

Vergaderjaar 2003–2004

29 000

Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving en de daarmee samenhangende bepalingen (Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 2003

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat te hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat naast de strafrechtelijke en civielrechtelijke ook bestuursrechtelijke handhaving van de arbeidstijden wordt ingevoerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is een belangrijk instrument in het kader van een goed lik-op-stuk-beleid. Deze leden zijn positief gestemd over het feit dat een bestuurlijke boete nu zowel bij de overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet als van de Arbeidstijdenwet mogelijk zal zijn. De leden hopen dat de effectiviteit van de bestuurlijke boete bij de handhaving van de Arbeidstijdenwet net zo positief zal zijn als bij de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet. Ten aanzien van het wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

Nagenoeg alle werknemers vallen onder het regime van de Arbeidstijdenwet, ongeacht de situatie waarin zij werken. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat de naleving van de Arbeidstijdenwet zal verbeteren wanneer overtreders beboet in plaats van strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Van Loon-Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Piv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Lazrak (SP), Vietsch (CDA), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Wilders (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Eerdmans (LPF) en Schippers (VVD).

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving.

De leden van de VVD fractie onderschrijven de keuze van de regering om strak te kunnen handhaven en optreden, en door bestuurlijke boetes het aantal strafrechtelijke procedures terug te dringen.

Na kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel inzake de Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving en de daarmee samenhangende bepalingen (Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet) willen de leden van de D66-fractie hierover enkele vragen stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben begrip voor de keuze van de regering om over te gaan tot invoering van bestuursrechtelijke handhaving in het kader van de Arbeidstijdenwet. Zij delen de opvatting dat de toepassing van het strafrecht een uiterste middel dient te zijn en in het kader van de onderhavige materie beperkt dient te blijven tot ernstige inbreuken op de rechtsorde.

De bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet

Momenteel wordt als gevolg van jurisprudentie en de OM-richtlijn inzake opsporing en vervolging van overheden in het algemeen afgezien van strafrechterlijke vervolging van (lagere) overheden, aldus de leden van de PvdA-fractie. In welk opzicht brengt het voorliggende wetsvoorstel verandering in deze situatie? Dat wil zeggen: in welke gevallen kan straks wel een bestuursrechtelijke boete worden opgelegd waar nu strafrechtelijke vervolging niet mogelijk wordt geacht? Of bestaat er in de ogen van de regering ook zoiets als een «bestuursrechtelijke immuniteit»?

Naast de OM-richtlijn kent de Arbeidsinspectie ook een eigen richtlijn inzake de vervolging van overheden. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de consequenties zijn van dit wetsvoorstel voor deze interne richtlijn. Wat was de beleidslijn in dergelijke gevallen tot nu toe en wat betekende dat in de praktijk? Met andere woorden, hoe werden processen-verbaal van overtredingen van de Arbeidstijdenwet waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon of de Nederlandse Staat verdachte was afgehandeld?

De rechtbank in Utrecht heeft in een uitspraak gesteld dat in het maatschappelijk verkeer de verhouding tussen werkgever en werknemer beheerst wordt door een specifiek stelsel van maatschappelijke en wettelijke zorgvuldigheidseisen dat ook door de overheid als werkgever in acht genomen moet worden, aldus de leden van de PvdA-fractie. Het zou volgens de rechter maatschappelijk onaanvaardbaar zijn, indien de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente dit stelsel zou kunnen doorkruisen. Wat betekent deze uitspraak voor de strafrechterlijke vervolging van de overheid als werkgever?

In het commentaar van VNO-NCW d.d. 18 september 2003¹ wordt gewezen op de concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemingen, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie. Van werkgeverszijde wordt de vraag opgeworpen of die niet nadelig wordt beïnvloed en of een soortgelijk systeem van bestuurlijke boetes bij de handhaving ook in andere lidstaten bestaat. VNO-NCW vraagt daarnaast aandacht voor de desastreuze financiële gevolgen die het voorgestelde boeteregime kan

¹ SOZA-03-640.

hebben voor startende of jonge ondernemingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering op deze aandachtspunten in te gaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren welke verwachtingen de regering heeft van het voorgestelde regime met betrekking tot de vervoerssectoren. Het is bekend dat door chauffeurs, al dan niet in opdracht van hun werkgever, fraude wordt gepleegd met verlofbrieven. Is de verwachting gerechtvaardigd dat deze praktijk in de nabije toekomst gerichter kan worden bestreden? Deze leden verwijzen in dit kader naar de Kamervragen van de leden Van Dijke en Huizinga-Heringa d.d. 17 december 2002¹ over mogelijke fraude met verlofbrieven. In de beantwoording stelde de minister van Verkeer en Waterstaat dat wijziging van het Arbeidstijdenbesluit Vervoer op termijn opportuun is bij de implementatie van de arbeidstijden EU Richtlijnen 2000/34 en 2002/15 en als de lopende herziening van de Europese Verordening inzake rij- en rusttijden afgerond is. Kan bij benadering worden aangeduid wanneer het beleid aangaande de verlofbrieven naar verwachting kan worden aangepast?

De procedurele aspecten van de bestuurlijke boete

Met betrekking tot handhaving van de Arbeidstijdenwet bij publiekrechtelijke rechtspersonen informeren de leden van de PvdA-fractie wat de concrete invulling zou moeten zijn van de «voorkomende gevallen» waarin de boeteoplegger kan beslissen om geen boete op te leggen of de boete te verlagen. Betreft dit een discretionaire bevoegdheid van de boeteoplegger? Worden er richtlijnen geformuleerd met nadere criteria met betrekking tot «voorkomende gevallen»?

De leden van de D66-fractie vragen wanneer en onder welke voorwaarden de boeteoplegger kan beslissen om geen boete op te leggen of de boete te verlagen.

Verenigbaarheid met internationale verdragen

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet onafhankelijk zijn van het boeteoplegend orgaan een probleem is. Dit orgaan is onderdeel van dezelfde organisatie als de toezichthouder, waardoor de onafhankelijkheid niet vaststaat en door de te beboeten personen of organisatie in twijfel kan worden getrokken.

Weliswaar zijn beroepsprocedures mogelijk, doch is een massaal gebruik hiervan niet goed voor een snelle en zorgvuldige afhandeling en ook niet goed voor draagvlak voor handhaving en controle van de Arbeidstijdenwet, aldus de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie willen weten waarom het feit dat het boeteoplegend bestuursorgaan niet onafhankelijk is in de zin van artikel 6 EVRM door de regering kennelijk niet als een probleem wordt ervaren? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat alsnog aan artikel 6 EVRM wordt voldaan?

Ervaringen met bestuurlijke boete in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet 1998

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de bevindingen zijn van de mate van effectiviteit van de bestuurlijke boete in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet bij respectievelijk publiekrechtelijke rechtspersonen zoals zelfstandige bestuursorganen en politie, decentrale overheden zoals provincies en gemeenten en de centrale overheid. Kan de regering nagaan bij genoemde sectoren hoeveel overtredingen, na aanzegging van een bestuurlijke boete, bij een eerstvolgende controle waren opgeheven?

¹ TK 2002–2003, Aangangsel van de Handelingen, nr. 761, p. 1601–1602.

Handhaving

Het is de leden van de PvdA-fractie niet helder welke middelen in welke fase straks ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen en de Nederlandse Staat gebruikt kunnen worden ter naleving van de Arbeids-tijdenwet. Kan de regering een overzicht geven van de straks beschikbare dwangmiddelen en daar ook de mogelijkheid van bijvoorbeeld het opleggen van dwangsommen of het toepassen van bestuursdwang in betrekken?

De strafmaat van de bestuurlijke boete

De in het wetsvoorstel voorgestelde hoogte van de boete bedraagt voor natuurlijke personen ten hoogste € 11 250 en voor rechtspersonen ten hoogste € 45 000. In de Memorie van toelichting staat vermeld dat het boetesysteem in de te publiceren beleidsregels nader worden uitgewerkt. De leden van de PvdA-fractie vragen welke onderdelen van het boetesysteem nader in de te publiceren beleidsregels worden uitgewerkt?

Gevolgen voor de rijksbegroting

Het introduceren van de bestuurlijke boete gebeurt vanwege het handhavingstekort. De leden van de D66-fractie zouden verwachten dat een verbeterde handhavingsmethodiek zou leiden tot een groter aantal boetes dan er nu processen-verbaal worden opgemaakt. Hoe komt het dan dat de schatting van het aantal boetes (400 door de Arbeidsinspectie en 6400 (evenveel als het huidige aantal processen-verbaal) door de Inspectie Verkeer en Waterstaat) zo bescheiden is? Hoeveel processen-verbaal maakt de Arbeidsinspectie nu op? Waarop is de verwachting gebaseerd dat de zaken die strafrechtelijke afdoening vergen zwaarder worden. Dat zou dan moeten komen omdat door de nieuwe systematiek lichtere zaken worden vervangen door zwaardere, maar is deze verwachting reëel?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:2

Dit artikel handelt over de aanduiding van de pleger van een beboetbaar feit, aldus de leden van de PvdA-fractie. Worden onder rechtspersoon in alle gevallen ook alle publiekrechtelijke rechtspersonen en de Nederlandse Staat begrepen? Zo neen, welke rechtspersonen, instellingen of organisaties vallen buiten het bereik van dit artikel? Indien niet alle overheidsinstellingen binnen het bereik van dit artikel vallen wat zijn daarbij dan de criteria?

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:3, eerste, tweede, vierde en vijfde lid

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk waarom niet reeds bij het opstellen van het boeterapport een weging van verschoonende omstandigheden plaatsvindt. Wat zou zich daartegen verzetten? Is er bewust van afgezien en zo ja, kan dat dan worden toegelicht?

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:3, vijfde en zesde lid, artikel 10:4, derde lid en artikel 10:10, derde lid

Dat chauffeurs op internationaal transport de boeteoplegging en de informatie uit het rapport in een andere taal dan het Nederlands of het Fries meegedeeld kunnen krijgen, vinden de leden van de CDA-fractie reëel.

Echter, dat bij iedereen die de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, de ambtenaar moet zorgen dat de informatie aan hem wordt meegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal, vinden deze leden te weinig concreet. Eveneens zijn zij van mening dat de uitzonderingsclausule te vaag is bij artikel 10:4, derde lid. Volgens dit lid moet een ambtenaar voor een ieder die naar voren brengt dat hij de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, een tolk moet regelen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de zienswijze inclusief uitwerking van de regering.

De leden van de D66-fractie willen weten hoe vaak en in wat soort gevallen het voorkomt dat wetsovertreders de Nederlandse taal niet beheersen. Hoe hoog zijn de hierdoor veroorzaakte kosten, en kunnen deze niet op de overtreders verhaald worden?

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:5, vierde lid

Volgens artikel 10:5, lid 4 wordt een Nederlandse werkgever aangesproken indien hij opdracht geeft aan een niet in Nederland gevestigde werkgever wiens personeel bij de uitvoering van de opdracht in Nederland zich niet houdt aan de arbeidstijdenwet. Indien dezelfde werkgever de opdracht geeft aan een wel in Nederland gevestigde werkgever geldt deze aansprakelijkheid niet. De leden van de CDA-fractie vragen of dit niet strijdig is met de EU-regelgeving. Ook vernemen zij graag van de regering of dit eventueel kan leiden tot bevoordeling van Nederlandse bedrijven en dus concurrentievervalsing

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:7, eerste lid

Gezien de grootte van de mogelijke boetes voor met name natuurlijke personen, vinden de leden van de CDA-fractie dat gefaseerde betaling van de boetes mogelijk moet zijn. Graag vernemen zij een reactie van de regering hierop.

Het is de leden van D66-fractie opgevallen dat in artikel 10:7 maximumboetes zijn vastgesteld in nominale bedragen. Waarom is geen sprake van indexering? Kan verder een indicatie worden gegeven van de boetebedragen per beboetbaar feit en kan de uiteindelijke invulling hiervan via een voorhangregeling aan de Tweede Kamer worden voorgelegd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering de voorgestelde hoogte van de boetes nader te onderbouwen. Kan worden verklaard waarom de «veel digitaler geregelde normering van de arbeids- en rusttijden Arbeidstijdenwet» een rechtvaardiging is voor een ander boeteregime dan in de Arbeidsomstandighedenwet 1998? Meent de regering dat van lagere boetes een (te) geringe preventieve werking zal uitgaan? Zo ja, kan dat worden beargumenteerd?

Artikel I, onderdeel D, artikel 10:11 en artikel 10:12

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van een lik-op-stuk-beleid. Echter het binnen zes weken moeten betalen ondanks dat er sprake kan zijn van een misverstand en ondanks dat men in beroep gaat, kan in sommige situaties onrechtvaardig zijn. Graag vernemen deze leden of er uitzonderingen mogelijk zijn op het direct betalen.

Artikel I, onderdeel D, artikel 11:3

Zoals reeds de Raad van State toelicht is er geen duidelijkheid over wanneer iets bestuursrechtelijk vervolgd moet worden en wanneer op een

andere wijze. Ook verbaast het de leden van de CDA-fractie dat de strafbaarheid van het feit afhangt van de gevolgen van de actie zoals onder meer is aangeduid in artikel 11:3, tweede lid. Kan de regering hierover duidelijkheid verschaffen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State in artikel 11:3, derde lid, nader wordt omschreven in welke gevallen bij overtredingen in de vervoerssector sprake zal zijn van strafrechtelijke afdoening. Zij hebben de indruk dat de concrete invulling hiervan in specifieke gevallen nog arbitrair kan zijn. Is het de bedoeling dat het openbaar ministerie duidelijke criteria vaststelt op basis waarvan kan worden vastgesteld of de verkeersveiligheid ernstig in gevaar wordt gebracht?

De voorzitter van de commissie,
Hamer

Adjunct-griffier van de commissie,
Post