

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2020

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2019

Hierbij bied ik u het Jaarplan van de Inspectie SZW voor 2020 aan¹. 2020 is het tweede uitvoeringsjaar van het Meerjarenplan 2019–2022 van de Inspectie SZW.²

Het jaarplan beschrijft hoe de Inspectie het komende jaar, vaak in samenwerking met anderen, resultaten wil boeken en effecten wil realiseren die ten goede komen aan een eerlijke, veilige en gezonde arbeidsmarkt en aan bestaanszekerheid voor iedereen.

De Inspectie heeft enkele jaren geleden de ontwikkeling ingezet om maatschappelijk effect centraal te stellen in haar planning en verantwoording. Deze brief beschrijft de stand van zaken van die ontwikkeling door in te gaan op de zogenoemde ICF doelstellingen en op effectbereik en -meting in de programma's. De Inspectie organiseert haar werk in 17 programma's (voor meldingen, voor sectoren, voor thema's en voor stelsels).

Komend jaar wordt een belangrijk jaar om de twee gestelde ICF-doelstellingen op het domein van gezond en veilig werken en BRZO te realiseren: een deelname van 90% aan gezamenlijke inspecties bij BRZO-bedrijven en het herstel van de balans tussen actief en reactief werk op het gebied van veilig werken. Hiermee versterkt de Inspectie haar preventieve functie gericht op het voorkomen van blootstelling, ongevallen, verzuim en beroepsziekten. De doelstellingen zullen naar verwachting worden behaald dankzij de verdere uitbreiding van het aantal inspecteurs, rechercheurs, analisten, onderzoekers, specialisten en overige disciplines.³

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Aanbieding MJP 2019–2022, Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10.

³ Zie brief Uitbreiding Inspectieketen Inspectie SZW, Kamerstuk 29 544, nr. 846.

De personele groei, mogelijk gemaakt door het regeerakkoord, verloopt volgens plan. Het personeelsbestand zal in 2022 uiteindelijk uitkomen op structureel ruim 1.550 fte ten opzichte van de 1.250 fte in 2018 en circa 1.150 fte in 2017.⁴ De sterke groei van het personeelsbestand trekt gedurende deze jaren een aanzienlijke wissel op de bestaande medewerkers en organisatie, door het selecteren, aannemen, opleiden en inwerken van de nieuwe inspecteurs, rechercheurs, analisten, onderzoekers en overige disciplines. Door de toegenomen personeelsomvang neemt de inspectiedekking in de structurele situatie toe: zoals in de ICF doelstellingen ligt besloten, dient de Inspectie meer bedrijven te bereiken met haar interventies dan voorheen.

De beweging van «streepjes naar effect» wordt volgend jaar binnen de 17 inspectieprogramma's voortgezet. Ook in 2020 ligt de focus op het sturen op maatschappelijk effect als meerjarige ontwikkelopgave. De verrijking van de interventiemix – inspecteren, druk op de keten, communiceren en (strafrechtelijk) onderzoek – versterkt die beweging. De verantwoordelijkheid over de realisatie van maatschappelijk effect verloopt voornamelijk via het doel om tot verbetering van de naleving te komen. Hierbij hanteert de Inspectie als uitgangspunt de beleidstheorie waarop de wetgeving is gebaseerd, te weten de aanname dat de naleving van de arbeidswetten en de uitvoering van de sociale zekerheid bijdragen aan gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Een inspectiebrede doelstelling is een toename van tenminste 50% van de naleving *onder de overtreders* na een inspectie.

Gevaarlijke stoffen en beroepsziekten

Met het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen (BmGS) draagt de Inspectie in 2020 bij aan de procesveiligheid en bestrijding van acute en chronische blootstellingrisico's aan gevaarlijke stoffen bij zowel BRZO-bedrijven als overige (chemische) bedrijven. Het aandeel van de Inspectie in de gezamenlijke BRZO-inspecties kan hiermee in 2020 groeien naar 90%. Het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen wordt tevens in 2020 verder uitgebreid en omgevormd tot een deskundig dedicated team voor de aanpak van gevaarlijke stoffen.

Op dit vlak liggen er aanzienlijke uitdagingen voor een groot aantal Nederlandse bedrijven. In 2016 is de Inspectie gestart met het programma BmGS. Dit was mede ingegeven door het feit dat, ten opzichte van fysieke veiligheid, blootstelling aan gevaarlijke stoffen onderbelicht bleef. In 2017 is de Inspectie gestart met onderzoek gericht op effectbereik. In 2017 en 2018 is de effectiviteit van inspecties onderzocht bij bedrijven waarin werknemers worden blootgesteld aan carcinogene, mutagene of reprotoxische (CMR) stoffen. Deze stoffen kunnen kanker veroorzaken, genen beschadigen of schadelijk zijn voor de voortplanting. Uit het effectonderzoek blijkt dat veel bezochte bedrijven een duidelijke progressie laten zien. Daarom gaat de Inspectie ook komend jaar door met het selecteren en inspecteren van bedrijven waar werknemers in aanraking kunnen komen met CMR-stoffen.

Effectonderzoek blootstelling aan CMR-stoffen

In 2017 en 2018 zijn 80 bedrijven waar dergelijke stoffen voorkomen geïnspecteerd met een monitorlijst waarin inspecteurs informatie opnemen over het inspectiebezoek. Bij de inspecties is consequent het 4-stappenmodel gehanteerd: Stap 1 – Inventariseren en registreren van gevaarlijke stoffen, Stap 2 – Beoordelen van blootstelling van werknemers, Stap 3 – Maatregelen ter vermin-

⁴ Inclusief de aanpak van zorgfraude bekostigd door VWS (circa 90 fte).

dering van de blootstelling, Stap 4 – Borging dat de eerdere stappen accuraat blijven. Op basis van deze informatie is een nulmeting tot stand gekomen. Bij ongeveer 70% van de bedrijven bleken aspecten niet op orde en is een handhavingstraject ingezet. Na het inspectie-traject werd de monitorlijst opnieuw ingevuld. De verschillen tussen de twee monitorlijsten vormen de effectmeting. Uit de effectmeting blijkt dat veel bedrijven een duidelijke progressie laten zien. De scoringspercentages op de aspecten inventariseren, registreren en beoordelen zijn ruwweg verdubbeld. Ook is het gemiddeld aantal CMR-stoffen bij de tweemaal bezochte bedrijven afgenomen. Vervanging van stoffen door minder schadelijke alternatieven bleek bij de helft van de bedrijven mogelijk te zijn, maar er wordt nog niet voldoende proactief en structureel nagedacht over alternatieven.

In 2020 brengt de Inspectie – in samenwerking met anderen – een publicatie over de preventie van beroepsziekten uit. Hiermee wordt op diverse wijzen aandacht gevraagd voor beroepsziekten en de oorzaken hiervan, zoals blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De publicatie draagt bij aan het uitvoeren van de motie om meer zicht te krijgen op waar beroepsziekten ontstaan en hoe deze te voorkomen zijn.⁵

Balans actief/reactief

De afgelopen jaren is vastgesteld dat de toename van het aantal te onderzoeken bedrijfsongevallen leidt tot een verstoorde balans in capaciteitsinzet tussen «actief» en «reactief». Waarbij actief staat voor op preventie gerichte inspecties en reactief staat voor het onderzoeken van bedrijfsongevallen.⁶ Overeenkomstig het ICF beoogt de uitbreiding van de Inspectie in het regeerakkoord dat de balans in capaciteitsinzet wordt hersteld. Hiervoor is een ICF indicator in de begroting en jaarplannen opgenomen waarbij in 2020 de 50/50 balans dient te worden hersteld.

De beoogde balans actief/reactief moet worden bereikt door toevoeging van voldoende capaciteit, van met name inspecteurs arbeidsomstandigheden. Zowel in 2018 als in 2019 zijn nieuwe medewerkers aangenomen en gestart met de opleiding. Onderdeel daarvan is «learning on the job» en inwerken onder begeleiding van ervaren inspecteurs. Gelet op de doorlooptijd van opleiden en inwerken (circa 1 jaar) zal naar verwachting in de loop van 2020 een 50/50 balans ontstaan tussen capaciteitsinzet op actief/reactief. Of de balans gemiddeld over het jaar genomen daarmee ook op 50/50 uitkomt, zal afhangen van een aantal ontwikkelingen:

- Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 12 juli zet de Inspectie in 2020 extra in op arbozorg en implementeert ze een gedifferentieerde aanpak van ongevalsonderzoek.⁷ In deze aanpak staat het leren van ongevallen door bedrijven centraal. Hierbij is ook ruimte voor het opstellen van verbeterrapportages door bedrijven, waarmee de inspectie invulling geeft aan de motie van de leden Pieter Heerma en Van Haga.⁸ De invloed hiervan op de (mogelijk lagere) inzet van capaciteit voor ongevalsonderzoek is nog niet duidelijk. De ontwikkeling van het aantal arbeidsongevallen is uiteraard nog onzeker. Dit geldt ook voor het verloop en de mobiliteit van personeel.

⁵ Kamerstuk 25 883, nr. 357. Motie van de leden Gijs Van Dijk en Van Kent: deze verzoekt de regering te onderzoeken op welke manier de Inspectie SZW beter zicht krijgt op waar beroepsziekten ontstaan om zo nodig ook beter te kunnen handhaven.

⁶ Kamerstuk 34 550 XV, nr. 5 en Kamerstuk 34 550 XV, nr. 74.

⁷ Kamerstuk 25 883, nr. 353; brief «Naleving kernverplichtingen arbeidsgerelateerde zorg Inspectie SZW», 12 juli 2019

⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 319; Motie van de leden Pieter Heerma en Van Haga over veiligheidsverbeterplannen voor bedrijven.

- In alle programma's wordt voorlichting en handhaving ingezet op de naleving van de kernverplichtingen van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit ten behoeve van een betere beheersing van arbeidsrisico's en daarmee preventie van arbeidsongevallen. Het direct beboeten van bedrijven die geen RI&E, plan van aanpak of basiscontract hebben, draagt daaraan bij. Deze inzet op preventie is nieuw ten opzichte van het ICF. Dit geeft ook aanleiding tot het onderzoeken van mogelijkheden om meer bedrijven op een minder arbeidsintensieve manier te bereiken, bijvoorbeeld door middel van een schriftelijke uitvraag van de RI&E bij werkgevers, waarna een inspectie volgt indien er niet tijdig en adequaat wordt gereageerd.

In de verantwoording zal worden ingegaan op de capaciteitsinzet voor de verschillende actieve en reactieve werkzaamheden en op de effecten van de genoemde ontwikkelingen.

Arbeidsmarktdiscriminatie

Komend jaar intensiveert de Inspectie haar aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie. Hiervoor zijn extra middelen vrijgesteld.⁹ Met de middelen werft de Inspectie extra inspecteurs die een dedicated team arbeidsmarktdiscriminatie vormen. Dat leidt tot een verdubbeling van het aantal inspecteurs begin 2020. Het team voert meer (her)inspecties uit gericht op discriminatie en op ongelijke behandeling bij werving en selectie door werkgevers. Ook worden de middelen aangewend voor andere activiteiten zoals bewustwordingscampagnes en de onderzoeksprogrammering.

Naast aandacht voor de rol van werkgevers, zal nadrukkelijk worden gekeken naar de rol van de, door werkgevers, ingeschakelde intermediairs, zoals uitzendbureaus, assessmentbureaus en online platforms. Hierbij is aandacht voor de gehanteerde geautomatiseerde systemen en daaronder liggende algoritmen. De Inspectie probeert daarop effectief toezicht te ontwikkelen. Dit met het oog op het wetsvoorstel op basis waarvan de Inspectie SZW op termijn bevoegd is om toe te zien op discriminatoire wervingsmethoden van werkgevers en intermediairs.¹⁰

Eerlijk werk

Op 7 oktober jl. heeft de Inspectie de publicatie «Staat van eerlijk werk» uitgebracht.¹¹ Deze publicatie geeft – naast inzicht in de omvang en aard van kwetsbare groepen – een beeld van de mechanismen die ten grondslag liggen aan de malafide praktijken, zoals illegale arbeid, oneigenlijk gebruik van legale constructies, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Hiermee geeft de Inspectie een duidelijk signaal dat de aanpak van oneerlijk werk in Nederland prioriteit heeft. In 2020 t/m 2022 worden nog extra 135 AMF-inspecteurs geworven. Tezamen met de circa 80 extra geworven en te werven medewerkers verbonden aan het primair proces van de Inspectie (zoals projectleiders, onderzoekers en analisten, boete-opleggers, communicatie etc.) kan de Inspectie haar aanpak van oneerlijk werk verder intensiveren. Een breed front van betrokken private en publieke partijen is nodig voor de aanpak van oneerlijk werk. In 2020 geeft de Inspectie hier verder invulling aan.

⁹ Amendement van het lid Van Weyenberg, Kamerstuk 35 000 XV, nr. 30

¹⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 923.

¹¹ Kamerstuk 29 544, nr. 950.

Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is ook een onderwerp waarop de Inspectie in 2020 steviger gaat inzetten. Inspecteurs komen te vaak situaties tegen waarbij in ieder geval sprake is van (zeer) slecht werkgeverschap en mogelijk van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. Als onderdeel van het programma Arbeidsuitbuiting breidt de Inspectie de capaciteit voor meldingen van ernstige benadeling van werknemers verder uit.¹² Bovendien reageert de Inspectie op elk signaal van arbeidsuitbuiting onmiddellijk. De Inspectie staat een harde aanpak voor van de werkgevers/daders die willens en wetens ernstig overtreeden via straffen, stilleggen en ontnemen. Met het oog op betere detectie van mogelijke gevallen van arbeidsuitbuiting versterkt de Inspectie in 2020 eveneens haar informatiepositie.

Maatschappelijke effecten

Het zichtbaar maken van de effecten is voor de Inspectie SZW in 2020 een speerpunt. Bij het kiezen en vormgeven van de interventie wordt op voorhand rekening gehouden met de motieven van overtreeders en inzichten uit de gedragswetenschappen, zodat verwacht mag worden dat de interventie effectief is. De programma's worden hierbij ondersteund door het Inspectiebrede Behavioural Insights Team (BIT).

Het meten van maatschappelijk effect gebeurt vervolgens stapsgewijs. Een eerste stap is het inzichtelijk maken van hoeveel bedrijven met de ingezette interventies worden bereikt. Geen bereik, dan ook geen effect. Sturen op effect is dus ook sturen op bereik. Een belangrijke ICF-indicator is derhalve een verdubbeling van de inspectiedekking op het terrein van Eerlijk werk in 2023.

Een tweede stap in de metingen is plausibel maken of aantonen in hoeverre de interventies van programma's effect hebben gehad op het gedrag van werkgevers en werknemers. Dit effectonderzoek behelst niet alleen kwantitatief of (quasi-) experimenteel onderzoek, maar ook storytelling, een casestudy en raadpleging van deskundigen.

Effectonderzoek naar een interventie van starters in de horeca laat bijvoorbeeld zien dat deze interventie effectief is. Startende ondernemers worden door inspecteurs bezocht waarbij zij met een infoblad uitleg krijgen over arbeidswetten en zelf kunnen checken of zaken op orde zijn. De ondernemers krijgen alle ruimte om vragen te stellen. Starters blijken namelijk bovengemiddeld vaak onwetend, wat het risico op regelovertreding vergroot. Het positieve effect van deze interventie blijkt uit de cijfers van afgelopen jaar. In de horeca was het handhavingspercentage onder geïnformeerde ondernemers 10 procent, en onder niet geïnformeerde starters was dit percentage vier keer zo hoog. Komend jaar zet de Inspectie de startersaanpak voort en wordt deze verder geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door te kijken in hoeverre de aanpak moet worden gedifferentieerd naar sectoren.

Een derde stap is inzichtelijk maken of de naleving is verbeterd. Dat kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door een aselechte meting bij bedrijven in een (sub)sector uit te voeren. Hiervoor hanteert de Inspectie onder meer de nalevingsindicator. Deze indicator laat zien welk deel (percentage) van de bedrijven hun gedrag heeft verbeterd na een inspectie.

¹² Het gaat om meldingen die in het strafrecht niet kunnen worden aangepakt, maar wel elementen van arbeidsuitbuiting bevatten.

Nalevingsindicator een voorbeeld

Het programma Horeca en Detailhandel heeft in 2017 bij ruim 300 ondernemingen een initiële inspectie uitgevoerd. Bij 49 procent van de bedrijven werd een of meerdere overtredingen geconstateerd die te maken hadden met illegale tewerkstelling, onderbetaling en overschrijding arbeidstijden (handhavingspercentage 49%). In 2018 is er onder de overtreders a-select opnieuw een inspectie uitgevoerd. Bij de herinspecties was bij 77 procent de overtreding weggenomen (nalevingspercentage 77%). Daarmee is de naleving dankzij de inspecties gestegen van 51 procent naar 89 procent, een stijging van 38 procent (die stijging noemen we de nalevingsindicator: handhavingspercentage 1^e inspectie X nalevingspercentage herinspectie).

In 2020 start de Inspectie met diverse nulmetingen ten behoeve van effectonderzoeken in verschillende subsectoren om een goed beeld te krijgen van de naleving. Voorbeelden hiervan zijn de problematiek van de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en die van de ondermelding van arbeidsongevallen. Hierbij wordt in sommige gevallen ook het effect van eerdere interventies zoals intensieve inspecties en mediacampagnes vastgesteld.

Effectonderzoek interventiemix bij animatiebedrijven

In 2019 heeft de Inspectie een interventiemix ingezet bij animatiebedrijven en campings. Animatiebedrijven zijn bedrijven die animatieteams inzetten op bijvoorbeeld campings en pretparken. Negen animatiebedrijven zijn geïnspecteerd wat heeft geleid tot een opgelegd boetebedrag van meer dan € 1 miljoen bij zeven van hen. Veel van de animatiebedrijven overtraden de Wet Minimumloon en minimumvakantietoeslag. Vooral grote campings kopen diensten in van de animatiebedrijven. Ook bij kleinere campings doen deze problemen zich voor. Daar worden de activiteiten vaak uitgevoerd in eigen beheer. Om jongeren bewust te maken van hun rechten heeft de Inspectie een LinkedIn-campagne gevoerd. Daarnaast is over de uitgevoerde inspecties gecommuniceerd met een persbericht en een artikel in de nieuwsbrief van de brancheorganisatie van campings (Recron). In 2019 wordt een telefonische enquête uitgevoerd bij een aselecte groep campings om na te gaan in hoeverre de afspraken met de animatiebedrijven over betaling van het loon zijn aangepast conform wet- en regelgeving. Aanvullend worden in 2020 herinspecties bij de animatiebedrijven uitgevoerd om te controleren of de overtredingen zijn opgeheven. Oftewel, of het effect van de initiële inspecties is bereikt.

Een laatste stap in het inzichtelijk maken van de effecten is programma-overstijgend onderzoek naar de vraag op welke wijze een verbeterde naleving ook daadwerkelijk bijdraagt aan beoogde maatschappelijke doelen zoals vermindering van arbeidsongevallen, minder uitbuiting en eerlijke concurrentie, minder armoede en minder beroepsziekten. De Inspectie kan dit niet alleen. Hiervoor zoekt zij in 2020 samenwerking met beleid, kennisinstituten en universiteiten.

Midterm review

Zoals aangekondigd in mijn brief van 31 oktober 2018 over de uitbreiding van de inspectieketen zal in het najaar van 2020 een *midterm review* worden uitgevoerd. Deze herijking omvat de actualisatie van de inspectiebrede risicoanalyse met cijfers van 2018 en 2019, de impact van de meest relevante maatschappelijke, politieke en beleidsontwikkelingen op haar taakopdracht voor 2021 en 2022, en de wijze waarop de Inspectie SZW

haar programma's vormgeeft. Ook betreft de Inspectie SZW het burgerperspectief bij deze herijking.

De Inspectie SZW gebruikt alle bevindingen om waar nodig bij te sturen. De keuzes op basis van deze herijking slaan neer in het Jaarplan 2021, dat met de midterm review als bijlage in het najaar van 2020 aan Uw Kamer wordt toegezonden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark