

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

1411

Vragen van het lid **Smals** (VVD) 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. 1314.

Vraag 1 en 2

Bent u bekend met het bericht «Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes»? Wat is uw reactie op dit artikel?¹
In hoeveel zaken is de afgelopen vijf jaar bezwaar gemaakt tegen boetes door de Inspectie SZW? Hoe vaak werd dit bezwaar toegewezen? In hoeveel gevallen werd het bedrijf door de rechter alsnog in het gelijk gesteld?

Antwoord 1 en 2

Ja ik ben bekend met dit bericht.

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 overtreding 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.

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

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.

Die bijlage laat tevens zien dat over de periode 2016 tot oktober 2020 in totaal 2980 keer bezwaar is ingediend tegen een boete van de Inspectie SZW. In 12% van de gevallen werd het bezwaar volledig toegewezen. De boete is in die gevallen dus ingetrokken. In 18% heeft het bezwaar geleid tot een matiging van de opgelegde boete. De door SZW toegekende bezwaren maken deel uit van de 1.147 boeteverlagingen in de tabel in de bijlage bij de begeleidende brief. 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.

In mijn brief geef ik aan dat een adequate gevalsbehandeling en rechtsbescherming weliswaar een noodzakelijke voorwaarde van overheidsoptreden zijn, maar dat dit nog niet aantoonde dat het wijd- en fijnvertakte 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 3

Bent u het met de mening eens dat het onrechtvaardig is als (kleine) ondernemers een onterechte boete gewoon betalen, omdat het te duur is er een rechtszaak van te maken? Welke stappen zijn genomen om het aantal onterechte boetes te verminderen en welke stappen gaat u nog nemen?

Antwoord 3

Ik ben het met u eens dat het onrechtvaardig zou zijn als (kleine) ondernemers een onterechte boete betalen, omdat het te duur zou zijn een rechtszaak aan te gaan.

Bij overtreding van de arbeidswetgeving wordt een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar feiten en omstandigheden en wordt een boeterapport opgemaakt. De boeteoplegger van de Inspectie SZW beoordeelt vervolgens op basis van wet- en regelgeving of er een boete wordt opgelegd en zo ja, hoe hoog de boete is. Vervolgens stuurt de Inspectie een kennisgeving van het voorgenomen besluit naar de overtreder. Die kan zijn zienswijze daarop geven. Op basis van alle relevante informatie wordt het definitieve boetebesluit genomen. De boete wordt alleen opgelegd als beoordeeld wordt dat daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Tegen het boetebesluit kan de werkgever vervolgens kosteloos bezwaar maken bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De juridische directie heroverweegt het boetebesluit, waarbij uiteraard nieuw aangeleverde gronden mee worden gewogen. Vervolgens kan beroep worden ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. Het instellen van beroep is niet kosteloos.

Vraag 4

Klopt het dat er 267 boetes (deels) zijn terugbetaald op een totaal van 1.778 boetes (15%)? Hoe hoog was het terugbetaalde bedrag gemiddeld? Kunt u in een totaalbeeld laten zien bij hoeveel van de opgelegde boetes een verlaging is doorgevoerd, hoeveel boetes geheel zijn ingetrokken na bezwaar, hoeveel boetes door de rechter zijn geschrapt en in hoeveel gevallen een betalingsregeling is getroffen vanwege de financiële positie van de ondernemer?

Antwoord 4

Kortheidshalve verwijs ik voor de antwoorden op vragen over de cijfers naar mijn brief aan uw Kamer hierover. Voor wat betreft de vraag over het aantal betalingsregelingen, heeft de Inspectie SZW in 2019 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. In verband met de Covid-19 crisis heeft de Inspectie SZW haar beleid verder aangepast, door overtreders die in betalingsproblemen zitten tegemoet te komen met verlengde betaalkalenders.

Vraag 5

Hoeveel terugbetalingen zijn er gemiddeld bij andere Rijksinspecties, zoals de NVWA of de ILT? Klopt het dat er bij de Inspectie SZW relatief veel terugbetalingen zijn en, zo ja, hoe verklaart u dit?

Antwoord 5

Om vergelijkbare cijfers te kunnen presenteren is een nadere uitvraag bij de andere diensten wenselijk. In het jaarverslag Inspectie SZW 2020 zal deze vergelijking worden opgenomen.

Vraag 6

Hoe kijkt u aan tegen het fraudebegrip en «de mate van verwijtbaarheid» als grondslag voor een boete, tegen de achtergrond dat veel ondernemers kleine fouten maken of aangeven dat zij zich niet bewust waren dat ze de regels overtreden hadden? Verklaart het feit dat een inspecteur hierbij veel omstandigheden moet interpreteren, dat enerzijds veel ondernemers klagen over onduidelijke en onterechte boetes en anderzijds de rechter een streep door veel boetes zet?

Antwoord 6

In de fraudeaanpak is het evenredigheidsbeginsel van toepassing bij sanctionering: een sanctie mag niet onevenredig zijn in relatie tot de te dienen doelen. Dit betekent dat de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, met inbegrip van de persoonlijke omstandigheden, zoals de financiële draagkracht. Daar houdt de wet- en regelgeving rekening mee. Het stelsel aan regels is daarmee zoals aangegeven wijd- en fijnvertakt. De mening dat er sprake zou zijn van onduidelijke en onterechte boetes deel ik niet. Over de overwegingen van rechters om opgelegde boetes niet in stand te houden, kan ik in zijn algemeenheid geen uitspraken doen. Dit is steeds afhankelijk van de individuele omstandigheden in een bepaalde casus. Dit laat onverlet dat ik in mijn brief aangeef dat het wenselijk is om de vraag te beantwoorden of het doel van eerlijk, gezond en veilig werk het meest optimaal wordt bereikt met het wijd- en fijnvertakte stelsel.

Vraag 7

Hoe vaak wordt in plaats van een boete een waarschuwing of eis tot naleving opgelegd? In hoeveel gevallen heeft de Inspectie SZW daarna alsnog een boete opgelegd?²

Antwoord 7

Als een overtreding is geconstateerd volgt een waarschuwing, een boete of een ander instrument. Een overtreder kan, afhankelijk van het type overtreding, voor het ene feit een boete en voor een ander feit een waarschuwing of eis tot naleving krijgen. Uit de wetgeving, zoals de Arbeidsomstandighedenwet, volgt welke feiten direct beboetbaar zijn en welke niet-direct beboetbaar. Als het instrument waarschuwing of eis tot naleving wordt ingezet kan niet tegelijkertijd een boete worden opgelegd. In 2019 werd in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving iets vaker een waarschuwing of eis opgelegd dan een boete. De ervaring leert dat de inzet van handhaving een aanzienlijk effect heeft. Dit is een indicator in het jaarverslag. Het effect van handhaving op een verbetering in naleving kan onder andere blijken uit de vergelijking tussen inspectie en herinspectie. Uit het jaarverslag 2019 blijkt dat bij eerste inspectie bij 46% handhaving plaatsvond. Bij herinspectie was de handhaving 16%.

Vraag 8

Herinnert u zich het jaarverslag 2019 van de Inspectie SZW, waarin wordt gesteld dat ondernemers zich bij het geven van een zienswijze vaker juridisch laten bijstaan? Hoe beoordeelt u deze ontwikkeling op basis van de berichten dat er vaak onterechte boetes worden afgegeven? Vindt u dit een indicatie dat het boetebeleid bijgesteld moet worden?

² Inspectie SZW, «Waarschuwing of eis», <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/waarschuwing-of-eis>

Antwoord 8

Ja, ik herinner me die passage. De zienswijze wordt ingediend voorafgaand aan de boeteoplegging en biedt de overtreder de mogelijkheid om zijn standpunt ten aanzien van de voorgenomen boeteoplegging kenbaar te maken. De keuze van een overtreder om zich al dan niet juridisch te laten bijstaan is een afweging die hij zelfstandig maakt en kan ingegeven zijn door verschillende zaken. Het algemene beeld van de laatste jaren is dat er sprake is van toenemende juridisering in het boeteproces. Een bestuurlijke boete wordt alleen opgelegd, nadat eerst uitgebreid onderzoek is gedaan naar de feiten en omstandigheden en nadat de Inspectie op basis van de wet- en regelgeving heeft beoordeeld of er een boete wordt opgelegd en zo ja hoe hoog de boete is. De boete wordt alleen opgelegd als beoordeeld wordt dat daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Ik zie dan ook geen aanleiding om het boetebeleid hier op aan te passen.

Vraag 9

Hoeveel zaken zijn er voor de rechter geweest waarbij een ondernemer door een opgelegde boete van de Inspectie SZW onder het bestaansminimum dreigde te komen? Hoe vaak kreeg de ondernemer gelijk van de rechter?

Antwoord 9

Financiële draagkracht/bestaansminimum is een van de redenen voor het treffen van een betalingsregeling. In de bijlage bij mijn brief bij deze antwoorden is aangegeven dat in de periode 2016 tot oktober 2020 in 17% van de gevallen een betalingsregeling is getroffen. Dat betreft in die periode 1780 betalingsregelingen. Financiële draagkracht kan, naast dat het ertoe leidt dat de Inspectie een betalingsregeling overeenkomt, overigens ook tot matiging van de boete leiden.

In antwoord op vraag 1 en 2 is aangegeven dat van de bezwaarzaken in 12% van de gevallen het bezwaar volledig werd 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 in de bijlage bij de begeleidende brief. 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.

Een overtreder kan verschillende redenen hebben om in beroep te gaan tegen een beslissing op bezwaar. Een van die redenen kan financiële draagkracht zijn. Financiële draagkracht is dan één van meerdere inhoudelijke gronden van een rechtszaak. Hierdoor kan ik geen verdere uitsplitsing maken naar zaken waarbij een overtreder onder het bestaansminimum dreigde te komen, en een overtreder vervolgens door de rechter in het gelijk is gesteld. De Inspectie SZW draagt zelf door middel van betalingsregelingen en het meewerken aan schuldsanering actief bij aan het voorkomen of oplossen van problematische schuldensituaties⁴. Zie tevens het antwoord op vragen 10, 11 en 12 onderstaand.

Ter illustratie voor de omgang met betalingsregeling en problematische schulden:

Op een bouwlocatie werd een steiger opgebouwd zonder voorzieningen om valgevaar te voorkomen. Het betreft overtreding van artikel 3.16, 1e lid van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Op grond van de beleidsregel is het boetebedrag 1.800 euro. Reden voor een betalingsregeling is het verzoek van de werkgever, uit de overlegde stukken blijkt voldoende vermogen om de boete in 24 maandelijkse termijnen te voldoen. Die regeling wordt getroffen. Onderzoek bij een onderneming leert dat door een vreemdeling arbeid is verricht zonder dat een tewerkstellingsvergunning voor deze werknemer was afgegeven. Het is een overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen. Op grond van de boeteregeling is het boetenormbedrag 8.000

⁴ De betalingsregeling is maximaal 10 jaar. Het aflossingsbedrag wordt bepaald aan de hand van de betaalcapaciteit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen en natuurlijke personen en worden daarnaast factoren als recidive, faillissement, (minnelijke)schuldregeling en de oorspronkelijke boetehoogte betrokken bij de bepaling van de afbetaling en bij de afweging of er matiging plaatsvindt. De stappen van de regeling, inclusief een overzichtsschema van situaties staat op de website: <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/betalingsregeling-en-of-matiging-boete>

euro. De werkgever vraagt om een betalingsregeling. Uit de stukken blijkt dat hij de boete in termijnen, 36 maanden, kan betalen. Die regeling wordt getroffen.

Tijdens een administratieve controle is gebleken dat een onderneming een vreemdeling arbeid liet verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Het is een overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav. De Inspectie werkt mee aan een minnelijk traject van schuldsanering. Uit de overgelegde gegevens bleek dat sprake is van een problematische schuldsituatie. Het boetenormbedrag obv beleidsregel was € 4.000,-. De hoogte van het restant van de vordering was € 3.804,43.

Op basis van de maximale afloscapaciteit kan € 121,21 door de overtreder worden betaald. Onder voorbehoud dat de overtreder de voorwaarden die zijn gesteld aan de sanering naleeft, wordt het restant ad € 3.683,22 kwijtgescholden.

Vraag 10

Wat is nu precies het beleid rond de minimumboetes? Hoe beoordeelt u de uitspraak van de heer Jansen in het Financieele Dagblad dat deze minimumboete jarenlang in strijd was met de rechtspraak? Welke aanpassingen zijn er op basis van uitspraken van rechters gedaan in het beleid rond de minimumboete?

Antwoord 10

In 2013 is de «Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving»⁵ in werking getreden (Fraudewet). Daarin was een minimumboete vervat. Dit betrof de sociale zekerheidswetgeving. Op 24 november 2014 heeft de Centrale Raad van Beroep uitspraak gedaan over dit nieuwe stelsel.⁶ Deze uitspraak heeft directe consequenties gehad voor de sanctionering. Tevens heeft dit tot aanpassing van de regelgeving geleid, waarbij onder andere de minimumboete is afgeschaft⁷. Ten aanzien van de arbeidswetten is die systematiek niet aan de orde geweest. De Inspectie SZW stemt op basis van de wet- en regelgeving de hoogte van de boete af op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de feiten en omstandigheden van het geval, met inbegrip van de (persoonlijke) omstandigheden, zoals de financiële draagkracht. Daarnaast bestaat de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen met de Inspectie SZW als een boete niet kan worden betaald, zie ook het antwoord op vraag 9.

Voordat een boete wordt opgelegd wordt op basis van wet- en regelgeving getoetst of de overtreding aan de overtreder kan worden verweten en of de hoogte van de boete evenredig is. 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 volledig 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 gemotiveerd beroep worden gedaan op verminderde draagkracht. Afhankelijk van de individuele omstandigheden, de hoogte van de boete en de aflossingscapaciteit kan een betalingsregeling van maximaal 120 maanden worden aangeboden. Daarbij wordt uitgegaan van een aflossingsbedrag van minimaal € 50,- (natuurlijk persoon) en € 100,- (rechtspersoon) per maand. Als uit de financiële stukken echter blijkt dat de financiële middelen ook ontoereikend zijn om de boete gespreid over meerdere jaren te betalen, kan de boete alsnog verder gematigd worden, waardoor het uiteindelijke te betalen maandbedrag onder de € 50,- ligt. Uitgangspunt hierbij is dat overtreder niet onder het bestaansminimum mag zakken.

Vanwege de Covid-19 crisis heeft de Inspectie SZW haar beleid verder aangepast door overtredders die in betalingsproblemen zitten verder tegemoet te komen met verlengde betaalcalenders tot maximaal 120 maanden, ook als dat op basis van (eerder) berekende betalingscapaciteit niet zou hoeven. In voorkomende gevallen wordt op verzoek de betalingsverplichting opgeschort.

⁵ Kamerstuk 33 207, nr. 2.

⁶ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

⁷ Kamerstuk 34 396, nr. 4

Zowel bij de betalingsregeling als bij de matiging van de boete geldt dat de werkgever niet onder het bestaansminimum terecht mag komen. Mocht blijken dat tijdens een lopende betalingsregeling de financiële situatie van een werkgever verder is verslechterd, dan wordt de betalingsregeling op verzoek evenredig aangepast. Als de inning van de boete in handen is gegeven aan de deurwaarder, kan de deurwaarder ook een betalingsregeling treffen, zo nodig lager dan € 50,- per maand. Indien blijkt dat de werkgever geen aflossingscapaciteit heeft boven de beslagvrije voet, wordt de inning van de boete stopgezet.

De Inspectie SZW kan ook adviseren tot of meewerken aan een schuldsaneringstraject. Ik herken het beeld dat er jarenlang in strijd is gehandeld met rechtspraak daarom niet.

Vraag 11

Welke voorwaarden hanteert de Inspectie SZW om bij boetes te voorkomen dat een (ex-)ondernemer onder het bestaansminimum moet leven? Klopt het dat een afwijzing vanwege «herhalingsgevaar» betekent dat de betreffende (ex-)ondernemer volgens de overheid te weinig geld heeft om van rond te komen, met alle gevolgen van dien?

Antwoord 11

Bij de toepassing van het boetebeleid door de Inspectie SZW wordt rekening gehouden met de financiële positie van de overtreder. 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 matigen⁸. Zie ook het antwoord bij vraag 10. Ook bij herhalingsgevaar wordt het bestaansminimum gerespecteerd.

Vraag 12

Welke andere maatregelen kan de Inspectie SZW opleggen in plaats van een boete, als een (ex-)ondernemer onder het bestaansminimum dreigt te komen? Hoe vaak gebeurt dit?

Antwoord 12

Als overeenkomstig vigerend handhavingsbeleid een boeterapport wordt opgemaakt door de inspecteur, dan zal dit boeterapport worden beoordeeld door de boeteoplegger van de Inspectie SZW. Deze kan een (gematigde) boete opleggen of afzien van het opleggen van een boete. Bij het opleggen van een boete wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de overtreder. Daarbij is het uitgangspunt dat een overtreder niet onder het bestaansminimum komt. Wanneer een overtreder onder het bestaansminimum dreigt te komen dan kan een (langlopende) betalingsregeling geboden worden. Tevens kan de boete worden gematigd. Er kan geen andere punitieve maatregel dan een boete opgelegd worden. De wet- en regelgeving biedt daar geen mogelijkheid toe.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Palland (CDA), ingezonden 20 oktober 2020 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1412).

⁸ De betalingsregeling is maximaal 10 jaar. Het aflossingsbedrag wordt bepaald aan de hand van de betaalcapaciteit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen en natuurlijke personen en worden daarnaast factoren als recidive, faillissement, (minnelijke)schuldregeling en de oorspronkelijke boetehoogte betrokken bij de bepaling van de afbetaling en bij de afweging of er matiging plaatsvindt. De stappen van de regeling, inclusief een overzichtsschema van situaties staat op de website: <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/betalingsregeling-en-of-matiging-boete>