Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werken Met Effect

Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW



Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Peter Veld
Nadia Walraven
Marieke Morshuis
Gulten Turkoglu

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Een onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW richt vanzelfsprekend de focus op het reilen en zeilen van deze Inspectie. Met welk inspectieplan doet ze haar werk, hoe heeft ze haar werkprocessen ingericht en welke resultaten boekt ze. En bereikt ze daarmee haar doelen. Toch kan het daarbij niet blijven. De Inspectie opereert immers binnen de kaders van de politiek. Die geeft aan wat de norm is en met welke wetten en daarin gegeven gereedschap de Inspectie haar werk verricht. En de Inspectie opereert in een maatschappelijk veld, dat zelf in eerste instantie de verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van wetten. De in het geding zijnde publieke belangen zijn groot. Gelijke beloning voor gelijk werk en een gelijk speelveld voor bedrijfskosten, Veilig en Gezond werk en Bestaanszekerheid zijn belangrijke onderwerpen voor ons allen.
Vanuit deze oriëntatie is het onderzoek opgezet en uitgevoerd: de Inspectie komt ruimschoots aan bod, steeds ingebed in het politieke en maatschappelijke krachtenveld. Op deze wijze is – in opdracht van het ministerie van SZW – getracht een evenwichtig antwoord te geven op de in de Motie Heerma c.s. gestelde vraag naar de capaciteit van de Inspectie SZW.

Ik dank alle personen en organisaties buiten en binnen SZW voor de ruimhartige medewerking die ik heb ondervonden.

Peter Veld
November 2016

Managementsamenvatting

Deze rapportage is de neerslag van het onderzoek naar de vraag in hoeverre de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend is. De aanleiding voor deze vraag is de motie Heerma c.s. (34 475 XV nr. 9). De minister heeft ook toegezegd in het onderzoek aandacht te besteden aan de deskundigheidsbevordering van de medewerkers van de Inspectie SZW.

De **conclusies** luiden kort samengevat als volgt:

1. Een eenduidig en kwantitatief onderbouwd antwoord op niveau van causaliteit kan niet worden gegeven omdat daarvoor niet de juiste informatie beschikbaar is en omdat een politiek vastgestelde norm ontbreekt. Vervolgens is een bredere analyse uitgevoerd om een plausibel antwoord te kunnen geven. Deze biedt ook zicht op het ontwikkelperspectief van de Inspectie SZW.

2. De Jaarplannen en het Meerjarenplan 2015-2018 van de Inspectie SZW zijn goed ontwikkeld en zijn gebaseerd op goede risicoanalyses, waardoor capaciteit op de grootste risico's ingezet kan worden. Het inspectieproces is voldoende bevonden en bij alle veranderingen als gevolg van de fusie van meerdere handhavingsdiensten in de Inspectie SZW is continuïteit gebleken. Er is ook sprake geweest van innovatie van werkprocessen. Het tempo daarvan was evenwel bescheiden. Wanneer sprake was van veranderde omstandigheden, zijn de prioriteiten in het inspectieplan daarop aangepast en is die verandering ook naar de Tweede Kamer verantwoord.

3. De verantwoording van inspectieresultaten is onvoldoende ontwikkeld. De door de minister al aangekondigde wijziging naar verantwoording op basis van effecten is urgent, opdat op de capaciteitsvraag in de toekomst beter onderbouwde antwoorden gegeven kunnen worden en reële verwachtingen ontstaan over wat van de inspectie mag worden verwacht. Ook worden de te dienen publieke belangen dan beter zichtbaar in termen van maatschappelijke opbrengsten in relatie tot de kosten.

4. Geconstateerd is dat er door ontwikkelingen druk onstaat op het werkterrein van de Inspectie SZW. Door internationale economische ontwikkelingen staan de Nederlandse sociale normen onder druk. Ook is de capaciteit niet meegegroeid met het aantal ondernemingen en werkenden. Handhavingstoetsen laten een plus op de taakbelasting zien in plaats van een min zoals bij de invulling van de taakstelling was beoogd. In verband met de taakintensivering Sociaal Akkoord Team is tijdelijk extra budget ingezet en voor twee businesscases voor gefingeerde dienstverbanden en grote constructies (te evalueren in 2017) is extra budget toegekend. Ook de juridisering veroorzaakt meer omvangrijke procedures.

5. Vastgesteld is dat de deskundigheidsbevordering in opzet 'state of the art' is.

6. Door het ontbreken van een norm (conclusie 1) en doordat de verantwoording van de prestaties minder ontwikkeld is (conclusie 3) kan alleen een voorzichtige uitspraak gedaan worden over de vraag of de capaciteit al dan niet voldoende is. Deze luidt, 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.

Het onderzoek laat verder zien, dat de Inspectie SZW een groter effect kan behalen door zich in een bepaalde richting te ontwikkelen. Contouren daarvan zijn opgenomen in de hierna volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen:

1. De Inspectie SZW kan zich ontwikkelen van een klassieke inspectie, omschreven als 'een uitvoeringsorganisatie met handhavingstaken', naar een eigentijdse professionele en wendbare organisatie. Deze organisatie kenmerkt zich door:
- samenwerking/interactie met burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheidsdiensten (inspectiediensten en uitvoeringsorganisaties);
- het gebruik maken van informatie uit een diversiteit aan bronnen en moderne informatietechnieken en verantwoord gebruik van Big Data inzet;
- nadrukkelijk in het publieke debat actief te zijn;
- het aan de voorkant positief beïnvloeden van het naleefklimaat ('smart governance').

Met het goede werk dat is verricht aan gedegen risicoanalyses en alle informatie waarover de inspectie reeds beschikt is een fundament gelegd voor dit ontwikkelperspectief. De ambitie daartoe leeft bij de inspectie.

2. De verwachting is dat de behoefte aan deskundigheidsbevordering van vakkennis én vaardigheden bij de Inspectie SZW groot zal blijven. Dit is het gevolg van:
- (internationale) veranderingen in de arbeidsmarkt ('vloeibare samenleving'),
- Technologiesprongen,
- digitalisering,
- de roep om transparantie, verantwoording en participatie.

De professionele handelingsruimte voor de inspecteurs kan vergroot worden met het oog op maximaliseren van het naleefeffect. Via risicogericht werken wordt meer richting én meer ruimte voor professionaliteit gegeven. Ook zal de opbouw van de personeelsformatie en de werving daardoor beïnvloed worden.

3. Bij bovenstaande transformatie zijn er mogelijkheden effectiever te worden met bestaande middelen. Expliciet moet uitgesproken worden dat deze transformatie wordt beoogd en wordt gesteund en dat de daarbij horende consequenties geaccepteerd worden. Omdat de beoogde verandering fors is en de kosten voor de baat uitgaan, zal nagedacht moeten worden hoe de transitie gefaciliteerd kan worden. Ook is het creëren van duidelijkheid over de tijdelijkheid van de extra middelen nodig. Als de extra taken structureel blijken, dan zal ook het budget structureel moeten zijn.

4. De naleving van sociale wetten is niet de verantwoordelijkheid van de Inspectie SZW. Naleving is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van bedrijven. Beleid en politiek kunnen bij gebleken nalevingstekorten omzien naar andere instrumenten, zodat de Inspectie SZW niet blijvend belast wordt met dweilen aan de achterkant. Daarbij kan gestreefd worden naar instrumenten die minder juridisering en minder kosten met zich brengen (voor de Inspectie SZW én voor bedrijven). De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving met een brede mix aan handhavingsinstrumenten en kan problemen signaleren en daar aandacht voor vragen.

5. Een Inspectie Control Framework kan gemaakt worden om genoemde onderdelen in onderlinge samenhang neer te zetten. Onderdeel daarvan kan ook zijn een staat van werken in Nederland waarin de Inspectie SZW een aansprekende en gezaghebbende presentatie kan bieden over hoe het staat met Veilig en Gezond Werken, met Eerlijk Werk en met Bestaanszekerheid. Dat zal ook collectief leren bij alle betrokkenen stimuleren.

Inhoudsopgave

1 Opdracht en aanpak 1

1.1 De opdracht 1

1.2 Duiding van de opdracht 1

1.3 Onderzoekskader 2

1.4 Onderzoeksscope 4

1.5 Onderzoeksaanpak 5

1.6 Term nalevingstekort 5

2 De Inspectie SZW in context 7

2.1 Beschrijving Inspectie SZW 7

2.1.1 Geschiedenis 7

2.1.2 Kerntaken en de wet 7

2.1.3 Toezicht en handhaving 8

2.1.4 Organogram van de Inspectie SZW 8

2.1.5 Ontwikkeling organisatie 8

2.2 Omgeving Inspectie SZW 8

2.3 Externe ontwikkelingen 9

3 Bevindingen 11

3.1 Bevindingen inspectieplan 11

3.1.1 Doelgerichtheid inspectieplan 11

3.1.2 Legitimiteit inspectieplan 16

3.1.3 Robuustheid inspectieplan 20

3.1.4 Bevindingen en oordeel inspectieplan 23

3.2 Bevindingen inspectieproces 24

3.2.1 Doelgerichtheid inspectieproces 24

3.2.2 Legitimiteit inspectieproces 29

3.2.3 Robuustheid inspectieproces 30

3.2.4 Bevindingen en oordeel inspectieproces 33

3.3 Bevindingen inspectieresultaten 33

3.3.1 Doelgerichtheid inspectieresultaten 34

3.3.2 Legitimiteit inspectieresultaten 38

3.3.3 Robuustheid inspectieresultaten 40
3.3.4 Bevindingen en oordeel inspectieresultaten 40
4 Conclusies 42
4.1 Specifieke conclusies planvorming, proces en prestaties 42
4.2 Hoofdconclusies en oordeel 44

Bijlagen 48
Bijlage 1: Motie Heerma c.s. 48
Bijlage 2: Team evaluatierapport Werken Met Effect, onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW 49
Bijlage 3: Literatuurlijst 50
Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde personen 51
Bijlage 5: Intern memo Inspectie SZW over handhavingstekort 53

1 Opdracht en aanpak

1.1 De opdracht

De onderzoeksvraag luidt: in hoeverre is de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend? Later heeft de minister toegezegd ook deskundigheidsbevordering hierin mee te nemen.

De aanleiding voor deze vraag is de motie Heerma c.s. (34 475 XV nr. 9) die behoudens de PVV breed werd ondersteund in de Tweede Kamer. De motie motiveert de vraag met de verwijzing naar een aantal ontwikkelingen:

- druk op beloning en arbeidsomstandigheden in risicosectoren,
- de Inspectie SZW controleert slechts 3,5% van de bedrijven in de risicosectoren,
- in 2015 kon de Inspectie minder onderzoeken en inspecties verrichten doordat onderzoeken grootschaliger werden en arbeidsintensiever en door toename van juridisering van het onderzoeksproces.

De kamer heeft gevraagd om een rapportage voorafgaand aan de behandeling van de begroting SZW.

1.2 Duiding van de opdracht

Uit de in de motie aangevoerde omstandigheden kan niet rechtstreeks een conclusie worden afgeleid over het al dan niet tekortschieten van de capaciteit en hoe groot deze dan zou moeten zijn. Voor beantwoording van die vraag is ook een beeld van de mate waarin wet en regelgeving niet nageleefd wordt (het naleeftekort) nodig en een norm voor de mate waarin dat tekort moet worden bestreden. Bij die norm spelen professionele standaarden en politieke meningsvorming een rol. En er zal een naleeftekort op liefst twee of meer meetmomenten beschikbaar moeten zijn aan de hand waarvan progressie zichtbaar wordt. Met die elementen is het mogelijk een conclusie te trekken over de mate en de ontwikkeling van de naleving. Op basis daarvan kan een oordeel gegeven worden over de capaciteit van de Inspectie SZW, waarna het eindoordeel politiek bepaald kan worden.
Het onderzoek beziet welke doelen en operationaliseringen geformuleerd zijn en welke gegevens beschikbaar en welke kwantificeringen voorhanden zijn. In het kader van het onderzoek wordt beoordeeld of en in hoeverre een direct en kwantitatief antwoord kan worden gegeven op de vraagstelling.

Omdat er rekening mee gehouden moet worden dat deze benadering niet of onvolledig mogelijk is op basis van de beschikbare dan wel in het kader van dit onderzoek te verwerven gegevens, is een methode bepaald om ook in die omstandigheid een plausibel en degelijk onderbouwd antwoord te geven op de vraagstelling. Plausibel, omdat wanneer niet hard kan worden aangegeven dat de Inspectie SZW met de huidige capaciteit in staat is een bepaalde naleefnorm te realiseren, ook het harde bewijs van voldoende of onvoldoende capaciteit niet kan worden geleverd. Dat is overigens niet uniek voor de Inspectie SZW. Immers, ook op andere werkterreinen is veelal sprake van instabiele contexten en ambiguïteit. Vanuit die ervaring bestaan er onderzoeksaanpakken om tot een gedegen antwoord te komen, waarbij causaliteit niet en plausibiliteit wel aangetoond kan worden.

In het onderzoekskader moet op grond van het voorgaande voldoende breedte zitten om beide benaderingen te kunnen toetsen.Bij de interpretatie van de gebleken feiten is het van belang de verschillende perspectieven te kennen en overige omstandigheden, dat wil zeggen de context waarbinnen de Inspectie SZW werkt, te kennen en mee te wegen. Enkele van die perspectieven en omstandigheden zijn:

1. Complexiteit. Er zijn meerdere partijen betrokken, nationaal, lokaal, internationaal. Deze hebben uiteenlopende oriëntaties, zoals een publieke dan wel commerciële focus. Er zijn uiteenlopende belangen, gebaseerd op formele en gevoelde posities. Er is uiteenlopende kennis, waarover experts ook verschillend denken en oordelen. Er is niet precies vastgesteld wat het exacte doel van de inspecties is en wat de outcomes moeten zijn. Het resultaat is dus op voorhand niet onomstreden (zie bijvoorbeeld de gesignaleerde juridisering van onderzoek). En de politieke aandacht kan in de tijd variëren qua inhoud en intensiteit.
2. Lange termijn karakter. Of problemen worden opgelost blijkt vaak niet uit een aantal onderzoeken of uit een jaarschijf. Er is onzekerheid over aanpak en effecten en resultaten worden soms pas op enige termijn zichtbaar. Als op een langere termijn moet worden gekeken is er ook kans op voorziene of onvoorziene al dan niet disruptieve verstorende factoren, zoals marktontwikkeling (voorbeeld economische crisis na 2008), technologieontwikkeling, kennisvermeerdering, politiek-bestuurlijke ontwikkeling zoals nieuwe wetgeving of andere verantwoordelijkheidsverdeling (voorbeeld: decentralisatie) en tijdgeest.
3. Ontstaansgeschiedenis Inspectie SZW. De Inspectie bestaat vanaf 2012. Rekening moet worden gehouden met deze prille historie en met de organisatieontwikkeling.

1.3 Onderzoekskader

De vraag naar toereikende capaciteit wordt beantwoord in relatie tot de doelen die de Inspectie SZW wil realiseren op basis van een ingericht inspectieproces. Daarbij wordt compliant gedrag nagestreefd. Niet alle bedrijven houden zich daaraan en de controles beogen een zodanige pakkans plus sanctie te genereren dat een zo groot mogelijk effect op de naleving wordt bereikt.
Daarvan is de eerste onderzoeksdimensie afgeleid: welke doelen heeft de Inspectie SZW in haar inspectieplan geformuleerd en zijn deze politiek geaccordeerd? Ook de politieke randvoorwaarden (zowel bevorderende als belemmerende) krijgen hierin een plaats. Hoe zijn de doelen geoperationaliseerd? Wat is hierover in de risicoanalyse, meerjarenplanning en jaarplanning van de Inspectie SZW opgenomen en welke meetbare indicatoren voor naleving op de drie belangrijkste terreinen – Gezond en Veilig werk, Eerlijk Werk en Bestaanszekerheid – zijn opgenomen.
De tweede onderzoeksdimensie luidt: welke inspectieprocessen de inspectie heeft ingericht? Andere vragen daaraan gerelateerd zijn: welke indicatoren worden hiervoor gebruikt? Zijn er indicatoren voor de doelmatigheid? Hoe wordt geleerd van ervaringen? Wordt ingespeeld op nieuwe trends?
En de derde dimensie is hoe de inspectieprestaties worden gemonitord. Ten aanzien van de prestaties/effecten heeft de Inspectie SZW zelf drie outcomes geformuleerd, die in meerdere stukken terugkeren. Deze vormen in het onderzoek daarom het kompas, in het bijzonder bij het onderdeel prestaties:

- Gezond en Veilig werk
- Eerlijk werk
- Bestaanszekerheid.

Worden de prestaties betrokken op de doelen van het inspectieplan? Is er zicht op het effect op de naleving? Worden successen en achterblijvende prestaties geanalyseerd met het oog op bijstelling van plan? Wordt geleerd met het oog op het formuleren van de beoogde prestaties voor de toekomst?

Als de antwoorden op deze drie dimensies positief zijn, is de conclusie dat de Inspectie SZW effectief werkt en is grosso modo ook de capaciteit toereikend. Dan is nog de efficiencyvraag aan de orde: Kan het doelmatiger?
Als de antwoorden niet of niet helemaal positief zijn is de vraag of inspectieplan, inspectieproces of inspectieresultaten dan wel de verwachting bijgesteld moet worden, afhankelijk van de gedetecteerde oorzaken. Het onderzoek zal daartoe mogelijkheden en aanknopingspunten bieden. Daarbij wordt dan gekeken naar wat de Inspectie kan doen, wat de politiek kan doen en wat van het werkveld kan worden verwacht.

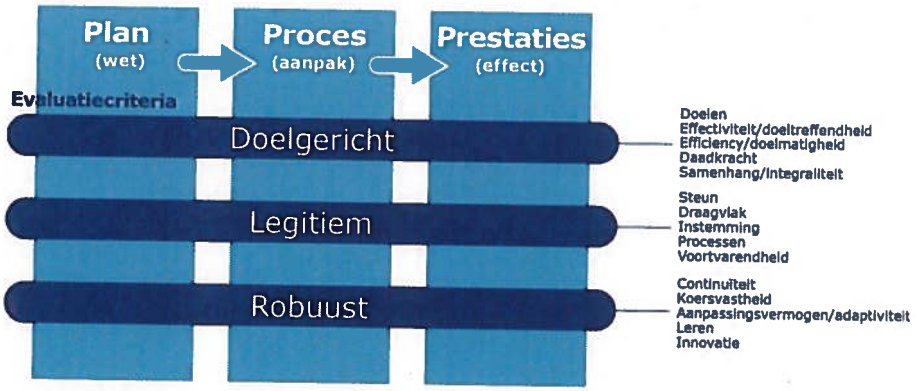
Wat te doen als kwantitatieve informatie over gestelde doelen en gerealiseerde prestaties zou ontbreken? Als dit geheel ontbreekt, kan over de gestelde onderzoeksvragen geen harde uitspraak worden gedaan. En zal dan een aanbeveling kunnen komen om de komende periode een Inspectie Control Framework op te zetten teneinde in de toekomst uitspraken te kunnen doen. Naarmate kwantificering gedeeltelijk of niet mogelijk is zal een meer kwalitatieve analyse gemaakt worden op basis waarvan (met slagen om de arm) een plausibel beeld wordt geschetst van de toereikendheid van middelen. De eerste ronde literatuurstudie laat zien dat er wel kwantitatief materiaal is. De verwachting van een systematische aanpak die vertrekt bij het naleeftekort is echter te hoog gegrepen.

Ook bij de kwalitatieve methode is een normatiek nodig om tot plausibiliteit te kunnen besluiten. Waar normering met kwantitatieve grootheden onvoldoende beschikbaar of niet mogelijk is bijvoorbeeld omdat sprake is van te grote complexiteit of van ambiguïteit is een alternatief beschikbaar voor de normatiek in de volgende criteria:

- **Doelgerichtheid**: doelen, effectiviteit/doeltreffendheid, efficiency/doelmatigheid, daadkracht, samenhang/integraliteit
- **Legitimiteit**: steun, draagvlak, instemming, processen, voortvarendheid
- **Robuustheid**: continuïteit, koersvastheid, aanpassingsvermogen/ adaptiviteit, leren, innoveren

In deze criteria zitten bepaalde 'trade offs' ofwel een ingebouwde spanning. Bij doelgerichtheid zijn dat snelheid én draagvlak, bij legitimiteit samenwerking én belangenbehartiging en bij robuustheid koersvastheid én adaptiviteit.

In onderstaande figuur is de samenhang in het onderzoek zichtbaar.



In onderstaande tabel zijn de drie criteria van het normenkader vertaald naar een aantal concrete onderzoeksvragen, die zijn getoetst in literatuurstudie en gesprekken.

Criteria	Trade offs	Concrete vragen
Doelgerichtheid	snelheid versus draagvlak	▪ Heeft Inspectie SZW een heldere doelstelling/taak? ▪ Is er een concreet beeld van het naleeftekort? ▪ Zijn risicoanalyses en prioriteiten daar logisch van afgeleid? ▪ Zijn deze eenduidig vertaald naar inspectieprogramma's? ▪ Welke mix van instrumenten ligt hieronder gerelateerd aan risico's? ▪ Ondersteunt beleid en wetgeving de Inspectie SZW- taak

		adequaat? ▪ Is er synergie gecreëerd tussen de diverse opgaven? ▪ Hoe heeft het aantal controles en het nalevingspercentage zich meerjarig ontwikkeld? ▪ Wat zijn de consequenties van minder inspecties door juridisering, grootschaligheid en arbeidsintensiteit in 2015? ▪ Klopt het gegeven dat 3,5 % van de bedrijven gecontroleerd wordt? ▪ Is er sprake van doelmatigheid, m.n. % directe en indirecte bijdrage aan resultaat? ▪ Wat is het percentage overhead en wat is de ontwikkeling daarvan? ▪ Hoe kijkt Inspectie SZW kwalitatief aan tegen handhavingsniveau? Zorgen? ▪ Kent de sector een naleefcultuur? Differentiatie daarin? Hoe wordt werking organisatie ervaren door leiding, medewerkers en stakeholders?
Legitimiteit	samenwerking versus belangenbehartiging	▪ Hoe is draagvlak SZW-intern, bij partners en bij politiek? ▪ Hoe stevig is samenhang met andere inspectiediensten? Progressief of gesetteld? ▪ Is de samenwerking ook verinnerlijkt bij de professionals? Hulpconstructies? ▪ Hoe wordt samenwerking beleid-inspectie wederzijds ervaren? ▪ Zijn er uitvoeringstoetsen, wat wordt daarmee gedaan? Gaan deze naar de TK? ▪ Zijn er tevredenheidsonderzoeken; bij wie en met welk gevolg? ▪ Zijn beloftes/ambities bij start Inspectie SZW waargemaakt? Vinden stakeholders dat ook? ▪ Zijn opvattingen input, output, outcomes congruent bij stakeholders? Positieve dynamiek in tijd? ▪ Is er expliciet verwachtingenmanagement, openheid? Ook als het niet goed gaat?
Robuustheid	koersvast versus adaptief	▪ Stabiliteit, continuïteit in resultaten zichtbaar? Progressief? ▪ Zijn er wisselingen in planvorming, processen en prestaties? Oorzaken? Zijn er disrupties geweest? ▪ Hoe verliep dan adaptatie? ▪ Hoe is reflectie georganiseerd en waaruit bestaat deze? ▪ Is er voldoende lerend vermogen en staan partijen open voor bijsturing? ▪ Worden externe innovaties benut, bijvoorbeeld technologie en verwerkt in aanpak? En de risico's? ▪ Is er adaptatie aan innovatieve mogelijkheden informatiebeleid, bijvoorbeeld informatiepositie? ▪ Waar bestaat dat uit, ook tussen organisaties en in ketens/netwerken? ▪ Is er sprake van professionele ruimte en professionele cultuur? ▪ Hoe is professionele kwaliteitsontwikkeling georganiseerd?

1.4 Onderzoeksscope

Drie specifieke taken van de Inspectie SZW zijn geheel of gedeeltelijk buiten de scope van het onderzoek gelaten. Ten eerste de zorgfraude. Dit is een taak die de Inspectie SZW verricht op het werkgebied opsporing en uitvoert op het terrein van VWS op basis van specifiek daartoe beschikbaar gestelde middelen. Ook het toezicht op de SUWI-instellingen kan buiten beschouwing blijven in verband met een recent daar opgetreden systeemwijziging. Deze houdt in dat de Inspectie SZW niet meer de toetsing op rechtmatigheid en doelmatigheid uitvoert en uitsluitend nog de doeltreffendheid (verzamelwet SUWI 2016). Een onderzoek op dit moment draagt daarom niet bij. Ten slotte blijft het toezicht in het kader van het Besluit risico's zware

ongevallen 2015 (BRZO) buiten beschouwing. Deze voor deze taak benodigde capaciteit wordt ingebracht in het samenwerkingsverband BRZO. Op dit moment vindt een strategische heroriëntatie op de samenwerking plaats. Dat kan leiden tot veranderingen in organisatie en/of aansturing van het werk, daarom is het te vroeg om op dit moment al te kunnen bepalen of de capaciteit wel of niet toereikend is. Ook loopt er naar aanleiding van de motie Ulenbelt en Smaling (26956 nr.207) een apart traject voor de BRZO.

1.5 Onderzoeksaanpak

De aanpak bestaat uit een mix van meerdere onderdelen. Daarbij is er rekening mee gehouden dat de analyse deels kwalitatief zal zijn.

1. Literatuurstudie om onderzoekskader en vraagstelling te funderen en antwoorden uit andere bronnen aan te toetsen.
2. Individuele gesprekken met sleutelpersonen om gegevens en informatie te krijgen en beoordelingen van deze sleutelpersonen te vernemen.
3. Antwoorden op vragen van de onderzoekers aan Inspectie SZW en het voeren van gesprekken met de leiding van Inspectie SZW daarover.
4. Feitenmateriaal verkregen van de Inspectie zelf, van SZW via FEZ en uit andere kennisbronnen.
5. Gesprekken met belangenorganisaties zoals sociale partnersen met andere stakeholders zoals andere inspectiediensten en uitvoeringsorganisaties ten einde de diverse perspectieven te vernemen, zowel groepsgewijs als individueel.
6. Een expertmeeting en individuele gesprekken met deskundigen over naleeftekorten en (interpretatie van) prestaties en hun taxatie van trends en innovaties.
7. Een gesprek met professionals van Inspectie SZW teneinde hun ervaringen te vernemen ten aanzien van naleving, inspectieplan, werkprocessen en prestaties.
8. Een gesprek met de OR van de Inspectie SZW.
9. Een gesprek met (de voorzitter en het bureau van) de Inspectieraad teneinde het perspectief op professionele samenwerking en samenhang te vernemen.
10. Een gesprek met de directeuren van de beleidsdirecties van SZW.
11. Een gesprek met het managementteam van de inspectie en een gesprek met beide Directeuren-generaal over de uitkomsten van het onderzoek.
12. Gesprekken met de SG SZW en directeur FEZ als (gedelegeerd opdrachtgever van het onderzoek tevens eigenaar van de Inspectie SZW). De minister is geïnformeerd over de samenvatting van de onderzoeksresultaten.

In het rapport worden ter illustratie onderwerpen beschreven die in de gesprekken aan de orde zijn geweest. Deze opmerkingen zijn bedoeld ter inkleuring van het beeld en gelden niet als feit. Het kan immers gaan om een subjectieve opvatting van een of meerdere gesprekspartners.

1.6 Term nalevingstekort

In de motie wordt een vraag gesteld over de capaciteit van Inspectie SZW. In dit rapport wordt de term 'nalevingstekort' gehanteerd. De Inspectie SZW is immers niet alleen verantwoordelijk voor de naleving van regels; sterker nog werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk en de inspectie grijpt pas in daar waar regelgeving wordt overtreden. Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te benadrukken wordt in dit rapport gesproken over 'nalevingstekort'. Hieronder verstaan de onderzoekers het verschil tussen de mate waarin wet- of regelgeving feitelijk niet wordt nageleefd en het gewenste naleefniveau.

In een op verzoek van onderzoekers (bij wijze van vingeroefening om te toetsen of er reële aanvullende opties zijn om in de toekomst meer te kunnen onderbouwen over de benodigde capaciteit) opgestelde memo door Inspectie SZW worden verschillende

invalshoeken in kaart gebracht om de capaciteit te beoordelen. Eén van de benaderingen start vanuit de te handhaven wetgeving. In deze benadering wordt de capaciteit afgeleid uit een afweging tussen de kosten en het beoogde of geaccepteerde tekort. Hierbij wordt dus geconcentreerd op de rol van de Inspectie SZW nádat de regelgeving is overtreden. Vandaar dat er in de gehele gehele memo (bijlage 5) wordt gesproken over handhavingstekort. In de bijlage van de memo komt ook de definitie 'handhavingstekort' uit 'handhaven op niveau' aan de orde. Daarin wordt een brede definitie van handhaving gekozen waarbij ook een breed palet van instrumentarium kan worden ingezet. Dat omvat ook preventieve maatregelen, waarschuwingen en dergelijke, op naleving gerichte samenwerking van overheidsorganen en voorlichting over wetgeving. Handhaven op niveau gaat ervan uit, dat handhaving niet altijd wenselijk is. Daarom wordt doorgaans het nalevingsniveau niet in de wet vastgelegd, zodat bevoegde instanties op dat vlak een beleid kunnen voeren. Het is dus niet zo eenvoudig, dat alleen naar het repressieve optreden kan worden gekeken en dat een handhavingstekort op de automatische piloot leidt tot extra repressief optreden. Wel maakt dat helder dat dit of geaccepteerd moet worden of niet en dat in het tweede geval een brede afweging kan worden gemaakt uit het gehele instrumentarium van preventief tot repressief.

2 De Inspectie SZW in context

2.1 Beschrijving Inspectie SZW

De Inspectie SZW is de toezichthouder op beleidsonderwerpen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW): arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Verder is de Inspectie SZW aangewezen als opsporingsorganisatie voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor pgb-fraude en declaratiefraude. Op het domein van werk en inkomen voert zij onder leiding van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke opsporingsonderzoeken uit naar fraude, arbeidsuitbuiting en georganiseerde criminaliteit. De Inspectie SZW werkt aan Eerlijk, Gezond en veilig werk en Bestaanszekerheid voor iedereen. De Inspectie heeft daarmee een taak met groot maatschappelijk belang. Ze doet dit op basis van risico- en omgevingsanalyses en heeft de beschikking over een eigen handhavingsinstrumentarium. Toezicht en opsporing worden ingezet waar de hardnekkige problemen zitten en de kans op effect groot is.

2.1.1 Geschiedenis

Op 1 januari 2012 is de Inspectie SZW van start gegaan, als samenvoeging van de organisaties en activiteiten van de voormalige Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van SZW.

2.1.2 Kerntaken en de wet

De kerntaken van de Inspectie SZW zijn:

- Toezicht houden op diverse wet- en regelgeving (zie overzicht).
- Opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen (arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en grootschalige fraude op het gebied van de sociale zekerheid). Dit gebeurt onder aansturing van het Openbaar Ministerie.
- Signaleren van ontwikkelingen en risico's op het werkveld van SZW en deze melden aan belanghebbende partijen.

De Inspectie SZW houdt onder andere toezicht op de naleving van:

- de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (ter bestrijding van illegale arbeid, ontduiking van het minimumloon, arbeidsuitbuiting, malafide arbeidsbemiddeling en andere vormen van arbeidsmarktfraude);
- de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet (ter bevordering van veilige en gezonde werkomstandigheden en werk- en rusttijden voor werknemers);
- het Besluit risico's zware ongevallen en de Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ter beperking van de risico's voor werknemers en de omgeving van bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen);
- de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
- de Kernenergiewet ter bescherming van werknemers tegen stralingsrisico's;
- een aantal Warenwetbesluiten voor wat betreft de veiligheid van producten voor de professionele markt;
- de Wet op de economische delicten.

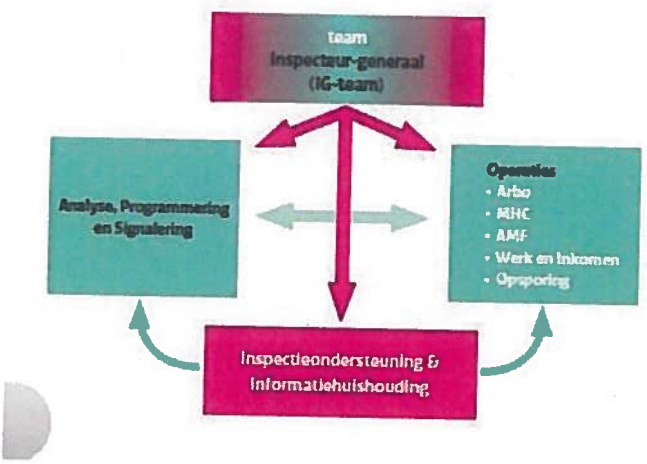
De Inspectie analyseert continu of nieuwe risico's optreden die tot mogelijke aanpassingen van inspectie-inzet aanleiding geven. Deze analyse is gebaseerd op bevindingen, signalen, onderzoeken, monitoring en uitkomsten van reactieve inspecties.

2.1.3 Toezicht en handhaving

De Inspectie SZW gaat uit van vertrouwen en richt zich op de belangrijkste risico's. Sectoren, bedrijven en organisaties waar de risico's laag zijn en de wet wordt nageleefd, bezoekt de Inspectie niet. Uitzonderingen hierop vormen onderzoeken naar ernstige arbeidsongevallen, klachten, meldingen en tips. De niet-goed presterende bedrijven worden aangepakt.
De verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels ligt primair bij werkgevers en werknemers zelf. Daar waar men ze overtreedt grijpt de Inspectie in. Ze doet dit door het inzetten van een mix van toezicht en opsporing en in samenwerking met andere partijen. Vormen van toezicht zijn repressief toezicht, systeemtoezicht, metatoezicht, horizontale benaderingen, nalevingscommunicatie, druk zetten via ketens en inzet recidive-instrumentarium. De Inspectie beoordeelt per keer welk middel zij inzet. Andere uitgangspunten voor het functioneren van de Inspectie SZW zijn: transparantie, effectmeting en signaleren.

2.1.4 Organogram van de Inspectie SZW

De Inspectie SZW is onderverdeeld in zeven directies: twee algemene directies ('Analyse, Programmering en Signalering' en 'Inspectieondersteuning en Informatiehuishouding') en vijf operationele directies. ('Arbeidsmarktfraude'; 'Arbeidsomstandigheden'; 'Major Hazard Control'; 'Opsporing' en 'Werk en Inkomen').



2.1.5 Ontwikkeling organisatie

De Inspectie heeft in 2014 een evaluatie uitgevoerd naar de vorming van de Inspectie per 2012. Op de volgende onderwerpen zijn ontwikkelopdrachten geformuleerd: risicoanalyse en programmering; signalering; programmatisch en projectmatig werken; resultaatgerichte sturing; leren en ontwikkelen; openbaar maken inspectiegegevens; leiderschap en kennis.

2.2 Omgeving Inspectie SZW

De Inspectie SZW functioneert onder ministeriële verantwoordelijkheid als onafhankelijk toezichthouder van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uitgangspunt is dat de inspectie zelf bepaalt wat zij onderzoekt en rapporteert.De minister kan de inspectie ook vragen onderzoek te doen naar een bepaalde problematiek. Toezicht vormt samen met beleid en uitvoering een keten waarin ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid een bijdrage levert aan de beleidsdoelen van SZW.

Nationale en internationale samenwerking

Samenwerken met andere toezichthouders en overheidsdiensten is belangrijk voor de Inspectie SZW. Het is nodig voor een effectieve aanpak en om de toezichtlast voor bedrijven en instellingen te beperken. Zo werkt de Inspectie bilateraal samen met diverse andere rijksinspecties, in de praktijk van het toezicht. De Inspectie SZW participeert ook in de Inspectieraad, een samenwerkingsverband van rijksinspecties op basis van een overeenkomst.

Overige samenwerkingspartners zijn onder meer andere overheden, sociale partners, CBS, SCP, diverse kennisinstellingen, IND, Belastingdienst, BOD-platform, BRZO+, politie, de OvV, bedrijfsleven en brancheorganisaties.

De werkzaamheden van de Inspectie SZW krijgen steeds meer een internationaal karakter. Zo treedt de Inspectie op tegen oneerlijke en malafide praktijken, negatieve effecten van het vrije verkeer van werknemers. De Inspectie werkt samen met toezichthouders en uitvoeringsorganen zowel in Nederland als andere landen in de aanpak van grensoverschrijdende overtredingen.

Meldpunt

De Inspectie SZW heeft een centraal meldpunt waar elke burger, werknemer of instantie meldingen kan doen. Bij dit meldpunt komen meldingen binnen van ongevallen, klachten en signalen over arbeidsomstandigheden en signalen van vermoedelijke illegale arbeid, fraude of andere overtredingen binnen het sociale domein. De Inspectie reserveert een deel van haar capaciteit voor het onderzoeken van die meldingen.

Signaalfunctie

De Inspectie SZW signaleert toekomstige risico's, witte vlekken en ontwikkelingen in de omgeving en handelt daarnaar. Met de kennis die hieruit voortvloeit, attendeert de Inspectie ook overige belanghebbenden, zoals de beleidsdirecties van het ministerie van SZW, de politiek en toezichthoudende en uitvoerende organisaties.

Politieke context

Terugkerende thema's op de politieke agenda zijn onder andere samenwerking tussen/samengaan van inspecties en toereikendheid van de capaciteit van inspecties. Dit zijn ook belangrijke thema's voor de rijksinspecties zelf, zowel binnen hun eigen organisatie als in het grotere geheel van de Rijksdienst in het algemeen en van de Inspectieraad in het bijzonder.

2.3 Externe ontwikkelingen

De Inspectie SZW, evenals andere (rijks)inspecties, werkt in een veranderende maatschappelijke context, gevormd door politiek, beleid, werkveld en burgers. Daarin is een aantal algemene ontwikkelingen te onderkennen, beschreven in 'Toekomst van het toezicht', een verkenning van de Inspectieraad. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst in dat verband bijvoorbeeld op de 'toezichtparadox': enerzijds een roep om strengere regels en streng handhaven, anders de behoefte aan vermindering van de toezichtlast en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en ondernemerschap. Daarnaast hebben toezichthouders ook te maken met een 'risico-regelreflex', de neiging om een incident te beantwoorden met extra regels. Technologische en sociale ontwikkelingen leiden tot een open netwerksamenleving. Er ontstaan deeleconomieën en het gezag van traditionele instituten neemt af. Tot slot hebben inspecties te maken met een economie die complexer en steeds internationaler

wordt. Productieprocessen en arbeidsrelaties veranderen en ondernemerschap en toezicht worden meer en meer grensoverschrijdend.

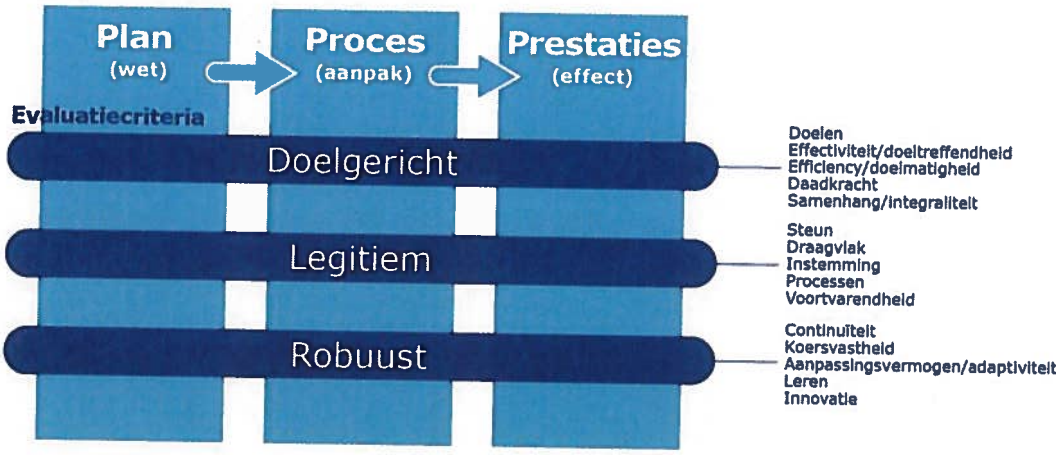
De volgende maatschappelijke ontwikkelingen/factoren zijn in het bijzonder relevant voor de Inspectie SZW:

- Economische ontwikkelingen (na crisis nu economische groei);
- Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, netwerksamenleving, dalend vertrouwen in overheid);
- Flexibilisering van de arbeidsmarkt (met name door zzp-ers en Oost-Europese arbeidskrachten);
- Arbeidsmigratie (arbeidsmigranten vooral in arbeidsintensieve sectoren, met risico op onderbetaling, illegale tewerkstelling en fraude);
- Arbeid en gezondheid;
- Vergrijzing;
- Digitalisering in de uitvoering;
- Decentralisatie in het sociaal domein;
- Rol overheid en toezicht (wordt kleiner, eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven wordt belangrijker, evenals grotere efficiëntie overheidstaken)de

De Inspectie SZW moet steeds scherpe keuzes maken bij de aanpak van de diverse risico's. Zij signaleert en monitort daartoe breed op haar werkvelden.
Verder ziet de Inspectie SZW dat het toezicht juridiseert. Deze ontwikkeling doet zich voor op nagenoeg alle domeinen van het toezicht. Bedrijven zetten vaker juristen in, regelmatig al tijdens inspecties. Het aantal Wob-verzoeken stijgt, evenals het aantal gevallen waarin bedrijven bezwaar maken of in beroep gaan tegen boeteoplegging. Dit zorgt ervoor dat inspecteurs meer tijd kwijt zijn aan het verzamelen en vastleggen van informatie en aan het leveren van een bijdrage aan het behandelen van bezwaarschriften en beroepszaken. Inspecteurs noemen de hogere boetes en het (wettelijke verplichte) consequenter opleggen van boetes als mogelijke oorzaken van deze ontwikkeling.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden bevindingen op een rij gezet, gebaseerd op de literatuur, gesprekken met betrokkenen en stakeholders en documenten van de Inspectie SZW. De opbrengst daarvan wordt langs de meetlat van het onderzoekskader (zie paragraaf 1.3) gelegd; het plan, het proces en de effecten worden systematisch beoordeeld aan de hand van de criteria doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid.
Hieronder is nogmaals de schematische weergave van het onderzoekskader weergegeven.



Figuur 3.1 Schematische weergave evaluatiekader

De achterliggende hypothese is, dat als vanaf het ontstaan van de Inspectie SZW in 2012 goed en voortvarend is gewerkt aan inspectieplan, inspectieprocessen en inspectieprestaties (bevinding) het dan plausibel is dat de Inspectie SZW berekend is op haar taak (oordeel). Als er ruimte is voor verbetering, kan worden vastgesteld waar ontwikkeling nodig is om Inspectie SZW verder te brengen en wat precies daarvoor nodig is (aanbeveling).

3.1 Bevindingen inspectieplan

In deze paragraaf wordt beoordeeld of en hoe de doelen en ambities van de Inspectie SZW een plaats en uitwerking hebben gekregen in de planvorming van Inspectie SZW.

3.1.1 Doelgerichtheid inspectieplan

Plannen

De doelen van Inspectie SZW zijn geoperationaliseerd in drie effectgebieden: Eerlijk Werk, Veilig en Gezond en Bestaanszekerheid.
Deze zijn uitgewerkt in plannen: jaarplannen en het Meerjarenplan 2015-2018, dat is opgesteld naar aanleiding van de Integrale Risico Analyse 3.0 (IRA 3.0). Deze documenten zijn gepubliceerd en toegankelijk gemaakt op de website van de Inspectie SZW. De drie doelen blijken daarin helder en maatschappelijk relevant en in de

praktijk van de planvorming bruikbaar. Zij laten in beginsel ook toe dat in effecttermen wordt gerapporteerd.

Taken en formatie

De belangrijkste taken laten zich samenvatten in toezicht houden, onderzoek doen, opsporen en signaleren (zie verder 2.1.2). Er is duidelijkheid over het takenpakket van de Inspectie SZW. In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van de formatie van de Inspectie SZW sinds 2010.

Ontwikkeling Formatie in fte	2010	2011	2012	2013	2014	**2015**	2016	2017	2018
1. SZW taken	1.312	1.188	1.178	1.112	1.060	**1029**	1.031	1.031	1.031
2. SZW taken tijdelijk				7	40	**54**	58	58	36
3. VWS taken				27	41	**55**	68	68	68
Totaal	1.312	1.188	1.178	1.146	1.141	**1138**	1.157	1.157	1.135

Figuur 3.2 Ontwikkeling formatie Inspectie SZW vanaf 2010

Toelichtende opmerkingen:

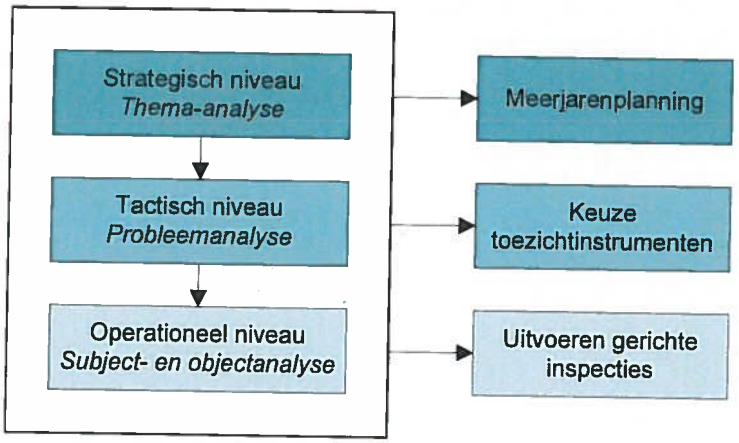
- Een belangrijke reden voor terugval van het aantal fte's op SZW-taken is de taakstelling.Daarnaast zijn er intensiveringen geweest vanuit het Sociaal Akkoord voor de aanpak op schijnconstructies (tijdelijk 36 fte voor het sociaal akkoord team, t/m 2018) en extra middelen voor businesscases op gefingeerde dienstverbanden en grote constructies uitkeringsfraude (tijdelijk 22 fte t/m 2017; dan ook evaluatie van businesscases).

Risicoanalyses

Risicoanalyses liggen ten grondslag aan de keuzes die de Inspectie SZW maakt ter verwezenlijking van haar doelen. Inspectie SZW ambieert binnen de gegeven capaciteit deze in te zetten op de grootste risico's. Die aanpak betekent dat minder grote risico's bewust geen of weinig aandacht krijgen. Deze prioriteitstelling is noodzakelijk, mede gezien bezuinigingen vanaf 2011. Zie verder de passage over handhaaftekort in paragraaf 3.1.3.

De Inspectie SZW heeft drie inspectiebrede risicoanalyses uitgebracht (IRA 1.0 in 2011, 2.0 in 2012, 3.0 in 2013).

De Inspectie SZW onderscheidt drie niveaus van risicoanalyse sinds IRA 1.0; strategisch, tactisch en operationeel.



Figuur 3.3 Drie niveaus van risicoanalyse binnen de Inspectie SZW (bron: IRA)

De risicoanalyse op strategisch niveau levert input op basis waarvan strategische keuzes worden gemaakt met betrekking tot de programmering. Er wordt dan besloten op welke risicothema's Inspectie SZW zich met name gaat richten en tot welke programma's dat leidt.
Wanneer deze keuzes zijn gemaakt volgt er binnen elk programma een risicoanalyse op tactisch niveau. Met behulp van tactische risicoanalyse worden keuzes gemaakt met betrekking tot de specifieke doelstellingen van het programma. Hiervoor is instrumentarium aanwezig ('Toolbox toezicht gericht'). De keuzes kunnen betrekking hebben op:

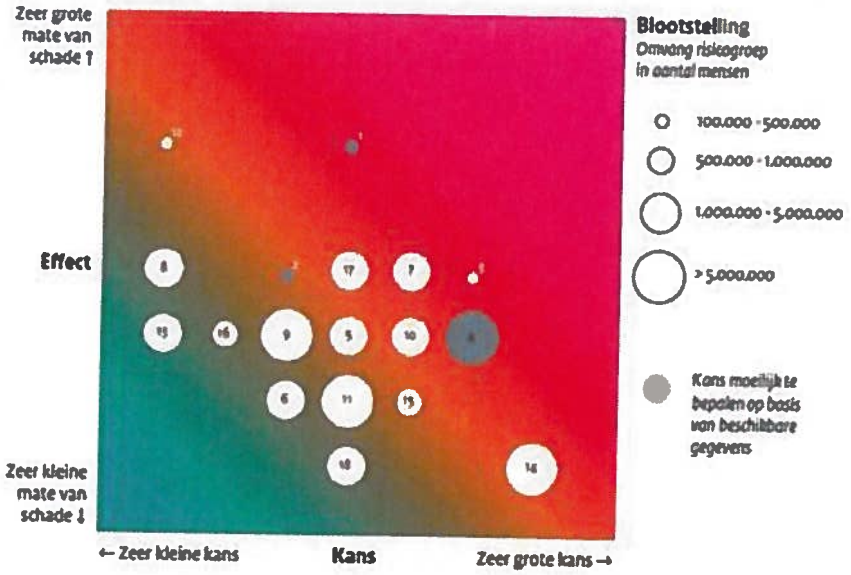
- de doelgroepen waarop het programma zich richt;
- de interventiemix;
- de beoogde effecten.

Wanneer op basis hiervan een programmaplan en een programmawerkplan zijn vastgesteld wordt het derde niveau van risicoanalyse, de operationele analyse, gebruikt om het geschikte interventie instrument te kiezen en in te zetten. Dit is bijvoorbeeld de keuze voor specifiek te inspecteren bedrijven.
In de operationele risicoanalyse wordt op basis van bij de Inspectie SZW beschikbare gegevens en van derden verkregen gegevens ingeschat wat de kans is dat bij een specifiek bedrijf overtredingen worden aangetroffen die samenhangen met de risico's waar het programma zich op richt. Voor het operationele niveau van risicoanalyse wordt op dit moment een verbeterslag gemaakt door middel van het project Profileren met Inspecteurs in de Lead (PILS). Om te voorkomen dat werkprocessen volledig top-down en data-gestuurd worden ingericht, is het de bedoeling dat de inspectiepraktijk aan data-analyse wordt verbonden. Zo kunnen de databronnen en (ontwikkeling) van risico-indicatoren worden getoetst aan de praktijk en geeft de praktijkinformatie richting aan de doorontwikkeling van de data-analyse. Data-analisten en inspecteurs ontwikkelen dan samen een risicoprofiel gebaseerd op ontsloten data. Alle geanalyseerde bedrijven ontvangen een risicoscore en worden getoond in een informatiesysteem, waaruit inspecteurs zelf hun workload samenstellen. Het project en het informatiesysteem bevinden zich in de testfase.

IRA 1.0 is duidelijk nog een aanloop naar een volwaardig product. De Inspectie SZW benoemt deze zelf als "nog niet af" en "geen gemakkelijke opgave". IRA 2.0 is een flinke sprong vooruit, vooral voor Veilig en Gezond. Risico's worden al concreter geduid in termen van potentieel blootgestelden (kans) en arbeidsuitval (effect). Ook is een rangorde mogelijk naar risico's van sectoren op basis van risicowaarden. Dat heeft de praktische bruikbaarheid vergroot. Voor Eerlijk Werk blijft IRA 2.0 steken bij een kwalitatieve benadering van kans en effect.
Ten aanzien van Bestaanszekerheid levert IRA 2.0 weinig bruikbaars op. De IRA 3.0 laat een forse progressie zien ten aanzien van Veilig en Gezond.

In IRA 3.0 wordt gebruik gemaakt van een beoordeling in termen van kans en effect. Het kansbegrip is verfijnd naar daadwerkelijk aantal en potentieel aantal, waardoor meer gezegd kan worden over de plaats op de rangordeschaal.
Het potentieel aantal betreft de risicopopulatie; onder meer het aantal werknemers en uitkeringsgerechtigden op wie het risico (mogelijk) betrekking heeft. De daadwerkelijke kans betreft het aantal keer dat schade is ondervonden als gevolg van het opgetreden risico. Voor het concretiseren van de kans is gemeten in een 7-punts schaal, zodat genoeg spreiding in de scores aangebracht kan worden.
Het effectbegrip is verfijnd naar vijf effectschalen met een onderbouwde schaallengte. Deze zijn voor Veilig en Gezond gekwantificeerd met 'disability weights' volgens de standaard van de World Health Organisation. Hierdoor is de bruikbaarheid vergroot. Voor Eerlijk Werk is dat niet gekwantificeerd en zijn expertschattingen gebruikt. Voor Bestaanszekerheid werd weinig progressie geboekt. In 2015 is daarom een aanvullende risicoanalyse gemaakt op het terrein van Bestaanszekerheid, de zogenaamde Aanvullende Risicoanalyse (ARA). Deze is uitgevoerd om op het terrein van Bestaanszekerheid een concretiseringsslag en actualiseringsslag te maken, omdat bleek dat de informatie uit IRA 3.0 te weinig handvatten bood om te komen tot een op basis van risicoanalyse vastgestelde programmering op het terrein van Bestaanszekerheid. In het Jaarplan 2016 (par 3.2) is over deze ARA informatie gepubliceerd.

De uitkomsten van IRA 3.0 zijn geïllustreerd in onderstaand risicodiagram. Hierin staan risicothema's, die elk bestaan uit verschillende risico's.





Figuur 3.4 Risicodiagram afkomstig uit meerjarenplan 2015-2018

De Inspectie SZW werkt nu aan IRA 4.0. Doel is hierbij meer aandacht te besteden aan de rol van het stelsel in de risicoanalyse, waarbij ook expliciet aandacht wordt besteed aan nalevingstekorten. Ook zal IRA 4.0 beter vergelijkbare effectschalen hanteren, waarbij de invloed van de risico's op de kwaliteit van het leven van individuen centraal staat.

Decentralisatie

Taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestaanszekerheid zijn in belangrijke mate gedecentraliseerd naar gemeenten. Daar berust ook het toezicht . De minister van SZW is systeemverantwoordelijk en kan dus aangesproken worden op het functioneren van het stelsel als geheel. Onderdeel van die verantwoordelijkheid is, dat hij zich actief informeert om te beoordelen of het systeem werkt en of en zo ja wanneer en in welke vorm aanpassingen wenselijk zijn. Het is in dat verband dan ook logisch dat daarbij de inspectieonderzoeken binnen dit domein worden benut. Hierdoor blijft de Inspectie SZW in positie op dit onderwerp dat één van de belangrijke effectgebieden van het ministerie is. Ook de gemaakte keuze om in de transitiefase de vinger nadrukkelijk aan de pols te houden is vanuit deze benadering logisch. In dit kader is een aantal activiteiten uitgevoerd, mede op verzoek van de Staatssecretaris. Voorbeelden van onderzoeken die zijn benut voor aanpassing van beleid of in de uitvoering zijn:

- Rapportage Werk aan de... uitvoering (november 2016)
  Onlangs is het rapport verschenen waarin de Inspectie de bevindingen beschrijft uit drie onderzoeken naar de samenwerking bij werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid in de 35 arbeidsmarktregio's. Het rapport heeft bijzonder veel aandacht gegenereerd en er zijn veel acties op nationaal en regionaal niveau in gang gezet om met de aanbevelingen aan de slag te gaan.
- De onderzoeken naar Beschut Werk (2015 en 2016) bieden feiten en onderbouwing voor de huidige discussie over een wetswijziging: of gemeenten al dan niet moeten worden verplicht beschut werk aan te bieden.
- Diverse onderzoeken naar de Beveiliging van Suwinet (2015 en 2016): mede naar aanleiding van deze onderzoeken heeft het ministerie de uitkomsten benut ten behoeve van een escalatieprotocol. Sindsdien scoort de uitvoering aanzienlijk hoger op de zeven door de Inspectie opgestelde normen. In december 2016 zal de inspectie nogmaals rapporteren over de gemeenten (steekproef) die de vorige keer nog niet aan alle zeven beoordeelde normen voldeden.
- Rapportages Uitvoering van de WWB voor Jongeren en Buitenspel (2015):
  De rapporten hebben beleidsmatig en in de uitvoering tot veel en diverse

resultaten geleid. Extra middelen zijn ingezet, verschillende conclusies zijn een belangrijk onderdeel van de Aanpak Jeugdwerkloosheid geworden, verschillende gemeenten (blijkend uit notulen gemeenteraadsvergaderingen en uit een nameting) zijn met de conclusies uit het rapport aan de slag gegaan, UWV heeft haar dienstverlening voor de WW op verschillende punten aangepast, wetgeving is door de staatssecretaris geëxpliciteerd, het onderzoek is veelvuldig door media opgepakt (o.a. Nieuwsuur).

Samenwerking met beleid

De beleidsdirecties ervaren de samenwerking met Inspectie SZW als prettig. Onder meer bij nieuwe terreinen zoals psychosociale arbeidsbelasting en werkstress wordt gezocht naar een effectieve samenwerking. De Inspectie signaleert regelmatig knelpunten van wet- en regelgeving in de praktijk. Zo hebben signalen van de Inspectie geleid tot aanpassing van bouwprocesbepalingen en certificatieschema's, van meerdere bepalingen in de Wet Aanpak Schijnconstructies en tot de herziening van de WML. De Inspectie wordt regelmatig betrokken bij het ontwikkelen van beleid en heeft daarin ook een signalerende rol. Politieke of beleidsmatige beslissingen zorgen er soms voor dat uiteindelijk keuzes worden gemaakt waardoor nieuw beleid voor Inspectie SZW minder goed handhaafbaar uitpakt dan oorspronkelijk werd beoogd. In de gesprekken kwam naar voren dat de beleidsdirecties de Inspectie SZW ook wel als meer reactief dan proactief ervaren. De beleidsdirecties merken dat het voor de Inspectie moeilijk is tegemoet te komen aan nieuwe beleidswensen, die soms ook ingegeven zijn vanuit de politiek. De Inspectie is daarin niet altijd wendbaar omdat veel capaciteit 'vast' ligt, bijvoorbeeld op het terrein van ongevallen (reactief) of in ingestelde programma's. Beleid en Inspectie zijn steeds in gesprek om te zoeken naar oplossingen.

3.1.2 Legitimiteit inspectieplan

Ontwikkeling wetten

De taak van de Inspectie SZW en de uitwerking daarvan in wetgeving is beschreven in hoofdstuk 2. Er zijn nogal wat ontwikkelingen geweest met betrekking tot de wetten waar Inspectie SZW toezicht op houdt. Dit betreft met name de taakgebieden Veilig en Gezond en Eerlijk werk en opsporing. Onderstaande overzichten geven een indicatie van de ontwikkelingen. Uit gesprekken werd duidelijk dat een deel van de lijst wijzigingen met een kleine impact betreft. Er zijn echter ook grote wijzigingen, zoals de wijziging van de Wet Arbeid Vreemdelingen.

Ontwikkelingen vanaf 2012 van de voor de Inspectie SZW relevante wetgeving over Veilig en Gezond

1 januari 2012	Samenvoeging Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Inspectie Werk en Inkomen tot de Inspectie SZW.
Continu	Elk half jaar tal van wijzigingen in Arbowet. Dit betekent continue her- en bijscholing.
2012	In de loop van de jaren toenemende maatschappelijke en politieke druk om ook aan gezondheid/beroepsziekten aandacht te besteden: asbest, lasrook, alle andere gevaarlijke stoffen, PSA, arbeidsdiscriminatie, nanotechnologie. Vergt kennisinvestering en hierdoor langere zaaktijd.
2013	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet). Introductie nieuw handhavinginstrumentarium, w.o. de mogelijkheid tot (preventieve) stillegging van een onderneming als maatregel. Hogere boetes voor overtredingen. Langere doorlooptijden van zaken. Sindsdien ziet de Inspectie op al haar terreinen toename van juridisering. Gevolg van nationaal beleid.
2013	Door verhoging pensioenleeftijd verschuiving van aandacht naar risico's die bij herhaalde belasting leiden tot gezondheidsschade. Vergt kennisinvestering en hierdoor langere zaaktijden.

2013	OVV rapport Odfjell wordt uitgebracht. Naar aanleiding hiervan wordt een strenger BRZO handhavingstrategie opgesteld, wat leidt tot meer handhavinginzet.
2014	Taak van ministerie SZW overgenomen om certificerende instellingen aan te wijzen namens de minister en maatregelen op te leggen.
2014	Intensievere samenwerking in de keten ten aanzien van certificering, o.a. door informatieprotocollen met de certificerende keuring instanties (cki's)
2014	De eisen aan de BOA's als het gaat om her- en bijscholing worden geïntensiveerd.
2015	Beleidsregel openbaarmaking asbestovertredingen in werking. Kerngegevens overtredingen asbest op de website.
2015	BRZO 2015 ingevoerd. Extra beroep op Inspectie en overgangsproblematiek.
2015	Aanpassen matigingsgronden, waardoor voortaan alle gronden getoetst moeten worden.
2015	N.a.v. wens TK is team Arbeidsdiscriminatie opgericht.
2015	Uitbouw nationaal programma markttoezicht productwetgeving op meerdere warenwetbesluiten.
2015/2016	Vaker faillissement van bedrijven die werken met radioactief materiaal: de afwikkeling waarbij toezicht nodig is, duurt jaren en is zeer arbeidsintensief.
2015/2016	Oprichting ANVS (nieuwe toezichthouder op het terrein van de Kernenergiewet), overeenkomst om intensiever samen te werken
2016	Onderzoek naar Dupont
2016	Beleidsregel kinderarbeid aangepast. Meer activiteiten moeten voor ontheffing worden aangedragen.
2016	Aanpassing richtlijnen en AMvB 's Warenwet. Europa dwingt tot intensiever Markttoezicht. En tot meer coördinatie tussen de zes toezichthouders in Nederland onder regie van NVWA
2017	TAZ: versteviging taken preventie in bedrijven, o.a. door meer taken te leggen bij de bedrijfsarts en meer eisen te stellen aan contract tussen werkgever en arts/arbodienst.
2017	Wijziging Arbeidsbesluit voorzien waardoor opdrachtgevers eerder beboetbaar zijn.
2017	Aanpassing bouwprocesbepalingen
In toekomst	Wet openbaarmaking inspectiegegevens gaat ook gelden voor ATW en Arbo-overtredingen, inclusief mogelijkheid zienswijze, bezwaar en beroep. Gevolg van WAS.
Ontwikkelingen vanaf 2012 van de voor Inspectie SZW relevante wetgeving over Eerlijk Werk en Opsporing.	
1 januari 2012	Samenvoeging Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Inspectie Werk en Inkomen tot de Inspectie SZW.
2012	introductie bestuurlijke boete in Waadi; drie nieuwe beboetbare feiten. Gevolg van nationaal beleid.
2013	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet). Introductie nieuw handhavinginstrumentarium, w.o. de mogelijkheid tot (preventieve) stillegging van een onderneming als maatregel. Hogere boetes voor overtredingen. Sindsdien ziet de Inspectie op al haar terreinen toename van juridisering. Gevolg van nationaal beleid.
2013	De directie Opsporing gaat strafrechtelijke opsporing doen van zorgfraude (fraude met persoonsgebonden budget). Gevolg van nationaal beleid*[1]
2014	Actieve ondersteuning sociale partners bij toezicht op naleving cao-voorwaarden (art. 10 avv); nieuwe taak voor Inspectie. Aanvullend op civiel toezicht door sociale partners. Gevolg van Sociaal Akkoord*
2014	Arbeidsintensievere berekening van feitelijk betaalde loon in WML. Gevolg van rechterlijke uitspraak (Betonflex) over berekening normale arbeidsduur.
2014	Notificatieplicht in plaats van twv-plicht voor grensoverschrijdende uitzendarbeid. Gevolg van Europees arrest (Essent)
2014	De directie Opsporing gaat ook strafrechtelijke opsporing doen van zorgfraude (declaratiefraude). Gevolg van nationaal beleid.*
2015	Extra ATW-onderzoeken ter ondersteuning van nalevingsonderzoeken WML. Gevolg van aanpassing handhavingsbeleid Inspectie.
2016	AMF-inspecteurs formeel bevoegd om te inspecteren op inkomenseis Sociaal Referent (GFD) en op verplichtingen Erkend/Zakelijk Referent voor de IND. Gevolg van aanpassing handhavingsbeleid Inspectie.*
2016	AMF-inspecteurs geven vermoedens van uitkeringsfraude door aan uitkeringsinstanties (UWV, SVB, gemeenten). Gevolg aanpassing handhavingsbeleid Inspectie.
2016	Nieuw beboetbaar feit WAV-art. 15a. Gevolg van Wet aanpak schijnconstructies (WAS)

[1] Voor de onderdelen met een * geldt dat hier (tijdelijk) geld voor beschikbaar is gesteld.

2016	Nieuwe te handhaven normen en nieuwe beboetbare feiten in WML. Gevolg van WAS
2016	Inspectie verschuift focus van illegale arbeid naar onderbetaling WML. Hierdoor meer overtredingen, langere zaaktijd en groter capaciteitsbeslag per zaak. Gevolg van wijziging handhavingsbeleid Inspectie.
2016	Inspectie aangewezen als toezichthouder nieuwe wet (WagwEU). 3 nieuwe beboetbare feiten. Gevolg van implementatie Europese richtlijn.
2016	Wet openbaarmaking inspectiegegevens, inclusief mogelijkheid zienswijze, bezwaar en beroep. Gevolg van WAS.
2016	introductie van opzettelijke overtreding als boet verhogende factor in de WAV Bewijslast is arbeidsintensief. Gevolg van nationaal beleid.
2017	Nieuw beboetbaar feit WML. Verbod op inhoudingen en verrekeningen. Gevolg van WAS.
2017	(wetsvoorstel ligt voor bij Raad van State) aangepaste of nieuwe beboetbare normen in WML (stukloon en meerwerk). Gevolg van nationaal beleid.
2018	Inwerkingtreding notificatieplicht WagwEU. Nieuw beboetbaar feit. Gevolg Europese richtlijn.
2018	(ter besluitvorming). Introductie wettelijk minimumuurloon in WML. Gevolg van nationaal beleid

Bron: Inspectie SZW

Uitvoerings- en handhavingstoetsen

Sinds de vorming van de Inspectie SZW geeft Inspectie SZW structureel in de toetsfase een beeld van de verwachte (capaciteits)gevolgen van nieuwe wetgeving in de vorm van een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. Dit om te zorgen dat er niet alleen aandacht (inclusief financiële middelen) is voor de uitvoering van nieuwe wetsvoorstellen én ook voor de handhandhaving ervan. Hieronder een overzicht van de belangrijkste in 2015 en 2016 uitgevoerde toetsen.

April 2015	AMVB WAS betreffende openbaarmaking	6,9 fte
Juni 2015	Wetsvoorstel doorberekenen toezicht kosten BRZO	0,5 fte
Sept 2015	Handhavingsrichtlijn	2-4 fte
Aug 2015	Beleidsregel ontheffing verbod op kinderarbeid	1,6 fte
April 2016	AMVB Uitzondering inhoudingenverbod	4-6 fte
Mei 2016	Herziening WML	7-13 fte
Mei 2016	Beleidsregel Boeteoplegging WAV	0,3 fte

Overzicht impact op capaciteit Uitvoerings en Handhavingstoetsen 2015 en 2016 (bron Inspectie SZW)

Hieruit blijkt dat 22-32 fte zijn gemoeid met uitvoering en handhaving van deze maatregelen. De in toetsen opgevoerde benodigde extra capaciteit wordt niet altijd toegekend aan Inspectie SZW. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat de impact nog onvoldoende duidelijk was bij de wet en pas bij AMvB of lagere regels duidelijk werd of dat de Inspectie de gevolgen van de nieuwe wetgeving zelf verwerkt in haar werkplan (bijvoorbeeld in de vorm van extra capaciteit, efficiencymaatregelen of prioritering. Ook speelt de zogenaamde 'Blok-toets' hier een rol. Bij nieuw beleid geldt een ondergrens van 5 miljoen aan capaciteitsintensivering. Onder dit bedrag moet het departement zelf dekking zoeken binnen apparaat. Boven deze grens kan de Ministerraad besluiten tot verruiming van het apparaatsbudget indien het departement na toetsing door het ministerie voor WenR heeft aangetoond niet over voldoende ruimte binnen apparaat te beschikken. De claims zijn tot nu toe per keer bezien en bleven onder de grens van deze 'Blok-toets'.

In de gevoerde gesprekken werden voorbeelden gegeven van situaties waarin bepaalde regelgeving in de praktijk moeilijk handhaafbaar is, omdat het politieke

kader onvoldoende eenduidig is. De twee meest gehoorde opmerkingen over naleefbaarheid van regels betreffen de ZZP-regelgeving waardoor schijnconstructies moeilijk te bestrijden zijn en de regels voor de bepaling van het minimumloon, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Deze zijn ingewikkeld en vergen veel administratieve handelingen bij handhaving vanwege gehanteerde begripsdefinities, uitzonderingsbepalingen en sectorspecifieke bepalingen.

Aandachtspunten schijnconstructies uit gesprekken
- Er is niet duidelijk genoeg gedefinieerd wat schijnconstructies zijn.
- Dit is van belang omdat het landelijke opererende organisaties zijn en het veel onderzoek vergt om hen te traceren.
- De postsector is genoemd als een sector waar handhaving lastig is; dit betreft een competitieve groeisector met een zeer sterke concurrentie op lonen. Ordening van deze markt is noodzakelijk.
- Het sociaal akkoord team voert de onderzoeken naar schijnconstructies uit. In de beginfase bleek dat meer helderheid of communicatie noodzakelijk was over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het landelijk team en regionale teams die al onderzoeken op dit terrein deden.

Aandachtspunten handhaving WML uit gesprekken
- Met name het ontbreken van een wettelijk uurloon leidt tot veel administratieve handelingen; met aanzienlijke gevolgen voor de doorlooptijden, het proces van boeteoplegging en daarmee voor de productiecapaciteit van de Inspectie
- De wet dateert uit 1968 en is niet meer toegesneden op de vluchtigheid van sommige branches. Daarop wordt dan 'wet interpreterend beleid' gemaakt.
- Het oppakken van (extra of moeilijker handhaafbare) zaken vraagt capaciteit, of leidt bij gelijkblijvende capaciteit tot minder zaken.
- De handhavingsproblematiek van de WML is al langer bekend; al eerder gemeld aan de Tweede Kamer dat de Inspectie onevenredig veel tijd moest besteden aan het vaststellen van de normale arbeidsduur (NAD), dat niet altijd eenvoudig is vast te stellen welke cao van toepassing is en het veel onderzoek vergt dit te traceren
- In gesprek met sociale partners werd hierover gezegd dat 'de rafelranden van de arbeidsmarkt' groter worden.
- Er werd gewezen op het artikel 'Ontwikkeling arbeidsmarkt kan cao's bedreigen' (tijdschrift Zeggenschap 3-2016) waarin gesteld wordt dat bedrijven met meer vast personeel sterker krimpen, terwijl bedrijven met veel flexibele krachten beter presteren. Dat bedreigt de cao.
- Een steeds kleiner deel van bedrijven valt onder dezelfde cao. Veelal gelden diverse cao's voor diverse delen van het personeel. Men zoekt bestuurlijke constructies om te kunnen shoppen in diverse cao's. Ook de vakbeweging en branches moeten anders hiernaar gaan kijken.
- Door internationalisering worden ook arbeidsvoorwaarden uit het buitenland geïmporteerd. Als internationale bedrijven in Nederland zijn gevestigd kan het zijn dat slechts 20 procent van het personeel onder de nationale cao valt en de rest onder buitenlandse cao's.
- Eén gesprekspartner noemde dit 'de vloeibare samenleving'; daarom is het van belang in plaats van in sectoren meer in thema's te denken..
- Eén sociale partner noemt dat de WML niet zo ingewikkeld is, dweilen met de kraan open hoeft niet aan wetgeving te liggen

In 2014 heeft de Inspectie SZW verschillende handhavingsproblemen op een rij gezet en onder meer aangegeven dat uurloon en afschaffen van stukloon een duidelijke verbetering van de handhaafbaarheid zou betekenen.

Ontwikkeling jaarplan

Inspectie SZW betrekt stakeholders actief bij het opstellen van hun jaarplan. Zo heeft ten behoeve van de voorbereiding van het jaarplan 2017 op 4 oktober 2016 een uitgebreide sessie plaatsgevonden met de belangrijkste stakeholders van de Inspectie. Er waren ruim 30 partijen aanwezig. Ook onderhavig onderzoeksteam heeft daaraan deelgenomen teneinde kennis te kunnen nemen van de reflectie van deelnemers op

het huidige inspectieplan en hun wensen t.a.v. het komende plan. Dit is van belang om aan de voorkant draagvlak te creëren.

Ontwikkeling Risicoanalyses

Inspectie SZW stemt de risicoanalyses- net als hun jaarplan- uitgebreid af met stakeholders intern en extern, waaronder de beleidsdirecties. Er is dan ook draagvlak voor de gemaakte analyses. Hierdoor is deze aanpak gelegitimeerd. Inspectie SZW is hierin volgens meerdere gesprekspartners een voorloper.

De gebruikswaarde van de risicoanalyses is in potentie aanwezig. Het samenspel tussen finetunen van data-analyse met praktijkinformatie en het gebruik van praktijkinformatie bij de doorontwikkeling van data-analyse kan worden vergroot. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat het project Profileren met Inspecteurs in de Lead en het informatiesysteem zich nog in de testfase bevinden.

Door de ordinale schaal en het ontbreken van een norm is niet duidelijk hoe hoog de lat ligt en kan niet worden vastgesteld wanneer de Inspectie SZW het wel of niet goed doet. Vanwege de nog korte historie is dit niet verwonderlijk.

In de gesprekken werd bevestigd dat geen politieke norm is gesteld op het integrale niveau van alle taken, waar van afgeleid kon worden waar minder prioriteit aan gegeven zou kunnen worden. Wel is twee keer een politieke keuze verantwoord over veranderingen in het inspectieplan op (relevante) onderdelen.

3.1.3 Robuustheid inspectieplan

Op basis van het onderzoek naar de robuustheid is vastgesteld dat in de transitiefase van de bundeling van de inspectiediensten van SZW sprake is geweest van continuïteit van de werkprocessen. Zeker in de eerste periode na de fusie was sprake van een min of meer constante verdeling over de aandachtsgebieden. Vervolgens is gekeken naar wijzigingen in die verdeling naar aanleiding van veranderingen in eerder gemaakte keuzes.
De twee belangrijkste wijzigingen in de plannen zijn gecommuniceerd aan de Tweede Kamer in oktober 2014 (17050 nr. 488) en in september 2016 (brief van 23 september). Bij brief van 1 oktober 2014 is verantwoord dat over 2013 oorspronkelijk 8350 inspecties arbeidsmarktfraude waren gepland en dat dit er 5600 waren geworden. Voor 2014 waren 5.300 inspecties gepland en dat werd bijgesteld naar 4000. Kortweg kunnen daarvoor de volgende redenen worden genoemd:

- De capaciteit conform meerjarenplan 2015-2018 wordt verlegd naar notoire overtreders en misstanden met een hogere moeilijkheidsgraad, zoals schijnconstructies;
- Hogere boetes leiden tot een tegenreactie van juridisering en daardoor tot langere en duurdere procedures;
- Vaker zijn meer werkgevers betrokken in één zaak;
- Onderzoeken worden grootschaliger en internationaler;
- Neveneffecten vrij verkeer en daardoor meer constructies en meer acceptatie van onderbetaling;
- Door uitspraken van rechters zijn minder instrumenten toepasbaar.

Kortom, er is een lager aantal inspecties endeze zijn meer gericht op de grote problemen.

De tweede wijziging, van september 2016, behelst een verlaging van de bandbreedte van 15.500-16.500 onderzoeken arbeidsomstandigheden naar 14.500-15.500 en verandering van de verhouding melding/klacht- en risicogericht van 50/50 naar 57/43. Deze wijziging wordt veroorzaakt door de toename van het aantal te onderzoeken arbeidsongevallen als gevolg van toename aantal ongevallen. Dergelijke onderzoeken kosten meer tijd. De bandbreedte voor Eerlijk werk wordt verlaagd van 3800-4800

naar 2500-3500. Door een lager risicoprofiel met betrekking tot de Wet Arbeid Vreemdelingen en verhoging risicoprofiel wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) komen er meer grotere zaken, meer overtredingen per zaak en meer diepgaande onderzoeken. Kortom, er is minder illegale tewerkstelling en de problematiek verplaatst zich naar onderbetaling; het programma wordt daarop bijgesteld. Er wordt meer effect beoogd door kwaliteit boven kwantiteit te laten gaan. Dit blijkt uit een hoger handhavingspercentage

Zaken afgesloten in jaar	Aantal zaken	Gemiddelde zaaktijd in uren	Handhavingspercentage
2014	5058	20	18,6%
2015	4503	22	25,6%
2016 t/m juni	1516	35	39,8%

Figuur 3.5: Tabel over wijziging bandbreedte en toename handhavingspercentage, uit brief bijstelling jaarplan Inspectie SZW

Onderbouwing van en transparant over aanpassingen

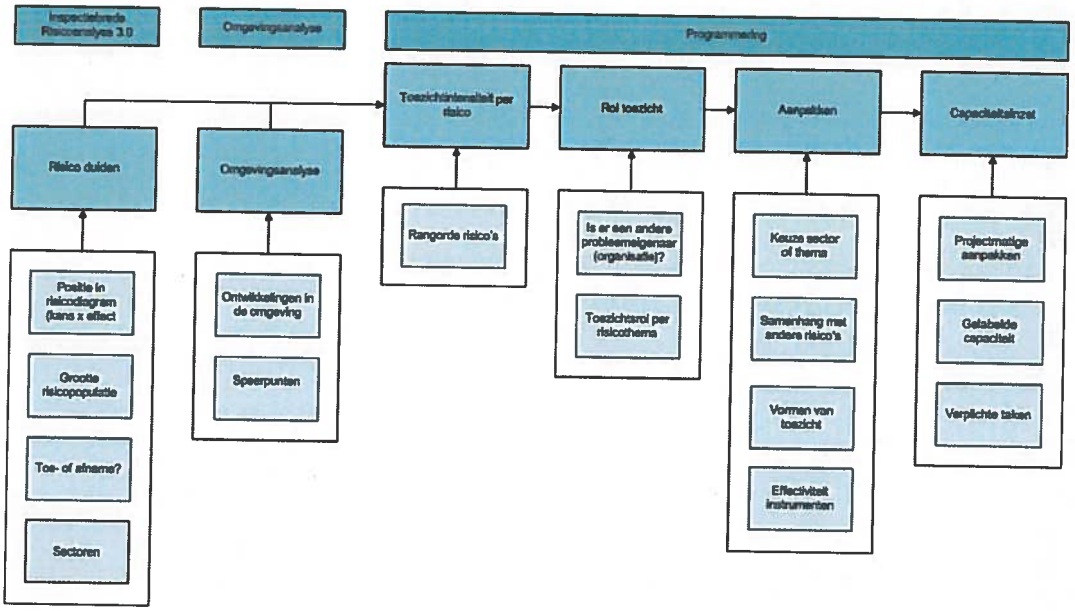
De veranderingen hebben grotendeels te maken met inhoudelijke wijzigingen in het risicoprofiel en deels met hogere kosten en daardoor lagere inzet vanwege juridisering. De aanpassingen laten voldoende doelgerichtheid zien en de bereidheid naast aandacht aan continuïteit ook aandacht aan adaptiviteit te willen schenken. Dit laat een zekere druk op de Inspectie SZW zien. Er lijkt zich een richting af te tekenen om gericht te reageren op de als groter ervaren problemen (effect) en daarvoor in te leveren op de reguliere actieve onderzoeken (pakkans). Inspectie SZW is zich bewust van deze balans en maakt keuzes in inzet onderbouwd zichtbaar in jaarplannen en bijstellingen daarvan. Aan de wettelijke plicht tot het doen van ongevalsonderzoek is niet te ontkomen, wat slimme keuzes en slimme inzet van inspectiemiddelen en handhavingsinstrumentarium des te belangrijker maakt.
Diverse gesprekspartners gaven aan die spanning tussen gerichte aanpak en pakkans te zien. Sommigen gaven daarbij verder aan nog wel meer wendbaarheid te willen zien. De wending naar meer aandacht voor de WML versus minder Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) op basis van de ervaringen van de Inspectie SZW noemen zij een goed voorbeeld van hoe het kan. Sommige gesprekspartners vonden het jammer dat ideeën voor vereenvoudiging van de WML het niet gehaald hebben. Door die ideeën zou de druk op Inspectie SZW verminderd zijn. Eén gesprekspartner gaf aan dat de pakkans verhoogd zou kunnen worden als de voelsprieten van de sociale partners nog meer benut zouden en worden. Andere gesprekspartners steunen een gerichte aanpak gecombineerd met een blijvend acceptabele pakkans en wijzen daarbij op de over de International Labour Organisation (ILO)-norm gevoerde discussie[2].

Vaststellen handhavingstekort

De Inspectie SZW heeft binnen de randvoorwaarde van gegeven capaciteitsomvang gekozen voor allocatie van capaciteit naar de grootste risico's. Het is een bewuste keuze niet overal in de breedte aanwezig te zijn.
De bepaling van de grootste risico's gebeurt op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Nadat gekozen is op welke risicothema's Inspectie SZW zich gaat richten

[2] De vakbonden hebben in 2012 een klacht bij de International Labour Organisation (ILO) ingediend omdat Nederland minder inspecteurs per werknemer heeft dan andere landen. De klachtprocedure is doorlopen. Deze heeft geresulteerd in aanbevelingen voor Nederland. De controle op het gevolg geven aan de aanbevelingen zal plaatsvinden door het vaste Comité van Deskundigen.

worden doelstellingen per programma uitgewerkt. De operationele risicoanalyse komt bij de uitwerking van het programma aan de orde.



Figuur 3.6 Elementen die een rol spelen in de programmering van activiteiten

Die aanpak betekent dat minder grote risico's bewust geen of weinig aandacht krijgen. Prioriteitstelling is noodzakelijk, gezien nationale en internationale ontwikkelingen. Prioriteitstelling betekent een bewuste keuze voor wat wel en vooral ook wat niet (meer) wordt gedaan. Dat laat onverlet dat de Inspectie SZW tegelijkertijd wendbaar moet en wil zijn, onder andere om te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. Ook kunnen maatschappelijke ontwikkelingen er toe leiden dat de Inspectie capaciteit moet inzetten op onderwerpen die zij in eerste instantie niet als prioriteit had gedefinieerd. Recente voorbeelden hiervan zijn de werkervaringsplaatsen en de postsector.

In de onderzoeksverantwoording staat in paragraaf 1.6 dat dit rapport de term 'nalevingstekort' hanteert om gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en –regelgeving te benadrukken. Op verzoek van onderzoekers heeft Inspectie SZW een memo opgesteld om te toetsen of er reële aanvullende opties zijn om in de toekomst benodigde capaciteit beter te kunnen onderbouwen. Eén van de invalshoeken start vanuit de te handhaven wetgeving, met de Inspectie SZW als vertrekpunt nádat wet- of regelgeving is overtreden. In hele memo wordt de term 'handhavingstekort' gebruikt.
De Inspectie SZW bleek het 'concept handhavingstekort' niet operationeel te gebruiken om voor zichzelf/ anderen een uitspraak te doen over de benodigde capaciteit. De Inspectie SZW heeft weergegeven in hoeverre de beschikbare data inzicht geven in het handhavingstekort op verschillende deelterreinen van de Inspectie.
Dit memo is in zijn geheel opgenomen in bijlage 5.

Via de volgende vier invalshoeken wordt naar capaciteit gekeken:
1. Institutioneel bepaalde capaciteit.
2. Beoogd nalevingsniveau/geaccepteerd handhavingstekort.
3. Sociaal economische invalshoek.
4. Internationale vergelijking.

Met name de tweede invalshoek biedt lezenswaardige berekeningen van het vermeende handhavingstekort op het terrein van arbeidsomstandigheden en voor eerlijk werk (sector: de uitzendbranche).

Hierbij wordt de hele populatie risicosectoren vastgesteld en wordt ook daarbinnen gekeken naar de grootste risico's.

Stelling is dat als de Inspectie SZW zich beperkt tot de grote risico's, voor zowel arbeidsomstandigheden, arbeidsmarktfraude en BRZO, de verhouding tussen de inspectiewaardige bedrijven en het aantal bedrijven dat jaarlijks wordt bereikt door middel van repressieve sancties circa 10 procent is. Het aantal bedrijven dat door middel van andere interventies wordt bereikt om naleving te verbeteren is groter. Daarvoor is echter geen kwantitatieve informatie beschikbaar.

In dit onderzoek is ook gekeken naar naleefindicatoren. Eerder werd al genoemd dat het kansbegrip in IRA 3.0 verfijnd is naar daadwerkelijk aantal en potentieel aantal. De kans is dus uitgedrukt in kwalitatieve dan wel kwantitatieve kansscores. Ook andere indicatoren zijn naar voren gekomen, dit betreft handhavingspercentrages en arbeidsuitval bij Veilig en Gezond en aantal ongevallen, kwalitatieve en reactieve indicatoren bij Eerlijk Werk. Bij Bestaanszekerheid werden weinig indicatoren aangetroffen, wel kwalitatieve macrocijfers en onderzoeksrapporten (signalering). Dit lijstje is een aardige start en niet niets. Voor een beter en completer 'effectbeeld' is dit echter niet voldoende. Dit kan in de toekomst verder worden uitgebouwd.

De open en horizontale samenleving in een globale wereld maakt het toezicht op naleving zeer complex. Het is van belang in eerste instantie open en alert te reageren op signaleren vanuit de samenleving. Dat wordt dan het vertrekpunt waarop de inspectie toezicht kan inzetten en de informatiebronnen en risico analyses kan richten. Zie verder paragraaf 3.3.2.

3.1.4 Bevindingen en oordeel inspectieplan

De Inspectie SZW heeft vanaf de start doelgericht werk gemaakt van het realiseren van inspectiebrede risicoanalyses en daarvan afgeleid een Meerjarenplan 2015-18 en Jaarplannen. De Inspectie heeft aanzienlijke progressie geboekt bij de risicoanalyses, met name ten aanzien van Veilig en Gezond. De effecten in de praktijk kunnen nog niet goed vastgesteld kan worden.
Met de operationalisering in drie effectgebieden is een in opzet bruikbaar en maatschappelijk relevant kader gecreëerd. Gebleken is dat de risicoanalyses op het terrein van Veilig en Gezond meer perspectief bieden dan die op het terrein van Eerlijk Werk en Bestaanszekerheid. Een kwantitatief inzicht in naleeftekorten en het ontwikkelen van een (politiek gedragen) norm voor de bestrijding van die tekorten is niet tot stand gekomen. Daardoor is de relatie tussen het werk van de Inspectie en het effect daarvan er een van plausibiliteit en niet van causaliteit. Nader onderzoek naar de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een Inspectie Control Framework is gewenst om te bepalen hoe hiermee verder gekomen kan worden.
De Inspectie SZW zoekt bij haar planningswerkzaamheden draagvlak intern en extern bij stakeholders en benut steeds interne en externe kennisbronnen. Er is dus sprake van legitimering van de planvorming. Bij de start is continuïteit van de werkzaamheden gerealiseerd. Er is ook sprake geweest van innovatie van werkprocessen. Het tempo daarvan was evenwel bescheiden. De doorwerking van de risicoanalyses naar het praktisch handelen kan daardoor beter. De adaptiviteit van inspectieplannen aan politieke keuzes is aantoonbaar aanwezig geweest, bevat een consistente koers en is verantwoord naar het parlement.

De transparantie van handhaafbaarheidstoetsen zou aan kracht winnen als de toetsen met ingediende wetsvoorstellen meegaan. Dat zou een stimulans kunnen zijn voor handhaafbare regels. Dat is door de veelheid aan wetgeving op het SZW-domein ook extra hard nodig.
Ook voorkomt dit dat taaktoename of -afname impliciet blijft en op den duur door cumulatie een probleem wordt.
In de brief van Minister Blok (brief 27 oktober 2015, 32.802, nr.19) is opgenomen, dat uitvoeringstoetsen van inspecties niet als zodanig apart openbaar gemaakt worden en

meegenomen worden (veelal in de Memorie van Toelichting) in wetsvoorstellen. Het voorstel om handhavingstoetsen met ingediende wetsvoorstellen mee te sturen past hierin als invulling. Koppeling met ingediende wetsvoorstellen is ook nuttig, omdat dit ruimte biedt voor effectief samenspel tussern beleid en inspectie in de voorfase.

De Inspectie SZW reageert op gesignaleerde veranderingen en is daarin openlijk en politiek gesteund. Daardoor zijn aanpassingen in de inspectieplannen naar behoren gelegitimeerd.
De Inspectie kan toegevoegde waarde halen uit een scherper beeld van naleeftekorten, waardoor wijzigingen naast kwalitatieve plausibiliteit ook meer kwantitatieve causaliteit kennen. Ook het kijken naar beleidsmogelijkheden op dit vlak kan de druk op de Inspectie SZW verminderen, waardoor de balans tussen gericht effect en pakkans behouden blijft. Daarbij is de pakkans in die zin wezenlijk, dat wel overtuigend onderbouwd moet zijn dat de wijze waarop Nederland dat invult qua effectiviteit minstens gelijkwaardig is aan de platte getalsnorm. Ook slimme informatie gestuurde aanpakken kunnen daartoe ingezet worden.

3.2 Bevindingen inspectieproces

In deze paragraaf wordt bezien in welke mate de processen van de Inspectie SZW hebben bijgedragen aan de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het inspectieproces.

3.2.1 Doelgerichtheid inspectieproces

Organisatie en bezetting

De organisatie en bezetting van de Inspectie SZW zijn het resultaat van de bundeling van Inspectie Werk en Inkomen, de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst per 2012 en gebaseerd op het Organisatie Formatieplan van mei 2011. Redenen voor de bundeling zijn: politiek-maatschappelijke trend naar geclusterd en selectief toezicht, afgewogen inzet van het totale potentieel aan toezichtmiddelen, flexibele inzet menskracht en middelen, maximaal effect in de samenleving, sneller inspelen op ontwikkelingen. De bundeling had direct effect op gezamenlijke risicoanalyses, planning en programmering en op de signalering. Dat gebeurt in een directie Analyse, Programmering en Signalering (APS). Ook de inspectiebrede ondersteunende activiteiten zijn gebundeld, namelijk in de directie Inspectieondersteuning en Informatiehuishouding (I&I). Er verandert in eerste instantie ook veel niet. De hoofdtaken in de primaire processen blijven goeddeels hetzelfde en georganiseerd in bestaande en herkenbare directies Arbeidsomstandigheden (Arbo), Major Hazard Control (MHC), Arbeidsmarktfraude(AMF), Werk en Inkomen (W&I) en Opsporing. Het geheel wordt aangestuurd door een Inspecteur-generaal met een IG-team van de directeuren.

De Personele sterkte heeft zich als volgt ontwikkeld.

Personeelssterkte	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
naar soorten medewerkers ▪ Inspecteurs/onderzoekers/ analisten ▪ Primair gerelateerde project-leiders, Expertisecentrum etc. ▪ Management, ondersteuning, ICT etc.	▪ 672 (60,3) ▪ 194 (17.4) ▪ 249 (22.3)	▪ 659 (60) ▪ 200 (18,2) ▪ 238 (22)	▪ 724 (62) ▪ 206 (17,6) ▪ 236 (20,2)	▪ 743 (62,7) ▪ 188 (15,9) ▪ 254 (21,4)
naar organisatieonderdelen ▪ Arbo ▪ MHC ▪ AMF	▪ 219 (19,7) ▪ 39 (3,5) ▪ 187 (16,8	▪ 220 (20) ▪ 39 (3,5) ▪ 175 (16)	▪ 222 (19) ▪ 41 (3,5) ▪ 201 (17,2)	

▪ W&I ▪ Opsporing ▪ Totaal primair proces ▪ Primair proces gerelateerd ▪ Secundair proces gerelateerd	▪ 53 (3,9) ▪ 174 (15,6) ▪ 672 60,3) ▪ 194 (17,4) ▪ 249 (22,3)	▪ 49 (4,5) ▪ 175 (16) ▪ 659 (60,0) ▪ 200 (18,2) ▪ 238 (21,7)	▪ 52 (4,5) ▪ 208 (17,8) ▪ 724 (62) ▪ 206 (17,7) ▪ 236 (20,2)	▪ 743 (62,7) ▪ 188 (15,9) ▪ 254 (21,4)
Totaal	1114	1097	1167	1185

Figuur 3.7 Overzicht Personeelssterkte 2012-2015; Jaarverslagen Inspectie SZW 2014 en 2015

Keuze voor programmatisch werken

De Inspectie SZW wil meer programmatisch werken, met als doel de capaciteit (op basis van risicoanalyses) daar in te zetten waar deze het meest nodig is. Dit wordt breed onderschreven. Ook heeft de Inspectie gekozen voor opheffing van de directiestructuur. Hieraan wordt nog uitvoering gegeven; het beeld is dat de organisatie deze kanteling gaat maken.
In gesprekken werd aangegeven dat er nu duidelijke loketten zijn. Dit gaat echter ten koste van de wendbaarheid van de organisatie. Ook blijkt dat de directies het programmatisch werken verschillend invullen. Soms worden inspecteurs aan de voorkant betrokken, soms overheerst volgens de OR het gevoel dat het van bovenaf wordt opgelegd.
Gesprekspartners gaven aan dat het loslaten van de oude thema's een randvoorwaarde is om beter en breder te kunnen kijken en complexe materie efficiënt(er) te kunnen behandelen. Inspecteurs waarschuwen daarbij dat programmatisch werken niet het panacee van alles is, ook zo kun je weer nieuwe – al dan niet tijdelijke – hokjes creëren.

Overhead

Er is sprake van een betrekkelijk hoog percentage overhead (rond de 20 procent), dat over de jaren heen licht is afgenomen. Hierbij past de nuancering dat het percentage niet makkelijk eenduidig vast te stellen is. In de algemene directies zijn werkzaamheden ondergebracht die feitelijk primair proces zijn. Het Bureau Boete, Dwangsom, Inning, met een omvang van ca 35 fte, is ondergebracht in de ondersteunende directie I&I, terwijl dit feitelijk primair proces is. Als hiermee rekening wordt gehouden daalt de overhead met ongeveer 3% en stijgt het primair proces met 3%. Daarnaast zijn diverse onderdelen 'primair proces gerelateerd', zoals het klachten- en meldpunt van de Inspectie (FIMO0 en de programma- en projectleiders. Het percentage inspecteurs is licht gestegen.

Procesefficiency

Nog net voor de vorming van de Inspectie SZW in 2012 is het werkproces van de Inspectie gedigitaliseerd. Naast een investering in techniek, de automatische verwerking van de uitgaande poststroom, is geïnvesteerd in de werkwijze van de inspecteurs inzake de administratieve afwikkeling. Door een aanpassing van de werkwijze kon ca. 20 fte worden ingeboekt als besparing waarbij nagenoeg alle uitgaande documenten (95%) voldeden aan de kwaliteitstoets.
In één van de gesprekken werd een (recent) initiatief van medewerkers van de stafdienst genoemd om met de verandermethodiek Lean Six Sigma interne werkprocessen te versnellen en verbeteren. Een kleine groep medewerkers heeft 'inhouse' een 'green belt opleiding' (gradatie van genoemde verandermethodiek) gevolgd.
Er lijkt geen sprake van een inspectiebrede -werkwijze om werkprocessen continu te verbeteren. Dit laat onverlet dat de Inspectie SZW sinds haar ontstaan de nodige werkprocessen heeft aangepast. Voorbeelden zijn: herijking werkprocessen bij inwerkingtreding nieuwe wet- en regelgeving; ontwikkeling formats en processen voor

het maken van programma(werk)plannen en rapportages; opstelling handboek handhavingsbeleid; aanpassing processen en ontwikkeling ICT ten behoeve van het nieuwe instrument openbaarmaking van inspectiegegevens.

Taakstelling

De afgelopen jaren heeft Inspectie SZW net als veel andere overheidsorganisaties te maken met verschillende taakstellingen.De Inspectie SZW heeft de personele gevolgen van het wegvallen van fte vanuit taakstellingen opgelost met extra tijdelijke middelen voor tijdelijke taken. Daardoor zijn geen inspecteurs/rechercheurs als gevolg van taakstellingen uitgestroomd; zij zijn ingezet op deze tijdelijke taken. Het gaat om 36 fte tot en met 2018 voor het Sociaal Akkoord Team. Daarnaast werden twee businesscases gehonoreerd: één voor bestrijding gefingeerde dienstverbanden en één voor de bestrijding van grote constructies. In deze businesscases wordt bezien of het mogelijk is ruimte te creëren voor de Inspectie SZW door besparingen op de uitkeringen. Deze businesscases beslaan samen 22 fte voor de periode tot en met 2017 en worden in 2017 geëvalueerd. Op basis daarvan wordt bezien of deze aanpak structureel kan worden.
Het tijdelijk toekennen van middelen betekent dat of na afloop daarvan de extra taken moeten zijn afgebouwd danwel dat dit ten koste zal gaan van reguliere taken. Dat betekent bij het wegvallen van tijdelijk budget aanvankelijk de externe mobiliteit (circa 4 procent per jaar) daarvoor moet worden gebruikt.

Actieve en reactieve inspecties

In de paragraaf over het inspectieplan is al uitvoerig ingegaan op de inspectiebrede risicoanalyses. Deze worden steeds professioneler en komen met draagvlak tot stand. Het haalbare niveau van risicoanalyse verschilt op de terreinen Veilig en Gezond, Eerlijk Werk en Bestaanszekerheid. Wij hebben gekeken hoe de doorwerking is in de praktijk in de **actieve inspecties** (Inspectie SZW noemt inspecties op basis van risico-inschattingen actieve inspecties). Ze hebben ongetwijfeld effect gehad. Wij hebben echter onvoldoende kunnen vaststellen dat dit rechtstreeks en expliciet gebeurde. Dit heeft vermoedelijk te maken met het handhaven van de oorspronkelijke kolommen in het primair proces, dat ten koste is gegaan van het beoogd sneller inspelen op ontwikkelingen. Voor de toekomst komt de vraag op welke strategie gevolgd kan worden voor de risicoanalyses. Daarbij komt dan ook het informatiemanagement om de hoek kijken.

Naast actieve inspecties voert Inspectie SZW ook **reactieve inspecties** uit; inspecties naar aanleiding van meldingen inzake klachten en ongevallen. De tabel schetst als voorbeeld voor het jaar 2014 de aantallen en wijze van afdoening.

	Klachten	Ongevallen
Totaal	2822	3437
direct afgedaan (1)	1418	1062
doorgezet	1384	2375
bezoek (2)	1099	2217
inzet hh-instrument	704	1517

(1) Direct door het meldpunt afgedane klachten 899, 219 klachten bleken informatieverzoek en de rest niet op werkterrein of geen klacht. Direct afgedane ongevallen betroffen deels niet meldingsplichtige ongevallen en lagen deels op een ander werkterrein
(2) Lager bezoek dan doorgezet bleek alsnog met redenen niet behandeld te hoeven worden als klacht dan wel bleek alsnog niet meldingsplichtig ongeval te zijn.

Figuur 3.8 Afdoening klachten en ongevallen 2014

Hieruit blijkt dat een methodiek is gevonden die voor de reactieve processen een efficiëntere werkwijze mogelijk maakt dan altijd een fysieke inspectie. Een groot deel van de meldingen kan direct worden afgedaan in het meldpunt. Voor ongevallen kan in veel gevallen worden vastgesteld of ze al dan niet meldingsplichtig zijn. Hierdoor wordt verspilling voorkomen. De tabel laat zien dat in 35% van de gevallen onderzoek ter plekke is geweest zonder dat een handhavingsinstrument ingezet werd. Daar ligt nog een kans voor verdere verbetering aan de voorkant. Dit is wenselijk omdat inspecties naar aanleiding van ongevallen ongeveer vijf maal zoveel kosten als andere inspecties. Onder andere aan deze verbetering wordt reeds invulling gegeven met de start van het programma 'herziening reactief'.

Door een stijging van het aantal ongevallen in 2016 – waarbij het aantal dodelijke ongevallen met 59 procent is gestegen – wijzigt de verhouding reactieve inspecties: actieve inspecties van 50:50 naar 57:43. Ten aanzien van reactieve inspecties handelt de Inspectie SZW doelgericht en adaptief.

	Eerste zes maanden 2014	Eerste zes maanden 2015	Eerste zes maanden 2016 (t/m 29 juni)	Toename t.o.v. 2015
Aantal ongevallen in onderzoek	1.201	1.149	1.300	+13%
Waarvan dodelijk	26	27	42	+59%
Aantal klachten en signalen in onderzoek	637	705	810	+15%
Waarvan op verzoek Medezeggenschap	16	8	10	+25%

Figuur 3.9 Bijstelling jaarplan 2016

Het spreekt voor zich dat hoe meer capaciteit opgaat aan reactieve onderzoeken hoe minder overblijft voor actieve onderzoeken. Inspecteurs bevestigden dit; 'als je in de bouw drie gevallen hebt, zit je drie dagen binnen om alles uit te werken'.

De keuze voor inzet van de capaciteit op de grootste risico's wordt niet door iedereen onderschreven. Sommige gesprekspartners vinden dat de Inspectie SZW ieder geval op alle meldingen en klachten zou moeten ingaan. Juist dit werd in één van de gesprekken adaptief genoemd. De Inspectie kan immers door het onderzoeken van klachten risico's signaleren en daarmee het beleid beïnvloeden.

Keuze inzet capaciteit Inspectie SZW op grootste risico's

Het risicodiagram uit het meerjarenplan 2015-2018 (figuur 3.4) combineert kans op en effect van risico's. Om te komen naar meer effect zou de Inspectie SZW een beweging van rechtsonder naar meer linksboven moeten maken. Over het algemeen is er behoorlijk draagvlak voor de keuzes die de Inspectie SZW hierin maakt, al werd in de gesprekken ook enkele kanttekeningen gezet. Eén van de gesprekspartners wees ter illustratie op de grote inzet van inspecteurs in de bouw, terwijl het de vraag is hoe effectief het is om steeds naar bouwplaatsen te gaan. Ook werd hardop de vraag gesteld of bij het stijgen van het aantal dodelijke ongelukken meer inzet van inspecteurs zinvol is. In verschillende gesprekken kwam een nuancering naar voren bij de prioritering op basis van risico's. Enkele gesprekspartners wezen op sectoren die kennelijk niet als grootste risico uit de analyse komen terwijl die zeker aandacht verdienen en waar maatschappelijk effect behaald kan worden. Dit laat eens temeer het belang van een wendbare Inspectie zien.

Big Data en informatiemanagement

Snelle opkomst en mondiale verspreiding van digitale technologie heeft verregaande gevolgen voor organisaties die toezicht houden. Het is cruciaal om met inachtneming van rechtstatelijke waarborgen taken uit te voeren.

Het WRR rapport Big Data in een vrije en veilige samenleving (2016) verstaat onder Big Data: grote hoeveelheden gestructureerde en ongestructureerde data die uit verschillende bronnen afkomstig zijn en die op geautomatiseerde wijze op mogelijke correlaties kunnen worden doorzocht en geanalyseerd. Deze analyses leiden tot kennis die tot dusverre vaak niet beschikbaar was en die de basis kunnen zijn voor innovatief overheidsoptreden in onder meer het veiligheidsdomein. Uiteraard dient er rekening te houden met eisen voortvloeiend uit Europese en nationale wetgeving zoals bewaartermijn, transparantie doelbinding en noodzakelijkheid blijven van groot belang.
Het is voor Inspectie SZW van belang om hierin te investeren om stappen te maken naar een meer eigentijdse professionele en wendbare organisatie. Opzet en tijd voor deskundigheidsbevordering is hiervoor van belang. Zie verder 3.2.3 Robuustheid inspectieproces en kopje 'vaardigheid en selectie'.

De genoemde stormachtige ontwikkelingen op het gebied van data-analyse en informatiemanagement maken dat door technologische ontwikkelingen veel meer data ontsloten kunnen worden en kunnen deze veel effectiever gebruikt worden. Voor de Inspectie SZW betekent dit mogelijk dat risicoanalyses veel meer bottom up en fact based kunnen worden in plaats van top down en kwalitatief met slimme, abstracte en daardoor minder maatschappelijk relevante kans- en effectschalen. Anders gezegd: moderne data-analyse en informatiemanagement kan een goede aanvulling zijn op de risicoanalyses. Dat is temeer nodig nu door de richting waarin de inspectieplannen veranderen (zie de in de vorige paragraaf behandelde planwijzigingen) gebleken is dat meer focus komt op reactieve werkzaamheden en minder op actieve werkzaamheden. Inspecteurs gaven in gesprekken aan dat het datagestuurde werken kan verbeteren en ook de kwaliteit van de data verhoogd zou kunnen worden.
Inspectie SZW is qua ontwikkeling van risicoanalyses volgens meerdere gesprekspartners een voorloper vergeleken met andere inspecties. Met verdere investeringen in data technologie zou zij zich kunnen nog verder kunnen ontwikkelingen tot een koploper/ voorbeeld voor andere toezicht- en handhavingsorganisaties. De ambitie hiervoor is bij de Inspectie SZW aanwezig.
Veel organisaties zetten dezelfde informatietechnologie in voor subjectgerichte werkprocessen, die als resultaat hebben dat het effect en het rendement van acties veel hoger worden. Dit is van belang voor onze onderzoeksvraag, omdat hierdoor mogelijkerwijze met dezelfde middelen een hoger resultaat kan worden bereikt als effect van slimmer werken. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de leiding van de Inspectie SZW zich bewust is van deze ontwikkelingen en eerste stappen heeft gezet in de oriëntatie hierop. Dat blijkt uit gevoerde gesprekken met organisaties die hierin een voorsprong hebben, uit de gesprekken hierover in de Inspectieraad van de samenwerkende rijksinspecties en uit experimenten met een subjectgerichte aanpak in 2014 en een vervolg daarop. De proef uit 2014 met een subjectgerichte aanpak in twee benchmarks effectmeting en drie hoeksteenprojecten liet drie mogelijkheden daarvoor zien: bestandskoppeling, risicoanalyse subjecten en gebruik gegevens doelgroepen. Uit de proef bleek, dat het rendement bij alternatieve bestandskoppeling veruit het hoogst was. Voorbeeld is de koppeling van gegevens van IND en UWV waarin feitelijke verloongegevens werden vergeleken met het aan de verblijfsstatus gekoppelde werkrecht. Een ander voorbeeld is de vergelijking van maximaal toegestane werkuren van buitenlandse studenten en verloongegevens. In deze proeven bleek dat er ook veel bijvangst ontstond in de vorm van bruikbare signalen, die inspecteren met een hoge hitrate mogelijk maakte. Het lijkt dus cruciaal voor de Inspectie SZW meer en sneller te gaan werken met een subjectoriëntatie en daarbij ook de samenwerking te zoeken met andere inspecties en uitvoeringsorganisaties. In proefomgevingen worden bestandskoppelingen getest.

Dit is ook noodzakelijk omdat de gegevensbasis van de Inspectie SZW wankel is, de Inspectie heeft immers geen 'eigen klanten' in tegenstelling tot bijvoorbeeld Belastingdienst en IND.

Gebruik van informatie en bestandskopppeling maakt het bovendien mogelijk bij verkeerd gedrag de actie meer en meer te richten op de facilitators en notoire overtreders en dat efficiënt te doen. In de gevoerde gesprekken werd regelmatig vermeld, dat achter verkeerd gedrag veelal dezelfde kwaadwillende bedenker zit dan wel een kwaadwillende adviseur die onwettige constructies adviseert. Daar niet naar kijken impliceert het risico van 'dweilen met de kraan open'. Dat geldt bij arbeidsmarktfraude en dat geldt ook bij Arbo. Bij Arbo is door de veelheid aan onderwerpen die spelen bovendien sprake van een relatief grote kans dat niet aan alle eisen wordt voldaan in combinatie met een kleine schade. Meer capaciteit daarop zal daarom bij dezelfde 'slimheid' afnemende meeropbrengsten vertonen, terwijl een subjectgerichte aanpak de grotere vissen daaruit aanpakt zonder een zeer grote capaciteitsbehoefte. Koppeling van bestanden met UWV en helemaal met pensioenfondsen zou volgens een gesprekspartner veel opleveren. Bij bestandskoppelingen komen met name de 'witte criminelen' naar voren. Deze moeten uiteraard ook aangepakt worden, het bewustzijn moet er zijn dat je een groep mist. Privacyregels worden als belemmering ervaren, waarbij dader boven slachtoffer wordt beschermd.

Opsporing

In gesprekken werd gesproken over de ambitie een brede interventiemix toe te passen. Samen met het Functioneel Parket wordt een 'hard beleid' gevoerd. Ook het Functioneel Parket ondergaat een transitie van aantallen zaken naar maatschappelijk effect. Er is aandacht voor zowel grote als kleine bedrijven.
Er is nog weinig integratie aangetroffen tussen opsporing en de andere inspectievelden. Natuurlijk stelt opsporing onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket specifieke eisen, zoals ten aanzien van de sfeerovergang van bestuursrecht en strafrecht. Dat laat echter onverlet dat opsporing onmisbaar is in de totale gereedschapskist van handhavers als het slot op de deur om de misstanden met een crimineel karakter aan te pakken. Het handhavingsinstrumentarium is een palet van licht naar zwaar passend bij verschillende situaties. En omgekeerd helpt inzicht in de modus operandi die met opsporing wordt blootgelegd om daar in het bestuur wat mee te doen, bijvoorbeeld regels aanpassen, of de uitvoeringspraktijk aanpassen of het toezicht aanpassen. Een meer op effect gebaseerde opsporing als onderdeel van de filosofie van de Inspectie met de integrale mix van handhavingsinstrumenten kan ontwikkeld worden samen met het Functioneel Parket.

3.2.2 Legitimiteit inspectieproces

Juridisering

In het onderzoek blijkt dat sprake is van juridisering van de werkprocessen. De juridische procedures die gevoerd moeten worden zijn omvangrijker en betekenen een toenemende druk op de tijd die besteed moet worden aan zaken. Het vraagt tijd om de aangetroffen situatie zorgvuldig vast te leggen en bewijsvoering juridisch sluitend te krijgen. Ook in de gesprekken met zowel medewerkers als met externe stakeholders bleek dit in toenemende mate een vlotte gang van zaken te frustreren. In de gesprekken werd erop gewezen, dat de administratieve werklasten voor medewerkers toenemen.
Als oorzaak noemden zij de regels in de Algemene Wet Bestuursrecht, die in toenemende mate processen bureaucratiseren en misbruikt worden. Het zou ervoor kunnen pleiten dat wetscomplex tegen het licht te houden, dat ligt echter buiten het departement van SZW. Ook het omkeren van de bewijslast om aan te tonen dat veilig

wordt gewerkt, werd als mogelijkheid genoemd om het aantal inspecties te kunnen verhogen.
Verder wordt het boetebeleid als oorzaak gezien. De hoogte van boetes en de lage drempel waarbij die al opgelegd moeten worden geeft een prikkel daarover te gaan procederen. Als voorbeeld wordt genoemd de 8000,- euro boete die bedrijven per geval krijgen als zij illegale werknemers in dienst hebben. De boetes kunnen tot tonnen en zelfs tot 1 miljoen euro oplopen. Dat maakt de processen tijdrovend en duur. Bovendien is degene die de boete krijgt meer bezig met het teruggedraaid krijgen van de boete bij de rechter (wat regelmatig slaagt) dan met de beoogde naleving door het verbeteren van de vastgestelde foute gedraging.
In de gesprekken werd ervoor gepleit de bal meer terug te leggen bij de overtreder om de zaken zelf in orde te brengen in plaats van de zaak de Inspectie in te trekken. Ook waren er voorstellen om meer nuances aan te brengen in de handhavingsgereedschapskist, opdat de prikkel meer gaat naar verbetering dan naar juridisering. Verder werd ervoor gepleit de slachtoffers centraal te zetten en hen gewapend met inspectiebevindingen zelf op te laten komen voor hun recht, bijvoorbeeld in een civiele procedure. Ten slotte werd voorgesteld coöperatieve compliance als instrument in te zetten (naar het voorbeeld van horizontaal toezicht), zodat bedrijven zich ook positief kunnen onderscheiden in hun werkgeverschap. Deze studie heeft niet als doel dit thema helemaal uit te diepen.

Wel wordt gerapporteerd, dat bijna alle stakeholders zich zorgen maken over deze juridiseringstrend, die onevenredig veel capaciteit opslokt, wat dan weer ten koste gaat van de pakkans als geheel. Ook zou het heel positief zijn als de goedwillenden en de slachtoffers meer in positie zouden worden gebracht.

3.2.3 Robuustheid inspectieproces

Winkel open tijdens verbouwing

Vastgesteld kan worden, dat er sprake is geweest van continuïteit bij de start. Bij een grote dienst met werkprocessen en grote aantallen zaken is één van de uitdagingen om te veranderen en tegelijkertijd de continuïteit te waarborgen. Dat is gelukt en dat is een compliment waard. Ook is zichtbaar dat de nieuwe organisatie tot weinig verschuivingen heeft geleid in de verdeling van aandacht over de diverse onderwerpen. Uit het overzicht blijkt, dat formatie en bezetting over de hele periode redelijk stabiel is geweest. Ook de komende jaren zijn de cijfers naar huidig inzicht redelijk constant. Er is met andere woorden meer continuïteit dan verandering op dit niveau.

Stabiliteit versus flexibiliteit

De bundeling van inspecties in de Inspectie SZW heeft relatief weinig gevolgen gehad voor de verdeling over de aandachtsgebieden. Redenen daarvoor zijn:
(1) De oude directiestructuur is gehandhaafd in het primaire proces.
(2) De leidinggevenden stuurden binnen de bekende kolommen en weinig eroverheen.
(3) De externe omgeving van elke kolom oefent druk uit om het 'eigen' onderdeel op de bestaande capaciteit te houden.
Hieruit blijkt dat de stabiliteit deels op niet inhoudelijke gronden is gebaseerd. Dit is feitelijk een afzwakking van de oorspronkelijke ambitie van flexibeler, sneller inspelen op ontwikkelingen en meer effect. De leiding van de Inspectie SZW heeft dit ingezien en wil vasthouden aan de eerder geformuleerde ambitie. Daarom heeft zij gekozen voor bijsturing in de vorm van kanteling naar programmasturing en opheffing van de oude directiestructuur, neergelegd in het organisatierapport 2016. Deze wending sluit aan bij de aanbeveling uit de externe evaluatie onder leiding van Prof. Muijen uit

2014[3]. Die aanbeveling was mede gebaseerd op de inbreng van stakeholders. Ook heeft de Inspectie SZW tussentijds een SWOT-analyse laten maken. Dergelijke onderzoeken laten zien dat er bereidheid tot adaptiviteit is bij de Inspectie en dat daar ook inzichten van buiten bij gevraagd worden. Er is een ronde regionaal georganiseerde gesprekken met medewerkers geweest om de nieuwe aanpak te bespreken. In het gesprek met medewerkers kwam aan de orde, dat zij deze plannen steunen, op voorwaarde dat programma's zo worden gekozen en de bezetting ervan zo wordt vastgesteld, dat medewerkers hun kennis en ervaring optimaal kunnen benutten. Daar liggen hun voornaamste zorgen. Over de hele periode is gebleken, dat de OR van de Inspectie SZW en de leiding gezamenlijk draagvlak zoeken voor veranderingen. Die gaan wellicht mede daardoor niet erg snel.

Professionele ruimte binnen een professionele organisatie

Gedurende de hele bestaansperiode van de Inspectie SZW is een discussie zichtbaar over het centraal aansturen van het werk en het toekennen van voldoende professionele ruimte. Bij nadere beschouwing heeft dit veel diepere wortels. In feite werden in het verleden de Inspectie Werk en Inkomen en de voorlopers ervan en de Arbeidsinspectie aangestuurd als uitvoeringsorganisaties. Op basis van stevig gestructureerde werkprocessen gingen inspecteurs de objecten van onderzoek bekijken, waarna er ook een gestructureerd resultaat kwam. Dat gaf weinig ruimte om afhankelijk van het gewicht van een zaak meer of minder diep in iets te duiken. De dekkendheid werd gezocht in de steekproefgrootte, dat wil zeggen de kwantitatieve capaciteit. De organisatie en de opbouw van de formatie waren op die wijze vormgegeven. Ook de wetgeving ging daarvan uit en ook de huidige wetgeving rond boetes vertoont die trekken. De claim van meer ruimte voor professionals is daarom niet nieuw en geldt ook beslist niet alleen de Inspectie SZW. Wel is deze roep nu groter om meer recht te doen aan de behoefte aan maatwerk, het verminderen van bureaucratie en het adaptiever inspelen op ontwikkelingen. De behoefte aan professionele ruimte vergt meer dan daarom te roepen en vergt veel werk aan organisatie, organisatiecultuur en werkwijze. De huidige oriëntatierichting van programmatisch werken in multidisciplinaire teams (flexibel en adaptief) markeert mogelijk een stap op weg naar een meer professionele organisatie, met ruimte daarvoor in organisatie en formatie en ruimte voor de ontwikkeling van een meer professionele cultuur en werkwijzen zoals intervisie. Dat vergt ook dat de politiek bereid is in wet- en regelgeving ruimte te maken voor die professionalisering, want robotisering (als inspecteur zult gij in omstandigheid X exact Y doen) en professionalisering (als inspecteur bepaalt u als professional in omstandigheid X de oplossing Y, bespreekt u nieuwe rechtsvragen intercollegiaal en bepaalt u een gezamenlijke richting) gaan niet goed samen. Eén van de gesprekspartners gaf aan dat als 'de uitvoeringsorganisatie' anders gaat werken ook de beleidsdirectie een andere rol krijgt (zie verder bij samenwerkingspartners Inspectie SZW-beleid SZW).

Vaardigheden en selectie

In verschillende gesprekken werd aangegeven dat verschillende soorten mensen nodig zijn voor een goed functionerende Inspectie SZW; naast analisten zijn ook inspecteurs met sterke communicatie skills en operationele vaardigheden nodig. In een SWOT-analyse van de Galan Groep waarin 40 stakeholders geïnterviewd zijn, kwam naar voren dat inspecteurs van voornamelijk MHC en Werk en Inkomen niet altijd helder zijn over wat ze komen doen en waarom.
Verder is aandacht gevraagd voor diversiteit. Inspecteurs zitten in schaal 10-12. Een keuze voor meer diversiteit of schaalreliëf betekent gevolgen voor personeelsopbouw en gevraagde competenties. Dit brengt keuzes mee: bestaande mensen opleiden en opschalen? Nieuwe mensen en zo ja per wanneer?

---

[3] Externe evaluatie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Eindrapport onder leiding van Prof. dr. Muijen januari 2014.

Vanuit het voorgaande is ook gekeken naar de vraag of de medewerkers voldoende zijn toegerust voor hun taak. Op het moment van bundeling was in het primaire proces sprake van continuïteit. Het eisenpakket aan medewerkers veranderde daardoor niet ingrijpend. De verwachting is, dat als gevolg van (internationale) veranderingen in de arbeidsmarkt ('vloeibare samenleving'), van technologiesprongen en digitalisering en van de roep om transparantie, verantwoording en participatie, de behoefte aan deskundigheidsbevordering van vakkennis én vaardigheden groot zal blijven

Opleiding

We zijn nagegaan of medewerkers voldoende in staat worden gesteld bij te blijven en zich te ontwikkelen in hun werk en welke mogelijkheden zij daarvoor hebben. Een inspecteur moet stevig in zijn schoenen staan, hij komt bijvoorbeeld ook bij grote chemische bedrijven. Goede opleiding en actueel houden van kennis is noodzakelijk. In een gesprek met onder andere inspecteurs werden de opleidingsmogelijkheden 'ongekende luxe' genoemd. Via functiegebouw Rijk heeft iedereen een opleidingsprofiel. Onder andere zijn vakopleidingen en opleidingen met betrekking tot project- en programmamanagement mogelijk.

Inspecteurs zijn zeer betrokken bij hun werk; dienstverbanden van tien jaar of langer zijn eerder regel dan uitzondering. Met betrekking tot loopbaanbeleid noemde één inspecteur zijn baan zelfs een 'dead end job'. Dit is weer van invloed op de externe uitstroom. De uitstroom is met circa 4 procent relatief laag.

De Inspectie SZW geeft ongeveer 1,5 miljoen uit aan opleidingen. Daarnaast zijn er door het ministerie van SZW gefinancierde centrale opleidingen bij het leer- en ontwikkelplein (open inschrijving of 'incompany').

Met betrekking tot vakopleidingen werd in het Kamerdebat over het wetsvoorstel Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg (TAZ) de zorg uitgesproken dat Nederland te weinig zou weten over beroepsziekten. Bij de Inspectie SZW en bij het Nederlands Centrum van Beroepsziekten is veel kennis hierover. Via interne werkinstructies en praktijkervaring hebben inspecteurs zicht op risico's en ziektes. Daarom inspecteert de Inspectie SZW ook Arbo catalogi. Het expertisecentrum van de Inspectie SZW heeft specialisten die inspecteurs nader ondersteunen en er zijn bladen (richtlijnen) voor Arbo catalogi waarin de beschikbare kennis inzichtelijk en concreet is gemaakt om beroepsziekten te voorkomen.

De keuze voor werken in programma's en projecten is een beproefde werkwijze om interdisciplinair complexe unieke vraagstukken aan te pakken. Dit vergt een bepaalde manier van werken met bijgehorende kennis, spelregels, vaardigheden en zeker ook gedrag en houding. Er is inspectiebreed gekozen voor programmatisch werken en daarom zal inspectiebreed worden ingezet op het vergroten van kennis en vaardigheden.
De Inspectie SZW heeft een Leerlijn Toezicht opgesteld. Daarin worden de volgende drie fasen onderscheiden:

Fase	**Toelichting**
1. Inwerkfase Leerlijn Toezicht	Je kent de weg in de organisatie, de relatie met de omgeving en weet wat er van je wordt verwacht.
2. Basisfase Leerlijn Toezicht	Je bent op de hoogte van doelen en werkprocessen van jouw directie en kunt daarop inspelen. Je kent het krachtenveld.
3. Verdiepingsfase Leerlijn Toezicht	Je hebt inzicht in de complexe samenhang van het krachtenveld en je bent in staat om te interveniëren. Je kunt je eigen invloed aanwenden ten behoeve van de mens

	(coaching/mentoring) en de organisatie (veranderproces).

Figuur 3.10 Informatie uit Leerlijn Toezicht

De Leerlijn is een checklist die medewerkers kunnen gebruiken om samen met hun leidinggevende te bezien welke leeractiviteiten van toepassing zijn. Per directie worden thema's, leeractiviteiten en resultaten weergegeven. In de Leerlijn staan vakopleidingen, procesmatige opleidingen (programmamanagement) en soft skill opleidingen (bijvoorbeeld communicatie, persoonlijke effectiviteit, creatief denken).

3.2.4 Bevindingen en oordeel inspectieproces

Het omslagmoment naar de gebundelde inspectie per 2012 is goed verlopen. De focus op continuïteit van het werkproces is ten koste gegaan van de beoogde verandering. De doelgerichtheid ten aanzien van de continuïteit is met andere woorden groter geweest dan de adaptie, die werd beoogd met de verandering. Het is positief dat de Inspectie dit heeft ingezien en nu een kanteling heeft ingezet van het werkproces naar inhoudelijk thema's en daarmee te behalen effecten als vervanging van de oude kolommen.
Het is aan te bevelen daar, gelet het tijdsverloop, niet te lang mee te wachten en ook in de nieuwe structuur de optimale inzet van medewerkers in dialoog met hen vorm te geven. Daarbij is de combinatie van werken in multidisciplinaire programmateams en optimale inzet van medewerkers een van de belangrijkste uitdagingen. Deze is op grond van vergelijkbare ervaringen elders goed te doen en sluit ook aan bij eigentijdse ontwikkelingen over duidelijke taak in combinatie met professionele ruimte en professioneel klimaat. Alhoewel gebleken is dat de leiding van de Inspectie SZW en de medewerkers en de OR goed op elkaar zijn aangesloten in gesprek over deze ontwikkelingen, is daarmee niet verzekerd dat er voldoende legitimering is ontstaan voor de nu te zetten stappen. Er is wel een organisatieschets, de formatieve gevolgen en de betekenis voor professionele werkwijzen zijn echter nog niet uitgewerkt. Dat zijn wel succesvoorwaarden. In de paragraaf over het inspectieplan is al opgenomen, dat als gevolg van niet met capaciteit gecompenseerde wetswijzigingen de Inspectie meer onder druk is gekomen. Deze kan deels weer verlicht worden door te blijven werken aan een lagere overhead. Mogelijk kan dit nader onderzocht worden bij de introductie van programmasturing, omdat de bestaande structuur gewijzigd wordt, waardoor er veel verandert in leiding en staf. Het is wellicht slimmer om de overhead in de nieuwe structuur te ijken dan in de oude, omdat die niet veel toekomst meer heeft. Ten aanzien van de risicoanalyses liggen er mogelijkheden de focus niet zozeer te richten op het steeds meer sophisticated maken daarvan maar meer op de doorwerking in de praktijk. Bovendien zal er meer gewerkt kunnen worden met subjectgerichte benaderingen in combinatie met eigentijds informatiemanagement als belangrijke aanvulling op de nu gangbare aanpakken van de Inspectie SZW. De effectiviteit daarvan lijkt groter dan de brute force van meer capaciteitsinzet. De toenemende juridisering vormt een groeiend probleem en tast het draagvlak voor de wetten intern en extern aan: meer capaciteitsinzet en minder naleving is een onwenselijke combinatie. Er zijn binnen de Inspectie SZW voldoende opleidingsmogelijkheden, zowel om startkwalificaties te verwerven als om dynamisch te blijven. Dit betreft zowel vakopleidingen als procesmatige of *soft skill* opleidingen. Er is een heldere opleidingsvisie. Er wordt gewerkt met een 'train de trainer systeem'; eigen mensen worden in staat gesteld of gebracht om zelf een deel van de basistraining op zich te nemen. Aandachtspunt is nog dat de centrale opleidingen van het leer- en ontwikkelplein van SZW niet zijn toegesneden op de taal en werkwijzen van programma's en projecten bij de Inspectie SZW. Dat vraagt om aanvullend maatwerk.

3.3 Bevindingen inspectieresultaten

Deze paragraaf gaat over de wijze waarop de Inspectie SZW zich verantwoordt over haar prestaties. Daaronder wordt verstaan de politieke verantwoording én de maatschappelijke verantwoording. Daarbij wordt ook bezien of er een reëel beeld bestaat over wat van wie verwacht mag worden.

3.3.1 Doelgerichtheid inspectieresultaten

Norm en verantwoording

Allereerst is onderzocht of er een norm is geëxpliciteerd over de verwachtingen. Dit blijkt niet het geval. Ook ontbreekt informatie om een dergelijke norm te ontwikkelen. Het vermeende naleeftekort en met name kwantitatieve informatie over naleving zijn niet altijd eenvoudig vast te stellen. Op het terrein van arbeidsomstandigheden is door middel van de tweejaarlijkse Arbo monitor wel veel informatie beschikbaar over de naleving. Dergelijke gegevens zijn nodig voor beoordeling achteraf van prestaties. Zonder volledig beeld van naleefinformatie is het lastig de kernvraag van het onderzoek, namelijk of de Inspectie SZW voldoende capaciteit heeft, te beantwoorden. Een causaliteitsanalyse is niet mogelijk en dus is ook een aard- en nagelvast oordeel daarover onmogelijk. Hierbij speelt ook een rol, dat een norm makkelijker te ontwikkelen is wanneer deze gebaseerd is op maatschappelijke effecten dan op inputgegevens (welke middelen gaan er in, bijvoorbeeld aantallen personeel) of outputgegevens (wat is er met de middelen gedaan, bijvoorbeeld aantallen handelingen). In de jaarverslagen en andere documenten is al meerdere jaren sprake van een streven naar een overgang van output naar effect. Het is nu zaak dat de Inspectie SZW daar op doorpakt.
De op zich plausibele gedachte is echter nog niet uitgewerkt naar heldere concepten van die effecten, die ook meetbaar zijn. Dit wil niet zeggen, dat er niets is gedaan om de effecten in beeld te krijgen, integendeel zelfs.
Naast de genoemde risicoanalyses en inspanningen om de capaciteit op de grootste risico's in te zetten (zie paragraaf 3.1.3 'vaststelling handhavingstekort') worden geregeld rapporten en factsheets gepubliceerd, waarin resultaten en effecten worden weergegeven. Deze rapportages zijn ook gepubliceerd, zodat ze benut kunnen worden in de praktijk.
Hieronder worden 3 voorbeelden gegeven van in 2016 verschenen rapportages. In 2015 verschenen er ongeveer 20 van dergelijke rapportages en in 2016 tot dusver 12.

Eindrapportage-overheidsdiensten-Inspectie SZW-2011-2015
Bij de initiële inspecties varieert het handhavingspercentage, op één positieve uitschieter na, tussen de 70 procent en 100 procent. De meeste organisaties maken na inspectie de zaken snel op orde. Het percentage overtredingen bij herinspecties ligt veel lager, tussen 0 en 30 procent. Politie en gemeente zijn twee negatieve uitzonderingen en scoorden bij de herinspecties respectievelijk 75 procent en 57 procent. Bij een nieuwe ronde inspecties één of enkelen jaren later, constateert de Inspectie vaak opnieuw veel overtredingen. Zo was bijvoorbeeld bij politie, justitiële inrichtingen, brandweer en gerechtsdeurwaarders het handhavingspercentage bij meer projecten hoger dan gemiddeld.
De combinatie van voorlichting door Veilige Publieke Taak en inspecties door de Inspectie SZW heeft ertoe geleid dat in de meeste overheidsorganisaties de aanpak van agressie is geïmplementeerd. Overheidsorganisaties en hun sociale partners maakten veel gebruik van de kennis en mogelijkheden van Veilige Publieke taak om agressie bespreekbaar te maken en huisregels en meldingsprocedures op te stellen. Ook de opvang van werknemers die met agressie te maken hebben gehad, was goed geregeld. Verder bleek uit de onderzoeken van VPT dat overheidsdiensten steeds meer passende maatregelen treffen.

Sectorrapportage Zorg en Welzijn 2013-2015
Bij de initiële inspecties varieert het naleefpercentage tussen 0 en 80%. De meeste organisaties gaan na inspectie aan de slag om de zaken op orde te brengen.
Het percentage overtredingen bij herinspecties ligt tussen 7 en 30%. Bij de herinspecties ligt het overtredingspercentage in de verpleging, verzorging en thuiszorg, de GGZ en de Jeugdzorg op 10% of minder. In de gehandicaptenzorg heeft 31% van instellingen de zaken ook bij hercontrole niet op orde. Bij herinspectie van werktijden in ziekenhuizen blijkt dat 6 van de 13 bezochte instellingen nog steeds moeite hebben de roosters van arts-assistenten op orde te brengen.
De combinatie van het actieplan 'Veilig werken in de zorg' van VWS en inspecties door de Inspectie SZW, heeft er toe geleid dat de geïnspecteerde instellingen maatregelen hebben genomen om agressie en geweld en werkdruk aan te pakken. De uitkomsten van de inspecties laten echter zien dat bij veel instellingen de aanpak nog niet op orde is. De evaluatie van de gevolgde aanpak ontbreekt, en daarmee het inzicht in het effect van de aanpak op ziekteverzuimen arbeidsuitval. Daardoor is de instelling ook niet in staat waar nodig de aanpak bij te sturen.

Eerlijk-veilig-en-gezond-werken-in-de-agrarische-en-groene-sector
De inspectie heeft in 2015 in totaal 512 inspecties uitgevoerd in de agrarische en groene sector. 430 bedrijven zijn gecontroleerd op naleving van de Arbowet- en regelgeving. Bij 82 stond de wetgeving m.b.t. arbeidsmarktfraude centraal.
Bij de groente- en siertelers werden van de 335 inspecties bij 166 bedrijven 329 overtredingen vastgesteld. Daarnaast werd bij 42 van de geïnspecteerde bedrijven blootstelling aan gevaarlijke stoffen geconstateerd.

In 2015 hebben herinspecties plaatsgevonden bij 95 bedrijven in de glastuinbouw en paddenstoelenteelt. In 2014 zijn bij deze bedrijven overtredingen geconstateerd. Uit de herinspecties bleek dat er slechtsbij drie bedrijven sprake was van soortgelijke tekortkomingen.

Uit bestudering van de effectrapportages blijkt dat deze bruikbare informatie bieden voor de praktijk. Ook de Inspectie zelf kan hiervan leren in termen van welke aanpakken werken en welke niet. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de responsiviteit voor inspectie-interventies in sommige sectoren en bij sommige organisaties hoger is dan bij andere. Wel lijkt het ingewikkeld en ook nog niet gedaan om uit dergelijke rapportages een samenhangend beeld te creëren, dat zicht geeft op de ontwikkeling van de naleving en de bijdrage van inspectie-interventies daaraan. Desalniettemin is er met deze aanpak wel een basis gelegd waarop kan worden voortgebouwd.

Plausibele benadering met betrekking tot doelgerichtheid

Er zijn diverse manieren om gegevens en resultaten te gebruiken bij het bereiken van de inspectiedoelen en om op basis daarvan een plausibel antwoord te kunnen geven op de vraag naar de capaciteit van de Inspectie.

Ten eerste leveren **risicoanalyses** bruikbare informatie op zoals we hebben gezien op ordinale schaal. Bovendien geven ze, als een analyse over een langere periode kan worden gemaakt, een beeld over de progressie. Figuur 3.4 laat zien dat een behoorlijk inzicht aanwezig is in kans en effect, waarop actie kan worden gebaseerd. Ook bleek dat kansschalen en effectschalen zijn ontwikkeld in IRA 3.0, die aanknopingspunten gaan bieden bij beoordeling van prestaties. Die lijken tot dusver evenwel alleen gebruikt aan de inputkant bij de vraag waarop capaciteit ingezet zou moeten worden. Het is niet duidelijk geworden of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. Aan de outputzijde kon dat sowieso nog niet door de versheid van het ontwikkelde product. Ook bleek in die analyse dat een en ander nog zo recent is dat longitudinale analyse amper mogelijk is. In de toekomst zou dat kunnen veranderen.

Op de tweede plaats geven **inputgegevens** een beeld van de benodigde inzet van personeel en middelen om het werk te doen. Bij ontbreken van een heldere norm kan daaruit moeilijk afgeleid worden of de hoeveelheid ingezette middelen wel of niet toereikend is. Uiteraard is het van belang de inzet van middelen te verantwoorden, zodat daarop controle kan worden uitgeoefend door de accountant en door de Algemene Rekenkamer. Een bijzonderheid voor de Inspectie SZW is wel dat op inputniveau de International Labour Organization (ILO) daarvoor een normering hanteert. Over dit onderwerp is eerder een klacht ingediend door FNV, CNV en VCP. In het kort komt die erop neer, dat op basis van ILO-verdragen het aantal arbeidsinspecteurs in Nederland op ongeveer 1 inspecteur per 10.000 werkenden zou moeten uitkomen. In haar rapport wijst de ILO er op, dat Verdrag 81 geen eisen bevat ten aanzien van het aantal inspecteurs, dat de ratio een indicatie is en dat de beslissende overweging is of de taken van de Inspectie naar behoren vervuld kunnen worden. De minister van SZW heeft hierop uitvoerig gereageerd en een brief gestuurd aan de Tweede Kamer (29 427, nr. 103.) De dialoog met de ILO is nog niet afgerond. Nederland heeft op verzoek een nadere onderbouwing geleverd en is in afwachting van een reactie van de ILO.

Ten derde kan op basis van **resultaten uit het verleden** het volgende geconcludeerd worden. Als we het Jaarverslag uit 2011 als ijkpunt nemen als het laatste jaarverslag vóór de bundeling dan rijst over de jaren 2012 t/m 2016 het volgende beeld op in de tabel met outputgegevens.

	2011	2012	2013	2014	2015
inspecties Arbo	14.638	15.966	14.440	13.665	12.269
ongevallen, klachten, meldingen	4.091	3.730	3.504	3.496	4.019
arbeidsmarktfraude	9.655	7.160	4.930	5.054	4.500
Major hazard control	612	512	447	453	350
afgeronde opsporing	62	61	67	65	61
rapportages Sociale zekerheid	27	18	21	16	22
handhavingsinterventies Arbo	64%	63%	66%	60%	48,7%
arbeidsmarktfraude	18%	21%	24,5%	18,6%	25,6%
MHC	41%	44%	38%	43%	40%
aantal personen met proces-verbaal	187	184	181	221	169
aantal boetebeschikkingen	3.501	3.376	3.793	2.912	3.183
opgelegd bedrag (mln.)	34,4	42,5	45,5	36,2	29,0
geïnd bedrag (mln.)	27,9	29,4	30,4	29,6	onbekend

Figuur 3.11 Output Inspectie SZW in de periode 2011-2015 (bron jaarverslagen Inspectie SZW).

Hieruit blijkt, dat de Inspectie over de jaren heen op consistente wijze heeft gerapporteerd over haar output. Op grond van deze outputgegevens inclusief de

kwantitatieve en kwalitatieve toelichtingen daarop ontstaat eerder het beeld van constante resultaten dan van wisselende resultaten, waarbij afwijkingen plausibel verklaard zijn. Conclusies dat de output zodanig is dat daarmee het maximum uit de Inspectie wordt gehaald en of hiervoor meer of minder capaciteit ingezet zou moeten worden, zijn hieruit niet eenduidig te trekken.

Zonder toelichting op de tabel kunnen al snel te simplistische conclusies getrokken worden en kan een verkeerd beeld ontstaan. In verband met het belang voor de vraagstelling voor ons onderzoek benoemen we hier enkele voorbeelden ter toelichting.

Voorbeeld: de lagere aantallen arbeidsmarktfraude worden veroorzaakt door de toenemende juridisering en complexiteit van de onderzoeken.
Voorbeeld: de daling van het percentage handhavingsinterventies Arbo in 2015 is het effect van de recidiveaanpak. De aantallen in eerdere jaren betreffen vooral eerste inspecties, sinds 2015 gaat het om een mix van eerste inspecties, herinspecties, niet-nalevingsaanpak en aanpak notoire overtreders. De vergelijking over de jaren betreft dus appels en peren. Door longitudinaal overtreders te herinspecteren blijkt een succesvolle strategie gevonden te zijn die leidt tot meer naleving en een lager percentage inzet van handhavingsinstrumenten. Ook uit de eerder gegeven voorbeelden van effectrapportages komt dat beeld naar voren.
Voorbeeld: bij het lagere aantal 'Major Hazard Control' (directie binnen Inspectie SZW die zich met BRZO bezig houdt) in 2015 spelen meerdere oorzaken een rol, waaronder de oplopende zaaktijd door toenemende juridisering en de inzet van veel capaciteit op enkele grote ongevallen (Shell Moerdijk en Chemelot). In aantallen dus een verlaging; in termen van maatschappelijk effect wellicht niet.Voorbeeld:Het boetebedrag in 2015 is gedaald. Dat blijkt bij nadere beschouwing te komen door een gedragseffect als gevolg van jurisprudentie van de Raad van State, waardoor een betere toets op verwijtbaarheid is gekomen en boetes vaker gematigd werden. Voldoen aan de rechtstaat is eerder een positief effect dan een negatief effect.

Deze voorbeelden geven aan dat outputgegevens niet eenvoudig interpreteerbaar zijn, waardoor het debat erover al snel over de cijfers gaat en vertroebeld wordt. Deze wijze van presenteren van de resultaten van de Inspectie SZW, die in de Jaarverslagen een centrale plaats innemen, doet geen recht aan het werk van de Inspectie en geeft ook niet een adequaat beeld van hoe het er in de samenleving voorstaat op het gebied van werk. Deze voorbeelden leiden ook niet zonder meer tot een pleidooi om de outputbenadering te vervangen door een outcome benadering. Beter lijkt een behoedzame benadering waarin de outputgegevens worden aangevuld in dergelijke beeldbepalende tabellen met outcome gegevens en mogelijk deels en geleidelijk daardoor worden vervangen.

Ten vierde kan **kwalitatieve informatie** worden gebruikt om te bepalen of de Inspectie SZW relevante resultaten boekt en effect heeft voor de samenleving. De Jaarverslagen bevatten veel van dergelijke informatie. Per jaar en over de jaren heen kijkend krijgt men een beeld van hoe de sociale zaken er voorstaan. Wat goed gaat en wat beter kan dan wel moet. In boxjes wordt dat behapbaar en aantrekkelijk gepresenteerd waardoor het meer gaat leven. Hier volgen twee van de vele voorbeelden uit het jaarverslag 2015.
(1) In de metaalsector leefde 40% na herinspectie na 3 jaar de Arbo regels na. Bij bedrijven die voor het eerst werden bezocht was dat 27%. Dat is dus bijna 50% toename van naleving en toch nog steeds een minderheid die naleeft.
(2) Van de bedrijven die geen Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) hebben zegt 67% die verplichting niet te kennen. Er lijkt dus nogal wat te schorten aan kennis van en verinnerlijking van Arboverplichtingen.
Deze voorbeelden laten zien dat we het hier niet zozeer hebben over een probleem <u>ván</u> de Inspectie als wel over een probleem <u>vóór</u> de Inspectie. Is het wel doelmatig om in nog meer gevallen vast te stellen dat er onvoldoende naleving is, als het probleem is dat bedrijven en branches het zelf onvoldoende belangrijk vinden? Moet de Inspectie een productiebedrijf zijn dat telkenmale vaststelt dat zaken nog niet op orde zijn of

moet het een organisatie zijn die inspeelt op de omstandigheden, adaptief is aan nieuwe ontwikkelingen en helpt van waarnemingen 'aan de achterkant' te komen tot verbeteringen 'aan de voorkant'. Succesvolle organisaties laten zien dat naleving aan de voorkant meer effect sorteert dan dweilen met de kraan open aan de achterkant. Voor notoire overtreders en opzettelijk misbruik moet dat uiteraard altijd blijven.
In het onderzoek is opgevallen dat ook bij Gezond en veilig werk gerapporteerd wordt in termen van goed of fout en wel of niet inzet van enig handhavingsinstrumentarium. Bij meer dan 400 beboetbare overtredingen valt het natuurlijk niet mee álles goed te doen. Overwogen zou kunnen worden hier meer nuance in te brengen en waar dat al gebeurt dat ook in de communicatie tot uitdrukking te brengen, opdat reële verwachtingen ontstaan en –daarop gebaseerd – reële oordelen over het inspectiewerk. Ook het draagvlak zal hierbij gebaat zijn. Bij herhaaldelijk vaststellen van nalevingsproblemen kan ook omgezien worden naar inzet van andere beleidsinstrumenten, waardoor structureel dweilen aan de achterkant van het proces wordt voorkomen.

Handhavingscommunicatie

Communicatie is zowel het transparant maken van informatie als een beleidsinstrument om naleving te bevorderen. Het toont enerzijds aan de slechtwillenden dat ook hen kan en op een gegeven moment zal overkomen wat de bedrijven die nu betrapt zijn is overkomen én is anderzijds een bevestiging voor de goedwillenden dat de kwaden aangepakt worden en dat goed gedrag dus de moeite waard is. Dat gaat om meer dan rapporten en websites, dat gaat ook om vaardigheid breder in de organisatie en om tone at the top. In de gesprekken noemde één gesprekspartners Autoriteit Consument & Markt (ACM) en Autoriteit Financiële Markten (AFM) als voorbeelden die helder communiceren dan wel reflectief zeer sterk zijn. Eén sociale partner noemde dat Inspectie SZW wat hen betreft 'activistischer' zou kunnen communiceren over successen. Een andere gesprekspartner gaf aan dat Inspectie SZW meer zou kunnen leren communicatie 'in de hitte van een gevecht' in te zetten.

3.3.2 Legitimiteit inspectieresultaten

Maatschappelijk debat

Het maatschappelijk debat geeft inzicht in hoe de Inspectie SZW er voorstaat, of de goede dingen worden gedaan en de dingen goed worden gedaan. Dit heeft ook de aandacht van de **politiek** wat onder andere blijkt uit de motie die heeft geleid tot dit onderzoek.

Enerzijds hebben verschillende kabinetten de omvang van de overheid als probleem benoemd. Het afgelopen decennium zijn ambtelijke diensten, inspecties niet uitgezonderd, daarom belast met personele en budgettaire taakstellingen die, als uitvoering van een politieke opdracht, zijn doorgevoerd. Dit leidde ten eerste tot de vorming van de Inspectie SZW, waardoor schaalvoordelen en pooling van centrale ondersteuning mogelijk werd. Ten tweede heeft de Inspectie SZW binnen die randvoorwaarde van aldus gegeven capaciteitsomvang gekozen voor allocatie van capaciteit naar de grootste risico's.
Anderzijds wordt nu via deze motie gevraagd te onderzoeken in hoeverre de capaciteit van de Inspectie SZW nog wel toereikend is. Eén van de gesprekspartners vindt dat de vraag om te beoordelen of de Inspectie SZW voldoende capaciteit heeft 'aansluit op een paradigma dat de Inspectie aan het verlaten is'. Er wordt juist getracht een compactere overheid te creëren met minder regeldruk en toezichtlast en meer verantwoordelijkheid voor het veld en de burgers. Het ligt daarom voor de hand om eerder te zoeken naar goedkoper toezicht met minder administratieve lasten, met hetzelfde of meer effect. Deze transformatie wordt 'van streepjescultuur naar effect' genoemd.

De eerder genoemde wijze van presenteren van de resultaten van de Inspectie SZW helpt niet om het publieke debat goed te voeren en doet geen recht aan het werk van de Inspectie. Eén gesprekspartner noemde het rapporteren in aantallen inspecties/onderzoeken 'traditioneel doch gewetensvol'. Rapporteren in aantallen inspecties/ onderzoeken is appels met peren vergelijken zonder dat deze als zodanig herkend kunnen worden. Inspecteurs gaven aan dat een inspectie 60 uur of 1500 uur kan kosten. Een dergelijk groot onderzoek als één onderzoek tellen geeft een vertekend beeld. Gevolg is dat door politieke aandacht ook op aantallen gestuurd wordt. Ook de OR heeft hiervoor aandacht gevraagd.
Dat er hard gewerkt wordt aan een andere wijze van presenteren van de cijfers (inclusief onderbouwing en methodologische verantwoording) blijkt uit het stuk over handhaaftekort in paragraaf 3.1.3.
Ook de Jaarverslagen zijn erg informatief. Alle jaarverslagen worden consequent naar de Tweede Kamer verzonden. Bediscussieerd worden deze volgens één gesprekspartner zelden, 'behalve als er geld gevonden moet worden'. Of de jaarverslagen behalve door fijnproevers in bredere kring gelezen worden is een vraag.

Sociale partners leggen met enige regelmaat claims op de Inspectie SZW. Dat gebeurt dan met verwijzing naar concurrentievervalsing/ het level playing field dan wel naar meer capaciteit in verband met verkeerd gedrag van ondernemingen. Ook de klacht bij ILO over te weinig inspecteurs, afkomstig van de sociale partners, hoort daarbij.

De **wetenschap** heeft voldoende belangstelling voor arbeid. Specifieke wetenschappelijke interesse voor de inspectietaak, -organisatie en -werkwijze is evenwel slechts in bescheiden mate aanwezig. De Inspectie zelf heeft een goede website, vanuit informatief oogpunt bekeken. Vanuit interactief en transactioneel oogpunt bekeken valt daar zeker nog veel aan door te ontwikkelen.

Slimmer samenwerken

Blijvende aandacht voor mogelijkheden tot slimmer en effectiever samenwerken met de diverse partners is van belang.
Slimme samenwerking met **andere inspecties** is onder andere een aandachtsgebied voor de Inspectieraad. De rijksinspecties zijn werkzaam in 24 domeinen. Op alle vlakken intensieve samenwerking is onwerkbaar. Err zijn daarom samenwerkingsverbanden tussen inspecties. Bij de BRZO werken samenwerkende inspecties aan een gezamenlijke aanpak. Andere recente voorbeelden zijn samenwerking tussen de IGZ en Inspectie SZW. Zij gaan gezamenlijke inspecties doen naar de kwaliteit van de verpleegzorg. En vijf samenwerkende inspecties (Jeugdzorg; gezondheidszorg; veiligheid en justitie; onderwijs en Inspectie SZW) gaan gezamenlijk kijken naar onveiligheid bij jeugdigen. Dat zijn allemaal actuele maatschappelijke thema's en door die op te pakken betonen de inspecties zich adaptief.
In gesprekken werd aangegeven dat samenwerken met twee inspecties op locatie soms lastig kan zijn. Twee personen op werkbezoek hoeft niet altijd effectief te zijn (vanwege bijvoorbeeld verschil in niveau en/of ervaring tussen inspecteurs of veel mensen op bezoek). Wel zou een (betere) koppeling van gegevens effectief zijn zodat makkelijker gegevens tussen inspecties uitgewisseld kunnen worden.

Soms kan samenwerken met **grote uitvoeringsorganisaties** van groter belang/effectiever zijn, zoals UWV, SVB, Belastingdienst, IND en Openbaar Ministerie. Eerder in deze rapportage zijn al goede pilotvoorbeelden met UWV en IND genoemd. Samenwerken betekent ook informatie samen delen en gebruiken.

Ook samenwerken met **sociale partners** is effectief. Van twee kanten werden goede ervaringen genoemd. Eén sociale partner noemde als voorbeeld dat de Inspectie SZW bereid is onderzoek te doen als er een artikel 10 procedure wordt gestart. Dit is een verzoek aan de Inspectie om toegang te verwerven tot een bedrijf waar de sociale partner niet binnen komt. Vanuit de Inspectie werd in de gesprekken het belang van

samenwerking met sociale partners genoemd in het kader van bestrijding beroepsziekten.
Als succesvoorbeeld noemt de OR de samenwerking met de bouw; in de bouw zit niemand meer op de knieën als er met zand of cement wordt gewerkt. De OR is trots op dit resultaat. Ook in een stakeholdersbijeenkomst over jaarplan 2017 wordt deze samenwerking Inspectie SZW-bouwsector als succes gemeld.
Een ander succesvol voorbeeld van samenwerken met een branche is de samenwerking met de metaalsector. Dit leverde 19 procent minder ongelukken op.

Ook samenwerking met **bedrijven** is relevant. Wat betreft informatievoorziening en publiek-private samenwerking is het van belang dat bedrijven informatie delen, soms niet alleen de 'high risk gegevens'.

De Inspectie SZW werkt veelvuldig samen met de **beleidsdirecties**.

Eén van de gesprekspartners vindt dat veel meer in **'echt' contact met de burger** geïnvesteerd moet worden, het is te beheersmatig geworden. Er zou in bepaalde groepen, zoals groepen migranten, geïnvesteerd kunnen worden. De Inspectie SZW zet eerder in op samenwerking met bestuurlijke partners. Veel overheidsorganisaties – waaronder de Inspectie SZW – zijn traditioneel gericht op het samenwerken met andere overheden. Dit is vertrouwd. De overheid zou echter ook andere partijen moeten opzoeken, partijen die kennis hebben die de overheid zelf niet heeft. Dat zou de Inspectie wat actiever en dynamischer maken en minder uitvoerend op basis van zelfgemaakte plannen en studies.

3.3.3 Robuustheid inspectieresultaten

Ogenschijnlijke rust bedriegt

Verandering van plannen kan in een situatie van behoorlijke stabiliteit helpen om iets van de dynamiek zichtbaar te maken. Eerder zijn de belangrijkste van die wijzigingen al behandeld. Daaruit bleek wel dat om meerdere redenen er een zekere druk op de Inspectie aan het ontstaan is: meer ongevallen, meer complexe arbeidsmarktfraude, juridisering. Hieruit blijkt dat de ogenschijnlijke rust en stabiliteit enigszins bedriegt, omdat direct onder de grote lijn en de grote getallen er sprake is van turbulentie. In die zin is de Inspectie geen rustig bezit; het vergt permanente alertheid en bijsturing.

Eerder werd genoemd dat het traject 'van streepjes naar effect' al langer loopt. De Inspectie SZW werkt er hard aan om de capaciteit te richten op de grootste risico's en dit op een verantwoorde wijze te doen. De effort is zeer groot en het resultaat mag er zijn. Het gaat er nu echter om daadwerkelijk de kanteling te maken. De komende tijd wordt ook veranderkundig een spannende en zeker geen rustige tijd voor de Inspectie SZW.

3.3.4 Bevindingen en oordeel inspectieresultaten

Uit de bevindingen blijkt dat het onderdeel monitoring en presentatie, anders gezegd de verantwoording van prestaties, minder ontwikkeld is dan de onderdelen inspectieplan en inspectieprocessen. Een eenduidige conclusie of deze prestaties voldoende zijn en dus de capaciteit ook is niet op causaal niveau te trekken. Ook is niet een eenduidige plausibele conclusie te trekken. Er zijn indicatoren waaruit kan worden afgeleid dat de prestaties voldoende zijn (in de kern: net zo goed als voorheen) en er zijn indicatoren, die aangeven dat er een zekere druk aan het ontstaan is (herprioritering plannen). De adaptiviteit van het definiëren van (presentatie van) prestaties is beperkt: er wordt regelmatig gepleit voor een andere meer op effect georiënteerde opzet, terwijl de feitelijke prestatiemeting relatief onveranderd is gebleven. De bundeling van inspectiediensten in de Inspectie SZW

heeft op dit onderdeel derhalve tot relatief beperkte progressie geleid. De politieke en maatschappelijke discussie over het werk van de Inspectie SZW richt zich mede daardoor op discussies op basis van interpretaties van een beperkte set prestatiegegevens. Onvoldoende doelgerichtheid van het werk is dan een risico en het draagvlak is daardoor onvoldoende geschraagd. De Inspectie SZW heeft aangekondigd dat dit een van de speerpunten is, wat om te beginnen zichtbaar zal worden in het Jaarplan 2017 en het Jaarverslag 2016.

Van de vele mogelijkheden om resultaten en effecten in beeld te krijgen worden onderdelen gebruikt. Er ontstaat niet een samenhangend totaalbeeld uit. Dat is wel belangrijk, omdat het Nederlandse model er vanuit gaat, dat naleving begint bij naleving door bedrijven zelf, daarbij ondersteund door brancheorganisaties. Dan zijn scherpe beelden erg belangrijk om dat te voeden. Bij het bekijken van alle activiteiten op het onderdeel resultaten werd ook weinig aangetroffen van beïnvloeding van 'tone at the top'. Dit lijkt een omissie, omdat succesvolle organisaties laten zien, dat die tone at the top wezenlijk is voor naleving en verinnerlijking. Ook wordt op deze wijze niet bereikt dat het bieden van Veilig en Gezond werk, Eerlijk werk en bieden van Bestaanszekerheid ook voor een bedrijf een kostbaar bezit kan zijn en onderdeel van het totale streven naar good governace. Het onderzoek laat zien, dat de Inspectie SZW resultaten publiceert en een uitgebreide website biedt. Wel is weinig gebleken van een zichtbare rol in de media met aansprekende producten. Dat is van belang, omdat benutting van de media kan helpen bij het realiseren van een multiplierеffect, doordat anderen zich dan kunnen optrekken aan de opgedane inzichten, waardoor een preventief effect aan de voorkant wordt bereikt. Als de focus te eenzijdig gericht is op alleen de correctie aan de achterkant blijft het totaaleffect per definitie bescheiden. Het vertalen van het resultaat aan de achterkant naar effect aan de voorkant is essentieel.

Het onderdeel prestaties overziend is de conclusie, dat de verantwoording van inspectieresultaten onvoldoende is ontwikkeld. De door de minister al aangekondigde wijziging naar verantwoording op basis van effecten is urgent, opdat op de capaciteitsvraag in de toekomst beter onderbouwde antwoorden gegeven kunnen worden en reële verwachtingen ontstaan over wat van de inspectie mag worden verwacht. Ook worden de te dienen publieke belangen dan beter zichtbaar in termen van maatschappelijke opbrengsten in relatie tot de kosten

4 Conclusies

4.1 Specifieke conclusies planvorming, proces en prestaties

Inspectieplan

Er is vanaf de start doelgericht werk gemaakt van het realiseren van inspectiebrede risicoanalyses en daarvan afgeleid een Meerjarenplan 2015-18 en Jaarplannen. Met de operationalisering in drie effectgebieden is een in opzet bruikbaar en maatschappelijk relevant kader gecreëerd. Gebleken is dat de risicoanalyses op het terrein van Veilig en Gezond meer perspectief bieden dan die op het terrein van Eerlijk Werk en Bestaanszekerheid. Een kwantitatief inzicht in naleeftekorten en het ontwikkelen van een (politiek gedragen) norm voor de bestrijding van die tekorten is niet tot stand gekomen. Daardoor is de relatie tussen het werk van de Inspectie en het effect er een van plausibiliteit en niet van causaliteit. Vastgesteld is dat de Inspectie SZW bij haar planningswerkzaamheden draagvlak heeft gezocht intern en extern bij stakeholders en steeds interne en externe kennisbronnen heeft benut. Er is dus sprake van legitimering van de planvorming. Bij de start is continuïteit van de werkzaamheden gerealiseerd. Dat heeft de boventoon gevoerd boven de vernieuwing. De doorwerking van de risicoanalyses naar het praktisch handelen kan daardoor beter. De adaptiviteit van inspectieplannen aan politieke keuzes is aantoonbaar aanwezig geweest, bevat een consistente koers en is naar het parlement verantwoord. De omgang met uitvoerings- en handhavingstoetsen heeft beperkte doorwerking gehad in de politieke follow up ten aanzien van de capaciteitseffecten voor de Inspectie. Deze zijn opgelost met prioriteitsstelling, die aan het parlement is verantwoord.
De transparantie van deze toetsen kan beter en wint aan kracht als uitgevoerde toetsenin hoofdlijnen in plaats van impliciet worden weergegeven in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen dan wel actief openbaar worden gemaakt. Dat is een stimulans voor handhaafbare regels. Dat is door de veelheid aan wetgeving op het SZW domein ook extra hard nodig.
Al met al is de **conclusie** dat doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van de planvorming van de inspectie goed is ontwikkeld.

Inspectieproces

Het omslagmoment naar de gebundelde inspectie per 2012 is goed verlopen. De focus op continuïteit van het werkproces is ten koste is gegaan van het veranderingstempo. De doelgerichtheid met het oog op continuïteit is groter geweest dan de adaptie, die werd beoogd met de verandering. Daardoor dreigt ingeleverd te worden op de oorspronkelijke ambitie, als er niets verandert. Het is positief dat dit is ingezien en dat nu een kanteling van het werkproces is ingezet naar inhoudelijk thema's en daarmee te behalen effecten als vervanging van de oude kolommen. Het is, gelet het tijdsverloop, aan te bevelen daar niet te lang mee te wachten en ook in de nieuwe structuur de optimale inzet van medewerkers in dialoog met hen vorm te geven. Daarbij is de combinatie van werken in multidisciplinaire programmateams en een optimale inzet medewerkers een van de belangrijkste uitdagingen. Vergelijkbare ervaringen laten zien dat dat goed te doen is en ook aansluit bij eigentijdse ontwikkelingen over duidelijke taak in combinatie met professionele ruimte en professioneel klimaat. Alhoewel gebleken is dat de leiding van de Inspectie SZW en de medewerkers en de OR goed op elkaar zijn aangesloten in gesprek over deze ontwikkelingen, is daarmee niet verzekerd dat er al voldoende legitimering is ontstaan voor de nu te zetten stappen. Er is wel een organisatieschets;de formatieve gevolgen en de betekenis voor professionele werkwijzen zijn echter nog niet uitgewerkt. Dat zijn wel succesvoorwaarden. In de paragraaf over het inspectieplan is al opgenomen, dat

als gevolg van niet in middelen en/of capaciteit gecompenseerde wetswijzigingen de Inspectie meer onder druk is gekomen. De druk kan deels verlicht worden door te blijven werken aan een lagere overhead. Deze is- na een lichte daling- nog steeds vrij hoog. Ten aanzien van de risicoanalyses liggen er mogelijkheden de focus niet zozeer te richten op het steeds meer sophisticated maken daarvan maar op de doorwerking in de praktijk. Bovendien zal er meer gewerkt kunnen worden met subjectgerichte benaderingen in combinatie met eigentijds informatiemanagement als belangrijke aanvulling op de nu gangbare aanpakken van de Inspectie SZW. De effectiviteit daarvan lijkt groter dan de brute force van meer capaciteitsinzet. De toenemende juridisering vormt een groeiend probleem en tast het draagvlak voor de wetten intern en extern aan: meer capaciteitsinzet en minder naleving is een onwenselijke combinatie.

In het onderzoek is, conform de toezegging van de minister, ook bezien hoe de aanpak van de deskundigheidsbevordering is vormgegeven. Er is vernomen dat bij de Inspectie SZW en bij het Nederlands Centrum Beroepsziekten veel kennis over beroepsziekten aanwezig is. Meer algemeen werd vastgesteld,, dat de afgelopen jaren daarvoor de huidige aanpak deskundigheidsbevordering is uitgekristalliseerd. Deze biedt opleidingspaden, die afhangen van de al opgedane werkervaring bij de Inspectie, van het aard van de opgedragen taken en van het onderdeel van de inspectie waar een medewerker werkt. Bovendien is er ruimte voor individuele opleidingsbehoeften buiten deze geprogrammeerde opleidingspaden. De werking van dit stelsel is in dit onderzoek niet uitgebreid bestudeerd. In opzet is deze aanpak echter state of the art.

Al met al is de **conclusie** dat doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van de Inspectieprocessen voldoende zijn ontwikkeld, met de aantekening, dat de continuïteit sterker uit de verf is gekomen dan de adaptiviteit en dat de Inspectie moet gaan investeren in de ontwikkeling van eigentijds informatiemanagement en subjectgerichte aanpakken.

Inspectieprestaties

Uit de bevindingen blijkt dat de verantwoording van prestaties minder ontwikkeld is. Een eenduidige conclusie of deze prestaties voldoende zijn en dus de capaciteit ook is niet op causaal niveau te trekken. Ook is niet een eenduidige plausibele conclusie te trekken. Er zijn indicatoren waaruit kan worden afgeleid dat de prestaties voldoende zijn (in de kern: net zo goed als voorheen) en er zijn indicatoren, die aangeven dat er een zekere druk aan het ontstaan is (herprioritering plannen). De adaptiviteit van het definiëren van (presentatie van) prestaties is beperkt: er wordt regelmatig gepleit voor een andere meer op effect georiënteerde opzet, terwijl de feitelijke prestatiemeting relatief onveranderd is gebleven. De bundeling van inspectiediensten in de Inspectie SZW heeft op dit onderdeel derhalve tot relatief beperkte progressie geleid. De politieke en maatschappelijke discussie over het werk van de Inspectie SZW is mede daardoor veelal gebaseerd op interpretaties van een beperkte set prestatiegegevens. Onvoldoende doelgerichtheid van het werk is dan een risico en het draagvlak is daardoor onvoldoende geschraagd. Ook dreigt dat daarbij de 'streepjes aan de balk' gaan domineren.

Van de mogelijkheden om resultaten en effecten in beeld te krijgen worden onderdelen gebruikt. Er ontstaat niet een samenhangend totaalbeeld uit. Dat is wel belangrijk, omdat het Nederlandse model ervan uitgaat, dat naleving begint bij bedrijven zelf, daarbij ondersteund door brancheorganisaties. Dan zijn scherpe beelden erg belangrijk om dat te voeden. Bij het bekijken van alle activiteiten op het onderdeel resultaten werd ook weinig aangetroffen van beïnvloeding van 'tone at the top'. Dit lijkt een omissie, omdat succesvolle organisaties laten zien, dat die tone at the top wezenlijk is voor naleving en verinnerlijking. Ook wordt op deze wijze niet bereikt dat het bieden van Veilig en Gezond werk, Eerlijk werk en bieden van Bestaanszekerheid ook voor een bedrijf een kostbaar bezit kan zijn en onderdeel van het totale streven naar good governance. Het onderzoek laat zien, dat de Inspectie SZW resultaten publiceert en

een uitgebreide website biedt. Wel is te weinig gebleken van een zichtbare actieve rol in de media met aansprekende presentatie van inspectieresultaten. Dat is van belang, omdat benutting van de media kan helpen bij het realiseren van een multipliereffect. Doordat anderen zich kunnen optrekken aan de opgedane inzichten, kan een preventief effect aan de voorkant worden bereikt. Als de focus te eenzijdig is gericht op alleen de correctie aan de achterkant blijft het totaaleffect per definitie bescheiden. Het vertalen van het resultaat aan de achterkant naar effect aan de voorkant is essentieel.

Al met al is de **conclusie**, dat de verantwoording van inspectieresultaten onvoldoende is ontwikkeld. De door de minister al aangekondigde wijziging naar verantwoording op basis van effecten is urgent, opdat op de capaciteitsvraag in de toekomst beter onderbouwde antwoorden gegeven kunnen worden en reële verwachtingen ontstaan over wat van de inspectie mag worden verwacht. Ook worden de te dienen publieke belangen dan beter zichtbaar in termen van maatschappelijke opbrengsten in relatie tot de kosten

4.2 Hoofdconclusies en oordeel

Twee invalshoeken zijn onderzocht om tot een antwoord te komen op de motie Heerma cs.

Allereerst een **directe kwantitatieve benadering**. Deze houdt in dat vastgesteld wordt welk naleeftekort bestaat op een startmoment, welke resultaten met welke inzet zijn geboekt in de periode daarna en welk naleeftekort resteert op een later meetmoment. Afhankelijk van een - politiek geïndiceerde - naleefambitie kan dan beoordeeld worden of met de gegeven inzet voldoende progressie is gemaakt dan wel of meer dan wel minder inzet overwogen kan worden. Het onderzoek laat zien dat voor deze benadering de Inspectie SZW aanzetten heeft gemaakt in de afgelopen jaren. Deze aanzetten zijn nog ontoereikend om harde conclusies over de capaciteit te kunnen trekken. Een door de inspectie op verzoek van de onderzoeker verrichte vingeroefening liet zien dat er wel perspectieven zijn voor een hardere onderbouwing in de toekomst. En dat dit op dit moment ook niet verwacht kon worden gegeven het feit dat de Inspectie SZW in 2012 is gestart. Evenmin heeft de politiek een duidelijke naleefambitie geformuleerd. Het is dus nodig de komende periode stappen te zetten om op termijn tot een overtuigender onderbouwing te kunnen komen van de gewenste capaciteit: een Inspectie Control Framework is nodig. Daarmee kan ook de verantwoording verbeterd worden én kunnen realistische verwachtingen gewekt worden. Wel wordt de winstwaarschuwing afgegeven dat ook deze methode - hoezeer wenselijk ook - beperkingen kent: politiek en werkveld blijven dynamisch, ook andere invloeden naast inzet van de Inspectie beïnvloeden het resultaat, niet alles kan gemeten worden. In paragraaf 4.3. wordt dit enigszins uitgewerkt.
De conclusie op dit onderdeel is, dat een eenduidig en kwantitatief onderbouwd antwoord op niveau van causaliteit niet gegeven kan worden omdat daarvoor niet de juiste informatie beschikbaar is en omdat een politiek vastgestelde norm ontbreekt.

Als tweede weg is met een **gemengde kwantitatieve en kwalitatieve analyse** getracht een plausibel antwoord te geven op de vraagstelling. Dat kan met een meervoudig beoordelingskader dat wordt gebruikt bij het onderzoeken van complexe en ambigue vraagstukken, waarin het einddoel niet vaststaat en waarin ook terugkijkend nog niet een harde beoordeling kan worden gedaan. Met deze methode is onderzocht of de planvorming, de werkprocessen en de prestaties van de afgelopen jaren volgens de geselecteerde criteria doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid zodanig zijn vormgegeven dat bij een gegeven ambitieniveau de huidige capaciteit van de Inspectie voldoende is of niet. Deze analyse bleek uitvoerbaar en de kern van deze analyse is dat de Inspectie onder een geleidelijk toenemende druk staat om gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en de politiek steeds scherpere keuzes te maken. Ook is vastgesteld, dat de Inspectie SZW nog niet af is, omdat er nog veel onbenutte

mogelijkheden zijn ter verbetering van de plancombinatie, werkprocessen en prestaties. Het is begrijpelijk dat in het eerste lustrum de focus lag op planvorming en vormgeving van processen. Nu moet de omslag naar effect bij de prestaties gemaakt gaan worden. De conclusie van deze tweede invalshoek is,dat de Jaarplannen en het Meerjarenplan 2015-2018 van Inspectie SZW goed zijn ontwikkeld en zijn gebaseerd op goede risicoanalyses, waardoor capaciteit op de grootste risico's ingezet kan worden. Het inspectieproces is voldoende bevonden en bij alle veranderingen als gevolg van de fusie van meerdere handhavingsdiensten in de Inspectie SZW is continuïteit gebleken. Er is ook sprake geweest van innovatie van werkprocessen. Het tempo daarvan was evenwel bescheiden. Wanneer sprake was van veranderde omstandigheden, zijn de prioriteiten in het inspectieplan daarop aangepast en is die verandering ook naar de Tweede Kamer verantwoord.
De verantwoording van inspectieresultaten is onvoldoende ontwikkeld. De door de minister al aangekondigde wijziging naar verantwoording op basis van effecten is urgent, opdat op de capaciteitsvraag in de toekomst beter onderbouwde antwoorden gegeven kunnen worden en reële verwachtingen ontstaan over wat van de inspectie mag worden verwacht. Ook worden de te dienen publieke belangen dan beter zichtbaar in termen van maatschappelijke opbrengsten in relatie tot de kosten.

Dit leidt alles bijeengenomen tot het volgende antwoord op de onderzoeksvraag:
Door het ontbreken van een norm en doordat de verantwoording van de prestaties minder ontwikkeld is kan alleen een voorzichtige uitspraak gedaan worden over de vraag of de capaciteit al dan niet voldoende is. Deze luidt, dat in het functioneren van Inspectie SZW als geheel op grond van het verrichte onderzoek geen significant tekort aan capaciteit is vastgesteld. Wel is er druk ontstaan op het werkterrein van de Inspectie SZW. Het onderzoek laat zien, dat de Inspectie een groter effect kan behalen door zich in een bepaalde richting te ontwikkelen. Contouren daarvan zijn opgenomen in enkele aanbevelingen

Twee scenario's voor de Inspectie

Bij het verder ontwikkelen van de Inspectie SZW zijn meerdere scenario's denkbaar. Één scenario is het doorontwikkelen van de Inspectie op basis van verbetering van de input- en outputcondities. Er hoeft dan geen grote verandering te komen, het type organisatie blijft hetzelfde en de omvang ademt mee met minnen en plussen in de wetgeving en in het regeringsbeleid. Een ander scenario is een grotere stap zetten naar een professionele op effect georiënteerde organisatie. Dat heeft een groter gevolg voor de organisatie en de medewerkers omdat de doorontwikkeling dan stap voor stap gaat naar een professioneler organisatie. De organisatie is op een kruispunt aangeland waarop hierin een keuze wordt gemaakt, omdat het niet mogelijk is wankelmoedig te zijn over de richting waarin de organisatie gaat. Zo is er al een organisatierapport gemaakt dat de ontwikkeling naar een programmagestuurde organisatie behelst. Die ontwikkeling biedt ook een kader om daarbinnen het geheel van de overhead nog eens terdege te ijken. Een duidelijke keuze over de koers is ook van belang voor de stakeholders van de Inspectie.

De politiek kan een bijdrage leveren door zich voor de langere termijn duidelijker uit te spreken over de opdracht voor de inspectie. Op de volgende punten kan de politiek daartoe invloed uitoefenen:

- De gewenste balans tussen preventief (actief) werk en reactief werk.
- De gewenste ratio tussen capaciteit en kenmerken van de toezichtpopulatie (aard bedrijven en werknemers)
- De gewenste mate van inzoomen. Brede opdracht richting alle bedrijven of inzoomen op grootste risicosectoren en risicobedrijven.

- De gewenste balans tussen signalerend toezicht en repressief toezicht, inzet brede handhavingsmix en samenwerking met bedrijven, branches en vakorganisaties en samenwerking met andere overheidsdiensten.

Ook de Inspectie kan investeren in haar eigen doorontwikkeling. Dit zal meer lonend zijn als dit de Inspectie in staat stelt zich te ontwikkelen naar een meer eigentijdse, professionele organisatie en wendbare organisatie. Deze organisatie kenmerkt zich door:

- samenwerking/interactie met burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheidsdiensten (inspectiediensten en uitvoeringsorganisaties),
- het gebruik maken van informatie uit een diversiteit aan bronnen en moderne informatietechnieken en verantwoord gebruik van Big Data inzet;
- nadrukkelijker in het publieke debat actief te zijn;
- het aan de voorkant positief beïnvloeden van het naleefklimaat ('smart governance').

Met het goede werk dat is verricht aan gedegen risicoanalyses en alle informatie waarover de inspectie reeds beschikt is een fundament gelegd voor dit ontwikkelperspectief. En de ambitie daartoe leeft bij de inspectie.

Een dergelijke politieke bijdrage en doorontwikkeling door de Inspectie SZW heeft meer toegevoegde waarde dan het op dit moment vergroten van de kwantitatieve capaciteit. Het beeld van een 'uitvoeringsorganisatie met een handhavingstaak' wordt in die aanpak verlaten. In het onderzoek is de impliciete veronderstelling opgevallen dat de naleving van sociale wetten de verantwoordelijkheid is van de Inspectie SZW. Daarmee wordt die naleving al snel het probleem van en voor de Inspectie SZW, terwijl de naleving primair de verantwoordelijkheid is van de ondernemingen. Ook brancheorganisaties en vakorganisaties spelen daar een rol in en hebben daar instrumenten voor. En ook het beleid moet bijdragen leveren aan naleving.

Inspectie Control Framework en staat van werken in Nederland

Het verdient aanbeveling om een controlframework te maken, waarin doelen, operationalisering daarvan in inspectieplannen, werkproces en resultaten in onderlinge samenhang worden neergezet. Daarin kan dan ook de organisatiebenadering van naleving worden uitgewerkt, waarin dan kwantitatieve en kwalitatieve onderdelen een bestendige plaats krijgen en waarin ook is geëxpliciteerd wat van de Inspectie mag worden verwacht, wat van brancheorganisaties en wat van bedrijven is. Dit alles met de bedoeling om op termijn krachtiger antwoorden te kunnen geven over de effectiviteit van de Inspectie SZW en een aansprekende en gezaghebbende presentatie te kunnen bieden over de staat van werken in Nederland. De onderwerpen Veilig en Gezond Werken, Eerlijk Werk en Bestaanszekerheid zijn immers van wezenlijk belang voor de inwoners van ons land. Dit maakt ook een aansprekender presentatie van effecten mogelijk, met beïnvloeding van de naleving en een draagvlakeffect op de Inspectie.

Aandachtspunten in het takenpakket

Het is belangrijk, dat uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen een belangrijke rol spelen en met wetsontwerpen worden meegestuurd naar het parlement. Handhaafbaarheid van wetten is immers belangrijk. Ook capaciteitsgevolgen van wetgeving moeten inzichtelijk worden gemaakt en niet impliciet worden verondersteld. Afgelopen periode is er een negatief totaaleffect van wetgeving op de capaciteit geweest, dat is opgelost met prioriteitsstelling die ook aan de Tweede Kamer is verantwoord. Dat kan als dat vaak gebeurt cumulatief een uithollingseffect tot gevolg hebben, bijvoorbeeld van de pakkans. Daardoor ontstaan dan op den duur negatieve effecten op de naleving.
De taak van de Inspectie SZW kan uiteraard ook verlicht worden door vereenvoudiging van wetgeving. In het onderzoek werden ook steeds een paar wetten genoemd die

moeilijk en/of tegen hoge kosten uitvoerbaar zijn. De WML is het meest genoemde voorbeeld. De Inspectie kan hier zelf een belangrijke rol spelen naar het beleid, ook al nu er een nieuwe regeerperiode zit aan te komen. En Beleid kan dat benutten om niet tot een per saldo complexer geheel te komen en de basis voor de trend van juridisering aan te pakken.
Er komt nog een personeel probleem op het pad rond ultimo 2018. Er zijn plussen op de taken gekomen door het niet verwerken van gevolgen uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen (22-32 fte).Aan de inspectie is tijdelijk extra budget toegekend ten behoeve van tijdelijke extra capaciteit voor het Sociaal Akkoord team (SAT). Het gaat daarbij om 36 fte voor de periode tot en met 2018. Daarnaast werden een tweetal businesscase gehonoreerd: één voor bestrijding gefingeerde dienstverbanden en één voor de bestrijding van grote constructies. In deze businesscases wordt bezien of het mogelijk is ruimte voor de inspectie te creëren door besparingen op de uitkeringen. Deze businesscases beslaan samen 22 fte voor de periode tot en met 2017 en worden in 2017 geëvalueerd. Op basis daarvan zal dan bezien worden of deze aanpak structureel kan worden. Voor SAT en de businesscases is vast personeel ingezet, dat anders wegens de taakstelling had moeten afvloeien. Dat is een slimme aanpak, die echter nog een vervolg moet krijgen als besloten zou worden dat SAT en businesscases geen vervolg krijgen, omdat dan tussen 0 en 58 fte geen financiering meer zou zijn. Bij een externe uitstroom van circa 4% betekent dat een rem op de doorontwikkeling van de inspectie, doordat dan de mobiliteit van circa anderhalf jaar niet ingezet kan worden voor doorontwikkeling.

Bijlagen

Bijlage 1: Motie Heerma c.s.

Nr. 9 MOTIE VAN HET LID PIETER HEERMA C.S. (34475 XV Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015)

Voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 23 juni 2016
De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Inspectie SZW voortdurende druk op beloning en arbeidsomstandigheden constateert in risicosectoren;
overwegende dat slechts circa 3,5% van de bedrijven in de risicosectoren door de inspectie wordt gecontroleerd;
overwegende dat de inspectie in 2015 minder onderzoeken en inspecties heeft kunnen verrichten doordat onderzoeken grootschaliger en arbeidsintensiever worden en de juridisering van het onderzoeksproces toeneemt;
verzoekt de regering, te onderzoeken in hoeverre de capaciteit van de Inspectie SZW nog toereikend is gezien de bovenstaande geconstateerde ontwikkelingen, en deze analyse aan de Kamer te presenteren voorafgaand aan de behandeling van de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
en gaat over tot de orde van de dag.

Pieter Heerma
Van Weyenberg
Kerstens
Schut-Welkzijn
Ulenbelt

Bijlage 3: Literatuurlijst

Openbare documenten

- Meerjarenplan Inspectie SZW 2015-2018
- Jaarplan Inspectie SZW 2015 en 2016
- Brief Tweede Kamer over bijstelling jaarverslag 2016.
- Brief Tweede Kamer over functioneren Rijksinspecties (d.d. 5 september 2016)
- Tijdschrift Zeggenschap nr. 3 2016; Ontwikkeling arbeidsmarkt kan cao's bedreigen
- Beschrijving resultaten en effecten rapporten en factsheets AMF en ARBO 2015-2016
- WRR rapport, Big Data in een vrije en veilige samenleving, 2016
- Toekomst van het toezicht – Een verkenning van wat nodig is (Inspectieraad 2016)
- WRR rapport, Toezien op publieke belangen, naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht, 2013
- Oratie Prof. Dr. Judith van Erp, Toezicht in de open samenleving.
- Maatschappelijke controle op multinationale ondernemingen.
- Inspectiebrede risicoanalyse, IRA 3.0 (2013)
- Factsheet Algemene Rekenkamer, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kerngegevens 2011

Interne documenten

- Memo Inspectie SZW over handhavingstekort oktober 2016 (zie bijlage 5)
- Organisatierapport Inspectie SZW 22 juni 2016
- Programma Agenda 15-18, Programmatisch werken binnen Inspectie SZW
- Programma- en projectmanagement bij Inspectie SZW- leren en ontwikkelen (oktober 2016)
- Diverse uitvoerings- en handhavingstoetsen in 2015 en 2016
- Evaluatie Subjectselecties 2015
- Evaluatie hoeksteenprojecten effectmeting 2014
- Externe evaluatie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Eindrapport onder leiding van Prof. dr. Muijen januari 2014
- SWOT-Analyse Inspectie SZW, 22 januari 2014
- Risicorapportage Inspectie SZW IRA 2.0 (2012)
- Versnelde risicoanalyse Inspectie SZW i.o. IRA 1.0 (2011)
- Arbo informatie, kunstmatige optische straling, Arbo informatieblad
- Leerlijn toezicht
- Project eindrapport Efficiëntere Werkprocessen (d.d. 23 september 2011)
- Organisatie- en Formatieplan Inspectie SZW, 20 mei 2011

Bijlage 5: Intern memo Inspectie SZW over handhavingstekort

Aan: ABD topconsult
Van: Inspectie, d.d. 11 november 2016
Memo handhavingstekort

Inleiding
U heeft geconstateerd dat de Inspectie het concept 'handhavingstekort' niet operationeel gebruikt om voor zichzelf/anderen een uitspraak te doen over benodigde capaciteit. Naar aanleiding daarvan heeft u gevraagd in hoeverre de beschikbare data inzicht geven in het handhavingstekort op de verschillende deelterreinen van de inspectie. Dit memo gaat in op verschillende invalshoeken rond capaciteit, waaronder door middel van benadering van een handhavingstekort.

Kernpunten:

- Beoordelingen van de capaciteit kunnen worden afgeleid uit verschillende invalshoeken. Er zijn tenminste vier: een institutionele invalshoek, de invalshoek van een beoogd nalevingsniveau/geaccepteerd handhavingstekort, een sociaal historische invalshoek of een internationaal vergelijkende invalshoek.

- Ieder van de invalshoeken wijst ten aanzien van de benodigde capaciteit eerder omhoog dan omlaag. Meer capaciteit brengt hogere kosten mee. De weging tussen gewenste breedte, diepte en frequentie van toezicht in relatie tot de daarvoor benodigde middelen, is uiteindelijk politiek.

- Er zijn een aantal kanttekeningen bij de (kwantitatieve) meetbaarheid van het begrip handhavingstekort op SZW terrein.

Invalshoek van institutioneel bepaalde capaciteit
In deze benadering is de bestaande capaciteit het logische startpunt voor een periodieke beoordeling. De horizon voor terugkijken en vooruitkijken is hiermee logischerwijs enkele jaren. Dit is een incrementele benadering, uitgaande van het bestaande.
Dit is in ieder geval de afgelopen 10 jaar een belangrijke invalshoek geweest. Verschillende kabinetten hebben de omvang van de overheid als probleem benoemd, het afgelopen decennium zijn ambtelijke diensten, inspecties niet uitgezonderd, daarom belast met personele en budgettaire taakstellingen die, als uitvoering van een politieke opdracht, zijn doorgevoerd. Ten eerste door de vorming van de Inspectie zelf, waardoor schaalvoordelen en pooling van centrale ondersteuning mogelijk werd. Ten tweede doordat de Inspectie SZW binnen die randvoorwaarde van aldus gegeven capaciteitsomvang gekozen heeft voor allocatie van capaciteit naar de grootste risico's. Waarbij de bepaling van de grootste risico's per programma plaatsvindt en daarbinnen op grond van relevante data de bedrijven worden geselecteerd met het grootste risico's op niet naleving. Die aanpak betekent dat bewust de minder grote risico's geen

of weinig aandacht krijgen. Daarnaast zijn meerdere organisatorische bezuinigingen doorgevoerd zoals het opheffen van regionale kantoren[4].
Ten aanzien van deze invalshoek kan geconcludeerd worden dat de reden voor het terugbrengen van de capaciteit van de inspectie (ook de komende jaren) gelegen is in een logica die grotendeels losstaat van ontwikkelingen of afwegingen op de te handhaven wetten. Dit vloeit overigens logischerwijs voort uit volledig legitieme (politieke) overwegingen over prioriteiten. Zoals de mate waarin prioriteit wordt gegeven aan de reductie van het financieringstekort, de allocatie van beschikbare gelden over de verschillende beleidsterreinen en de weging daartussen (politie, zorg, defensie, sociale zekerheid etc.) en de keuze om het aantal ambtenaren te reduceren en ook institutioneel, door toetsing vanuit Minister W&R sturing op (reductie) personeelsaantallen als doel te verankeren.

Invalshoek van beoogd nalevingsniveau/geaccepteerd handhavingstekort
Deze benadering start vanuit de te handhaven wetgeving. In deze benadering wordt--uitgaande van de notie dat een handhavingstekort kan worden bepaald—de capaciteit afgeleid uit een afweging tussen de kosten en het beoogde of geaccepteerde tekort. De weging van de breedte, diepte en frequentie van inspectietoezicht in relatie tot kosten is in essentie een maatschappelijke/politieke keuze.
De afweging van een beoogd of geaccepteerd tekort of beoogde toezicht intensiteit wordt momenteel niet heel expliciet gemaakt (onderstaand wordt beschreven dat dit bij het Besluit Risico's Zware Ongevallen anders is). Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de prevalentie van de meer institutionele invalshoek en meetbaarheidproblemen die het inzichtelijk maken van de keuzes en het mogelijk maken van afwegingen belemmeren.
Explicietere afweging is dus gebaat bij kwantitatieve benadering van het handhavingstekort. Dit memo geeft daartoe een aanzet.
In de jaren 90 heeft de aandacht voor het concept handhavingstekort geleid tot bezinning op de balans tussen strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht. Het rapport van de commissie Korthals Altes 'Het Recht Ten Uitvoer Gelegd' verscheen in 1995. De commissie Korthals Altes constateert een voortdurend rechtshandhavingstekort, waardoor volgens het rapport de bereidheid van de burger tot vrijwillige naleving wordt aangetast en de naleving van het recht in een neerwaartse spiraal dreigt te komen. In vervolg op die commissie werd het rapport "handhaven op niveau"[5] opgesteld, waarin ook het handhavingstekort centraal staat en op een aantal cases, waaronder de arbeidsomstandighedenwet, wordt ingegaan. In het rapport is het begrip handhavingstekort van een definitie voorzien die zowel inhoudt dat een 'tekort' kwalitatief geduid wordt en in andere gevallen ook kwantitatief te benaderen valt. Voor de helderheid bijgaand (bijlage) definities van handhavingstekort en handhaving[6].
Bepaling van het handhavingstekort vindt niet standaard plaats door SZW of de Inspectie SZW.
Ten behoeve van dit memo is een benadering gemaakt voor de arbeidsomstandigheden, bedrijven die vallen onder Besluit Risico Zware Ongevallen

---

[4] Zie Algemene Rekenkamer kerncijfers inspectie SZW 2011
[5] Handhaven op niveau, commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998.
[6] Een van de gevolgen van de rapporten is geweest dat het instrument bestuurlijke boete breder toepassing kreeg, o.a. door invoering van dat instrument op het terrein van de arbeidsomstandigheden (vanaf eind 1999). De inzet van dat instrument is vervolgens gaandeweg breder geworden en door de wetgever mogelijk gemaakt ten aanzien van de Wet arbeid vreemdelingen (2005), WML (2007).

(BRZO) en bij de arbeidsmarktfraude is een specifieke sector bezien (zie bijlage). Tentatieve conclusie daarvan is dat, als we ons beperken tot de grote risico's, voor zowel arbeidsomstandigheden als arbeidsmarktfraude in die sector geldt dat de verhouding tussen de populatie inspectiewaardige bedrijven en het aantal bedrijven dat jaarlijks wordt bereikt door middel van inspecties gelijk is of lager is dan 10% is. Een handhavingstekort van 90% of meer geldt daardoor (van de grote risico's, de lage en middelgrote risico's zijn reeds terzijde gelaten).
Het aantal bedrijven dat door middel van andere interventies (instructie of voorlichting vanuit de branche in samenwerking met de Inspectie, druk op ketens etc.) wordt bereikt om handhaving in brede zin te verbeteren is groter, maar handhaving in strikte zin (inspecteren, sanctionering van overtreding) vindt daar uiteraard niet plaats.
Zoals in het rapport 'handhaven op niveau' aangegeven, wordt voor veel wettelijke bepalingen niet expliciet een beoogde naleving of geaccepteerd handhavingstekort gedefinieerd. In veel sectoren en veel terreinen waar de Inspectie actief is, is dat het geval. Op het terrein van BRZO is wel expliciet een norm geformuleerd (inspectiefrequentie van eens per jaar voor sommige bedrijven en eens per 3 jaar voor andere bedrijven) en in regelgeving vervat (met als uitzondering dat kan worden afgeweken van die frequentie als dat op grond van een inspectieplan van de gezamenlijke diensten niet nodig is) is het handhavingstekort in 2015 36%, in de zin dat de Inspectie aan circa 36% van de gezamenlijke inspecties niet meedoet.

Sociaal economische invalshoek
Het door de overheid inspecteren van veilig en eerlijk werk is in de tweede helft van de 19e eeuw in West-Europa opgekomen. Dit was met name in reactie op onveilig, ongezond en oneerlijk werk. Dat hing samen met de overgang naar een industriële samenleving en ingrijpende sociale veranderingen, zoals afname van inzet in de landbouw en daarmee samenhangende sterke migratie naar steden, groeiende welvaart, de toegenomen aandacht voor het recht van het individu en bestaanszekerheid, de vorming van vakverenigingen, coöperaties, burgerlijk beschavingsoffensief tot verheffing van de bevolking en een rechtvaardige verdeling van welvaart tussen de factor kapitaal en arbeid.
Ook nu is er een aantal van die ingrijpende economische en sociale ontwikkelingen.

- De vorming van één Europese markt (kapitaal en arbeid) in combinatie met een Nederlandse levensstandaard die sterk boven het Europese gemiddelde zit, een minimumloon dat voor 100 miljoen Europeanen[7] ver ligt boven wat in hun beleving het minimum is waarvoor je je arbeid beschikbaar stelt, die gepaard gaat met aanzienlijke migratiestromen. Migratie naar de EU zowel als binnen de EU.

- wereldwijde tendens en zorg over toenemende ongelijkheid en afnemende arbeidsinkomensquote[8] [9] die bijvoorbeeld ook tot uiting komt in inkomensdaling bij zzp-ers die doorwerkt in druk op loonkosten van werknemers.

Door die ontwikkelingen is er logischerwijs een constante druk op de naleving van wat wij in Nederland als veilig, gezond en eerlijk hebben gedefinieerd en daarmee ook op het gelijke speelveld tussen ondernemers die de normen wel naleven en zij die dat niet doen ('concurrence vers le bas').

---

[7] Zie bijlage.
[8] Zie bijvoorbeeld: Capital in the 21ste century, diverse publicaties van de OESO.
[9] zie DNB, CBS, CPB, hoorzitting Tweede Kamer d.d. 14 september 2016

Daarbij is het een (maatschappelijke/politieke) keuze om de Nederlandse norm eventueel aan te passen of, als we die als Nederland willen waarborgen, de norm door middel van meer handhaving kracht bij te zetten.
Vanuit de wetgeving is met de Fraudewet ingezet op een lijn om bij overtreding, steviger op te treden. Dit houdt in de praktijk op het terrein van de arbeidswetgeving geen stand doordat meerdere rechtelijke uitspraken de hogere boetes en het aangescherpte instrumentarium nuanceren. De bewijslast in het bestuursrecht tendeert daarnaast steeds meer naar wat in strafrecht gebruikelijk is onder invloed van juridisering en jurisprudentie.
De Inspectie heeft haar focus steeds meer gelegd op (het selecteren van) de grootste risico's. We gaan de diepte in en hebben, vanuit de gedachte de beschikbare capaciteit op grootste risico's in te zetten, geen doel om in de breedte overal aanwezig te zijn. In meerjarenplan, jaarplan etc. worden de programmerings- en prioriteringskeuzes inzichtelijk gemaakt.
De ontwikkeling van de toezichtscapaciteit houdt in die zin geen gelijke tred met de groei van de economische activiteit, nog los van de toegenomen complexiteit door arbeidsmigratie. Het aantal werkenden groeide de afgelopen 20 jaar van ruim 6 miljoen naar 8,4 miljoen. Het aantal werknemers uit het buitenland steeg tot meer dan 10%. Het aantal bedrijven groeide in die periode van ruim 600.000 naar 1,6 miljoen bedrijven[10]. Het aantal inspecteurs arbeidsomstandigheden daalde de afgelopen tien jaar van ruim 310 naar circa 260. Het aantal inspecteurs arbeidsmarktfraude bleef ongeveer constant en neemt nu tijdelijk toe door de aanpak van schijnconstructies en het ondersteunen van sociale partners in de naleving van CAO-voorwaarden, maar daalt in 2019.
Per saldo bezuinigde de Inspectie de afgelopen periode, niet alleen in relatieve, maar ook in nominale termen. In 2009 werd 106 miljoen uitgegeven, in 2015 was dit 103 miljoen. Ondanks loonstijgingen etc. dus nominaal een daling.

Internationale vergelijking
Op het terrein van arbeidsomstandigheden worden in het kader van SLIC (senior labour inspectors committee) jaarrapportages door lidstaten opgesteld en door inspectiediensten gepubliceerd (niet voor alle landen beschikbaar). Alhoewel de vergelijkbaarheid tussen landen door systeemverschillen steeds een genuanceerde beoordeling vergt, kan aan een eenvoudige cijfermatige vergelijking worden ontleend dat Nederland relatief weinig inspectiecapaciteit heeft.
Indien gerekend wordt met het aantal inspecteurs arbeidsomstandigheden (inclusief major hazard control) betekenen de 263 Fte die de Inspectie inzette in 2014 (zie tabel in bijlage), als we dat relateren aan het aantal werkenden, dat Nederland bij de landen hoort met de laagste verhouding van alle landen in de tabel in de bijlage. De tabel laat tevens zien wat de relatie is tussen de capaciteit die andere landen in de EU inzetten, uitgedrukt in een percentage ten opzichte van Nederland. Dit is de laatste kolom in de tabel.
Ook als de circa 200 inspecteurs arbeidsmarktfraude, die ook bedrijvenbezoeken doen en de arbeidstijdenwet handhaven, maar niet zelf handhavend optreden op de andere aspecten van arbeidsomstandighedenterrein, worden meegeteld, blijft Nederland een relatief beperkte capaciteit hebben: vijf EU landen in de tabel doen dan minder.

[10] Zie CBS.nl, statistische jaarboeken en publicatie aantal bedrijven 19-10-2016

Bijlage

Kanttekeningen meetbaarheid, ontbreken van een rekeneenheid

- Anders dan bijvoorbeeld bij diensten als ACM en Belastingdienst, is het effect van (handhavings)activiteiten door inspectiediensten zoals Inspectie SZW (meestal) niet terug te brengen tot één rekeneenheid (numéraire). Dat bemoeilijkt vergelijking en optelling.

- De meetbaarheid heeft te maken met het doel dat wordt nagestreefd. En of dat doel verband houdt met een rekeneenheid, zoals bijvoorbeeld geld. Bij ACM is dat het geval, zij richt zich op vergroting van welvaart voor consumenten. De omvang daarvan is, zij het lastig, kwantitatief benaderbaar. De Belastingdienst richt zich op het collecteren van belastingen/premies. Reeds uitgedrukt in geld. De omvang vloeit voort uit wet- en regelgeving. De verwachte opbrengst ex-ante kan worden vergeleken met de daadwerkelijke opbrengst en door middel van verschillende handhavingsinstrumenten kan tot verhoging worden gekomen.

- De doelstellingen Veilig, Eerlijk, Gezond zijn niet rechtstreeks in één en dezelfde meeteenheid uit te drukken. Wel is duidelijk dat bedrijven/burgers voortdurend afwegingen maken tussen de kosten/moeite en maatregelen die veilig, gezond en eerlijk werk bevorderen.

Bijlage
Berekening Handhavingstekort Arbeidsmarktfraude

Sector Uitzendbureaus

Om tot een benadering te komen van het handhavingstekort binnen het domein arbeidsmarktfraude (AMF) is binnen de sector uitzendbureaus nagegaan hoeveel bedrijven binnen de sector op basis van een risicoinschatting in aanmerking zouden komen voor inspectie. Vervolgens is dit aantal geconfronteerd met het aantal gestarte zaken vanaf 1 januari 2015, waarbij een uitzendbureau betrokken is.
Deze analyse is uitgevoerd op uitzendorganisaties die bij de Kamer van Koophandel geregistreerd[11] staan en een actuele plicht aangifte Omzetbelasting[12] hebben. Dit betreft 43.252 bedrijven. De analyse op basis van risicoindicatoren geeft aan dat iets minder dan 25% hoog scoren op de gebruikte indicatoren. Dit betreft 10.813 bedrijven. Hierbij dient te worden vermeld dat de populatie risicovolle bedrijven hiermee wordt onderschat. Dat heeft ermee te maken dat malafide ondernemers zich niet altijd registeren bij KvK en dat vluchtig ondernemerschap zich meestal ook aan registratie onttrekt. Dat blijkt ook uit casussen van malafide ondernemerschap die de Inspectie op het spoor komt.
Dit betreft evenwel een bruto-inschatting, waar in de praktijk nog een substantiële hoeveelheid bedrijven van zullen afvallen. Dit wordt veroorzaakt door onzuiverheden in het bestand (verkeerd adres, faillissementen, etc.) Op basis van eerdere ervaringen wordt ingeschat dat 30% van de bruto-lijst zou afvallen. Voor het doel van dit memo kiezen we er daarom voor te werken met een bruto-netto verschil tussen de 25 en 50 procent. Het netto-aantal risicobedrijven schatten we dan in tussen de 5.415 en 8.110. Een schatting overigens die overeenkomt met een schatting vanuit de sector zelf in 2010 waarin gesproken wordt over 5.000-6.000 malafide uitzendorganisaties.[13] Het CBS geeft aan dat in 2015 248.000 mensen als uitzendkracht in de beroepsbevolking staan. In hetzelfde jaar heeft de Inspectie bij 35% van de controles onder het project Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) gehandhaafd. Vervolgens is de vraag hoeveel uitzendbureaus (vanaf 1-1-2015) zijn geïnspecteerd. Een analyse van I-net (administratiesysteem van de Inspectie SZW) laat zien dat 877 zaken zijn gestart waarbij een uitzendbureau betrokken is.[14] Wanneer we alleen kijken naar degenen wiens hoofd SBI-code in de range van de uitzendbureaus valt, valt het aantal iets lager uit, namelijk op 584. Afhankelijk van de gekozen benadering van het soort bedrijven dat wordt meegenomen varieert het percentage dat vanaf januari 2015 geïnspecteerd is tussen de 7 en 10 bij de 584 zaken; waarbij de hoofdvestiging van het bedrijf een uitzendbureau is. En tussen de 11 en 15% bij onderzochte zaken waarbij een hoofd- of nevenvestiging van een uitzendbureau betrokken is.

Conclusie
Afhankelijk van de gekozen benadering is het handhavingstekort binnen de sector uitzendbureaus te schatten op een bandbreedte van 85 to 93 procent. De Inspectie zou op basis van deze schatting ongeveer 10 jaar nodig hebben om alle risicobedrijven te bezoeken.

---

[11] Met SBI code '7810','78201','78202','78203','7830','0161'; Waarbij één van deze codes als hoofd of nevenvestiging bekend is bij de Kamer van Koophandel
[12] De plicht tot omzetbelasting is een goede indicator om te beoordelen of het bedrijf op dit moment nog omzet zou kunnen maken, oftewel: of er nog bedrijfsactiviteiten plaats vinden
[13] http://www.worksupport.nl/nieuws/25/ruim_helft_onderzochte_uitzendbureaus_in_de_fout
[14] Bedrijven kunnen gelijktijdig aan meer zaken verbonden zijn

Bijlage
Berekeningen handhavingstekort Arbeidsomstandigheden

1. Vraag
Handhavingstekort arbeidsomstandigheden. Dit is geoperationaliseerd door een schatting op te stellen van het aantal "inspectiewaardige" bedrijven op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Ook geven we aan om hoeveel werknemers het gaat die risico's lopen.

2. Uitkomst
Onder aannames komen we uit op een aantal van tenminste **117.200** inspectiewaardige bedrijven op een totaal van zo'n 330.000 bedrijven in Nederland (36%). Daarbij gaat het om **612.000** van in totaal 8,9 mln. werknemers (7%). In paragraaf 3 geven we een korte beschouwing op deze uitkomst. In paragraaf 4 staan de aannamen en denkstappen die toegepast zijn om tot de schatting van 121.500 te komen.

3. Overwegingen over het aantal uit te voeren inspecties
Bij het nadenken wat de uitkomst betekent voor het aantal uit te voeren inspecties dient het volgende meegenomen te worden:

- Deze inschatting is gebaseerd op geanonimiseerde data. Adressen van de inspectiewaardige bedrijven zijn niet voorhanden. Dus om deze bedrijven allemaal te treffen bij inspecties zullen meer bedrijven bezocht moeten worden (ofwel, het is onontkoombaar dat bij uitgevoerde inspecties ook integere bedrijven worden geïnspecteerd);
- Als een inspectiewaardig bedrijf bezocht is en de eventuele overtredingen bestraft zijn, is de kans groter dat het bedrijf enkele jaren op orde zal zijn, dus enige tijd niet langer inspectiewaardig;
- De inspectiewaardige bedrijven hoeven niet allemaal in hetzelfde jaar geïnspecteerd te worden;
- Bedrijven kunnen ook op een andere manier dan door een inspectie gestimuleerd worden tot naleving.
- Veel van de inspectiewaardige bedrijven bevinden zich in de categorie kleinste of middelgrote bedrijven: zo'n 80 procent behoort tot de kleinste grootteklasse (zie tabel 3). Dit was reden om na te gaan in hoeverre de inspecties worden uitgevoerd bij grote, middelgrote of kleine bedrijven. In de tabellen 4 en 5 zien we dat onder de uitgevoerde inspecties de kleinste grootteklasse 56 procent van de bezochte bedrijven vertegenwoordigd en 38 procent van de ongevalszaken[15]. In het inspectiewerk zijn kleinere bedrijven dus wat ondervertegenwoordigd. Hier staat tegenover dat bij grotere bedrijven meer werknemers geconfronteerd worden met eventuele risico's.

4. Aannamen en denkstappen
De berekeningen zijn uitgevoerd op gegevens die de Inspectie zelf verzamelt in het kader van het tweejaarlijkse monitorproject Arbo in bedrijf. In dat project worden in elke editie zo'n 2800 aselect getrokken bedrijven, gestratificeerd naar sector en

[15] Bij ongevalszaken is de Inspectie gehouden om het ongeval te onderzoeken. Bij deze activiteiten is geen sprake van selectie.

grootteklasse, op arbeidsomstandigheden geïnspecteerd. Dat leidt tot landelijk geldende uitspraken, afgeleid volgens klassieke statistische methoden.

In een verslagjaar wordt altijd op alle zogenaamde systeembepalingen (zoals het hebben van een risico-inventarisatie en -evaluatie en het verzorgen van bedrijfshulpverlening) geïnspecteerd en op een deel (circa de helft) van de arbeidsrisico's (zoals werken op hoogte of met gevaarlijke stoffen).

Van een bedrijf dat in de steekproef is geïnspecteerd weten we zodoende ondermeer:

- welke van de systeembepalingen worden nageleefd en welke niet;
- welke van de onderzochte risico's spelen bij het bedrijf en zo ja, per spelend risico
- of het bedrijf volgens onze inspecteur goede of voldoende maatregelen genomen heeft om het risico te beheersen en zo nee,
- of het bedrijf daar voornemens toe heeft in het plan van aanpak;
- het aantal werknemers van het bedrijf;
- per risico hoeveel van de werknemers daaraan blootgesteld worden.

Een bedrijf waar een zeker risico speelt en waar volgens onze inspecteur onvoldoende maatregelen zijn getroffen om dat risico te beheersen en daar ook geen voornemens toe zijn, wordt in dit verband gelabeld als een bedrijf dat het bewuste risico onvoldoende beheerst.

4.1 Inspectiewaardig t.a.v. de systeembepalingen

Tabel 1 van de bijlage geeft per systeembepaling het geschatte aantal bedrijven dat die bepaling niet naleeft en het aantal werknemers dat bij die bedrijven werkt. Bedrijven kunnen uiteraard meerdere bepalingen tegelijkertijd niet naleven. In de tabel zien we ook dat 273.300 (of 83%) bedrijven tenminste één van de systeembepalingen niet naleven en dat 35.600 bedrijven vier belangrijke bepalingen alle vier niet naleven, te weten:

- het hebben van een RI&E,
- het zorgen voor arbodienstverlening,
- het verzorgen van bedrijfshulpverlening en
- het hebben van een preventiemedewerker.

Kijkend naar de naleving van de systeembepalingen is de vraag: welke bedrijven zijn op basis van deze resultaten nu inspectiewaardig? Wanneer we heel streng zijn, kan gesteld worden dat elk bedrijf dat tenminste één van de systeembepalingen niet naleeft al inspectiewaardig genoemd kan worden. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat in de praktijk blijkt dat ook bedrijven die op de systeembepalingen minder scoren vaak wel voldoende of goede maatregelen nemen op de risico's die zich in het bedrijf voordoen. Daarom is het realistisch wat minder streng te kijken naar de systeembepalingen en bedrijven pas inspectiewaardig te noemen als zij genoemde vier belangrijke systeembepalingen alle vier niet naleven. Dat gaat in 2016 dus om 35.600 bedrijven, met een geschat totaal van 136.000 werknemers.

4.2 Inspectiewaardig t.a.v. specifieke arbeidsrisico's

Tabel 2 geeft van de in de afgelopen jaren onderzochte arbeidsrisico's aan hoeveel bedrijven die risico's niet voldoende beheersen en hoeveel werknemers in die bedrijven aan deze risico's worden blootgesteld. Dit laatste zijn uiteraard niet alle werknemers van de betreffende bedrijven . Elk niet voldoende beheerst risico waar werknemers aan blootgesteld worden t levert in principe gevaar op voor die werknemers. Daarom hebben bedrijven die tenminste één van de risico's niet

voldoende beheersen het predicaat inspectiewaardig gekregen. Van de onderzochte risico's in 2016 geldt dat voor 70.500 bedrijven (tabel 2). In 2014 betreft het andere risico's en gaat het om 80.500 bedrijven.
In de uitvraag van Arbo in bedrijf wordt per risico gevraagd hoeveel werknemers er aan blootstaan. Als in een bedrijf twee van de in dat jaar onderzochte risico's spelen met bij beide een genoemd aantal werknemers dat er aan bloot staat, dan weten we niet hoeveel werknemers er in totaal blootstaan aan beide risico's. Want er kunnen werknemers zijn die aan beide risico's blootstaan, maar ook werknemers die aan één van beide of geen van beide bloot staan. Om te schatten om hoeveel werknemers het gaat bij het onvoldoende beheersen van tenminste één van de risico's, hebben we nu het maximum genomen over alle onvoldoende beheerste risico's bij een bedrijf. Dat is dus een onderschatting. Immers, als twee risico's onvoldoende beheerst worden en daar staan 100 resp. 120 werknemers aan bloot, dan nemen we nu als schatting voor het totaal 120 werknemers, terwijl het in werkelijk ligt tussen de 120 en het 220 (als alle blootgestelden aan het eerste risico niet ook blootstaan aan het tweede), en dit uiteraard gemaximeerd door het totaal aantal werknemers van het bedrijf.
Op deze manier komen we over 2016 aan een geschat aantal werknemers dat blootstaat aan onvoldoende beheerste risico's (van de in 2016 onderzochte risico's uiteraard) van 374.000 (bij de 70.500 bedrijven). In 2014 is het 498.000 werknemers bij 80.500 bedrijven.
In beide jaren zijn van een aantal risico's de bijbehorende aantallen werknemers om verschillende redenen niet bekend. Die zijn dan ook niet meegenomen in de schatting. Ook om die reden dus is sprake van een onderschatting.

4.3 Combinatie van systeembepalingen en specifieke arbeidsrisico's

In een gegeven verslagjaar kunnen we kijken hoeveel bedrijven op tenminste één van de aspecten (systeembepalingen en arbeidsrisico's) inspectiewaardig zijn. Ofwel: hoeveel bedrijven zijn er die alle vier de genoemde systeembepalingen niet naleven en/of tenminste één van de onderzochte arbeidsrisico's niet voldoende beheersen? Dat blijken er in 2016 in totaal 98.300 te zijn (tabel 3). Dat is uiteraard minder dan de optelsom van beide aspecten apart, omdat er bedrijven zijn die op beide aspecten slecht scoren (nl. 35.600 + 70.500 – 98.300 = 7.800).
Voor 36.500 bedrijven die de vier belangrijke bepalingen alle vier niet naleven is het totale aantal werknemers meegenomen; voor de 98.300 – 35.600 = 62.700 bedrijven die alleen meetellen als inspectiewaardig omdat ze een van de risico's onvoldoende beheersen nemen we eerder genoemd maximum aantal blootgestelde werknemers mee. Dat levert tezamen de schatting van 487.000 werknemers op die in 2016 bij de 98.300 inspectiewaardige bedrijven een risico lopen. In 2014 komen we langs deze wijze op 681.000 werknemers bij 118.900 inspectiewaardige bedrijven.

Vraag is nu hoeveel nog niet als inspectiewaardig gelabelde bedrijven er in 2016 nog zijn die tenminste één van de andere eerder (in 2014) onderzochte risico's onvoldoende beheersen. In 2014 waren er 80.500 bedrijven (met 498.000 werknemers) die tenminste één van de toen onderzochte risico's onvoldoende beheersten. Het is aannemelijk dat een groot deel van deze bedrijven al voorkomt in de groep van 98.300 al aangewezen inspectiewaardige bedrijven in 2016. Dit omdat zij ook al één van de in 2016 onderzochte risico's onvoldoende beheersen, dan wel alle vier genoemde systeembepalingen niet naleven. Ook kan het zijn dat een aantal van deze bedrijven twee jaar later het risico wel beheerst. We nemen, zonder verder onderbouwing, aan dat tweederde deel van deze 80.500 bedrijven uit 2014 ofwel de risico's in 2016 inmiddels beheerst, dan wel al voorkomt in de inspectiewaardige groep van 2016. Een derde deel komt er dan nog bij. Op totaalniveau geeft dit 98.300 +

80.500/3 = 125.100 inspectiewaardige bedrijven met 487.000 + 498.000/3=653.000 werknemers.

Belangrijk is daarbij op te merken dat in het Inspectiewerk de kleinste bedrijven zijn ondervertegenwoordigd. Dit brengt met zich mee dat de arbeidsomstandigheden van meer werknemers worden gecontroleerd, maar dat een relatief groter deel van de kleinste inspectiewaardige bedrijven een lagere kans op ontdekking heeft (zie bijlage 2 voor de cijfers).

4.4 Statistische onnauwkeurigheid

We hebben nu een schatting van 125.100 "inspectiewaardige" bedrijven in Nederland. Maar hoe zit het met de onbetrouwbaarheid en onnauwkeurigheid van deze schatting. In de statistiek hanteren we daarvoor het 95%-betrouwbaarheidsinterval, kortweg gedefinieerd als volgt:

Het 95%-betrouwbaarheidsinterval is de uitkomst van een steekproefexperiment volgens een statistisch verantwoorde methode. Het experiment is zo opgezet en uitgevoerd dat met een kans van 95% het gevonden interval rondom de werkelijke maar onbekende waarde (het werkelijk aantal inspectiewaardige bedrijven) ligt.

In dit geval is het mogelijk een 95%-betrouwbaarheidsinterval vast te stellen van de twee aparte uitkomsten die samen tot het eindtotaal hebben geleid:

- 95%-interval rondom uitkomst van 98.300 (29,8%) inspectiewaardige bedrijven op basis van onderzoek 2016. Dit interval loopt van 90.800 tot 105.700 (standaardafwijking is 1,15%).
- 95%-interval rondom uitkomst van 80.500 (23,5%) inspectiewaardige bedrijven op basis van onderzoek op alleen de risico's in 2014. Dit interval loopt van 75.600 tot 88.400 (sd=1,18%).

De totale schatting is, zoals gezegd 125.100, waarbij het samengestelde 95%-interval loopt van 117.200 tot 133.000[16]. Om aan de veilige kant te blijven nemen we de ondergrens van het gevonden interval als uitkomst van de schatting, ofwel 117.200. Bij de schatting van het aantal werknemers is het veel lastiger om een betrouwbaarheidsinterval op te stellen. We laten dat hier achterwege. De ondergrens bij het aantal bedrijven is 117.200, ofwel 94% van de puntschatting 125.100. Voor het aantal werknemers beschouwen we derhalve ook 94% van de schatting 653.000 als ondergrens: 612.000 werknemers.

Conclusie:

Tenminste 117.200 bedrijven zijn in 2016 "inspectiewaardig". Bij die bedrijven gaat het om tenminste 612.000 werknemers die blootstaan aan een onvoldoende beheerst risico, dan wel werken terwijl vier belangrijke systeembepalingen alle niet worden nageleefd door de werkgever.
In 2016 vinden circa 14.500 inspecties plaats. Waarvan circa 2.500 ongevalsonderzoeken en circa 12 duizend risicogestuurde inspecties. De verhouding tussen inspecties en de inspectiewaardige populatie is daarmee circa 10% per jaar.

---

[16] Daarbij hebben we aangenomen dat de aanname dat een derde van de 2014-gevallen er in 2016 nog bijgerekend moet worden een harde aanname is (dus zonder foutmarge).

Tabellen arbeidsomstandigheden

1. Aantal bedrijven in 2016 dat wettelijke systeembepaling niet naleeft en aantal werknemers dat werkt bij een bedrijf dat een bepaling niet naleeft (bron gegevens Arbo in bedrijf 2016; Inspectie SZW)

	Bedrijven				Werk-nemers
	Grootteklasse				
	1 t/m 9 wns	10 t/m 99 wns	100 of meer wns	Totaal	Totaal
RI&E	165.500	15.400	300	181.300	1.547.000
Plan van aanpak	187.600	21.900	1.200	210.700	2.328.000
Arbodienstverlening	77.900	3.300	0	81.300	399.000
Verzuimbeleid	82.200	4.200	0	86.500	512.000
BHV	102.300	4.500	200	107.000	688.000
Preventiemedewerker	159.700	15.100	900	175.700	1.665.000
Elk jaar overleg met werknemers over arbo	120.500	14.000	500	134.900	1.276.000
Voorlichting, onderricht en toezicht	90.500	10.100	400	101.000	863.000
Tenminste 1 van 4 bepalingen*	216.900	23.600	1.200	241.700	2.630.000
Tenminste 1 van alle 8 bepalingen	236.900	34.000	2.300	273.300	3.916.000
Alle 4 van 4 bepalingen*	34.800	800	0	35.600	136.000
Alle 8 van 8 bepalingen	19.300	0	0	19.300	59.000
Totaal aantal	267.800	55.100	7.100	330.000	8.932.000

* RI&E, Arbodienstverlening, BHV en preventiemedewerker

2. Aantal bedrijven dat een arbeidsrisico onvoldoende beheerst en aantal blootgestelde werknemers dat werkt bij een bedrijf dat het risico niet naleeft (bron gegevens Arbo in bedrijf 2016; Inspectie SZW)

	Bedrijven				Werk-nemers
	Grootteklasse				
Arbeidsrisico	1 t/m 9 wns	10 t/m 99 wns	100 of meer wns	Totaal	Totaal
onderzocht in 2016					
asbest	4.700	1.500	200	6.400	47.000
ATEX	4.400	1.600	100	6.100	21.000
biologische agentia	11.500	1.200	100	12.800	87.000
externe ongewenste omgangsvormen	6.900	900	100	7.900	onb.
gevaarlijke stoffen	14.700	3.100	300	18.100	110.000
interne ongewenste omgangsvormen	500	400	100	1.000	onb.
kankerverwekkende stoffen	9.100	1.800	100	11.000	57.000
machineveiligheid	29.400	4.600	200	34.200	134.000
werkdruk	2.600	1.800	200	4.500	onb.
tenminste 1 van de risico's*	57.300	12.200	1.000	70.500	374.000
Totaal aantal in 2016	267.800	55.100	7.100	330.000	8.932.000
onderzocht in 2014					
beeldschermwerk	31.000	6.200	400	37.500	230.000
besloten ruimten	4.000	1.000	100	5.100	33.000
hard geluid	4.900	1.000	100	6.000	69.000
werken op hoogte	6.700	1.700	0	8.400	36.000
kracht zetten	13.000	2.500	300	15.700	onb.
niet-ioniserende straling	3.000	400	100	3.500	31.000
ongunstige of statische lichaamshouding	9.700	1.800	300	11.800	96.000
repeterende bewegingen	7.200	1.800	200	9.200	77.000
trillingen	10.900	2.100	300	13.300	onb.
tenminste 1 van de risico's*	66.000	13.400	1.100	80.500	498.000
Totaal aantal in 2014	281.200	55.000	7.100	343.300	9.102.000

* in feite het maximum van het aantal blootgestelde werknemers over alle dit jaar onderzochte en bij het bedrijf onvoldoende beheerste risico's en daarmee een minimum waarde (want ook nog exclusief de risico's waar de aantallen onbekend zijn)

3. Aantal bedrijven dat tenminste 1 van de onderzochte risico's onvoldoende beheerst en/of 4 specifieke systeembepalingen niet naleeft (bron gegevens Arbo in bedrijf 2016; Inspectie SZW)

	Bedrijven				Werk-nemers
	Grootteklasse				
	1 t/m 9 wns	10 t/m 99 wns	100 of meer wns	Totaal	Totaal
onderzocht in 2016					
Inspectiewaardige bedrijven	84.500	12.800	1.000	98.300	487.000
Totaal aantal in 2016	267.800	55.100	7.100	330.000	8.932.000
onderzocht in 2014					
Inspectiewaardige bedrijven	103.800	14.000	1.100	118.900	681.000
Totaal aantal in 2014	281.200	55.000	7.100	343.300	9.102.000
Combinatieschatting op basis risico's 2014 en 2016					
Inspectiewaardige bedrijven	106.500	17.300	1.400	125.100	653.000
95%-interval ondergrens				117.200	612.000
95%-interval bovengrens				133.000	

4. Aantal Arbo-inspecties in projecten in 2015 (Bron I-net Inspectie SZW)

	Arboprojecten				
	1-9 wns	10-99 wns	100 of meer wns	geen grootteklasse	Totaal
Aantallen	7.968	5.087	1.220	74	14.349
Procenten	56%	35%	9%	1%	

5. Aantal Arbo-inspecties n.a.v. ongevallen in 2015 (Bron I-net Inspectie SZW)

	Arbo ongevalszaken				
	1-9 wns	10-99 wns	100 of meer wns	geen grootteklasse	Totaal
Aantallen	972	957	600	35	2.564
Procenten	38%	37%	23%	1%	

Bijlage
Handhavingstekort toezicht besluit risico's zware ongevallen (BRZO) door Inspectie SZW

Deze berekeningswijze wijkt af van die bij arbeidsomstandigheden en arbeidsmarktfraude. Daar zijn alle bedrijven in Nederland in beginsel onderwerp van toezicht, bij BRZO betreft het een specifiek omschreven deel van de totale bedrijvenpopulatie waarvoor specifieke kennisgevingsplichten gelden. Het betreft momenteel ruim 400 bedrijven. Tevens afwijkend is dat in de regelgeving voor het BRZO expliciet wordt ingegaan op de inspectiefrequentie. Tevens geldt dat ten aanzien van BRZO nauw samengewerkt wordt door de betrokken overheden en diensten. Onderstaand wordt de hoofdlijn van het BRZO (toezicht) kort gegeven
In artikel 13 BRZO 2015 wordt ten aanzien van de samenwerking tussen de verschillende partijen onder andere het volgende gezegd:

- De toezichthouders zorgen gezamenlijk voor het opstellen en het beheren van een inspectiesysteem.
- De toezichthouders stellen gezamenlijk een inspectieplan op voor alle inrichtingen.
- De toezichthouders stellen gezamenlijk op basis van de inspectieplannen regelmatig programma's voor routinematige en niet-routinematige inspecties voor alle inrichtingen op. Deze programma's vermelden in ieder geval de frequentie van de inspecties ter plaatse voor de verschillende soorten inrichtingen. De periode tussen twee opeenvolgende inspecties ter plaatse bedraagt ten hoogste: één jaar voor hogedrempelinrichtingen en drie jaar voor lagedrempelinrichtingen. Dit is niet van toepassing indien de toezichthouders een inspectieprogramma hebben opgesteld op grond van een systematische evaluatie van de gevaren van zware ongevallen bij de betrokken inrichtingen. De systematische evaluatie van de gevaren van de betrokken inrichtingen wordt in ieder geval gebaseerd op: de mogelijke effecten van de betrokken inrichtingen op de menselijke gezondheid en het milieu en gegevens betreffende de naleving van de regelgeving. Indien relevant dient ook rekening gehouden te worden met de resultaten van inspecties op basis van andere wettelijke regelingen.
- De inspecties worden zoveel mogelijk gecoördineerd en, voor zover mogelijk, gecombineerd verricht met inspecties krachtens andere wettelijke voorschriften.

Uit deze bepalingen vloeit geen verplichting voort om altijd met alle betrokken partijen te inspecteren. Er is uitsluitend sprake van een samenwerkingsverplichting aan de voorkant bij het opstellen van een BRZO-inspectiesysteem, het opstellen van een BRZO-inspectieplan en het op basis daarvan opstellen van inspectieprogramma's. Of er altijd door alle betrokken partijen gezamenlijk geïnspecteerd moet worden is daarmee dus een te maken (politieke) afweging. Datzelfde geldt voor de vragen met betrekking tot betrokkenheid in de gehele keten, bredere inzetbaarheid toezichthouders e.d. De deelname van de Inspectie SZW ligt afhankelijk van de regio tussen de 50% en 74%, een handhavingstekort van 50 tot 26 procent, gemiddeld in 2015 36%[17].

[17] zie: "De Staat van de veiligheid onder andere op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/04/rapportenbundel-bij-staat-van-de-veiligheid-majeure-risicobedrijven-2015).

Bijlage: internationale vergelijking

	Werkzame Beroepsbevolking 2015	aantal inspecteurs Arbeids-omstandigheden	verhouding t.o.v. ILO 1 op 10.000	ten opzichte van Nederland
Belgium	4.499,3			
Bulgaria	2.973,5	396	133%	411%
Czech Republic	4.934,3	198	40%	124%
Denmark	2.678,3	355	133%	409%
Germany	39.175,9	2800	71%	221%
Estonia	613,1	39	64%	196%
Ireland	1.899,5	78	41%	127%
Greece	3.548,0			
Spain	17.717,5	1842	104%	321%
France	26.118,5	2200	84%	260%
Croatia	1.563,7	106	68%	209%
Italy	21.972,6	3086	140%	433%
Cyprus	350,0	24	69%	212%
Latvia	867,9	120	138%	427%
Lithuania	1.300,6	179	138%	425%
Luxembourg	255,2			
Hungary	4.175,8	144	34%	106%
Malta	182,2	12	66%	203%
Netherlands	8.115,5	263	32%	100%
Austria	4.067,6	329,0	81%	250%
Poland	15.811,6	1663	105%	325%
Portugal	4.309,0	308	71%	221%
Romania	8.234,8			
Slovenia	901,6	32	35%	110%
Slovakia	2.405,1			
Finland	2.367,9	357	151%	465%
Sweden	4.659,9	239	51%	158%
United Kingdom	30.027,5	1800	60%	185%

Bron: beroepsbevolking: Eurostat. Aantal inspecteurs: jaarverslagen inspectiediensten, meestal 2014

Bijlage
Hoogte WML in Europa

	hoogte WML	als percentage van Nederlands WML	Bevolking per land	Bevolking van land < 55% WML in Nederland
Belgium	1.531,93	100%	11.289.853	
Bulgaria	214,75	14%	7.153.784	7.153.784
Czech Republic	364,90	24%	10.553.843	10.553.843
Denmark	:		5.707.251	
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	1.440,00	94%	82.162.000	
Estonia	430,00	28%	1.315.944	1.315.944
Ireland	1.546,35	101%	4.658.530	
Greece	683,76	44%	10.793.526	10.793.526
Spain	764,40	50%	46.438.422	46.438.422
France	1.466,62	95%	66.661.621	
Croatia	414,45	27%	4.190.669	4.190.669
Italy	:		60.665.551	
Cyprus	:		848.319	
Latvia	370,00	24%	1.968.957	1.968.957
Lithuania	380,00	25%	2.888.558	2.888.558
Luxembourg	1.922,96	125%	576.249	
Hungary	350,09	23%	9.830.485	9.830.485
Malta	728,04	47%	434.403	434.403
Netherlands	1.537,20	100%	16.979.120	
Austria	:		8.700.471	
Poland	417,02	27%	37.967.209	37.967.209
Portugal	:		10.341.330	10.341.330
Romania	276,34	18%	19.759.968	19.759.968
Slovenia	790,73	51%	2.064.188	2.064.188
Slovakia	405,00	26%	5.426.252	5.426.252
Finland	:		5.487.308	
Sweden	:		9.851.017	
United Kingdom	1.343,01	87%	65.341.183	
Totaal				171.127.538

Bijlage

Aantallen fte inspecteurs inspectie SZW

	arbeidsomstandigheden	arbeidsmarktfraude
2006	312	179
2007	292	163
2008	289	184
2009	270	188
2010	260	171
2011	260	176
2012	260	189
2013	259	187
2014	263	175
2015	261	201

Bron: jaarverslagen Inspectie en voorgangers

Kosten van de Inspectie als geheel:

2009: 106 miljoen euro, bezetting 1289 FTE (jaarverslag 2011).
2015: 103 miljoen euro, bezetting 1185 FTE (jaarverslag 2015)

Bijlage

Institutionele benadering

Meerjarenplan, paragraaf 4.1.

De Inspectie SZW heeft de vertaling van risico's naar de programmering in een aantal beredeneerde stappen gedaan. Dit is een uitdagend proces geweest, omdat er namelijk geen absoluut verband is tussen de hoogte van een risico en de daarvoor benodigde capaciteit. Daar zijn dus geen rekenregels voor. Dat heeft te maken met de zeer gevarieerde problematiek c.q. risico's, met de vraag hoe effectief je als inspectie kunt zijn met de inzet van verschillende toezichtinstrumenten en de mate waarin andere partijen ingeschakeld zijn of kunnen worden om de kans op feitelijk optreden van belangrijke risico's te verkleinen.

Definities handhavingstekort en handhaving uit: "handhaven op niveau"

3.2 Het begrip 'handhavingstekort'

In beschouwingen en debatten over 'het handhavingstekort' wordt er vaak stilzwijgend van uitgegaan dat tegen elke overtreding van een rechtsregel (door de overheid) zou moeten worden opgetreden. Wanneer tegen alle overtredingen van een bepaalde regel in 10% van de gevallen wordt opgetreden, is er in die visie een handhavingstekort van 90%. Zo eenvoudig ligt het echter niet, omdat handhaving niet altijd wenselijk is. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de wenselijkheid een bepaalde regel in het algemeen wel of niet te handhaven en de wenselijkheid van handhaving in concrete gevallen (zie § 3.3). Bovendien is het de vraag wie de wenselijkheid bepaalt. Wanneer de wetgever 100% handhaving wil, moet hij handhaving verplicht stellen. Dat gebeurt echter veelal niet. Meestal wordt het bepalen van de wenselijkheid

overgelaten aan bestuur en OM, die ter zake een beleid kunnen voeren, dat uiteraard wel rechtmatig moet zijn en ook rechtmatig moet worden toegepast. Bij de beoordeling op rechtmatigheid van (het afzien van) handhaven kunnen als ijkpunten gelden de tekst en strekking van de norm, andere relevante wettelijke bepalingen, beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder de evenredigheid tussen middel en doel), alsmede de gevolgen van het wel of juist niet handhaven voor algemene belangen en de belangen van derden.

Van een handhavingstekort op een bepaald terrein zou de commissie daarom willen spreken wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven; 'het' handhavingstekort is dan de optelsom van alle tekorten te zamen. In deze omschrijving zitten vijf elementen die een nadere toelichting behoeven:

- handhaving;
- relatie tot naleving;
- tot handhaving bevoegde instanties;
- moeten en wel willen, maar niet kunnen;
- moeten en wel kunnen, maar niet willen.

Handhaving

De term handhaving wordt niet steeds voor hetzelfde begrip gebruikt. Soms wordt vooral op sancties gedoeld, in andere gevallen wordt het begrip veel ruimer opgevat. Voor een heldere discussie is het nodig het begrip handhaving duidelijk te omschrijven.

Naar de mening van de commissie is het zinvol het begrip handhaving ruim op te vatten. Waar het bij handhaving volgens de commissie namelijk om gaat is dat er iets wordt gedaan om te bewerkstelligen dat de bij of krachtens de wet gestelde regels worden nageleefd. Rechtshandhaving kan dus worden omschreven als het doen naleven van rechtsregels. Dit kan geschieden door de overheid, maar ook door anderen. In dit rapport ligt de nadruk, conform de opdracht, op handhaving door de overheid; de handhaving door particulieren komt slechts zijdelings aan de orde.

Wat de bestuurlijke overheid betreft, hebben verschillende instanties bevoegdheden gekregen om te handhaven, met name bevoegdheden tot het uitoefenen van toezicht en het treffen van sancties. Onder het uitoefenen van toezicht valt mede te verstaan het geven van (mondelinge en schriftelijke) waarschuwingen, die wel worden aangeduid als het voortraject van sancties. Bij het strafrechtelijke optreden gaat het om bevoegdheden inzake opsporing, sancties en maatregelen. Met toezicht/opsporing en sancties/maatregelen hebben we de harde kern van de publiekrechtelijke rechtshandhaving te pakken. Bij een ruim handhavingsbegrip kunnen we tevens de op naleving gerichte samenwerking tussen overheidsorganen en voorlichting over wetgeving tot handhaving rekenen. In een minder ruime opvatting van het handhavingsbegrip zijn deze factoren te beschouwen als voorwaarden voor een succesvolle handhaving. Van belang is vooral dat ze behoren tot hetzelfde complex van verschijnselen die kunnen verklaren waarom de naleving van rechtsregels soms onvoldoende wordt bewerkstelligd. De vraag naar het handhavingstekort moet, gelet op het voorgaande, worden geherformuleerd als de vraag in hoeverre er onvoldoende voor wordt gezorgd dat de rechtsregels worden nageleefd. Onvoldoende verwijst naar een norm die aangeeft wanneer het dan wel voldoende is. Daaraan wordt hierna aandacht besteed onder het kopje 'moeten en wel kunnen, maar niet willen'.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst