

HARD WAAR HET MOET, ZACHT WAAR HET KAN

DE EFFECTIVITEIT VAN BOETEVERHOGINGEN OM NALEIVING
VAN ARBEIDSWETTEN VOOR EERLIJK WERK TE BEVORDEREN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS

JUSTUS VAN KESTEREN, ALBERT RUTTEN EN TAMARA DOEVE (SEO)
LEON HEUZELS EN CARMEN DE KROSSE (IPSOS I&O)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, APRIL 2025

Samenvatting

Er is een politieke discussie gaande over de vraag of de huidige boetes wel hoog genoeg zijn om werkgevers te stimuleren zich aan de arbeidswetten te houden. Maar leidt een verhoging van boetes daadwerkelijk tot beter naleefgedrag? En hoe verhouden boeteverhogingen zich tot andere interventies die eerlijk werk bevorderen?

Aanleiding

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) signaleerde in 2021 en 2024 dat werkgevers kostenvoordelen kunnen behalen bij overtreden van de arbeidswetten op het domein van Eerlijk Werk. Tevens merkt de NLA op dat boetenormbedragen in reële termen zijn gedaald. Daarmee is de preventieve en reactieve werking van boetes mogelijk afgenomen. Kamerleden en vakbonden hebben aangedrongen op verhoging van de boetes, zodat deze beter in verhouding staan tot het financiële voordeel dat werkgevers kunnen behalen bij overtreding.

In dat licht heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opdracht gegeven tot een verdiepend onderzoek naar de effectiviteit van boetehogtes als onderdeel van het bredere handhavingsinstrumentarium. Het onderzoek richt zich op vier arbeidswetten op het domein van Eerlijk Werk: De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU). Dit onderzoek moet beleidsmakers ondersteunen bij het al dan niet aanpassen van de boetebeleidsregels.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek schetsen we een beeld van de verwachte effectiviteit van boeteverhogingen, gezien vanuit meerdere perspectieven. Ten eerste baseren we ons op bestaande literatuur over de effectiviteit van boetes en boeteverhogingen bij het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving. Ten tweede analyseren we uitkomsten van een enquête onder 975 werkgevers, waarin zij hun beweegredenen voor naleving van arbeidswetten en hun verwachtingen over de werking van hogere boetes aangeven. De enquête bevat ook een discreet keuze-experiment om een beeld te schetsen van de effectiviteit van boeteverhogingen ten opzichte van andere nalevingsinterventies. Ten derde putten we uit 17 diepte-interviews met werkgevers die inzicht bieden in hun drijfveren en perspectieven op het boetebeleid. Tot slot gebruiken we inzichten uit zes interviews met medewerkers van de NLA over hun ervaringen met het opleggen en innen van boetes, en hun inschattingen van de mogelijke effecten van een boeteverhoging. In een synthese brengen we deze verschillende invalshoeken samen om tot een integraal beeld te komen van de verwachte effectiviteit van hogere boetes.

Resultaten

Voorwaarden voor effectief boete-instrument

Boetes kunnen in theorie effectief 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.

In de praktijk wordt niet altijd aan deze voorwaarden voldaan, wat de effectiviteit van het boete-instrument beperkt.

- **Perceptie van pakkans:** Een meerderheid van de werkgevers (61 procent) ervaart de pakkans als laag. Wel bestaan er verschillen tussen werkgevers: in hoogrisicosectoren, waar gerichte inspecties plaatsvinden, ervaren werkgevers de pakkans als hoog. Kleinere bedrijven ervaren de pakkans over het algemeen lager dan grotere bedrijven.
- **Kosten-batenafweging:** De meeste werkgevers vinden het financieel niet lonend om arbeidswetten te overtreden. Reputatieschade zien zij daarbij als een groter risico dan de boete zelf. Minder dan tien procent van de doelgroep van de WML, Waadi en Wav beschouwt overtreding als financieel aantrekkelijk. Voor de WagwEU ligt dit aandeel met 18 procent iets hoger. Werkgevers die een hoge pakkans ervaren, geven vaker aan dat overtreding financieel onaantrekkelijk is.
- **Kennis en capaciteit:** Overtredingen ontstaan vaker uit onwetendheid of een gebrek aan nalevingscapaciteit dan uit bewuste en berekenende keuzes. Slechts vier procent van de werkgevers behoort tot de groep die niet bereid is om de wet na te leven ('niet-willers'), terwijl 15 procent onvoldoende kennis heeft van de regels ('niet-weters') en nog eens 15 procent niet over de capaciteiten beschikt om ze correct toe te passen ('niet-kunners'). Onwetendheid komt vooral voor bij werkgevers binnen de doelgroep van de WagwEU en Waadi; gebrek aan capaciteit speelt vaker bij de WagwEU en Wav.

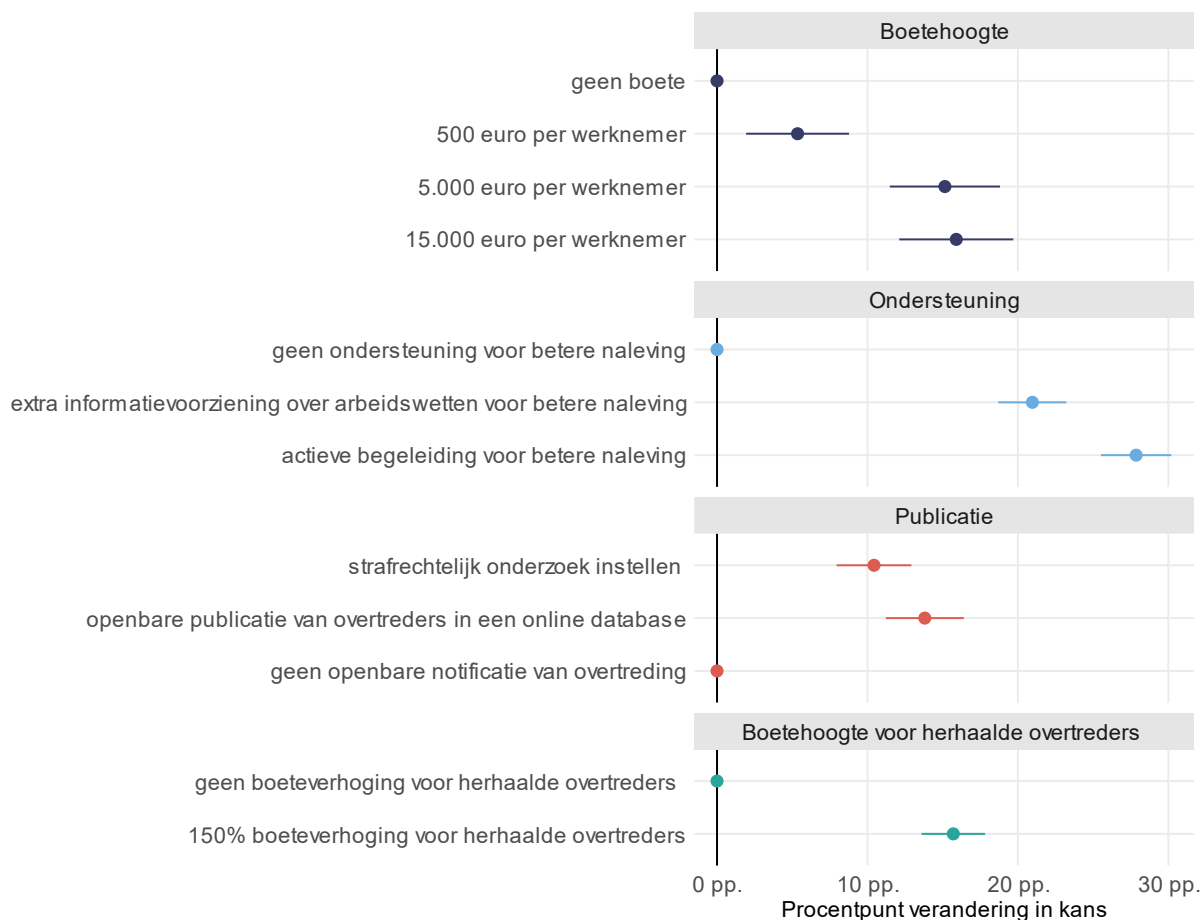
Effect boeteverhogingen

Ondanks deze beperkingen van het boete-instrument verwacht een substantieel deel van de werkgevers dat hogere boetes leiden tot beter nalevingsgedrag. Bijna de helft van de Waadi-doelgroep verwacht dat naleving verbetert bij een verdubbeling van de boetes; bij de overige arbeidswetten ligt dit aandeel rond een derde.

Tegelijkertijd zijn de effecten van boeteverhogingen begrensd:

- **Afnemende meeropbrengst:** Uit het discrete keuze-experiment blijkt dat een verhoging van het boetebedrag van € 500 naar € 5.000 een duidelijke stimulans biedt voor naleving. Een verdere verhoging naar een boete van € 15.000 levert daarentegen minder extra naleving op (zie Figuur S.1).
- **Alternatieve interventies:** Uit het discrete keuze-experiment blijkt ook dat werkgevers heldere communicatie over wetgeving en praktische ondersteuning bij naleving over het algemeen als effectiever ervaren dan het verhogen van boetebedragen zelf (zie Figuur S.1).

Figuur S.1 Boeteverhogingen zijn over het algemeen minder effectief dan het bieden van extra informatie en ondersteuning



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: Resultaten van een discreet keuze-experiment, specifiek een 'choice-based conjoint'-analyse, onder 975 werkgevers. De figuur geeft het 'average marginal component'-effect weer. Dit is het effect dat een handhavingsinstrument heeft op de kans dat een pakket aan instrumenten wordt verkozen boven een ander pakket. Er is binnen elk aspect een referentiecategorie (bijvoorbeeld 'geen boete'), hier is het effect dus 0.

Verschillen tussen bedrijven

Grote bedrijven reageren doorgaans sterker op boeteverhogingen dan kleine bedrijven. Zij zijn vaker calculerend, beschikken over juridische expertise en zijn gevoeliger voor financiële prikkels. Kleine bedrijven overtreden arbeidswetten vaker onbewust of hebben moeite met de naleving ervan waardoor boetes bij hen niet het meest effectieve instrument zijn om naleving te bevorderen. Voor deze groep kunnen hoge boetes demotiverend werken en ervoor zorgen dat zij financieel in de problemen raken. Voorlichting of ondersteuning zijn bij hen doorgaans effectiever om naleving te bevorderen.

Aanbevelingen voor effectieve boeteverhogingen

Op basis van de bevindingen doen we aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid gericht op het stimuleren van naleving. Hoewel dit rapport zich richt op de verwachte effectiviteit van hogere boetes vraagt een besluit over boeteverhoging om een bredere politieke en beleidsmatige afweging. Factoren zoals de

uitvoerbaarheid en de gewenste rol van de NLA spelen daarin mee. Dit onderzoek biedt handvatten om die afweging te maken maar doet geen uitspraken over de precieze uitvoerbaarheid en gewenste toezichtrol.

1. Pas boeteverhogingen gedifferentieerd toe

Differentieer boeteverhogingen op basis van kenmerken van de overtreder, zoals financiële draagkracht (bijv. op basis van winst of omzet), bedrijfsomvang of de mate van verwijtbaarheid van de overtreding. Zo worden boetes vooral verhoogd waar ze het meeste effect hebben op naleving, terwijl ongewenste bijwerkingen, zoals demotivatie, zoveel mogelijk worden beperkt. Een alternatief voor differentiatie naar bedrijfsomvang is om bij grotere bedrijven een groter aantal werknemers te controleren waardoor de totale boete hoger kan uitvallen.

Risico's en uitdagingen: Het verzamelen van betrouwbare (financiële) gegevens voor differentiatie is complex en administratief belastend en dat kan de uitvoerbaarheid belemmeren. Daarnaast bestaat het risico op juridisering van toezicht, omdat werkgevers vaker bezwaar kunnen maken over de juistheid of redelijkheid van de differentiatie. Dat kunnen redenen zijn om juist een eenvoudiger stelsel te prefereren.

2. Hanteer een getrapte aanpak na inspecties

Geef inspecteurs meer ruimte om in gevallen van lichte of onbewuste overtredingen af te zien van directe beboeting. In plaats daarvan kunnen zij uitsluitend gebruikmaken van andere nalevingsinterventies, zoals bestuurlijke gesprekken of voorlichting. Dit stimuleert nalevingsgedrag bij werkgevers die de wet onvoldoende kennen ('niet-weters') of niet over de benodigde middelen en vaardigheden beschikken om deze correct toe te passen ('niet-kunners').

Risico's en uitdagingen: Er bestaat een risico op willekeur in de handhaving: de ene inspecteur kan sneller geneigd zijn een waarschuwing te geven dan de andere. Dit risico kan worden beperkt door in het boetebeleid duidelijke criteria vast te leggen voor situaties waarin een waarschuwing passend is. Daarnaast is het aan te bevelen dat waarschuwingen alleen worden gegeven na overleg met de projectleider van de inspecteur, om consistentie in de handhaving te bevorderen.

Verhoog boetes voor recidivisten. Zij hebben doorgaans voldoende gelegenheid gehad om kennis te nemen van de arbeidswetten en ondersteuning te zoeken voor correcte naleving. Een herhaalovertreding met hoge mate van verwijtbaarheid duidt dan ook vaak op een bewuste en berekenende keuze. In dergelijke gevallen kan een stevige boeteverhoging effectief zijn om naleving af te dwingen.

Risico's en uitdagingen: Een voorwaarde voor effectieve boeteverhoging bij recidive is dat er voldoende herinspecties plaatsvinden om herhaalovertredingen daadwerkelijk te kunnen vaststellen. Daarnaast bestaat het risico dat hogere boetes leiden tot een toename van bezwaar- en beroepsprocedures. Het zou hierbij helpen als een verhoogde recidiveboete al kan worden opgelegd voordat de eerdere boete onherroepelijk is - wat op dit moment nog niet mogelijk is. Ook kan een hogere boete werkgevers ertoe aanzetten om strategisch hun onderneming op te heffen en onder een andere naam opnieuw op te starten (bijv. via turboliquidatie). Dit risico kan deels worden beperkt door de feitelijk leidinggevende persoonlijk aansprakelijk te stellen.

3. Indexeer voortaan boetenormbedragen periodiek

Wanneer dit achterwege blijft, daalt de reële waarde van boetes door inflatie. Dit ondermijnt zowel de preventieve werking (het ontmoedigen van overtredingen) als de reactieve werking (het voorkomen van herhaling). In feite leidt dit tot een forse reële boeteverlaging zonder dat daar een expliciete beleidskeuze aan ten grondslag ligt.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol aanpassen van het boetebeleid is dat bedrijven goed geïnformeerd zijn over de wijzigingen. Heldere voorlichting en duidelijke communicatie over (gedifferentieerde) boeteverhogingen zijn van belang om naleving te bevorderen. Daarnaast is een hoge pakkans van belang. Actieve en zichtbare rapportage over overtreders vergroot bovendien het nalevingseffect.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksaanpak	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Eerlijk Werk en het handhavingsbeleid van de NLA	11
2.1 Arbeidswetten Eerlijk Werk	11
2.2 Overtredingen arbeidswetten Eerlijk Werk	12
2.3 Inzet nalevingsinterventies	13
2.4 Inzet handhavingsinstrumenten	15
3 Theoretisch kader over hogere boetes	18
3.1 Interventiewijzer NLA	18
3.2 Effectiviteit (hogere) boetes	20
3.3 Effectiviteit hogere boetes bij recidive	22
3.4 Getrapte aanpak versus directe boetes	23
4 Perspectief van werkgevers op hogere boetes	24
4.1 Doelgroep van arbeidswetten Eerlijk Werk	24
4.2 Ervaren pakkans en financiële impact van boetes	27
4.3 Ervaren effectiviteit van boeteverhogingen	29
4.4 Opvattingen over het boetebeleid	32
5 Perspectief van NLA-medewerkers op hogere boetes	33
5.1 Belemmeringen in handhaving volgens NLA-medewerkers	33
5.2 Ervaringen van NLA-medewerkers met het opleggen van boetes	34
5.3 Verwachtingen over boeteverhoging van NLA-medewerkers	34
6 Conclusie en discussie	36
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	36
6.2 Aanbevelingen voor boetebeleid	39
Bijlage A Onderzoeksverantwoording	44
Bijlage B Overzicht handhavingsinstrumenten	51
Bijlage C Overzicht nalevingsinterventies	53
Bijlage D Verdiepende analyses	62

1 Inleiding

Dit rapport bevat onderzoek naar de effectiviteit van hogere boetes op betere naleving van arbeidswetten die eerlijk werk moeten garanderen. We bekijken dit vanuit verschillende invalshoeken: via literatuuronderzoek, een enquête onder werkgevers, een discreet keuze-experiment en diepte-interviews met medewerkers van de NLA en werkgevers. Hiermee brengen we het verwachte effect van boeteverhogingen in kaart, evenals de beweegredenen van werkgevers en mogelijke verbeterpunten voor het huidige boetebeleid.

In 2021 bracht de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) aan het licht hoe bedrijven (creatief) omgingen met arbeidskosten.¹ Dat varieerde van contante betalingen tot premieshoppen met gedetacheerden uit andere EU-landen en het inzetten van oneigenlijke stage- of zzp-constructies. De NLA constateerde destijds dat werkgevers hiermee een kostenvoordeel van twintig tot dertig procent konden behalen, bijvoorbeeld door een lagere afdracht van sociale premies en belastingen.

Nieuw onderzoek van de NLA uit 2024 bevestigt dat deze praktijken nog steeds voorkomen.² Uit bestudering van 24 zaken blijkt dat werkgevers aan overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gemiddeld zestig procent aan kosten besparen. In één zaak zouden de arbeidskosten voor de werkgever bijvoorbeeld €15.750 zijn indien volgens de regels zou zijn gewerkt. Echter, de werkgever heeft in werkelijkheid € 6.240 aan kosten (loon) gemaakt. Het voordeel bedraagt daarom € 9.510 (zestig procent kostenvoordeel).

Boetes wegen in sommige gevallen niet op tegen het kostenvoordeel van overtreding. Het jaarlijkse voordeel van het illegaal inzetten van arbeidskrachten van buiten Europa kan bijvoorbeeld oplopen tot wel € 20.000 per persoon, terwijl de boete lange tijd maximaal € 8.000 per overtreding bedroeg.³ Vooral in arbeidsintensieve sectoren met sterke prijsconcurrentie blijft de verleiding groot om laagbetaalde arbeidskrachten van buiten Europa in te zetten.⁴ Denk hierbij aan de vleesindustrie, installatiebranche, detailhandel, (scheeps)bouw en land- en tuinbouw.

1.1 Aanleiding onderzoek

In haar signalering geeft de NLA aan dat het, met het oog op bevordering van naleving, wenselijk is om boetes automatisch of in ieder geval periodiek te indexeren. Zo bleef het boetenormbedrag voor de Wav in 2023 nominaal gelijk aan dat in 2005. Wanneer dit bedrag zou zijn meegegroeid met inflatie en welvaart zou het inmiddels bijna tweemaal zo hoog zijn. De NLA benadrukt daarnaast dat het van belang is om de hoogte van boetes steeds te bezien in relatie tot het financiële voordeel dat met een overtreding wordt of kan worden behaald. Ook vanuit politieke partijen en vakbonden klinkt de oproep om de boetes beter af te stemmen op die voordelen. Zo

¹ Rapportage Inspectie SZW (2021). Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting. [Hier](#) te vinden.

² Rapportage NLA (2024). Signaal Nederlandse Arbeidsinspectie financiële drijfveren overtredingen Wav. [Hier](#) te vinden.

³ Sinds 2025 is de boete voor de Wav wel verhoogd naar maximaal € 11.500. De boete kan hoger uitvallen als er ook sprake is er naast een overtreding van de Wav ook sprake is van een overtreding van de WML. In dat geval is het kostenvoordeel echter ook groter.

⁴ Rapportage Inspectie SZW (2021). Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting.

pleiten verschillende Kamerleden, waaronder Van Kent (SP), voor fors hogere boetes bij illegale tewerkstelling. Aan hem is toegezegd te onderzoeken hoe aan deze oproep gevolg kan worden gegeven.⁵

In dat licht heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voorliggend onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van boetehoogtes als onderdeel van een breed handhavingsinstrumentarium voor Eerlijk Werk. De aanbevelingen uit het onderzoek dienen als basis voor het al dan niet aanpassen van de boetebeleidsregels van verschillende arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk. Specifiek gaat het om de volgende arbeidswetten:

- De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) stelt onder andere het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag vast die werknemers in Nederland moeten ontvangen;
- De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt onder welke voorwaarden werkgevers werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland mogen laten werken, inclusief de verplichting om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen;
- De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) bevat een registratieplicht voor uitzendbureaus en bepaalt onder andere dat uitzendkrachten en payrollmedewerkers recht hebben op ten minste dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden als de werknemers in loondienst bij de inlenende onderneming;
- De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU) zorgt ervoor dat werknemers die tijdelijk vanuit een andere EU-lidstaat in Nederland werken recht hebben op fundamentele Nederlandse arbeidsvoorwaarden, zoals het minimumloon en arbeidstijden.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

"Wat is de effectiviteit van boeteverhogingen, als onderdeel van een breder handhavingsinstrumentarium, aan de naleving door werkgevers van wetgeving op het gebied van Eerlijk Werk (WML, Wav, Waadi, WagwEU)?"

Daaronder vallen de volgende deelvragen:

1. Welke nalevingsinterventies bestaan er voor de verschillende arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk?
2. Welke drijfveren en motieven zijn er voor werkgevers om de onderzochte wetten al dan niet na te leven?
3. Op welke groep werkgevers hebben boetes effect?
4. Wat zijn de verwachte effecten van boeteverhogingen op de naleving van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk?
5. Wat zijn de opvattingen van de werkgevers over het boetebeleid en het handhavingsinstrumentarium in het algemeen?

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek maakt gebruik van meerdere methoden om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Ten eerste schetsen we een beeld van de aard van overtredingen binnen het domein van Eerlijk Werk en het handhavingsbeleid van NLA. Hiervoor maakten we gebruik van deskresearch en verkennende gesprekken met de NLA. Ten tweede bieden we op basis van een literatuurstudie inzicht in de effectiviteit van verschillende nalevingsinterventies, waaronder boeteverhogingen, op de naleving van wet- en regelgeving. Ten derde hebben we een enquête gehouden onder 975 werkgevers. Daarmee brengen we zowel de beweegredenen voor naleving

⁵ De Kamerbrief met toezegging is [hier](#) te vinden.

van arbeidswetten als de verwachte effecten van mogelijke boeteverhogingen in kaart. De enquête bevat ook een discreet keuze-experiment om een beeld te schetsen van de effectiviteit van boeteverhogingen ten opzichte van andere nalevingsinterventies. Ten vierde hebben we 17 diepte-interviews afgenomen met werkgevers om verdiepende inzichten te bieden in hun opvattingen en voorkeuren ten aanzien van het boetebeleid. Tot slot spraken we met NLA-medewerkers over hun ervaringen met het opleggen en innen van boetes en hun verwachtingen over de effecten van hogere boetes. In een synthese brengen we de verschillende perspectieven samen om een integraal beeld te bieden van de effectiviteit van boeteverhogingen in het stimuleren van naleving van arbeidswetten op het domein van Eerlijk Werk. Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage A.

Op basis van deze bevindingen formuleren we aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid, met als doel het bevorderen van naleving. De nadruk in dit rapport ligt op de verwachte effecten van hogere boetes op naleving. Tegelijkertijd vereist een besluit over boeteverhoging een bredere afweging waarin ook aspecten als uitvoerbaarheid en de gewenste rol van de NLA (waaronder algemene maatregelen van behoorlijk bestuur, verdere juridisering, handhaver versus voorlichter) een rol spelen. De uiteindelijke keuze om al dan niet tot verhoging over te gaan, is een politieke en beleidsmatige afweging die buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Wel biedt dit onderzoek handvatten voor het maken van die afweging maar doet geen uitspraken over de precieze uitvoerbaarheid en gewenste toezichtrol.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt.

- Hoofdstuk 2 bevat inzicht in het handhavingsbeleid van de NLA. We beschrijven de vier kernwetten die onder het domein Eerlijk Werk vallen, gaan in op de overtredingen van deze wetten en gaan in op de manier waarop de NLA handhaaft.
- Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van literatuuronderzoek naar de effectiviteit van nalevingsinterventies. Hierbij bieden we inzicht in de resultaten van eerder onderzoek naar de effecten van diverse interventies, zoals boetes, voorlichting en zelfregulering, op naleving. Ook gaan we in op de effectiviteit van boeteverhogingen en de rol van een getrapte aanpak in het bevorderen van naleving.
- Hoofdstuk 4 presenteert de resultaten van de enquête en interviews met werkgevers. We bieden inzicht in de ervaren pakkans, de financiële impact van boetes en de perceptie van werkgevers over de effectiviteit van boeteverhogingen. Ook geven we de opvattingen van werkgevers over het boetebeleid weer.
- Hoofdstuk 5 bevat inzichten van NLA-medewerkers over de handhaving van arbeidswetten en de praktische uitdagingen bij het opleggen van boetes. Daarnaast bevat het hoofdstuk verwachtingen van NLA-medewerkers over boeteverhogingen.
- Hoofdstuk 6 bevat een conclusie waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden en, op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2, vijf aanbevelingen doen voor het boetebeleid.

2 Eerlijk Werk en het handhavingsbeleid van de NLA

De NLA werkt met thematische programma's om de grootste risico's op het terrein van Eerlijk Werk aan te pakken. Deze programma's hanteren een mix van nalevingsinterventies, zoals inspecties, opsporing en voorlichting, waarbij de NLA inzicht probeert te krijgen in de motieven van werkgevers om de juiste handhavingsstrategie te bepalen.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de manier waarop de NLA toezicht houdt op de naleving van arbeidswetten die Eerlijk Werk moeten waarborgen. Paragraaf 2.1 behandelt vier kernwetten (WML, Wav, Waadi en WagwEU) en hoe deze de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen reguleren. Paragraaf 2.2 gaat in op de overtredingen van deze wetten en biedt een eerste inzicht in de motieven van werkgevers om regels niet na te leven. Hoofdstuk 4 gaat hier uitgebreider op in. In paragrafen 2.3 en 2.4 staat de aanpak van de NLA centraal: hoe zij met interventies naleving stimuleert, welke handhavinginstrumenten per wet beschikbaar zijn, hoe boetehoogtes worden vastgesteld en in welke gevallen matiging van boetes mogelijk is.

2.1 Arbeidswetten Eerlijk Werk

Eerlijk werk heeft onder andere te maken met het betalen van een eerlijk loon, het aangaan van rechtmatige arbeidsrelaties met werknemers van buiten de Europese Unie en het voorkomen van arbeidsuitbuiting.

Hiervoor gelden hoofdzakelijk vier wetten:

- De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) zorgt ervoor dat werknemers in Nederland een eerlijk loon krijgen waarmee ze in hun basisbehoeften kunnen voorzien. Daarnaast voorkomt de wet oneerlijke concurrentie en verdringing door een uniform minimumbedrag voor arbeid vast te stellen. De wet bepaalt het minimumloon, het recht op vakantiegeld en verbiedt in principe looninhoudingen, behalve in uitzonderlijke gevallen. Bovendien moet het loon tot aan het minimumloon volledig giraal worden uitbetaald.
- De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) schrijft voor dat werknemers van buiten de EU/EER/Zwitserland alleen mogen werken met een tewerkstellingsvergunning (TWV) of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). De Wav is een ketenwet, wat betekent dat alle schakels in de keten aansprakelijk kunnen worden gesteld bij een overtreding, zoals bij illegale arbeid via een uitzendbureau.
- De Wet allocatie Arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) beschermt de rechten van uitgeleende arbeidskrachten. Organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen, zoals uitzendbureaus, payroll- en detachingsbedrijven, moeten zich onder andere als zodanig inschrijven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Sinds 2012 geldt deze verplichting voor alle ondernemers die personeel in Nederland uitlenen. Daarnaast verbiedt de Waadi inleners om gebruik te maken van niet-geregistreerde uitzendbureaus. Werkgevers moeten daarom controleren of de uitzendbureaus waarmee zij samenwerken geregistreerd zijn. Verder regelt de wet dat uitzendkrachten recht hebben op dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden als werknemers in vergelijkbare functies bij de inlener, zoals loon, vergoedingen en arbeidstijden. Payrollwerknemers hebben recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als vaste werknemers bij de inlener, met uitzondering van een adequate pensioenregeling.
- De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) regelt de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde buitenlandse werknemers die met een buitenlandse werkgever in

Nederland werken. De wet beschermt deze werknemers en voorkomt oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De NLA controleert de naleving ervan. De wet geldt voor bedrijven uit andere EU-landen die tijdelijk werkzaamheden uitvoeren in Nederland of arbeidskrachten hierheen detacheren. Hun personeel heeft recht op de harde kern van Nederlandse arbeidsvoorwaarden, zoals een gelijk loon, rusttijden, veilige arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling en een minimumaantal vakantiedagen.

2.2 Overtredingen arbeidswetten Eerlijk Werk

Uit de nalevingsmonitor Eerlijk Werk 2019-2021 blijkt dat bij zes procent van de vestigingen inspecteurs een overtreding hebben geconstateerd op de WML en/of Wav.⁶ De inspecteurs die de monitoronderzoeken hebben uitgevoerd vermoeden dat overtredingen veelal ontstaan door onwetendheid bij werkgevers over wet- en regelgeving of doordat het niet lukte zich aan de regels te houden. In mindere mate speelt geldelijk gewin een rol. Hierbij zijn er wel verschillen in motieven tussen sectoren: in de landbouw geven werkgevers vaker aan dat de omstandigheden het voor hen onmogelijk maken zich aan de regels te houden, terwijl in de horeca de inspecteur vaker inschat dat het motief geldelijk gewin is. Misstanden komen over de periode 2019-2021 vooral voor bij grotere vestigingen, bedrijven met hoog personeelsverloop en bij vestigingen met buitenlandse werknemers die extra kwetsbaar kunnen zijn. Tot slot blijkt dat ook bedrijven met een relatief laag gemiddeld uurloon vaker overtredingen begaan.

Bij vijf procent van de monitorbezoeken zijn overtredingen van de WML vastgesteld. Meestal gaat het om onderbetaling van het loon (49 procent), het niet giraal uitbetalen (twintig procent) of het uitkeren van te weinig vakantietoelage (16 procent). Deze overtredingen blijken vaker dan bij andere arbeidswetten structureel van aard. Vaak is een rommelige administratie de oorzaak van onderbetaling, iets wat inspecteurs bijvoorbeeld in de horecasector hebben waargenomen. Hierdoor betalen werkgevers gewerkte (extra) uren soms niet uit, wat kan resulteren in lonen onder het wettelijk minimum. In de meeste gevallen komen overtredingen van de WML voort uit onwetendheid. Daarnaast plegen werkgevers WML-overtredingen soms bewust om financiële redenen of uit gemakzucht. Werkgevers die bekend zijn met overtreders in hun sector noemen vooral misstanden bij uitzendkrachten en zelfstandigen. Vooral in de horeca, schoonmaak, detailhandel, landbouw en groothandel komen overtredingen op de WML relatief vaak voor.

Bij minder dan één procent van de monitorbezoeken is illegale tewerkstelling of arbeidsuitbuiting aangetroffen. De betrouwbaarheid van deze cijfers is echter onzeker, omdat deze praktijken zich vaak in het verborgene afspelen en de monitorbezoeken mogelijk niet diepgaand genoeg waren om illegale tewerkstelling of arbeidsuitbuiting te kunnen constateren. Vergelijking met eerdere onderzoeken, zoals schattingen van het aantal illegaal werkenden in Nederland en de omvang van arbeidsuitbuiting, suggereert dat het aantal Wav-overtredingen in dit onderzoek waarschijnlijk is onderschat, terwijl de cijfers voor arbeidsuitbuiting beter in lijn liggen met verwachtingen.

Uit het onderzoek blijkt dat één derde van de werkgevers niet weet of de door hen ingeschakelde uitzendbureaus een verplichte Waadi-registratie hebben. Deze registratie biedt een mate van zekerheid over de betrouwbaarheid van de uitlenende partij en is verplicht voor uitzendbureaus. Inleners zijn bovendien verantwoordelijk voor het controleren van deze registratie. Inleners die werken met buitenlandse uitzendkrachten blijken hier vaker beter van op de hoogte te zijn dan bedrijven die uitsluitend met Nederlandse uitzendkrachten werken.

⁶ Deze rapportage is [hier](#) te vinden. Voor de monitor zijn willekeurig monitorbezoeken uitgevoerd bij een steekproef van Nederlandse vestigingen.

2.3 Inzet nalevingsinterventies

De NLA werkt met programma's om de grootste risico's op het terrein van Eerlijk Werk aan te pakken en een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken. Elk programma bestaat uit een reeks van meerjarige activiteiten waarbij een thema of sector centraal staat. Op het terrein van Eerlijk Werk lopen bijvoorbeeld de programma's 'Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling' en 'Uitzendbureaus'. In elk programma zet de NLA een mix van nalevingsinterventies in die zijn afgestemd op de doelgroepen en de risico's. Denk hierbij aan gerichte inspecties, opsporingsonderzoeken, voorlichting en overleg met de sector. Het formele proces voor het selecteren van nalevingsinterventies omvat vier stappen: kiezen, begrijpen, aanpakken en het onderzoeken van het effect.

Beleidsmatig bepaalt de NLA eerst de focus in termen van doelgroepen en risico's (kiezen). Aan de basis van deze risico-afweging staat de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA). Als een risico veel werknemers raakt, relatief veel werknemers schade ondervinden als gevolg van het risico en het maatschappelijk effect groot is, dan is er voldoende reden om dat risico te mitigeren. Een voorbeeld is het risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. De IRA is gebaseerd op gegevens uit het recente verleden en kijkt dus terug. De Omgevingsanalyse (OMA) speelt een belangrijke rol bij het aanvullen van dat beeld: zijn er belangrijke ontwikkelingen en trends die de risico's uit de IRA gaan beïnvloeden en het speelveld voor de NLA gaan veranderen? De informatie uit de OMA - gebaseerd op literatuur, interviews en scenariostudies - speelt daarom mee in de prioritering van risico's. Bij de prioritering kijkt de NLA ook naar haar meerwaarde. Daarbij gaat het om de bijdrage van de NLA aan het verminderen van de schade die de risico's veroorzaken. De resultaten van deze exercitie gebruikt de NLA in de tactische uitwerking in programma's.

Daarna volgt een analyse van de motieven om arbeidswetten niet na te leven (begrijpen). Op basis van de opdracht aan programma's ontwikkelt de NLA projecten waarbij de motieven van de doelgroep een belangrijke rol spelen (zie Tabel 2.1). De 'niet-willers' hebben wel de kennis en mogelijkheden om arbeidswetten na te leven, maar doen dat niet. Dit kan te maken hebben met calculerend gedrag (kosten van naleving zijn hoger dan de baten), principiële bezwaren met de regel, het kopiëren van gedrag van andere werkgevers en/of gemak. De 'niet-kunners' zijn werkgevers die de regels wel willen naleven, maar dit niet doen vanwege een gebrek aan vaardigheden, capaciteiten of middelen om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. De 'niet-weters' zijn werkgevers die simpelweg niet goed op de hoogte zijn van de arbeidswetten waardoor ze ook niet bewust wel of niet voldoen aan de wetten. Tot slot bestaan de 'nalevers' uit werkgevers die proberen de arbeidswetten na te leven. Zij zijn gemotiveerd, intrinsiek (zien belang van eerlijke arbeidsvoorwaarden) of extrinsiek (zijn bang voor sanctie bij niet-naleving) om te voldoen aan de verplichtingen uit de arbeidswetten.

Tabel 2.1 De doelgroepen van arbeidswetten zijn onder te verdelen naar verschillende motieven

Doelgroep	Reden niet-naleven	Toelichting
Niet-willer	Maakt kosten-batenafweging	Weegt bewust kosten en baten af van naleving (tijd/geld/moeite)
	Doet wat anderen doen	Denkt of ziet dat anderen zich ook niet aan de regels houden
	Is het niet eens met de regel	Vindt de regel onzin of niet werkbaar
	Overtreedt uit gemak	Kent de regel, maar handelt uit routine en kiest voor de makkelijkste weg
Niet-kunner	Kan niet naleven	Kent de risico's/regels en wil naleven maar kan niet door gebrek aan middelen (geld, spullen of capaciteit) of mogelijkheden (kennis over hoe, geloof in eigen kunnen)
Niet-weter	Weet niet van arbeidswetten	Kent de risico's/regels niet of is zich niet bewust van overtreden
Nalevers	Geholpen	Is door toezicht of de sociale omgeving gedwongen/aangezet tot naleving
	Niet-geholpen	Vindt de regels naleven normaal of belangrijk

Bron: NLA

Daarna bepaalt de projectleider welke interventiemix geschikt is voor de doelgroep (aanpakken). De NLA kan verschillende nalevingsinterventies inzetten om naleving te bevorderen. De literatuur onderscheidt doorgaans drie typen nalevingsinstrumenten: afschrikking (deterrence), educatie en voorlichting (persuasion), en zelfregulering (zie Tabel 2.2). Afschrikking veronderstelt dat werkgevers de wetten kunnen naleven, maar dit niet doen vanwege kosten-batenoverwegingen, gemakzucht of principiële bezwaren. In dit geval is strikte handhaving met gerichte inspecties en sancties effectief. Educatie en voorlichting richten zich op werkgevers die door een gebrek aan kennis of kunde de wetten niet naleven. Bij hen zijn communicatie, advies en ondersteuning van belang om naleving te bevorderen. Zelfregulering gaat ervan uit dat werkgevers intrinsiek gemotiveerd zijn om de arbeidswetten na te leven en in staat zijn dit zelfstandig te doen. De projectleider maakt idealiter gebruik van de interventiewijzer (zie paragraaf 3.1) en de expertise van het gedragsteam van de NLA om de juiste interventiemix te bepalen.

Tabel 2.2 De NLA kan verschillende interventies inzetten om naleving te stimuleren

Afschrikking	Educatie en inlichting	Zelfregulering
Openbaarmaking	Informatievoorziening	Horizontaal toezicht
Communiceren over handhaving Boetes	Signaleren voor het aanpassen van regels Hulpmiddelen aanreiken	Druk via ketens of netwerk
Bestuurlijk gesprek (<i>knock and talk</i>)	Barrières opwerpen	
Inzet van strafrechtelijk onderzoek	Belonen goed gedrag (waardering, certificaten)	
(Waarschuwing) preventieve stillegging	Communiceren over norm	
Last onder dwangsom		

Bron: NLA

In de praktijk kan de NLA een ander proces hanteren. De NLA zet haar capaciteit niet alleen in op basis van risicoanalyse, maar reageert ook op signalen en politieke aandacht of media-aandacht voor misstanden in bepaalde sectoren. Bij deze reactieve inspecties gaat de NLA af op klachten vanuit de samenleving of andere werkgevers. Ongeveer vijftig procent van de inspecties van de NLA is reactief. Ook kan het zijn dat de NLA naleving niet direct probeert te stimuleren via werkgevers, maar bijvoorbeeld via vertegenwoordigers van branches of sectoren.

2.4 Inzet handhavingsinstrumenten

Inspecties kunnen leiden tot waarschuwingen, boetes en andere sancties. Een geconstateerde overtreding kan leiden tot een waarschuwing, boetes, last onder dwangsom, (waarschuwing) preventieve stillegging of een proces-verbaal (zie Bijlage B).⁷ Een inspecteur moet bij een aantal overtredingen zelfstandig een waarschuwing geven. De inspecteur volgt hierbij het handhavingsbeleid. Bij de meeste overtredingen stelt de inspecteur een boeterapport op waarin gegevens staan over de geconstateerde overtreding, de waarnemingen in het onderzoek en de situatie van de werkgever. Vervolgens beoordeelt de afdeling boete, dwangsom en inning (BDI) van de NLA het boeterapport en bepaalt de sanctie. Bij het vaststellen van een boete baseert BDI zich op de beleidsregel boeteoplegging van de verschillende arbeidswetten.⁸

De waarschuwingen en sancties die de NLA kan inzetten verschillen per wet. Voor de meeste arbeidswetten op het terrein van Eerlijk Werk geldt dat er sprake is van openbaarmaking van inspectieresultaten (zie Tabel 2.3). Dat bevordert transparantie, maar kan voor overtreders ook een vorm van *naming and shaming* zijn. Dit is bij de Arbeidsinspectie niet het doel van de openbaarmaking. Verder bestaat er bij de meeste arbeidswetten een mogelijkheid voor een waarschuwing, boete of preventieve stillegging. De WagwEU vormt een uitzondering. Bij de WagwEU is de boete het enige handhavingsinstrument na constatering van een overtreding. Verder valt op dat de NLA bij handhaving van de WML de grootste variëteit aan instrumenten heeft. In tegenstelling tot andere arbeidswetten, kan de NLA bij handhaving van de WML een last onder dwangsom opleggen zolang de werkgever de onderbetaling niet ongedaan maakt.

⁷ De (B)OA kan een proces-verbaal opmaken. Sommige inspecteurs zijn ook BOA. Het gaat dan om het niet naleven van het bevel tot preventieve stillegging.

⁸ Bij een (waarschuwing) preventieve stillegging baseert BDI zich op de Beleidsregel preventieve stillegging.

Tabel 2.3 De handhavingsinstrumenten verschillen per set

	WML	Wav	Waadi	WagwEU
Openbaarmaking handhaving	✓	✓	✓	
Waarschuwing	✓	✓		
Bestuurlijke boete	✓	✓	✓	✓
Last onder dwangsom	✓			
Waarschuwing preventieve stillegging	✓	✓	✓	
Bevel preventieve stillegging	✓	✓	✓	
Proces-verbaal bij niet naleven bevel tot stillegging van het werk	✓	✓	✓	

Bron: NLA

De hoogte van de boete in het domein Eerlijk Werk is afhankelijk van de ernst van de overtreding, rechtspersoon, recidive, de mate van verwijtbaarheid en evenredigheid. De boetehoogte bij natuurlijke personen en recidivisten is in de wetgeving vastgelegd. Voor een natuurlijk persoon geldt een vijftig procent lagere boete dan het normbedrag. Bij recidive geldt een verhoging van het normbedrag met honderd of tweehonderd procent.⁹ De derde overtreding kan leiden tot preventieve stillegging (zie Tabel 2.4).¹⁰ Daarnaast houdt de BDI rekening met de mate van verwijtbaarheid en evenredigheid bij het vaststellen van de boetehoogte. Bij beperkte verwijtbaarheid kan de boete lager uitvallen, bij een grote mate van verwijtbaarheid kan de boete juist hoger uitvallen. Evenredigheid houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit voor een of meerdere belanghebbenden niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Tabel 2.4 De hoogte van de boete is onder andere afhankelijk van de ernst van de overtreding, rechtspersoon, recidive, de mate van verwijtbaarheid en evenredigheid

Wet	Boetehoogte normbedrag	Boetehoogte natuurlijk persoon of feitelijk leidinggevende	Boetestaffels en correcties	Verhoging bij herhaling (soortgelijke) overtredingen binnen 5 jaar ¹¹
Wml	De boete hangt af van het type overtreding, bijvoorbeeld: - Onderbetaling: tussen de € 500 en € 10.000 - Geen/te weinig vakantiebijslag: tussen de € 250 en € 2.000	In geval van natuurlijk persoon wordt de boete verlaagd met 50%.	De hoogte van de bestuurlijke boete bij onderbetaling en geen/te weinig vakantiebijslag hangt af van de duur en percentage van de onderbetaling. Bij een niet-girale/contante betaling hangt de	Bij recidive wordt een nieuwe verhoogde boete opgelegd. Derde (soortgelijke) overtreding kan tot preventieve stillegging leiden. Bij ernstige overtredingen kan ook een tweede overtreding tot

⁹ Bij het vaststellen van recidives is het van belang dat de eerste overtreding onherroepelijk is. Als de eerste overtreding niet volledig is afgehandeld, kan dezelfde overtreding niet als recidive behandeld worden.

¹⁰ Bij ernstige overtredingen kan ook de tweede overtreding al leiden tot een preventieve stillegging.

¹¹ Er wordt pas een recidivebeschikking gegeven nadat de bestuurlijke boete voor de eerste overtreding is opgelegd.

	Niet-girale/contante betaling: tussen de € 500 en € 1.250		hoogte van de bestuurlijke boete af van de duur van de overtreding.	preventieve stillegging leiden.
Wav ¹²	Het normbedrag is afhankelijk van het type overtreding, overtreder en aantal illegaal tewerkgestelde werknemers en varieert tussen de € 750 en € 6.000 per illegaal tewerkgestelde werknemer.	Het normbedrag is afhankelijk van het type overtreding, overtreder en aantal illegaal tewerkgestelde werknemers en varieert tussen de € 750 en € 3.000 per illegaal tewerkgestelde werknemer.	Correctie mate van verwijtbaarheid: 50%: verminderde verwijtbaarheid 125%: grove schuld 150%: opzet Correctie ernst van overtreding: 75%: minder ernstige overtreding 125%: ernstigere overtreding	Bij een tweede overtreding verdubbelt het bedrag. Bij een derde overtreding wordt het bedrag drie keer zo hoog.
Waadi	De normbedragen variëren van € 8.000 tot € 32.000.	In geval van natuurlijk persoon wordt de boete verlaagd met 50%.	Boetestaffel voor opdrachtnemer en opdrachtgever: 1 tot 10 arbeidskrachten: € 8.000 10 tot 30 arbeidskrachten: € 16.000 30 of meer arbeidskrachten: € 32.000	Bij een tweede overtreding verdubbelt het bedrag. Bij een derde overtreding wordt het bedrag drie keer zo hoog. Kan ook tot preventieve stillegging leiden.
WagwEU	Boetebedragen zijn afhankelijk van het type overtreding. De normbedragen variëren tussen € 750 en € 8.000.		Er is bijvoorbeeld een boetestaffel voor buitenlandse werkgever bij niet naleven meldplicht: 1 tot 10 gedetacheerde werknemers: € 1.500 10 tot 19 gedetacheerde werknemers: € 3.000 20 of meer gedetacheerde werknemers: € 4.500	Bij een tweede overtreding wordt het boetebedrag met 100% verhoogd. Een derde overtreding 200%. ¹³

Bron: Website NLA

¹² In deze rij is het nieuwe boetebeleid van de Wav sinds 2025 weergegeven.

¹³ De boete kan met 50% worden verhoogd als de overtreding is gepleegd door een rechtspersoon (of een vergelijkbare entiteit) waarvan een bestuurder eerder al betrokken was bij een andere rechtspersoon die ook een overtreding van de WagwEU heeft begaan. Dit geldt alleen als de bedrijfsactiviteiten en/of de locatie van het bedrijf in wezen hetzelfde zijn gebleven.

3 Theoretisch kader over hogere boetes

De effectiviteit van het boete-instrument hangt sterk af van de motieven van de doelgroep. Voor niet-weters en niet-kunners zijn voorlichting en ondersteuning effectiever, terwijl hogere boetes en een hogere pakkans vooral werken bij calculerende niet-willers. Een getrapte aanpak, waarbij eerder gedrag wordt meegewogen in de keuze voor interventies, helpt om efficiënt en duurzaam naleving te bevorderen.

Dit hoofdstuk gaat in op eerder onderzoek naar de effecten van nalevingsinterventies, en in het bijzonder boetes, op naleving van wet- en regelgeving. In Paragraaf 3.1 lichten we de interventiewijzer van de NLA toe. Deze wijzer biedt handvatten voor het selecteren van passende interventies bij het bevorderen van naleving van arbeidswetten op basis van de motieven of het kennisniveau van de doelgroep. In Paragraaf 3.2 gaan we in op de effectiviteit van (hogere) boetes, waarbij we eerder (internationaal) onderzoek benutten om te analyseren in hoeverre het opleggen of verhogen van boetes daadwerkelijk leidt tot gedragsveranderingen. In Paragraaf 3.3 zoomen we in op recidive: wat is het effect van zwaardere sancties bij herhaalde overtredingen, en onder welke voorwaarden werkt dit? Tot slot behandelt Paragraaf 3.4 de effectiviteit van een getrapte aanpak – waarbij de zwaarte van de interventie afhankelijk is van het verleden en intenties van de overtreder – in vergelijking met het hanteren van directe boetes.

3.1 Interventiewijzer NLA

De effectiviteit van het boete-instrument in het bevorderen van naleving hangt af van de doelgroep. Instrumenten gericht op educatie en inlichting werken over het algemeen goed bij doelgroepen die over weinig informatie, middelen of capaciteiten beschikken om de arbeidswetten te kunnen naleven (*niet-weters* en *niet-kunners*). In de praktijk gaat het dan om informatiecampagnes over de regels, de norm of het aanreiken van middelen (zie Box 3.1 voor een nadere toelichting). Een risico is echter dat deze campagnes de doelgroep niet bereiken, en daarom weinig effectief zijn. Daarentegen werken instrumenten gericht op afschrikking beter bij werkgevers die niet naleven omdat de kosten van naleving niet opwegen tegen de baten (*niet-willers*). Bij hen hangt de keuze om na te leven af van de pakkans, de sanctie en de kans dat de NLA de sanctie daadwerkelijk oplegt. Daarom zullen zwaardere sancties en meer inspecties over het algemeen effectief zijn bij het bevorderen van naleving. Zelfregulering is effectief als er een intrinsieke motivatie is om arbeidswetten na te leven en er ook voldoende kennis en kunde is (*nalevers*). Het beïnvloeden van extrinsieke motieven (bijv. via boetes) kan averechts werken bij deze groep doordat de intrinsieke motivatie hierdoor kan uithollen.

Box 3.1 Informatiecampagnes zijn onder een aantal voorwaarden effectief

De effectiviteit van informatiecampagnes hangt af van zowel het huidige kennisniveau over de regelgeving als de bereidheid van ondernemers om de regels na te leven.

Uit de literatuur blijkt dat de manier van communiceren een cruciale rol speelt bij het bevorderen van naleving, bijvoorbeeld van verkeersregels. Advertenties die sterke emotionele reacties oproepen, blijken op de lange termijn effectiever in het stimuleren van gewenst gedrag dan minder indringende campagnes. De emotionele impact van de boodschap heeft daarmee een belangrijke invloed.¹⁴ Daarnaast kan expliciete communicatie over de gewenste sociale norm naleving bevorderen. Zo leidde een campagne in Canada, waarin autobestuurders werden geïnformeerd over het percentage weggebruikers dat zich aan de maximumsnelheid houdt, tot een grotere naleving van de limiet. Als bijkomend effect daalde hierdoor ook het aantal ongelukken met 57 procent.¹⁵ Strengere handhaving bleek daarentegen niet te leiden tot structureel gunstiger rijgedrag.¹⁶

Onderzoek op andere terreinen bevestigt de positieve invloed van socialenormcommunicatie. Studies naar milieuhandhaving tonen aan dat voorlichting een effectieve strategie kan zijn. Zo leidde informatiecampagnes over de negatieve gevolgen van illegale afvaldumping tot een afname van dergelijke overtredingen met dertig procent.¹⁷ Vergelijkbare positieve effecten zijn waargenomen op het gebied van recycling.¹⁸ De bevindingen uit zowel verkeersonderzoek als studies naar milieuwetgeving laten een eenduidig patroon zien: communicatie over de sociale norm draagt bij aan naleving ervan. Ofwel: zien doen, doet volgen.

Volgens de theorie moeten handhavers een combinatie van instrumenten toepassen. Hierbij dient de handhaver rekening te houden met de diversiteit aan motieven binnen de doelgroep. De interventiewijzer van de NLA (zie Figuur 3.1) illustreert dit schematisch. Bewustwordingscampagnes zijn vooral effectief bij niet-weters, ondersteuning vooral bij niet-kunners en gerichte inspecties en sancties vooral bij calculerende niet-willers. Daarom is het essentieel om inzicht te hebben in de capaciteiten, drijfveren en middelen van de doelgroep waarop de arbeidswetten van toepassing zijn.

¹⁴ Hamelin, N., El Moujahid, O.E. & Thaichon, P. Emotion and advertising effectiveness: a novel facial expression analysis approach. *Journal of Retailing and Consumer Services*. 36(103-11).

¹⁵ Van Houten, R., Nau, P. & Marini, Z. (1980). An analysis of public posting in reducing speeding behavior on an urban highway. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 13(3), 383-395.

¹⁶ Van Houten, R. & Nau, P.A (1981). A comparison of the effects of posted feedback and increased police surveillance on highway speeding. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 14(3), 261-271.

¹⁷ Dur, R. & Vollaard, B. (2019). Salience of law enforcement: a field experiment. *Journal of Environmental Economics and Management*, 93, 208-220.

¹⁸ Katzey, R. & Mishima, H.R. (1992). The use of posted feedback to promote recycling. *Sage journals*, 71(1).

Figuur 3.1 De werking van nalevingsinterventies is afhankelijk van de motieven van werkgevers

Interventiewijzer

Interventie		Doelgroep							
		Niet-willer				Niet-kunner	Niet-weter	Nalever	
		Maakt kosten-baten afweging	Doet wat anderen doen	Is het niet eens met de regel	Overtreedt uit gemak	Kan niet	Weet niet	Geholpen	Niet-geholpen
Educatie en inlichting	Signaleren voor het aanpassen van regels en beleid			●		●			
	Communiceren over de regel		●				●		
	Communiceren over de schadelijke effecten van een risico	●		●	●		●	●	
	Communiceren over de gewenste norm		●	●	●	●	●	●	
	Hulpmiddelen aanreiken	●			●	●	●		
	Barrières opwerpen	●	●		●				
	Belonen							●	●
Sector- en ketenbenadering	Zelfregulering	✗			✗	●	●	●	●
	Horizontaal toezicht							●	●
	Druk zetten via ketens of netwerk	●	●		●			●	
Afstraffen	Openbaarmaking	●	●					●	●
	Inspecteursbezoek om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving (niet gericht op handhaving)			●		●	●	●	✗
	Communiceren over handhaving	●	●		●			●	✗
	(Her)inspecties	●	●		●			●	✗
	Bestuurlijk gesprek (voorheen: knock and talk)	●	●	●	●	✗	✗	✗	✗
	Inzet van strafrechtelijk onderzoek	●							✗

Bron: NLA (2024)

Noot: Het betreft de interventiewijzer afkomstig uit de interventietoolbox. Dit is een hulpmiddel voor projectleiders van de NLA om te komen tot een onderbouwde interventie(mix).

3.2 Effectiviteit (hogere) boetes

Het boete-instrument is in theorie onder een aantal voorwaarden effectief in het bevorderen van naleving.

De eerste voorwaarde betreft dat er sprake is van een hoge pakkans bij overtreding. De tweede voorwaarde is dat de financiële kosten van het risico op de boete financieel opwegen tegen de financiële baten van het begaan van de overtreding.¹⁹ De derde is dat de (potentiële) overtreder beschikt over voldoende kennis over de arbeidswetten. De vierde is dat de (potentiële) overtreder over de vaardigheden en middelen beschikt om de arbeidswetten te kunnen naleven. Als niet aan de laatste twee voorwaarden wordt voldaan, dan is het waarschijnlijk dat de werkgever de overtreding in de toekomst weer zal begaan, ondanks de ontvangen boete. Bij deze *niet-kunners* en *niet-weters* is aanvullend beleid nodig.

¹⁹ Laske, K., Saccardo, S., & Gneezy, U. (2018). Do fines deter unethical behavior? The effect of systematically varying the size and probability of punishment. *SSRN Electronic Journal*.
 Vermeir, I., De Bock, T., & Van Kenhove, P. (2017). The effectiveness of fear appeals featuring fines versus social disapproval in preventing shoplifting among adolescents. *Psychology & Marketing*, 34(3), 264-274.

De hoogte van de boete is in theorie van belang voor de effectiviteit van het boete-instrument. Een hoge boete heeft enerzijds een preventieve werking en heeft daarmee een effect zonder feitelijke tussenkomst van de toezichthouder. Immers zullen calculerende overtreders het risico op een boete afwegen tegen het financiële voordeel van het begaan van de overtreding. De boete (inclusief de administratieve lasten en eventuele reputatieschade) zal in dat geval voldoende hoog moeten zijn om het financiële voordeel van overtreding teniet te doen. In theorie zullen calculerende werkgevers pas dan besluiten om de arbeidswetten na te leven. Daarnaast kan een opgelegde boete ook een reactieve werking hebben. Overtreders die een boete ontvangen kunnen als reactie hierop besluiten om de arbeidswetten in de toekomst te gaan naleven waardoor de kans op recidive lager wordt.

In de praktijk lijkt het financiële risico van een overtreding niet altijd op te wegen tegen de financiële voordelen ervan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het illegaal tewerkstellen van migranten uit derde landen. Uit onderzoek van de NLA naar 24 zaken blijkt dat werkgevers gemiddeld zestig procent kostenvoordeel behalen door arbeidsmigranten buiten de loonadministratie te houden en geen sociale premies af te dragen.²⁰ In sectoren zoals de bouw en de horeca kunnen werkgevers aanzienlijke financiële voordelen behalen door wet- en regelgeving te omzeilen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via onderbetaling, inhoudingen op het loon en het creëren van onveilige werkomstandigheden. De NLA constateert dat werkgevers opgelegde boetes vaak binnen enkele maanden terugverdienen door de structurele financiële voordelen van de overtredingen. In deze berekeningen is echter geen rekening gehouden met de financiële gevolgen van reputatieschade van de overtreding die er op de langere termijn alsnog voor kunnen zorgen dat het financiële voordeel van overtreding teniet wordt gedaan, bijvoorbeeld door verminderde klantenbinding, strengere toezichtmaatregelen of beperkingen bij aanbestedingen.

Er is een risico dat het effect van boeteverhogingen op naleving kortdurend is. Inspecteren (en handhaven indien nodig) speelt in op extrinsieke motivatie van werkgevers om bepaald gedrag te vertonen. Wanneer de boetes lager worden of het risico op het ontvangen van de boete wegvalt, zullen werkgevers terugvallen in oude gedragingen en zal overtreding van wet- en regelgeving weer stijgen.²¹ Dit betekent dat voor langdurige effectiviteit van deze interventie het risico voor ontvangen van een boete hoog moet worden gehouden door herhaalde inspecties in regelmatige frequentie.

Verder is er een risico van verder juridisering van het toezicht. Strengere sancties hebben er in het verleden toe geleid dat werkgevers vaker bezwaar maken of in beroep gaan tegen opgelegde boetes. Sinds 2014 signaleert de NLA een duidelijke tegenbeweging: bedrijven schakelen vaker juristen in – soms al tijdens de inspectie – en inspecteurs besteden meer tijd aan het zorgvuldig vastleggen van informatie en het ondersteunen bij bezwaar- en beroepsprocedures.²² Rechterlijke uitspraken dwingen de inspectie tot een nauwkeuriger onderbouwing van overtredingen en sancties, wat leidt tot grondiger onderzoek en een groter beslag op de beschikbare capaciteit. Bovendien zijn boetes in gerechtelijke procedures geregeld gematigd waardoor hogere boetes niet altijd in stand blijven.

Tot slot kan er sprake zijn van averechtse gedragseffecten als gevolg van boetes. Boetes zouden de intrinsieke motivatie kunnen uithollen (in de psychologie heet dit 'overjustification'). Het introduceren van boetes bij een groep die (grotendeels) goed gedrag vertoont vanuit intrinsieke motivatie zorgt ervoor dat deze intrinsieke motivatie wordt weggehaald. Het introduceren van boetes kan ervoor zorgen dat er een extrinsieke motivatie ontstaat om

²⁰ Rapportage NLA (2024). Signaal Nederlandse Arbeidsinspectie financiële drijfveren overtredingen Wav. [Hier](#) te vinden.

²¹ Albergaria, M. (2019). Effects of monetary sanctions on Behavior: Evidence from library fines. *Economic Analysis of Law Review*, 10(3), 236-249.

Barrett, K. L., Lynch, M. J., Long, M. A., & Stretesky, P. B. (2017). Monetary penalties and noncompliance with environmental laws: A mediation analysis. *American Journal of Criminal Justice*, 43(3), 530-550.

²² Beleidsonderzoekers (2019). Gezond en veilig werken.

normgedrag te vertonen of zelfs boetes te ontwijken. Dit betekent dat langetermijnnaleving van wet- en regelgeving vanuit intrinsieke motivatie teniet kan worden gedaan door het opleggen van boetes die kortetermijnnaleving vanuit extrinsieke motivatie teweegbrengen.²³

3.3 Effectiviteit hogere boetes bij recidive

Hogere boetes bij recidive zijn in theorie vooral gericht op zogenoemde calculerende niet-willers. Zij zijn zich, door eerdere overtredingen, bewust van het feit dat ze de wet overtreden, maar gaan hier desondanks toch mee door. Hun beslissing om de regels niet na te leven wordt ingegeven door een kosten-batenafweging: de voordelen van de overtreding wegen voor hen kennelijk zwaarder dan de verwachte kosten van de boete. Wanneer deze groep zich bewust is van hogere boetes bij herhaalde overtredingen, zullen zij alleen doorgaan met hun gedrag als de verhoogde boete nog steeds niet opweegt tegen de baten van de overtreding. In die zin fungeert een progressief boetestelsel als een instrument om de prikkelstructuur te veranderen en overtredders tot naleving te bewegen.

Daarom worden hogere boetes bij recidive in veel gevallen beschouwd als een effectief middel om naleving te bevorderen. Dit vindt ondersteuning in wetenschappelijk onderzoek, met name op het gebied van verkeersovertredingen. Zo blijkt dat een strengere straf bij recidive, zoals een rijontzegging van één maand, de kans op recidive met twintig procent vermindert ten opzichte van situaties waarin geen aanvullende sanctie werd opgelegd.²⁴ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat veel overtredders niet op de hoogte waren van de aanvullende sanctie bij recidive. Dit suggereert dat de effectiviteit van boeteverhogingen mede afhankelijk is van de mate waarin de doelgroep zich bewust is van de consequenties. Wanneer mensen wél op de hoogte zijn van strengere straffen blijken vooral bestuurders die kleine snelheidsovertredingen begaan hun gedrag aan te passen. Voor veelplegers geldt dit echter niet, wat erop duidt dat nog strengere straffen of andere interventies nodig zijn om deze groep te beïnvloeden.²⁵

Een potentieel nadeel van hogere boetes bij recidive is dat ze kunnen leiden tot financiële problemen voor overtredders. Dit heeft niet alleen sociale gevolgen, maar kan er ook toe leiden dat bepaalde groepen ongevoelig worden voor verdere boeteverhogingen. In dergelijke gevallen blijft gedragsverandering uit en worden de regels nog steeds niet beter nageleefd. Meer maatwerk, zoals alternatieve sancties of gedragsinterventies, zou in dergelijke situaties mogelijk effectiever kunnen zijn.²⁶ Hierbij is het wel van belang om rekening te houden met eventuele hogere uitvoeringskosten, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van bezwaar- en beroepsprocedures of het beoordelen van individuele situaties.

²³ Gneezy, U & List, J. (2012). *The why axis: Hidden motives and the undiscovered economics of everyday life*, Hachette Australia.

Holmås, T. H., Kjerstad, E., Lurås, H., & Straume, O. R. (2010). Does monetary punishment crowd out pro-social motivation? A natural experiment on hospital length of stay. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75(2), 261-267.

Visentin, L (2017). City of Sydney shelves library fines for four years after 70,000 overdue items returned.

²⁴ Markus, G. (2016). Speeding, punishment, and recidivism – Evidence from a Regression Discontinuity. *Essays on the Economics of Health and Risky Behavior*.

²⁵ Popping, H. (2012). Do Higher Fines Reduce Recidivism?. *Econometrie*.

Goncalves, F. & Mello, S. (2012), Should the Punishment Fit the Crime? *Discretion and Deterrence in Law Enforcement* (October 27, 2017).

²⁶ SWOV (2017). Progressief boetestelsel en verkeersveiligheid.

3.4 Getrapte aanpak versus directe boetes

Bij een getrapte aanpak bepaalt de arbeidsinspectie de in te zetten interventies voor een belangrijk deel op basis van acties uit het verleden van de werkgever. Als de werkgever vaak in overtreding is geweest, is de kans groot dat de inspectie streng optreedt, zoals met een boete of preventieve stillegging. Als de werkgever geen eerdere overtredingen heeft begaan, ligt een mildere interventie voor de hand, zoals een bestuurlijk gesprek of voorlichting vanuit de inspecteur. Deze vorm van dynamisch toezicht heeft positieve effecten op naleving. Zo laten herhaalde gezondheidsinspecties zien dat een getrapte aanpak een positief effect heeft op het naleven van wet- en regelgeving.²⁷ Vergelijkbare effecten zijn ook gevonden in evaluaties van een getrapte aanpak in de industriële sector²⁸ en in de houtverwerkingsindustrie²⁹.

Het voordeel van een getrapte aanpak is dat de inspectie haar schaarse handhavingsmiddelen effectief inzet.³⁰ Veelplegers krijgen vaker een inspectie en lopen de kans op strengere straffen. Tegelijkertijd zet de inspectie geen schaarse middelen in bij bedrijven die zich toch aan de regels houden of bedrijven die onbewust overtreden. De getrapte aanpak beperkt daarmee financiële problemen, weerstand en demotivatie door ervaren disproportionele strenge straffen, wat helpt bij het bevorderen van naleving. Daarmee is een getrapte aanpak efficiënter dan uniforme handhavingsregels. Dit vindt ook bevestiging in onderzoek op het gebied van milieuwetgeving uit de Verenigde Staten. Hieruit blijkt dat het afschaffen van een getrapte aanpak zou betekenen dat de directe boetes met 519 procent verhoogd moeten worden om hetzelfde effect op naleving te bereiken.³¹

Randvoorwaardelijk voor het functioneren van een getrapte aanpak is wel dat er voldoende herinspecties plaatsvinden. Hierdoor kan de inspectie het gedrag van werkgevers in de tijd blijven volgen en consequent reageren op zowel verbeteringen als herhaalde overtredingen. Zonder deze opvolging verliest de getrapte aanpak aan geloofwaardigheid en effectiviteit.

Daarnaast moeten degenen die de wet moeten naleven wel achter de getrapte aanpak staan. Mensen zijn namelijk minder geneigd tot naleven als zij het systeem als onrechtvaardig en illegitiem ervaren.³² Als een getrapte aanpak tot eenzelfde gevoel van onrechtvaardigheid leidt (*“ze komen altijd bij mij controleren en nooit ergens anders”*), kan dit effectiviteit van de getrapte aanpak ondermijnen. Dit sluit aan bij de theorie van *responsive regulation* van John Braithwaite die stelt dat toezicht het meest effectief is wanneer het responsief is ten opzichte van het gedrag en de houding van de gereguleerde partij, én wordt uitgevoerd op een manier die als rechtvaardig wordt ervaren. Vertrouwen, proportionaliteit en duidelijke communicatie over de reden van interventies zijn in dat licht cruciaal om draagvlak te behouden en nalevingsgedrag duurzaam te beïnvloeden.

²⁷ Ko, K., Mendeloff, J. & Gray, W. (2010) The role of inspection sequence in compliance with the US Occupational Safety and Health Administration. *Standards. Regulation & Governance*, 4, 48-70.

²⁸ Bartel, A. & Thomas, L. G. (1985). Direct and indirect effects of regulation: a new look at OSHA's impact. *The Journal of Law & Economics*, 28(1).

²⁹ Weil, D. (1996). If OSHA is So Bad, Why is Compliance So Good? *The RAND Journal of Economics*, 27(3), 618-640.

³⁰ Earnhart, D. & Friesen, L. (2021) Use of competitive endogenous audit mechanisms by federal and state inspectors within environmental protection agencies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 109.

³¹ Blundell, W., Gowriskankaran, G. & Langer, A. (2020). Escalation of Scrutiny: The Gains from Dynamic Enforcement of Environmental Regulations. *American Economic Review*, 110(8), 2558-2585.

³² Met name papers uit de belastingliteratuur laten dit zien. Hoe minder vertrouwen er is in de overheid, hoe groter de neiging om bepaalde belastingen niet te betalen. Zie bijvoorbeeld Webley, P., Cole, M. & Eidjar, O. (2001). The prediction of self-reported and hypothetical tax-evasion: Evidence from England, France and Norway. *Journal of Economic Psychology*, 22(2), 141-155.

4 Perspectief van werkgevers op hogere boetes

Uit een werkgeversenquête blijkt dat de doelgroep van de arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk vaker bestaat uit niet-weters en niet-kunners dan uit niet-willers. Boeteverhogingen stimuleren volgens werkgevers naleving. Voorlichting en ondersteuning zijn vooral volgens de kleinere bedrijven een effectiever middel tot verhoging van naleving. Een gedifferentieerde en getrapte aanpak heeft de voorkeur van werkgevers.

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van een onderzoek onder werkgevers die behoren tot de doelgroep van de arbeidswetten op het terrein van Eerlijk Werk. Hiervoor hebben we een enquête afgenomen, gevolgd door diepte-interviews. De enquête is ingevuld door 975 werkgevers uit de I&O-panels en de resultaten zijn gewogen naar sector en bedrijfsomvang waardoor ze representatief zijn voor Nederlandse werkgevers op basis van deze achtergrondkenmerken. Daarnaast hebben we 17 diepte-interviews gehouden met werkgevers om verdere verdieping te bieden. Bijlage A bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

Strategisch invulgedrag door werkgevers is een mogelijke factor om rekening mee te houden. Werkgevers kunnen zich ervan bewust zijn dat de resultaten invloed hebben op beleidsvorming en daardoor bepaalde nalevingsinterventies die hen minder aanspreken bewust lager waarderen dan boeteverhogingen. Om dit effect te beperken is tijdens de dataverzameling een discreet keuze-experiment uitgevoerd. Een discreet keuze-experiment dwingt respondenten tot het maken van concrete afwegingen tussen handhavingsinstrumenten waardoor ze niet langer kunnen aangeven dat niks effectief is en meer oprechte voorkeuren aan het licht komen. Bovendien moeten deze bevindingen in samenhang worden beschouwd met het handhavingskader (Hoofdstuk 3) en de perspectieven van de NLA zelf (Hoofdstuk 5). Juist de combinatie van verschillende onderzoeksmethoden draagt bij aan een genuanceerd beeld van de effectiviteit van boeteverhogingen.

De resultaten geven inzicht in de doelgroep en de verwachte effectiviteit van boeteverhogingen volgens werkgevers. Paragraaf 4.1 richt zich op de werkgevers die te maken krijgen met (één of meerdere) arbeidswetten binnen het thema Eerlijk Werk. Hierbij gaan we onder andere in op hun kennisniveau van de wetgeving, hun vermogen om deze na te leven en hun intrinsieke motivatie om dat te doen. Paragraaf 4.2 behandelt de gepercipieerde pakkans en de financiële impact van de huidige boetes op werkgevers. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de ervaren effectiviteit van boeteverhogingen, zowel op zichzelf als in vergelijking met andere interventies, zoals voorlichting, ondersteuning en openbaarmaking. Tot slot gaat Paragraaf 4.4 in op de opvattingen van werkgevers over het boetebeleid.

4.1 Doelgroep van arbeidswetten Eerlijk Werk

Over het algemeen bestaat 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 bewust overtreden, bijvoorbeeld omdat de kosten van naleving niet opwegen tegen de baten van de overtreding (de *niet-willers*). Uit de werkgeversenquête blijkt dat ongeveer vier procent van de werkgevers, waarvoor (één of meer)

arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk relevant zijn, tot deze groep behoort. Dit zijn met name bedrijven in branches die sterk (internationaal) concurreren op prijs. In deze sectoren kunnen lagere loonkosten het verschil betekenen tussen voortbestaan of ondergaan van bedrijven.³³ Dit leidt tot een zoektocht naar het goedkoper maken van arbeid, wat er soms toe leidt dat bedrijven een kosten-batenafweging maken tussen naleving en kostenefficiëntie. Boetes zijn in theorie minder effectief bij werkgevers die de arbeidswetten niet kennen (*niet-weters*) of niet de capaciteit hebben om deze na te leven (*niet-kunners*). Beide groepen beslaan ongeveer 15 procent van de werkgevers, voornamelijk bij relatief kleine werkgevers (minder dan vijftig werknemers).³⁴

Een forse meerderheid (88 procent) probeert de wet in principe zo goed mogelijk na te leven, al lukt dit niet altijd door een gebrek aan kennis of kunde. Voor sommige werkgevers, met name degenen in branches die concurreren op kwaliteit en relatief hoge lonen aanbieden, is naleving vanzelfsprekend. Ze zien het als hun plicht en benadrukken het belang van een goede reputatie. Ook speelt voor veel werkgevers de tevredenheid van medewerkers een rol in de naleving. Andere drijfveren zijn ethische overwegingen (het moreel juiste doen) en risicovermijding. Een werkgever zegt over de naleving van wetten:

“Ten eerste is het gewoon normaal. Ten tweede: je bent werkgever, dus moet ik voor de werknemers zorgen. Als werknemers zich goed en blij voelen, kunnen ze hun werk beter doen. Dat helpt de kwaliteit van je product. De sfeer in het bedrijf is heel belangrijk.”

Tabel 4.1 Over het algemeen bestaat de doelgroep van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk vaker uit niet-weters en niet-kunners dan uit niet-willers.

	Totaal	WML	Waadi	Wav	WagwEU
Niet-willers	4%	2%	6%	3%	6%
Niet-kunners	15%	14%	14%	15%	22%
Niet-weters	15%	12%	16%	14%	16%
Principieel altijd-nalevers	88%	92%	89%	86%	91%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

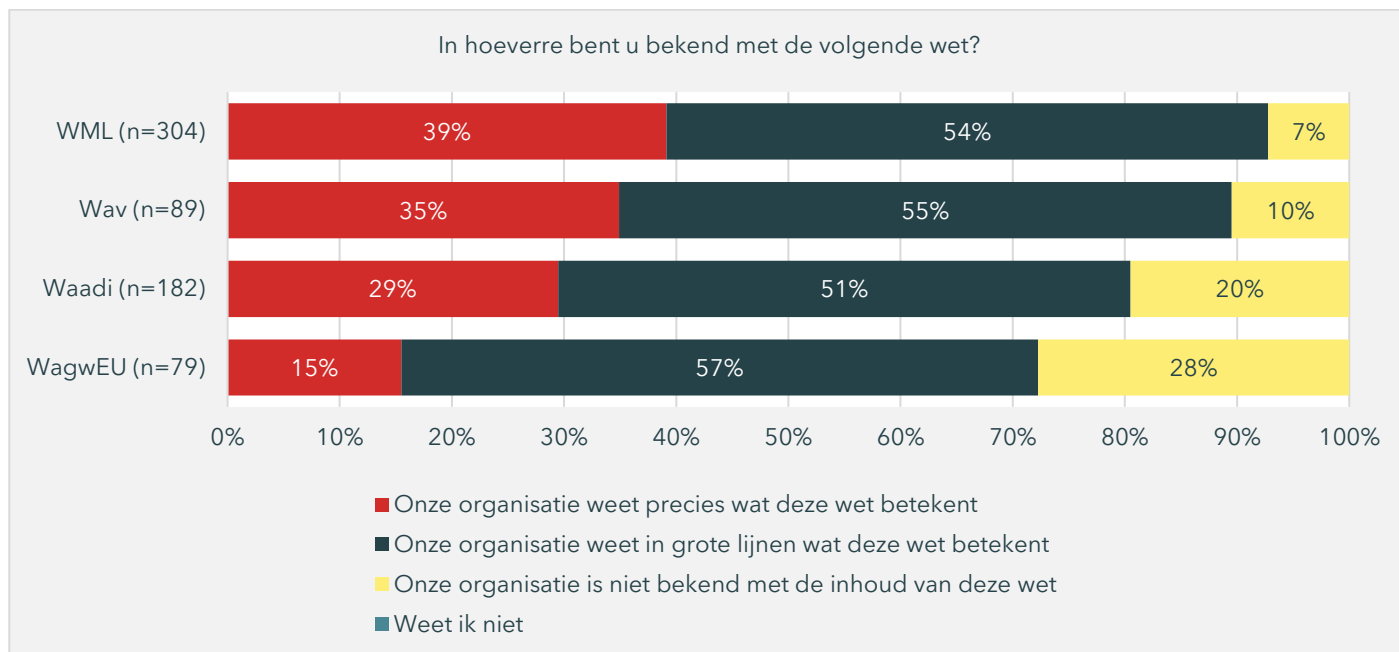
Noot: De cijfers bij totaal hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn, bijvoorbeeld omdat ze werknemers die rond het WML verdienen in dienst hebben, werken met uitzendkrachten, buitenlandse arbeidskrachten of gedetacheerden van buitenlandse werkgevers. Werkgevers kunnen in meerdere categorieën vallen waardoor de aandelen niet tot honderd procent optellen. Bijlage A biedt verder toelichting over de indeling in doelgroepen.

De doelgroepen van de Waadi en WagwEU zijn vaker onvoldoende op de hoogte van de arbeidswetten (*niet-weters*) dan de doelgroepen van de WML en Wav. Ongeveer een kwart van de werkgevers voor wie de WagwEU relevant is, geeft aan niet bekend te zijn met de inhoud van de wet. Slechts 15 procent weet precies wat de wet inhoudt; de rest kent de wet alleen globaal. Bij de Waadi kent twintig procent van de doelgroep de inhoud van de wet niet, terwijl dit bij de Wav en WML ongeveer één op de tien werkgevers betreft. Dit suggereert dat vooral binnen de doelgroepen van de WagwEU en de Waadi relatief veel *niet-weters* voorkomen.

³³ Zie ook de Rapportage Inspectie SZW (2021). Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting.

³⁴ Uit de enquête blijkt bijvoorbeeld dat de groep niet-kenners en niet-weters bij bedrijven met 2-9 werknemers respectievelijk 18% en 21% bedraagt, terwijl dit bij de groep bedrijven met vijfhonderd of meer werknemers respectievelijk 13% en 6% bedraagt.

Figuur 4.1 De doelgroepen van de Waadi en WagwEU zijn vaker niet-weters dan de doelgroepen van de WML en Wav



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De vraag is alleen voorgelegd aan werkgevers voor wie de desbetreffende wet relevant is. Bijlage A biedt verdere toelichting over de bepaling van relevantie van wetten voor werkgevers. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld of werkgevers voor wie de wet niet van toepassing is, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

De doelgroepen van de WagwEU en Wav ervaren vaker moeilijkheden bij het naleven van de wet (niet-kunners) dan de doelgroepen van de WML en Waadi. Werkgevers geven aan dat de WML en Waadi over het algemeen eenvoudig na te leven zijn. Slechts twee à drie procent van de werkgevers vindt het (zeer) moeilijk om deze wetten na te leven. Bij de WagwEU ligt dit percentage op 21 procent en bij de Wav op 16 procent. Uit interviews blijkt dat werkgevers deze wetten als complex ervaren, mede doordat er binnen organisaties vaak beperkte juridische expertise aanwezig is. Ook de constante veranderingen in regelgeving vormen een uitdaging. Een werkgever verwoordt dit als volgt:

"Het is simpel: we hebben met z'n allen besloten wat de wetten en regels zijn. Als dat de regelgeving is, moet je je eraan houden. De vraag is alleen: krijg je alles op tijd mee als alles zo snel en ingewikkeld verandert?"

De informatievoorziening en ondersteuning die werkgevers ontvangen zijn wisselend. Ongeveer de helft van de werkgevers, met name grotere bedrijven, geeft aan dat externe bureaus en adviseurs hen helpen bij zaken als de salarisadministratie en HR-advies (zie Bijlage D, Figuur D.1). De rol van de NLA in ondersteuning is volgens geïnterviewde werkgevers beperkt. Zij zien de NLA vooral als een controlerende instantie; een rol die werkgevers graag anders zouden zien. Werkgevers denken baat te hebben bij een meer proactieve en adviserende rol van de NLA, bijvoorbeeld door voorlichtingen en vrijblijvende gesprekken:

"Dat je ook kan vragen of ze ook langskomen, zonder risico op boete. Dat ze meekijken naar wat je mist. Ik denk dat er werkgevers zijn die er gebruik van willen maken. Ik ken werkgevers die het heel graag goed willen doen, maar het eigenlijk niet weten hoe precies."

Figuur 4.2 De doelgroepen van de WagwEU en Wav zijn vaker niet-kunners dan de doelgroepen van de WML en Waadi



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De vraag is alleen voorgelegd aan werkgevers voor wie de desbetreffende wet relevant is. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

Wel zijn werkgevers over het algemeen positief over de rol die de NLA inneemt. Zo vindt 91 procent van de werkgevers uit de doelgroep het goed dat de NLA controleert of organisaties de regels zo goed mogelijk naleven (zie Bijlage D, Figuur D.2). Daarbij oordeelt slechts 15 procent negatief over de handhaving en het toezicht dat de NLA uitvoert. Wel vindt één op de drie werkgevers uit de doelgroep dat de NLA te streng optreedt bij organisaties die onbewust een fout maken. Vooral kleine bedrijven (met minder dan vijftig werknemers) in hoogrisicosectoren, zoals de landbouw, industrie, bouw, horeca, vervoer, logistiek en uitzendsector, geven dit aan. Zij oordelen ook negatiever over de handhaving en toezicht van de NLA.

4.2 Ervaren pakkans en financiële impact van boetes

Werkgevers ervaren de pakkans over het algemeen als (zeer) klein. Zo geeft 61 procent van de werkgevers uit de doelgroep aan dat zij de pakkans als (zeer) klein inschatten. Er zijn echter duidelijke verschillen tussen sectoren en bedrijfsomvang. Vooral werkgevers in hoogrisicosectoren ervaren vaker een (zeer) grote pakkans.³⁵ Dit is waarschijnlijk te verklaren door de risicogestuurde inspecties van de NLA. Door deze gerichte werkwijze is de NLA in deze sectoren waarschijnlijk zichtbaarder in hoogrisicosectoren en is ook de daadwerkelijke pakkans groter. Daarnaast ervaren relatief kleinere werkgevers (met minder dan vijftig werknemers) een lagere pakkans dan grotere werkgevers. Dit kan eveneens samenhangen met de risicogestuurde inspecties die zich vaker richten op bedrijven met een hoger risicoprofiel. De ervaren pakkans verschilt beperkt tussen de doelgroepen van de verschillende arbeidswetten (zie Bijlage D, Figuur D.3).

³⁵ Dit zijn in dit onderzoek de landbouw, industrie, bouw, horeca, vervoer en logistiek en de uitzendsector.

Tabel 4.2 Een meerderheid van de werkgevers ervaar de pakkans als (zeer) klein

Stel dat uw organisatie de wettelijke verplichtingen uit de arbeidswetten niet nakomt, hoe groot schat u de kans dat de arbeidsinspectie dit merkt?	Totaal (n=615)	Laag risico sector, kleine werkgever (n=165)	Hoog risico sector, kleine werkgever (n=122)	Laag risico sector, grote werkgever (n=182)	Hoog risico sector, grote werkgever (n=146)
Zeer kleine kans	13%	14%	15%	14%	7%
Kleine kans	48%	55%	43%	49%	45%
Grote kans	31%	23%	32%	29%	39%
Zeer grote kans	8%	7%	9%	7%	9%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

Desondanks geven werkgevers over het algemeen aan dat het niet loont om de regels te overtreden. Bij een lage ervaren pakkans kan het zo zijn dat werkgevers het vinden lonen om de regels te overtreden. Echter, minder dan tien procent van de doelgroepen van de WML, Waadi en Wav geeft aan dat het loont om de regels te overtreden. Bij de WagwEU is dit 18 procent van de doelgroep. Het overgrote deel van de werkgevers – ongeacht de betreffende wet – vindt dus dat het niet financieel aantrekkelijk is om de regels te overtreden. In dit oordeel speelt niet alleen de hoogte van de boete een rol, maar ook andere kosten die daarmee samenhangen, zoals reputatieschade en juridische of administratieve lasten bij de afhandeling. Vooral in hoogerisicosectoren geven werkgevers aan dat overtreding financieel onaantrekkelijk is (zie Bijlage D, Tabel D.1). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de grotere (ervaren) pakkans in die sectoren waardoor de verwachte kosten van boetes hoger zijn. Er zijn beperkt verschillen tussen kleine en grote bedrijven in de mate waarin zij aangeven dat het loont om de regels te overtreden.

Tabel 4.3 Werkgevers geven over het algemeen aan dat het niet loont om wetten te overtreden en dat ze financieel veel last van een boete zouden hebben

Het risico op een boete is zo klein dat het meer loont om de regels zoals die staan in de wet niet na te leven	WML (n=304)	Waadi (n=182)	Wav (n=37)	WagwEU (n=71)
(Helemaal) eens	10%	7%	7%	18%
Neutraal	7%	4%	0%	11%
(Helemaal) oneens	83%	89%	93%	72%
Een organisatie zoals de onze zou financieel niet veel last hebben van een boete	WML (n=304)	Waadi (n=177)	Wav (n=37)	WagwEU (n=74)
(Helemaal) eens	19%	23%	18%	27%
Neutraal	11%	12%	5%	14%
(Helemaal) oneens	69%	64%	77%	59%

Bron: I&O Research en ondernemerspanel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De vraag is alleen voorgelegd aan werkgevers voor wie de desbetreffende wet relevant is. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld of werkgevers voor wie de wet niet van toepassing is, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

Werkgevers geven over het algemeen aan dat zij de financiële last van een boete zouden voelen. Ongeveer driekwart van de werkgevers geeft aan dat een boete voor hen financiële impact zou hebben. Zij geven aan last te zullen hebben van een boete. Tegelijkertijd geeft ongeveer één op de vijf werkgevers aan financieel niet veel last te ondervinden van een boete. Voor deze groep lijkt de boete dus onvoldoende hoog om een merkbaar effect te hebben. Opvallend is dat vooral grote werkgevers vaker aangeven geen last te hebben van een boete, terwijl dit bij kleinere werkgevers minder vaak het geval is (zie Bijlage D, Figuur D.4). Grote werkgevers hebben doorgaans een hogere omzet en meer liquide middelen waardoor zij boetes makkelijker kunnen dekken dan kleine werkgevers.

Hierbij zij opgemerkt dat de financiële last van de boete voor een belangrijk deel zit in de reputatieschade. Zo geeft 58 procent van de werkgevers aan dat zij de reputatieschade van boetes meer vrezen dan de boete zelf. Die reputatieschade lijkt niet zozeer voort te komen uit het openbaar publiceren van inspectieresultaten door NLA. Zo blijkt uit eerder onderzoek van SEO dat het openbaar publiceren beperkt effect heeft gehad op naleving.³⁶ Eerder lijkt het voort te komen uit de vrees dat er mediaberichten verschijnen over overtredingen en opgelegde boetes waardoor de kosten van overtredingen hoger kunnen zijn. Een slechte reputatie werkt immers nadelig op de markt waarop bedrijven opereren, omdat bijvoorbeeld klanten minder snel producten of diensten afnemen van bedrijven die de wetten niet naleven of personeel minder snel wil werken voor een bedrijf dat de regels overtreedt.

4.3 Ervaren effectiviteit van boeteverhogingen

Een aanzienlijk deel van de werkgevers geeft aan zich meer te gaan inspannen om de wet beter na te leven bij een verdubbeling van de boetes. Werkgevers kregen in de enquête een informatiescherm te zien met de boetehoogte bij veelvoorkomende overtredingen van de voor hen relevante arbeidswetten, en daarnaast de boetehoogte als deze boete zou worden verdubbeld. Binnen de doelgroep van de Waadi geeft bijna de helft van de werkgevers aan zich meer te gaan inspannen voor naleving bij een verdubbeling van de boetes (zie Tabel 4.4). Bij de doelgroepen van de andere wetten is dit ongeveer één op de drie werkgevers. Hieruit blijkt dat een boeteverhoging wel degelijk effect kan hebben op het nalevingsgedrag van werkgevers. Echter, niet alle werkgevers passen hun gedrag aan: iets minder dan de helft van de werkgevers acht het onwaarschijnlijk dat zij de wet beter gaan naleven als gevolg van een verdubbeling van de boetes. Dat komt vermoedelijk omdat een aanzienlijk deel van de werkgevers de wetten al goed naleeft waardoor het risico op een boete al nihil is.

³⁶ SEO (2019). Effecten openbaarmaking Inspectiegegevens Inspectie SZW.

Tabel 4.4 Een aanzienlijk deel van de werkgevers geeft aan zich meer in te gaan spannen voor naleving als de boetes worden verdubbeld

Stel dat de boetes worden verdubbeld, denkt u dan dat het waarschijnlijk is dat een organisatie zoals de uwe zich meer gaat inzetten om de wet beter na te leven?	WML (n=304)	Waadi (n=182)	Wav (n=37)	WagwEU (n=71)
(Zeer) onwaarschijnlijk	40%	35%	44%	46%
Neutraal	25%	19%	27%	25%
(Zeer) waarschijnlijk	35%	46%	30%	29%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De vraag is alleen voorgelegd aan werkgevers voor wie de desbetreffende wet relevant is. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld of werkgevers voor wie de wet niet van toepassing is, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

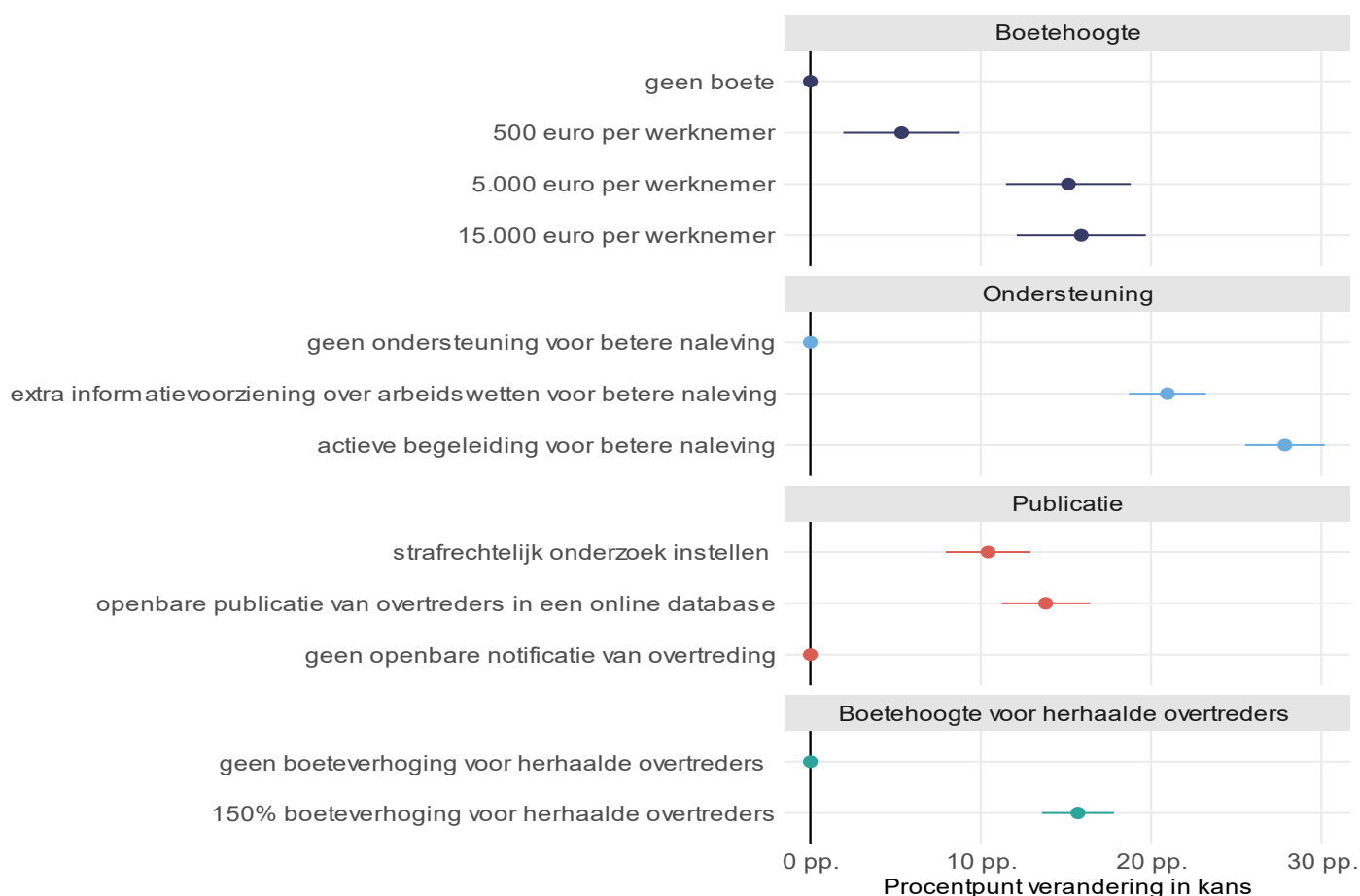
Ook uit een discreet keuze-experiment blijkt dat boeteverhogingen de kans op naleving vergroten. In dit keuze-experiment zijn werkgevers pakketten van handhavingsinstrumenten voorgelegd waarin is gevarieerd in de boetehoogte, ondersteuning van werkgevers, openbare publicatie van overtreders en boetes bij recidive (zie Bijlage A voor een onderzoeksverantwoording).³⁷ Werkgevers moesten zelf aangeven welke pakketten volgens hen het meest bijdragen aan naleving van de arbeidswetten. Uit de resultaten blijkt dat een relatief hoge boete van € 5.000 een aanzienlijk sterker effect heeft op de naleving van arbeidswetten dan geen boete of een lage boete van € 500. Daarnaast geven werkgevers aan dat hogere boetes bij recidive effectief kunnen zijn in het bevorderen van naleving. Tegelijkertijd lijkt een forse verhoging van boetes een afnemend effect te hebben. De stap van € 500 naar € 5.000 leidt tot een veel grotere toename in naleving dan de stap van € 5.000 naar € 15.000. Dit wijst op een afnemende meeropbrengst van boeteverhogingen: hoewel hogere boetes naleving stimuleren, neemt de effectiviteit ervan af naarmate de boete verder stijgt.

Toch blijkt uit het discreet keuze-experiment dat nalevingsinterventies zoals voorlichting en ondersteuning werkgevers sterker stimuleren om de wet na te leven dan hogere boetes. Hierbij geven werkgevers aan dat begeleiding bij naleving, waarbij zij ondersteuning ontvangen van de NLA in het aanpassen van hun HR-beleid, effectiever is dan extra informatievoorziening over arbeidswetten. Tegelijkertijd beschouwen werkgevers ook actieve informatievoorziening als effectiever dan boeteverhogingen. Daarentegen hebben strafrechtelijk onderzoek en de openbare publicatie van overtreders in een online database volgens werkgevers iets minder effect op naleving dan hoge boetes. Dit sluit ook aan bij onderzoek van SEO uit 2019 waaruit blijkt dat openbaarmaking zelf beperkt effect heeft op naleving omdat deze informatie een beperkt bereik heeft. Echter, werkgevers lijken wel weer te vrezen voor het breed uitmeten van de inspectieresultaten in de media waardoor ook klanten, potentiële werknemers en toeleveranciers op de hoogte zijn van de overtreding en er daadwerkelijk reputatieschade plaatsvindt.

³⁷ De vignetten in de vragenlijst presenteerden respondenten hypothetische, maar realistische scenario's waarin verschillende kenmerken zijn gevarieerd. Dit stelde hen in staat om keuzes te maken in situaties die ook in het echt zouden kunnen voorkomen. Hiermee is geprobeerd het effect van strategische en sociaal wenselijke antwoorden te minimaliseren, omdat de werkgevers moesten kiezen uit gesimuleerde situaties in plaats van te antwoorden op directe vragen. Dit moet resulteren in minder bevooroordeelde antwoorden.

Eenzelfde beeld komt naar voren uit een directe uitvraag onder werkgevers. Werkgevers moesten nalevingsinterventies selecteren die volgens hen effectief zijn om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan (zie Bijlage D, Figuur D.5). De meest genoemde effectieve interventies zijn betere communicatie over de regelgeving (64 procent van de werkgevers) en ondersteuning bij naleving (62 procent). Daarachter volgt het belonen van goed gedrag, bijvoorbeeld door middel van certificaten of keurmerken waaruit blijkt dat de werkgever zorg draagt voor eerlijk werk (45 procent). Daarna volgen meer repressieve handhavingsinstrumenten zoals verhogen van boetes (38 procent), meer inspecties (37 procent) en andere juridische instrumenten zoals stillegging of een proces-verbaal (33 procent). Dat betekent niet dat deze instrumenten niet effectief zijn in het bevorderen van naleving, maar wel dat werkgevers andere instrumenten als effectiever beschouwen.

Figuur 4.3 Boetes zijn over het algemeen minder effectief dan het bieden van informatie en ondersteuning



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: Resultaten van een 'choice-based conjoint'-analyse. De figuur geeft het 'average marginal component'-effect weer. Dit is het effect dat een handhavingsinstrument heeft op de kans dat een pakket aan instrumenten wordt verkozen boven een ander pakket. Er is binnen elk aspect een referentiecategorie (bijvoorbeeld 'geen boete'), hier is het effect dus 0.

Opvallend is dat grote bedrijven vaker neigen naar het verhogen van boetes als effectief instrument. Bijna de helft van de relatief grote bedrijven noemt dit als effectief, tegenover één derde van de kleine werkgevers (zie Bijlage D, Tabel D.2). Ook ervaren grote bedrijven vaker andere repressieve instrumenten als meer inspecties, stillegging en publiceren van overtreders als effectief. Kleinere bedrijven noemen juist veel vaker een versoepeling van wet- en regelgeving. Dit komt waarschijnlijk doordat kleine bedrijven vaker onvoldoende op de hoogte zijn van de arbeidswetten, deze voor hen complex zijn en zij beperkt capaciteit hebben om deze na te leven. Grotere bedrijven hebben vaker juristen en HR-specialisten in dienst waardoor voor hen een vereenvoudiging van de

regelgeving minder nodig is om de arbeidswetten te kunnen naleven. Daarentegen zijn grote werkgevers juist vaker calculerend waardoor voor hen repressieve instrumenten (zoals boetes en een hogere pakkans) meer effect sorteren.

4.4 Opvattingen over het boetebeleid

Werkgevers pleiten in de interviews voor een gedifferentieerde en getrapte aanpak van het boetebeleid. Zij beschouwen een uniforme boeteverhoging als weinig effectief en slechts van invloed op de korte termijn. De context waarin een bedrijf opereert – zoals de sector en de omvang van de organisatie – zou de NLA volgens hen moeten meewegen. Daarnaast geven de meeste werkgevers aan dat de NLA repressieve maatregelen, zoals boetes, pas als laatste middel zou moeten inzetten, en dat informatievoorziening en begeleiding altijd eraan vooraf moeten gaan.

Met name voor kleinere bedrijven wordt boeteverhoging afgeraden. Werkgevers vinden boeteverhogingen voor kleine bedrijven oneerlijk en buitensporig. Werkgevers benadrukken dat kleine bedrijven failliet kunnen gaan door de grote financiële last van boetes, terwijl ze volgens werkgevers vaak onbewust de wetten overtreden. Daarnaast wijzen werkgevers erop dat grotere bedrijven vaak meer financiële speelruimte hebben en boetes gemakkelijker kunnen opvangen of wegschrijven, terwijl kleinere bedrijven deze mogelijkheid niet altijd hebben.

Werkgevers geven aan dat boeteverhoging wél effectief zou zijn in de volgende situaties:

- Gerichte boetes in hoogrisicosectoren die sterk concurreren op prijs: In sectoren die sterk op prijs concurreren, zoals de uitzendbranche en sectoren waarin veel werknemers rondom het minimumloon werken, bestaat een groter risico dat financiële motieven ten koste gaan van naleving. Werkgevers benoemen daarnaast dat werknemers in deze sectoren vaak minder goed op de hoogte zijn van hun rechten, wat de kans op uitbuiting vergroot. Ook sectoren met veel zzp'ers noemen werkgevers risicovol. In dergelijke sectoren achten werkgevers hogere boetes gerechtvaardigd.
- Getrapte aanpak: Werkgevers pleiten ervoor dat de NLA in de handhaving rekening houdt met de intentie van de overtreder. Veel bedrijven kampen met een gebrek aan kennis en middelen om wetgeving volledig na te leven. Daarom zou de NLA eerst moeten inzetten op begeleiding voordat men, na herhaaldelijk overtreden, overgaat op het opleggen van boetes. Boetes zouden vooral gericht moeten zijn op bedrijven die bewust de wet overtreden.
- Gedifferentieerd boetebeleid naar winst of omzet: Werkgevers pleiten voor een gedifferentieerd boetebeleid. Werkgevers suggereren alternatieve sancties, zoals stillegging van werkzaamheden of een boete die afhankelijk is van de winst of omzet. Dit moet ervoor zorgen dat boetes proportioneel zijn en niet onevenredig hard kleinere bedrijven raken. Wel merken werkgevers op dat slimme ondernemers nog steeds manieren kunnen vinden om boetes te omzeilen, bijvoorbeeld door de kosten door te berekenen aan klanten of door boekhoudkundig weinig winst te maken in jaren dat ze een boete ontvangen.
- Publiciteitsschade als handhavingsmiddel: 'Naming and shaming' vinden werkgevers vooral een effectief middel voor grotere bedrijven met een regionale of nationale reputatie. De verwachting is dat deze bedrijven door imagoschade sneller geneigd zullen zijn om de regelgeving na te leven, omdat klanten, opdrachtgevers en andere stakeholders geen associatie willen met een bedrijf dat wetgeving niet serieus neemt. Alle inspecties worden in de regel al openbaar gepubliceerd (behalve van de WagwEU), maar om daadwerkelijk imagoschade te realiseren is volgens werkgevers bewuste verspreiding van overtredingen wenselijk.

5 Perspectief van NLA-medewerkers op hogere boetes

Volgens gesproken NLA-medewerkers zijn hogere boetes vooral effectief bij calculerende overtreders die voldoende kennis kunnen hebben van de arbeidswetten. Ze verwachten dat een bredere strategie effectiviteit bevordert waarbij boetes worden gecombineerd met voorlichting, begeleiding en openbaarmaking, en waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kleine bedrijven die sneller financieel in de problemen kunnen komen en grote bedrijven die vaak minder geraakt worden door een standaardboete.

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van een onderzoek onder NLA-medewerkers. In totaal zijn zes interviews afgenomen met projectleiders en medewerkers van de afdeling Boete, Dwangsom en Inning (BDI). De uitkomsten geven inzicht in hun kennis en ervaringen met de uitvoering van het boetebeleid in de praktijk. Het gaat hierbij nadrukkelijk om hun individuele perspectieven die niet per definitie overeenkomen met de brede visie van de NLA als geheel. Er kan sprake zijn van discrepantie tussen de perspectieven van deze medewerkers en het officiële standpunt van de NLA. Toch is er bewust voor gekozen juist deze medewerkers te spreken vanwege hun directe betrokkenheid bij inspecties en boeteoplegging. Hun ervaringen bieden inzicht in hoe het boetebeleid in de praktijk uitwerkt.

5.1 Belemmeringen in handhaving volgens NLA-medewerkers

Inspecteurs van de NLA hebben volgens projectleiders geen discretionaire bevoegdheid bij de keuze van handhavingsinstrumenten bij overtredingen. Zij zijn gebonden aan wet- en regelgeving en werkinstructies die voorschrijven welke interventies passend zijn. Hoewel de NLA verschillende handhavingsinstrumenten na inspecties inzet, zoals boetes en bestuurlijke gesprekken, moeten inspecteurs bij het constateren van de meeste overtredingen een boeterapport opstellen. Dat zorgt ervoor dat er geen sprake is van willekeur en iedere overtreder gelijk behandeld wordt door de inspecteur. Echter, sommige projectleiders zien kleinere bedrijven die uit onwetendheid overtreden. In plaats van het opleggen van een boete zou eerst een bestuurlijk gesprek of voorlichting kunnen worden ingezet om hen de kans te geven zichzelf te corrigeren.

Inspecteurs ondervinden volgens projectleiders diverse uitdagingen bij het uitvoeren van inspecties. Werkgevers voldoen niet altijd aan informatieverzoeken, wat het onderzoek vertraagt en bemoeilijkt. Daarnaast verzetten werkgevers afspraken voor gesprekken of zijn ze slecht bereikbaar. Verder is het vaststellen van verwijtbaarheid complex. Inspecteurs moeten goed uitvragen of de werkgever op de hoogte had kunnen zijn van de overtreding om de mate van verwijtbaarheid vast te stellen. Ook het vaststellen van persoonlijke aansprakelijkheid van de feitelijk leidinggevende is vaak tijdrovend, lastig te bewijzen en juridisch ingewikkeld. Wel wordt dit gezien als een effectieve stimulans voor naleving, omdat daarmee bijvoorbeeld opnieuw starten onder een andere bedrijfsnaam er niet (volledig) voor zorgt dat een werkgever onder de boete uitkomt.

De afdeling BDI loopt bij het innen van boetes tegen diverse obstakels aan. Werkgevers kunnen zich strategisch opheffen en opnieuw beginnen onder een andere naam om boetes te ontlopen, bijvoorbeeld via turboliquidatie. Hierdoor verdwijnt de rechtspersoon voordat BDI de boete heeft kunnen innen. Daarnaast bestaat er een risico dat de redelijke termijn voor het opleggen van een boete wordt overschreden, wat kan resulteren in een matiging van vijf procent van de boete. Recidiveboetes kunnen pas worden opgelegd zodra een eerdere boete definitief is geworden, maar langdurige bezwaar- en beroepsprocedures vertragen dit proces. Malafide bedrijven en rechtspersonen vormen een extra uitdaging: malafide uitzendbureaus kunnen zich eenvoudig opheffen en onder een andere naam opnieuw starten waardoor effectieve handhaving wordt bemoeilijkt.

5.2 Ervaringen van NLA-medewerkers met het opleggen van boetes

Projectleiders ervaren boetes als effectief bij calculerende werkgevers die bewust overtredingen begaan.

Voor deze bewuste overtreders werkt een boete beter, terwijl onbewuste overtreders meer baat hebben bij begeleiding en informatievoorziening. Toch kent de inzet van boetes beperkingen. Sommige bedrijven beschouwen boetes als een kostenpost en blijven de wet overtreden zolang dit financieel voordelig is. Daarnaast vertragen bezwaar- en beroepsprocedures de handhaving waardoor de afschrikkende werking van verhoogde boetes bij recidive afneemt. Ook is de pakkans relatief laag waardoor de kans om weg te komen met een overtreding relatief groot is. Sommige werkgevers nemen daarom het risico om niet aan de wet te voldoen. Bovendien kunnen boetes moeilijk worden geïnd wanneer bedrijven failliet gaan of zichzelf strategisch opheffen.

Projectleiders ervaren boetes als het meest effectief in combinatie met andere interventies, zoals openbaarmaking, voorlichting en stillegging van werkzaamheden. Openbaarmaking kan bedrijven afschrikken vanwege de mogelijke financiële gevolgen van reputatieschade, waar bedrijven volgens projectleiders vaak banger voor zijn dan de financiële boete zelf. Stillegging van werkzaamheden heeft een directe impact en wordt vaak als een zwaardere sanctie ervaren dan de boete zelf. De pakkans moet echter voldoende groot zijn, anders blijft het voordelig om risico's te nemen en de wet te overtreden.

5.3 Verwachtingen van NLA-medewerkers over boeteverhoging

Volgens projectleiders werken hogere boetes bij grote bedrijven beter wanneer de kosten van een boete niet opwegen tegen de baten van niet-naleving. Voor grote bedrijven zijn boetes soms niet hoog genoeg om impact te hebben omdat de boete niet in verhouding staat tot het kostenvoordeel dat zij boeken met overtreding. Vooral in sectoren met veelal lage lonen en een hoger risico op overtredingen van arbeidswetten, zoals de uitzendbranche en schoonmaakindustrie, kunnen hogere boetes effectief zijn bij grote bedrijven. In sommige gevallen blijven bedrijven echter overtredingen begaan zolang de pakkans laag is en de kosten van een boete niet opwegen tegen de baten. Meer (her)inspecties en hogere boetes zijn daarom nodig om naleving bij deze groep te bevorderen.

Daarentegen kunnen hogere boetes voor kleine bedrijven onevenredig zwaar uitvallen, wat in extreme gevallen kan leiden tot faillissementen. De financiële impact van boetes kan veel groter zijn voor kleine bedrijven dan voor grote bedrijven. Enerzijds omdat boetes nu niet worden gevarieerd naar bedrijfsomvang. Anderzijds doordat bij grotere bedrijven niet altijd een groter aantal werknemers wordt gecontroleerd. Volgens de werkinstructies worden bij WML bij ondernemingen met maximaal tien werknemers alle werknemers gecontroleerd,

terwijl bij ondernemingen met meer dan tien werknemers 25 procent van het aantal werknemers wordt gecontroleerd met een maximum van dertig werknemers. Dit betekent dat bij grote bedrijven relatief minder werknemers worden onderzocht, terwijl kleine bedrijven volledig worden gecontroleerd. Hierdoor kan de boete in verhouding tot de bedrijfsomvang lager uitvallen bij grote bedrijven. Wel wordt de werkgever opgedragen om alle werknemers, ook de niet onderzochte, na te betalen.

Maatwerk blijft essentieel. Volgens BDI-medewerkers en projectleiders zorgen de matigingsgronden ervoor dat de boete aansluit bij de specifieke situatie van de overtreder. Voor recidivisten en bewuste overtreiders zijn er hogere boetes, terwijl er voor kleinere of onbewuste overtreiders matigingsmogelijkheden zijn.

6 Conclusie en discussie

Boeteverhogingen kunnen bijdragen aan betere naleving van arbeidswetten. In de praktijk lijken boetes vooral effectief bij grote calculerende bedrijven, terwijl kleine bedrijven vaker kampen met een gebrek aan kennis of middelen waardoor nalevingsinterventies zoals voorlichting en begeleiding vermoedelijk effectiever zijn. Daarom is het aan te raden boeteverhogingen te differentiëren naar bedrijfsomvang, verwijtbaarheid of de financiële positie van een bedrijf en een getrapte handhavingsaanpak te hanteren. Verder is het aan te bevelen de boetes voortaan te indexeren om de preventieve en reactieve werking van boetes in stand te houden.

In dit hoofdstuk brengen we de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen. In paragraaf 6.1 schetsen we een integraal beeld op basis van theoretische inzichten, de perspectieven van werkgevers en interviews met medewerkers van de NLA. Daarmee beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag: zijn hogere boetes, als onderdeel van een breder handhavingsinstrumentarium, effectief in het bevorderen van naleving van arbeidswetgeving binnen het domein van Eerlijk Werk?

Op basis van deze bevindingen formuleren we tevens aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid, met het oog op het stimuleren van naleving. Paragraaf 6.2 bevat deze aanbevelingen. Tegelijkertijd vraagt een besluit over het verhogen van boetes om een bredere afweging waarbij bijvoorbeeld ook de uitvoerbaarheid voor de NLA en de gewenste rol van de NLA worden meegenomen. De uiteindelijke keuze om al dan niet tot boeteverhoging over te gaan vereist dan ook een politieke en beleidsmatige afweging die buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Wel biedt dit onderzoek handvatten voor het maken van die afweging.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Welke nalevingsinterventies bestaan er voor de verschillende arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk?

De NLA hanteert een programmatische aanpak om arbeidsrisico's effectief te bestrijden en maximale maatschappelijke impact te realiseren. Per thema of sector maakt de NLA meerjarige plannen waarbij ze een combinatie van nalevingsinterventies toepast, zoals sectorale voorlichtingscampagnes, ondersteuning, inspecties, opsporing en sectoroverleg. Dit bepaalt men mede op basis van een inventarisatie van de doelgroep waarbij de NLA zoveel als mogelijk rekening houdt met de drijfveren en motieven van de werkgevers. Naast dit proactieve beleid voert de NLA ook reactieve inspecties uit op basis van klachten vanuit de samenleving of andere werkgevers.

Inspecties kunnen vervolgens leiden tot waarschuwingen, boetes en andere sancties, afhankelijk van de ernst en de herhaling van de overtreding. Bij een aantal overtredingen moet de inspecteur een waarschuwing geven, maar de meeste overtredingen leiden tot een boeterapport, opgesteld door de inspecteur en beoordeeld door de afdeling boete, dwangsom en inning (BDI). De afdeling BDI volgt de wet- en regelgeving om tot een passende sanctie te komen. De beschikbare sancties verschillen per wet: sommige wetten, zoals de WagwEU, kennen alleen boetes, terwijl de NLA bij andere, zoals de WML, een breed scala aan instrumenten kan inzetten, waaronder de last onder

dwangsom zolang de werkgever de onderbetaling niet ongedaan maakt. De hoogte van de boetes is afhankelijk van factoren zoals de mate van verwijtbaarheid, recidive en evenredigheid.

Welke drijfveren en motieven zijn er voor werkgevers om de onderzochte wetten al dan niet na te leven?

Werkgevers hebben uiteenlopende drijfveren en motieven om arbeidswetten al dan niet na te leven. De overgrote meerderheid (88 procent) streeft naleving na, vaak vanuit morele overwegingen, reputatiebewaking en het belang van werknemerstevredenheid. Vooral bedrijven die concurreren op kwaliteit en hogere lonen bieden, zien naleving als vanzelfsprekend en hechten waarde aan een goede werksfeer. Daarnaast speelt risicovermijding een belangrijke rol: werkgevers willen boetes en mogelijke reputatieschade voorkomen.

Voor een minderheid is naleving minder vanzelfsprekend. Zo geeft ongeveer vier procent van de werkgevers aan in principe niet bereid te zijn de arbeidswetten na te leven (niet-willers). Dit zijn voornamelijk bedrijven in prijsconcurrerende sectoren. Zij maken een kosten-batenafweging en overtreden de wet als de financiële voordelen van overtreding groter zijn dan de verwachte kosten van sancties. Daarnaast heeft een aanzienlijk deel van de werkgevers (15 procent) wel de intentie om de wet na te leven, maar mist de benodigde kennis (niet-weters). Een even grote groep (15 procent) wil naleven, maar heeft niet de capaciteit om de regelgeving correct toe te passen (niet-kunners). Deze twee groepen bestaan vooral uit kleinere bedrijven.

Binnen het domein van Eerlijk Werk komen 'niet-weters' en 'niet-kunners' vaker voor dan 'niet-willers'. Werkgevers die onder de WagwEU en Waadi vallen, blijken relatief vaak tot de eerste groep te behoren: zij zijn zich vaker simpelweg niet bewust van geldende verplichtingen. Werkgevers die onder de WagwEU en Wav vallen, ervaren daarentegen relatief vaak nalevingsproblemen vanwege complexe regelgeving en een gebrek aan juridische expertise. Zij geven aan behoefte te hebben aan meer ondersteuning en voorlichting vanuit de NLA die zij nu vooral als een controlerende instantie ervaren. Hoewel de NLA in essentie een toezichthouder is, roept dit de vraag op in hoeverre begeleiding en ondersteuning van werkgevers binnen haar rol zouden moeten passen.

Op welke groep werkgevers hebben boetes effect?

Boetes hebben vooral effect op werkgevers die bewust overtreden en een kosten-batenafweging maken (niet-willers). Deze bedrijven bevinden zich vooral in hoogrisicosectoren die concurreren op prijs. In deze sectoren is de pakkans hoger door gerichte inspecties van de NLA waardoor de verwachte kosten van overtreding toenemen. Werkgevers in hoogrisicosectoren geven dan ook vaker aan dat het financieel niet loont om de regels te overtreden.

Daarnaast heeft een boete niet alleen directe financiële gevolgen, maar geeft het ook reputatieschade, wat door een meerderheid van de werkgevers als een groter risico wordt gezien dan de boete zelf. Die reputatieschade lijkt niet zozeer voort te komen uit het openbaar publiceren van inspectieresultaten door NLA. Zo blijkt uit eerder onderzoek van SEO dat het openbaar publiceren beperkt effect heeft gehad op naleving.³⁸ Eerder lijkt het voort te komen uit de vrees dat er mediaberichten verschijnen over overtredingen en opgelegde boetes waardoor de kosten van overtredingen hoger kunnen zijn. Vooral bedrijven die sterk afhankelijk zijn van klantvertrouwen of werken in sectoren waar eerlijke arbeidsvoorwaarden een belangrijke rol spelen, ervaren deze reputatieschade als een afschrikwekkende factor. Echter, voor ongeveer een kwart van de werkgevers, met name grote bedrijven, lijkt de boete onvoldoende hoog te zijn om een merkbaar financieel effect te hebben. Grote werkgevers hebben doorgaans een hogere omzet en meer liquide middelen waardoor zij boetes makkelijker kunnen dekken dan kleine werkgevers.

³⁸ Zie [Effecten openbaarmaking inspectiegegevens](#) Inspectie SZW - SEO Economisch Onderzoek

Wat zijn de verwachte effecten van boeteverhogingen op de naleving van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk?

Het boete-instrument kan in theorie effectief zijn in het bevorderen van naleving, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moet de pakkans bij overtreding groot zijn. Ten tweede moeten de financiële kosten van een boete opwegen tegen de baten van een overtreding. Ten derde moet de overtreder voldoende kennis hebben van de arbeidswetten én over de capaciteiten beschikken om ze te kunnen naleven.

In de praktijk voldoet de doelgroep van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk niet volledig aan deze voorwaarden, wat de effectiviteit van boetes en boeteverhogingen beperkt:

- **Perceptie van pakkans:** een meerderheid van de werkgevers (61 procent) ervaart de pakkans als klein, al verschilt dit per sector en bedrijfsomvang. In hoogrisicosectoren wordt de pakkans vaker als groot ingeschat, waarschijnlijk door de gerichte inspecties van de NLA. Kleinere werkgevers (minder dan vijftig werknemers) ervaren een lagere pakkans dan grotere bedrijven.
- **Kosten-batenanalyse:** de meeste werkgevers vinden overtreding niet lonend. Hierbij lijkt reputatieschade zwaarder te wegen dan de financiële boete zelf. Minder dan tien procent van de doelgroepen van de WML, Waadi en Wav ziet financieel voordeel in overtreding; bij de WagwEU is dit 18 procent. Vooral in hoogrisicosectoren ervaren werkgevers overtreding als onaantrekkelijk, waarschijnlijk door de hogere (ervaren) pakkans.
- **Kennis en nalevingscapaciteit:** overtredingen ontstaan vaker uit onwetendheid of een gebrek aan nalevingscapaciteit dan uit bewuste keuzes om kosten te besparen.

Verwachte werking van boeteverhogingen: Een aanzienlijk deel van de werkgevers verwacht dat hogere boetes hen aansporen tot betere naleving. Bijna de helft van de Waadi-doelgroep zou nalevingsgedrag verbeteren bij een verdubbeling van de boetes, terwijl dit bij de andere arbeidswetten rond de één derde ligt.

Toch is de effectiviteit van boeteverhogingen begrensd:

- **Afnemende meeropbrengst:** uit een keuze-experiment blijkt dat een verhoging van € 500 naar € 5.000 een sterk effect heeft op naleving, terwijl een verdere stijging naar € 15.000 veel minder extra impact heeft op naleving.
- **Alternatieve nalevingsinterventies:** werkgevers zien betere communicatie over regelgeving en ondersteuning over het algemeen als effectiever dan boeteverhogingen.

Daarnaast wijzen zowel projectleiders als BDI-werknemers van de NLA op het risico dat werkgevers hun bedrijf strategisch opheffen om boetes te ontlopen om vervolgens onder een andere naam opnieuw te starten (waaronder via turboliquidatie). Om dit tegen te gaan benadrukken projectleiders het belang van persoonlijke aansprakelijkheid voor feitelijke leidinggevendenden, bijvoorbeeld door hen direct boetes op te leggen of juridische beperkingen op te leggen bij nieuwe ondernemingen. Dit zou voorkomen dat overtredders via een doorstart alsnog aan sancties ontsnappen.

Verschillen tussen kleine en grote bedrijven: Grote bedrijven achten boeteverhogingen en andere repressieve maatregelen, zoals inspecties en juridische sancties, effectiever dan kleine bedrijven. Bijna de helft van de grote werkgevers vindt hogere boetes een goed handavingsinstrument, tegenover een derde van de kleine werkgevers. Kleine bedrijven pleiten vaker voor versoepeling van regelgeving, waarschijnlijk omdat zij minder kennis en middelen hebben om deze na te leven. Grote bedrijven hebben vaker juristen en HR-specialisten en zijn doorgaans meer berekenend waardoor hogere boetes bij hen meer effect hebben.

Ook projectleiders van de NLA zien boeteverhogingen vooral als effectief bij grote calculerende bedrijven. In deze gevallen zijn boetes soms relatief laag ten opzichte van het kostenvoordeel dat bedrijven behalen door regels te overtreden waardoor de financiële prikkel om naleving af te dwingen ontbreekt. Met name in sectoren met veel overtredingen van arbeidswetten, zoals de uitzendbranche en schoonmaakindustrie, kunnen verhoogde boetes daarom wel een afschrikkend effect hebben op calculerende overtreders.

Daarentegen kunnen boeteverhogingen voor kleine bedrijven volgens projectleiders onevenredig zwaar uitvallen en zelfs faillissementen veroorzaken. Het voorkomen van faillissementen is op zichzelf geen doel, maar het illustreert wel de verschillen in financiële draagkracht tussen bedrijven van uiteenlopende omvang. Bovendien overtreden kleine bedrijven arbeidswetten vaker onbewust of hebben zij moeite met de naleving ervan. Als het doel is om naleving te bevorderen, dan is maatwerk in handhaving essentieel: volgens projectleiders zijn begeleiding en informatievoorziening in deze gevallen vaak effectiever dan het opleggen van een boete alleen.

Wat zijn de opvattingen van de werkgevers over het boetebeleid en het handhavingsinstrumentarium in het algemeen?

Werkgevers staan over het algemeen positief tegenover de rol van de NLA in het toezicht op naleving van arbeidswetten. Zo geeft 91 procent aan het goed te vinden dat de NLA controleert of bedrijven de regels naleven. Slechts 15 procent heeft een negatieve kijk op het handhavingsinstrumentarium. Wel vinden veel werkgevers, vooral kleinere bedrijven in hoogrisicosectoren, dat de NLA te streng optreedt tegen onbewuste overtredingen. Zij pleiten voor een meer getrapte aanpak waarbij de NLA repressieve maatregelen zoals boetes pas als laatste middel inzet nadat eerst voldoende voorlichting en begeleiding zijn geboden. Werkgevers beschouwen een uniforme boeteverhoging als weinig effectief en van korte duur, en vinden dat de NLA rekening moet houden met de context waarin bedrijven opereren, zoals sector en bedrijfsomvang.

Daarnaast zijn werkgevers kritisch over boeteverhogingen voor kleine bedrijven, omdat boeteverhogingen hen onevenredig zwaar treffen en zij in financiële problemen kunnen raken. Wel achten zij boeteverhogingen effectief in specifieke situaties, zoals in hoogrisicosectoren die sterk concurreren op prijs en waar de kans op bewuste overtreding groter is. Werkgevers pleiten daarom ook voor een gedifferentieerd boetebeleid waarbij de boetehoogte wordt gekoppeld aan winst of omzet, zodat de sancties proportioneel blijven. Daarnaast zien zij reputatieschade als een krachtig handhavingsmiddel, vooral voor grotere bedrijven met een nationale of regionale reputatie, omdat negatieve publiciteit kan leiden tot verlies van klanten en zakelijke kansen.

6.2 Aanbevelingen voor boetebeleid

Op basis van de bevindingen doen we aanbevelingen voor de inrichting van het boetebeleid gericht op het stimuleren van naleving. Hoewel dit rapport zich richt op de verwachte effectiviteit van hogere boetes vraagt een besluit over boeteverhoging om een bredere politieke en beleidsmatige afweging. Factoren zoals de uitvoerbaarheid en de gewenste rol van de NLA spelen daarin mee. Dit onderzoek biedt handvatten om die afweging te maken.

Het is in algemene zin aan te bevelen de ingezette koers van de wijzigingen in de boetebeleidsregel van de Wav per 2025 voort te zetten. Hierdoor wordt het boetebeleid sterker gedifferentieerd waarbij opzettelijke of ernstige overtreders een hogere boete kunnen krijgen (tot € 11.250 bij de eerste overtreding), terwijl kleinere of onbedoelde overtredingen lager worden beboet. Daarnaast is de mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke waarschuwing verruimd waardoor inspecteurs bij een eerste overtreding vaker kunnen volstaan met een waarschuwing in plaats van direct een boete op te leggen, met name bij administratieve fouten of lichte overtredingen. Tot slot zijn de

matigingsgronden aangepast: werkgevers die na een overtreding structurele verbeteringen doorvoeren, kunnen een lagere boete krijgen.

1. Kies voor een gedifferentieerde boeteverhoging

Niet alle bedrijven reageren op dezelfde manier op boetes. Uit de werkgeversenquête en de inzichten van NLA-medewerkers blijkt dat grote bedrijven vaak calculerend opereren waardoor hogere boetes voor hen effectiever kunnen zijn. Kleine bedrijven daarentegen raken sneller in financiële problemen bij het opleggen van een boete. Bovendien overtreden zij arbeidswetten vaker onbewust of hebben moeite met de naleving ervan. Deze verschillen betekenen ook dat boetes in uiteenlopende mate effectief zijn ten opzichte van andere handhavingsinstrumenten. Een gedifferentieerde aanpak is daarom wenselijk.

Het huidige boetebeleid kent al verschillende vormen van differentiatie. Zo kan de NLA boetes op het domein van Eerlijk Werk matigen op basis van verwijtbaarheid en evenredigheid en bij de Wav ook verhogen als er sprake is van een grote mate van verwijtbaarheid. Verder zijn bij arbeidswetten op het domein van Gezond en Veilig Werken de boetenormbedragen gedifferentieerd naar bedrijfsomvang.

Het is aan te bevelen om ook bij eventuele boeteverhogingen binnen het domein van Eerlijk Werk een gedifferentieerde aanpak te hanteren. Hieronder geven we enkele handvatten voor mogelijke vormen van differentiatie bij boeteverhogingen:

- **Boeteverhogingen differentiëren naar winst of omzet.** Om de financiële impact van boetes evenrediger te maken is het aan te raden de verhoging van de boete te differentiëren naar de financiële positie van het bedrijf. Hierbij kan de NLA bijvoorbeeld winst of omzet van een bedrijf als uitgangspunt worden genomen voor de differentiatie. Om het risico op boekhoudkundige manipulatie te minimaliseren is het aan te raden te focussen op de gemiddelde winst of omzet over de afgelopen drie jaar in plaats van één enkel boekjaar. De differentiatie van boeteverhogingen naar omzet/winst kan gerealiseerd worden door het normbedrag van boetes te variëren naar financiële draagkracht of in de matigingsronden expliciet rekening te houden met de winst en omzet van het bedrijf. Dit is nu nog niet expliciet een matigingsgrond in het boetebeleid van de WML, Waadi, Wav en WagwEU.

Uitdagingen en risico's

Een mogelijke uitdaging is dat deze gegevens administratief moeilijk te achterhalen zijn voor de NLA, wat de uitvoerbaarheid van deze maatregel bemoeilijkt. Als er bijvoorbeeld structureel financiële gegevens nodig zijn van de Belastingdienst, dan vergt een dergelijke aanpassing van het boetebeleid fors implementatiekosten en -tijd. Een risico is dat werkgevers deze differentiatie aangrijpen om vaker bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen opgelegde boetes (ook wel 'juridisering van het toezicht' genoemd). Zo is het denkbaar dat werkgevers vinden dat hun omzet- of winstpositie in de afgelopen jaren niet representatief of indicatief is voor hun algehele winst- of omzetpositie.

- **Boeteverhogingen differentiëren bedrijfsomvang.** Dit zorgt ervoor dat grote bedrijven, die vaker bewust overtreden en boetes financieel relatief makkelijk kunnen opvangen, te maken krijgen met hogere boetes dan kleine bedrijven die vaker onbewust in de fout gaan en momenteel financieel harder worden geraakt door boetes. In het boetebeleid van de Arbeidstijdenwet (ATW) is er al een differentiatie naar bedrijfsomvang opgenomen, in die van de Wav, Waadi, WML en WagwEU nog niet.³⁹ Deze differentiatie kan worden

³⁹ Voor bedrijven met minder dan 10 werknemers vindt er een correctie plaats van 50%, voor bedrijven tussen de 10 en 50 werknemers 75%, voor bedrijven met 50 tot 100 werknemers vindt er geen correctie plaats en voor werkgevers met meer dan 100 werknemers is er een correctie van 150%.

gerealiseerd door het normbedrag van boetes te variëren op basis van bedrijfsomvang of totale loonsom, of door in de matigingsronden expliciet rekening te houden met deze factoren.

Uitdagingen en risico's: Een mogelijke uitdaging is dat differentiatie leidt tot meer complexiteit in het boeteproces en mogelijk tot verdere juridisering van het toezicht. Een alternatief is om bij grotere bedrijven een groter aantal werknemers te controleren waardoor de uiteindelijke boete hoger kan uitvallen. Dit is vooral relevant voor de handhaving van de WML waar op basis van de werkinstructies momenteel maximaal dertig werknemers bij grote bedrijven worden gecontroleerd, terwijl bij kleine bedrijven (met minder dan tien werknemers) alle werknemers worden gecontroleerd.

- **Boeteverhogingen differentiëren naar verwijtbaarheid.** Dit zorgt voor hogere boetes voor overtredders die duidelijk met opzet of grove schuld de arbeidswetten overtreden. Boeteverhogingen blijken vooral effectief te zijn bij calculerende werkgevers die opzettelijk de wet overtreden. In de Wav wordt bij grove schuld of opzet het boetenormbedrag verhoogd met 125 procent of 150 procent. Een vergelijkbare systematiek kan bijdragen aan een effectievere handhaving van de Wml, Waadi en de WagwEU.

Uitdagingen en risico's: Een belangrijke uitdaging bij deze benadering is echter dat het voor NLA-medewerkers lastig kan zijn om de mate van verwijtbaarheid objectief vast te stellen. Inspecteurs moeten zorgvuldig nagaan of de werkgever redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de overtreding. Dit vereist gedetailleerde dossiervorming en zorgvuldige beoordeling, wat de uitvoerbaarheid kan bemoeilijken.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat bedrijven goed op de hoogte zijn van wijzigingen in het boetebeleid. Heldere voorlichting en duidelijke communicatie over de (gedifferentieerde) verhoging van boetes zijn essentieel om naleving te bevorderen. Daarnaast is het van belang dat de pakkans bij overtreding groot is en dat actief wordt gerapporteerd over overtredders. De NLA openbaart op dit moment al informatie over inspectieresultaten omwille van transparantie. Door deze informatie breed en zichtbaar te verspreiden ontstaat reputatieschade wat vaak een groter effect heeft op naleving dan de boetehoogte zelf

2. Hanteer een meer getrapte aanpak na inspecties

De NLA hanteert een risicogestuurde aanpak waarbij de inzet van capaciteit gericht is op de grootste risico's en de zwaarste overtredders. In de praktijk richt het toezicht zich volgens de NLA op de 'bovenkant van de naleefpiramide': de groep werkgevers die bewust de regels overtreedt, ofwel: de niet-willers. Daarmee hebben inspecteurs volgens de NLA relatief minder te maken met niet-weters en niet-kunners die doorgaans lager in de piramide zitten.

Echter, niet alle overtredders van de arbeidswetten hebben dezelfde intenties. De doelgroep van arbeidswetten op het gebied van Eerlijk Werk bestaat vaker uit deze niet-weters en niet-kunners dan uit niet-willers. Risico's op oneerlijk werk ontstaan dus voor een belangrijk deel uit onwetendheid en onbekwaamheid. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat boetes bij onwetende of onbekwame werkgevers niet per se het meest effectieve instrument zijn om naleving te bevorderen; zij lijken meer gebaat te zijn bij voorlichting en begeleiding.

Het is aan te bevelen om na een geconstateerde overtreding een meer getrapte aanpak toe te passen. De NLA hanteert nu al een getrapte aanpak op programmaniveau waarbij men, afhankelijk van de doelgroep en context, passende nalevingsinterventies inzet. Denk hierbij aan gerichte inspecties, opsporingsonderzoeken, voorlichting en overleg met de sector. Echter, de inspecteur heeft na het uitvoeren van de inspectie geen discretionaire bevoegdheid om af te wijken van het boeterapport. Daarnaast moet BDI bij een overtreding geconstateerd op basis van dit boeterapport een passende sanctie opleggen. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt echter dat het in

sommige gevallen effectiever kan zijn om bij een eerste (lichte) overtreding eerst andere nalevingsinterventies toe te passen voordat een sanctie wordt opgelegd.

Dit vraagt om aanpassingen in het boetebeleid:

- **Verruim de mogelijkheden voor inspecteurs om een waarschuwing te geven.** Recent is al een verruiming doorgevoerd in de Wav. Mogelijkheden voor inspecteurs om een waarschuwing te geven kunnen tevens worden uitgebreid voor overtredingen van de WML. Een mogelijke maatregel is het verhogen van de huidige onderbetalingsgrens van € 50 per werknemer waaronder inspecteurs een waarschuwing mogen geven.⁴⁰ Ook voor de WagwEU en de Waadi is het wenselijk om te onderzoeken in hoeverre waarschuwingsgronden kunnen worden ingevoerd of verruimd. Inspecteurs hebben zo meer mogelijkheden om een schriftelijke waarschuwing op te leggen en af te zien van beboeting (via het boeterapport). In plaats van het boeterapport kunnen zij uitsluitend andere nalevingsinterventies toepassen, zoals:
 - Een bestuurlijk gesprek om werkgevers bewust te maken van overtreding en mogelijke verbeteracties;
 - Voorlichting en begeleiding waarbij werkgevers praktische ondersteuning krijgen om de wet beter na te leven.

Deze aanpak sluit aan bij bevindingen dat boetes minder effectief zijn bij werkgevers die onbewust fouten maken of onvoldoende kennis hebben van de wetgeving. Juist in deze gevallen blijken voorlichting en begeleiding effectiever. Wanneer de NLA deze ondersteuning biedt, verkleint dit de kans dat bedrijven door boetes financieel in de problemen komen of ontmoedigd raken. Tegelijkertijd draagt het bij aan structurele naleving op de lange termijn.

Uitdagingen en risico's: Een belangrijke overweging is echter of begeleiding past binnen de rol van een toezichthouder zoals de NLA. Mogelijk zou een andere partij deze rol op zich moeten nemen. Een ander punt van aandacht is het risico op willekeur: de ene inspecteur zou eerder geneigd kunnen zijn een waarschuwing te geven dan de andere. Dit risico kan worden beperkt door duidelijke criteria op te nemen in het boetebeleid waaronder een waarschuwing mag worden gegeven, zoals reeds gebeurd bij de wijziging in het boetebeleid van de Wav per 2025. Daarnaast is het aan te raden dat waarschuwingen alleen worden gegeven na overleg met de projectleider van de inspecteur om consistentie in de handhaving te waarborgen.

- **Verhoog boetes sterker voor recidivisten.** Wanneer een werkgever herhaaldelijk en opzettelijk de wet overtreedt, kan een hogere boete bij recidive een effectief middel zijn om naleving te bevorderen. Een recidivist heeft doorgaans al voldoende gelegenheid gehad om kennis op te doen van de arbeidswetgeving en om ondersteuning te ontvangen bij correcte naleving. Een herhaalovertreding met hoge verwijtbaarheid wijst daarom vaak op een bewuste, berekende keuze. In dergelijke gevallen zijn strengere sancties vermoedelijk ook effectiever. Een mogelijke maatregel is het verhogen van de recidivefactor waarmee het boetenormbedrag wordt vermenigvuldigd.

Uitdagingen en risico's: Voorwaarde hiervoor is wel dat er voldoende herinspecties worden uitgevoerd om herhaalovertredingen daadwerkelijk vast te kunnen stellen. Daarbij bestaat het risico dat werkgevers vaker bezwaar aantekenen of in beroep gaan tegen de hogere opgelegde boetes. Het zou hierbij helpen als een verhoogde recidiveboete al kan worden opgelegd voordat de eerdere boete onherroepelijk is – wat op dit moment nog niet mogelijk is.⁴¹ Ook bestaat het risico dat de hoge boete ervoor zorgt dat werkgevers zichzelf

⁴⁰ Als de onderbetaling minder dan € 50 per werknemer is en de werkgever voldoet aan een aantal voorwaarden, dan is het mogelijk dat de inspecteur een schriftelijke waarschuwing geeft.

⁴¹ Een complicerende factor is dat de NLA pas een recidiveboete mag opleggen nadat de eerdere boete onherroepelijk is geworden. Zolang bezwaar- of beroepsprocedures nog lopen, kan geen sprake zijn van een formele

vaker strategisch gaan opheffen. Om te voorkomen dat werkgevers zich strategisch aan zwaardere sancties onttrekken door hun onderneming op te heffen kan de NLA de feitelijk leidinggevende persoonlijk aansprakelijk stellen.

3. Indexeer voortaan de boetenormbedragen

Tot slot is het aan te bevelen om de boetenormbedragen binnen het domein van Eerlijk Werk periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) te indexeren. Wanneer dit niet gebeurt, daalt de reële waarde van de boetes door inflatie. Hierdoor neemt zowel de preventieve werking (het ontmoedigen van overtredingen) als de reactieve werking (het corrigeren en sanctioneren achteraf) van boetes af. In feite wordt er dan gekozen voor een reële boeteverlaging zonder dat dit een expliciete beleidskeuze is. Voor calculerende werkgevers, die naleving afwegen tegen mogelijke kosten, wordt het financiële voordeel van overtreding daarmee aantrekkelijker. Dit vergroot het risico dat zij wetsovertredingen steeds meer als acceptabel ondernemersrisico gaan zien.

Het ligt daarom voor de hand om boetebedragen ten minste te indexeren met een inflatiefactor die aansluit bij de kostenontwikkeling waar werkgevers mee te maken hebben. De loonindex of cao-loonontwikkeling is hiervoor een passende maatstaf, omdat loonkosten vaak direct samenhangen met het voordeel dat kan worden behaald bij onderbetaling of illegale arbeid. Door deze verhouding tussen boete en financieel voordeel in balans te houden blijft de afschrikkende werking van het boetebeleid behouden. Hoewel relatief eenvoudig te implementeren vereist indexatie duidelijke communicatie richting werkgevers om verwarring of weerstand te voorkomen.

herhalingsovertreding. Deze vereiste vertraagt het handhavingproces en maakt het moeilijker om tijdig op te treden tegen recidive.

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Bijlage A.1 Enquête

Steekproeftrekking

De vragenlijst is uitgezet onder leden van het I&O Research Panel en het I&O Ondernemerspanel:

- **Het I&O Research Panel:** een representatief burgerpanel van circa 40.000 leden dat actief wordt geworven via aselecte steekproeven, onder andere uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Zelfaanmelding is uitgesloten. Het panel wordt breed ingezet voor sociaalwetenschappelijk en overheidsgerelateerd onderzoek. Hier hebben we alleen panelleden uitgenodigd met een leidinggevende functie, algemeen of in HR of financiën.
- **I&O Ondernemerspanel:** een gespecialiseerd panel van ongeveer 4.800 ondernemers, grotendeels bestaande uit zelfstandigen en mkb-werkgevers. Dit panel wordt actief onderhouden en aangevuld, met extra aandacht voor ondervertegenwoordigde sectoren en regio's. Hier hebben we alleen ondernemers uitgenodigd met personeel.

Tussen 12 september en 29 september 2024 vulden 975 werkgevers de vragenlijst in. De vragenlijst is uitgezet onder ondernemers en leidinggevenden (algemeen, HR, financiën) van bedrijven met werknemers. Hen is gevraagd de enquête in te vullen voor hun bedrijf. Het responspercentage bedroeg 25 procent, iets lager dan verwacht mag worden uit panelonderzoek. Dit is verklaren doordat de vragenlijst alleen is te vullen door leidinggevende leden die specifiek zicht hebben op het HR- en financieel beleid van hun bedrijf. De helft van de invullers van de vragenlijst waren directeurs/eigenaren (51 procent), 18 procent werkte in personeelszaken/HR en 7 procent in financiën. De rest (24 procent) gaf als antwoord 'anders'. Dit zijn voor het grootste deel managers, teamleiders en afdelingshoofden.

Weging voor representativiteit

De spreiding onder respondenten die de vragenlijst invulden komt niet altijd overeen met de werkelijke verhoudingen in de populatie. Een weging corrigeert dit. Bij het wegen worden de verhoudingen in de steekproef aangepast aan de bekende verhoudingen in de totale populatie van Nederlandse werkgevers.

Om de resultaten representatief te maken voor alle Nederlandse werkgevers, zijn de gegevens gewogen naar sector en grootteklasse. Elke combinatie van sector en bedrijfsgrootte telt daarbij als een aparte cel. Sectoren die in de steekproef ondervertegenwoordigd waren – zoals landbouw, visserij en delfstofwinning – kregen een hoger gewicht. Sectoren die oververtegenwoordigd waren, kregen juist een lager gewicht. Deze weging zorgt ervoor dat de resultaten op hoofdlijnen representatief zijn voor de totale populatie werkgevers.

Tabel A.1 toont de behaalde (ongewogen) respons naar (samengevoegde) sectoren. Tabel A.2 laat de behaalde (ongewogen) respons naar grootteklasse zien. Bij een respons van minimaal 100 kunnen uitspraken gedaan worden over een (sub)groep. Bij een respons tussen de 50 en 100 zijn de resultaten indicatief.

Tabel A.1 Respons naar sector (ongewogen)

Sector	Respons	Percentage van respons
Landbouw, visserij en delfstofwinning	23	2%
Industrie, bouw en nutsbedrijven	142	15%
Handel en logistiek	158	16%
Horeca, financiële en zakelijke dienstverlening	252	26%
Overheid, zorg, onderwijs	250	26%
Anders (cultuur, sport, recreatie, belangenorganisatie en overig)	146	15%
Weet ik niet	4	0%
Totaal	975	100%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Tabel A.2 Respons naar grootteklasse (ongewogen)

Grootteklasse	Respons	Percentage van respons
3 – 9 werkzame personen	264	27%
10 – 19 werkzame personen	148	15%
20 – 49 werkzame personen	155	16%
50 – 99 werkzame personen	81	8%
100 – 199 werkzame personen	56	6%
200 – 499 werkzame personen	63	6%
500 of meer werkzame personen	200	21%
Weet ik niet	7	1%
Wil ik niet zeggen	1	0%
Total	975	100%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Non-respons

Belangrijk om te vermelden is dat deze weging geen correctie biedt voor selectieve non-respons op andere factoren dan sector en bedrijfsomvang. Daarnaast biedt weging ook geen oplossing voor strategisch invulgedrag. Deze factoren kunnen de resultaten nog steeds beïnvloeden, ondanks de toegepaste weging.

Om de risico’s van selectieve non-respons te beperken, zijn aanvullende maatregelen genomen. De resultaten uit de vragenlijst zijn getoetst aan bevindingen uit documentanalyse, literatuurstudie en diepte-interviews met werkgevers en experts. Zo laat de monitoringsrapportage Eerlijk Werk van de NLA een vergelijkbaar beeld zien van de doelgroep: het overgrote deel van de werkgevers wil de regels in principe naleven. Bij niet-naleving spelen

onwetendheid of onbekwaamheid vaker een rol dan onwil. Deze bevinding is gebaseerd op willekeurige bedrijfsbezoeken bij Nederlandse vestigingen, en versterkt het vertrouwen dat de uitkomsten van onze (gewogen) steekproef een representatief beeld geven van de populatie.

Om strategisch invulgedrag te beperken is een discreet keuze-experiment toegevoegd aan de vragenlijst, waarin respondenten keuzes moesten maken tussen verschillende handhavingspakketten in gesimuleerde situaties (zie ook Bijlage A.2). Dit helpt om strategische antwoorden te beperken. Daarnaast was deelname anoniem: respondenten hoefden geen bedrijfsnaam te geven. Daardoor was er weinig reden om vragen terughoudend te beantwoorden. Bovendien is het maar zeer de vraag of werkgevers strategisch antwoorden geven. Zo blijkt uit eerder onderzoek naar naleving dat werkgevers juist geen strategische antwoorden geven.⁴² Sterker nog: zij lijken te pleiten voor veel ingrijpendere sancties dan nu worden opgelegd. De verklaring voor niet-strategische antwoorden is dat de betrokken partijen belang hebben bij effectieve straffen; immers hebben de meeste werkgevers er belang bij dat alle werkgevers de arbeidswetten goed naleven. Zij zullen daarom vragen naar effectiviteit daarom zo goed mogelijk willen beantwoorden vanuit hun kennis en ervaring uit hun branche.

Ook in de literatuur wordt bevestigd dat ondersteuning en begeleiding effectiever zijn bij zogenoemde 'niet-weters' en 'niet-kunners' dan het inzetten van boetes. Dat zien we ook terug in onze enquête. Ongetwijfeld zullen sommige niet-nalevende werkgevers strategisch geneigd zijn om in de enquête aan te geven dat zij voorkeur geven aan zachte instrumenten boven boetes. Toch sluit het algemene beeld dat uit de enquête naar voren komt goed aan bij eerdere studies en de bestaande literatuur. Dat versterkt ons vertrouwen dat de enquête een betrouwbaar beeld geeft van verwacht werkgeversgedrag.

Nauwkeurigheid van de resultaten

De nauwkeurigheidsmarge van het totale onderzoek bedraagt 3,1 procent. De nauwkeurigheidsmarge geeft aan in hoeverre (met 95% betrouwbaarheid) de resultaten uit dit onderzoek kunnen afwijken ten opzichte van de werkelijkheid. Dit betekent dat bij een resultaat in dit onderzoek van 50 procent en een nauwkeurigheidsmarge van 3 procent het werkelijke percentage (met 95% betrouwbaarheid) tussen de 47 procent en 53 procent zal liggen. Bij een nauwkeurigheidspercentage van onder 5 procent kan men spreken van een hoge mate van nauwkeurigheid. Een nauwkeurigheidsmarge van 5 tot 10 procent geeft aan dat er indicatieve uitspraken over gedaan kunnen worden. Een respons per deelgroep van 100 of lager geeft aan dat de resultaten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Tabel 6.1 Nauwkeurigheid van de resultaten

	N	Nauwkeurigheidsmarge
Totaal werkgevers	975	3,1%
Waadi	372	5,0%
Wml	333	5,4%
WagwEU	122	8,9%
Wav	201	6,9%
Te maken met één of meer arbeidswetten	618	3,9%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

⁴² TREMA 2013, afl. Bulletin 2 - De lerende strafrechter | OpMaat

Indeling doelgroep naar drijfveer

Werkgevers zijn op basis van de antwoorden op de volgende vragen ingedeeld als niet-willer, niet-kunner, niet-weter of principieel nalevers. Werkgevers kunnen in meerdere categorieën vallen.

Tabel 6.2 Indeling doelgroepen naar motivatie

Meting in enquête	
Niet-weter	Niet-weter als (helemaal) oneens met stelling: <i>Onze organisatie kent de wettelijke verplichtingen van de wet</i>
Niet-kunner	Niet-kunner als (zeer) moeilijk als antwoord op stelling: <i>Hoe makkelijk of moeilijk is het voor uw organisatie om te voldoen aan de eisen die zijn gesteld in de wet?</i>
Niet-willer	Niet-willer vanwege kosten-batenafweging als (helemaal) eens met stelling: <i>Onze organisatie weegt het financiële voordeel van het niet naleven van de wet af tegen (het risico op) een boete</i>
	Niet-willer vanwege doen wat anderen doen als (helemaal) eens met stelling: <i>Andere organisaties leven de wet niet na, dus doen wij dat ook niet</i>
	Niet-willer vanwege oneens met regel als (helemaal) eens met stelling: <i>Onze organisatie heeft principiële bezwaren tegen de wet</i>
	Niet-willer vanwege gemak als (helemaal) eens met stelling: <i>Onze organisatie leeft de wet minder streng na omdat we daar makkelijk mee weg komen</i>
Principieel nalever	Als (helemaal) eens met stelling: <i>Onze organisatie doet uit principe altijd haar best alle toepasselijke wet- en regelgeving zo goed mogelijk na te leven</i>

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Relevantie van wetten

Werkgevers die de vragenlijst invulden kregen een lijst met selectievragen om te bepalen of een van de vier onderzochte arbeidswetten op hun organisatie van toepassing was. Indien onderstaande vragen met 'ja' werden beantwoord, was de wet voor hen relevant:

- Onze organisatie werkt met gedetacheerden van buitenlandse werkgevers (dit zijn personen die in dienst zijn van een buitenlands bedrijf en bij uw organisatie werkzaam zijn). Indien ja: WagwEU relevant
- Onze organisatie werkt met zelfstandigen (zzp'ers) die in het buitenland gevestigd zijn. Indien ja: WagwEU relevant
- Onze organisatie werkt met buitenlandse arbeidskrachten (dit zijn personen uit het buitenland die rechtstreeks bij uw organisatie in dienst zijn). Indien ja: Wav relevant
- Onze organisatie werkt met uitzendkrachten, gedetacheerden en/of payrollers van Nederlandse werkgevers (dit zijn personen die in dienst zijn van een Nederlands bedrijf en bij uw organisatie werkzaam zijn). Indien ja: Waadi relevant
- Onze organisatie plaatst als uitzend- of detacheringsbureau uitzendkrachten en/of payrollers bij organisaties. Indien ja: Waadi relevant
- Onze organisatie werkt met werknemers die rond het wettelijk minimumloon worden betaald. Indien ja: Wml relevant.

Bijlage A.2 Discreet keuze-experiment in enquête

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een zogenaamd *choice-based conjoint analyse* om voorkeuren van werkgevers voor handhavingsinstrumenten ten opzichte van elkaar te bepalen. Deze methode wordt in onderzoek gebruikt om te begrijpen hoe werkgevers keuzes maken en welke aspecten van een product, dienst of beleid het belangrijkste voor hen zijn. De kern van deze methode ligt in het gebruik van vignetten. Dit zijn korte beschrijvingen of scenario's die verschillende combinaties van kenmerken en hun niveaus bevatten.

Box A.1 Voorbeeld vignetten

Introductie

Er zijn verschillende manieren waarop het ministerie van SZW en de Nederlandse Arbeidsinspectie de Arbeidswetten kunnen handhaven. Het doel hiervan is dat wetsovertreders in de toekomst de regels (beter) naleven.

Denk aan:

- Boetes bij vastgestelde overtredingen
- Bieden van extra informatie of ondersteuning om beter de wet te kunnen naleven
- Publicatie van overtreders in een online database of strafrechtelijke vervolging
- Verhoogde boetes voor organisaties die herhaaldelijk de wet overtreden

U krijgt hierna zes keer twee opties. Kunt u aangeven welke van de twee opties er het meest voor zorgt dat wetsovertreders in de toekomst de wetten (beter) gaan naleven?

- boetehoogte: 0 euro / geen boete, 500 euro per werknemer, 5.000 euro per werknemer, 15.000 euro per werknemer
- publiceren: geen openbare notificatie van overtreding, openbare publicatie van overtreders in een online database, strafrechtelijk onderzoek instellen
- ondersteuning: geen ondersteuning voor betere naleving, extra informatievoorziening over arbeidswetten voor betere naleving, actieve begeleiding voor betere naleving
- recidive: geen boeteverhoging voor herhaalde overtreders, 150% boeteverhoging voor herhaalde overtreders

Voorbeeld

Kiest u één van de volgende opties:

	Aanpak 1	Aanpak 2
Boetehoogte	5.000 euro	500 euro
Publicatie	Geen publieke notificatie	Overtreders in online database
Ondersteuning	Extra informatievoorziening	Actieve begeleiding van overtreders
Boetehoogte voor herhaalde overtreders	150% boeteverhoging voor herhaalde overtreders	Geen boeteverhoging voor herhaalde overtreders

Door welke van de twee aanpakken denkt u dat werkgevers, die bewust de wet overtreden, in de toekomst de regels (beter) zullen naleven?

- a. Aanpak 1
- b. Aanpak 2

Werkgevers kregen zes sets van twee vignetten te zien en worden gevraagd hun voorkeur aan te geven of een keuze te maken tussen de gepresenteerde opties.⁴³ Door mensen te laten kiezen tussen verschillende realistische opties, bootst deze methode echte besluitvormingsprocessen na, wat leidt tot meer betrouwbare resultaten dan bijvoorbeeld het simpelweg vragen naar voorkeuren. Deze methode zorgt er ook voor dat strategisch invulgedrag beperkt wordt. Doordat er meerdere realistische scenario's worden gepresenteerd, wordt het voor respondenten moeilijker om antwoorden consistent te manipuleren en worden ze gedwongen echte afwegingen te maken.

⁴³ Onrealistische combinaties zijn uitgesloten met restricties, zoals boetehoogte 0 euro en 150% boeteverhoging bij recidive.

Na het verzamelen van de keuzes wordt bepaald welke kenmerken het meest invloedrijk zijn in het keuzeproces en hoe belangrijk elk kenmerk is ten opzichte van de anderen. In dit onderzoek laat dit zien welke handhavingsinstrumenten volgens werkgevers het meest effectief zijn.

Schattingsresultaten

De schattingen van de Average Marginal Component Effects (AMCE) geven de gemiddelde invloed van een specifiek kenmerk (zoals de hoogte van een boete of de aanwezigheid van ondersteuning) op de keuze van een werkgever. Met andere woorden, de AMCE laat zien hoe een bepaald kenmerk de kans beïnvloedt dat een werkgever een bepaalde optie kiest, ten opzichte van een referentiecategorie. Een hogere AMCE betekent dat een kenmerk een grotere invloed heeft op de voorkeur van de werkgever.

Tabel A.3 De schattingsresultaten van de choice-based conjoint analyse (n=975)

attribute	level	AMCE	p-waarde
boetehoogte	geen boete	Ref.	
	500 euro per werknemer	0,054	0,002
	5.000 euro per werknemer	0,151	0,000
	15.000 euro per werknemer	0,159	0,000
ondersteuning	geen ondersteuning	Ref.	
	extra informatievoorziening over arbeidswetten voor betere naleving	0,210	0,000
	actieve begeleiding voor betere naleving	0,279	0,000
publiceren	geen openbare notificatie van overtreding	Ref.	
	openbare publicatie van overtreders in een online database	0,138	0,000
	strafrechtelijk onderzoek instellen	0,104	0,000
recidive	geen boeteverhoging voor herhaalde overtreders	Ref.	
	150% boeteverhoging voor herhaalde overtreders	0,157	0,000

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

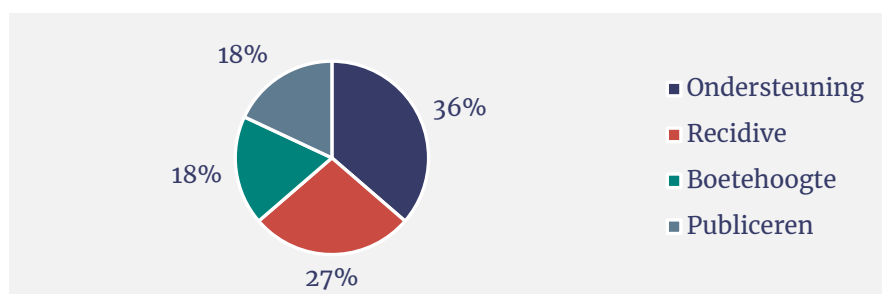
Naast de AMCE worden p-waardes weergegeven. Een p-waarde geeft aan hoe waarschijnlijk het is dat het gevonden effect toevallig is ontstaan. Een lage p-waarde (bijvoorbeeld $p < 0,05$) betekent dat het effect statistisch significant is, oftewel, dat het zeer waarschijnlijk niet door toeval komt. In de resultaten van dit onderzoek hebben alle schattingen een p-waarde van 0,000 of 0,002, wat aangeeft dat deze effecten met hoge zekerheid significant zijn.

Tabel A.3 toont de schattingen van de AMCE voor verschillende handhavingsmaatregelen, inclusief boetehogtes, ondersteuning bij naleving, publicatie van overtredingen en verhoging van boetes bij recidive.

Relatief belang van de instrumenten

In de cirkeldiagram (zie Figuur A.1) is het relatieve belang van de genormaliseerde effecten weergegeven. Het bieden van ondersteuning is het belangrijkste voor de gepercipieerde effectiviteit, gevolgd door een boeteverhoging voor recidive, de boetehoogte en het openbaar publiceren van overtredingen.

Figuur A.1 Gepercipieerde effectiviteit van handhavingsinstrumenten



Bijlage A.3 Diepte-interviews werkgevers

In totaal zijn aanvullend 17 diepte-interviews uitgevoerd uit met werkgevers (vertegenwoordigd door eigenaren, management, HR-medewerkers of financiële medewerkers). Bij de selectie van deelnemers is rekening gehouden met aanwezigheid in (risico)sector en ondervertegenwoordigde sectoren in de vragenlijst. De meeste interviews vonden plaats via Microsoft Teams, bij twee interviews was sprake van telefonische afname.

In de interviews is ingegaan op hoe gemakkelijk het is om arbeidswetten en regelgeving na te leven en is gevraagd naar voorbeelden waarbij werkgevers zelf of organisaties in de sector regels niet naleven. Wat zijn redenen om dit niet te doen? In hoeverre denkt men met een overtreding weg te komen? Verder vroegen we naar hun ervaring met handhaving door de overheid en toetsten we de verschillende methoden van handhaving bij werkgevers. Hoe kijkt men aan tegen verschillende strikte en milde methoden en wat zou het effect van het verhogen van boetes kunnen zijn? Inzichten vanuit de interviews zijn tekstueel opgenomen in de enquêterapportage.

Bijlage A.4 Diepte-interviews NLA

In totaal zijn zes gesprekken gevoerd met medewerkers van de NLA. De NLA heeft ons in contact gebracht met deze gesprekspartners, waaronder drie projectleiders en drie medewerkers van de afdeling BDI.

De interviews vonden plaats via Microsoft Teams. Tijdens de gesprekken kwamen de volgende thema's aan bod:

- Belemmeringen bij het opstellen en verwerken van boeterapporten en het innen van boetes
- Ervaren effectiviteit van boetes op basis van praktijkkennis en ervaring
- Verwachte effectiviteit van algemene boeteverhogingen
- Effectiviteit van verschillende beleidsopties voor aanpassing van het boetebeleid

Na afloop zijn twee gespreksverslagen opgesteld: één van de gesprekken met projectleiders en één van de gesprekken met BDI-medewerkers. Deze verslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners. De ontvangen feedback is verwerkt in de definitieve versie.

Bijlage B Overzicht handhavingsinstrumenten

Indien de inspectie een overtreding treft en een boeterapport opstelt kunnen de handhavingsinstrumenten in deze bijlage volgen.

Openbaar maken handhaving

De interventie omvat het openbaar maken van inspectieresultaten om potentiële overtreders af te schrikken door middel van *naming and shaming*. Dit geldt voor inspecties met zowel positieve als negatieve uitkomsten en is verplicht voor bepaalde wetten. Publicatie gebeurt nu via een website, maar kan ook via brancheverenigingen, gerichte verspreiding om bredere toegankelijkheid en bewustwording te stimuleren.

Het openbaar maken van inspectieresultaten stimuleert bedrijven om wetgeving na te leven door de kosten van overtredingen en de voordelen van naleving te benadrukken. Dit heeft invloed op de financiële positie, sociale reputatie en normatief bewustzijn van bedrijven. Daarnaast kan publiciteit over sancties bijdragen aan een breder debat, wat naleving van de wet verder bevordert. In de praktijk is blijkt dat de werking van *naming and shaming* sterk afhankelijk is van de vormgeving. Een onderzoek naar de openbaarmaking van gegevens van de Inspectie SZW laat bijvoorbeeld zien dat *naming and shaming* niet leidt tot meer naleving leidt bij ondertoezichtgestelde bedrijven.⁴⁴ De belangrijkste oorzaak daarvan is de beperkte bekendheid met inspectiegegevens bij belanghebbenden (ketenpartners, werknemers en consumenten).

De interventie richt zich op drie doelgroepen: calculerende overtreders, voor wie openbaarmaking de kosten van overtreding verhoogt; geholpen nalevers, die door sociale druk of toezicht worden aangemoedigd om regels te blijven naleven; en niet-geholpen nalevers, wiens goed gedrag wordt bevestigd en beloond door openbaarmaking, wat verdere naleving stimuleert.

Mondelinge afspraak

Een inspecteur kan een mondelinge afspraak met een werkgever maken als er een niet-ernstige overtreding wordt geconstateerd en hij erop vertrouwt dat de werkgever de overtreding zonder verdere dwang zal opheffen. In deze afspraak wordt vastgelegd hoe en wanneer de overtreding moet zijn verholpen.

Waarschuwing

Wanneer een inspecteur een kleine overtreding (zoals gedefinieerd in de boetebeleidsregel) vaststelt, kan hij een waarschuwing geven. Dit geeft de werkgever de kans om de overtreding binnen een bepaalde tijd te corrigeren, zonder daar verdere sancties voor te krijgen.

Een waarschuwing wordt gegeven wanneer bijvoorbeeld een werknemer minder dan € 50 onderbetaald is. De wet beschrijft wat de werkgever moet doen om de overtreding te verhelpen. De inspecteur vermeldt in de schriftelijke waarschuwing binnen welke termijn de overtreding moet zijn opgelost. Na deze termijn controleert de inspecteur of de overtreding is verholpen. Als dit niet het geval is, wordt er een boeterapport opgemaakt.

Dwangmaatregelen

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan dwangmaatregelen opleggen als voorgeschreven maatregelen niet zijn uitgevoerd, ondanks eerder handhavend optreden van de inspecteur.

⁴⁴ Zie Heyma et al. (2019) Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW.

De Arbeidsinspectie kan twee soorten bestuursdwangmaatregelen opleggen: Last onder Bestuursdwang (LoB) en Last onder Dwangsom (LoD). Binnen eerlijk werk is alleen last onder dwangsom van toepassing bij de WML. Bij een last onder dwangsom wordt een bedrijf gesommeerd een overtreding te corrigeren. Voor elke periode (bijvoorbeeld een week) dat het bedrijf dit niet doet, moet het een dwangsom betalen. Zodra de overtreding is opgeheven, hoeft de dwangsom niet meer betaald te worden, maar reeds opgelegde dwangsommen moeten nog steeds betaald worden.

(Waarschuwing) preventieve stillegging

In beginsel wordt bij de tweede overtreding (naast de boete voor de overtreding) een waarschuwing preventieve stillegging gegeven. Een preventieve stillegging kan aan de orde zijn bij de derde keer dat door dezelfde overtreder een soortgelijke overtreding wordt geconstateerd. Bij ernstige overtredingen kan de waarschuwing bij de eerste overtreding worden gegeven en kan een stillegging volgen bij de tweede overtreding. De waarschuwing preventieve stillegging werkt vijf jaar, daarna komt deze te vervallen. Een preventieve stillegging duurt minimaal één maand en maximaal drie maanden, afhankelijk van de situatie. Meestal gaat de stillegging een week na het bevel in

Proces-verbaal

Een inspecteur stelt een proces-verbaal op als er sprake is van een redelijk vermoeden van een misdrijf of overtreding van specifieke verbodsbepalingen in de regelgeving. In deze gevallen wordt het werk ook stilgelegd. Het proces-verbaal wordt vervolgens naar het Openbaar Ministerie gestuurd, waar de officier van justitie beslist welke vervolgstappen er genomen worden. Vanwege de ernst van deze situaties ziet de inspecteur er zelf op toe dat het werk pas wordt hervat als het gevaar of de overtreding volledig is verholpen. Voorbeelden van Toepassing Proces-verbaal:

- De verdachte negeert een 'bevel tot stillegging van het werk'.
- De werkgever stelt werknemers bloot aan stoffen of situaties die acuut gevaar voor de gezondheid opleveren, terwijl hij op de hoogte is van de risico's.
- De werkgever laat werknemers met wettelijk verboden stoffen werken.
- De werkgever laat kinderen onder de 12 jaar werken.

Bijlage C Overzicht nalevingsinterventies

Signaleren voor het aanpassen van beleid

Signaleren voor het aanpassen van regelgeving betekent dat inspecteurs en toezichthouders problemen met onduidelijke of onwerkbaar regels uit de praktijk snel opmerken en doorgeven. Dit stelt beleidsmakers in staat om beleid tijdig aan te passen en beter af te stemmen op de realiteit. Het proces is effectief omdat inspecteurs direct contact hebben met het werkveld en daardoor sneller problemen kunnen identificeren in de wet. Het signaleren van relevante ontwikkelingen, publieke risico's en onduidelijkheid in de wet- en regelgeving maakt het beter mogelijk om regelgeving werkbaar en effectief te houden. De interventie werkt het beste bij:

- Bewuste overtreder – principieel overtreders. Deze groep is het niet eens met de regel, vindt de regel onzin of niet werkbaar.
- Onbedoeld overtreder – niet wetend. Deze groep kent de risico's/regels niet of is zich niet bewust van overtreden. Ook werkt deze regel bij de groep onbedoeld overtreder - wel-wetend en onbedoeld overtreder – niet kunnend. Deze beide groepen kennen de regels wel, maar hebben niet de mogelijkheden om de regels na te leven.⁴⁵

Inspecties en herinspecties

Bij inspecties en herinspecties bezoeken inspecteurs bedrijven met als doel het vergoten van de pakkans en het bestraffen van overtredingen. Hierbij kan het zowel gaan om aangekondigde als onaangekondigde inspecties. Het voordeel van onaangekondigde inspecties is dat bedrijven niet de kans krijgen om overtredingen te bedoezelen. Herinspecties worden ingezet om bedrijven te controleren die eerder een overtreding hebben begaan. Op deze manier controleert de inspectie of de bedrijven de overtreding in orde hebben gemaakt. Als dat niet het geval is, volgt strenger optreden. Het doen van inspecties stelt de inspectie in staat om overtredingen vast te stellen en te bestraffen. Voor werkgevers wordt het hierdoor kostbaar om niet aan regelgeving te voldoen. Deze interventie werkt het beste bij:

- Bewuste overtreder – crimineel. Deze groep zet doelbewust ondeugdelijke constructies op en pleegt daarmee strafbare feiten. Ook de bewuste overtreder – calculerend zal zich nu aan de regels houden doordat de kosten-baten afweging nu negatiever uitvalt voor de werkgever. Ten slotte zijn inspecties en herinspecties ook effectief bij de groepen bewuste overtreder – uit gemak en bewuste overtreder – door groepsnorm. Beide groepen vinden het niet belangrijk (genoeg) om de regel na te leven. Bij overtreders uit gemak gaat dit om het kiezen van de gemakkelijke weg, terwijl het bij de groepsnorm de cultuur binnen een groep zorgt voor het niet naleven van de regel.
- Nalever – geholpen. Inspecties en herinspecties geeft de geholpen nalever een stimulans om de regels na te leven.⁴⁶

Barrières opwerpen

Bij het opwerpen van barrières wordt de inrichting van processen en / of omgeving dusdanig aangepast dat het maken van overtreding (vrijwel) onmogelijk wordt. Het gevolg hiervan is dat naleving van wet- en regelgeving wordt bevordert. Het opwerpen van barrières voorkomt dat werkgevers de kans krijgen om een regel te overtreden. Er zijn vier soorten barrières die de inspectie kan opwerpen (met voorbeelden):

⁴⁵ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. Amsterdam: Amsterdam University Press. Bureau Inspectieraad (2016). Toekomst van toezicht. Een verkenning van wat nodig is. Den Haag: Xerox/OBT.

⁴⁶ Zie Erp, J. van (2006). Handhaving en gedrag. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving

- Fysieke barrières. Een voorbeeld hiervan is het neerleggen van een spijkermat bij de ingang. Hierdoor kan de werknemer enkel de werkvloer betreden met beveiligde schoenen.
- Economische barrières. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van belastingen op onveilige machines.
- Technische barrières. Een voorbeeld hiervan is hoge piepgeluiden om te voorkomen dat werknemers ergens gaan rondhangen waar het niet veilig is.
- Procesmatige barrières. Een voorbeeld hiervan is gevaarlijke stoffen in kleine doses te verkopen.

Deze interventie heeft met name effect op vier groepen van bewuste overtredders. De eerste groep zijn de overtredders die strafbare feiten plegen en doelbewust constructies opzetten. Voor deze groep wordt het moeilijker om crimineel gedrag te vertonen. Ook werkt het opwerpen van barrières voor de groep calculerende overtredders. Door barrières worden de kosten en/of de moeite van overtreden hoger, waardoor de kosten-baten analyse het voordelige maakt om regels te gaan naleven. De derde groep zijn de overtredders uit gemak. Deze overtredders kiezen voor de gemakkelijkste weg. Barrières leiden ertoe dat het overtreden van regels moeilijker wordt, waardoor het dus makkelijker is om de regels na te leven. De laatste groep waarvoor interventie werkt is de groep overtredders door de groepsnorm. Barrières veranderen mogelijk de groepsnorm, waardoor de kans om naleving stijgt.

Belonen

Het belonen van goed gedrag zou bij rationele keuzes eenzelfde effect hebben als het bestraffen van slecht gedrag. De veronderstelling hierbij is dat het naleven van de regels gebeurt om een zo hoog mogelijke opbrengst te realiseren. Belonen kan hierbij de voorkeur hebben doordat dit meer motiveert dan straffen. De wens om zelf de regie te houden op het eigen gedrag speelt hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol. Daarnaast kan belonen op langere termijn gewenst gedrag in stand houden. Daarbij is aangeleerd gedrag met beloningen mogelijk ook breder toepasbaar in andere situaties. Bij straffen is dit niet het geval. Hierbij zal alleen naleving resultaten als de dreiging van een straf voldoende aanwezig is. Zodra dit wegvalt, zullen werkgevers terugvallen in het oorspronkelijke gedrag. Een negatief bij effect van straffen is dat straffen neveneffecten met zich meebrengt in de vorm van juridische kosten en procedures. Belonen heeft dat niet. Ten slotte kan belonen het onderling vertrouwen versterken waardoor werkgevers meer geneigd zijn om regels na te leven. Deze interventie werkt voor alle doelgroepen.

Er zijn echter ook een drietal redenen om deze interventie niet toe te passen. Allereerst is er de vraag of de inspectie een korte- termijn of lange termijn effect beoogt. Indien het eerste het geval is, straffen effectiever. Dit verandert namelijk direct het gedrag. Ten tweede is de impact van negatieve uitkomsten (straf) veelal extremer dan die van positieve uitkomsten (belonen). Hierdoor kan bestraffen dus een grotere impact hebben. Ten slotte kunnen werkgevers beloningen als neerbuigend ervaren. Als dat het geval is, heeft belonen weinig zin en zal het niet resulteren in het naleven van gewenst gedrag.⁴⁷

Benutten of stimuleren zelfregulerend vermogen

Bij benutten of stimuleren van het zelfregulerend vermogen bevordert of toetst de inspectie de zelfregulering van een bedrijf of sector. Hier gaat het bijvoorbeeld over controles over de naleving van regels, eigen kwaliteits- en veiligheidssystemen of het bekijken van verbeterplannen. Er is sprake van zelfregulering is een bepaalde sector (of beroepsgroep) zelf regels opstelt, uitvoert en handhaaft.

Wanneer een systeem van zelfregulering afwezig is, kan de inspectie besluiten de sector (of het bedrijf) te gaan stimuleren om een zelfregulerend systeem op te zetten. In samenspraak bepalen ze welke vormen van

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Pligt, J. van der, Koomen, W., & Harreveld, F. van (2007). Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Rietdijk, M. (2009). Gedragsverandering in organisaties. Hoe het beste van mensen gedaan te krijgen. Assen: Koninklijke van Gorcum.

zelfregulering nodig zijn om tot het gewenste resultaat te komen. Op deze manier benut de inspectie de eigen verantwoordelijkheid van de sector of het bedrijf. De inspectie toetst dan vervolgens de opgezette reguleringssystemen. Hierbij is het zo dat een goedwerkend systeem van zelfregulering efficiënter is om te controleren voor de inspectie dan wanneer de inspectie de gegevens van de sector of het bedrijf zelf inspecteert.

Er zijn verschillende vormen van zelfregulerend toezicht mogelijk. Vormen volledige zelftoezicht zijn bijvoorbeeld formele interne controlemechanismen (gericht op het voldoen aan richtlijnen), systeemtoezicht (gericht op interne en externe risico beheersing) of verbetermaatregelen door een bedrijf of branche (gericht op een cultuurverandering binnen het bedrijf of de sector). Daarnaast zijn er tussenvormen mogelijk van toezicht door de overheid en zelfregulering. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om co-regulering. Hierbij is er coördinatie tussen de toezichthouders en de zelfregulerende industrie. Een tweede vorm is privaat toezicht. Hierbij oefenen private partijen toezicht uit zonder bemoeienis vanuit de overheid.

De methode van zelfregulering is om verschillende redenen effectief. Zo bevordert het de acceptatie en de naleving van regels doordat ondertoezichtstaanden hier zelf meer inspraak in hebben. Daarnaast heeft de sector zelf veel kennis van de eigen processen. Dit kan van pas komen bij het tot stand komen en in de praktijk brengen van regels. Daarbij bevordert het ook het lerend vermogen van de ondertoezichtgestelden. Systeemtoezicht daagt uit tot het ontwikkelen van kennis over de gehele productie- en dienstverleningsketen.

Ten slotte zijn er ook tweetal voordelen voor de inspectie. Ten eerste bespaart het zelfregulerend vermogen de inspectie aan kosten doordat de sector zelf een schifting heeft gemaakt tussen nalevende en niet-nalevende bedrijven. Daarbij ligt de toezichtlast ook lager doordat goede zelfregulering minder controle vereist. Het overdragen van verantwoordelijkheid aan een derde partij is ook een vorm van belonen. Dit bevordert de vertrouwensrelatie tussen de inspectie en de derde partij, waardoor de nalevingsbereidheid sterker toeneemt.

Deze interventie is effectief bij sectoren en bedrijven met de volgende kenmerken:

- Nalever – niet geholpen nalever. Deze groep vindt het naleven van de regels normaal of belangrijk. Ook is dit instrument effectief bij de nalever – geholpen. Dit handhavingsinstrument zet deze groep aan tot het conformeren van de regels.
- Onbedoeld overtreder – niet kunnend. Deze groep kent de regels, maar heeft niet de mogelijkheden om de regels na te leven. De groep onbedoeld overtreder – niet wetend is zicht niet bewust van de regels en leeft daarom niet na.⁴⁸

Communiceren over de regel

Communiceren over de regel is een vorm van voorlichting die kan bijdragen aan het correct toepassen van regelgeving. Dit instrument voorkomt daarmee dat werkgevers of werknemers onbedoeld regels overtreden. Deze interventiemogelijkheid heeft dan ook als doel om kennis op te vullen.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Rietdijk, M. (2009). *Gedragsverandering in organisaties. Hoe het beste van mensen gedaan te krijgen*. Assen: Koninklijke van Gorcum. Dorp, R. van., & Schipper, J. (2013). *De Interventie: Hoe los je hardnekkige nalevingsproblemen op*. Den Haag: Bureau Inspectieraad. Havinga, T. & Waarden, F. van. (2013). *Veilig Voedsel: Toezicht toevertrouwen? Sectorschets toezicht in de voedselsector*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Helderma, J-K. & Honingh, M.E. (2009). *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie, Handhaving en Gedrag. Intern rapport: Spijkerman & Bogaerts, 2013. Ruimschotel, D. (2014). *Goed Toezicht: principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers. Voort, H. van der. (2013). *Naar een drie-eenheid van co-regulering. Over spanningen tussen drie toezichtregimes*. Nootdorp: Sandedruk. WRR. (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press.

Door te communiceren over wet- en regelgeving begrijpt de werkgever beter wat verplicht is en wat de inspectie verwacht. Communiceren leidt dan ook, idealiter, tot een wijziging van algemeen geaccepteerd gedrag. Hierbij is het van belang om in heldere simpele taal te communiceren. Daarnaast is het belangrijk om de doelgroep te onderzoeken. Op deze manier sluit de boodschap aan bij wat de doelgroep. Dit vergroot de kans op succes. Hetzelfde geldt ook voor het geven van mondelinge voorlichting, voorlichting via belangenorganisaties of voorlichting via de media. Ten slotte speelt ook de eenduidigheid en eenvoud van de regel een belangrijke rol. Hoe makkelijker de regel te interpreteren is, hoe groter de kans dat de inspectie er succesvol over kan communiceren.

Een voorbeeld van een effectief communicatiemiddel is het sturen van een reminder. Op deze manier kan de werkgever zijn kennis over regels opfrissen, mocht deze zijn weggezaakt. Op deze manier draagt een reminder bij aan het internaliseren van gewenst gedrag, hetgeen een blijvende gedragsverandering waarschijnlijker maakt.

Deze interventie werkt goed bij de volgende groepen:

- Onbedoeld overtreder – wel wetend, niet-kunnend. Deze groep kent de regels en de risico's wel, maar is niet in staat om zich aan de regels te houden. Ook werkt deze interventie goed bij de groep onbedoeld overtreder – niet wetend. Deze groep kent de regels of risico's niet. Het geven van informatie dicht daarmee dit kennisgat.
- Nalever – niet geholpen. Voor groepen die het uit zichzelf belangrijk vinden om de regels na te leven is het geven van kennis over regelgeving een effectief instrument.

Uit de literatuur is bekend dat informeren niet direct leidt tot het internaliseren van gewenst gedrag. Daarom werkt deze interventie het beste in samenhang met andere maatregelen (zoals handhavinginstrumenten).⁴⁹

Communiceren over de schadelijke effecten van een risico

Communiceren over de schadelijke effecten van een risico heeft als doel om het risicobewustzijn te vergroten. Dit instrument voorkomt daarmee dat werkgevers overtredingen maken die schadelijke gevolgen hebben voor werknemers (op het gebied van gezondheid of veiligheid bijvoorbeeld). Deze interventiemogelijkheid heeft dan ook als doel om werkgevers bewust te maken van een mogelijke gevaren en kennis op te vullen en. Dit gebeurt door enerzijds een dreigende boodschap te sturen die angst opwekt en anderzijds een aanbeveling te geven om alternatief, gewenst gedrag te bewerkstelligen.

Met dit instrument vult de inspectie een kennisgat op door te communiceren over gevaren die bepaalde risico's met zich meebrengen. De communicatie over deze gevaren beïnvloedt in positieve zin de rationele kosten-baten afweging die een werkgever maakt. Met andere woorden, een waarschuwen voor risico's zorgt ervoor dat een rationale kosten-baten analyse in het voordeel van naleven uitvalt. Deze interventie heeft het meeste effect bij:

- Bewuste overtreder – calculerende overtreder. Deze groep weegt de kosten en baten van een overtreding af. Communicatie over de risico's maakt de kosten zichtbaarder, waardoor deze groep zich aan de regels gaat houden. Dit handhavinginstrument heeft ook invloed op de bewuste overtreder – overtreder door groepsnorm. De normen binnen een groep kunnen door deze waarschuwing veranderen, waardoor werkgevers zich aan de regels gaan houden. Ten slotte heeft dit instrument ook een positief effect op de

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Erp, J. van (2006). Handhaving en gedrag. Informatie en communicatie in het handhavingbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. Kenniscentrum UWV. (2017). Gedragsbeïnvloeding. De toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten binnen UWV. UWV kennisverslag special juli 2017. Pligt, J. van der, Koomen, W., & Harreveld, F. van (2007). Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

bewuste overtreder – principieel overtreder. Door deze groep op de gevaren te wijzen, laten ze mogelijk hun principiële bezwaren varen.

- Onbedoeld overtreder – niet-wetend. Deze groep kent de risico's niet en kan gewenst gedrag internaliseren als de inspectie ze daarop wijst.
- Nalever – geholpen. De inspectie zet deze groep aan tot het naleven van de regels door toezicht.

Dit instrument is met name effectief als de het risico als de werkgever het risico als een reëel risico ziet. Bij het beoordelen van een risico betreft men immers vaak persoonlijke ervaringen. Als de werkgever denkt dat hem dit toch niet zal overkomen, zal wijzen risico's minder effectief zijn.⁵⁰

Communiceren over de gewenste norm

De arbeidsinspectie activeert bepaalde normen door er breed over te communiceren. De inspectie speelt met deze interventie in op het normenkader van een persoon. Normatieve overwegingen spelen een grote rol in de interne besluitvorming over het wel of niet naleven van regels. Onderzoek laat zien dat eenzijdig opgelegde regels niet nageleefd worden, indien ze niet overeenkomen met de normen die gelden binnen de groep. Communiceren over de gewenste norm zorgt daarmee voor aansluiting van externe normen op interne normen. Op deze manier gaan sectoren (of bedrijven) regels naleven. Vergelijking met anderen speelt daarin een belangrijke rol.

Communiceren over de gewenste norm kan de naleving van regels op drie manieren bevorderen. Ten eerste, kan door normen te koppelen aan bepaalde waarden de individuele norm versterken. Dit versterkt de negatieve verhouding ten aanzien van mensen die de regels overtreden. Ten tweede, kan de sociale norm geactiveerd worden door te communiceren wat anderen denken of doen. Dit zorgt ervoor dat mensen conform zich gaan schikken naar het gewenste groepsgedrag. Ten derde kan de inspectie Rolmodellen en best practices inzetten. Als de doelgroep zich met deze mensen identificeert, zullen zij zich schikken naar de gewenste naleving van de regels.

Deze interventie heeft het meeste effect bij de volgende groepen:

- Bewuste overtreder – overtreder uit gemak. Deze groep kent de regels, maar vindt ze niet belangrijk genoeg. Communicatie over de gewenste norm kan de urgentie bij deze groep positief veranderen. Eenzelfde mechanisme speelt ook een rol bij de bewust overtreder – principieel overtreder. Verder heeft deze interventie ook invloed op de bewust overtreder – overtreder door groepsnorm. Door het sturen op de sociale norm, kan het gedrag van de groep veranderen.
- Onbedoeld overtreder – niet-wetend. Door te communiceren over de gewenste norm, zal deze groep hun gedrag aanpassen.
- Het nadeel van dit instrument is dat er een boemerang effect kan optreden als het verkeerd wordt ingezet. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de gecommuniceerde norm lager is dan nu het geval. Ook kan het voorkomen dat de groep zich niet identificeert met de gecommuniceerde voorbeeldgroep. Hierdoor kunnen bedrijven of sectoren juist afhaken.⁵¹

⁵⁰ Zie Erp, J. van (2006). Handhaving en gedrag. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

⁵¹ Zie Erp, J. van (2006). Handhaving en gedrag. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. W. Huisman & A. Beukelman, (2007) Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag. M.L.M. Hertogh (2005). Van naleving naar beleving van regels. Bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief. In: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.) Recht realiseren, Deventer: Kluwer, pp. 51 – 68. UWV (2017). Gedragsbeïnvloeding: de toepassing van gedragsinzichten binnen UWV. UWV Kennisverslag, special juli 2017.

Communiceren over handhaving

De inspectie communiceert over handhaving om de gepercipieerde pakkans te vergroten. Deze communicatie kan in drie verschillende vormen plaatsvinden. Allereerst is er de mogelijkheid om controles aan te kondigen. Hierdoor vergroot de inspectie de waargenomen controlekans. Een tweede mogelijkheid is door te communiceren over de detectiekans. Op deze manier hebben werkgevers het idee dat de inspectie overtredingen (beter) waarneemt. Als laatste is er de mogelijkheid om te communiceren over sancties. De inspectie vergroot hiermee de sanctiekans door te communiceren over mogelijke of uitgedeelde sancties in de sector. Al deze (dreigende) vormen van communicatie kunnen gewenst gedrag afdwingen.

Het doel van deze interventie is om de gepercipieerde pakkans te vergroten. Deze angst moet er dan voor zorgen dat bedrijven zich preventief beter aan de regels gaan houden. De gedachte hierachter is dat de bedrijven een kosten-baten analyse maken. Op het moment dat de gepercipieerde kosten hoger uitvallen door een toename van de inspectiekans, zullen werkgevers zich aan de bestaande wet- en regelgeving conformeren. De literatuur laat echter geen eenduidig beeld zien als het gaat om de communicatie over de detectiekans.

Deze interventie heeft het meeste effect bij de doelgroepen:

- Bewust overtreder- crimineel. Voor deze groep heeft het communiceren een afschrikkende werking. Dit instrument heeft ook effect bij de bewust overtreder – calculerend en de bewust overtreder – groepsnorm. Voor de calculerende groep nemen de gepercipieerde kosten van niet-naleven toe, waardoor de kans op conformeren naar de regels groter wordt. Voor de laatste groep kan het communiceren over de handhaving de groepsnorm aanpassen.
- Nalever – geholpen. Het communiceren over handhaving geeft deze groep een stimulans tot het naleven van de regels.
- Als de inspectie kiest voor deze interventie is het van belang dat de pakkans hoog genoeg is. Anders schrikt de boodschap niet voldoende af en kan dit tot scepsis over de inspectie leiden.⁵²

Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht gaat uit van wederzijds vertrouwen tussen de inspectie en de bedrijven die onder toezicht staan. Hierdoor ontbreekt de verticale verantwoordingsrelatie tussen bedrijf en inspectie. In plaats van deze hiërarchie staat samenwerking centraal. Beide partijen sluiten in deze samenwerking een convenant over de manier waarop ze met elkaar omgaan. Dit convenant (of vergelijkbaar soortige afspraken) kan een win-win situatie opleveren voor zowel bedrijven als de inspectie. Bedrijven genieten door horizontaal toezicht minder toezichtlast en een positief imago. Voor de inspectie is de winst dat bedrijven meer gemotiveerd zijn om zich aan het convenant te houden als ze er zelf bij betrokken zijn geweest. Hierbij zij wel opgemerkt dat evaluaties van horizontaal toezicht nog niet zijn uitgevoerd. Over de effectiviteit van de methode valt daarom ook weinig te zeggen. Deze interventie heeft het meeste effect bij de doelgroepen:

Onbedoeld overtreder – niet-wetend en onbedoeld overtreder – niet kunnend. Door samenwerking begrijpen beide groepen de regels beter en kunnen zij ze beter naleven.

Nalevend – niet geholpen. Voor deze groep biedt horizontaal toezicht een uitkomst doordat de inspectiedruk lager is voor zowel het bedrijf als de inspectie.⁵³

⁵² Zie Erp, J. van (2006). Handhaving en gedrag. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Den Haag: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

⁵³ Zie bijvoorbeeld Dorp, R. van., & Schipper, J. (2013). De Interventie: Hoe los je hardnekkige nalevingsproblemen op. Den Haag: Bureau Inspectieraad. Ruimschotel, D. (2014). Goed Toezicht: principes van professionaliteit, democratie en good governance. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers. Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet; Den Haag, juni 2012

Inspecteursbezoek om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving (niet gericht op handhaving)

Deze interventie houdt in dat inspecteurs langsgaan bij (startende) bedrijven om ze te informeren over de (nieuwe) regels en de rol van de inspectie. Het doel hiervan is om kennis over de regels en de procedures te vergroten. Hierbij schetst de inspectie dan ook de context van de wetgeving (het waarom, het hoe en het wanneer) en wat de consequenties zijn wanneer bedrijven bepaalde regels overtreden. Daarnaast wordt de rol van de inspectie door deze bezoeken zichtbaar.

Het uitleggen van regelgeving in persoon heeft een viertal voordelen. Allereerst waarborgt deze vorm van uitleg dat de regelgeving correct wordt uitgelegd. Daarmee is de kans groter dat bedrijven deze regels in de praktijk goed zullen toepassen. Ten tweede creëert de inspectie door persoonlijke uitleg draagvlak voor (nieuw of veranderende) regelgeving. Ten derde maakt de inspectie zo duidelijk dat bedrijven eventueel actie moeten ondernemen. Ook kan de inspectie een termijn communiceren waaruit blijkt wanneer de regels uiterlijk goed moeten zijn geïmplementeerd. Ten vierde biedt een inspecteursbezoek de mogelijkheid tot vragen stellen.

Deze interventie is voor alle doelgroepen interessant, aangezien de inspectie ze allemaal op de hoogte moet stellen van nieuwe regelgeving. Er zijn echter een aantal doelgroepen waarvoor deze interventie specifiek een grote meerwaarde heeft. Deze groepen zijn:

- Bewuste overtreder – uit gemak en bewuste overtreder – principieel. Door toelichting over de (nieuwe of gewijzigde) regels kan de inspectie draagvlak creëren. Hierdoor neemt de kans toe dat deze doelgroepen de regels accepteert.
- Onbedoeld overtreder – niet kunnend en onbedoeld overtreder – niet-wetend. De inspectie informeert deze doelgroepen waardoor zij hun gedrag gaan aanpassen en / of handvatten krijgen over hoe ze de regels kunnen naleven.

Instrueren

Met instrueren deelt de inspectie kennis en kunde met werkgevers. Er is hier sprake van een opbouwende aanpak die werkgevers helpt om regels na te leven. Instrueren gaat verder dan enkel het delen van informatie over regels. Bij instrueren adviseert de inspectie namelijk ook de doelgroep over hoe zij de regels beter kunnen naleven. De inspectie zet dit instrument in wanneer de manier van naleving niet gelijk duidelijk is.

Kennis en ondersteuning zijn vaak beide nodig om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld wel over de kennis beschikken, maar het toch niet toepassen in de praktijk als ze het als een onhaalbare mogelijkheid beschouwen. Als de inspectie ondersteuning biedt door het aandragen van haalbare initiatieven (mogelijkheden voor gedragsveranderingen bijvoorbeeld), is het makkelijk voor werkgevers om de regels na te leven. Instrueren draagt op die manier bij aan het naleven van de regels. Bijkomend voordeel is dat de relatie tussen bedrijf en inspectie versterkt wordt. Deze interventie werkt met name goed bij de groepen:

- Bewuste overtreder – uit gemak. Deze groep weet niet hoe ze de interventie moeten implementeren. Met behulp van deze interventie kan deze groep dat wel.
- Onbedoeld overtreder – niet kunnend. Zij hebben veelal het idee dat ze de regels niet kunnen naleven. Het bieden van handvatten door middel van in instrueren geeft ze die mogelijkheid wel.

Knock and Talk

Bij Knock and Talk nodigt de inspectie de werkgever uit om duidelijk te maken dat hij (vermoedelijk) zware overtredingen heeft begaan en dat ze consequenties kunnen hebben. De inspectie roept in feite de werkgever op 'het matje'. Daarmee heeft het veel weg van een laatste, serieuze waarschuwing voordat de inspectie ingrijpt en er een strafrechtelijk onderzoek volgt.

Knock and Talk heeft een afschrikkende werking. De inspectie maakt duidelijk dat de werkgever in het vizier is en dat zware sancties zullen volgen, tenzij het gedrag substantieel verandert. Als gevolg hiervan zal de werkgever de kosten van een overtreding hoog inschatten. Die hoge kosten zorgen ervoor dat de werkgever de regels zal gaan naleven. Deze aanpak is vooral geschikt voor:

- Bewuste overtreders. Zowel bij de crimineel, calculerende overtreder, de overtreder uit gemak en de overtreder door de groepsnorm. De afschrikwekkende werking van een knock and talk gesprek zorgt ervoor dat deze groepen zich conformeren aan de regels.

Hierbij zij wel opgemerkt dat het bedrijf een bewuste overtreder moet zijn. Als dat niet zo is, kan deze interventie frustraties oproepen en averechts werken.

Uitvoeren van opsporingsonderzoeken

Bij het uitvoeren van opsporingsonderzoeken kunnen van twee dingen sprake zijn. Er kan sprake zijn van het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Hiervoor moet er wel de verdenking van een strafbaar feit zijn. Er kan ook sprake zijn van kennisverzameling over een programma. Deze kennis kan bijdragen aan het starten van een strafrechtelijk onderzoek maar dat is niet altijd het geval. Het kan ook enkel gaan om verkennend onderzoek in de branche. Daarbij is het ook goed om op te merken dat de mogelijkheid tot een strafrechtelijk onderzoek al gedrag kan beïnvloeden. Het is daarom van belang dat de programmaleider goed nadenkt over welke doelen bereikt dienen te worden en in hoeverre opsporingsonderzoeken daaraan bijdragen.

De inzet van dit instrument maakt het mogelijk om bewijslast te vergaren tegen een werkgever die (mogelijk) de regels overtreedt. Met behulp van deze bewijslast kan vervolgens strafrechtelijke vervolging worden ingezet. Als een werkgever bestraft wordt, gaat hier mogelijk ook een afschrikkende werking vanuit naar andere werkgevers. Zij zullen hierdoor beter de regels gaan naleven omdat ze willen voorkomen dat de inspectie hen ook vervolgt. De doelgroep bestaat daarom uit:

- Alle bewuste overtreders (crimineel, calculerend, en door groepsnorm). De afschrikwekkende werking van opsporingsonderzoek en een strafzaak zorgt ervoor dat deze groep geen overtreding begaat.

Hierbij zij wel opgemerkt dat deze aanpak mogelijk averechts kan werken bij werkgevers die geen bewuste keuze hebben gemaakt om de regels te overtreden (niet weten, niet kunnen). De keuze voor een ander instrument is voor deze groep waarschijnlijk effectiever.

Drukzetten via ketens of netwerk

Bij drukzetten via ketens of netwerk benut de inspectie de omgeving van de ondertoezichtstaande om naleving van de regels te bevorderen. Hierbij valt te denken aan ketenpartners, mediators en andere overheden. De inspectie ondersteunt hierbij zoveel mogelijk private en maatschappelijke partijen om op te treden als plaatsvervangende regulator.

Het druk zetten via ketens kan efficiënt zijn wanneer één bedrijf met veel andere werkgevers een afspraak maakt. Door druk te zetten via ketens hoeft de inspectie niet iedereen individueel te benaderen, maar kan de inspectie de hele groep aanspreken. Daarmee kan een geringe inspanning op groepsniveau een groot effect hebben. Daarbij zorgt dit instrument er voor dat het imago in de branche zichtbaar wordt. Wanneer de inspectie partijen in de keten

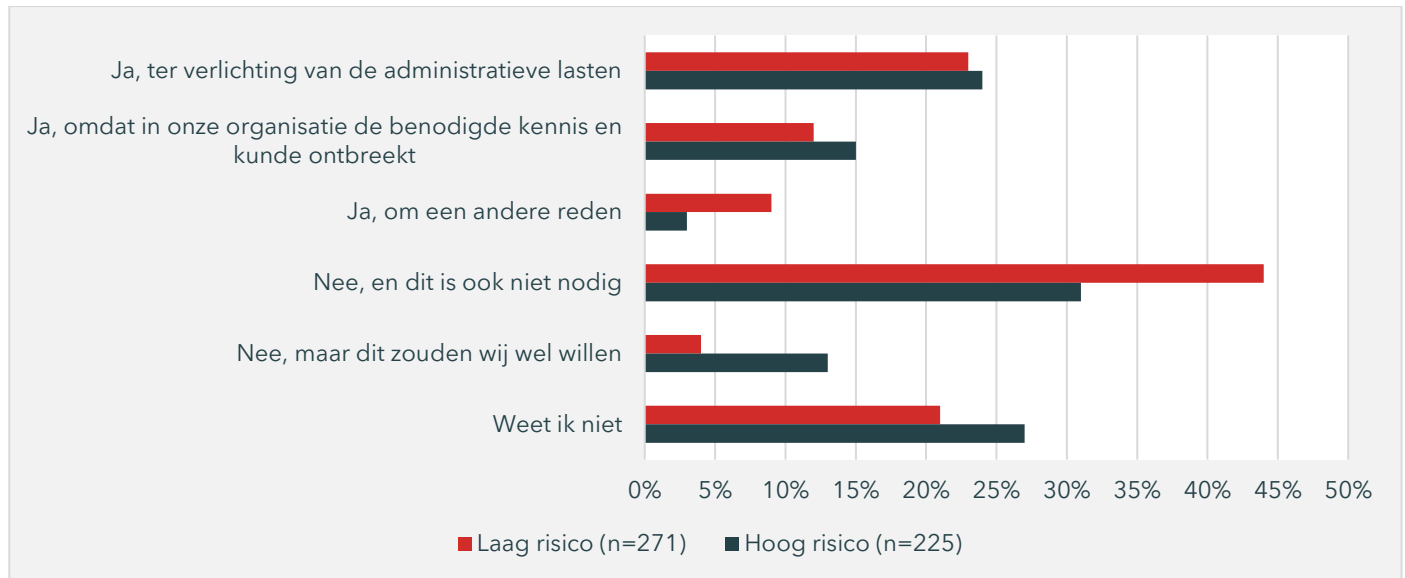
(of het netwerk) informeert over wanpraktijken bij een bepaald bedrijf, heeft dat direct gevolgen voor de omzet. Andere partijen zullen dat bedrijf dan niet meer inhuren. Drukzetten via ketens of netwerk is effectief bij de volgende groepen:

- Bewuste overtreders – calculerend. Voor deze groep nemen de kosten van het niet naleven van de regels toe door deze interventie. Als gevolg hiervan zullen zij zich aan de regels houden. Hetzelfde geldt ook voor de bewuste overtreders – uit gemak. Doordat de keten druk uitoefent op een bedrijf, is een bedrijf minder snel geneigd de makkelijke weg te kiezen. De straf zorgt voor voldoende afschrikkende werking.
- Nalevers (geholpen en niet-geholpen). Doordat de keten inspeelt op het moraal van de regel zullen beide type nalevers de regels opvolgen.⁵⁴

⁵⁴ Zie Overheidsmanagement (2008). 'Het sturen van netwerken en ketens'. November 2008. WRR. (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press. Huisman, P. & Vijlder, F. de. (2012). *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage D Verdiepende analyses

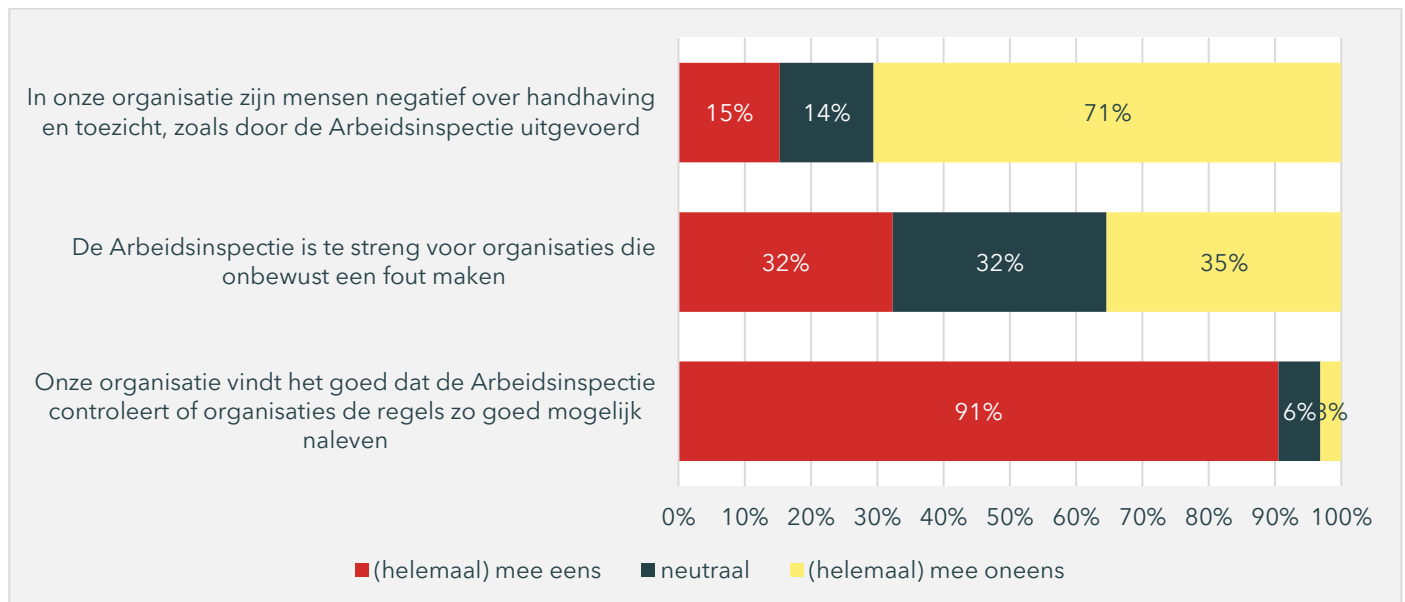
Figuur D.1 Antwoord op vraag: ontvangt uw organisatie ondersteuning om de wet goed na te kunnen leven?



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn.

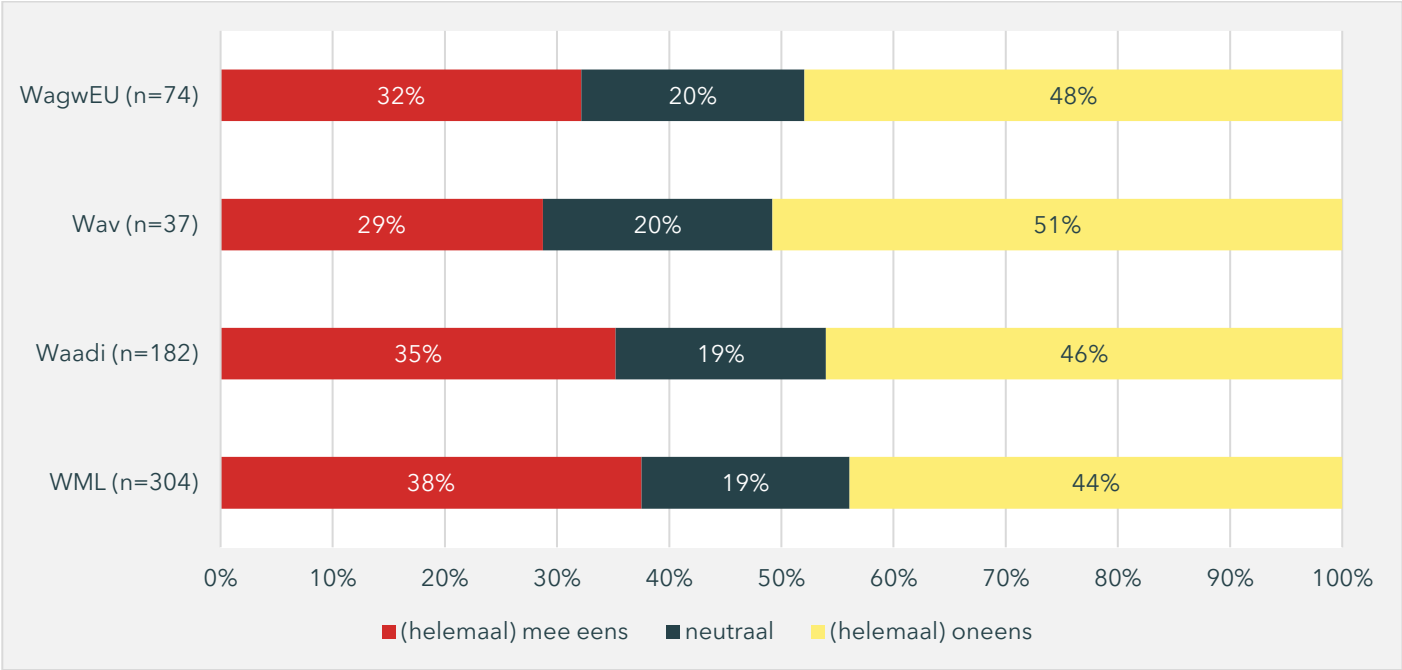
Figuur D.2 Antwoord op vraag: in hoeverre bent u het eens met onderstaande uitspraken?



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

Figuur D.3 Antwoord op stelling: de kans dat de Arbeidsinspectie ontdekt dat een organisatie de wet overtreedt is groot



Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)
Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn. Respondenten die ‘weet ik niet’ hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.

Tabel D.1 Antwoord op stelling: het risico op een boete is zo klein, dat het meer loont om de regels zoals die staan in de wet niet na te leven

	Risicosector, % (helemaal) oneens	Geen risicosector, % (helemaal) oneens
Waadi	72% (n=113)	57% (n=69)
WML	76% (n=111)	69% (n=193)
Wav	47%* (n=20)	51%* (n=17)
WagwEU	61%* (n=37)	44%* (n=34)

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)
Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor de arbeidswet relevant is. Respondenten die ‘weet ik niet’ hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de berekening van het percentage.

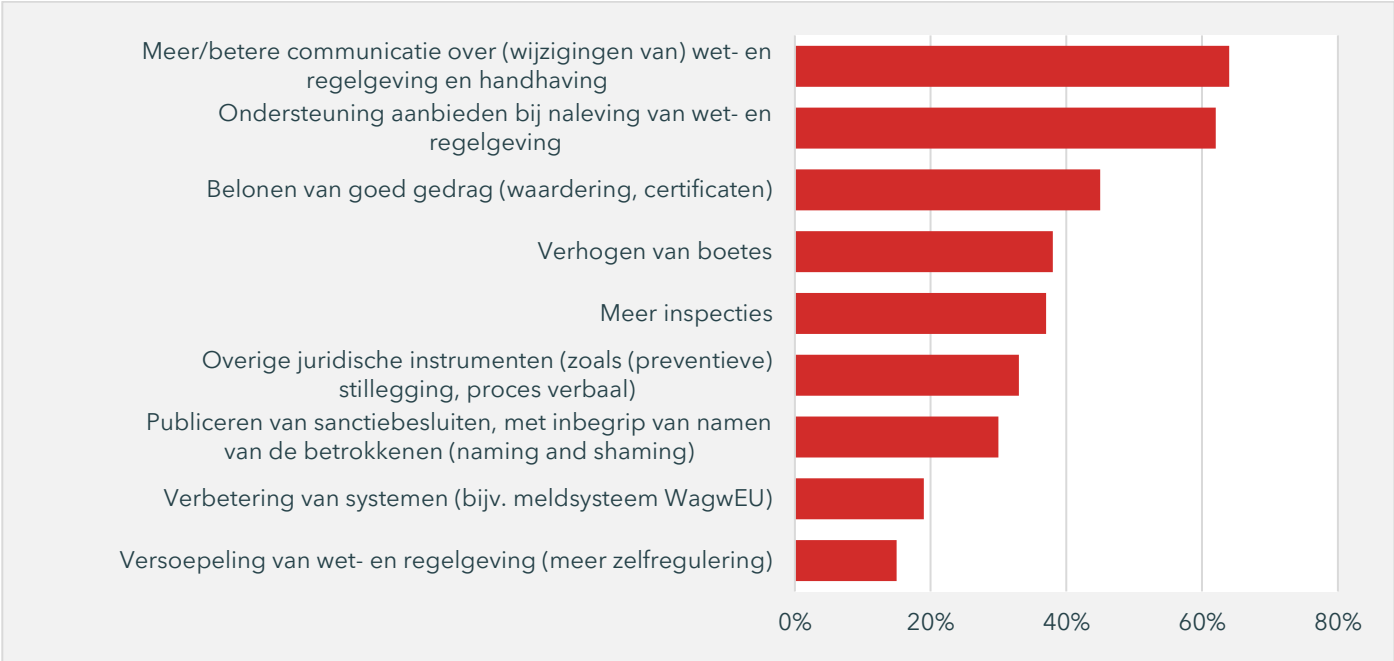
Figuur D.4 Antwoord stelling: Een organisatie zoals de onze zou financieel niet veel last hebben van een boete zoals hierboven genoemd

		2-9 medewerkers	10 - 49 medewerkers	50 - 500 medewerkers	500 of meer
WML	(helemaal) eens	16%	24%	38%	35%
	neutraal	10%	11%	10%	14%
	(helemaal) oneens	65%	59%	46%	33%

Waadi	weet ik niet	9%	6%	6%	18%
	(helemaal) eens	14%	16%	31%	44%
	neutraal	10%	11%	18%	11%
	(helemaal) oneens	66%	61%	35%	28%
WagwEU	weet ik niet	10%	13%	17%	17%
	(helemaal) eens	21%	0%	22%	55%
	neutraal	5%	13%	30%	21%
	(helemaal) oneens	53%	63%	30%	12%
	weet ik niet	21%	25%	17%	12%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)
Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor de arbeidswet relevant is. Respondenten die ‘weet ik niet’ hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de berekening van het percentage.

Figuur D.5 Antwoord op vraag: welke van onderstaande vormen van handhavingsmaatregelen zijn volgens u effectief om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan?



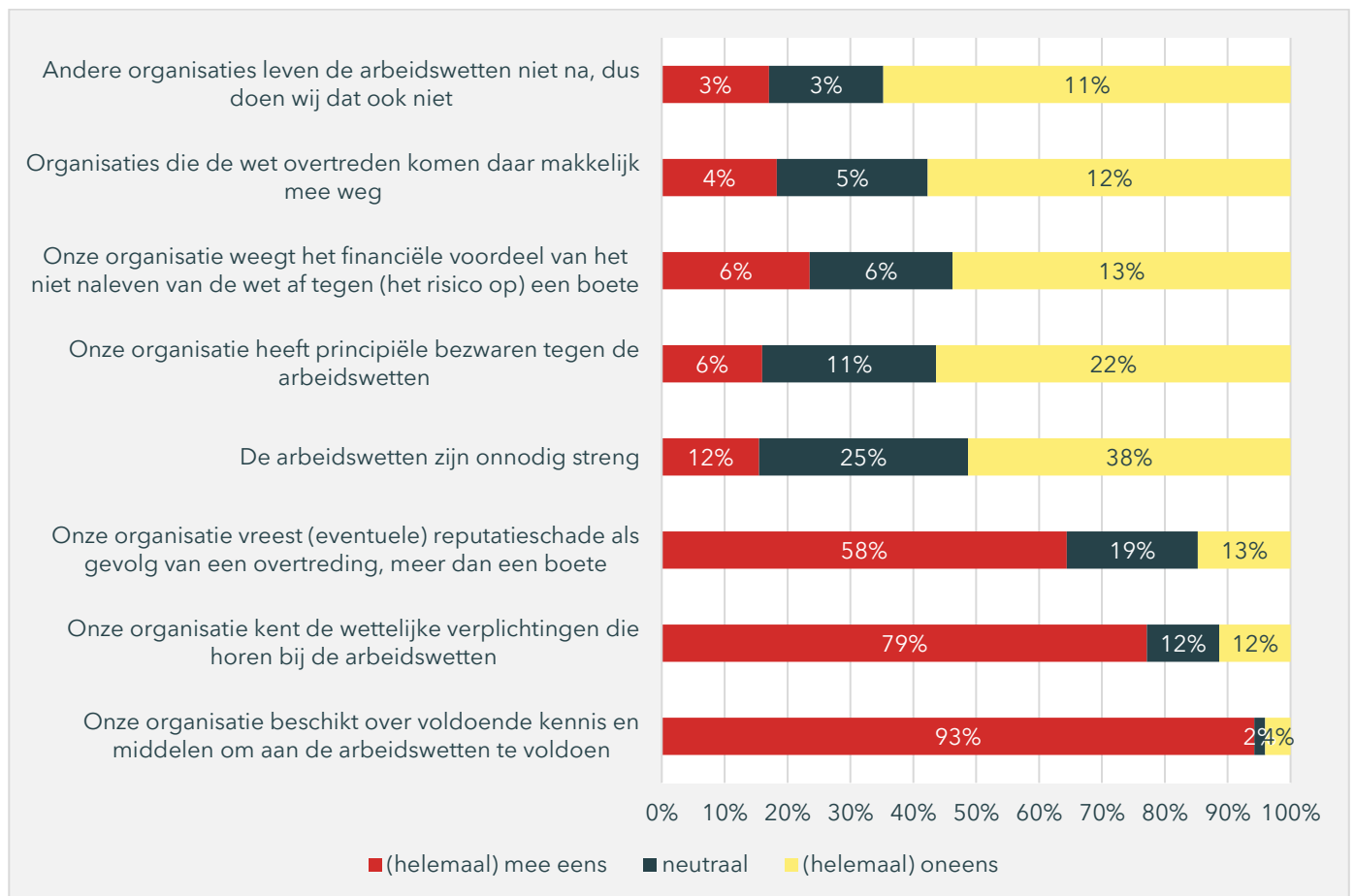
Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)
Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerder arbeidswetten relevant zijn. Respondenten die ‘weet ik niet’ hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de berekening van het percentage.

Figuur D.6 Antwoord op vraag: welke van onderstaande vormen van handhavingsmaatregelen zijn volgens u effectief om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan?

Welke van de onderstaande vormen van maatregelen zijn volgens u effectief om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan?	Laag risico sector, kleine werkgever (n=165)	Hoog risico sector, kleine werkgever (n=122)	Laag risico sector, grote werkgever (n=182)	Hoog risico sector, grote werkgever (n=146)
Meer/betere communicatie over (wijzigingen van) wet- en regelgeving en handhaving	66%	61%	63%	63%
Ondersteuning aanbieden bij naleving van wet- en regelgeving	61%	65%	66%	56%
Verhogen van boetes	33%	29%	42%	49%
Belonen van goed gedrag (waardering, certificaten)	45%	47%	49%	46%
Meer inspecties	33%	27%	43%	41%
Publiceren van sanctiebesluiten, met inbegrip van namen van de betrokkenen (naming and shaming)	26%	18%	35%	37%
Overige juridische instrumenten (zoals (preventieve) stillegging, proces verbaal)	35%	26%	39%	36%
Verbetering van systemen (bijv. meldsysteem WagwEU)	16%	17%	26%	18%
Versoepeling van wet- en regelgeving (meer zelfregulering)	19%	22%	12%	8%
Ondersteuning aanbieden bij naleving van wet- en regelgeving	61%	65%	66%	56%

Bron: I&O Ondernemerspanel en I&O Research Panel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Figuur D.7 Antwoord op stellingen



Bron: I&O Research en ondernemerspanel, bewerking Ipsos I&O en SEO (2025)

Noot: De cijfers hebben alleen betrekking op werkgevers waarvoor één of meerdere arbeidswetten relevant zijn. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld of werkgevers voor wie de wet niet van toepassing is, zijn niet meegenomen in de presentatie van dit figuur.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-75
ISBN 978-90-5220-531-1

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl