

Evaluatie van de bestuurlijke boete

Een onderzoek naar de toepassing en effectiviteit van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet

Juni 2008

drs. Ö. Erdem
drs. F.M.A. Saleh
A. Faas

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1	EVALUATIE VAN DE BESTUURLIJKE BOETE	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	1
1.3	Indeling van het rapport	4
2	RESULTATEN VAN HET KWANTITATIEVE DEEL	5
2.1	Bedrijf als uitgangspunt (bedrijfsniveau)	5
2.1.1	Aantal bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete	5
2.1.2	Verdeling naar sector	6
2.1.3	Verdeling naar bedrijfsomvang	7
2.1.4	Verdeling naar type inspecties	8
2.1.5	Hercontroles en effectiviteit	11
2.2	Het instrument bestuurlijke boete als uitgangspunt (instrumentniveau)	12
2.2.1	Het aantal aangezegde bestuurlijke boetes	12
2.2.2	Het aantal opgelegde bestuurlijke boetes	13
2.3	Aard van de overtredingen	15
3	RESULTATEN VAN HET KWALITATIEVE DEEL	18
3.1	Inspecteurs over de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV	18
3.1.1	Effectiviteit van de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV	18
3.1.2	Mate van deskundigheid in de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV	20
3.1.3	Ervaringen met het toepassen van de bestuurlijke boete in de ATW	20
3.1.4	Ervaringen met het toepassen van de bestuurlijke boete in het ATBV	22
3.1.5	Communicatie met werkgevers	23

BIJLAGEN

Bijlage I: Onderzoeksopzet

Bijlage II: Handhavingsinstrumenten (sanctiemiddelen) van de Arbeidsinspectie

Bijlage III: Schematische weergave van de procedure van het toepassen van de bestuurlijke boete bij de Arbeidsinspectie

Bijlage IV: Schematische weergave van het inspectietraject bij de Arbeidsinspectie (in meest simpele vorm)

SAMENVATTING

Aanleiding, doelstelling en resultaten van het onderzoek

In het onderhavige rapport wordt verslag gedaan van een evaluatieonderzoek naar de mate van toepassing en effectiviteit van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet (ATW) in de periode 2004-2006. Hier valt ook het Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATBV) onder.

De bestuurlijke boete is met ingang van 1 oktober 2004 in de Arbeidstijdenwet en met ingang van 1 juni 2005 in het Arbeidstijdenbesluit vervoer ingevoerd. Hiermee hebben de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid gekregen om een boete aan te zeggen. De boetekantoren leggen de boete op. Voorheen gebeurde dat met behulp van een proces-verbaal via het Openbaar Ministerie. De aanleiding om de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en in het Arbeidstijdenbesluit vervoer in te voeren was enerzijds om het Openbaar Ministerie te ontlasten en anderzijds om de overtreders sneller te beboeten.

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan: *In welke mate is de bestuurlijke boete een effectief handhavingsinstrument om de overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer te doen verminderen.* De aanleiding tot dit evaluatieonderzoek is artikel III van de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet waarin staat dat er een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal dient te worden gestuurd.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet is de motie Bakker ingediend (Kamerstukken II, 2003/04, 29000 nr. 9). Naar aanleiding van de motie Bakker is toegezegd dat de inspectie zich anticiperend op de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet terughoudend zou opstellen. De vereenvoudigde Arbeidstijdenwet is in 2007 in werking getreden. Ondanks deze terughoudende opstelling in de onderzochte jaren geeft het onderzoek toch een adequaat beeld van de toepassing en de effectiviteit van de bestuurlijke boete met betrekking tot de ATW.

Het doel van het onderzoek is geoperationaliseerd in de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Wat is het aantal *aangezegde bestuurlijke boetes* naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2004, 2005 en 2006?
2. Wat is het aantal *processen-verbaal* dat naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2002 en 2003 is opgemaakt? Wat is het aantal *processen-verbaal* dat is opgemaakt in 2004, 2005 en 2006 naar aanleiding van een ernstige overtreding of herhaaldelijke overtredingen?

In de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 heeft 7% van de bedrijven die geïnspecteerd zijn in het kader van de naleving van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer een bestuurlijke boete door een inspecteur aangezegd gekregen. Dit blijkt uit de cijfers van de Arbeidsinspectie.

In bovengenoemde periode zijn er in totaal in het kader van de naleving van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer 7185 bedrijven geïnspecteerd. Daarvan hebben 507 bedrijven minimaal één bestuurlijke boete door de inspecteur van de Arbeidsinspectie aangezegd gekregen. Dit komt overeen met 7% van de in dit kader geïnspecteerde bedrijven. Dit percentage is lager dan het percentage bedrijven dat een proces-verbaal heeft gekregen naar aanleiding van een overtreding in de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit in de periode 2002-2003, te weten 10% (482 van 4923 bedrijven). Op basis hiervan kunnen we opmaken dat de bedrijven na de invoering van de bestuurlijke boete (in de periode 2004-2006) relatief minder vaak geconfronteerd zijn met een boete.

Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal door de Arbeidsinspectie in 2002 en 2003 naar aanleiding van overtredingen van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer, is 527¹. Het aantal bestuurlijke boetes dat in 2004, 2005 en 2006 is aangezegd bedraagt 633. Daarnaast zijn er in deze periodes nog processen verbaal opgemaakt; 135. Het aantal sancties is daarmee hoger dan in de voorgaande periode.

Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal in 2002, 2003 en 2004 bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat is respectievelijk 1802, 1577 en 1718. Het jaar 2004 is meegenomen omdat het ATBV pas in de loop van 2005 onder het regime van de bestuurlijke boete is komen te vallen. 2005 is een overgangsjaar waarin 878 processen-verbaal zijn opgemaakt. Voor 2006 zijn 33 en in 2007 12 processen-verbaal opgemaakt².

3. Wat is het aantal *opgelegde bestuurlijke boetes* dat naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2004, 2005 en 2006?
4. *Welk bedrag* is door de overheid aan boetes opgelegd als gevolg van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in de periode 2004-2006?

Uit de cijfers van de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 2005 123 boeterapporten (bestuurlijke boetes) binnen zijn gekomen waarvan er in dat jaar 32 zijn afgehandeld (beoordeeld) met resultaat boetebeschikking. In totaal is in 2005 voor €31.525,- aan boetes opgelegd. Per zaak kwam het gemiddelde boetebedrag neer op €1.017,-. Bij één zaak was er sprake van een beschikking zonder boete, hetgeen betekent dat de boeteoplegger van boeteoplegging heeft afgezien.

¹ Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal ligt in feite hoger dan 527. De reden hiervoor is dat we nu uit moeten gaan van 477 bedrijven met minimaal één proces-verbaal in plaats van 482 bedrijven. Het verschil van deze 5 bedrijven is te verklaren omdat de gegevens in het informatiesysteem onvolledig zijn. Als gevolg hiervan moeten we uitgaan van 477 bedrijven in plaats van 482 bedrijven.

² De registratie van de PV is op basis van de aanvangsdatum van de inspectie en een boeterapport wordt na afloop opgemaakt. Hier kan een tijdsverschuiving in zitten die over de jaargrens heen loopt.

In de loop van 2006 zijn bij de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie 495 boeterapporten ontvangen en met de overloop uit 2005 kwam het totaal aantal zaken in 2006 op 586. Gedurende dat jaar zijn er in totaal 451 zaken beoordeeld waarvan in 423 zaken een boete is opgelegd. In totaal is voor €997.753,- aan boetes opgelegd in 2006. Per zaak komt het gemiddelde boetebedrag neer op €2.359,-. In 28 zaken heeft de boeteoplegger afgezien van boeteoplegging.

In vergelijking met 2005 is het gemiddelde boetebedrag per zaak verdubbeld (€1.017 in 2005 tegen €2.359 in 2006).

Bij het Bureau Bestuurlijke Boete van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn in 2005 1274 boeterapporten aangebracht, waarvan er 689 zijn beschikt. In 10 gevallen is er afgezien van boeteoplegging. Het totaal bedrag³ aan opgelegde boetes bedroeg €85.030,-, hetgeen neer komt op een gemiddelde boete van €416,-.

In 2006 zijn er door het Bureau Bestuurlijke Boete van de Inspectie Verkeer en Waterstaat 2792 nieuwe boeterapporten ontvangen en werden 585 rapporten uit 2005 doorgeschoven. Hieruit zijn 2563 boetebeschikkingen voortgekomen. Het totaal bedrag³ aan opgelegde boetes bedroeg €2.289.928,-, wat de gemiddelde boete brengt op €609,-

5. Wat zijn de *meest voorkomende overtredingen* in het kader van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer na de invoering van de bestuurlijke boete in 2004, 2005 en 2006?

Uit het informatiesysteem van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 2005 alléén overtredingen van de artikelen van de Arbeidstijdenwet zijn geconstateerd en niet die van het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Dit is begrijpelijk gezien de bestuurlijke boete halverwege 2005 in het Arbeidstijdenbesluit vervoer is ingevoerd. Uit het informatiesysteem blijkt dat overtredingen van *het verbod van kinderarbeid* het meest werden geconstateerd. Op de tweede plaats staat het artikel *dagelijkse onafgebroken rusttijd*. Op de derde plaats staat het artikel *wekelijkse onafgebroken rusttijd*.

In 2006 zijn overtredingen geconstateerd van zowel artikelen van de Arbeidstijdenwet als artikelen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Het blijkt dat de *administratieve verplichtingen ATBV* van het Arbeidstijdenbesluit vervoer het meest overtreden artikel is. Op de tweede plaats staat *het verbod van kinderarbeid* van de Arbeidstijdenwet. Deze wordt gevolgd door twee andere artikelen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer, namelijk de *normen rij- en rusttijden ATBV* en de *diverse aspecten ATBV*.

De meest voorkomende overtredingen die de Inspectie Verkeer en Waterstaat constateert, hebben betrekking op aspecten van het ATBV, namelijk op registratie (werkmap en misbruik controlemiddelen) en normen rij- en rusttijden.

³ In dit bedrag zijn ook de boetes die tijdens wegininspecties aan buitenlandse chauffeurs en/of ondernemingen zijn opgelegd begrepen (726 in 2005 en 1198 in 2006).

6. Hoeveel procent van de bedrijven heeft in de periode 2004-2006, waarin een bestuurlijke boete is ingezet als gevolg van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer, de geconstateerde overtredingen opgeheven? Hoeveel procent van de bedrijven heeft in de periode 2002-2003, waarin een proces-verbaal is ingezet, de geconstateerde overtredingen opgeheven?

Eerder is aangegeven dat in de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 in totaal 507 bedrijven zijn met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete vanwege een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Bij de hercontroles blijkt dat in 424 van de 507 bedrijven de eerder geconstateerde overtredingen zijn opgeheven. Dit komt overeen met 84% van de bedrijven. Op basis van deze cijfers kunnen we zeggen dat indien een bedrijf naar aanleiding van een overtreding in de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer een bestuurlijke boete aangezegd krijgt, dat die in 84% van de gevallen de betreffende overtreding opheft.

Kijken we naar de in 2002 en 2003 geïnspecteerde bedrijven (de periode voordat de bestuurlijke boete is ingevoerd), dan zien we dat 482 bedrijven naar aanleiding van een overtreding in de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer een proces-verbaal hebben gekregen. Bij de hercontroles blijkt dat in 411 van de 482 bedrijven de eerder geconstateerde overtredingen zijn opgeheven. Dit vormt 85% van de bedrijven.

Ten aanzien van dit laatstgenoemd punt geldt voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat het volgende: doordat het ATBV pas in 2005 onder het regime van de bestuurlijke boete is komen te vallen en 2005 als overgangsjaar moet worden aangemerkt bleef maar 1 jaar over om de kwantitatieve informatie uit te analyseren, waardoor de doorlooptijd te kort is om de mate van herhaling en opheffing te beoordelen in de bedrijfsinspecties. In 2006 waren dan ook een aanzienlijk aandeel van de door de Inspectie Verkeer en Waterstaat opgelegde boetes het gevolg van weginspecties.

7. Wat zijn de ervaringen van de inspecteurs van de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het toepassen van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer? Ervaren de inspecteurs de bestuurlijke boete in de praktijk als een effectief instrument om overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit te doen verminderen?

De geïnterviewde inspecteurs van de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn van mening dat de bestuurlijke boete een effectief instrument is om overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer te bestrijden. Omdat vóór de invoering van de bestuurlijke boete geen inspecteurs zijn geïnterviewd, is het niet mogelijk om een vergelijking te maken. De interviews geven wel een beeld van de praktijk.

Een meerderheid van de inspecteurs van beide genoemde inspectiediensten vindt dat de bestuurlijke boete een effectief instrument is vanwege het “lik-op-stukbeleid”. De bedrijven die overtredingen begaan, worden direct geconfronteerd met een bestuurlijke boete om de betreffende overtredingen op te heffen. De snelle afhandeling van de bestuurlijke boetes door de boete bureaus ligt hier mede aan ten grondslag. De bureaus nemen de boeterapporten vlot in behandeling en leggen de boetes meestal binnen 13 weken na dagtekening van de boeterapporten op. In de meeste gevallen maken de bedrijven de overtredingen snel in orde.

Een meerderheid van de geïnterviewde inspecteurs vindt dat de procedure en de afhandeling van de zaken met een bestuurlijke boete nu sneller gaat dan in het vroegere traject toen dat door middel van een proces-verbaal via het strafrechtelijke systeem gebeurde. De geïnterviewde inspecteurs vermoeden dat een overtreding van de ATW bij het Openbaar Ministerie weinig prioriteit had en dat daardoor de afhandeling van een zaak veel tijd in beslag nam. Volgens de inspecteur seponerde het Openbaar Ministerie daarnaast relatief veel zaken, waardoor veel zaken niet tot sancties leidden. De boete bureaus beschikken volgens de inspecteurs bovendien over meer kennis van de ATW en het ATBV dan het Openbaar Ministerie. De inspecteurs geven aan dat de administratieve last en de tijd die aan een zaak besteed wordt hetzelfde is voor zowel de bestuurlijke boete als voor het proces-verbaal. Echter nu de zaken sneller worden afgehandeld, zijn de inspecteurs zeer tevreden.

De inspecteurs hebben positieve ervaringen met de toepassing van de bestuurlijke boete en een positief beeld van dit instrument.

Uit zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve gegevens komt een positief beeld naar voren van de bestuurlijke boete als effectief handhavingsinstrument in de ATW.

1 EVALUATIE VAN DE BESTUURLIJKE BOETE

1.1 Inleiding

Na de invoering van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet (per 1 oktober 2004) en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (per 1 juni 2005) wordt door de Arbeidsinspectie voor het eerst een evaluatieonderzoek verricht naar de effectiviteit van dit handhavingsinstrument. Met deze aanpassingen in de wet hebben de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid gekregen om dit instrument toe te passen met het oog op de naleving van de wet te bevorderen. Met de invoering van de bestuurlijke boete heeft de strafrechtelijke handhaving, het *proces-verbaal* grotendeels plaatsgemaakt voor *de bestuurlijke boete*. Werd voorheen bij het constateren van een overtreding door een inspecteur een proces-verbaal opgemaakt, na de invoering van de bestuurlijke boete wordt in plaats daarvan doorgaans een bestuurlijke boete aangezegd. De sanctie wordt niet meer opgelegd door het Openbaar Ministerie, maar door de boeteoplegger (de boete bureaus). Daarmee is de strafrechtelijke handhaving grotendeels vervangen door de bestuursrechtelijke handhaving. Voor zeer ernstige overtredingen is de weg naar de strafrechtelijke handhaving blijven bestaan.

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in welke mate de bestuurlijke boete toegepast wordt en een effectief handhavingsinstrument is om de overtredingen van de Arbeidstijdenwet (ATW) en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATBV) te doen verminderen. De aanleiding tot dit evaluatieonderzoek is artikel III van de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet waarin staat dat er een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal dient te worden gestuurd.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet is de motie Bakker ingediend (Kamerstukken II, 2003/04, 29000 nr. 9). Bij de handhaving door de inspectiediensten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de zogenoemde actieve en reactieve handhaving. Bij de actieve handhaving hebben inspectiediensten de vrijheid om de te handhaven wettelijke bepalingen te selecteren. Naar aanleiding van de motie Bakker is toegezegd dat de inspectie zich bij deze selectie, anticiperend op de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet terughoudend zou opstellen. De vereenvoudigde Arbeidstijdenwet is in 2007 in werking getreden. Ondanks deze terughoudende opstelling in de onderzochte jaren geeft het onderzoek toch een adequaat beeld van de toepassing en de effectiviteit van de bestuurlijke boete met betrekking tot de ATW.

1.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

Met dit evaluatieonderzoek willen we een antwoord geven op de vraag of en in welke mate de bestuurlijke boete een effectief instrument is. Belangrijk is dat we deze vraag vanuit twee perspectieven benaderen. Enerzijds kijken we naar de mate van toepassing van de bestuurlijke boete in een bepaalde periode.

We berekenen hierbij het percentage bedrijven dat, na het krijgen van een bestuurlijke boete, de zaak weer in orde heeft. Dit vormt een indicatie voor de effectiviteit van de bestuurlijke boete. Om tot aanvullende- en achtergrondgegevens te komen willen we anderzijds een aantal inspecteurs bevragen naar hun mening over de toepassing en werking van de bestuurlijke boete.

Centrale vraagstelling van dit evaluatieonderzoek is:

In welke mate is de bestuurlijke boete een effectief handhavingsinstrument om de overtredingen van de wet Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer te doen verminderen.

Om tot een antwoord te komen willen we onze vraagstelling met behulp van een aantal onderzoeksvragen operationaliseren. Als we het effect van de bestuurlijke boete inzichtelijk willen maken dan dienen we onder andere de periode voordat de bestuurlijke boete ingevoerd is te vergelijken met de periode erna. In de oude situatie wanneer een overtreding werd waargenomen, werd indien van toepassing een proces-verbaal opgemaakt dat vervolgens werd opgestuurd naar het Openbaar Ministerie. In de nieuwe situatie krijgt de werkgever voor een overtreding, indien van toepassing, een bestuurlijke boete. Daarom luiden onze eerste twee onderzoeksvragen als volgt:

1. Wat is het aantal *aangezegde bestuurlijke boetes* naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2004, 2005 en 2006?
2. Wat is het aantal *processen-verbaal* dat naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2002 en 2003 is opgemaakt? Wat is het aantal *processen-verbaal* dat is opgemaakt in 2004, 2005 en 2006 naar aanleiding van een ernstige overtreding of herhaaldelijke overtredingen?

Omdat de bestuurlijke boete in het laatste kwartaal van 2004 (1 oktober) ingevoerd is, kunnen we van dat jaar alléén het aantal boetes van de maanden oktober tot en met december meenemen. We moeten wel opmerken dat dit aantal derhalve zeer aan de lage kant is. Wat betreft het aantal processen-verbaal beperken we ons tot de jaren 2002 en 2003. Het jaar 2004 beschouwen we als een overgangsjaar en laten we (grotendeels) buiten beschouwing. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar bijlage I.

Omdat het verschil kan maken of we over het aantal aangezegde boetes dan wel over het aantal opgelegde boetes hebben, willen we beide aantallen in ons onderzoek presenteren. Het aanzeggen van een boete door de inspecteur wil nog niet zeggen dat de boete daadwerkelijk betaald moet worden. Het wel of niet opleggen van de boete wordt door de boetoplegger bepaald en eveneens de hoogte van de boete. Het kan dus voorkomen dat in de praktijk een boete wel aangezegd wordt door de inspecteur maar uiteindelijk toch niet wordt opgelegd door de boetoplegger omdat hij de redenen niet gegrond acht (voor meer informatie hierover zie bijlage II). Dit brengt ons tot de volgende onderzoeksvraag:

3. Wat is het aantal *opgelegde bestuurlijke boetes* dat naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2004, 2005 en 2006?

Alleen inzicht verkrijgen in het aantal (opgelegde) boetes geeft niet het totale beeld. Naast het aantal boetes is het interessant om te kijken naar de aard van de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd. De vraag is dus of er bepaalde overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer vaker voorkomen, en als we de jaren naast elkaar leggen, zijn er verschuivingen van bepaalde typen overtredingen waar te nemen?

4. Wat zijn de *meest voorkomende overtredingen* in het kader van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer na de invoering van de bestuurlijke boete in 2004, 2005 en 2006?

Wanneer de boeteoplegger voornemens is aan een bedrijf⁴ een boete op te leggen, wordt dit voornemen kenbaar gemaakt met een zogenaamde 'kennisgeving'. Hierop volgt de zogenaamde '(boete)beschikking' waarin definitief de hoogte van het boetebedrag vermeld staat. Een bepaald type overtreding is gekoppeld aan een bedrag dat de werkgever aan de overheid dient te betalen. Met de volgende onderzoeksvraag willen we te weten komen wat de omvang van het bedrag van de opgelegde boetes is:

5. *Welk bedrag* is door de overheid aan boetes opgelegd als gevolg van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in de periode 2004-2006?

Om te achterhalen of het toepassen van een bestuurlijke boete een effectief instrument is willen we kijken naar de hercontroles van de bedrijven. Wanneer een bedrijf geconfronteerd wordt met een bestuurlijke boete dan wordt zo'n bedrijf later opnieuw geïnspecteerd. De inspecteur controleert of de overtreding daadwerkelijk is opgeheven. Als dat zo is dan wordt de zaak afgesloten. Het percentage bedrijven dat na een overtreding de zaak weer in orde heeft, vormt een indicatie voor de effectiviteit van het instrument bestuurlijke boete. Deze indicatie willen we vergelijken met die van het proces-verbaal. Dit brengt ons tot de volgende onderzoeksvraag:

6. Hoeveel procent van de bedrijven heeft, in de periode 2004-2006, waarin een bestuurlijke boete is ingezet als gevolg van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer, de geconstateerde overtredingen opgeheven? Hoeveel procent van de bedrijven heeft, in de periode 2002-2003, waarin een proces-verbaal is ingezet, de geconstateerde overtredingen opgeheven?

⁴ In het kader van de Arbeidstijdenwet kunnen naast werkgevers ook de ouders van een kind een boete krijgen wanneer het kind het verbod van kinderarbeid niet naleeft (kinderen bijvoorbeeld jonger dan 13 jaar mogen geen 'gewone' arbeid verrichten). En in het kader van het Arbeidstijdenbesluit vervoer kunnen naast werkgevers ook werknemers beboet worden.

Het onderzoek willen we afsluiten met een kwalitatief deel dat gebaseerd is op interviews met een aantal inspecteurs waarbij gevraagd is naar hun beleving over de toepassing van de bestuurlijke boete in de praktijk. Van een aantal inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is schriftelijke informatie ontvangen. De onderzoeksvraag is:

7. Wat zijn de ervaringen van de inspecteurs van de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het toepassen van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer? Ervaren de inspecteurs de bestuurlijke boete in de praktijk als een effectief instrument om overtredingen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit te doen verminderen?

1.3 Indeling van het rapport

Nu we de centrale vraagstelling en onderzoeksvragen uiteen hebben gezet gaan we in hoofdstuk twee in op de (kwantitatieve) resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk drie geven we de resultaten weer van de interviews.

De bijlagen bevatten de opzet van het onderzoek en geven informatie hoe de data zijn verzameld en achtergrondgegevens over de werkwijze van de Arbeidsinspectie. Tijdens inspecties wordt door een inspecteur afhankelijk van de ernst van de geconstateerde overtredingen één of meerdere handhavingsinstrumenten ingezet. In bijlage II leggen we uit welke handhavingsinstrumenten de Arbeidsinspectie hanteert.

Wanneer de inspecteur op basis van een overtreding een bestuurlijke boete wil aanzeggen, dan volgt hij een bepaalde procedure. Deze procedure is in bijlage III in een schema weergegeven. Ten slotte is in bijlage IV een schematische weergave van een inspectietraject (in meest simpele vorm) weergegeven.

2 RESULTATEN VAN HET KWANTITATIEF DEEL

2.1 Bedrijf als uitgangspunt (bedrijfsniveau)

In de praktijk komt het voor dat een bedrijf tijdens de inspecties één of meerdere bestuurlijke boetes aangezegd krijgt als gevolg van overtredingen. Dit brengt ons tot de mogelijkheid om de resultaten op twee verschillende niveaus te presenteren, namelijk op het niveau van bedrijven en op het niveau van het instrument zelf. De resultaten op het bedrijfsniveau zeggen ons veel meer dan die op het niveau van het instrument zelf. Het aantal aangezegde bestuurlijke boetes presenteren, zonder een relatie te leggen met bedrijven geeft naar ons oordeel geen goede weergave van de praktijk. Daarom willen we de onderzoeksresultaten zowel op het bedrijfsniveau als op het instrumentniveau presenteren.

In de volgende paragraaf komen de onderzoeksresultaten op het bedrijfsniveau aan bod. In paragraaf 2.2 gaan we de resultaten op het niveau van het instrument weergeven.

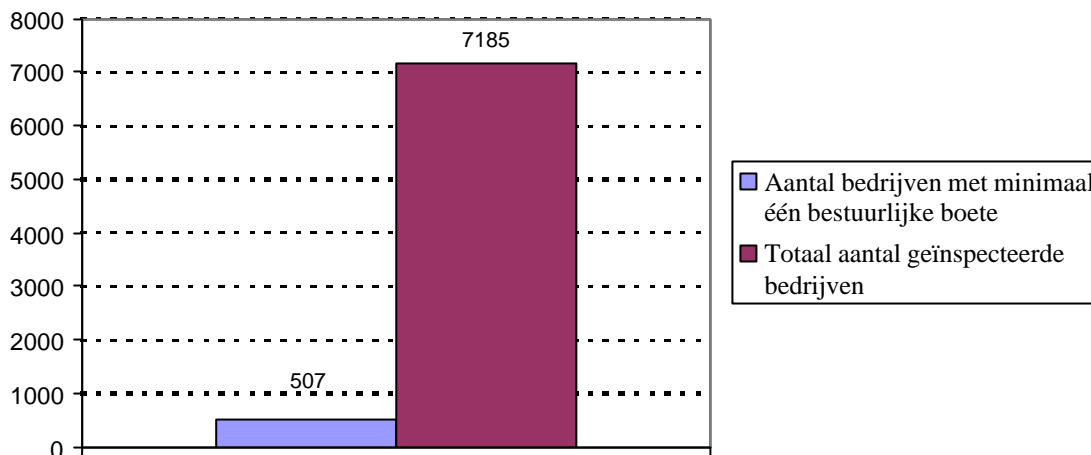
2.1.1 Aantal bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete

Allereerst geven we een antwoord op de vraag wat het aantal door de inspecteurs aangezegde bestuurlijke boetes is na de invoering van de bestuurlijke boete op 1 oktober 2004. Met deze aanpassing in de wet heeft de Arbeidsinspectie een nieuw handhavinginstrument (sanctiemiddel) gekregen om de misstanden op de werkvloer sneller aan te pakken.

Uit het informatiesysteem van de Arbeidsinspectie blijkt dat na de invoering van de bestuurlijke boete tot en met het eind 2006 (tussen 1 oktober 2004 - 31 december 2006) in totaal 7185 bedrijven zijn geïnspecteerd. Deze 7185 bedrijven zijn in het kader van inspecties gericht op onderwerpen uit de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer geïnspecteerd. Maar het is zeker ook mogelijk dat deze bedrijven in het kader van inspecties gericht op onderwerpen uit andere wetten geïnspecteerd zijn (bijvoorbeeld de Arbowet). In ieder geval zijn onderwerpen uit de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer op de inspectielijst van deze inspecties meegenomen.

In de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 heeft 7% (507) van alle bedrijven die geïnspecteerd zijn (7185) in het kader van de naleving van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer een bestuurlijke boete door een inspecteur aangezegd gekregen (zie hiervoor figuur 1). De overige bedrijven zijn of niet gesanctioneerd omdat ze hun zaken goed op orde hebben of ze zijn gesanctioneerd met een ander handhavinginstrument (eis, waarschuwing, etc.)

Figuur 1: Aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete en een aantal bedrijven dat in het kader van de ATW en/of het ATBV is geïnspecteerd (1/10/2004 - 31/12/2006)



Om een idee te geven of dit percentage van 7% hoog of laag is willen we wijzen op een ander onderzoek van de Arbeidsinspectie waarin de toepassing en effectiviteit van de bestuurlijke boete in de Arbowet is geëvalueerd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat 11% van alle bedrijven die geïnspecteerd zijn minstens één keer een bestuurlijke boete aangezegd heeft gekregen⁵. In vergelijking met laatstgenoemd onderzoek kunnen we stellen dat die twee percentages licht uiteenlopen. Grofweg kunnen we ervan uitgaan dat de inspecties gericht op de naleving van de Arbeidstijdenwet en de Arbowet in één op de tien gevallen resulteren in het aanzeggen van een bestuurlijke boete.

2.1.2 Verdeling naar sector

In de volgende tabel is de verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één aangezegde boete naar sectoren weergegeven. Ook de verdeling van het aantal bedrijven dat in het kader van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer is geïnspecteerd, is weergegeven.

Uit deze tabel blijkt dat tussen de sectoren een verschil bestaat in het percentage bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete. Bij de bedrijven in de bouw en de industrie is naar verhouding vaker een overtreding geconstateerd met als gevolg een bestuurlijke boete dan in de andere sectoren. In de bouw heeft 30% van alle geïnspecteerde bedrijven en in de industrie heeft 18% van alle geïnspecteerde bedrijven een bestuurlijke boete door de inspecteur aangezegd gekregen. Dit is gezien het gemiddelde percentage van 7% nogal hoog te noemen. Een sector waar het percentage bestuurlijke boete aan de lage kant ligt is, is de landbouw. Daar is 3% van alle geïnspecteerde bedrijven geconfronteerd met een bestuurlijke boete. Hoewel de bedrijven die onder de noemer 'onbekend' vallen naar verhouding vaak (18%) een boete aangezegd hebben gekregen, gaat het in absolute aantallen om een kleine groep (6 uit 34 bedrijven).

⁵ Peters, A. & A. Faas, (2002), *De bestuurlijke boete in de Arbowet: evaluatie 2001*, de Arbeidsinspectie.

Tabel 1: Verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete en een aantal bedrijven dat in het kader van de ATW en/of het ATBV is geïnspecteerd, uitgesplitst naar sector (in de periode 1/10/2004 - 31/12/2006)

	Aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete	Totaal aantal geïnspecteerde bedrijven	In percentage
Landbouw	28	865	3%
Industrie	53	290	18%
Bouw	37	122	30%
Handel	275	4160	7%
Vervoer	14	252	6%
Dienstverlening	94	1462	6%
Onbekend	6	34	18%
Totaal	507	7185	7%

2.1.3 Verdeling naar bedrijfsomvang

Hiervoor hebben we gezien dat tussen de sectoren verschillen bestaan in het krijgen van een bestuurlijke boete. Het is eveneens interessant om na te gaan of de omvang van een bedrijf gerelateerd is aan de kans op het krijgen van een bestuurlijke boete. In de volgende tabel is de verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één aangezegde boete naar bedrijfsomvang weergegeven. Ook de verdeling van het aantal bedrijven dat geïnspecteerd is in het kader van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer, is weergegeven.

De cijfers in de tabel geven aan dat de omvang van een bedrijf nauwelijks een verschil maakt in de kans op het krijgen van een bestuurlijke boete. Kleine (1 - 9 werknemers) en middelgrote (10 - 99 werknemers) bedrijven hebben in vergelijking met grote bedrijven (100 en meer) nagenoeg even vaak bestuurlijke boete aangezegd gekregen (respectievelijk 7% en 6% tegen 8%). Bedrijven waarvan de Arbeidsinspectie niet precies weet wat de omvang van hun personeelsbestand is, hebben relatief gezien het vaakst (11%) een bestuurlijke boete aangezegd gekregen.

Tabel 2: Verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete en een aantal bedrijven dat in het kader van de ATW en/of het ATBV is geïnspecteerd, naar bedrijfsomvang (in de periode 1/10/2004 - 31/12/2006)

	Aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete	Totaal aantal geïnspecteerde bedrijven	In percentage
1 - 9 werknemers	188	2665	7%
10 - 99 werknemers	220	3390	6%
100+ werknemers	59	776	8%
Onbekend	40	354	11%
Totaal	507	7185	7%

2.1.4 Verdeling naar type inspecties

De Arbeidsinspectie maakt voor haar werk een onderscheid naar actieve inspectieprojecten en reactieve inspecties. Onder actieve inspectieprojecten wordt verstaan alle inspectiewerkzaamheden die vanuit de Arbeidsinspectie zelf geïnitieerd zijn. Tot de reactieve inspecties behoren vooral de werkzaamheden naar aanleiding van klachten van werknemers en instanties alsmede gemelde arbeidsongevallen⁶.

De volgende tabel biedt inzicht in de verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één aangezegde boete naar actieve en reactieve inspecties. Zoals verwacht worden bedrijven die naar aanleiding van een klacht of ongeval (reactief) geïnspecteerd worden, vaker met een bestuurlijke boete geconfronteerd dan bedrijven die in het kader van actieve projecten geïnspecteerd worden. 19% van de bedrijven uit de reactieve inspecties heeft een bestuurlijke boete tegemoet gezien, tegen 6% van de bedrijven uit de actieve projecten. Op zich is dit geen verrassende uitkomst gezien het karakter van de reactieve inspecties waarin een werknemer niet snel ongegrond een klacht zal indienen over een misstand.

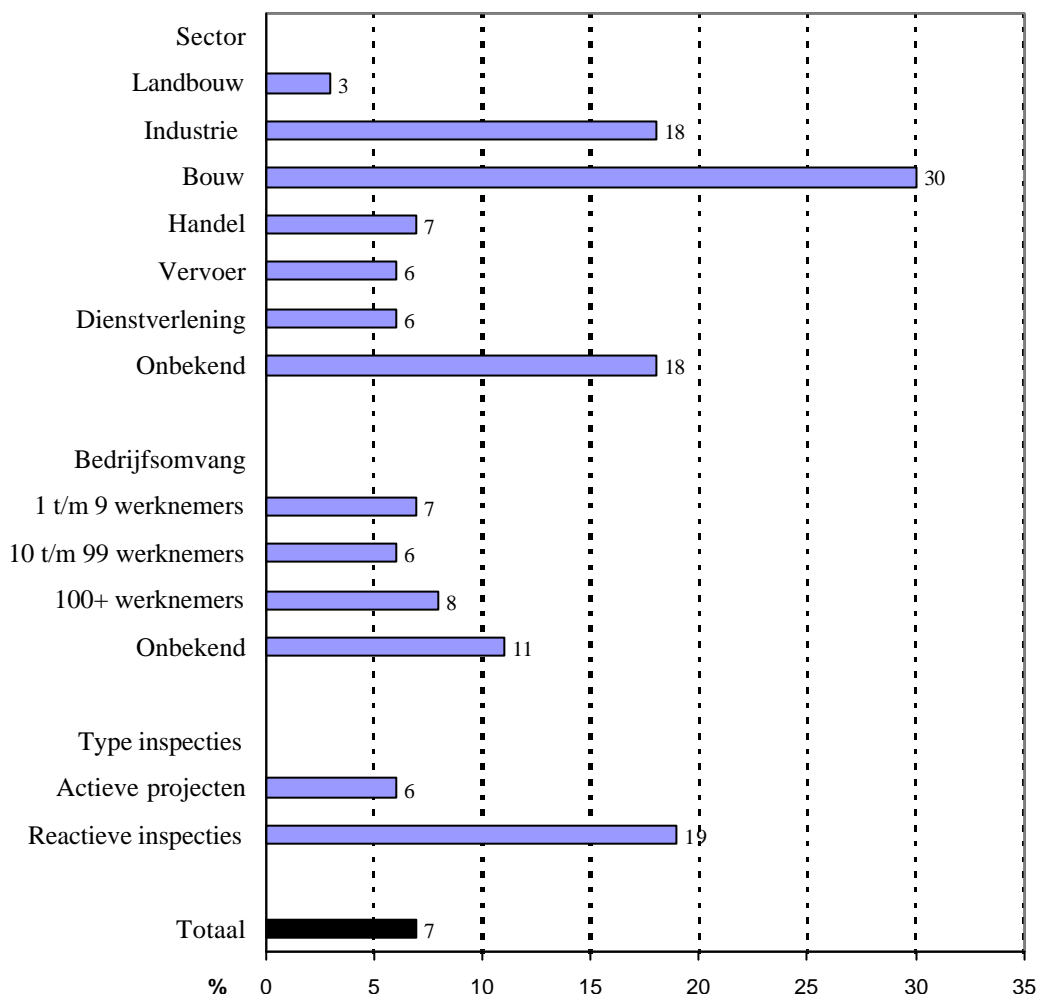
Tabel 3: Verdeling van het aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete en een aantal bedrijven dat in het kader van de ATW en/of het ATBV is geïnspecteerd, uitgesplitst naar type inspecties (in de periode 1/10/2004 - 31/12/2006)

	Aantal bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete	Totaal aantal geïnspecteerde bedrijven	In percentage
Actieve projecten	424	6750	6%
Reactieve inspecties	83	435	19%
Totaal	507	7185	7%

Als samenvatting van de resultaten presenteren we de volgende figuur waarin de percentages zijn weergegeven van de bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete als gevolg van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer en wel uitgesplitst naar sector, bedrijfsomvang en type inspectieprojecten in de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006.

⁶ De Arbeidsinspectie komt in actie wanneer bijvoorbeeld door een medewerker een klacht wordt ingediend over de arbeids- en rusttijden of arbeidsomstandigheden op zijn werkplaats. Bij ongevallen moeten we denken aan alle ongevallen in relatie tot werk (waarbij sprake dient te zijn van blijvend letsel, ziekenhuisopname of dood).

Figuur 2: Percentage bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete als gevolg van een overtreding van de ATW en/of het ATBV, uitgesplitst naar sector, bedrijfsomvang en type inspecties (in de periode 1/10/2004 - 31/12/2006)

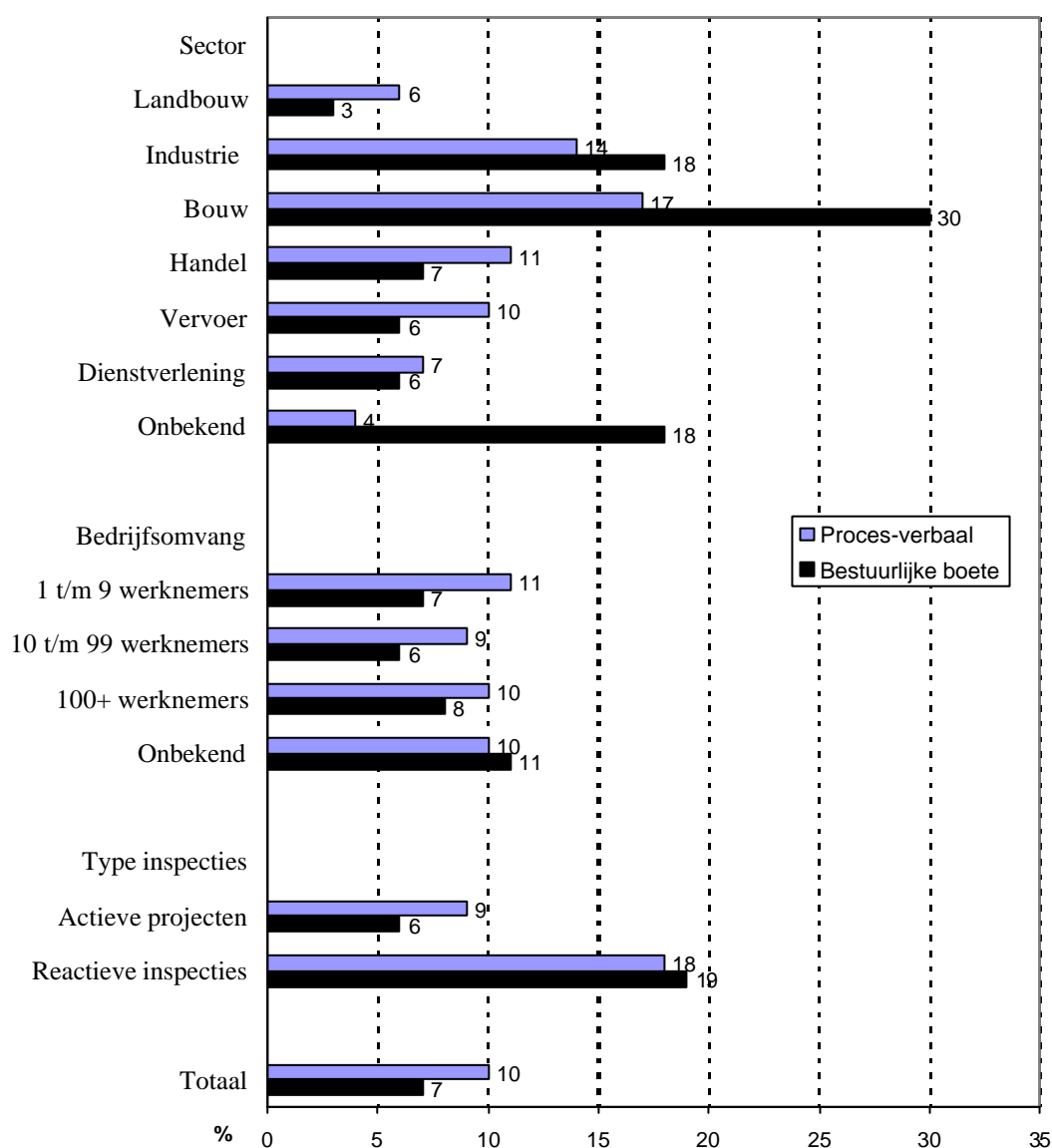


In de volgende figuur is het percentage bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete vergeleken met het percentage bedrijven met minimaal één opgemaakt proces-verbaal. Zoals eerder is vermeld slaat het aantal aangezegde boetes op de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 en het aantal opgemaakte processen-verbaal op 1 januari 2002 - 31 december 2003. 2004 beschouwen we als een overgangsjaar.

Uit het informatiesysteem van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 2002 en 2003 in totaal 4923 bedrijven zijn geïnspecteerd. Deze 4923 bedrijven zijn of in het kader van inspecties gericht op onderwerpen uit de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer geïnspecteerd of in het kader van inspecties gericht op onderwerpen uit andere wetten geïnspecteerd (bijvoorbeeld de Arbowet). In ieder geval zijn onderwerpen uit de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer op de inspectielijst van deze inspecties meegenomen.

Van deze 4923 bedrijven is in totaal tegen 482 bedrijven minimaal één proces-verbaal opgemaakt. Als percentage van het totaal aantal inspecties in het kader van de naleving van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer bedraagt deze 10%. De overige bedrijven zijn of niet gesanctioneerd omdat ze hun zaken goed op orde hadden of ze zijn gesanctioneerd met een ander handhavinginstrument, zoals met een eis of waarschuwing. De belangrijkste conclusie uit deze figuur is dat het percentage bedrijven met één opgemaakt proces-verbaal relatief iets hoger is dan het percentage bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete (respectievelijk 10% en 7%).

Figuur 3: Percentage bedrijven met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete en minimaal één aangezegd proces-verbaal als gevolg van een overtreding van de ATW en/of het ATBV, uitgesplitst naar sector, bedrijfsomvang en type inspecties



Wordt bezien naar sectoren dan stellen we vast dat bedrijven in de bouw en de industrie in beide periodes naar verhouding vaker zijn gesanctioneerd wegens overtredingen dan bedrijven in andere sectoren. In deze sectoren zijn bedrijven naar verhouding vaker zowel met een proces-verbaal als met een bestuurlijke boete gesanctioneerd. Opvallend is de sterke toename van het toepassen van de bestuurlijke boete in de bouw. Van de geïnspecteerde bedrijven in de bouw heeft 30% een bestuurlijke boete aangezegd gekregen, terwijl in dezelfde sector het percentage bedrijven dat een proces-verbaal aangezegd kreeg 17% was. Ook in de sector 'onbekend' is het aanzeggen van de bestuurlijke boete sterk toegenomen, maar in absolute termen is dit verwaarloosbaar.

Uit deze figuur blijkt niet duidelijk dat de omvang van een bedrijf een rol speelt als het gaat om het opmaken van een proces-verbaal of het aanzeggen van een bestuurlijke boete naar aanleiding van een geconstateerde overtreding. Tenslotte, bedrijven die naar aanleiding van een klacht of ongeval (reactief) geïnspecteerd zijn, zijn naar verhouding vaker geconfronteerd met een proces-verbaal danwel met een bestuurlijke boete dan bedrijven die in het kader van actieve projecten geïnspecteerd zijn.

2.1.5 Hercontroles en effectiviteit

In deze paragraaf gaan we in op de mate van effectiviteit van het instrument bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Een indicatie voor de mate van effectiviteit kan verkregen worden als we kijken naar de hercontroles bij de bedrijven waar eerder een bestuurlijke boete is aangezegd. De inspecteur bezoekt opnieuw alle bedrijven waar hij eerder een overtreding heeft geconstateerd om te controleren of de betreffende overtreding opgeheven is. Het percentage bedrijven dat de overtreding met een bestuurlijke boete als gevolg opgeheven heeft, vormt een indicatie voor de mate van effectiviteit van het instrument bestuurlijke boete.

Eerder hebben we geconstateerd dat in de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 in totaal 507 bedrijven zijn met minimaal één aangezegde bestuurlijke boete. Bij de hercontroles blijkt dat in 424 van de 507 bedrijven de eerder geconstateerde overtredingen zijn opgeheven. Dit betekent dat bedrijven, waar naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer een bestuurlijke boete is aangezegd, de overtreding in 84% van de gevallen hebben opgeheven.

Kijken we naar de in 2002 en 2003 geïnspecteerde bedrijven, dan zien we dat 482 bedrijven naar aanleiding van een overtreding van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer een proces-verbaal hebben gekregen. Bij de hercontroles blijkt dat in 411 van de 482 bedrijven de eerder geconstateerde overtredingen zijn opgeheven. Dit vormt 85% van de bedrijven.

Doordat het ATBV pas in 2005 onder het regime van de bestuurlijke boete is komen te vallen en 2005 als overgangsjaar moet worden aangemerkt bleef maar 1 jaar over om de kwantitatieve informatie uit te analyseren, waardoor de doorlooptijd te kort is om de mate van herhaling en opheffing te beoordelen in de bedrijfsinspecties. In 2006 waren dan ook een aanzienlijk aandeel van de door de Inspectie Verkeer en Waterstaat opgelegde boetes het gevolg van weginginspecties.

2.2 Het instrument bestuurlijke boete als uitgangspunt (instrumentniveau)

In de volgende paragraaf gaan we in op het aantal aangezegde bestuurlijke boetes in de periode 2004-2006, zonder een relatie te leggen met de bedrijven.

2.2.1 Het aantal aangezegde bestuurlijke boetes

In de periode 1 oktober 2004 - 31 december 2006 zijn in totaal 633 bestuurlijke boetes door de inspecteurs van de Arbeidsinspectie aangezegd⁷. Wordt dit aantal uitgesplitst naar regelgeving dan zien we dat 223 bestuurlijke boetes naar aanleiding van overtredingen van de Arbeidstijdenwet zijn aangezegd. Dit komt overeen met 35% van het totaal aantal aangezegde bestuurlijke boetes. De overige 410 boetes zijn op basis van overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer aangezegd. Deze vormt 65% van het totaal.

In dezelfde periode is er daarnaast 135 keer een proces-verbaal opge maakt voor in totaal 243 overtredingen van de ATW. 126 keer naar aanleiding van een actieve inspectie en 9 keer naar aanleiding van een reactieve inspectie (niet in de tabel weergegeven).

In het kader van de Arbeidstijdenwet kunnen zowel werkgevers als ouders of voogden van het kind een bestuurlijke boete krijgen, indien bijvoorbeeld het verbod van kinderarbeid niet nageleefd wordt: denk aan kinderen jonger dan 13 jaar die 'gewone' arbeid verrichten. In het kader van het Arbeidstijdenbesluit vervoer kunnen zowel werkgevers als werknemers een bestuurlijke boete krijgen indien ze de betreffende regelgeving niet naleven. Werknemers (chauffeurs) die misbruik plegen door tachograaf (registreert o.a. rij- en rusttijden) te verwijderen of registratiebladen te verbergen of vernietigen kunnen een bestuurlijke boete krijgen⁸.

Tabel 4: Verdeling van het aantal aangezegde bestuurlijke boetes, uitgesplitst naar regelgeving (in de periode 1/10/2004 - 31/12/2006)

	Aantal aangezegde bestuurlijke boetes	In percentage
ATW boeterapport (inclusief ouders)	223	35
ATBV boeterapport (inclusief werknemers)	410	65
Totaal	633	100

⁷ Het totaal aantal aangezegde bestuurlijke boetes ligt in feite hoger dan 633. De reden hiervoor is dat we nu uit moeten gaan van 492 bedrijven met minimaal één bestuurlijke boete. Eerder in dit rapport hebben we vermeld dat dit aantal 507 is. Het verschil van deze 15 bedrijven is als volgt te verklaren. Een deel van de bestuurlijke boetes dat in de maand december van 2006 aangezegd is, is pas in januari 2007 in het informatiesysteem verwerkt waardoor dit aantal hier in cijfers niet tot uiting is gekomen. Als gevolg hiervan moeten we uitgaan van 492 bedrijven in plaats van 507 bedrijven.

⁸ *Interne Instructie: Bedrijfsinspectie ATB vervoer (7 november 2005), de Arbeidsinspectie.*

Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal in 2002 en 2003 naar aanleiding van overtredingen van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer, is 527⁹. Het aantal bestuurlijke boetes dat in 2004, 2005 en 2006 is aangezegd bedraagt 633. Daarnaast zijn er in deze periodes nog processen-verbaal opgemaakt; 135. Het aantal sancties is daarmee hoger dan in de voorgaande periode.

Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal in 2002, 2003 en 2004 bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat is respectievelijk 1802, 1577 en 1718. Het jaar 2004 is meegenomen omdat het ATBV pas in de loop van 2005 onder het regime van de bestuurlijke boete is komen te vallen. 2005 is een overgangsjaar waarin 878 processen-verbaal zijn opgemaakt. Voor 2006 zijn 33 en in 2007 12 processen-verbaal opgemaakt¹⁰.

2.2.2 Het aantal opgelegde bestuurlijke boetes

In deze paragraaf gaan we in op het aantal opgelegde bestuurlijke boetes (boetebeschikkingen) over 2005 en 2006 en de daaraan gekoppelde boetebedragen.

Wanneer de inspecteur een direct beboetbaar feit van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer constateert, maakt hij een boeterapport op dat vervolgens wordt overgedragen aan het boete bureau. Het boeterapport wordt getoetst en beoordeeld waarna in de meeste gevallen een kennisgeving wordt opgesteld en verzonden waarmee de belanghebbende (meestal de werkgever) op de hoogte wordt gesteld van het voornemen van het Bestuursorgaan hem een bestuurlijke boete op te leggen. De belanghebbende wordt vervolgens twee weken in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze hierop kenbaar te maken. Vervolgens wordt per beschikking een boete opgelegd. Als de overtreding niet bewezen wordt geacht, wordt een beschikking zonder boete verzonden.

Uit de cijfers van de afdeling Bestuurlijke Boete blijkt dat in 2004 geen bestuurlijke boete is opgelegd, hetgeen niet verwonderlijk is omdat de bestuurlijke boete pas op 1 oktober 2004 in de Arbeidstijdenwet is ingevoerd. In de loop van 2005 zijn 123 boeterapporten binnengekomen waarvan er in dat jaar 32 zijn afgehandeld met resultaat boetebeschikking (zie tabel 5).

In totaal is in 2005 voor €31.525,- aan boetes opgelegd. Per zaak kwam het gemiddelde boetebedrag neer op €1.017,-. Bij één zaak was er sprake van een beschikking zonder boete, hetgeen betekent dat de boeteoplegger afgezien is van boeteoplegging. Er was een overloop van 91 boeterapporten naar 2006.

⁹ Het totaal aantal opgemaakte processen-verbaal ligt in feite hoger dan 527. De reden hiervoor is dat we nu uit moeten gaan van 477 bedrijven met minimaal één proces-verbaal in plaats van 482 bedrijven. Het verschil van deze 5 bedrijven is te verklaren omdat de gegevens in het informatiesysteem onvolledig zijn. Als gevolg hiervan moeten we uitgaan van 477 bedrijven in plaats van 482 bedrijven.

¹⁰ De registratie van de PV is op basis van de aanvangsdatum van de inspectie en een boeterapport wordt na afloop opgemaakt. Hier kan een tijdsverschuiving in zitten die over de jaargrens heen loopt.

Tabel 5: Verdeling van het aantal (afgehandelde) zaken in het kader van de ATW en/of het ATBV, uitgesplitst naar 2005 en 2006

	2005		2006	
	Aantal	Opgelegd	Aantal	Opgelegd
Nog af te handelen zaken van het vorige jaar	0		91	
Aantal nieuwe zaken	123		495	
Totaal	123		586	
Afgehandelde zaken	32	€31.525	451	€997.753
w.v. beschikking zonder boete	1		28	
Nog af te handelen zaken aan einde van het jaar	91		135	
Totaal	123		586	

Na het aanvangsjaar 2005 zijn er in 2006 aanzienlijk meer boeterapporten opgemaakt door de inspecteurs. In de loop van 2006 zijn bij de afdeling Bestuurlijke Boete 495 boeterapporten ontvangen en met de overloop uit 2005 kwam het totaal aantal zaken in 2006 op 586. Gedurende dat jaar zijn er in totaal 451 zaken beoordeeld waarvan in 423 zaken een boete is opgelegd. In totaal is voor €997.753,- aan boetes opgelegd in 2006. Per zaak komt het gemiddelde boetebedrag neer op €2.359,-. In 28 zaken heeft de boeteoplegger afgezien van boeteoplegging. Er was een overloop van 135 boeterapporten naar 2007.

In vergelijking met 2005 is het gemiddelde boetebedrag per zaak verdubbeld (€1.017 in 2005 tegen €2.359 in 2006).

Bij het Bureau Bestuurlijke Boete van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn in 2005 1274 boeterapporten aangebracht, waarvan er 689 zijn beschikt. In 10 gevallen is er afgezien van boeteoplegging. Het totaal bedrag¹¹ aan opgelegde boetes bedroeg €85.030,-, hetgeen neer komt op een gemiddelde boete van €416,-.

In 2006 zijn er door het Bureau Bestuurlijke Boete van de Inspectie Verkeer en Waterstaat 2792 nieuwe boeterapporten ontvangen en werden 585 rapporten uit 2005 doorgeschoven. Hieruit zijn 2563 boetebeschikkingen voortgekomen. Het totaal bedrag¹¹ aan opgelegde boetes bedroeg €2.289.928,-, wat de gemiddelde boete brengt op €609,-.

¹¹ In dit bedrag zijn ook de boetes die tijdens weginspecties aan buitenlandse chauffeurs en/of ondernemingen zijn opgelegd begrepen (726 in 2005 en 1198 in 2006).

2.3 Aard van de overtredingen

In vorige paragraaf is aangegeven dat door de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie in 2005 31 en in 2006 423 zaken zijn afgehandeld met een boetebeschikking als resultaat. In deze paragraaf willen we kijken welke artikelen van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer in 2005 en 2006 (het meest) zijn overtreden. Omdat een boetebeschikking uit meerdere overtreden artikelen kan bestaan (en ook omdat één artikel daarin meerdere keren kan voorkomen) is het totaal aantal overtredingen van de artikelen vaak hoger dan het totaal aantal afgehandelde zaken.

Uit het informatiesysteem van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 2005 in totaal 39 keer een overtreding van de Arbeidstijdenwet is geconstateerd waarvoor een boetebeschikking is gemaakt (zie tabel 6). Het meest overtreden artikel is namelijk *het verbod van kindarbeid*, te weten 11 keer (28%). Onder kinderen wordt verstaan personen die jonger zijn dan 16 jaar. Voor hen geldt een arbeidsverbod. Zij mogen alleen bij uitzondering en onder strenge voorwaarden werken. De uitzonderingen gelden alleen voor werken buiten de schooltijd en in vakanties. Om een voorbeeld te noemen: kinderen vanaf 13 jaar mogen niet-industriële hulpwerk van lichte aard verrichten en meewerken aan uitvoeringen. Kinderen vanaf 15 jaar mogen ochtendkranten bezorgen en niet-industriële arbeid van lichte aard verrichten. Zowel de werkgevers als de ouders/verzorgers zijn er voor verantwoordelijk dat de regels worden nageleefd. Wanneer de wet en regelgeving niet worden nageleefd, dan kunnen zowel de werkgever als de ouders/verzorgers van het kind daarvoor beboet worden¹².

Tabel 6: Verdeling van het aantal overtredingen van de artikelen behorende bij de afgehandelde zaken* met een boetebeschikking in het kader van de ATW, in 2005

Overtreden artikelen	Aantal	In percentage
ATW302 Het verbod van kindarbeid	11	28
ATW505 Dagelijkse onafgebroken rusttijd	9	23
ATW503 Wekelijkse onafgebroken rusttijd	7	18
ATW508 Arbeid in nachtdienst	5	13
ATW507 Arbeidstijd volwassene	3	8
ATW403 Registratie	1	3
ATW504 Arbeid op zondag	1	3
ATW509 Arbeidstijd inclusief overwerk	1	3
ATW515 Samenloop	1	3
Totaal	39	100**

* Het hier gepresenteerde totaal aantal overtredingen van de artikelen is gebaseerd op 29 afgehandelde zaken en niet op 31.

** Door afrondingsverschillen is het totaal niet gelijk aan 100%.

¹² *Kinder- en jeugdwerk aan strenge regels gebonden*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2000 en *Arbeidstijdenwet: één regeling voor bedrijven en overheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2003.

Op de tweede plaats staat het artikel *dagelijkse onafgebroken rusttijd*, waarvoor 9 keer een boetebeschikking is gemaakt (23%). Als een werkgever bijvoorbeeld de arbeid niet zodanig heeft georganiseerd dat de werknemer van 18 jaar of ouder een dagelijkse rust heeft van tenminste 11 uren per 24 achtereenvolgende uren, dan kan hij als gevolg hiervan een bestuurlijke boete krijgen.

Op de derde plaats staat het artikel *wekelijkse onafgebroken rusttijd*. Hiervoor is 7 keer een boetebeschikking gemaakt (18%). Hier kunnen we bijvoorbeeld denken aan een werkgever die de arbeid niet zodanig heeft georganiseerd dat de werknemer van 18 jaar of ouder een onafgebroken rusttijd heeft van tenminste 36 uren per 7 maal 24¹³.

In 2006 zijn, zoals eerder vermeld, 423 zaken afgehandeld met een boetebeschikking als resultaat. Tabel 7 laat zien dat in 2006 in het kader van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer in totaal 467 keer een overtreding is geconstateerd waarvoor een boetebeschikking is gemaakt. Het meest overtreden artikel is namelijk de *administratieve verplichtingen ATBV*, (van het Arbeidstijdenbesluit vervoer), te weten 182 keer. Deze komt overeen met 39% van alle geconstateerde overtredingen in 2006.

Tabel 7: Verdeling van het aantal overtredingen van de artikelen behorende bij de afgehandelde zaken* met een boetebeschikking in het kader van de ATW en/of het ATBV, in 2006

Overtreden artikelen	Aantal	In percentage
ATBV24 Administratieve verplichtingen ATBV	182	39
ATW302 Het verbod van kindarbeid	85	18
ATBV25 Normen rij- en rusttijden ATBV	58	12
ATBV27 Diverse aspecten ATBV	46	10
ATW505 Dagelijkse onafgebroken rusttijd	25	5
ATW509 Arbeidstijd inclusief overwerk	17	4
ATW503 Wekelijkse onafgebroken rusttijd	15	3
ATW508 Arbeid in nachtdienst	12	3
ATW507 Arbeidstijd volwassene	11	2
ATW515 Samenloop	5	1
ATW506 Arbeidstijd jeugdige	4	1
ATW403 Registratie	3	1
ATW504 Arbeid op zondag	1	0
ATW510 Pauzeregeling	1	0
ATW511 Consignatie	1	0
ATW516 Arbeid in buitenland	1	0
Totaal	467	100**

* Het hier gepresenteerde totaal aantal overtredingen van de artikelen is gebaseerd op 391 afgehandelde zaken en niet op 423. De reden hiervoor is: de afdeling Bestuurlijke Boete kreeg van enkele inspecteurs een boeterapport dat was opgemaakt tegen de werkgever en de werknemer terwijl in feite tegen de werknemer (chauffeur) een separaat boeterapport opgemaakt had moeten worden. In voorkomende gevallen is een tweede boetezaak aangemaakt. Derhalve leverde 1 boeterapport van een inspecteur 2 boetezaken op waardoor het aantal zaken hoger ligt dan in werkelijkheid (423 zaken i.p.v. 391).

** Door afrondingsverschillen is het totaal niet gelijk aan 100%.

¹³ *Inspectielijst Arbeidstijdenwet: Arbeidstijdenwet (16 november 2004)*, de Arbeidsinspectie.

Op de tweede plaats staat het artikel *het verbod van kinderarbeid*. Dit artikel (van de Arbeidstijdenwet) is 85 keer overtreden en vormt bijna één vijfde deel (18%) van alle geconstateerde overtredingen in 2006.

Er zijn ook veel overtredingen geconstateerd van twee andere artikelen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer, namelijk de *normen rij- en rusttijden ATBV* (58 keer) en de *diverse aspecten ATBV* (46 keer). Deze staan respectievelijk op derde en vierde plaats en vormen gezamenlijk 22% (12% en 10%) van alle geconstateerde overtredingen. Het laatstgenoemde artikel heeft bijvoorbeeld betrekking op de bestuurder van een vrachtauto (met een toegestaan maximumgewicht van meer dan 7500 kg) die wel een chauffeursdiploma heeft, maar niet bij zich¹⁴.

De overige overtredingen behoren tot de Arbeidstijdenwet en vormen gezamenlijk één vijfde deel (20%) van alle geconstateerde overtredingen in 2006.

De meest voorkomende overtredingen die de Inspectie Verkeer en Waterstaat constateert, hebben betrekking op aspecten van het ATBV, namelijk op registratie (werkmap en misbruik controlemiddelen) en normen rij- en rusttijden (niet in de tabel weergegeven).

¹⁴ *Interne Instructie: Bedrijfsinspectie ATB vervoer* (7 november 2005), de Arbeidsinspectie.

3 RESULTATEN VAN HET KWALITATIEVE DEEL

3.1 Inspecteurs over de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV

De kern van dit hoofdstuk vormt de ervaringen van de geïnterviewde inspecteurs met betrekking tot het toepassen van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet (ATW) en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATBV). Doel van het hoofdstuk is een beeld te geven van het gebruik van de bestuurlijke boete met betrekking tot de ATW en het ATBV in de praktijk.

In dit kader zijn 12 inspecteurs van de Arbeidsinspectie geïnterviewd. Een interview met een inspecteur heeft maximaal een uur geduurd. We hebben die inspecteurs geselecteerd die tussen 2002 en 2006 deel hebben genomen aan de inspectieprojecten waarin het inspecteren op de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer op het programma stond. Daarnaast zijn van 8 inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat schriftelijk geïnterviewd. De vragen die aan de inspecteurs van de Arbeidsinspectie mondeling zijn gesteld, zijn aan de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat schriftelijk voorgelegd.

Omdat voor de invoering van de bestuurlijke boete geen inspecteurs zijn geïnterviewd is het niet mogelijk een vergelijking te maken. De interviews geven wel een beeld van de praktijk.

3.1.1 Effectiviteit van de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV

De geïnterviewde inspecteurs van de beide inspectiediensten zijn van mening dat de bestuurlijke boete een effectief instrument is om misstanden bij de bedrijven te bestrijden. Ze baseren dit op het feit dat tijdens de hercontroles blijkt dat overtredingen in de meeste gevallen opgeheven zijn. Het komt naar hun mening weinig voor dat een bedrijf na een boete geen actie heeft ondernomen om de tekortkomingen op te heffen.

De geïnterviewde inspecteurs noemen verschillende redenen waarom de bestuurlijke boete in de praktijk een effectief instrument zou zijn. De belangrijkste reden die wordt genoemd door de inspecteurs van beide inspectiediensten is het “lik-op-stukbeleid”, aangezien de boete bureaus de boeterapporten vlot in behandeling nemen en de boete meestal binnen 13 weken na dagtekening van het boeterapport wordt opgelegd. In de meeste gevallen maken de bedrijven de tekortkomingen snel in orde. Inspecteurs van de Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat noemen het voorbeeld van buitenlandse chauffeurs die voor een overtreding ter plekke de boete betalen.

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie noemen daarnaast nog andere redenen voor de effectiviteit van de bestuurlijke boete, te weten:

1. De bedrijven zijn gevoelig voor hun winst en voelen het effect van de bestuurlijke boete snel in hun portemonnee waardoor ze meestal zo snel mogelijk de tekortkoming opheffen.
2. Er zijn bedrijven en met name grote bedrijven die gevoelig zijn voor hun goede naam. Ze vermijden een overtreding en dus een bestuurlijke boete omdat dat een slechte naam aan hun bedrijf kan geven. Ze proberen snel de tekortkomingen op te heffen.
3. Er zijn bedrijven die bewust bezig zijn om alles in hun bedrijf in orde te krijgen. Bij het krijgen van een bestuurlijke boete ondernemen ze snel actie om de tekortkomingen op te heffen en zodoende de wet na te leven.

De positieve kijk van de geïnterviewde inspecteurs op de bestuurlijke boete wordt ook duidelijk wanneer de inspecteurs gevraagd wordt een vergelijking te maken tussen de bestuursrechtelijke afhandeling (die ingevoerd is op 1 oktober 2004) en de strafrechtelijke afhandeling die daarvoor aan de orde was. Bijna alle inspecteurs geven aan dat het afhandelingproces bij de bestuurlijke boete sneller is dan bij het proces-verbaal. Zij geven aan dat de tijd tussen het opmaken van een proces-verbaal en de reactie van het Openbaar Ministerie aan de bedrijven vele maanden duurde. Na de invoering van de bestuurlijke boete in de ATW is dit volgens hen anders geworden. Het bedrijf voelt het effect van de aan de overtreding verbonden consequenties veel sneller. Binnen een bepaalde termijn krijgt de werkgever een boetekennisgeving van het boetebureau met de overtreden bepalingen en de hoogte van het bijpassende boetebedrag. Enkele inspecteurs zijn van mening dat het voor de overtreder niet uitmaakt of de boete nu strafrechtelijk of bestuursrechtelijk wordt afgedaan.

De geïnterviewde inspecteurs vermoeden dat een overtreding van de ATW bij het Openbaar Ministerie weinig prioriteit had en dat daardoor de afhandeling van een zaak veel tijd in beslag nam. Het OM sepondeerde relatief veel zaken, waardoor veel zaken niet tot sancties leidden. Nu de afdeling Bestuurlijke Boete de zaken sneller afhandelt, zijn de inspecteurs zeer tevreden¹⁵.

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie zijn van mening dat de administratieve last en de tijd die aan een zaak besteed wordt hetzelfde is voor zowel de bestuurlijke boete als voor het proces-verbaal. Echter de afhandeling van de bestuurlijke boete gaat sneller en dat maakt de bestuursrechtelijke afhandeling volgens hen effectiever dan de strafrechtelijke afhandeling. De inspecteurs van de Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat noemen ook een vermindering van administratieve lasten.

¹⁵ Eén inspecteur was ook met zijn collega's van oordeel dat de afhandeling van een boeterapport sneller gaat dan de afhandeling van een proces-verbaal, maar hij vond dat het strafrechtelijke traject bij het Openbaar Ministerie meer afschrikkend werkt dan de bestuurlijke boete. Zijn redenering was dat bedrijven niet als verdachte bedrijven willen gezien worden door een brief namens het OM over overtredingen te ontvangen.

3.1.2 Mate van deskundigheid in de bestuurlijke boete in de ATW en het ATBV

De inspecteurs zijn gevraagd naar de mate van bekendheid met de bestuurlijke boete in de ATW. Het doel van de vragen was een beeld te geven van de deskundigheid van de inspecteurs. De mate van deskundigheid van de inspecteur draagt bij aan effectieve toepassing van de bestuurlijke boete.

Uit de interviews met de inspecteurs is gebleken dat de overgrote meerderheid van hen voldoende bekend tot zeer bekend is met de bestuurlijke boete en de toepassingen hiervan. Veel van de inspecteurs hebben voldoende ervaring opgedaan.

De gemakkelijke bereikbaarheid van de specialisten bij de Arbeidsinspectie en de Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat draagt volgens de geïnterviewde inspecteurs bij aan de effectiviteit van het bestuursrechtelijk handhaven. Hoe sneller de inspecteurs antwoord op hun vraag krijgen over het handhaven met behulp van het boeterapport, des te beter wordt de bestuurlijke boete in de praktijk toegepast. De inspecteurs hebben aangegeven dat ze, in lastige situaties tijdens het inspecteren, de specialisten bellen om informatie op te vragen zodat ze de juiste beslissing kunnen nemen over handhaven. Het komt in de praktijk voor dat een werkgever de inspecteur vraagt of hij een specialist kan spreken om na te gaan of er werkelijk een boeterapport moet worden opgemaakt.

De inspecteurs hebben ook gezegd dat ze onderling over de bestuurlijke boete informatie uitwisselen. Met name met de inspecteurs die het meest bekend zijn met de bestuurlijke boete en die soortgelijke situaties meegemaakt hebben.

3.1.3 Ervaringen met het toepassen van de bestuurlijke boete in de ATW

Tijdens de interviews is ingegaan op de ervaringen van de inspecteurs met de bestuurlijke boete in de ATW en de wijze van handhaving conform het handhavingsbeleid.

De bestuurlijke boete dient gericht te zijn tegen de bedrijven die de ATW werkelijk niet naleven. Het toepassen van de bestuurlijke boete op bovenstaande wijze conform het handhavingsbeleid draagt bij aan de naleving van de ATW.

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie passen de bestuurlijke boete in drie gevallen toe:

1. **Actief handhaven:** Er zijn projecten in de afgelopen jaren waarin het hoofddoel was om op de naleving van de ATW in een bepaalde sector of branche of bij bepaalde instellingen te controleren. Hierbij wordt in een bedrijf of een instelling expliciet naar de registratie van arbeids- en rusttijden gevraagd. In die projecten zijn veelvuldig boeterapporten opgemaakt.
2. **Actief handhaven:** Er zijn projecten waarin controle op de naleving van de ATW niet het hoofddoel is, maar waarin wèl direct beboetbare ATW-overtredingen worden geconstateerd of waarin een inspecteur een ATW-overtreding in het kader van een ander project constateert.

3. **Reactief handhaven:** Er komen bij de Arbeidsinspectie meldingen of klachten binnen over ATW-overtredingen. Op basis daarvan gaat een inspecteur een onderzoek instellen.

Uit de interviews is gebleken dat de inspecteurs onderscheid maken tussen de drie bovengenoemde situaties. Deze onderscheiding draagt bij aan de effectiviteit van de bestuurlijke boete. Bijvoorbeeld een inspecteur zegt:

Een klacht (anoniem of niet anoniem) van een medewerker van een bedrijf of instelling komt bij de Arbeidsinspectie binnen. Wij nemen die melding of klacht serieus en vervolgens gaan we die klacht onderzoeken. Als blijkt dat er sprake is van een ATW-overtreding, dan wordt een boeterapport opgemaakt. Soms wordt een klacht bij de Arbeidsinspectie om andere redenen ingediend, bijvoorbeeld als er een conflict is tussen een werkgever en een werknemer of als er CAO-onderhandelingen worden gevoerd. Er wordt zorgvuldig nagegaan of de klacht al dan niet onderzocht moet worden.

Inspecteur van de Arbeidsinspectie

Het onderscheid van situaties waarin de bestuurlijke boete aangezegd wordt en de manier waarop de inspecteurs de situatie overwegen hebben er volgens de inspecteurs toe geleid dat het instrument bestuurlijke boete in de praktijk op een effectieve manier wordt toegepast.

Tijdens de interviews is gebleken dat de inspecteurs soms geconfronteerd worden met de werkgevers die het nut van de ATW niet inzien. Een inspecteur geeft een volgend voorbeeld:

Ik ga naar een bedrijf om op de ATW te inspecteren en hoor ik van de werkgever dat hij enkele jeugdigen meer uren dan dat de wet toestaat of in de avonduren laat werken. Ik hoor verschillende redeneringen van de werkgevers daarvoor: bijvoorbeeld zegt een werkgever dat niemand dood zal gaan door een paar uren zonder pauze te werken of dit beter is dan die jongeren op de straat te laten blijven hangen of dat de jongeren soms toch heel laat tot het midden van de nacht in de disco's blijven hangen. Je moet mij bedanken en niet een boete geven. Maar er zijn ook situaties waarin de werkgevers puur uit financiële winst de wet overtreden.

Inspecteur van de Arbeidsinspectie

In bovengenoemd geval is duidelijk dat het knelpunt bij de werkgever ligt omdat hij het nut van de wetgeving niet inzielt terwijl die wel op de hoogte is.

3.1.4 Ervaringen met het toepassen van de bestuurlijke boete in het ATBV

In deze paragraaf komen de ervaringen van de inspecteurs met de bestuurlijke boete in het Arbeidstijdenbesluit vervoer aan bod. Toezicht houden op de naleving van het Arbeidstijdenbesluit vervoer is een taak zowel van de Arbeidsinspectie als van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Politie. Echter er is wel een verschil in het houden van toezicht op de domeinen: de Arbeidsinspectie doet alleen bedrijfsonderzoeken in bedrijven die het eigen vervoer¹⁶ hebben terwijl de Inspectie Verkeer en Waterstaat de bedrijfsonderzoeken doet in bedrijven die beroepsgoederenvervoer hebben of personenvervoerder zijn. De wegcontroles worden uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Politie. Wanneer bij wegcontroles overtredingen van eigen vervoerders worden geconstateerd en rapport van bevindingen wordt opgemaakt handelt de Arbeidsinspectie deze af.

Volgens de geïnterviewde inspecteurs van de Arbeidsinspectie is er in de laatste jaren steeds een toename in het aantal zaken dat ze van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de politie krijgen. Door het “lik-op-stukbeleid” na de invoering van bestuurlijke boete het ATBV (per 1 juni 2005) ziet de inspecteur meer resultaten van zijn werk dan onder strafrecht het geval was. Hierdoor zijn inspecteurs langs de weg actiever op dit onderwerp geworden hetgeen ook meer rapporten voor de Arbeidsinspectie ter afhandeling oplevert. De inspecteurs verwachten dat ze de komende jaren meer zaken gaan afhandelen en zodoende meer bestuurlijke boetes gaan aanzeggen.

Uit de interviews is gebleken dat een aantal inspecteurs van de Arbeidsinspectie dat zaken afhandelt in het kader van het Arbeidstijdenbesluit vervoer vindt dat dit soms ingewikkelder is dan zaken in het kader van de Arbeidstijdenwet. Dit houdt verband met het volgende: de regels van het Arbeidstijdenbesluit vervoer zelf zijn ingewikkeld. Daarnaast zijn de rapporten van de politie soms erg summier of zijn er verkeerde overtredingen ten laste gelegd of er wordt geen rekening gehouden met de vrijstelling. Als gevolg hiervan moeten de inspecteurs meer tijd aan een zaak besteden om die af te handelen. De inspecteurs zijn van mening dat een paar extra vragen van de agent aan een bestuurder van een voertuig een zaak voor hen beter behandelbaar kan maken.

Uit de interviews met de inspecteurs van de Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat komen enkele knelpunten naar voren. De knelpunten hebben eerder betrekking op de praktische kant van de toepassing dan de regelgeving. Daarnaast vinden zij het innen van boetes van de buitenlandse chauffeurs lastig. Volgens de geïnterviewde inspecteurs ligt dit soms aan de taal.

Enkele inspecteurs hebben er op gewezen dat het gedrag van de bestuurders van een voertuig meer dan andere factoren leiden tot een boeterapport. Een inspecteur geeft het volgende voorbeeld:

¹⁶ Hoofdactiviteit in zo'n bedrijf is niet in opdracht van andere bedrijven goederen transporteren. Deze bedrijven vervoeren eigen personen en goederen.

Een chauffeur die vroeg begint wil soms ietsje eerder naar huis. Daarom rijdt hij soms door zonder pauze te nemen. Of de chauffeur vergeet de schijf in de tachograaf te stoppen of zijn naam daarop te zetten of hij vergeet tijdig het registratieblad uit de tachograaf te nemen. Er zijn ook werknemers die zelf meer willen werken dan de toegestane arbeidstijd om meer te verdienen.

Inspecteur van de Arbeidsinspectie

De geïnterviewde inspecteurs geven eveneens aan dat er bedrijven zijn die soms heel calculerend te werk gaan. Ze laten de chauffeurs liever een paar uurtjes extra werken dan een extra chauffeur aan te nemen en/of een nieuwe vrachtauto te kopen. Deze bedrijven accepteren de boetes die ze zullen krijgen, want de boetebedragen komen volgens hen toch lager uit dan de investering in een nieuwe vrachtauto.

3.1.5 Communicatie met werkgevers

De inspecteurs zijn gevraagd om over hun ervaringen te vertellen met de reacties van werkgevers, nadat deze te horen hebben gekregen dat ze een bestuurlijke boete gaan krijgen. Het komt volgens de geïnterviewde inspecteurs niet vaak voor dat het aanzeggen van een bestuurlijke boete tot een conflict leidt. De inspecteurs maken voor de werkgevers duidelijk welke overtredingen ze geconstateerd hebben en op basis waarvan (welke feiten) ze een boeterapport opmaken.

Meestal vragen de werkgevers de inspecteurs naar de hoogte van het boetebedrag. De inspecteurs noemen geen bedragen omdat ze dat simpelweg niet kunnen zeggen. Dat is een taak van de boeteoplegger. De inspecteurs verwijzen de werkgevers naar de website van de Arbeidsinspectie waarop ze kunnen zien wat de boetetarieven zijn. Het afhandelen van de inspecteurs op deze wijze heeft ertoe geleid dat werkgevers niet geconfronteerd worden met verschillende bedragen.

Er zijn zonnodig ook contacten tussen de inspecteurs en de boete bureaus. Het komt voor dat het boete bureau contact opneemt met een inspecteur als aanvullende informatie over een zaak nodig is in het kader van de bewijslast. Dan stelt de inspecteur zonnodig een aanvullend onderzoek in en maakt hij een aanvullend boeterapport op.

Uit de interviews met de inspecteurs zijn geen knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de communicatie tussen de inspecteurs en de bedrijven die een bestuurlijke boete aangezegd hebben gekregen.

BIJLAGEN

Bijlage I: Onderzoeksopzet

Methode van gegevensverzameling

De benodigde gegevens voor dit onderzoek zijn door de Arbeidsinspectie op twee verschillende manieren verzameld.

Kwantitatieve gegevens

Ten einde de kwantitatieve vragen te kunnen beantwoorden hebben we uit het informatiesysteem (GISAI) van de Arbeidsinspectie gegevens opgevraagd¹⁷. Deze gegevens hebben betrekking op twee periodes, namelijk vóór de invoering van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en na de invoering. Om preciezer te zijn beslaat de eerstgenoemde periode tussen 1 januari 2002 - 31 december 2003. De laatstgenoemde periode beslaat tussen 1 oktober 2004 - 31 december 2006. We willen in dit verband vermelden dat de laatste drie maanden van 2004 wat aantallen (bestuurlijke boetes) betreft aan de lage kant is. Aangezien dit handhavinginstrument per 1 oktober 2004 beschikbaar is gesteld, kunnen we de laatste drie maanden van dat jaar beschouwen als een leer- en gewenningperiode voor de inspecteurs. Dit komt neer op het feit dat we hier een vergelijking maken tussen de oude situatie bestaande uit de periode 2002 - 2003 en de nieuwe situatie bestaande uit de periode 2005-2006. Het jaar 2004 kan gezien worden als een overgangsjaar. Het doel van de afbakening van de perioden is dat we de oude en nieuwe situatie zo goed mogelijk met elkaar willen vergelijken.

Een niet onbelangrijk punt hierbij is dat we voor de vergelijking van deze twee periodes het aantal overtredingen van de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer gerelateerd hebben aan het aantal inspecties waarin beide regelgevingen als onderwerp van inspectie is gekozen. Alléén het noemen van het aantal overtredingen geeft nog geen goed beeld over de mate van toepassing van de bestuurlijke boete. Daarvoor dient men ook rekening te houden met het aantal inspecties waarin daadwerkelijk op de Arbeidstijdenwet en/of het Arbeidstijdenbesluit vervoer is geïnspecteerd. Voor beide periodes hebben we afzonderlijk het aantal overtredingen gerelateerd aan het aantal inspecties waarin daadwerkelijk op deze regelgevingen is geïnspecteerd.

Met betrekking tot de gegevens van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is een soortgelijke exercitie achterwege gebleven. Omdat hier de gegevens over de bestuurlijke boete op een andere manier in het informatiesysteem geregistreerd worden dan bij de Arbeidsinspectie, legt dat beperkingen op de vergelijking van de analyses. Doordat het ATBV pas in 2005 onder het regime van de bestuurlijke boete is komen te vallen en 2005 als overgangsjaar zou moeten worden aangemerkt bleef daar maar 1 jaar over om de kwantitatieve informatie uit te analyseren.

¹⁷ De aantallen over de aangezegde bestuurlijke boetes zijn uit de GISAI opgevraagd. De aantallen over de opgelegde bestuurlijke boetes (boetebeschikkingen) en de daaraan gekoppelde boetebedragen komen van de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie. De aantallen over typen overtredingen zijn afkomstig van de afdeling Informatievoorziening van de Arbeidsinspectie (COGNOS 8 BI).

Daarnaast is een aanzienlijk aandeel van de door de Inspectie Verkeer en Waterstaat opgelegde boetes het gevolg van wegininspecties. Hierdoor was een vergelijkbare analyse voor deze gegevens niet goed mogelijk.

Kwalitatieve gegevens

Een tweede onderdeel van dit rapport bestaat uit het kwalitatief onderzoek. Dit kwalitatief deel gaat over de mening en ervaringen van inspecteurs over de toepassing van de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Om een beeld te krijgen van de vraag hoe inspecteurs hier tegenaan kijken hebben we 12 inspecteurs van de Arbeidsinspectie geïnterviewd. Een interview met een inspecteur heeft maximaal een uur geduurd. We hebben juist die inspecteurs geselecteerd die tussen 2002 en 2006 deel hebben genomen aan de inspectieprojecten waarin het inspecteren op de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer op het programma stond.

Daarnaast hebben we van 8 inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat schriftelijke informatie ontvangen. De vragen die we aan de inspecteurs van de Arbeidsinspectie mondeling hebben gesteld, hebben we schriftelijk aan de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat voorgelegd.

Bijlage II: Handhavingsinstrumenten (sanctiemiddelen) van de Arbeidsinspectie

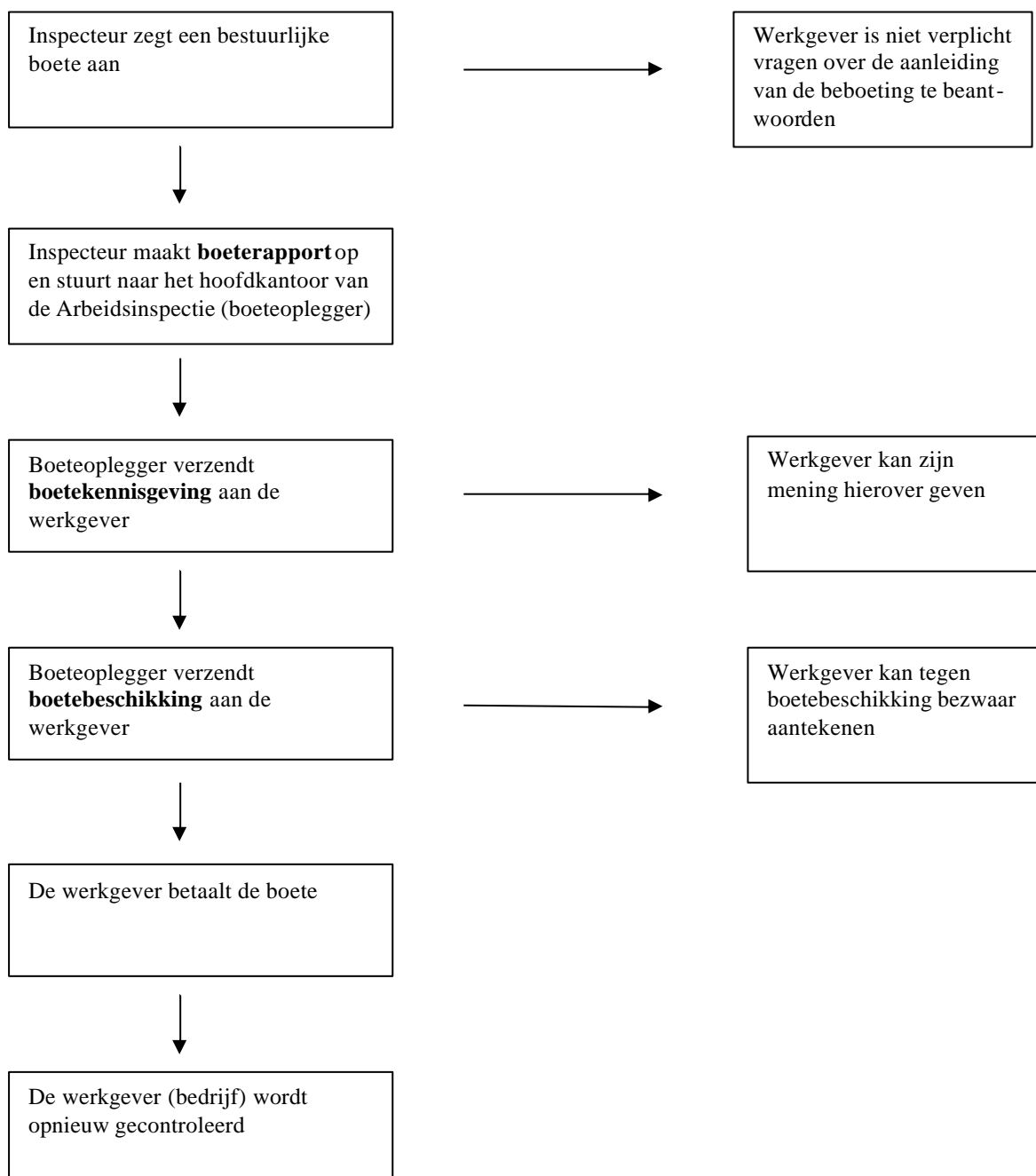
Afhankelijk van de ernst van de geconstateerde overtreding tijdens een inspectie wordt door de inspecteur één van de onderstaande handhavingsinstrumenten of een combinatie hiervan ingezet. Deze instrumenten worden altijd schriftelijk door de Arbeidsinspectie bevestigd.

- **Het geven van een “officiële waarschuwing”:**
Wordt gegeven in gevallen waar niet direct ernstig gevaar voor personen bestaat en waarvoor concrete bepalingen in de wet- en regelgeving staan, of waarvoor een beleidsregel geldt. Er wordt een termijn gesteld waar binnen een de overtreding moet zijn opgeheven.
- **Het stellen van een “eis tot naleving” van de wet:**
Wordt gesteld in die gevallen waar er niet direct ernstig gevaar voor personen bestaat en waarvoor geen concrete bepalingen in de wet- of regelgeving aanwezig zijn. Er wordt een termijn gesteld waar binnen een de overtreding moet zijn opgeheven en concreet aangegeven wat de werkgever moet doen om de overtreding weg te nemen.
- **Het opleggen van een “bestuurlijke boete”:**
Wordt opgelegd in gevallen waar ernstig gevaar voor personen bestaat of wanneer de Arbeidsinspectie een bepaalde overtreding als direct beboetbaar heeft bestempeld. Dit laatste geldt bijvoorbeeld als verplichte meldingen aan de Arbeidsinspectie niet zijn gedaan of als risicovolle werkzaamheden worden verricht door onbevoegde werknemers. Ook wordt een boete opgelegd wanneer een werkgever geen gehoor heeft gegeven aan een eerdere waarschuwing of eis.
- **Het geven van een “bevel tot onmiddellijke stillegging van het werk”:**
Vindt plaats als de Arbeidsinspectie beoordeelt dat het aanvangen of doorgaan met het werk ernstig gevaar voor personen oplevert.
- **Het aanzeggen van een “proces-verbaal” (strafrechtelijk):**
Wordt toegepast bij strafbare feiten en meervoudige recidive. De afhandeling vindt plaats door het Openbaar Ministerie.

De Arbeidsinspectie controleert altijd in een volgende inspectie of de eerder geconstateerde overtredingen door de werkgevers zijn opgeheven danwel maatregelen zijn genomen teneinde het werk voor de werknemers veilig en gezond te stellen. Wanneer de overtredingen niet zijn opgeheven, dan zullen opnieuw handhavingsinstrumenten (sancties) ingezet worden en deze zullen zwaarder zijn.

Bijlage III: Schematische weergave van de procedure van het toepassen van de bestuurlijke boete bij de Arbeidsinspectie

Ongeacht de ernst van de overtreding hoort de werkgever altijd van de inspecteur welke bepalingen hij heeft overtreden. De werkgever ontvangt ook een schriftelijke bevestiging hiervan. Wanneer de inspecteur op basis van een overtreding een bestuurlijke boete wil aanzeggen, dan ziet de procedure schematisch als volgt er uit:



Bijlage IV: Schematische weergave van het inspectietraject bij de Arbeidsinspectie (in meest simpele vorm)

