

Vergaderjaar 2005–2006

**17 050**

**Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**29 523**

**Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen)**

**Nr. 332**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2006

Hierbij ontvangt u de evaluatie van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen. Met deze evaluatie wordt de motie Weekers/Rambocus uitgevoerd, waarin de regering wordt verzocht een jaar na invoering van deze nieuwe systematiek de Kamer te rapporteren over de implementatie ervan, de effectiviteit, het aantal recidivegevallen en de reactie van de rechterlijke macht bij het opleggen van de boetes.<sup>1</sup> Mijn toezegging om te bezien of eventuele aanpassing van het boetebedrag gewenst is<sup>2</sup>, zal – vanwege eventuele samenloop van illegale tewerkstelling en betaling onder het wettelijk minimumloon – nader worden bezien bij de invoering van de bestuurlijke boete WML.

### **Evaluatie van bestuurlijke boete in de Wav**

De implementatie van de bestuurlijke boete is succesvol: de doelstellingen van de invoering van een bestuurlijke handhaving worden bereikt. Op diverse punten is door de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving de afhandelingsprocedure *eenvoudiger* geworden. Mede hierdoor is de periode tussen het constateren van een overtreding en het opleggen van de boete aanmerkelijk verkort. In de strafrechtelijke procedure duurde de tijd tussen het constateren van de overtreding en het opleggen van de boete door de strafrechter vaak langer dan een jaar, nu heeft de meerderheid van de overtreeders binnen zeven maanden de boete in huis. Er is een *zeer sterke verhoging* van de boete bij illegale tewerkstelling tot stand gekomen: van gemiddeld € 980 in het strafrechtelijke traject naar € 4000 per illegaal tewerkgestelde werknemer bij een natuurlijk persoon en € 8000 per illegaal tewerkgestelde werknemer bij een rechtspersoon in het bestuursrechtelijke traject. Tot nu toe zijn er nog geen gerechtelijke uitspraken geweest die de boetehoogte ten principale ter discussie hebben gesteld.

Het aantal boeterapporten, zienswijzen, bezwaarschriften en gerechtelijke procedures ligt hoger dan verwacht. Hierdoor staan de doorlooptijden

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003–2004, 29 523, nr. 14.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 17 050, nr. 300.

voor het gewenste lik op stuk beleid onder druk. Om dit tegen te gaan is inmiddels extra capaciteit aangetrokken. Verder zal ik de beleidsregels boeteoplegging aanpassen om meer maatwerk in de boetehoogte te kunnen bieden in specifieke gevallen. Te denken valt aan moeilijk te signaleren look-alike fraude of een situatie waarin op een tewerkstellingsvergunning door een vergissing van derden een andere dan de beoogde werknemer is vermeld. Ik ben van mening dat in deze gevallen matiging mogelijk moet zijn, uiteraard onder de strikte voorwaarde dat de werkgever aan kan tonen actief te goeder trouw gehandeld te hebben. Een zorgpunt is nog wel de snelheid van de inning. Hoewel wordt verwacht dat uiteindelijk meer dan 75% van de boetes wordt geïnd, duurt deze inning erg lang. Dit komt mede door de hoogte van de boetes. Bovendien overtreedt een deel van de bedrijven bewust de regels om er financieel beter van te worden en dit vertaalt zich mogelijk ook in het betalingsgedrag. Om de inning te verbeteren, wordt gewerkt aan overdracht van de inning vanaf 1 januari 2007 van SZW naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Het CJIB heeft ruime ervaring met de inning van boetes en heeft een dwingend imago. De verwachting is dat door de overdracht aan het CJIB de inning sneller zal verlopen.

### **Effectiviteit en recidive**

Ik ga ervan uit dat met de bestuurlijke boete de illegale tewerkstelling een stuk lager ligt dan als deze verhoging van de boete – in combinatie met het toegenomen aantal inspecties van de Arbeidsinspectie – er niet was geweest. Ik zie een preventief effect van de boete ook terug in de recidivecijfers. Het percentage overtredingen bij hercontroles is omlaag gegaan van 37% in 2003, naar 26% in de eerste helft 2006. Het is echter nog niet duidelijk hoe effectief het instrument uiteindelijk is in het terugdringen van illegale tewerkstelling. Het vervolgonderzoek naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen dat gepland is voor eind 2006 moet meer duidelijkheid geven over het bereikte effect van de invoering van de bestuurlijke boete en de toename van het aantal inspecties.

Ik ben ingenomen met de toegenomen belangstelling van sociale partners om oneerlijke concurrentie aan te pakken. Ik zie dit als een belangrijke stap in de aanpak van malafide werkgevers. Sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen in het voorkomen van overtredingen, onder meer door – aanvullend op de voorlichting vanuit de overheid – voorlichting aan werkgevers te geven over de regelgeving en de risico's die werkgevers bewust danwel onbewust lopen als de regelgeving niet wordt nageleefd. Ook het doorgeven van tips over werkgevers die de wet bewust overtreden heeft de samenwerking met de Arbeidsinspectie de laatste jaren versterkt.

Ik verwacht daarom dat de initiatieven van de branches – zoals de NEN-norm voor uitzendbureaus – en de samenwerking met de Arbeidsinspectie met voorlichting en doorgeven van tips waardevolle toevoegingen zijn aan het huidige handhavingbeleid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. A. L. van Hoof

## 1. Inleiding

De regering heeft fors ingezet op de aanpak van illegale tewerkstelling en uitbuiting van illegale werknemers. Een van de initiatieven van de regering om fraude en illegale tewerkstelling door werkgevers tegen te gaan, was de invoering van de bestuurlijke boete. Per 1 januari 2005 is de wetswijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen) in werking getreden. Met de invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen heeft de regering een instrument gekregen om sneller en efficiënter werkgevers aan te pakken die vreemdelingen illegaal te werk stellen.<sup>1</sup> De invoering van de bestuurlijke boete is samengegaan met een (verdere) verhoging van het aantal controles door de Arbeidsinspectie, waardoor de pakkans voor malafide werkgevers is toegenomen. De hogere boete – in combinatie met de hogere pakkans van de werkgever – moet ervoor zorgen dat de werkgever die niet geneigd is zich te houden aan de regelgeving, alsnog ervoor kiest geen werknemers illegaal te werk te stellen.

Met de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving werd beoogd een lik op stuk beleid te voeren waarvan daadwerkelijk een afschrikwekkende werking uitgaat door:

- een vereenvoudiging van de boeteprocedure ten opzichte van het strafrechtelijke traject;
- hogere boetes op te leggen dan tot dan toe gebruikelijk was;
- de periode tussen constatering van de overtreding en het opleggen van een boete aanmerkelijk te bekorten.

De kernvraag van de evaluatie is:

Wat zijn de ervaringen met de bestuurlijke boete bij de bestrijding van illegale tewerkstelling en in hoeverre is aan bovenstaande doelstellingen voldaan.

Daarnaast wordt hier – conform mijn toezegging – bezien of eventuele aanpassing van het boetebedrag gewenst is.<sup>2</sup>

De evaluatie gaat eerst in op wat overtredingen zijn in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen en hoe deze vóór 1-1-2005 in het strafrechtelijke traject werden afgehandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de wijzigingen in de procedure door de invoering van de bestuurlijke boete. In paragraaf 2 worden de resultaten van de bestuurlijke boete besproken. Daarbij wordt tevens een analyse gemaakt van de sectoren en grootte van de bedrijven waar de overtredingen worden gemaakt en het effect dat de bestuurlijke boete sorteert.

### 1.1 Overtredingen Wet arbeid vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Op grond van de Wav moeten werkgevers die een vreemdeling arbeid laten verrichten beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning, tenzij een op grond van de Wav aangegeven uitzondering van toepassing is. Ontbreekt een dergelijke vergunning, dan is sprake van illegale tewerkstelling.

De volgende artikelen van de Wav zijn de basis voor het strafbaar stellen of beboeten van een werkgever:

- Het verbod om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning (art. 2 lid 1 Wav).
- Het niet verstrekken van een afschrift van een geldig identiteitsbewijs

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003–2004, 29 523, nr. 3, p. 1.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 17 050, nr. 300.

van de werknemer door de uitlener; het niet opnemen en bewaren van het afschrift hiervan in de administratie door de inlener en het door de werknemer niet in de gelegenheid stellen van de werkgever om een copie van het identiteitsbewijs te maken. (art. 15 Wav).

Bij *Artikel 2 lid 1* geldt een breed werkgeversbegrip: degene die een ander arbeid laat verrichten is werkgever. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook particulieren bij verbouwingswerkzaamheden werkgever in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen kunnen zijn.

In de wet is bepaald dat de verbodsbepaling niet geldt ten aanzien van de tewerkstelling van een aantal categorieën vreemdelingen. De belangrijkste categorieën zijn onderdanen van de EER (in de omvang tot 1 mei 2004), en vreemdelingen met een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. Daarnaast zijn in het Besluit ter uitvoering van de Wav categorieën vreemdelingen en werkzaamheden opgenomen waarvoor, al dan niet onder nadere voorwaarden, geen tewerkstellingsvergunning is vereist. Is een dergelijke uitzonderingsbepaling van toepassing, dan is geen tewerkstellingsvergunning vereist.

*Artikel 15* heeft betrekking op alle vreemdelingen die worden in- of uitgeleend of waarbij sprake is van aanneming van werk, ook als zij legaal in Nederland verblijven en de werkgever hen zonder tewerkstellingsvergunning mag laten werken. Hiermee vallen ook vreemdelingen die vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, bijvoorbeeld EER-onderdanen, onder de werkingssfeer van artikel 15.

### *1.2 Strafrechtelijke procedure bij overtreding artikel 2 Wav (situatie vóór 1-1-2005)*

Tot de invoering van de bestuurlijke boete werden de overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen strafrechtelijk afgedaan. In de strafrechtelijke praktijk was op het moment dat de strafrechter de boete oplegde veelal ten minste een jaar verstreken nadat de Arbeidsinspectie de overtreding had geconstateerd. Dit had te maken met de gevolgde procedure en de werklust binnen het Openbaar Ministerie. Het onderzoek van de AI nam enkele maanden in beslag. Een onderdeel van dit onderzoek was de berekening van het financiële voordeel dat de overtreder had genoten. Deze berekening diende om de onderbouwing van het proces-verbaal te versterken en voor het vaststellen van de boetehoogte. Hiertoe was onder andere administratief onderzoek nodig om te bekijken hoe lang de illegaal tewerkgestelde werknemer al werkte en wat betrokkene verdiende. Voor overtredingen van art. 15 werden in de regel alleen waarschuwingen afgegeven. Slechts incidenteel werd voor overtredingen van artikel 15 een proces-verbaal opgemaakt.

Nadat de AI het proces verbaal had ingediend bij het Openbaar Ministerie (OM), besliste het OM of zij de zaak met een transactievoorstel afdeed, dan wel de zaak voorbracht bij de strafrechter. In net iets minder dan 90% van de door de Arbeidsinspectie aangebrachte zaken deed het Openbaar Ministerie deze beoordeling binnen 3 maanden. Na het aanbrengen van het dossier bij de rechtbank, stelde de rechtbank vervolgens een zittingsdatum vast. Bijna 90% van de in de jaren 2000–2002 beoordeelde zaken leidde tot een sanctie, meestal een transactie (zie tabel 1).<sup>1</sup> De strafrechtelijke boete bedroeg voor 1 januari 2005 gemiddeld € 984 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling. Een eventueel hoger beroep op de uitspraak van de rechter had een schorsende werking op de betaling van de boete.

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: Stand van zaken 2004. Tweede Kamer 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2.

**Tabel 1: Afhandeling WAV-strafzaken naar jaar van 1e beoordeling (- jaar indiening proces-verbaal).<sup>1</sup>**

Jaar 1 <sup>e</sup> beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond				
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/ overdracht	
2000	633	0%	1%	36%	51%	11%	0%	
2001	748	2%	0%	38%	47%	13%	1%	
2002	761	3%	0%	35%	52%	10%	1%	
2003	781	18%	5%	19%	48%	8%	1%	

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: Stand van zaken 2004. Tweede Kamer 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2, p. 73, tabel 5.5.

De Arbeidsinspectie had bij de afdoening van de zaken hierbij te maken met negentien arrondissementen van de rechterlijke macht. De wijze van procedure en behandeling en de opgelegde boetes verschilden aanzienlijk over de verschillende arrondissementen. Het percentage transacties liep uiteen van 32% in Alkmaar tot 67% in Middelburg en Dordrecht. Het percentage dagvaardingen liep uiteen van 25% in Dordrecht tot 58% in Alkmaar, het percentage sepot van 0% in Middelburg tot 24% in Groningen. Transactiebedragen varieerden van € 750 (Alkmaar) tot € 1100 (Amsterdam). Vonnissen varieerden tussen € 844 (Groningen) en € 1460 (Den Bosch). De stelregel was dat bij recidive de officier € 1800 per overtreding vorderde.<sup>1</sup>

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 1999 reeds dat de mogelijkheden om frauderende werkgevers aan te pakken tekort schoten. In het rapport van 2004 van de ARK over fraudebestrijding geeft de Algemene Rekenkamer aan dat dit ook blijkt uit de hoge mate van recidive in de periode van november 2002 tot medio 2004. Van de 327 hercontroles die de Arbeidsinspectie uitvoerde bij werkgevers die in overtreding waren, werd bij 34% opnieuw een proces-verbaal opgemaakt.<sup>2</sup> Ondanks overleg met het Openbaar Ministerie en de opname in het proces-verbaal van de zogeheten voordeelberekening heeft geen substantiële verhoging van de boete- en transactiebedragen plaatsgevonden.

### 1.3 Bestuursrechtelijke procedure bij overtreding artikel 2 en 15 (situatie na 1-1-2005)

Hieronder wordt ingegaan op de manier waarop de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen is geïmplementeerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen

- het moment dat het beboetbare feit wordt geconstateerd en het boeterapport dat hieruit volgt;
- de beoordeling van het boeterapport en het opleggen van een eventuele boete;
- de behandeling van een eventueel bezwaar;
- en de inning van de boetes.

#### 1.3.1 Procedure

In principe worden overtredingen van art. 2 en 15 van de Wet arbeid vreemdelingen bestuursrechtelijk afgedaan. Als een overtreder herhaaldelijk in de fout gaat (herhaalde recidive), komt de overtreder in aanraking met de strafrechter. Een beboetbaar feit wordt namelijk een strafbaar feit als binnen een periode van 48 maanden voorafgaand aan de overtreding tweemaal voor eenzelfde feit, elk afzonderlijk in een periode van maximaal 24 maanden voorafgaand aan dat feit, een bestuurlijke boete is opgelegd en onherroepelijk is geworden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderzoek naar de effectiviteit van het opnemen van een voordeelberekening in processen-verbaal bij overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen, december 2003.

<sup>2</sup> Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: Stand van zaken 2004. Tweede Kamer 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2, p. 51.

<sup>3</sup> Een boete is onherroepelijk als er geen rechtsmiddelen meer tegen aangewend kunnen worden. Dat betekent dus dat er geen bezwaar, beroep of hoger beroep meer ingesteld kan worden, ofwel omdat het in die fase al behandeld is ofwel omdat de termijn waarbinnen je dat moet doen verstreken is.

Er is in de wet onderscheid gemaakt tussen degene die een overtreding constateert (de toezichthouder, doorgaans de AI-inspecteur) en de degene die de boete oplegt (de boeteoplegger), de afdeling bestuurlijke boete van de Arbeidsinspectie. Na constatering van een gedraging in strijd met de Wav maakt de toezichthouder een boeterapport op. In het boeterapport worden de feiten en omstandigheden omschreven op basis waarvan de inspecteur heeft geconcludeerd dat sprake is van een beboetbaar feit. Het boeterapport heeft de functie die het proces-verbaal heeft in het strafrechtelijke traject. Een aantal activiteiten is bij de overgang op de bestuurlijke boete komen te vervallen. Het opmaken van een voordeeltberekening, het nagaan of een vacature is gemeld bij CWI en in een aantal gevallen het onderzoeken van de administratie is niet meer nodig. Anders dan bij de strafrechtelijke afdoening zijn omstandigheden als bijvoorbeeld het behaalde financiële voordeel of een beroep op noodsituaties geen elementen die meewegen bij het vaststellen van de boetehoogte. Een door een inspecteur opgemaakt boeterapport wordt gestuurd naar de boeteoplegger en een afschrift wordt gestuurd naar de belanghebbende.

De boeteoplegger toetst of in het boeterapport afdoende is bewezen of het beboetbare feit heeft plaatsgevonden. De boeteoplegger legt, met inachtneming van wat door belanghebbende in de zienswijze naar voren is gebracht, door middel van een boetebeschikking namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de boete op. Binnen de Arbeidsinspectie heeft de boeteoplegger een toetsende en kwaliteitsborgende functie. Het feit dat er één landelijke boeteoplegger is, leidt tot uniformiteit in het boetebeleid. Verschillen zoals die zich ten tijde van de strafrechtelijke handhaving tussen de diverse arrondissementen nog konden voordoen, zijn nu in principe niet meer mogelijk.

Waar bij de strafrechtelijke afdoening de AI, het Openbaar Ministerie en de strafrechter in verschillende fases betrokken zijn bij het aanhangig maken van de zaak, het oordelen over de bewijsvoering en het vaststellen van de straf, gebeurt dit nu geheel door de Arbeidsinspectie. Ook het afhandelen van een bezwaar tegen een opgelegde boete wordt behandeld door de Arbeidsinspectie. Bij de behandeling van het bezwaar is er een scheiding tussen de boeteoplegger en de behandelaar van bezwaren. Bij het bezwaar wordt de beschikking van de boeteoplegger in heroverweging genomen door de afdeling Juridische Zaken van de Arbeidsinspectie. Hiertoe worden alle aangedragen feiten opnieuw bekeken. Ten behoeve van deze beslissing op bezwaar wordt aan belanghebbende de gelegenheid geboden om in een hoorzitting zijn bezwaarschrift nader toe te lichten.

Pas als een werkgever in beroep gaat tegen de beslissing op zijn bezwaar, komt de rechterlijke macht aan bod. Een beroep wordt behandeld door de bestuursrechter, een eventueel hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Eerder kan de voorzieningenrechter al worden ingeschakeld tijdens de bezwaarfase als men uitstel van betaling wil verkrijgen tot na de beslissing op bezwaar; aan de rechter wordt dan verzocht de boetebeschikking te schorsen, waardoor de betalingsverplichting wordt opgeschort. De voorzieningenrechter beslist in principe slechts over het verlenen van uitstel van betaling en niet over de juistheid van de beschikking als zodanig; bij de vraag of uitstel van betaling moet worden verleend, vormt de voorzieningenrechter zich echter wel een voorlopig oordeel over de juistheid van de boetebeschikking.

### 1.3.2 Boetehoogte

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de maximale boetes die per overtreding kunnen worden opgelegd en de feitelijke boetes die door de Arbeidsinspectie per overtreding worden opgelegd. De maximale boetehoogte geeft de wettelijke maxima die voor een overtreding kunnen gelden. Binnen dit maximum boetebedrag moet de boete worden vastgesteld die uiteindelijk wordt opgelegd voor een overtreding van de wet arbeid vreemdelingen: de feitelijke boete. Bij de bestuurlijke boete is met betrekking tot de maximale boetes aangesloten bij de boetecategorieën die de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafrecht kent (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht).<sup>1</sup> Hiervoor gelden maximumbedragen per overtreding van € 11 250 voor natuurlijke personen en € 45 000 voor rechtspersonen.

De Arbeidsinspectie werkt met vaste bedragen (boetenormbedragen) per beboetbaar feit. De boetenormbedragen zijn opgenomen in de Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen. Het hanteren van deze boetenormbedragen vereenvoudigt de procedure.

Naar aanleiding van de motie Weekers/Rambocus<sup>2</sup> is de bestuurlijke boete vastgesteld op € 4 000 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling voor natuurlijke personen (particulieren, eenmanszaak) en € 8 000 voor rechtspersonen en daaraan gelijkgestelde rechtsvormen. Dit gaat bijvoorbeeld om een vof, maatschap of een rederij. Is sprake van administratieve tekortkomingen bij in- en uitleen van vreemdelingen of aanneming van werk, dan bedraagt de boete € 1 500 per tekortkoming voor zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon. Als sprake is van recidive wordt het boetebedrag verhoogd met 50% tot respectievelijk € 6 000 en € 12 000, of € 2 250. Dit is het geval als er nog geen 24 maanden zijn verstreken nadat de voorgaande boete onherroepelijk is geworden.

Een overtreding van artikel 15 lid 1, 2 en/of 3 kan gepaard gaan met een overtreding van artikel 2 lid 1. Beide beboetbare feiten worden onafhankelijk van elkaar beboet. Indien er sprake is van een uitleen/inleen situatie krijgt zowel de inlener als de uitlener een boete voor de overtreding van art. 2.

### 1.3.3 Termijnen in procedure

Een element van de afschrikwekkende werking van de bestuurlijke boete is het lik op stuk beleid en dus een zo vlot mogelijke afhandeling van overtredingen. De Wav voorziet in een aantal wettelijke termijnen die aangeven binnen welke periode bepaalde stappen in het handhavende traject gezet moeten zijn (artikelen 18b lid 1, 19e lid 3, 19g lid 1, 19h lid 1 en 19j). De tijd tussen het constateren van de overtreding en het afronden van de boetebeschikking is opgebouwd uit een periode voor het opstellen van het boeterapport en een periode voor het opstellen van de beschikking.

Het opmaken van het boeterapport dient volgens de wet «zo spoedig mogelijk na constatering van het beboetbare feit» te geschieden. Met deze formulering wordt recht gedaan aan het feit, dat niet vooraf aan te geven is hoe lang het onderzoek duurt dat nodig is om het boeterapport te voltooien. Een belangrijke bepalende factor is de ingewikkeldheid van de zaak en het onderzoek: hoe meer werkgevers betrokken zijn, hoe ingewikkelder de zaak ligt. Het vaststellen van het werkgeversschap, de identiteitsvaststelling van de vreemdeling, het inwinnen van informatie in het buitenland, het bepalen of sprake is van zelfstandig ondernemerschap zonder personeel (ZZP), het moment waarop de werkgever gehoord kan worden: het zijn elementen die van invloed zijn op de tijdsduur die nodig

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om de vierde respectievelijk vijfde boetecategorie.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 523, nr. 14.

is om zorgvuldig en volledig een boeterapport op te stellen. Anderzijds: bij de eenvoudige zaken waarbij een vreemdeling bij de eigen werkgever tewerkgesteld is en de betrokkenen volledige medewerking verlenen is minder tijd nodig dan gemiddeld. Als voorlopige norm is bij de inwerking-treding van de bestuurlijke boete geformuleerd dat het opstellen en verzenden van het boeterapport in 80% van de gevallen binnen een termijn van 6 weken na datum van de inspectie moet worden voltooid.

De boeteoplegger stelt de belanghebbende in kennis van het voornemen om hem een boete op te leggen. De boeteoplegger geeft daarbij aan dat de belanghebbende binnen 2 weken de mogelijkheid heeft om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken. Na deze 2 weken zal de afdeling bestuurlijke boete vaststellen of er een boete wordt opgelegd en wat de hoogte van de boete is.

Het opmaken van de boetebeschikking dient te geschieden binnen 13 weken na dagtekening van het boeterapport. Dit is een termijn van orde. De boete kan ook na deze 13 weken worden opgelegd, mits er nog geen 2 jaar zijn verstreken sinds de constatering van het beboetbare feit. Na 2 jaar vervalt de bevoegdheid om een boete op te leggen. Als belanghebbende het niet eens is met de boetebeschikking heeft hij 6 weken de tijd om bezwaar in te dienen. Ook na een eventuele beslissing in de bezwaar-procedure geldt een termijn van 6 weken om beroep aan te tekenen of vervolgens om in hoger beroep te gaan. Na deze 6 weken is een eventuele boete onherroepelijk. De termijn van 6 weken is een fatale termijn; overschrijding ervan leidt tot verlies van het rechtsmiddel.

Degene aan wie de boete is opgelegd, moet de boete binnen zes weken na bekendmaking betalen. Het instellen van bezwaar of beroep tegen de boetebeschikking heeft geen schorsende werking. Als de boete na het verstrijken van de zes weken nog niet is betaald, wordt een aanmaning gestuurd. In deze aanmaning wordt aangegeven dat binnen een termijn van twee weken alsnog aan de verplichtingen moet worden voldaan. Wanneer ook na het verstrijken van die termijn niet is betaald, wordt de boete, verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten, bij dwangbevel gevorderd.

---

Samenvattend: Wettelijke termijnen

Controle – insturen boeterapport naar de boeteoplegger	Zo spoedig mogelijk; streven is binnen 6 weken na constateren beboetbaar feit
Ontvangst BR – boetebeschikking	Binnen 13 weken na dagtekening van het boeterapport
Bezwaar aantekenen	Binnen 6 weken na dagtekening van de boetebeschikking
Betalingsverplichting	Binnen 6 weken na dagtekening van de boetebeschikking
Moment aanmaning	Zo spoedig mogelijk na betaaltermijn van 6 weken
Dwangbevel	Zo spoedig mogelijk als na de aanmaning niet binnen 2 weken betaald is
Beroep of hoger beroep aantekenen	Binnen 6 weken na bekendmaken beslissing op bezwaar of uitspraak van de rechter

---

De beoogde totale lengte van de procedure van het moment dat een controle is uitgevoerd door de inspectie tot het moment dat de boetebeschikking wordt verzonden is daarmee maximaal 19 weken: 6 weken voor opstellen boeterapport en maximaal 13 weken voor opstellen van de beschikking.



## 2. Ervaringen met bestuurlijke boete

### 2.1 Inleiding

Het aantal overtreders dat de Arbeidsinspectie aanpakt en het totale opgelegde boetebedrag is de afgelopen jaren fors toegenomen. Mede op grond van een amendement bij de SZW begroting 2003 van het Tweede Kamerlid Verburg is de inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid: van ongeveer 65 fte's in 2003 tot 171 fte's in 2005. Het aantal inspecties is navenant omhoog gegaan van circa 3 900 in 2003 naar 8 630 in 2005. In 2006 zal het aantal zaken verder stijgen naar ca. 10 500 zaken.

### 2.2 Resultaten: aantallen boetes en hoogte boete

Bij de in totaal 8 630 uitgevoerde controles die in 2005 zijn uitgevoerd, zijn bij circa 2 200 controles overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen geconstateerd, waarbij boeterapporten aan één of meer werkgevers zijn aangezegd. Indien bij een overtreding van de Wav meer werkgevers zijn betrokken, wordt al deze werkgevers een boete aangezegd. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij uitzendbureaus of onderaannemers. In totaal zijn dan ook ruim 2 500 boeterapporten naar de boeteoplegger verzonden. In ca. 10% van de gevallen ging illegale tewerkstelling samen met het ontbreken van een afschrift van het identiteitsdocument van de vreemdeling bij in- en uitleen van de tewerkgestelde. Bij de 2 200 zaken waarbij een overtreding werd geconstateerd zijn 4 656 illegaal tewerkgestelden betrokken. In 2004 werden 1 063 processen verbaal wegens overtreding van de Wav opgemaakt. Deze hadden betrekking op 2 810 illegaal werkende vreemdelingen. In 2003 ging het nog om 731 processen verbaal.

Het totale bedrag dat naar aanleiding van de inspecties wordt opgelegd, is gestegen van € 3 miljoen in 2004 tot meer dan € 26 miljoen in 2005. Hierbij is bijna de helft van de boetes in 2006 opgelegd.

Het gemiddelde boetebedrag *per overtreding* wordt bepaald door de boetenormbedragen. De boetehoogte per overtreding is naast de vraag of de werkgever een rechtspersoon of een natuurlijk persoon was afhankelijk van de vraag of er sprake was van een in- of uitleensituatie waarbij een overtreding van art. 15 werd geconstateerd.

Van de boetebeschikkingen van 1 januari 2005 tot en met april 2006 werden net iets meer dan de helft van de boetebeschikkingen opgelegd aan rechtspersonen (55%). De natuurlijke personen die een boetebeschikking hebben gekregen, voeren over het algemeen eenmanszaken. In 5% van de boetebeschikkingen betreft het particulieren. Ca. 10% van de boeterapporten waren gericht op uitzendbureaus. In ca. 24% van de boeterapporten werd naast een boete voor illegale tewerkstelling ook een overtreding van art. 15 geconstateerd.

Het gemiddelde boetebedrag was over deze periode bijna € 13 000 *per overtredende werkgever*. De meeste boetebedragen waren minder dan € 10 000. In 27% van de boetebeschikkingen was de boete minder dan € 5 000. Hierin zitten relatief veel boetes van € 4000 vanwege het relatief grote aantal eenmanszaken bij wie een overtreding is geconstateerd. In 38% was dit tussen de € 5 000 en € 10 000. In 1% van de boetebeschikkingen is het boetebedrag meer dan € 100 000 (zie tabel 2). Hierbij ligt het gemiddelde bedrag op bijna € 10 000 voor een particulier, ruim € 7 000 voor een eenmanszaak, ruim € 15 000 voor een werkgever die rechtspersoon is, ruim € 18 000 voor een uitleener en bijna € 20 000 voor een inlener.

**Tabel 2: Hoogte boetebeschikkingen per werkgever**

Boetebedrag	Aantal	Frequentie (in %)
0-5000	465	27,1
5000-10 000	659	38,4
10 000-15 000	107	6,2
15 000-20 000	228	13,3
20 000-30 000	128	7,5
30 000-40 000	52	3,0
40 000-50 000	37	2,2
50 000-75 000	19	1,1
75 000-100 000	2	0,1
100 000-150 000	12	0,7
100 000-250 000	6	0,4
Totaal	1714	

In enkele in de beleidsregels beschreven situaties wordt de boete gematigd. Als bij een overtreding van artikel 15 niet gelijktijdig sprake is van illegale tewerkstelling vindt matiging plaats: als er meerdere vreemdelingen waarvoor het vrij verkeer van werknemers geldt zijn betrokken bij de overtreding, wordt dit gezien als één tekortkoming. Ook bij het achterwege laten van notificatie vooraf bij grensoverschrijdende dienstverlening wordt de boete gematigd als notificatie alsnog binnen 2 weken na een controle plaatsvindt. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt voorts de mogelijkheid om bij bijzondere, individuele omstandigheden over te gaan tot matiging van de boete. Voor de uitwerking van deze mogelijkheid tot matiging zijn nog geen criteria geformuleerd. Als gevolg daarvan is tot op heden niet van deze laatstgenoemde mogelijkheid tot matiging gebruik gemaakt. Dit heeft in een beperkt aantal gevallen geleid tot twijfel, soms ook bij de rechterlijke macht, over de redelijkheid van de boetehoogte in specifieke gevallen. Te denken valt aan moeilijk te signaleren look-alike fraude of een situatie waarin op een tewerkstellingsvergunning door een vergissing van derden een andere dan de beoogde werknemer is vermeld. Matiging van het boetebedrag, dat wil zeggen afwijking van de boetenormbedragen, zou in dergelijke gevallen mogelijk moeten zijn, uiteraard onder de voorwaarde dat de werkgever aantoonbaar te goeder trouw heeft gehandeld.

### 2.3 Termijnen bestuursrechtelijke procedure

#### 2.3.1 Van controle tot insturen boeterapport naar boeteoplegger

In 23% van de zaken werd het boeterapport binnen de beoogde 6 weken na het constateren van het beboetbare feit naar de boeteoplegger gestuurd. 65% van de boeterapporten werd binnen 3 maanden naar de boeteoplegger verzonden. Hiermee is een aanzienlijke versnelling bereikt ten aanzien van de streefdatum die in het jaarplan 2004 van de AI is opgenomen ten aanzien van de tijdigheid van verzending van processen-verbaal Wav: 60% binnen van de processen verbaal dient binnen zes maanden te zijn verzonden. Vooral de steeds ingewikkelder wordende constructies om de beperkingen van het vrij verkeer van werknemers te omzeilen (met vrij verkeer van diensten en zzp-schap) vragen meer tijd dan de beoogde 6 weken. Voorts worden hoge eisen gesteld aan de onderbouwing van de boeterapporten om de juridische afbreukrisico's in de rest van de procedure tot een minimum te beperken. Hiermee is de termijn voor het opmaken van het boeterapport langer dan beoogd, maar toch aanmerkelijk sneller dan vóór de invoering van de bestuurlijke boete.

### 2.3.2 Van ontvangst boeterapport tot verzenden boetebeschikking

In de periode van 1 januari 2005 tot 1 augustus 2006 werd 45% van de boetebeschikkingen binnen 13 weken na het verzenden van het boeterapport aan de boeteoplegger afgehandeld. Bijna 80% werd binnen 20 weken afgehandeld. Door het hogere dan verwachte aantal boeterapporten en het fors hogere aantal zienswijzen dan voorzien staat deze termijn van orde onder druk. Om de termijnen kort te houden is daarom extra menskracht bij de boeteoplegger aangenomen.

### 2.4 Kans dat boeterapport leidt tot uiteindelijke boeteoplegging

De kans dat een opgemaakt boeterapport leidt tot het onherroepelijk opleggen van een bestuurlijke boete, hangt af van de vraag of

- de boeteoplegger het beboetbare feit bewezen acht;
- de behandelaar van het bezwaar het beboetbare feit bewezen acht;
- de rechterlijke macht in beroep of hoger beroep van mening is dat een boete terecht is opgelegd.

#### 2.4.1 Percentage boeterapporten dat leidt tot een boete

De kans dat een boeterapport leidt tot het opleggen van een boete is zeer groot. In 4% van de zaken dat een boeterapport is opgemaakt is geen boete opgelegd. In deze gevallen is de boeteoplegger van mening dat een boete bijvoorbeeld door de aangedragen feiten onvoldoende kan worden bewezen.

#### 2.4.2 Bezwaar en Beroep

Over het algemeen wordt de opgelegde boete bevestigd in de bezwaarprocedure. Tot en met het tweede kwartaal 2006 zijn er 1025 bezwaarschriften ingediend. Dit betekent dat in ca. 50% van de boetebeschikkingen een bezwaar wordt ingediend.<sup>1</sup> Van de 451 afgeronde bezwaarschriften waren er 368 ongegrond verklaard, 56 niet ontvankelijk, zijn 10 bezwaarschriften ingetrokken en waren 27 bezwaren gegrond of gedeeltelijk gegrond. Dit betekent dat bij ca. 5,9% van de afgehandelde zaken het boetebesluit om verschillende redenen, bijvoorbeeld nieuwe feiten, geheel of gedeeltelijk werd herroepen.

In de beroepszaken tot nu toe heeft de bestuursrechter nog geen problemen gehad met de boetehoogte voor overtredingen van de Wav: het boetenormbedrag van € 4 000 of € 8 000 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling wordt niet onevenredig hoog gevonden, omdat illegale tewerkstelling als een ernstige overtreding wordt gezien. Wel zijn enkele uitspraken gedaan, voornamelijk in voorlopige voorzieningsprocedures, waarin de rechter concludeerde dat bij de boeteoplegging onvoldoende, dan wel onvoldoende kenbaar uit de boetebeschikking, rekening was gehouden met de financiële draagkracht van belanghebbende.

Er is tot en met juli 2006 154 keer een beroep bij de rechterlijke macht ingediend. Hiervan zijn er 44 zaken afgehandeld. Bij 24 gevallen is het beroep ongegrond verklaard, in 4 gevallen is het beroep niet ontvankelijk verklaard, in 5 gevallen is het beroep ingetrokken. In 11 gevallen is het beroep (gedeeltelijk) gegrond verklaard. De beroepen gaan onder meer over de vraag of de werkgever verantwoordelijk gesteld kon worden voor de illegale tewerkstelling, of er «echte» werkzaamheden waren en of het in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening – om ter beschikking stellen van arbeid ging.

---

<sup>1</sup> Rekening houdende met de bezwaarperiode is hier gekeken naar het aantal bezwaren ten opzichte van het aantal boetebeschikkingen tot en met half mei 2006. Dit waren er ongeveer 2 000.

Tot en met het eerste kwartaal 2006 is er 9 keer een hoger beroep ingediend, waarbij dit 2 keer is gebeurd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Per 27 juli zijn er 7 hoger beroepszaken afgehandeld. Hierbij is de besluitvorming van SZW telkens ondersteund. In twee zaken betrof dit een hoger beroep van SZW naar aanleiding van het oordeel van de rechter dat aan een vof geen boete opgelegd kon worden omdat naar haar oordeel het boetesysteem voor vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid niet goed in de wet opgenomen was. Tegen deze beslissing is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in hoger beroep gegaan. Deze hoger beroepen zijn gegrond verklaard, zodat de rechtbank een nieuwe beslissing moet nemen rekening houdend met het oordeel van de Raad van State. In een derde zaak bevestigde de Raad van State dat er sprake was van werkgeverschap en dus een boete kon worden opgelegd.

Het hogere aantal boetebeschikkingen heeft geleid tot een hoger dan verwacht aantal bezwaren. Ook is in meer gevallen dan verwacht gedurende de bezwaarfase door middel van een verzoek om een voorlopige voorziening aan de rechter werd gevraagd uitstel van betaling toe te kennen. Daarom is bij de afdeling Juridische Zaken van de Arbeidsinspectie extra capaciteit aangenomen.

## 2.5 Inning

Voor een afschrikwekkende werking van de bestuurlijke boete is niet alleen van belang dat een boete wordt opgelegd, maar ook dat deze kan worden geïnd.

In 2005 is € 13,2 miljoen aan boetes opgelegd. Hiervan is medio augustus 2006 ruim 55% ontvangen, een bedrag van € 7,3 mln. Van het niet geïnde bedrag zal naar verwachting een bedrag van € 1,4 mln (11%) worden geïnd via een betalingsregeling. € 4 mln (30%) staat daarnaast uit ter inning bij de deurwaarders. Op dit moment is duidelijk dat € 0,5 mln (4%) niet kan worden geïnd doordat de beboete partij geen verhaal biedt, bijvoorbeeld door faillissement of opheffing van het bedrijf waarbij de eigenaren niet getraceerd kunnen worden. Uiteindelijk wordt verwacht dat tenminste 75% van de in 2005 opgelegde boetes zal worden geïnd.<sup>1</sup>

In vergelijking tot de inning van boetes bij andere regelingen, is het betalingsgedrag bij boetes op illegale tewerkstelling een stuk slechter dan bij boetes die worden ingesteld in het kader van overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet) of de Arbeidstijdenwet (ATW). Bij de Arbo-wet was medio augustus 2006 98% van de boetes van 2005 geïnd (totale hoogte bijna € 7 miljoen). Bij de ATW is 100% geïnd van ruim € 30 000. Voor het verschil in betalingsgedrag zijn verschillende redenen denkbaar. Ten eerste is de gemiddelde boete voor een werkgever een stuk lager bij de Arbo (€ 2689) en de ATW (€ 1016). Ten tweede gaat het bij Wav-boetes vaak om eenmanszaken in de tuinbouw/horeca en particulieren. Bij de Arbo- en ATW-boetes gaat het vaak om grotere bedrijven die makkelijker de boete kunnen betalen en waar reputatie van het bedrijf een grotere rol speelt. Ook zal het bij Wav-boetes eerder gaan om bedrijven die bewust een overtreding hebben begaan om een financieel voordeel te behalen. Dat vertaalt zich mogelijk ook in het betalingsgedrag.

## 2.6 Achtergrond overtredende werkgevers

### 2.6.1 Sectoren

Het percentage overtredingen verschilt per sector. Vooral in de bouw, de horeca, bij de krantenbezorging, bij distributiecentra en bij bakkerijen

---

<sup>1</sup> Het uiteindelijke resultaat van de inning door de deurwaarders in relatie tot deze specifieke doelgroep is nog moeilijk in te schatten.

worden relatief veel overtredingen aangetroffen. Het aantal boeterapporten was als volgt over de sectoren verdeeld:

	controles	Controleresultaat boeterapport	%Resultaat boeterapport
Horeca	2 039	607	30%
Bouw	1 134	413	36%
Land- en tuinbouw	1 933	390	20%
Bakkerijen	201	103	51%
Uitzendbureaus	899	93	10%
Vlees- en visverwerking	254	65	26%
Autohandel	269	64	24%
Distributiecentra	110	41	37%
Schoonmaak	132	23	17%
Overig	1 662	402	24%
<b>Totaal</b>	<b>8 633</b>	<b>2 201</b>	<b>25%</b>

Dat de bouw en horeca relatief hoog scoren komt overeen met de resultaten van het onderzoek van Regioplan naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen.<sup>1</sup> Het percentage distributiecentra wordt sterk beïnvloedt door de controles bij de krantenbezorging.<sup>2</sup> Dat in bovenstaande tabel bij uitzendbureaus relatief weinig illegale tewerkstelling wordt aangetroffen, betekent niet dat er heel weinig boeterapporten voor uitzendbureaus worden opgemaakt. De hierboven vermelde cijfers betreffen onderzoeken die rechtstreeks bij uitzendbureaus worden uitgevoerd en waarbij alleen de administratie wordt gecontroleerd. Als echter bij een controle in een van de andere sectoren een uitzendbureau betrokken is, wordt deze niet als zodanig onder de categorie «uitzendbureaus» geregistreerd. Er zijn in 2005 in totaal ca. 230 boetebeschikkingen tegen uitzendbureaus opgemaakt.

Opvallend is de stijging in het aantal overtredingen in de bouw, van 18% in 2003 naar 36% in 2005 en de horeca, van 22% in 2003 naar 30% in 2005 (voor resultaten van 2003 en 2004 zie bijlage)<sup>3</sup>. De land- en tuinbouw is redelijk stabiel gebleven van 17% in 2003 naar 20% in 2005. De toename van het controleresultaat in de bouw is grotendeels te verklaren door de toename van het aantal controles bij particulieren. In de horeca geldt dat dankzij een steeds betere risico-analyse en toenemende kennis over de sector en de deelsectoren doeltreffender gewerkt wordt. Ook de samenwerking met ander handhavende diensten in interventieteams is effectief gebleken.

## 2.6.2 Grote bedrijven die boeterapport kregen

77% van de boeterapporten werd opgemaakt voor overtredingen bij werkgevers (incl. particulieren) die minder dan 10 werknemers in dienst hadden. 19% van de beboete werkgevers hadden 10 tot 100 werknemers in dienst en 4% van de werkgevers hadden meer dan 100 werknemers in dienst.

## 2.7 Constructies

In toenemende mate wordt de Arbeidsinspectie geconfronteerd met het gebruik van constructies om de tewerkstellingsvergunningplicht voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa te omzeilen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruik te maken van (schijn) zelfstandigen zonder personeel, koop- verkoopconstructies of door notificatie van een dienst die feitelijk bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeid.

<sup>1</sup> Mosselman, M en C. van Rij, Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, Regioplan, december 2005. Figuur 2.1.

<sup>2</sup> Zonder de controles bij de krantenbezorging is dit 29%.

<sup>3</sup> De vergelijking tussen 2005 en eerder is slechts indicatief: de cijfers van 2005 met de voorgaande jaren slechts gedeeltelijk vergelijkbaar, doordat in 2005 op een andere wijze van rapportage is overgegaan en in de bouw meer nadruk op tewerkstelling bij particulieren heeft gelegen.

Het zzp-schap komt de AI voornamelijk tegen in de bouw en de land- en tuinbouw. In de bouw waren er van de 5 843 aangetroffen werknemers, 324 zzp'ers (123 NL-zzp'ers en 201 niet-NL zzp'ers). Van deze 201 niet Nederlandse zzp'ers waren er 110 schijn-zzp, in de resterende 91 gevallen was men daadwerkelijk zzp'er. In de land- en tuinbouw gaat het om een marginaal aantal: van de ca. 10 000 gecontroleerde werknemers waren er 33 niet-Nederlandse schijn-zzp'ers.

De notificatieregeling voor grensoverschrijdende dienstverlening is per december 2005 ingegaan. Over de eerste 7 maanden zijn er ca. 3 000 notificaties geweest voor meer dan 11 000 vreemdelingen. Bij deze cijfers moet worden opgemerkt dat één persoon vaak bij meerdere klussen wordt ingezet en telkens wordt genotificeerd. Het aantal vreemdelingen dat in het kader van de dienstverlening is genotificeerd is daarom lager dan het aantal van 11 000. De meeste notificaties vinden plaats in de bouw. Er zijn echter bijvoorbeeld ook diverse meldingen in de champignonteelt en bij rietdekkers. De indruk van de AI is dat bij de bouw de notificaties over het algemeen in orde zijn, maar dat dit bij meldingen in de land- en tuinbouw veelal niet het geval is. Tot medio 2006 heeft de AI meer dan 100 controles gedaan waarbij genotificeerd was of genotificeerd had moeten worden. In meer dan 50% van de gevallen is of wordt een boeterapport opgemaakt tegen de werkgever(s); meestal omdat de dienstverlening feitelijk blijkt te bestaan uit het ter beschikking stellen van arbeid. De werkgever moet in dat geval over een tewerkstellingsvergunning beschikken. Om tot een boetebeschikking te komen is bij deze zaken veelal meer tijd nodig dan gemiddeld. Dit komt onder meer omdat noodzakelijke gegevens vaak uit het buitenland verkregen moeten worden en meerdere werkgevers betrokken zijn.

### *2.8 Effect van invoering bestuurlijke boete*

Wat het effect is van de bestuurlijke boete op het nalevingsniveau van de Wet arbeid vreemdelingen is op dit moment nog niet goed te zeggen. Om dit te bepalen moet bekeken worden wat het verschil is tussen het nalevingsniveau van de Wav van voor en na de invoering van de bestuurlijke boete. Het nalevingsonderzoek van Regioplan van december 2005 heeft grotendeels betrekking op de periode voorafgaand aan de invoering van de bestuurlijke boete en uitbreiding van het aantal controles door de Arbeidsinspectie. Uit dit onderzoek blijkt dat in een periode van twaalf maanden (maart 2004 – maart 2005) ongeveer 19% van de werkgevers op enig moment een of meerdere vreemdelingen heeft laten werken zonder dat deze werkgever over de vereiste tewerkstellingsvergunning (twv) beschikte (dwz ca. 90 000 werkgevers)<sup>1</sup>. Aan de hand van het vervolgonderzoek dat eind 2006 is gepland kan een indicatie van het effect van de invoering van de bestuurlijke boete worden verkregen. Overigens is het lastig om het effect van de invoering van de bestuurlijke boete los te zien van andere maatregelen op handhavingsterrein of andere economische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld het toegenomen aanbod van werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen.

Er zijn wel enige indicaties die erop wijzen dat de hoogte van de boete en de snellere afhandeling effect sorteert. Zo was in de land- en tuinbouw sprake van een sterke verhoging van het aantal aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen. En ook het percentage overtredingen bij hercontroles is omlaag gegaan van 37% in 2003, en 34% in 2004 naar 27% in 2005. In de eerste helft van 2006 ligt dit percentage op 26%.

<sup>1</sup> Mosselman, M en C. van Rij, Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, Regioplan, december 2005.

Er is daarnaast sprake van een toenemende belangstelling van sociale partners voor dit onderwerp en een groeiende interesse om met de AI samen te werken aan de voorlichting, de naleving en het geven van tips.

De samenwerking met sociale partners levert hierbij een positieve bijdrage aan de bestrijding van illegale tewerkstelling, zowel door de preventieve werking van de voorlichting als door een verhoging van de effectiviteit van de handhaving door middel van het doorgeven van tips.

### **3. Conclusies en maatregelen**

In deze evaluatie is ingegaan op de implementatie van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen. De implementatie van de bestuurlijke boete is succesvol: de doelstellingen van de invoering van een bestuurlijke handhaving worden bereikt.

#### *Een vereenvoudiging van de boeteprocedure t.o.v. het strafrechtelijke traject;*

Op diverse punten is door de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving de afhandelingsprocedure eenvoudiger geworden. Dit komt vooral doordat de afhandeling van het bestuursrechtelijke traject bijna volledig wordt uitgevoerd door één organisatie, de Arbeidsinspectie.

#### *Opleggen van hogere boetes dan tot dan toe gebruikelijk;*

Er is een zeer sterke verhoging van de boete bij illegale tewerkstelling tot stand gekomen: van gemiddeld € 980 in het strafrechtelijke traject naar € 4000 per illegaal tewerkgestelde werknemer bij een natuurlijk persoon en € 8000 per illegaal tewerkgestelde werknemer bij een rechtspersoon in het bestuursrechtelijke traject. Tot nu toe zijn er nog geen rechterlijke uitspraken geweest die de boetehoogte ten principale ter discussie hebben gesteld.

#### *Een aanmerkelijke verkorting van de periode tussen constatering van de overtreding en het opleggen van een boete.*

In de strafrechtelijke procedure duurde de tijd tussen het constateren van de overtreding en het opleggen van de boete door de strafrechter (zoals beschreven in par 1.2) gauw langer dan een jaar, nu heeft de meerderheid van de overtreders binnen zeven maanden de boete in huis. Hiermee is er een directer verband gekomen tussen de overtreding en de opgelegde boete. In de bezwaarprocedure wordt een beperkt deel van de bezwaren (gedeeltelijk) gegrond verklaard. In 94% van de gevallen is het beboetbare feit dus afdoende bewezen en is de juiste procedure gevolgd om tot boete-oplegging over te gaan. Ook in beroepsprocedures wordt de besluitvorming van SZW in de meerderheid van de gevallen ondersteund.

#### *Maatregelen:*

Op de volgende punten wordt de uitvoering verbeterd.

- Doordat het aantal boeterapporten en bezwaren hoger is dan verwacht, staan de termijnen voor het gewenste lik op stuk beleid onder druk. Om de termijnen te verkorten is reeds extra capaciteit aangetrokken.
- De inning verloopt nog moeizaam. Het duurt lang voordat het bedrag is geïnd. Voor een deel is dit te wijten aan de hoogte van de boetebedragen die niet in een keer kunnen worden geïnd. Ook betreft het bij Wav-boetes relatief vaak bedrijven die bewust een overtreding hebben begaan om een financieel voordeel te behalen. Dat vertaalt zich mogelijk ook in het betalingsgedrag. Om de inning te verbeteren, wordt gewerkt aan overdracht van de inning vanaf 1 januari 2007 van SZW naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Het CJIB heeft ruime ervaring met de inning van boetes en heeft een dwingend imago. De verwachting is dat door de overdracht aan het CJIB de inning sneller zal verlopen.
- Matiging bij bijzondere individuele omstandigheden is mogelijk op grond van art 4.84 Awb. Deze mogelijkheid is echter niet in de beleids-

regels uitgewerkt, zodat in bijzondere individuele situaties op dit punt nog geen maatwerk wordt geleverd. Op basis van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de boete-oplegging zullen matigingsgronden worden geformuleerd.

*Het effect van de invoering van de bestuurlijke boete op het terugdringen van de illegale tewerkstelling is nog niet duidelijk.*

Er zijn enige indicaties die erop wijzen dat de hoogte van de boete en de snellere afhandeling effect sorteert. Het percentage overtredingen bij hercontroles is omlaag gegaan van 37% in 2003, naar 26% in de eerste helft 2006. Het vervolgonderzoek naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen dat gepland is voor eind 2006, moet meer duidelijkheid geven over het bereikte effect van de invoering van de bestuurlijke boete en de toename van het aantal inspecties.



	zaken gestart in 2003 (excl. OVZ)	gestarte zaken met resultaat PV *)	% zaken met PV	zaken gestart in 2004 (excl. OVZ)	gestarte zaken met resultaat PV*)	% zaken met PV
Sectoren-indeling o.b.v. BIK-code bedrijven	3 948	829	21%	6 367	1 469	23%
Landbouw	1 212	211	17%	1 397	281	20%
Industrie	226	69	31%	365	102	28%
Bouwnijverheid	255	45	18%	513	119	23%
Handel (excl. Horeca)	390	94	24%	763	210	28%
Horeca (BIK 55)	1 132	249	22%	1 752	469	27%
Vervoer	45	11	24%	186	20	11%
Uitzendbureaus (BIK 745)	413	80	19%	816	91	11%
Dienstverlening (excl. UZB)	235	58	25%	401	95	24%
ONBEKEND	36	11	31%	154	80	52%

OVZ: onverrichter zake, d.w.z. er werd niet gewerkt, het bedrijf bestond niet meer etc.