

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XV

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

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2017

Inleiding

In mijn brief van 30 november 2016¹ heb ik aangegeven ten behoeve van een volgend kabinet een Inspectie Control Framework (ICF) te ontwikkelen. De ontwikkeling van een ICF is één van de aanbevelingen uit het rapport «Werken met effect», dat is opgesteld naar aanleiding van de motie Heerma c.s.². Het doel van het ICF is om op basis van informatie over de maatschappelijke problemen en risico's op het domein van SZW, de beoordeling en keuzes ten aanzien van de toereikendheid van de capaciteit te faciliteren. Met deze brief bied ik uw Kamer het ICF aan³. Hieronder ga ik eerst in op het bredere handhavingsbeleid van SZW waarbinnen het werk van de Inspectie en dus ook het ICF dient te worden gezien. Vervolgens ga ik in op de belangrijkste punten uit het ICF en de verdere ontwikkeling van het beleidskader.

Het SZW handhavingsbeleid en de Inspectie SZW

In eerdere brieven aan uw Kamer heb ik de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid op het terrein van SZW uiteengezet.⁴ Dit vormt het kader van waaruit het huidige handhavingsinstrumentarium, waar de activiteiten van de Inspectie SZW deel van uitmaken, wordt ingezet. Belangrijk uitgangspunt van het beleidskader is dat de meeste burgers en bedrijven de regels naleven. Voor degenen die dat niet doen, geldt dat het niet naleven van regels en fraude niet mogen lonen. Kwaadwillenden worden stevig aangepakt. Hier gaat een preventieve werking vanuit en het steunt goedwillende burgers en bedrijven die de regels wel naleven. Andere

¹ Kamerstuk 34 550 XV, nr. 14.

² Kamerstuk 34 475 XV, nr. 9.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 439 en Kamerstuk 17 050, nr. 488.

uitgangspunten zijn het verhogen van de (gepercipieerde) pakkans en het voorkomen dat mensen de regels overtreden. Het verhogen van de pakkans gebeurt onder andere door risicoanalyses, het delen van reeds binnen de overheid beschikbare gegevens en het samenwerken met betrokken partners, zowel nationaal als internationaal. De maatregelen op het terrein van preventie zijn onder andere gericht op voorlichting, het vereenvoudigen en begrijpelijker maken van regels en ondersteuning van werkgevers en werknemers met het ontwikkelen van instrumenten voor zelfregulering.

Het ICF heeft, zoals de naam aangeeft, betrekking op het werk van de Inspectie SZW. Ik wil benadrukken dat naast de Inspectie SZW ook andere partijen bijdragen aan het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. De activiteiten van de Inspectie SZW maken onderdeel uit van en dragen bij aan het brede SZW handavingsbeleid, waarin ook andere organisaties, waaronder sociale partners, brancheorganisaties, UWV, SVB en medeoverheden, acteren en verschillende instrumenten – van preventie tot sanctionering – worden ingezet. De Inspectie SZW werkt risicogestuurd en in programma's. Mensen en middelen worden ingezet in programma's die de thema's en sectoren vertegenwoordigen met de grootste risico's en de meest kwetsbare groepen. Per programma zet de Inspectie een gewogen mix van instrumenten in, zoals inspecties, ketensamenwerking, handavingscommunicatie en branchebeïnvloeding. Binnen een programma worden bedrijven met de hoogste risico's geselecteerd voor de uitvoering van inspecties.

Naast de activiteiten van de Inspectie worden diverse beleidsmaatregelen door SZW genomen, bijvoorbeeld op het terrein van schijnconstructies, onderbetaling en arbeidsuitbuiting, waarbij vaak nauw wordt samengewerkt met de Inspectie SZW. Beleidsinstrumenten in dat kader zijn de invoering van de Wet aanpak schijnconstructies (Was), de actieve communicatiecampagne rond deze wet in samenwerking met branchepartijen en de herziening van de Wet minimumloon (Wml). Ook wordt aan potentiële arbeidsmigranten in het land van herkomst voorlichting gegeven over de rechten en plichten in Nederland. Daarnaast zijn er diverse initiatieven van de sector die worden ondersteund (bijvoorbeeld met subsidies), zoals het keurmerk Fair produce in de champignonsector en de preventie van arbeidsuitbuiting door NGO's. In de uitzendsector is er een privaat keurmerk van de Stichting Normering (SNA). Hier werken de partijen die het keurmerk geïnitieerd hebben en (Inspectie) SZW samen om malafiditeit aan te pakken.

Ook op het terrein van gezond en veilig werken worden beleidsmaatregelen ingezet, waaronder regelgeving, stimulering, ondersteuning met kennis, goede voorbeelden en instrumenten, communicatie en subsidieverlening. Deze maatregelen worden voor een belangrijk deel generiek voor alle bedrijven en sectoren ingezet. Voorbeelden hiervan zijn het programma duurzame inzetbaarheid en het programma zelfregulering, waarin sectoren, branches en bedrijven worden gestimuleerd en ondersteund om zelf initiatieven te ontplooiën. Er zijn diverse goede voorbeelden van sectoren die actief zijn op dit terrein, zoals de metaalsector, de bouw en de landbouw. Andere generieke maatregelen zijn de website Arboportaal, (met een bereik van bijna 1 miljoen bezoekers per jaar) en Storybuilder (een analyse-instrument over de oorzaken van ongevallen, met het oog op preventieve interventies). Daarnaast worden beleidsinstrumenten ingezet die zijn gericht op een specifieke sector of op een specifiek risico. Voorbeelden hiervan zijn beleidsmaatregelen om veilig werken met asbest te bevorderen, de aanpak van pesten op het werk, en de inzet op verantwoord opdrachtgeverschap, waarvan aangescherpte regelgeving voor opdrachtgevers in de bouw deel uitmaakt.

Het ICF maakt de relatie inzichtelijk tussen enerzijds de maatschappelijke problemen, risico's en verwachtingen op het domein van SZW en anderzijds de inzet van de Inspectie SZW in toezichtprogramma's. Het ICF bestaat uit drie delen. Het eerste deel betreft het conceptueel model met een algemene beschrijving van de toezichtpopulatie, eerder gemaakte keuzes en de samenhang tussen capaciteit en de breedte en intensiteit van programmering van de Inspectie. Het tweede deel beschrijft de risicogerichte aanpak van de Inspectie en de verschillende niveaus van risicoanalyse die de Inspectie hanteert. Dit deel geeft inzicht in hoe de keuze van de Inspectie SZW voor specifieke sectoren en thema's tot stand komt. Het derde deel geeft inzicht in de toezichtprogramma's van de Inspectie. Per programma wordt een overzicht gegeven van het beoogd maatschappelijk effect, de instrumenten die de Inspectie inzet, de risico's, de capaciteitsinzet en een samenvattend beeld.

Het ICF identificeert vier punten die vragen om, zoals het rapport «Werken met effect» dit noemt, een (politieke) keuze over de beleidsmatige norm. Dit betreft:

- Arbeidsomstandigheden: de balans tussen ongevalsonderzoek en actieve programmering;
- Besluit risico's zware ongevallen (Brzo): de mate van gezamenlijk inspecteren met Brzo-partners;
- Intelligencegestuurd werken: de mate van gezamenlijke risicoanalyse met andere bedrijveninspecties en toezichthouders;
- Arbeidsuitbuiting/eerlijk werk: de intensiteit van de aanpak van uitbuiting, onderbetaling en andere arbeidsmarktfraude.

Het ICF laat zien waar maatschappelijke risico's op het terrein van SZW zitten. De toegenomen arbeidsmigratie en de druk op de loonkosten leiden tot risico's op het terrein van «eerlijk werk», bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsuitbuiting en de uitzendsector. Het toegenomen aantal bedrijfsongevallen en de aandacht die de Inspectie daaraan moet geven, leiden ertoe dat de uitvoering van de programma's op het terrein van gezond en veilig werken onder druk zijn komen te staan. Zoals op het terrein van Brzo, arbozorg, gevaarlijke stoffen in relatie tot beroepsziekten en psychosociale arbeidsbelasting. Vanwege de druk op de Inspectie SZW heeft het kabinet tijdelijke capaciteit toegevoegd vanaf 2014 die eind 2016 structureel is gemaakt.

Het ICF is ontwikkeld naar aanleiding van de motie Heerma c.s. over de toereikendheid van de capaciteit van de Inspectie SZW. De hierboven beschreven inzichten en risico's faciliteren keuzes ten aanzien van de toereikendheid van de capaciteit van de Inspectie. Als bijlage bij deze brief zijn vier scenario's opgesteld in het geval van aanvullende politieke wensen op het terrein van de Inspectie SZW⁵. De scenario's geven verschillende combinaties weer van de vier (politieke) keuzes die het ICF identificeert. Binnen het huidige budget van SZW zijn intensiveringen op de schaal zoals beschreven in scenario's 2, 3 en 4 niet mogelijk. Deze scenario's sluiten aan bij maatregel 171 «Toezicht gezond en veilig werken en aanpak arbeidsuitbuiting» uit de ombuigings- en intensiveringslijst die ambtelijk Financiën op 3 april jl. gepubliceerd heeft. Zoals ik in mijn brief van 30 november 2016 heb aangegeven, beschouw ik deze opzet van het ICF als informatie voor uw Kamer en een nieuw kabinet op basis waarvan

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

een besluit genomen kan worden over de capaciteitsinzet van de Inspectie SZW en de overige schakels in de handhavingsketen⁶.

Verdere ontwikkeling beleidskader

In samenhang met het ICF wordt gekeken naar de verdere ontwikkeling van het beleidskader. De verschillende schakels in de handhavingsketen zijn immers geen losse entiteiten, maar vullen elkaar aan en versterken elkaar. De inzet van de inspectie is mede afhankelijk van wat andere partijen in de handhavingsketen doen. Dit vraagt om een goede wisselwerking tussen de inzet van de Inspectie SZW en de andere instrumenten die vanuit het handhavingsbeleid worden ingezet. De verschillende schakels van de handhavingsketen zullen in onderling verband worden bekeken, gericht op een gezamenlijke interventiemix die tot nog meer maatschappelijk effect leidt. Dit is een cyclisch proces, waarbij de inzet van de Inspectie jaarlijks zijn weerslag krijgt in het jaarplan van de Inspectie SZW.

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

⁶ Uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie SZW heeft ook gevolgen voor andere schakels in de keten (zie ook maatregel 171 uit de ombuigings- en intensiveringslijst).