

nplan 2019 - 2022
2 Inspectie SZW Jaa
n 2019 - 2022 Inspe
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee
n 2019 - 2022 Inspec
nplan 2019 - 2022 In
2 Inspectie SZW Mee



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Meerjarenplan 2019 - 2022

Inspectie Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

*De Inspectie SZW werkt aan eerlijk,
gezond en veilig werk en
bestaanszekerheid voor iedereen*

Voorwoord

Hierbij presenteer ik u graag het Meerjarenplan 2019-2022 van de Inspectie SZW.

In dit plan beschrijven we onze ambities, programmatische werkwijze en activiteiten voor de komende jaren. Ons belangrijkste doel daarbij is het bereiken van maatschappelijke effecten op het gebied van gezond, veilig en eerlijk werk. We richten ons daarbij op het stimuleren van meer veiligheidsbewustzijn bij werkgevers en werknemers. Op cultuurverandering. Het actief voorkomen van ongevallen, arbeidsuitbuiting en andere misstanden. En we doen dat met een goede reden.

De aantrekkende economie zorgt voor meer werk, extra afzetkansen en de behoefte aan een hogere productie. Daarmee neemt ook de mogelijkheid om meer winst te maken toe. En moet er sneller worden gewerkt. Helaas neemt met hogere werkdruk de aandacht voor veiligheid vaak evenredig af. Met als gevolg meer onveilige situaties op de werkvloer. Meer onnodige ongelukken en een verhoogd risico op blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Het is een trend die al een aantal jaren aanhoudt.

Daarnaast leidt de toenemende krapte op de arbeidsmarkt tot het inhuren van meer buitenlandse arbeidskrachten en het risico van illegaal werkenden. Groepen die kwetsbaar zijn voor onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en soms ook arbeidsuitbuiting. Die bereid zijn om lange dagen te maken tegen veel te lage uurlonen. Die hoge vergoedingen betalen voor slechte leefomstandigheden. En die veelal gevangen zitten in de afhankelijkheid van hun werkgever.

Om deze negatieve trends tegen te gaan is in het regeerakkoord extra geld beschikbaar gesteld voor het versterken van onze handhavingsketen. Ruim de helft van deze uitbreiding wordt ingezet op het thema eerlijk werk. Daarbij richten we ons op het bestrijden van oneerlijk werk, onderbetaling en uitbuiting. Verder krijgt het verminderen van de risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en arbeidsdiscriminatie meer aandacht. En werken we aan het herstellen van de balans tussen onze inzet op ongevalsonderzoeken en preventieve inspecties.

Onze programmering voor de komende vier jaar is gebaseerd op een nieuwe en verbeterde inspectie brede risicoanalyse en omgevingsanalyse. Daarbij zijn twintig hoofd risico's benoemd waar we onze capaciteit op inzetten. Een aantal inspectieactiviteiten zijn hiervoor samengevoegd, waarmee we uitkomen op 17 meer robuuste programma's. Ze zijn gericht op een bepaalde sector, een thema, een specifiek risico of op het afhandelen van meldingen.

Programmatisch werken, waar we met diverse nieuw geformeerde toezichtprogramma's nu mee van start gaan, moet ons helpen bij het bereiken van onze doelen. We gaan daarmee uitdagende en leerzame jaren tegemoet, waarbij we onze werkwijze zullen bijsturen waar nodig. De doelstellingen op de lange termijn blijven daarbij steeds helder. Als Inspectie zetten we daar graag onze schouders vol onder.

We werken intensief samen met andere toezichthouders, met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, met brancheorganisaties en andere belangenbehartigers. Daar waar de wil tot samenwerking sterk is en de wederzijdse belangen helder zijn. Met samenwerking over de volle breedte van ondernemend Nederland kunnen we succesvol de negatieve trends op de arbeidsmarkt bestrijden. Daar ben ik van overtuigd. In het belang van werknemer, werkgever en samenleving.

Marc Kuipers

Inspecteur-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	6
1.1 Risicogerichte handhaving in zeventien programma's	7
1.2 Leeswijzer Meerjarenplan 2019-2022	10
2 Focus op maatschappelijk effect	12
2.1 Versterken informatiepositie	12
2.2 Een rijke interventiemix	12
2.3 Inzet op samenwerking: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal	15
2.4 Zichtbaar resultaat	17
3 Prioritaire risico's in 2019-2022	18
3.1 Oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting	18
3.1.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	18
3.1.2 Risico's en programma's rond oneerlijk werk	22
3.1.3 Samenwerking	22
3.2 Onveilig en ongezond werk	23
3.2.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	23
3.2.2 Risico's en programma's rond preventie van onveilig werk	24
3.2.3 Samenwerking	26
3.3 Procesveiligheid, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, certificatie en markttoezicht	26
3.3.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	27
3.3.2 Risico's en programma's rond gevaarlijke stoffen	28
3.3.3 Samenwerking	30
3.4 Psychosociale Arbeidsbelasting en Arbeids(markt)discriminatie	30
3.4.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	31
3.4.2 Risico's en programma rond PSA en arbeids(markt)discriminatie	32
3.4.3 Samenwerking	33
4 Organisatie, mensen en middelen	34
4.1 Programmatisch werken	34
4.2 Uitbreiding Inspectie SZW	34
4.3 Verdeling extra middelen	35
4.4 Personele uitbreiding	36
4.5 Informatiegestuurd werken	38
4.6 Strategische personeelsplanning, leiderschap en vakmanschap	38
4.7 Formatie en budget	39
Bijlage I	
Programma's 2019 – 2022	40
Bijlage II	
De interventietoolbox.	
Handvatten om in onderbouwde stappen te komen tot een interventiemix	46
Bijlage III	
Definitie 20 hoofdrisico's IRA	48

1 Inleiding

Voor u ligt het Meerjarenplan 2019-2022 van de Inspectie SZW. Leidend is het realiseren van meer maatschappelijk effect in samenwerking met anderen.¹ Dit betekent dat we werkgevers aanzetten tot naleving van wet- en regelgeving die werkenden beschermen en een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt creëren. Dat doet de Inspectie door een informatie- en risicogestuurde aanpak in programma's. Daarin staat een mix van interventies centraal. Bijvoorbeeld opsporingsonderzoek, handhaving, branche-beïnvloeding en nalevingscommunicatie. Hiermee bereikt de Inspectie meer werkgevers en werknemers in haar programma's (inspectiedekking), dan wanneer ze zich zou beperken tot bedrijfsinspecties. Dit laat onverlet dat het zwaartepunt van de capaciteitsinzet ligt op het doen van bedrijfsinspecties. Het Meerjarenplan is gebaseerd op een uitgebreide geobjectiverde risicoanalyse van de arbeidsmarkt. Dat betekent dat in het plan de meest risicovolle situaties op de arbeidsmarkt worden beschreven, waarbij de Inspectie verwacht een handhavende rol te hebben.

Het regeerakkoord² maakt heldere politieke keuzes voor het toezicht op gezond, veilig en eerlijk werk³ en bestaanszekerheid: "Er wordt 50 miljoen per jaar vrijgemaakt voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW, conform het Inspectie Control Framework" (ICF).⁴ Dat betekent een stevige opdracht om de handhaving van veilig, gezond en eerlijk werk en de aanpak van fraude op de arbeidsmarkt te intensiveren. De investering verhoogt waar nodig de inspectiedruk en draagt daarmee bij aan de bestrijding van arbeidsuitbuiting en onderbetaling, aan vermindering van de risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en aan het herstel van de balans tussen ongevalsonderzoeken en preventieve inspecties. Ook heeft de Inspectie geld vrijgemaakt om te investeren in de aanpak van arbeids(markt)discriminatie en informatiegestuurd werken. Hierdoor kan de Inspectie zich de komende jaren sterker inzetten voor een goed werkende arbeidsmarkt in het belang van alle werkenden én werkgevers.

Gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid zijn ook in een groeiende economie geen vanzelfsprekendheden. Het is gunstig dat er meer mensen participeren op de arbeidsmarkt, minder uitkeringen nodig zijn en werkgevers meer mogelijkheden hebben om primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden te verbeteren. De toenemende vraag naar producten en diensten verhoogt evenwel ook de druk op werkgevers en werknemers om productiviteitswinst te boeken. Er moet sneller en efficiënter worden gewerkt.

Hierdoor ontstaan onveiligere situaties op de werkvloer, meer ongelukken, een verhoogd risico op blootstelling aan gevaarlijke stoffen en een hogere werkdruk. Die risico's zijn groter in bedrijven die weinig investeren in veilige arbeidsmiddelen, veiligheidsprocedures en -expertise, arbozorg en een cultuur van gezond en veilig werken. Ook groeit de vraag naar goedkope arbeid. De concurrentie in sectoren met veel internationalisering en flexibilisering zet druk op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Verder leidt deze tot overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het wettelijk minimumloon en constructies om de cao-arbeidsvoorwaarden te ontwijken.

Het uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk zijn voor eerlijk, gezond en veilig werken. Goed werkgeverschap is het fundament waarop ons stelsel in Nederland is gebouwd. Het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel van wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt wordt echter

¹ De Inspectie SZW werkt hierbij samen met partners, zoals andere toezichthouders, de politie, de Belastingdienst, UWV, SVB, VNG, gemeenten, brancheorganisaties en werkgevers- en werknemersorganisaties.

² Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst.

³ Onder 'oneerlijk werk' verstaat de Inspectie SZW werk waarbij overtredingen van Wml, Wav, Atw, Waadi, WagwEU of Wet AVV worden begaan. Als de Arbo-wet, de Warenwet, de Kernenergiewet of het Brzo-besluit worden overtreden, spreken we van 'onveilig of ongezond werk'.

⁴ Het Inspectie Control Framework is door het Ministerie van SZW opgesteld om de politiek een afwegingskader te bieden op basis waarvan keuzes konden worden gemaakt over de inzet van middelen in relatie tot de taken van de Inspectie. Het document is in mei 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2017, 34 550 XVV, nr 74). Op basis van het Inspectie Control Framework zijn middelen vrijgemaakt om de handhaving van de Inspectie SZW te versterken. Dit betreft de hele handhavingsketen, niet alleen de Inspectie.

aangetast als burgers en bedrijven zich niet aan de regels houden. Daarom blijft het belangrijk dat de wet- en regelgeving gehandhaafd worden voor een goede werking van de arbeidsmarkt. Als de Inspectie constateert dat wet- en regelgeving wordt overtreden, treedt zij handhavend op in overeenstemming met de wet en het handhavingsbeleid. Afhankelijk van de aard van de overtreding worden boetes, dwangsommen of stilleggingen ingezet.

1.1 Risicogerichte handhaving in zeventien programma's

De Inspectie houdt toezicht op alle 1,7 miljoen⁵ Nederlandse bedrijven waar 8,7 miljoen⁶ mensen werken. Niet alle werkgevers kunnen worden geïnspecteerd. De Inspectie streeft ernaar de capaciteit en middelen in te zetten voor de meest risicovolle situaties en bedrijven. De Inspectie pakt de complexe en ernstige maatschappelijke problemen aan in programma's met een op maat gesneden aanpak.

2018 is het laatste jaar van de vierjarenprogrammering 2015-2018. De voorbereiding voor de komende vier jaar valt samen met de uitvoering van de aanzienlijke personele uitbreiding waartoe in het regeerakkoord is besloten.

De nieuwe programmering voor 2019-2022 is tot stand gekomen op grond van een nieuwe, verbeterde inspectiebrede risicoanalyse (4.0) en omgevingsanalyse.⁷ De risico's in de inspectiebrede risicoanalyse zijn afgeleid uit wet- en regelgeving en beleidsdoelstellingen van het ministerie van SZW. De risicoanalyse besteedt nu ook aandacht aan de werking van stelsels die gericht zijn op de beheersing van de risico's op het domein van SZW. Denk aan het arbozorgstelsel, het sociale zekerheidstelsel en het stelsel van eerlijk werk. Voor het eerst is daarnaast aan burgers gevraagd welke risico's op het werkterrein van de Inspectie volgens hen prioriteit moeten krijgen.

Binnen het domein van SZW onderscheiden we twintig hoofd risico's (zie tabel 1). Elk risico heeft een score op basis van kwantitatieve en kwalitatieve bronnen in de risicoanalyse en omgevingsanalyse.⁸ Daarbij gaat het om de groep mensen die met het risico te maken heeft of kan krijgen, de mate waarin deze groep is blootgesteld aan het risico, de mate waarin het risico ongunstige gevolgen heeft (zoals beroepsziekten of verzuim) en het maatschappelijk belang dat aan het risico wordt gehecht. In de analyse is ook de invloed van de sociaal-maatschappelijke en economische ontwikkelingen op de risico's meegewogen (de groeiende economie, flexibilisering, vergrijzing, migratie, robotisering en schijnconstructies).

Verder is geïnventariseerd hoe doorslaggevend de rol van de Inspectie is bij het terugdringen van het risico. Oftewel, de mate waarin het toezicht naar verwachting een bijdrage levert aan het verkleinen van het risico.⁹ Denk aan inspecties, rechercheonderzoek, voorlichting, samenwerking, onderzoek, rapporteren en signaleren. De optelsom van de scores levert een relatieve prioritering op van de risico's binnen het domein van SZW. De risico's met de hoogste scores staan in tabel 1 in het rode vlak. Naarmate een risico op minder aspecten scoort, bevindt het risico zich lager in de tabel.

⁵ CBS Statline: aantal bedrijven, alle economische activiteiten, juli 2018.

⁶ CBS Statline, werkende beroepsbevolking, juli 2018.

⁷ Zie informatie over de inspectiebrede risicoanalyse 4.0 op www.inspectieszw.nl.

⁸ Zoals de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, Arbo In Bedrijf, de Arbobalans, jaarverslagen en enquêtes die de Inspectie zelf heeft uitgevoerd.

⁹ Daarbij wordt ook rekening gehouden met de activiteiten van andere partijen die een rol spelen bij het beheersen van risico's en de activiteiten die de Inspectie de afgelopen jaren zelf heeft ondernomen.

Tabel 1 Hoofdrisico's binnen het domein van SZW¹⁰

Uitbuiting
Onderbetaling
Illegale tewerkstelling
Gevaarlijke stoffen
Onveiligheid van de werkplek
Zware ongevallen
Arbeids(markt)discriminatie
Fysieke overbelasting
Psychosociale overbelasting
Werkduur/werktijden
Fysische overbelasting
Onvoldoende inkomen
Uitkeringsfraude
Fraude re-integratie
Aantasting van arbeidsverhoudingen (rechtspositie medezeggenschap)
Schulden
Ziekte/re-integratie
Subsidiefraude
Mismatch vraag en aanbod
Biologische agentia

De belangrijkste inzichten uit de risicoanalyse en de omgevingsanalyse zijn:

- Ondanks een sterk groeiende economie blijft er een grote druk op de loonkosten bij een deel van de bedrijven en sectoren. Arbeidsmigratie, internationale concurrentie en flexibilisering liggen hieraan ten grondslag. Risico's op onderbetaling, uitbuiting, illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude en schijnconstructies vereisen daarom extra aandacht. In toenemende mate treft de Inspectie schijnconstructies aan gericht op het belemmeren van de handhaving van Nederlandse arbeidsvoorwaarden, waardoor de complexiteit van het inspectiewerk toeneemt.
- De (werkende) beroepsbevolking neemt toe en de economie groeit. Dat leidt tot een toename van risico's op (zware) ongevallen door onveilige werksituaties.
- Het belang van (risico's van) de blootstelling aan gevaarlijke stoffen en de aandacht voor werkgerelateerde sterfte neemt toe.
- Een steviger aanpak van arbeids(markt)discriminatie is gegrond.

Ook zonder de uitbreiding in het regeerakkoord zou in 2018 een nieuwe meerjarenprogrammering zijn gemaakt. De risico- en omgevingsanalyse geven met name de relatieve verhouding aan tussen de risico's, ongeacht of er voor het toezicht nu meer of minder menskracht wordt ingezet. De analyse in het ICF wees uit dat de capaciteit op veel terreinen ontoereikend was, de reden waarom het regeerakkoord extra middelen inzet. Deze extra middelen en de doelen waarop die gericht zijn, sluiten nauw aan bij de risico's uit de inspectiebrede risico- en omgevingsanalyse.

Rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Nationale Ombudsman onderstrepen het maatschappelijke nut van toezicht. Dat is immers gericht op het borgen van de publieke belangen.^{11, 12} De Inspectie zet daarom haar toezichtprogramma's opnieuw zo consistent en herkenbaar mogelijk neer. Ten eerste door helder te maken dat een programma gericht kan zijn op een sector, risico of stelsel. Ten tweede door herkenbare programma's in te richten om signalen van burgers

¹⁰ In bijlage III is een overzicht van de definities van de hoofdrisico's opgenomen.

¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen, 2013.

¹² Nationale Ombudsman, Burgerperspectief in het werk van Rijksinspecties, 2017.

en andere stakeholders op te pakken (voor onveilig en ongezond werk respectievelijk oneerlijk werk). De Inspectie onderzoekt de meldingen en koppelt de bevindingen terug aan individuele melders en/of aan bijvoorbeeld sectoren of branches. Met als doel meer maatschappelijk rendement te bereiken. Data uit meldingen wordt daarnaast samengevoegd om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken.

Tot slot wordt de herkenbaarheid en consistentie van programma's vergroot door een aantal samenhangende activiteiten te bundelen om de inzet zo effectief mogelijk te organiseren. Als er in een sector veel hoog geprioriteerde en diverse risico's voorkomen, kiest de Inspectie voor een sectorprogramma zoals Horeca & detailhandel, Schoonmaak en Bouw & infra. Als er veel samenhang is tussen bepaalde risico's die verspreid voorkomen over de sectoren, kiest de Inspectie voor thematische programma's, zoals bijvoorbeeld het themaprogramma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude.

Hierdoor kan de Inspectie volstaan met minder programma's: 17 in plaats van 24. Door de extra capaciteit waarin het regeerakkoord heeft voorzien, zullen alle zeventien programma's omvangrijker en robuuster zijn dan nu het geval is. De extra middelen voor de Inspectie leiden vooral tot een intensivering van de programma's op de risicogebieden waarin de Inspectie al actief is:

- Door meer capaciteit gaat de Inspectie op oneerlijk werk de komende vier jaar de inspectiedekking verdubbelen.
- Door meer capaciteit en kennis gaat de Inspectie in lijn met de getrokken lessen uit het onderzoek naar Dupont intensiever inzetten op het voorkomen van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.
- Door meer capaciteit voor arbeidsomstandigheden kan de Inspectie meer inzetten op programma's die zich via preventie richten op veilig en gezond werken. Vrijwel alle programma's op het terrein van gezond en veilig werk worden geïntensiveerd. Hiermee kan een betere balans ontstaan tussen preventieve inspecties en ongevalsonderzoek. Een grotere inzet op preventie maakt intensiever toezicht op kernverplichtingen voor goede arbozorg mogelijk. Daarmee wordt een betere veiligheids-cultuur bevorderd waardoor ongevallen en gezondheidsschade kunnen worden voorkomen.
- Door meer capaciteit kan een hoger percentage van de Brzo-bedrijven worden gecontroleerd.
- Het risico op arbeids(markt)discriminatie is onverminderd groot. Er worden daarom extra middelen gereserveerd voor de handhaving van arbeids(markt)discriminatie.

De Inspectie stelt zich ten doel binnen de programma's de verbinding tussen toezicht en opsporing te intensiveren. De Inspectie spoort ernstige fraude, arbeidsuitbuiting en georganiseerde criminaliteit op. Voor het Ministerie van VWS treedt de Inspectie op als opsporingsorganisatie voor fraude met persoonsgebonden budgetten en zorgdeclaraties. Deze taak wordt voortgezet.

Naast intensivering vindt op één vlak verbreding plaats. De risico's die spelen in de metaalsector, zijn (vaak in grotere mate) ook aan de orde in andere sectoren in de industrie. Een algemener programma dat zich richt op de risico's van industriële arbeid ligt daarom voor de hand. Dit laat onverlet dat de sector metaal relevant blijft.

Er wordt de komende vier jaar minder capaciteit ingezet op het stelseltoezicht op werk en inkomen. De inspectiebrede risicoanalyse laat geen nieuwe risico's zien op gebieden waar de Inspectie recent al onderzoek naar heeft gedaan, zoals schuldhulpverlening, toegang tot inkomensondersteuning en de realisatie van participatiebanen¹³. De wettelijke taak om toe te zien op de uitvoering van de sociale zekerheid wordt geborgd in het programma Toezicht SUWI en sociaal domein. Dat gebeurt door monitoring, signalering, deelname aan het Toezicht Sociaal Domein en onderzoeken op verzoek van bewindspersonen. Het onderwerp fraudebestrijding, waaronder uitkeringsfraude, is ondergebracht bij het programma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude.

¹³ Hobbels op weg naar inkomensondersteuning (over de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen) (2017); Bijdrage W&I aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden (over de overgang van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit de Participatiewet) (2017); Werk en Inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie (over de gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek en aan dak- en thuislozen)(2017); Toegankelijkheid Schuldhulpverlening (2017); De weg naar extra banen (2016).

De programma's voor de periode 2019-2022 zijn hieronder weergegeven in vier categorieën – twee programma's meldingen, verzoeken en preventie, acht sectorprogramma's, vijf thematische programma's en twee stelselprogramma's. Dit worden de programma's voor 2019-2022¹⁴:

Meldingen en verzoeken

- Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk
- Meldingen en preventie oneerlijk werk

Sectoren

- Agrarisch en groen
- Bouw en infrastructuur
- Transport en logistiek
- Horeca en detailhandel
- Schoonmaak
- Zorg
- Uitzendbureaus
- Industriële arbeid

Thematisch

- Bedrijven met gevaarlijke stoffen
- Asbest
- Arbeids(markt)discriminatie en psychosociale arbeidsbelasting
- Arbeidsuitbuiting
- Schijnconstructies, cao-naleving en fraude

Stelsel

- Certificatie en markttoezicht
- Toezicht SUWI en sociaal domein

In de figuur op de volgende bladzijde wordt weergegeven hoe de capaciteitsuitbreiding er per programma uit ziet.

Net als in de vorige vierjaars-programmeringsperiode, zal na twee jaar een mid-term review plaatsvinden met het oog op eventuele bijstelling voor 2021 en 2022.

1.2 Leeswijzer Meerjarenplan 2019-2022

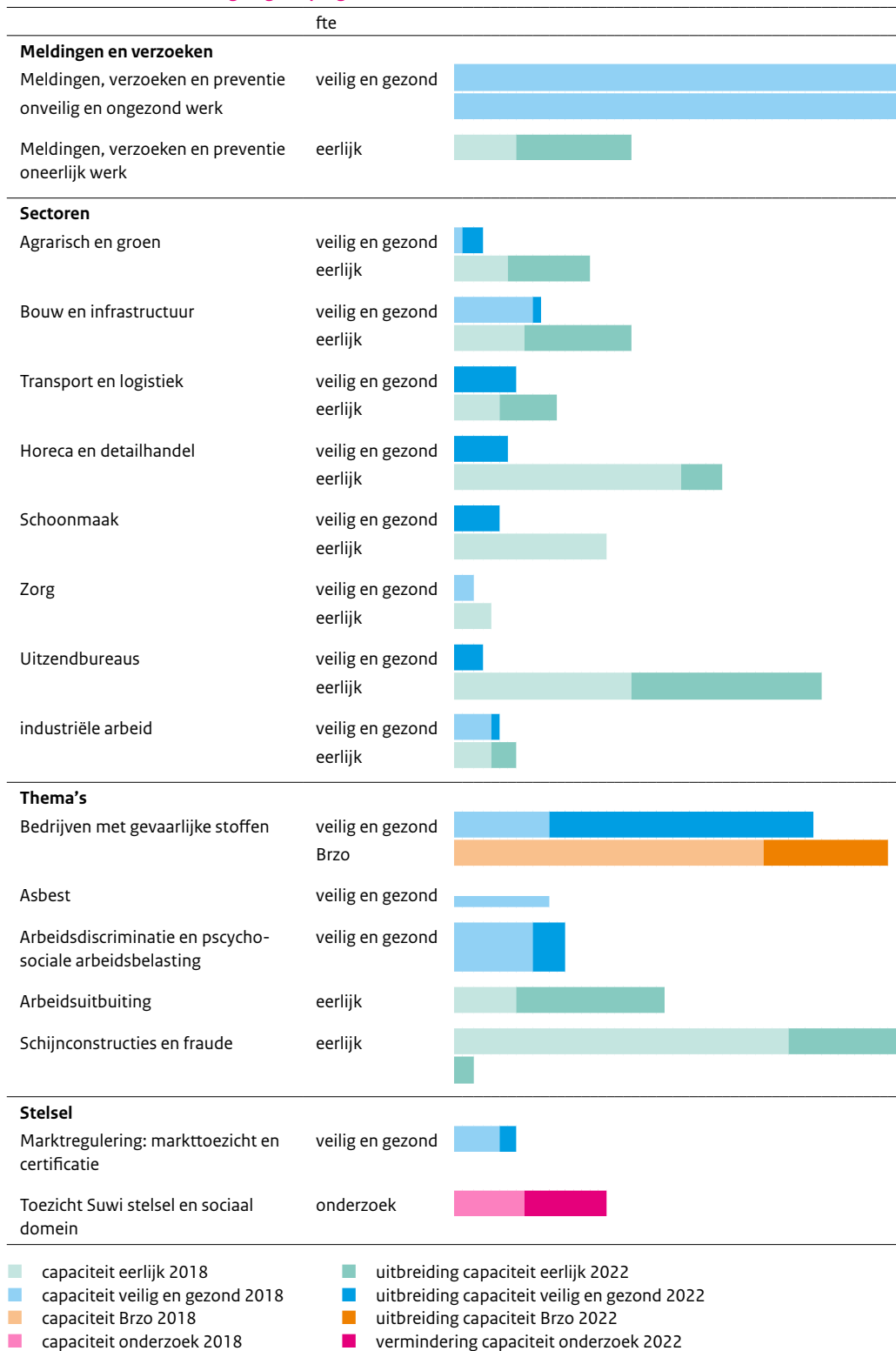
In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste uitgangspunten van de Inspectie toegelicht. Het handhavingsbeleid van de Inspectie is gefundeerd op een belangrijk uitgangspunt: het bereiken van maatschappelijk effect in samenwerking met relevante andere partijen. Hoofdstuk 3 omschrijft de vier belangrijkste thematische aandachtsgebieden van de Inspectie in de periode 2019-2022:

1. Oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting.
2. Onveilig en ongezond werk
3. Procesveiligheid, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, certificatie en markttoezicht
4. Arbeids(markt)discriminatie en psychische en sociale arbeidsbelasting.

In hoofdstuk 4 staan de organisatiedoelen, de bedrijfsvoering en de inspectiebrede effectindicatoren centraal.

¹⁴ Bijlage I bevat een korte omschrijving van de risico's, thema's en sectoren van de programma's.

Grafiek 1 Personele omvang en groei programma's¹⁵



¹⁵ De indicatie van fte betreft grosso modo het aantal fte dat binnen de inspectie is betrokken bij het programma. Dit zijn hoofdzakelijk inspecteurs met bijbehorende bevoegdheden. Daarnaast gaat het om andere functies die ten dienste staan van de bedrijfsbezoeken. Denk aan juristen, communicatieadviseurs en specialisten waarop inspecteurs een beroep kunnen doen tijdens de inspecties.

2 Focus op maatschappelijk effect

De Inspectie stelt zich voortdurend de vraag hoe haar activiteiten aansluiten op veranderingen in de samenleving en hoe zij een zo groot mogelijk maatschappelijk effect kan bereiken. De wijze waarop de Inspectie haar toezichthoudende taak uitvoert is onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.¹⁶ De Inspectie werkt daarbij gericht aan het behalen van maatschappelijke effecten.¹⁷ Zij geeft waar nodig signalen af en maakt de informatie waarover zij beschikt voor de samenleving en voor andere toezichthouders beter toegankelijk. De komende periode wil de Inspectie haar maatschappelijk effect vergroten door haar informatiepositie te versterken, de interventiemix te verbreden en de samenwerking met andere partijen te versterken. Het voornaamste doel daarvan is om de naleving en het bereik van bedrijven (inspectiedekking) in de programma's te verbeteren.

2.1 Versterken informatiepositie

De Inspectie streeft ernaar bij alle keuzes op strategisch, tactisch en operationeel niveau zoveel mogelijk gebruik te maken van beschikbare informatie en data uit de eigen organisatie, kennisinstellingen en andere partijen. De Inspectie doet dit bij de keuze van maatschappelijke thema's, de aan te pakken risico's, het effectief inzetten van instrumenten en de vormgeving van programma's. De keuze voor individuele bedrijven die de Inspectie bezoekt, is ook gebaseerd op gerichte analyses. De beschikbare middelen en menskracht worden op deze wijze ingezet voor een maximaal maatschappelijk effect van het werk.

De Inspectie wil bovendien de informatiewaarde van klachten, meldingen en signalen maximaal benutten. Niet alleen om op basis daarvan - indien nodig - actie te kunnen ondernemen, maar ook om de informatie te verwerken in de actieve programmering. Relevante ontwikkelingen uit de toezicht- en opsporingspraktijk worden door de inspectie gesignaleerd aan ministeries of mede overheden op ambtelijk of bestuurlijk niveau. Voor eerlijk werk houdt de Inspectie de komende jaren rekening met meldingen op grond van de meldplicht in het kader van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU). Deze meldingen zullen inzicht geven in de tewerkstelling van werknemers uit andere EU-lidstaten.

2.2 Een rijke interventiemix

De Inspectie maakt in haar aanpak onderscheid naar doelgroepen. Afhankelijk van de motieven van werkgevers om relevante wet- en regelgeving wel of niet na te leven, zet de Inspectie vervolgens interventies in. De komende periode wil de Inspectie die aanpak toepassen in alle programma's. Dat gebeurt door meer kennis op te doen van de werkgeverspiramide (zie figuur 2). Daarnaast wordt de interventietoolbox¹⁸ verder uitgewerkt, waarbij de nadruk ligt op de toepassing van interventies gebaseerd op gedragsinzichten.

¹⁶ Inspectieraad, Kaderstellende visie op toezicht, 2001 en daaropvolgende toezichtvisie Minder last, meer effect, 2005.

¹⁷ WRR, Toezien op publieke belangen, 2013

¹⁸ Zie bijlage II voor meer informatie over de Interventietoolbox.

Werkgeverspiramide

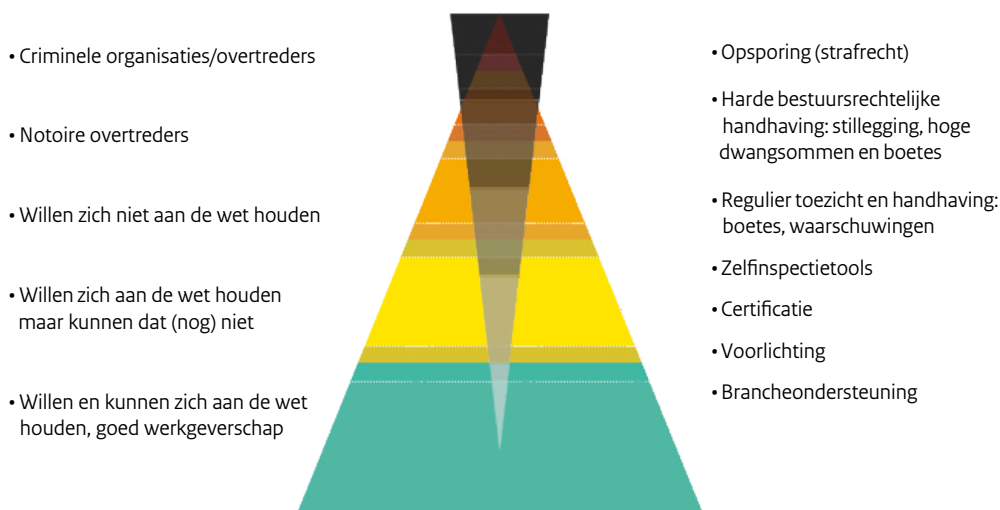
De Inspectie werkt op het brede domein van eerlijk, gezond en veilig werk vanuit de visie dat de meeste werkgevers zich aan de wet kunnen en willen houden en zich een goed werkgever tonen. Deze werkgevers vormen de basis van de “werkgeverspiramide” (figuur 1). In de top van de piramide bevinden zich criminele werkgevers, die willens en wetens de wet overtreden. Daartussen bevinden zich werkgevers die zich wel aan de regels willen houden, maar dat (nog) niet kunnen en een groep werkgevers die wetten af en toe bewust overtreedt.¹⁹

Naarmate werkgevers de regels minder naleven, zet de Inspectie zwaardere instrumenten in. Denk aan waarschuwingen, boetes, stilleggingen en dwangsommen. De Inspectie richt haar aanpak voornamelijk op de top van de piramide. Bewuste en notoire overtreders en criminele organisaties krijgen te maken met een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke harde aanpak.²⁰ Bedrijven die worden geïnspecteerd en de regels (blijven) overtreden, worden aangepakt met steeds zwaardere vormen van handhaving. Dat gebeurt aan de hand van een escalatiemodel.

Het escalatiemodel ziet er als volgt uit. Bij een deel van de bedrijven waar een overtreding is geconstateerd, volgt een herinspectie. Hebben deze bedrijven hun zaken dan nog steeds niet op orde, dan volgt een niet-naleversinspectie. Als het daarna nog niet klopt, volgt de notoire overtredersaanpak met zware handhavingssinzet. Ook de middengroepen krijgen aandacht van de Inspectie. Dit zijn “gelegenheidsovertreders” (die de grenzen van de wet opzoeken) en “ontwijkers”. Doel is om deze groepen met gerichte interventies aan de goede kant te krijgen en te houden. Denk aan nalevingscommunicatie, zelfinspectietools gericht op werkgevers en werknemers, branchebeïnvloeding en druk op de keten.

Figuur 1

De inzet van Inspectie SZW



¹⁹ Inspectie SZW, Jaarplan 2018, 2017, p.5

²⁰ De strafrechtelijke aanpak gebeurt onder aansturing van het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket.

De interventiemix: naar een meer gedifferentieerde aanpak

De afgelopen jaren heeft de Inspectie geïnvesteerd in een Interventietoolbox. Deze toolbox helpt de medewerkers van de programma's goede interventies samen te stellen voor de doelgroepen in het programma, samen met betrokken in- en externe partijen.

De toolbox bevat de meest recente inzichten uit de gedragswetenschap en uit de praktijk over hoe je als toezichthouder gedrag kunt beïnvloeden en welke interventies voor welke doelgroepen effectief (kunnen) zijn. Naast kennis biedt de Interventietoolbox ook werkvormen om deze kennis toe te passen in de programma's. Om de toolbox toe te passen, vormt elk programma een zo goed mogelijk beeld van de werkgeverspiramide: wie zijn nalevers, onwetenden, onwillenden, notoire overtreders en criminele organisaties op het terrein van het programma? Met behulp van de Interventietoolbox is de Inspectie beter toegerust om per doelgroep de meest geschikte interventie in te zetten. Het zwaartepunt van de inzet van de Inspectie ligt op de bovenkant van de piramide.

Veiligheidscultuur

Daarnaast wil de Inspectie de komende periode meer instrumenten inzetten en nieuwe instrumenten ontwikkelen om de veiligheidscultuur in bedrijven te verbeteren. De bedrijfscultuur is bepalend voor de mate waarin er veilig en gezond wordt gewerkt. De toenemende aandacht voor toezicht op bedrijfscultuur heeft te maken met het feit dat toezichthouders zoeken naar manieren om een meer blijvend effect binnen bedrijven te bewerkstelligen, waardoor het nalevingsniveau van die bedrijven stijgt. Daarvoor is nodig dat bedrijven niet alleen op papier maar ook in de praktijk gericht zijn op de bescherming van medewerkers.

Burgerperspectief

Het kabinet beveelt aan om bij het opstellen van regelgeving rekening te houden met het vermogen van mensen om overheidsregels te begrijpen en daar adequaat naar te handelen (het zogenoemde doenvermogen).²¹ Het perspectief van de burger is belangrijk in de interventies van de Inspectie. Veel burgers zijn actief op de arbeidsmarkt en hun inzichten zijn dan ook waardevol. De Inspectie houdt daarom steeds meer rekening met het burger- of bedrijfs perspectief bij de ontwikkeling van interventies. Ook houdt de Inspectie enquêtes om te weten wat burgers als grootste problemen ervaren. Tot slot richt de Inspectie twee herkenbare programma's in waarin het snel en adequaat oppakken van signalen van burgers en stakeholders centraal staat.²²

Opsporing

Belangrijk in de interventiemix is dat zowel het bestuursrecht als het strafrecht in beeld zijn om gezamenlijk, gericht en met meer effect ondermijning aan te pakken. Opsporing wordt ingezet als een strafrechtelijke aanpak het meeste effect oplevert of om criminele fenomenen aan te tonen. Daartoe verzamelt, registreert en analyseert de opsporingsdienst inspectiedata over misdaden die de rechtsorde ernstig schenden, ofwel het stelsel van sociale zekerheid ernstig ondermijnen. De opsporingsdienst heeft de mogelijkheid om binnen de kaders van de Wet Politiegegevens - in het belang van het opsporingsonderzoek - gegevens uit te wisselen met andere opsporingsdiensten. Hierdoor ontstaat zicht op daders en criminele netwerken. De komende jaren staan in het teken van verdere professionalisering van het opsporing- en intelligenceproces. Dit is met name gericht op tactische, digitale en financiële kennis.²³

Met het Openbaar Ministerie spreekt de Inspectie jaarlijks de opsporings- en vervolgingsdoelen af. Daarvoor maakt zij gebruik van inzichten uit eigen analyses en de inzichten uit de programma's. De Inspectie wil de inzet van opsporingscapaciteit ook koppelen aan de programmatische aanpak van ondermijnende misdaad om zo samen meer effect te bereiken. Daarom wordt opsporing ingezet bij een groot aantal sector- en themagerichte programma's waarin zulke fenomenen voorkomen. Op deze manier zet de Inspectie opsporing gericht in op die plekken waar het problemen kan oplossen of (ondermijnende structuren achter) schadelijke fenomenen aan het licht kan brengen.

²¹ TK, 2017-2018, 34 775 VI, nr. 88, p.3.

²² Het gaat om het programma Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk en het programma Meldingen en preventie oneerlijk werk.

²³ Inspectie SZW, Jaarplan 2018.

Communicatie

Voor de Inspectie is communicatie een belangrijk middel om werkgevers, zelfstandigen en werknemers te bereiken, informeren en beïnvloeden. Groepen die zich bewust moeten zijn van hun eigen verantwoordelijkheden en verplichtingen op het gebied van gezond, veilig en eerlijk werk. Daarnaast communiceert de Inspectie over de effecten van haar werk voor de maatschappij en de politiek.

De Inspectie communiceert over haar aanpak en prioriteiten via de media, via communicatiemiddelen van bijvoorbeeld belangenorganisaties of branches of via haar eigen kanalen (de website, social media, zelfinspectietools, digitale magazines). De Inspectie communiceert onder meer over wet- en regelgeving en over de instrumenten die ze inzet om naleving te stimuleren. Dit gebeurt zowel via persberichten over boetes en stilleggingen als via communicatiemiddelen gericht op bepaalde sectoren of branches.

Om aandacht voor belangrijke thema's te genereren wordt – waar mogelijk – ook de samenwerking gezocht met stakeholders. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om onderwerpen als “Decent Work Day”, waarin fatsoenlijk werk centraal staat, of de publicatie van een “Staat van...” waarin een thema als eerlijk werk of arbeidsveiligheid over een aantal jaren in kaart wordt gebracht.

2.3 Inzet op samenwerking: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal

Om meer maatschappelijk effect te bereiken wil de Inspectie de komende periode haar samenwerking verbreden en versterken. Dat gebeurt op verschillende niveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal.

Europese samenwerking en grensoverschrijdend handhaven

Nederland heeft als open economie veel baat bij internationale handel en lage barrières voor internationaal zakendoen. De vorming van de EEG en later de Europese Unie, vrij verkeer van kapitaal en arbeid, maken dat er een zeer sterke economische integratie plaatsvindt. Waar kapitaaltoezicht al in hoge mate gecoördineerd, geharmoniseerd en deels EU-verantwoordelijkheid is geworden, is het toezicht op de factor arbeid binnen de EU in hoofdzaak nationaal. Terwijl de arbeidsmobiliteit binnen de EU aanzienlijk is (geworden).

In maart 2018 heeft de Europese Commissie de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit aangekondigd, die de samenwerking en coördinatie van nationale toezichthouders zal ondersteunen.²⁴ De grotere Europese aandacht voor de grensoverschrijdende component van misbruik en oneigenlijk gebruik biedt ook voor de Inspectie kansen hier effectiever te acteren. De Inspectie sluit aan bij de verdere samenwerking en afstemming tussen de lidstaten op het gebied van toezicht en initiatieven die vanuit de Europese Arbeidsautoriteit worden opgestart. In december 2017 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe Verordening voor markttoezicht op producten gepubliceerd, waarin voorstellen zijn opgenomen voor intensievere samenwerking tussen markttoezichthouders van de verschillende lidstaten.²⁵

Met de WagwEU zijn vanaf 2016 nieuwe mogelijkheden ontstaan voor beter toezicht en handhaving op naar Nederland gedetacheerde werknemers. Met het van kracht worden van de meldplicht in 2019 en de opbouw van een bestand neemt de controlebaarheid van gedetacheerde arbeid verder toe. De meldingsplicht houdt in dat buitenlandse dienstverrichters vooraf een melding moeten doen bij de Sociale Verzekeringsbank over waar en wanneer en met welke werknemers in Nederland werkzaamheden worden verricht.²⁶

²⁴ Zie onder meer TK 2017-2018, 34924, nr. 3.

²⁵ Zie onder meer Fiche 2 bij de Kamerbrief Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen, 09-02-2018.

²⁶ De melding betreft een bewijs van inschrijving in nationale sociale zekerheid A-1 of ander bewijs, de naam van een contactpersoon gevestigd in Nederland, en de naam van diegene die verantwoordelijk is voor het betalen van loon.

Initiatieven zullen in de eerste plaats gericht zijn op EU-lidstaten waarmee Nederland intensieve economische relaties heeft, met name in fraudegevoelige sectoren (bouw, landbouw en transport). Naast België, waarmee ook nu al in Benelux-verband nauw wordt samengewerkt, zijn dat bijvoorbeeld Duitsland en enkele Midden- en Oost-Europese lidstaten.²⁷ De Inspectie blijft actief in de samenwerking met de andere diensten in de EU, zoals SLIC, Empact, Europol, Administrative Cooperation in Market Surveillance (ADCO's) en het nieuwe European platform against undeclared work.

Samenwerking rijksinspecties

Er wordt op verschillende manieren ingezet op verdere professionalisering van samenwerking met andere inspectiediensten:

- Samenwerking gericht op de praktische toepassing (inclusief privacy) van instrumenten en data in samenwerkingsprocessen in de keten en met het veld.
- Samenwerking in de voorbereiding en uitvoering van inspecties en andere interventies – gericht op een grotere effectiviteit – en synergievoordelen.
- Samenwerking in het netwerk van inspectiediensten – vooral gericht op het optimaal benutten van de gezamenlijke denk- en organisatiekracht van inspecties.

De Inspectie werkt al regelmatig samen met andere rijksinspecties. Voorbeelden hiervan zijn deelname aan het programma Innovatie Toezicht van de Inspectieraad, de toepassing van gedragskennis bij het toezicht en het gezamenlijke toezicht op de uitvoering van het sociaal domein.

Samenwerking nationaal–regionaal–lokaal

De Inspectie zal haar samenwerking met externe stakeholders voortzetten en intensiveren. Veel vormen van fraude zijn complex en vragen om een multidisciplinaire aanpak. De verschillende organisaties zijn hierbij onmisbare partners, zoals politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en DUO, UWV, SVB, IND, J&V en VNG. Ook voor gezond en veilig werk heeft de Inspectie behoefte aan intensieve(re) ketensamenwerking met andere overheidsdiensten, brancheorganisaties, sociale partners en kennisinstituten. Denk aan de bevordering van de veiligheidscultuur, certificeringsvraagstukken en de aanpak van blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

Een belangrijke plaats is daarnaast weggelegd voor de Landelijke stuurgroep interventieteams (LSI), waarin de Inspectie ook samenwerkt met organisaties als de Belastingdienst, IND, UWV, SVB, de politie en het Openbaar Ministerie. In LSI-verband werkt de Inspectie samen op nationaal of lokaal niveau om misstanden in het sociale en fiscale domein projectmatig aan te pakken. Soms concentreert de interventie zich op een specifieke branche, zoals uitzendbureaus, horeca of schoonmaakorganisaties. Een andere keer gaat het om een specifieke wijk of locatie, zoals een recreatiepark. De Inspectie wil binnen de LSI meer resultaat boeken via samenwerking in de vorm van gezamenlijke analyse, gedachtewisseling, meerjarige programmering en gegevensuitwisseling. Dit moet meer opleveren dan wat organisaties individueel kunnen bereiken.²⁸

Ook regionaal werkt de Inspectie samen met andere organisaties. In de programma(werk)plannen wordt aangegeven in hoeverre zo'n regionale aanpak of samenwerking aan de orde is voor een goede realisatie van de programmadoelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor samenwerking met de Regionale Informatie Expertise Centra (RIEC's).

Samenwerking met sociale partners en branches

Vanuit de verschillende inspectieprogramma's bestaat al een lange traditie van samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties en brancheverenigingen. Een voorbeeld van goede samenwerking op project- of programmaniveau met onder meer sociale partners is de Zuidelijke rondweg Groningen (Aanpak Ring Zuid). In de uitzendbranche worden systematisch signalen uitgewisseld door SNA en SNCU en Inspectie SZW over werkgevers die regels overtreden. Goede samenwerking met sociale partners en brancheverenigingen is onmisbaar om als Inspectie op de hoogte te blijven van wat er in een

²⁷ Kamerbrief inzake handhavingskoers SZW 2018-2021, 09-04-2018.

²⁸ Kamerbrief inzake handhavingskoers SZW 2018-2021, 09-04-2018.

sector speelt. Ook in de communicatie over naleving van regels naar bedrijven zijn deze organisaties een belangrijke schakel. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor opstelling van arbocatalogi die een basis vormen voor handhaving door de Inspectie op veilig en gezond werk. Als er nieuwe regelgeving is, of nieuwe ondersteunende instrumenten kunnen brancheorganisaties hiervoor aandacht vragen bij hun achterban. Ook op bestuurlijk niveau haalt de Inspectie de banden met brancheverenigingen aan om hen meer te betrekken bij - en medeverantwoordelijk te maken voor - de aanpak van de belangrijkste problemen rondom eerlijk, gezond en veilig werk in hun branche.²⁹

Samenwerking met beleidsmakers

De nauwe samenwerking met de beleidsdirecties van het ministerie van SZW wordt de komende periode voortgezet. Voor nieuwe thema's – deels voortvloeiend uit het regeerakkoord – kan een aantal wetswijzigingen tot gewenste inzet van de Inspectie leiden. Voorbeelden daarvan zijn een vernieuwde ARIE-regeling waardoor voor een aantal bedrijven een strenger regime zal gaan gelden, een op nieuwe leest geschoeid Warenwetbesluit bestuurlijke boete voor het domein waarop de Inspectie SZW toezicht houdt en maatregelen rond zzp'ers, flexwerk en arbeids(markt)discriminatie.

Verder verandert de wetgeving voortdurend. Voorbeelden daarvan zijn recente aanpassingen rond de Overeenkomst van Opdracht, aanpassingen aan de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) over stukloon en de vernieuwde Arbeidsomstandighedenwet. De Inspectie vindt het belangrijk om de mogelijke impact van wetsaanpassingen voor de programma's snel in beeld te brengen.

2.4 Zichtbaar resultaat

De Inspectie wil effecten de komende jaren meer zichtbaar maken. Dat doet zij onder meer door in de SZW-begroting vanaf 2018 een nieuwe tabel op te nemen met kengetallen die meer inzicht geven in de effecten die de Inspectie wil bereiken. Dit betreft onder andere het in ICF geïntroduceerde begrip inspectiedekking. De inspectiedekking is het percentage (van een groep) werkgevers dat een inspectieprogramma met een mix aan interventies bereikt. Naast inspecteren gaat het dan ook om bijvoorbeeld communicatie en ketenafspraken. Voor elk van de programma's kunnen daarnaast specifieke beoogde effecten van de inzet van interventies worden geformuleerd en vervolgens worden gemeten. De Inspectie rapporteert hierover via Jaarplan en Jaarverslag.

Resultaten worden zichtbaarder doordat de Inspectie niet kiest voor een verbreding van het aantal sectoren of thema's, maar voor intensivering van de aanpak in sectoren of thema's waar urgente risico's een rol spelen. Dat betekent dat inzet vooral betrekking heeft op de bovenste lagen van de werkgeverspiramide.

²⁹ Inspectie SZW, Jaarplan 2018, 2017, p. 16.

3 Prioritaire risico's in 2019-2022

Dit hoofdstuk belicht de belangrijkste aandachtsgebieden voor de komende vier jaar. De aandachtsgebieden zijn een resultaat van de inspectiebrede risico- en omgevingsanalyse. De volgende risico's komen aan bod: oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting; onveilig en ongezond werk; procesveiligheid, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, certificatie en markttoezicht, psychosociale arbeidsbelasting en arbeids(markt) discriminatie. De keuze voor deze risico's strookt met de extra middelen die de Inspectie in het regeerakkoord zijn toegewezen. Voor elk risico worden de belangrijkste maatschappelijke en politieke ontwikkelingen beschreven. Daarna komen de uitkomsten van de risicoanalyse aan bod en de aanpak van het risico in de relevante programma's. Tot slot is er aandacht voor de wijze waarop de Inspectie in de desbetreffende programma's gaat samenwerken met betrokken partners.

3.1 Oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting

De Inspectie constateerde de afgelopen jaren steeds meer gevallen en vormen van oneerlijk werk, zoals onderbetaling, uitbuiting en te lange werktijden. De handhaving van Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden wordt door kwaadwillende werkgevers belemmerd door schijnconstructies te gebruiken. Daarnaast signaleerde de Inspectie een toenemend aantal geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Arbeidsuitbuiting beperkt zich niet alleen tot financiële benadeling van slachtoffers of tot aantasting van arbeidsrechten. Ook de geestelijke en lichamelijke integriteit van individuen is in het geding. Slachtoffers van onderbetaling of uitbuiting zijn vaak niet bereid mee te werken aan inspectieonderzoek, omdat ze bang zijn voor hun werkgever of om hun baan te verliezen.³⁰

Ook nu het economisch beter gaat, blijft het risico op arbeidsuitbuiting en oneerlijk werk onverminderd hoog. In verschillende sectoren in de Nederlandse economie is de internationale (prijs)concurrentie groot. Malafide werkgevers proberen via verschillende constructies de loonkosten te drukken tot onder het wettelijk verplichte minimum of dwingen werknemers te werken onder erbarmelijke arbeidsomstandigheden. Ook wordt er door bedrijven die in principe de wet willen naleven, gebruik gemaakt van constructies die de grenzen van wet- en regelgeving zoveel mogelijk oprekken en ze daarbij overschrijden.

In de periode 2019-2022 intensificeert de Inspectie het toezicht op eerlijk werk bij bedrijven in risicosectoren. De Inspectie zet daarmee een aanzienlijk deel van de uitbreiding van haar organisatie in om oneerlijk werk tegen te gaan, in lijn met het Inspectie Control Framework (ICF).³¹ Concreet betekent dit meer opsporing, inspecties en inzet van andere interventies. Daarbij wil de Inspectie meer informatiegestuurd werken, waardoor misstanden eerder en scherper in beeld komen.

3.1.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er beter voor dan de afgelopen jaren. Niet alle werkenden delen echter in gelijke mate mee. De tweedeling op de arbeidsmarkt is na 2008 verscherpt. Deze tweedeling bestaat tussen mensen met "goede banen", met een goede bestaanszekerheid, een sterke onderhandelingspositie en mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen en mensen met "slechte banen". Deze werkenden hebben een laag inkomen, weinig zekerheid en nauwelijks ruimte voor ontwikkeling.³²

³⁰ Inspectie SZW, Staat van eerlijk werk, 2017.

³¹ Ministerie SZW, Kamerbrief Uitwerking maatregelen 'werken als zelfstandige', 2018.

³² Kalleberg, A.L., Good Jobs, Bad Jobs, 2011.

Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt concurreren met een diverse en groter wordende groep, zoals arbeidsmigranten uit vooral Midden- en Oost-Europa, scholieren en studenten met steeds grotere bijbanen en opgeleiden op middelbaar niveau. De oorzaken van de tweedeling zijn te vinden in ontwikkelingen als flexibilisering, technologisering en internationalisering van de economie en de arbeidsmarkt.

Vergeleken met andere Europese landen werkt in Nederland een relatief groot deel van de werkenden met een flexibel contract. Bijvoorbeeld als uitzendkracht, zzp'er of oproepkracht. Onzekere economische omstandigheden, een dalende organisatiegraad van de vakbonden, specifieke kenmerken van nationale wetgeving (zoals het relatief strenge ontslagrecht), grotere internationale mobiliteit en technologische factoren hebben allemaal bijgedragen aan de groei van de flexibele schil in Nederland. Vooral jongeren, middelbaar opgeleide en lager opgeleide werknemers, migranten en vrouwen werken op basis van flexibele contracten. Maar ook hoger opgeleide mensen en werknemers van middelbare leeftijd hebben steeds vaker flexcontracten. Uiteindelijk is niet de flexibiliteit het probleem, maar de onzekerheid die door de flexibiliteit ontstaat. Door die onzekerheid lopen mensen risico op armoede, stress en een gebrek aan mogelijkheden voor individuele ontwikkeling en verbetering van de arbeidsmarktpositie.³³

Naast flexibilisering is ook de verdergaande technologisering een van de oorzaken van de toenemende tweedeling op de arbeidsmarkt. Technologische ontwikkeling leidt tot hoogwaardiger werk, ook wel "upgrading" genoemd. Er is sprake van een "skill biased" technological change waardoor het inkomensverschil tussen laag- en hooggekwalificeerde arbeid verscherpt en er meer vraag is naar bijvoorbeeld hoogopgeleide werknemers. Door technologisering en automatisering verdwijnen sommige beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar werkgevers vaak deeltijdwerk, seizoensarbeid en tijdelijke klussen aanbieden.

Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn daarnaast vaak het gevolg van uitbreiding van de dienstensector, vooral de gemaksdiensten.³⁴ Nu een deel van de bevolking meer geld heeft, besteden ze dat makkelijker aan diensten zoals schoonmaak, persoonlijke zorg, horeca, hondenuitlaatsdiensten en kappers. Dit zijn sectoren die vaak opereren op de scheidslijn van de formele en de informele economie. Hierbij wordt regelmatig gebruik gemaakt van internet om vraag en aanbod snel en goedkoop bij elkaar te brengen.

De internationalisering van de arbeidsmarkt zet de loonontwikkeling onder druk. Door meer mobiliteit van werknemers en kapitaal kunnen zowel werk als werknemers zich makkelijker tussen landen verplaatsen. De relatief goed draaiende economie en de flexibele arbeidsmarkt maken Nederland aantrekkelijk voor arbeidsmigratie in Europa. Dit vergroot het arbeidsaanbod en is daarom nuttig voor sectoren of beroepen met arbeidstekorten. De grotere concurrentie tussen werknemers is echter nadelig voor hun onderhandelingspositie. Een deel van de nieuwe werkenden is bereid te werken onder de hier geldende cao-lonen en zelfs onder het wettelijk minimumloon. Wat naar Nederlandse maatstaven een laag loon is, is voor arbeidsmigranten uit bijvoorbeeld Bulgarije en Roemenië een aantrekkelijk salaris.

Daar komt bij dat deze groepen arbeidsmigranten ook kwetsbaarder zijn voor uitbuiting. De kern van arbeidsuitbuiting bestaat vaak uit het creëren van een financiële binding door al dan niet illegale arbeidsmigranten in een permanente schuldenpositie te houden, gecombineerd met intimidatie en isolatie. Door krapte op de woningmarkt en de manier waarop bemiddelingsbureaus het werk organiseren zijn deze werknemers soms afhankelijk van slechte woningen met hoge huren die de werkgever of het bemiddelingsbureau aanbiedt. Het kan dan gaan om gedwongen huisvesting die dient als verdienmodel voor de uitbuiters, maar ook om werknemers te isoleren. Slachtoffers van uitbuiting worden zo op meerdere vlakken afhankelijk gemaakt.³⁵

³³ WRR, Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, 2017.

³⁴ De Beer, P., De arbeidsmarkt in 2040 Inrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit, 2016.

³⁵ Inspectie SZW, Staat van eerlijk werk, 2017.

De Inspectie signaleert steeds meer constructies en verdienmodellen die oneerlijke concurrentie tussen werkgevers veroorzaken. Deze richten zich bijvoorbeeld op het vervalsen van loonstroken, het betalen van het minimumloon per giro waarna de werknemer dat bedrag deels contant terugbetaalt, het werken met stukloon met onrealistische productiviteitseisen, gefingeerde dienstverbanden en schijnzelfstandigheid. In gefingeerde dienstverbanden worden “nep”-dienstverbanden gecreëerd: er is formeel een contract en het loon wordt betaald, maar er wordt in de praktijk niet gewerkt en de werknemer geeft het loon weer terug. Zo kan de werknemer rechten opbouwen voor uitkeringen, verblijfsvergunningen of pensioen. Ook kunnen gefingeerde dienstverbanden worden gecreëerd om stages en werkervaringsplaatsen te misbruiken om betaling van het minimumloon te omzeilen.

In deze context is ook het risico op schijnzelfstandigheid relevant. Er is sprake van schijnzelfstandigheid als iemand formeel werkt als zelfstandige, maar in de praktijk een werkgevers-werknemersrelatie heeft. Betrouwbare cijfers ontbreken, maar schattingen uit voorgaande jaren lopen uiteen van 120.000 tot 210.000 schijnzelfstandigen. Schijnzelfstandigheid komt vooral voor in sectoren als bouw, schoonmaak, transport en logistiek, zorg en zakelijke dienstverlening.³⁶ Opdrachtgevers van schijnzelfstandigen drukken de loonkosten door geen belastingen en premies voor de werknemer af te dragen. Op deze manier ontwijken werkgevers die de wet overtreden, ook hun verantwoordelijkheid voor de arbo- en verzuimzorg van werknemers. Schijnzelfstandigheid werkt een oneerlijk speelveld in de hand en brengt gezond en veilig werk in een neerwaartse spiraal. Dat blijkt onder meer uit het feit dat arbeidsongelukken relatief vaak voorkomen bij flexibele werknemers, zoals uitzendkrachten en zzp'ers.

Om te kunnen handhaven op arbeidsvoorwaarden zoals het minimumloon, maar ook om te kunnen bepalen of er sprake is van werkgeverschap, is het nodig een gezagsverhouding vast te stellen tussen werkgever en werknemer. Bij schijnzelfstandigheid wordt juist die gezagsverhouding troebel (gemaakt), waardoor onduidelijk is welk deel van de reguliere arbeidsvoorwaarden wel of niet van toepassing zijn. Een meerderheid van de inspecteurs die zzp'ers aantreft in de risicosectoren (zoals de bouw of de schoonmaak), vermoedt dat zzp'ers onder gezag werken. In meer dan de helft van de zzp-inspecties is de gezagsrelatie tussen “opdrachtgever” en “zzp'er” onduidelijk.

Een ander hardnekkig risico voor het stelsel dat de solidariteit in de samenleving ondermijnt, is zwart werken naast een uitkering. De omvang van de zwartwerkende uitkeringspopulatie schat het CBS voor verschillende uitkeringswetten in 2010 tussen 3,5 en 6,9%.³⁷ Een andere CBS-studie³⁸ laat zien dat de pakkans voor zwart werken met een uitkering door uitkeringsgerechtigden die zelf zeggen zwart te hebben gewerkt, als zeer gering wordt gezien (88%: klein tot zeer klein). Bij uitkeringsgerechtigden die niet zwart hebben gewerkt is er meer vertrouwen in de handhaving: hier schat 51% de pakkans zeer klein tot klein. Een recent onderzoek komt tot een lagere naleving van de inlichtingenplicht dan CBS (81% in de WW en 72% in de WWB), maar tot een substantieel hogere inschatting van de pakkans door uitkeringsgerechtigden bij overtreding van de inlichtingenplicht: slechts 5% van de WW'ers en 27% van de WWB'ers denkt dat de uitvoeringsinstantie er niet achter komt als zij extra inkomsten niet opgeven.³⁹ In het laatste onderzoek wordt in de vraagstelling geen onderscheid gemaakt tussen zwarte en witte inkomsten, wat deels het forse verschil tussen de studies zou kunnen verklaren. Daarnaast speelt bij zwartwerk en fraude altijd het risico van onderrapportage en is ook daarom de gekozen methodiek van invloed op de onderzoeksuitkomsten.

Steeds meer mensen werken voor platformen die diensten of producten online aanbieden. Door deze platformen worden de kosten voor het matchen van vraag en aanbod sterk verlaagd. De platformeconomie biedt nieuwe kansen voor de arbeidsmarkt, maar kan ook ten koste gaan van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Dit risico speelt extra waar het platform vraag en aanbod van arbeid bij elkaar brengt. Werkenden via het platform kunnen het idee hebben dat ze hun eigen inkomsten optima-

³⁶ Ministerie van Financiën, IBO Zelfstandigen zonder personeel, april 2015.

³⁷ CBS, Een onderzoek naar zwartwerk onder uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking in 2010, Den Haag/Heerlen 2013.

³⁸ CBS, Een onderzoek naar zwartwerk onder uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking in 2011, Den Haag/Heerlen 2012, p25.

³⁹ Hertogh, M. (red.) e.a., Slimme Handhaving: een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de sociale zekerheidswetgeving, Den Haag 2018.

liseren, terwijl het platform door het gedrag van de werkenden te analyseren en te sturen vooral de bedrijfsinkomsten maximaliseert.

Recent onderzoek van SEO geeft inzicht in de ‘kluseconomie’.⁴⁰ De meeste werkers zijn jong, relatief hoogopgeleid en werken minder dan twintig uur per week, al verschilt het aantal gewerkte uren sterk. Gemiddeld wordt € 15 per uur verdiend, maar ook hierin bestaan grote verschillen. Platformwerkers geven in de in het onderzoek gebruikte focusgroepen aan over het algemeen tevreden te zijn over hun werk en hun kwetsbare arbeidsmarktpositie niet als een probleem te ervaren. Zeker omdat de meeste platformwerkers het werk zien als bijbaan of aanvullende inkomsten, en niet van plan zijn het werk lang te doen. Ongeveer 0,4% van de beroepsbevolking (34.000 personen) is in 2018 werkzaam via een platform. Hiervan is ongeveer een derde actief in de maaltijdbezorging.

De verwachting is dat het aantal platformwerkers zal toenemen. SEO concludeert dat bij een sterke groei van de platformeconomie het evenwicht tussen het beschermen van werkenden enerzijds en het stimuleren en faciliteren van ondernemerschap anderzijds verstoord kan raken.⁴¹ Daarnaast spelen er vragen rondom het afdekken van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's, maar ook met betrekking tot de toepasbaarheid van arbeidsmarktwetgeving en de aansprakelijkheid bij ongevallen. Naar analogie met sectoren waar marges laag en concurrentie hoog zijn en arbeidskosten zwaar tellen in de kostprijs, verwacht de Inspectie dat de wijze waarop de arbeidsrelatie wordt vormgegeven (werkneemerschapschap, zzp, opdrachtverstrekking etc) in hoge mate door kostenoverwegingen wordt gedreven. En dat er daardoor sprake is van risico's voor eerlijk, gezond en veilig werk binnen de platformeconomie. Relevant is verder of platformtechnieken en daarmee verbonden vergroting of verkleining van informatie-asymmetrie en algoritmegestuurd werken ook binnen bedrijven toepassing zullen vinden. De Inspectie geeft in deze programmaperiode aandacht aan de opkomst van dergelijke nieuwe vormen en mogelijke reacties in regelgeving.

De permanente politieke aandacht voor onderbetaling en arbeidsuitbuiting resulteert in veel ontwikkeling in wet- en regelgeving. De herziening van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) en de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (DBA) zijn daar voorbeelden van. Ook de wet- en regelgeving rondom arbeidsmigratie binnen en buiten de EU wordt regelmatig aangepast. Het regeerakkoord uit 2017 onderschrijft dat aan de onderkant nog steeds sprake is van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden en stelt een vervanging van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties in het vooruitzicht. De nieuwe wet moet enerzijds (de inhuurder van) echte zelfstandigen zekerheid bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid (vooral aan de onderkant) voorkomen.⁴² Verder worden maatregelen aangekondigd om concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te pakken door payrollen en nulurencontracten te richten op het oorspronkelijke doel.⁴³

Sinds 18 juni 2016 is de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) van kracht. Hiermee zijn er meer mogelijkheden om te bevorderen dat gedetacheerde werknemers eerlijk, gezond en veilig werken. De meldplicht in 2019 en de opbouw van een administratief bestand van gedetacheerden maken betere controle van gedetacheerde arbeid mogelijk. De WagwEU omvat onder meer een inlichtingenverplichting voor werkgevers. Dat betekent dat bepaalde documenten op de werkplek aanwezig of direct digitaal beschikbaar moeten zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld loonstrookjes en overzichten van arbeidstijden. Ook moeten werkgevers een contactpersoon aanwijzen voor de Inspectie.

⁴⁰ SEO, De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, 2018.

⁴¹ SEO, De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, 2018.

⁴² Tweede Kamer 2017-2018, stuknummer 34775 XV-12, p25.

⁴³ Tweede Kamer 2017-2018, stuknummer 34775 XV-12, p23.

3.1.2 Risico's en programma's rond oneerlijk werk

Arbeidsuitbuiting⁴⁴, onderbetaling⁴⁵, illegale tewerkstelling⁴⁶ en fraude met uitkeringen komen in de risicoanalyse naar voren als belangrijke risico's die blijvend aandacht nodig hebben. De afgelopen jaren is het aantal meldingen bij de Inspectie en het aantal (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting en onderbetaling toegenomen. Verreweg de meeste geregistreerde slachtoffers van onderbetaling en arbeidsuitbuiting werken in de uitzendbranche of in de agrarische en groene sector.⁴⁷ Tussen 2013 en 2015 trof de Inspectie meer mensen met een uitkering aan op werkplekken dan voorgaande jaren. Zwartwerken of grijswerken met een uitkering treft de Inspectie met name aan in sectoren als de schoonmaak, horeca en detailhandel.⁴⁸ Ook niet-naleving van de CAO scoort voldoende hoog in de risicoanalyse om een plaats te krijgen in de programmering.

De genoemde risico's komen in verschillende programma's van de Inspectie aan de orde. Zo werkt een aantal programma's samen om arbeidsuitbuiting, oneerlijk werk, schijnconstructies en fraude te bestrijden. De risico's die verbonden zijn aan het werken in de platformeconomie zullen specifiek aandacht krijgen in het programma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude. Daarnaast wordt in de uitzendsector een project gericht op de distributiecentra.

Er zijn specifieke programma's die zich richten op sectoren waar vormen van oneerlijk werk een groot risico zijn. Denk aan agrarisch en groen, horeca en detailhandel, schoonmaak, zorg, en bouw.

Deze programma's hebben een aantal doelen gemeen:

- Het terugdringen van slecht werkgeverschap, inclusief de opsporing bij zware overtreders.
- Het versterken van de naleving van de WML, WAV, ATW, Waadi en de WagwEU.
- Het vergroten van de kennis over eerlijk werk bij goedwillende werkgevers.
- Het faciliteren van de samenwerking met branches, sociale partners en andere partijen en stimuleren van het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor eerlijk werk door werkgevers en branches.

Er wordt de komende jaren ook een herkenbaar programma ingericht voor de meldingen en signalen van burgers en stakeholders op het terrein van oneerlijk werk, het programma Meldingen en preventie oneerlijk werk. Binnen het programma wordt afgewogen welke meldingen nader onderzoek vereisen en het programma koppelt de bevindingen terug aan individuele melders.

Kenmerkend voor oneerlijk werk is dat er geen goed zicht is op de omvang ervan. Hiervoor ontwikkelt de Inspectie een Monitor Eerlijk werk. Deze monitor heeft als doel risicosectoren en bedrijven te identificeren en het aantal overtreders beter in te schatten.

3.1.3 Samenwerking

In de programma's gericht op onderbetaling en arbeidsuitbuiting vindt veel nationale en internationale samenwerking plaats. Zo wordt op het gebied van arbeidsuitbuiting en mensensmokkel in concrete zaken samengewerkt met Europol. Voor de aanpak van zwartwerk neemt de Inspectie deel aan het Europese platform *Undeclared Work*. Daarnaast wordt er op casusniveau informatie uitgewisseld tussen de verschillende Europese arbeidsinspecties via het Liaisonbureau van de Inspectie. Het EU-project Eurodetachment IV richt zich op meer samenwerking tussen EU-inspectiediensten in het toezicht op tijdelijke arbeid in een andere lidstaat dan waar de werkgever is gevestigd (gedetacheerde werknemers).⁴⁹ In de toekomst zal ook nauwe samenwerking worden gezocht met de in voorbereiding

⁴⁴ Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting zijn factoren als onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk, die het slachtoffer meervoudig afhankelijk maken.

⁴⁵ Er is sprake van onderbetaling als werknemers minder betaald krijgen dan is vastgelegd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Het begrip werknemers slaat hier niet alleen op personen met een officieel arbeidscontract.

⁴⁶ Inspectie SZW, Naslagwerk integrale risicoanalyse, 2017.

⁴⁷ Inspectie SZW, Staat van eerlijk werk, 2017.

⁴⁸ Inspectie SZW, Jaarverslag 2015, 2016.

⁴⁹ Inspectie SZW, Jaarverslag 2017, 2018.

zijnde Europese Arbeidsautoriteit. Voor de Inspectie zijn goed gestructureerde contacten met lidstaten die nauwe economische banden met Nederland hebben van groot belang bij de handhaving van de regels in gevoelige sectoren zoals de bouw, het transport en de landbouw.

In hoofdstuk 2 is het belang van het landelijke samenwerkingsverband LSI voor de aanpak van problemen rond eerlijk werk al aangegeven. In de regio werkt de Inspectie op zaakniveau samen in de zogenoemde Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Naast de Inspectie bestaan deze RIEC's uit regionale vertegenwoordigers van politie, andere inspectiediensten, UWV en gemeenten. Tot slot zijn er per programma specifieke samenwerkingsverbanden. In het programma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude werkt de Inspectie bijvoorbeeld nauw samen met de FNV. En bij de aanpak van onderbetaling of te lange werktijden, werkt het programma Transport en logistiek samen met de organisaties in het Transport Informatie en Expertisecentrum (TIEC). Belangrijk zijn ook de samenwerking van verschillende programma's met brancheverenigingen en kennisinstituten. Zo wordt in het programma Agrarische en groene sector (AGS) intensief samengewerkt met de werkgeversorganisatie LTO en het kennisinstituut Stigas. Voor alle samenwerkingspartners geldt dat de Inspectie zoekt naar mogelijkheden om de samenwerking te versterken en in te zetten voor een eerlijkere arbeidsmarkt.

3.2 Onveilig en ongezond werk

Veel mensen lopen tijdens hun werk het risico op een ongeval, met alle schadelijke gevolgen van dien. In de laatste jaren is het aantal bij de Inspectie gemelde ongevallen toegenomen. Daardoor is de druk op de capaciteit van de Inspectie vergroot, wat ten koste gaat van de inzet op preventie. De Inspectie wil de balans tussen preventief en reactief werk herstellen. Het bevorderen van veiligheid op de werkplek is daarom voor de komende vier jaar aangemerkt als een van de prioriteiten van de Inspectie. De Inspectie krijgt vanuit het regeerakkoord structureel extra middelen om de balans tussen preventief en reactief werk te verbeteren. Dit komt tot uitdrukking in extra aandacht voor arbozorg, het versterken van de veiligheidscultuur binnen bedrijven en het effectiever benutten van de inzichten uit ongevalsonderzoeken.

3.2.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

Zorg voor veiligheid en gezondheid lijkt vanzelfsprekend. Maar zo eenvoudig ligt het helaas niet. Ongevallen ontstaan te vaak omdat men nalaat de juiste veiligheidsmaatregelen te nemen, bijvoorbeeld omdat de productie voorrang kreeg of door laksheid of onwetendheid van zowel werkgevers als werknemers. Het adagium "je werkt veilig of je werkt niet" is nog lang niet overal een vanzelfsprekendheid. In "De staat van ernstige arbeidsongevallen. Weer veilig thuis uit je werk" (2017⁵⁰) concludeert de Inspectie dat er meer moet worden ingezet op preventieve maatregelen om veiliger werk te realiseren.

In tijden van economische groei, zoals naar verwachting de komende vier jaar, komt de veiligheid sterker onder druk te staan. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de opgaande fase van de conjunctuur, de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het feit dat mensen tot op hogere leeftijd doorwerken, zijn van invloed op het aantal arbeidsongevallen. Ook de energietransitie brengt risico's met zich mee, zoals werkzaamheden op hoogte bijvoorbeeld bij installatie van zonnepanelen en werken aan windmolens. In de bouw- en infrasector uit zich dat in een tekort aan personeel bij een oplopende orderportefeuille. Dit leidt tot hogere werkdruk, langere werktijden, inzet van lager gekwalificeerd personeel en daarmee tot een groter risico op arbeidsongevallen in deze sector.

Ook de toename van het aantal Nederlandse en buitenlandse uitzendkrachten en ingeleende arbeidskrachten heeft naar verwachting invloed op het aantal ernstige ongevallen. Deze groepen flexwerkers hebben een bijna twee keer zo grote kans op een ernstig arbeidsongeval als reguliere werknemers.

⁵⁰ Zie [www.inspectieszw.nl: https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2017/06/20/staat-van-ernstige-arbeidsongevallen](https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2017/06/20/staat-van-ernstige-arbeidsongevallen)

Als nieuwkomers op de werkvloer hebben zij namelijk nog weinig ervaring met de werkzaamheden en werkomstandigheden in de specifieke werksituatie. Bovendien worden zij met name ingezet wanneer werkdruk bedrijven daartoe noopt.⁵¹ Denk hierbij aan extra orders die weggewerkt moeten worden, onvoorziene uitloop van projecten, in combinatie met krappe, niet flexibele deadlines van opdrachtgevers of afnemers; allemaal omstandigheden die veilig werk onder druk zetten.

Tot slot speelt een rol dat werknemers langer (moeten) doorwerken. Werknemers die ouder zijn dan 55 jaar hebben een verhoogde kans op een ernstig arbeidsongeval, waarschijnlijk vanwege afnemende fysieke vermogens en toenemende kwetsbaarheid voor letsels. Bovendien kan ervaring tot onderschatting van gevaren leiden.⁵² Het grootste risico op een ernstig arbeidsongeval doet zich voor in de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder. Dat is juist de leeftijdscategorie die in arbeidsvolume de komende jaren nog verder zal toenemen.⁵³

Naast economische en maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de arbeidsveiligheid, zijn er ook enkele relevante veranderingen in de wetgeving. In 2017 zijn de eisen aan arbozorg verzwaaard en is de positie van de bedrijfsarts en de preventiemedewerker versterkt. Per 1 juli 2018 is een basiscontract verplicht, waarbij minimumeisen worden gesteld aan het contract tussen arbodienstverleners en werkgevers. Het gaat om een sterkere positie van de bedrijfsarts, zoals toegang tot de werkvloer, een duidelijker adviesrol, een verplicht open spreekuur, het recht op een second opinion naar aanleiding van een advies van een bedrijfsarts en het hebben van een klachtenprocedure.

Elk bedrijf moet verder ten minste één werknemer aanwijzen als preventiemedewerker. De benoeming van deze persoon als preventiemedewerker en zijn positie in de organisatie moeten met instemming van de OR plaatsvinden. De Inspectie kan werkgevers, arbodienstverleners en bedrijfsartsen sancties opleggen bij het niet naleven van de regelgeving en het basiscontract.

3.2.2 Risico's en programma's rond preventie van onveilig werk

In 2017 steeg het aantal ongevalsmeldingen met 12%. De meeste ongevallen doen zich absoluut gezien voor in de sectoren industrie, bouwnijverheid, handel en vervoer en opslag. Relatief gezien doen de meeste ongevallen zich voor in de afvalverwerking. Op dit moment is het handhavingspercentage bij ongevalsonderzoek 50%. Dit betekent dat in de helft van de onderzoeken een overtreding is geconstateerd. Maatschappelijk is het wenselijk dat het aantal verwijtbare ongevallen daalt en de Inspectie zet zich daarvoor in. Een betere balans tussen het reactieve en het actieve werk van de Inspectie biedt meer mogelijkheden om dit ook via preventie te verwezenlijken.

Uit analyses van de Inspectie blijkt dat het adequaat uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) een eerste stap kan zijn naar een betere veiligheidscultuur. Een goede beheersing van veiligheidsrisico's hangt significant samen met het hebben van een toereikende RI&E, een plan van aanpak en regulier overleg met werknemers op de werkvloer.⁵⁴ Ook dit laat te wensen over. In het algemeen geldt dat grotere bedrijven beter aan de systeembepalingen voldoen dan kleine. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de combinatie van de vier kernverplichtingen (RI&E, een preventiemedewerker, een contract met een arbodienst, en het organiseren van bedrijfshulpverlening) geldt dat 19% van de kleine bedrijven daaraan voldoet tegenover 83% van de bedrijven met 100 of meer werknemers. Meer dan de helft van de kleine bedrijven heeft geen RI&E. Dat is zorgelijk. Vooral omdat bij kleine bedrijven relatief veel ongevallen plaatsvinden.⁵⁵ De Inspectie wil door gerichte preventieve inspecties strenger handhaven op de naleving van de kernverplichtingen van de Arbowet.

⁵¹ RIVM (2012). Factsheet ongevallen met uitzendkrachten. P. 7.

⁵² Inspectie SZW, Klachten en ongevallen: Een analyse van meldingen van klachten en ongevallen over de jaren 2011-2014. P. 28, 2016.

⁵³ Inspectie SZW, Staat van ernstige arbeidsongevallen, 2017.

⁵⁴ Inspectie SZW, Arbo in bedrijf, p. 10, maart 2017.

⁵⁵ Inspectie SZW, De staat van arbeidsveiligheid, 2018.

In het programma Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk is de grootste taak het doen van ongevalsonderzoek en het belangrijkste doel is preventie van onveilig werk. Het programma wil werkgevers stimuleren om de cultuur van veilig en gezond werken te versterken. Dit gebeurt onder meer door bevindingen uit ongevals- en klachtenonderzoek te delen met de sectorgerichte programma's van de Inspectie, branches en werkgevers. Door werkgevers aan te zetten tot naleving van de arbozorgverplichtingen en door bedrijven veiligheidsverbeterplannen op te laten stellen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een ongeval. Met een pilot bekijkt de Inspectie of meer preventief effect bereikt kan worden met een aanpassing van de werkwijze bij ongevalsonderzoek, bijvoorbeeld door bedrijven na een ongeval een verbeterplan te laten opstellen waarna monitoring en zo nodig handhaving plaatsvindt. Het programma wil komen tot een gedifferentieerde aanpak van ongevalsonderzoek.

Om de cultuur van gezond en veilig werken in bedrijven te stimuleren, richten alle sectorprogramma's met arbo-risico's zich op versterking van hun huidige op preventie gerichte instrumentarium en versterking van de naleving van de arbozorg (in samenwerking met het programma Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk). Het streven is om de inzet op ongevalsonderzoek in balans te brengen met de inzet op actieve inspecties in de programma's op het terrein van gezond en veilig werk. Dit zal onder meer gaan om toezicht op het naleven van de kernverplichtingen van arbozorg. Het achterblijven van de naleving van de stelselverplichtingen arbozorg, brengt het risico van onvoldoende preventie met zich mee.

Daarnaast heeft de Inspectie de komende periode ook het voornemen om haar instrumentarium uit te breiden met een instrument dat een bedrijfscultuur van gezond en veilig werken bevordert. Het project 'Een cultuur van gezond en veilig werken', waarin de Inspectie met het ministerie van SZW samenwerkt, is daarbij een volgende stap in het stimuleren van een betere veiligheidscultuur in bedrijven. Deze cultuur moet worden bereikt door zowel brancheorganisaties als bedrijven met informatie en bijeenkomsten te ondersteunen en bedrijven te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De insteek van het programma Zorg is bijvoorbeeld om tot meer verantwoord werkgeverschap en goed bestuur te komen en bij te dragen aan de ontwikkeling van veilig werken in de thuiszorg, waardoor goedkope arbeid geen concurrentievoordeel meer oplevert. In het programma Industriële arbeid wordt geëxperimenteerd met een benadering waarin aanspreekgedrag en het bespreekbaar maken van onveilige situaties en oplossingen centraal staan als onderdeel van een cultuur van gezond en veilig werken.

De sectorprogramma's richten zich daarnaast op de vermindering van ongevallen en van blootstelling aan arbeidsrisico's.⁵⁶ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het werken met onveilige machines of het onveilig gebruiken van machines en om fysiek werk, met name dynamische overbelasting (belasting tijdens beweging). Het programma Transport en logistiek beoogt bijvoorbeeld een vermindering van fysieke overbelasting, zoals het excessief kracht zetten bij tillen, trekken en duwen en meer veiligheid bij laden en lossen.

Met het project Beroepsziekten beter in beeld zetten de Inspectie en de beleidsdirectie Gezond en Veilig Werk gezamenlijk in op het verstevigen van de kennispositie en het bewustzijn ten aanzien van arbeidsrisico's (beroepsziekten). De komende periode staan in het teken van het invullen van de belangrijkste gedeelde kennisbehoeften, het bieden van handelingsperspectief ten aanzien van arbeidsrisico's en het verhogen van het bewustzijn in de samenleving. De kennis en inzichten die het project oplevert worden benut in de programma's maar ook extern gepubliceerd, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Staat van' op het gebied van gezond en veilig werk.

⁵⁶ In bijlage I worden de aanpak van risico's en beoogde doelen van de verschillende programma's toegelicht.

3.2.3 Samenwerking

Op het terrein van gezond en veilig werk wordt zowel intern als extern samengewerkt. Het programma Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk werkt samen met de andere programma's van de Inspectie. Lessen uit ongevalsonderzoek en interventies gericht op het stimuleren van de veiligheidscultuur worden gedeeld met andere programma's. Met het ministerie van SZW werkt de Inspectie samen aan het opstellen van een effectieve interventie voor het bevorderen van de veiligheidscultuur.

Daarnaast werkt de Inspectie samen met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) bij de uitvoering van inspecties, zoals in de transportsector, in de bouw- en infrasector en in ziekenhuizen. Ook wordt er samengewerkt om ervaringen met het stimuleren van een veiligheidscultuur te delen. De Inspectie doet mee aan netwerkbijeenkomsten en participeert in de Kennisuitwisseling Cultuurtoezicht Bijeenkomsten, georganiseerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Een andere deelnemer is bijvoorbeeld het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

Sociale partners en brancheverenigingen zijn belangrijk in de samenwerking. Sociale partners investeren in arbocatalogi waar de Inspectie op toetst; de overeengekomen nalevingsmaatregelen dienen als referentiekader bij het handhavingbeleid. Zo werkt de Inspectie in het programma Industriële arbeid resultaatgericht samen met het arbeidsomstandighedenproject van sociale partners in de Metaal genaamd 5xbeter. Daarin participeren Werkgeversorganisaties Metaalunie, FME, en werknemersorganisaties FNV, CNV en De Unie. Werkgevers- en werknemersorganisaties ontplooiën daarnaast ook zelf initiatieven om de veiligheid op de werkvloer te bevorderen. Zo is in de bouw de taskforce 'Veiligheid' door Bouwend Nederland in het leven geroepen en heeft het platform van publieke en private opdrachtgevers de Governance Code Bouw omarmd. Deze initiatieven en de interventies van de Inspectie SZW versterken elkaar.

Tot slot wil de Inspectie de lessen uit ongevalsonderzoeken delen met bedrijven en andere relevante externe stakeholders, zoals brancheorganisaties, arbo-adviseurs, opleidingsinstituten en producenten van arbeidsmiddelen. Zo kunnen ook zij lering trekken uit deze onderzoeken en verbeteringen doorvoeren.

3.3 Procesveiligheid, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, certificatie en markttoezicht

Affaires als DuPont/ Chemours en chroom-6, dubieuze afvalstromen, explosies en ontsnappingen van gevaarlijke stoffen zorgen voor veel maatschappelijke onrust. Omwonenden en werknemers maken zich ongerust over de risico's van procesveiligheid en over de blootstelling aan kankerverwekkende stoffen waarvan men na lange tijd ziek kan worden.

Door de affaires en de toegenomen ongerustheid staat het onderwerp gevaarlijke stoffen hoog op de politieke agenda. In het regeerakkoord zijn middelen gereserveerd voor de versterking van het Brzo-toezicht en voor het toezicht op de blootstelling aan gevaarlijke stoffen.⁵⁷ Die stellen de Inspectie in staat om bij meer bedrijven de verplichte controles uit te voeren; doelstelling is op termijn bij minimaal 90% van de gezamenlijke Brzo+-inspecties aan te sluiten. In het kader van de lessen van Dupont heeft de

⁵⁷ Brzo-bedrijven zijn bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015). Het Besluit heeft als doel het voorkomen en beheersen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Het Brzo is de implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn (2012/18/EU). Het besluit stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland en regelt de wijze waarop de overheid daarop moet toezien, en integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsbeleid en rampenbestrijding in één juridisch kader. De hoeveelheid gevaarlijke stoffen en de aard daarvan bepalen of een bedrijf onder de werkingssfeer van het Brzo valt.

staatssecretaris heeft de staatssecretaris besloten om een gespecialiseerd team voor de aanpak van blootstelling aan gevaarlijke stoffen te financieren uit de middelen van het regeerakkoord.⁵⁸ De komende vier jaar is de aanpak van bedrijven met gevaarlijke stoffen een prioritair thema.

3.3.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

De risico's op grote ongevallen en blootstelling aan gevaarlijke stoffen zullen op de korte termijn niet afnemen. Verouderde installaties uit de jaren 60 en 70 zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de ongevallen, explosies en ontsnappende gevaarlijke stoffen. In 2017 heeft de Inspectie in samenwerking met de andere toezichthouders in "De staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven (2016)" een signaal afgegeven over het fenomeen 'ageing'. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) roept, onder meer naar aanleiding van vier zware ongevallen in 2016, de betrokken partijen op om de bestaande samenwerkingsverbanden beter te benutten en zo de beheersing van procesveiligheid van chemische installaties te verbeteren.⁵⁹ De OVV adviseert de Brzo-toezichthouders om expliciet aandacht te geven aan risico's van ageing bij Brzo-bedrijven. Zij moeten deze risico's identificeren en een stappenplan opstellen om de procesveiligheid van bestaande installaties met behulp van de laatste stand van de techniek te innoveren.

Ageing heeft zowel betrekking op veroudering van installaties, als op de vraag hoe de conditie van die installaties na verloop van tijd zal verslechteren. Bijvoorbeeld door slijtage, door veranderingen in het gebruik of door verkeerd gebruik. Ageing heeft ook te maken met organisatorische veroudering, zoals het verdwijnen van specifieke veiligheidskennis uit het bedrijf vanwege personeelsverloop, een onvolledige documentatie van de veranderingen die in de loop van de tijd aan installaties zijn aangebracht, of het niet meer leverbaar zijn van specifieke reserveonderdelen. Het heeft verder te maken met veranderde veiligheidsinzichten, nieuwe regelgeving, en veranderingen in de stand van de techniek.

Technologische ontwikkelingen leiden tot nieuwe innovaties en het gebruik van nieuwe technieken en stoffen. Het gaat bijvoorbeeld om 3D-printen, GenX, nanostoffen en geothermie en nieuwe toepassingen van ioniserende straling in gezondheidstherapieën, zoals protontherapie. Ondernemers willen deze technieken en stoffen graag snel toepassen. Dit brengt het risico met zich mee dat niet goed duidelijk is welke gezondheidsrisico's werknemers lopen wanneer ze met deze stoffen of nieuwe technieken werken en welke veiligheidsmaatregelen afdoende zijn. De vereiste kennis over de effecten op de gezondheid en veiligheid van werknemers zijn niet of beperkt beschikbaar. Bovendien bemoeilijkt de lange tijd die vaak verloopt tussen blootstelling en gezondheidsschade het verkrijgen van inzicht. En leidt de risicoperceptie rond nieuwe technologieën tot hardnekkige zorgen over de veronderstelde risico's van bijvoorbeeld elektromagnetische velden of angst voor verwaarloosbare blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Er is kortom sprake van een spanningsveld tussen innovatie en veiligheid, waarbij het goed toepassen van het voorzorgprincipe ook voor de Inspectie een uitdaging is.

Een specifieke risicosector is de afvalverwerking. Nederland speelt hierin internationaal een steeds grotere rol. De risicoanalyse van de Inspectie Leefomgeving en Transport laat zien dat er in de afvalsector grote risico's aanwezig zijn die tot maatschappelijke gezondheidsschade leiden.⁶⁰ Zo worden er vaak partijen afval aangeboden waarvan onduidelijk is welke stoffen in welke concentraties erin zitten. Dat brengt gevaar met zich mee voor de werknemers en voor afnemers van de afvalproducten. Daarbij is er sprake van illegale activiteiten in alle schakels van de afvalverwerking. Het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 signaleert daarnaast een toenemend risico in de omgang met en verwerking van afvalstromen door toenemende concernvorming wat kan resulteren in een collectief wegstijgen bij malversaties in de bedrijfsvoering.⁶¹

⁵⁸ Tweede Kamer 2018-2019, 29544, nr. 846..

⁵⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Chemie in samenwerking; Veiligheid op het industriecomplex Chemelot, juni 2018.

⁶⁰ Inspectie voor Leefomgeving en Transport, ILT-brede risicoanalyse, 2017.

⁶¹ Nationaal dreigingsbeeld 2017; georganiseerde criminaliteit, Boerman F., M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis en E. Stoffers, Nederlandse Politie, pagina 261 e.v., 2017.

Ook andere maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot nieuwe blootstellingsrisico's. Zo leidt de energietransitie tot een toename van bepaalde werkzaamheden en bijhorende risico's, zoals het installeren van geothermische systemen. De circulaire economie leidt daarnaast tot risico's die nieuwe afvalstromen en secundaire grondstoffen met zich kunnen meebrengen, zoals rubberkorrels op kunstgras en vliegias in de wegenbouw.

Het is ten slotte onzeker in hoeverre bedrijven zijn voorbereid op externe risico's, zoals inbreuk in computersystemen en extreem weer. Robotisering, automatisering en kunstmatige intelligentie leiden mogelijk op termijn tot een reductie van risico's als blootstelling aan gevaarlijke stoffen en stralingsbronnen. Robots kunnen immers werk van werknemers uit handen nemen. Tegelijk kan het proces van innovatie tot nieuwe risico's leiden, zoals een tijdelijk verlies van grip op machines of processen door bijvoorbeeld ICT-problemen of hacking. Door klimaatverandering komen vormen van extreem weer vaker voor, waardoor de energielevering kan stagneren. Dat kan ernstige gevolgen hebben, zoals het scheuren van leidingen, met alle gezondheids- en veiligheidsrisico's van dien.

Ook politiek doet zich een aantal relevante ontwikkelingen voor. De voornaamste lessen van DuPont zijn dat de kennis over gevaarlijke stoffen beter moet worden gedeeld, dat daarvoor een kennisplatform moet worden opgericht, dat werkgevers hun verantwoordelijkheid moeten nemen, dat de bewustwording en positie van werknemers moet worden versterkt en dat het toezicht moet worden geïntensiveerd.

Er wordt een wijziging van de regelgeving voorbereid voor bedrijven die qua procesveiligheidsrisico's net niet als Brzo-bedrijf kunnen worden bestempeld. Die wetswijziging kan leiden tot een strenger regime voor circa 800 bedrijven en tot een grotere vraag naar inzet van de Inspectie (ARIE-wetgeving). Voor veel gevaarlijke stoffen worden de komende jaren de grenswaarden verder aangescherpt. Ook wordt verkend of aan bedrijven aanvullende verplichtingen kunnen worden opgelegd met betrekking tot het met elkaar delen van kennis over gevaarlijke stoffen. Verder leidt het verbod op asbestdaken per 1 januari 2025 in de komende jaren tot een piek in asbestsloop en asbestsanering.

In 2020 moeten alle certificatiestelsels zijn overgegaan van een beoordelingsstelsel naar accreditatie door de Raad van Accreditatie. Ook is verdere wijziging van het Arbobesluit op het gebied van arbeidsveiligheid in bespreking. De Europese Commissie heeft eind 2017 een nieuwe "good package" gepubliceerd met een voorstel voor een Verordening ter harmonisering van het Markttoezicht in Europa. Deze wijzigingen leiden naar verwachting op termijn tot een grotere behoefte aan inzet van inspecteurs op markttoezicht. Het gaat hierbij om de handhaving van een aantal Warenwetbesluiten waarvoor de Inspectie in Nederland de aangewezen toezichthouder is en intensivering van de betrokkenheid bij Europese coördinatie van markttoezicht.

3.3.2 Risico's en programma's rond gevaarlijke stoffen

In Nederland lijden naar schatting 210.000 werknemers en 16.000 zelfstandigen aan een beroepsziekte. Jaarlijks overlijden circa 4.100 mensen aan de gevolgen van een beroepsziekte. Bijna 80% van die 4.100 slachtoffers is dan al gepensioneerd. Veel beroepsziekten komen namelijk pas na lange tijd aan het licht⁶² en zijn veroorzaakt door blootstelling aan gevaarlijke stoffen in het verleden: in 2013 stierven hierdoor 2.700 mensen aan kanker en 640 mensen aan aandoeningen aan de luchtwegen. Jaarlijks sterven tussen de 900 en 1.300 mensen omdat zij in het verleden asbestvezels hebben ingeademd. Meer dan 100.000 werknemers werken bij bedrijven die de aanwezige risico's op blootstelling aan kankerverwekkende stoffen niet adequaat beheersen.

Een kwart van de beroepsziekten heeft te maken met kanker. Het stelsel dat werknemers moet beschermen tegen de blootstelling van kankerverwekkende stoffen blijkt over het algemeen onvoldoende te functioneren. Dit risico speelt verhoudingsgewijs vooral in de bouw, de zorg, de industrie, de handel (o.a. auto's), de detailhandel (o.a. drogisten en apothekers), het vervoer (spoor), de zakelijke dienstverlening (schoonmaak),

⁶² Inspectie SZW, Staat van arbeidsveiligheid; "iedereen een veilige én gezonde werkplek", april 2018.

de persoonlijke verzorging en het leger. Het percentage bedrijven dat het risico op blootstelling adequaat beheerst, varieert van 5% bij asbest tot 9% bij CRM-stoffen en 22% bij overige gevaarlijke stoffen. Vier van de vijf risicobedrijven hebben geen verplichte beoordeling uitgevoerd van de blootstelling van hun werknemers aan de grenswaarden van gevaarlijke stoffen.⁶³ Ook bij de Brzo-inrichtingen laat de naleving zeer te wensen over. Dat is een van de redenen waarom procesonveiligheid bij de circa 430 bedrijven die vallen onder het Brzo uit de inspectiebrede risicoanalyse naar voren komt als een prioritair risico.

Het stelsel bij het risico ioniserende straling functioneert aanmerkelijk beter: er is een streng vergunningen- en meldingssysteem met toezicht op naleving door de Inspectie. Desondanks blijft het onderwerp ioniserende straling een belangrijk thema, aangezien de impact van blootstelling aan ioniserende straling zeer groot is. Sectoren met risico op ioniserende straling zijn de bouw, de zorg, het vervoer en de industrie. Een relatief groot risico op blootstelling aan ioniserende straling is aanwezig in de bouw, bij nutsbedrijven, de brandweer, de politie en de afvalverwerking.

Gezondheidsschade en ongevallen kunnen worden veroorzaakt door onveilige of ongezonde machines, gereedschappen of ondeugdelijke beschermingsmiddelen. De niet-naleving van Europese productierichtlijnen is hoog. Onveiligheid van arbeidsmiddelen vormt een substantieel risico in de agrarische en groene sector, de bouw, het transport en de metaalbedrijven. Die kan worden veroorzaakt door zowel de kwaliteit van het middel, de manier waarop het middel wordt gebruikt als de staat van onderhoud waarin het middel verkeert. Door in te zetten op veilige producten en machines neemt het risico op ongevallen en ongezonde werksituaties af.

De aanpak van blootstelling aan gevaarlijke stoffen (waaronder asbest, dat onderwerp is van een zelfstandig programma) is gericht op het voorkomen van beroepsziekten. De Inspectie draagt het belang van de “road to zero” uit: blootstelling en ziekte zijn geen “part of de job”. Om het lerend effect van ongevallen en klachten zoveel mogelijk te vergroten en de kennis preventief te kunnen inzetten, gaat dit programma zelf de klachten en signalen op zijn terrein in behandeling nemen.

Het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen heeft als doel dat werkgevers aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen om werknemers te beschermen tegen de risico's van onvoldoende procesveiligheid, en van blootstelling aan CMR-stoffen⁶⁴ en ZZS-stoffen⁶⁵ (Zeer Zorgwekkende Stoffen, stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu) en stralingsbronnen. Op het gebied van procesveiligheid gaat de aandacht primair uit naar Brzo-bedrijven, maar ook naar niet-Brzo-bedrijven waar de risico's eveneens, zij het in mindere mate, spelen. Het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen coördineert de aanpak van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen in de sectorprogramma's (zoals lasrook in de metaalsector en kwartsstof in de bouw).

In het programma Asbest wordt gestreefd naar het beter naleven van wet- en regelgeving door gecertificeerde en andere asbestsaneerders, naar minder illegale asbestverwijdering en naar meer bewustwording bij werkgevers en werknemers in andere branches van de risico's van asbest. Het programma richt zich op de asbestverwijderingsbranche en op de overige bedrijfstakken en -omgevingen waar asbestsaneering plaatsvindt.

Het doel van het programma Certificatie en markttoezicht is dat certificatiestelsels en het markttoezicht op CE-gemarkeerde producten voor professioneel gebruik zodanig functioneren dat die wettelijk verplichte certificaten en de CE-markeringen op producten op de Europese interne markt mogen worden vertrouwd en veiligheid en gezondheid van de gebruiker waarborgen op het niveau van de certificatie-eisen of fundamentele veiligheidseisen. Het programma richt zich onder meer op de thema's/(sub)

⁶³ Inspectie SZW, Staat van arbeidsveiligheid; “iedereen een veilige én gezonde werkplek”, april 2018.

⁶⁴ Stoffen kunnen ingedeeld zijn als Carcinogeen (kankerverwekkend) en/of Mutageen (veranderingen in erfelijke eigenschappen inducerend) en/of Reproductie toxisch (schadelijk voor de voortplanting of het nageslacht). Stoffen die 1 of meerdere van deze eigenschappen hebben worden CMR stoffen genoemd.

⁶⁵ Zeer Zorgwekkende Stoffen. Dit zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen.

sectoren asbest, arbozorg, explosieve stoffen, en persoonscertificaten in verband met duikarbeid en kraanmachinisten en met name op nieuwe producten op de markt die professioneel worden gebruikt.

3.3.3 Samenwerking

Om effectief te zijn heeft de Inspectie behoefte aan intensieve(re) ketensamenwerking met andere overheidsdiensten, brancheorganisaties, sociale partners en kennisinstituten. Het Brzo-toezicht vindt structureel plaats in een extern samenwerkingsverband met zes andere instanties, waaronder de Brzo-omgevingsdiensten. Bij de aanpak van ioniserende straling ligt de uitdaging in betere samenwerking met Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), het SodM en de IGJ. In de energiesector is samenwerking met het SodM belangrijk.

Ageing is een prominent onderwerp in het programma Duurzame Veiligheid 2030. In dit programma zijn de chemische industrie, wetenschap en overheid aan de slag gegaan om een duurzaam veilige chemische sector te realiseren. Binnen de Inspectieraad zijn in 2017 een aantal doe-coalities geformeerd om van het “denken” over tot het “doen” van samenwerken te komen. Eén van de coalities heeft als thema ageing bij Brzo-bedrijven. Deze doe-coalitie moet een kennisknooppunt over ageing worden en heeft de intentie het onderwerp te verbreden naar andere sectoren. Ook voor certificatie en voor markttoezicht zijn doe-coalities gevormd.

Fabrikanten en importeurs van arbeidsmiddelen werken in heel Europa. Het is een Europees en nationaal gedragen opvatting dat risicoselectie, taakverdeling, coördinatie en het delen van informatie op Europees niveau moeten verbeteren. Een nieuwe Europese verordening gaat strengere eisen stellen aan Europese samenwerking bij markttoezicht. Voor certificatie is een goede samenwerking met de Raad voor Accreditatie wenselijk, die immers verantwoordelijk is voor een goede werking van het certificatiestelsel.

In het kader van asbest wordt samengewerkt met andere inspectiediensten, omgevingsdiensten, certificerende instellingen en werkgevers- en werknemersorganisaties.

3.4 Psychosociale Arbeidsbelasting en Arbeids(markt)discriminatie

Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) wordt veroorzaakt door werkdruk, agressie en geweld door derden en door ongewenste omgangsvormen op de werkvloer. Arbeids(markt)discriminatie is een van de ongewenste omgangsvormen. Dit kan leiden tot stress en uitval. Volgens de Arbowet is er dan sprake van PSA. De Inspectie houdt daarom al toezicht op de thema's PSA en discriminatie op de werkplek. Vanwege hun verwevenheid worden deze twee thema's de komende jaren in één programma opgepakt.

Gelijke behandeling op de arbeidsmarkt is nog steeds geen vanzelfsprekendheid. Eind januari 2018 bleek uit een uitzending van Tros Radar dat bijna de helft van de benaderde uitzendbureaus rekening wilde houden met de voorkeuren voor de herkomst van callcentermedewerkers bij een fictieve tijdelijke klus. En of het nu gaat om ongelijke behandeling in sollicitatieprocedures, geen contractverlenging vanwege zwangerschap of pesten op het werk wegens ras of geaardheid, alle vormen van discriminatie komen nog steeds voor en moeten worden aangepakt. Uitgangspunt in Nederland is immers dat mensen in gelijke situaties gelijk worden behandeld.⁶⁶

De gevolgen van arbeids(markt)discriminatie zijn ernstig. Mensen worden uitgesloten van de arbeidsmarkt, krijgen geen loonsverhoging, werken onder hun niveau of voelen zich niet veilig op hun werk. Uit onderzoek blijkt bovendien dat discriminatie op de werkvloer reden is voor minder goede prestaties, ziekmeldingen, stress en uitval.⁶⁷

⁶⁶ Op basis van Artikel 1 uit de Grondwet.

⁶⁷ Sociaal Cultureel Planbureau, Ervaren discriminatie in Nederland, 2014.

In het regeerakkoord staat dat arbeids(markt)discriminatie ontoelaatbaar is en een stevige aanpak vereist. Het kabinet wil daarom dat het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2014 een vervolg krijgt, met onder meer aandacht voor het bestrijden van discriminatie in sollicitatieprocedures en bij zwangerschap en een stevige handhavende rol voor de Inspectie. Vanuit de ICF-middelen wordt 1 miljoen euro gereserveerd voor de aanpak van arbeids(markt)discriminatie. Daarnaast komt er nog beleidsondersteunend budget beschikbaar voor onder meer de uitvoering van publiekscampagnes.

In 2018 heeft de Inspectie SZW verkend of en op welke wijze zij effectief toezicht kan houden op discriminatie bij werving en selectie (arbeids(markt)discriminatie). Een thema waarop de Inspectie SZW op dit moment geen wettelijke taak heeft. De uitkomsten van deze verkenning worden in het implementatieplan arbeids(markt)discriminatie nog dit jaar gedeeld met de Tweede Kamer.

3.4.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

De thema's PSA en arbeids(markt)discriminatie vragen de komende jaren onverminderd de aandacht. Werkstress en mentale overbelasting (burn-out) nemen toe en zijn inmiddels de meest voorkomende oorzaken van uitval en arbeidsongeschiktheid.⁶⁸ Uitval als gevolg van PSA kost werkgevers zo'n 1,8 miljard euro per jaar⁶⁹ en heeft dus niet alleen persoonlijk maar ook maatschappelijk grote impact.

Technologisering heeft enerzijds een positieve invloed op de kwaliteit van arbeid. Zo verdwijnt veel fysiek zwaar, gevaarlijk, vies of saai werk. Dit heeft evenwel ook een keerzijde. Robots en computerprogramma's nemen delen van het werk over, waardoor ons werk steeds meer bestaat uit geestelijk, sociaal intensieve taken, of uit meer repetitieve taken die beiden veel van onze mentale vermogens eisen. Technologisering en robotisering leiden tot verschuivingen in arbeidsbelasting, die kansen (de kans op fouten neemt bijvoorbeeld af) en bedreigingen (de noodzaak om storingen snel op te lossen neemt bijvoorbeeld toe) met zich mee brengen.⁷⁰

Daarnaast speelt de voortgaande flexibilisering van de arbeidsmarkt een rol. Hoewel het aantal vaste contracten in de huidige opwaartse economische conjunctuur groeit, zijn structureel steeds meer werknemers niet in staat een stabiele arbeidsmarktpositie te verwerven. Flexwerkers zijn vaak jongeren, niet-westerse migranten, lager opgeleiden, ouderen die hun baan hebben verloren en mensen met een arbeidsbeperking. Aaneenschakelingen van flexibele contracten en uitsluiting zijn voor deze groepen een reëel risico voor hun bestaanszekerheid. Onzekerheid over het verwerven van voldoende inkomen kan gepaard gaan met stress.

Meld- en registratiegegevens van discriminatie bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en politie laten een dalende trend zien.⁷¹ De meeste meldingen gaan over ervaringen bij het zoeken naar werk. De afgelopen jaren zijn de meldingen van discriminatie van moslims vanwege hun geloof juist toegenomen. Ook surveygegevens laten een stijgende trend zien in ervaren discriminatie onder de vier grootste migrantengroepen. Deze ontwikkelingen hoeven niet een af- of toename van incidenten te representeren, maar kunnen ook duiden op veranderingen in het herkennen, benoemen of melden van discriminatie.⁷²

Het kabinet heeft de hoofdlijnen voor het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 bepaald en op 19 juni 2018 per brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Het actieplan richt zich op drie pijlers: toezicht en handhaving, onderzoek en instrumenten en kennis en bewustwording.⁷³ Ten aanzien van toezicht en handhaving zal het team Arbeids(markt)discriminatie van de Inspectie SZW zich met de ICF-middelen intensiever inzetten om discriminatie op de werkvloer aan te pakken. Daarnaast is verkend in hoeverre

⁶⁸ ETUC, 2016.

⁶⁹ TNO, Factsheet Werkstress, 2014.

⁷⁰ Arbeidsdeskundig Kennis Centrum, Robotisering en de gevolgen voor arbeidsbelasting en het arbeidsdeksunidig vak, 2017.

⁷¹ Sociaal Cultureel Planbureau, Essay discriminatie herkennen, benoemen en melden, 2017.

⁷² Sociaal Cultureel Planbureau, Essay discriminatie herkennen, benoemen en melden, 2017.

⁷³ Kamerstukken II 2017-2018, 29 544, nr. 834

een handhavende rol van de Inspectie effectief kan zijn bij het toezicht op discriminatie bij werving en selectie. De uitkomsten van deze verkenning worden nog dit jaar gedeeld met de Tweede Kamer.

3.4.2 Risico's en programma rond PSA en arbeids(markt)discriminatie

Uit de Inspectiebrede risicoanalyse komen PSA en discriminatie op de werkvloer als substantiële risico's naar voren. Op de precieze aard en omvang van het risico op discriminatie bij werving en selectie heeft de Inspectie SZW nog weinig expertise en kennis opgebouwd. Daaraan wordt nu gewerkt. Bovendien bestaat bij werkgevers nog veel onwetendheid over de aard, oorzaak en impact van onbewuste vooroordelen en stereotypering op PSA en arbeids(markt)discriminatie.

Het risico op PSA en discriminatie op de werkvloer doet zich in meer of minder mate voor bij nagenoeg alle bedrijven. Daarom is er gekozen voor een aanpak in een themaprogramma. Daarbij is deze aanpak risicogericht opgezet (selecteren van sectoren en organisaties binnen sectoren) met daarbinnen aandacht voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers in de verschillende fasen van hun loopbaan.

Onder jongeren is een stijgende lijn te zien in uitval als gevolg van PSA. Young professionals, ofwel de starters op de arbeidsmarkt, zijn gevoelig voor werkdruk en werkstress, alsook voor discriminatie op afkomst in het wervingsproces.

Een volgende doelgroep bestaat uit jonge mensen die de zorg voor hun (te stichten) gezin willen combineren met hun carrière. Bij deze doelgroep bestaat ook het risico op zwangerschapsdiscriminatie: zwangere vrouwen en vrouwen met een zwangerschapswens hebben een kwetsbare positie bij het vinden van werk en contractverlenging.⁷⁴

De 50-plussers zijn een doelgroep die eveneens werk combineert met zorgtaken (mantelzorg). De overheid vraagt van mensen om langer te werken, meer te zorgen en meer te leren. Qua tijdsbesteding en belasting zijn er echter wel grenzen aan de optelsom van deze activiteiten. Het verlenen van mantelzorg door werkenden vertoont bijvoorbeeld een samenhang met meer 'combinatiedruk' en een hoger ziekteverzuim.⁷⁵ Met name deze groep is vatbaar voor leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie.⁷⁶ De groep oudere werknemers (64-plus) is eveneens kwetsbaar, in het bijzonder voor leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie.⁷⁷

Het programma wil PSA en discriminatie op de werkvloer terugdringen en discriminatie tijdens het wervings- en selectieproces aanpakken, ter bevordering van een inclusieve arbeidsmarkt met gelijke kansen voor iedereen.⁷⁸ Om dat effect te bereiken heeft het programma de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Werkgevers hebben meer aandacht voor PSA, waardoor zij de blootstelling van werknemers aan ongewenste omgangsvormen, agressie en geweld en werkdruk verminderen, de uitval door PSA terugdringen en een snellere terugkeer van uitgevallen werknemers realiseren.
2. Werkgevers en de door hen ingeschakelde derden gaan discriminatie op de werkplek en in hun wervings- en selectieproces tegen, waardoor zij voor gelijke kansen voor hun (aanstaande) werknemers zorgen.

⁷⁴ Hoofddlijnenbrief Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021, 19 juni 2018.

⁷⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, Aanbod van arbeid - Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt, 2016.

⁷⁶ VU, Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten. Een geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten, 2018.

⁷⁷ VU, Leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten. Een geautomatiseerde inhoudsanalyse naar verboden leeftijd-gerelateerd taalgebruik in vacatureteksten, 2018.

⁷⁸ En ter uitvoering van de wettelijke taak van de Inspectie o.b.v. artikel 21 van de Wet Gelijke Behandeling mannen en vrouwen (WGB), vallend onder de gelijkebehandelingswetgeving.

3. Belanghebbende organisaties met een rol bij de thema's PSA en arbeids(markt)discriminatie ondernemen activiteiten richting hun achterban, waardoor zij beter in staat zijn om hun rol en verantwoordelijkheden bij deze thema's waar te maken.

Het programma heeft een centrale rol in het ontwikkelen van een passende aanpak, ten gunste van de sectorprogramma's die deze aanpak implementeren. In een effectieve interventiemix is er, naast reguliere handhaving, ruimte voor andersoortige gedragsbeïnvloeding, zoals communicatie en het activeren van stakeholders.

De Inspectie heeft zoals gezegd op dit moment nog geen wettelijke taak op het gebied van wervings- en selectieprocedures.

3.4.3 Samenwerking

Voor het terugdringen van het risico op PSA wordt samenwerking gezocht met kerndeskundigen en belangenvertegenwoordigers van werknemers en werkgevers (zoals de brancheorganisatie OVAL, de Stichting van de Arbeid, en de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen). Vanzelfsprekend trekken het ministerie en de Inspectie hierbij samen op.

Ook voor een inclusieve en eerlijke arbeidsmarkt is een gedeeld gevoel van urgentie nodig bij werkgevers, intermediairs, overheid, werknemers en maatschappelijke partners. Ter bestrijding van discriminatie bij werving en selectie wordt nauw samengewerkt met SZW-beleidsdirecties en andere relevante partijen, zoals het College voor de Rechten van de Mens en de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen.

4 Organisatie, mensen en middelen

4.1 Programmatisch werken

De Inspectie wil een moderne en wendbare organisatie zijn waar met een programmatische en projectmatige werkwijze integraal en flexibel wordt gewerkt. Naast de programma's kent de Inspectie vakgroepen en afdelingen, die werken aan de ontwikkeling van vakmanschap, kwaliteitsborging, eenduidigheid in aanpak en aan innovatie van toezicht en werkprocessen.

Om het programmatisch werken zo goed mogelijk uit te kunnen voeren heeft de Inspectie haar organisatiestructuur hierop aangepast. Hierbij staan de programma's centraal. Met de invoering van deze nieuwe structuur is de basis gelegd voor een organisatie die snel kan anticiperen op veranderingen in de samenleving, en waar vakmanschap centraal staat.

De komende jaren staan in het teken van de uitbreiding van de organisatie, innovatie en investeringen in verdere professionalisering.

4.2 Uitbreiding Inspectie SZW

Op grond van het ICF is in het regeerakkoord vastgelegd dat er – geleidelijk oplopend naar 2022 - jaarlijks 50 miljoen euro extra wordt vrijgemaakt voor versterking van de handhavingsketens waarin de Inspectie SZW opereert. De staatssecretaris heeft hieraan vanuit het departementale handavingsbudget 0,5 miljoen euro per jaar toegevoegd voor het tegengaan van discriminatie bij werving en selectie. De extra investering begint met 13 miljoen euro in 2018, doorlopend met 25 miljoen euro in 2019, 31 miljoen euro in 2020, 38 miljoen euro in 2021 en 50,5 miljoen euro structureel vanaf 2022. Onderstaande tabel geeft inzicht in de verdeling van de gelden ter versterking van de handhavingsketens.

Direct na het regeerakkoord is deze uitbreiding van de Inspectie opgepakt:

- In de begroting van het Ministerie van SZW voor 2018 waren al kengetallen opgenomen voor het ICF. Na het bekend worden van het regeerakkoord zijn in het jaarplan 2018 van de Inspectie deze kengetallen uitgewerkt met ramingen voor 2018 en verdere jaren. In de begroting van SZW voor 2019 zijn deze kengetallen wederom opgenomen, onderstaande tabel 2 gaat in op de belangrijkste, de doelen overeenkomstig het Inspectie Control Framework.
- Door een nota van wijziging op de begroting van het Ministerie van SZW 2018 (waardoor middelen van de aanvullende post bij het Ministerie van Financiën overgaan naar de begroting van het Ministerie van SZW) zijn de eerste extra middelen voor de Inspectie al vanaf begin 2018 beschikbaar gekomen.
- De voorbereiding voor werving, selectie en opleiding is in 2017 gestart, zodat de Inspectie al in 2018 kon worden versterkt. De doorlooptijd van werving, selectie, screening en opleiding leidt tot de vuistregel dat de komende jaren de extra uitgaven voor capaciteit in jaar n , in het daaropvolgende jaar $n + 1$ tot operationele inzet leiden. Dit heeft te maken met de benodigde wervings- en opleidingsinspanning die met de personele versterking gepaard gaat. Ook vraagt deze exercitie een aanzienlijke inzet van de huidige organisatie. Zoals het rapport van ABD Topconsult reeds aangaf, is de (werk)druk al hoog. Gedurende het opschalen zal die onverkort hoog blijven vanwege de opleidings- en inwerkingsinspanning die dit vergt, in combinatie met organisatorische aanpassing en vernieuwing.

Tabel 1 Middelen regeerakkoord

Middelen regeerakkoord (x € 1 miljoen)	2018	2019	2020	2021	2022
Ministerie SZW	13,0	25,0	31,0	38,0	50,0
Handhaving Kerndepartement	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Handhaving Inspectie SZW	8,6	20,6	26,6	33,6	45,6
waarvan Personeel	7,6	18,6	23,6	29,6	41,6

De extra middelen uit het regeerakkoord bieden de Inspectie de mogelijkheid om het personeelsbestand uit te breiden. Hiermee kan de Inspectie haar activiteiten in de programma's intensiveren. Er wordt voornamelijk geïnvesteerd in het aannemen van inspecteurs die met bijbehorende bevoegdheden bedrijven kunnen inspecteren. Daarnaast zal het aantal professionals dat ten dienste staat van de bedrijfsbezoeken ook naar verhouding worden uitgebreid, denk aan juristen, communicatieadviseurs en specialisten waarop inspecteurs een beroep kunnen doen tijdens de inspecties. De extra middelen leiden de komende jaren tot onderstaande ontwikkeling van indicatoren. Deze zijn ontleend aan het ICF en ook zijn opgenomen in de SZW begroting 2019 en het Jaarplan Inspectie SZW 2018.

Tabel 2 Inspectie Control Framework

	Realisatie 2017	Raming 2018	Raming 2020	Raming 2023
Verhouding actief/reactief in Gezond en Veilig (excl. Brzo, %)	30:70	30:70	50:50	ntb
Deelname Inspectie SZW aan gezamenlijke Brzo inspecties (%)	60	60	>90	ntb
Niveau informatiegestuurd werken (schaal 0-5) ^a	- ^b	2	- ^c	3
Inspectiedekking Eerlijk werk (%) ^d	- ^b	1	- ^c	2

^a Definitie niveau 2: 'Interne informatie wordt gestructureerd verzameld in de eigen organisatie en informatie geeft antwoord op wat het probleem is'. Definitie niveau 3: 'Interne en externe informatie wordt gestructureerd verzameld en geanalyseerd. Informatie heeft een sturende rol'.

^b Geen realisatie 2017 beschikbaar. Het betreft een kerncijfer dat in de SZW Begroting 2018 is geïntroduceerd. De Inspectie SZW heeft haar administratie zo aangepast dat realisaties voor het eerst over 2018 beschikbaar komen.

^c Geen raming 2020 beschikbaar

^d Betreft het aandeel van alle bedrijven waar oneerlijk werk een potentieel risico is en waar de Inspectie toezicht heeft gehouden.

De tabel brengt tot uitdrukking wat de budgettaire reeks ook laat zien, dat niet alle doelen direct en op hetzelfde moment te bereiken zijn. Vanwege het omvangrijke en ingrijpende karakter zijn de doelen voor eerlijk en informatiegestuurd werken aan het einde van de programmeringsperiode gepositioneerd. Voor het realiseren van de doelen op het vlak van gezond en veilig werken (verhouding actief/reactief en deelname van de Inspectie aan gezamenlijke inspecties Brzo) is het streefjaar 2020. Voor het vergroten van de inspectiedekking voor eerlijk werk en datagericht werken wordt, volgens de n+1 vuistregel, gestreefd naar realisatie ná afronding van de capaciteitsuitbreiding, eind 2023. Eenmaal gesteld, sturen deze doelen vervolgens ook de personele uitbreiding. De rapportage over de voortgang van de indicatoren wordt opgenomen in het jaarplan- en verslag van de Inspectie en in de begroting en -jaarverslag van SZW.

4.3 Verdeling extra middelen

De extra 50 miljoen euro worden, in lijn met de brief over de uitbreiding van de Inspectieketen Inspectie SZW, als volgt ingezet. Naast verdubbeling van de inzet op eerlijk werk om het geconstateerde handhavingstekort op dat domein tegen te gaan, de investering in informatiegestuurd werken en versterking toezicht Brzo (conform ICF), gaat er 3% van de extra middelen naar de handhaving van arbeids(markt) discriminatie. Ook zal er 9% van de extra middelen worden ingezet voor de bestrijding van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Tenslotte is het aandeel voor gezond en veilig werk 17%. Vrijwel alle actieve programma's op het terrein van gezond en veilig werk kunnen hiermee worden geïntensiveerd.

Het risico bestaat dat er meer capaciteitsinzet voor reactieve inspecties gezond en veilig werk nodig is dan verwacht. Hierdoor is het denkbaar dat de balans reactief/actief niet of later gerealiseerd wordt. De Inspectie SZW zal daarom periodiek monitoren op het aantal ongevalsonderzoeken. In tabel 3 wordt de totale inzet van de extra middelen weergegeven.

Tabel 3 Inzet middelen versterking inspectieketen 2023

Inspectiedoelen	mln €	%
Gezond en veilig werk: balans reactief/actief	8,5	17%
Gezond en veilig werk: blootstelling gevaarlijke stoffen	4,5	9%
Gezond en veilig werk: gezamenlijke Brzo inspecties	2	4%
Gezond/eerlijk werk: arbeidsmarktdiscriminatie	1,5	3%
Eerlijk werk: intensivering aanpak onderbetaling, uitbuiting, schijnconstructies	30	59%
Informatiegestuurd werken	4	8%
Totaal	50,5¹	100%

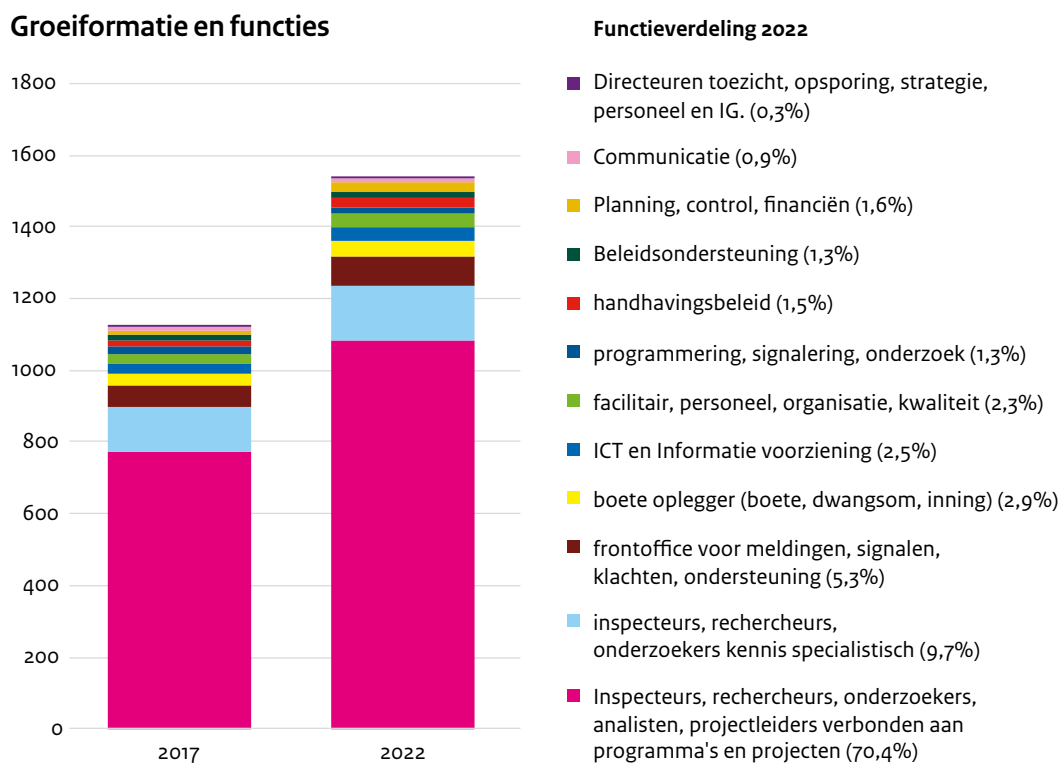
¹ 50 mln. ICF + 0,5 mln. Handhavingbudget.

4.4 Personele uitbreiding

In 2018 zijn de eerste stappen gezet om de inspectieketen in de handhaving met meer personeel te versterken. Om de uitbreiding nauwgezet en gecontroleerd te laten verlopen, heeft de Inspectie SZW eerst ingezet op de juridische en beleidsmatige functie, de financiële control op de uitbreiding, de HRM-functie die de opschaling van werving en opleiding begeleidt en de versterking van de analysecapaciteit. Nadat deze eerste uitbreiding is voltooid, verschuift in de jaren na 2018 de verhouding in de uitbreiding naar de voor de Inspectieprogramma's benodigde disciplines (inspecteurs, onderzoekers, analisten, inspectieondersteuners, beleidsmedewerkers, juristen, informatiedeskundigen, ICT-specialisten, projectleiders, handhavingsspecialisten, medewerkers boete en dwangsom, etc.). De werving kan ondanks intensivering en meer specifieke aandacht voor doelgroepen door externe omstandigheden minder nieuwe medewerkers opleveren dan verwacht. Om deze reden zal de werving frequent gemonitord en waar mogelijk bijgesteld worden.

Grafiek 2 Groei formatie en opbouw naar functiegroepen

In legenda aandeel functiegroep in totale organisatie



Uitvloeisel van de beoogde inzet van de bestaande en additionele middelen is dat na 2022 van het totale inspectiebudget grosso modo 50% wordt besteed aan het doel eerlijk werk, 34% aan het doel veilig en gezond werk, 13% aan Brzo en blootstelling gevaarlijke stoffen, 2% aan arbeids(markt)discriminatie en 1% aan bestaanszekerheid/werk en inkomen.

Tabel 4 Relatieve verdeling van gehele budget over inspectiedoelen

Inspectiedoelen	% 2018	% 2023
Gezond en veilig werk (excl. Brzo)	43	34
Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS) (incl. Brzo)	11	13
Eerlijk	41	50
Werk en Inkomen	4	1
Arbeids(markt)discriminatie	1	2
Totaal	100	100

Van de 4 doelen uit het ICF zijn er 3 gericht op de maatschappelijke doelen en 1, informatiegericht werken, op de interne organisatie van de Inspectie. Het bereiken van de maatschappelijke doelen en de inzet in de programma's wordt beschreven in de andere hoofdstukken en in de bijlage. Onderstaand wordt nader ingegaan op Informatiegestuurd werken.

4.5 Informatiegestuurd werken

De Inspectie SZW streeft naar meer effectiviteit en efficiëntie door inzet op en structurele borging van Informatie Gestuurd Werken (IGW). IGW is een continu proces waarbij de Inspectie interne en externe data bij elkaar brengt, analyseert en de daaruit resulterende informatie toepast om haar maatschappelijk effect te vergroten. IGW is een middel om de missie en taakopdracht van ISZW te realiseren. Dat vraagt verandering in de opzet van organisatie en werkprocessen, informatievoorziening en –technologie, databeheer, sturing, inzet van medewerkers en samenwerking met de partners.

De Inspectie heeft in 2017 in kaart laten brengen hoe de organisatie scoort op niveau IGW. Op basis van een vijfpuntschaal was de score 2. Dit betekent dat de manier waarop de Inspectie data verzamelt, maar beperkt gestructureerd is en er maar beperkt gebruik van wordt gemaakt in de sturing en het plaatsen van interventies. De komende jaren streeft de Inspectie ernaar om IGW duurzaam in de organisatie in te bedden. In 2022 wil de Inspectie in staat zijn in- en externe informatie gestructureerd te verzamelen en te gebruiken in de sturing en plaatsing van interventies. Dat houdt in dat er een werkend fundament is gerealiseerd waarbij de bronnen op orde zijn. Dat wil zeggen: de medewerkers beschikken over basiscompetenties om met digitale voorzieningen om te gaan en hebben toegang tot relevante data en informatieproducten. Hiermee wordt voor de gehele organisatie een zogenaamd IGW-volwassenheidsniveau van 3 nagestreefd. Op dit niveau zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van het analyseren van ongestructureerde data zoals documenten, beelden en geluidsfragmenten, door gebruik te maken van analysetools, -methodes en –kennis in het vernieuwingssteam. Op basis van die analyses zouden voorspellende modellen gemaakt kunnen worden, waarmee in de volgende fase zicht wordt verkregen op incidenten die gaan plaatsvinden.

4.6 Strategische personeelsplanning, leiderschap en vakmanschap

De Inspectie streeft ernaar medewerkers en leidinggevendenden met verschillende achtergronden, competenties, kennis, vakinhoudelijke vaardigheden en gedragsvaardigheden in dienst te hebben.

De Inspectie neemt maatregelen om tot een goed toegerust personeelsbestand te komen. Hiervoor maakt zij gebruik van Strategische Personeelsplanning (SPP). In SPP wordt de huidige en toekomstige personeelsbehoefte zichtbaar gemaakt. Hierbij wordt rekening gehouden met externe ontwikkelingen en de ambities en doelstellingen van de Inspectie. SPP bevat daarnaast de volgende thema's: organisatieontwikkeling, informatiegestuurd werken en informatievoorziening, vakmanschap en leiderschap, aantrekkelijk en goed werkgeverschap.

SPP is de basis voor de doorontwikkeling van het HR-beleid en bijbehorend instrumentarium, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals toenemende vergrijzing, toenemende krapte, mobiliteit, flexibiliteit, loonniveaus en regionale arbeidsmarktontwikkelingen. Ook worden er op basis van SPP acties ondernomen voor het werven, selecteren en opleiden van medewerkers.

De komende jaren wordt er verder geïnvesteerd in vakmanschap en leiderschap, met als gewenst resultaat een duurzame verandering in houding en gedrag van onze medewerkers. De centrale opbouw van de organisatie enerzijds en de landelijke spreiding anderzijds verlangen extra en continue aandacht voor de wijze van leidinggeven, samenwerken en communiceren. De extra aandacht voor houding en gedrag draagt bij aan de ambitie van de Inspectie om flexibeler en gericht samen te werken teneinde meer maatschappelijk effect te bewerkstelligen. De Inspectie beziet strategisch personeelsbeleid van de organisatie in samenhang met duurzame inzetbaarheid, psychosociale arbeidsbelasting en vitaliteit van haar werknemers.

4.7 Formatie en budget

Formatie

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de formatie van de Inspectie SZW weergegeven, inclusief de voorziene uitbreiding als gevolg van de extra middelen uit het regeerakkoord. In 2018 heeft de minister van VWS besloten de werkzaamheden op het gebied van fraude in de zorg structureel te beleggen bij de Inspectie SZW. De formatie die hiermee gemoeid gaat en die de afgelopen jaren is opgebouwd tot 68,8 fte, is daarmee structureel geworden.

Ten aanzien van de formatie is de inzet om in 2018 tot een formele aanpassing van het O&F-rapport te komen. Om het versterken van de handhavingsketen hierop niet te laten wachten, zal ook de uitbreiding in 2019 vooruitlopen op de bestaande vastgestelde formatie. Onderstaand overzicht geeft de bestaande formatie volgens het huidige O&F-rapport weer. Daarbij is een indicatie weergegeven van de toekomstige formatie op basis van de geplande wervingsactiviteiten.

Formatie Inspectie SZW	2018	2019	2020	2021	2022
Formatie vast*	1.053	1.053	1.053	1.053	1.053
Formatie tijdelijk	3	3	3	3	3
Formatie opsporing t.b.v. VWS*	69	69	69	69	69
Totaal	1.125	1.125	1.125	1.125	1.125
Indicatie Formatietoename	76	186	236	296	416
Totaal plus Indicatie Formatietoename	1.201	1.311	1.361	1.421	1.541
* Gewijzigd ten opzichte van Jaarplan 2018 door professionalisering Opsporing (minder medewerkers maar van hoger schaalniveau).					

Budget Inspectie SZW

De uitgaven van de Inspectie bestaan voornamelijk uit personeelskosten. Overige kosten zijn voor huisvesting, ICT, materieel en dienstreizen. De komende jaren ontwikkelen de beschikbare middelen zich als volgt:

Budget Inspectie SZW (x € 1 miljoen)	2018	2019	2020	2021	2022
w.v. Middelen regeerakkoord	8,6	20,6	26,6	33,6	45,6
w.v. Personeel	104,4	112,7	117,5	124,0	136,0
Totaal	119,1	123,9	130,2	137,7	149,7

Bijlage I

Programma's 2019 – 2022

Gedurende de jaren 2019–2022 voert de Inspectie de volgende zeventien programma's uit.

1. Agrarisch en groen
2. Bouw en infrastructuur
3. Transport en logistiek
4. Horeca en detailhandel
5. Schoonmaak
6. Zorg
7. Uitzendbureaus
8. Industriële arbeid
9. Bedrijven met gevaarlijke stoffen
10. Asbest
11. Arbeids(markt)discriminatie en Psychosociale arbeidsbelasting
12. Arbeidsuitbuiting
13. Schijnconstructies, cao-naleving en fraude
14. Certificatie en markttoezicht
15. Toezicht SUWI en sociaal domein
16. Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk
17. Meldingen en preventie oneerlijk werk

1. Agrarisch en groen

Het programma Agrarisch en groen richt zich op de risico's onderbetaling, illegale tewerkstelling, overschrijding arbeids- en/of rusttijden en het niet naleven van de Waadi en de WagwEU. Met betrekking tot onveilig werk gaat het om een onveilige werkomgeving (valgevaar, aanrijdgevaar, explosie of brand) en werken met (onveilige) machines. Op het terrein van ongezond werk richt het programma zich op fysieke overbelasting (repetitief werk) en op risico's van blootstelling aan sectorspecifieke gevaarlijke stoffen. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

2. Bouw en infrastructuur

Het programma Bouw en infrastructuur richt zich, als het gaat om oneerlijk werk, op de risico's onderbetaling, illegale tewerkstelling, overschrijding van arbeids- en/of rusttijden en het niet naleven van de Waadi en de WagwEU. Een belangrijk risico van werken in de bouw en infra is verder gezondheidsschade op de langere termijn. In het programma moet daarom aandacht zijn voor de gevolgen op lange termijn van ongezond werken, dynamische overbelasting en lawaai. Ook richt het programma zich op het risico van een ongeval en op blootstelling aan sectorspecifieke gevaarlijke stoffen. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

3. Transport en logistiek

De risico's op het terrein van oneerlijk werk die in dit programma worden aangepakt, zijn arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, onderbetaling en illegale tewerkstelling. Op het terrein van ongezond en onveilig werk gaat het om fysieke overbelasting (met name excessief kracht zetten bij tillen, trekken en duwen) en veiligheid bij laden en lossen. Tevens wordt de aanpak van blootstelling aan sectorspecifieke gevaarlijke stoffen (irriterende stoffen en dieselmotorenemissie) aangepakt. Het programma wil bijdragen aan een cultuurverandering binnen de sector, gericht op het versterken van een cultuur van gezond en veilig werken. Het programma wordt in coördinatie met de ILT vormgegeven. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken. Ook zal de strafrechtelijke aanpak in samenwerking met Opsporing worden opgepakt.

4. Horeca en detailhandel

Het programma Horeca en detailhandel richt zich op de risico's op gebied van oneerlijk werk, dynamische overbelasting, ongelijke behandeling, en agressie en intimidatie door externen. Waar nodig wordt samengewerkt met het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) en/of het HEIT (Haags Economisch Interventie Team). Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg in de horeca en detailhandel en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

5. Schoonmaak

Het programma Schoonmaak richt zich op de risico's op gebied van oneerlijk werk, waaronder onderbetaling, illegale tewerkstelling en het niet-naleven van de ATW en de Waadi. Op het terrein van gezond en veilig werk spelen de risico's van dynamische overbelasting, ongewenste interne omgangsvormen en blootstelling aan sectorspecifieke gevaarlijke stoffen. Ten opzichte van de focus van het huidige programma zal er de komende jaren minder nadruk liggen op schoonmaak in hotels en meer op de schoonmaak van transportmiddelen, industriële schoonmaak, glasbewassing, schoonmaak van gebouwen, schoonmaak bij evenementen en schoonmaak door verhuisbedrijven. Er zal zoveel mogelijk samen worden gewerkt met Opsporing. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

6. Zorg

Het programma Zorg richt zich op werkdruk, fysieke belasting, emotionele overbelasting, de risico's van ongewenst gedrag door patiënten en externen, illegale tewerkstelling en onderbetaling. Ook is er aandacht voor sectorspecifieke gevaarlijke stoffen. Het programma zet in op verantwoord werkgeverschap en goed bestuur. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken. Er zal waar mogelijk samen worden gewerkt met het team Zorgfraude bij Opsporing.

7. Uitzendbureaus

Het programma Uitzendbureaus richt zich op het terugdringen van risico's op gebied van oneerlijk werk en arbeidsongevallen bij uitzendkrachten. Malafide uitzendketens worden aangepakt, zo nodig in samenwerking met Opsporing. De komende jaren wordt meer nadruk gelegd op de rol van uitzendbureaus bij distributiecentra. In de sectoren waar de kennis en ervaring van ISZW nog ontbreekt zijn verkenningen van het aantal risicobedrijven, meldingen en klachten uitgevoerd. Ook pakt het programma het stelselvraagstuk rondom werkgeversverantwoordelijkheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt op, in samenspraak met de programma's Toezicht SUWI en sociaal domein en Schijnconstructies, cao-naleving en fraude. Tot slot is er aandacht voor PSA en Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

8. Industriële arbeid

Het programma Industriële arbeid richt zich op machineveiligheid, het veilig werken met arbeidsmiddelen (inclusief ageing), veiligheid op de arbeidsplaats (zoals inrichting en opstelling van procesinstallaties), dynamische en fysieke overbelasting (zoals trillingen en geluid), PSA (onder andere werkdruk), sociale verantwoordelijkheid (een cultuur van gezond en veilig werken), oneerlijk werk, robotisering, en de blootstelling aan sectorspecifieke gevaarlijke stoffen (zowel blootstelling als explosieveiligheid). Ook richt het programma zich op risico's op gebied van oneerlijk werk, met name gericht op de onderkant van de sector (kwetsbare groepen in de productie). Daarnaast is er aandacht voor Arbozorg en zal het programma relevante meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk oppakken.

9. Bedrijven met gevaarlijke stoffen

Het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen richt zich op het risico van onvoldoende procesveiligheid, op CMR- en ZZS-stoffen en ioniserende straling, en op die bedrijven en segmenten van de arbeidsmarkt waar de risico's het grootst zijn. Uitgezonderd Brzo-bedrijven, die intensief worden gecontroleerd, richt de aandacht van het programma zich niet op een afgebakend aantal subsectoren. De drie genoemde risico's komen breed op de arbeidsmarkt voor. Met sectorprogramma's wordt afgesproken welke handhaving op sterk sectorspecifieke stoffen daar kan worden opgenomen. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg. Dit programma vervult een coördinerende/regierol voor het risico van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Het programma overlegt met de sectorprogramma's over de totstandkoming van hun aanpak gericht op sectorspecifieke gevaarlijke stoffen. Ook zal er waar nodig samen worden gewerkt met Opsporing.

10. Asbest

In dit programma staat asbest als kankerverwekkende stof centraal. Het programma richt zich op de asbestverwijderingsbranche en op elke andere bedrijfstak of omgeving waar asbestsanering plaatsvindt. De risico's waar het programma aandacht voor heeft zijn illegale asbestverwijdering en onrechtmatige asbestverwijdering door gecertificeerde bedrijven en personen, en door bedrijven die asbest saneren in de hoogste risicoklasse. Hierdoor zijn werknemers van deze bedrijven onvoldoende beschermd tegen de gezondheidsrisico's van asbest. Het programma streeft verder naar meer bewustwording bij werkgevers/werknemers in andere sectoren dan de asbestbranche van gevaren en risico's van (aanwezigheid van) asbest, zodanig dat zij gericht maatregelen nemen in situaties waarbij blootstelling aan asbest kan optreden. Daarnaast is er aandacht voor PSA en Arbozorg.

11. Arbeids(markt)discriminatie en Psychosociale arbeidsbelasting

Dit themaprogramma richt zich op het voorkomen en beperken van arbeids(markt)discriminatie en het aanpakken van (de gevolgen van) psychosociale arbeidsbelasting, zoals gezondheidsklachten, ziekteverzuim en langdurige arbeidsongeschiktheid. Dit gebeurt door toezicht te houden op het beleid dat ondernemingen daarop voeren en op de naleving van de arbowetgeving, en door de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden met psychische problematiek te bevorderen door het functioneren van het socialezekerheidsstelsel te verbeteren. Er wordt ingezet op activering van het netwerk van stakeholders (brancheorganisaties in risico-sectoren, arbo- en HRM-professionals). Men in staat stellen om hun rol goed te vervullen kan arbeids(markt)discriminatie en PSA effectief terugdringen. Dit programma vervult een coördinerende/regierol voor het risico van PSA. Het programma overlegt met de sectorprogramma's over de totstandkoming van hun aanpak gericht op dit risico's. Na een verkenning in 2018 zal de rol van de Inspectie mogelijk worden verbreed naar het terugdringen van discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt (werving en selectie). In 2018 heeft de Inspectie SZW verkend of en op welke wijze zij effectief toezicht kan houden op discriminatie bij werving en selectie arbeids(markt)discriminatie.

12. Arbeidsuitbuiting

Het programma Arbeidsuitbuiting richt zich op de risico's van arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en misstanden, en de bescherming van kwetsbare groepen. Deze risico's zijn niet sectorspecifiek en spelen arbeidsmarktbreed. Dit programma vervult een coördinerende/regierol voor het risico van signalen ernstig benadeelden. Het programma overlegt met de sectorprogramma's over de totstandkoming van hun aanpak gericht op dit risico's.

13. Schijnconstructies, cao-naleving en fraude

Het programma richt zich op de aanpak van (schijn)constructies, niet-naleving van cao's en uitkeringsfraude. Op het gebied van (schijn)constructies gaat het om risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt: onvoldoende inkomen/onderbetaling, arbeidsuitbuiting en bestaansonzekerheid. Daarnaast wordt verkend in hoeverre deze risico's voorkomen in de platformeconomie en wat voor handhavingssregime op de platformeconomie nodig is. Het programma neemt verzoeken in behandeling van de sociale partners om cao-nalevingsverzoeken uit te voeren. Het programma ondersteunt IND-verzoeken omtrent erkend en sociaal referenten en trekt deels samen op bij de uitvoering/inrichting van de handhavingsactiviteiten. Zo kan misbruik worden tegengegaan.

Voor het onderdeel uitkeringsfraude gaat het om het detecteren van zwart werken met een uitkering, en het beoordelen van de manier waarop UWV, SVB en gemeenten hun taak om fraude tegen te gaan uitvoeren. Daarbij wordt bekeken of intensivering van het aanpakken van zwartwerken met een uitkering nodig is en, zo ja, welke aanjagende rol het programma daarbij speelt. Voor alle activiteiten geldt dat er nauwe samenwerking met Opsporing plaats zal vinden.

14. Certificatie en markttoezicht

Het programma Certificatie en markttoezicht richt zich op het (dis)functioneren van wettelijk verplichte certificatiestelsels SZW en het CE-stelsel, waardoor het gewenste resultaat – gezond en veilig werken – niet behaald wordt: valse certificatie / valsheid in geschrifte, stelselrisico's zoals het disfunctioneren van partijen binnen wettelijk verplichte certificatiestelsels, niet-naleving van Europese productrichtlijnen door marktdeelnemers, en 'grijze markt', oftewel handel via distributiekanaal die weliswaar legaal zijn, maar ook onofficieel, ongeautoriseerd of niet zo door de fabrikant bedoeld. Daarnaast richt het programma zich op het risico van onterecht vertrouwen van eindgebruikers in de certificatie van producten, processen en personen, en daarmee op het risico van verlies van vertrouwen in de overheid.

Het programma richt zich op de volgende thema's/(sub)sectoren: asbest, arbozorg, explosieve stoffen, duikarbeid en kraanmachinisten, producten gebruik, producten nieuwbouw (zelfcertificering of CBI-certificering), machines, persoonlijke beschermingsmiddelen, liften, drukvaten, drukapparatuur, explosie veilig materieel (ATEX) en containers.

15. Toezicht SUWI en sociaal domein

Dit programma monitort de ontwikkelingen en signaleert en agendeert risico's in het functioneren van de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit gebeurt door middel van een brede monitor op klant- en uitvoeringsniveau. Het programma Toezicht SUWI en sociaal domein verkent tevens in hoeverre geautomatiseerde beslisregels binnen de keteninformatiesystemen in geval van foutieve of verouderde registreerde persoonsgegevens tot fouten kunnen leiden, met als gevolg onjuiste uitkeringsverstrekking door gemeenten, het UWV en de SVB.

Daarnaast richt het programma zich op de uitvoering van de decentralisaties door gemeenten. Dit wordt gedaan door deelname aan Toezicht Sociaal Domein, waarin verschillende rijksinspecties samenwerken. De activiteiten van het Toezicht sociaal domein richten zich op SUWI-taken in samenhang met zorg-, onderwijs- en andere decentrale taken. Tot slot houdt het programma zich op verzoek van de minister en/of de staatssecretaris bezig met het uitvoeren van onderzoeken op het terrein van werk en inkomen.

16. Meldingen, verzoeken en preventie onveilig en ongezond werk

In dit programma worden risico's aangepakt die hebben geleid tot ongevallen of klachten op het terrein van ongezond en onveilig werken. Het gaat om alle ongevallen in alle sectoren van de Nederlandse economie, met uitzondering van ongevallen die samenhangen met blootstelling aan gevaarlijke stoffen of asbest. Ondermelding van arbeidsongevallen wordt tegengegaan. Daarnaast richt het programma zich op het behandelen van verzoeken in verband met het verlenen van ontheffingen en specifieke meldingen Arbowet (vluchtige organische stoffen, incidenten met biologische agentia, arbocatalogi en werkonderbreking), ontheffingen Arbeidstijdenwet (nachtarbeid en kunstkinderen) en het adviseren over Koninklijke onderscheidingen (hofleverancier en predicaat 'Koninklijke'). In dit programma is nadrukkelijk ook aandacht voor arbozorg en het bevorderen van de veiligheidscultuur binnen bedrijven. Dit programma vervult een coördinerende/regierol voor het risico van onvoldoende naleving van de Arbozorgverplichtingen. Het programma overlegt met de sectorprogramma's over de totstandkoming van hun aanpak gericht op dit risico's. Ook heeft het programma een regierol als het gaat om het overdragen van klachten en meldingen naar de sectorprogramma's.

17. Meldingen en preventie oneerlijk werk

Het programma Meldingen en preventie oneerlijk werk richt zich op alle meldingen en verzoeken op het gebied van oneerlijk werk die buiten (de focus van) de andere programma's liggen, en op WagwEU-meldingen. Het programma benut de informatie uit meldingen optimaal en signaleert daarmee trends en ontwikkelingen om zo input geven voor het eventueel bijstellen van het portfolio, de doelen in programma's en voor de AMF-monitor. Daarnaast heeft het programma aandacht voor het ontwikkelen van een aanpak een cultuur van eerlijk werk en wil het inzicht krijgen in regelovertreding in sectoren waar de Inspectie zich niet actief op richt. Ook heeft het programma een regierol als het gaat om het overdragen van klachten en meldingen naar de sectorprogramma's.

Bijlage II

De interventietoolbox.
Handvatten om in
onderbouwde stappen
te komen tot een
interventiemix.

Bijlage III

Definitie 20 hoofdrisico's IRA

EERLIJK WERK

1. Uitbuiting

De Inspectie onderscheidt drie soorten van uitbuiting: arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening en criminele uitbuiting. Arbeidsuitbuiting is uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze. Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting is een stapeling van factoren zoals onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer. Onder gedwongen dienstverlening vallen alle diensten die onder dwang moeten worden verricht. Hierbij kan het gaan om verschillende vormen van dienstverlening waar geen arbeidsverhouding aan ten grondslag ligt, zoals het gedwongen verrichten van allerlei klussen in of rondom het huis. Bij criminele uitbuiting gaat het om gedwongen criminaliteit.

2. Onderbetaling

Onderbetaling is de situatie waarin werknemers minder betaald krijgen dan is vastgelegd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). We onderscheiden drie vormen van onderbetaling:

1. onderbetaling van werknemers (inclusief degenen die op basis van stukloon of overeenkomst van opdracht werken);
2. onderbetaling in verband met schijnzelfstandigheid;
3. onderbetaling van stagiairs.

Het begrip werknemers slaat hier dus niet alleen op personen met een officieel arbeidscontract.

3. Illegale tewerkstelling

Onder illegale tewerkstelling wordt verstaan: tewerkstelling van vreemdelingen zonder dat – indien vereist – aan de vergunningsplicht van de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan. Ook personen die wel legaal in Nederland verblijven, maar niet zonder tewerkstellingsvergunning mogen werken, vallen binnen het risico illegale tewerkstelling.

4. Aantasting arbeidsverhoudingen

Ondanks de wet- en regelgeving is het mogelijk dat er een disbalans ontstaat in de verhouding werkgever-werknemer(s) die ten nadele is van de werknemer. Deze disbalans kan ontstaan tussen werkgevers en werknemers in het algemeen, maar kan ook betrekking hebben op specifieke groepen werknemers (bijvoorbeeld uitgeleende arbeidskrachten). Daarnaast hecht de overheid ook aan medezeggenschap van werknemers, niet alleen als middel om de rechtspositie van de werknemer te versterken, maar ook als een doel op zichzelf.

Het voorgaande leidt tot drie subrisico's met betrekking tot het hoofdrisico Aantasting arbeidsverhoudingen, ten nadele van de werknemer:

- 4.1 Aantasting rechtspositie werknemer;
- 4.2 Aantasting rechtspositie uitgeleende arbeidskrachten;
- 4.3 Aantasting medezeggenschap van werknemers.

5. Ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt

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

Dit risico bevat dus niet (de gevolgen van) discriminatie op de werkvloer, zoals dat op grond van de Arbeidsomstandighedenwet kan worden onderscheiden. Dat valt onder het risico '10. Psychosociale en cognitieve overbelasting' onder gezond en veilig werk.

GEZOND EN VEILIG WERK

6. Fysieke overbelasting

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

7. Ongezonde fysische werkomgeving

De ruimte en omgeving waarin wordt gewerkt en de apparatuur die wordt gebruikt, zijn omgevingsfactoren die een effect kunnen hebben op het lichaam. Een koude, vochtige werkplek kan gezondheidsklachten veroorzaken. Net als een te warme werkplek, of een ruimte waar weinig daglicht binnenkomt. Ook andere omgevingsfactoren kunnen schadelijk zijn voor het lichaam. Bijvoorbeeld machines die te veel lawaai produceren of een bepaald soort straling. We onderscheiden vijf mogelijke bronnen van een ongezonde fysische werkomgeving: klimaat, geluid, ioniserende straling, niet-ioniserende straling (daaronder vallen optische straling en elektromagnetische velden) en werken onder overdruk.

8. Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen

Gevaarlijke stoffen zijn stoffen die tot gezondheidsschade kunnen leiden bij mensen die voor langere of kortere tijd worden blootgesteld aan deze stoffen. In de Arbo-regelgeving worden stoffen 'gevaarlijk' genoemd als hun intrinsieke (stofeigen) eigenschappen een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van werknemers kunnen opleveren. Onder gevaarlijke stoffen verstaan we alleen stoffen die van organische of anorganische oorsprong zijn. Stoffen die worden uitgescheiden door levende organismen vallen onder de biologische agentia (risico 9).

9. Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia

Biologische agentia zijn alle al dan niet genetisch gemodificeerde micro-organismen. Voorbeelden zijn virussen, bacteriën schimmels of parasieten. Biologische agentia kunnen een infectie, allergie of toxiciteit veroorzaken. Biologische agentia omvatten ook 'producten' van dode bacteriën en schimmels (zoals toxines), weefselweek (celcultures) en prionen (virus-eiwitten die net als virussen infecties kunnen veroorzaken). Organische stoffen die onder andere door planten worden afgescheiden en allergische reacties kunnen veroorzaken, vallen ook onder de term biologische agentia.

10. Psychosociale en cognitieve overbelasting

In artikel 1 van de Arbeidsomstandighedenwet wordt psychosociale arbeidsbelasting omschreven als de factoren die stress teweeg kunnen brengen. Dat wil zeggen seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten, discriminatie en werkdruk in de arbeidssituatie. De Inspectie maakt onderscheid tussen drie soorten psychosociale overbelasting. In de eerste plaats werkdruk. Daarbij kan sprake zijn van een te hoge werklust, van cognitieve overbelasting of van emotionele overbelasting. In de tweede plaats ongewenst gedrag door derden zoals klanten, patiënten of leerlingen. In de derde plaats ongewenste omgangsvormen, waarbij de bron van psychosociale overbelasting in het gedrag van collega's of leidinggevenden ligt. Zowel bij ongewenst gedrag van derden als bij ongewenste omgangsvormen tussen collega's kan het gaan om agressie (waaronder fysiek geweld), seksuele intimidatie, pestgedrag en discriminatie.

11. Overbelasting als gevolg van werkduur

Wanneer werknemers te lang achter elkaar werken, te weinig rust nemen, te veel onregelmatig werken of met te weinig rust tussendoor nachtarbeid verrichten, kan dat leiden tot fysieke overbelasting, tot negatieve mentale effecten en tot gevolgen voor het sociale functioneren. Daarom zijn in de Arbeidstijdenwet (ATW) regels vastgelegd waaraan de werktijden van werknemers moeten voldoen. Kinderen (12 t/m 15 jaar) en jeugdigen (16-17 jarigen) vormen een speciale groep, waarvoor strengere regels gelden. Deze hebben niet alleen met de arbeidsduur, of het moment van arbeid, maar ook met de aard van de arbeid te maken.

12. Onveiligheid op de werkplek

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

13. Zware ongevallen en ernstige risico's voor de volksgezondheid

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

Ernstige risico's voor de volksgezondheid zijn risico's die in potentie grote gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van grote aantallen niet-werknemers. Die kunnen het gevolg zijn van een ongeval (wanneer bijvoorbeeld als gevolg van een ongeval een giftige stof vrijkomt en een woonwijk bereikt), maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Denk bijvoorbeeld aan een werknemer die op het werk besmet raakt met een zeer schadelijke bacterie of virus, en vervolgens anderen in zijn omgeving daarmee besmet, wat in het meest ernstige geval tot een epidemie zou kunnen leiden.

BESTAANSZEKERHEID

14. Onvoldoende inkomen

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

15. Ontstaan of voortduren van problematische schulden

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

16. Mismatch werkzoekenden en vacatures

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

17. Geen re-integratie na langdurige ziekte

Dit risico kent drie verschijningsvormen: een werknemer die langdurig ziek is geweest, voldoende hersteld is om weer aan het werk te kunnen, komt toch niet aan het werk komt; het genezingsproces van de ziekte wordt vertraagd door een gebrek aan goede begeleiding; of de werknemer wordt uiteindelijk (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt.

Als werknemers ziek worden en daardoor niet meer kunnen werken, is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de werkgever om zorg te dragen voor de re-integratie van de zieke werknemer, vanzelfsprekend samen met de werknemer zelf. Voor bepaalde groepen werknemers geldt dit niet, en is UWV verantwoordelijk. Dat geldt voor ontvangers van een WW-uitkering die ziek worden en daarom geen werk kunnen accepteren. Dat geldt ook voor mensen die een tijdelijk contract hebben, dat afloopt tijdens hun ziekte, of mensen die als uitzendkracht of oproepkracht bij een werkgever werken.

18. Lonende fraude met inkomensondersteuning

Wanneer ontvangers van een inkomensvoorziening (zoals een uitkering in het kader van de Participatiewet of de Werkloosheidswet) informatie over hun situatie niet of niet correct doorgeven, is het mogelijk dat zij onterecht de voorziening ontvangen, of een te hoge (of mogelijk ook een te lage) voorziening ontvangen. In de Fraudewet staat het begrip verwijtbaarheid centraal. Als sprake is van verwijtbaarheid bij het niet naleven van de inlichtingenplicht, dan is sprake van fraude. Wordt fraude niet opgespoord, of wordt de fraude wel opgespoord maar wordt het geld niet teruggevorderd, dan is er financieel voordeel voor de fraudeur. In zo'n geval is sprake van lonende fraude.

19. Lonende fraude met ESF-subsidies

In 2014 is een nieuwe programmaperiode voor subsidies van het Europees Sociaal Fonds (ESF-subsidies) gestart, die loopt tot 2020. Met deze subsidies kan fraude plaatsvinden, wanneer deze niet (volledig) worden gebruikt waarvoor bedoeld of er niet wordt voldaan aan de voorwaarden die daarvoor gelden. Wordt fraude niet opgespoord, of wordt de fraude wel opgespoord maar wordt het geld niet teruggevorderd, dan is er financieel voordeel voor de fraudeur. In zo'n geval is sprake van lonende fraude.

20. Lonende fraude met re-integratiegelden

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

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