

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid W&D Uitzendbureau B.V. (hierna: W&D), gevestigd te 's-Hertogenbosch, appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 april 2010 in zaak nrs. 10/739 en 10/740 in het geding tussen:

W&D

en

de minister.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2009 heeft de minister W&D een boete opgelegd van € 19.000,00 wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, en artikel 15, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Bij besluit van 11 februari 2010 heeft de minister het daartegen door W&D gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 22 april 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter het daartegen door W&D ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 februari 2010 vernietigd, het besluit van 20 oktober 2009 herroepen, bepaald dat de boete wordt vastgesteld op € 9.500,00 en dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak, voor zover thans van belang, hebben de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 juni 2010, en W&D bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 juni 2010, hoger beroep ingesteld. De minister heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 11 juni 2010. Deze brieven zijn aangehecht.

W&D en de minister hebben ieder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 oktober 2010, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. J.E. Tichelaar en mr. A.G. Oosthoek, werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en W&D, vertegenwoordigd door haar directeur en enig aandeelhouder S. Marouani, bijgestaan door J.G.Th.H. Rief, accountant, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Op dit geding is de Wav van toepassing zoals die wet luidde tot de inwerkingtreding van de wet van 25 juni 2009 (Stb. 2009, 265) op 1 juli 2009.

Ingevolge artikel 1, 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 het tweede lid is het verbod, bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling ten aanzien van wie tevens een ander als werkgever optreedt, indien die ander beschikt over een voor de desbetreffende arbeid geldige 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 18, eerste lid, 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 beboetbaar feit.

Ingevolge het tweede lid gelden de ter zake van deze wet gestelde beboetbare feiten ten opzichte van elk persoon, met of ten aanzien van wie een beboetbaar feit is begaan.

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 € 45.000,00.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, stelt de minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld.

Volgens artikel 1 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav 2008 (hierna: de beleidsregels) wordt bij de berekening van een boete als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, van de Wav voor alle beboetbare feiten als uitgangspunt gehanteerd de normbedragen die zijn neergelegd in de 'Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav' (hierna: Tarieflijst), die als bijlage bij de beleidsregels is gevoegd.

Volgens artikel 5 bestaat de totale bij een boetebeschikking op te leggen boete, ingeval sprake is van meer beboetbare feiten, uit de som van de per beboetbaar feit berekende boetebedragen.

Volgens de Tarieflijst is het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, op € 8.000,00 en voor overtreding van artikel 15, eerste lid, op € 1.500,00 per persoon per beboetbaar feit gesteld.

2.2. Het op ambtseid onderscheidenlijk ambtsbelofte door inspecteurs van de Arbeidsinspectie opgemaakte boeterapport van 18 september 2009 houdt in dat op 20 december 2008 door ambtenaren van de politie Brabant-Noord, afdeling vreemdelingenzaken, een onderzoek is ingesteld op het adres Reutsedijk 7 te Vught, alwaar het asielzoekerscentrum Vught is gevestigd. Mede naar aanleiding van het ter zake door de politie op ambtsbelofte opgemaakte en ondertekende proces-verbaal van 21 december 2008, hebben de inspecteurs vastgesteld dat op 12 september 2008 twee vreemdelingen van Somalische nationaliteit, Daahir Abdulaahi Guuleed (hierna: vreemdeling 1) en Arab Jama Bulalle (hierna: vreemdeling 2, tezamen: de vreemdelingen) arbeid hebben verricht, bestaande uit diverse grondwerkzaamheden ten behoeve van het aanleggen van een glasvezelkabel, zonder dat daarvoor tewerkstellingsvergunningen zijn verleend.

### Het hoger beroep van W&D

2.3. W&D betoogt dat de voorzieningenrechter onder punt 18 van de aangevallen uitspraak ten onrechte heeft overwogen dat voldoende aannemelijk is geworden dat de vreemdelingen op 12 september 2009 hebben gewerkt zonder dat daarvoor tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven. Hiertoe voert zij aan dat de voorzieningenrechter onder punt 6 van de aangevallen uitspraak de inhoud van voormeld proces-verbaal heeft weergegeven en als datum van de overtreding 11 september 2009 wordt vermeld. Volgens W&D wordt in het proces-verbaal echter geen datum vermeld en wordt in de latere gehoren evenmin uitdrukkelijk de datum 12 september 2008 genoemd. In 2009 is door de vreemdelingen niet voor haar gewerkt, aldus W&D.

2.3.1. Gelet op de weergave van de inhoud van het onder punt 6 van de aangevallen uitspraak vermelde proces-verbaal is duidelijk dat deze overweging ziet op het proces-verbaal van bevindingen van een buitengewoon opsporingsambtenaar van de politie van 21 december 2008 dat bij het boeterapport is gevoegd. In dit proces-verbaal is gerelateerd dat vreemdeling 1 zich op 11 september 2008 heeft ingeschreven bij W&D en een dag later aan het werk is gegaan, waaruit volgt dat vreemdeling 1 heeft verklaard dat hij op 12 september 2008 arbeid voor W&D heeft verricht. Gelet hierop dienen de door de voorzieningenrechter onder punt 6 en 18 van de aangevallen uitspraak vermelde data van 11 en 12 september 2009 te worden aangemerkt als een kennelijke verschrijving. Het betoog van W&D dat in de op ambtsbelofte opgemaakte weergave van de bij het boeterapport gevoegde verklaring van vreemdeling 1 geen concrete datum wordt vermeld, doet aan de inhoud van voormeld proces-verbaal en het daarop gebaseerde oordeel van de voorzieningenrechter niet af.

Het betoog faalt.

2.4. Voorts betoogt W&D dat aan het waarheidsgehalte van de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen en de zorgvuldigheid van de weergave daarvan dient te worden getwijfeld, omdat de vreemdelingen met betrekking tot de ontvangen vergoeding tegenstrijdige verklaringen hebben afgelegd. Voorts wijst W&D op de in hoger beroep overgelegde verklaringen van de vreemdelingen over de werkelijke gang van zaken op 12 september 2008 en op een verklaring van de chauffeur die de vreemdelingen naar hun werkplek heeft gebracht. W&D volhardt in haar stelling dat de vreemdelingen geen arbeid voor haar hebben verricht en dat voor een boete wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en 15, eerste lid, van de Wav geen plaats is.

2.4.1. In beginsel dient van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal te worden uitgegaan. Dat door de vreemdelingen niet eenduidig is verklaard over de vergoeding die zij hebben ontvangen (€ 65,00 of € 66,00) leidt, gelet op de geringe discrepantie, niet tot het oordeel dat aan het waarheidsgehalte van de verklaringen als geheel dient te worden getwijfeld. De eerst in hoger beroep overgelegde verklaringen van de vreemdelingen en de chauffeur, die het reeds eerder ingenomen standpunt van W&D dat de vreemdelingen geen arbeid voor W&D hebben verricht bevestigen, dienen te worden aangemerkt

als nadere onderbouwing van dat standpunt en kunnen anders dan de minister betoogt, bij de beoordeling van het hoger beroep worden betrokken. Aan de latere verklaringen van de vreemdelingen komt echter geen betekenis toe, omdat deze, anders dan de eerdere door de vreemdelingen afgelegde verklaringen, niet onmiddellijk ten overstaan van de inspecteurs zijn afgelegd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2009 in zaak nr. 200807856/1/V6; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Voorts heeft vreemdeling 2 ten overstaan van de inspecteurs verklaard, voor zover thans van belang, dat hij en vreemdeling 1 in een busje met het opschrift "Grondverzet Gelderland", naar hun werkplek in Eindhoven zijn gebracht en het opschrift op het busje overeenstemde met het visitekaartje dat hij van Marouani van W&D had gekregen. Gelet hierop wordt aan latere, in hoger beroep overgelegde verklaringen van de vreemdelingen dat zij niet voor W&D hebben gewerkt, niet de door W&D gewenste betekenis gehecht. Verder is de eerst in hoger beroep overgelegde verklaring van de chauffeur niet ten overstaan van de inspecteurs afgelegd. Deze verklaring is bovendien niet in overeenstemming te brengen met hetgeen uit het boeterapport volgt, zodat aan deze verklaring evenmin de door W&D gewenste betekenis wordt gehecht. De door W&D in hoger beroep naar voren gebrachte stelling dat de vreemdelingen in het verkeerde busje zijn gestapt en diensgevolge niet op de voor hun door W&D bestemde werkplek zijn aangekomen en niet voor W&D hebben gewerkt, doet, in het licht van de door vreemdeling 2 ten overstaan van de inspecteurs afgelegde verklaring, geen afbreuk aan de vaststelling door de inspecteurs dat door W&D artikel 2 van de Wav is overtreden.

Gelet op het voorgaande staat vast dat de vreemdelingen arbeid hebben verricht voor W&D. Voor het betoog van W&D dat de boete verdergaand dient te worden gematigd, omdat de vreemdelingen geen arbeid voor W&D hebben verricht, bestaat dan ook geen grond.

Het betoog faalt.

2.5. Het hoger beroep van W&D is ongegrond.

#### Het hoger beroep van de minister

2.6. De minister betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte in de omstandigheden van het geval aanleiding heeft gezien de boete te matigen. Hiertoe voert hij aan dat de vreemdelingen gedurende de gehele dag arbeid hebben verricht. W&D heeft de tewerkstelling niet tussentijds beëindigd. De omstandigheid dat W&D de vreemdelingen na 12 september 2008 niet meer heeft laten werken, is volgens de minister niet ongebruikelijk voor een uitzendbureau en vormt dan ook geen reden voor matiging. Voorts is volgens de minister geen sprake van marginale arbeid en hebben de vreemdelingen een vergoeding ontvangen. Ook overigens acht de minister de overtreding volledig verwijtbaar, nu W&D, ondanks dat zij niet zeker wist of de vreemdelingen arbeid mochten verrichten, deze toch te werk heeft gesteld. Volgens de minister is de boete derhalve in overeenstemming met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan W&D kan worden verweten.

2.6.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en 15, eerste lid, van de Wav om de aanwending van een bevoegdheid van de minister. De minister moet bij de aanwending van deze bevoegdheid de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Ingevolge de verplichting hem opgelegd in artikel 19d, derde lid, van de Wav, heeft de minister beleidsregels vastgesteld waarin de boetebedragen voor de overtredingen zijn vastgesteld. Deze beleidsregels zijn door de Afdeling als zodanig niet onredelijk bevonden (zie onder meer de uitspraak van 23 juni 2010 in zaak nr. 200908558/1/V6; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Ook bij de toepassing van deze beleidsregels en de daarin vastgestelde boetebedragen dient de minister in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is.

De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

2.6.2. Marouani heeft blijkens het op ambtsbelofte opgemaakte rapport van gehoor dat bij het boeterapport is gevoegd, verklaard dat hij op 12 september 2008 contact heeft opgenomen met de Centrale organisatie werk en inkomen (hierna: de CWI) om na te gaan of de vreemdelingen mochten werken. Aan het einde van de middag heeft hij te horen gekregen dat dit niet mocht. Omdat de vreemdelingen van 7.00 uur tot 16.00 uur hebben gewerkt, was het te laat om de arbeid nog te beëindigen, aldus het rapport.

Op de zogenoemde W-documenten van de vreemdelingen stond vermeld dat een tewerkstellingsvergunning was vereist. Gelet hierop komt het, voor zover bij W&D twijfel bestond over de strekking van deze vermelding, voor risico van W&D dat, vooruitlopend op het antwoord van de CWI, tot daadwerkelijke tewerkstelling van de vreemdelingen is overgegaan. Voorts hebben de vreemdelingen beiden een dag gewerkt, zodat de duur van de arbeid niet zodanig beperkt is dat de hoogte van de opgelegde boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. De omstandigheid dat de arbeid niet langer dan een dag heeft geduurd brengt, nu niet door W&D is betwist dat het niet ongebruikelijk is dat slechts een dag voor een uitzendbureau wordt gewerkt, niet met zich dat de duur van de arbeid als beperkt is aan te merken. De voorzieningenrechter heeft in deze omstandigheden dan ook ten onrechte grond gevonden voor het oordeel dat de aan W&D opgelegde boete in dit geval onevenredig is in verhouding tot de ernst van de overtreding.

2.7. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de

voorzieningenrechter zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 11 februari 2010 alsnog ongegrond verklaren.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid W&D Uitzendbureau B.V. ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 april 2010 in zaak nrs. 10/739 en 10/740;
- IV. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.C. Beerse, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

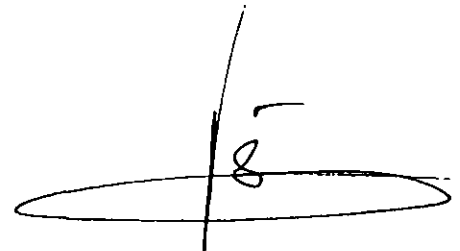
w.g. Beerse  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2011

382-532.

Verzonden: 9 februari 2011

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser



**Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid**

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

V&R Accountancy  
t.a.v. dhr. J.G.Th.H. Rief  
Van Berckelstraat 57  
5211 PG Den Bosch

**Directie Wetgeving, Bestuurlijke  
en Juridische Aangelegenheden**

**Postbus 90801**  
2509 LV Den Haag  
Telefoon (070) 333 44 44  
Telefax (070) 333 40 02  
www.szw.nl

**Contactpersoon**  
mr. Tichelaar

T 070 333 51 90

**Onze referentie**  
WBJA/JA-WAV/09/25278/BOB

**Uw referentie**  
Uw brief van 2 november 2009

**Kopie aan**  
N.v.t.  
**Bijlagen**  
Verslag hoorzitting

**Datum** VERZONDEN 11 FEB. 2010

**Betreft**  
Beslissing op bezwaar

Geachte heer Rief,

Bij brief van 2 november 2009 heeft u namens W&D Uitzendbureau B.V. gevestigd te 's-Hertogenbosch (hierna: uw cliënte) bezwaar aangetekend tegen de beschikking van 20 oktober 2009, kenmerk 070903126/03 (hierna: het bestreden besluit).

**A. Het verloop van de procedure**

Op 20 december 2008 hebben ambtenaren van de Regiopolitie Brabant-Noord een bezoek gebracht aan het asielzoekerscentrum Vught, gelegen aan de Reutsedijk 7 te Vught. De ambtenaren hebben tijdens dit bezoek geconstateerd dat een persoon werkzaamheden heeft verricht. De ambtenaren hebben de identiteit van deze persoon vastgesteld. Deze persoon bleek Daahir Abdulaahi Guuleed met de Somalische nationaliteit (hierna: de vreemdeling) te zijn. De ambtenaren hebben een proces-verbaal bevindingen opgemaakt. Inspecteurs van de Arbeidsinspectie hebben naar aanleiding van voornoemd proces-verbaal nader onderzoek, waaronder een administratief onderzoek bij uw cliënte, verricht. Vervolgens hebben de inspecteurs geconstateerd dat, gezien de feiten en omstandigheden, twee personen werkzaamheden hebben verricht, bestaande uit het verwijderen en terugleggen van straatstenen en het aanvegen van de straat. Deze personen, te weten Daahir Abdulaahi Guuleed en Arab Jama Bulalle beiden met de Somalische nationaliteit (hierna: de vreemdelingen), bleken arbeid te verrichten via een in- en uitleensituatie. De inspecteurs hebben geconstateerd dat de vreemdelingen formeel in dienst waren bij uw cliënte. Uw cliënte had de vreemdelingen uitgeleend aan GVG Infra B.V. Dit bedrijf heeft de vreemdelingen tewerkgesteld bij D&G Montage B.V., welk bedrijf de vreemdelingen heeft tewerkgesteld bij Gebr. Van der Donk Infratechniek B.V.. Dit bedrijf heeft de vreemdelingen werkzaamheden laten verrichten op het project Fiber tot the Home, welke project is aangenomen van NEM Eindhoven B.V.. Voorts hebben de inspecteurs geconstateerd dat de vreemdelingen dienen te worden beschouwd als vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), zodat uw cliënte of GVG Infra B.V. of D&G Montage B.V. of Gebr. Van der Donk Infratechniek B.V. of NEM Eindhoven B.V. ten aanzien van de vreemdelingen over tewerkstellingsvergunningen diende te beschikken. Echter, uit navraag bij UWV WERKbedrijf (voorheen: Centrale organisatie werk en inkomen, hierna: CWI) is gebleken dat uw cliënte noch de andere bovengenoemde bedrijven over tewerkstellingsvergunningen beschikte. De inspecteurs hebben dan ook twee overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav geconstateerd. Verder hebben de inspecteurs geconstateerd dat GVG Infra B.V. geen afschriften van de juiste, geldige documenten, bedoeld in artikel 1, eerste lid onder 1° tot en met 3° van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdelingen van uw cliënte heeft ontvangen. De inspecteurs constateerden dan ook twee overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav. Op 18 september 2009 is het boeterapport opgemaakt en ingezonden aan de boeteoplegger in Den Haag en aan uw cliënte.

Bij brief van 5 oktober 2009 is uw cliënte op de hoogte gesteld van het voornemen om haar een bestuurlijke boete op te leggen.

Bij brief van 11 oktober 2009 heeft u namens uw cliënte uw zienswijze kenbaar gemaakt.

Bij het bestreden besluit is aan uw cliënte een boete opgelegd van € 16.000,- vanwege twee overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav. Voorts is bij het bestreden besluit aan uw cliënte een boete opgelegd van € 3.000,- vanwege twee overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav.

Bij brief van 2 november 2009 heeft u namens uw cliënte bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Gelet op artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is uw cliënte in de gelegenheid gesteld het bezwaarschrift toe te lichten tijdens een hoorzitting. Op 15 december 2009 vond de hoorzitting plaats. Het verslag van deze hoorzitting is als bijlage bij deze beschikking gevoegd.

### **B. Gronden van bezwaar**

In uw bezwaarschrift, alsmede ter hoorzitting, heeft u - kort weergegeven - aangevoerd dat de ambtenaren van de Regiopolitie ten onrechte slechts één van de vreemdelingen hebben gehoord.

Tevens heeft u aangevoerd dat de op 6 maart 2009 afgelegde verklaring van de heer S. Marouani - te weten de bestuurder van uw cliënte - onvolledig en onjuist is weergegeven in het boeterapport. In uw bezwaarschrift heeft u de juiste verklaring (deels) weergegeven.

Voorts heeft u aangegeven dat u twijfelt aan de juistheid van de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen. Het afleggen van verklaringen vindt namelijk veelal onder druk plaats.

Verder heeft u aangevoerd dat de vreemdelingen geen arbeid hebben verricht. De inspecteurs hebben ook niet waargenomen dat de vreemdelingen arbeid hebben verricht.

Ook heeft u aangevoerd dat de inspecteurs hebben verzuimd om een tweetal opmerkingen, die u heeft vermeld in uw bezwaarschrift, van de vreemdeling genaamd Daahir Abdulaahi Guuleed te onderzoeken.

Bovendien heeft u aangevoerd dat uw cliënte te goeder trouw heeft gehandeld. Uw cliënte ging er namelijk van uit dat de vreemdelingen werkzaamheden mochten verrichten zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen waren verstrekt. Uw cliënte had immers van CWI vernomen dat de vreemdelingen arbeid mochten verrichten. Verder had de vreemdeling genaamd Daahir Abdulaahi Guuleed verklaard dat hij de vergunning op een later tijdstip aan uw cliënte zou verstrekken. Daarbij komt dat alle personen, die verbleven op het asielzoekerscentrum en werkzaam waren geweest voor uw cliënte, over een verblijfsstatus beschikten. Voorts heeft u aangegeven dat uw cliënte de tewerkstelling van de vreemdelingen onmiddellijk heeft beëindigd, zodra zij had vernomen dat de vreemdelingen geen werkzaamheden mochten verrichten zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen waren verstrekt. De vreemdelingen zijn dan ook gedurende een korte periode werkzaam geweest. Ook heeft u aangegeven dat er sprake is geweest van een incident. Verder heeft u verwezen naar een schrijven van uw cliënte aan GVG Infra B.V..

U heeft met betrekking tot de overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav aangevoerd dat uw cliënte de afschriften van de identiteitsdocumenten enigszins vertraagd aan GVG Infra B.V. heeft gezonden, aangezien de beëindiging van de tewerkstelling van de vreemdelingen de hoogste prioriteit had.

U vraagt zich af of het niet of niet tijdig verstrekken van afschriften van identiteitsdocumenten als beboetbaar feit kan worden aangemerkt, indien de tewerkstelling ten onrechte heeft plaatsgevonden.

Verder heeft u aangevoerd dat een waarschuwing in plaats van een boete meer op zijn plaats is.

Ten slotte heeft u aangevoerd dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding. Uw cliënte heeft immers informatie opgevraagd bij CWI. Daarbij komt dat de vreemdelingen niet hebben gewerkt. Voorts heeft u aangegeven dat uw cliënte niet bewust de Wav heeft overtreden. Ook heeft uw cliënte niet eerder een dergelijke overtreding begaan. Verder heeft u aangevoerd dat uw cliënte financieel niet in staat is om de boete te betalen.

### **C. Wettelijk kader en beleid**

Met ingang van 1 juli 2009 is de vierde tranche van de Awb in werking getreden. Hierdoor is een aantal bepalingen uit de Wav komen te vervallen. Echter, nu in het onderhavige geval de overtreding is geconstateerd voor 1 juli 2009 zijn de bepalingen uit de Wav, zoals die luiden tot 1 juli 2009 nog van toepassing.

Artikel 1, onder b sub 1 Wav bepaalt dat onder werkgever wordt verstaan degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.

Artikel 1, onder c Wav bepaalt dat onder vreemdeling wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in de Vw 2000.

Artikel 1 onder m Vw 2000 bepaalt dat onder vreemdeling wordt verstaan ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

Artikel 2, eerste lid Wav bepaalt dat het een werkgever is verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Conform het tweede lid van dit artikel is dit verbod niet van toepassing met betrekking tot de vreemdeling ten aanzien van wie tevens een ander als werkgever optreedt, indien die ander beschikt over een voor de desbetreffende arbeid geldige tewerkstellingsvergunning.

Artikel 15, eerste lid Wav bepaalt dat, indien de werkgever door een vreemdeling arbeid laat verrichten waarbij die arbeid feitelijk wordt verricht bij een andere werkgever, eerstgenoemde werkgever er bij aanvang van de arbeid door de vreemdeling er onverwijld zorg voor draagt dat de andere werkgever een afschrift van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid onder 1<sup>o</sup> tot en met 3<sup>o</sup> van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdeling ontvangt.

Artikel 18, eerste lid Wav bepaalt dat als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van de artikelen 2, eerste lid en 15 Wav.

Ten tijde van het bestreden besluit waren de Beleidsregels boeteoplegging Wav van 1 oktober 2008 (Stcrt. 2008, nr. 195) van kracht (hierna: de Beleidsregels). Op grond van artikel 1 van de Beleidsregels en de daarbij behorende Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav bedraagt de bestuurlijke boete voor een rechtspersoon € 8.000,- per overtreding van artikel 2, eerste lid Wav. De bestuurlijke boete bedraagt voor zowel een rechtspersoon als een natuurlijk persoon € 1.500,- per overtreding van artikel 15, eerste lid Wav.

### **D. Overwegingen**

#### *Regiopolitie*

De ambtenaren van de Regiopolitie hebben de vreemdeling genaamd Daahir Abdulaahi Guuleed gehoord. Uit het proces-verbaal bevindingen en de overige dossierstukken blijkt de reden voor het niet horen van de vreemdeling genaamd Arab Jama Bulalle niet. Ik acht uw cliënte door het niet horen van deze vreemdeling door de ambtenaren van de Regiopolitie niet in enig belang geschaad. Immers, de inspecteurs van de Arbeidsinspectie hebben naar aanleiding van het door de ambtenaren van de Regiopolitie opgemaakte proces-verbaal bevindingen nader onderzoek verricht. In het kader van dit onderzoek hebben de inspecteurs de beide vreemdelingen gehoord.

#### *Verklaring bestuurder*

In het onderhavige geval heb ik geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de inhoud van de door de heer S. Marouani op 6 maart 2009 afgelegde verklaring. Het horen heeft namelijk plaatsgevonden in de Nederlandse taal, welke taal door de heer S. Marouani volgens het rapport van horen in voldoende mate wordt beheerst. Bovendien is de verklaring afgelegd ten overstaan van beëdigde toezichthouders en maakt de verklaring deel uit van een op ambtsead respectievelijk ambtsbelofte opgemaakte boeterapport. Daarbij komt dat de heer S. Marouani na voorlezing heeft verklaard daarbij te volharden en zijn verklaring heeft ondertekend. Gezien het vorenstaande zal ik bij de beoordeling van de geconstateerde feiten uitgaan van de door de heer S. Marouani op 6 maart 2009 afgelegde verklaring.

De door u overgelegde verklaring en het schrijven van uw cliënte aan GVG Infra B.V. zal ik buiten beschouwing laten. Immers, volgens vaste jurisprudentie mag in het algemeen van de juistheid van een tegenover een inspecteur afgelegde verklaring worden uitgegaan. Als zo'n verklaring - nadat de boete is opgelegd - in bezwaar ineens op essentiële punten wordt gewijzigd zonder dat daarvoor een steekhoudende verklaring wordt gegeven, dan kan aan deze verklaring geen doorslaggevende betekenis worden toegekend. Zie hiertoe ook een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) van 14 februari 2007 (LJN: AZ8449).

#### *Verklaringen vreemdelingen*

Uit de door de inspecteurs van de Arbeidsinspectie op ambtsbelofte opgemaakte rapporten van horen van de vreemdelingen behorende bij het op ambtsead onderscheidenlijk ambtsbelofte opgemaakte boeterapport blijkt dat de verklaringen aan de vreemdelingen zijn voorgelezen door telefonische tolken in de Somalische danwel Engelse taal en dat zij hebben verklaard bij de verklaringen te volharden. Daarbij komt dat niet is gebleken van omstandigheden, waaruit kan worden afgeleid dat de verklaringen niet in vrijheid zijn afgelegd. Overigens heeft u uw stelling op dit punt niet onderbouwd. Gezien het vorenstaande kan van de juistheid van de verklaringen van de vreemdelingen worden uitgegaan. Er is dan ook geen aanleiding om de vreemdelingen een nadere verklaring te laten afleggen, zoals door u is verzocht tijdens de hoorzitting. Zie hiertoe ook de uitspraak van de Raad van State van 21 mei 2008 (LJN: BD2085).

#### *Artikel 2, eerste lid Wav*

De vreemdeling genaamd Daahir Abdulaahi Guuleed heeft op 20 december 2008 verklaard dat hij zich heeft ingeschreven bij uw cliënte en dat hij na de inschrijving gedurende een dag werkzaamheden heeft verricht. Verder heeft deze vreemdeling op 13 januari 2009 het volgende verklaard: *"U vraagt mij of ik het uitzendbureau W&D gevestigd op de Orthenstraat 336 te Den Bosch ken. Ja dat uitzendbureau ken ik. Ik heb 1 dag voor dat uitzendbureau gewerkt. (...). Ik heb mij samen met Arab bij uitzendbureau W&D ingeschreven. De dag na de inschrijving zijn Arab en ik bij het treinstation in Den Bosch bij de taxistandplaatsen opgehaald. (...). We zijn toen naar Eindhoven gegaan waar we de hele dag gewerkt hebben. Arab en ik hebben op de werklocatie een schop gekregen en moesten gaan graven nadat we eerst de straatstenen hadden verwijderd. Er werd een geul gegraven en een kabel ingelegd. Arab en ik moesten de straatstenen terug leggen en de straat aanvegen met een bezem. (...)."* Ook is in deze de op 7 januari 2009 door de vreemdeling genaamd Arab Jama Bulalle afgelegde verklaring van belang. De vreemdeling heeft namelijk het volgende verklaard: *"We hebben ons ingeschreven bij het uitzendbureau W&D in Den Bosch. (...). Ik heb 1 dag voor het uitzendbureau W&D gewerkt samen met de andere Somalische man Daahir Abdulaahi GUULEED. We hebben via het uitzendbureau W&D die ene dag gewerkt voor het bedrijf Grondverzet Gelderland. (...). Het werk wat wij hebben gedaan is het verwijderen van straatstenen zodat een graafmachine de oude telefoonkabel kon verwijderen en er een nieuwe telefoonkabel werd geplaatst. Wij hebben daarna de straatstenen teruggelegd en de straat aangeveegd. (...). We hebben die dag van 07.00 uur tot 16.00 uur gewerkt en hebben 1 uur lunch pauze gehad. (...)."* Daarbij komt dat de heer S. Marouani op 6 maart 2009 het volgende heeft verklaard: *"Ik heb op donderdag 11 september 2008 twee Somalische personen ingeschreven bij mijn uitzendbureau W&D. Het gaat om de heer Daahir Abdulaahi Guuleed, geboren op 01 juli 1977 te Afmadow in Somalië, en de heer Arab Jama Bulalle, geboren op 01 juli 1972 te Mogadishu in Somalië. Ik heb deze twee Somalische mannen*

+ sal. spec  
+ werk-  
brieven

op vrijdag 12 september 2008 als uitzendkracht van W&D Uitzendbureau uitgeleend aan Grondverzet Gelderland B.V. (...). Ik heb aan het eind van de middag te horen gekregen dat de heer Guuleed en de heer Bulalle niet mochten werken. Alleen was het toen te laat omdat ze die dag al hadden gewerkt. (...). Zij zijn op donderdag 11 september 2008 ingeschreven en de werkdag was op vrijdag 12 september 2008 van 07.00 uur tot 16.00 uur. (...).". Uit het voorgaande blijkt dat de vreemdelingen handelingen - te weten het verwijderen en terugleggen van straatstenen en het aanvegen van de straat - hebben verricht. Deze handelingen dienen te worden gekwalificeerd als arbeid in de zin van de Wav. Iedere handeling die wordt uitgevoerd ten behoeve of in het kader van de bedrijfsvoering kan namelijk worden aangemerkt als arbeid. Voornoemde werkzaamheden werden uitgevoerd ten behoeve van uw cliënte, zodat uw cliënte in de uitoefening van haar bedrijf anderen arbeid liet verrichten. Ook staat vast dat het hier om vreemdelingen in de zin van de Vw 2000 gaat en dat voor hen geen tewerkstellingsvergunningen aan uw cliënte waren verstrekt. Ook aan GVG Infra B.V., D&G Montage B.V., Gebr. Van der Donk Infratechniek B.V. of NEM Eindhoven B.V. waren geen tewerkstellingsvergunningen verstrekt. Ik kom tot de conclusie dat sprake is van twee overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav, nu aan alle bestanddelen van dit artikel wordt voldaan. De overtredingen zijn uw cliënte toerekenbaar.

Reeds vanwege de omstandigheid dat de verklaringen van de vreemdelingen en de verklaring van de heer S. Marouani met elkaar overeenstemmen, kan uw tijdens de hoorzitting aangevoerde bezwaar dat de vreemdelingen zijn geïnstrueerd dat zij moesten zeggen dat zij werkzaamheden hebben verricht, niet slagen.

Het feit dat de inspecteurs de vreemdelingen geen arbeid hebben zien verrichten, doet niet af aan de overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav. Voornoemd artikel vereist immers niet dat de vreemdelingen "op heterdaad" moeten zijn betrapt.

Een vreemdeling kan een tewerkstellingsvergunning niet aanvragen en derhalve niet in het bezit zijn van een dergelijke vergunning. Het is de werkgever die een tewerkstellingsvergunning dient aan te vragen. Gelet hierop behoeften de inspecteurs niet te onderzoeken of de vreemdeling Daahir Abdulaahi Guuleed in het bezit was van een tewerkstellingsvergunning. Overigens hebben de inspecteurs bij CWI wel nagevraagd of uw cliënte danwel GVG Infra B.V., D&G Montage B.V., Gebr. Van der Donk Infratechniek B.V. of NEM Eindhoven B.V. in het bezit was van tewerkstellingsvergunningen voor de vreemdelingen.

In het onderhavige geval hebben de vreemdelingen ten behoeve van uw cliënte arbeid verricht, terwijl uw cliënte ten aanzien van de vreemdelingen niet in het bezit was van tewerkstellingsvergunningen. Nu het voor de vaststelling van de overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav in het onderhavige geval niet ter zake doet dat andere vreemdelingen, die verblijven op het asielzoekerscentrum, wel werkzaamheden mogen verrichten zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen zijn verstrekt, behoeften de inspecteurs op dit punt geen nader onderzoek te verrichten.

#### *Verwijtbaarheid*

U heeft gesteld dat uw cliënte te goeder trouw heeft gehandeld. Ik begrijp hieruit dat u stelt dat uw cliënte niets te verwijten valt. Met betrekking tot deze stelling overweeg ik dat verwijtbaarheid geen bestanddeel is van artikel 2, eerste lid Wav. Indien vaststaat dat artikel 2, eerste lid Wav is overtreden, kan er een boete worden opgelegd. Echter, bij het bepalen van de hoogte van de boete vereist de evenredigheidsbeoordeling dat de verwijtbaarheid van de overtreding in de besluitvorming wordt betrokken. Bij het volledig ontbreken van de verwijtbaarheid kan een boete niet worden opgelegd. Uit de uitspraak van de Raad van State van 5 maart 2008 (LJN: BC5795) blijkt dat de werkgever, in dit geval uw cliënte, alsdan aannemelijk dient te maken dat zij de maximale van haar te vergen zorg heeft betracht ter voorkoming van de overtredingen. Een boete kan op grond van artikel 10 van de Beleidsregels worden gematigd, indien de werkgever, in dit geval uw cliënte, kan aantonen dat zij zich redelijkerwijs in voldoende mate heeft ingespannen om een gedraging in strijd met artikel 2, eerste lid Wav te voorkomen.

De heer S. Marouani heeft op 6 maart 2009 het volgende verklaard: *"De inschrijving van de heer Guuleed en de heer Bulalle op donderdag 11 september 2008 heb ikzelf gedaan. Ik heb de verblijfsvergunning van de heer Guuleed en de heer Bulalle gezien en gekopieerd. De beide heren hadden op dat moment een zogenaamd W-document waar op de achterkant de aantekening staat: Specifieke arbeid toegestaan. TWV vereist. Andere arbeid niet toegestaan. Ik dacht dat zij in bepaalde sectoren mochten werken omdat er op vermeld stond dat specifieke arbeid was toegestaan. Ik heb vrijdag 12 september 2008 direct gebeld met CWI om na te gaan of zij daadwerkelijk mochten werken. Ik heb contact gehad met CWI in 's-Hertogenbosch. Ik heb aan het eind van de middag te horen gekregen dat de heer Guuleed en de heer Bulalle niet mochten werken. Alleen was het toen te laat omdat ze die dag al hadden gewerkt. (...). Ik weet wat een tewerkstellingsvergunning is en hoe ik deze kan aanvragen. Ik was alleen niet op de hoogte hoe het specifiek met asiezoekers geregeld was. Ik vond het verwarrend zoals het op de achterzijde van het W-document van de heer Guuleed en de heer Bulalle vermeld stond. Ik ben verder wel op de hoogte van de Wet arbeid vreemdelingen. (...)."* Uit het bovenstaande blijkt dat uw cliënte de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen heeft gecontroleerd en de aantekening op de achterzijde van de documenten heeft gelezen. Ondanks dat uw cliënte niet zeker wist of de vreemdelingen mochten werken zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen waren verstrekt, heeft zij de vreemdelingen laten werken. Het had echter op de weg van uw cliënte gelegen om zich vóór de tewerkstelling te laten informeren bij CWI. Temeer nu uw cliënte op de hoogte is van de Wav. Het behoort namelijk tot de verantwoordelijkheid van een werkgever om bij aanvang van de werkzaamheden na te gaan of de voorschriften van de Wav worden nageleefd. Uw cliënte heeft zich echter niet vóór de tewerkstelling laten informeren en de vreemdelingen arbeid laten verrichten, terwijl er geen tewerkstellingsvergunningen waren verleend. Gezien het vorenstaande heeft uw cliënte niet de maximale van haar te vergen zorg betracht ter voorkoming van de overtredingen. Evenmin heeft zij zich redelijkerwijs in voldoende mate ingespannen om de overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav te voorkomen. Derhalve kan worden gesteld dat de overtredingen uw cliënte volledig verwijtbaar zijn en dat er geen gronden zijn om de boete te matigen.

Dat de vreemdeling genaamd Daahir Abdulaahi Guuleed heeft verklaard dat hij de vergunning op een later tijdstip aan uw cliënte zou verstrekken, kan er niet toe leiden dat de overtredingen niet of in zeer beperkte mate verwijtbaar zijn. Uw cliënte had namelijk moeten weten dat een vreemdeling een tewerkstellingsvergunning niet kan aanvragen en derhalve niet in het bezit kan zijn van een dergelijke vergunning. Het is de werkgever die een tewerkstellingsvergunning dient aan te vragen. Daarbij komt dat uw cliënte niet mocht vertrouwen op de mededeling van de vreemdeling, nu het de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever is om bij aanvang van de werkzaamheden na te gaan of de voorschriften van de Wav zijn nageleefd.

Dat uw cliënte in andere gevallen geen tewerkstellingsvergunningen behoefde aan te vragen, wat hier ook van zij, kan er ook niet toe leiden dat de overtredingen niet of in zeer beperkte mate verwijtbaar zijn. In elk afzonderlijk geval dient een werkgever namelijk bij aanvang van de werkzaamheden na te gaan of de voorschriften van de Wav worden nageleefd. Uw cliënte heeft in het onderhavige geval de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen gecontroleerd en de aantekening op de achterzijde van de documenten gelezen. Uw cliënte wist niet zeker of de vreemdelingen mochten werken zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen waren verstrekt. Uw cliënte had er dan ook voor moeten kiezen om zich eerst te laten informeren alvorens zij de vreemdelingen werkzaamheden liet verrichten. Zij had niet mogen afgaan op haar ervaringen uit het verleden.

Dat er sprake is geweest van een incident, kan er evenmin toe leiden dat de overtredingen niet of in zeer beperkte mate verwijtbaar zijn. Dit doet namelijk niet af aan de verwijtbaarheid van de overtredingen.

Uw stelling dat de vreemdelingen gedurende een korte periode werkzaam zijn geweest, kan ik niet volgen. Uit de verklaring van de heer S. Marouani blijkt namelijk dat de vreemdelingen van 7.00 uur tot 16.00 uur werkzaam zijn geweest. Uw cliënte heeft de vreemdelingen de hele dag laten werken en de tewerkstelling niet tussentijds beëindigd, zoals door u is aangevoerd.

#### *Artikel 15, eerste lid Wav*

De heer A. El Kaoussi - te weten de bestuurder van GVG Infra B.V. - heeft op 29 mei 2009 verklaard dat er geen afschriften van de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen van uw cliënte zijn ontvangen. Derhalve staat vast dat uw cliënte artikel 15, eerste lid Wav tweemaal heeft overtreden. Uw cliënte heeft dan ook terecht een boete opgelegd gekregen voor deze overtredingen.

U heeft gesteld dat uw cliënte de afschriften van de identiteitsdocumenten enigszins vertraagd aan GVG Infra B.V. heeft gezonden, aangezien de beëindiging van de tewerkstelling van de vreemdelingen de hoogste prioriteit had. Wat hier ook van zij, dit doet niet af aan de overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav. Ingevolge voornoemd artikel diende uw cliënte er namelijk *bij de aanvang* van de arbeid door de vreemdelingen zorg voor te dragen dat GVG Infra B.V. afschriften van de documenten van de vreemdelingen ontving. Uw cliënte heeft dit nagelaten.

Artikel 2 Wav en artikel 15 Wav zien op twee verschillende verplichtingen. Er kan dan ook zowel voor artikel 2 Wav als voor artikel 15 Wav een boete worden opgelegd. Er is geen sprake van het twee maal beboet worden voor hetzelfde feit. Daarbij merk ik op dat het onwenselijk zou zijn om voor overtreding van artikel 15 Wav geen boete op te leggen, aangezien dat ertoe kan leiden dat werkgevers bewust de verificatie- en administratieplicht ontlopen om vaststelling van illegale tewerkstelling te voorkomen en zo financieel in een voordeligere positie te geraken. In dit kader verwijs ik naar de uitspraak van de Raad van State van 28 november 2007 (LJN: BB8945). Bovendien gelden de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 15 ten opzichte van elke persoon, die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Ook ten aanzien van een vreemdeling die legaal arbeid verricht.

#### *Waarschuwing*

Uw bezwaar dat het in de rede had gelegen om een waarschuwing te geven in plaats van een boete op te leggen, kan niet slagen. De Raad van State heeft namelijk in haar uitspraak van 12 maart 2008 (LJN: BC6443) overwogen dat het opleggen van een boete dwingendrechtelijk is voorgeschreven, hetgeen kan worden afgeleid uit artikel 19d, tweede lid Wav. De Wav voorziet niet in een systeem van waarschuwingen en/of voorwaardelijke boeten. In het onderhavige geval is er dan ook een boete opgelegd voor een eerste overtreding van artikel 2, eerste lid Wav.

#### *Hoogte boete*

De hoogte van de boete is gebaseerd op de Beleidsregels. Ingevolge deze Beleidsregels en de daarbij behorende Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav bedraagt de boete € 8.000,- per overtreding van artikel 2, eerste lid Wav voor een rechtspersoon en € 1.500,- per overtreding van artikel 15 Wav. De in dit geval opgelegde boete is met de Beleidsregels in overeenstemming.

De achtergrond van de Beleidsregels en van de Wav is gelegen in de wens illegale tewerkstelling streng te bestrijden en verdringing van Nederlands arbeidsaanbod krachtig tegen te gaan. Bij de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav heeft de Tweede Kamer unaniem aangegeven dat zij de boetehoogte op de in de beleidsregels genoemde bedragen wilde vaststellen (Kamerstukken Eerste Kamer 2004-2005, 29 523, C, p. 2).

Aan het besluit waarbij de Beleidsregels, waarin de hoogte van de normbedragen is vastgesteld, in het leven zijn geroepen, is een belangenafweging vooraf gegaan als bedoeld in onder meer de artikelen 3:2 en 3:4 Awb. Deze afweging heeft geleid tot een stelsel van uniforme boetebedragen waarbij de hoogte van het boetenormbedrag is afgestemd op zowel de zwaarte van de overtreding als de beoogde afschrikwekkende werking, en waarbij - uit een oogpunt van een hanteerbaar en consistent sanctiebeleid - de hoogte van de boete in beginsel wordt

geabstraheerd van de omstandigheden waaronder de overtreding wordt begaan. Uit enkele uitspraken van de Raad van State van 11 juli 2007 (zie LJN: BA9301 en BA9310) en de uitspraak van 16 januari 2008 (LJN: BC2314) blijkt dat hiermee geen sprake is geweest van onredelijke beleidsbepaling of dat discriminatoir is gehandeld.

Voor het vaststellen van de hoogte van een in een concreet geval op te leggen boete dien ik in beginsel te handelen overeenkomstig de Beleidsregels. Tevens dient de bestuurlijke boete in overeenstemming te zijn met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en die waarin de overtreder verkeert.

Dat uw cliënte informatie heeft opgevraagd bij CWI, doet niet af aan de ernst van de overtredingen. Uw cliënte heeft zich namelijk, zoals uit het voorgaande blijkt, niet vóór de tewerkstelling van de vreemdelingen laten informeren door CWI. Zij heeft pas informatie opgevraagd nadat zij, ondanks dat zij niet in het bezit was van tewerkstellingsvergunningen, de vreemdelingen tewerk had gesteld.

Dat uw cliënte niet doelbewust de Wav heeft overtreden, levert geen uitzonderlijke omstandigheid op die noopt tot matiging van de boete, nu dit een omstandigheid is die moet worden geacht bij de totstandkoming van de Beleidsregels te zijn betrokken. Zie de uitspraak van de Raad van State van 15 april 2009 (LJN: BI1117).

Dat uw cliënte niet eerder een overtreding van de Wav heeft begaan is een omstandigheid die moet worden geacht bij de totstandkoming van de beleidsregels te zijn betrokken en is derhalve geen uitzonderlijke omstandigheid op grond waarvan de boete moet worden gematigd. Zie de uitspraak van de Raad van State van 17 juni 2009 (LJN: BI8489).

Financiële draagkracht van een belanghebbende vormt volgens bestendige rechtspraak van de Raad van State in beginsel geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan dient te worden afgeweken van de Beleidsregels. Immers, hieruit blijkt niet van evidente bijzondere omstandigheden met een zeer uitzonderlijk karakter. Voorts behoort een kwetsbare bedrijfseconomische positie tot het normale bedrijfsrisico dat elke ondernemer en dus ook uw cliënte loopt.

Ten slotte merk ik op dat met de inning van de boete rekening wordt gehouden met de financiële situatie van uw cliënte doordat de mogelijk bestaat om een afbetalingsregeling van 12 maanden aan te vragen. Uit navraag bij de Afdeling Bestuurlijke Boete is mij gebleken dat uw cliënte bij brief van 21 december 2009 heeft verzocht om een afbetalingsregeling en bij brief van 30 januari 2010 financiële stukken hebt overgelegd. Het verzoek om een afbetalingsregeling is thans in behandeling bij de Afdeling Bestuurlijke Boete.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat mij niet is gebleken, uit de stukken die ten behoeve van het aanvragen van de afbetalingsregeling zijn overgelegd, dat de opgelegde boete de oorzaak is van de gestelde slechte financiële situatie van uw cliënte dan wel dat juist door de boete de continuïteit van de onderneming van uw cliënte in gevaar brengt, zie in deze zin de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2009 (LJN: BI1858). Uit de stukken blijkt dat uw cliënte over het boekjaar 2009 een positief bedrijfsresultaat heeft behaald waarbij bovendien in de jaarrekening reeds een voorziening is getroffen voor de opgelegde boete.

Gelet op het voorgaande alsmede de achtergrond van de Beleidsregels en de doelstellingen van de Wav is in casu gesteld noch gebleken van omstandigheden die er toe leiden dat de hoogte van de boete onevenredig is ten aanzien van de met de Wav te dienen doelen. Ik ben dan ook van mening dat in het onderhavige geval de hoogte van de boete in overeenstemming is met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan uw cliënte kan worden verweten.

Ook overigens is niet gebleken van feiten en omstandigheden, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang bezien, die aanleiding vormen de boete te matigen of in te trekken. De derde en vierde bezwaargrond zijn dientengevolge ongegrond.

Gelet op het voorgaande concludeer ik dat de boete op goede gronden is opgelegd.

### **E. Beslissing**

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

Het bezwaarschrift geeft geen aanleiding het bestreden besluit in te trekken dan wel de opgelegde boete te matigen.

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaarschrift **ongegron**d. Dit betekent dat de beschikking van 20 oktober 2009, kenmerk 070903126/03, ongewijzigd in stand blijft.

Hoogachtend,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,  
namens deze,



mr. J.A. van den Bos  
*de Directeur-Generaal Uitvoering, Handhaving  
en Bedrijfsvoering*

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 Den Bosch ligt binnen het rechtsgebied van de rechtbank 's Hertogenbosch, Postbus 90125, 5200 MA 's Hertogenbosch. 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.

# uitspraak

---

## RECHTBANK 's-HERTOGENBOSCH

Sector bestuursrecht

Zaaknummers: AWB 10/739 VV en AWB 10/740

### Uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 april 2010

inzake

**W & D Uitzendbureau B.V.**,  
te 's-Hertogenbosch,  
verzoekster,  
gemachtigde J.G.Th.H. Rief,

tegen

**de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**,  
te 's-Gravenhage,  
verweerder,  
gemachtigde mr. J.E. Tichelaar.

#### Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2009 heeft verweerder aan verzoekster een boete opgelegd van € 19.000,00 op grond van artikel 19a, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Het tegen dit besluit gemaakte bezwaar heeft verweerder bij besluit van 11 februari 2010 ongegrond verklaard waarbij de boetebeschikking in stand is gelaten.

Tegen dit besluit heeft verzoekster op 1 maart 2010 beroep ingesteld bij de rechtbank.

Op gelijke datum heeft verzoekster aan de voorzieningenrechter van deze rechtbank verzocht ter zake een voorlopige voorziening te treffen als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De zaak is behandeld ter zitting van 8 april 2010 waar namens verzoekster is verschenen S. Marouani en de gemachtigde. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

#### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:81 van de Awb kan indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die in de hoofdzaak bevoegd is of kan worden op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2. Ingevolge artikel 8:86 van de Awb kan de voorzieningenrechter, indien het verzoek wordt gedaan indien beroep is ingesteld bij de rechtbank en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting als bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek niet meer kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak doen.
3. De voorzieningenrechter is van oordeel dat zich hier een situatie voordoet als bedoeld in artikel 8:86 van de Awb en zal derhalve onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak. Daarbij wordt opgemerkt dat partijen in de uitnodiging voor de zitting op de bevoegdheid van de voorzieningenrechter zijn gewezen om tevens uitspraak te doen in de aan het verzoek om voorlopige voorziening ten grondslag liggende hoofdzaak.
4. Aan de orde is de vraag of verweerder aan verzoekster terecht een bestuurlijke boete van € 19.000,00 heeft opgelegd wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav en artikel 15, eerste lid, van de Wav.
5. De voorzieningenrechter gaat bij de beantwoording van die vraag uit van de volgende feiten en omstandigheden.
6. Uit het proces-verbaal van een buitengewoon opsporingsambtenaar van de Politieregio Brabant-Noord van 21 december 2009 is gebleken dat Daahir Abdulaahi Guuled, van Somalische nationaliteit, heeft verklaard dat hij een contract heeft gekregen van W&D uitzendbureau en op 11 september 2009 een dag heeft gewerkt voor € 66,00. Naar aanleiding van het onderzoek van de politie hebben inspecteurs van de Arbeidsinspectie Daahir Abdulaahi Guuled voornoemd en Arab Jama Bulalle, ook van Somalische nationaliteit, (hierna: de vreemdelingen) gehoord, waaruit gebleken is dat deze personen arbeid hebben verricht bestaande uit het verwijderen en terugleggen van straatstenen en het aanvegen van de straat. De vreemdelingen waren in dienst van verzoekster en uit het procesdossier komt verder naar voren dat de vreemdelingen waren uitgeleend aan GVG Infra B.V., welk bedrijf de vreemdelingen heeft tewerkgesteld bij D&G Montage B.V., welk bedrijf de vreemdelingen vervolgens heeft tewerkgesteld bij Gebr. Van der Donk Infratechniek B.V. Uit navraag is gebleken dat de vreemdelingen niet over een tewerkstellingsvergunning beschikten. Verder is geconstateerd dat GVG Infra B.V. geen afschriften van de juiste geldige documenten zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder sub 1 tot en met sub 3 van de Wet op de identificatieplicht heeft ontvangen.
7. Het wettelijk kader luidt als volgt.
8. Ingevolge artikel 1, aanhef, onder b en 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 onderdeel c van dit artikel wordt onder een vreemdeling verstaan een vreemdeling als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000.
9. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wav is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.
10. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Wav draagt de werkgever die door een vreemdeling arbeid laat verrichten waarbij die arbeid feitelijk worden verricht bij een andere werkgever, er bij aanvang van de arbeid door de vreemdeling onverwijld zorg voor dat de

AWB 10/739 AWB 10/740

3

andere werkgever 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.

11. Ingevolge artikel 18 van de Wav wordt het niet naleven van artikel 2 van de Wav en artikel 15 van de Wav als beboetbaar feit aangemerkt.

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

13. Artikel 19d van de Wav luidt -voor zover hier van belang -:

1. De hoogte van de boete, die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd is, indien begaan door:

a. een natuurlijk persoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 11.250,00

b. een rechtspersoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 45.000,00.

2. (...)

3. Onze Minister stelt beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld.

4. (...).

14. Blijkens de in het onderhavige geval van toepassing zijnde "Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen" (hierna: de Tarieflijst), behorende bij de door verweerder op het moment van het vaststellen van de boete gehanteerde "Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen", bedraagt het boetenormbedrag bij overtreding van het in artikel 2, eerste lid, van de Wav neergelegde verbod € 8.000,00. Voor overtreding van artikel 15 van de Wav bedraagt de bestuurlijke boete zowel voor een rechtspersoon als een natuurlijk persoon € 1.500,00 per overtreding.

15. Verzoekster heeft ontkend dat de vreemdelingen op 12 september 2008 arbeid hebben verricht. Verzoekster twijfelt dan ook aan het waarheidsgehalte van de afgelegde verklaringen van de vreemdelingen zoals deze blijken uit de processen-verbaal. Verzoekster wijst er in dit verband op dat de vaststelling van de overtreding niet is gebaseerd op waarnemingen ter plaatse en dat de politie slechts één van de vreemdelingen heeft gehoord. De directie van het uitzendbureau heeft op de dag van inschrijving van de vreemdelingen contact opgenomen met het CWI en vernam van een collega van de vaste contactpersoon aldaar dat arbeid was toegestaan. Nadat echter een dag later uit contact met de vaste contactpersoon bleek dat arbeid zonder tewerkstellingsvergunning niet was toegestaan, is de tewerkstelling door verzoekster onmiddellijk beëindigd. Er is dan ook slechts sprake van een incident en er is te goeder trouw gehandeld, aldus verzoekster. De identiteitsdocumenten van de vreemdeling zijn vertraagd aan de als werkgever aangemerkte onderneming gezonden omdat het stopzetten van de tewerkstelling prioriteit had. Bovenal is verzoekster van mening dat de verplichting uit artikel 15 Wav niet geldt omdat er geen tewerkstellingsvergunning aanwezig was. Verzocht wordt de boete in te trekken of te matigen.

16. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat er sprake is van illegale tewerkstelling. Verzoekster had zich volgens verweerder voor de tewerkstelling afdoende dienen te informeren of arbeid was toegestaan. Dat er geen waarnemingen van de arbeid ter plaatse zijn geweest sluit volgens verweerder niet uit dat mag worden uitgegaan van de door

AWB 10/739 AWB 10/740

4

de vreemdelingen zelf afgelegde verklaringen en dat de processen-verbaal waarin die verklaringen zijn opgetekend als grondslag van het boetebesluit kunnen dienen. Verweerder heeft verder betoogd dat verzoekster geen spoedeisend belang heeft bij het treffen van de door haar verzochte voorlopige voorziening gezien het positieve bedrijfsresultaat van 2009 ten bedrage van € 20.873,00 en de getroffen afbetalingsregeling. Volgens verweerder blijkt niet dat de opgelegde boete de oorzaak is van de gestelde slechte financiële situatie dan wel dat door de opgelegde boete de continuïteit van de onderneming in gevaar wordt gebracht.

17. De voorzieningenrechter overweegt het navolgende. Gezien de hoogte van de boete, die in termijnen onmiddellijk invorderbaar is, afgezet tegen het door verweerder genoemde bedrijfsresultaat van verzoeker uit 2009 acht de voorzieningenrechter voldoende spoedeisend belang aanwezig voor het treffen van een voorlopige voorziening.

18. Op grond van de op ambtsbelofte opgemaakte processen verbaal van de politie en de inspecteurs van de Arbeidsinspectie, waarin de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen zijn opgetekend, alsmede de zich onder de gedingstukken bevindende werkbriefjes en loonstrookjes, is voldoende aannemelijk geworden dat de vreemdelingen op 12 september 2009 hebben gewerkt zonder dat daarvoor een voor werken in Nederland benodigde tewerkstellingsvergunning is verstrekt. Dat verbalisanten niet hebben waargenomen dat de vreemdelingen hebben gewerkt is voor deze aanname niet noodzakelijk. Volgens vaste jurisprudentie mag immers in beginsel worden uitgegaan van informatie uit ambtsedig opgemaakte processen verbaal. De voorzieningenrechter acht geen aanknopingspunten aanwezig voor het oordeel dat deze in onderhavige zaak niet op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en evenmin voor het oordeel dat er geen waarde gehecht kan worden aan de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen. Voorts is gebleken dat verzoekster ten onrechte heeft nagelaten voor aanvang van de arbeid een afschrift van de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen aan de andere werkgever te verstrekken. Alleen bij naleving van die verplichting kan laatstgenoemde werkgever met zekerheid vaststellen wie zij arbeid laat verrichten en tevens kan de werkgever tijdig beoordelen of voor de tewerkstelling van die vreemdeling een vergunning vereist is. Dat de vreemdelingen hebben gewerkt zonder tewerkstellingsvergunning ontslaat verzoekster anders dan zij meent niet van haar plicht artikel 15, eerste lid, van de Wav na te leven. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verzoekster daarin is tekortgeschoten.

19. Hieruit volgt dat verzoekster artikel 2, eerste lid, van de Wav en artikel 15, eerste lid van de Wav heeft overtreden en verweerder krachtens artikel 18 van de Wav bevoegd was om de boetes aan verzoekster op te leggen.

20. Voorts staat ter beoordeling de vraag, in hoeverre er aanleiding is voor de oplegging van een lagere boete dan is voorgeschreven in de Tarieflijst, zoals door verzoekster is verzocht.

21. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200607461/1), is bij een besluit tot boeteoplegging het in artikel 3:4 van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel aan de orde. Als de toepassing van de beleidsregels voor een belanghebbende gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen, dan moet van deze beleidsregels worden afgeweken. Bij bijzondere omstandigheden die tot een matiging tot nihil aanleiding geven gaat het in ieder

AWB 10/739 AWB 10/740

5

geval, mede gelet op artikel 4:84 van de Awb, om individuele omstandigheden met een uitzonderlijk karakter. Zoals de ABRS evenzeer eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 maart 2008 in zaak nr. 200704906/1) wordt in situaties waarin sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid van boeteoplegging afgezien. Hiertoe dient de werkgever aannemelijk te maken dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid, maar ook de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd kunnen van betekenis zijn bij de beoordeling of de hoogte van de opgelegde boete dient te worden gematigd zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van de ABRS van 3 juni 2009 in zaak nr. 200803230.

22. De voorzieningenrechter ziet in de omstandigheden van het onderhavige geval aanleiding om de opgelegde boetebedragen te matigen. De voorzieningenrechter heeft hierbij in aanmerking genomen dat verzoekster de tewerkstelling direct nadat gebleken was dat de vreemdelingen niet zonder tewerkstellingsvergunning mochten werken heeft beëindigd en niet eerst na tussenkomst van de politie of Arbeidsinspectie. Verzoekster heeft daarmee blijk gegeven zich het belang van naleving van de WvJ te realiseren. Mede gezien de beperkte duur van de werkzaamheden -in casu niet meer dan een dag- ziet de voorzieningenrechter onder toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, aanleiding zelf te voorzien in de zaak en de boete te matigen tot € 9.500,00. Aangezien van verzoekster mag worden verwacht dat zij zich bij de tewerkstelling van vreemdelingen voorafgaande aan de arbeid informeert over de voorwaarden van tewerkstelling en afschriften van de identiteitsdocumenten aan de volgende werkgever verstrekt, bestaat er, nu gebleken is dat zij feitelijk anders heeft gehandeld, geen grond voor verdere matiging van de boete. (2)

23. Gelet op het vooroverwogene zal het beroep van verzoekster gericht tegen het besluit van 11 februari 2010 gegrond worden verklaard.

24. Gezien het gegeven dat een beslissing in de hoofdzaak wordt genomen is geen grond meer aanwezig tot het treffen van een voorlopige voorziening.

25. De rechtbank acht termen aanwezig verveerder te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten zijn met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de daarbij behorende bijlage begroot op in totaal € 874,00 voor kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand:

- 1 punt voor het indienen van een (aanvullend) beroepschrift;
- 1 punt voor het verschijnen ter zitting;
- waarde per punt € 437,00;
- wegingsfactor 1.

26. Tevens zal de rechtbank bepalen dat door verveerder aan eiseres het door haar gestorte griffierecht ad € 297,00 dient te worden vergoed.

27. Beslist wordt als volgt.

AWB 10/739 AWB 10/740

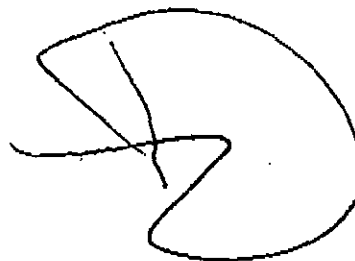
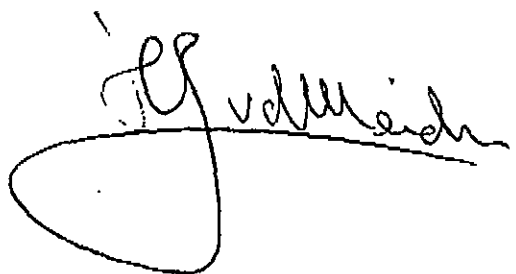
6

**Beslissing**

De rechtbank,

- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af;
- verklaart het beroep gegrond
- vernietigt het besluit van 20 oktober 2009;
- herroept het besluit van 11 februari 2010;
- bepaalt dat het bedrag van de boete wordt vastgesteld op € 9.500,00;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- veroordeelt verweerder in de door verzoekster gemaakte proceskosten vastgesteld op € 874,00;
- gelast verweerder aan verzoekster te vergoeden het door haar gestorte griffierecht ad € 297,00.

Aldus gedaan door mr. T. Dompeling als voorzieningenrechter en in het openbaar uitgesproken in tegenwoordigheid van mr. H.J. van der Meiden als griffier op 22 april 2010.



*Partijen kunnen tegen deze uitspraak -voor zover is beslist op het beroep- binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.*

Afschriften verzonden: 22 APR 2010

VOOR KOPIE KONFORM  
De griffier van  
de Rechtbank  
sector bestuursrecht  
te 's-Hertogenbosch



Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Telefax

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
1 JUN 2010	
ZAAKNR.	5322
AAN:	V6
BEHANDELD: DD:	PAR:

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Telefoon (070) 333 4444  
Telefax (070) 333 5116

<b>Aantal bladzijden (inclusief dit voorblad)</b>	8
<b>Datum</b>	dinsdag 1 juni 2010
<b>Aan</b>	Raad van State Afdeling Bestuursrechtspraak
<b>Adres</b>	
<b>Telefaxnummer</b>	070 - 3651380
<b>Afzender</b>	mr. Tichelaar
<b>Afdeling</b>	WBJA/JA-WAV
<b>Doorkiesnummer</b>	070 - 3335190
<b>Mededeelingen</b>	
<b>Indien dit bericht niet volledig is ontvangen, bel</b>	070 - 3335190
<b>Het origineel wordt</b>	<input checked="" type="checkbox"/> nagezonden <input type="checkbox"/> niet nagezonden


**Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid**

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

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

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
51 JUN 2010	
ZAAKNR.	
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

Datum

VERZONDEN 01 JUNI 2010

Directie Wetgeving, Bestuurlijke  
en Juridische Aangelegenheden

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Telefoon (070) 333 44 44  
Telefax (070) 333 51 15  
www.szw.nl

Contactpersoon  
mr. Tichelaar

T 070 333 51 90

Onze referentie  
WBJA/JA-WAV/2010/4661/HB

Uw referentie

Kopie aan

Bijlagen  
1

**Betreft**

Hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank  
Den Bosch inzake het beroep van W&D  
Uitzendbureau B.V. te Den Bosch.


Geacht College,

Hierbij stel ik hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Den Bosch van 22 april 2010, procedurenummers 10/739 en 10/740. Een afschrift van deze uitspraak is bijgevoegd.

In vorengenoemde uitspraak heeft de rechtbank het beroep van W&D Uitzendbureau B.V. tegen mijn beslissing op bezwaar van 11 februari 2010 gegrond verklaard, het primaire besluit van 20 oktober 2009 vernietigd en de beslissing op bezwaar herroepen. Voorts heeft de rechtbank bepaald dat de boete wordt vastgesteld op € 9.500,-. Bij de beslissing op bezwaar had ik besloten tot handhaving van een aan W&D Uitzendbureau B.V. opgelegde boete van in totaal € 19.000,- wegens twee overtredingen van artikel 2, eerste lid Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) en twee overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav.

Ik ben van mening dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is en op onjuiste gronden is gebaseerd. Ik verzoek u dan ook deze uitspraak te vernietigen en het beroep van W&D Uitzendbureau B.V. tegen de beslissing op bezwaar van 11 februari 2010 alsnog ongegrond te verklaren. Ik verzoek u mij een termijn te gunnen waarbinnen ik de grieven waarop dit hoger beroep berust, kan indienen.

Hoogachtend,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,  
namens deze,  
het hoofd van de afdeling Juridische Aangelegenheden - Wet arbeid vreemdelingen,

  
(drs. A.E. van Kampen MBM)



Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Telefax

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
11 JUN 2010	
ZAAKNR.	
AAN: <i>VBIPH</i>	
BEHANDELD DD:	PAR:

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Telefoon (070) 333 4444  
Telefax (070) 333 5116

---

<b>Aantal bladzijden (inclusief dit voorblad)</b>	4
<b>Datum</b>	vrijdag 11 juni 2010
<b>Aan</b>	Raad van State Afdeling Bestuursrechtspraak
<b>Adres</b>	
<b>Telefaxnummer</b>	070 - 3651380
<b>Afzender</b>	mr. Tichelaar
<b>Afdeling</b>	WBJA/JA-WAV
<b>Doorkiesnummer</b>	070 - 3335190
<b>Mededelingen</b>	
<b>Indien dit bericht niet volledig is ontvangen, bel</b>	070 - 3335190
<b>Het origineel wordt</b>	<input checked="" type="checkbox"/> nagezonden <input type="checkbox"/> niet nagezonden


**Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid**

&gt; Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

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

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
11 JUN 2010	
ZAAKNR.	
AAN:	
BEHANDELD DD:	PAR:

 Directie Wetgeving, Bestuurlijke  
en Juridische Aangelegenheden

 Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Telefoon (070) 333 44 44  
Telefax (070) 333 51 16  
www.szw.nl

 Contactpersoon  
mr. Tichelaar

T 070 333 51 90

 Onze referentie  
WBJA/JA-WAV/2010/4661/Gronden

 Uw referentie  
201005342/4/V6

Kopie aan

Bijlagen

 Datum **VERZONDEN 11 JUNI 2010**
**Betreft**

 Hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank  
Den Bosch inzake het beroep van W&D  
Uitzendbureau B.V. te Den Bosch

Geacht College,

Bij brief van 1 juni 2010 stelde ik hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Den Bosch van 22 april 2010, zaaknummer 10/739 en 10/740. Bij brief van 1 juni 2010 verleende u mij een termijn tot en met 29 juni 2010 om de gronden van mijn hoger beroep aan te vullen. Bij deze doe ik u de gronden toekomen.

**A. Het verloop van de procedure**

Aan W&D Uitzendbureau B.V. (hierna: W&D) is bij beslissing op bezwaar van 11 februari 2010, kenmerk WBJA/JA-WAV/09/25278/BOB, een boete opgelegd van € 16.000,- vanwege twee overtredingen van artikel 2, eerste lid Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav). Tevens is bij voornoemde beslissing aan W&D een boete opgelegd van € 3.000,- vanwege twee overtredingen van artikel 15, eerste lid Wav. Ten aanzien van het verloop van de procedure en het wettelijk kader verwijs ik naar de beslissing op bezwaar. Ik verzoek u de inhoud van deze beslissing als hier herhaald en ingelast te beschouwen. In de beslissing op bezwaar is het bezwaarschrift van 2 november 2009 ongegrond verklaard. W&D heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de rechtbank Den Bosch. In de thans bestreden uitspraak heeft de rechtbank het beroep van W&D gegrond verklaard, het primaire besluit van 20 oktober 2009 vernietigd en de beslissing op bezwaar herroepen. Voorts heeft de rechtbank bepaald dat de boete wordt vastgesteld op in totaal € 9.500,- voor de overtredingen van artikel 2, eerste lid en artikel 15, eerste lid Wav.

**B. De bestreden uitspraak**

De rechtbank heeft vastgesteld dat W&D artikel 2, eerste lid Wav heeft overtreden. Volgens de rechtbank is namelijk voldoende aannemelijk geworden dat de vreemdelingen hebben gewerkt zonder dat tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen zijn verstrekt. Dat de verbalisanten niet hebben waargenomen dat de vreemdelingen hebben gewerkt is voor deze aanname niet noodzakelijk, aldus de rechtbank. Volgens vaste jurisprudentie mag immers in beginsel worden uitgegaan van informatie uit ambtseidig opgemaakte processen-verbaal. De rechtbank acht geen aanknopingspunten aanwezig voor het oordeel dat deze niet op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en evenmin voor het oordeel dat er geen waarde gehecht kan worden aan de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen.

Tevens heeft de rechtbank vastgesteld dat W&D artikel 15, eerste lid Wav heeft overtreden. Gebleken is immers dat W&D ten onrechte heeft nagelaten voor aanvang van de arbeid afschriften van de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen aan de andere werkgever te verstrekken. Verder heeft de rechtbank opgemerkt dat het feit dat de vreemdelingen hebben gewerkt zonder dat tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen zijn verstrekt, W&D niet ontslaat van haar plicht om artikel 15, eerste lid Wav na te leven.

Vervolgens heeft de rechtbank zich gebogen over de vraag in hoeverre er, in het kader van de evenredigheidstoets, aanleiding bestond voor het matigen van de boete. De rechtbank kwam daarbij tot het oordeel dat er aanleiding bestond om tot matiging van de boete over te gaan. In dit kader acht de rechtbank van belang dat W&D de tewerkstelling direct heeft beëindigd nadat gebleken was dat de vreemdelingen niet zonder tewerkstellingsvergunningen mochten werken en niet eerst na tussenkomst van de politie of Arbeidsinspectie. Volgens de rechtbank heeft W&D daarmee blijk gegeven zich het belang van naleving van de Wav te realiseren. Mede gezien de beperkte duur van de werkzaamheden - niet meer dan een dag - ziet de rechtbank aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en de boete te matigen tot een bedrag van € 9.500,-. Aangezien van W&D mag worden verwacht dat zij zich bij de tewerkstelling van vreemdelingen voorafgaande aan de arbeid informeert over de voorwaarden van tewerkstelling en afschriften van identiteitsdocumenten aan de volgende werkgever verstrekt, bestaat er volgens de rechtbank geen grond voor verdere matiging van de boete.

### **C. De gronden van het hoger beroep**

Ik ben van mening dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is en op onjuiste gronden is gebaseerd.

Voor het vaststellen van de hoogte van een in een concreet geval op te leggen boete dien ik in beginsel te handelen overeenkomstig de Beleidsregels, waarbij echter ook het in artikel 3:4 van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht dient te worden genomen. Dit betekent dat bij het vaststellen van de hoogte van een boete de uit de boetenormbedragen voortvloeiende boete, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig dient te zijn aan het door de wetgever beoogde doel. Tot de omstandigheden van het geval behoren in ieder geval de aard en de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Wanneer het toepassen van het boetenormbedrag niet evenredig is, is matiging van dit bedrag passend en geboden.

Voorts merk ik op dat in situaties waarin sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid van boeteoplegging wordt afgezien. Hiertoe dient de werkgever aannemelijk te maken dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de opgelegde boete te matigen. Ik wijs in dit verband op de uitspraak van uw Afdeling van 12 maart 2008 (LJN: BC6443).

De vreemdelingen hebben op 12 september 2008 gedurende de hele dag werkzaamheden verricht. Zij hebben namelijk van 7.00 uur tot 16.00 uur gewerkt. Hieruit blijkt dat W&D de tewerkstelling van de vreemdelingen niet zelf tussentijds heeft beëindigd, zoals door de rechtbank is overwogen. Ook uit de overige dossierstukken blijkt niet dat W&D de tewerkstelling van de vreemdelingen op 12 september 2008 zelf tussentijds heeft beëindigd. Na 12 september 2008 hebben de vreemdelingen geen werkzaamheden ten behoeve van W&D danwel in opdracht van W&D meer verricht. Echter, dat W&D de vreemdelingen na 12 september 2008 niet meer heeft laten werken, is niet ongebruikelijk voor een uitzendbureau. Uitzendbureaus nemen namelijk regelmatig personen in dienst voor het verrichten van kortdurende werkzaamheden. Indien een uitzendbureau vervolgens geen werk meer heeft voor deze personen of niet tevreden is over de verrichte werkzaamheden, zullen deze personen niet meer worden opgeroepen door het uitzendbureau. Het betrof, gezien het vorenstaande, het verrichten van werkzaamheden gedurende een dag, zodat geen sprake is van werkzaamheden van een dermate beperkte omvang dat op grond hiervan de opgelegde boete voor matiging in aanmerking komt. In dit kader verwijs ik naar de uitspraken van uw Afdeling van 15 juli 2009, 9 september 2009 en 28 oktober 2009 (LJN: BJ2669, BJ7214 en BK1391).

Evenmin zijn er andere omstandigheden die tot de conclusie leiden dat de hoogte van de boete in het onderhavige geval onevenredig is. Immers, de door de vreemdelingen verrichte werkzaamheden bestonden uit het verwijderen en terugleggen van straatstenen en het aanvegen van de straat, hetgeen niet als marginale arbeid kan worden aangemerkt. Verder is in deze van belang dat de vreemdelingen een vergoeding hebben gekregen voor de verrichte werkzaamheden. Ook is van belang dat de overtredingen van artikel 2, eerste lid Wav W&D volledig verwijtbaar zijn. W&D heeft namelijk op 11 september 2008 de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen gecontroleerd en de aantekening op de achterzijde van de documenten -

te weten: Specifieke arbeid toegestaan. TWV vereist. Andere arbeid niet toegestaan. - gelezen. Ondanks dat W&D niet zeker wist of de vreemdelingen mochten werken zonder dat er tewerkstellingsvergunningen ten aanzien van hen waren verstrekt, heeft zij de vreemdelingen laten werken.

Derhalve is in het onderhavige geval de hoogte van de boete in overeenstemming met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan W&D kan worden verweten. Ook overigens is niet gebleken van feiten en omstandigheden, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang bezien, die aanleiding vormen de boete te matigen of in te trekken. Ik ben dan ook van mening dat de rechtbank ten onrechte tot matiging van de opgelegde boete is overgegaan.

**D. Conclusie**

Gezien hetgeen hiervoor is weergegeven ben ik van mening dat de uitspraak van de rechtbank onjuist is en op onjuiste gronden is gebaseerd. Ik verzoek u dan ook deze uitspraak te vernietigen. Verder verzoek ik u het beroep van W&D tegen mijn beslissing op bezwaar van 11 februari 2010 alsnog ongegrond te verklaren.

Hoogachtend,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,  
namens deze,  
het hoofd van de afdeling Juridische Aangelegenheden - Wet arbeid vreemdelingen,



(drs. A.E. van Kampen MBM)

A/g.

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

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
0. 2 JUN 2010	
ZAAKNR.	53/2/4J2
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

's-Hertogenbosch, 29 mei 2010

Geachte Raad,

**Betreft: hoger beroep tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter  
Rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 april 2010  
tevens inhoudende  
verzoek om voorlopige voorziening**

in de procedure voorlopige voorziening/beroepsprocedure  
tegen de beslissing op bezwaar  
beslissing d.d. 11 februari 2010

bezwaarschrift d.d. 2 november 2010  
tegen de beslissing bestuurlijke boete d.d. 20 oktober 2009

kenmerk 070903126/03

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden  
Postbus 90801  
2509 LV 's-Gravenhage

namens  
W&D Uitzendbureau B.V.  
Orthenstraat 336  
5211 SX 's-Hertogenbosch

Namens W&D Uitzendbureau B.V. (hierna te noemen: W&D) tekenen wij hiermede hoger beroep aan tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 april 2010, tevens zijnde een uitspraak in het beroep in hoofdzaak tegen de beslissing van 11 februari 2010 op het bezwaarschrift van 2 november 2010 tegen de beslissing bestuurlijke boete van 20 oktober 2009 aan W&D op te leggen onder kenmerk 070903126/03.

Het hoger beroep namens/van W&D tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch (*produktie 1*) is gebaseerd op het gegeven dat in haar overwegingen onder punt 18 de Voorzieningenrechter stelt dat voldoende aannemelijk is geworden dat de vreemdelingen op 12 september 2009 zouden hebben gewerkt zonder dat daarvoor een voor werken in Nederland benodigde tewerkstelling zou zijn verstrekt.

De eerste grond voor het hoger beroep betreft de vaststelling dat de stellingname van de Voorzieningenrechter niet strookt met het onder overwegingen punt 6 gestelde, nl. dat uit het proces-verbaal van een buitengewoon opsporingsambtenaar van de Politieregio Brabant-Noord van 21 december 2009 is gebleken dat Daahir Abdulaahi Guuled, van Somalische nationaliteit, zou hebben verklaard dat hij op 11 september 2009 een dag voor W&D zou hebben gewerkt.

In de overwegingen punt 18 stelt de Voorzieningenrechter vervolgens dat alhoewel de verbalisanten niet hebben waargenomen dat de vreemdelingen hebben gewerkt, dit voor de aanname dat zij wél zouden hebben gewerkt niet noodzakelijk is aangezien in beginsel mag worden uitgegaan van informatie uit ambtsedig opgemaakte processen verbaal.

Tegen deze stelling van de Voorzieningenrechter richt zich -overigens in samenhang met de eerste grond- de tweede grond voor het hoger beroep: in het proces-verbaal van 20 december 2008 wordt nergens gesproken over een werken op 11 of 12 september 2009 (een jaar later! waarvan akte).

Ook in de nadien op 7 en 13 januari 2009 ten overstaan van de inspecteurs van de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afgelegde verklaringen (op ambtsbelofte opgemaakt en gerapporteerd) wordt hetzij niet, danwel slechts met een mogelijke waarschijnlijkheid gesproken over de datum 12 september 2008.

Ook terzake de ontvangen vergoeding spreken de verklaringen elkaar tegen: in het procesverbaal van 20 december 2008 wordt gesproken over een vergoeding van € 66,00; in de verklaring van 7 januari 2009 over ongeveer € 65,00 en in de verklaring van 13 januari 2009 over € 65,00.

Dit zo zijnde wekt het geen verbazing dat W&D twijfelt aan de waarheidsgehalte van de afgelegde verklaringen (overwegingen punt 15, oftewel hoe zorgvuldig zijn de rapportages en/of de interpretatie ervan). W&D wordt in haar mening gesterkt door de verklaringen van beide vreemdelingen over de werkelijke gang van zaken op (overigens) 12 september 2008. W&D brengt de verklaringen als *produktie 2* en *produktie 3* in.

Waar W&D persisteert bij de feiten dat er geen werkzaamheden zijn verricht door de beide vreemdelingen, opponeert zij als derde grond voor het hoger beroep tegen het oordeel van de Voorzieningenrechter dat W&D tekort zou zijn geschoten in haar plicht artikel 15, eerste lid van de Wav na te leven. Indien en voorzover er niet gewerkt wordt door vreemdelingen, kan er nimmer een verplichting uit hoofde van de Wav ontstaan en kan er dus vermits nimmer sprake zijn van een overtreding van de artikelen 2, eerste lid en/of artikel 15, eerste lid van de Wav.

Terzake de opgelegde boetebedragen is de Voorzieningenrechter ondanks al het voorgaande van oordeel (overwegingen punt 22) dat er voldoende aanleiding is zelf te voorzien in de zaak en de boete te matigen tot € 9.500,00. Het oordeel de boete niet verdergaand te matigen baseert de Voorzieningenrechter op het uitgangspunt dat van een werkgever mag worden verwacht dat deze zich bij de tewerkstelling van vreemdelingen voorafgaand aan de arbeid informeert over de voorwaarden van tewerkstelling en afschriften van de identiteitsdocumenten aan de volgende werkgever verstrekt. Nu gebleken is (quod non) dat W&D anders heeft gehandeld, ziet de Voorzieningenrechter geen grond voor een verdere matiging van de boete.

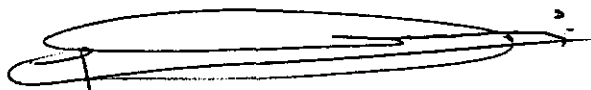
Dit nu, vormt de vierde grond voor beroep: aangezien er geen feitelijke tewerkstelling van vreemdelingen heeft plaatsgevonden, kan er nimmer sprake zijn van nalatig handelen en ontbreekt dus elke rechtsgrond voor een (zelfs gematigde) boete.

Het volledige dossier bezwaar/beroep wordt in bijlage gevoegd en dient in de hoger beroepsprocedure als herhaald en ingelast te worden aangemerkt.

Weshalve W&D uw Raad verzoekt

1. het verzoek om een voorlopige voorziening in te willigen
2. het hoger beroep gegrond te willen verklaren
3. de besluiten van 20 oktober 2009 en 11 februari 2010 -voorzover van toepassing- te willen vernietigen
4. de uitspraak van de Voorzieningenrechter van 22 april 2010 te willen vernietigen
5. de door de Voorzieningenrechter bepaalde boete ad € 9.500,00 als zijnde ongegrond te willen herroepen
6. met veroordeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de kosten van deze procedure

Hoogachtend,



V&R Accountancy

*produktie 1:* uitspraak Voorzieningenrechter d.d. 22 april 2010

*produktie 2:* verklaring Arab Jama Bulalle

*produktie 3:* verklaring Daahir Abdulaahi Guuleed

Bijlage: dossier bezwaar/beroep