses.

Effectmeting

Alles wat de Inspectie doet, is erop gericht door toezichtactiviteiten het beoogde effect te sorteren. Het meten van effecten draagt bij aan het inzicht: zijn onze interventies effectief; in welke combinaties; en verandert het nalevingsgedrag door onze interventies? Effectmeting maakt zichtbaar of de Inspectie de beschikbare middelen optimaal inzet: het laat zien wat wel werkt en wat niet werkt. De Inspectie SZW bouwt samen met andere diensten in de Inspectieraad aan een 'gereedschapskist' met diverse toezicht-instrumenten. In deze toolbox zit de opgebouwde kennis over de context waarin deze instrumenten het meest effect sorteren.

5.3 Organisatie en werkwijze

Doorontwikkeling Inspectie SZW

Met de vorming van de Inspectie SZW per 1 januari 2012 is de organisatie niet af. Om de ambitie - meer effect op gebied van een gezonde en veilige werkplek, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een goed functionerend stelsel van werk en inkomen - waar te maken, heeft de Inspectie een aantal thema's benoemd waar de komende jaren extra aandacht aan wordt besteedt. Thema's die van cruciaal belang zijn voor de doorontwikkeling van de organisatie.

Het gaat over de thema's risicoanalyse, signalering en effectmeting (zie paragraaf 5.2). Deze processen kunnen alleen tot meer effect leiden als intern en met externe partners meer wordt samengewerkt. Niet om de samenwerking zelf, maar met het doel om meer effect te bereiken. De Inspectie wil resultaten helder benoemen, daarover verantwoording afleggen en daarop vanuit een gedeelde visie sturen. Samenwerken, resultaatgerichtheid en leiderschap zijn dan ook ontwikkelthema's waar de Inspectie extra op inzet. Daarnaast wil de Inspectie stappen zetten op het gebied van flexibilisering, zodat medewerkers zonder (praktische) problemen daar kunnen worden ingezet waar op grond van de SZW-brede risicoanalyse het meeste effect kan worden gesorteerd. Ten slotte is er een aantal randvoorwaardelijke thema's om de organisatie meer op orde te krijgen: inspectieondersteuning, informatiehuishouding en kennisdeling en -ontwikkeling. De Inspectie kan haar doelen alleen bereiken als de ondersteuning wat betreft automatisering, informatieverwerking en kennisdeling goed is geregeld.

Medewerkers

De Inspectie SZW gaat bij de inzet van haar medewerkers meer rekening houden met de vraag waar de risico's zich voordoen. Zij gaat medewerkers flexibeler inzetten om vanuit verschillende disciplines problemen in een sector aan te pakken. Daartoe gaat de Inspectie SZW werken in projecten en programma's. De uitstroom van een (groot) deel van werknemers vraagt de komende jaren aandacht van de Inspectie. Daarbij gaat het om maatregelen om de menskracht op peil te houden en om kennis en kunde goed over te dragen en te behouden.

De keuzes die de Inspectie voor de komende jaren in dit Meerjarenplan maakt, hebben consequenties voor waar capaciteit wordt ingezet en welke competenties nodig zijn. In het algemeen leiden de keuzes in het Meerjarenplan tot een verschuiving van capaciteit van sectoren/bedrijven waar de naleving redelijk tot goed is, naar sectoren/bedrijven waar naleving een structureel probleem is. Binnen de groep sectoren/bedrijven met structurele nalevingproblemen gaat meer capaciteit naar situaties die als misstanden kunnen worden aangemerkt. Belangrijk hierbij is dat 'zwaardere zaken' en het volgen hiervan relatief meer capaciteit kosten.

Als gevolg van de opgelegde taakstelling van het kabinet in de periode 2012-2015 daalt de formatie de komende jaren met 160 fte's. Door de werkprocessen en organisatiestructuur efficiënter te organiseren wordt het effect van het dalen van de formatie van de operationele directies zoveel mogelijk beperkt. Door het opheffen van de Auditdienst van SZW zijn per 1 mei 2012 aan de Inspectie gerelateerde taken en medewerkers ondergebracht bij de Inspectie SZW. Als gevolg van de doorwerking van de taakstelling op deze 7 fte's wordt per 1 januari 2013 1 fte op deze taak ingeleverd. Door de inzet op het project Aanpak Malafide Uitzendbureaus voegt de Inspectie gedurende 2013 7 tijdelijke fte's aan de formatie toe. De formatie bedraagt begin 2012 1.179 fte's en zal per 1 januari 2013 verder zijn gedaald tot 1.120. In onderstaande tabel is de personeelsontwikkeling opgenomen.

Personeelsformatie Inspectie SZW

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fte	1.312	1.188	1.179	1.120	1.063	1.033

Informatievoorziening

Bij het realiseren van dit Meerjarenplan wordt de Inspectie SZW door een adequate informatievoorziening ondersteund. De primaire insteek is dat de basisvoorzieningen die nu op orde zijn, dat door 'beheerst verbeteren' ook blijven. Daarna is er ruimte voor vernieuwing. De Inspectie SZW kiest daarbij voor het samenwerken met andere inspectie- en opsporingsdiensten om haar informatievoorziening verder te ontwikkelen en te beheren. Dit gebeurt binnen de context van SZW en i-Strategie Rijk. De herbruikbaarheid van en de uitwisselbaarheid met de informatievoorzieningen van andere inspectie- en opsporingsdiensten is hierbij van essentieel belang. Voor het verbeteren van de informatieuitwisseling met andere inspectie- en opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie is verdere uniformering van het niveau van informatie-beveiliging vereist. Hiertoe zoekt de Inspectie SZW samenwerking met deze organisaties.

Voor de uitwerking van de informatiestrategie van Inspectie SZW zijn de belangrijkste thema's:

Risicogericht handhaven

De Inspectie SZW ziet kansen in de inzet van risicoanalyses over de volle breedte van de Inspectie. Een goede informatievoorziening die aansluit op de huidige en toekomstige risicoanalyseprocessen en -methodieken op strategisch, tactisch en operationeel niveau is hierbij van essentieel belang. Gedacht kan worden aan een centrale en eenduidige ontsluiting van broninformatie voor risicoanalyses. Daarbij zal worden ingezet op het goed op orde houden en krijgen van de kwaliteit van de informatie en de informatiebeveiliging. Om dit te bewerkstelligen wordt er een informatiearchitectuur ontwikkeld. De inzet, zoals het voor de interventie-teams ontwikkelde Systeem Anonieme Risico-Indicatie (SARI), rijksbrede ontwikkelingen zoals de bulkvoorziening Inspectieview Bedrijven, en gebruik van social media en internet worden daarbij overwogen.

Elektronische dienstverlening

Via Inspectieloket.nl moeten onder toezichtstaanden hun informatie gemakkelijk kunnen ophalen, moeten burgers hun klachten kunnen melden en moeten zij kunnen zien welke bedrijven en instellingen het goed doen en welke niet. De internetsites van de Inspectie SZW en de verwerking van meldingen, klachten en vergunningaanvragen zijn gebaseerd op deze eenloketgedachte. De communicatie met onder toezicht staande bedrijven verloopt steeds vaker via het ondernemingsdossier. In 2013 heeft de Inspectie SZW de thema's machineveiligheid en gevaarlijke stoffen als aandachtspunt voor de rubber- en kunststof-industrie gekozen. Rond deze thema's wordt de start van het Ondernemingsdossier georganiseerd. Social media worden, waar effectief, ingezet voor nalevingscommunicatie, kennisdeling en effectmeting.

Samenwerken met andere organisaties

Het programma E-inspecties is bepalend voor de overige directies. De inspectiediensten gebruiken op dit moment nog eigen systemen, maar maken steeds meer gebruik van elkaars systemen of zijn bezig met het gezamenlijk ontwikkelen van één systeem, zoals Inspectieview. Dit bevordert de onderlinge uitwisseling van informatie. De Inspectie SZW sluit haar systemen aan op de basisregistraties, e-voorzieningen rijksoverheid, e-pv, politieregisters, inbeslaghuis, bulkvoorziening Inspectieview en andere informatiesystemen die voor de uitoefening van haar taken noodzakelijk zijn.

Het nieuwe werken

De Inspectie SZW wil een moderne organisatie zijn. Door voorzieningen te treffen voor het nieuwe werken en het verbeteren van de bestaande informatiesystemen kunnen medewerkers van de Inspectie SZW plaats- en tijdonafhankelijk en flexibel in multidisciplinaire teams werken. Een belangrijk onderdeel daarbij is het op locatie beschikbaar hebben van actuele en relevante kennis en informatie uit interne en externe bronnen.



Lijst met gebruikte afkortingen

Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
AMU	Aanpak Malafide Uitzendbureaus
APS	directie Analyse, Programmering en Signalering
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
ELI	Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
I&I	directie Informatiehuishouding en Inspectieondersteuning
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteam
MJP	Meerjarenplan
NVWA	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
OM	Openbaar Ministerie
PSA	psychosociale arbeidsbelasting
REACH	Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen
RI&E	Risico-Inventarisatie en -Evaluatie
SNA	Stichting Normering Arbeid
SNCU	Stichting Naleving CAO voor uitzendkrachten
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WBa	Wet Bestuurdersaansprakelijkheid
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WIT	Westland Interventieteam
WKa	Wet Ketenaansprakelijkheid
WML	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WWB	Wet Werk en Bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen
zzp/zzp'er	zelfstandige zonder personeel

Geraadpleegde bronnen

Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over Visie op stelsel voor gezond en veilig werken 30 maart 2012; kamerstuk 25883 nr. 209

Centraal Bureau voor de Statistiek, Mantelzorgers op de arbeidsmarkt, Sociaal economische trends, 3e kwartaal 2010

Centraal Bureau voor de Statistiek, Persbericht 'Economische groei valt terug'

Centraal Bureau voor de Statistiek, Persbericht 'Verdere toename werkloosheid', mei 2012

CBS, Mededeling: Tweede raming eerste kwartaal 2012: economie krimpt 0,8 procent, 26 juni 2012

Centraal Bureau voor de Statistiek, StatLine

Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2012, maart 2012

Centraal Planbureau, Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: Een beleidsneutraal scenario, april 2009

Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2012, september 2011

Centraal Planbureau, Notitie Arbeidsmigranten uit Oost-Europa, augustus 2011

Erasmus Universiteit, Arbeidsmigratie in vier: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen, augustus 2011

Inspectie Werk en Inkomen, Flexibele arbeid en uitstroom, Nvb-part-11/07, Den Haag, november 2011

LAT BRZO, Brzo-toezicht maakt grote sprong, eindrapportage 2006-2010

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kennisagenda OCW, januari 2011

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 4 juli 2011, Vitaliteitspakket 4 juli 2011; Kamerstuk 29 544, nr. 329.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 14 maart 2011, Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015.

Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 14 maart 2011, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2011, Kamerstuk 32 500 XV, nr. 75.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Handhavingsprogramma 2011-2014, 21 december 2010

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden, Eindrapportage, 15 november 2011

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting SZW 2012 (publiekssamenvatting), mei 2012

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kennisagenda 2012, mei 2012

Ministerie SZW en Openbaar Ministerie, Handhavingsarrangement 2012 – 2015, april 2012,

Minister van Veiligheid en Justitie, Brief aan de Tweede Kamer, Taakuitvoering bijzondere opsporingsdiensten, maart 2011, Kamerstuk 32 715, nr. 1.

Publicatieblad van de Europese Unie, Verordening (EG) Nr. 765/2008 Van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93 768/2008/EG over een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010, Den Haag, maart 2011

Sociaal en Cultureel Planbureau, De sociale staat van Nederland 2011, Den Haag, november 2011

SEO economisch onderzoek, A. Heyma, J.P. Hop, T. Smid, Langdurig verblijf in de flexibele schil, Amsterdam, oktober 2010

Staatsblad jaargang 2012, Wet van 7 juni tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een registratieplicht voor intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen, alsmede in verband met het verstrekken door de rijksbelastingdienst en de Arbeidsinspectie van gegevens over de naleving van bepaalde wetten aan certificerende instellingen (Wet registratieplicht intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen, nr. 260, 19 juni 2012)

TNO Arbeid, Arbobalans 2011: Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland, februari 2011

Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831, nr. 15. 'Minder last, meer effect'. Kaderstellende visie op toezicht 2005.

Universiteit Twente/Center for e-Government Studies, Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2010, november 2011

Universiteit Utrecht, Aantallen geregistreerde en niet geregistreerde burgers uit MOE- landen die in Nederland verblijven, augustus 2011

UWV WERKbedrijf, Vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt, Amsterdam, juni 2011

UWV Kenniscentrum, Kennismemo 10/02 Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op WW, 22 april 2010

Bijlage I: Uitleg weging en herbeoordeling risico's

Inleiding

Voor de programmering van de activiteiten van 2013 en 2014 heeft de Inspectie SZW een inspectiebrede risicoanalyse uitgevoerd. Deze risicoanalyse is een belangrijke pijler van dit meerjarenplan. In onderstaande stappen staat beschreven hoe dit proces in zijn werk ging. In de komende jaren zal de Inspectie dit proces verder ontwikkelen.

Risico's inventariseren en beschrijven

De inspectiebrede risicoanalyse heeft betrekking op het hele SZW-domein. Op een aantal beleidsterreinen heeft de Inspectie geen formele toezichttaak. Voorbeeld hiervan is het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen (zoals cao's en ondernemingsraden). De Inspectie brengt de risico's van deze terreinen ook in kaart vanwege haar signalerende functie voor de minister. De Inspectie heeft de risico's voor drie domeinen geïnventariseerd:

- gezond en veilig werken;
- functioneren arbeidsmarkt; en
- re-integratie en inkomensvoorzieningen.

De Inspectie is begonnen met het inventariseren van de risico's, met de vraag waar de doelen van SZW (mogelijk) in mindere mate worden behaald. Dit heeft de Inspectie gebaseerd op verschillende elementen, zoals nalevingniveaus, aantal fraudegevallen, fraudeconstructies en verminderd doelbereik in het sociale zekerheidsdomein. Deze inventarisatie heeft een lijst van ruim veertig risico's opgeleverd.

De volgende stap is het ordenen en onderling vergelijken van de risico's op basis van *kans maal effect*. Daarbij is veel aandacht besteed aan de vergelijkbaarheid van risico's. Hoe kan de schade door een arbeidsongeval worden vergeleken met schade door fraude met uitkeringen? Door punten toe te kennen aan de ernst van de schade (of dit nu de gezondheid van werknemers betreft of de financiële schade door fraude met uitkeringen) kunnen risico's met elkaar worden vergeleken.

Kans

De kans is gemeten als de 'risicopopulatie': het aantal personen dat aan het risico kan zijn blootgesteld. Dan gaat het onder andere om het aantal werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden op wie het risico (mogelijk) betrekking heeft. Het zijn bijvoorbeeld werknemers die op hoogte werken waardoor zij het risico hebben om te vallen. De reden om voor de risicopopulatie te kiezen, is dat niet voor alle risico's cijfers beschikbaar zijn over de aantallen bij wie het schadelijk effect feitelijk optreedt. Voor de verschillende risico's zijn verschillende risicopopulaties van toepassing. De risicopopulaties worden vergelijkbaar door de risico's in te delen in een schaalverdeling (zie tabel). Daarmee is ook de kans te vergelijken.

Zo scoort beeldschermwerk hoog op de kans, omdat 2,7 miljoen werknemers beeldschermwerk uitvoeren. Daarentegen scoort arbeidsuitbuiting laag op de kans, omdat dit zeer weinig werknemers betreft.

Effect

Het schadelijk effect is gemeten als 'schade aan het maatschappelijke belang'. Dit is voor de risico's te meten in verschillende soorten belangen, die corresponderen met doelen van het ministerie van SZW.

Doel	Schade aan belang
<i>Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden</i>	Mate van schade aan gezonde en veilige arbeidsomstandigheden
<i>Functioneren arbeidsmarkt</i>	Mate van schade aan het functioneren van de arbeidsmarkt
• tegengaan verdringing • bevorderen werkgelegenheid • goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers	
<i>Toeleiding naar arbeidsmarkt</i>	Grootte van de groep (uitkeringsgerechtigden) die niet aan het werk komt
• bevorderen uitstroom uit de uitkering	
<i>Inkomensvoorzieningen</i>	Mate van schade aan burger
• juiste uitkeringsverstrekking • armoedebestrijding	
<i>Functioneren stelsel</i>	Mate van schade aan het stelsel
• arbostelsel • pensioenstelsel • stelsel werk en inkomen • dienstverlening aan burger, werkgever en werknemer • bescherming privacy • administratieve lastenverlichting	

Een risico kan op één of meerdere doelen effecten hebben. Zo scoort arbeidsuitbuiting zowel bij gezond en veilig werken (zeer slechte arbeidsomstandigheden van werknemers) als op functioneren van de arbeidsmarkt (oneerlijke concurrentie). Voor ieder risico is gekeken of een effect van toepassing is, en zo ja, welke score dat effect krijgt. Sommige risico's scoren maar op één effect en sommige op drie. In het risicodiagram zoals dat in paragraaf 2.1 van dit meerjarenplan staat, is het hoogst scorende effect weergegeven. Arbeidsuitbuiting scoort bijvoorbeeld hoog door de schade aan de gezondheid van werknemers, dus staat het hoog. Op het gebied van sociale zekerheid is de schade aan het maatschappelijk belang gemeten aan hoeveel uitkeringsgerechtigden niet of minder snel aan het werk komen.

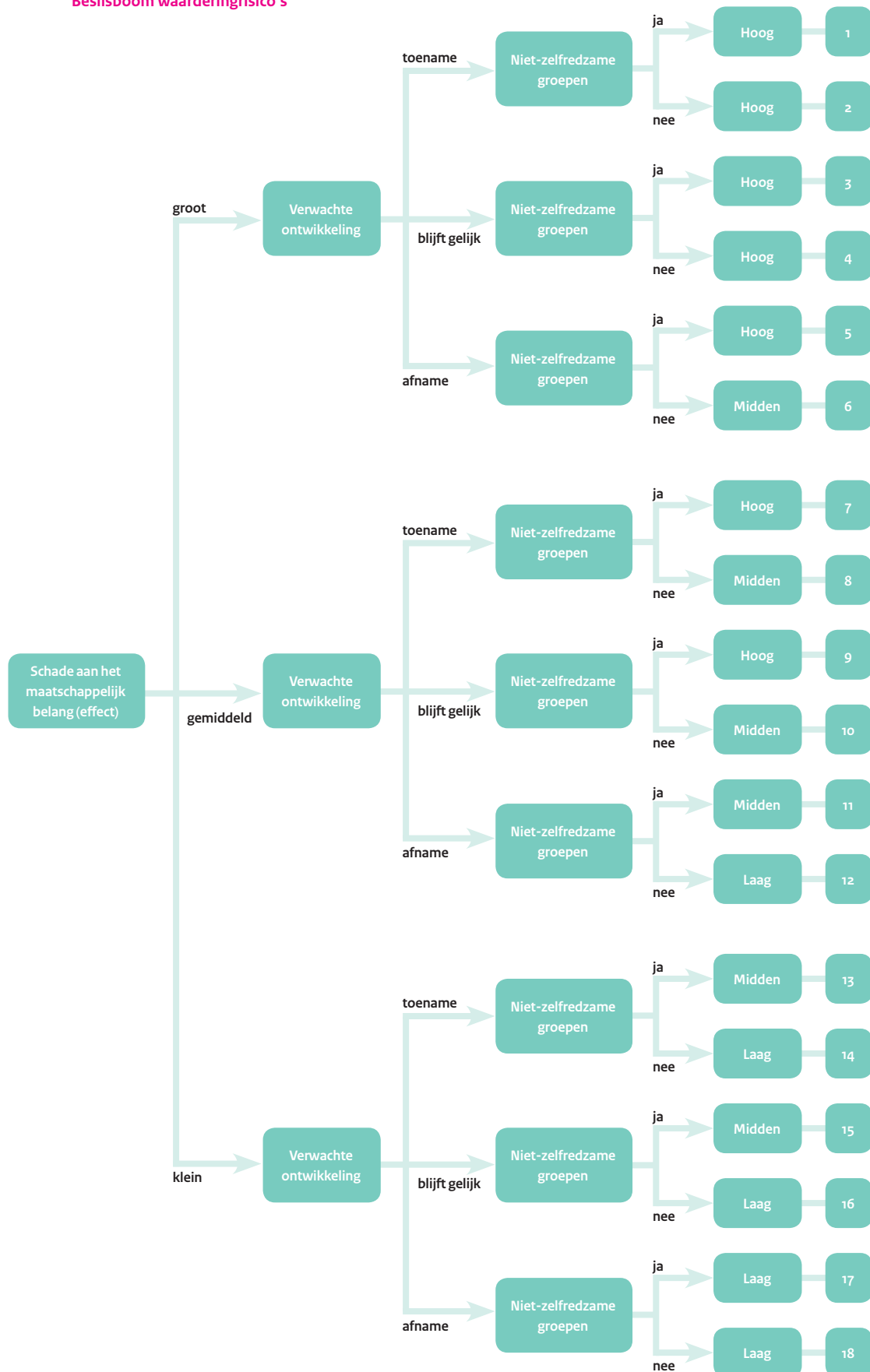
Prioritering risico's en vertaling naar programmering

De risico's zijn een belangrijke pijler voor de programmering van de Inspectie. De risico's moeten dus vertaald worden naar de inzet van toezichtinstrumenten. De intensiteit van het toezicht wordt gerelateerd aan de (gepercipieerde) ernst van de overtreding. In het algemeen geldt dat waar echt normen worden overtreden en het maatschappelijk belang wordt geschaad (bijvoorbeeld een misstand als arbeidsuitbuiting), de Inspectie zal optreden. Dat wil niet zeggen dat er geen toezicht nodig is in werkvelden waar geen, of in minder ernstige mate, sprake is van overtreding van de regels. Op werkvelden waar sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid moet een rijksinspectie in ieder geval nalevingniveaus en doelbereik basaal monitoren.

De risico's uit het risicodiagram in paragraaf 2.1 zijn vervolgens in samenhang met de uitkomsten van de omgevingsanalyse op kwalitatieve wijze gewogen. Criteria voor deze weging zijn afgeleid van keuzes die de Inspectie in het Meerjarenplan maakt (zie hoofdstuk 3). Als belangrijkste uitgangspunt is gekeken wat het schadelijke effect van een risico is. Vervolgens zijn de risico's als zwaarder of lichter gewaardeerd, afhankelijk van twee andere criteria:

- de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het risico; en
- de vraag of er sprake is van niet-zelfredzame groepen.

Beslisboom waarderingrisico's



Indien *beide* criteria in dezelfde ‘richting’ scoren (negatief of positief), dan wordt een risico hoger of lager gewaardeerd. Als het risico gelijk blijft, maar er sprake is van niet-zelfredzame groepen, dan wordt een risico ook hoger gewaardeerd. Alle risico’s zijn door middel van de beslisboom op de pagina hiernaast gewaardeerd.

Dit heeft een rangorde van risico’s opgeleverd ingedeeld naar ‘hoog’, ‘midden’ en ‘laag’, zoals is weergegeven in het schema in paragraaf 2.1 in dit Meerjarenplan. Daarbij geldt dat risico’s waarvan de Inspectie bij voorbaat inschat dat interventies geen effect zullen hebben, zijn uitgesloten.

Beschrijving risico’s

Van de risico’s uit het net genoemde schema ‘hoog, midden, laag’ wordt hierna een korte beschrijving gegeven. De beschrijving van risico’s loopt, net als in genoemd schema, van risico’s die ‘hoog’ uit de weging zijn gekomen naar risico’s die ‘laag’ zijn gewogen. Dus het eerst beschreven risico ‘arbeidsuitbuiting’ is als ‘hoogste risico’ uit de weging gekomen en het laatst beschreven risico ‘trillingen’ komt als ‘laagste risico’ uit de weging.

Arbeidsuitbuiting Hieronder wordt verstaan: slavernij, met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken en gedwongen of verplichte arbeid. Bij arbeidsuitbuiting gaat het om meervoudige afhankelijkheid van de werkgever. Dit kan betrekking hebben op huisvesting, loon, identiteitspapieren en vervoer. Arbeidsuitbuiting betreft extreem ongunstige voorwaarden in een arbeids- of dienstenrelatie. Arbeidsuitbuiting is te zien als een moderne vorm van slavernij.

Illegale tewerkstelling Dit betreft het tewerkstellen van vreemdelingen zonder dat – indien vereist – aan de vergunningsplicht van de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan.

Uitkeringsfraude Uitkeringsfraude is ‘het ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van een uitkering als gevolg van het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen dan wel het ten onrechte in het geheel niet verstrekken van inlichtingen aan een uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid’. Het gaat hierbij om uitkeringen die UWV, SVB en gemeenten verstrekken. Het kan gaan om individuele gevallen, maar ook om grootschalige en georganiseerde vormen van uitkeringsfraude.

Asbest Asbest is een natuurlijk mineraal met een vezelachtige kristalstructuur dat (long)kanker kan veroorzaken. Door inademen van asbest hebben mensen kans op asbestose, longkanker, mesothelioom (zeldzaam) en pleurale plaques. Dit risico doet zich vooral voor bij het verwijderen van asbest. De gevolgen van inademing van asbestvezels openbaren zich pas na langere tijd (tien tot dertig jaar).

Valgevaar Valgevaar ontstaat door werken op hoogte, vloeren en (hellende) daken in de uitvoeringsfase (ruwbouw) en beheerfase, bij gebruik van ladders en (rol)steigers. Bij werken op hoogte is sprake van valgevaar bij aanwezigheid van risicoverhogende omstandigheden, openingen in vloeren, of als het gevaar bestaat om 2,5 meter of meer te vallen. Andere risico’s zijn getroffen worden door vallende voorwerpen, of een langere vluchtweg bij calamiteiten.

Werken onder overdruk Werken onder overdruk omvat het uitvoeren van duikarbeid, hyperbare geneeskundearbeid, caissonarbeid en overige arbeid onder overdruk (> 4 Pa). De belangrijkste risico’s zijn verstikking door het wegvallen van ademgas of een verkeerde samenstelling van het ademgas, en de gevolgen van druk en decompressieverschijnselen. Andere risico’s zijn onderkoeling, warmtestuwing, werken in vervuild water en gehoorschade. Het belangrijkste effect zijn de zogenaamde decompressieverschijnselen. Dit kan grote schade veroorzaken in bijvoorbeeld gewrichten, spieren en de hersenen.

Besloten ruimten Het risico van werken in besloten ruimten komt onder andere door onvoldoende luchtverversing in besloten ruimten, beperkte bewegingsvrijheid en moeilijke bereikbaarheid. De aard en de vorm van de ruimte of het karakter van de werkzaamheden kunnen gezondheids- en veiligheidsrisico's met zich mee brengen. Daarbij kan gedacht worden aan onder andere letsel door bewegende delen, stroomdoorgang (elektrocute), vallen, uitglijden, vallende voorwerpen, struikelen over obstakels, verstikking, bedwelming, explosieve omgeving, en verbranding als gevolg van verblijf in een besloten ruimte met een zuurstofarme, toxische of explosieve/brandbare atmosfeer. Veel incidenten vinden plaats omdat werknemers de gevolgen en/of de gevaren van werken in besloten ruimten onderschatten.

ATEX ATEX staat voor Atmospheres Explosibles, ofwel stoffen die ontplofingsgevaar en/of brandgevaar op kunnen leveren. ATEX levert veiligheidsrisico's op (calamiteiten), maar ook gezondheidsrisico's (bij blijvend letsel). Ontploffingen kunnen plaatsvinden met (mengsels van) ontplofbare vaste of vloeibare stoffen, maar ook met brandbare gassen, vernevelde vloeistoffen of fijne vaste stofdeeltjes gemengd met lucht. Oorzaken voor ontploffingen kunnen zijn: statische ontladingen in combinatie met een specifieke samenstelling van de atmosfeer (samenstelling, druk, temperatuur), vonken, vuur, temperatuur en druk, en onjuiste of kritische samenstelling van mengsels.

Kankerverwekkende en mutagene stoffen Kankerverwekkende stoffen kunnen kanker veroorzaken of de kans op kanker vergroten. Bij kankerverwekkende stoffen gaat het zowel om natuurlijke producten (waaronder kwarts en asbest) als om synthetische producten (zoals vinylchloride). Er zijn ook kankerverwekkende processen. Dieselmotoremissies zijn daarvan de bekendste en meest voorkomende. Mutagene stoffen kunnen het erfelijk materiaal beschadigen en in combinatie met andere stoffen kanker verwekken.

Reproductietoxische stoffen Reproductietoxische stoffen zijn stoffen die een schadelijk effect hebben op de vruchtbaarheid van mensen of een effect op het nog niet geboren kind. Contact met deze stoffen verhoogt de kans op onvruchtbaarheid of (niet-erfelijke) afwijkingen bij het nageslacht. Zowel bij mannen als vrouwen kunnen dergelijke effecten zich voordoen.

Digitalisering dienstverlening bemoeilijkt maatwerk Doel van de digitalisering van de dienstverlening door uitkeringsinstellingen binnen de sector werk en inkomen is te komen tot een efficiëntere en goedkopere dienstverlening. Het risico bestaat dat deze digitalisering niet optimaal vorm krijgt, wat het maatwerk aan uitkeringsgerechtigden om hen te begeleiden naar werk bemoeilijkt. Re-integratiedienstverlening kan bij de verkeerde personen terechtkomen. Niet-digitale kanalen voor dienstverlening kunnen overbelast raken.

Biologische agentia In de wet verstaat men onder biologische agentia kleine levende organismen, bijvoorbeeld bacteriën en schimmels. Materiaal van biologische herkomst – bijvoorbeeld afkomstig van planten, dieren of dode bacteriën en schimmels – dat ook gezondheidsrisico's met zich mee kan brengen, wordt gerekend tot de gevaarlijke stoffen. Werknemers kunnen met biologische agentia te maken hebben door blootstelling aan bacteriën, virussen, schimmels en parasieten, door te werken met besmette mensen, dieren, in struikgewas (ziekte van Lyme) of door in aanraking te komen met bloed, fecaliën enzovoort. Blootstelling aan biologische agentia kan aanleiding geven tot kleine gezondheidsklachten zoals verkoudheid of geïrriteerde luchtwegen, maar ook ernstige gezondheidsklachten opleveren en leiden tot chronische en ernstige ziekten die in bijzondere gevallen zelfs de dood tot gevolg kunnen hebben.

Onderbetaling Bij onderbetaling krijgen werknemers minder betaald dan is vastgelegd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML).

Zzp-fraude/schijnzelfstandigen We spreken van schijnzelfstandigheid (pseudo-zzp'ers) wanneer twee partijen aangeven op zelfstandige basis samen te werken, maar de schijnzelfstandige in feite zijn prestaties uitoefent onder gezag, arbeid en loon van de andere (werkgever). (Schijn-)zzp'ers werken veelal onder het brutominimumloon en werkgevers dragen geen sociale premies af. De schijnzelfstandige is dan niet beschermd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en bouwt geen pensioen op, in tegenstelling tot een reguliere werknemer.

Geen uitstroom werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt De geplande invoering van de Wet werken naar vermogen²³ (Wwnv) op 1 januari 2013 geldt als een ingrijpende stelselherziening die organisatorisch het nodige vergt van UWV en gemeenten. Gemeenten moeten de Wwnv gaan uitvoeren. Uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt komen wellicht niet of in mindere mate aan de slag in reguliere arbeid als gemeenten de Wwnv niet tijdig of in volle omvang invoeren.

Ioniserende straling Ioniserende straling is vooral bekend vanuit de gezondheidszorg, waarbij met ioniserende straling bijvoorbeeld röntgenfoto's worden gemaakt of kankerpatiënten worden behandeld (röntgenstraling en gammastraling). Ioniserende straling wordt ook toegepast in bepaalde meetapparatuur. Ioniserende straling heeft genoeg energie-inhoud dat er elektronen kunnen worden losgemaakt uit atomen. Blootstelling aan een te hoge dosis ioniserende straling kan een kortere levensduur en/of een verminderde kwaliteit van leven veroorzaken door de negatieve effecten van lichamelijke afwijkingen en kanker, en ernstige genetische effecten. Het werken met deze straling is daarom aan strikte regels gebonden. In het dagelijkse leven staan wij bloot aan natuurlijke ioniserende straling (UV-straling) afkomstig uit de kosmos.

Aangescherpte uitkeringsvoorwaarden Het kabinet-Rutte introduceerde op het gebied van uitkeringsvoorwaarden maatregelen waarmee mensen worden geprikkeld om te gaan werken. Wanneer deze maatregelen niet tijdig, volledig en eenduidig door bijvoorbeeld gemeenten worden uitgevoerd, kan dit een negatieve invloed hebben op het terugdringen van het aantal uitkeringen.

Gevaarlijke stoffen Gevaarlijke stoffen kunnen zorgen voor veiligheidsrisico's. Veiligheidsrisico's ontstaan door het gebruik van, de productie van, of blootstelling aan (inademing, huidcontact, et cetera) stoffen die toxisch, corrosief, brandbaar of explosief zijn of kunnen worden, eventueel in combinatie met andere stoffen. Blootstelling kan optreden door falen van een productieproces, fouten bij de behandeling of het vervoer van stoffen, door ongelukken en/of brand of (onjuiste) opslag, bijvoorbeeld bij onjuiste temperaturen of condities.

Misbruik studentenregeling Buitenlandse personen die als 'student' naar Nederland worden gehaald om te studeren, worden in feite tewerkgesteld. Dit kunnen zogenaamde nepstudenten zijn (die wel staan ingeschreven voor een studie, maar die in de praktijk werken), 'echte' studenten die na afronding van hun studie het land niet verlaten, of 'echte' studenten die naast hun studie meer arbeidsuren maken dan toegestaan.

Intensivering handhaving werk en inkomen onvoldoende De regering heeft voor de sociale zekerheid een pakket handavingsmaatregelen aangekondigd, waarvan een deel zijn wettelijke basis vindt in het wetsvoorstel 'Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW'. Hiervoor moeten de betrokken uitvoeringsinstanties meer doen met minder geld. Risico is dat het hele pakket maatregelen niet tijdig en niet volledig wordt ingevoerd. Dit kan een negatieve invloed hebben op het aantal uitkeringen dat wordt uitgekeerd.

Onprofessioneel casemanagement Arbeidsparticipatie is van oudsher een belangrijk beleidsthema in Nederland. Voor wat betreft het stelsel van werk en inkomen betekent dit dat burgers minder afhankelijk moeten worden van uitkeringen. Wie kan, moet werken. Wie daarbij activering (drang of dwang) of ondersteuning nodig heeft, is daarvoor aangewezen op professionals bij UWV en gemeenten: de case-managers. Wanneer de casemanager niet professioneel opereert, kan dit leiden tot verschillende problemen in de uitvoering, met als mogelijk gevolg dat minder uitkeringsgerechtigden een baan vinden en de periode van uitkering langer is.

²³ Door de demissionaire status van het kabinet-Rutte zal de invoering van de Wet werken naar vermogen niet zoals gepland ingevoerd worden.

Ongewenste omgangsvormen Onder ongewenste omgangsvormen vallen drie subrisico's: agressie en geweld, pesten en discriminatie, en seksuele intimidatie. Het risico agressie en geweld heeft betrekking op voorvallen waarbij een werknemer psychisch of fysiek wordt lastiggevalen, bedreigd of aangevallen door het publiek of door collega's. Het risico pesten en discriminatie is het negatief behandeld worden op het werk door (een) andere medewerker(s). Onder seksuele intimidatie wordt doorgaans verstaan een vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie, wat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast.

Psychosociale arbeidsbelasting Van psychosociale arbeidsbelasting (in het bijzonder werkdruk) wordt doorgaans gesproken wanneer werknemers hun werk niet binnen de gestelde tijd af kunnen krijgen of niet meer aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Werkdruk kan leiden tot werkstress. Dit zorgt voor psychische en fysieke klachten.

Samenwerking binnen gemeenten tussen sectoren De wetgever geeft in de Wet SUWI aan UWV en de gemeenten de opdracht om nauwer en beter samen te werken, ter verbetering van de effectiviteit. De wetgever heeft in de Wet SUWI verder aangegeven dat zowel UWV als gemeenten moeten samenwerken met andere diensten, instellingen en bestuursorganen die werkzaamheden verrichten die verband houden met onder andere de arbeidsinschakeling. Daarbij wordt onder meer gedacht aan de zorgsector, de onderwijssector en diverse spelers op de arbeidsmarkt. Als deze samenwerking onvoldoende van de grond komt, is het mogelijk dat uitkeringsgerechtigden niet de dienstverlening krijgen die ze nodig hebben om hen te activeren om te gaan werken.

Machineveiligheid Werken met machines (zoals heftrucks, hijs- en hefwerktuigen, aangedreven handgereedschap, vaste machines voor intern transport, verplaatsbare machines voor intern transport (exclusief heftrucks), mobiele productiemachines en vaste productiemachines) kan gevaarlijk zijn. De gebruiker kan zich bijvoorbeeld snijden aan de inzetbeitels, -frezes of -messen, worden geraakt door bewegende onderdelen, of hij/zij kan bekneld raken of worden geplet. Ook kunnen deeltjes wegvliegen of gassen, stoffen of dampen ontsnappen. Verder kan een onjuist opgestelde machine gevaar opleveren wanneer zij kantelt. De constructie van machines, de veiligheidsvoorzieningen en het werken met machines moeten voldoen aan eisen die ongevallen tegengaan.

Bewegende voorwerpen Bij dit risico gaat het om een breed scala van gevaren, zoals het gevaar te worden geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar bekneld te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan. Dit gevaar met de bijbehorende veiligheids- en gezondheidsrisico's kan optreden bij horizontaal en verticaal transport, bij machinale bewerking en bij be- en verwerking van materialen. Bij krachtige, harde wind of storm kunnen voorwerpen of materialen wegvliegen, verschuiven of weggrollen. In dat geval zijn extra veiligheidsmaatregelen nodig. De theater- en amusementswereld heeft ook te maken met de gevaren van zwevende attributen, zoals decorstukken, licht- en geluidsapparatuur.

Afname dienstverlening door Redesign UWV Het programma Redesign UWV heeft als opdracht om de kerntaken, inclusief de ondersteunende werkprocessen, infrastructuur en organisatie van het onderdeel Werkbedrijf dusdanig te hervormen dat de vereiste besparingen worden gerealiseerd binnen de daarvoor gestelde termijn. Het programma brengt verschillende risico's met zich mee. UWV heeft zelf tientallen risico's benoemd. Indien het programma niet of slechts gedeeltelijk slaagt, kan dit een negatieve invloed hebben op de bezuinigingstaakstelling of op de dienstverlening aan de cliënten en als mogelijk gevolg daarvan de mate van arbeidsparticipatie.

Regionaal arbeidsmarktbeleid onvoldoende Regionaal arbeidsmarktbeleid moet bijdragen aan het beter op elkaar laten aansluiten van vraag (werkgever met vacature) en aanbod (werkzoekenden al dan niet met uitkering) op de arbeidsmarkt, dit op zowel macro- als microniveau. Samenwerking tussen gemeenten onderling en ook met UWV is daarbij van groot belang, ook om de verlangde aanvullende dienstverlening van de grond te kunnen krijgen. Als deze samenwerking onvoldoende van de grond komt, kan dit een verminderde match tussen vraag en aanbod tot gevolg hebben. Dit is van invloed op het aantal uitkeringen dat moet worden uitgekeerd.

Repeterende bewegingen Werknemers die aan de lopende band staan, caissières die boodschappen langs een scanner halen en slagers die vlees uitbenen. Allemaal maken zij voortdurend herhaalde bewegingen. Dit kan leiden tot gezondheidsklachten. Omdat het gaat om pijn in spieren van de schoudergordel, armen en handen wordt tegenwoordig wel gesproken over het ontstaan van KANS (chronische aandoeningen van of klachten aan nek, schouder en armen) of CANS (de Engelse term).

Tillen, dragen, duwen, trekken Het duwen of trekken van voorwerpen, ook als deze op wielen staan, vraagt veel energie en kan door fysieke overbelasting leiden tot gezondheidsklachten. Werknemers die elke dag voorwerpen tillen of dragen, hebben een grote kans op (blijvende) rugklachten.

Misbruik kennismigrantenregeling De definitie van een kennismigrant luidt: 'hoogopgeleide buitenlander die naar Nederland komt om een bijdrage te leveren aan de kenniseconomie'. In plaats van hoogopgeleiden naar Nederland te halen om de kenniseconomie te bevorderen, worden juist laagopgeleiden tewerkgesteld. De tewerkstellingsvergunning (twv) wordt aangevraagd door en verleend aan werkgevers op basis van valse documenten; situaties waarin aan de notificatieplicht bij UWV voor grensoverschrijdende dienstverlening met eigen personeel (vrijstelling twv-plicht) wordt voldaan, terwijl feitelijk sprake is van arbeidsrelaties die twv-plichtig zijn.

Schadelijk geluid Werken in een lawaaijige omgeving, met lawaai veroorzakende machines of gereedschappen. Incidentele blootstelling (explosie of ander kortdurend hard geluid) leidt tot tijdelijke gehoorvermindering, oorsuizen of het waarnemen van een pieptoon. Ernstige blootstelling (meerdere uren per dag aan hard geluid (> 87 dB) kan leiden tot lawaaislechthorendheid, een gehoorbeschadiging die niet meer geneest.

Re-integratiesubsidiefraude Het gaat onder meer om middelen die UWV en gemeenten besteden aan re-integratie, die voor een groot deel door de private markt wordt uitgevoerd. Het voornaamste risico is dat deze re-integratiegelden niet rechtmatig worden besteed en er sprake is van fraude.

Niet-ioniserende straling

Niet-ioniserende straling heeft niet genoeg energie-inhoud dat er elektronen kunnen worden losgemaakt uit atomen. Die straling kan dus geen atomaire verbindingen verbreken, in tegenstelling tot ioniserende straling die daardoor schade aan cellen/DNA kan veroorzaken. De term niet-ioniserende straling staat voor een breed spectrum van elektrische, magnetische en elektromagnetische velden en straling. Niet-ioniserende straling kan een natuurlijke of kunstmatige oorzaak hebben. Kunstmatige oorzaken of bronnen zijn onder andere mobiele telefonie (gsm-/umts-zendmasten), in de gezondheidszorg mri en lasers, in de energiesector hoogspanningslijnen, en in de industrie onder andere sealers en lasapparatuur. Blootstelling aan niet-ioniserende straling kan leiden tot opwarming, het veranderen van chemische reacties of het induceren van elektrische stromen in weefsels en cellen.

Beeldschermwerk Aan beeldschermwerk zijn specifieke risico's voor de gezondheid verbonden. Lang in een verkeerde houding achter het beeldscherm werken (al dan niet door een slecht ingerichte werkplek) en repeterende handelingen van armen, polsen en handen kunnen nek-, schouder-, arm- en polsklachten veroorzaken, ook wel aangeduid met de verzamelnaam KANS (voorheen RSI genoemd).

Ondeugdelijke inrichting arbeidsplaatsen Wanneer een werkplekinrichting niet voldoet aan de gezondheidseisen kunnen gezondheidsrisico's ontstaan. De werkgever moet zorgen dat om te beginnen een goede werkplek voldoende armslag biedt om de werkzaamheden naar behoren te kunnen verrichten. Voor veilig en gezond werken is een bepaalde hoeveelheid (dag)licht nodig en gelden criteria voor temperatuur, ventilatie en geluid. Maar ook zijn er normen voor het aantal beschikbare vierkante meters per persoon, het daglicht, het meubilair en de werkapparatuur.

Misbruik ESF-subsidies Het ESF (Europees Sociaal Fonds) heeft tot doel de werkgelegenheid binnen de EU te bevorderen. Het fonds helpt lidstaten om werknemers en bedrijven nieuwe, globale uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Het risico is dat de ESF-subsidies niet rechtmatig worden besteed en dat daardoor de beleidsdoelen niet worden bereikt. Agentschap SZW voert de regeling uit.

Eenmalige gegevensaanlevering onvoldoende De Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) regelt dat de burger op het terrein van werk en inkomen eenmalig zijn gegevens moet aanleveren en dat vervolgens hergebruik van deze gegevens plaatsvindt. Elektronische gegevensuitwisseling via Suwinet is daarbij noodzakelijk om dit op een doelmatige wijze te regelen en om zo de beoogde administratieve lastenverlichting voor de burger te realiseren. Risico's zijn dat de elektronische gegevensuitwisseling in de praktijk onvoldoende plaatsvindt, dat de uit te wisselen informatie kwalitatief nog niet goed genoeg is (er is nog geen sprake van authentieke registraties) en dat daardoor kans op fouten bestaat.

Ongunstige of statische houding Er is sprake van een statische houding als een lichaamsdeel meer dan vier seconden dezelfde houding aanneemt. Statisch werk is vooral het geval bij beroepen die snijwerk of precisiewerk verrichten, zoals chirurgen, horlogemakers, edelsmeden, laboratoriummedewerkers, lassers en mensen die fijn montagewerk doen. Ook beeldschermwerk is vaak statisch als men langdurig met een muis moet werken. Medewerkers die veel staan zonder te bewegen hebben een statische belasting van hun lichaam. Klachten zijn spataderen, rugpijn en pijnlijke gewrichten in de benen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij leraren, keukenpersoneel, kappers en medewerkers aan de lopende band.

Temperatuur, luchtverversing, verlichting Een goed klimaat heeft niet alleen te maken met de temperatuur, maar ook met luchtvochtigheid en tocht. Het is niet altijd mogelijk om een goed klimaat te creëren. Bijvoorbeeld op werkplekken in de staal- en glasindustrie, bij het werk in grote loodsen en koel- en vriescellen, of bij werk in de open lucht. Licht is een voorwaarde voor het goed uitvoeren van het werk. Voldoende licht zorgt ervoor dat we zien wat we doen en voorkomt daarmee onnodige ongelukken. Licht stimuleert ook belangrijke processen in ons lichaam, zoals de aanmaak van vitamines. Bovendien blijkt licht een relatie te hebben met een fitter en aangename gevoel. Dat geldt met name voor het natuurlijke daglicht dat door de zon wordt geproduceerd. Extreme hitte komt voor bij werkzaamheden in onder andere de volle zon (bouw, dakdekkers, wegwerkers) of in (besloten) ruimten waar het productieproces veel warmte uitstraalt, bijvoorbeeld bij de metaal- en glasproductie, bij bepaalde chemische processen en in de voedingsmiddelenindustrie. Extreme koude komt vooral voor waar producten gekoeld moeten worden, zoals in de voedingsmiddelenindustrie.

Trillingen Tijdens werkzaamheden kunnen werknemers worden blootgesteld aan ongewenste mechanische trillingen. Dit zijn trillingen die via de voeten of het zitvlak overgedragen worden op de persoon. Ze worden meestal opgewekt door arbeidsmiddelen zoals gereedschappen en voertuigen. Voorbeelden zijn sloop-, verdichtings- en snoeigereedschap, grondverzetmachines, heftrucks enzovoort. Lichaamstrillingen veroorzaken schade aan de lage rug, de wervelkolom en bij zwangerschappen. Ook duizeligheid kan zich voordoen bij trillingen in een zeer lage frequentie, zoals op schepen (zeeziekte). Hand-armtrillingen treden op bij gebruik van trillend of stotend handgereedschap, zoals een (haakse) slijpmachine, motorkettingzaag, motorheggenchaar, pneumatische bikhamer of pneumatische hamer of zogeheten tacker. Handarmtrillingen veroorzaken neurologische schade in de vingers en handen en verstoringen in de bloedsomloop. Langdurige blootstelling aan trillingen kan leiden tot chronische gewricht- en zenuwafwijkingen in de rug, hand of arm.

Bijlage II: Beknopte weergave ontwikkelingen in de omgeving

De Inspectie SZW heeft begin 2012 een omgevingsanalyse uitgevoerd. In deze bijlage worden de uitkomsten zeer beknopt weergegeven. Eerst wordt een aantal dominante maatschappelijke bewegingen in kaart gebracht op het terrein van economie, demografie, technologie en sociaal-culturele ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben specifieke gevolgen voor het domein van de Inspectie en worden hier beschreven. Het gaat om gevolgen voor de arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid en de rol van de overheid. De uitkomsten van de omgevingsanalyse vertolken niet de mening van de Inspectie SZW, maar zijn een weerslag van feitelijke informatie uit de literatuur en hetgeen de geïnterviewden hebben uitgesproken.

Economische ontwikkelingen

De Nederlandse economie is ten opzichte van tien jaar geleden gegroeid. Sinds 2009 krimpt de economie echter, als gevolg van de financiële crisis. Dit komt onder meer doordat de financiële sector een belangrijk onderdeel is van de Nederlandse economie, en dus een groot percentage van het bruto binnenlands product (bbp) beslaat. Als gevolg van de crisis is - net als in de rest van het eurogebied - zowel het bbp als de export gedaald. Op sectoraal niveau zijn er wel verschillen in krimp- en herstelbewegingen, mede samenhangend met de internationale oriëntatie.²⁴ In de tweede helft van juni meldde het CBS dat de economie in het eerste kwartaal van 2012 met 0,8 procent is gekrompen. Deze krimp is echter minder groot dan eerdere prognoses. Na herberekening bleek volgens het CBS dat de Nederlandse economie met 0,3 procent is gegroeid in vergelijking met het voorgaande kwartaal.²⁵

Naast de onzekerheid over de ontwikkeling van de internationale markt, wordt de binnenlandse vraag geremd door een dalend consumentenvertrouwen en een afname van het besteedbaar inkomen. Voor de toekomst verwacht het CPB dat de financiële crisis aanhoudt, maar niet verder escaleert.²⁶ Ondanks de terugval in productie tijdens de recessie bleef de werkloosheid beperkt. Waarschijnlijk omdat bedrijven arbeid gehamsterd hebben.²⁷ De werkloosheid zal echter in 2012 weer stijgen²⁸, onder meer omdat bedrijven

²⁴ Centraal Economisch Plan 2012, CPB

²⁵ CBS, Mededeling: Tweede raming eerste kwartaal 2012: economie krimpt 0,8 procent, 26 juni 2012

²⁶ Centraal Economisch Plan 2012, CPB, CPB MEV 2012, p.41, CBS Persbericht 'Economische groei valt terug'

²⁷ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 6 en 28

²⁸ CBS Persbericht 'Verdere toename werkloosheid', mei 2012; Centraal Economisch Plan 2012, CPB p. 75

door lage winstmarges hun personeel niet langer vasthouden. De toename van de werkloosheid uit zich in meer werkloosheids- en bijstandsuitkeringen.²⁹

Sinds 2010 is het effect van de financiële crisis in de koopkracht zichtbaar: de inflatie en armoede stegen, de gezinsconsumptie nam af.³⁰ Daarbij is de positie van alleenstaanden onder de 65 jaar en eenoudergezinnen zwakker geworden. Koopkrachtverlies voor veel groepen in de samenleving lijkt het komende jaar aan de orde. De helft van de huishoudens verliest in 2012 1,75 procent aan koopkracht, voor de andere helft is het koopkrachtverlies minder. In de periode 2012-2015 voorspelt het CPB een jaarlijks koopkrachtverlies van gemiddeld 0,75 procent.³¹

Demografische ontwikkelingen

Op middellange termijn verandert de bevolkingssamenstelling in Nederland door ontgroening en vergrijzing. Hierdoor verandert de samenstelling van de beroepsbevolking (meer oudere werknemers)³², neemt de beroepsbevolking af (vanaf 2020)³³ en neemt de aanspraak op sociale verzekeringen (AOW) toe.³⁴ Het effect van vergrijzing op het aantal openstaande vacatures – en daardoor op de werkgelegenheid – is naar verwachting voor de kortere termijn gering. Meer mensen werken langer door, opeenvolgende generaties laten een nog steeds stijgende arbeidsparticipatie zien en op Europees niveau biedt het vrije verkeer van mensen en goederen mogelijkheden arbeidstekorten en overschotten tussen markten uit te wisselen.³⁵ Krapte op de arbeidsmarkt kan dus worden verminderd door migratie. Echter: andere landen in Europa vergrijzen ook, en vaak sneller dan Nederland.³⁶

De impact van de vergrijzing, de procentuele afname van de beroepsbevolking, vanaf 2020, is het grootst in de sectoren overheid en onderwijs.³⁷ In de sector zorg en welzijn, waar de meeste 45-plussers werken, is de afname kleiner, maar betreft het een duidelijk grotere sector. Doordat meer mensen een beroep gaan doen op de zorgvoorzieningen neemt de schaarste aan personeel hier extra toe.³⁸ De verwachte krimp van de werkgelegenheid binnen de bouw en industrie leidt ertoe dat de verwachte impact van de vergrijzing daar het kleinst is.³⁹

Technologische ontwikkelingen

Toenemend gebruik van internet, digitalisering en sociale media zijn van grote invloed op het leven van mensen, de overheid en het bedrijfsleven. De postindustriële wereld is een dorp geworden, waarbinnen informatie zich verplaatst met de snelheid van het glasvezelnet. Bijna de gehele Nederlandse bevolking heeft toegang tot het internet (94 procent). Dit aandeel is lager bij mensen die niet werken, ouder zijn of laag opgeleid.⁴⁰ Informatietechnologie vergroot de zelfredzaamheid van burgers. Zowel Europees als nationaal staat de toegang tot e-dienstverlening op de agenda. Er wordt onder andere aandacht besteed aan het digivaardig maken van burgers en het digitaal toegankelijk maken van overheidsinstanties.

Op de arbeidsmarkt worden werknemers geconfronteerd met snelle, elkaar opvolgende technologische vernieuwingen. Volgens geïnterviewde respondenten zullen werkgevers daarom hoge eisen stellen aan werknemers. De kansen en mogelijkheden om duurzaam inzetbaar te blijven zijn met name voor oudere en laagopgeleide werknemers minder. Laagopgeleiden denken, volgens een aantal respondenten, minder vaak dat zij langer door kunnen werken dan hoogopgeleiden. Daarnaast zijn in sommige beroepen steeds

²⁹ Centraal Economisch Plan 2012, CPB

³⁰ Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010, SCP p.45-46

³¹ Centraal Economisch Plan 2012, CPB p. 20, 94-101; CBS Statline Consumentenvertrouwen, economisch klimaat en koopbereidheid

³² CBS StatLine Beroepsbevolking; geslacht en leeftijd

³³ Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050 Een beleidsneutraal scenario, CBPp. 8/9

³⁴ CPB Macro Economische Verkenning 2012, p. 68

³⁵ Publiekssamenvatting begroting SZW 2012 en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 36

³⁶ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 43 en 44

³⁷ UWV, vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt, Nederland mei 2011, p. 3 en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 43

³⁸ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 8 en 22

³⁹ UWV, vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt, Nederland mei 2011, p. 3

⁴⁰ Universiteit Twente/Center for e-Government Studies, Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2010, november 2011

minder kennis en vaardigheden nodig ('deskilling'), doordat het werk van bijvoorbeeld thuiszorgmedewerkers aan strakke regels is gebonden. Ook dit kan de duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden kwetsbaar maken.⁴¹ Nog zo'n ontwikkeling in de maakindustrie is, volgens meerdere geïnterviewden, robotisering waardoor de industrie meer plaatsonafhankelijk wordt. Daarmee is er minder reden om de productie naar landen met lage lonen te verplaatsen. Gevolg is dat het aantal arbeidsplaatsen voor laagopgeleiden terugloopt.

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden veroorzaken technologische ontwikkelingen verschuivingen van risico's op fysieke aandoeningen naar risico's als gevolg van psychosociale belasting.⁴² De verschuiving komt ook doordat de maakindustrie in Nederland steeds meer plaats maakt voor kennisindustrie. Innovatie maakt het werk in veel sectoren fysiek lichter, maar leidt tegelijkertijd tot onzekerheid met betrekking tot onvoorspelbare risico's. Zo kan, volgens respondenten, de veiligheid in fabrieken worden beïnvloed door het uitvallen van automatiseringssystemen en zijn de eventuele risico's die samengaan met grootschalige toepassing van nanotechnologie vooralsnog onbekend.

Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen

De tendens van individualisering is al decennia aan de gang in Nederland. Binnen de samenleving neemt het belang van het individu en de persoonlijke ontwikkeling toe, terwijl het belang van traditionele, collectieve verbanden afneemt. Typierend hiervoor zijn bijvoorbeeld het toenemend aantal eenpersoonshuishoudens, de ontkerkelijking en een andere sociale cohesie.⁴³

Door de individualisering veranderen de wijzen waarop burgers en overheid met elkaar omgaan. Er is, volgens meerdere respondenten, sprake van een meer complexe, gefragmenteerde samenleving waarin burgers zich meer bewegen als autonome individuen in min of meer informele netwerken. Het belang van institutionele, ideologische en religieuze verbanden neemt af. Dit heeft gevolgen voor de maatschappelijke participatie. Tijdelijke lidmaatschappen van verenigingen en participatie in verschillende netwerken nemen bijvoorbeeld de plaats in van langdurige relaties en traditionele verhoudingen.⁴⁴ Burgers zijn meer gericht op netwerken en onderhandelen. De informele netwerken die ontstaan, zijn sterk naar groepen gefragmenteerd en georganiseerd rond een specifiek belang of specifiek onderwerp.

In moderne arbeidsrelaties is, zo geven respondenten aan, de individualisering terug te zien. De onderneming bepaalt wat er moet gebeuren, maar de professional maakt zelf uit hoe dat gebeurt en wil daar vrijheid en een eigen verantwoordelijkheid in hebben.⁴⁵ De zzp'er verricht arbeid voor een werkgever, maar opereert daarin met een ondernemersrisico en maakt geen aanspraak op werknemersverzekeringen of pensioenen. Het belang van vakbonden is volgens respondenten teruggelopen ten faveure van een meer flexibele arbeidsmarkt met meer individuele verantwoordelijkheid.⁴⁶ Sociale partners spelen evenwel nog een belangrijke rol in het stelsel van sociale zekerheid.

Risico's ontstaan voor groepen burgers die niet, of minder, in staat zijn gebruik te maken van de groeiende individuele autonomie.⁴⁷ Zo'n 4 procent van de burgers in Nederland participeert niet of nauwelijks in sociale kringen, werkt niet en sluit zich niet aan bij verenigingen of politieke partijen. Deze groep is de laatste jaren verdubbeld. Verhoudingsgewijs gaat het in deze groepen vaker om ouderen, laagopgeleiden, werklozen en mannen.⁴⁸ De kloof tussen burgers die vanwege opleiding en vaardigheden voor zichzelf kunnen zorgen en de groep die dat niet of veel moeilijker kan, groeit gestaag.⁴⁹

⁴¹ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9 en 22

⁴² Omgevingsanalyse Arbeidsomstandigheden, Arbeidsinspectie, p. 5 en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9

⁴³ CBS StatLine Personen; kenmerken huishouden, geslacht en leeftijd

⁴⁴ OCW Kennisagenda en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 11

⁴⁵ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 18

⁴⁶ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 11

⁴⁷ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 10

⁴⁸ SCP, Sociale Staat van Nederland 2011

⁴⁹ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 10, 22 e.v.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt

Werkgevers vinden het steeds normaler om een werknemer een tijdelijk contract aan te bieden. Afhankelijk van wat tot flexibele arbeid wordt gerekend, behoort een vijfde tot eenderde van de werkende beroepsbevolking tot de flexibele schil.⁵⁰ De groei van de flexibele schil sinds begin deze eeuw is vooral te danken aan de toename van het aantal zzp'ers en het aantal werknemers met een tijdelijk contract. Toch blijft een vast contract voor een groot deel van de flexibele schil het einddoel; een groot deel van de werknemers in flexibele arbeid stapt uiteindelijk over naar een vast contract. Meer traditionele vormen van flexibele arbeid, zoals uitzend-, oproep- en invalwerk, zijn redelijk stabiel gebleven.

Werknemers in de flexibele schil zijn gemiddeld vaker vrouw, jong, alleenstaand, allochtoon, lager opgeleid en woonachtig in minder goede wijken.⁵¹ Bovendien werken zij vaker onder hun opleidingsniveau. Als het alleen gaat om zzp'ers dan is tweederde man, bijna de helft is ouder dan 45 jaar en zij zijn wat beter opgeleid dan de beroepsbevolking als geheel.

De omvang van de flexibele schil wordt beïnvloed door de conjunctuur; gaat het slechter met de economie, dan neemt de vraag naar flexibele arbeid af, en andersom. De flexibele schil groeit op de lange termijn gestaag. Deze groei bestaat vooral uit de toename van het aantal zzp'ers, Oost-Europese arbeidskrachten en contractanten.⁵² Ook cijfers van het CBS laten zien dat de arbeidsmarkt verder aan het flexibiliseren is. Het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren gestegen, van bijna 400.000 in 1996 tot bijna 700.000 in 2009. En in het eerste kwartaal van 2011 telde het CBS al 722.000 zzp'ers, bijna 10 procent van de werkzame beroepsbevolking.⁵³

Duurzame inzetbaarheid en employability

Een flexibeler arbeidsmarkt vraagt meer van de employability van burgers. Ook de zorg voor goede arbeidsomstandigheden moet de flexibele werknemer in staat stellen ook op langere termijn een eigen inkomen te blijven verdienen. Dit brengt een verandering in focus van baanzekerheid naar werkzekerheid met zich mee. Dat betekent dat de baan bij één werkgever niet meer centraal staat, maar de zekerheid dat werknemers aan het werk blijven.⁵⁴ Flexibele banen en functies van zzp'ers kennen geen of minder ontslagbescherming, waardoor aandacht nodig is voor de baan na de huidige baan. De overheid heeft aangegeven (onder meer in de Miljoenennota 2013) dat ze de weerbaarheid en de mobiliteit op de arbeidsmarkt wil vergroten. Zo wordt in 2013 de vitaliteitspaarregeling ingesteld die de spaarloon- en de levensloopregeling vervangt.

Nu werkt nog één op de vijf werknemers tot zijn 65ste. Werkgevers moeten meer gaan nadenken over de wijze waarop zij die werknemers kunnen binden. Aan de andere kant moeten ook werknemers meer gaan nadenken over een volledige arbeidsperiode. Dit heeft gevolgen voor de benodigde competenties en de fysieke en psychische belasting van de werknemer.⁵⁵

Met de flexibilisering van de arbeidsmarkt neemt volgens een aantal respondenten ook het aantal kortdurende dienstverbanden toe. Mobiliteit op de arbeidsmarkt is in het algemeen niet ongunstig voor de duurzame inzetbaarheid, vooral als werknemers dat vrijwillig doen. Een te hoge mobiliteit kan echter ten koste gaan van het opdoen van specialistische kennis, wat de inzetbaarheid weer kan beperken. Een hoge (vrijwillige of gedwongen) mobiliteit kan daarnaast, zo geven meerdere respondenten aan, negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid en motivatie van de werknemer. Ook is er een spanningsveld tussen hoge mobiliteit van werknemers enerzijds en investeringen in scholing door de werkgever anderzijds.⁵⁶

⁵⁰ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9 en 45

⁵¹ IWI, flexibele arbeid en uitstroom, p.15 en SEO, Langdurig verblijf in de flexibele schil, p. 1

⁵² UWV Kennismemo 10 02 Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op WW en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9

⁵³ CBS StatLine Zelfstandigen zonder personeel; persoonskenmerken

⁵⁴ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9, 26 en 45

⁵⁵ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 20

⁵⁶ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 26

Betaald werk wordt in toenemende mate gecombineerd met zorg voor zorgbehoevende ouders of partners (mantelzorg) en kinderen.⁵⁷ Door overheidsbezuinigingen in de zorg kan de druk op 'informele' zorgverleners (ook zorg voor zieken en ouderen) toenemen. Dit heeft gevolgen voor de inzetbaarheid van werknemers en vormt daarmee een risico voor het volledig benutten van arbeidspotentieel. Met krapte op de arbeidsmarkt in het vooruitzicht, zo verwacht een aantal respondenten, zullen werkgevers moeten inspelen op bijvoorbeeld variabele werktijden.

Illegale arbeid en uitbuiting

Migratie heeft een belangrijke invloed op de bevolkingsontwikkeling. In Nederland zorgt de migratie voor bevolkingsgroei en een demping van de vergrijzing. Het aandeel migranten in Nederland groeit, maar tegelijkertijd remigreren jaarlijks ook duizenden migranten.⁵⁸ De prognoses gaan uit van een groei van het aantal migranten uit MOE-landen (Midden- en Oost-Europa), maar kennen een forse bandbreedte.⁵⁹ De ontwikkeling is namelijk afhankelijk van een aantal factoren, zoals het beleid van Nederland zelf en andere EU-staten. Daarnaast speelt de vergrijzing van de beroepsbevolking een rol in Nederland, in andere EU-landen en in de herkomstlanden.

De arbeidsmigratie van mensen uit zogenoemde MOE-landen is gestegen. Deze groep vult vaak moeilijk vervulbare vacatures op.⁶⁰ Polen werken met name in de land- en tuinbouwsector, terwijl Roemenen en Bulgaren vaker in de bouw werkzaam zijn. Bulgaren en Roemenen die zonder tewerkstellingsvergunning (twv) werken, voeren grotendeels laaggeschoolde arbeid uit. Daarnaast is er ook een groep hoogopgeleide migranten, die veel vaker een twv heeft. Het gaat om relatief jonge hoogopgeleide mensen die voornamelijk in de zakelijke dienstverlening (IT) werken.⁶¹

Het (demissionaire) kabinet-Rutte heeft samen met gemeenten een pakket van maatregelen vastgesteld om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Vanaf 2014 mogen Bulgaarse en Roemeense werknemers zonder twv in Nederland komen werken. Tot die tijd geldt dat deze werknemers alleen worden toegelaten als hun werkgever een tewerkstellingsvergunning heeft.

Arbeidsomstandigheden, zelfregulering en duurzame inzetbaarheid

Dat in bedrijven in Nederland arbeidsomstandigheden in het algemeen goed zijn geregeld⁶², wordt door respondenten breed gedragen. Arbeidsomstandigheden blijken steeds vaker tot de 'normale' bedrijfsvoering van organisaties te behoren. Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven:

- Werkgevers geven aan vooral vanwege de wettelijke verplichtingen daartoe aandacht te besteden aan arbeidsomstandigheden (Arbomonitor 2011).
- Een belangrijke impuls is de Wet loondoorbetaling bij ziekte geweest, waarmee werkgevers een sterke financiële prikkel hebben om ziekteverzuim van hun werknemers te voorkomen.
- Door krapte op de arbeidsmarkt worden bedrijven op de wat langere termijn aangezet om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden. Doen ze dat niet, dan zullen schaarse werknemers voor een andere werkgever kiezen.

Deze ontwikkelingen zorgen er, volgens meerdere geïnterviewden, voor dat het thema arbeidsomstandigheden in veel sectoren toe kan met minder gedetailleerde regelgeving. Ook zouden volgens hen minder intensieve inspecties over de sectoren heen nodig zijn. Het toezicht op arbeidsomstandigheden is vanuit gedetailleerde regelgeving overgegaan op doelvoorschriften en zelfregulering door het bedrijfsleven.⁶³ Aan meer zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden zitten volgens respondenten wel grenzen.

⁵⁷ Mantelzorgers op de arbeidsmarkt, CBS Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2010; De sociale staat van Nederland, SCP 2011, p. 86/89

⁵⁸ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 9

⁵⁹ CPB Notitie Arbeidsmigranten uit Oost-Europa, 26 augustus 2011, p. 14

⁶⁰ Publiekssamenvatting begroting SZW 2012

⁶¹ Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven, p. 11 en Arbeidsmigratie in vier, Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen, Erasmus Universiteit, p. 10-12

⁶² Arbobalans 2011: Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland, TNO

⁶³ Brzo-toezicht maakt grote sprong', Eindrapportage LAT BRZO 2006 – 2010, p. 2 en Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 11

Inspecties blijven nodig in sectoren met veel kleine bedrijven, sectoren waar veel laag opgeleid personeel werkt en waar bovendien de organisatiegraad onder werknemers laag is (werknemers in een kwetsbare positie). Het gaat om sectoren waar werknemers minder makkelijk hun rechten kunnen uitvoeren.

Daarnaast komen er nieuwe risico's op die samenhangen met technologische vernieuwingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals arbeidsomstandigheden zzp'ers, nanotechnologie en psychosociale arbeidsbelasting (werkdruk, agressie en geweld tegen werknemers, vermenging werk en privé). Respondenten betwijfelen of sociale partners dan wel brancheorganisaties over het juiste instrumentarium beschikken om bepaalde nieuwe risico's (bijvoorbeeld nanotechnologie) aan te kunnen.

Handhaving en fraudebestrijding

Het handhaven van normen speelt een steeds grotere rol in het publieke en politieke debat.⁶⁴ Voor gedogen van of niet optreden tegen misstanden is volgens geïnterviewde respondenten steeds minder ruimte. Dit heeft geleid tot een groter maatschappelijk draagvlak voor een hardere aanpak en zwaardere straffen bij fraude. De tolerantie in de maatschappij voor excessen wordt minder, de politiek loopt (volgens respondenten) daarin wat achter de feiten aan en reageert vooral op incidenten. Zaken worden ook steeds sneller zichtbaar, wat de roep om controle en bestraffing alleen maar doet toenemen. Harde aanpak van fraude en overtreding van de regels staat hoog op de politieke agenda. Het gaat om een hardere aanpak van zowel frauderende burgers als frauderende bedrijven.

Bestrijding van fraude met uitkeringen en subsidies blijft volgens meerdere respondenten een belangrijk aandachtspunt vanwege het financiële en maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen. Mensen in de bijstand worden meer aangesproken op wederkerigheid, dus iets terugdoen voor de samenleving. De houding jegens deze groep is volgens respondenten sterk aan het verzakelijken. Het wordt niet meer acceptabel gevonden dat mensen die kunnen werken dat niet doen. Aanscherping van uitkeringsvoorwaarden zorgt voor prikkels om mensen uit de uitkering naar werk te krijgen. De mogelijkheden voor huisbezoeken bij uitkeringsgerechtigden worden verruimd. Er komt meer ruimte voor bestandskoppelingen. Gemeenten, UWV en SVB krijgen in 2012 meer mogelijkheden om fraude op te sporen. Geïnterviewden vragen zich af of gemeenten de maatregelen gericht op bestrijding van bijstandsfraude kunnen gaan uitvoeren.

De hardere aanpak van fraude leidt waarschijnlijk tot nog meer bezwaar en beroepsprocedures. Respondenten verwachten dat de druk op het rechtelijk apparaat hierdoor zal toenemen. Een ander risico van strengere regels is dat mensen eerder proberen de regels te ontduiken. Ook ontlokt het waarschijnlijk meer agressie en geweld bij mensen die worden aangesproken op hun handelen.

De compacte overheid

Vanaf midden jaren tachtig van de vorige eeuw hebben opeenvolgende regeringen gestreefd naar minder overheidsbemoeienis met de samenleving.⁶⁵ Enerzijds om redenen van efficiëntie en kostenbesparingen, anderzijds om bedrijven en burgers de ruimte te geven hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Uitgangspunt was en is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau moeten komen te liggen. Ook binnen het toezicht heeft dit volgens de geïnterviewde respondenten consequenties; het bepaalt mede de focus en de intensiteit van het toezicht. Belangrijke notie van veel geïnterviewden is dat de overheid niet alle risico's kan afdekken en dat duidelijk moet communiceren.

Risico's zijn meer zichtbaar geworden en worden minder geaccepteerd. Incidenten worden als structurele problemen ervaren. Dit leidt volgens respondenten tot een roep om minder gedogen en strenger toezicht, zonder dat men (burgers en bedrijven) daar zelf last van heeft. Bij een terugtrekkende overheid leidt het alsnog grip willen houden volgens een aantal respondenten tot irritatie bij de burgers. Als de overheid verwacht dat anderen verantwoordelijkheid nemen en zelfredzaamheid predikt, dan wil men het op een eigen manier regelen zonder overheidsinmenging, aldus een aantal respondenten.

⁶⁴ Ministerie van SZW, Kennisagenda 2012, mei 2012, p. 10

⁶⁵ WRR Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen, p. 18

Ook bij nieuwe initiatieven vanuit de samenleving (bijvoorbeeld broodfondsen voor zzp'ers) past de overheid volgens meerdere respondenten een terughoudende opstelling. Volgens respondenten is die houding bijvoorbeeld te zien in het streven om werkgevers en werknemers meer verantwoordelijk te maken voor de arbeidsomstandigheden en het invoeren van inspectievakanties. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat wanneer taken zijn afgestoten de rijksoverheid zich er niet meer mee moet bemoeien. Een bepaalde mate van monitoring en informatieverzameling blijft volgens hen vanuit toezicht evenwel nodig.

De Inspectie SZW maakt deel uit van
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
tel. 0800 51 51

www.inspectieszw.nl

