

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2017

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2016

1. Inleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag en de slotwet 2015 van het Ministerie van SZW (Kamerstuk 34 475 XV, nr. 11) hebben de leden Pieter Heerma c.s. de regering in een aangenomen motie verzocht te onderzoeken in hoeverre de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend is, en deze analyse aan de Kamer te presenteren voorafgaand aan de behandeling van de begroting SZW¹. Naar aanleiding van deze motie heb ik ABDTopConsult verzocht om voor de behandeling van de begroting een onderzoek uit te voeren. Het bijgevoegde rapport «Werken met effect» is daarvan het resultaat². Ik heb grote waardering voor de oplevering van dit rapport op deze zeer korte termijn en ben dan ook blij dat ik u dit rapport nog voor de begrotingsbehandeling kan aanbieden. In deze brief reageer ik op de hoofdconclusies uit dit rapport. Daarnaast zal ik een reactie geven op het verzoek van Uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Handhaving op 2 november jl. om handhavingstoetsen van de Inspectie SZW openbaar te maken (Kamerstuk 17 050, nr. 532).

In het rapport wordt vastgesteld dat het niet mogelijk is een eenduidig en kwantitatief onderbouwd antwoord te geven op de vraag of de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend is, omdat daarvoor niet de juiste informatie beschikbaar is en omdat een politiek vastgestelde norm ontbreekt. Op basis van een gemengde kwantitatieve en kwalitatieve analyse kan alleen de voorzichtige uitspraak gedaan worden dat in het functioneren van de Inspectie SZW als geheel op grond van het verrichte onderzoek geen significant tekort aan capaciteit is vastgesteld. Er wordt wel druk geconstateerd op het werkterrein van de Inspectie SZW, door druk op de Nederlandse sociale normen, de groei van het aantal onderne-

¹ Kamerstuk 34 475 XV, nr. 9.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

mingen en werkenden en juridisering van de handhaving. Het onderzoek geeft verder aan dat de Inspectie SZW een groter effect kan behalen door zich in een bepaalde richting te ontwikkelen, waarvoor het rapport aanbevelingen doet. Het rapport constateert dat verantwoording op basis van effecten urgent is, zodat in de toekomst beter onderbouwde antwoorden op de capaciteitsvraag gegeven kunnen worden en reële verwachtingen ontstaan over wat van de Inspectie mag worden verwacht. Tevens wordt in het rapport geconstateerd dat eind 2018 tijdelijke middelen voor één van de taken, de aanpak van schijnconstructies en feitenonderzoek ter ondersteuning van cao- handhaving door sociale partners, vervallen en dat snel helderheid over het al dan niet vervallen van deze taak en/of middelen wenselijk is.

2. Opdracht Inspectie SZW

De Nederlandse sociale normen, zoals de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, staan onder druk. Als gevolg van meerdere ontwikkelingen: de voortgaande economische integratie, de recente financiële crisis, maar ook vanwege de toename van het aantal arbeidskrachten uit andere lidstaten dan de EU, is er sprake van toenemende concurrentie, waarbij sommige werkgevers de randen van de wet opzoeken om de (arbeids)kosten te drukken. Soms wordt over de randen heen gegaan met het gebruik van schijnconstructies. Iedereen die in Nederland, of waar dan ook in Europa, werkt, moet een eerlijk loon krijgen. Misstanden als illegale tewerkstelling, onderbetaling en arbeidsuitbuiting moeten worden bestreden. In de afgelopen jaren heb ik mij zowel nationaal als internationaal sterk gemaakt voor het bevorderen van eerlijk en fatsoenlijk werk. Ik stuur daarover nog een afzonderlijke brief. Uw Kamer heeft mij hierin gesteund. Voor gezond en veilig werken is en blijft handhaving evenzeer van belang, zowel op de meer traditionele onderwerpen zoals ongevallen en gevaarlijke stoffen als op nieuwere onderwerpen als werkstress en ongewenste omgangsvormen. Toezicht op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden blijft daarom belangrijk. Ik begrijp en deel in deze context de zorgen die er bestaan over de capaciteit van de Inspectie SZW.

Het is van belang om te benadrukken dat de naleving van wet- en regelgeving in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van burgers en bedrijven. Het kabinet gaat uit van vertrouwen en geeft ruimte aan burgers en bedrijven om daarover met elkaar afspraken te maken. Dat vertrouwen is niet altijd gerechtvaardigd. Daarom is toezicht en handhaving een cruciaal onderdeel, zodat kwaadwillenden stevig aangepakt worden en kwetsbare groepen in de samenleving worden beschermd. Handhaving vormt daarom het sluitstuk. Er zijn echter wel grenzen aan de capaciteit van het toezicht door de Inspectie SZW. Toezichthouders kunnen niet overal permanent aanwezig zijn. Bovendien zou de toezichtlast voor alle goedwillende bedrijven en burgers dan onevenredig zwaar worden en disproportioneel. Een efficiënte inzet van handhavingscapaciteit vraagt daarom om keuzes in het handhavingsbeleid. Het is dus van belang om de inzet van de Inspectie te zien in de context van andere schakels in de keten die van invloed zijn op de naleving van wet- en regelgeving.

De afgelopen jaren lag er een algemene opdracht om, in lijn met alle overheidsinstellingen, de omvang van de Inspectie SZW terug te brengen. Dat paste in de breed gedragen wens te komen tot een kleinere overheid. Tegelijk ligt er een verwachting om aanwezig te zijn en problemen zoals onderbetaling, uitbuiting, en onveilig en ongezond werken aan te pakken en om zowel reactief werk (waaronder ongevallenonderzoek) als risicogestuurd actief werk te doen. Het rapport geeft aan dat de toenemende druk op de Inspectie dient te worden vertaald in een concreter

inzicht wat de verwachtingen ten aanzien van de Inspectie zijn zodat die in lijn kunnen worden gebracht met de keuzes over de omvang en inzet van de inspectiecapaciteit. Het rapport beveelt in dit licht de ontwikkeling van een control framework aan. Dat framework is nodig voor het inzicht in de samenhang tussen risico's, toezichtsprogramma's, doelen, inzet van middelen, beoogd maatschappelijk effect en resultaat van de inspectiecapaciteit. Dit maakt scherpere keuzes mogelijk over wat er van de Inspectie SZW wordt verwacht, in het licht van het bredere SZW-handhavingsbeleid. Daarom heeft de Inspectie, zoals ik in de begroting van SZW voor 2017 al heb aangekondigd, een start gemaakt met het ontwikkelen van indicatoren die plausibel kunnen maken wat het effect is van de inzet van de Inspectie. Dit zal bijdragen aan beter onderbouwde antwoorden op capaciteitsvragen.

Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen inzet en maatschappelijk effect wordt in het rapport ook aanbevolen een Inspectie control framework te ontwikkelen. Dit maakt de relatie inzichtelijk tussen de maatschappelijke problemen, risico's en verwachtingen op het SZW-domein enerzijds en de toezichtprogramma's van de Inspectie SZW anderzijds. Ook zal dit duidelijk maken hoe de keuze van de Inspectie voor specifieke sectoren of thema's tot stand komt en waarom voor andere sectoren of thema's minder aandacht is. Verder maakt het framework de afwegingen binnen toezichtprogramma's inzichtelijk, zodat per programma cijfermatig inzicht ontstaat in de grootte van het maatschappelijk probleem of risico, de ontwikkeling daarin, de inzet van capaciteit, welke interventie nodig is en het beoogde effect daarvan. Ook wordt in beeld gebracht of het beoogde effect met de huidige inzet wordt bereikt, en zo nee, wat daarvoor nodig zou zijn. Gelet op de urgentie dat ook in voorbereiding naar een volgend kabinet een goede afweging van taken en capaciteiten mogelijk kan worden gemaakt, heb ik gevraagd om dit control framework in maart in eerste opzet gereed te hebben.

3. Doorontwikkeling van de Inspectie SZW

De Inspectie SZW is betrekkelijk kort geleden, in 2012, gefuseerd uit verschillende organisaties tot de huidige vorm. De eerste jaren is, naast het bestendigen van de gemaakte keuzes, innoveren van de werkprocessen en het ontwikkelen van risico-analyses, gewerkt aan continuïteit. Het rapport wordt over het algemeen een positief beeld gegeven over waar de Inspectie SZW op dit moment staat. Ik onderschrijf de conclusie in het rapport dat het wenselijk is dat de Inspectie SZW zich de komende jaren verder doorontwikkelt op de ingeslagen weg. De Inspectie heeft al een volgende stap gezet, door een kanteling in te zetten naar maximaal programmatisch werken. Die ontwikkeling is van belang om de toezichtsinzet zo sterk mogelijk gericht te krijgen op de maatschappelijke problemen en risico's. Door een programmatische aanpak wordt de inzet van de verschillende vakdisciplines en instrumenten, of het nu gaat om samenwerking met branches, communicatie, of handhavend optreden in toezicht (bestuursrecht) of opsporing (strafrecht), zo scherp mogelijk gericht op het risico. Het rapport ondersteunt die richting en geeft daarnaast een aantal aanbevelingen. Cruciaal bij de manier van werken van de Inspectie SZW is de samenwerking met andere organisaties en goede data en analysetechnieken om bij de juiste risico's uit te komen.

In het onderzoek is conform mijn toezegging in de Kamer³ ook gezien hoe de aanpak van deskundigheidsbevordering is vormgegeven. Het onderzoek concludeert op dit onderdeel dat de systematiek van de Inspectie voor deskundigheidsbevordering in opzet «state of the art» is. Ik

³ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel toekomst arbeidsgerelateerde zorg (TAZ) (Kamerstuk 34 375) op 7 september 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 108, item 6).

onderschrijf deze conclusie. Tegelijkertijd geldt dat financiële en digitale kennis en vaardigheden steeds belangrijker worden in het toezicht om bij de juiste risico's te komen. De inzet op nauwere samenwerking met andere diensten, en op data en analyse is naar mijn oordeel de ontwikkelingsrichting voor de komende jaren. Zoals het rapport terecht stelt, gaat de kost daarbij voor de baat uit. Hiervan dient het control framework ook rekenschap te geven.

4. Tijdelijke capaciteit en openbaar maken handhavingstoetsen

In het rapport wordt geconstateerd dat door internationale economische ontwikkelingen de Nederlandse sociale normen, en daarmee ook de Inspectie SZW, onder druk staan. Ook juridisering leidt tot een toenemende druk. In dit kader wordt in het rapport gerefereerd aan het wegvallen van tijdelijke capaciteit die de Inspectie SZW tot en met 2018 beschikbaar heeft (36 fte), in het kader van de aanpak van schijnconstructies en de ondersteuning van sociale partners bij het toezicht op de cao-naleving. In het rapport wordt aangegeven dat het van belang is om tijdig helderheid te verschaffen of de extra taken die de Inspectie SZW in dit kader heeft gekregen inderdaad tijdelijk zijn en komen te vervallen of niet. De taak van de Inspectie in de aanpak van schijnconstructies en ondersteuning van sociale partners bij het toezicht op de cao-naleving is nog steeds actueel. Ik hecht veel waarde aan een eerlijke arbeidsmarkt waar alle werkenden het loon krijgen waar ze recht op hebben. Daarom wil ik bezien of ik de tijdelijk extra capaciteit die de Inspectie SZW nu ter beschikking heeft structureel toe kan kennen. Dit speelt vanaf de begroting 2019. Ik zal bij Voorjaarsnota bezien of hiervoor dekkingmogelijkheden zijn.

Daarnaast heeft nieuwe wet- en regelgeving impact op het capaciteitsbeslag van de Inspectie SZW. In dit licht wordt in het rapport voorgesteld om handhavingstoetsen van de Inspectie SZW openbaar te maken zodat een expliciete politieke afweging kan worden gemaakt over de inzet van de capaciteit van de Inspectie SZW. Zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst de Tweede Kamer vorig jaar heeft laten weten, worden uitvoeringstoetsen van rijksinspecties ten aanzien van nieuwe wetgeving niet openbaar gemaakt⁴. Alleen de weerslag daarvan wordt meegenomen in de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen. Ik vind transparantie belangrijk, maar wil ook niet dat kwaadwillenden wijzer gemaakt worden dan nodig. Ik volg daarom de geschetste rijksbrede lijn. Wel kan ik toezeggen dat ik in de memorie van toelichting van SZW-wetgeving waar relevant altijd in zal gaan op de consequenties voor de capaciteit van de Inspectie SZW. In het Algemeen Overleg over Handhaving van 2 november jl. heb ik met uw Kamer gesproken over het WOB-verzoek van de CNV Vakcentrale waarin wordt gevraagd om inzage te geven in de sinds 2010 uitgebrachte handhavingstoetsen van de Inspectie SZW. Tijdens dit overleg heb ik toegezegd de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling te informeren over de vraag of deze handhavingstoetsen van de Inspectie SZW openbaar gemaakt kunnen worden. Aangezien de CNV in haar WOB-verzoek specifiek heeft aangegeven interesse te hebben in de capaciteitsclaims van de Inspectie, kan ik toezeggen de CNV in dit deel van de toetsen inzage te verschaffen.

⁴ Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, 27 oktober 2015, Kamerstuk 32 802, nr. 19.

5. Tot slot

Ik hecht veel waarde aan gezond, veilig en eerlijk werk. Het rapport geeft aan dat een concreter inzicht nodig is in de verwachtingen ten aanzien van de Inspectie SZW, zodat die in lijn kunnen worden gebracht met de keuzes over de omvang en inzet van de inspectiecapaciteit. Daarnaast zet ik in op een verdere doorontwikkeling van de Inspectie SZW. Het rapport beveelt in dit licht de ontwikkeling van een control framework aan. Gezien de druk op de capaciteit van de Inspectie SZW, de urgentie van de vernieuwingsopgave en de noodzaak om onderbouwde besluiten door een nieuw kabinet mogelijk te maken, wil ik daarmee niet wachten tot 2018. Daarom heb ik gevraagd dit control framework in eerste opzet in maart gereed te hebben. Deze aanpak, het ontwikkelen van een control framework en inzetten op doorontwikkeling van de Inspectie, heeft nu meer toegevoegde waarde dan het ad hoc vergroten van de kwantitatieve capaciteit. De nadere afweging over eventueel benodigde investeringen in de Inspectie SZW moet op basis van het control framework in relatie tot het SZW-handhavingsbeleid worden bepaald. Voor wat betreft de tijdelijke capaciteit die de Inspectie ter beschikking heeft voor de aanpak van schijnconstructies wil ik bekijken of deze structureel gemaakt kan worden en zal ik bij Voorjaarsnota bezien of hiervoor dekkingsmogelijkheden zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher