

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2021

Uw Kamer heeft mij een viertal sets vragen gesteld over het boetebeleid bij de Inspectie SZW. Bijgaand zend ik u de antwoorden op de vragen.

De antwoorden op de vragen geven met name een toelichting op de «techniek» van wet- en regelgeving en toezicht. In deze brief geef ik daarnaast mijn duiding ten aanzien van de proportionaliteit in wet- en regelgeving, toezicht en rechtsgang en ga ik in op het vervolg dat ik aan de aandacht voor naleving en handhaving wil verbinden.

Wijdvertakt stelsel van regels

De «technische» toelichting in de bijlage bij deze brief en in de antwoorden op de diverse kamervragen laat zien dat het stelsel van regels wijdvertakt is om eerlijk, gezond en veilig werk te bevorderen¹. Een dodelijk bedrijfsongeval wordt in de regelgeving bijvoorbeeld anders behandeld dan een ongeval met licht letsel; voor ongevallen gelden andere regels dan voor bijvoorbeeld een onderbetaling van het wettelijk minimumloon; een grote onderbetaling wordt in de regelgeving anders behandeld dan een kleine; arbeidsuitbuiting kan tot gevangenisstraf leiden, vreemdelingen illegaal laten werken kan bestuursrechtelijk worden afgedaan.

Algemeen streven is dat de naleving van de wet- en regelgeving zo groot mogelijk is. De consequenties van een overtreding van de ene regel,

¹ 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.

kunnen verschillen met die van een andere regel. Overtreding van de ene regel kan ernstiger zijn dan overtreding van een andere. Daarom zijn er in wet- en regelgeving gradaties in de ernst van de overtredingen opgenomen. Acuut gevaarlijke situaties kunnen bijvoorbeeld leiden tot directe, tijdelijke stillegging van werkzaamheden. Economisch voordeel en benadeling van werknemers door onderbetaling of illegaal werk, moeten voorkomen of gerepareerd worden met bijvoorbeeld nabetaling. Overtredingen die tot ongevallen leiden, kunnen aanleiding zijn dat een bedrijf opdracht krijgt om verbeteringen aan te brengen. Andere overtredingen leiden tot een waarschuwing of een boete. Het stelsel is daarmee niet alleen wijdvertakt, maar ook fijn vertakt.

Essentieel is dat de genoemde regelgeving en de toezichtspraktijk steeds het vaststellen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval centraal stellen.

Bijvoorbeeld: het ongeval en toedracht ervan bij deze logistieke werkgever die specifiek deze vorkheftrucks gebruikt, de overtreding in de boekhouding die dit horeca bedrijf heeft uitbesteed aan dat administratiekantoor, de opslag van brandbare stoffen in die ruimte, de software die dit bedrijf gebruikt om gewerkte uren te registreren, het werken van wel-of-niet-zzp-ers onder wel-of-niet gezag van dat bedrijf, minderjarige bezorgers die voor dat bedrijf werken in de avonduren, het onderhoudschema van die petrochemische BRZO installatie, de classificatie van de asbestverwijdering op deze locatie, de instructie voor het gebruik van die bowling machine in dat gebouw, de contante betaling van loon in deze nagelstudio, de risico inventarisatie voor deze schoolvereniging, het gevaarlijke stoffen register in dit bedrijf etc.

Om vast te stellen of er een overtreding heeft plaatsgevonden en wat op grond van wet- en regelgeving de passende maatregel is, worden door de Inspectie SZW steeds de feiten en omstandigheden van het individuele geval onderzocht, vastgelegd en beoordeeld.

Proportionaliteit

De vragen van uw Kamer zie ik als een dringende oproep om te beoordelen of er sprake is van proportionele behandeling van overtredingen, zowel in de fijne vertakkingen van het stelsel als in het stelsel als geheel. En of er voldoende gelegenheid is om de zienswijze van de overtreder (kosteloos) in te brengen en dat daaraan recht wordt gedaan.

De antwoordssets en de bijlage bij deze brief gaan in op de proportionaliteit van de behandeling van overtredingen. Daaruit blijkt dat in de regelgeving een proportionele behandeling van (mogelijke) overtredingen en in toezicht en rechtsgang, een proportionele individuele gevalsbeoordeling is geborgd.

De overtreder, meestal de werkgever, kan in een vroeg stadium van de individuele gevalsbeoordeling zijn zienswijze geven en nieuwe informatie en stukken inbrengen. Deze inbreng wordt betrokken in de beoordeling. Dat is dus nog in het stadium voordat er sprake is van het opleggen van maatregelen zoals een boete. Dit is kosteloos. Ook als in het volgende stadium een maatregel, zoals een boete, is opgelegd is er een kosteloze bezwaarprocedure. De bijlage maakt inzichtelijk dat dit ook betekenisvol is en kan leiden tot een andere weging van de feiten en omstandigheden. In iedere fase, het geven van een zienswijze, het maken van bezwaar, het instellen van beroep of hoger beroep kan nieuwe informatie worden ingebracht, die tot een nieuwe weging leidt. De bijlage laat zien dat deze zorgvuldige en uitgebreide procesgang, die als nadeel een aanzienlijke

doorlooptijd kan hebben, recht doet aan de individuele situatie van de overtreder. Het laat bovendien zien dat zienswijzen en bezwaren serieus gewogen worden en tot informatie leiden die betekenisvol is voor het wel of niet opleggen of matigen van boetes.

De rechtsgang vindt plaats in wisselwerking met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in wetenschap, techniek, professionele dienstverlening en beleidsvorming. Ter illustratie: de stapsgewijze uitbreiding van de Europese Unie in de afgelopen decennia brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee voor allocatie van arbeid over de grenzen. Tegelijkertijd ontstaan risico's op het vlak van kwetsbaarheid zoals veiligheid op het werk, onderbetaling en huisvesting.

Internationaal transport, uitzendarbeid, detailhandel zijn voorbeelden van sectoren waar grote veranderingen zijn opgetreden. Dit geldt eveneens voor ontwikkelingen zoals de toename van flex contractvormen, uitbesteding van administratie, elektronische platforms, de toename van elektrische aandrijvingsmogelijkheden, grensoverschrijdende aanbestedingen voor (bouw)projecten, detachering van medewerkers binnen de EU, uitzendarbeid van derde landers, CE-markering op hulpmiddelen en de inzet van groter materieel.² Dergelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot relevante overwegingen in een individuele rechtsgang en omgekeerd kan de rechtspraktijk/jurisprudentie ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, techniek of dienstverlening beïnvloeden.

De antwoordensets en de bijlage van deze brief dragen de informatie aan voor uw Kamer om dat ook nader te beoordelen voor zowel de regelgeving, het toezicht als de rechtsgang. Ze tonen ook dat er dilemma's spelen of hebben gespeeld bij totstandkoming van de wet- en regelgeving en het toezicht in het relatief jonge stelsel van bestuursrechtelijke boetehandhaving.

In de vragen wordt nadrukkelijk verzocht om jurisprudentie mee te wegen. Het is goed om te benadrukken dat de invloed van jurisprudentie de afgelopen jaren aanzienlijk is geweest en ook steeds leidt tot codificatie, bijvoorbeeld door aanpassing van de beleidsregels. Zichtbaar is onder andere, zoals de vragen ook impliceren, dat er een steeds grotere verfijning in te onderzoeken en te overwegen matigingsgronden is ontwikkeld, mede in reactie op boeteverhogende regelgeving.

Zoals geschetst is het stelsel wijd- en fijnvertakt en is de verdere fijne vertakking, onder andere door het codificeren van jurisprudentie, een continu proces.

Ik bied uw Kamer graag een technische briefing aan over het stelsel of onderdelen ervan en daarbij ook voorbeelden en casuïstiek zoals bovenstaand in algemene termen genoemd, nader uit te diepen.

Vervolg

Dat gevalsbehandeling en rechtsbescherming adequaat zijn, betekent voor mij niet bij voorbaat dat het stelsel daarmee optimaal is. Het is een noodzakelijke voorwaarde bij overheidshandelen. Het is niet per definitie ook een voldoende conditie voor het doel van veilig, gezond en eerlijk werk. Ik sta er dan ook zeker voor open om gezamenlijk met alle betrokken

² De dynamiek in ontwikkelingen wordt o.a. geschetst in de Staat van Eerlijk werk (Kamerstuk 29 544, nr. 950), in het WRR rapport «het betere werk» en in het rapport van de Commissie Regulering van Werk (Kamerstuk 29 544, nr. 970).

stakeholders een antwoord te formuleren op de vraag of het bestaande
wijd- en fijnvertakte stelsel optimaal bijdraagt aan veilig, gezond en eerlijk
werk.

Stakeholders zijn tot nog toe regelmatig betrokken bij onderdelen van het
stelsel, maar het ontbreekt aan het systematisch met de stakeholders
beschouwen van zowel de onderdelen als het geheel van het stelsel en of
het zijn doelen bereikt.

Graag maak ik daarom van de aandacht voor naleving en handhaving
gebruik om een traject te starten met werkgevers- en werknemers-
organisaties, wetenschappers en andere stakeholders ter beantwoording
van die vraag. Centrale vraagstelling in dit gezamenlijke traject is daarmee
of het wijd- en fijnvertakte stelsel optimaal bijdraagt aan veilig, gezond en
eerlijk werk.

Voor de zomer zal ik uw Kamer over de voortgang informeren.

In de bijlage wordt nader ingegaan op bovenstaande punten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Onderstaande belicht successievelijk proportionaliteit in wet- en regelgeving, in het toezicht en in de rechtsgang.

Proportionaliteit in wet- en regelgeving

Onderstaand is de focus gericht op het juridisch kader met betrekking tot de arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen en daarmee op de wet- en regelgeving waar de Inspectie SZW bestuurlijk toezicht op houdt. Dit betreft een zevental wetten³. Voor de volledigheid zij vermeld dat onderstaand niet wordt ingegaan op de sociale zekerheid. Op 12 november 2020 heeft de toenmalige Staatssecretaris aan uw Kamer een brief gestuurd over de sociale zekerheid⁴.

Op wetsniveau is bepaald hoe hoog de maximaal op te leggen boete is. Dat maximum is gekoppeld aan de indeling voor boetes in het Wetboek van Strafrecht. Voor bijvoorbeeld de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is dat maximum in 2020 per overtreding 87.000 euro (vijfde categorie). Dergelijke hoge boetes worden in de praktijk echter niet opgelegd. Daarnaast zijn bijvoorbeeld bepalingen over doelen, taken, geboden, verboden, informatie uitwisseling, beboetbare feiten, boeteverhogende omstandigheden opgenomen in de wet. Tevens bevatten de wetten de bepaling dat er beleidsregels ten aanzien van boetes kunnen worden vastgesteld door de Minister van SZW.

Eveneens op wetsniveau, in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is bepaald dat een boete evenredig en proportioneel moet zijn. Dat betekent dat een boete wordt opgelegd die past bij de specifieke omstandigheden van de overtreding én de overtreder. Dit is in de arbeidswetten doorgaans de werkgever. In het kader van de evenredigheid wordt ook de financiële draagkracht van de overtreder meegewogen.

Voor elk van de arbeidswetten zijn beleidsregels vastgesteld waarin voor iedere afzonderlijke overtreding boetenormbedragen zijn vastgesteld⁵. Het vaststellen van beleidsregels is een bevoegdheid van de Minister of Staatssecretaris, maar onder andere ten aanzien van de boetehoogte vindt soms samenspraak met de Tweede Kamer plaats⁶. De boetenormbedragen verschillen per wet en het normbedrag varieert afhankelijk van de ernst van de overtreding ruwweg tussen de 100 euro (voor een relatief beperkte overtreding in de Atw) tot een maximum van 50.000 euro voor ernstige gevallen van het niet melden van een arbeidsongeval. In de boetebeleidsregels zijn ook boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden (matigingsgronden) opgenomen. Bijvoorbeeld als de verwijtbaarheid beperkt is of geheel ontbreekt of in het geval dat een werkgever ná de overtreding adequate maatregelen heeft getroffen om verdere overtredingen te voorkomen.

³ 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).

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 596

⁵ arbo: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032326/2020-10-13>

atw: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032353/2019-09-04>

waadi: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034835/2018-10-01>

wagweu: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043172/2020-03-01>

warenwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011841/2020-10-01>

wav: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043328/2020-03-31>

wml: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041512/2018-11-24>

⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 32 144, nr. 26; Kamerstuk 32 872, nr. 3, p. 8.

Aan de hand van deze stappen wordt een evenredige boete opgelegd. Tegen die boete staat rechtsbescherming open.

Ter illustratie: Beleidsregels

In de beleidsregels bij de Arbowet wordt voor meer dan honderd wettelijke normen onderscheiden of er sprake is van een zware overtreding, een direct beboetbare overtreding, of een overtreding waarvoor eerst een waarschuwing wordt gegeven. Er wordt een zevental categorieën boete normbedragen onderscheiden van 340 tot 13.500 euro. Afhankelijk van een staffel over de ernst van bijvoorbeeld de ziekenhuisopname na een ongeval, gelden vermenigvuldigingsfactoren (2 tot 5) voor normbedragen. Zo geldt bij ziekenhuisopname langer dan 7 nachten een factor 4, bij minder dan 2 nachten factor 3 en daartussenin een factor 3,5 x het normbedrag. Afhankelijk van de grootte van de onderneming is de boete een percentage van het normbedrag, 10% (< 5 werknemers), 20%, 30%, 50%, 60%, 80% of 100% (> 500 werknemers). De beleidsregel stelt een maximum van 450 euro voor boetes aan werknemers. Als een werkgever inspanningen heeft verricht ter voorkoming van de overtreding, bepaalt de beleidsregel dat dit leidt tot 25% matiging. Als de werkgever na de overtreding maatregelen neemt ter voorkoming van herhaling, leidt dit tot 12,5% matiging.

In de beleidsregels voor de Wml zijn de duur en de ernst van de overtreding belangrijke variabelen. Aan de hand van duur en ernst wordt de boetehoogte geproportioneerd op de overtreding. Zo geldt bij onderbetaling van meer dan 50% van het wettelijk minimumloon gedurende een periode van 6 maanden of langer, het hoogste boetenormbedrag van 10 duizend euro. Bij onderbetaling van minder dan 5% en korter dan 1 maand is het laagste boetenormbedrag voor deze overtreding van toepassing, namelijk 500 euro. Daartussenin worden 18 situaties onderscheiden waarbij de boete oploopt met ernst en duur van de overtreding.

Indien de onderbetaling minder dan 50 euro bedraagt, bepaalt de beleidsregel dat geen boete wordt opgelegd, maar dat wordt volstaan met een waarschuwing. De werkgever wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om alsnog het juiste loon op de juiste wijze uit te betalen.

De boetebeleidsregels zijn niet statisch. Ze worden aangepast naar aanleiding van gerezen dilemma's of van jurisprudentie. De wijziging in juli 2019, ook genoemd in de vragen in relatie tot MKB Nederland, is in dat verband illustratief. Daarbij werd naar aanleiding van jurisprudentie de beleidsregel bij de Arbowet gewijzigd. Daarmee werd een nadere uitsplitsing ingevoerd van het begrip «blijvend letsel». En van de daarmee samenhangende vermenigvuldigingsfactor voor het boetenormbedrag. Gekozen is voor een onderverdeling (licht, matig, ernstig, uitzonderlijk ernstig blijvend letsel) en daarmee corresponderende vermenigvuldigingsfactoren (3 tot 5) voor het boetenormbedrag.

Tevens werd in die wijziging van de beleidsregel een beleidsmatige aanpassing doorgevoerd. Het niet hebben van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) werd daardoor een overtreding met directe boete. Hiermee werd de uitkomst van een ook in de Tweede Kamer besproken dilemma doorgevoerd. Enerzijds was duidelijk dat de overtreding (dat een bedrijf geen RI&E heeft) vóór 2002 ook direct beboetbaar was geweest en dat deze sindsdien als administratieve tekortkoming werd opgevat en daarom als «overige overtreding» gold. Het gerezen dilemma was echter dat de ontwikkeling van het aantal bedrijven met een RI&E niet gunstig was. En dat er op grond van onderzoek een positieve correlatie is tussen het hebben van een RI&E en veilige arbeidsomstandigheden. Daarom

werden maatregelen genomen om het belang van de RI&E voor de veiligheid en gezondheid van werknemers te ondersteunen. In de beleidsregel boeteoplegging werd de classificatie van «overige overtreding» tot «overtreding met directe boete» gewijzigd⁷.

In verband met een vergelijkbaar dilemma is de verplichting tot girale betaling van het wettelijk minimumloon in de wet opgenomen. Enerzijds pleitten een aantal rechtsbeginselen, waaronder contractvrijheid, ervoor af te zien van die verplichting. Anderzijds gaf een wijdverbreide praktijk van onderbetaling en zwart werk aanleiding tot het opnemen van deze plicht in de wet, ter bescherming van werknemers. In de beleidsregels boeteoplegging Wml is opgenomen dat als de verplichting om het minimumloon giraal uit te betalen wordt overtreden, de duur van de overtreding, en daarmee de ernst, van invloed is op het boetenormbedrag. Afhankelijk van de duur van de onderbetaling bedraagt de boete 500 euro, 750 euro, 1.000 euro of, bij een overtreding van 6 maanden of langer, 1.250 euro.

Proportionaliteit in het toezicht

De Inspectie SZW richt zich op de bevordering van veilig, gezond en eerlijk werk en bestaanszekerheid. Bij constatering van overtreding van de arbeidswetgeving treedt zij zo nodig op als handhaver om hiermee de naleving te bevorderen.

Zij bejegt bedrijven niet met one-size-fits-all maar hanteert de zogenoemde «werkgeverspiramide»⁸.



De Inspectie SZW stemt interventies af op het onderscheid tussen bedrijven die «kunnen en willen naleven» in allerlei gradaties en de top van de piramide die doelbewust crimineel is.

De Inspectie SZW zet een brede mix aan interventies in. Zoals communicatie-inspanningen, zelfinspectie tools, gedragsinterventies, voorlichtingsgesprekken met startende werkgevers, informeren van branches, het stellen van eisen, geven van waarschuwingen, stillegging

⁷ Hiermee werd 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 in februari 2019 (Kamerstuk 25 883, nr. 340).

⁸ Zie Jaarplan Inspectie SZW 2019 p. 8 en 9 en Jaarplan Inspectie SZW 2021 p. 18

van gevaarlijke situaties en ze kan maatregelen nemen zoals een last onder dwangsom of een boete opleggen. Ook strafrechtelijk opsporingsonderzoek, onder leiding van het Openbaar Ministerie, behoort tot de mogelijkheden.

De corona aanpak van de Inspectie SZW is bijvoorbeeld gericht op gedragsverandering om besmettingsrisico's te beperken, niet primair op boeteoplegging. Boetes grijpen in dit geval niet direct aan op het op te lossen probleem op de werkvloer⁹. Dat laat onverlet dat voor werkgevers die verkeerd bezig zijn en bij wie wetsovertreding wordt geconstateerd, handhaving uiteraard aan de orde is.

De aanpak van de Inspectie SZW is, ook los van corona, gericht op effect. In meerdere sectoren is nadrukkelijk geconstateerd dat boetes aan allerlei individuele (kleine) werkgevers het probleem niet verhelpen. Het uitgangspunt van 100% herinspecties bij overtreeders is al een aantal jaren geleden verlaten¹⁰. De aanpak wordt dan gericht op opdrachtgevers hoger in de keten, die de condities lager in de keten kunnen beïnvloeden.¹¹

Conform aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹² heeft de Inspectie SZW de reflectieve functie belangrijker gemaakt, onder andere door signalering en het opstellen van «een staat van». De Staat van eerlijk werk signaleerde eind 2019 bijvoorbeeld 7 mechanismes die oneerlijk werk in de hand werken¹³.

Na een verkenningsfase in 2019 is in oktober 2020, vertraagd door corona, een gedifferentieerde aanpak voor ongevalsonderzoek geïntroduceerd. In deze aanpak staat het bereiken van een veilige werkplek en het stimuleren van de veiligheidscultuur in het betreffende bedrijf voorop.

Bij constatering van een overtreding van de arbeidswetgeving zet de Inspectie SZW, afhankelijk van de situatie, verschillende handhavingsinstrumenten in, zoals waarschuwingen, boetes, dwangsommen en stilleggingen. Afhankelijk van de aard en de ernst van de overtreding zijn in de beleidsregels boeteoplegging verschillende boetenormbedragen per wet vastgesteld. Voordat de Inspectie SZW een boete oplegt, worden alle relevante individuele omstandigheden van de werkgever steeds zorgvuldig bekeken en gewogen.

Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden kunnen boetes worden gematigd. Als er geen sprake van verwijtbaarheid is, wordt geen boete opgelegd. In de boetebeleidsregels van een aantal arbeidswetten zijn verschillende concrete matigingsgronden opgenomen. In het inspectie onderzoek wordt nagegaan of die matigingsgronden van toepassing zijn.

Bij de toepassing van het boetebeleid door de Inspectie SZW wordt rekening gehouden met de financiële positie van de ondernemer. Als de financiële situatie van een overtreder zodanig is dat een opgelegde bestuurlijke boete niet direct kan worden voldaan, kan de werkgever een gemotiveerd beroep doen op een verminderde draagkracht. De Inspectie SZW kan dan een betalingsregeling aanbieden en in voorkomende gevallen besluiten de boete te matigen. In 2019 heeft de Inspectie SZW

⁹ Zie bijstelling jaarplan Inspectie SZW 2020, Kamerstuk 35 300 XV, nr. 96 en jaarplan Inspectie SZW 2021, Kamerstuk 35 570 XV, nr. 12

¹⁰ Zie bv Jaarplan 2018, Kamerstuk 34 775 XV, nr. 12.

¹¹ Zie bv Jaarverslag 2019 Kamerstuk 35 000, nr. 10

¹² Kamerstuk 33 822, nr. 3

¹³ Zie Kamerstuk 29 544, nr. 950

bijvoorbeeld voor 301 boetes een beroep op verminderde draagkracht beoordeeld. In 289 gevallen is een betalingsregeling verstrekt. In 2019 is daarmee bij 96% van de verzoeken een betalingsregeling verstrekt, zodanig dat de werkgever niet onder het bestaansminimum komt. Bij de inning van boetes door de deurwaarder wordt de beslagvrije voet in acht genomen als ondergrens. Het inningsbeleid houdt daarnaast rekening met het feit dat er overtreiders zijn die wel voldoende middelen hebben maar niet betalen, beslagen die gelegd moeten worden, plof B.V.»s die nog voor de boeteoplegging dreigen te verdwijnen, sociale premies niet afdragen en de gemeenschap benadelen. In die gevallen kan conservatoir beslag worden opgelegd.

In verband met de Covid-19 crisis heeft de Inspectie SZW haar inningsbeleid verder aangepast door aan betalingsproblemen tegemoet te komen met nog verder verlengde betaalkalenders.

Proportionaliteit in de rechtsgang

Iedere overtreder die een boete krijgt opgelegd heeft rechtsbescherming en wordt daarop gewezen door de Inspectie SZW en het Ministerie van SZW, onder andere in de besluiten en op de website¹⁴. Tegen een boetebesluit van de Inspectie SZW kan kosteloos bezwaar worden gemaakt. De beslissing op bezwaar is een volledige heroverweging van het boetebesluit.

In bezwaar kan de boete om verschillende redenen ingetrokken of gematigd worden. Bijvoorbeeld als nieuwe relevante informatie aangeleverd wordt, naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie, na wijziging van de wet- of regelgeving of een andere weging van het feitencomplex. Per individuele casus wordt bekeken of de (hoogte van de) opgelegde boete terecht is. Daarbij wordt dus gezien of de overtreding vaststaat, of de boetehoogte is vastgesteld conform de beleidsregels, of de matiging juist is toegepast en worden alle relevante feiten en omstandigheden opnieuw gewogen. In deze fase kan de werkgever ook nieuwe feiten en omstandigheden aandragen. In de bezwaarfase kan, mede op grond van hetgeen is aangevoerd, besloten worden de boete in stand te houden, te matigen of de boete in te trekken. Dit leidt tot een beslissing op bezwaar.

De overtreder kan tegen de beslissing op bezwaar beroep instellen bij de bestuursrechter van de rechtbank. De bestuursrechter kan dit beroep (deels) gegrond of ongegrond verklaren. Zowel de werkgevers als het Ministerie van SZW kan vervolgens tegen die uitspraak hoger beroep instellen. Instellen van hoger beroep door het ministerie is geen automatisme.

Samenvattend geldt dus dat in ieder van de stadia (regels, toezicht, rechtsgang) de (toetsing van) proportionaliteit belangrijk is en dat er steeds wordt gekeken naar de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.

In antwoord op de gestelde vragen is een meerjarig cijfermatig inzicht opgesteld dat onderstaand is opgenomen omdat het goed zicht geeft in aantallen beschikkingen, verlagingen, betalingsregelingen en terugbetalingen.

¹⁴ (zie bijvoorbeeld: <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/boeteprocedure>).

Cijfermatig

In het Jaarverslag Inspectie SZW 2019 is vermeld dat de Inspectie SZW in dat jaar 1778 boetebeschikkingen heeft verzonden. Naar aanleiding van bezwaar en (hoger) beroep zijn 267 betaalde boetes (gedeeltelijk) terugbetaald, dat is 15%. Dat percentage komt ook in de vragen aan de orde, maar behoeft wat extra duiding.

Het is juist dat er in het jaar 2019 in totaal 267 boetes (gedeeltelijk) zijn terugbetaald, maar niet elke boetebeschikking was in 2019 verzonden. De oorspronkelijke boetebeschikkingen van die terugbetaalde boetes dateren uit 2019, maar ook uit 2018 en 2017 of eerdere jaren. Het percentage van 15% geeft dan ook wel een indicatie van het percentage terugbetalingen, maar voor een goed antwoord op de vraag in hoeveel gevallen een boete van de Inspectie SZW in de volgende stadia van bezwaar en (hoger) beroep wordt verlaagd, is een langjarig overzicht beter. Dat is in onderstaande tabel vervat.

Boetebeschikking en verlagingen in de rechtsgang 2016-okt 2020

Totaal aantal boetebeschikkingen ¹	10.178	100%
Verlaging boete in bezwaar, beroep en hoger beroep:	1.147	11%
Betalingsregelingen:	1.780	17%
Gemiddelde terugbetaling:	€ 17.778	
Mediane terugbetaling:	€ 13.500	

¹ Met betrekking tot de Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Toelichting op de tabel:

- De tabel betreft matiging van boetes nadat de boeteoplegger de beschikking heeft vastgesteld. In de fase die daaraan voorafgaat, wordt door de boeteoplegger steeds per geval afgewogen of verwijtbaarheid aan de orde is en of er matigingsgronden zijn of anderszins factoren om mee rekening te houden. Zo werd in 2019 door de boeteoplegger in 9% procent van alle gevallen afgezien van het opleggen van een boete. Redenen hiervoor zijn onder meer het volledig ontbreken van verwijtbaarheid van de overtreding of onvoldoende bewijs voor de overtreding. Naast het afzien van boeteoplegging zijn boetes ook gedeeltelijk verlaagd door de boeteoplegger, onder meer op basis van matigingsgronden, zoals de grootte van het bedrijf en de inspanningen die de overtreder heeft gepleegd om de overtreding te voorkomen. Zo is bijvoorbeeld twintig procent van de zaken op grond van de Arbowet gedeeltelijk gematigd omdat één of meerdere matigingsgronden van toepassing waren; bij de Wet arbeid vreemdelingen was dit 23 procent.
- Als de financiële situatie van een overtreder zodanig is dat een opgelegde bestuurlijke boete niet direct kan worden voldaan, kan de overtreder een gemotiveerd beroep doen op een verminderde draagkracht. De Inspectie SZW kan dan een betalingsregeling aanbieden of besluiten de boete te matigen. Het aantal betalingsregelingen dat is getroffen met ondernemers bedroeg zoals de tabel toont 1.780 voor de gehele periode, een aandeel van 17% van het totaal aantal boetebeschikkingen.
- Tegen een boetebesluit kan kosteloos bezwaar worden gemaakt. De beslissing op bezwaar is een volledige heroverweging van het boetebesluit. In bezwaar kan de boete om verschillende redenen ingetrokken of gematigd worden. Bijvoorbeeld als nieuwe relevante informatie aangeleverd wordt, naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie, wijziging van de wet- of regelgeving of een andere weging van het feitencomplex. Over de in de tabel genoemde periode is in totaal 2980 keer bezwaar ingediend tegen een boete van de Inspectie SZW. In

12% van de gevallen werd het bezwaar volledig toegewezen door SZW. De boete is in die gevallen dus ingetrokken. In 18% heeft het bezwaar geleid tot een matiging van de opgelegde boete door SZW. De door SZW toegekende bezwaren maken deel uit van de 1.147 boeteverlagingen in de tabel. Uit de combinatie van die gegevens blijkt dat in 9% van de bezwaarzaken de boete in (hoger) beroep werd ingetrokken of gematigd door tussenkomst van de rechter.

Gezamenlijk traject

Zoals in de brief aangegeven is het een open vraag of het bestaande wijd- en fijnvertakte stelsel het beste bijdraagt aan veilig, gezond en eerlijk werk.

Stakeholders zijn tot nog toe regelmatig betrokken bij onderdelen van het stelsel. Maar, het ontbreekt aan het systematisch met de stakeholders beschouwen van zowel de onderdelen als het geheel van het stelsel en of het zijn doelen bereikt.

Gelet op de aandacht voor naleving en handhaving is het wenselijk om een traject te starten met werkgevers- en werknemersorganisaties, wetenschappers en andere stakeholders ter beantwoording van die vraag. Centrale vraagstelling in dit gezamenlijke traject is dan of het wijd- en fijnvertakte stelsel optimaal bijdraagt aan veilig, gezond en eerlijk werk.

Een aantal belangrijke zaken van de afgelopen jaren dienen daarbij zeker als uitgangspunten te worden behouden.

- Codificatie van jurisprudentie
- Denken vanuit de «werkgeverspiramide», de meeste bedrijven kunnen en willen de regels naleven. De smalle top is crimineel.
- Een brede interventiemix om verschillende interventies (communicatie, branchecoaches, zelf-inspectie, boetes en stillegging etc.) toe te snijden op de verschillende lagen in de piramide.
- Van streepjes naar effect: niet aantallen inspecties, maar het behaalde effect vooropstellen. Bijvoorbeeld door «hoger» in de keten te interveniëren.
- De gedifferentieerde aanpak ongevalsonderzoek: gericht op leren van ongevallen en verbetering van de veiligheidscultuur in een bedrijf
- De naar aanleiding van Covid-19 ontwikkelde aanpak gericht op gedragsverandering.