

Vergaderjaar 1997–1998

25 879

## Arbeidsomstandighedenwet 1998

**B**

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 november 1998 en het nader rapport d.d. 5 februari 1998, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 22 september 1997, no. 97.004515, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Arbeidsomstandighedenwet 1998, met memorie van toelichting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 september 1997, nr. 97.004515, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 november 1997, no. W12.97.0599, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State merk ik hierbij het volgende op.

*1. Het wetsvoorstel beoogt een zelfwerkend systeem voor goede arbeidsomstandigheden in het leven te roepen door het tot stand brengen van een stelsel dat het huidige beschermingsniveau handhaaft maar meer dan thans werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau (maatwerk) aanzet tot preventieve activiteiten. Het wetsvoorstel sluit aan op de reeds ingezette koers in de sociale zekerheid, waarbij de financiële risico's meer dan voorheen bij de bedrijven worden neergelegd. In het bijzonder de toegenomen private verantwoordelijkheid voor het verzuimbeleid wordt gezien als een belangrijke motiverende factor voor bedrijven tot het voeren van een preventief arbeidsomstandighedenbeleid. Het voorstel legt daarbij sterk de nadruk op relatief autonoom, naast elkaar werkende systeembepalingen, zoals certificatie, risico-inventarisatie en evaluatie, en het lik-opstuk-beleid. Om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te vergroten wordt in het onderhavige wetsvoorstel de bestuurlijke boete geïntroduceerd. De keuze tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van een bepaalde norm is hier gemaakt door de wetgever en wordt niet overgelaten aan het toezichthoudende bestuursorgaan. Indien terzake van een beboetbaar feit echter tweemaal recidive plaatsvindt binnen 48 maanden, volgt uit artikel 32, tweede lid, dat het strafrechtelijke handhavingssysteem weer, met uitsluiting van het bestuursrechtelijke traject, van toepassing wordt. Op uitdrukkelijk verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de Raad van State in punt 9 van dit advies nadere aandacht aan deze constructie besteden.*

*Een vernieuwend aspect van het wetsvoorstel is gelegen in artikel 16. Dit artikel voorziet in een wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat van de middel-voorschriften in deze wet bij collectieve regeling, dan wel op grond van een schriftelijke overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, kan worden afgeweken, mits daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan het door de betrokken bepalingen voorgeschreven beschermingsniveau. Van deze aanpak wordt verwacht dat, doordat overeenstemming tussen werkgever(s) en werknemers is vereist, de zelfwerkzaamheid wordt gestimuleerd en dat arbeidsomstandigheden in het CAO-overleg een belangrijker plaats gaan innemen. Zeker nu er grotere financiële risico's rusten op de werkgever voor wat betreft het verzuimbeleid, hebben beide partijen immers belang bij zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Voor bedrijven die geen behoefte hebben aan maatwerk blijft de norm in de vorm van een wettelijk voorschrift voorhanden. Vooral nog zal de mogelijkheid van artikel 16 niet worden toegepast voor regels die uit Europeesrechtelijke verplichtingen voortvloeien. De Raad onderschrijft de uitgangspunten van de door de regering voorgestelde aanpak terzake van het arbeidsomstandighedenbeleid, waarbij van overheidswege een minimumbeschermingsniveau wordt vastgesteld en voorts terzake van de concrete invulling daarvan zoveel mogelijk de ruimte wordt gelaten aan belanghebbenden. Ten aanzien van artikel 16 doet de Raad de volgende aanbeveling. Naar zijn mening dient in de wet zelf geregeld te worden onder welke voorwaarden en met inachtneming van welke voorschriften, van welke bepalingen van het wetsvoorstel afgeweken kan worden. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om bij algemene maatregel van bestuur de bij wet aangewezen bepalingen uit te breiden met niet dwingende Europeesrechtelijke voorschriften op dit gebied. De Raad is van mening dat het primaat van de wetgever een aanpassing van artikel 16 in deze zin wenselijk maakt. De Raad adviseert voorts in de toelichting aandacht te geven aan de gevolgen van het eventueel algemeen verbindend verklaren van cao's voor bedrijven die daarbij geen partij zijn in relatie tot de maatwerkgedachte, die aan deze bepaling ten grondslag ligt.*

1. De mogelijkheid tot afwijking van wetsartikelen is bij artikel 16 niet aan de orde. Omdat de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft op alternatieven voor middelvoorschriften en deze in het op de wet gebaseerde besluit en de arbeidsomstandighedenregeling zijn geregeld, wordt het niet noodzakelijk geacht dit op het niveau van wet te regelen. Voorts geldt dat een regeling op het niveau van de wet zeer omvangrijk en niet eenvoudig zou zijn, mede gezien de omvang van bedoelde besluit en regeling. De belangrijkste algemene voorwaarden zijn overigens in de wet geregeld. Concreet betreft het de bepaling dat afwijken alleen mogelijk is als daarover overeenstemming is tussen werkgever(s) en werknemers en de voorwaarde dat met het alternatief minimaal het in de doelbepalingen vastgelegde beschermingsniveau wordt gerealiseerd. De aanbeveling van de Raad tot aanpassing van artikel 16 is dan ook niet overgenomen.

Wel is het advies van de Raad overgenomen om in de toelichting aandacht te geven aan de gevolgen van het algemeen verbindend verklaren van cao's. Daarbij is het staande beleid verwoord. Maatwerk moet in een regeling worden vastgelegd. Dat kan in de vorm van een cao-afspraken. Wanneer gegeven ruimte niet via een cao is ingevuld kan dit gebeuren door een met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging overeengekomen regeling. Cao-afspraken gaan boven afspraken met een medezeggenschapsorgaan. Voor cao-afspraken in een bedrijfstakcao kan algemeen verbindend verklaring worden aangevraagd. Het beleid is dat «maatwerk»-bepalingen in een bedrijfstakcao in principe daarvoor in aanmerking komen omdat daarmee invulling wordt gegeven aan regelruimte die de wetgever expliciet aan sociale partners heeft gegeven, zoals via het zogeheten driekwart dwingend recht in het Burgerlijk Wetboek.

2. Artikel 2 in samenhang met artikel 15, vierde tot en met het zevende lid, bepaalt het toepassingsgebied van de wet. Nog afgezien van de vraag in hoeverre het wenselijk is om dit onderwerp over twee artikelen te verdelen, dient in dit verband opgemerkt te worden dat artikel 2 van richtlijn nr. 89/391/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter

*bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PbEG L 183) bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op alle particuliere en openbare sectoren doch niet geldt wanneer «bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bijvoorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan».*

*Het is de vraag hoe deze in de richtlijn afgebakende werkings sfeer zich verhoudt tot artikel 15, vierde lid, onder a, voorzover het binnenlands vervoer betreft, onder c, voorzover het arbeid verricht door werknemers in onderwijsinrichtingen betreft en onder d. In deze artikelonderdelen wordt ten aanzien van bepaalde categorieën arbeid, die wel onder de werkings sfeer van de richtlijn vallen, geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het bij of krachtens deze wet bepaalde geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is. Hiermee is de mogelijkheid geopend om ook van de in het wetsvoorstel opgenomen Europeesrechtelijke verplichtingen af te zien. De EG-richtlijn stelt echter dwingende minimumvoorschriften. De Raad is van oordeel dat voorzover de minimumvoorschriften terzake van de hiervoor genoemde categorieën niet elders in de wetgeving worden gewaarborgd of krachtens het vijfde lid van artikel 15 worden gerealiseerd, de vorengenoemde richtlijn niet correct is geïmplementeerd. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.*

2. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nader op de verhouding tussen de artikelen 2 en 15, die beide betrekking hebben op het toepassingsgebied van de wet, ingegaan. Volledigheidshalve is er in de toelichting nog op gewezen dat artikel 15 niet de mogelijkheid biedt om af te wijken van Europeesrechtelijke dwingende voorschriften.

*3. In paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting is vermeld dat het kabinet de lijn van de Sociaal-Economische Raad (SER) volgt om met betrekking tot doelbepalingen de bestuursrechtelijke sanctie eerst dan op te leggen als de Arbeidsinspectie bij een eerste bezoek reeds terzake van die bepaling een eis tot naleving ex artikel 26 heeft gesteld. Door middel van een dergelijke eis wordt de bepaling voor de desbetreffende werkgever pas geconcretiseerd. De Raad kan instemmen met dit standpunt. Het opleggen van een boete terzake van een bepaling waarvan de inhoud onvoldoende bepaalbaar is, staat immers op gespannen voet met artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 16 van de Grondwet. Uit de tekst van artikel 32, eerste lid, eerste volzin, blijkt echter niet duidelijk dat aan de beboetbaarheid van doelbepalingen, zoals artikel 3, de voorwaarde is verbonden dat terzake van de overtreding van die bepaling reeds een eis tot naleving ex artikel 26, derde lid, is gesteld. Het voorstel verdient aanpassing in deze zin.*

3. Het is naar verwachting zeker niet in alle gevallen nodig en wenselijk om voorafgaand aan de beboeting van een globale bepaling een eis te formuleren. In voorkomende gevallen kan overduidelijk zijn dat het doel in het geheel niet is gerealiseerd en/of dat, mede gezien ook de praktijk in de bedrijfstak, volstrekt onvoldoende maatregelen zijn getroffen. In die situaties is het stellen van een eis, voorafgaand aan het opleggen van een boete, niet noodzakelijk. Dit is in strijd met het «lik op stuk karakter» en zou het traject onnodig verlengen.

De tekst van artikel 32, eerste lid, eerste volzin, maar ook de tekst in de bestaande wet laat het stellen van een eis open. Ook met het oog op de diversiteit in de praktijk is aanpassing van de wettekst niet opportuun. Wel wordt een en ander verduidelijkt in de memorie van toelichting.

*4a. De in artikel 32, eerste lid, tweede volzin, opgenomen delegatiebepaling is onduidelijk omdat daaruit niet blijkt dat de «bij algemene maatregel van bestuur omschreven beboetbare feiten» betrekking hebben op handelingen of nalaten in strijd met bepalingen die krachtens deze wet in het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn vastgesteld. In de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het derde lid van artikel 32, – het betreft hier een andere algemene maatregel van bestuur dan het Arbeidsomstandighedenbesluit – worden uitsluitend bepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit als beboetbaar*

*feit aangewezen en tezamen met de in artikel 32, eerste lid, van de wet als beboetbaar aangemerkte feiten in een boetecategorie ingedeeld. De redactie van artikel 32 dient in dit opzicht, conform de artikelsgewijze toelichting op artikel 32, verduidelijkt te worden.*

*b. Het is gelet op de huidige redactie van artikel 32, eerste lid, niet duidelijk of de strafbaarstelling in het tweede lid ook van toepassing is op de in het eerste lid genoemde, bij algemene maatregel van bestuur omschreven, beboetbare feiten. Indien het advies onder punt a niet wordt opgevolgd dient ten minste het tweede lid van artikel 32 in dit opzicht verduidelijkt te worden.*

4a. en 4b. Teneinde beter aan te geven welke feiten beboetbaar zijn, is de redactie van artikel 32 en van de artikelsgewijze toelichting aangepast. Bovendien is in de toelichting duidelijk gemaakt dat het in het tweede lid van artikel 32 over een en hetzelfde besluit gaat, namelijk (een aanpassing van) het Arbeidsomstandighedenbesluit. Ook wat betreft mogelijke onduidelijkheid ten aanzien van de strafbaarstelling is artikel 32 en de toelichting daarop verduidelijkt. Een en ander overeenkomstig het advies van de Raad.

*5. In artikel 33, vierde lid, worden twee geldboetecategorieën in het leven geroepen. De Raad is van mening dat het op gespannen voet staat met artikel 89, tweede lid, van de Grondwet om niet bij wet maar bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke beboetbare feiten onder welke categorie vallen. Indien sprake is van beboetbare feiten met sterk uiteenlopende zwaarte dient de maximale straf voor het desbetreffende feit in de wet te worden bepaald. Het voorstel dient dienovereenkomstig te worden aangepast.*

5. Ik deel niet de opvatting van de Raad dat de voorgestelde regeling neergelegd in artikel 33, vierde lid, op gespannen voet zou staan met artikel 89, tweede lid, van de Grondwet, luidende: «Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen.»

In het wetsvoorstel is het sanctioneringssysteem vastgelegd (straf en boete en aanduiding hoogte boetecategorie). Wijziging van de maximale boetetarieven zal dus alleen door middel van wetswijziging kunnen plaatsvinden. Ook is in de wet vastgelegd welke voorschriften ingevolge de wet, op welke wijze gesanctioneerd zijn. Het wetsvoorstel is in die zin nog verduidelijkt: in het wetsvoorstel is aangegeven welke beboetbare feiten ingevolge de wet onder welke boetecategorie vallen.

Weliswaar wordt ingevolge artikel 32 van het wetsvoorstel de nadere indeling van de bepalingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit in boetecategorieën bij algemene maatregel van bestuur, een aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit, bepaald; maar de boetecategorieën zelf en daarmee dus de maximaal op te leggen straf zijn in de wet vastgelegd.

Ook de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) onderkent dat materiële gedragsvoorschriften vaak voor een belangrijk deel zijn vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur en dat de behoefte kan ontstaan boetetarieven bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen. Een dergelijke werkwijze acht zij aanvaardbaar, mits de formele wet bepaalt met welke boete overtreding van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften ten hoogste kan worden bedreigd.

In het onderhavige wetsvoorstel is minder ver gegaan; gekozen is voor een vaststelling van de maximale hoogte van de boete in de wet en de koppeling van de boeten aan de materiële gedragsvoorschriften op het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

Naar mijn mening verdraagt deze constructie zich dan ook met artikel 89, tweede lid, van de Grondwet en verschilt hij materieel ook niet wezenlijk van in andere, vergelijkbare, situaties gekozen constructies, zoals de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Mediawet. Ook in deze wetten geschiedt de uitwerking van de sanctionering van een groot deel van de beboetbare feiten op niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Gezien de relatie die de Raad legt met het sterk uiteenlopen van de zwaarte van de maximaal op te leggen boeten van de twee boetecategorieën (10 000 en 50 000 gulden), is besloten het maximum bedrag van de tweede boetecategorie omlaag te brengen van 50 000 naar 25 000 gulden.

De uitzonderlijke situaties waarvoor een boete hoger dan 25 000 gulden op zijn plaats zou zijn, zijn naar verwachting situaties die ook strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, via het zogenaamde «vangnet-artikel» artikel 31. Een dergelijk maximum verhoudt zich ook beter met de bedragen die het Openbaar Ministerie hanteert bij transacties.

*6. In artikel 34, eerste lid, is onder meer een regeling voor het zwijgrecht neergelegd. Volgens de eerste volzin van dit artikellid geldt het zwijgrecht vanaf het moment waarop jegens de verantwoordelijke een handeling wordt verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem wegens een bepaalde gedraging een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Uit de toelichting bij artikel 34, eerste lid, blijkt dat hierbij wordt uitgegaan van een enge interpretatie van jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake artikel 6, eerste lid, EVRM, doordat ervan wordt uitgegaan dat het zwijgrecht pas geldt vanaf het moment waarop er sprake is van een «criminal charge». Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 17 februari 1987, NJ 1987, 951) wordt vervolgens afgeleid dat bij bestuurlijke boeten pas sprake is van een «criminal charge» op het moment waarop jegens een persoon vanwege de staat een handeling is verricht waaraan deze persoon in redelijkheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Het zwijgrecht geldt dan niet in de controlefase en evenmin in de fase waarin er nog geen sprake is van een «criminal charge».*

*Gelet op het feit dat de jurisprudentie van het EHRM op dit punt nog niet is uitgekristalliseerd – in dit verband dient gewezen te worden op de uitspraak van het EHRM in de Saunders-zaak (EHRM 17 december 1996, Reports of Judgements and decisions 1996-VI, no. 24) – en ter wille van de formulering van een criterium ter bepaling van het moment waarop het zwijgrecht ontstaat, dat zowel uit handhavingsoogpunt als uit oogpunt van waarborging van de rechten van belanghebbenden verantwoord is, lijkt het de Raad raadzaam voor de vraag vanaf welk moment het zwijgrecht dient te gelden het moment bepalend te doen zijn waarop de verantwoordelijke aan enig jegens hem verrichte handeling vanwege de overheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat hij verdacht wordt een overtreding begaan te hebben die met een bestuurlijke boete wordt bedreigd. De Raad adviseert artikel 34, eerste lid, en de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te passen.*

6. Het advies van de Raad om artikel 34, eerste lid, aan te passen op het punt van het zwijgrecht, – namelijk voor het ingaan van het zwijgrecht bepalend te doen zijn het moment waarop de verantwoordelijke aan enig jegens hem verrichte handeling vanwege de overheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat hij ervan verdacht wordt een overtreding begaan te hebben die met een bestuurlijke boete wordt bedreigd – , is niet overgenomen. De formulering zoals die thans in het wetsvoorstel met betrekking tot het zwijgrecht is opgenomen en die erop neer komt dat het zwijgrecht pas geldt vanaf het moment dat er sprake is van een «criminal charge», komt overeen met de regeling van het zwijgrecht in andere wetten, zoals de Wet boeten en maatregelen sociale zekerheid, waarin de bestuurlijke boete is opgenomen. Bovendien is de onderhavige regeling van het zwijgrecht inmiddels bij deze andere wetten ook uit handhavingsoogpunt goed bruikbaar gebleken. Naar aanleiding van de verwijzing van de Raad van State naar de uitspraak van het EHRM in de Saunders-zaak, die er op neer komt dat artikel 6 van het EVRM verbiedt dat verklaringen die voor het het moment van de charge onder dwang zijn afgelegd in een strafprocedure kunnen worden gebruikt, merk ik overigens op dat deze uitspraak niet betekent dat het zwijgrecht moet kunnen worden ingeroepen voordat een «charge» is uitgebracht. De voorgestelde formulering van het zwijgrecht is daarmee dus niet in strijd.

*7. Nadat door de toezichthouder het boeterapport is opgemaakt (artikel 35 van het wetsvoorstel) wordt een bestuurlijke boete opgelegd bij beschikking van de daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 23 (artikel 36). Het wetsvoorstel bevat evenwel geen termijn waarbinnen het bestuur de boete zal moeten opleggen. Gelet op het in artikel 6, eerste lid, EVRM neergelegde vereiste van een berechting van de zaak binnen een redelijke termijn, is het wenselijk een dergelijke termijn op te nemen waarbij gedacht kan worden aan een termijn van twaalf weken.*

7. Het is inderdaad wenselijk, zoals de Raad signaleert, een termijn na opmaken van het boeterapport op te nemen waarbinnen het bestuur een boete moet opleggen. Gegeven het feit dat een 8-weken termijn gebruikelijk is voor beschikkingen, zoals in de Algemene Wet Bestuursrecht, is deze termijn opgenomen.

*8. In het wetsvoorstel is geen schorsende werking toegekend aan bezwaar en beroep (hoofdstuk I, paragraaf 5.3, onder «Aanpassing bestuursorganisatie», van de toelichting en de toelichting op de artikelen 38 en 39). De Raad wijst er allereerst op dat dit standpunt afwijkt van het algemene standpunt van de regering, in navolging van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW), dat bij bezwaar schorsende werking uitgangspunt is (kamerstukken II 1993/94, 23 400, VI, nr. 48). De Raad is voorts van mening dat het onthouden van schorsende werking aan het bezwaar en beroep op gespannen voet staat met artikel 6, eerste en tweede lid, EVRM, daar eerst in beroep een vaststelling van de gegrondheid door een onafhankelijke en onpartijdige rechter plaatsvindt. In de Mededingingswet (artikel 63, eerste lid) en de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit (artikel 15i) is reeds de keuze gemaakt om schorsende werking aan het beroep te verlenen. De Raad adviseert om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan en het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de verplichting tot betaling van de boete wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist en dat de boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente over de termijn van uitstel van betaling.*

8. Het voorstel van de Raad om aan bezwaar en beroep schorsende werking toe te kennen heb ik niet overgenomen. Het verlenen van schorsende werking aan bezwaar en beroep staat op gespannen voet met het «lik op stuk» principe. Bovendien zou van eventuele schorsende werking een ongewenst stimulerend effect kunnen uitgaan op het maken van bezwaar en het instellen van beroep. Op die manier zou het eerder geconstateerde handhavingstekort alleen maar worden vergroot. Het niet verlenen van schorsende werking is bovendien in lijn met andere wetgeving op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zoals de Wet boeten en maatregelen sociale zekerheid.

Wat betreft de opvatting van de Raad dat het niet verlenen van schorsende werking op gespannen voet staat met artikel 6 EVRM, wordt verwezen naar het Kabinetsstandpunt over het rapport «Handhaving bestuurlijke boeten» van de CTW. Daarin wordt verwoord dat de voorkeur uitgaat naar toekenning van schorsende werking, maar dat afwijken daarvan mogelijk is in verband met een sterke behoefte aan «lik op stuk» beleid of het tegengaan van een grote aanzuigende werking van bezwaar en beroep. Ook de CTW is van mening dat artikel 6 EVRM geen schorsende werking eist. De jurisprudentie bevat hiervoor geen aanwijzingen.

Overigens is in verband met het niet verlenen van schorsende werking en overeenkomstig het CTW advies inzake handhaving door bestuurlijke boeten, in het wetsvoorstel een extra waarborg ingebouwd in de vorm van een hoorplicht (artikel 34, vierde lid). Deze hoorplicht is ingesteld in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien is in artikel 42 een terugbetalingsprocedure geregeld die inhoudt dat, indien de boete ten onrechte is opgelegd, de betaalde geldsom, vermeerderd met de wettelijke rente, aan de rechthebbende wordt terugbetaald.

Ten slotte merk ik op dat het natuurlijk altijd mogelijk is voor betrokkene om, ingevolge titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht, bij de president van de rechtbank om schorsing te verzoeken.

Ik meen dat de voorstellen een evenwichtig pakket vormen waarin zowel de zorgvuldige behandeling van de burger als het «beoogde lik op stuk» beleid zijn gecombineerd.

*9. De indiener van het wetsvoorstel heeft de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de in artikel 32, tweede lid, tweede volzin, neergelegde constructie waarbij in geval van stelselmatig handelen of nalaten in strijd met de wet en de daarop rustende bepalingen strafrechtelijke sanctionering mogelijk wordt. Dit is het geval indien tweemaal binnen 48 maanden voorafgaand aan de handeling of het nalaten terzake van eenzelfde handeling of nalaten een bestuurlijke boete is opgelegd.*

*Naar de mening van de Raad past deze constructie in het stelsel van het wetsvoorstel waarbij in beginsel is gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving is opengelaten voor ernstige feiten (model A zoals ontwikkeld door de CTW in haar rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» van 12 januari 1994). In dit systeem dient duidelijkheid te bestaan omtrent de vraag of in een concreet geval de bestuursrechtelijke, dan wel de strafrechtelijke weg moet worden doorlopen. In het onderhavige geval bestaat een duidelijk criterium om dit te bepalen. Voor een nader omschreven nieuw feit, te weten de handeling of het nalaten waaraan voorafgaand tweemaal binnen 48 maanden een bestuurlijke boete is opgelegd terzake van eenzelfde handeling of nalaten, dient de strafrechtelijke weg te worden gekozen.*

9. In de adviesaanvraag is de Raad gevraagd bijzondere aandacht te besteden aan de in het wetsvoorstel neergelegde constructie waarbij in geval van stelselmatig handelen of nalaten in strijd met de wet strafrechtelijk sanctionering mogelijk wordt. De Raad is van mening dat deze constructie past in het voorgestelde wettelijke stelsel.

*10. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van de in de bijlage bij het advies onder het 7e aandachtstreepje voorgestelde herindeling van wetsartikelen.

In de memorie van toelichting zijn de passages over de discussie «maatvoering risico-inventarisatie en -evaluatie» en het SER-advies over de tweedelijns onderzoeks- en adviesinfrastructuur inzake arbeidsomstandigheden, geactualiseerd.

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

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

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
F. H. G. de Grave

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 november 1997, no. W12.97.0599, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- Artikel 1, vierde en vijfde lid, toevoegen aan artikel 12 betreffende de samenwerking en bijzondere rechten van de ondernemingsraad en personeelsvertegenwoordiging.
- Het opschrift van artikel 2 vervangen door: Uitbreiding toepassingsgebied.
- Aan het opschrift van artikel 5 toevoegen: van risico's.
- In artikel 7, eerste lid, overeenkomstig aanwijzing 82, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) «ambtenaar als bedoeld in», vervangen door: ambtenaar, bedoeld in.
- In artikel 7, derde lid, terzake van verwijzing naar de EG-richtlijn aanwijzing 89 Ar in acht nemen.
- In de slotzin van artikel 13, derde lid, gelet op aanwijzing 52 Ar, «het bepaalde in» laten vervallen.
- De artikelen 13, 14, 17 en 18 in hoofdstuk I opnemen. Het gaat immers steeds om algemeen geldende verplichtingen voor de werkgever.
- Aan het opschrift van artikel 15 toevoegen: alsmede uitzonderingen op en uitbreidingen van toepassingsgebied.
- In het opschrift en in het eerste lid van artikel 18, «meerdere werkgevers» vervangen door: Verschillende werkgevers.
- Het opschrift van artikel 24 vervangen door: Toezicht op instellingen.
- Artikel 28 onderverdelen in leden.
- In artikel 28 de zin «Indien ... verricht» vervangen door: De onderbreking van het werk wordt zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de ingevolge artikel 23 bevoegde ambtenaar, die een bevel geeft krachtens het eerste lid van dat artikel of verklaart, zo nodig onder het stellen van een eis als bedoeld in artikel 26, dat de arbeid kan worden verricht.
- De titel van hoofdstuk 7 vervangen door: Sancties.
- Het opschrift van artikel 31 vervangen door: Strafbepaling.
- De laatste volzin van artikel 32, eerste lid, en de eerste volzin van artikel 32, tweede lid, laten vervallen en in een apart artikellid opnemen dat geen boete kan worden opgelegd terzake van bij deze wet strafbaar gestelde feiten.
- Artikel 32, tweede en derde lid, verwisselen.
- Het opschrift boven artikel 34 vervangen door: Informatie, zwijgrecht en cautie.
- In artikel 34, eerste lid, opnemen door wie de desbetreffende handeling jegens de belanghebbende dient te worden verricht wil deze handeling de bedoelde gevolgen hebben.
- In artikel 36, tweede lid, onder e, «de termijn» vervangen door: de termijn of de termijnen.
- In artikel 37 het derde lid toevoegen aan het tweede lid nu de ministeriële regeling blijkens de memorie van toelichting betrekking heeft op het tweede lid.
- In artikel 45, tweede lid, tevens bepalen dat in artikel 1.4 van de Wet op de economische delicten de zinsnede «De Wet arbeid gehandicapte werknemers, artikel 6, tweede tot en met vierde lid, voor zover daarin de Arbeidsomstandighedenwet ...;» komt te vervallen.
- Artikel 48 als volgt redigeren: De straffen gesteld op de bij de Arbeidsomstandighedenwet juncto artikel 1, onderdeel 4, van de Wet op de economische delicten strafbaar gestelde feiten waarvoor ingevolge deze wet slechts een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en die begaan zijn voor de dag van inwerkingtreding van deze wet of de desbetreffende onderdelen of artikelen daarvan, blijven van toepassing.

*Memorie van toelichting.*

- In de memorie van toelichting afkortingen de eerste maal voluit schrijven, met de afkorting tussen haakjes.
- In de memorie van toelichting «kabinet» vervangen door: regering.