



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Ontwikkelingen in de omgeving

Trends in de omgeving  
van de Inspectie SZW

# Ontwikkelingen in de omgeving

Trends in de omgeving  
van de Inspectie SZW

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Functie voor meerjarenplan	5
1.2	Werkwijze	5
1.3	Opbouw	5
<b>2</b>	<b>Maatschappelijke bewegingen</b>	<b>7</b>
2.1	Economische crisis	7
2.2	Vergrijzing	8
2.3	Individualisering van arbeidsrelaties	9
<b>3</b>	<b>Ontwikkelingen op het terrein van SZW</b>	<b>11</b>
3.1	Flexibilisering arbeidsmarkt	11
3.2	Arbeidsmigratie, illegale arbeid en uitbuiting	12
3.3	Gezond en veilig werken	13
3.4	Meer uitkeringen, minder re-integratie	14
3.5	Hardere aanpak fraude	15
<b>4</b>	<b>Rol overheid en toezicht</b>	<b>17</b>
4.1	Terugtrekkende overheid	17
4.2	Rol toezicht en Europees perspectief	18
4.3	Rol Inspectie SZW	19
<b>5</b>	<b>Bijlage</b>	<b>20</b>
	Geïnterviewde functionarissen uit bestuur, politiek, bedrijfsleven en wetenschap	







# 1 Inleiding

## 1.1 Functie voor meerjarenplan

De Inspectie SZW maakt op dit moment een meerjarenplan en een jaarplan 2013. Om de keuzes in deze plannen goed te kunnen onderbouwen, heeft de Inspectie een risicoanalyse en een omgevingsverkenning uitgevoerd. Uit deze omgevingsverkenning komen belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen naar voren die de Inspectie raken. De Inspectie houdt hiermee rekening bij het maken van haar keuzes. Zowel voor de korte termijn (jaarplan 2013) als de middellange termijn (meerjarenplan).

Daarnaast krijgt de Inspectie met deze omgevingsverkenning zicht op het beeld dat de 'omgeving' heeft van de Inspectie SZW, wat respondenten van de (nieuwe) Inspectie verwachten en wat zij vinden dat de Inspectie zou moeten of juist niet zou moeten doen. Tot slot helpt de verkenning bij de weging van risico's die uit de risicoanalyse naar voren komen: de Inspectie zal deze waarderen tegen de achtergrond van wat de omgeving haar heeft aangereikt.

De Inspectie SZW benadrukt dat deze verkenning informatie bevat uit haar omgeving. Feiten, meningen, uitspraken en redeneringen komen uit het materiaal dat is verzameld. Door het materiaal met meerdere onderzoekers te analyseren en te interpreteren, ontstaat een dwarsdoorsnede van de relevante thema's in het verzamelde materiaal. Het gaat er in deze omgevingsanalyse om wat te krijgen op voor de Inspectie relevante maatschappelijke trends.

## 1.2 Werkwijze

Verschillende activiteiten liggen ten grondslag aan deze omgevingsverkenning. Ten eerste is in december 2011 een deskresearch naar maatschappelijke ontwikkelingen afgerond. Uit recente publicaties van instituten als het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de samenleving 'afgetapt'.

Ten tweede zijn in januari 2012 interviews gehouden met zeventien prominente functionarissen uit bestuur, politiek, bedrijfsleven en wetenschap. De Inspectie heeft hen uitgenodigd een beeld te schetsen van problemen en risico's waarmee de Inspectie de komende tijd te maken kan krijgen. Ook heeft de Inspectie hen gevraagd hoe toezicht daarop kan inspelen en wat de functionarissen de komende jaren van het toezicht van de Inspectie SZW verwachten.

Tot slot zijn in januari 2012 interviews gehouden met afdelingshoofden en senior beleidsmedewerkers van twaalf beleids- en programmadirecties binnen het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hen is gevraagd welke belangrijke ontwikkelingen zij zien op hun beleidsterrein en wat hun beeld is van de politieke en beleidsprioriteiten nu en de komende jaren.

## 1.3 Opbouw

Deze omgevingsverkenning brengt in hoofdstuk 2 (beknopt) een aantal relevante maatschappelijke bewegingen in kaart. In hoofdstuk 3 worden de gevolgen van die ontwikkelingen voor de Inspectie SZW beschreven. Hoofdstuk 4 gaat over de rol van de overheid en het toezicht.

Elke paragraaf begint met een beschrijving van een ontwikkeling, om daarna in te gaan op het mogelijke belang van de activiteiten voor (de Inspectie) SZW.







# 2 Maatschappelijke bewegingen

## 2.1 Economische crisis

De Nederlandse economie is ten opzichte van tien jaar geleden gegroeid. Sinds 2009 krimpt de economie echter als gevolg van de crisis op de financiële markten. Dit komt onder meer doordat de financiële sector een belangrijk onderdeel is van de Nederlandse economie en daarmee verantwoordelijk voor een groot percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Als gevolg van de crisis daalde, net als in de rest van het eurogebied, zowel het bbp als de export. Per sector zijn er wel verschillen in krimp- en herstelbewegingen, samenhangend met de internationale oriëntatie.<sup>1</sup>

De onzekerheid over de internationale markt is een bedreiging voor de Nederlandse economie. Tegelijkertijd wordt de binnenlandse vraag geremd door een dalend consumentenvertrouwen en een afname van het besteedbaar inkomen. Voor de toekomst verwacht het CPB dat de financiële crisis aanhoudt, maar niet verder escaleert.<sup>2</sup> Ondanks de terugval in productie bleef de werkloosheid beperkt: onder meer door arbeidstijdverkorting konden bedrijven massaontslagen voorkomen. Desondanks stijgt de werkloosheid in 2012 naar verwachting verder.<sup>3</sup> Door een lagere winst en aanhoudende economische tegenwind is het voor bedrijven moeilijker hun personeel vast te houden. De toename van de werkloosheid uit zich in een toenemend aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen.<sup>4</sup>

Vanwege de (strengere) Europese begrotingsafspraken moet de overheid bezuinigen. Dit zal ook SZW raken, bijvoorbeeld door verdere afslanking van SVB/UWV. Ook gemeenten moeten bezuinigen, waardoor uitkeringsinstanties met minder middelen meer mensen moeten bedienen. Meerdere respondenten vragen zich af of UWV en de gemeenten de uitkeringsverstrekking nog wel adequaat (kunnen) uitvoeren.

Sinds 2010 is het effect van de financiële crisis merkbaar in de koopkracht: de inflatie en armoede stegen, de gezinsconsumptie nam af.<sup>5</sup> De groep minima, met relatief veel laagopgeleiden, heeft een relatief groter koopkrachtverlies gehad evenals alleenstaanden onder de 65 jaar en eenoudergezinnen.<sup>6</sup> De helft van de huishoudens verliest in 2012 1,75 procent aan koopkracht, voor de andere helft is het koopkrachtverlies minder. In de periode 2012 -2015 voorspelt het CPB een jaarlijks koopkrachtverlies van gemiddeld 0,75 procent.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Centraal economisch plan 2012, CPB

<sup>2</sup> Centraal economisch plan 2012, CPB; MEV 2012, CPB, p.41; Persbericht 'Economische groei valt terug', CBS

<sup>3</sup> Persbericht 'Verdere toename werkloosheid', mei 2012, CBS; Centraal economisch plan 2012, CPB, p.75

<sup>4</sup> Centraal economisch plan 2012, CPB

<sup>5</sup> Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010, SCP, p.45-46

<sup>6</sup> De Sociale Staat van Nederland 2011, SCP, p.132

<sup>7</sup> Centraal economisch plan 2012, CPB, p.20, 94-101; Consumentenvertrouwen, economisch klimaat en koopbereidheid, CBS StatLine

## 2.2 Vergrijzing

Op middellange termijn verandert de bevolkingssamenstelling in Nederland door ontgroening en vergrijzing. Hierdoor komen er meer oudere werknemers<sup>8</sup>, wordt de beroepsbevolking kleiner (vanaf 2020)<sup>9</sup> en neemt de aanspraak op sociale verzekeringen (AOW) toe.<sup>10</sup> Daarentegen zorgt migratie in Nederland voor een demping van de vergrijzing.<sup>11</sup> In de Randstad en in steden met een bovenregionale voorzieningsgraad verwacht het CBS tot 2025 nog groei in het arbeidsaanbod. Dat is te danken aan een positief migratiesaldo.<sup>12</sup> Krimp van de beroepsbevolking is met name waarneembaar in Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Limburg.<sup>13</sup>

De impact van de vergrijzing en de afname van de beroepsbevolking vanaf 2020 is het grootst in de sectoren overheid en onderwijs.<sup>14</sup> In de sector zorg en welzijn is de vergrijzingsgraad weliswaar lager, maar gaat het in aantal om veel werknemers. Binnen de zorg wordt verwacht dat de schaarste aan personeel toeneemt doordat meer mensen een beroep zullen doen op de zorgvoorzieningen. Vanwege de verwachte krimp van de werkgelegenheid in de bouw en industrie is daar de verwachte impact van de vergrijzing het kleinst. Overigens is het effect van de vergrijzing op de groei van de werkgelegenheid voor de kortere termijn gering, omdat steeds meer mensen langer blijven doorwerken.<sup>15</sup>

Het ministerie van SZW speelt in op deze ontwikkelingen door maatregelen te nemen die werknemers moeten stimuleren om na hun 65ste langer door te werken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het invoeren van een werkbonus en door te investeren in duurzame inzetbaarheid met de vitaliteitspaarregeling. Daarnaast neemt SZW maatregelen die het voor werkgevers aantrekkelijker maken om ouderen in dienst te nemen. Om de verwachte krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan en het pensioenstelsel betaalbaar te houden, wordt de pensioenleeftijd in 2019 verhoogd naar 66 jaar en per 2023 naar 67 jaar.<sup>16</sup> Wat de gevolgen van deze maatregelen zijn voor de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt moet nog duidelijk worden.

---

<sup>8</sup> Beroepsbevolking: geslacht en leeftijd, CBS StatLine

<sup>9</sup> Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050. Een beleidsneutraal scenario, CBP p. 8-9

<sup>10</sup> Macro economische verkenning 2012, CPB, p.68

<sup>11</sup> Publiekssamenvatting begroting SZW 2012

<sup>12</sup> DEMOS, jaargang 27, april 2011, p.1-5

<sup>13</sup> Persbericht 'Forse groei Randstad tot 2025', CBS, 12 oktober 2011

<sup>14</sup> Vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt, Nederland, UWV, mei 2011, p.3

<sup>15</sup> Vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt, Nederland, UWV, mei 2011, p3.

<sup>16</sup> Wetsvoorstel Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd



## 2.3 Individualisering van arbeidsrelaties

Individualisering is een ontwikkeling die al enkele decennia een belangrijke rol speelt in het herdefiniëren van maatschappelijke verhoudingen en relaties. Het belang van het individu en persoonlijke ontwikkeling neemt toe, terwijl het belang van traditionele, meer collectieve verbanden als de kerk en het gezin afneemt. Typerend hiervoor zijn het toenemend aantal eenpersoonshuishoudens<sup>17</sup> en de ontkerkelijking.

Onder invloed van de individualisering verandert ook de manier waarop burgers en de overheid met elkaar omgaan. Door onder andere ontwikkelingen op sociaal-cultureel gebied, zoals de toegenomen mondigheid van de burger en de verbeterde informatiepositie van veel burgers door de opkomst van internet, neemt het belang van de overheid als hoogste gezag af. Er is sprake van een meer complexe, gefragmenteerde samenleving, waarin burgers zich meer bewegen als autonome individuen in meer of minder informele netwerken. Het belang van institutionele, ideologische en religieuze verbanden neemt af. Dit leidt tot een andere invulling van de maatschappelijke participatie. Tijdelijke lidmaatschappen van verenigingen en participatie in verschillende netwerken nemen bijvoorbeeld de plaats in van langdurige relaties en traditionele verhoudingen.<sup>18</sup>

Voor groepen burgers die niet of minder in staat zijn gebruik te maken van de groeiende individuele autonomie ontstaan risico's. Zo'n 4 procent van de burgers in Nederland participeert niet of nauwelijks in sociale kringen, werkt niet en sluit zich niet aan bij verenigingen of politieke partijen. Deze groep is de laatste jaren in omvang verdubbeld. Verhoudingsgewijs gaat het in deze groepen vaker om ouderen, laag opgeleiden, werklozen en mannen.<sup>19</sup>

Ook in moderne arbeidsrelaties is de individualisering terug te zien. De onderneming bepaalt *wat* er moet gebeuren, maar de professional bepaalt meer en meer zelf *hoe* dat gebeurt, en wil daarin vrijheid en eigen verantwoordelijkheid hebben. Daarnaast is het belang van vakbonden teruggelopen ten gunste van meer individuele verantwoordelijkheid en meer flexibele arbeidsrelaties. Sociale partners spelen nog steeds een belangrijke rol in het sociaaleconomisch beleid. Maar door het afnemende ledental komt hun draagvlak en (daardoor) hun legitimiteit onder druk te staan. Respondenten geven aan dat de rol van de sociale partners zich hierdoor kan ontwikkelen van beïnvloeding tot belangenbehartiging.

De zzp'er is een specifieke uiting van de individualisering van arbeidsverhoudingen die in de gesprekken veel wordt genoemd. De risico's die met deze vorm van werk verbonden zijn, richten zich in eerste instantie op de zzp'er zelf. Die moet verantwoordelijkheid nemen voor zijn arbeidsomstandigheden en bestaanszekerheid. Maar ook heeft deze ontwikkeling gevolgen voor de toekomstbestendigheid van een aantal collectieve arrangementen waaraan zzp'ers niet bijdragen. Respondenten geven daarom aan dat het wenselijk is na te denken over de positionering van de groep zzp'ers in de arbeidsmarkt en samenleving.

Respondenten melden verder dat burgers weliswaar niet georganiseerd willen zijn, maar tegelijkertijd wel zoeken naar de voordelen van organisatie (bijvoorbeeld een centraal onderhandelde cao). Omdat de rol van het maatschappelijk middenveld kleiner is geworden, heeft de overheid minder natuurlijke partners voor het bepalen van een gemeenschappelijke agenda, of voor het verdelen van verantwoordelijkheden. Dit betekent volgens een aantal geïnterviewden voor de overheid een zoektocht naar nieuwe gesprekspartners die, meer dan voorheen, wisselend van aard zullen zijn. De relatie tussen een inspectie en de organisaties waarop het toezicht zich richt, verandert dan eveneens. Er wordt een toenemend appèl gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en burgers om zich aan de normen te houden (compliance).

<sup>17</sup> Personen; kenmerken huishouden, geslacht en leeftijd, CBS StatLine

<sup>18</sup> Kennisagenda, OCW

<sup>19</sup> Sociale Staat van Nederland 2011, SCP





# 3 Ontwikkelingen op het terrein van SZW

## 3.1 Flexibilisering arbeidsmarkt

Het is voor werkgevers steeds gebruikelijker om werknemers een tijdelijk contract aan te bieden. Momenteel vormt flexibele arbeid in ruime zin een derde van de arbeidsmarkt. Dit is inclusief werknemers met verschillende soorten tijdelijke contracten en zzp'ers. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de werknemers in flexibele arbeid uiteindelijk overstapt naar een vast contract. De sterke groei van de flexibele schil is vooral toe te schrijven aan zzp'ers, oproep- en invalwerkers en werknemers met een tijdelijk contract. Het aandeel van meer traditionele vormen van flexibele arbeid, zoals uitzendwerk, is redelijk stabiel gebleven.<sup>20</sup>

Er zijn verschillende definities van flexibele arbeid. In ruime zin gaat het om flex-werkers (uitzendkrachten, mensen met een oproep- of invalcontract, mensen met een tijdelijk contract en zzp'ers). Werknemers in de flexibele schil zijn gemiddeld vaker vrouw, jong, alleenstaand, allochtoon, lager opgeleid en woonachtig in minder goede wijken. Bovendien werken zij vaker onder hun opleidingsniveau. Van de zzp'ers is twee derde man; bijna de helft is ouder dan 45 jaar. Ook zijn zzp'ers wat beter opgeleid dan de beroepsbevolking als geheel. Flexibele arbeidskrachten investeren overigens minder vaak zelf in opleiding en ontwikkeling, terwijl ook werkgevers minder geneigd zijn dat te doen.<sup>21</sup>

De flexibele schil ademt mee met de conjunctuur: gaat het slechter met de economie, dan neemt de vraag naar flexibele arbeid af, en andersom. Tegelijkertijd zijn uitzendbanen voor werklozen een belangrijke opstap om van een uitkering naar een reguliere baan door te stromen. De flexibele schil groeit op de lange termijn gestaag. Deze groei bestaat vooral uit zzp'ers, Oost-Europese arbeidskrachten en contractanten.<sup>22</sup> Cijfers van het CBS bevestigen dat de arbeidsmarkt verder aan het flexibiliseren is. Zo is het aantal zzp'ers de afgelopen jaren gestegen, van bijna 400.000 in 1996 tot bijna 700.000 in 2009. In het eerste kwartaal van 2011 telt het CBS al 722.000 zzp'ers, bijna 10 procent van de werkzame beroepsbevolking.<sup>23</sup>

In een flexibele arbeidsmarkt wisselen werknemers vaker van baan. Werknemers streven weliswaar niet meer zozeer naar een baan voor het leven, maar wel naar werkzekerheid (inkomen). Weinig of geen ontslagbescherming maakt flexibele werknemers in dat opzicht kwetsbaar. De overheid realiseert zich dit en wil de mobiliteit en weerbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten. Zo dragen flexibele werknemers in de praktijk vaak min of meer zelf verantwoordelijkheid voor hun arbeidsomstandigheden en zijn hun inkomsten vaak onregelmatig. Dit zorgt ervoor dat deze werknemers af en toe een beroep doen op een uitkering. Zo zien uitvoeringsinstanties met het groeien van de flexibele schil het aantal kortdurende uitkeringen toenemen, met de bijbehorende werklast.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Berekening op basis van CBS StatLine 'Zelfstandigen zonder personeel; persoonskenmerken' en 'Beroepsbevolking; kerncijfers naar geslacht en andere persoonskenmerken'

<sup>21</sup> Flexibele arbeid en uitstroom, IWI 2011; Langdurig verblijf in de flexibele schil, SEO.

<sup>22</sup> Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op WW, UWV Kennismemo 10 02

<sup>23</sup> Zelfstandigen zonder personeel; persoonskenmerken, CBS Statline

<sup>24</sup> Flexibele arbeid en uitstroom, IWI 2011.

## 3.2 Arbeidsmigratie, illegale arbeid en uitbuiting

Migratie heeft een belangrijke invloed op de bevolkingsontwikkeling. In Nederland zorgt de migratie voor bevolkingsgroei en een demping van de vergrijzing. Het aandeel arbeidsmigranten in Nederland groeit, maar tegelijkertijd remigreren jaarlijks ook duizenden migranten. De prognoses voor de ontwikkeling van het aantal migranten gaan uit van een groei van het aantal migranten uit MOE-landen (Midden- en Oost-Europa), maar hebben een forse bandbreedte.<sup>25</sup>

De arbeidsmigratie van mensen uit de zogenoemde MOE-landen is in de afgelopen jaren gestegen. Deze groep arbeidsmigranten pakt vaak moeilijk vervulbare vacatures op.<sup>26</sup> Polen werken met name in de land- en tuinbouwsector, terwijl Roemenen en Bulgaren vaker in de bouw werkzaam zijn. Bulgaren en Roemenen die zonder tewerkstellingsvergunning (twv) werken, voeren grotendeels laaggeschoolde arbeid uit. Daarnaast is er een groep hoogopgeleide migranten die vaak wel een twv hebben. Dit zijn relatief jonge hoogopgeleide mensen, die voornamelijk in de zakelijke dienstverlening (IT) werken.<sup>27</sup>

Uit onderzoek naar illegale arbeid in Nederland blijkt dat het aantal illegale tewerkstellingen afneemt.<sup>28</sup> Deze daling wordt veroorzaakt door de vrije toelating van werknemers uit nieuwe lidstaten, intensievere inspecties en de verhoging van de boete voor overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Daarnaast blijft de eerder verwachte grootschalige vervanging van Poolse werknemers door illegale Roemenen en Bulgaren vooralsnog uit.<sup>29</sup> Uitbuiting van arbeidsmigranten vindt, behalve door onderbetaling, plaats door het rekenen van hoge huisvestingskosten, hoge reiskosten en het opleggen van boetes in geval van ziekte. Het vervolgen van daders van uitbuiting is moeilijk, omdat maar weinig zaken in de praktijk onder de juridische definitie van arbeidsuitbuiting vallen.<sup>30</sup>

Het kabinet heeft samen met gemeenten een pakket van maatregelen vastgesteld om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Deze maatregelen richten zich op registratie van arbeidsmigranten (registratie van uitzendbureaus en niet-ingezetenen), op handhaving gerichte inspecties (bijvoorbeeld door extra inzet van de Kamer van Koophandel bij bestrijding van malafide uitzendbureaus, aanscherping handhavingsbeleid onderbetaling, scherpere toets verblijfsrecht EU-burgers en een ongewenst verklaring veelplegers) en op voorlichting van arbeidsmigranten met een brochure over rechten en plichten, zelfstudiepakket en inburgering. Daarnaast is het kabinet van plan tot 1 januari 2014 gebruik te blijven maken van de mogelijkheid om overgangsmaatregelen toe te passen op Bulgaarse en Roemeense werknemers. Deze worden alleen toegelaten als hun werkgever een tewerkstellingsvergunning heeft.

De migratie van werknemers uit andere Europese landen leidt tot meer concurrentie in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt. Buitenlandse krachten zijn vaak goedkoper dan Nederlandse krachten. Daarnaast wordt een opkomst van frauduleuze uitzendbureaus waargenomen. Illegale arbeid en uitbuiting brengen ook andere misstanden met zich mee. Dan gaat het om concurrentievervalsing, overbewoning, overlast en problemen met de openbare orde. Uitbuiting en illegale arbeid zijn onderwerpen die de Inspectie bij voorrang moet aanpakken. De aanpak moet intensiever en de straffen moeten hoger zijn, zo geven respondenten aan.

<sup>25</sup> Notitie Arbeidsmigranten uit Oost-Europa 26 augustus 2011, CPB, p.14

<sup>26</sup> Publiekssamenvatting begroting SZW 2012

<sup>27</sup> Aantallen geregistreerde en niet geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven, p 11; Arbeidsmigratie in vier Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen, Erasmus Universiteit, p.10-12

<sup>28</sup> Research voor beleid, Illegaal aan de slag, p.8

<sup>29</sup> Research voor beleid, Illegaal aan de slag, p.8

<sup>30</sup> Persbericht 'Effectieve aanpak mensenhandel voor arbeidsuitbuiting ontbreekt', UVT



### 3.3 Gezond en veilig werken

De gedachte dat arbeidsomstandigheden in bedrijven in Nederland over het algemeen goed zijn geregeld,<sup>31</sup> wordt breed gedragen. Hoewel werkgevers aangeven vooral aandacht te besteden aan arbeidsomstandigheden vanwege de wettelijke verplichtingen, blijken arbeidsomstandigheden steeds meer tot de 'normale' bedrijfsvoering van organisaties te behoren. Daarbij heeft de Wet loondoorbetaling bij ziekte werkgevers een sterke financiële prikkel gegeven om ziekteverzuim van hun werknemers te voorkomen. Op de wat langere termijn zet schaarste op de arbeidsmarkt werkgevers aan tot zorg voor goede arbeidsomstandigheden. Doen ze dat niet, dan zouden schaarse werknemers wel eens voor een andere werkgever kunnen kiezen.

Al deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het borgen van goede arbeidsomstandigheden in veel sectoren toe kan met minder gedetailleerde regelgeving en minder intensieve (fysieke) inspecties, zo geven respondenten aan.<sup>32</sup> Vormen van zelfregulering, samenwerking of advisering hebben de voorkeur boven inspecties ter plaatse. In sectoren met veel hoogopgeleide, zelfredzame werkgevers lijkt bijvoorbeeld samenwerking en advisering een passende interventie.

Het beleidsveld Arbo laat zien hoe de ruimte van de terugtrekkende overheid kan worden opgevuld. Zo is men vanuit gedetailleerde regelgeving overgegaan op doelvoorschriften en zelfregulering door het bedrijfsleven.<sup>33</sup> Met als resultaat: certificering, hantering van best-practices, compliance management (intern toezicht in bedrijven) en het samen met branches ontwikkelen van regelgeving.<sup>34</sup>

Op bepaalde plekken blijven inspecties echter nodig. Zo zijn laagopgeleiden bijvoorbeeld kwetsbaar als ze werken in sectoren met veel kleine bedrijven waar de vakbonden nauwelijks of niet actief zijn. Op dit moment lijken ook oudere werknemers in een kwetsbare positie te zitten. Slechts dertig procent werkt tot zijn 65ste jaar of langer door.<sup>35</sup> Zowel werkgever als werknemer moet nadenken over competenties en belasting (fysiek en psychisch) van de werknemer op oudere leeftijd, zo stellen respondenten.<sup>36</sup> Een andere kwetsbare groep bestaat uit medewerkers die betaald werk combineren met de zorg voor kinderen, ouders of hun partner.<sup>37</sup> Tot slot roepen respondenten de Inspectie op aandacht te hebben voor nieuwe risico's.

---

<sup>31</sup> Arbo balans 2011: Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland, TNO

<sup>32</sup> Concept eindrapportage Onderzoek naar zelfregulatie op het terrein van arbeidsomstandigheden, ministerie SZW, 31 oktober 2011, p.26

<sup>33</sup> BRZO-toezicht maakt grote sprong' Eindrapportage LAT BRZO 2006 – 2010, p.2

<sup>34</sup> Concept eindrapportage Onderzoek naar zelfregulatie op het terrein van arbeidsomstandigheden, p.25

<sup>35</sup> Persbericht 'Pensioenleeftijd werknemers ruim 63 jaar', CBS, januari 2012

<sup>36</sup> Kennisagenda 2012 - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 2012

<sup>37</sup> Mantelzorgers op de arbeidsmarkt, CBS; Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2010; De sociale staat van Nederland, SCP, 2011, p.86/89

### 3.4 Meer uitkeringen, minder re-integratie

De economische crisis heeft een grote impact op de sociale zekerheid. Het aantal uitkeringen en de uitgaven lopen op en de bezuinigingen nemen toe, terwijl de mogelijkheden om mensen aan het werk te krijgen afnemen. De ontwikkeling van het aantal uitkeringen verschilt per type uitkering. Zo is het beroep op de Wajong de afgelopen jaren fors toegenomen<sup>38</sup>, onder meer door een hoge instroom uit de WWB. Het aantal WW-uitkeringen stijgt al vanaf 2009. In de eerste helft van 2011 nam de stijging af, maar door de economische ontwikkelingen in 2012 stijgt het aantal WW-uitkeringen weer sneller. Hetzelfde geldt voor het aantal WWB-uitkeringen.<sup>39</sup>

De netto arbeidsparticipatie is de afgelopen decennia toegenomen, maar neemt sinds 2009 af. In 2010 is de netto arbeidsparticipatie 67 procent.<sup>40</sup> Ongeveer een derde van de beroepsbevolking is dus niet werkzaam. De arbeidsparticipatie van laagopgeleiden is een stuk lager dan die van hoogopgeleiden. Verder is de arbeidsparticipatie van mannen hoger dan die van vrouwen. De afgelopen jaren zijn weliswaar meer vrouwen gaan werken, maar het aantal uren dat zij werken blijft in vergelijking met andere landen achter.

Langdurige afhankelijkheid van sociale zekerheid concentreert zich bij bepaalde groepen, met name bij etnische minderheden en alleenstaande ouders. Voor de crisis (2008) was hun positie aan het verbeteren, maar nu zien we weer een teruggang vanwege ingrepen in de sociale uitkeringen en de toeslagen voor zorg en huur.

Door de economische crisis vallen de uitstroomresultaten van re-integratie tegen. Verschillende respondenten verwachten dat de maatregelen om mensen vanuit een uitkering te activeren naar werk niet het beoogde effect zullen hebben. In de interviews geven zij aan dat maatregelen als een verhuisplicht, scherpere handhaving en een toets op het gezinsinkomen groepen die al geruime tijd langs de kant staan (tweederde van de populatie) nauwelijks kunnen activeren naar werk. Geschikt werk is er volgens hen te weinig, werkgevers geven de voorkeur aan kansrijkere werkzoekenden en UWV en gemeenten hebben niet de middelen om deze moeilijke groepen echt te activeren.

Uit onderzoek van de Inspectie blijkt daarnaast dat uitvoeringsinstellingen hun cliënten niet altijd stimuleren flexibel werk te accepteren als een vaste baan (nog) geen optie is, waardoor minder mensen aan het werk gaan.<sup>41</sup> Bovendien blijkt het moeilijk een goede match te maken tussen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers. Er is nog te veel sprake van regeltjes en vaak kan niet op tijd aan de vraag van werkgevers worden voldaan. Ook wanneer de arbeidsmarkt weer aantrekt, dreigt de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet aan het werk te komen doordat hun achterstand dan alleen maar groter is geworden.

---

<sup>38</sup> Werkloze en werkzame beroepsbevolking, CBS StatLine

<sup>39</sup> Iedereen aan de slag: Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bij elkaar brengen, Inspectie Werk en Inkomen, december 2011

<sup>40</sup> Werkloze en werkzame beroepsbevolking, CBS StatLine

<sup>41</sup> Flexibele arbeid en uitstroom, IWI 2011



### 3.5 Hardere aanpak fraude

Het handhaven van normen speelt een steeds grotere rol in het publieke en politieke debat. Voor gedogen of niet optreden tegen misstanden is veel minder ruimte. Dit heeft geleid tot een groter maatschappelijk draagvlak voor een hardere aanpak en zwaardere straffen bij fraude. Een aantal respondenten geeft aan dat de maatschappelijke reactie op excessen is verscherpt, en dat de politiek daarin wat achter de feiten aan loopt. Problemen worden ook sneller zichtbaar, wat de roep om controle en bestraffing alleen maar doet toenemen. Een hardere aanpak van diverse vormen van fraude op het SZW-domein staat hoog op de (politieke) agenda. Het gaat dan zowel om frauderende burgers als frauderende bedrijven: uitkeringsfraude en arbeidsmarktfraude (malafide uitzendbureaus).

Door de economische crisis neemt de concurrentie tussen bedrijven en uitzendbureaus toe. Dit leidt tot de inzet van allerlei (malafide) middelen om elkaar te kunnen beconcurreren en arbeidskosten te besparen. Werkgevers gebruiken uitzendwerk vaak om kosten te drukken. Onlangs heeft de minister van SZW de aanpak van malafide uitzendbureaus verstevigd. Misbruik van internationale detacherings- en schijnconstructies wordt aangepakt. Boetes voor illegale arbeid zullen worden verhoogd.

Bestrijding van fraude met uitkeringen en subsidies blijft een belangrijk aandachtspunt vanwege het financiële en maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen. Mensen in de bijstand worden meer aangesproken op wederkerigheid, dus iets terugdoen voor de samenleving. De houding jegens deze groep is sterk aan het verzakelijken. Het wordt niet meer acceptabel gevonden dat mensen die kunnen werken dat niet doen. Aanscherping van uitkeringsvoorwaarden zorgt voor prikkels om mensen uit de uitkering naar werk te krijgen. De mogelijkheden voor huisbezoeken bij uitkeringsgerechtigden zullen worden verruimd en er komt meer ruimte voor bestandskoppelingen. Kortom, gemeenten, UWV en SVB krijgen in 2012 meer mogelijkheden om fraude op te sporen. Toch vragen verschillende respondenten zich af of gemeenten het wetsvoorstel fraude ruimhartig zullen implementeren. Klantmanagers lijken soms huiverig te zijn om sancties op te leggen vanwege mogelijke negatieve neveneffecten.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Iedereen aan de slag. Hoe UWV en de gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen, Inspectie Werk en Inkomen, december 2011



# 4 Rol overheid en toezicht

## 4.1 Terugtrekkende overheid

De rol en positie van toezicht is aan het veranderen onder invloed van maatschappelijke trends en een terugtrekkende overheid. De ambities voor de komende jaren houden in dat de Inspectie meer risicogericht gaat werken, vaker effectmetingen zal doen en regelmatig signalen zal doorgeven aan beleid en politiek. Hoe dit vorm krijgt, is een interessante vraag voor het meerjarenplan. Deze analyse beperkt zich tot het laten zien van relevante denkrichtingen en dilemma's.

Vanaf midden jaren '80 van de vorige eeuw, is er een voortdurende druk om de overheidsbemoeyenis in de samenleving in te dammen.<sup>43</sup> Enerzijds is dat om de centrale overheid efficiënter te laten functioneren, anderzijds om bedrijven en burgers ruimte te geven om hun eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Daarbij is het belangrijk dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau komen te liggen en dat het toezicht volgend is.<sup>44</sup>

Minder overheidsbemoeyenis betekent ook dat de overheid niet meer alle risico's kan afdekken. Vanuit die gedachte worden uitvoeringsorganisaties (SVB, UWV) afgeslankt, wordt het aantal regels verminderd en worden taken afgestoten naar het private domein. Dit kan tot spanningsvelden leiden, want risico's zijn zichtbaarder geworden, maar lijken tegelijkertijd minder geaccepteerd te worden. Aan de ene kant klinkt dan ook de roep om minder te gedogen en strenger toezicht te houden, aan de andere kant willen burgers en bedrijven daar geen last van hebben. Tegen deze achtergrond lijkt het logisch dat de overheid bij nieuwe initiatieven vanuit de samenleving (bijvoorbeeld broodfondsen) voor een terughoudende rol kiest.

Deze terughoudendheid klinkt ook door in het streven om werkgevers en werknemers meer zelf verantwoordelijk te maken voor de arbeidsomstandigheden, het invoeren van inspectievakanties en strakkere handhaving, vooral op het terrein van de bijstand. De minister van SZW blijft een systeemverantwoordelijkheid houden, maar wat dat exact betekent voor onder meer het toezicht op de verschillende deelterreinen, ligt nog open. Een minderheid van de respondenten zegt dat rijktoezicht juist harder nodig is, maar de meeste ondervraagden zijn van mening dat wanneer taken zijn afgestoten, de rijksoverheid zich er niet meer mee moet bemoeien. Dit blijft een dilemma.

Duidelijk is dat de overheid naar minder regeldruk en toezichtlast streeft voor bedrijven. Bedrijven krijgen bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid om zelf toezicht te houden op arbeidsomstandigheden, onder andere door certificering op sectorniveau.

Op het gebied van MHC is al sprake van vergaande zelfregulering en decentralisatie van het toezicht. Er is sprake van geweest om, ter versterking van het toezicht, één landelijke inspectiedienst in te richten voor het toezicht op de Brzo-bedrijven voor al de betrokken overheden. Besloten is dat de huidige werkwijze van gezamenlijk toezicht zo blijft als het is, met daarbij wel een herschikking van de regionale milieudiensten in een beperkt aantal Brzo-RUD's (RUD: Regionale UitvoeringsDienst). Eén van de deze Brzo-RUD's verzorgt dan de landelijke coördinatie van het toezicht op de Brzo-bedrijven.

Respondenten geven er de voorkeur aan om ook op Arboterrein te komen tot zelfregulering, samenwerking met brancheorganisaties en certificering/keurmerken. Het overheidstoezicht kan niet volledig afwezig zijn, maar kan zich beperken tot de regie van zelfregulering en de facilitering ervan. Zeker gezien het feit dat

<sup>43</sup> Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen, WRR, p.18

<sup>44</sup> Bureau Inspectieraad, memo, 31 augustus 2011



bedrijven en sectoren vaak voorop lopen in kennis en professionaliteit. Een toezichthouder zou professionals binnen bedrijven verantwoordelijkheid kunnen geven voor de arbeidsveiligheid. Een ander idee is om de verantwoordelijkheid te leggen bij degenen die het meest belang hebben bij naleving van de regels. Er zou bijvoorbeeld meer samengewerkt kunnen worden met belangenorganisaties. Om dubbel toezicht en versnippering van het toezicht tegen te gaan, is het raadzaam dat overheidsinspecties meer gaan samenwerken en actiever informatie uitwisselen over bedrijven. Daarnaast kunnen intensieve contacten met branches en werkgevers- en werknemersorganisaties de slagvaardigheid van toezicht verbeteren.

## 4.2 Rol toezicht en Europees perspectief

Toezicht wordt steeds internationaler. Daarbij gaat het om meer samenwerking en kennisuitwisseling. Er komen Europese en internationale toezichthouders die niet alleen tweedelijns toezicht op nationale toezichthouders uitoefenen, maar ook eerstelijns toezichtstaken zullen overnemen. Omdat bedrijven gelijk behandeld willen worden, wordt regelgeving in toenemende mate internationaal bepaald en gelijkgetrokken. Dit geldt niet alleen voor bijvoorbeeld markttoezicht, maar ook voor uitkeringen. Ook community's voor toezicht gaan over staatsgrenzen heen.<sup>45</sup>

De invloed van de Europese Unie (EU) op het werkveld van het ministerie van SZW is in het algemeen beperkt, maar wel groot op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Daarom volgt de Inspectie SZW de ontwikkelingen over wetgeving en samenwerking in het toezicht binnen de EU-landen nauwlettend. Zo kunnen keuzes voor vormen van toezicht zoveel mogelijk aansluiten op nationale en Europese ontwikkelingen. Hierbij kan de Inspectie kiezen voor samenwerking met in ieder geval het ministerie van SZW en daarnaast met andere toezichthouders. Wellicht kan de Inspectieraad gevraagd worden hierin een rol te spelen. Van belang is om bij het volgen van de ontwikkelingen de aandacht gericht te houden op de SZW-beleidsterreinen.

In Nederland werken steeds meer werknemers uit andere EU-landen. Daardoor, en met de komst van zowel legale als illegale werknemers van buiten de EU, hebben de EU-landen steeds meer behoefte om wetgeving met elkaar af te stemmen. Bovendien is er meer behoefte om in het toezicht te gaan samenwerken of dit gezamenlijk uit te voeren. Dit is ook wat de bedrijven verwachten van de overheid (level playing field). Hoewel er veelbelovende initiatieven zijn, komt de samenwerking tussen toezichthouders van verschillende overheidslagen over het algemeen moeizaam tot stand.

---

<sup>45</sup> Internationale trends in het (overheids)toezicht, ministerie van VROM/VWI, CSK, januari 2010

## 4.3 Rol Inspectie SZW

Verschillende respondenten geven aan dat het toezicht selectief en risicogericht moet zijn, waarbij de focus moet liggen op het voorkomen van excessen en het activeren van de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van burgers en organisaties zelf. Bijvoorbeeld wel toezien op asbest, chemie en arbeidsuitval en niet kijken of de risico-inventarisatie en -evaluatie wel klopt. Verder geeft het merendeel van de geconsulteerde beleidsdirecties aan dat beleidsmakers veel baat hebben bij een goede signalering door toezichthouders. Het gaat dan om informatie over de werking van maatregelen in de praktijk, detectie van nieuwe risico's en inzicht in (wenselijke) praktijkverschijnselen. Dit helpt beleidsmakers scherp te blijven en zinvol in gesprek te gaan met het veld.

Een gebeurtenis als een brand in een fabriek kan de roep om meer en uitgebreider toezicht scherp doen toenemen, terwijl in algemene zin het beeld is dat toezicht selectiever, risicogerichter en dus minder indringend moet zijn. De toezichthouder moet (volgens respondenten) niet op iedere slak zout leggen, maar professioneel en kwalitatief goed opereren zodat excessen tot een minimum beperkt blijven.

Door modernisering veranderen risico's en is het nodig om als inspectie af te bakenen waar de verantwoordelijkheden voor naleving liggen. Het is daarbij belangrijk om de wettelijke norm te markeren en aan te geven wat de branche vanuit het vrijwillig perspectief zelf regelt. Dat betekent dat de toezichthouder de naleving regisseert en probeert stakeholders te stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen. De toezichthouder wordt dan in feite een compliance manager die afspraken maakt binnen sectoren en co-creëert met belangenorganisaties. De Inspectie doet het niet alleen zelf, maar profiteert van de hefboom via brancheorganisaties die zaken regelen in de branche.

Daarnaast is het van belang nadrukkelijk te benoemen wat de toezichthouder *niet* doet, omdat de bevoegdheden ontbreken of dit werk niet in haar vermogen ligt. Door hierover helder te communiceren, bijvoorbeeld met focusgroepen van burgers, bereikt de Inspectie dat bij niet-naleving werkgevers- en werknemersorganisaties worden aangesproken en niet de Inspectie.

De toezichthouder zou bij de vormgeving van het toezicht actiever in gesprek kunnen gaan met de samenleving. Noodzakelijk is ook een heldere taakafbakening tussen diverse bestuurslagen in toezichtverantwoordelijkheden; delegeren naar minder partijen kan leiden tot een duidelijkere verantwoordelijkheid en meer slagkracht. De vraag hoe de Inspectie met nieuwe bewegingen omgaat, is niet alleen een politieke vraag. De Inspectie heeft ook zelf veel invloed op de manier waarop het toezicht tot stand komt. Waar nodig moet de Inspectie oplossingen bedenken hoe het toezicht te organiseren valt.

Bij de rijksinspecties is al een omslag in het denken gaande, die te duiden is als: 'van activiteit naar effectiviteit'. Steeds minder staat het inspecteren zelf centraal en steeds meer de toegevoegde waarde van het toezicht. Zicht op de effectiviteit van het toezicht staat nog in de kinderschoenen, maar hier is veel mee te winnen. Wie weet wat werkt, kan scherpere keuzes maken én aan de samenleving duidelijk maken wat de meerwaarde van het toezicht is.

# 5 Bijlage

## Geïnterviewde functionarissen uit bestuur, politiek, bedrijfsleven en wetenschap

Evert Jan van Asselt	Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Marianne Bloos	Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie
Godfried Engbersen	Erasmus Universiteit Rotterdam
Andrée van Es	gemeente Amsterdam
Marco Florijn	gemeente Rotterdam
Frank de Grave	Orde van Medisch Specialisten
Sadik Harchaoui	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Leo Hartveld	FNV
Tjibbe Joustra	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Andries Oldenkamp	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Kick van der Pol	Boaborea
Arthur Ringeling	Erasmus Universiteit Rotterdam
Annemieke Roobeek	Nyenrode Business Universiteit
Paul Schnabel	Sociaal en Cultureel Planbureau
Ton Schoenmaeckers	VNO-NCW/MKB-Nederland
Maarten Struijvenberg	Leefbaar Rotterdam
Jos van Wesemael	gemeente Den Haag



De Inspectie SZW maakt deel uit van  
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inspectie SZW  
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht  
tel. 0800 51 51

[www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)

