

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1412

Vragen van de leden **Palland, Peters** en **Omtzigt** (allen CDA) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht «Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes»* (ingezonden 20 oktober 2020).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 22 januari 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1313.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes»? Wat is uw reactie op dit bericht?¹

Antwoord 1

Ja. Het stelsel van regels is wijdvertakt om eerlijk, gezond en veilig werk te bevorderen². Het is tevens fijnvertakt. Toezicht en rechtsgang zijn gericht op beoordeling van feiten en omstandigheden van de individuele overtreder en overtreder, meestal de werkgever, die in staat gesteld wordt en gelegenheid heeft zijn zienswijze en informatie (kosteloos) te overleggen. De bestuursrechtelijke (en strafrechtelijke) procesgang is met veel waarborgen omgeven zodat de beoordeling en weging van de feiten en omstandigheden van het individuele geval plaatsvindt. En zodat de zienswijze en informatie van de (mogelijke) overtreder de uitkomsten aantoonbaar beïnvloedt, zoals de geaggregeerde cijfermatige analyse in de bijlage bij mijn brief bij deze antwoorden laat zien.

Tegelijk geef ik in mijn brief aan dat een adequate gevalsbehandeling en rechtsbescherming weliswaar een noodzakelijke voorwaarde van overheids-optreden is, maar dat dit nog niet aantoonbaar is dat het wijd- en fijnvertakte

¹ Financieele Dagblad, 19 oktober 2020, «Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes», <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33207-3.html> <https://fd.nl/economie-politiek/1337055/arbeidsinspectie-gaf-werkgevers-jarenlang-onterechte-en-te-hogeboetes>

² De regels voor veilig, gezond en eerlijk werk zijn opgenomen in een zevental wetten: Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Arbeidstijdenwet (Atw), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), Warenwet, Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Onder andere Arbeidsuitbuiting/mensenhandel is strafbaar ingevolge het wetboek van strafrecht.

stelsel de meest optimale bijdrage aan gezond, veilig en eerlijk werk is. Die vraag wil ik ook in alle openheid en gezamenlijkheid met werkgevers-, werknemersorganisaties, wetenschappers en stakeholders van een antwoord laten voorzien.

Vraag 2

Is het correct dat vooral kleine ondernemers de dupe zijn van de versterkte fraudeaanpak?

Antwoord 2

Ik zie daarvoor geen aanwijzingen. In de regelgeving is juist op een aantal plekken nadrukkelijk rekening gehouden met de omvang van een onderneming. Bepaalde verplichtingen gelden niet voor kleine ondernemingen. Zoals het in dienst hebben van een preventiemedewerker, dat kan de werkgever/eigenaar zelf doen. Ook voor de verplichte toetsing van de RI&E door een gecertificeerde arbodeskundige gelden voor kleine bedrijven uitzonderingen. Daarnaast geldt dat bijvoorbeeld in de boetebeleidsregels van de Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat kleine ondernemingen boetes krijgen van 10% van het normbedrag. Grote bedrijven krijgen een boete van 100%. De boete voor illegale tewerkstelling wordt voor overtreders die niet als rechtspersoon worden aangemerkt gehalveerd. In de Arbeidstijdenwet is de boete voor kleine bedrijven (minder dan 10 werknemers) 50% van het normbedrag. Voor grote bedrijven (meer dan 100 werknemers) is dat 150%. Daarbij komt dat de Inspectie SZW een gedifferentieerde aanpak hanteert met een breed palet aan interventies en met gebruikmaking van verschillende handhavinginstrumenten.

Vraag 3

Bent u bekend met het signaal van MKB Nederland over het boetebeleid? Wat is uw reactie hierop?

Antwoord 3

Ja. In het nieuwsbericht van 20 oktober jl. op de website van MKB Nederland wordt verwezen naar het in vraag 1 aangehaalde bericht. Het nieuwsbericht stelt onder meer dat de Inspectie SZW boetes niet moet voorstellen, maar het verbeteren van de werkwijze in bedrijven. De Inspectie SZW zou naast toezicht houden en handhaven, werkgevers hulp moeten bieden bij naleving van regels, aldus MKB Nederland. De in mijn brief aan uw Kamer geschetste ontwikkeling in het toezicht en de door de Inspectie SZW gehanteerde brede interventiemix komt daarmee denk ik in hoge mate overeen. Als voorbeeld noem ik de zelfinspectietools van de Inspectie SZW, waarmee werkgevers concrete handvatten hebben snel en eenvoudig zelf te controleren hoe ze aan de wet- en regelgeving kunnen voldoen. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers die een inspectietool gebruiken vaker dan anderen overgaan tot maatregelen om eerlijker, gezonder en veiliger te werken.³ De tools zijn afgelopen september uitgebreid en vernieuwd. De Inspectie SZW is actief in gesprek met stakeholders, zoals de werkgeversvertegenwoordiging en werknemersvertegenwoordiging over haar prioriteiten en werkwijzen.

Vraag 4

Is het correct dat de Inspectie SZW onder de argumentatie van het belang van de rechtsontwikkeling het beleid heeft om zoveel mogelijk door te procederen in rechtszaken aangaande opgelegde boetes?

Antwoord 4

Nee, er wordt niet automatisch of zoveel mogelijk doorgeprocedeerd. Het betreft steeds een weging per geval. Als een rechtbank een uitspraak heeft gedaan, dan wordt van geval tot geval beoordeeld of het wenselijk is om hoger beroep in te stellen, bijvoorbeeld als een uitspraak niet in lijn is met het vastgestelde beleid. Als vervolgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak heeft gedaan, dan wordt dit oordeel – ook in toekomstige zaken met eenzelfde feitencomplex – altijd opgevolgd.

³ Zie: <https://www.zelfinspectie.nl>

Vraag 5

In hoeveel gevallen gaat de Inspectie SZW na een voor de Inspectie negatieve uitspraak in eerste aanleg in hoger beroep?

Antwoord 5

Onderstaande tabel toont het aantal gevallen waarin een overtreder of het Ministerie van SZW in hoger beroep is gegaan naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank in zaken op het terrein van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

Jaar	Overtreder	Ministerie SZW
2016	95	41
2017	64	32
2018	93	21
2019	32	15
2020*	29	10
Totaal	313	119

* tot 1 november 2020

Vraag 6

Klopt het dat de arbeidsinspectie een boete van 8.000 euro oplegde omdat iemand hulp kreeg bij het ramen lappen van een migrant? Klopt het dat de rechtbank deze boete matigde tot 4.000 euro en dat de Inspectie SZW doorprocedeerde tot de Raad van State om toch maar 8.000 euro boete op te kunnen leggen?⁴

Antwoord 6

Het is juist dat in 2008 een boete van € 8.000,- is opgelegd vanwege illegale tewerkstelling van een vreemdeling, bestaande uit het wassen en zemen van een raam. De boete is vervolgens door de rechtbank naar € 4.000,- gematigd. Destijds is het Ministerie van SZW in hoger beroep gegaan. SZW is in het ongelijk gesteld. De uitspraak is aanleiding geweest om het beleid aan te passen.

Vraag 7

Op welke wijze heeft de Inspectie deze jurisprudentie van de Raad van State omgezet in beleid? Indien dit niet of onvoldoende gebeurd is, wat is daarvan dan de reden?

Antwoord 7

De Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen is naar aanleiding van die uitspraak aangepast. Er is een specifieke matigingsgrond toegevoegd over «marginale en incidentele arbeid». In de huidige Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 is deze specifieke matigingsgrond nog steeds opgenomen, in bijlage II. Op grond van deze matigingsgrond kan een boete met 50% worden gematigd.

Vraag 8

Wilt u reflecteren op de bewering dat de Inspectie jarenlang mensen onjuist heeft voorgelicht over het matigen van boetes?

Antwoord 8

Het beeld dat de Inspectie SZW onjuiste voorlichting heeft gegeven over het matigen van boetes, herken ik niet. De overtredingen en (maximale) boetebedragen liggen vast in de wet- en regelgeving die voor een ieder openbaar is. Daarnaast informeert de Inspectie SZW werkgevers en andere betrokkenen onder meer via folders en via haar website over de gehanteerde

⁴ Mr., 31 januari 2020, «PROCEDEREN IN HET BOETERECHT: «DIT PROCESGEDRAG IS DE OVERHEID ONWAARDIG» <https://www.mr-online.nl/procederen-in-het-boeterecht-ditprocesgedrag-is-de-overheid-onwaardig/>

handhavinginstrumenten zoals een waarschuwing, stillegging en bestuurlijke boete. De website van de Inspectie SZW heeft tot doel werkgevers en andere belanghebbenden helder en laagdrempelig te informeren over de werkwijze van de Inspectie SZW. De website bevat een stappenplan dat werkgevers helpt om hun betalingscapaciteit te bepalen en informatie over de mogelijkheden van een betalingsregeling⁵. Tevens is informatie opgenomen over de boeteprocEDURE en het matigen van boetes. De website wordt aangepast en verduidelijkt als daar aanleiding toe is. Bijvoorbeeld als de wet- en regelgeving verandert, maar ook naar aanleiding van interne of externe signalen of bij aanpassing van het handhavingsbeleid.

Vraag 9

Indien mensen jarenlang onjuist zijn voorgelicht over de matiging van boetes, is er dan een vorm van rechtsherstel mogelijk voor mensen die een veel te hoge boete betaald hebben en daarin niet in bezwaar en beroep gegaan zijn, omdat de overheid zelf onjuiste voorlichting gaf? Zo ja, hoe gaat u dat dan bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Werkgevers die niet in bezwaar en beroep zijn gegaan en menen dat zij onterecht zijn beboet kunnen altijd een herzieningsverzoek indienen. Per geval zal dan beoordeeld worden of er aanleiding bestaat het boetebesluit te herzien. SZW past waar nodig ook zelf herziening toe. Ter illustratie: in een zaak waar achteraf in een andere procedure bleek dat de onderneming onder dwang en bedreiging op naam van de eigenaar stond, zijn reeds onherroepelijk vastgestelde boetes ingetrokken. Daarbij merk ik op dat ik het beeld dat er sprake zou zijn van onjuiste voorlichting over de matiging van boetes en dat daarom rechtsherstel nodig zou zijn, niet herken. De (maximale) boetenormbedragen en matigingsgronden zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, die voor een ieder openbaar is. In de Beleidsregels boeteoplegging van de verschillende arbeidswetten zijn de matigingsgronden duidelijk aangegeven.

Vraag 10

Neemt de Inspectie altijd een standpunt in dat in lijn is met de jurisprudentie wanneer zij boetes oplegt of wanneer zij een bezwaar beoordeelt? Indien het antwoord niet onomwonden ja is, kunt u dan aangeven in welke casussen de Inspectie de jurisprudentie niet volgt (of gevolgd heeft) en waarom niet?

Antwoord 10

Ja, zowel bij de boeteoplegging als in de bezwaar- en beroepsfase wordt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevolgd.

Vraag 11

Bent u bereid om de Inspectie te vragen nieuwe besluiten te nemen in die zaken waar zij besluiten genomen heeft (in de besluitfase of de bezwaarfase) die niet in lijn zijn met de geldende jurisprudentie?

Antwoord 11

De besluiten die genomen worden zijn in lijn met de geldende jurisprudentie. Indien nieuwe jurisprudentie ontstaat terwijl een procedure tegen een boetebesluit nog in (hoger) beroep loopt, dan kan dat voor het Ministerie van SZW aanleiding zijn om hangende een procedure een nieuw besluit te nemen. Ontstaat die jurisprudentie pas als het besluit al onherroepelijk vaststaat (zes weken na het besluit als geen bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld) dan zal ik die besluiten in principe niet ambtshalve herzien. Het is vanwege de rechtszekerheid voor iedereen in Nederland namelijk van belang dat besluiten na een bepaalde periode onherroepelijk vaststaan. Dit neemt niet weg dat bijzondere omstandigheden ertoe kunnen leiden dat besluiten alsnog moeten worden herzien. Op dit moment zie ik hiertoe geen aanleiding.

⁵ <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/betalingsregeling-en-of-matiging-boete>

Bovendien kan een overtreder altijd verzoeken om bijvoorbeeld een boetebesluit dat onherroepelijk vaststaat te herzien. Per geval wordt beoordeeld of er aanleiding bestaat de boete te herzien.

Vraag 12

Hoe is binnen het fraude aanpakbeleid de proportionaliteit, menselijke maat en het recht op bestaanszekerheid geborgd bij op te leggen maatregelen?

Antwoord 12

Dit is geborgd door een wijd- en fijnvertakt stelsel aan wet- en regelgeving, door de beoordeling per individueel geval en, door de bestaanszekerheid concreet toe te passen, hetgeen tot matiging of kwijtschelding van uitstaande boetes leidt.

Het beleid ligt vast in wet- en regelgeving, daarin worden proportionaliteit, menselijke maat en recht op bestaanszekerheid geborgd. De Inspectie SZW en het Ministerie van SZW passen de wet- en regelgeving toe. Voor een toelichting op het juridisch kader dat van toepassing is bij boeteoplegging verwijs ik u naar bijgaande brief bij de beantwoording van deze Kamervragen. Indien de Inspectie SZW een boete oplegt, dan gebeurt dat door middel van een boetebesluit. Bij boeteoplegging wordt onder meer getoetst of de overtreding aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) en of de hoogte van de boete evenredig is (artikel 3:4, tweede lid en artikel 5:46, tweede lid, van de Awb). Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid of als de aard en ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd daartoe aanleiding geven, zal een boete worden gematigd. Bij het ontbreken van verwijtbaarheid zal van boeteoplegging worden afgezien. In het kader van de evenredigheid wordt de financiële draagkracht meegewogen. Als de financiële situatie zodanig is dat een boete niet direct kan worden betaald, kan een beroep worden gedaan op verminderde draagkracht. Aan de hand van een ingevuld formulier met bewijsstukken wordt beoordeeld of een betalingsregeling kan worden geboden en of de boete gematigd moet worden, zodanig dat een werkgever niet onder een bestaansminimum komt. Mocht blijken dat tijdens een lopende betalingsregeling een overtreder onder het bestaansminimum dreigt te komen dan wordt de betalingsregeling op verzoek evenredig aangepast. Bij incasso van de boete door de deurwaarder is geborgd dat de beslagvrije voet wordt gerespecteerd. Indien er sprake is van een reeds bestaand schuldenpakket, wordt gewezen op de mogelijkheid tot schuldhulp. In een schuldsaneringstraject wordt de boete kwijtgescholden, tot het onder de schuldeisers te verdelen bedrag dat de ondernemer gedurende 3 jaar kan opbrengen boven de beslagvrije voet.

Vraag 13

Betreft de in het jaarverslag van de Inspectie SZW genoemde wijziging van de beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandigheden naar aanleiding van uitspraken van de Raad van State de in het krantenartikel genoemde verzachting van het beleid? Hoe verhoudt dit zich tot berichtgeving van o.a. de AWWN over «aanscherping» van de beleidsregel waarbij boetes zijn verhoogd?⁶

Antwoord 13

De schijnbare tegenstelling in het artikel tussen «verzachting» en «aanscherping» kan voortkomen uit het volgende. De wijziging van de beleidsregel in 2019 bevat beide elementen: zowel aanpassingen in de langjarige lijn van «verfijning» alsook de «aanscherping» die AWWN aanhaalt. Naar ik begrijp, verwijst de «verzachting» in het krantenartikel naar de wijziging van de beleidsregel in 2015, door het introduceren van vier nieuwe, niet cumulatieve matigingsgronden. Deze is ingevoerd naar aanleiding van jurisprudentie van de Raad van State. Tussen 2015 en 2019 is de beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving diverse keren gewijzigd,

⁶ ECLI:NL:RVS:2010:BL6243 4 AWWN, 29 juli 2019, «Beleidsregel boeteoplegging Arbowetgeving aangescherpt», <https://www.awvn.nl/nieuws/beleidsregel-boeteoplegging-arbo-wetgeving-aangescherpt/> Arbo, 19 augustus 2019, «Sneller een arbo-boete en die pakt ook hoger uit», <https://www.arboonline.nl/wetgeving/nieuws/2019/08/sneller-een-arbo-boete-en-die-pakt-ook-hoger-uit10119277?ga=2.159010106.1087457685.1603099106-1272749741.1539773076>

mede op grond van jurisprudentie. In het bericht van de AWWN wordt in de titel gesproken over een «aanscherping». Hier staat specifiek de wijziging van de beleidsregel in 2019 centraal. Bij die wijziging zijn twee dingen veranderd. Ten eerste is hiermee jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gecodificeerd. Daardoor wordt bij vaststelling van de boetehoogte nog specifiekere de ernst en duur van het letsel en de ziekenhuisopname betrokken. Dit betreft dus een verdere «verfijning». Daarnaast is het direct beboetbaar gesteld als een bedrijf geen risico inventarisatie en evaluatie of een Plan van Aanpak heeft⁷, de «aanscherping» waaraan AWWN refereert.

Vraag 14

Is geborgd dat jurisprudentie wordt verwerkt in de werkwijze en het sanctiebeleid van de Inspectie SZW? Zo ja, hoe is dit geborgd?

Antwoord 14

Ja. Jurisprudentie is een vast onderwerp in de handhavingsoverleggen die georganiseerd worden door de Inspectie SZW en waaraan verschillende onderdelen van de Inspectie SZW en het Ministerie van SZW deelnemen. Gezamenlijk wordt bezien wat de gevolgen van de jurisprudentie zijn. Daar waar de jurisprudentie consequenties heeft voor de werkwijze van de Inspectie SZW, voor het opleggen van boetes of aanleiding is voor het aanpassen van wet- en regelgeving, worden de noodzakelijke aanpassingen doorgevoerd. Zo is de afgelopen jaren de beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving een aantal keer aangepast. Er wordt nu bijvoorbeeld specifiekere rekening gehouden met de aard van het letsel bij arbeidsongevallen. Naar aanleiding van jurisprudentie is bijvoorbeeld in oktober van dit jaar nog een wijziging van de beleidsregels boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving doorgevoerd. Als de werkgever na constatering van de overtreding uit eigen beweging maatregelen treft die dezelfde of soortgelijke overtreding in de toekomst voorkomt, kan de boete worden gematigd⁸.

Vraag 15

Aangezien de Inspectie het beleid bij (minder zware) arbeidsongevallen heeft aangepast om daar (ook) een leereffect wat betreft veilig werken op de werkvloer aan te koppelen met bijvoorbeeld zelfverbeterplannen in plaats van (enkel) het opleggen van een strafmaatregel, kunt u aangeven in welke mate een dergelijke beleidsaanpassing in bredere zin te overwegen is voor het sanctiebeleid van de Inspectie SZW?

Antwoord 15

De Inspectie SZW heeft de afgelopen tijd een nieuwe aanpak ontwikkeld voor arbeidsongevallen waarbij het slachtoffer licht letsel heeft. Uitgangspunt is dat daarmee de veiligheid in bedrijven verbetert en herhaling van het ongeval zoveel mogelijk wordt voorkomen. De Inspectie SZW zet daarmee naast de reguliere ongevalsonderzoeken een nieuwe interventie in, waarbij de werkgever het aanbod gedaan kan worden om zelf de toedracht van het ongeval in kaart te brengen en een verbeterplan op te stellen. Dat kost bedrijven weliswaar tijd en inspanning, maar leidt tegelijkertijd tot een veiligere bedrijfsvoering. Als het verbeterplan wordt goedgekeurd door de Inspectie SZW, legt zij geen boete op. Deze gedifferentieerde aanpak is 1 oktober jl. van start gegaan. Mede op basis van de resultaten zal eind 2021 bekeken worden of er aanleiding is om deze gedifferentieerde aanpak breder toe te passen. Uw Kamer zal hierover nader geïnformeerd worden.

Vraag 16

Kunt u deze vragen een voor een en binnen drie weken beantwoorden?

⁷ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Kent en Voortman (Kamerstuk 25 834, nr. 140). De wijzigingen zijn in overeenstemming met de aangekondigde maatregelen in de beleidsreactie op de Arbobalans 2018 van 14 februari 2019 (Kamerstuk 25 883, nr. 340).

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032326/2020-10-13>

Antwoord 16

Met het oog op een zorgvuldige beantwoording heeft dit langer geduurd.