

2020Z19311

(ingezonden 20 oktober 2020)

Vragen van het lid Van Kent (SP) aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het bericht dat de Inspectie SZW onterecht hoge boetes gaf aan werkgevers

Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van het artikel 'Arbeidsinspectie gaf werkgevers jarenlang onterechte en te hoge boetes'? 1)

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is het juist dat ongeveer 15% van de door de Inspectie SZW opgelegde boetes achteraf onterecht en/of te hoog is geweest?

Antwoord 2

In het Jaarverslag Inspectie SZW 2019 is vermeld dat de Inspectie SZW in dat jaar 1778 boetebeschikkingen heeft verzonden. Naar aanleiding van bezwaar en (hoger) beroep zijn 267 betaalde boetes (gedeeltelijk) terugbetaald, dat is 15%.

Het is juist dat er in het jaar 2019 in totaal 267 boetes (gedeeltelijk) zijn terugbetaald, maar niet elke boetebeschikking was in 2019 verzonden.

De oorspronkelijke boetebeschikkingen van die terugbetaalde boetes dateren uit 2019, maar ook uit 2018 en 2017 of eerdere jaren. Het percentage van 15% geeft dan ook wel een indicatie van het percentage terugbetalingen, maar voor een goed antwoord op de vraag in hoeveel gevallen een boete van de Inspectie SZW in de volgende stadia van bezwaar en (hoger) beroep wordt verlaagd, is een langjarig overzicht beter. Dat is in onderstaande tabel vervat.

Boetebeschikking en verlagingen in de rechtsgang 2016-okt 2020		
Totaal aantal boetebeschikkingen ¹ :	10.178	100%
Verlaging boete in bezwaar, beroep en hoger beroep:	1.147	11%
Betalingsregelingen:	1.780	17%
Gemiddelde terugbetaling:	€ 17.778	
Mediane terugbetaling:	€ 13.500	

Voor een nadere toelichting op de tabel verwijs ik naar de bijlage bij mijn brief bij deze beantwoording.

De formulering van de vraag duidt wellicht op de aanname dat een verlaging van de boete in bezwaar of (hoger) beroep betekent dat de boetebeschikking onterecht of onjuist is geweest. Dat is zeker niet automatisch aan de orde. Een regelmatig voorkomend voorbeeld maakt dit duidelijk. Een inspecteur constateert een overtreding. Uit de beginselplicht tot handhaving vloeit voort dat er een boeterapport wordt opgemaakt. Een boeterapport wordt door de inspecteur of projectleider gelijktijdig aan de overtreder gezonden en aan de boeteoplegger. De Inspectie SZW heeft de boeteoplegger organisatorisch losgekoppeld van de toezichthoudende directies. Zo wordt de wettelijk vereiste functiescheiding gegarandeerd tussen degene die de overtreding vaststelt en deze in een boeterapport vastlegt en degene die de boete oplegt.

De overtreder kan zijn zienswijze geven op het voornemen om een boete op te leggen. De boeteoplegger weegt het boeterapport en de zienswijze om te bepalen of de overtreding is

Totaal aantal boetebeschikkingen

¹ Met betrekking tot de Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

aangetoond. Als dat niet het geval is, wordt geen boete opgelegd. Als de overtreding wel is aangetoond, bezie de boeteoplegger op basis van wet- regelgeving of een boete moet worden opgelegd of een ander handhavinginstrument, zoals een waarschuwing aan de orde is. Ook wordt de hoogte van de boete bepaald aan de hand van de (matigingsgronden) in de beleidsregels boeteoplegging, de evenredigheid, mate van verwijtbaarheid en feiten en omstandigheden van het geval. Indien er een boete wordt opgelegd, wordt de overtreder een boetebeschikking toegezonden. Tegen de beschikking kan bezwaar worden gemaakt bij het ministerie van SZW. In bezwaar wordt de boetebeschikking volledig heroverwogen. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep worden aangetekend bij de bestuursrechter van de rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In ieder van die stadia kan nieuwe informatie worden ingebracht of reeds bekende informatie opnieuw worden gewogen. Als de uitkomst in een bepaald stadium anders is dan in het voorgaande stadium, betekent het niet automatisch dat een (eerdere) beslissing daarmee hetzelfde had kunnen of moeten uitpakken. Tegenbewijs kan immers later zijn geleverd of de rechter concludeert in (hoger) beroep bijvoorbeeld dat wet- of regelgeving onvoldoende helder is.²

Vraag 3

Wilt u een grondig onderzoek uitvoeren naar hoeveel bedrijven onterecht beboet worden, aangezien er mogelijk meer bedrijven zijn die onterechte boetes opgelegd krijgen, maar afzien van bezwaar of een rechtsgang onder andere vanwege de hoge kosten?

Antwoord 3

Het hele proces, vanaf vaststelling van een overtreding, boeterapport, zienswijze, boetebeschikking, bezwaar, beslissing op bezwaar, beroep, hoger beroep, is gericht op rechtswaARBorgen, individuele gevalsbehandeling en onderzoek van feiten en omstandigheden van het geval. Voor andersoortig onderzoek zie ik geen reden: het zal niet grondiger zijn dan wat reeds per individueel geval aan onderzoek en bezwaar en beroepsmogelijkheden plaatsvindt.

Kostenoverwegingen hoeven een werkgever zeker niet in de weg te staan om kenbaar te maken dat hij het niet eens is met het opleggen van een boete. Werkgevers kunnen kosteloos hun zienswijze inbrengen in het stadium dat er nog niet een maatregel zoals een boete is opgelegd. Het boeterapport van de inspecteur wordt namelijk tegelijkertijd aan het bedrijf en aan de boete oplegger gestuurd. De boeteoplegger betreft de zienswijze van het bedrijf bij het al dan niet opleggen van een maatregel, zoals een boete. Ook als in het volgende stadium er wel een boete is opgelegd, kan er kosteloos bezwaar worden gemaakt. Het griffierecht voor (hoger) beroep bedraagt van € 178 tot € 532, terwijl men geen verplichte rechtsbijstand nodig heeft. Ook procederen hoeft dus geen hoge kosten met zich mee te brengen, dat is afhankelijk van de keuze van de overtreder. Een overtreder die geen advocaat kan betalen maar daar toch gebruik van wil maken, kan in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Vraag 4

Welke interne regels of werkvoorschriften worden binnen de Inspectie SZW gehanteerd bij de fraudeaanpak?

Antwoord 4

Elke arbeidswet kent aparte boetebeleidsregels³ waarin de aard en de ernst van de overtredingen tot uitdrukking komt in onder meer het type overtreding, het door de toezichthouder in te zetten instrument en de boetenormbedragen. Deze boetebeleidsregels zijn openbaar. In de beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er sprake is van verschillende soorten overtredingen. In de bijlage bij die beleidsregel wordt per beboetbare overtreding of onderdeel daarvan aangegeven met welk soort overtreding men van doen heeft. Bij zware overtredingen en de overtredingen waarvoor direct een boete kan worden opgelegd wordt een boeterapport opgemaakt dat door de boete oplegger, een aparte afdeling binnen de Inspectie

² In dit verband is eveneens relevant dat bijvoorbeeld de commissie regulering van werk het stelsel van contractvormen onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar noemt. Kamerstukken II 2019-2020, 29 544, nr. 970.

³ Zie o.a. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043328/2020-03-31>; wetten.overheid.nl/BWBR0032326; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032353>; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043172/2020-03-01>; <https://wetten.overheid.nl/1.3:c:BWBR0041512&g=2019-07-01&z=2020-01-04>

SZW wordt beoordeeld. Bij een zware overtreding kan een stillegging worden opgelegd indien er sprake is van ernstig gevaar voor personen. Bij de overige overtredingen wordt eerst een waarschuwing of een eis tot naleving gegeven en indien niet aan een waarschuwing of eis is voldaan, wordt een boeterapport opgemaakt. Ook in de beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen en de beleidsregels bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag zijn mogelijkheden voor het geven van een waarschuwing opgenomen. De boetebeleidsregels worden met enige regelmaat aangepast, ook naar aanleiding van jurisprudentie. Dit heeft niet alleen geleid tot meer verfijning in de boetesystematiek, maar ook tot meer diepgaand en uitvoerig onderzoek in de inspectiepraktijk. Bij boeteoplegging wordt voor het bepalen van de hoogte bovendien de evenredigheid, mate van verwijtbaarheid en feiten en omstandigheden van het geval meegewogen. Dit betekent dat los van reeds gecodificeerde situaties boetes kunnen worden gematigd.

Vraag 5

Is of was er sprake van speciale 'quota' met betrekking tot het aantal fraudeurs, het aantal boetes of het boetebedrag dat gehaald moesten worden?

Antwoord 5

Nee.

Boeteopbrengsten of aantallen boetes worden niet taakstellend opgelegd.

De Inspectie SZW werkt risicogericht en programmatisch met als doel om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken. Deze aanpak is nader uitgewerkt in de Jaarplannen en Jaarverslagen van de Inspectie SZW.⁴ Binnen een programma kan het stellen van doelen in termen van aantallen interventies aan de orde zijn om een percentage van de totale populatie te bereiken of te controleren. Boeteopbrengsten komen niet aan de Inspectie SZW zelf ten goede. Met het oog op het voorkomen van onjuiste prikkels, zou dat ook niet wenselijk zijn.

Vraag 6

Was het opleggen van boetes een onderdeel van een 'business-case' in relatie tot de Ministeriele Commissie Aanpak Fraude?

Antwoord 6

Nee. De doelstelling van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude was om een bijdrage te leveren aan een rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen. In de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude is gesproken over kosten-batenanalyses van maatregelen tegen fraude. De term business case verwijst naar het Regeerakkoord 2012, waarin het kabinet aan onder meer het UWV en de SVB de mogelijkheid heeft geboden een plan te ontwikkelen om door versterking van het toezicht te besparen op de uitkeringen. Ook is onderzocht of gekomen kon worden tot een business case voor de Inspectie SZW. In de brief van 4 oktober 2013 is uw Kamer geïnformeerd dat het bij de Inspectie SZW niet mogelijk is gebleken om een zelfstandig voorstel te ontwikkelen waarbij de extra kosten van toezicht worden opgebracht uit de daaruit voortvloeiende boeteopbrengsten.⁵

Vraag 7

Is of was er sprake van het zichzelf moeten terugverdienen van het fraudetoezicht?

Antwoord 7

Nee. Handhaving is gericht op nalevingsbevordering van wettelijke normen, niet op het genereren van ontvangsten. De hoogte van de boetes zijn passend in relatie tot de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan.

Vraag 8

Wat is de reden dat vooral kleine ondernemers de dupe zijn van verkeerd opgelegde boetes?

Antwoord 8

⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 35 000 XV, nr. 10; Kamerstukken II 2020-2021, 35 300 XV, nr. 95. Zie ook Jaarplan Inspectie SZW 2021 van 11 november jl.

⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 15 050, nr. 440. De inspectie ziet overigens op grond van eigen ervaring kosten/baten sturing in een business case als 'wezensvreemd', jaarverslag 2017, bijlage 2.

Ik heb geen aanwijzingen dat vooral kleine ondernemers de dupe zijn van opgelegde boetes. In de regelgeving is juist 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 zorgdragen voor preventie. Ook voor de verplichte toetsing van de RI&E door een gecertificeerde arbo-deskundige gelden voor kleine bedrijven uitzonderingen. Daarnaast geldt dat bijvoorbeeld in de beleidsregels boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving 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 handhavingsinstrumenten.

Vraag 9

Hoeveel ondernemers zijn als gevolg van het beleid van de Inspectie SZW onder het bestaansminimum gekomen?

Vraag 10

Hoeveel ondernemers komen als gevolg van het handelen van de Inspectie SZW en de opgelegde boetes terecht bij schuldhulpverlening?

Antwoord 9 en 10

Ik vind het belangrijk dat mensen met schulden laagdrempelig om hulp kunnen vragen bij de gemeente, ook als ze zelfstandig ondernemer zijn. In de noodzakelijke intensivering van de armoede- en schuldenaanpak vanwege de coronacrisis is expliciet aandacht voor zelfstandig ondernemers met schulden.⁶ Middels het Gemeentenieuws van SZW zijn gemeenten geïnformeerd over hoe zij extra ondersteund worden om de brede toegang en goede dienstverlening voor ondernemers met schulden zo snel mogelijk te realiseren.⁷

Schuldenproblematiek heeft meestal niet één oorzaak. Over directe causaliteit, waarnaar wordt gevraagd, heb ik geen cijfers. Wel geldt dat de Inspectie SZW in 2019 in 46 boetezaken heeft meegewerkt aan een schuldsaneringstraject. In 2019 zijn 27 lopende schuldsaneringstrajecten succesvol afgerond. 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 overtreder gedurende 3 jaar kan opbrengen boven de beslagvrije voet. Zie tevens de antwoorden op vragen 9, 10, 11 en 12 van het lid Smals (VVD) 2020Z19310.

Vraag 11

In hoeveel gevallen, in harde cijfers en procentueel, wordt de boete verhoogd met aanvullende kosten en boetes als gevolg van het incassoproces van de oorspronkelijke boete?

Antwoord 11

Door het treffen van een betalingsregeling wordt voorkomen dat incasso via een deurwaarder en daarmee gepaard gaande kosten ontstaan. Incasso is bijvoorbeeld aan de orde bij weigerachtigheid en (turbo) liquidaties. In 2020 is tot nu toe bij 8% van de opgelegde boetes een deurwaarder betrokken. Bij het uitblijven van een tijdige betaling van de boete wordt een overtreder aangemaand. Voor de aanmaning wordt overeenkomstig artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht een vergoeding van €15,00 in rekening gebracht. Bij uitblijven van betaling of een reactie volgt er een dwangbevel waarbij de boete wordt verhoogd met buitengerechtelijke kosten. De vergoeding voor buitengerechtelijke kosten is vastgesteld in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.

⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 24515, nr. 569

⁷ [Gemeentenieuws van SZW | Actueel | Rijksoverheid.nl](#)

Vraag 12

In hoeveel gevallen, in harde cijfers en procentueel, wordt afgeweken van de minimumboete van €6000?

Antwoord 12

Er is geen minimumboete van 6000 euro. Zie tevens het antwoord op vraag 10 van het lid Smals (VVD) 2020Z19310.

Vraag 13

In hoeveel gevallen, in harde cijfers en procentueel, worden boetes na geconstateerde overtreding alsnog verlaagd of kwijtgescholden?

Antwoord 13

Zie het antwoord bij vraag 2.

Vraag 14

In hoeveel gevallen, in harde cijfers en procentueel, worden boetes opgelegd, terwijl de werkgever wel aan alle voorschriften heeft voldaan?

Antwoord 14

Er wordt geen boete opgelegd als een werkgever aan alle voorschriften van de relevante wet- en regelgeving heeft voldaan. Als een boete is opgelegd omdat de wet- en regelgeving is overtreden en de overtreder is het niet eens met de opgelegde boete, dan staat tegen het boetebesluit bezwaar en vervolgens (hoger) beroep open. Het kan uiteraard zo zijn dat in een latere fase feiten anders worden gewogen, of aanvullend bewijs wordt geleverd. Indien er twijfel is of wetgeving is overtreden dient dit in het voordeel van de werkgever uit te vallen.

Vraag 15

Hoeveel bedrijven zien af van bezwaar of een gang naar de rechter, omdat dit meer kost dan dat het zou opleveren? Moet de Inspectie SZW de volledige proceskosten betalen als blijkt dat ze in het ongelijk wordt gesteld?

Antwoord 15

Overtreders kunnen kosteloos bezwaar maken tegen een opgelegde boete. De kosten (het zogenaamde 'griffierecht') voor het instellen van beroep bedragen €178,- (natuurlijke personen) of €354,- (rechtspersonen), voor hoger beroep € 265 of € 532. Het griffierecht wordt volledig vergoed indien de overtreder in het gelijk wordt gesteld, net als andere proceskosten, zoals bijstand door een advocaat. In dat geval wordt de vergoeding toegewezen op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Bijstand door een advocaat is in het bestuursrecht overigens niet verplicht. Als een bedrijf zonder bijstand van een advocaat bezwaar maakt tegen een boetebesluit zijn er dus geen kosten aan verbonden. Een overtreder die geen advocaat kan betalen maar daar toch gebruik van wil maken, kan in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is niet bekend of overtreders afzien van het maken van bezwaar of beroep vanwege de kosten.

Vraag 16

Hebben bedrijven en burgers van een normale rechtsbescherming gebruik kunnen maken?

Antwoord 16

Ja. Indien de Inspectie SZW een boete heeft opgelegd aan een overtreder dan kan diegene bezwaar maken tegen de boete bij het ministerie van SZW. In bezwaar wordt de opgelegde boete heroverwogen. Indien de overtreder het niet eens is met de beslissing op het bezwaar, dan kan hij daartegen in beroep gaan bij de bestuursrechter van de rechtbank. Is hij het niet eens met de uitspraak van de bestuursrechter? Dan kan hij in hoger beroep gaan tegen de uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Iedere overtreder die een boete krijgt opgelegd heeft deze rechtsbescherming en wordt daarop gewezen door de Inspectie SZW en de Staatssecretaris van SZW, onder andere in de besluiten en op de website (zie bijvoorbeeld: <https://www.inspectieszw.nl/inspectie-szw/sancties-en-handhavingsmethoden/boeteprocEDURE>).

Vraag 17

Op basis van welke criteria wordt de beperkte capaciteit van de Inspectie SZW ingezet op de juiste problemen en mogelijke misstanden?

Vraag 18

Welke type misstanden, sectoren of bedrijven hebben op dit moment prioriteit bij de Inspectie SZW?

Antwoord vragen 17 en 18.

In het Meerjarenplan 2019-2022 dat op 15 november 2018 aan uw Kamer is toegezonden⁸, is uiteengezet op welke wijze de Inspectie SZW haar inzet op verschillende risico's via een programmagerichte aanpak bepaalt. Het realiseren van een zo groot mogelijk maatschappelijk effect is hierbij leidend. De meerjarenprogrammering van de Inspectie SZW is tot stand gekomen op grond van een nieuwe, verbeterde inspectiebrede risicoanalyse (IRA 4.0) en omgevingsanalyse (OMA). Binnen het domein van SZW onderscheidt de Inspectie SZW 20 hoofd risico's waaronder onderbetaling, gevaarlijke stoffen, onveiligheid op de werkplek en zware ongevallen, uitbuiting etc. Deze risico's zijn afgeleid van de beleidsdoelstellingen en de wet- en regelgeving van het ministerie van SZW. De debatten in uw Kamer en in de samenleving hebben hierbij een signalerende functie. De aangebrachte prioritering van deze verschillende risico's zijn richtinggevend voor de programmatische aanpak van de Inspectie SZW. Daar waar de risico's zich in een bepaalde bedrijfstak concentreren, kiest de Inspectie SZW voor een sectoraanpak, zoals bij de programma's uitzendbureaus, zorg en asbest. Als een bepaald risico breed verspreid over de arbeidsmarkt voorkomt, kiest de Inspectie SZW voor een thematische insteek, zoals bij arbeidsuitbuiting, arbeids(markt)discriminatie en bedrijven met gevaarlijke stoffen. De vele meldingen die de Inspectie SZW jaarlijks ontvangt worden in twee aparte programma's afgehandeld.

In het regeerakkoord 2017-2021 is € 50 miljoen per jaar vrijgemaakt voor versterking van de handhavingsketen van het ministerie van SZW. In het Jaarplan 2021 dat de toenmalige staatssecretaris 11 november 2020 aan uw Kamer toestuurde en het Jaarverslag 2019 van de Inspectie SZW staat meer in detail beschreven hoe de extra middelen voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW worden ingezet. Vanwege het hierbij overeengekomen ingroeipad komt de volledige € 50 miljoen pas in 2022 ter beschikking. In haar Jaarverslagen zal de Inspectie SZW op de gebruikelijke wijze rapporteren over haar inzet en de behaalde resultaten en effecten.

Vraag 19

Bent u bereid om een grondige analyse uit te voeren van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving op alle terreinen waar dit betrekking op heeft? Zo ja, wanneer stuurt u een rapport met bevindingen naar de Kamer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 19

Ja. Op 14 juli 2017 is naar uw Kamer de evaluatie van het handhavingsbeleid inzake sociale zekerheidswetten, inclusief het sanctieregime zoals vastgelegd in de Fraudewet verzonden.⁹ Aanvullend hierop is een evaluatie verricht naar de handhaving in de arbeidswetten.¹⁰ Nieuw is dat de toenmalige staatssecretaris in zijn brief van 12 november 2020 over fraude in de sociale zekerheid toezeg om twee onderzoeken te doen naar de begrijpelijkheid van regelingen en de kennis die specifieke doelgroepen daarover hebben.¹¹ Dit onderzoek wil ik laten uitvoeren in de eerste helft van 2021. Zodra ik de uitkomsten van het onderzoek heb zal ik deze met uw Kamer delen.

⁸ Kamerstukken II, 2018-2019, 35 000 XV, nr. 10

⁹ Kamerstukken II 2017- 2018, 34-775 XV, nr. 12

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/publicaties/2018/03/28/rapportage-evaluatie-handhaving-arbeidswetten>

¹¹ Kamerstukken II 2020-2021, 35 374

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

