

**law&  
pepper**

ADVOCATEN

# Wat kun je doen tegen een boete van de Nederlandse Arbeidsinspectie?



© 2024, Law&Pepper Advocaten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder voorafgaande toestemming van Law&Pepper Advocaten worden verveelvoudigd of worden gedeeld. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave grote zorg is besteed, aanvaardt Law&Pepper Advocaten geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Algemeen</b>	<b>4</b>
2.1 Taak	4
2.2 Bevoegdheden	5
<b>3. Handhavingsbeleid Nederlandse Arbeidsinspectie</b>	<b>6</b>
3.1 Eis tot naleving	6
3.2 Waarschuwing	7
3.3 Bestuurlijke boete	7
3.4 Dwangmiddelen	7
3.5 Waarschuwing Preventieve Stillegging	7
3.6 Stillegging van werkzaamheden	8
3.7 Strafrechtelijke vervolging	8
<b>4. Het proces in 9 stappen</b>	<b>9</b>
4.1 Aanleiding inspectiebezoek (stap 1)	9
4.2 Inspectiebezoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (stap 2)	9
4.3 Boeterapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie (stap 3)	10
4.4 Boetevoornemen (stap 4)	10
4.5 Zienswijze (stap 5)	10
4.6 Boetebesluit(stap 6)	11
4.7 Bezwaar (stap 7)	11
4.8 Betaling boete (stap 8)	11
4.9 (hoger) beroep (stap 9)	11
<b>5. Bestuurlijke boete</b>	<b>12</b>
5.1 Boete Nederlandse Arbeidsinspectie	12
5.2 Boetenormbedragen	12
5.3 Verhoging van de boetenormbedragen	13
5.4 Geen boete	13
5.5 Matigingsgronden boete	14
<b>6. Voorbeeldzaak uit eigen praktijk</b>	<b>16</b>

# 1. Inleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen: 'Inspectie SZW' en afgekort: 'NLA') controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan de verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid. Indien de Nederlandse Arbeidsinspectie van oordeel is dat deze wet- of regelgeving is overtreden, kan zij tot handhaving overgaan. Het bekendste handhavingsmiddel van de Nederlandse Arbeidsinspectie is de bestuurlijke boete.



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



De hoogte van de boete is afhankelijk van de ernst van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Indien er grond is voor boeteoplegging kunnen verzachtende en verzwarende omstandigheden respectievelijk leiden tot matiging of verhoging van de boete.

Indien verzachtende omstandigheden niet of onvoldoende zijn meegenomen en meegewogen kan het zinvol zijn om de boete aan te vechten. In paragraaf 5 staan de gronden opgesomd die door een werkgever kunnen worden aangevoerd teneinde de boete (verder) gematigd te krijgen.

**Het voorliggend e-book betreft een handleiding voor ondernemers die overwegen om de boete aan te vechten.**



## 2. Algemeen

### 2.1 Taak

De Nederlandse Arbeidsinspectie is de toezichthouder op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: 'Ministerie van SZW'). Zij **controleert** of werkgevers en werknemers zich houden aan de wet- en regelgeving op het terrein van arbeid, meer specifiek de:

-  [Arbeidsomstandighedenwet](#) (Arbowet)
-  [Wet arbeid vreemdelingen](#) (Wav)
-  [Arbeidstijdenwet](#) (Awt)
-  [Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag](#) (Wml)
-  [Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs](#) (Waadi)
-  [Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie](#) (WagwEU)

Verder houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie zich bezig met het **opsporen** van fraude binnen de keten van werk. Denk aan uitkeringsfraude, illegale arbeid, malafide arbeidsbemiddeling, uitbuiting, mensensmokkel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Bij de opsporing wordt de inspectie aangestuurd door het Openbaar Ministerie.

Tot slot heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie de taak risico's in het werkveld te **signaleren** en het Ministerie van SZW van deze risico's op te hoogte te stellen en te houden.

## 2.2 Bevoegdheden

De belangrijkste bevoegdheden van de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn:



het onaangekondigd uitvoeren van inspectiebezoeken



het betreden van het bedrijfspand



het vorderen van inzage van het identiteitsbewijs



het vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden  
(denk aan stukken uit de administratie)



het maken van kopieën van gegevens en bescheiden






het onderzoeken van zaken



het stellen van vragen en het horen van (o.a.)  
medewerkers als getuigen

# 3. Handhavingsbeleid Nederlandse Arbeidsinspectie

In het handhavingsbeleid is uitgewerkt welke instrumenten de Nederlandse Arbeidsinspectie kan aanwenden.

-  Op overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet is **het Handhavingsbeleid Arbowet** van toepassing.
-  Op overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen is **het Handhavingsbeleid Wet arbeid vreemdelingen** van toepassing.
-  Op overtreding van de Arbeidstijdenwet is **het Handhavingsbeleid Arbeidstijdenwet** van toepassing.

Ik bespreek hieronder de meest voorkomende handhavingsinstrumenten, die overeenkomstig het geldende handhavingsbeleid ingezet kunnen worden.

## 3.1 Eis tot naleving

Indien sprake is van overtreding van een niet-concreet geformuleerde bepaling (een zogenaamde 'doelbepaling'), kan de Nederlandse Arbeidsinspectie een eis tot naleving van de wet geven. In de schriftelijke eis geeft de inspecteur aan welke maatregelen moeten worden genomen om de overtreding op te heffen en de termijn waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven.

Een (informele) variant hierop is dat een inspecteur een mondelinge afspraak maakt met een werkgever. Dit kan alleen als (i) sprake is van een niet-ernstige overtreding én (ii) de inspecteur verwacht dat de werkgever de overtreding zonder dwang zal opheffen.

## 3.2 Waarschuwing

Indien sprake is van een lichte overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet of de Arbeidstijdenwet kan de Nederlandse Arbeidsinspectie soms volstaan met een waarschuwing. In uitzonderlijke gevallen kan ook voor een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen worden volstaan met een waarschuwing.

## 3.3 Bestuurlijke boete

Veelal wordt voor overtreding van de eerdergenoemde wetten een (bestuurlijke) boete opgelegd. Onder bepaalde omstandigheden matigt of verhoogt het Ministerie van SZW het boetenormbedrag. De regels hierover staan in de verschillende beleidsregels (zie hoofdstuk 5).

## 3.4 Dwangmiddelen

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan bij overtreding van bepaalde artikelen in de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet minimumloon en vakantiebijslag bestuursdwangmaatregelen opleggen, te weten: (i) een last onder bestuursdwang of (ii) een last dwangsom):

- I. Bij een last onder bestuursdwang heft de overheid een overtreding zelf op, waarbij zij de kosten verhaalt op de werkgever.
- II. Bij een last onder dwangsom sommeert de overheid het bedrijf een overtreding op te heffen, bij gebreke waarvan de werkgever een (oplopende) dwangsom moet betalen.

## 3.5 Waarschuwing preventieve stillegging

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan werkzaamheden van een bedrijf stilleggen op grond van de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten.

Deze sanctie kan worden ingezet bij meerdere overtredingen van de volgende wetten:

- ▶ Arbeidsomstandighedenwet
- ▶ Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
- ▶ Wet arbeid vreemdelingen
- ▶ Arbeidstijdenwet
- ▶ Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs

Bij overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen zal een waarschuwing preventieve stillegging (WPS) worden opgelegd indien twintig of meer illegaal tewerkgestelde vreemdelingen worden aangetroffen en/of indien sprake is van overtredingen die binnen vijf jaar nogmaals wordt geconstateerd.

### 3.6 Stillegging van werkzaamheden

De Nederlandse Arbeidsinspectie geeft een bevel tot stillegging van het werk indien sprake is van een ernstig gevaar voor de veiligheid of gezondheid van personen. Denk hierbij aan acuut valgevaar, kinderarbeid of overtreding van de Aanvullende Risico-inventarisatie en -Evaluatie (ARIE).

### 3.7 Strafrechtelijke vervolging

Een inspecteur maakt een proces-verbaal op als sprake is van een misdrijf of overtreding van de verbodsbepalingen. Dat is onder andere het geval indien een werkgever een 'bevel tot stillegging van het werk' niet opvolgt, sprake is van kinderarbeid of een werkgever werknemers blootstelt aan acuut gevaar, terwijl hij de risico's kent of moet kennen. Het proces-verbaal wordt doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie. De officier van justitie zal bepalen welk vervolg hieraan wordt gegeven.

# 4. Het proces in 9 stappen

## STAP

### 1

#### Aanleiding inspectiebezoek

Onderdeel van de toezichthoudende taak van de Nederlandse Arbeidsinspectie is het uitvoeren van inspectiebezoeken. Aanleiding voor zo'n inspectiebezoek kan een melding zijn van een werknemer, vakbond of ondernemingsraad.

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan ook getipt worden door andere overheidsinstanties. De politie, de Koninklijke Marechaussee, de IND, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Arbeidsinspectie wisselen onderling informatie uit.

Ook zonder melding kan de inspectie (onaangekondigd) inspecties uitvoeren. In de regel doet zij dat binnen de focusgebieden uit haar meerjarenplan.

## STAP

### 2

#### Inspectiebezoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie

De inspecteur zal zich bij een inspectiebezoek dienen te legitimeren en zal het doel van het inspectiebezoek uitleggen aan de werkgever. Afhankelijk van de aard van het bezoek/onderzoek kan het zijn dat de Nederlandse Arbeidsinspectie zich laat vergezellen door andere (rijks)toezichthouders (Justitie, politie, Belastingdienst, IND, UWV en de Koninklijke Marechaussee).



## Vervolg van stap 2

De inspecteur kan om inzage vragen in documenten en gegevens en vragen stellen aan medewerkers (zie voor de belangrijkste bevoegdheden paragraaf 2.2). Werkgevers zijn (in beginsel) verplicht hun medewerking te verlenen.

### STAP 3

## Boeterapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie

Nadat een verklaring is afgelegd, zal de inspectie het onderzoek afronden en een boeterapport opstellen. Zodra het boeterapport gereed is, wordt dit verzonden aan het Ministerie van SZW. De werkgever ontvangt hiervan een kopie.

### STAP 4

## Boetevoornemen

Het Ministerie van SZW bestudeert het boeterapport. Indien het voornemen bestaat om een boete op te leggen, ontvangt de werkgever eerst een boetevoornemen ('Kennisgeving inzake boete en openbaarmaking gegevens').

### STAP 5

## Zienswijze

De werkgever kan binnen 15 dagen na de datum van de brief een zienswijze indienen. In de zienswijze dient te worden aangegeven waarom de werkgever het niet eens is met het voornemen om een boete op te leggen (en indien van toepassing met het voornemen om de inspectiegegevens openbaar te maken).

STAP

6

## Boetebeschikking

Na ontvangst van de zienswijze zal het Ministerie van SZW besluiten om al dan niet een boete op te leggen. Indien het Ministerie van SZW besluit geen boete op te leggen, ontvangt de werkgever een beschikking zonder boeteoplegging. Indien een boetebeschikking wordt verstuurd, staat daarin hoe hoog de boete is.

STAP

7

## Bezwaar

Tegen een boetebesluit kan bezwaar worden aangetekend. Ook kan de werkgever verweer voeren tegen de wijze waarop de Nederlandse Arbeidsinspectie gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden. De bezwaartermijn is in beginsel zes weken. Het is niet verplicht om het bezwaarschrift door een advocaat te laten indienen. Dat is echter veelal wel raadzaam. Tijdens de behandeling van het bezwaar bestaat recht op een hoorzitting.

STAP

8

## Betaling boete

De werkgever moet in beginsel de opgelegde boete binnen zes weken betalen. Als de werkgever bezwaar maakt tegen de boete, schorst dat de betalingsverplichting niet op. Wel kan om een betalingsregeling worden gevraagd.

STAP

9

## (hoger) beroep

Na beslissing op bezwaar is beroep mogelijk bij de rechtbank. De rechter is de eerste onafhankelijke instantie die de (Wav-)boete zal beoordelen. In sommige gevallen is het toegestaan om direct na het opleggen van de boete beroep in te stellen bij de rechtbank. De bezwaarfase wordt dan overgeslagen. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat eventueel hoger beroep open.


# 5. Bestuurlijke boete


## 5.1 Boete Nederlandse Arbeidsinspectie

Uit het handhavingsbeleid volgt voor welke overtredingen een boete kan worden opgelegd. In het geval van de Wet arbeid vreemdelingen kunnen voor de volgende overtredingen boetes worden opgelegd:

- ▶ Illegale tewerkstelling
- ▶ Schending van de identificatieplicht
- ▶ Schending bewaarplicht inlenende / uitlenende werkgever
- ▶ Schending meldplicht

De regels over de hoogte van de boetes staan in de verschillende beleidsregels:

 de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen

 de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving

 de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit

## 5.2 Boetenormbedragen

In de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen zijn de boetenormbedragen opgenomen, die staan op overtreding van van de Wet arbeid vreemdelingen. Samenvattend:

**€ 1.500** per persoon per overtreding voor de werkgever die (i) de meldingsplicht schendt (artikel 2a Wav), de bewaarplicht schendt (artikel 15 lid 4 Wav), (iii) verzuimt een afschrift van het identificatiebewijs door te sturen naar de inlenende werkgever (artikel 15 lid 1 Wav) of (iv) verzuimt de identiteit vast te stellen (artikel 15 lid 2 Wav)

van **€ 1.500**  
per overtreding  
per persoon.

Voor illegale tewerkstelling (artikel 2 Wav) of het niet binnen 48 uur kunnen aanleveren van een geldig identiteitsbewijs (artikel 15a Wav) geldt een boetenormbedrag van **€ 2.000** (indien het gaat om een huishoudelijke of persoonlijke dienst), **€ 4.000** (indien de overtreder een eenmanszaak heeft) of **€ 8.000** (indien de overtreder een rechtspersoon is, bijvoorbeeld een B.V.).

van **€2,000**  
tot **€ 8.000**  
per overtreding  
per persoon.

## 5.3 Verhoging van de boetenormbedragen

De hiervoor genoemde boetenormbedragen kunnen verhoogd en verlaagd worden. Uit de beleidsregel volgt dat het boetenormbedrag voor illegale tewerkstelling wordt verhoogd indien (i) de werkgever bewust de regelgeving heeft ontdoken, (ii) bij de overtreding drie of meer vreemdelingen zijn betrokken of (iii) eerder een overtreding van de Wav is geconstateerd.

## 5.4 Geen boete

In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging (artikel 5:41 Awb). Die situatie doet zich voor indien de overtreder aannemelijk maakt dat hij/zij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. De lat daarvoor ligt hoog.

## 5.5 Matigingsgronden boete

Ten aanzien van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen heeft de [Afdeling van de Raad van State op 13 juli 2022](#) geoordeeld dat de beleidsregel onevenredig is, omdat in het beleid onvoldoende werd gedifferentieerd naar verwijtbaarheid. Sindsdien wordt een boete op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (o.a. illegale tewerkstelling en schending identificatieplicht) bij normale verwijtbaarheid standaard gematigd met 50%.

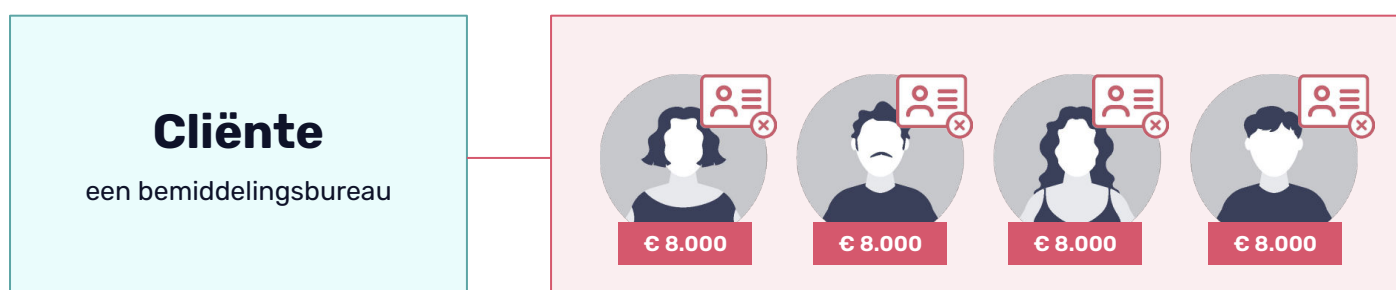
Verdere matiging van de boete is mogelijk. In de beleidsregels staan (onder andere) de volgende matigingsgronden:

Matigingspercentage	Matigingsgrond
75%	Tewerkstelling van een kennismigrant zonder kennismigrantenvergunning, maar waarbij wel aan alle overige voorwaarden voor de tewerkstelling als kennismigrant is voldaan.
75%	Indien arbeid is verricht door een vreemdeling die aantoonbaar familie van de werkgever is en van geringe omvang en duur, was onbetaald en heeft eenmalig plaatsgevonden.
75%	De werkgever heeft de illegale tewerkstelling zelf gemeld voordat controle van de Inspectie SZW heeft plaatsgevonden en aantoonbaar beëindigd binnen één maand na aanvang van de werkzaamheden.
75%	Een eenmalige of incidentele overschrijding van het maximum van 16 uur arbeid per week voor een student.
50%	De werkgever heeft de illegale tewerkstelling zelf gemeld voordat controle van de Inspectie SZW heeft plaatsgevonden en beëindigd.
50%	De arbeid was van geringe omvang en duur, was onbetaald en heeft eenmalig plaatsgevonden. Er zijn geen aanknopingspunten dat meer aan de hand is geweest.
50%	Voorafgaand aan de tewerkstelling van een vreemdeling heeft de werkgever aantoonbaar het stappenplan gevolgd inclusief de tips die in stappenplan gegeven worden. Er is aantoonbaar sprake van integratie van een systeem ter controle van de identiteitsdocumenten van nieuwe medewerkers in het werkproces.
25%	Tussen de laatste ambtshandeling van de inspecteur en het insturen van het boeterapport zit een periode van langer dan een halfjaar.
25%	Niet gemeld, maar overtreding wel zelf (voortijdig) beëindigd.

Ook buiten deze matigingsgronden moet beoordeeld worden of het besluit voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn. Dit is een 'volle toets'. Dit houdt in dat de bestuursrechter niet beoordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het genomen besluit kon komen. Hij beoordeelt op grond van alle omstandigheden of de opgelegde boete in zijn ogen redelijk is.

## 6. Voorbeeldzaak uit eigen praktijk

In een recente zaak uit eigen praktijk kwamen bovengenoemde aspecten samen. De werkgever (hierna: 'cliënte') is een bemiddelingsbureau. Zij had in 2021 vier medewerkers ingeleend en op haar beurt uitgeleend. De vier medewerkers zouden uit Roemenië komen. Cliënte heeft in dit kader de legitimatiebewijzen gecontroleerd en bewaard in de administratie. Later bleek dat de legitimatiebewijzen vervalst waren. Nadat dit was uitgekomen, vertrokken deze personen met de noorderzon. De Nederlandse Arbeidsinspectie stelde een onderzoek in.



In 2023 vorderde de Nederlandse Arbeidsinspectie de legitimatiebewijzen bij cliënte. Cliënte kon slechts de vervalste legitimatiebewijzen aanleveren binnen 48 uur. Cliënte beschikte namelijk niet over de echte legitimatiebewijzen. Hierdoor kon de werkelijke identiteit van de personen niet worden vastgelegd. De Nederlandse Arbeidsinspectie stelde dat cliënte viermaal artikel 15a Wav had overtreden.

Uitgaande van een boetenormbedrag van € 8.000 per werknemer zou dit leiden tot een boete **van € 32.000 (4 \* € 8.000)**

**Uiteindelijk is een boete van € 4.000 opgelegd (4 \* € 1.000)**

## *Boetenormbedrag*

Het Ministerie van SZW ging aanvankelijk uit van een boetenormbedrag van € 8.000 dat hoort bij een rechtspersoon die in overtreding is, omdat cliënte een BV had. Het interessante was dat cliënte in 2021 nog geen BV had, maar een eenmanszaak. Voor een eenmanszaak geldt een lager boetenormbedrag van € 4.000. Dat leidde tot een halvering van de boete (€ 16.000 i.p.v. € 32.000).

## *Normale verwijtbaarheid*

Omdat geen sprake was van opzet, diende het boetenormbedrag van € 4.000 per overtreding met 50% gematigd te worden op grond van de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van de Raad van State. De totale boete werd om die reden dan ook verder gematigd **van € 16.000 naar € 8.000**).

## *Verdere matiging op basis van evenredigheid*

Daarnaast brachten we diverse omstandigheden naar voren, die niet verdisconteerd waren in de matiging van 50% van de boete:

- De arbeidskrachten waren door miscommunicatie tussen de vreemdelingenpolitie en de gemeente zonder onderzoek te doen naar de werkelijke identiteit naar huis gestuurd;
- De vier arbeidskrachten waren na deze datum verdwenen, zodat cliënte de 'echte' legitimatiebewijzen ook niet meer kon opvragen;
- Er zat een (te) lange tijdsverloop tussen de constatering van de valse documenten in 2021, de start van het onderzoek in 2022 en de datum van de vordering in 2023.

Op basis van deze omstandigheden is de resterende boete **van € 8.000** verder gematigd **naar € 4.000** (nogmaals 50%).

Uit dit voorbeeld volgt dus dat het zinvol kan zijn om een zienswijze in te dienen of bezwaar te maken tegen een boete. Verschillende argumenten kunnen aangevoerd worden om de boete (vergaand) gematigd te krijgen.

**Maak  
kennis  
met**

**law&  
pepper**  
ADVOCATEN



## Boy Stenden

Advocaat-partner arbeidsrecht

---

✉ [boystenden@lawandpepper.com](mailto:boystenden@lawandpepper.com)

☎ 06-27177989

**in** Verbinden op LinkedIn?

[lawandpepper.com](http://lawandpepper.com)

