

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. 06/890 van de rechtbank Zutphen van
15 december 2006 in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid '
, gevestigd te '

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2005 heeft appellant (hierna: de staatssecretaris) aan (hierna:) op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav) een bestuurlijke boete ter hoogte van € 40.000 opgelegd.

Bij besluit van 27 februari 2006 heeft de staatssecretaris het daartegen door gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 15 december 2006, verzonden op 19 december 2006, heeft de rechtbank Zutphen (hierna: de rechtbank) het daartegen door ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 25 mei 2005 herroepen, de opgelegde boete op nihil bepaald en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 januari 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 26 februari 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 19 maart 2007 heeft van antwoord gediend. Bij brief van 15 juni 2007 heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juli 2007, waar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister), vertegenwoordigd door mr. , beiden werkzaam bij het ministerie, en vertegenwoordigd door directeur, bijgestaan door mr. M.H. van Daal, advocaat te Apeldoorn, zijn verschenen. Voorts is ter zitting verschenen accountmanager bij

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 1° van de Wav wordt onder werkgever verstaan degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, draagt de werkgever die door een vreemdeling arbeid laat verrichten bij een andere werkgever er bij de aanvang van de arbeid door de vreemdeling onverwijld zorg voor dat de werkgever bij wie de arbeid feitelijk wordt verricht een afschrift van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdeling ontvangt.

Ingevolge artikel 15, tweede lid, stelt de werkgever die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid, ontvangt, de identiteit van de vreemdeling vast aan de hand van het genoemde document en neemt het afschrift op in de administratie.

Ingevolge artikel 15, vierde lid, verstrekt de vreemdeling een op hem betrekking hebbend document als bedoeld in artikel 1, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht aan de werkgever, die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid, ontvangt, en stelt hij die werkgever in de gelegenheid een afschrift van dit document te maken.

Ingevolge artikel 18 wordt het niet naleven van de artikelen 2, eerste lid, en 15 als beboetbaar feit aangemerkt.

Ingevolge artikel 19a, eerste lid, legt een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar namens hem de boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten welke voortvloeien uit deze wet, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als een beboetbaar feit.

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, voor zover thans van belang, is de hoogte van de boete, die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd, indien begaan door een rechtspersoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 45.000.

Ingevolge artikel 19d, derde lid, stelt de minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld.

Volgens beleidsregel 1 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav, zoals die ten tijde van belang luiden (hierna: de beleidsregels), wordt bij de berekening van een boete, als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, voor alle beboetbare feiten als uitgangspunt gehanteerd de normbedragen die zijn neergelegd in de Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav (hierna: de Tarieflijst), die als bijlage bij de beleidsregels is gevoegd.

Volgens de Tarieflijst is het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav, gesteld op € 8.000.

2.2. De staatssecretaris betoogt dat, samengevat weergegeven, de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet kan worden volgehouden dat Protect niet aan de op de werkgever rustende verplichting om de identiteit van de bij haar werkzame vreemdelingen te controleren heeft voldaan. De rechtbank heeft voorts ten onrechte overwogen dat de overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav, niet aan Protect is toe te rekenen, aldus de staatssecretaris. Er is sprake van het ontbreken van verwijtbaarheid als de werkgever alles heeft gedaan wat in redelijkheid van hem verwacht mag worden om de overtreding te voorkomen. Hoewel Protect stelt dat zij de paspoorten van de desbetreffende vreemdelingen met behulp van een UV-lamp en het Practisch Handboek Vreemdelingen & Arbeid (hierna: het handboek) heeft gecontroleerd, heeft zij aan de uitkomst van dat onderzoek ten onrechte niet de conclusie verbonden dat de vreemdelingen zich niet met geldige identiteitsbewijzen hebben geïdentificeerd. Ter zitting is door de minister, ter nadere onderbouwing van dit betoog, nog verklaard dat in het handboek het standaard lettertype van een origineel Grieks paspoort is opgenomen en dat de paspoorten van de desbetreffende vreemdelingen een duidelijk afwijkend lettertype hadden, waarbij het onder meer de letters P, M, A en S alsmede de cijfers 1 en 3 betreft.

2.2.1. Vast staat dat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, sprake is van overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav, en dat de

staatssecretaris in beginsel bevoegd was ter zake van de beboetbare feiten een boete op te leggen.

2.2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 juli 2007 in zaak no. 200700456/1; www.raadvanstate.nl) wordt in situaties waarin sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid van boeteoplegging afgezien. Daartoe dient de werkgever aannemelijk te maken dat hij de maximale van hem te vergen zorg heeft betracht ter voorkoming van de overtreding. In die uitspraak heeft de Afdeling tevens overwogen dat een zeer beperkte mate van verwijtbaarheid aanleiding kan geven de opgelegde boete te matigen.

heeft, naar onbetwist is gesteld, de paspoorten van de desbetreffende vreemdelingen gecontroleerd, bestaande uit een onderzoek naar de echtheid met gebruikmaking van een UV-lamp en het handboek.

heeft dienaangaande onder meer verklaard dat bij de controle gebruik is gemaakt van het handboek, maar haar de hiervoor door de minister vermelde evidente afwijkingen met betrekking tot het lettertype niet zijn opgevallen. Met de minister moet worden geconstateerd dat onder deze omstandigheden niet de maximale van haar te vergen zorg heeft betracht ter voorkoming van de geconstateerde overtredingen en dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de overtredingen niet aan kunnen worden toegerekend.

Er is, met name gelet op de inspanningen die zich wel heeft getroost om de geconstateerde overtredingen te voorkomen, naar het oordeel van de Afdeling in dit geval echter sprake van een zeer beperkte mate van verwijtbaarheid die grond biedt tot matiging van de opgelegde boete. De Afdeling ziet aanleiding bij wijze van zelf voorzien de opgelegde boete te matigen tot een totaalbedrag van € 20.000, te weten € 4.000 per gedraging in strijd met artikel 2, eerste lid, van de Wav.

2.3. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van gegrond verklaren en het besluit van 27 februari 2006 vernietigen. De Afdeling zal op de hierna te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.4. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 15 december 2006 in zaak no. WET 06/890;
- III. verklaart het door _____ bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 februari 2006, kenmerk AI/JZ/2006/17344;
- V. herroept het besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 mei 2005, kenmerk 070500935/03;
- VI. bepaalt dat het bedrag van de boete wordt vastgesteld op € 20.000 (zegge: twintigduizend euro);
- VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VIII. veroordeelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid _____ in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- IX. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid _____ het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B. van Wagtendonk, Voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Wagtendonk
Voorzitter

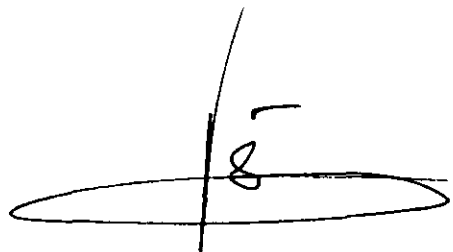
w.g. Groeneweg
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 september 2007

32-382-510.

Verzonden: 26 september 2007

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' with a horizontal bar across it, and a small '8' or similar character to the right.

mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak

Dommerholt & Van Dijk Advocaten

INGEKOMEN OP

- 6 APR 2006

Rechtbank Arnhem
Sector Bestuursrecht

Nummer/Code **Ons kenmerk**
AI/JZ/2006/17344

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Laan van Nieuw Oost Indië 125
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 02
www.arbeidsinspectie.szw.nl

Uw brief
22 juni 2005

Doorkiesnummer
(070) 333 5190

Onderwerp
Beslissing op bezwaar

Datum
27 FEB. 2006

Contactpersoon
mr. Nascimento

Geachte heer

Bij brief van 22 juni 2005 heeft u namens (hierna: uw cliënte) bezwaar aangetekend tegen de beschikking van 25 mei 2005, kenmerk 070500935/03.

A. Feiten

Op 1 februari 2005 hebben enkele inspecteurs van de Arbeidsinspectie tijdens een controle in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) bij te (hierna:), aan de te , de heren (allen met de Bulgaarse nationaliteit), aangetroffen die arbeid verrichtten, bestaande uit het wassen van darmen van geslachte varkens in (spoel)bakken. Deze personen waren hier werkzaam door tussenkomst van uw cliënte. Deze personen bleken vreemdelingen in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) te zijn, zodat uw cliënte als werkgever in de zin van artikel 1, eerste lid aanhef en onder b sub 1° Wav voor hen in het bezit diende te zijn van tewerkstellingsvergunningen. Uw cliënte beschikte echter niet over deze vergunningen. De inspecteurs constateerden derhalve vijf overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav.

Met de kennisgeving van 15 april 2005 is uw cliënte door de boete-oplegger geïnformeerd over het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen. Op 13 mei 2005 heeft u hierop een zienswijze ingediend. Op 25 mei 2005 is bij beschikking aan uw cliënte een boete opgelegd ter hoogte van € 40.000,-- wegens het tewerkstellen van vijf vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunningen. Op 22 juni 2005, derhalve tijdig, heeft u bezwaar ingediend tegen deze boetebeschikking. De gronden waarop het bezwaar berust, heeft u op 7 september 2005 ingediend.

B. Bezwaarschrift

In het bezwaarschrift stelt u, samengevat, dat ten onrechte een boete is opgelegd. Uw cliënte was in de veronderstelling dat de arbeidskrachten die zij in dienst had, beschikten over de Griekse nationaliteit. U stelt dat uw cliënte de identiteitsdocumenten heeft gecontroleerd en dat het achteraf blijkt te gaan om geraffineerde vervalsingen. Er was geen sprake van

bewuste opzet om de geldende regelgeving te omzeilen, zo stelt u. Voorts geeft u aan dat de vreemdelingen beschikten over sofinummers.

C. Wettelijk kader

In artikel 1, eerste lid aanhef en onder b sub 1° Wav wordt als werkgever aangemerkt, degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten. Lid 1 aanhef en onder c van dit artikel bepaalt dat onder een vreemdeling wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in de Vw 2000.

Artikel 2, eerste lid Wav bepaalt dat het een werkgever is verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

In artikel 18 Wav is overtreding van de artikelen 2 en 15 Wav als beboetbare feiten aangemerkt.

Op grond van de Beleidsregels boeteoplegging Wav (hierna: beleidsregel), beleidsregel 1 en de bijlage daarbij, bedraagt de bestuurlijke boete voor een rechtspersoon € 8.000,-- per overtreding van artikel 2, eerste lid Wav.

D. Hoorzitting

Gelet op artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht bent u in de gelegenheid gesteld het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Op 17 november 2005 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Een samenvattend verslag van dit gesprek is als bijlage bij deze beschikking gevoegd.

E. Overwegingen

Vast staat dat de heren door tussenkomst van uw cliënte werkzaamheden hebben verricht bij Teeuwissen, bestaande uit het wassen van darmen van geslachte varkens in (spoel)bakken. Het verrichten van arbeid door deze vreemdelingen wordt door uw cliënte niet ontkend. Ook staat vast dat het hier om vreemdelingen in de zin van de Vw 2000 gaat waarvoor geen tewerkstellingsvergunningen zijn verstrekt aan uw cliënte. Ik kom tot de conclusie dat sprake is van vijf overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav nu aan alle bestanddelen van dit artikel is voldaan.

In het bezwaarschrift stelt u dat uw cliënte niet wist en niet had kunnen weten dat het ging om valse documenten. Tevens stelt u dat geen sprake was van bewuste opzet. Dit verweer heb ik opgevat als een beroep op het ontbreken van de verwijtbaarheid. Verwijtbaarheid is geen bestanddeel van de bepalingen die het opleggen van een bestuurlijke boete voorschrijven. In beginsel hoeft verwijtbaarheid dan ook niet te worden aangetoond en kan een boete worden opgelegd als vaststaat dat artikel 2, eerste lid Wav is overtreden. Echter, bij het bepalen van de hoogte van de boete vereist de evenredigheidsbeoordeling dat de verwijtbaarheid van het beboetbare feit in de besluitvorming wordt betrokken. Bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid kan een boete niet worden opgelegd en verder kan een beperkte mate van verwijtbaarheid een grond zijn om de boete te matigen. Het is aan de belanghebbende om een beroep te doen op de afwezigheid van verwijtbaarheid en deze afwezigheid te onderbouwen. Er is sprake van verwijtbaarheid als de werkgever niet alles heeft gedaan wat in redelijkheid van hem verwacht mag worden om de overtreding te voorkomen. Aangaande de verwijtbaarheid van uw cliënte overweeg ik het volgende.

In casu hebben de vreemdelingen zich geïdentificeerd met valse identiteitsdocumenten. Uit de bij de inspecteurs opgevraagde processen-verbaal van het onderzoek aan de valse identiteitsdocumenten blijkt dat de onderzochte paspoorten vals zijn. De paspoorten blijken onder andere te zijn voorzien van afwijkende kaften, imitatie watermerken, een afwijkend laminaat en ontbrekende of afwijkende echtheidskenmerken. Had uw cliënte de paspoorten gecontroleerd, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een blauwe lamp, dan had uw cliënte eenvoudig kunnen constateren dat het valse paspoorten betrof, omdat het papier van de paspoorten zou zijn opgelicht. Niet is gebleken dat uw cliënte de identiteitsbewijzen op echtheid onderzocht heeft. Het is aannemelijk geworden dat uw cliënte niet alles heeft gedaan wat in redelijkheid van haar verwacht mag worden om de overtredingen te voorkomen. Door geen gebruik te maken van een blauwe lamp of op andere wijze de echtheid van de documenten te onderzoeken, heeft uw cliënte het risico genomen vijf overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav te begaan. Dit risico komt voor rekening van uw cliënte. De overtredingen zijn uw cliënte verwijtbaar.

Het feit dat uw cliënte geen opzet had om de overtredingen te begaan, kan haar niet disculperen. Ook het feit dat uw cliënte ervan uit is gegaan dat de heren

mochten werken omdat zij beschikten over sofi-nummers, ontslaat uw cliënte evenmin van haar verplichting om voor deze personen te beschikken over tewerkstellingsvergunningen. Opgemerkt zij dat een sofi-nummer slechts een administratief gegeven is dat geen uitsluitel biedt ten aanzien van de vraag of een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd.

Gesteld noch gebleken is van bijzondere omstandigheden die mij aanleiding hadden moeten geven af te wijken van mijn beleid, zoals neergelegd in de beleidsregels. Ik concludeer dat terecht een boete is opgelegd van € 40.000,-- wegens overtreding van artikel 2, eerste lid Wav. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden die aanleiding geven de boete te matigen of in te trekken.

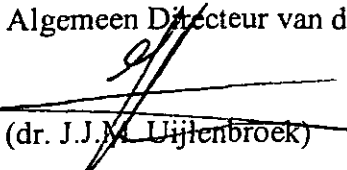
F. Beslissing

Gezien uw bezwaren, het verklaarde tijdens de hoorzitting, de bestreden beschikking en de vigerende regelgeving, ben ik tot de volgende beslissing gekomen.

Ik concludeer dat de boete in overeenstemming met de vigerende regelgeving is opgelegd. Het bezwaarschrift geeft geen aanleiding het bestreden besluit in te trekken dan wel de opgelegde boete te matigen.

Gelet op het bovenstaande verklaar ik uw bezwaarschrift van 22 juni 2005 ongegrond. Dit betekent dat de beschikking van 25 mei 2005 ongewijzigd in stand blijft.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
namens deze,
Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie,


(dr. J.J.M. Uijenbroek)

Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht kan tegen deze beschikking beroep worden ingesteld door degene wiens belang rechtstreeks bij deze beschikking betrokken is. Daartoe moet binnen zes weken na de datum van verzending van deze beschikking een beroepschrift met een kopie van deze beschikking worden ingediend bij de sector bestuursrecht van de rechtbank van de woonplaats van degene die het beroep instelt. Opgemerkt wordt dat

ligt binnen het rechtsgebied van de rechtbank Arnhem, Postbus 9030, 6800 EM te Arnhem.

Het beroepschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van deze beschikking alsmede de reden(en) waarom de beschikking niet juist wordt gevonden. Voor de behandeling van het beroepschrift is griffierecht verschuldigd.

RECHTBANK ZUTPHEN

Meervoudige kamer voor bestuursrechtelijke zaken

Reg.nr.: 06/890 WET

UITSPRAAK

in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid

, gevestigd

te eiseres,

en

de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verweerder.

1. Aanduiding bestreden besluit

Besluit van verweerder van 27 februari 2006.

2. Feiten

Bij besluit van 25 mei 2005 heeft verweerder aan eiseres een boete van € 40.000,— opgelegd wegens de op 1 februari 2005 door de Arbeidsinspectie geconstateerde overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Tegen dat besluit is namens eiseres bezwaar gemaakt.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard en het besluit van 25 mei 2005 ongewijzigd gehandhaafd.

3. Procesverloop

Namens eiseres heeft mr. M.H. van Daal, advocaat te Apeldoorn, beroep ingesteld op de in het beroepschrift vermelde gronden. Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift ingezonden.

Het beroep is behandeld ter zitting van 9 november 2006, waar voor eiseres zijn verschenen haar directeur, voormalig accountmanager, bijgestaan door mr. Van Daal voornoemd. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Contant.

4. Motivering

Ter beoordeling staat of verweerder het boetebesluit op goede gronden in stand heeft gelaten.

Artikel 2, eerste lid, Wav, bepaalt dat het een werkgever verboden is een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning. Ingevolge artikel 18 Wav wordt het niet naleven van artikel 2, eerste lid, Wav als beboetbaar feit aangemerkt.

Artikel 19a, eerste lid, Wav, bepaalt dat een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar namens hem de boete oplegt aan degens op wie de verplichtingen rusten, welke voortvloeien uit deze wet, voor zover het naleven daarvan is aangeduid als een beboetbaar feit. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de ter zake van deze wet beboetbare feiten gelden ten opzicht van elk persoon, met of ten aanzien van wie een beboetbaar feit is begaan.

Artikel 19d, eerste lid, aanhef en onder b, Wav, bepaalt dat de hoogte van de boete, die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd, indien begaan door een rechtspersoon, gelijk is aan de geldsom van ten hoogste € 45.000,—. Ingevolge het derde lid stelt Onze Minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgelegd.

In de Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen (Stcrt. 2004, 249; hierna: de beleidsregels) is bepaald dat bij de berekening van de boete, als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, Wav, voor alle beboetbare feiten als uitgangspunt de normbedragen worden gehanteerd die zijn neergelegd in de Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Tarieflijst). In de Tarieflijst is het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, Wav gesteld op € 8.000,—.

De rechtbank stelt voorop dat het opleggen van een bestuurlijke boete als hier aan de orde een discretionaire bevoegdheid van verweerder is en dat die boete is aan te merken als een sanctie met een punitief karakter waarop (onder meer) de in artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) besloten (strafrechtelijke) waarborgen van toepassing zijn te achten. Gelet daarop zal de rechtbank ten volle dienen te toetsen of de hoogte van een opgelegde boete in een evenredige verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de gedraging.

In dit verband stelt de rechtbank vast dat voor de constatering van een overtreding van artikel 2, eerste lid, Wav, gelet op de redactie van dat artikel, niet relevant is of sprake is van verwijtbaarheid bij de betrokken werkgever. Die (mate van) verwijtbaarheid is evenmin relevant in de door de minister opgestelde beleidsregels, nu de daarin genoemde boetebedragen - conform hetgeen is bepaald in 19d, derde lid, Wav - in beginsel slechts differentiëren naar gelang het beboetbare feit.

Nu de mate van verwijtbaarheid noch in de wettelijke regeling noch in de in dit verband gestelde beleidsregels enige rol van betekenis speelt, biedt de regelgeving - behoudens de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Awb - derhalve niet de mogelijkheid om de hoogte van de boete in de bestuurlijke fase van het proces (in voldoende mate) af te stemmen op de mate waarin de werkgever de overtreding verweten kan worden. Het bepaalde in artikel 6 EVRM brengt alsdan met zich mee dat in de beroepsfase die beleidsregels niet zonder meer onverkort zullen kunnen worden toegepast.

Blijkens het op 1 april 2005 op ambtsbelofte opgemaakte boeterapport hebben de inspecteurs van de Arbeidsinspectie op 1 februari 2005 in het door
van slachterijen gehuurde pand aan de te
vijf personen met de Bulgaarse nationaliteit aangetroffen die bezig waren met het wassen van varkensdarmen en waarvoor geen tewerkstellingsvergunning was afgegeven. Geconstateerd is dat de vijf Bulgaarse werknemers krachtens een uitleencontract door eiseres aan ter beschikking zijn gesteld.

Eiseres stelt dat haar niet kan worden verweten dat zij voor de betreffende werknemers niet over een tewerkstellingsvergunning beschikte omdat zij niet beter wist dan dat die werknemers geen vreemdelingen waren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, Wav waarvoor een tewerkstellingsvergunning vereist is.

Daartoe voert zij aan dat deze werknemers zich met een Grieks paspoort hebben gelegitimeerd als personen met de Griekse nationaliteit en dat zij bij de controle van de identiteit van die personen aan de hand van die paspoorten geen aanleiding heeft gezien om aan hun identiteit (en nationaliteit) te twijfelen. Eiser voert voorts aan dat zij met gebruikmaking van een UV-lamp de paspoorten heeft gecontroleerd op echtheid en dat haar daarbij geen bijzonderheden zijn opgevallen. Verder is eiseres van mening dat - nu het UWV de valse paspoortgegevens en het soft-nummer zonder problemen heeft verwerkt en de paspoorten bovendien door zijn voorgelegd aan de vreemdelingenpolitie in Apeldoorn zonder dat dit tot opmerkingen heeft geleid - haar niet kan worden verweten dat zij de gebreken in de paspoorten niet heeft onderkend.

Eiseres stelt voorts dat zij geen enkel voordeel heeft behaald met het tewerkstellen van de betrokken vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning nu door haar marktconforme lonen zijn betaald en belasting en premies zijn afgedragen. Daarbij heeft eiseres er op gewezen dat zij een groot aantal vreemdelingen in dienst heeft die te werk worden gesteld in slachterijen en dat voor deze vreemdelingen steeds zonder meer een tewerkstellingsvergunning is verleend. Door het opleggen van de boete heeft de slachterijbranche het vertrouwen in eiseres verloren en is het bedrijf van eiseres in financiële problemen geraakt.

De rechtbank stelt allereerst vast dat tussen partijen niet in geding is dat sprake is van overtreding van de bepalingen van de Wav, en verweerder in beginsel bevoegd is om ter zake van de beboetbare feiten een boete op te leggen.

De rechtbank dient vervolgens te onderzoeken of de hoogte van de boete in redelijke verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding.

De rechtbank acht daarbij van belang dat verweerder blijkens het verhandelde ter zitting de beleidslijn hanteert dat, indien een werkgever aan zijn verplichtingen heeft voldaan bij het controleren van de identiteit van de betrokken personen, de overtreding van artikel 2, eerste lid, Wav hem niet valt toe te rekenen en de boete ter zake op nihil wordt gesteld.

Ter zitting is door de heer ten tijde in geding bij eiseres werkzaam als accountmanager, verklaard dat hij aan de hand van de originele paspoorten en met behulp van het Practisch Handboek Vreemdelingen Identiteitsdocumenten & Arbeid en een UV-lamp de pasfoto's en de handtekeningen van de betrokken werknemers heeft gecontroleerd.

Gelet op deze door eiseres uitgevoerde controleactiviteiten, welke ruimschoots voldoen aan hetgeen blijkens de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit verband van een werkgever wordt verlangd, kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden volgehouden dat eiseres niet aan de op haar rustende verplichting om de identiteit van de bij haar werkzame personen te controleren heeft voldaan. De rechtbank acht in dit verband met name van belang dat uit de processen verbaal 'onderzoek documenten' niet blijkt dat, en op welke wijze, de daarin vermelde gebreken aan de bewuste paspoorten bij in redelijkheid van een werkgever te vergen controleactiviteiten konden worden ontdekt.

De rechtbank merkt in dit verband overigens op dat inmiddels een zogeheten 'Verificatiepunt Identiteitsbewijzen' bij het Nationaal Bureau Documenten van de Koninklijke Marechaussee te Schiphol is ingesteld, teneinde werkgevers beter in staat te stellen de identiteit te controleren van de bij hen werkzame personen. De rechtbank concludeert hieruit dat het voor werkgevers bijzonder lastig kan zijn om identiteitspapieren in alle gevallen met goed resultaat op echtheid te controleren.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav in het onderhavige geval niet aan eiseres is toe te rekenen. Nu verweerder dit niet heeft onderkend, kan het bestreden besluit, als berustend op een ondeugdelijke motivering, wegens strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet in stand blijven.

Nu verweerder de beleidslijn hanteert dat een boete op nihil wordt gesteld als de overtreding niet aan een werkgever valt toe te rekenen, is rehtens nog slechts één beslissing mogelijk. Doende wat verweerder had behoren te doen, ziet de rechtbank aanleiding om met gebruikmaking van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, het primaire boetebesluit van 25 mei 2005 te herroepen en de boete alsnog op nihil vast te stellen.

Het hiervoor overwogene geeft aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep heeft moeten maken. Met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht kent de rechtbank ter zake van verleende rechtsbijstand 2 punten toe, waarbij een wegingsfactor van 1 wordt gehanteerd.

Met betrekking tot het verzoek om verweerder te veroordelen tot terugbetaling van de boete, vermeerderd met de wettelijke rente, merkt de rechtbank op dat die verplichting reeds voortvloeit uit het bepaalde in artikel 19j van de Wav.

5. Beslissing

De rechtbank,

recht doende:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het besluit van 25 mei 2005 en bepaalt de boete op nihil;
- verstaat dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- bepaalt dat de Staat der Nederlanden het betaalde griffierecht van € 281,- aan eiser vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van € 644,-, te betalen door de Staat der Nederlanden, ter zake van verleende rechtsbijstand.

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Aldus gegeven door mr. E.J.J.M. Weyers, voorzitter, mrs. L.J.P. Lambooi en N.K. van den Dungen-Dijkstra, rechters, en door de voorzitter in het openbaar uitgesproken op 15 december 2006 in tegenwoordigheid van de griffier.

Afschrift verzonden op:

19 DEC 2006

Voor copie conform,
De griffier van de
rechtbank te Zaanen

SZWMinisterie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
29 JAN 2007	
ZAAKNR.	539-1
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Laan van Nieuw Oost Indië 125
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 51 18

Uw brief

Ons kenmerk
AI/JZ/2006/35187/HB

Doorkiesnummer
(070) 333 5190

Onderwerp
Hoger beroep tegen de uitspraak van de
Rechtbank Zutphen inzake het beroep van

Datum
29 JAN. 2007

Contactpersoon
mr. Nascimento

Geachte College,

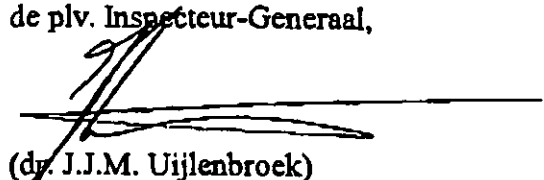
Hierbij stel ik hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 15 december 2006, verzonden op 19 december 2006, procedurenummer 06/890 WET 263 (hoofdzaak). Een afschrift van deze uitspraak is bijgevoegd.

In genoemde uitspraak heeft de rechtbank het beroep van _____ te _____ (hierna: _____), tegen mijn beschikking van 27 februari 2006 gegrond verklaard en deze beschikking vernietigd. Bij deze beschikking had ik besloten tot handhaving van een aan _____ opgelegde boete in verband met overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen. Tevens heeft de rechtbank het besluit van 25 mei 2005 herroepen en de boete op nihil bepaald. De uitspraak van de rechtbank treedt in de plaats van het bestreden besluit.

Ik ben van mening dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is en op onjuiste gronden is gebaseerd. Ik verzoek u dan ook de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. Verder verzoek ik u het beroep van _____ tegen mijn beschikking op bezwaar van 27 februari 2006 alsnog ongegrond te verklaren, dan wel het beroep terug te verwijzen naar de rechtbank en te bepalen dat zij op het beroep van _____ dient te beslissen met inachtneming van uw uitspraak.

Ik verzoek u mij een termijn te gunnen waarbinnen ik de grieven waarop dit hoger beroep berust, kan indienen.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
namens deze,
de plv. Inspecteur-Generaal,



(dr. J.J.M. Uijlenbroek)

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
27 FEB 2007	
ZAAKNR.	V6
AAN:	V6 hooft
BEHANDELD DOOR:	FAR: J

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
Laan van Nieuw Oost Indië 125
Telefoon (070) 333 51 90
Telefax (070) 333 51 16

Uw brief
31 januari 2007

Ons kenmerk
AI/JZ/2007/4672/Gronden

Doorkiesnummer
(070) 333 5190

Onderwerp
Hoger beroep tegen de uitspraak van de
Rechtbank Zutphen inzake het beroep van

Datum
26 FEB. 2007

Contactpersoon
mr. Nascimento

zaaknummer 200700849/1/V6

Geachte College,

Hierbij dien ik mijn aanvullend hoger beroepschrift in in het kader van het hoger beroep dat ik heb ingesteld tegen de uitspraak van Rechtbank Zutphen van 15 december 2006 in het beroep van (hierna:), tegen mijn beschikking van 27 februari 2006.

A. De feiten

Voor de feiten en de gevolgde procedure verwijs ik naar mijn beslissing op bezwaar van 27 februari 2006, met kenmerk AI/JZ/2006/17344. Ik verzoek u de inhoud van deze beslissing, waarin ik mijn standpunt reeds uitgebreid heb uiteengezet, als herhaald en ingelast te beschouwen. In de genoemde beslissing is het bezwaarschrift van Protect ongegrond verklaard. Daarbij is de aan opgelegde bestuurlijke boete van € 40.000,-- wegens vijf overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) gehandhaafd. Op 5 april 2006 heeft beroep ingesteld bij de Rechtbank Zutphen. Op 15 december 2006 heeft de Rechtbank Zutphen dit beroep gegrond verklaard en mijn beschikking van 27 februari 2006 vernietigd. Tevens heeft de rechtbank het primaire besluit van 25 mei 2005 herroepen en de boete op nihil bepaald. De uitspraak treedt in de plaats van het bestreden besluit.

B. De bestreden uitspraak

De rechtbank overweegt in haar uitspraak onder andere dat, gelet op de door uitgevoerde controleactiviteiten, welke ruimschoots voldoen aan hetgeen blijkens de website van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit verband van een werkgever wordt verlangd, naar het oordeel van de rechtbank niet kan worden volgehouden dat Protect niet aan de op haar rustende verplichting om de identiteit van de bij haar werkzame personen te controleren, heeft voldaan. De rechtbank acht in dit verband met name van belang dat uit de processen-verbaal 'onderzoek documenten' niet blijkt dat, en op welke wijze, de daarin vermelde gebreken aan de bewuste paspoorten bij in redelijkheid van een werkgever te vergen controle-activiteiten konden worden ontdekt.

De rechtbank stelt vervolgens dat het voor werkgevers bijzonder lastig kan zijn om identiteitspapieren in alle gevallen met goed resultaat op echtheid te controleren. De rechtbank concludeert dat de overtreding van artikel 2, eerste lid Wav in het onderhavige geval niet aan [] is toe te rekenen (lees: [] niet verwijtbaar is) en dat het bestreden besluit, als berustend op een ondeugdelijke motivering, wegens strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet in stand kan blijven.

Onder verwijzing naar de beleidslijn die verweerder hanteert dat een boete op nihil wordt gesteld als de overtreding niet aan een werkgever valt te verwijten, heeft de rechtbank aanleiding gezien om met gebruikmaking van artikel 8:72, vierde lid Awb het primaire boetebesluit van 25 mei 2005 te herroepen en de boete alsnog op nihil vast te stellen. De uitspraak van de rechtbank treedt in de plaats van het bestreden besluit.

C. De gronden van het hoger beroep

In de beslissing op bezwaar is uitgebreid ingegaan op de omstandigheden op grond waarvan [] had kunnen (en derhalve: moeten) vaststellen dat de vreemdelingen gebruik maakten van valse paspoorten. De rechtbank is aan die omstandigheden geheel voorbij gegaan, zodat haar oordeel dat [] niets te verwijten valt een deugdelijke motivering ontbeert. Reeds om die reden kan de uitspraak niet in stand blijven.

De rechtbank heeft voorts ten onrechte geoordeeld dat uit de processen-verbaal niet blijkt dat, en op welke wijze, de daarin vermelde gebreken aan de bewuste paspoorten bij in redelijkheid van een werkgever te vergen controle-activiteiten ontdekt konden worden. Ik acht de stelling dat, gelet op de door [] uitgevoerde controleactiviteiten, [] heeft voldaan aan de op haar rustende verplichting om de identiteit van de bij haar werkzame personen te controleren, onjuist.

Verwijtbaarheid is geen bestanddeel van de bepalingen die het opleggen van een bestuurlijke boete voorschrijven. In beginsel hoeft verwijtbaarheid dan ook niet te worden aangetoond en kan een boete worden opgelegd als vaststaat dat artikel 2, eerste lid Wav is overtreden. Echter, bij het bepalen van de hoogte van de boete vereist de evenredigheidsbeoordeling dat de verwijtbaarheid van het beboetbare feit in de besluitvorming wordt betrokken. Bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid kan een boete niet worden opgelegd en verder kan een beperkte mate van verwijtbaarheid een grond zijn om de boete te matigen. Het is aan de belanghebbende om een beroep te doen op de afwezigheid van verwijtbaarheid en deze afwezigheid te onderbouwen. Er is sprake van het ontbreken van verwijtbaarheid als de werkgever alles heeft gedaan wat in redelijkheid van hem verwacht mag worden om de overtreding te voorkomen. Aangaande de verwijtbaarheid van [] overweeg ik het volgende.

Reeds in de beslissing op bezwaar van 27 februari 2006 heb ik overwogen dat de vijf vreemdelingen zich, zoals blijkt uit de processen-verbaal, hebben geïdentificeerd met valse paspoorten die onder andere waren voorzien van afwijkende kaften, imitatie watermerken, een afwijkend laminaat en ontbrekende of afwijkende echtheidskenmerken. Indien de paspoorten op zorgvuldige wijze had gecontroleerd, dan had zij op basis van de genoemde afwijkingen kunnen constateren dat het valse paspoorten betrof. Daarnaast had [] door gebruik te maken van een blauwe lamp op eenvoudige wijze kunnen en moeten constateren dat sprake was van valse paspoorten. Immers, dan zou het papier van de vijf

valse paspoorten zijn opgelicht door het UV-licht van de blauwe lamp. Alhoewel stelt dat zij de paspoorten met behulp van een UV-lamp, het Practisch Handboek Vreemdelingen Identiteitsdocumenten & Arbeid, de pasfoto's en de handtekeningen van de betrokken arbeidskrachten heeft gecontroleerd, ben ik van oordeel dat ofwel zorgvuldig onderzoek van de paspoorten achterwege heeft gelaten, ofwel aan de uitkomst van dat onderzoek ten onrechte niet de conclusie heeft verbonden dat de vreemdelingen zich niet met geldige identiteitsbewijzen hadden geïdentificeerd. In beide gevallen heeft niet kunnen vaststellen of de desbetreffende vreemdelingen gerechtigd waren tot het verrichten van arbeid zonder dat voor hen tewerkstellingsvergunningen waren afgegeven.

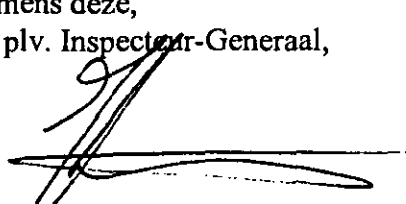
Tijdens de hoorzitting in het kader van de bezwaarschriftprocedure heeft onder andere aangevoerd zij is opgelicht door de vreemdelingen. Ik benadruk dat zelf had kunnen voorkomen dat zij door de vreemdelingen werd opgelicht door - zoals de Wav ook voorschrijft - voorafgaand aan de tewerkstelling zorgvuldig te onderzoeken wat de (ware) identiteit van een ieder van de deze vreemdelingen was. had moeten voldoen aan haar werkgeversverplichting om overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav te voorkomen. Mij is niet gebleken dat hieraan heeft voldaan. Opgemerkt zij dat het feit dat het voor werkgevers bijzonder lastig kan zijn om identiteitspapieren in alle gevallen met goed resultaat op echtheid te controleren, de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever onverlet laat.

Ik handhaaf op basis van het voorgaande dan ook mijn conclusie dat niet alles heeft gedaan wat in redelijkheid van haar verwacht mocht worden om de vijf overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav te voorkomen. Hierdoor liep het risico genomen vijf overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav te begaan. Dit komt voor rekening en risico van De overtredingen zijn verwijtbaar. Ik acht de conclusie van de rechtbank dat de overtreding van artikel 2, eerste lid Wav in het onderhavige geval niet aan toe te rekenen, daarom onjuist.

D. Conclusie

Ik concludeer dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is en op onjuiste gronden is gebaseerd. Ik verzoek u dan ook de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. Verder verzoek ik u het beroep van tegen mijn beschikking op bezwaar van 27 februari 2006 alsnog ongegrond te verklaren, dan wel het beroep terug te verwijzen naar de rechtbank en te bepalen dat zij op het beroep van dient te beslissen met inachtneming van uw uitspraak.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
namens deze,
de plv. Inspecteur-Generaal,



(dr. J.J.M. Uijlenbroek)