

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1203

Vragen van de leden **Ortega-Martijn** en **Slob** (beiden ChristenUnie) aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over *de gevolgen van ketenaansprakelijkheid op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV)* (ingezonden 31 december 2010).

Antwoord van minister **Kamp** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ontvangen 25 januari 2011).

Vraag 1

Bent u op de hoogte van de gerechtelijke uitspraken waarin niet alleen het PCM Distributiebedrijf, maar ook de verschillende dagbladen waarvoor PCM distributiebedrijf de verspreiding verzorgt, aansprakelijk zijn gesteld, omdat illegale krantenbezorgers zijn aangetroffen op grond van de ketenaansprakelijkheid binnen de dagbladenbranche?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat hadden deze uitgevers nog meer kunnen doen om niet aansprakelijk gesteld te worden?

Antwoord 2

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 17 maart 2010, LJN: BL7836, geoordeeld dat PCM Distributiebedrijf BV bij het laten bezorgen van diverse dagbladen artikel 2, eerste lid, Wet arbeid vreemdelingen (Wav) heeft overtreden. Deze overtredingen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak volledig verwijtbaar geacht.

In een afzonderlijke uitspraak van eveneens 17 maart 2010, LJN: BL7835, heeft de Raad van State mijn standpunt gedeeld dat ook de desbetreffende uitgevers de Wav hebben overtreden en dat deze overtredingen aan ieder van hen ook volledig zijn te verwijten, zodat geen grond bestond voor matiging van de opgelegde boetes. In die uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geconcludeerd dat «gelet op de contractuele verplichtingen die het distributiebedrijf en de uitgevers over en weer zijn aangegaan en het

¹ Rechtbank Amsterdam, zaaknummer: AWB 07/4481 WAV, LJN: BI7456, Rechtbank Amsterdam, LJN: BL7836, Raad van State, 200903394/1/V6.

juridische verband waarbinnen zij opereren, de uitgevers moeten worden geacht bij het distributiebedrijf invloed te kunnen uitoefenen op de gang van zaken rond de huis-aan-huis bezorging van de door hen uitgegeven kranten.» Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben de uitgevers onvoldoende hun invloed aangewend om de door de Arbeidsinspectie geconstateerde overtredingen niet, of verminderd, verwijtbaar te achten. In de uitspraak is in dat verband aan de orde gesteld dat de uitgevers niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij bij hun distributeurs uitdrukkelijk hebben bedongen dat deze bij de tewerkstelling van vreemdelingen de Wav in acht dienen te nemen. Evenmin hebben zij aannemelijk gemaakt, dat zij van de distributeurs een regelmatige en doelgerichte controle van de identiteit van de bezorgers verlangden, of dat die controle in de praktijk niet uitvoerbaar zou zijn. Voor zover de uitgevers wel maatregelen hadden getroffen in het kader van de controle van de identiteit van de bezorgers, zijn die pas genomen nadat de overtredingen waren geconstateerd en deden deze dus niet af aan de verwijtbaarheid van de overtredingen.

Vraag 3

Bent u bereid te onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is in de Beleidsregels² onderscheid te maken naar de mate van verwijtbaarheid, en de hoogte van de boete hierop af te stemmen?

Antwoord 3

Artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Dit brengt mee dat als een overtreding verminderd verwijtbaar is, bij de oplegging van een boete niet het in de beleidsregels neergelegde normbedrag kan worden gehanteerd. De hoogte van de boete moet dan worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid. Indien geen sprake is van verwijtbaarheid omdat een werkgever aannemelijk kan maken dat hij al het redelijkerwijs mogelijke heeft gedaan om een overtreding (in de keten) te voorkomen, wordt van boeteoplegging afgezien. De hoogte van het boetebedrag is dus nu al afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid.

In de desbetreffende zaken was geen aanleiding om van het boetenormbedrag af te wijken, omdat, zoals in het antwoord op de vorige vraag is uiteengezet, de uitgevers volledig verwijtbaar waren. De toepassing van de bestuurlijke boete in de Wav is in 2009 geëvalueerd door IVA beleidsonderzoek en advies (Evaluatie invoering bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 17 050 en 29 523, nr. 396).

Een van de vragen was hoe de matigingsgronden werken en of ze aansluiten bij situaties waarin overtredingen werkgevers mogelijk in mindere mate of niet kunnen worden verweten. De conclusie luidde dat de matigingsgronden als zodanig door de rechter worden aanvaard. Verminderde verwijtbaarheid leidt inderdaad tot matiging van de boete. Bij het geheel ontbreken van verwijtbaarheid wordt de boetebeschikking vernietigd door de rechter. Gezien de uitkomst van deze evaluatie is het niet nodig de beleidsregels op dit punt te herzien.

Vraag 4

In hoeverre, en op welke manier, is er door het kabinet naar het bedrijfsleven gecommuniceerd over de ruime interpretatie van het begrip werkgever in de WAV en de gevolgen hiervan voor het bedrijfsleven? Bent u bereid de Arbeidsinspectie te verzoeken in overleg te treden met de bedrijven uit de dagbladenbranche, teneinde duidelijkheid te verschaffen over hetgeen door de overheid van hen aan inspanning wordt verwacht in het kader van het terugdringen van de inzet, door hun lokale distributeurs/depothouders, van illegalen?

Antwoord 4

Inmiddels is de uitleg over het brede werkgeversbegrip vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Ik onderschrijf dat een goede uitleg over het brede werkgeversbegrip en de daarmee samenhangende verant-

² Beleidsregels boeteoplegging Wet Arbeid Vreemdelingen 2008.

woordelijkheden van (alle) werkgevers (in de keten) van belang is opdat private maar ook publieke opdrachtgevers beter kunnen inspelen op wat er van hen verwacht wordt.

Via voorlichtingscommunicatie, o.m. via de site van de Rijksoverheid en de Arbeidsinspectie en via de campagne «Weet hoe het zit», worden de verantwoordelijkheden van (alle) werkgevers (in de keten) met betrekking tot de juiste naleving van de Wet arbeid vreemdelingen verduidelijkt. Daarbij wordt tevens ingegaan op aspecten en overwegingen die een rol kunnen spelen bij het achterwege laten of matigen van boetes aan alle werkgevers in de keten. Ook wordt in de gesprekken die de Arbeidsinspectie periodiek voert met bedrijven en sectoren het brede werkgeversbegrip en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden onder de aandacht gebracht. Met bedrijven uit de dagbladenbranche heeft de Arbeidsinspectie meerdere keren specifiek overleg gevoerd over de uitleg van het werkgeversbegrip. Tevens wordt nog bezien of het mogelijk is om op voorhand meer concreet de omstandigheden die voor het matigingsbeleid van belang zijn in kaart te brengen.

Vraag 5

Bent u bereid te evalueren of de ketenaansprakelijkheid door het hanteren van het ruime werkgeversbegrip binnen de WAV effectief is en geleid heeft tot een afname van het aantal illegale werknemers binnen het bedrijfsleven?

Antwoord 5

Het ruime werkgeversbegrip geldt sinds de invoering van de Wav in 1994. Hiermee werd beoogd duidelijkheid te bieden ten opzichte van de tot dan geldende Wet arbeid buitenlandse werknemers waarin de tewerkstellingsvergunningplicht verbonden was aan specifieke arbeidsrelaties. Dit leverde niet alleen onduidelijkheid op voor de werkgevers die niet altijd wisten of zij vergunningplichtig waren, maar het leidde ook tot schijnconstructies en bewijsproblemen in geval van vermoede overtredingen. Juist door het ruime werkgeversbegrip werden deze onduidelijkheden en de daaraan gekoppelde mogelijkheden tot illegaal werknemerschap weggenomen. Omdat het kabinet grote waarde hecht aan de bestrijding van illegale arbeid, is het juist daarom niet bereid terug te keren tot een meer specifieke omschrijving van het werkgeversbegrip binnen de Wav. Daarbij blijft gelden dat wie geen verwijt treft, niet kan worden beboet. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding de toepassing van het ruime werkgeversbegrip te evalueren.

Vraag 6

Is het u bekend hoeveel bedrijven de afgelopen 5 jaar naar aanleiding van de hoge boetes failliet zijn verklaard? In hoeverre was het voor deze bedrijven mogelijk om een regeling te treffen voor het betalen van de boetes?

Antwoord 6

Het is niet bekend of en zo ja, hoeveel bedrijven er naar aanleiding van bestuurlijke boetes failliet zijn gegaan. De werkgever die wegens overtreding van de Wav een boete heeft gekregen, moet deze boete binnen 6 weken nadat de boete is opgelegd betalen. Indien de boete niet binnen 6 weken is betaald, wordt een aanmaning verzonden met een termijn van 14 dagen. Bij niet betaling volgt een dwangbevel en wordt de zaak overgedragen aan de deurwaarder.

De betalingsverplichting kan worden opgeschort door middel van het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in geval van spoedeisend belang, b.v. bij dreigend faillissement. In dat geval moet dan wel bezwaar of (hoger) beroep zijn ingesteld.

De Arbeidsinspectie biedt de werkgever op verzoek de mogelijkheid om in geval van aangetoonde betalingsonmacht gebruik maken van een betalingsregeling. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden moet de boete in maandelijkse termijnen binnen 1, 2 of 3 jaar zijn betaald. Over deze mogelijkheden wordt de werkgever actief geïnformeerd door een brochure die bij de boetebeschikking wordt gevoegd. Uit de eindrapportage van de evaluatie invoering bestuurlijke boete Wav die ik op 18 januari 2010 naar de Tweede Kamer heb gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 17050 en 29523, nr. 396) blijkt dat sinds 1 januari 2007 tot 1 juli 2009 in bijna 40% van het aantal boetezaken een betalingsregeling is getroffen