

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2025

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2025

Op 28 april 2025 heeft SEO zijn rapport «Hard waar het moet, zacht waar het kan. De effectiviteit van boeteverhogingen om naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen» afgerond. In deze brief reageer ik namens het demissionair kabinet op dit advies. Daarnaast worden enkele toezeggingen en een motie afgedaan.

In januari 2021 heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over het boetebeleid van SZW.¹ In die brief wordt toegelicht dat het stelsel van boeteregels wijd- en fijnvertakt is, en dat er sprake is van individuele gevalsbehandeling en adequate rechtsbescherming. Er is door onder andere kamerleden Ceder en Van Kent een oproep om de boetes voor het begaan van misstanden te verhogen. Ik heb toegezegd daarnaar te kijken. Deze oproep raakt aan een bredere discussie die momenteel gevoerd wordt. Bij de aanpak van arbeidsmisstanden en de inzet van het instrumentarium dat hiervoor beschikbaar is, moet immers ook goed gekeken worden naar de maatschappelijke effecten die ermee bewerkstelligd kunnen worden. Het doel is om arbeidsmisstanden te verminderen en daarmee de positie van kwetsbare werknemers te verbeteren. Daarom is het belangrijk te weten of en hoe het verhogen van boetes hieraan bijdraagt voordat we de boetes daadwerkelijk gaan verhogen.

In dat licht heeft mijn voorganger opdracht gegeven aan SEO tot een verdiepend onderzoek naar de effectiviteit van boetehoogtes als onderdeel van het bredere handhavingsinstrumentarium. Het onderzoek richt zich op vier arbeidswetten op het domein van Eerlijk Werk: De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav), de Wet allocatie arbeidskrachten door

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XV, nr. 83.

intermediairs (hierna: Waadi) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (hierna: WagwEU).

Het demissionair kabinet is SEO erkentelijk voor dit rapport. Het rapport van SEO bevat conclusies en aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid gericht op het stimuleren van naleving van de arbeidswetten. In deze brief beschrijf ik allereerst de essentie van het huidige boetebeleid, en schets ik daarna de kern van de bevindingen. Tot slot ga ik specifiek in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Zo ben ik voornemens om op basis van de aanbevelingen en conclusies van SEO de boetes van de arbeidswetten te verhogen door bij het nieuwe normbedrag rekening te houden met een fictieve indexatie over de afgelopen jaren. Daarnaast zal indexatie jaarlijks plaats gaan vinden om te zorgen dat in de toekomst de reële waarde van boetes gelijk blijft. Dit zal ik in deze brief nader toelichten.

1. Essentie van het huidig boetebeleid

De essentie van het boetebeleid in de arbeidswetten evenals dilemma's bij de uitwerking heeft mijn voorganger neergelegd in de Handhavingskoers 2022–2025², die momenteel wordt herijkt. Werkgevers zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van geldende wet- en regelgeving. De Arbeidsinspectie is als toezichthouder op deze naleving het sluitstuk. Effectieve en daadkrachtige handhaving en toezicht draagt bij aan de beleidsdoelen. Het algemene streven is dat de naleving van wet- en regelgeving zo groot mogelijk is.

In wet- en regelgeving zijn gradaties in de ernst en verwijtbaarheid van overtredingen opgenomen, omdat de consequenties van overtredingen voor bijvoorbeeld werknemers kunnen verschillen. Zo kan overtreding van de ene norm worden gesanctioneerd met een waarschuwing of boete, terwijl inspecteurs in situaties van ernstig gevaar of herhaaldelijke overtredingen werkzaamheden kunnen stilleggen. Daarom is het essentieel dat in de handhaving steeds het vaststellen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval centraal staat. Daarmee is een proportionele individuele gevalsbeoordeling en rechtsbescherming geborgd.³ Op wetsniveau zijn de verschillende instrumenten ingeregeld en voor alle arbeidswetten zijn beleidsregels vastgesteld waarin voor iedere afzonderlijke overtreding boetenormbedragen zijn vastgesteld.⁴ Dit stelsel is wijd- en fijnvertakt. De Arbeidsinspectie past deze boetebeleidsregels toe in haar toezichts- en handhavingspraktijk. Bij aanpassingen van het boetebeleid zal daarom ook de uitvoerbaarheid moeten worden meegewogen.

2. De kern van de bevindingen

SEO geeft aan dat uit de literatuur blijkt dat instrumenten gericht op afschrikking, zoals boetes, beter werken bij werkgevers die bewust de wet overtreden en niet naleven omdat de kosten van naleving niet opwegen tegen de baten (niet-willers). Instrumenten gericht op educatie en inlichting werken in het algemeen beter bij doelgroepen die de wet wel na willen leven, maar over weinig informatie, middelen of capaciteiten beschikken om arbeidswetten te kunnen naleven (niet-kunners en niet-weters).

² Zie Kamerbrief meerjarige handhavingskoers 2022-2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

³ Zie Kamerbrief meerjarige handhavingskoers 2022-2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁴ Zie bijvoorbeeld de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wml: wetten.nl - Regeling - Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2018 - BWBR0041512

Het rapport laat zien dat boetes in theorie effectief kunnen zijn, mits aan drie voorwaarden is voldaan: de pakkans is voldoende hoog, de boete weegt financieel zwaarder dan de baten van overtreding, en de overtreder beschikt over voldoende kennis en capaciteit om de wet na te leven. De hoogte van de boete is in theorie van belang voor de effectiviteit van het boete-instrument. Er wordt verwezen naar een onderzoek van de Arbeidsinspectie⁵ waaruit blijkt dat het financieel risico van het krijgen van een boete bij een overtreding niet altijd opweegt tegen de financiële voordelen ervan. SEO wijst echter op het risico dat het effect van boeteverhoging op naleving kortdurend is en kan leiden tot verdere juridisering van het toezicht. Hoewel hogere boetes naleving kunnen stimuleren, neemt de effectiviteit af naarmate de boete verder stijgt. Ook kan er sprake zijn van averechtse gedragseffecten als gevolg van boetes door het uithollen van de intrinsieke motivatie van de groep die nu (grotendeels) goed gedrag vertoont. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat hogere boetes bij recidive in theorie zijn gericht op calculerende niet-willers en in veel gevallen worden beschouwd als effectief middel om naleving te bevorderen. Wel is een potentieel nadeel dat overtredders door hogere boetes bij recidive in financiële problemen kunnen komen, aldus SEO.

Tot slot wordt ingegaan op dat een getrapte aanpak – waarbij eerder gedrag wordt meegewogen in de keuze voor interventies. Deze aanpak zou positieve effecten hebben op de naleving van de arbeidswetten. Op deze manier kan de Arbeidsinspectie volgens SEO haar schaarse handhavingsmiddelen effectief inzetten. Een randvoorwaarde voor het functioneren van een getrapte aanpak is wel dat er voldoende herinspecties plaatsvinden en dat degenen die de wet moeten naleven achter de getrapte aanpak staan.

Over het algemeen bestaat volgens SEO de doelgroep van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk vaker uit niet-weters en niet-kunners dan uit niet-willers. Boetes zijn in theorie het meest effectief bij werkgevers die als niet-willers classificeren. Werkgevers zijn over het algemeen positief over de rol die de Arbeidsinspectie inneemt. Wel vindt 1 op de 3 dat zij te streng optreedt bij organisaties die onbewust een fout maken. De pakkans wordt over het algemeen als (zeer) klein ervaren. Bij hoogerisicosectoren wordt de pakkans wel vaker als groot ervaren. Een substantieel deel van de ondervraagde werkgevers geeft aan dat hogere boetes leiden tot beter nalevingsgedrag. Uit het rapport blijkt daarnaast dat grote bedrijven doorgaans sterker reageren op boeteverhogingen dan kleine bedrijven. Zij zijn vaker calculerend, beschikken over juridische expertise en zijn gevoeliger voor financiële prikkels. Voor kleinere bedrijven kunnen de huidige boetes al financieel zwaar uitvallen. Hierbij merkt SEO op dat de financiële last van de boete voor een belangrijk deel zit in de reputatieschade. De meerderheid van de werkgevers geeft aan dat zij de reputatieschade van boetes meer vrezen dan de boete zelf.

Op basis van de bevindingen doet SEO-aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid gericht op het stimuleren van naleving. Dit onderzoek biedt handvatten om die afweging te maken.

3. Appreciatie van de aanbevelingen

Het rapport levert een nuttige bouwsteen voor de discussie over de effectiviteit van het verhogen van boetes. Zoals SEO zelf ook al opmerkt, doet zij geen uitspraken over de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen en over de gewenste rol van de toezichthouder (voorlichter en/of handhaver).

⁵ Signaal financiële drijfveren overtreding Wav

Deze aspecten weeg ik als Minister uiteraard wel mee; moeilijk of niet uitvoerbaar beleid draagt immers niet bij aan de beleidsdoelen. Ook vind ik het belangrijk het werknemersperspectief mee te wegen, vooral omdat tijdens de rondetafel over het boetebeleid in de zomer van 2021 bleek dat het werkgevers- en werknemersperspectief op boetes verschilt. Tegen deze achtergrond apprecieer ik de verschillende aanbevelingen als volgt.

Hoogte van de boetes en indexatie

Zoals SEO aangeeft is de afgelopen jaren, door het achterwege laten van indexering, de reële waarde van boetes door inflatie gedaald. Dit ondermijnt zowel de preventieve werking (het ontmoedigen van overtredingen) als de reactieve werking (het voorkomen van herhaling) van de boetes. Gelet hierop ben ik voornemens om de boetes van de Eerlijk Werk arbeidswetten te verhogen door bij het nieuwe normbedrag rekening te houden met een fictieve indexatie over de afgelopen jaren. Ik denk op dit moment aan een verhoging van de boetenormbedragen van ongeveer 18 procent door de fictieve indexatie mee te nemen van drie jaar. Ik ga echter samen met de Arbeidsinspectie bezien welke verhoging passend en evenredig is. Vanwege het grote belang om misstanden op de arbeidsmarkt daadwerkelijk en effectief te bestrijden, is het mijn ambitie om deze wijziging zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Ik streef uw Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2026 te informeren. Daarnaast zal indexatie over de arbeidswetten Eerlijk Werk jaarlijks plaats gaan vinden om te zorgen dat in de toekomst de reële waarde van boetes gelijk blijft. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verkent tevens of indexatie moet plaatsvinden voor Arbowet- en regelgeving en de Arbeidstijdenwet. Hierover wordt de Kamer later dit jaar geïnformeerd.

Verder zal ik, conform aanbeveling van SEO, zorgen dat werkgevers goed geïnformeerd worden over de aankomende aanpassing van het boetebeleid. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol aanpassen van het boetebeleid en bevorderen van naleving.

Hiermee doe ik ook mijn toezegging gestand, zoals gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van herziene Blauwe kaart richtlijn⁶ op 20 mei 2025. De arbeidswetten zijn immers ook van toepassing op werkgevers die kennismigranten, onder wie houders van de Europese blauwe kaart, tewerkstellen. De mogelijkheid tot het opleggen van boetes voor illegale arbeid zijn opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen. Een verhoging van de boetes kan een afschrikkende werking hebben en voorkomen dat fraude of illegale arbeid lonend is. Ten aanzien van de specifieke doelgroep van kennismigranten voorziet het demissionair kabinet, bij de aanscherping van het kennismigratiebeleid, voorts dat met de aanpassing van de voorwaarden het misbruik en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Voor de zomer zullen de demissionair Minister van Asiel en Migratie en ik uw Kamer hierover nader informeren.

Differentiatie van de boetes

SEO beveelt aan om, gelet op de effectiviteit van de boetes, boeteverhogingen te differentiëren op basis van kenmerken van de overtreder, zoals financiële draagkracht (bijvoorbeeld op basis van winst of omzet),

⁶ Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad (PbEU 2021, L 382/1) (36 332).

bedrijfsomvang of de mate van verwijtbaarheid van de overtreding. Een alternatief voor differentiatie naar bedrijfsomvang is om bij grotere bedrijven een groter aantal werknemers te controleren, waardoor de totale boete automatisch hoger kan uitvallen.

Zoals hierboven aangegeven is er sprake van een wijd- en fijnvertakt boetebeleid. Het boetebeleid is daarmee al gedifferentieerd. Zo wordt bij de Wml gekeken naar de duur en mate van onderbetaling. De boete wordt hoger naarmate de overtreding langer heeft geduurd en de onderbetaling groter is. Het boetebeleid van de Wav is per 1 februari 2025 aangepast waardoor bij alle overtredingen in de Wav bij het bepalen van de hoogte van de boete reeds rekening moet worden gehouden met de verschillende gradaties van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding. In de WagWEU is reeds de mogelijkheid opgenomen om bij ernstige overtredingen de boetes te verhogen. Ook wordt er een grond geboden voor verhoging in het geval van verhoogde verwijtbaarheid. Het beleid over de hoogte van de boetes ten aanzien van de Waadi (inclusief eventuele matigingsgronden) worden vanwege de invoering van de Wtta ook opnieuw bezien waarbij ook rekening wordt gehouden met differentiatie van de boetes.

Het verder differentiëren, met bijvoorbeeld de omzet of winst van de onderneming als uitgangspunt voor het bepalen van de hoogte van de boete, is complex en de Arbeidsinspectie ziet risico's voor de uitvoering. Zo behoort het opvragen en analyseren van financiële informatie van bedrijven – hetgeen nodig is om rekening te houden met de omzet/omvang – niet tot de expertise van de Arbeidsinspectie. Een meer gedifferentieerd systeem is complexer en kan leiden tot juridisering van toezicht, omdat werkgevers vaker bezwaar kunnen maken over de juistheid van via de differentiatie opgelegde boetes. Dit zijn ook risico's waar SEO zelf ook op wijst in haar rapport. Tegelijk moet een boetebeleidsmaatregel met een uitsluitende verhoging van boetebedragen op basis van de uitkomst van het SEO-onderzoek maar zonder nader verschil naar overtreder, of vergelijkbare voorwaarde, binnen het systeem van de wet de toets bij de rechter kunnen doorstaan. Daarom blijf ik continu in gesprek met de Arbeidsinspectie om te kijken of er ruimte er is voor verbetering van de boetebeleidsregels.

Het advies van SEO om als alternatief een groter aantal werknemers bij grotere werkgevers te controleren, waardoor de totale boete automatisch hoger kan uitvallen heeft ook een invloed op de uitvoerbaarheid. Immers, de situatie van meer werknemers controleren, betekent ook langere doorlooptijden. De huidige werkinstructies voor WML-onderzoeken is zo ingericht dat in beginsel alle werknemers onderzocht bij een werkgever met 10 of minder werknemers. Bij grotere werkgevers geldt een percentage met een maximum aantal. Overigens is het goed om op te merken dat de werkwijze van de Arbeidsinspectie nu al zodanig is dat de werkgever bij een geconstateerde onderbetaling – naast een boete – een nabetalingsverplichting krijgt, ook voor niet onderzochte werknemers en ook voor andere betaalperiodes dan de onderzoeksperiode. Niet-nakoming hiervan kan leiden tot een last onder dwangsom.

Getrapte aanpak – verruim mogelijkheden om waarschuwing op te leggen en verhoog boetes voor recidivisten

SEO beveelt aan om inspecteurs meer ruimte te geven om in gevallen van lichte of onbewuste overtredingen af te zien van directe beboeting. Ook bevelen ze aan om de boetes voor recidivisten te verhogen.

Dit sluit grotendeels al aan op de uitvoeringspraktijk van de Arbeidsinspectie.

De Arbeidsinspectie streeft namelijk, zoals uitgewerkt in o.a. het Meerjarenplan 2023–2026, naar maatschappelijk effect.⁷ Om dat effect te bereiken zet de Arbeidsinspectie verschillende toezichts- en handhavingsinstrumenten in. Deze inzet is afhankelijk van de motieven van werkgevers om relevante wet- en regelgeving wel of niet na te leven. Daarbij gebruikt de Arbeidsinspectie het analytische denkmodel van de werkgeverspiramide. Als voorbeeld: bij werkgevers die de regels niet kennen of de regels niet kunnen toepassen, zet de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld preventieve instrumenten zoals voorlichting en zelfinspectietool in.⁸ De top van die piramide bestaat uit berekenende werkgevers die hardnekkig de arbeidswetten overtreden; zij worden aangepakt via herinspecties, in hoogte oplopende boetes en het strafrecht. Op deze manier zet de Arbeidsinspectie haar capaciteit en de zwaarte van haar instrumenten omgekeerd evenredig in op de motieven van werkgevers. Om te zorgen voor gelijke behandeling en geen willekeur – een risico waar SEO op wijst – heeft de Arbeidsinspectie uniforme werkinstructies en periodieke opleidingen en intercollegiale consultatie.

Ook zijn er – zoals toegelicht – meerdere instrumenten beschikbaar waarmee werkgevers zelf kunnen controleren of zij aan regels voldoen. Daarnaast kent het boetebeleid al een systematiek van hogere boetes bij herhaalde overtredingen met een verhoging die kan oplopen tot 200%. Dit kan zelfs leiden tot een waarschuwing preventieve stillegging en daarna een bevel preventieve stillegging van een tot drie maanden⁹.

SEO benoemt dat het bij recidive zou helpen als een verhoogde recidiveboete al kan worden opgelegd voordat de eerdere boete onherroepelijk is. Dit is niet mogelijk om redenen van rechtszekerheid, maar ook vanwege het beginsel dat men geacht wordt onschuldig gehouden te zijn totdat men onherroepelijk veroordeeld is. Vanwege de rechtszekerheid is het evenmin mogelijk om achteraf een boete te verhogen, als van een eerdere overtreding is vastgesteld dat de overtreding uiteindelijk heeft geleid tot een onherroepelijke boete¹⁰.

4. Tot slot

Werkgevers zijn als eerste verantwoordelijk om te zorgen voor eerlijk, gezond en veilig werken. Daadkrachtige handhaving en toezicht zijn een belangrijk instrument en slotstuk bij de integrale aanpak van misstanden. Om te zorgen dat de reële waarde van boetes weer meer passend is ben ik voornemens om de boetes van de arbeidswetten te verhogen door bij het nieuwe normbedrag rekening te houden met de indexatie die afgelopen jaren niet heeft plaatsgevonden. Ook zal indexatie daarna jaarlijks plaats gaan vinden om te zorgen dat in de toekomst de reële waarde van boetes niet meer daalt.

⁷ Zie pagina 7–8 van: Meerjarenplan 2023-2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Eerlijk werken | Zelfinspectie door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁹ Zie: Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten

¹⁰ Kamerstukken II 2009/2010, 17 050, nr. 396

Ik zet mij onverminderd in om arbeidsmisstanden te bestrijden en hiermee een eerlijke, gezonde en veilige arbeidsmarkt te realiseren, met name ten behoeve van kwetsbare werknemers, waaronder arbeidsmigranten. Zodat ook zij krijgen waar ze recht op hebben; eerlijk, gezond en veilig werk en een waardige plek om te wonen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum