

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

1416

Vragen van het lid **Stoffer** (SGP) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *onterechte en te hoge boetes voor werkgevers* (ingezonden 20 oktober 2020).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 22 januari 2021)

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het bericht «Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes» in Het Financieele Dagblad van 19 oktober 2020?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Deelt u de analyse dat sinds 2013 sprake is van een hardere opstelling ten aanzien van fraude en dat als gevolg daarvan stelselmatig onterechte en te hoge boetes opgelegd worden voor overtreding van arbeidsregels? Hoe beoordeelt u de opstelling van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) inzake het boetebeleid?

Antwoord 2 en 3

Het stelsel van regels is wijdvertakt om eerlijk, gezond en veilig werk te bevorderen². Het is tevens fijnvertakt. Toezicht en rechtsgang zijn gericht op beoordeling van feiten en omstandigheden van de individuele overtreding en overtreder, meestal de werkgever, die in staat gesteld wordt en gelegenheid heeft zijn zienswijze en informatie (kosteloos) te overleggen. De bestuursrechtelijke (en strafrechtelijke) procesgang is met veel waarborgen omgeven zodat

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

² De regels voor veilig, gezond en eerlijk werk zijn opgenomen in een zevental wetten: Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Arbeidstijdenwet (Atw), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), Warenwet, Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Onder andere Arbeidsuitbuiting/mensenhandel is strafbaar ingevolge het wetboek van strafrecht.

de beoordeling en weging van de feiten en omstandigheden van het individuele geval plaatsvindt. En zodat de zienswijze en informatie van de overtreder de uitkomsten aantoonbaar beïnvloedt, zoals de geaggregeerde cijfermatige analyse in de bijlage bij mijn brief bij deze antwoorden laat zien. Tegelijk geef ik in mijn brief aan dat een adequate gevalsbehandeling en rechtsbescherming weliswaar een noodzakelijke voorwaarde van overheids-optreden zijn, maar dat dit nog niet aantoont dat het wijd- en fijnvertakte stelsel de meest optimale bijdrage aan gezond, veilig en eerlijk werk is. Die vraag wil ik in alle openheid en gezamenlijkheid met werkgevers-, werknemersorganisaties, wetenschappers en stakeholders van een antwoord laten voorzien.

Vraag 4

Deelt u de mening dat het onwenselijk is dat werkgevers, met name kleine ondernemers, disproportioneel hard getroffen worden door deze opstelling van de Inspectie SZW?

Antwoord 4

Dat zou ik zeker onwenselijk vinden. Deze premisse gaat echter niet op. In de regelgeving is op een aantal plekken nadrukkelijk rekening gehouden met de omvang van een onderneming. Bepaalde verplichtingen gelden niet voor kleine ondernemingen, zoals bijvoorbeeld het in dienst hebben van een preventiemedewerker. De werkgever/eigenaar kan zelf zorgen voor preventie. Ook voor de verplichte toetsing van de RI&E door een gecertificeerde arbodeskundige gelden voor kleine bedrijven uitzonderingen. Daarnaast geldt dat bijvoorbeeld in de beleidsregels boeteoplegging van de Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat kleine ondernemingen boetes krijgen van 10% van het boetenormbedrag. Grote bedrijven krijgen een boete van 100%. De boete voor illegale tewerkstelling wordt voor overtreders die geen rechtspersoon zijn (of daarmee gelijkgestelde) gehalveerd. In de Arbeidstijdenwet is de boete voor kleine bedrijven (minder dan 10 werknemers) 50% van het boetenormbedrag. Voor grote bedrijven (meer dan 100 werknemers) is dat 150%. Daarbij komt dat de Inspectie SZW een gedifferentieerde aanpak hanteert met een breed palet aan interventies en met gebruikmaking van verschillende handhavinginstrumenten.

Vraag 5

Hoe waardeert u het feit dat op kosten van de belastingbetaler veel rechtszaken worden gevoerd voor onterechte of te hoge boetes? En is het, in uw ogen, niet beter deze juridische strijd tussen werkgevers en de Inspectie SZW te voorkomen?

Antwoord 5

De Inspectie SZW richt zich met haar interventiemix op het efficiënt inzetten van schaarse overheidsmiddelen om maximaal effect te bereiken op de naleving van wet- en regelgeving. Waar dat kan en nuttig is, worden niet-juridische instrumenten ingezet. Tegelijk is handhaving onontkoombaar en ook wenselijk bij die overtredingen waar de wetgever sanctionering met boetes heeft voorzien. In het kader van rechtsbescherming is het bovendien wenselijk dat een overtreder zich door middel van een juridische procedure kan verweren tegen een boete.

Vraag 6

Bent u het met werkgeversvereniging MKB-Nederland eens dat de menselijke maat zoek is? Zo ja, hoe gaat u ervoor zorgen dat de Inspectie SZW het aspect van menselijkheid in de toekomst niet uit het oog verliest in dergelijke zaken?

Antwoord 6

Ik ben het niet eens met MKB-Nederland dat de menselijke maat zoek is in de uitvoering van het boetebeleid door de Inspectie SZW. De meeste werkgevers kunnen en willen zich aan de wet houden en geven blijk van goed werkgeverschap. Daarnaast is er een groep die de regels wel wil maar niet na kan leven. Die moeten vanuit preventief oogpunt ondersteund worden. De menselijke maat moet daarbij centraal staan. De Inspectie SZW zet verschillende instrumenten in om te helpen de regels na te leven, zoals de onlangs

vernieuwde zelfinspectietools³. Tegelijkertijd is een stevige reactie op zijn plaats als werkgevers de regels bewust overtreden.⁴ Het is van belang dat we streng zijn waar het moet en zacht waar het kan. Bij geconstateerde overtredingen worden alle relevante individuele omstandigheden van de werkgever steeds zorgvuldig bekeken en gewogen.

Vraag 7

Hoe verhoudt de harde opstelling van de Inspectie SZW zich tot het kritische advies van de Raad van State over het bestuurlijke boetestelsel (2015), waarin de Inspectie SZW al met name werd genoemd, en uw reactie hierop?^{2 3}

Antwoord 7

Ik herken het standpunt dat de Inspectie SZW zich nodeloos hard opstelt niet. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft 2014 bepaald dat wanneer een overtreding zowel een bestuursrechtelijke overtreding als een strafbaar feit oplevert, het maximum van de bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan de geldboete in het strafrecht.⁷ Op 13 juli 2015 bood de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies aan over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht.⁸ In het ongevraagd advies wordt onder andere, in lijn met de uitspraak van de CRvB ook geadviseerd de maximumhoogte van de bestuurlijke boete af te stemmen op de maximumhoogte van de geldboete in het strafrecht. Op dit moment wordt rijksbreed de beoogde afstemming onderzocht voor de wetgeving waar een dergelijke afstemming van sanctiestelsels nog niet is gerealiseerd. De maximumhoogte van de bestuurlijke boetes op grond van de SZW uitkeringswetten en arbeidswetten is reeds afgestemd op de maximumhoogte van de geldboetes in het strafrecht voor gelijke overtredingen.

Vraag 8

Wat vindt u van het feit dat de ondernemers met schulden door het boetebeleid onder het bestaansminimum terechtkwamen?

Antwoord 8

Bij de uitvoering van het boetebeleid is het uitgangspunt van de Inspectie SZW dat een overtreder niet onder het bestaansminimum mag komen. Een boete zal altijd evenredig moeten zijn en daarom wordt de financiële draagkracht van de overtreder meegewogen. Als de financiële situatie van een overtreder zodanig is dat een opgelegde bestuurlijke boete niet kan worden voldaan, kan de overtreder een gemotiveerd beroep doen op een verminderde draagkracht. De Inspectie SZW kan dan een betalingsregeling aanbieden of besluiten de boete te matigen. Vanwege de Covid-19 crisis heeft de Inspectie SZW haar beleid verder aangepast, door overtreders die in betalingsproblemen zitten tegemoet te komen met verlengde betaalkalenders. Als blijkt dat tijdens een lopende betalingsregeling een overtreder onder het bestaansminimum dreigt te komen dan kan de Inspectie SZW het besluit waarbij een betalingsregeling is aangeboden herzien. Bij de inning van boetes wordt steeds de beslagvrije voet in acht genomen als ondergrens voor het bestaansminimum. Als het bestaande schuldenpakket dusdanig hoog is, dat er in relatie tot de inkomenspositie sprake is van een uitzichtloze situatie, adviseert de Inspectie SZW om een schuldsaneringstraject aan te gaan. Als een dergelijk traject reeds is gestart, werkt de Inspectie SZW hier constructief aan mee. In die gevallen wordt de boete kwijtgescholden, tot het onder de schuldeisers te verdelen bedrag dat de ondernemer gedurende 3 jaar kan opbrengen boven de beslagvrije voet. In 2019 heeft de Inspectie SZW voor 301 boetes een beroep op verminderde draagkracht beoordeeld. In 289 gevallen is een betalingsregeling toegekend. In 2019 is daarmee bij 96% van de verzoeken een betalingsregeling verstrekt. De Inspectie SZW heeft in

³ Zie www.zelfsinspectie.nl

⁴ Zie ook de Handhavingskoers SZW 2018–2021. Kamerstuk 17 050, nr. 541.

² Raad van State, 13 juli 2015 «Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht» (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@63637/w03-15-0138-ii/>)

³ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 102.

⁷ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

⁸ Stcrt. 2015, 30280

datzelfde jaar in 46 boetezaken meegewerkt aan een schuldsaneringstraject. Er zijn 27 lopende schuldsaneringstrajecten succesvol afgerond.

Vraag 9

Welke stappen gaat u naar aanleiding van deze kritiek nemen om te komen tot een evenwichtige aanpak van fraude onder werkgevers?

Antwoord 9

In wet- en regelgeving is een evenwichtige aanpak vervat. Het evenredigheidsbeginsel is van toepassing bij sanctionering: een sanctie mag niet onevenredig zijn in relatie tot de te dienen doelen. Dit betekent dat de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, met inbegrip van persoonlijke omstandigheden, zoals de financiële draagkracht. Daarom zet de Inspectie SZW in op een evenwichtig toezichtsinstrumentarium en boetebeleid, waarbij de menselijke maat voorop staat. Daarnaast is de maximumhoogte van de bestuurlijke boetes op grond van de arbeidswetten (en de SZW uitkeringswetten) reeds afgestemd op de maximumhoogte van de geldboetes in het strafrecht waar sprake is van gelijke overtredingen.

Dit laat onverlet dat de vraag relevant is of dit wijd- en fijnvertakte stelsel de meest optimale bijdrage aan gezond, veilig en eerlijk werk is. Die vraag wil ik in alle openheid en gezamenlijkheid met werkgevers-, werknemersorganisaties, wetenschappers en stakeholders van een antwoord laten voorzien.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Palland (CDA), ingezonden 20 oktober 2020 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1412), van het lid Smals (VVD), ingezonden 20 oktober 2020 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1411) en van het lid Van Kent (SP), ingezonden 20 oktober 2020 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 1410)