



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectiebrede risicoanalyse

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deel 1: Een beschrijving van de methodiek en een overzicht van risicovolle thema's ten behoeve van het Meerjarenprogramma 2015-2018

Inhoud

| | |
|---|----|
| Inleiding..... | 3 |
| De rol van de inspectiebrede risicoanalyse | 4 |
| Vertaling van risico's naar meerjarenplanning..... | 6 |
| Methoden van onderzoek | 8 |
| Stap 1: bepalen van het domein..... | 9 |
| Stap 2: bepalen van de risico's..... | 9 |
| Stap 3: Beschrijven van de risico's | 10 |
| Stap 4: Scoren van kans en effect | 11 |
| Stap 5: resultaten weergeven..... | 16 |
| Stap 6: volgen van ontwikkelingen | 17 |
| Risico's in beeld..... | 18 |
| Bijlage 1: Lijst met risicothema's en subrisico's | 26 |

Inleiding

Eén inspectie meer effect

Met het samengaan van de Arbeidsinspectie, Inspectie Werk en Inkomen en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst in één inspectie is een belangrijke stap gezet om het operationele proces zo in te richten en te ondersteunen dat flexibele inzet van mensen en middelen daar waar het meeste effect wordt bereikt, vanzelfsprekend wordt. Hiermee wil de inspectie haar uitgangspunt, het bereiken van zoveel mogelijk maatschappelijk effect, behalen. Een gerichte en flexibele inzet van mensen, middelen en toezichtinstrumenten vraagt om een helder inzicht in de risico's, de ontwikkelingen, en de maatschappelijke en politieke percepties op het terrein van SZW. De inspectie kan meer effect bereiken met minder toezichtlast door onder andere risicogericht en daarmee selectief toezicht en opsporing.

Risicogericht toezicht betekent dat risicoanalyses overal in de organisatie en op alle niveaus plaatsvinden. Positionering en aansturing van risicoanalyses is afhankelijk van het doel hiervan. Voor aansturing van het operationele proces ligt het voor de hand deze dicht bij dit proces te organiseren. Voor keuzes met betrekking tot strategie is centrale aansturing essentieel. Voor risicoanalyses is het van belang dat informatie van goede kwaliteit beschikbaar is en dat informatie zoveel mogelijk wordt gedeeld. Voor vele gebieden binnen de inspectie is dat ook nu al het geval. Maar een belangrijke versterking en verbetering voor de Inspectie SZW is gelegen in het verbeteren, uitbouwen, en verder ontwikkelen van risicoanalyse over het gehele terrein van SZW.

In 2010 is een versnelde inspectiebrede risicoanalyse (1.0) uitgevoerd en in 2011/2012 is de eerste echte inspectiebrede risicoanalyse (2.0) uitgevoerd. Daarbij zijn de risico's op het werkerterrein van Inspectie SZW geïnventariseerd, beschreven en vervolgens ten opzichte van elkaar gewogen. De informatie uit die risicoanalyse is een van de onderdelen die input is geweest voor het Meerjarenplan 2013-2014. Begin 2013 is een update uitgevoerd als input voor het Jaarplan 2014.

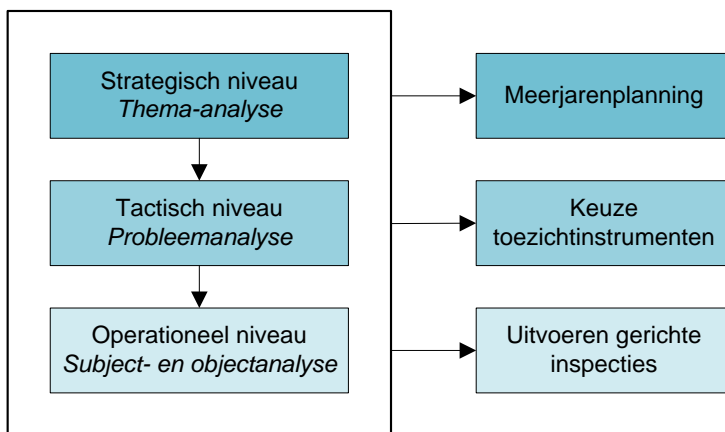
In 2013 is opnieuw een inspectiebrede risicoanalyse (3.0) uitgevoerd met als doel om enerzijds te komen tot een verbeterde methodiek om thema's te selecteren en anderzijds om informatie te leveren die kan worden gebruikt voor de programmering ten behoeve van het Meerjarenplan 2015-2018. In dit eerste deel van het rapport wordt de huidige methodiek van de inspectiebrede risicoanalyse besproken en worden de resultaten gepresenteerd. Deel twee van het rapport bevat een uitgebreide inhoudelijke beschrijving per risicothema. Dit naslagwerk is opgenomen in een apart online document en wordt actueel gehouden zodat op vrij eenvoudige wijze een update van de risicoanalyse kan worden uitgevoerd op ieder gewenst moment.

De rol van de inspectiebrede risicoanalyse

Drie niveaus van risicoanalyse

Risicoanalyse en risicogericht en selectief toezicht zijn veel gebruikte begrippen die in de verschillende contexten weer net een andere betekenis hebben. De Inspectie SZW heeft voor haar interne afweging om te bepalen welke risico's en thema's de meeste aandacht verdienen, het begrip risicogericht werken als volgt omschreven: Risicogericht werken betekent dat in de verschillende onderdelen van de inspectie selecties worden gemaakt van thema's, doelgroepen en subjecten en objecten. Deze verschillende soorten selecties kunnen schematisch worden weergegeven door drie niveaus van risicoanalyse (zie figuur 1). Deze niveaus lopen van abstract naar concreet: van themaselectie voor de meerjarenplanning tot de selectie van bedrijven die geïnspecteerd worden. Deze niveaus sluiten op elkaar aan en kunnen bij de programmering al dan niet in chronologische volgorde worden uitgevoerd.

Figuur 1. Drie niveaus van risicoanalyse binnen de Inspectie SZW.



Thema-analyse

Risicoanalyse begint op het niveau van de inspectiebrede themaselectie.

Hier staan de risico's en onderwerpen centraal waar de inspectie de komende jaren haar capaciteit op inzet. Ook is er aandacht voor de criteria die aan deze keuzes ten grondslag liggen. De themaselectie vormt de basis voor het meerjarenplan van de inspectie.

Bijvoorbeeld: Gevaarlijke stoffen is een thema waar de Inspectie SZW belangrijke risico's ziet.

Probleemanalyse

Op het volgende niveau gaat het om het specificeren van het probleem op het niveau van de doelgroepen binnen de thema's. Onderwerpen die hierbij aan bod kunnen komen zijn: wat zijn kenmerken van de doelgroep, wat zijn de motieven van niet-naleving, hoe zitten de fraudeconstructies in elkaar?

Deze doelgroepanalyse kan input geven voor de keuze van de toezichtinstrumenten. Zet de inspectie in op grootschalige controles, of is het effectiever om afspraken te maken met brancheverenigingen? Of allebei? Ook kan de doelgroepanalyse indicatoren opleveren waarmee risicovolle bedrijven geselecteerd kunnen worden (zie hieronder:

subjectselectie).

Bijvoorbeeld: Waar binnen het thema gevaarlijke stoffen zit precies het probleem? Is het een bepaalde stof zoals asbest? Of juist een specifieke regio? Of is het een branche waar de risico's het grootst zijn?

Subject- en objectanalyse

De subject- of objectanalyse is erop gericht om bedrijven/burgers/objecten te selecteren die een verhoogde kans op regelovertreding hebben. Bepaalde kenmerken van bedrijven of burgers kunnen duiden op een verhoogde kans op overtreding van de regels. Als een individu of bedrijf op één of meerdere van deze zogenaamde indicatoren scoort, dan is het als minder of meer 'risicovol' te beschouwen. Zo kan de inspectie een subjectselectie maken: een lijst van risicovolle subjecten op basis waarvan gerichte inspecties uitgevoerd kunnen worden.

Bijvoorbeeld: Het resultaat is een overzicht van bedrijven waar de kans op regelovertreding op het gebied van gevaarlijke stoffen het grootst is.

De rol van de toezichthouder

Het werkterrein van de Inspectie SZW is zeer divers. De inspectie heeft de beschikking over verschillende toezichtinstrumenten waaronder voorlichting, signalering, bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Hiermee heeft de inspectie in de volle breedte van het SZW-terrein de mogelijkheden om het meest effectieve instrument in te zetten. Dit is belangrijk omdat de aard van de taken van de inspectie verschilt en daarmee ook het effect wat de inspectie met haar toezicht kan bereiken. Het toezicht op het stelsel van werk en inkomen richt zich op de mate waarin uitvoerders bijdragen aan de doelen van de verschillende wetten, gericht op bestaanszekerheid. Het onderwerp van onderzoek is niet de individuele uitvoeringsmedewerker, UWV-vestiging of sociale dienst, maar het geheel daarvan en de mate waarin zij samen de gestelde doelen weten te bereiken. De inspectie heeft binnen dit domein enkel een signalerende functie. Om op dit terrein effectief te kunnen zijn is de inspectie afhankelijk van anderen. In tegenstelling tot de risico's op het domein van gezond, veilig en eerlijk werk waarbij de inspectie een direct effect kan sorteren bijvoorbeeld door een bedrijf stil te leggen of te beboeten.

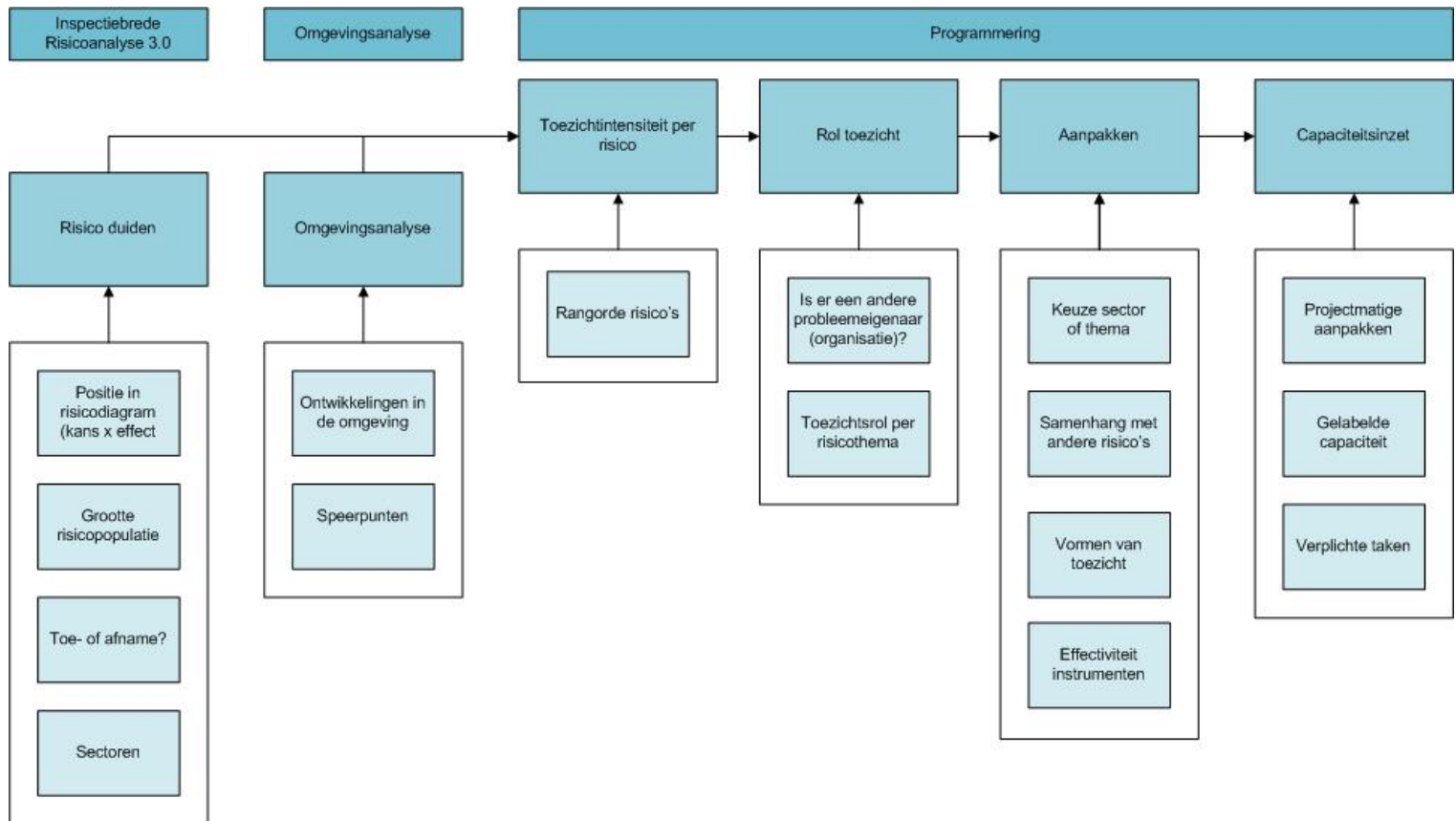
Daarnaast is er een bepaalde grens aan het effect dat de inspectie kan bereiken.

Ontwikkelingen in de maatschappij kennen een eigen dynamiek, die voor een groot deel wordt bepaald door allerlei exogene factoren waar de inspectie geen invloed op heeft. Zo kunnen bijvoorbeeld arbeidsongelukken nooit helemaal voorkomen worden en functioneert de arbeidsmarkt ook door zonder inbreng van gemeenten en UWV.

Vertaling van risico's naar meerjarenplanning

De Inspectie SZW oefent toezicht uit op veel verschillende actoren. De omvang en de begrenzing van de in te zetten capaciteit voor dit toezicht noodzakelijk tot prioriteren in de programmering van de activiteiten van de inspectie. Zoals figuur 2 laat zien, spelen verschillende elementen een rol.

Figuur 2. Elementen die een rol spelen in de programmering van activiteiten



- De risicoanalyse en de kwantitatieve weging van de risico's geeft een rangorde van de risico's op kans en schadelijk effect. Om een themarisico te duiden wordt gekeken naar de positie in het risicodiagram met de risicothema's. Deze positie wordt bepaald door de kans dat een risico zich voordoet, en het effect van dat risico, als het zich voordoet. Vervolgens wordt gekeken naar de kans en het effect van eventuele subrisico's en naar de omvang van de risicopopulatie. Daarnaast wordt de verwachte toe- of afname meegenomen in de weging van de risico's. Ten slotte wordt in kaart gebracht in welke sectoren zich de risico's en eventuele subrisico's met name voordoen.
- De wijze waarop de inspectie haar rol invult wordt medebepaald door de omgeving waarin de inspectie opereert. Door middel van de omgevingsanalyse wordt informatie over deze omgeving verzameld. Op basis van de omgevingsanalyse is een aantal speerpunten geformuleerd zoals de aanpak van

notoire overtreders en misstanden. Aan de bestrijding daarvan wordt voorrang gegeven. Ook wordt gekeken of het risicothema kwetsbare groepen raakt.

- Voor elk risico wordt vervolgens de toezichtintensiteit per risico vastgesteld. Voor elk risico wordt bepaald of de inspectie SZW een rol heeft bij het aanpakken van het risico, het is namelijk ook mogelijk dat die rol al door andere organisaties wordt opgepakt.
- Vervolgens wordt gezocht naar een aanpak waarin een eventuele samenhang met andere risico's een plaats kan krijgen. De verschillende vormen van toezicht die de inspectie kent, spelen een belangrijke rol in deze fase, alsmede de effectiviteit van de instrumenten die de inspectie bij elk van deze toezichtvormen kan inzetten.
- In de laatste fase wordt de capaciteitinzet bepaald. Daarbij gaat het eveneens om capaciteit die in beslag genomen wordt door de uitvoering van wettelijke verplichte taken (bijvoorbeeld onderzoeken van meldingen van arbeidsongevallen) en het doen van onderzoek op verzoek van bewindslieden. Ook de capaciteit die in projecten gestoken wordt en taken waarvoor de inspectie heeft toegezegd capaciteit vrij te maken, vallen hieronder.

Methoden van onderzoek

Voor de programmering van de activiteiten van 2015-2018 heeft de inspectie een inspectiebrede risicoanalyse uitgevoerd. Deze risicoanalyse vormt een belangrijke pijler voor het meerjarenplan. Voorheen voerden de afzonderlijke directies hun eigen risicoanalyse uit. Door de samenvoeging van deze directies tot één organisatie ontstond de uitdaging om de risicoanalyse voor de gehele inspectie uit te voeren en de risico's onderling vergelijkbaar te maken. Dus hoe vergelijkt de inspectie valgevaar van werknemers met uitkeringsgerechtigden die niet aan het werk komen of met misbruik van een subsidieregeling? Dit jaar heeft de Inspectie SZW deze inspectiebrede risicoanalyse uitgevoerd met enerzijds als doel om te komen tot een verbetering van de methodiek van de inspectiebrede risicoanalyse en anderzijds informatie te leveren die kan worden gebruikt voor de programmering ten behoeve van het Meerjarenplan 2015-2018. Er is vooral ingezet op het uniform beschrijven van de risico's en het zo veel mogelijk vergelijkbaar maken van de gegevens. Dit heeft geleid tot een lijst met 18 risicothema's. Om mensen en middelen effectief in te kunnen zetten is het van belang om binnen de risicothema's te weten waar de grootste problemen liggen. Als gevolg daarvan zijn de meeste risicothema's onderverdeeld in een aantal subrisico's. Het overzicht van alle risicothema's en de bijbehorende subrisico's staat in bijlage 1.

Uitgangspunten

Om te komen tot een verbetering van de methodiek van de inspectiebrede risicoanalyse zijn de volgende bronnen gebruikt.

- Interviews bij andere organisaties

Een aantal interviews is gehouden om te inventariseren op welke wijze andere organisaties omgaan met hun strategische of thematische risicoanalyse. Het doel hiervan is te leren van de wijze waarop andere inspecties de risicoanalyse aanpakken. Vooraf is verkend welke inspecties eveneens een of andere vorm van thematische risicoanalyse hanteren. Dit heeft geleid tot interviews met bij thematische risicoanalyse betrokken medewerkers van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (IV&J), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

- Literatuuronderzoek

De volgende rapporten, waarin methoden van risicoanalyse worden beschreven, zijn gebruikt ter inspiratie:

- NCTV (2009). *Strategie Nationale Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.
- NCTV (2012). *Nationale Risicobeoordeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.
- Bureau Inspectieraad (2006). *Leidraad objectgericht risicomangement*.

- Evaluatie IRA 2.0

De inspectiebrede risicoanalyse 2.0 is door de werkgroep IRA, een aantal projectleiders

van de afdeling Programmering en Projecten (P&P) en een aantal externe partijen zoals de onderzoekers van de Strategie Nationale Veiligheid en van het Nationaal Dreigingsbeeld (ND) geëvalueerd.

- Gesprekken met inhoudelijke experts van de Inspectie SZW en medewerkers van beleidsdirecties van het ministerie van SZW.

Voor het opstellen van de lijst met risico's zijn diverse gesprekken gevoerd met medewerkers van het Expertisecentrum van de Inspectie, met experts op het gebied van Arbeidsmarktfraude en met diverse deskundige medewerkers van de directie Analyse, Programmering en Signalering van de inspectie. Ook zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de meest betrokken beleidsdirecties van het ministerie (ASEA, G&VW, IVV, R&P, AV en UBN).

Deze gesprekken hebben tevens input opgeleverd voor de verwachte ontwikkelingen per risico.

Stappenplan

Hieronder wordt toegelicht hoe de Inspectie SZW de inspectiebrede risicoanalyse stap voor stap heeft uitgevoerd. In IRA 3.0 zijn in totaal zes stappen te onderscheiden. Het beschrijven en wegen van pluriforme risico's is een complex proces dat de inspectie de komende jaren zal blijven ontwikkelen.

Stap 1: bepalen van het domein

Allereerst is er een inventarisatie gemaakt van alle wet- en regelgeving op het werkteerrein van het ministerie van SZW. Het gaat daarbij zowel om de basiswetten, zoals bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet, de WAV en de SUWI-wet, als van deze wetgeving afgeleide relevante regelingen en besluiten, zoals bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenregeling en de Nadere Regeling Kinderarbeid. Naast de regelingen zijn ook de belangrijkste beleidsdoelen van het ministerie in kaart gebracht. Deze beleidsdoelen zijn afgeleid uit het regeerakkoord, de SZW-begroting en het organisatie-, mandaat- en volmachtsbesluit SZW 2009.

Vervolgens is bekeken welke beleidsterreinen het ministerie van SZW weliswaar verantwoordelijk voor is, maar waarvoor de toezichtstaak elders is belegd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kinderopvang, waarvoor de toezichtstaak is belegd bij de Onderwijsinspectie, om arbeidsomstandigheden en -tijden in het beroepsvervoer, dat is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport en om het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie in werksituaties, dat is belegd bij het College voor de Rechten van de Mens. Voor de beleidsterreinen waarvan het toezicht is belegd bij andere inspecties of andere organisaties, zijn geen risico's in kaart gebracht. Dit betekent dat de risico's die geïnventariseerd worden niet door een andere toezichthouder worden aangepakt.

Stap 2: bepalen van de risico's

Een risico is een ongewenste situatie waarbij mogelijke maatschappelijke schade, gerelateerd aan de doelen van SZW, optreedt. De inspectie draagt met haar werkzaamheden bij aan de doelen van het ministerie van SZW: een gezonde en veilige arbeidsplek voor werknemers, een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en een goed werkend sociaal zekerheidsstelsel. Dit betekent dat een risico is daar waar de doelen van het ministerie van SZW (mogelijk) in mindere mate worden behaald.

Op basis van de inventarisatie van wetten, regelingen, besluiten en beleidsdoelen is een eerste overzicht opgesteld van die risico's die direct afleidbaar zijn uit deze bronnen. Deze risicogebieden zijn aangevuld met risico's die voortkomen uit onderzoeken die de afgelopen jaren op het beleidsterrein van SZW zijn uitgevoerd. Vervolgens zijn de risico's waar mogelijk geclusterd in risicothema's, en onder die thema's vallende subrisico's, die in enkele gevallen ook weer nader zijn opgesplitst. Dit om te bereiken dat de risico's zo veel mogelijk op eenzelfde vergelijkbaar niveau liggen. Zo is bijvoorbeeld 'Fysieke overbelasting' een van de achttien risicothema's. Daaronder vallen subrisico's als 'Statische overbelasting' en 'Dynamische overbelasting', en valt dit laatste subrisico weer uiteen in fysieke overbelasting door 'Tillen/dragen', door 'Duwen/trekken', door 'Repeterende handelingen' en door 'Trillingen'.

Stap 3: Beschrijven van de risico's

Om de risico's met elkaar te kunnen vergelijken en ten opzichte van elkaar te kunnen wegen moet bepaald worden welke informatie hiervoor nodig is.

- Per risicothema worden verschillende aspecten beschreven: het risicothema (definitie en doel);
- de subrisico's, indien die worden onderscheiden;
- de kans dat het risico zich voordoet;
- het effect dat optreedt als het risico zich voordoet;
- ontwikkeling(en) die van invloed zijn op het risico;
- sector(en) waar het risico zich in grotere mate voordoet;
- de relevante wet- en regelgeving.

Op het meest abstracte niveau is het risicothema in algemene termen beschreven. Het gaat er daarbij om wat onder het risico wordt verstaan, waarom het een (potentieel) risico is en welke beleidsdoelen het risicothema raakt.

Als er subrisico's worden onderscheiden, wordt ook voor elk van de subrisico's beschreven wat er onder wordt verstaan en waarom sprake is van een (potentieel) risico. Bij de beschrijving van de kans is aandacht voor twee elementen: de groep die mogelijk aan het risico wordt blootgesteld (potentieel) en de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

Het effect drukt uit wat de gevolgen zijn als het risico zich voordoet: hoe erg is het als het risico zich voordoet. Dit effect kan vooral betrekking hebben op de direct bij het risico betrokken persoon (bijvoorbeeld een werknemer of uitkeringsgerechtigde), maar ook op de samenleving als geheel.

Ook relevant zijn de ontwikkelingen die (mogelijk) van invloed zijn op het risico. Daarbij kan het gaan over veranderingen in wet- en regelgeving, zowel op nationaal als Europees niveau, maar ook over maatschappelijke ontwikkelingen of technologische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de kans of het effect van het risico. Omdat de risicoanalyse input vormt voor een meerjarenplan is het relevant toekomstige ontwikkelingen te beschrijven.

Risico's doen zich niet altijd overal even vaak voor. In sommige sectoren komen bepaalde risico's veel vaker voor dan in andere sectoren. Deze informatie is belangrijk voor het bepalen van een specifieke aanpak van een risico, vooral wanneer er voor een sectormatige aanpak wordt gekozen.

Ten slotte wordt de relevante wet- en regelgeving beschreven, zodat het mogelijk is een expliciete link tussen het risico en de wet- en regelgeving te leggen.

Stap 4: Scoren van kans en effect

Voor alle risico's zijn de zeven bovengenoemde kenmerken beschreven. Om de risico's te kunnen vergelijken is er voor gekozen om naast de beschrijvingen bij kans en effect de kans en het effect ook uit te drukken in een getal. Hieronder wordt beschreven hoe dat is aangepakt.

Kans

- Bij kans gaat het om het potentieel en de daadwerkelijke kans. Het potentieel betreft het aantal werknemers, uitkeringsgerechtigden etc. op wie het risico (mogelijk) betrekking heeft, ofwel de risicopopulatie. De daadwerkelijke kans is het aantal keer dat schade wordt ondervonden als gevolg van het opgetreden risico.
- Voor het concretiseren van de kans is gemeten met een 7-puntsschaal. Er is gekozen voor een 7-puntsschaal om genoeg spreiding te kunnen aanbrengen in de scores. Het bleek niet mogelijk om voor alle beleidsterreinen concrete waarden te definiëren voor *kans*. Daarom is de kans soms in globale termen (zeer kleine kans – zeer grote kans) weergegeven, deels op basis van een inschatting van onderzoekers binnen de inspectie.

Tabel 1. Overzicht kansscores

| Kanswaarde | Eerlijk, gezond en veilig werken | Bestaanszekerheid voor iedereen |
|-------------------|---|--|
| 1 | 0-1% | Zeer kleine kans |
| 2 | 1-2,5% | |
| 3 | 2,5-5% | |
| 4 | 5-10% | |
| 5 | 10-25% | |
| 6 | 25-50% | |
| 7 | 50-100% | Zeer grote kans |

Voor de domeinen eerlijk, gezond en veilig werken is voor het bepalen van de kans uitgegaan van de volgende formule:

$$\text{Kans} = (\text{daadwerkelijk aantal} / \text{potentieel aantal}) * 100$$

'Daadwerkelijk aantal' staat voor het aantal personen dat in het meest recente jaar waarover cijfers bekend zijn, daadwerkelijk schade heeft ondervonden van het risico.

Binnen het domein van gezond en veilig werken (arbeidsomstandigheden) beschikt de inspectie over een systematische cijfermatige onderbouwing van de kans op het risico. Voor bijna alle risico's is het mogelijk gebleken in te schatten hoeveel werknemers blootgesteld worden aan dat risico (potentieel) en hoeveel werknemers daadwerkelijk schade hebben ondervonden (daadwerkelijk aantal). Schade is daarbij gedefinieerd als gezondheidsletsel, d.w.z. dat een werknemer ofwel slachtoffer is geworden van een arbeidsgerelateerd ongeval met letsel als gevolg ofwel dat een werknemer voor langere of kortere tijd ziek is geworden, en dat die ziekte (mede) te wijten is aan de arbeidsomstandigheden of de aard van het werk. Bronnen die zijn gebruikt om deze aantallen te schatten zijn onder andere de Monitor Arbeidsongevallen, die jaarlijks wordt gepubliceerd door TNO, en het aantal geregistreerde meldingen van beroepsziekten door het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten. Daarbij is rekening gehouden met de onderschatting die in deze beide bronnen optreedt.

Voor het domein eerlijk werk is de kans op het risico in veel gevallen lastiger te bepalen. Binnen dit domein is het niet altijd duidelijk wat de risicopopulatie is. Bij illegale tewerkstelling is het bijvoorbeeld de vraag wat de risicopopulatie is, degenen die potentieel schade ondervinden. Zijn dat alle werknemers in Nederland die mogelijk verdrongen worden door illegaal tewerkgestelden? Of zijn dat alle in Nederland verblijvende buitenlanders die een tewerkstellingsvergunning nodig hebben om in Nederland te kunnen werken? Op inhoudelijke gronden is daarin steeds een keuze gemaakt. Vervolgens is, waar dat mogelijk was, gebruikt gemaakt van zo recent mogelijke cijfers over het optreden van het risico om de kans in te schatten.

Voor het domein bestaanszekerheid is het niet mogelijk om op de hierboven beschreven manier een inschatting van de kans te maken. Bij dit domein gaat het om het doelbereik van het systeem van Werk en Inkomen. Met andere woorden: bereiken de uitvoeringsinstanties UWV en SVB en gemeenten (gezamenlijk) de gestelde doelen? Het toezicht van de Inspectie SZW heeft uiteindelijk als missie bij te dragen aan de hoofddoelen van het stelsel van Werk en Inkomen: een zo laag mogelijk uitkeringsvolume en een doelmatige uitkeringsverstrekking. Een cijfermatige onderbouwing is binnen dit domein enkel mogelijk met betrekking tot de potentiële groep: het aantal personen op wie het risico (mogelijk) betrekking heeft. De daadwerkelijke kans is, gegeven de aard van het stelsel en het toezicht daarop, niet in te schatten op basis van cijfers waardoor de kans uiteindelijk kwalitatief is ingeschat. De onderbouwing van de kans is daarbij gebaseerd op de resultaten van onderzoek dat de afgelopen jaren is uitgevoerd, zowel door de inspectie, als door andere partijen. Daarbij gaat het om onderzoek dat in opdracht van het ministerie van SZW is uitgevoerd, onderzoek dat de uitvoeringsinstellingen UWV en SVB of gemeenten of hun vertegenwoordigers VNG en Divosa zelf hebben uitgevoerd en onderzoek dat door derden is uitgevoerd, waaronder wetenschappelijk onderzoek.

Effect

Bij het bepalen van het effect van een risico is een aantal uitgangspunten gehanteerd.

- Erkend wordt dat de effecten van risico's van diverse aard zijn. Een effect op het domein 'Eerlijk werken' is van andere aard dan een effect op het domein 'Bestaanszekerheid', en zelfs binnen de domeinen kan er diversiteit zijn in de aard van de effecten. Dit moet tot uiting worden gebracht in de wijze waarop de

effecten worden gescoord. Dit betekent dat er meerdere effectschalen moeten worden onderscheiden.

- Gegeven het feit dat er sprake zal zijn van meerdere effectschalen, is het streven tegelijk om het aantal schalen zo klein mogelijk te houden. Een grote diversiteit aan schalen zal noch de overzichtelijkheid, noch de vergelijkbaarheid ten goede komen. Dit betekent dat de effectschalen op een zo hoog mogelijk abstractieniveau dienen te liggen.
- De effectschalen sluiten bij voorkeur aan bij de missie van de Inspectie SZW (eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen).
- Hoewel er sprake is van effecten van diverse aard, zouden de uiteindelijke cijfermatige scores van effecten vergelijkbaar moeten zijn qua ernst van het effect. Met andere woorden: een score van 4 op de ene effectschaal is even 'erg' als een score van 4 op een andere effectschaal. Dit is nodig om de effecten met elkaar te kunnen vergelijken.
- Elk risico wordt op slechts één effectschaal gescoord, de schaal waar het risico de hoogste score op heeft. In de beschrijving van de risico's wordt wel ingegaan op mogelijk andere effectschalen waar het risico betrekking op heeft. Voor de weging is uitgegaan van de hoogste score.

Op basis van deze uitgangspunten heeft de inspectie een methodiek ontwikkeld om de effecten de scores.

In lijn met het tweede uitgangspunt en rekening houdend met het derde uitgangspunt is een onderscheid gemaakt in drie grondrechten: recht op leven, recht op een menswaardige behandeling en recht op sociale, culturele en economische ontplooiing.

In lijn met het derde uitgangspunt kan recht op leven worden gelinkt aan gezond en veilig werk, recht op een menswaardige behandeling aan eerlijk werk en aan het inkomensaspect van bestaanszekerheid voor iedereen, en recht op ontplooiing aan het werk c.q. participatieaspect van bestaanszekerheid.

Dit leidt tot een vijftal effectschalen:

1. Gezondheid, aansluitend bij het recht van leven en bij het missieonderdeel gezond en veilig werk.
2. Bestaanszekerheid, aansluitend bij het recht op een menswaardige behandeling en bij het missieonderdeel bestaanszekerheid voor iedereen.
3. Werknemersrechten, eveneens aansluitend bij het recht op een menswaardige behandeling en bij het missieonderdeel eerlijk werk.
4. Participatie, aansluitend bij het recht op sociale, culturele en economische ontplooiing en bij het missieonderdeel bestaanszekerheid voor iedereen.
5. (Vertrouwen in) de maatschappij, een effect dat indirect aansluit bij alle drie de grondrechten.

Sommige risico's zijn geen risico's voor de individuen die deel uitmaken van de samenleving (de individuele grondrechten), zoals werknemers of mensen met een uitkering, maar wel voor de samenleving als geheel (het maatschappelijk belang). Denk bijvoorbeeld aan uitkeringsgerechtigden die fraude plegen, werkgevers die op grote schaal illegale werknemers inzetten of medewerkers van gemeenten die zich richting uitkeringsgerechtigden onbeschoft gedragen. Dergelijke risico's kunnen het vertrouwen in de maatschappij (en als onderdeel daarvan de overheid) aantasten, en daarmee effect hebben op de mate waarin uiteindelijk binnen de samenleving de overheidinstituten in staat zijn de drie grondrechten te waarborgen. Onder deze effectschaal vallen alle effecten die niet direct op het individu betrekking hebben. Het gaat hierbij onder andere om verdringing op de arbeidsmarkt, oneerlijke concurrentie, ondermijning van de rechtsstaat en het functioneren van het stelsel.

De drie grondrechten sluiten aan bij de menselijke behoeftetheorieën van Maslow en Staub. Beide theorieën gaan ervan uit dat er een hiërarchie is in de behoeften van een mens waarbij de meest dominante (fysiologische) het eerst vervuld moeten worden. Ook uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat mensen verschillende prioriteiten hechten aan bepaalde thema's¹. Hieruit blijkt tevens dat mensen een hoge prioriteit geven aan veiligheid en gezondheid en minder prioriteit aan participatie. Vanwege dit uitgangspunt en vanwege de vergelijkbaarheid van scores is gekozen de effectschalen niet allemaal van dezelfde lengte te maken. Bij de schaalverdeling is rekening gehouden met de meest extreme vorm. Gezondheid (recht op leven) is gescoord op de grootste effectschaal: een 7-puntsschaal waarbij overlijden het ergste effect is.

Werknemersrechten en bestaanszekerheid (recht op een menswaardige behandeling) worden op een 6-puntsschaal gescoord. De meest extreme vorm op het gebied van werknemersrechten is slavernij. Op het gebied van bestaanszekerheid is de meest extreme vorm het niet hebben van voldoende middelen om in je bestaan te kunnen voorzien. Participatie (sociale, culturele en economische ontplooiing) wordt, evenals het maatschappelijk belang ten slotte gescoord op een 5-puntsschaal waarbij de meest extreme vorm op het gebied van participatie gescoord wordt als men volledig geïsoleerd in de samenleving staat en bij (vertrouwen in) de maatschappij een volledige ondermijning van de rechtsstaat ontstaat. Het gebruik van 5- tot 7-puntschalen zorgt voor voldoende variatie tussen de risico's. Immers, hoe kleiner de schaal, des te groter de kans dat veel risico's dezelfde score krijgen en daarmee wordt het lastig om differentiatie aan te brengen.

¹ SCP (2011). *De sociale staat van Nederland*, Den Haag; SCP (2011). *Maatschappelijke prioriteiten 2007-2011*, internetbijlage bij COB-Kwartaalbericht 2011|2.

Tabel 2. Effectschalen

| Grondrechten | Effecten (Aantasting van...) | Schaal |
|--|--|--------|
| Recht op leven | <ul style="list-style-type: none"> • Gezondheid | 1-7 |
| Recht op menswaardige behandeling | <ul style="list-style-type: none"> • Bestaanszekerheid • Werknemersrechten | 1-6 |
| Recht op sociale, culturele en economische ontplooiing | <ul style="list-style-type: none"> • Participatie | 1-5 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • (Vertrouwen in) de maatschappij | 1-5 |

Binnen het domein van gezond en veilig werken (arbeidsomstandigheden) beschikt de inspectie over een cijfermatige onderbouwing van het schadelijke effect dat werknemers ondervinden als het risico zich feitelijk heeft voor gedaan. Daarbij is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'disability weights', die worden gebruikt bij het berekenen van 'disability-adjusted life years' (DALY's). Dit is een maat die onder meer door de World Health Organization wordt gebruikt om de ziektelast van bepaalde aandoeningen te bepalen. Daarbij wordt zowel rekening gehouden met de mate waarin de aandoening de kwaliteit van leven aantast, als de mate waarin de aandoening tot eerder overlijden leidt. Voor elke aandoening is een 'disability weight' vastgesteld, die de ernst van de aandoening weergeeft op een schaal van 0 (best mogelijke gezondheid) tot 1 (slechtst mogelijke gezondheid). Voor elk risico en subrisico op het domein van gezond en veilig werken is op basis van beschikbare cijfers over beroepsziekten en ongevallen bepaald tot welke aandoeningen het optreden van het risico kan leiden. Vervolgens is een (gewogen) 'disability weight' berekend voor dit risico of subrisico. Dit cijfer is ten slotte vertaald naar een score op de 7-punts gezondheidsschaal. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat veel arbeidsgerelateerde aandoeningen van minder ernstige aard zijn. Dit betekent dat, om voldoende diversiteit te krijgen, de indeling van de 7-punts schaal niet lineair is.

Tabel 3. Overzicht effectscores

| Effectwaarde | Gezond en veilig werken ('disability weight') |
|--------------|---|
| 1 | 0-.025 |
| 2 | .025-.05 |
| 3 | .05-.10 |
| 4 | .10-.20 |
| 5 | .20-.40 |
| 6 | .40-.75 |
| 7 | .75-1 |

Voor de andere domeinen is het schadelijke effect lastiger te bepalen. Hoe meet je wat de mate van verdringing is door illegale tewerkstelling of onderbetaling? En in hoeverre wordt de uitkeringsgerechtigde geschaad doordat de uitkeringsverstrekking niet optimaal verloopt? Voor het bepalen van schade binnen deze domeinen zijn de diverse risico's tegen elkaar afgewogen en op basis daarvan is een score bepaald op de meest relevante effectschaal.

Het scoren van kans en effect is uitgevoerd door de projectgroep, op basis van alle beschikbare informatie: registraties, rapportages, factsheets, gesprekken met inhoudelijke experts van het Expertisecentrum Arbo, specialisten op het gebied van arbeidsmarktfraude en specialisten op het terrein van werk en inkomen.

De resultaten van de kwantificering zijn vervolgens voorgelegd aan een groep directeuren en afdelingshoofden binnen de inspectie met de vraag of zij zich herkennen in de resultaten. Dit zorgde bij een gering aantal (sub)risico's tot een heroverweging van de kans of het effect en tot een minimale verschuiving van een beperkt aantal risico's.

Stap 5: resultaten weergeven

Het eindproduct van het project Inspectiebrede risicoanalyse 3.0 is een overzicht van risicothema's en bijbehorende subrisico's in termen van blootstelling, kans en effect, aangevuld met de voor programmering benodigde onderbouwing. Deze onderbouwing is vastgelegd in een naslagwerk. Dit naslagwerk is deel twee van dit rapport en is vastgelegd in een apart document. Per thema wordt daar ingegaan op:

- specifieke risico's binnen een thema;
- de potentiële kans; dit betreft het aantal mensen dat mogelijk wordt blootgesteld aan het risico;
- de kans dat een risico optreedt plus een onderbouwing daarvoor;
- het schadelijk effect dat wordt veroorzaakt indien een risico zich voor doet, gescoord op verschillende typen schades;
- de relevante wetgeving waar het risico betrekking op heeft;

- ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het (sub)risico;
- de sectoren waarin het risico hoofdzakelijk voorkomt;
- de gebruikte bronnen.

Daarnaast wordt een risicodiagram opgeleverd waarin alle hoofdthema's staan. Ook is er per hoofdthema een diagram opgeleverd met alle subrisico's en een tabel met sectoren waarin de risico's voorkomen. De grootte van het bolletje waarmee de risico's in het diagram worden weergegeven toont de omvang van de potentiële groep blootgestelde mensen. Hoe groter het bolletje, des te groter de blootgestelde groep. Deze documenten bieden tezamen de basis voor de probleem- of doelgroep analyses. Door de verscheidenheid aan informatie kan de projectgroep die zich bezighoudt met de programmering bijvoorbeeld inzetten op thema's die hoog op effect en/of kans scoren of op sectoren waarin veel risico's naar voren komen.

Stap 6: volgen van ontwikkelingen

Per risico is in kaart gebracht welke ontwikkelingen zich de komende jaren zullen voordoen. Ontwikkelingen blijven zich continu voordoen. Dit betekent dat risicoanalyse eveneens een continu proces is, te meer omdat bij de uitwerking van het meerjarenplan in een jaarplan behoefte bestaat aan een actuele risicoanalyse.

Risicoanalyse is een continu proces waarbij nieuwe ontwikkelingen bijgehouden worden in het naslagwerk zodat de informatie over de risico's actueel blijft. Dit betekent dat er een directe link is tussen signalering en risicoanalyse. Op deze wijze kan er op elk moment een update van de risicoanalyse gemaakt worden. De ontwikkelingen kunnen namelijk van invloed zijn doordat het tot een toe- of afname van de kansen en/of de effecten van risico's kan leiden. Kennis nemen van deze informatie is relevant omdat het de Inspectie de mogelijkheid geeft om te anticiperen op de toekomst.

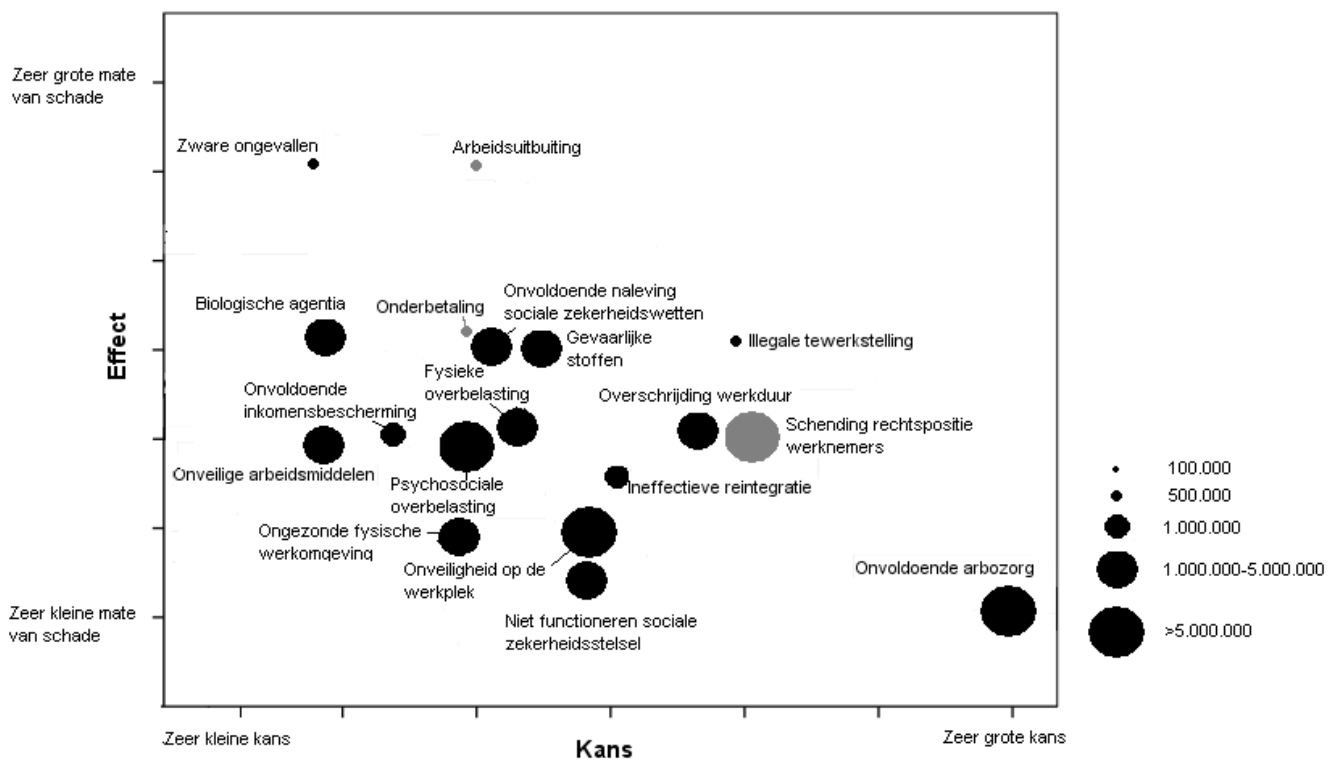
Risico's in beeld

Om de risico's uit de inspectiebrede risicoanalyse te kunnen vergelijken, zijn ze weergegeven in een risicodiagram waarin blootstelling, kans en effect uit af te lezen zijn.

De Inspectie SZW wil kunnen sturen op het handhaven van risico's. Daarom zijn ook diagrammen gemaakt van elk afzonderlijk risicothema waarin de subrisico's worden weergegeven. Zo wordt per risicothema inzichtelijk waar de grootste problemen zich voordoen.

De kenmerken ontwikkelingen, sectoren en relevante wetgeving worden niet meegenomen in het scoren van de risico's maar worden wel beschreven in het naslagwerk. Zo worden deze criteria wel zichtbaar gemaakt, zonder dat ze van directe invloed zijn op de plaats van een risico binnen een diagram. Er kan dus wel rekening mee worden gehouden bij de beslissing op welke risico's de inspectie in de toekomst gaat inzetten.

Overzicht van de risicothema's

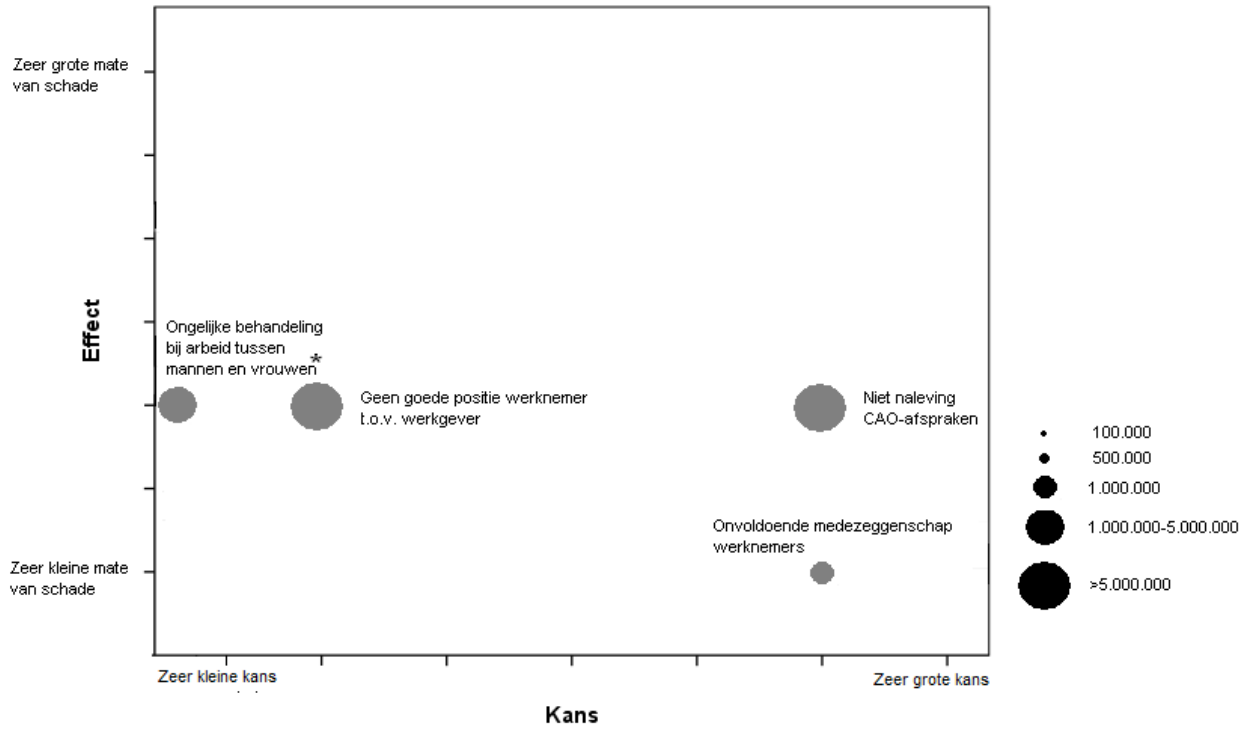


Horizontaal staat de kans weergegeven en verticaal het effect. De grootte van het bolletje waarmee de risico's in het diagram worden weergegeven toont de potentiële groep blootgestelde mensen. Hoe groter het bolletje, des te groter de blootgestelde groep. Voor sommige risico's is onvoldoende informatie aanwezig om een betrouwbare

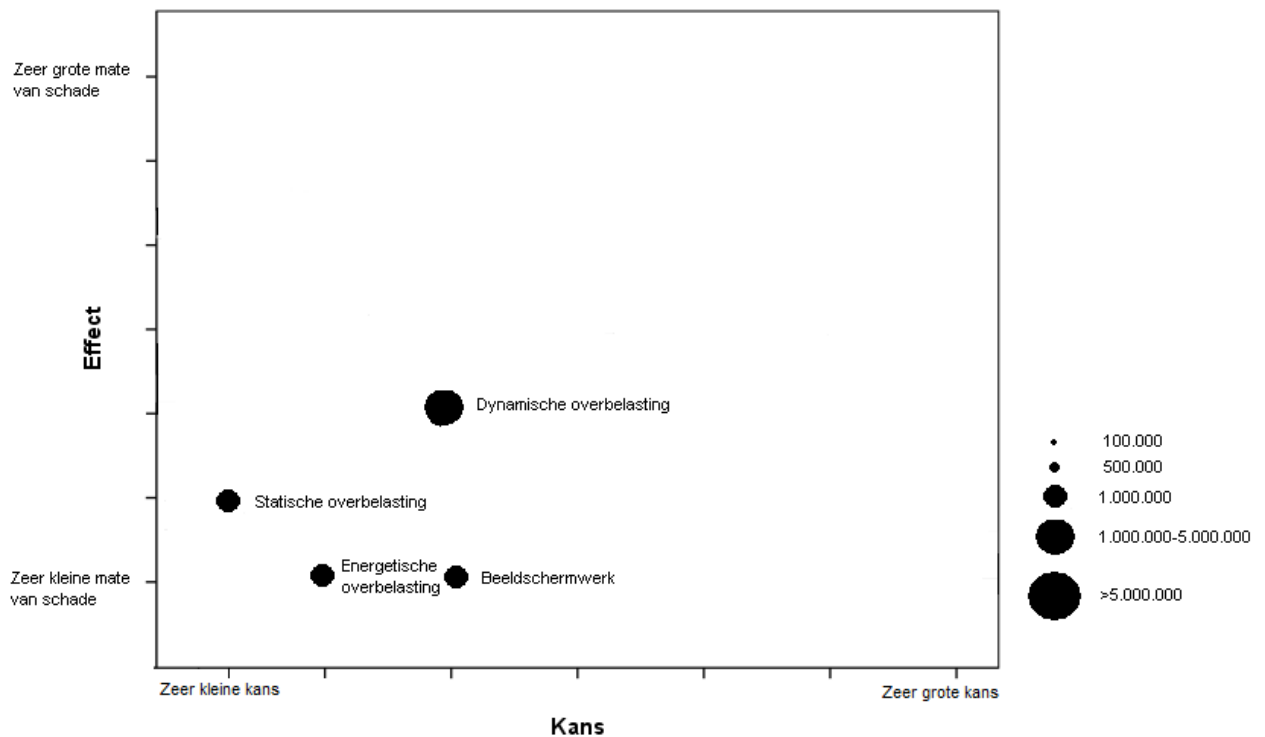
schatting van kans en/of effect te geven. In dat geval is het bolletje grijs in plaats van zwart.

Overzicht subrisico's per risicothema

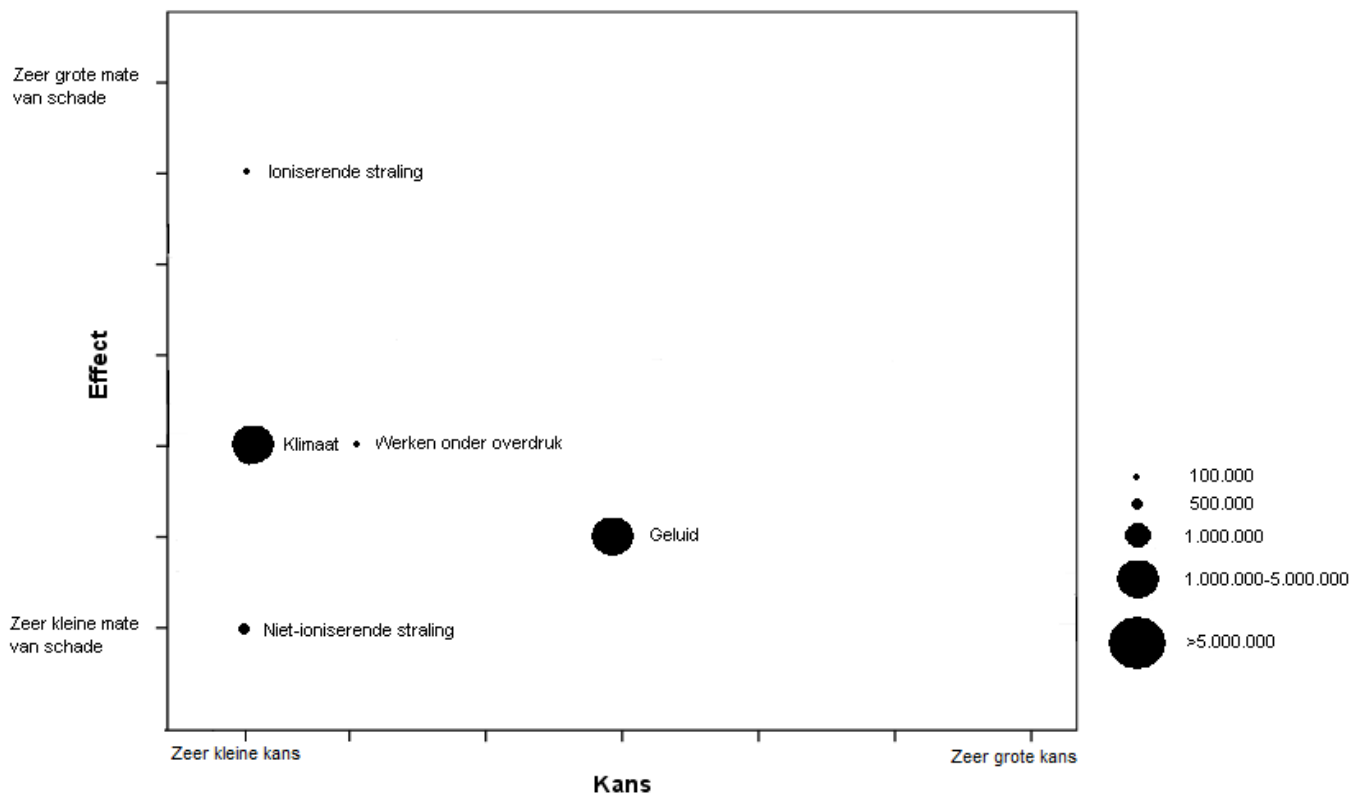
Schending rechtspositie werknemers



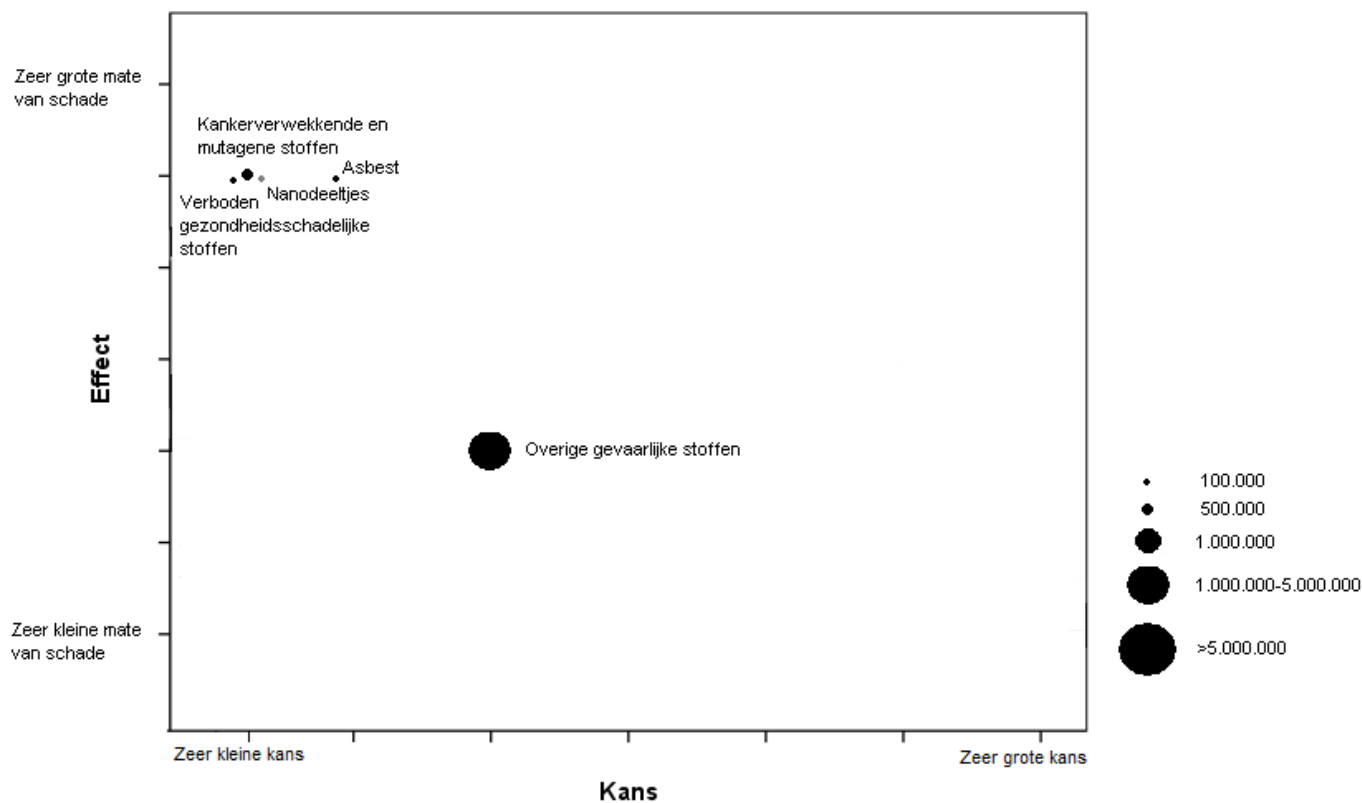
Fysieke overbelasting



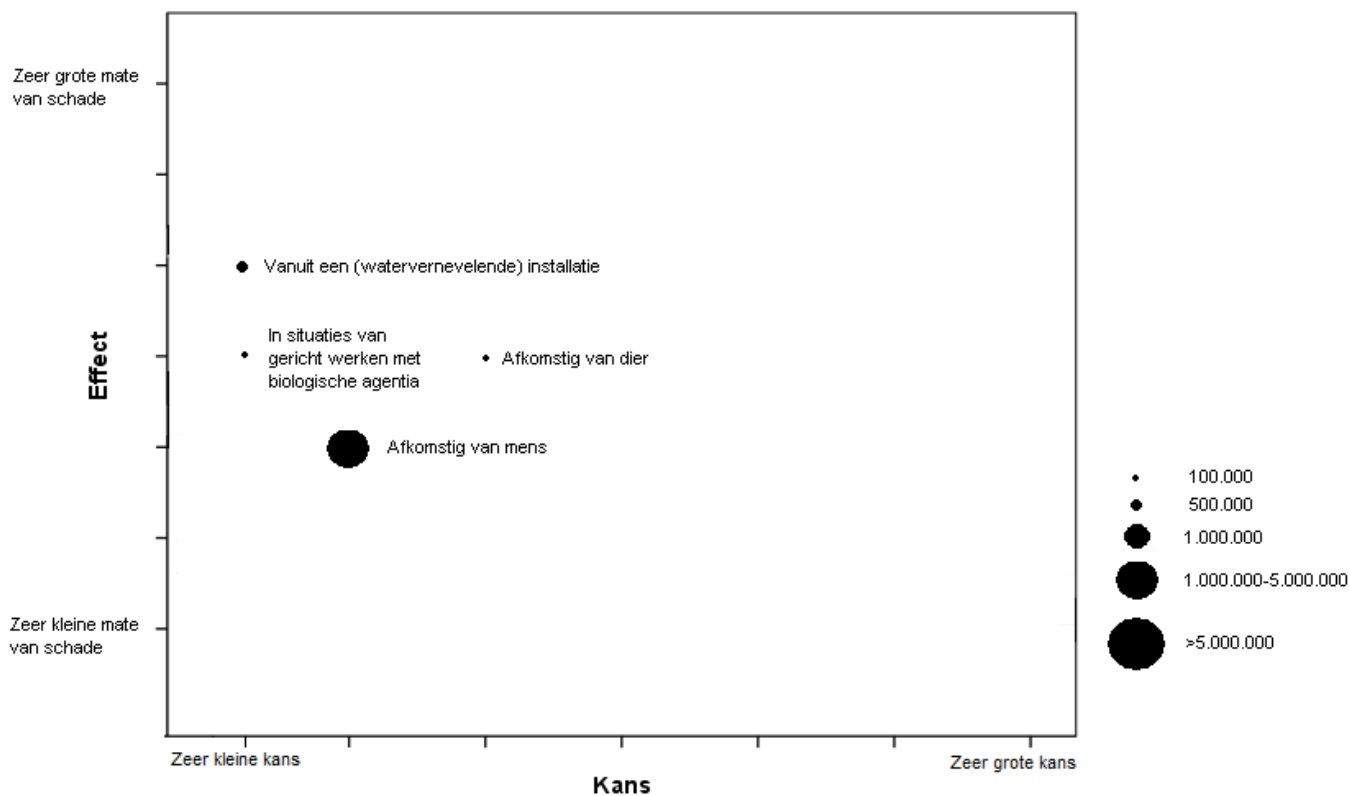
Ongezonde fysische werkomgeving



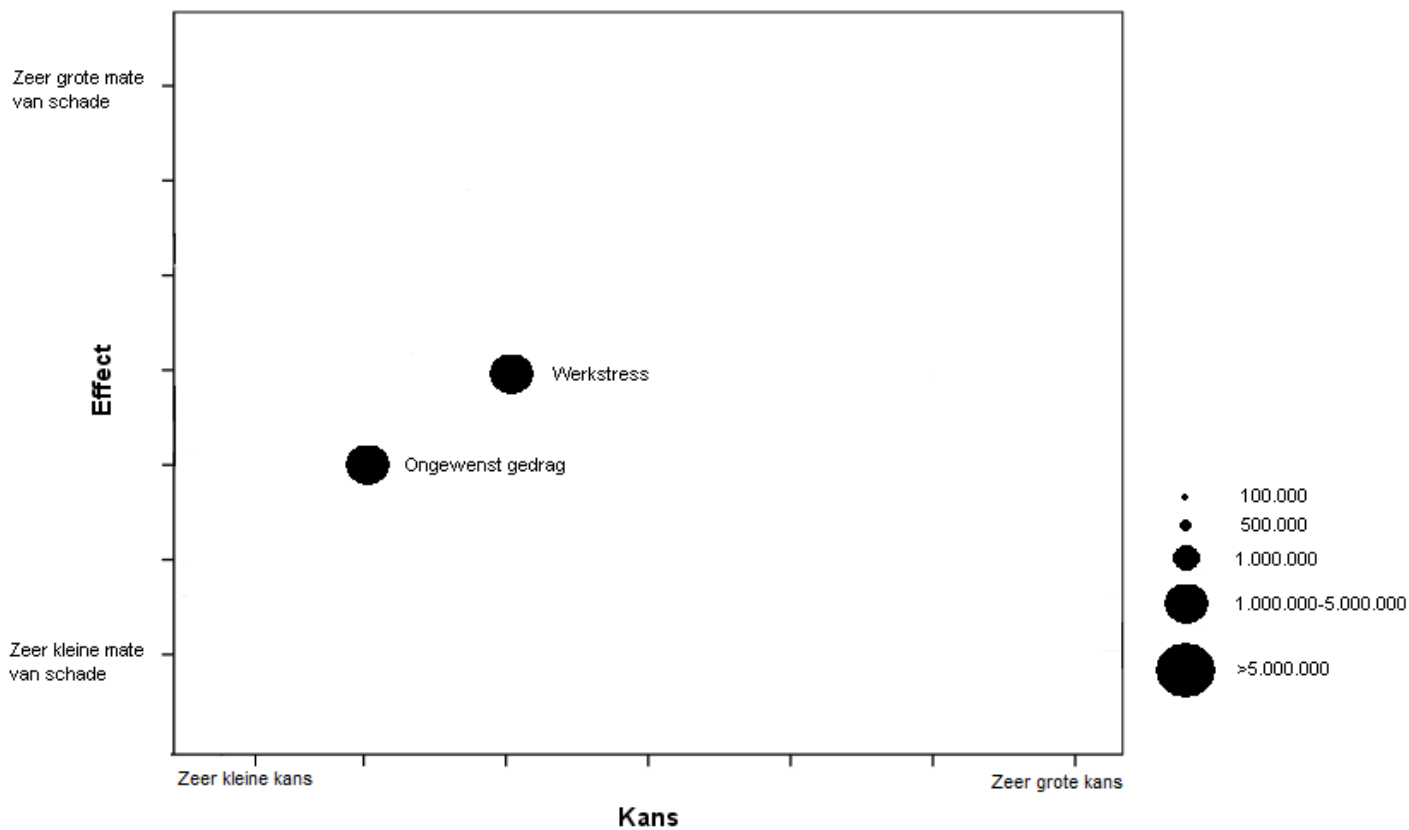
Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen



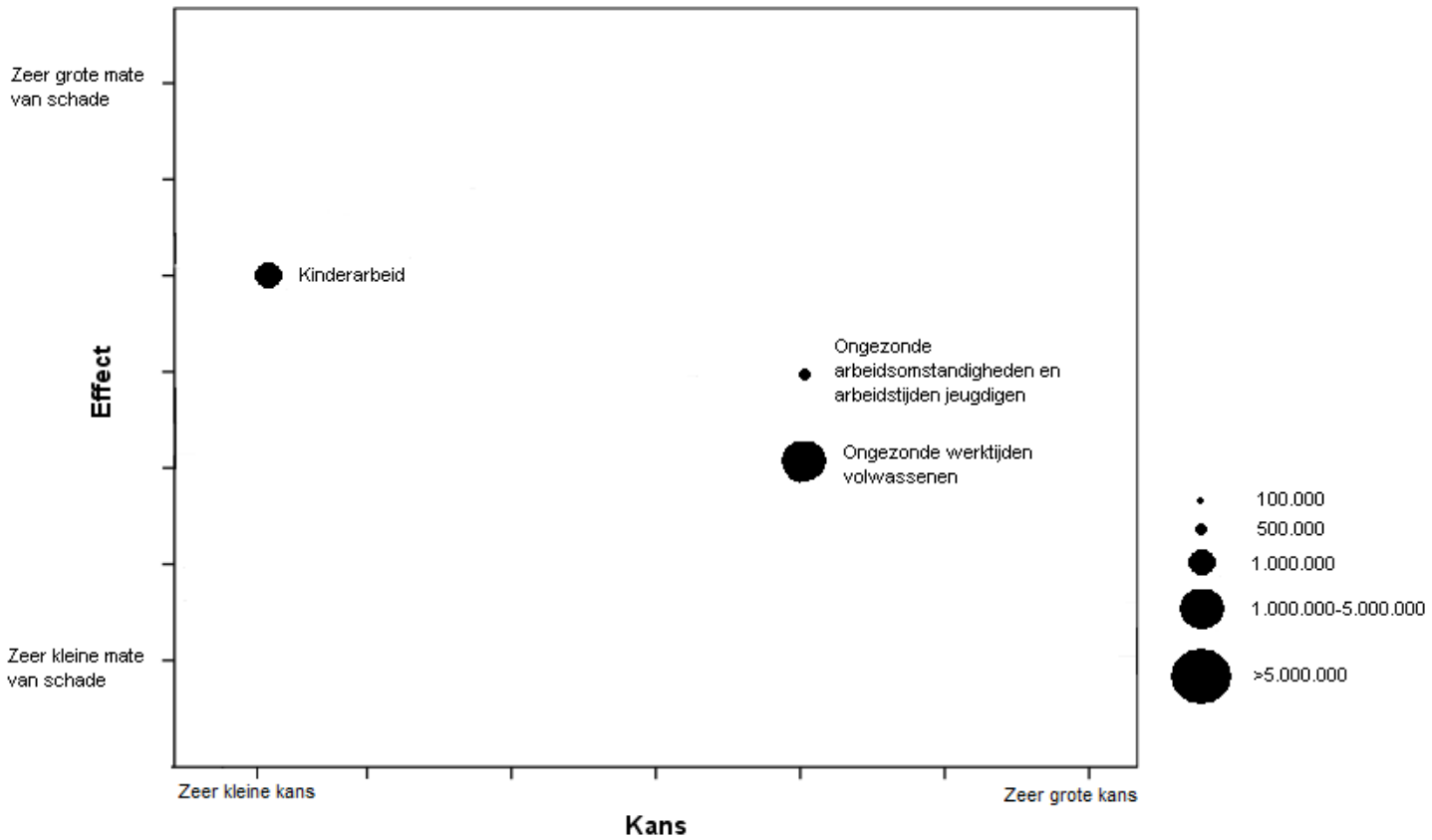
Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia



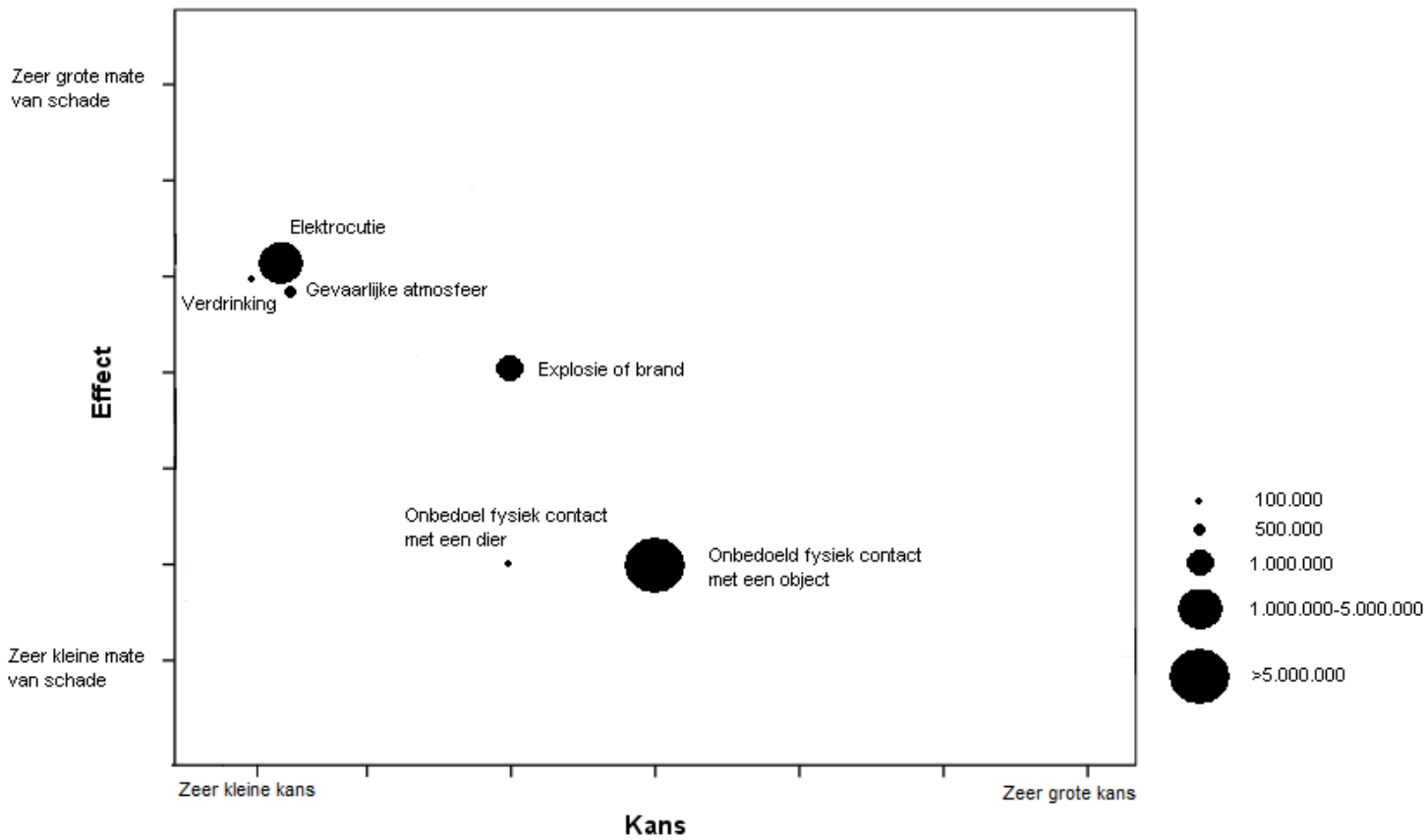
Psychosociale en cognitieve overbelasting



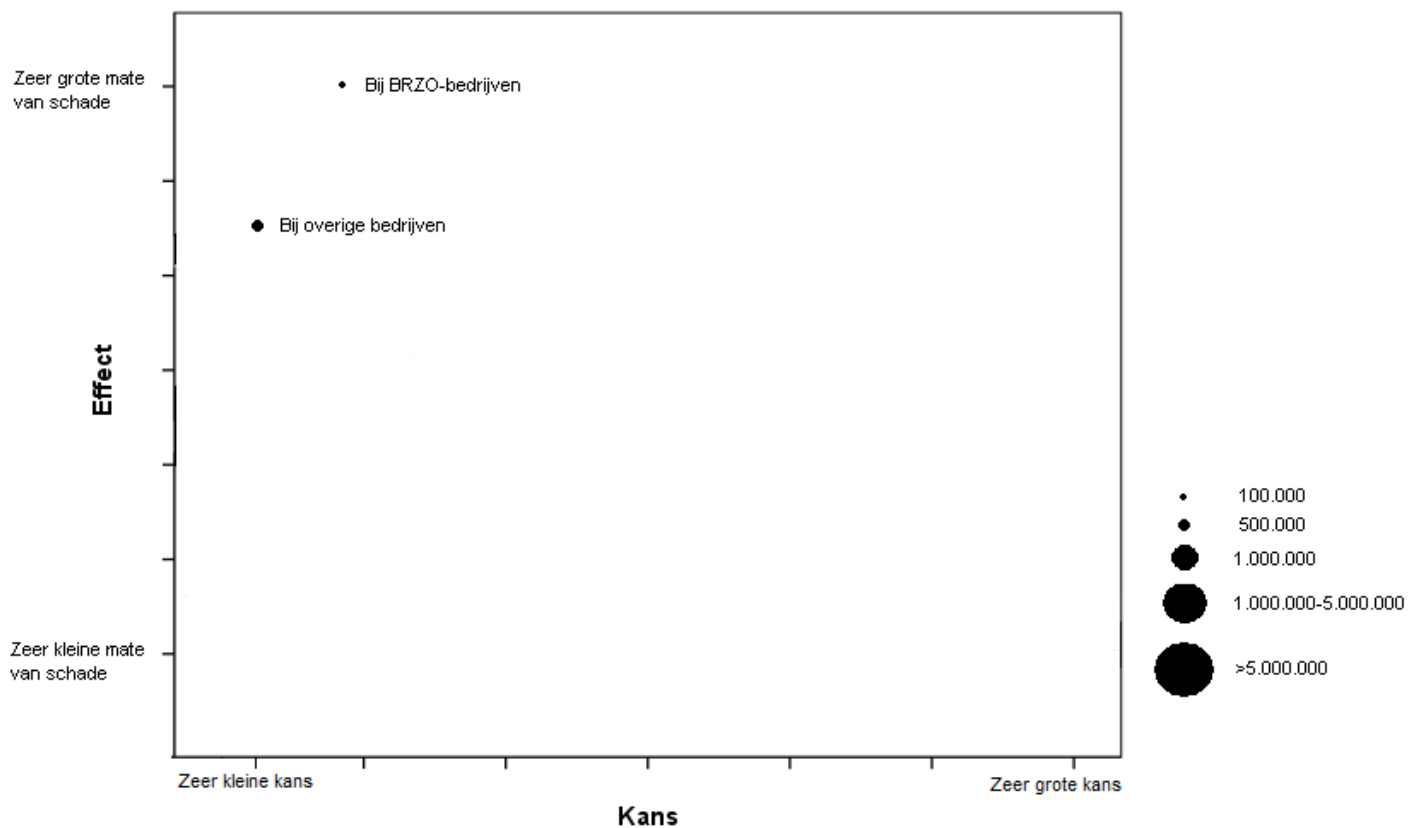
Overbelasting als gevolg van werkduur



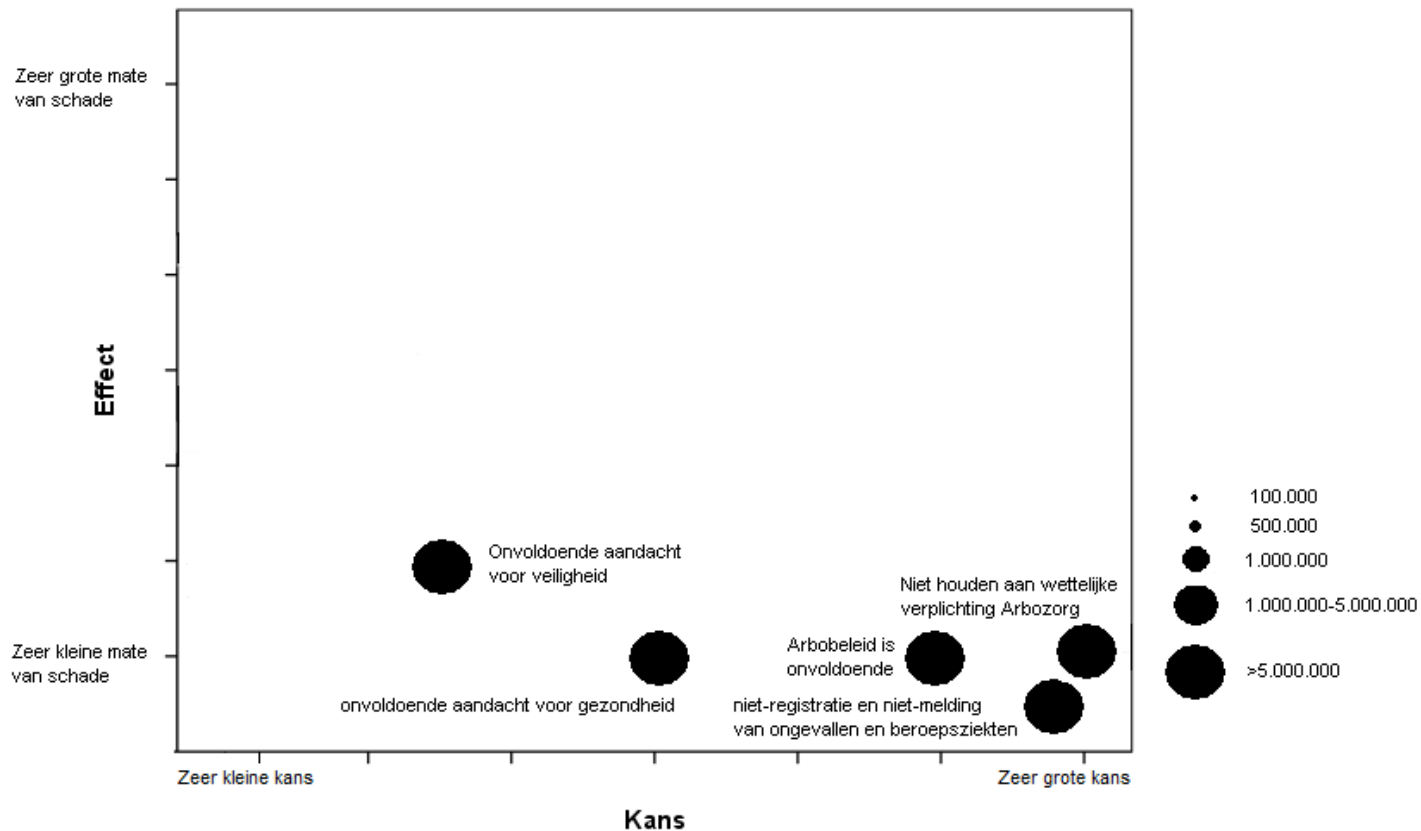
Onveiligheid op de werkplek



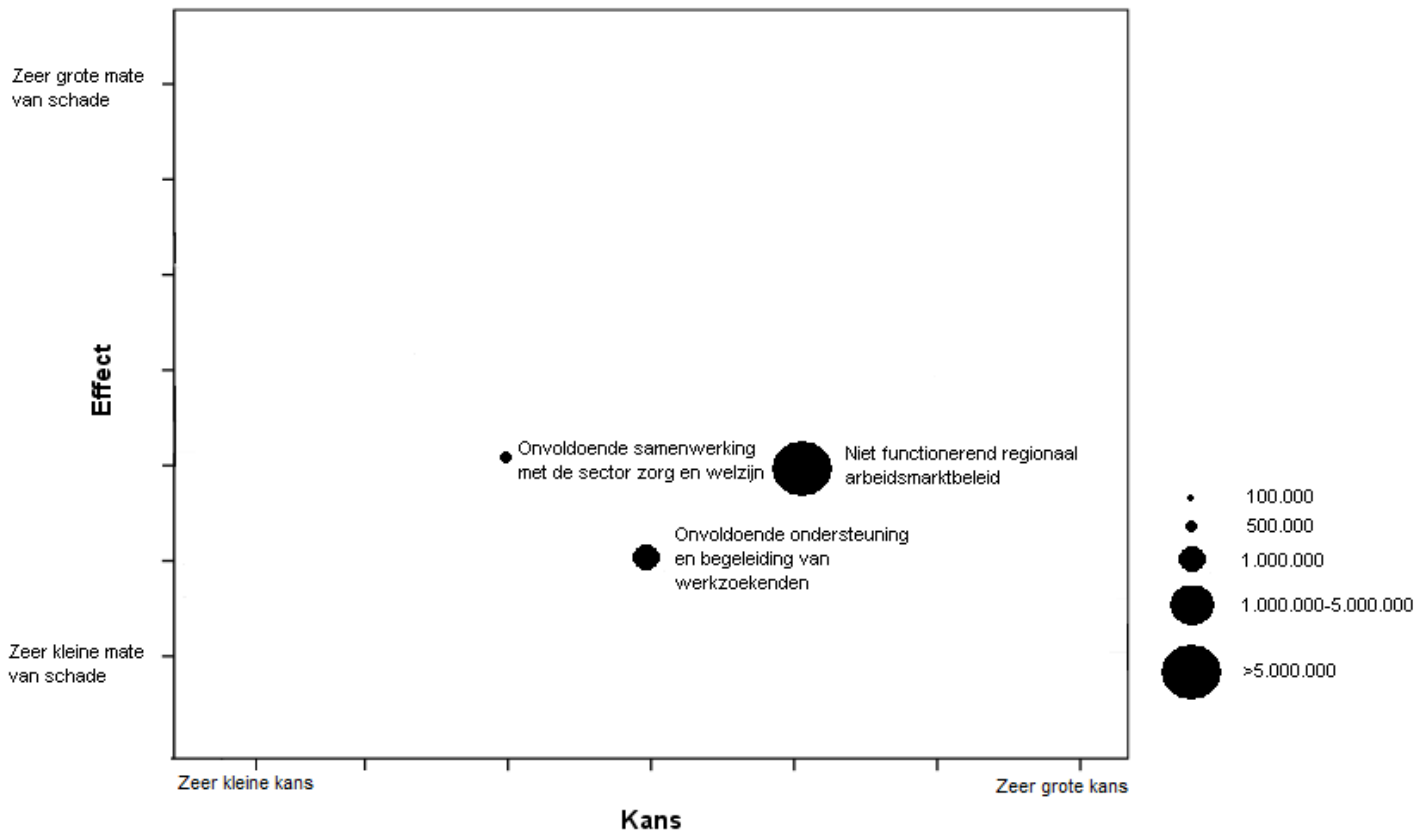
Zware ongevallen



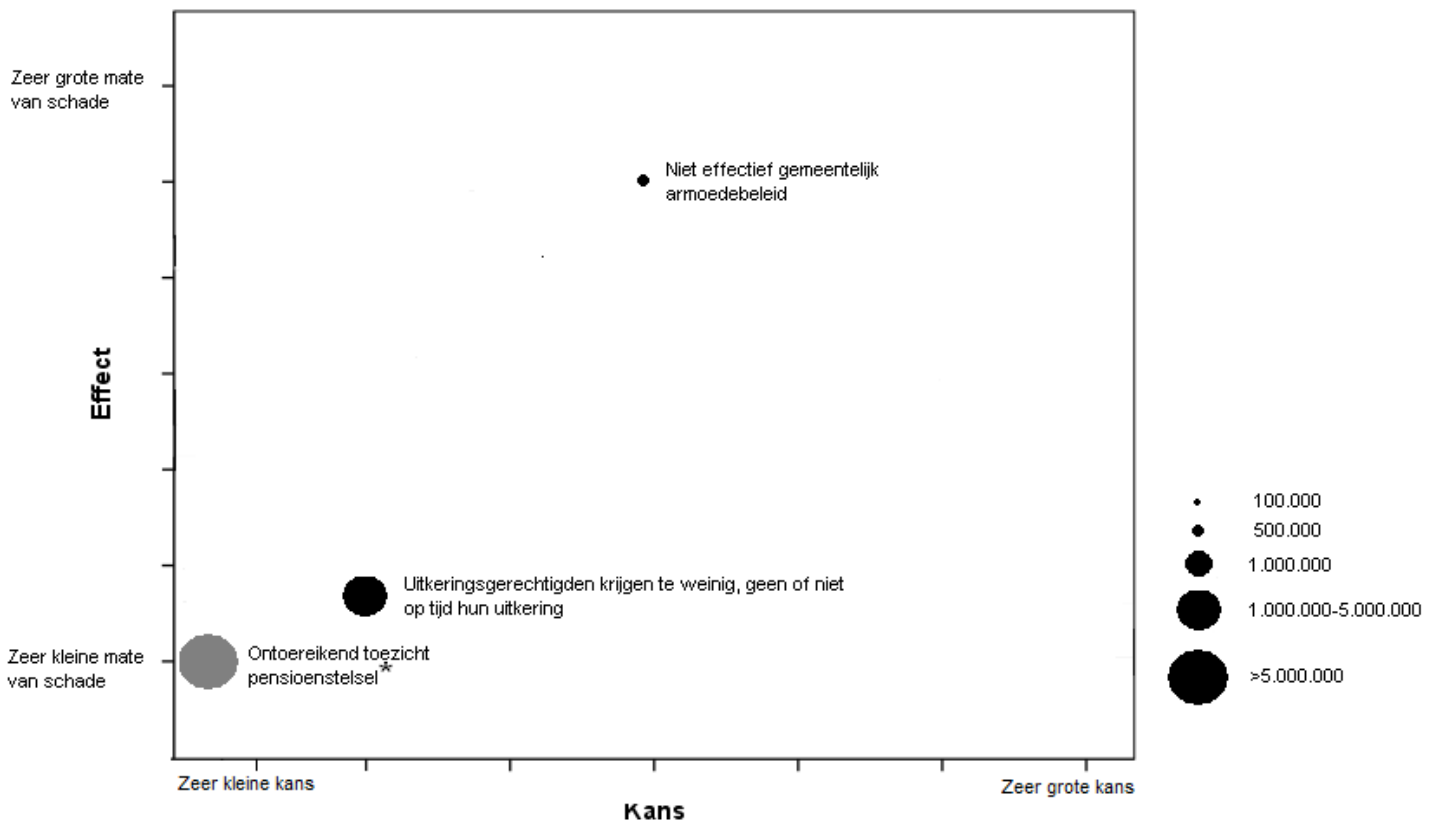
Onvoldoende Arbozorg



Ineffectieve re-integratie

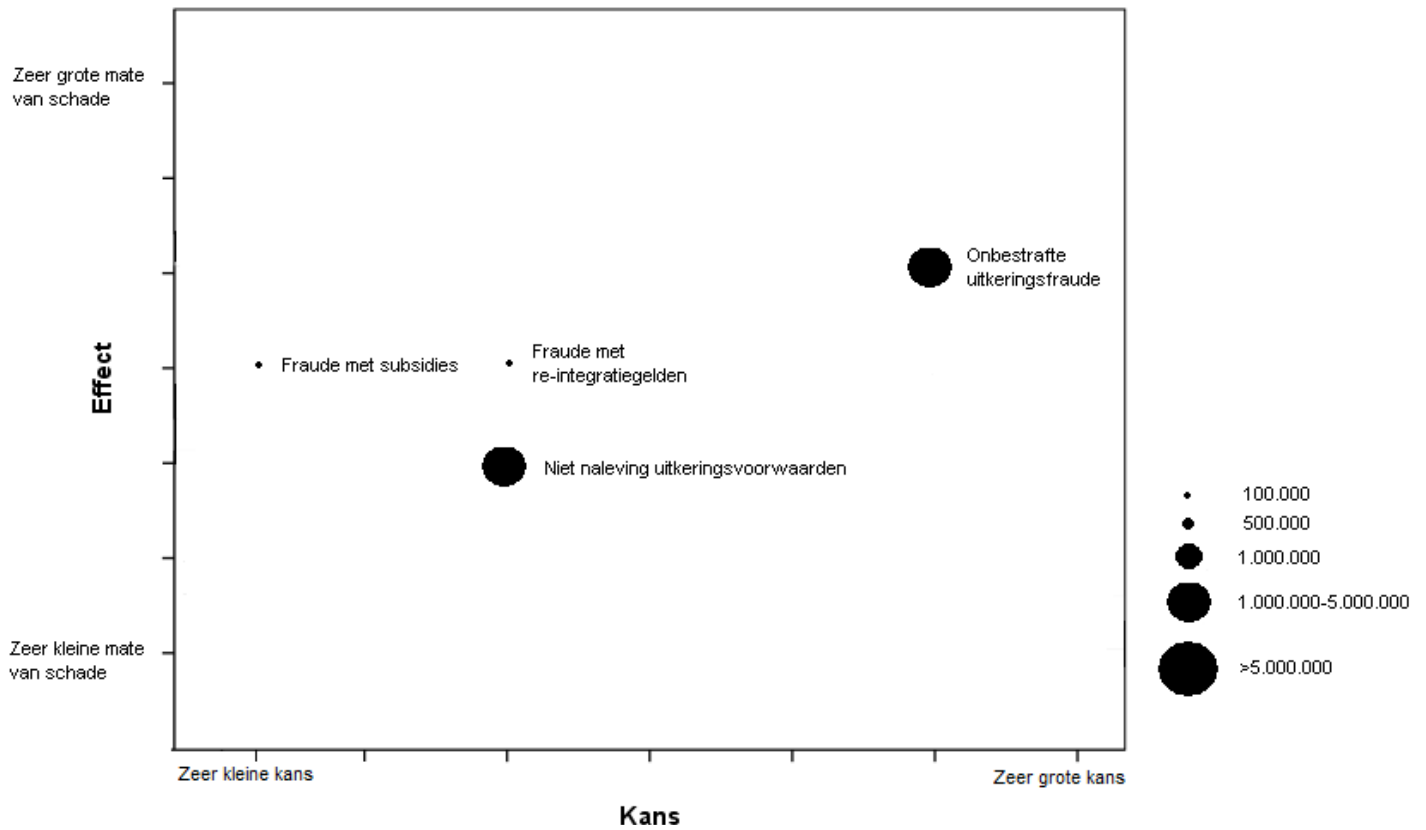


Onvoldoende inkomensbescherming

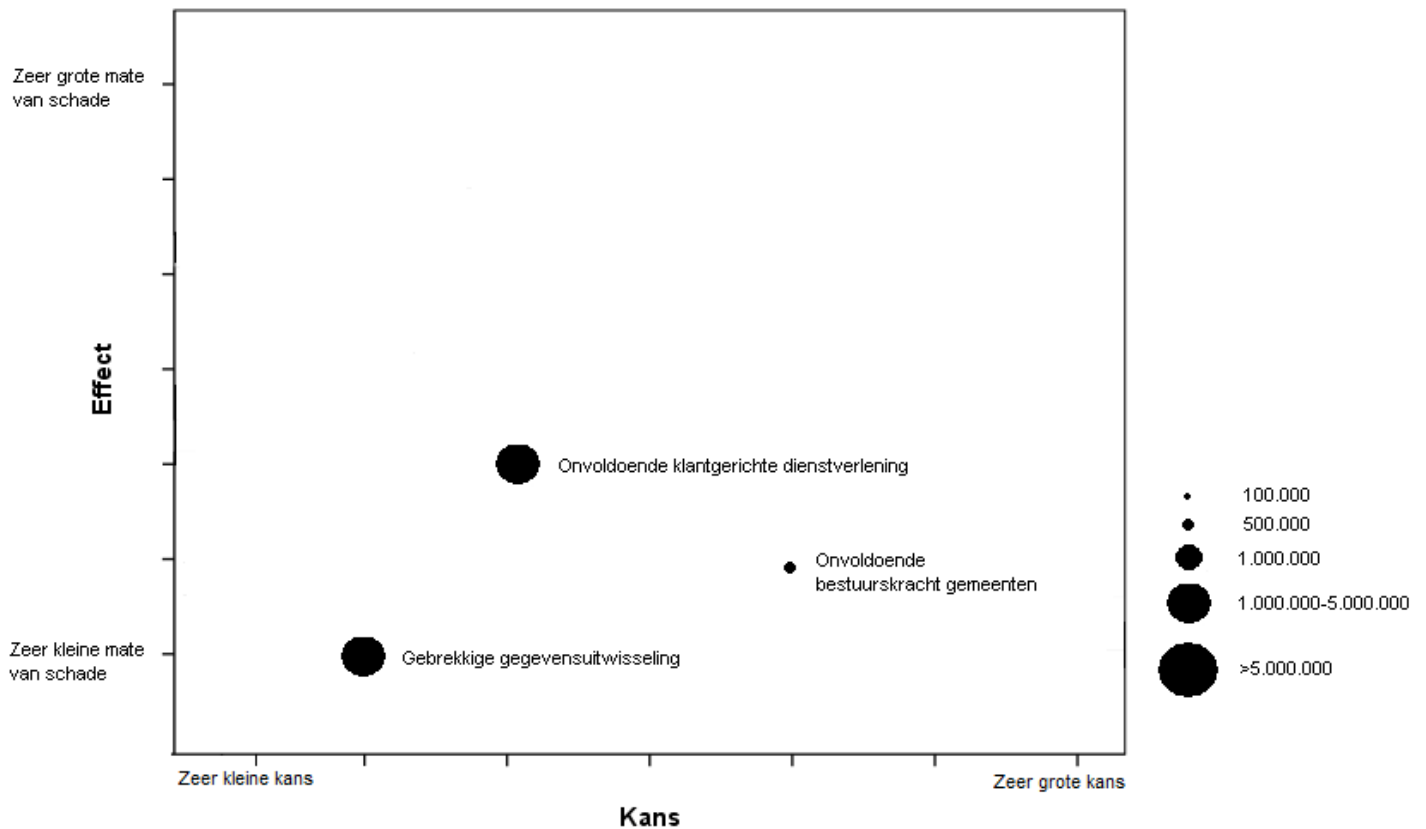


* De kans van dit risico kan niet worden ingeschat

Onvoldoende naleving sociale zekerheidswetten



Niet optimaal functioneren sociale zekerheidsstelsel



Bijlage 1: Lijst met risicothema's en subrisico's

Risicoanalyse Inspectie SZW: voor eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen

Eerlijk werk

1. Illegale tewerkstelling

- Misbruik Kennismigrantenregeling
- Misbruik Studentenregeling
- Fraude met stagiaires
- Fraude met au-pairs

2. Onderbetaling

3. Arbeidsuitbuiting

4. Schending rechtspositie werknemers

- Geen goede positie werknemer t.o.v. werkgever
- Niet naleving CAO afspraken
- Ongelijke behandeling bij arbeid tussen mannen/vrouwen en vaste/flexibele werknemers
- Onvoldoende medezeggenschap werknemers

Gezond en veilig werk

5. Fysieke overbelasting

- Dynamische overbelasting
- Statische overbelasting
- Energetische overbelasting
- Beeldschermwerk

6. Ongezonde fysieke werkomgeving

- Klimaat
- Geluid

- Ioniserende straling
- Niet-ioniserende straling
- Werken onder overdruk

7. Gezondheidsschade door blootstelling aan gevaarlijke stoffen

- Kankerverwekkende en mutagene stoffen
- Asbest
- Verboden gezondheidsschadelijke stoffen
- Nanodeeltjes
- Overige gevaarlijke stoffen

8. Gezondheidsschade door blootstelling aan biologische agentia

- Afkomstig van mens
- Afkomstig van dier
- Vanuit een (watervernevelende) installatie
- In situaties van gericht werken met biologische agentia

9. Psychosociale en cognitieve overbelasting

- Werkstress
- Ongewenst gedrag

10. Overbelasting als gevolg van werkduur

- Ongezonde werktijden volwassenen
- Ongezonde arbeidsomstandigheden en arbeidstijden jeugdigen
- Kinderarbeid

11. Onveiligheid op de werkplek

- Onbedoeld fysiek contact met een object
- Onbedoeld fysiek contact met een dier
- Explosie of brand
- Gevaarlijke atmosfeer
- Elektrocutie
- Verdrinking

12. Zware ongevallen

- Bij BRZO-bedrijven
- Bij overige bedrijven

13. Onveilig ontwerp arbeidsmiddelen

- Oneerlijke concurrentie fabrikanten door concessies aan veiligheid
- Onveilige en ongezonde situaties werkvloer door ondeugdelijk materieel
- Onvoldoende functioneren normcommissies

14. Onvoldoende Arbozorg

- Niet houden aan wettelijke verplichtingen Arbozorg
- Arbobeleid is onvoldoende
- Onvoldoende aandacht voor veiligheid
- Onvoldoende aandacht voor gezondheid
- Niet-registratie en niet-melding van ongevallen en beroepsziekten

Bestaanszekerheid voor iedereen

15. Ineffectieve re-integratie

- Onvoldoende samenwerking met de sector zorg en welzijn
- Niet functionerend regionaal arbeidsmarktbeleid
- Onvoldoende ondersteuning en begeleiding van werkzoekenden

16. Onvoldoende inkomensbescherming

- Niet effectief gemeentelijk armoedebelief
- Uitkeringsgerechtigden krijgen te weinig, geen of niet op tijd hun uitkering
- Ontoereikend toezicht pensioenstelsel

17. Onvoldoende naleving sociale zekerheidswetten

- Niet naleving uitkeringsvoorwaarden
- Onbestrafte uitkeringsfraude
- Fraude met subsidies
- Fraude met re-integratiegelden

18. Niet optimaal functioneren sociale zekerheidsstelsel

- Onvoldoende klantgerichte dienstverlening
- Gebrekkige gegevensuitwisseling
- Onvoldoende bestuurskracht gemeenten