

Vergaderjaar 2008–2009

31 811

Wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW-wetgeving 2009)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 november 2008 en het nader rapport d.d. 9 december 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 september 2008, no. 08.002651, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW-wetgeving 2009), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft diverse wijzigingen van een aantal wetten op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de bepalingen inzake gegevensuitwisseling en de aanwijzing van personen belast met nalevingstoezicht op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Hij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 september 2008, nr. 08.002651, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 november 2008, nr. W12.08 0408/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de volgende punten rekening is gehouden.

1. Bepalingen inzake gegevensuitwisseling

Op grond van het voorgestelde artikel 29a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet zijn bestuursorganen en certificerende instellingen als bedoeld in artikel 20, tweede lid, bevoegd uit eigen beweging en verplicht desgevraagd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toezichthouder kosteloos alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.² Artikel 29a, tweede lid, vestigt gelijke bevoegdheden en verplichtingen, maar nu van de Minister van Sociale Zaken en Werkgele-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie artikel V, onderdeel F.

genheid en de toezichthouder jegens andere bestuursorganen en de desbetreffende certificerende instellingen. Bij het verwerken van persoonsgegevens kunnen desbetreffende personen en instanties ingevolge artikel 29a, derde lid, gebruik maken van het burgerservicenummer of, bij het ontbreken daarvan, het sociaal-fiscaalnummer. Krachtens artikel 29a, vierde lid, vindt de gegevensverstrekking, bedoeld in artikel 29a, eerste en tweede lid, niet plaats indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Op grond van artikel 29a, vijfde lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. Gelijksoortige bepalingen worden ingevolge artikel VI, onderdeel E, en artikel XIII, onderdeel B, opgenomen in de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met dien verstande dat deze bepalingen geen betrekking hebben op certificerende instellingen. De bepalingen worden, zo zegt de toelichting, vastgesteld om een betere samenwerking tussen de verschillende Rijksinspecties mogelijk te maken. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Doelbinding

Op grond van het voorgestelde artikel 29a, eerste en tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet is slechts in beperkte mate duidelijk door wie of aan wie, welke gegevens, waarom, mogen worden verstrekt. Weliswaar zal, aldus de toelichting, in bepaalde gevallen gegevensuitwisseling worden beperkt tot specifieke samenwerkingsverbanden op basis van een schriftelijke overeenkomst of een convenant in verband met domeingerichte inspecties¹, maar het al dan niet bestaan van een dergelijk samenwerkingsverband staat onder de voorgestelde formulering van de wettelijke bepalingen niet aan gegevensverstrekking aan respectievelijk door andere inspecties of toezichthouders in de weg. De Raad is van oordeel dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking dient te worden beperkt tot die situaties waarin daadwerkelijk vorm gegeven is aan afspraken tussen inspecties en toezichthouders met betrekking tot de uitwisseling van gegevens. Het voorgestelde artikel 29a, vijfde lid, regelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. De Raad constateert dat deze bepaling ook als dergelijke regels worden gesteld, geen beperking biedt van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking tot de bovengenoemde gevallen. De Raad adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking wordt beperkt tot bovengenoemde situaties.

b. Gegevensuitwisseling met certificerende instellingen

De Raad vraagt voorts aandacht voor de informatieverstrekking op grond van artikel 29a Arbeidsomstandighedenwet tussen de minister en toezichthouders enerzijds en door de minister aangewezen certificerende instellingen anderzijds. Thans regelt artikel 1.5b Arbeidsomstandighedenbesluit de informatieverstrekking tussen de Arbeidsinspectie en de certificerende instellingen. De certificerende instellingen en de toezichtambtenaren zijn krachtens dit artikel gehouden elkaar alle benodigde informatie te verstrekken, indien zij weten of kunnen weten dat de veiligheid of gezondheid van werknemers of derden door werkzaamheden waarop zij controle respectievelijk toezicht houden, in gevaar wordt of kan worden gebracht. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom deze bestaande mogelijkheid van informatieverstrekking niet toereikend is. Daarbij acht de Raad tevens van belang dat een certificerende instelling een bijzondere activiteit uitoefent. Zij beschikt niet over toezichtbevoegdheden, maar voert controleactiviteiten uit aan de hand van een door betrokken partijen overeengekomen certificatieschema. Het is niet bij voorbaat duidelijk waarom een certificerende instelling meer informatie nodig heeft dan die welke op grond van de door betrokkenen overeengekomen controleactiviteiten en de toepassing van artikel 1.5b Arbeidsomstandighedenbesluit kan worden verkregen. Daarnaast bestaat het risico dat een ruimere mogelijkheid van certificerende instellingen tot informatieverstrekking aan de inspectie ten koste gaat van de medewerking van gecertificeerde personen en bedrijven aan de controleactiviteiten van de certificerende instelling.

¹ Een domein kan daarbij een branche of een keten zijn waar veel toezichtslast voorkomt. Artikelsgewijze toelichting op Artikel V, onderdeel F.

De Raad adviseert gelet op het bovenstaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Bepalingen inzake gegevensuitwisseling:

a. Doelbinding

De Raad is van oordeel dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking dient te worden beperkt tot die situaties waarin daadwerkelijk vorm gegeven is aan afspraken tussen inspecties en toezichthouders met betrekking tot de uitwisseling van gegevens. De Raad adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat de mogelijkheid van gegevensverstrekking wordt beperkt tot die situaties.

Hiermee beveelt de Raad aan om het noodzakelijkheidsvereiste in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 29a te expliciteren. Structurele gegevensuitwisseling op grond van het eerste en tweede lid is mogelijk wanneer de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van wettelijke taken of het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. De aanbeveling van de Raad wordt overgenomen. Aan het eerste en tweede lid van artikel 29a is de voorwaarde toegevoegd dat de gegevensverstrekking noodzakelijk moet zijn ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen de betrokken inspectiediensten en bestuurorganen met het oog op het uitoefenen van de toezichthoudende bevoegdheden en de uitvoering van de wettelijke taken. Anders dan de Raad voorstelt is daarbij niet ingegaan op de daadwerkelijke vormgeving van de samenwerking. Dat neemt niet weg, dat er wel sprake kan zijn van schriftelijke afspraken die bijvoorbeeld zijn neergelegd in een convenant tussen de deelnemende inspectiediensten of andere bestuurorganen in een samenwerkingsverband. Dit sluit aan bij de praktijk waarbij de samenwerking tussen de inspectiediensten veelal plaatsvindt op basis van convenanten. De noodzakelijkheid van structurele gegevensverstrekking kan bijvoorbeeld ook voortvloeien uit regelgeving, bijvoorbeeld met toepassing van het vijfde lid van het voorgestelde artikel 29a.

Een overeenkomstige wijziging is doorgevoerd in de artikelen VI, onderdeel E (betreft artikel 8:7 Arbeidstijdenwet) en XIII, onderdeel B (betreft artikel 18p van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag).

b. Gegevensuitwisseling met certificerende instellingen

In de toelichting wordt niet aangegeven waarom de bestaande mogelijkheid van informatieverstrekking niet toereikend is. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De gegevensuitwisseling tussen de minister en toezichthouders enerzijds en door de minister aangewezen certificerende instellingen anderzijds berust thans op artikel 1.5b, derde en vierde lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Deze grondslag voor gegevensuitwisseling is als zodanig voldoende, maar uit systematisch oogpunt is het gewenst deze grondslag voor gegevensuitwisseling te laten opgaan in het voorgestelde artikel 29a, waarna de specifieke grondslag uit het Arbeidsomstandighedenbesluit kan vervallen. In het Arbeidsomstandighedenbesluit zal een delegatiebepaling worden opgenomen op grond waarvan bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de onderlinge verstrekking van gegevens tussen certificerende instellingen en de toezichthouders. De te verstrekken gegevens zullen feitelijk worden opgenomen in een door betrokken partijen overeengekomen schema voor aanwijzing en toezicht waarnaar in de Arbeidsomstandighedenregeling statisch zal worden verwezen. Hiermee wordt tevens het door de Raad gesignaleerde risico dat een ruimere mogelijkheid van certificerende instellingen tot informatieverstrekking aan de inspectie ten koste gaat van de medewerking van gecertificeerde personen en bedrijven aan de controleactiviteiten van de certificerende instelling, geëlimineerd. In dit verband wordt nog opgemerkt dat in het Arbeidsomstandighedenbesluit een specifieke informatieplicht voor de certificaathouder jegens de certificerende instelling in verband met uit te oefenen periodieke controle wordt opgenomen. De toelichting op artikel 29a is in bovenstaande zin aangevuld.

2. De aanwijzing van personen belast met nalevingstoezicht op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Het voorgestelde artikel 18a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag biedt de mogelijkheid ambtenaren als toezichthouder aan te wijzen die niet onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ressorteren. Tegelijkertijd geeft de toelichting aan dat er vooralsnog geen plannen bestaan om hiertoe over te gaan. De Raad is daarom van oordeel dat zou moeten worden toegelicht waarom deze bevoegdheid niettemin noodzakelijk wordt geacht. De Raad adviseert dit onderdeel van het voorstel van een motivering te voorzien, en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. De aanwijzing van personen belast met nalevingstoezicht op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag:

De toelichting geeft aan dat er vooralsnog geen plannen bestaan om over te gaan tot het aanwijzen van ambtenaren als toezichthouder die niet onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ressorteren. De Raad is daarom van oordeel dat zou moeten worden toegelicht waarom deze voorgestelde bevoegdheid niettemin noodzakelijk wordt geacht.

Met het programma Vernieuwing Toezicht¹ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ambities van het kabinet ten aanzien van de vormgeving van het inspectieapparaat bekendgemaakt. Een belangrijk element dat realisering van de beoogde doelstelling naderbij kan brengen, is het tot stand brengen van de samenwerking tussen de verschillende rijksinspecties. De in 2007 ingestelde Inspectieraad beoogt die samenwerking. Bij brief van de Minister van Justitie van 29 oktober 2008 aan de Tweede Kamer² is het rapport «Herijking toezichtswetgeving» met bijbehorend kabinetsstandpunt aangeboden. Een interdepartementale werkgroep heeft onderzoek gedaan naar:

- a. mogelijke juridische belemmeringen voor de voortzetting en intensivering van de samenwerking tussen rijksinspecties en
- b. de mogelijkheden die belemmeringen te slechten.

In het geval van bevoegdheden van toezichthouders gaat het erom dat deze alleen gebruikt kunnen worden als men als toezichthouder voor de desbetreffende wet is aangewezen. Omdat intensivering van de samenwerking waarschijnlijk is, is de aanbeveling gedaan dat wanneer de wens bestaat ambtenaren van andere diensten bevoegd te maken als toezichthouder, die bevoegdheid bij of krachtens de desbetreffende bijzondere wet dient te worden verleend. Hierbij wordt verwezen naar de bestaande regelingen in een aantal arbeidswetten.

Hoewel op dit moment geen sprake is van een concreet voornemen om het toezicht op de naleving van de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) mede te laten uitvoeren door andere dan SZW toezichthouders geeft het voorgestelde artikel 18a van de WML hiertoe wel de mogelijkheid. Dit sluit aan bij overeenkomstige regelingen in een aantal andere arbeidswetten zoals de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet en bij het kabinetsstandpunt om onnodige belemmeringen in de wetgeving weg te nemen die een intensievere samenwerking tussen rijksinspecties in weg staan. Immers niet is uitgesloten dat in navolging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet het toezicht op de WML domeingericht wordt aangepakt, zodat bijvoorbeeld in een bepaalde bedrijfstak de ondernemingen nog maar met één rijksinspectie worden geconfronteerd die toezicht houdt op de naleving van meerdere wetten waarvoor verschillende ministers primair verantwoordelijk zijn. De toelichting op artikel XIII, onderdeel a (voorgesteld artikel 18a WML) is in bovenstaande zin aangevuld.

Voorts is van de mogelijkheid gebruik gemaakt het wetsvoorstel aan te vullen met nog enkele wets technische zaken.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 25.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 70.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner