

Bijlage 2 – Inschatting capaciteit Inspectie SZW

In het algemeen overleg van 3 februari jl. heeft uw Kamer verzocht om een inschatting te maken welke capaciteit de Inspectie SZW extra nodig heeft om de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en de aanbevelingen van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) uit te voeren.

De Inspectie SZW zet zich in voor gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid en werkt risico-gericht. Om de grootste risico's aan te pakken en een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken werkt de Inspectie SZW in 17 programma's. Om zo effectief mogelijk te werken wordt per programma een mix van toezichtsinstrumenten en opsporingsonderzoeken ingezet.

Het kabinet-Rutte III heeft reeds fors geïnvesteerd in de handhavingcapaciteit van de Inspectie SZW, conform het Inspectie Control Framework (ICF). In eerste instantie ging het om € 50 miljoen per jaar. Eind 2018 is dat bedrag aangevuld met een extra € 0,5 miljoen voor de aanpak van arbeids(markt)discriminatie bij werving en selectie.¹ In 2020 is hier nog € 2,6 miljoen aan toegevoegd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor opsporingsonderzoeken ten aanzien van fraude in de zorg. De uitbreiding van de inspectiecapaciteit loopt tot 2023. Pas dan wordt het volledige effect van deze ICF-uitbreiding van de capaciteit bereikt. Een van de doelstellingen van het ICF is om de inspectiedekking op oneerlijk werk te verdubbelen.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer constateert in zijn tweede advies "Geen tweederangsburgers" van 30 oktober 2020 dat de uitzendsector een allocatieve functie heeft voor arbeidsmigranten en tevens een sector is met misstanden bij zowel gecertificeerde als niet-gecertificeerde uitzendbureaus. In de Staat van Eerlijk Werk 2019 van de Inspectie SZW wordt over deze sector vermeld dat een deel van de uitzendbureaus zich schuldig maakt aan malafide praktijken zoals illegale tewerkstelling, slechte werkomstandigheden, onderbetaling en buitensporige inhoudingen op het salaris. De programmarapportage uitzendbureaus van de Inspectie SZW (juli 2020) bevestigt dit beeld².

Het Aanjaagteam merkt ten aanzien van de handhaving in de uitzendsector op: *"De Inspectie SZW heeft op dit moment, met de huidige capaciteit, een inspectiedekking (het aantal bedrijven dat de Inspectie SZW jaarlijks bereikt met haar interventies) van slechts 1% van de sector, waardoor de pakkans bij misstanden klein is. Hierdoor kunnen kwaadwillende uitzenders weggelaten met onwenselijke en malafide praktijken. Uitzenders die wel in de problemen komen door effectief toezicht vanuit de Inspectie SZW, de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) of door kritische vragen vanuit de SNA over de certificeringseisen, stappen uit de certificering voordat het certificaat kan worden ingetrokken of beëindigen het uitzendbureau en starten direct een nieuw uitzendbureau onder een andere naam en eventueel met een andere bestuurder. Momenteel is geen sprake van een sluitend systeem van checks and balances dat de 'rotte appels' eruit haalt en houdt".*

Goed toezicht en goede handhaving zijn essentieel om naleving van de regelgeving te bevorderen en misstanden tegen te gaan. Maar toezicht moet altijd als sluitstuk van de regelgeving worden gezien.

Het Aanjaagteam adviseert daarom om de regelgeving voor uitzendbureaus fors aan te scherpen door middel van een sluitend stelsel van verplichte certificering in combinatie met aanvullende voorwaarden voor startende en bestaande uitzendbureaus zoals een waarborgsom, verplicht gebruik van de g-rekening en een verklaring omtrent gedrag voor bestuurders van uitzendbureaus.

Uiteraard dient dit nog in wet- en regelgeving te worden vervat waardoor de gevolgen voor certificering en voor het publieke toezicht nu nog niet vaststaan. Om desondanks de mogelijke gevolgen voor het publieke toezicht inzichtelijk te maken, is op grond van de bestaande situatie en gebruikmakend van enkele aannames ingeschat wat de gevolgen zijn. Dit wordt onderstaand toegelicht.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 846.

² Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1023.

De programmarapportage uitzendbureaus³ van de inspectie SZW beschrijft de problematiek in de uitzendbranche. De rapportage geeft tevens aan dat deze problematiek al langer bestaat en dat dat een belangrijke reden was om in het Inspectie Control Framework (ICF) in 2017 specifiek aandacht te vragen voor misstanden in de uitzendbranche (en bij hun inleners). Onderdeel van de analyse in het ICF was de ontoereikendheid van de inzet in de uitzendsector, met name gericht op eerlijk werk.

Doelstelling in het ICF is de dekking op de problematiek rond oneerlijk werk te verdubbelen. De uitbreiding van de Inspectie SZW, waartoe in het regeerakkoord is besloten, voor het doel eerlijk werk vindt met name plaats in 2020-2022. De rapportage van het programma uitzendarbeid over de afgelopen jaren is dus tegen de achtergrond van tekortschietende capaciteit.

Op grond van de uitbreiding van de inspectie SZW waartoe in het regeerakkoord is besloten, zal de toezichtscapaciteit dus reeds toenemen. De inspectiedekking oneerlijk werk zal daarmee in 2023 worden verdubbeld tot circa 2%⁴.

Dat betreft de situatie zonder de wijzigingen die het Aanjaagteam voorstelt. De wijzigingen zoals voorgesteld zullen naar verwachting meer publiekrechtelijk toezicht noodzakelijk maken. De certificering en de private handhaving zullen zondermeer tot een aantal, gewenste, dynamische effecten leiden. Een aantal bedrijven (van de nu 23.000) dat optreedt in de sector arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer, zal zich waarschijnlijk van de markt terugtrekken. Tegelijk zal naar verwachting het aantal te onderzoeken meldingen en signalen voor publiek toezicht toenemen. Voor een geloofwaardig systeem dienen die meldingen en signalen, zeker als ze voort zouden komen uit een meldplicht, te worden onderzocht. De afgelopen jaren waren er gemiddeld ruim 600 meldingen per jaar. Het is lastig te voorzien of deze aantallen door een stelselwijziging met een factor 2, 10 of 20 zouden kunnen gaan toenemen. Een stijging met 100 of 200 procent is niet onwaarschijnlijk. Aannemende dat een stijging met 150% een prudente aanname is, zou dit een vermenigvuldigingsfactor van 2,5 betekenen voor de benodigde capaciteit en, ceteris paribus, voor de resulterende inspectiedekking.

Deze vermenigvuldigingsfactor dient niet te gelden voor ieder programma op het vlak van eerlijk werk van de inspectie SZW, maar alleen voor het programma uitzendarbeid. Dat vertegenwoordigt circa 12,5% van het totale domein 'eerlijk werk' dat, exclusief recherche, circa 500 fte omvat (12,5% komt overeen met circa 60 fte, dit betreft alle disciplines die bijdragen aan toezicht: inspecteurs, specialisten, handhavers, boete-opleggers, medewerkers frontoffice, projectleiders etc). Hanteren van een vermenigvuldigingsfactor van 2,5 zou betekenen dat op het vlak van uitzendbureaus de inzet van circa 60 fte tot circa 150 fte zou dienen toe te nemen⁵.

Als een nieuw kabinet zou kiezen voor een capaciteitsuitbreiding van uiteindelijk 90 fte (circa € 10 miljoen per jaar) in het kader van een landelijke certificering voor uitzendbureaus kan de inspectiedekking van de Inspectie SZW in de uitzendsector verder groeien en de pakkans bij misstanden worden vergroot. Hierdoor zullen kwaadwillende uitzenders minder snel weggomen met onwenselijke en malafide praktijken. Het gaat dan om uitzendbureaus die maximaal concurreren op arbeidsvoorwaarden, werktijden en arbeidsomstandigheden en via allerlei constructies onder het wettelijk minimumloon betalen. Bovendien is bij dergelijke uitzendbureaus de huisvesting van de uitzendkrachten een verdienmodel. Er moet vaak veel betaald worden voor slechte kwaliteit huisvesting.

Een deel van deze capaciteitsuitbreiding van 90 fte zou dan voorts besteed worden aan een andere aanbeveling van het Aanjaagteam, namelijk om een multidisciplinair team in te stellen dat uitsluitend grensoverschrijdende zaken doet, zoals gezamenlijke inspecties en gegevensuitwisseling met buitenlandse toezichthouders, bijvoorbeeld in Benelux-verband of met Noordrijn-Westfalen.

³ Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1023.

⁴ Dit cijfer en het begrip inspectiedekking zijn ontleend aan de tabel met ICF-doelstellingen die jaarlijks wordt opgenomen in de begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van SZW en van de Inspectie SZW. Overeenkomstig de meerjarenprogrammering (MJP) 2019-2022 van de Inspectie, is voor het programma uitzendbureaus verdubbeling van de capaciteit voorzien (2022 ten opzichte van 2018). Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 10.

⁵ Zie pagina 37 van het MJP voor de verhoudingen tussen de domeinen (eerlijk, veilig & gezond, bestaanszekerheid) alsook de verschillende disciplines: inspecteurs, handhavers, boeteopleggers etc, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 10.

Qua deelnemers wordt behalve de Inspectie SZW gedacht aan onder andere de SVB en het UWV. Voor die andere organisaties is deelname aan dit multidisciplinaire team eveneens afhankelijk van een toezegging van het nieuwe kabinet inzake extra capaciteit (waarvoor mogelijk extra financiële middelen gevonden moeten worden).

De Inspectie SZW heeft daarnaast extra capaciteit (circa 18 fte - € 2 miljoen per jaar) nodig voor uitvoering van de aanbeveling van het Aanjaagteam om ook een meldplicht in te voeren voor uitzendbureaus bij ernstige arbeidsongevallen. De inlener behoudt daarnaast de verplichting om ernstige arbeidsongevallen bij de Inspectie SZW te melden. Reden voor deze dubbele meldplicht is dat uit eerder onderzoek blijkt dat 30% tot 50% van deze arbeidsongevallen niet wordt gemeld. Indien het nieuwe kabinet kiest om deze dubbele meldplicht in te voeren, zal de Inspectie SZW meer meldingen ontvangen die onderzocht moeten worden en hiervoor is extra capaciteit noodzakelijk.

Voorts heeft de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) in haar rapport van 23 januari 2020 nuttige en verstrekkende aanbevelingen gedaan om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken met instituties die bijdragen aan een betere balans tussen wie werkt en wie werk geeft.

De gevolgen voor naleving, toezicht en handhaving en daarmee voor de capaciteit van de Inspectie SZW zullen moeten worden gezien in het kader van uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen. Daarbij kan dan ook worden meegewogen of de gevolgen opgevangen kunnen worden. In jaarplannen en jaarverslagen is aangegeven dat de bestaande uitbreiding een sterke wissel trekt, dat rekening moet worden gehouden met de arbeidsmarkt en dat werving, selectie, opleiding en begeleiding mede de absorptiecapaciteit bepalen. Ten slotte geldt dat besluitvorming over een eventuele uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie SZW aan een volgend kabinet is.