

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX1113
Datum uitspraak	11 juli 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2009 heeft de minister [appellante] een boete van € 33.000,00 opgelegd wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en artikel 15, eerste en tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Volledige tekst

201111314/1/V6.

Datum uitspraak: 11 juli 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 15 september 2011 in zaak nr. 10/609 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2009 heeft de minister [appellante] een boete van € 33.000,00 opgelegd wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en artikel 15, eerste en tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Bij besluit van 17 december 2009 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 15 september 2011, verzonden op 16 september 2011, heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 oktober 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 24 november 2011. Deze brieven zijn aangehecht.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2012, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. B.J. Maes, advocaat te Eindhoven, en de minister, vertegenwoordigd door mr. W.F. Jacobson, 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, 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 artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, is het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling ten aanzien van wie ingevolge bepalingen vastgesteld bij overeenkomst met andere mogendheden dan wel bij een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een tewerkstellingsvergunning niet mag worden verlangd.

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 (hierna: de WID), van de vreemdeling ontvangt.

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

Ingevolge het derde lid, bewaart de werkgever bedoeld in het tweede lid, het afschrift tot tenminste vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de arbeid door de vreemdeling is beëindigd.

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 voormelde beleidsregels is gevoegd. Volgens artikel 2 wordt voor de werkgever als natuurlijk persoon bij een gedraging in strijd met artikel 2, eerste lid, als uitgangspunt voor de berekening van de op te leggen boete 0,5 maal het boetenormbedrag gehanteerd. 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 en tweede lid, op € 1.500,00 per persoon per beboetbaar feit gesteld. Ingevolge artikel 39, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag), thans, na wijziging, artikel 45, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU), is het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij.

Ingevolge Bijlage VI Lijst bedoeld in artikel 23 van de Toetredingsakte: overgangsmaatregelen Bulgarije (hierna: Bijlage VI), onderdeel 1, punt 1, is wat betreft het vrij verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten dat gepaard gaat met tijdelijk verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 1 van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten tussen, voor zover thans van belang, Bulgarije en Nederland, artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU, slechts volledig van toepassing onder voorbehoud van de overgangsregelingen van de punten 2 tot en met 14.

Ingevolge punt 2, voor zover thans van belang, zullen de huidige lidstaten, in afwijking van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding van Bulgarije, nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen om de toegang van Bulgaarse onderdanen tot hun arbeidsmarkten te regelen. De huidige lidstaten mogen dergelijke maatregelen blijven toepassen tot het einde van het vijfde jaar na de datum van toetreding van Bulgarije.

Nederland heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ingevolge voormelde Bijlage VI het recht op het vrij verkeer van werknemers zoals neergelegd in artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU, tijdelijk te beperken en door voortzetting van de overgangsperiode de vergunningplicht ingevolge de Wav tot 1 januari 2012 gehandhaafd (Kamerstukken II 2008/09, 29 407, nr. 98).

2.2. Het door inspecteurs (hierna: de inspecteurs) van de Arbeidsinspectie (thans: de Inspectie SZW) op ambtsbelofte opgemaakte boeterapport van 15 juli 2009 (hierna: het boeterapport) houdt in dat ten tijde van de controle op 3 februari 2009 op een bouwlocatie, gelegen aan de [locatie] te Utrecht (hierna: de bouwlocatie), drie vreemdelingen van Bulgaarse nationaliteit (hierna: de vreemdelingen) arbeid hebben verricht, bestaande uit het tillen, verplaatsen en neerleggen van een stalen wapeningsmat, terwijl daarvoor geen tewerkstellingsvergunningen waren afgegeven. Volgens het boeterapport en de daarbij gevoegde aannemingsovereenkomst van 22 augustus 2008 heeft [appellante] de opdracht voor de nieuwbouw van een bedrijfsverzamelgebouw op de bouwlocatie aangenomen van [bedrijf A], gevestigd te Utrecht. [appellante] heeft een deel van de werkzaamheden uitbesteed aan [bedrijf B], gevestigd te [plaats], die op haar beurt de door de vreemdelingen verrichte werkzaamheden heeft uitbesteed aan [persoon A], wonend te [plaats], h.o.d.n. [uitzendbureau]. [persoon A] heeft die werkzaamheden vervolgens uitbesteed aan [persoon B], wonend te [plaats]. Het boeterapport houdt voorts in dat uit de daarbij gevoegde

verklaring van [wettelijk vertegenwoordiger] van [appellante], blijkt dat hij heeft nagelaten de identiteit van de vreemdelingen vast te stellen, geen afschriften van de documenten, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de WID, heeft opgenomen in zijn administratie en niet onverwijld afschriften daarvan heeft verzonden aan [bedrijf A].

2.3. Het betoog van [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister niet heeft voldaan aan de op hem rustende onderzoeksplicht, omdat hij bij de beantwoording van de vraag of artikel 2, eerste lid, van de Wav op de vreemdelingen van toepassing was louter navraag heeft gedaan bij het UWV WERKbedrijf, is een herhaling van een in beroep gevoerd betoog dat de rechtbank terecht en op goede gronden heeft verworpen.

2.4. [appellante] betoogt voorts dat, samengevat weergegeven, de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij is aan te merken als werkgever en de vreemdelingen als werknemers in de zin van artikel 45 van het VWEU. Zij voert daartoe, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2008 in zaak nr. 200704789/1 (hierna: de uitspraak van 2 juli 2008), aan dat de vreemdelingen slechts enkele uren hebben gewerkt en dat zij daarvoor geen beloning hebben ontvangen. [appellante] voert verder, onder verwijzing naar een advies van M. Tjebbes van 9 februari 2011 (hierna: het advies van 9 februari 2011) en de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2011 in zaak nr. 201012735/1/V6, hierna: de uitspraak van 21 september 2011), aan dat zelfs indien ervan moet worden uitgegaan dat de vreemdelingen als werknemers van [persoon B] moeten worden aangemerkt, dat niet betekent dat zij tevens werknemers van [appellante] waren en dat [appellante] is aan te merken als werkgever van de vreemdelingen in de zin van de Wav. Indien binnen een arbeidsverhouding tussen twee partijen werknemerschap is vastgesteld in communautaire zin, werkt dat immers niet door in andere, gelijktijdig bestaande verhoudingen tussen de desbetreffende werknemer en andere personen of bedrijven, aldus [appellante].

2.4.1. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: het Hof van Justitie van de Europese Unie, hierna: het Hof) heeft onder meer in het arrest van 30 maart 2006 in de zaak nr. C-10/05, Mattern en Cikotic (www.curia.europa.eu), overwogen dat een werknemer in de zin van artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU, is een ieder die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn en dat het hoofdkenmerk van een arbeidsverhouding in de zin van artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU, is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.

Zoals het Hof eveneens heeft overwogen in onder meer voormeld arrest, vormt een beloning van de verrichte prestaties, eventueel van geringe hoogte, een wezenlijk kenmerk van een arbeidsverhouding in de zin van artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU.

2.4.2. Niet in geschil is dat de vreemdelingen werkend zijn aangetroffen op de in 2.2. vermelde bouwlocatie.

2.4.3. Uit het boeterapport en de daarbij gevoegde verklaringen is af te leiden dat de vreemdelingen op de dag van de controle van omstreeks 07.00 uur tot omstreeks 13.30 uur - het tijdstip waarop de controle plaatsvond - hebben gewerkt. Uit de verklaringen van [persoon A] en de vreemdelingen is voorts af te leiden dat - indien de controle niet had plaatsgevonden - de vreemdelingen de gehele dag zouden hebben gewerkt. Gelet hierop kan niet worden staande gehouden dat de werkzaamheden van zo geringe omvang waren dat zij, mede gelet op de aard ervan, louter marginaal en bijkomstig zijn. Daarbij wordt in aanmerking

genomen dat de verrichte werkzaamheden kunnen worden aangemerkt als prestaties die normaliter op de arbeidsmarkt worden verricht. De verwijzing naar de uitspraak van 2 juli 2008 treft derhalve geen doel. Wat betreft het betoog van [appellante] dat de rechtbank onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de omstandigheid dat de vreemdelingen niet met behulp van een tolk zijn gehoord, wordt overwogen dat uit hun bij het boeterapport gevoegde verklaringen blijkt dat, nadat hun verklaringen aan hen zijn voorgelezen, zij hebben verklaard daarin te volharden, waarna zij die hebben ondertekend. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat van de juistheid van deze verklaringen dient te worden uitgegaan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat tussen [persoon A] en de vreemdelingen sprake was van een gezagsverhouding. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat [persoon A] heeft verklaard dat hij op de dag van de controle aanwezig was op de bouwlocatie, dat hij, nadat was gebleken dat de vreemdelingen niet over de juiste papieren beschikten, tegen hen heeft gezegd dat zij niet konden werken en dat hij de vreemdelingen uiteindelijk toestemming heeft gegeven om die dag te blijven, waarna zij zijn gestart met de in 2.2. omschreven werkzaamheden. Wat betreft de vraag of de vreemdelingen een beloning hebben ontvangen voor de door hen verrichte werkzaamheden, wordt in aanmerking genomen dat twee van hen hebben verklaard dat hun door [persoon B] was toegezegd dat ze € 15,00 per uur zouden verdienen, dat [persoon B] heeft verklaard dat [persoon A] de vreemdelingen zou betalen en dat uit het boeterapport blijkt dat zij op de dag van de controle ruim een halve dag voor [persoon A] hebben gewerkt. Gelet hierop hadden de vreemdelingen recht op betaling voor de door hen verrichte werkzaamheden. Daargelaten of zij uiteindelijk door [persoon A] zijn betaald, heeft de rechtbank - gelet op het vorenstaande - terecht geoordeeld dat aan het element 'vergoeding' is voldaan. Gelet op het vorenstaande dienen de vreemdelingen te worden aangemerkt als werknemers in de zin van artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU.

2.4.4. In het advies van 9 februari 2011 is, ter staving van het betoog dat [appellante] niet is aan te merken als werkgever van de vreemdelingen, verwezen naar onder meer de arresten van het Hof van 4 november 2010 in zaak nr. C-14/09, Genc, en 11 november 2010 in zaak nr. C-232/09, Danosa (www.curia.europa.eu). Deze arresten geven een invulling van het in artikel 45 van het VWEU neergelegde werknemersbegrip die niet afwijkt van die in het in 2.4.1. vermelde arrest van 30 maart 2006. In het advies van 9 februari 2011 is voorts verwezen naar de conclusie van de Advocaat Generaal van het Hof in zaken nrs. C-307/09 tot en met C-309/09, Vicoplus e.a. In die zaken ging het echter - anders dan in de voorliggende zaak - om een situatie waarin een in een Lid-Staat gevestigde onderneming in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichting werknemers ter beschikking stelde op het grondgebied van een andere Lid-Staat, terwijl uit het - thans gewezen - arrest van het Hof van 10 februari 2011 in die zaken volgt dat in een dergelijke situatie de eis van een tewerkstellingsvergunning niet in strijd is met het in de artikelen 56 en 57 van het VWEU neergelegde vrije verkeer van diensten. Uit voormelde arresten en conclusie is derhalve - anders dan [appellante] betoogt - niet af te leiden dat, indien de arbeidsverhouding tussen de vreemdelingen en [appellante] niet voldoet aan de in 2.4.1. vermelde kenmerken, [appellante] niet mag worden aangemerkt als werkgever van de vreemdelingen in de zin van de Wav. Daar komt bij dat [appellante] niet heeft gemotiveerd waarom het ruime werkgeversbegrip van de Wav een belemmering oplevert van het vrije verkeer van werknemers. Gelet op het vorenstaande en nu [appellante] de vreemdelingen via [plaats], [persoon A] en [persoon B] arbeid heeft laten verrichten en daarmee vergunningplichtig werkgever was, is het in dit geval buiten tot prejudiciële vragen nopen de twijfel dat de minister bevoegd was om tot boeteoplegging over te gaan. Dat, aldus [appellante], uit de uitspraak van 21 september 2011 volgt dat de Afdeling het ruime werkgeversbegrip heeft ingeperkt, leidt niet tot een ander

oordeel. [appellante] heeft immers niet betoogd dat zij, zoals de beboete werkgever in de zaak die tot voormelde uitspraak heeft geleid, louter dient te worden aangemerkt als een afnemer van een willekeurig product of een willekeurige dienst. Het besluit van 17 december 2009 geeft voorts, anders dan in voormelde zaak, blijk van een op de relevante feiten en omstandigheden toegespitste motivering van de conclusie dat [appellante] als werkgever in de zin van de Wav dient te worden aangemerkt. De specifieke omstandigheden op grond waarvan de beboete rechtspersoon in voormelde zaak niet als werkgever in de zin van de Wav kon worden aangemerkt doen zich in de voorliggende zaak derhalve niet voor. Het betoog faalt.

2.5. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vreemdelingen de werkzaamheden als zelfstandigen hebben verricht.

2.5.1. In het arrest van 15 december 2005, C-151/04 en C-152/04, Nadin en Durré, (www.curia.europa.eu) heeft het Hof onder verwijzing naar het arrest van het HvJ EG van 20 november 2001, C-268/99, Jany e.a., (www.curia.europa.eu) in punt 31 overwogen:

"31. Aangezien het hoofdkenmerk van een arbeidsverhouding in de zin van artikel 39 EG-Verdrag is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt, moet als een werkzaamheid anders dan in loondienst in de zin van artikel 43 EG-Verdrag worden aangemerkt, de activiteit die een persoon zonder gezagsverhouding uitoefent (zie arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, Jurispr. blz. I-8615, punt 34 en de aangehaalde rechtspraak)."

2.5.2. Gelet op voormelde jurisprudentie van het Hof is voor de beantwoording van de vraag of de vreemdelingen de werkzaamheden als zelfstandigen hebben verricht, bepalend of sprake is van activiteiten die zonder gezagsverhouding zijn uitgeoefend, waarbij de vraag of de werkzaamheden onder eigen verantwoordelijkheid worden uitgeoefend een rol speelt en voorts de feitelijke situatie van belang is.

2.5.3. De vreemdelingen hebben, gelet op hetgeen hiervoor onder 2.4.3. is overwogen, de werkzaamheden onder gezag van [persoon A] verricht. [appellante] heeft voorts niet, althans niet gemotiveerd weersproken dat de vreemdelingen pas op de bouwlocatie te horen kregen wat hun taken waren, dat zij geen invloed hadden op de inhoud van hun werk, dat [persoon A] zeggenschap had over de uitvoering van het betonvlechtwerk en dat de vreemdelingen met een groepje mensen hetzelfde werk verrichtten en daarbij aanwijzingen kregen. Gelet hierop hebben de vreemdelingen de werkzaamheden niet onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend. Voorts wordt in aanmerking genomen dat de door de vreemdelingen verwachte beloning van € 15,00 per uur niet marktconform is en dat [vreemdeling A] heeft verklaard dat hij geen zelfstandig ondernemer is. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat de vreemdelingen de werkzaamheden niet als zelfstandigen hebben verricht. Het betoog faalt.

2.6. [appellante] betoogt voorts dat, nu de aan haar opgelegde boete een punitieve sanctie betreft, in het licht van het lex mitior-beginsel - dat inhoudt dat de voor de overtreder gunstigste wetgeving moet worden toegepast als deze na de overtreding is gewijzigd - toepassing dient te worden gegeven aan de op 5 november 2011 in werking getreden Beleidsregels boeteoplegging Wav 2011 (hierna: de nieuwe beleidsregels). Zij wijst in dit verband op de toelichting bij artikel 9 van de nieuwe beleidsregels, waarin is vermeld dat een matiging van de opgelegde boete met 50% passend is indien sprake is geweest van arbeid van geringe omvang en duur, die eenmalig heeft plaatsgehad. [appellante] betoogt, onder verwijzing naar hetgeen zij in beroep naar voren heeft gebracht, verder dat - nu zij niet als werkgever in de zin van de Wav is aan te merken en de ingevolge artikel 15, eerste en

tweede lid, van de Wav op haar rustende verplichtingen discriminatoir zijn - ook de wegens overtreding van dat artikel opgelegde boete dient te worden gematigd. [appellante] heeft hiertoe verwezen naar de 'Algemene instructie Handhaving Wet Arbeid Vreemdelingen' van de Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie van 4 mei 2007, waarin is vermeld dat - omdat de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 en 4 van de Wav slechts betrekking hebben op artikel 2 van de Wav - ook vreemdelingen die vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, bijvoorbeeld alle EER onderdanen, onder de werkingssfeer van artikel 15 van de Wav vallen. Deze verplichting geldt evenwel niet ten aanzien van Nederlandse arbeidskrachten die - net als andere EER onderdanen - vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, terwijl voor dat onderscheid geen objectieve rechtvaardiging bestaat, aldus [appellante]. [appellante] betoogt voorts dat, nu de rechtbank heeft overwogen dat het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2 van de Wav is gesteld op € 4.000,00 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling, zij ten onrechte de opgelegde boete van € 24.000,00 wegens drie overtredingen van die bepaling in stand heeft gelaten.

2.6.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 2, 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). 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. Voor zover de nieuwe beleidsregels in dit geval dienen te worden toegepast, leidt het betoog van [appellante] niet tot matiging van de opgelegde boete. In de toelichting bij artikel 9 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav 2011 is immers vermeld dat bij arbeid van geringe omvang en duur, die eenmalig heeft plaatsgevonden, kan worden gedacht aan het eenmalig bereiden van eten, waarbij het boeterapport geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat meer aan de hand is dan werkzaamheden van zeer beperkte aard. Reeds gelet op hetgeen in 2.4.3. is overwogen doet een dergelijke situatie zich in dit geval niet voor. Dit betoog faalt.

2.6.3. [appellante] wordt - gelet op hetgeen in 2.4.3. is overwogen en omdat de vreemdelingen van Bulgaarse nationaliteit zijn en derhalve, anders dan waar [appellante] bij haar betoog van uit gaat, ten tijde van de controle niet vrij waren op de Nederlandse arbeidsmarkt - evenmin gevolgd in haar in beroep gevoerde betoog dat de aan haar opgelegde boete wegens overtreding van artikel 15, eerste en tweede lid, van de Wav op nihil dient te worden gesteld.

2.6.4. Het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav is, indien het een door een natuurlijk persoon begane overtreding betreft, volgens artikel 2 van de beleidsregels € 4.000,00 per persoon per beboetbaar feit. Nu niet in geschil is dat [appellante] een rechtspersoon is, moet het ervoor worden gehouden dat het in de aangevallen uitspraak

vermelde boetenormbedrag een kennelijke verschrijving is. Er bestaat derhalve ook in zoverre geen aanleiding de opgelegde boete te matigen. Ook dit betoog faalt.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Groeneweg
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juli 2012

164-670.