

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BN2655
Datum uitspraak	28 juli 2010
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 12 oktober 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [distributiebedrijf] boetes opgelegd van totaal € 264.000,00 wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Volledige tekst

201000631/1/V6.

Datum uitspraak: 28 juli 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1] als rechtsopvolger van [distributiebedrijf], gevestigd te [plaats],
 2. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister)
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 8 december 2009 in zaak nr. 07/3757 in het geding tussen:

[distributiebedrijf]

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 12 oktober 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [distributiebedrijf] boetes opgelegd van totaal € 264.000,00 wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Bij besluit van 31 augustus 2007 heeft de minister, voor zover thans van belang, het daartegen door [distributiebedrijf] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 8 december 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door [distributiebedrijf] ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 januari 2010, en [appellante sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 januari 2010, hoger beroep ingesteld. De minister heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 15 februari 2010. [appellante sub 1] heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 16 februari 2010. Deze brieven zijn aangehecht.

[appellante sub 1] en de minister hebben een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2010, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. W.D. Kootstra, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.S. van Muiswinkel, werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 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, 256) op 1 juli 2009.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en 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 18, eerste lid, wordt het niet naleven van artikel 2, eerste lid, als beboetbaar feit aangemerkt.

Ingevolge artikel 18a, eerste lid, kunnen beboetbare feiten worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.

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, aanhef en onder b, 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 stelt de minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld.

Volgens artikel 1 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav 2007 (hierna: de beleidsregels) worden 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, op € 8.000,00 per persoon per beboetbaar feit gesteld.

2.2. De onderscheiden op ambtseede onderscheidenlijk ambtsbelofte door inspecteurs van de Arbeidsinspectie (hierna: de inspecteurs) opgemaakte boeterapporten van 13 maart 2006, aangevuld bij rapport van 18 juli 2006 (hierna: de boeterapporten), houden in dat 33 vreemdelingen (hierna: de vreemdelingen) voor [appellante sub 1] werkzaamheden hebben verricht als bezorger van dagbladen, zonder dat daarvoor tewerkstellingsvergunningen waren afgegeven.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot boeteoplegging

2.3. [appellante sub 1] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij als feitelijk werknemer van de vreemdelingen kon worden aangemerkt en verantwoordelijk was voor het beschikken over tewerkstellingsvergunningen voor de vreemdelingen. In de uitspraak van 17 maart 2010 in zaak nr. 200903394/1/V6, heeft de Afdeling geoordeeld dat [distributiebedrijf] niet kan worden gevolgd in haar stelling dat zij zich slechts bezighoudt met het transport van de dagbladen van de drukkerij naar een aantal overslagpunten in het land en dat [distributiebedrijf] moet worden aangemerkt als werkgever in de zin van de Wav ten aanzien van een bezorger die ten dienste van haar dagbladen bezorgd. Uit die uitspraak volgt dat [appellante sub 1] ook in de thans aan de orde zijnde gevallen als werkgever in vorenbedoelde zin moet worden aangemerkt.

[appellante sub 1] betoogt voorts tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het werkgeversbegrip in de Wav onvoldoende is begrensd, waardoor het voor de burger niet duidelijk is welke gedragingen tot boeteoplegging leiden. Zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 17 maart 2007 heeft overwogen is hetgeen al dan niet is verboden in de artikelen 1 en 2 van de Wav voldoende afgebakend. Van strijd met het zogeheten lex certa-beginsel is dan ook geen sprake.

Het betoog faalt.

2.4. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat ten aanzien van 3 vreemdelingen, [de vreemdeling sub 1], [de vreemdeling sub 2] en [de vreemdeling sub 3], niet is vast komen te staan dat zij werkzaamheden in de zin van de Wav hebben verricht ten behoeve van [appellante sub 1]. De minister betoogt hiertoe dat uit de onderscheiden boeterapporten volgt dat alle aangetroffen vreemdelingen werkzaamheden voor [appellante sub 1] verrichtten.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 augustus 2008 in zaak nr. 200800658/1), dienen juist omdat een boete als hier bedoeld een punitieve sanctie betreft, aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit strenge eisen te worden gesteld.

Wat betreft de vreemdeling sub 1 volgt uit zijn bij het boeterapport behorende verklaring dat hij reeds drie weken, zes dagen per week kranten bezorgt. Volgens de verklaring van de vreemdeling sub 1 verricht hij de werkzaamheden ter vervanging van een andere bezorger, via wie de vreemdeling sub 1 het salaris van € 200,00 krijgt uitbetaald.

Wat betreft de vreemdeling sub 2 volgt uit het boeterapport en de daarbij behorende verklaringen dat de inspecteurs hem hebben aangetroffen terwijl hij werkzaamheden verrichtte bestaande uit het ter bezorging ophalen van kranten. In het boeterapport staat dat de vreemdeling sub 2 voorkomt in de administratie van [appellante sub 1], waarin staat dat hij

voor zijn werkzaamheden is uitbetaald. De vreemdeling sub 2 heeft bovendien verklaard dat hij werkt als krantenbezorger, hij reeds 1 maand in die hoedanigheid werkzaam is en dat hij is aangenomen door [lokale distributeur] voor [appellante sub 1]. Volgens de verklaring van [lokale distributeur] kent hij de vreemdeling sub 2 niet, maar acht hij het wel mogelijk dat de vreemdeling sub 2 invalt voor een andere bezorger.

Wat betreft de vreemdeling sub 3 volgt uit het boeterapport dat de inspecteurs hebben gezien dat hij arbeid verrichtte bestaande uit het kranten verdelen, dan wel sorteren per bezorgwijk en het ter bezorging ophalen van kranten. Voorts blijkt uit boeterapport dat de vreemdeling sub 3 beschikte over een fiets met tassen van [appellante sub 1].

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat onvoldoende is komen vast te staan dat de vreemdelingen sub 1, sub 2 en sub 3 werkzaamheden in de zin van de Wav hebben verricht ten behoeve van [appellante sub 1]. Dat in de onderscheiden boeterapporten is vermeld dat de lokale distributeurs enkele maanden na de controle telefonisch aan de inspecteurs hebben verklaard dat alle aangetroffen vreemdelingen arbeid hebben verricht, hetgeen volgens [appellante sub 1] onvoldoende is om te bewijzen dat dit ook geldt voor de vreemdelingen sub 1, sub 2 en sub 3, kan in het licht hiervan onbesproken blijven.

Het betoog slaagt.

Ten aanzien van de evenredigheid

2.5. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid aan de zijde van [appellante sub 1], nu zij ten tijde van de beboete feiten mondeling aan de lokale distributeurs instructies heeft verleend aangaande valse documenten en de controle van vreemdelingendocumenten en de administratie van de lokale distributeurs werd gecontroleerd door de rayonmanagers. De minister voert hiertoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat uit de verklaring van [directeur] van [appellante sub 1], volgt dat [appellante sub 1] zich niet voldoende realiseerde dat zij ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om na te gaan of bij de bezorging van de dagbladen de Wav wordt nageleefd, dat er weinig eisen werden gesteld aan de lokale distributeurs en de bezorgers van de dagbladen en dat er weliswaar algemene instructies zijn gegeven, maar dat het goed mogelijk is dat deze niet bij iedereen duidelijk zijn aangekomen.

Voorts heeft de rechtbank volgens de minister ten onrechte overwogen dat ten aanzien van 17 vreemdelingen niet valt uit te sluiten dat controle van de identiteitsbewijzen heeft plaatsgevonden, waardoor een verdere matiging van de voor de tewerkstelling van deze vreemdelingen opgelegde boetes is aangewezen.

2.5.1. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraken van 11 juli 2007 in zaak nr. [200607461/1](#) (pdf, 183 kB), 12 maart 2008 in zaak nr. [200704906/1](#), 3 juni 2009 in zaak nr. [200803230/1/V/6](#), 17 juni 2009 in zaak nr. [200806748/1/V/6](#), 16 september 2009 in zaak nr. [200900632/1/V/6](#)) vloeit het volgende voort.

De minister heeft in redelijkheid de in de beleidsregels opgenomen boetenormbedragen kunnen vaststellen, zodat hij deze bij de vaststelling van de hoogte van de boete als uitgangspunt dient te nemen. Gelet op de aard van het te nemen besluit zal de minister bij de besluitvorming in het concrete geval echter ook het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen. Dit betekent dat de minister zich bij het vaststellen van de hoogte van een boete moet afvragen of de uit de boetenormbedragen voortvloeiende boete, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig is 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.

Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), dat op het opleggen van boete als waarom het hier gaat van toepassing is, brengt met zich dat de rechter zonder terughoudendheid dient te toetsen of de door de minister in het concrete geval opgelegde boete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

Indien de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is en hij op die grond het besluit vernietigt, neemt hij bij het zelf bepalen van de hoogte van de boete de boetenormbedragen eveneens als uitgangspunt.

2.5.2. Zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 12 maart 2008 heeft overwogen, 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 kan aanleiding geven de opgelegde boete te matigen.

2.5.3. Volgens de verklaring van [directeur] gaf [appellante sub 1] richtlijnen aan de lokale distributeurs met betrekking tot vreemdelingendocumenten. Wat betreft valse documenten heeft [appellante sub 1] aan de lokale distributeurs algemene richtlijnen meegegeven, aldus de verklaring. Volgens de verklaring werden de instructies aan de lokale distributeurs mondeling gegeven en zou het kunnen dat binnen zo'n grote organisatie waarin 1800 distributeurs werkzaam zijn een aantal deze instructies niet duidelijk heeft gehad, heeft onthouden of heeft begrepen. In geval van afwezigheid of ziekte dient de bezorger zelf voor vervanging te zorgen, maar deze vervangers werden eigenlijk niet gecontroleerd. Nieuwe bezorgers werden ook niet direct gecontroleerd, aldus de verklaring. Ten slotte heeft [directeur] verklaard dat de rayonmanagers van [appellante sub 1] de administratie van de lokale distributeurs controleren, maar dat dit een check op volledigheid betreft en de rayonmanager niet zelf de bezorger kan controleren omdat deze persoon daarbij niet aanwezig is.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 oktober 2007 in zaak nr. 200701639/1) is het de eigen verantwoordelijkheid van een werkgever om bij aanvang van de werkzaamheden na te gaan of aan de voorschriften van de Wav wordt voldaan. Door [appellante sub 1] zijn geen maatregelen getroffen om de overtredingen te voorkomen, noch heeft zij contractueel bedongen dat de bezorging van de dagbladen dient te geschieden in overeenstemming met de Wav. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, zijn de mondelinge instructies hiertoe onvoldoende, nu het volgens de verklaring van [directeur] mogelijk was dat de lokale distributeurs deze instructies niet hebben ontvangen. Bovendien blijkt uit de verklaring van [directeur] dat de lokale distributeurs niet handelden conform de instructies, aangezien nieuwe bezorgers niet direct werden gecontroleerd en evenmin werd gecontroleerd indien een bezorger zich door een ander liet vervangen. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid aan de zijde van [appellante sub 1]. Dat niet valt uit te sluiten dat de lokale distributeurs voorafgaand aan de werkzaamheden de identiteitsbewijzen van 17 vreemdelingen hebben gecontroleerd, leidt niet tot een ander oordeel. Deze omstandigheid, wat hier verder ook van zij, laat immers onverlet dat [appellante sub 1] de lokale distributeurs hiertoe niet heeft verplicht en zij ook anderszins op geen enkele wijze heeft voldaan aan haar eigen verantwoordelijkheid om na te

gaan of bij de bezorging van de dagbladen de Wav wordt nageleefd.

Dat de minister in een besluit op bezwaar van 10 november 2008 in een andere zaak zelf tot matiging van de opgelegde boete is overgegaan omdat niet kon worden uitgesloten dat de desbetreffende distributeur enige controle op de identiteit van de vreemdeling heeft uitgevoerd, leidt ten slotte in de onderhavige zaak niet tot het oordeel dat de boete dient te worden gematigd. Uit het desbetreffende besluit op bezwaar volgt dat de opdrachtgever verregaande maatregelen had getroffen om ervoor te zorgen dat de distributeur het identiteitsdocument van de vreemdeling op echtheid controleerde, zodat van gelijkheid met de onderhavige zaak geen sprake is.

Het betoog slaagt.

2.6. [appellante sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is van een situatie waarbij de verwijtbaarheid bij [appellante sub 1] volledig ontbreekt. Voorts heeft de rechtbank volgens [appellante sub 1] niet onderkend dat de hoogte van de opgelegde boete in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. [appellante sub 1] voert hiertoe aan dat zij de vreemdelingen niet direct de opdracht heeft gegeven de dagbladen te bezorgen waardoor haar overtreding minder ernstig is dan die van de lokale distributeurs. Bovendien betroffen de werkzaamheden van de vreemdelingen incidentele werkzaamheden en heeft zij hiervan geen financieel of ander voordeel genoten, aldus [appellante sub 1].

2.6.1. Gelet op hetgeen in 2.5.3. is overwogen, wordt [appellante sub 1] niet gevolgd in haar betoog dat van verwijtbaarheid aan haar zijde geen sprake is. Dat [appellante sub 1] een andere plaats in de keten heeft dan de lokale distributeurs en de vreemdelingen niet direct de opdracht heeft gegeven de dagbladen te bezorgen, maakt de overtredingen op zich niet minder ernstig. Nu volgens de verklaringen van [directeur] en de lokale distributeurs [appellante sub 1] de vergoedingen van de bezorgers regelt, in overleg met de lokale distributeurs de grenzen van de wijk vaststelt, fietstassen en regenpakken ter beschikking stelt en in voorkomend geval advertenties plaatst ten behoeve van de werving van nieuwe bezorgers, welke advertenties door [appellante sub 1] worden betaald, bestaat bovendien geen grond voor het oordeel dat [appellante sub 1] een minder groot aandeel in de tewerkstelling van de vreemdelingen heeft gehad dan de lokale distributeurs. De stelling dat de vreemdelingen slechts incidentele werkzaamheden hebben verricht, vindt voorts geen steun in de verklaringen van de lokale distributeurs. In de door de vreemdelingen afgelegde verklaringen staat bovendien dat de meeste van hen reeds een aantal maanden en een aantal zelfs al meerdere jaren kranten voor [appellante sub 1] bezorgden. Dat [appellante sub 1] van de overtreding geen financieel voordeel heeft genoten, vormt ten slotte, wat daarvan ook zij, geen omstandigheid die tot matiging van de opgelegde boete noopt, reeds omdat deze omstandigheid geen afbreuk doet aan de ernst en de verwijtbaarheid van de overtredingen en de met de Wav beoogde doelstellingen.

Het betoog faalt.

2.7. [appellante sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister bij het opleggen van de boetes niet onzorgvuldig heeft gehandeld. [appellante sub 1] betoogt hiertoe dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister bij het opleggen van de boetes heeft gehandeld in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur door de lokale distributeurs niet en [appellante sub 1] wel een boete op te leggen, haar niet direct na de eerste controle op de hoogte te stellen van de overtredingen zodat [appellante sub 1] maatregelen kon nemen ter voorkoming van verdere overtredingen en niet aan te geven welke inspanningen van [appellante sub 1] werden verlangd. Bovendien is onzorgvuldig

gehandeld doordat bij de lokale distributeur die is gevestigd aan de [locatie] te [plaats] door de inspecteurs tweemaal met een tussenpoos van een week is gecontroleerd, aldus [appellante sub 1].

2.7.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is het aan de minister om te bepalen op welke wijze de doelstellingen van de Wav worden behaald. Voorts is het aan de minister om te bepalen aan wie een boete wordt opgelegd. Dat aan de lokale distributeurs geen boete is opgelegd, betekent niet dat het opleggen van een boete aan [appellante sub 1] in strijd is met de beginselen van behoorlijk bestuur. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft [appellante sub 1] een eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wav. Bovendien heeft de minister ter zitting bij de Afdeling verklaard dat hij de lokale distributeurs voor de toepassing van de Wav heeft beschouwd als werknemers van [appellante sub 1] en zij derhalve om die reden niet apart zijn beboet. Dat de minister [appellante sub 1] niet direct op de hoogte heeft gesteld van de overtredingen van de Wav en niet heeft aangegeven welke inspanningen van [appellante sub 1] werden verlangd ter voorkoming van de overtredingen, leidt evenmin tot het oordeel dat de minister bij het opleggen van de boetes onzorgvuldig heeft gehandeld. Uit de stukken blijkt dat de minister al vanaf 2001 met de Nederlandse dagbladers in gesprek is geweest over illegale tewerkstelling. Anders dan [appellante sub 1] betoogt, is derhalve geen sprake van de situatie waarbij zij niet in staat was maatregelen te treffen ter voorkoming van overtreding van de Wav. Bovendien is [appellante sub 1] zelf verantwoordelijk voor de naleving van de Wav, waaraan het al dan niet nalaten van de minister informatie omtrent de overtredingen te verschaffen niet afdoet. Ten slotte volgt, anders dan [appellante sub 1] betoogt, uit de onderscheiden boeterapporten niet dat door de inspecteurs tweemaal bij dezelfde distributeur is gecontroleerd, zodat dit betoog reeds daarom niet kan slagen. De door [appellante sub 1] ter zitting bij de Afdeling genoemde vreemdelingen zijn volgens het desbetreffende boeterapport aangetroffen bij de lokale distributeur aan de Puccinistraat te Schiedam.

Het betoog faalt.

Ten aanzien van de redelijke termijn

2.8. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de redelijke termijn is aangevangen op de dag van het gehoor van [directeur] op 4 oktober 2005. De minister voert hiertoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat [appellante sub 1] eerst aan de onderscheiden boetekennisgevingen van 7 augustus 2006 in redelijkheid de verwachting heeft kunnen ontlenen dat een boete zou worden opgelegd.

2.8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 december 2009 in zaak nr. 200900175/1/V6) wordt in de regel eerst met de in artikel 19 van de Wav bedoelde kennisgeving van de boete jegens de beboete een handeling verricht waaraan deze de verwachting kan ontlenen dat hem een boete zal worden opgelegd. In de grote meerderheid van de gevallen zal derhalve de dag waarop deze kennisgeving wordt gedaan, gelden als het tijdstip waarop de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM een aanvang neemt. Zoals ook tot uitdrukking is gebracht in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wav (Kamerstukken II 2003/04, 23 523, nr. 3, blz. 14) valt evenwel niet uit te sluiten dat in een concreet geval sprake is van specifieke omstandigheden waarbij, in afwijking van voormeld uitgangspunt, reeds voordat de boetekennisgeving wordt gedaan, jegens de beboete een concrete handeling wordt verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat hem een boete zal worden opgelegd.

Aangezien [appellante sub 1] eerst aan de onderscheiden boetekennisgevingen van 7 augustus 2006 in dit geval in redelijkheid de verwachting heeft kunnen ontlenen dat haar een boete zou worden opgelegd, is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM op dat moment aangevangen.

Het betoog slaagt.

2.8.2. [appellante sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte het totale boetebedrag met slechts € 5000 heeft gematigd vanwege de overschrijding van de redelijke termijn. Voorts betoogt [appellante sub 1] dat de rechtbank de Staat had dienen te veroordelen tot het vergoeden van de door haar geleden schade als gevolg van de schending van artikel 6 van het EVRM.

2.8.3. De rechtbank heeft op 8 december 2009 uitspraak gedaan. Op dat moment was de redelijke termijn bedoeld in artikel 6 van het EVRM met meer dan zes maanden overschreden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 7 april 2010, in zaak nr. 200905616/1/V/6, ligt bij een zodanige overschrijding een vermindering van de onderscheiden, opgelegde boetes met 10%, met een maximum van € 2.500,00, in de rede. Naast deze vermindering is voor schadevergoeding op de voet van artikel 8:73 van de Awb wegens overschrijding van de redelijke termijn geen plaats.

Het betoog slaagt voor wat betreft de vermindering van de boetes en faalt voor het overige.

Ten aanzien van de hoger beroepen van [appellante sub 1] en de minister

2.9. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 31 augustus 2007 alsnog gegrond verklaren. Aan [appellante sub 1] zijn bij onderscheiden besluiten van 12 oktober 2006 boetes opgelegd van € 56.000,00, € 16.000,00, € 16.000,00, € 32.000,00, € 16.000,00, € 16.000,00, € 56.000,00, € 8.000,00, € 40.000,00 en € 8.000,00. Gelet op hetgeen in 2.8.3 is overwogen, ziet de Afdeling aanleiding om in het belang van een effectieve rechtsbescherming en uit oogpunt van finale geschillenbeslechting met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, onder herroeping van de besluiten van 12 oktober 2006, de bedragen van deze boetes vast te stellen op respectievelijk € 53.500,00, € 14.400,00, € 14.400,00, € 29.500,00, € 14.400,00, € 14.400,00, € 53.500,00, € 7.200,00, € 37.500,00 en € 7.200,00, totaal € 246.000,00 en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 31 augustus 2007.

2.9.1. 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 de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 december 2009 in zaak nr. 07/3757;

III. verklaart het in die zaak bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 31 augustus 2007, kenmerk Al/JZ/2006/86907-86929-86931-86935-86940-86941-86945-86950-86953-86959/BOB;

V. herroept de besluiten van 12 oktober 2006, met kenmerken 070601137/03, 070601154/03, 070601204/03, 070601148/03, 070601143/03, 070601197/03, 070601225/04, 070601205/03, 070601158/03 en 070601180/03;

VI. bepaalt dat het totaalbedrag van de aan [appellante sub 1] opgelegde boetes wordt vastgesteld op € 246.000,00 (zegge: tweehonderdzesenveertigduizend 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 [appellante sub 1] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan [appellante sub 1] het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 732,00 (zegge: zevenhonderdtweeëndertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Schaaf, ambtenaar van Staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Schaaf
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 juli 2010

523.