

Vergaderjaar 2003–2004

**29 523**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 mei 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

#### **Algemeen deel**

- **Inleiding**
- **Uitvoering van de motie Dittrich**
- **Het wetsvoorstel in hoofdlijnen**

*Relatie strafrecht-bestuursrecht*

*De procedure van opleggen van de boete*

*De hoogte van de bestuurlijke boete*

- **Effecten van de invoering van de bestuurlijke boete Arbeidsinspectie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht**

#### **Artikelsgewijs deel**

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden stellen vast dat als gevolg van het amendement Verburg<sup>2</sup>. € 10 miljoen extra beschikbaar is gesteld ter versterking van onder andere de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Regionale Interventie en Fraude teams en de Arbeidsinspectie.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen instemmen met de wetswijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemde-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), Ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Bruls (CDA), Varela (LPPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPPF) en Hirsi Ali (VVD).  
Piv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vacature (algemeen), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPPF), Schippers (VVD).

<sup>2</sup> Tweede Kamer 2002–2003, 28 600 XV, nr. 46

lingen). Betere controle en een effectief lik-op-stuk-beleid zullen ertoe bijdragen dat er minder mensen illegaal te werk worden gesteld. Deze leden stellen dat illegale arbeid concurrentievervalsing en mensonterend is en daarom hard moet worden bestreden.

De leden van de PvdA-fractie zijn mede daarom van mening dat de boetes nog aanzienlijk hoger hadden moeten zijn. Door middel van de motie Bussemaker/Bruls<sup>1</sup> hebben zij tijdens het debat over het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten hierom gevraagd. Deze leden vinden het teleurstellend dat de regering hier niet op in gaat.

Naar aanleiding van de Memorie van Toelichting hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen.

In de inleiding van de Memorie van Toelichting wordt geschreven dat illegale tewerkstelling veelal gepaard gaat met overtreding van normen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bekend is met het feit dat dit ook bij legaal werk voorkomt omdat mensen als gedetacheerde of als zelfstandige zonder personeel in Nederland aan de slag gaan. Zo ja, wat is de regering van plan te gaan doen om ook op dit terrein concurrentievervalsing tegen te gaan?

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen. Alhoewel zij de doelstelling van onderhavige wet onderschrijven hebben zij toch een aantal vragen en opmerkingen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen.

De leden van de fractie van D66 vinden het verheugend dat met het wetsvoorstel een invulling wordt gegeven aan de motie-Dittrich<sup>2</sup> d.d. 24 mei 2000, waarin de regering wordt verzocht de Tweede Kamer op korte termijn een plan voor te leggen hoe de kosten van uitzetting in rekening kunnen worden gebracht aan werkgevers van illegalen. Wel valt het te betreuren dat dit zo lang heeft moeten duren (hoeveel illegalen hebben er naar schatting de afgelopen vier jaar in Nederland gewerkt?).

In het algemeen zouden de leden van de fractie van D66 graag nog eens uitgelegd zien hoe de verantwoordelijkheden van respectievelijk illegale werknemers, werkgevers voor wie ze feitelijke werkzaamheden verrichten, de klanten voor wie ze feitelijke werkzaamheden verrichten en de eventuele bemiddelaars/tussenpersonen/uitzendbureau's tussen werknemers en werkgevers en tussen werkgevers en klanten zich nu precies tot elkaar verhouden en wat de consequenties voor de boete-oplegging zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat het wenselijk is de overheid een nieuw instrument in handen te geven om sneller en efficiënter werkgevers aan te pakken die vreemdelingen illegaal te werk stellen. Zij constateren dat de regering op grond van het advies van de Raad van State enkele wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft aangebracht om dit doel dichterbij te brengen. Zij willen de regering over de uitwerking enkele vragen voorleggen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2003–2004, 29 407, nr. 3.

<sup>2</sup> Kamerstuk 27 022, nr. 8.

## **Uitvoering van de motie-Dittrich**

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat de kosten van de uitzetting van de illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdeling door middel van de bestuurlijke boete op de werkgever worden verhaald. Is deze veronderstelling juist?

In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over een onderzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) waaruit zou blijken dat het verhalen van de uitzettingskosten wel uitvoerbaar is, maar dat er teveel praktische en juridische bezwaren aan kleven. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit rapport ook naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Deze leden vragen of het nieuwe wetsvoorstel betekent dat de kosten van uitzetting van de illegaal verblijvende en illegaal werkende werknemer volledig op de werkgever wordt verhaald. Indien dit niet het geval is vragen wij ons af welke deel van de kosten wel wordt verhaald en welk deel niet? Waarom is voor deze verdeling gekozen?

Onderhavig wetsvoorstel is naar aanleiding van de motie Dittrich tot stand gekomen. In deze motie werd aan de regering gevraagd om een plan voor te leggen hoe de kosten van uitzetting van illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdelingen aan werkgevers doorberekend kunnen worden, aldus de leden van de VVD-fractie. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat op basis van onderzoek van de Immigratie- en naturalisatiedienst de regering tot de conclusie is gekomen dat het verhalen van de uitzettingskosten op zich wel uitvoerbaar is maar dat er praktische en juridische bezwaren aan kleven. Daarom wordt als alternatief het invoeren van de bestuurlijke boete voorgesteld, inclusief een forse verhoging van het bedrag. Uit de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk wordt wat de eventuele uitzettingskosten precies behelzen en of deze kosten door middel van de bestuurlijke boete worden ondervangen. Kan het genoemde onderzoek van de IND aan de Tweede Kamer ter beschikking worden gesteld? Worden de kosten van uitzetting van de illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdeling door middel van de bestuurlijke boete op de werkgever verhaald?

Naar de mening van de leden van de D66-fractie moeten de kosten van uitzetting op een pragmatische, eenvoudige en transparante wijze in rekening worden gebracht. Het is plausibel dat de bestuurlijke boete zo'n instrument is. Daar staat tegenover dat een bestuurlijke boete tevens een soort straf is, hetgeen niet noodzakelijk identiek is aan een kostendoorberekening. De in de Memorie van Toelichting genoemde argumenten maken in ieder geval niet duidelijk waarom de met uitzetting samenhangende kosten per illegaal niet zouden kunnen worden berekend. Eigenlijk doet de argumentatie vooral vermoeden dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst zelf geen flauw idee heeft van de kostprijzen van de door haar verrichte activiteiten. Ook wordt uit de Memorie van Toelichting niet duidelijk hoe hoog de met uitzetting gepaarde kosten zijn en of de verwachte boete-opbrengsten hoog genoeg zijn om deze te kunnen dekken. Deze leden willen van de regering graag helderheid op dit punt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het de bedoeling is de kosten van uitzetting van illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdelingen te dekken uit de opbrengsten van de opgelegde boetes. Wordt uitgesloten dat deze kosten op termijn apart op de werkgevers worden verhaald?

## Het wetsvoorstel in hoofdlijnen

### *Relatie strafrecht – bestuursrecht*

De leden van de PvdA-fractie vragen welk handhavingsmodel er bij andere bestuurlijke boetes wordt gebruikt. Welke varianten, naast model A en B, zijn er nog meer denkbaar? Daarnaast willen deze leden weten bij welke andere wetten er ook bestuurlijke boete worden gehanteerd. Aanvankelijk had men gekozen voor model B vanwege het feit dat illegale tewerkstelling vaak samenhangt met meerdere en ingrijpender overtredingen van andersoortige wetgeving. Wellicht is de keuze voor een maximale boete van respectievelijk 11 250 bij een natuurlijk persoon en 45 000 bij een rechtspersoon gelegen in het feit dat men in eerste instantie voor model B heeft gekozen. Is de veronderstelling juist dat bij dit model de regering er vanuit ging dat er sprake zou zijn van meerdere overtredingen en er dus per definitie een hogere boete zou worden opgelegd? Betekent, nu men voor model A heeft gekozen en de boete voor illegale tewerkstelling is losgekoppeld van andere overtredingen, dat de maximale boete verhoogd kan worden omdat er niet altijd sprake hoeft te zijn van meerdere boetes?

### *De procedure van opleggen van de boete*

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer bedrijfssluiting aan de orde is. Welke visie heeft de regering hierop.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de maximale termijn is tussen het constateren van een overtreding en het betalen van de boete voordat wordt overgegaan tot een dwangbevel. Voldoet deze termijn in de ogen van de regering aan het te voeren lik-op-stuk-beleid?

In de brief van de regering aan de Tweede kamer over bestrijding van fraude in de uitzendbranche wordt een fictiebepaling bij aangetroffen «zwart werkers» aangekondigd, aldus de leden van de SP-fractie.<sup>1</sup> Indien de werkgever niet kan aantonen op welk moment de werknemer in dienst is getreden wordt aangenomen dat hij/zij een half jaar in dienst is. Over die periode worden premies en belasting geïnd. Is de regering voornemens een dergelijk bepaling ook op te nemen in de Wet arbeid en vreemdelingen?

De boete moet binnen zes weken betaald worden en bezwaar of beroep heeft geen schorsende werking. Naar de mening van de leden van de D66-fractie is dit te begrijpen gezien het streven naar een lik-op-stukbeleid. Wel vragen deze leden of het terugbetalen van de boete vermeerderd met wettelijke interest voldoende is in het geval van ten onrechte opgelegde boetes. Werkgevers maken immers kosten bij bezwaar en beroep, er ontstaat onduidelijkheid over de inzetbaarheid van medewerkers en als de boetes dan maar voldoende hoog zijn kunnen er bij kleine bedrijfjes wellicht liquiditeitsproblemen ontstaan. Begrijpen de leden van de D66-fractie het goed dat de boete wel kan worden opgeschort via een voorlopige voorziening? Zo ja, is dat dan niet weer in strijd met het door de regering zo bepleite lik-op-stukeffect?

### *De hoogte van de bestuurlijke boete*

In de wet worden maximum boetebedragen gegeven. De leden van de CDA-fractie vragen of deze boetebedragen per beboetbaar feit gelden of ook bij een cumulatie van beboetbare feiten? Welk regime geldt er bij de aanpak van repeterende en dus vaak structurele overtredingen?

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2003–2004, 17 050, nr. 261.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat illegale tewerkstelling vaak voorkomt bij seizoensarbeid. Deze leden vragen of de regering denkt dat door de hoogte van de boete en de termijn waarbinnen de werkgever de boete moet betalen het aantal illegale tewerkstellingen bij seizoensarbeid zal verminderen. Kan er een indicatie worden gegeven van wat de verschillende boetebedragen voor de verschillende concrete situaties zullen behelzen? Illegale werknemers worden vaak onderbetaald en over het verdiende loon worden geen premies afgedragen. Mede hierom zijn de boetes verhoogd. Dekkt de verhoogde boete het bedrag aan te weinig betaald loon en niet afgedragen premies?

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij een natuurlijk persoon de hoogte van de boete die kan worden opgelegd ten hoogste €11 250 bedraagt, bij een rechtspersoon ten hoogste € 45 000. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat via beleidsregels de precieze hoogte van de bestuurlijke boete in concrete situaties worden vastgesteld. Daarnaast is het voorstellen van de regering om de op te leggen bestuurlijke boetes aanzienlijk hoger te doen zijn dan de huidige strafrechtelijke boetes. Kan een indicatie worden gegeven wat de verschillende boetebedragen voor de verschillende concrete situaties zullen behelzen? In de wet worden maximum boetebedragen gegeven. Gelden deze boetebedragen per beboetbaar feit of ook bij een cumulatie van beboetbare feiten? Wordt bij bepalen van de op te leggen boetes ook rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel? Zoja, hoe?

Terecht merkt de regering op dat illegale tewerkstelling gepaard kan gaan met onderbetaling van de vreemdeling en dat het onwenselijk is dat de werkgever dit voordeel behoudt, aldus de leden van de SP-fractie. En terecht stelt de regering dat de vreemdeling daar de dupe van is en er verstoring van de concurrentieverhouding in de betreffende branche optreedt. De hogere bestuurlijk boete is naar het oordeel van de regering het middel om de concurrentieverhoudingen recht te zetten. De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat met deze benadering de vreemdeling nog steeds de dupe blijft. En dat het financiële voordeel van het herstel van de concurrentieverhoudingen in zijn geheel de staat toevalt. Is de regering met de leden van de SP-fractie van oordeel dat naast de boete op illegale tewerkstelling en verhaal van niet betaalde sociale premies ook eventueel achterstallig loon en niet betaalde overuren door de overheid op de werkgever verhaald moeten worden? Is de regering van oordeel dat dit verhaalde bedrag ten goede moet komen aan de vreemdeling? Is het denkbaar dat de voorgestelde hoogte van de boete niet opweegt tegen het door de werkgever behaalde financiële voordeel bij illegale tewerkstelling? Is de regering bereid om in deze zin de wet aan te passen of een andere maatregel te treffen waardoor bereikt wordt dat de illegale vreemdeling het loon krijgt dat volgens de wet en/of CAO betaald had moeten worden? Zo nee, waarom niet?

De regering denkt aan een werkgeversboete van € 3500,- per illegaal en aan boetes van € 1500,- (voor werkgevers) en € 150,- (voor vreemdelingen) voor het niet naleven van de identificatieverplichtingen. De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering toe te lichten waarom voor deze orde van grootte wordt gekozen gezien vanuit het oogpunt van ontmoediging (hoe verhoudt de hoogte van de boete zich tot de kans op wetsovertreding)? Hoe verhoudt de hoogte van de boetes zich tot de gemiddelde uitzettings- en overige kosten per illegaal?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of de maximale hoogte van de boete geldt per beboetbaar feit. Kan op grond van artikel 19a, tweede lid, worden geconcludeerd dat cumulatie denkbaar is?

### **Effecten van de invoering van de bestuurlijke boete voor Arbeidsinspectie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht**

De leden van de CDA- en VVD-fractie vragen of er bij de capaciteitsuitbreiding voor de Arbeidsinspectie bij het Strategisch Akkoord (SA) en het Hoofdlijnen Akkoord (HA) geen rekening is gehouden met de activiteiten die voortvloeien uit de Wet arbeid vreemdelingen. Hoe staat de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen in relatie tot de bestrijding van de illegaliteit?

De leden van de CDA- en VVD-fractie vragen of kan worden toegelicht op grond van welke maatregelen en met welk doel de capaciteitsuitbreiding van de Arbeidsinspectie bij respectievelijk SA en HA is geraamd.

De leden van de PvdA- en VVD-fractie vragen of kan worden toegelicht op grond van welke maatregelen uit respectievelijk het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnen Akkoord de opbrengsten van boetes zijn geraamd? Met het amendement Verburg (28 600 XV nr. 46) is er in totaal 10 mln extra ter beschikking gesteld ter versterking van onder andere de SIOD, de Regionale Interventie en Fraude teams en de Arbeidsinspectie. Kan de regering toelichten hoe dit geld over de verschillende teams is verspreid en waarom voor deze verdeling is gekozen?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom 80% van het budget dat met het amendement Verburg is overgeheveld is aangewend voor de Arbeidsinspectie?

In hoeverre en op welke wijze is het restant van € 2 miljoen besteed aan versterking van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Regionale Interventie en Fraude teams?

Naar de mening van de leden van de D66-fractie zijn de budgettaire effecten van het wetsvoorstel onbegrijpelijk en ondeugdelijk toegelicht. In de tabel met budgettaire effecten is onduidelijk welke kosten en opbrengsten precies bedoeld worden, hoe de verschillende kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden en hoe ze zijn berekend. Ook blijft onduidelijk hoe de «-8,0» van de «Dekking amendement Verburg» geïnterpreteerd moet worden, terwijl de uitzettingskosten niet eens genoemd worden. Verder wordt ook niet vermeld wat de financiële consequenties zijn van de verschuivingen in werkbelasting binnen de rechterlijke macht. Deze leden vragen de regering meer helderheid te verschaffen.

Uit de toelichting blijkt niet duidelijk waarom welk deel van de beschikbare middelen naar respectievelijk de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, de Regionale Interventie en Fraude teams en de Arbeidsinspectie worden overgeheveld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of kan worden toegelicht waarom 8 van de 10 miljoen euro die beschikbaar is gesteld op grond van het amendement Verburg aan de Arbeidsinspectie wordt toebedeeld? Hoe wordt de overige 2 miljoen euro precies verdeeld?

### **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

#### *Artikel 1, onderdeel A*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet is gekozen voor een gedeeltelijk voorwaardelijke boete. Deelt de regering de opvatting dat juist

met een gedeeltelijk voorwaardelijke boete recidive voorkomen kan worden? De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat de verhoging van de boete voorwaardelijk kan worden opgelegd.

*Artikel I, onderdeel B, artikel 17*

Een woning mag ook tegen de zin van een bewoner worden betreden als sprake is van een beboetbaar feit. De leden van de D66-fractie zouden graag aan de hand van enkele voorbeelden de consequenties en reikwijdte hiervan toegelicht zien. Mag bijvoorbeeld in geval van illegale arbeid in dienst van een schoonmaakbedrijf binnengevallen worden bij degene bij wie de schoonmaakwerkzaamheden worden verricht, of blijft dit recht beperkt tot de vestiging van het schoonmaakbedrijf zelf?

*Artikel I, onderdeel D, artikel 18b, zesde lid, en artikel 19 tweede en vierde lid*

Met degene die beboet wordt moet op grond van het EVRM-verdrag in een voor hem of haar begrijpelijke taal worden gecommuniceerd. De leden van de D66-fractie vragen of dit naar verwachting in veel gevallen tot problemen zal leiden en wat de daarmee samenhangende kosten zijn.

*Artikel 1, onderdeel D, artikel 19d*

In de Memorie van Toelichting staat dat bij constatering van recidive de boeteoplegger bevoegd is om binnen 24 maanden een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijk opgelegde boete toe te passen. Betekent dit dat in deze situatie er geen strafrechtelijke vervolging zal plaatsvinden? Zo neen, wanneer zal dit dan wel gebeuren?

Bij constatering van recidive binnen 24 maanden kan een wettelijke verhoging van 50% van de oorspronkelijk opgelegde boete volgen. De leden van de D66-fractie hebben hierover enkele vragen.

Wordt onder recidive van het beboetbare feit verstaan dat geconstateerd is dat dezelfde werknemer wederom illegale arbeid verricht, of wordt hieronder verstaan dat er wederom illegale arbeid in het algemeen (door welke illegale werknemer dan ook) wordt verricht?

Betekent een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijke boete dat er een nieuwe boete van maximaal 150% kan worden opgelegd (totaal van de boetes loopt dan op tot maximaal  $100\%+150\%=250\%$  van het gangbare boetebedrag) of betekent het dat bovenop de oude boete een toeslag van maximaal 50% kan worden opgelegd (totaal loopt dan op tot maximaal 150%)?

*Artikel I, onderdeel D, artikel 19f*

De mogelijkheid om een boete op te leggen vervalt twee jaar nadat het beboetbare feit heeft plaatsgevonden, waarbij de termijn begint te lopen op de dag die volgt op de dag dat dat feit is geconstateerd. De leden van de D66-fractie hebben hierover enkele vragen.

De regeling gaat ervan uit dat het beboetbare feit wordt geconstateerd op de dag dat dit feit plaats vindt. Waarom is er niet in voorzien dat ook achteraf kan worden geconstateerd dat er illegale arbeid is verricht? Wat gebeurt er als het voornemen tot het laten verrichten van illegale arbeid wordt geconstateerd?

Wat is de vervaltermijn in de huidige regeling?

*Artikel III*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toezeggen om bij

de evaluatie van het wetsvoorstel in te gaan op wijze waarop de Arbeidsinspectie omgaat met het instrument bestuurlijke boete bij de uitvoering hiervan in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, Arbo, en Arbeidstijdenwet? Kan de regering daarbij ingaan op de ervaringen van deze dienst met de bestuurlijke boete en welk beslag (capaciteit/ budgettaire) het instrument op de dienst legt?

De voorzitter van de commissie,  
Hamer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Post