



Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 januari 2025, nr. 2024-0000941636, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2025 (Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2025)

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op artikel 19d, zesde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen;

Besluit:

Artikel 1. Waarschuwing

1. Bij een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen wordt afgezien van boeteoplegging en wordt volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing aan de werkgever indien:
 - a. het in de periode van vijf jaar direct voorafgaand aan de constatering van de overtreding de eerste overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen door de werkgever betreft; en
 - b. bij de overtredingen niet meer dan vijf vreemdelingen of arbeidskrachten zijn betrokken, met uitzondering van de situatie als bedoeld in het tweede lid, onder e.
2. De in het eerste lid bedoelde waarschuwing wordt uitsluitend gegeven in een van de volgende situaties:
 - a. de werkgever heeft aangetoond dat de reeds aangevraagde tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid ten hoogste twee werkdagen nadat de arbeid door de vreemdeling is aangevangen, is ontvangen en is ingegaan;
 - b. bij de tewerkstelling van een student is sprake van een overschrijding van de toegestane arbeidsduur van maximaal zestien uur per week, en de overschrijding in de onderzoeksperiode in totaal niet meer dan acht uur bedraagt;
 - c. de werkgever heeft de overtreding zelf voortijdig aantoonbaar beëindigd, dat wil zeggen voordat controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie, of een andere instantie belast met het toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, heeft plaatsgevonden, en uiterlijk binnen een termijn van één maand na aanvang van de werkzaamheden van de vreemdeling, en heeft binnen diezelfde termijn de overtreding bij de Nederlandse Arbeidsinspectie gemeld;
 - d. de arbeid is verricht door een vreemdeling die aantoonbaar een eerste- of tweedegraads familielid van de werkgever is en voor kort verblijf in Nederland is, de arbeid van geringe omvang en duur is, en onbetaald en eenmalig heeft plaatsgevonden;
 - e. de werkgever heeft, na de vorderingstermijn van 48 uur, genoemd in artikel 15a van de Wet arbeid vreemdelingen, maar uiterlijk vier weken na het verstrijken van de vorderingstermijn, alsnog een kopie van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht verstrekt, op basis waarvan de identiteit van de persoon kan worden vastgesteld en waaruit blijkt dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen;
 - f. de werkgever heeft, bij de tewerkstelling van een kennismigrant dan wel een houder van de Europese blauwe kaart als bedoeld in artikel 2.1 en artikel 2.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, in de onderzoeksperiode over een periode van ten hoogste een maand niet ten minste het loon als bedoeld in artikel 2.1 en 2.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 voldaan, en heeft de betaling alsnog verricht, voordat een controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie belast met het toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen heeft plaatsgevonden;
 - g. de werkgever heeft, bij de tewerkstelling van een kennismigrant dan wel een houder van de Europese blauwe kaart als bedoeld in artikel 2.1 en artikel 2.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022, in de onderzoeksperiode over een periode van ten hoogste drie maanden maandelijks maximaal 100 euro bruto minder uitbetaald dan het voor die vreemdeling geldende salariscriterium, maar heeft het te weinig betaalde loon alsnog uitbetaald, uiterlijk binnen vier weken nadat de overtreding is geconstateerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie; of
 - h. de werkgever heeft minder dan twee werkdagen voor aanvang van de werkzaamheden door een vreemdeling, waarvoor op grond van artikel 2a van de Wet arbeid vreemdelingen een meldingsplicht geldt, en voordat een controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie belast met het toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen heeft



plaatsgevonden, een melding gemaakt als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen.

3. Bij meerdere overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen wordt de in het eerste lid bedoelde waarschuwing uitsluitend gegeven indien ten aanzien van elk van de overtredingen sprake is van een van de situaties uit het tweede lid, behoudens in geval van samenloop van overtredingen van artikel 2 en artikel 15 van de Wet arbeid vreemdelingen.

Artikel 2. Normbedragen bestuurlijke boete

Bij de berekening van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen wordt bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete voor alle overtredingen als uitgangspunt gehanteerd de normbedragen bestuurlijke boete die als bijlage I bij deze beleidsregel is gevoegd.

Artikel 3. Samenloop overtredingen artikel 15, tweede en vierde lid

Een overtreding van artikel 15, tweede en vierde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen wordt beboet alsof sprake was van slechts één overtreding per persoon ten aanzien van wie deze overtredingen zijn begaan.

Artikel 4. Meerdere overtredingen artikel 15

Bij meerdere overtredingen van artikel 15, eerste lid, dan wel artikel 15, tweede of vierde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen waarbij niet tevens ten aanzien van dezelfde of een andere vreemdeling, of persoon van wie de identiteit niet is vastgesteld als bedoeld in artikel 15a van de Wet arbeid vreemdelingen, een overtreding van artikel 2, eerste lid, of artikel 15a van de Wet arbeid vreemdelingen wordt geconstateerd, wordt de bestuurlijke boete ongeacht de aard van de werkzaamheden gematigd tot het boetebedrag dat geldt voor één overtreding.

Artikel 5. Meerdere overtredingen artikel 2a

Bij meerdere overtredingen van artikel 2a, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen waarbij niet tevens ten aanzien van dezelfde of een andere vreemdeling, of persoon van wie de identiteit niet is vastgesteld als bedoeld in artikel 15a van de Wet arbeid vreemdelingen, een overtreding van artikel 2, eerste lid, of artikel 15a van de Wet arbeid vreemdelingen wordt geconstateerd, wordt de bestuurlijke boete ongeacht de aard van de werkzaamheden gematigd tot het boetebedrag dat geldt voor één overtreding.

Artikel 6. Mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding

1. De normbedragen, bedoeld in artikel 2 van deze beleidsregel zijn van toepassing indien sprake is van normale verwijtbaarheid. Voor de overige mate van verwijtbaarheid geldt het volgende:
 - a. 50% van het normbedrag bij verminderde verwijtbaarheid;
 - b. 125% van het normbedrag bij grove schuld;
 - c. 150% van het normbedrag bij opzet.
2. De aan de hand van het eerste lid berekende bestuurlijke boete is van toepassing indien sprake is van een normale ernst van de overtreding. Voor de overige mate van ernst geldt het volgende:
 - a. 75% van de aan de hand van het eerste lid berekende bestuurlijke boete in het geval er sprake is van een minder ernstige overtreding;
 - b. 125% van de aan de hand van het eerste lid berekende bestuurlijke boete als er sprake is van een ernstigere overtreding.

Artikel 7 Recidive

De aan de hand van de artikelen 2 en 6 van deze beleidsregel berekende bestuurlijke boete wordt, indien sprake is van recidive of herhaalde recidive, per overtreding verhoogd, waarbij de regels van artikel 19d, tweede tot en met vierde lid, van de Wet arbeid vreemdelingen in acht worden genomen.

Artikel 8 Zelfstandig opererende nevenvestiging

1. Bij de vaststelling of sprake is van herhaling van dezelfde of soortgelijke overtredingen wordt bij zelfstandig opererende nevenvestigingen van rechtspersonen, daarmee gelijkgestelden en eenmanszaken gehandeld alsof deze afzonderlijke ondernemingen zijn.



2. Indien werkgevers langer dan zes aaneengesloten maanden op dezelfde bouwlocatie werkzaamheden verrichten, wordt die bouwlocatie beschouwd als nevenvestiging als bedoeld in het eerste lid.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op ernstige overtredingen als bedoeld in artikel 10.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

Artikel 9 Adequate maatregelen

De aan de hand van de artikelen 2, 6, en 7 van deze beleidsregel berekende bestuurlijke boete wordt per overtreding met 12,5% gematigd indien de werkgever aantoont dat hij na de overtreding adequate maatregelen heeft genomen. Maatregelen zijn adequaat als zij:

- a. zijn gericht op het voorkomen van dezelfde overtredingen; en
- b. zo snel mogelijk na de overtreding zijn genomen.

Artikel 10. Matiging vanwege de termijn

1. De aan de hand van de artikelen 2, 6, 7 en 9 van deze beleidsregel berekende bestuurlijke boete wordt per overtreding met 5% gematigd indien tussen de laatste ambtshandeling van de inspecteur en de dagtekening van het boeterapport een periode van langer dan een halfjaar is verstreken.
2. De aan de hand van de artikelen 2, 6, 7 en 9 van deze beleidsregel berekende bestuurlijke boete wordt per overtreding met 5% gematigd indien tussen de dagtekening van het boeterapport en de dagtekening van het voornemen van de boete een periode van langer dan een halfjaar is verstreken.
3. Een matiging van de boete wordt niet toegepast indien bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die de overschrijding van de periode van een halfjaar rechtvaardigen.

Artikel 11. Som van de overtredingen

De totale bestuurlijke boete bestaat, ingeval er sprake is van meer overtredingen, uit de som van de per overtreding aan de hand van de artikelen 2, 6, 7, 9 en 10 van deze beleidsregel berekende boetebedragen.

Artikel 12. Intrekking Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020

De Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 wordt ingetrokken.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 februari 2025.

Artikel 14.

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2025.

Deze regeling zal met de toelichting en de bijlage in de Staatscourant worden geplaatst.

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



BIJLAGE I. BEHORENDE BIJ ARTIKEL 2 VAN DE BELEIDSREGEL BOETEOPLEGGING WET ARBEID VREEMDELINGEN 2025

Tarieflijst Boetenormbedragen Bestuurlijke Boete Wet arbeid vreemdelingen

Artikel	Lid	Overtreding	Werkgever	Boetenorm-bedrag
2	1	Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning;	Natuurlijk persoon, die een huishoudelijke of persoonlijke dienst laat verrichten	€ 1.500
			Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 3.000
			Stichting of vereniging met algemeen nut beogende doelstelling, waarbij sprake is van arbeid in de niet-zakelijke sfeer. Onder arbeid in de niet-zakelijke sfeer wordt verstaan arbeid die niet bedrijfsmatig van aard is en niet gericht is op het verwerven van inkomsten.	€ 3.000
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 3.000
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 6.000
15a		De werkgever laat na om binnen 48 uren na een daartoe strekkende vordering van de toezichthouder de identiteit vast te stellen van een persoon van wie op grond van feiten en omstandigheden het vermoeden bestaat dat hij arbeid voor hem verricht of heeft verricht, aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht en de toezichthouder te informeren door een afschrift van dit document te verstrekken.	Natuurlijk persoon, die een huishoudelijke of persoonlijke dienst laat verrichten	€ 1.500
			Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 3.000
			Stichting of vereniging met algemeen nut beogende doelstelling, waarbij sprake is van arbeid in de niet-zakelijke sfeer. Onder arbeid in de niet-zakelijke sfeer wordt verstaan arbeid die niet bedrijfsmatig van aard is en niet gericht is op het verwerven van inkomsten.	€ 3.000
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 3.000
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 6.000
2a	1	Een werkgever die een vreemdeling arbeid in Nederland laat verrichten, ten aanzien waarvan het verbod, bedoeld in artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen niet geldt, is verplicht dit gegeven schriftelijk te melden ten minste twee werkdagen voor aanvang van de werkzaamheden aan een bij ministeriële regeling aan te wijzen instantie, onder overlegging van een verklaring en bewijsstukken;	Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 750
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 750
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 1.500
15	1	Indien de werkgever door een vreemdeling arbeid laat verrichten waarbij die arbeid feitelijk wordt verricht bij een andere werkgever, draagt de eerstgenoemde werkgever er bij aanvang van de arbeid onverwijld zorg voor dat de andere werkgever een afschrift van het document, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdeling ontvangt;	Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 750
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 750
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 1.500



Artikel	Lid	Overtreding	Werkgever	Boetenorm- bedrag
15	2	De werkgever die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid ontvangt, stelt de identiteit van de vreemdeling vast aan de hand van het genoemde document en neemt het afschrift op in de administratie;	Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 750
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 750
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 1.500
15	4	De werkgever bedoeld in het tweede lid, bewaart het afschrift tot tenminste vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de arbeid door de vreemdeling is beëindigd;	Natuurlijk persoon, die handelt uit ambt, beroep of bedrijf	€ 750
			Feitelijk leidinggevende die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging	€ 750
			Overige rechtspersonen of daarmee gelijkgestelden	€ 1.500
15	5	De vreemdeling verstrekt een op hem betrekking hebbend document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht aan de werkgever, die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid, ontvangt, en stelt die werkgever in de gelegenheid een afschrift van dit document te maken;	Natuurlijk persoon	€ 225

TOELICHTING

Algemeen

Met dit besluit wordt de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 integraal vervangen door de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2025 (hierna: de Beleidsregel). Aanleiding hiervoor is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 13 juli 2022, bekend onder nummer ECLI:NL:RVS:2022:1973.

In de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 was in de bijlage een overzicht van specifieke matigingsgronden opgenomen die als uitgangspunt werden gehanteerd bij het bepalen van de hoogte van de boete bij overtredingen van artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav). Deze matigingsgronden werden toegepast in de omstandigheden zoals die waren opgenomen in de bijlage en zagen op situaties van verminderde verwijtbaarheid of overtredingen die minder ernstig van aard waren. Er is voor gekozen in de Beleidsregel een dergelijk overzicht van matigingsgronden niet meer op te nemen. De reden hiervoor is dat – mede gelet op de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling – bij het vaststellen van de hoogte van de boete voldoende gedifferentieerd dient te worden naar de mate waarin een overtreding de werkgever valt te verwijten en naar de ernst van de overtreding. De Afdeling oordeelde dat bij het vaststellen van de hoogte van de boete onvoldoende werd gedifferentieerd, bijvoorbeeld in het geval dat de malafide werkgever die opzettelijk de Wav overtreedt, dezelfde boete krijgt als – bijvoorbeeld – de niet-malafide werkgever die eenmalig door onoplettendheid de Wav heeft overtreden.

Bij het vaststellen van de hoogte van de boete wordt in deze Beleidsregel standaard uitgegaan van normale mate van verwijtbaarheid en normale ernst van de overtreding (en geldt als uitgangspunt het boetenormbedrag). Het boetenormbedrag wordt verlaagd in het geval sprake is van een verminderde mate van verwijtbaarheid en/of een minder ernstige overtreding. Het boetenormbedrag wordt verhoogd indien sprake is van grove schuld of opzet en/of van een ernstigere overtreding. Dit komt neer op een boete van € 11.250 indien sprake is van opzet en een ernstigere overtreding (150% van het boetenormbedrag van € 6.000 en een verhoging van dat bedrag van 125% indien er sprake is van een ernstigere overtreding) bij overtreding van artikel 2 of 15a van de Wav door rechtspersonen. De Afdeling (ECLI:NL:RVS:2015:3138) heeft eerder geoordeeld dat het boetenormbedrag van € 12.000 niet onredelijk wordt geacht voor de groep van hardnekkige malafide werkgevers.

Daarnaast is met deze wijziging de mogelijkheid tot het opleggen van een waarschuwing verruimd, zijn de mogelijkheden om de bestuurlijke boete te matigen vanwege een lange duur van de procedure gewijzigd, is expliciet opgenomen dat een bestuurlijke boete kan worden gematigd in het geval een werkgever ná de overtreding adequate maatregelen heeft genomen om dezelfde overtredingen te voorkomen en is voor feitelijk leidinggevendens gekozen voor een boetenormbedrag gelijk aan het boetenormbedrag van de natuurlijk persoon en derhalve 50% van het boetenormbedrag van een rechtspersoon.

Gevolgen uitspraak Afdeling van 13 juli 2022

De Afdeling heeft geoordeeld dat in het beleid bij het vaststellen van de hoogte van de boete onderscheid moet worden gemaakt tussen werkgevers die een overtreding met opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid begaan. Met het destijds geldende beleid zou een werkgever die opzettelijk de wet overtreedt dezelfde boete krijgen als een werkgever die eenmalig door onoplettendheid de wet overtreedt. Dat beleid is naar het oordeel van de Afdeling onredelijk. Met deze wijziging wordt onder meer gehoor gegeven aan de uitspraak van de Afdeling.

Schriftelijke waarschuwing

In de Beleidsregel zijn situaties beschreven waarin afgezien wordt van boeteoplegging en wordt volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing. De voorwaarden voor het geven van de schriftelijke waarschuwing zijn in de Beleidsregel bepaald. Het moet gaan om een eerste overtreding van de Wav door de werkgever binnen een periode van vijf jaar direct voorafgaand aan de constatering van de overtreding en mag het – met uitzondering van de situatie als bedoeld in het tweede lid onder e – niet meer dan vijf vreemdelingen betreffen. In de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 was opgenomen dat de overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav op niet meer dan één vreemdeling betrekking mocht hebben en dat geen sprake mocht zijn van een boete verhogende omstandigheid. Deze laatste twee voorwaarden zijn in de Beleidsregel komen te vervallen, omdat de waarschuwingmogelijkheid nu ook ziet op andere overtredingen dan artikel 2, eerste lid, van de Wav en de boeteverhogende omstandigheden zijn komen te vervallen door de wijze waarop nu rekening wordt gehouden met de verwijtbaarheid van de overtreding van de werkgever en de ernst van de overtreding.

Daarnaast zijn enkele aanvullende situaties opgenomen waarbij onder voorwaarden een schriftelijke waarschuwing gegeven kan worden. Dit betreft het door de werkgever niet tijdig of (net) niet



voldoende betalen van het loon van een kennismigrant of houder van de Europese blauwe kaart, het alsnog overleggen van een kopie van een identiteitsdocument van een arbeidskracht na het verstrijken van de vorderingstermijn van 48 uur als genoemd in artikel 15a van de Wav, en het niet tijdig doen van een melding als bedoeld in artikel 2a van de Wav, waarbij de werkgever de melding alsnog heeft gedaan voordat een controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft plaatsgevonden. Hiermee is de mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke waarschuwing verruimd.

Lange duur datum dagtekening boeterapport en datum boetekennisgeving

Bij boeteoplegging kan het in sommige gevallen enige tijd duren voordat een boeterapport in behandeling wordt genomen én feitelijk een voornemen tot het opleggen van de boete aan de werkgever wordt toegezonden. Hiervoor is niet één reden te geven. Dit kan onder meer grondslag hebben in tussentijdse beleidswijzigingen en/of wetwijzigingen. Een boete wordt in de huidige beboetingspraktijk niet gematigd als gevolg van deze vertraging. Een werkgever heeft belang bij een voortvarende behandeling van een boeterapport. Daarom wordt het evenredig geacht om bij het vaststellen van de hoogte van de boete rekening te houden met de situatie dat een periode van een halfjaar is verstreken tussen de dagtekening van het boeterapport en de boetekennisgeving. Bij overschrijding van de redelijke termijn op basis van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden geldt de boetekennisgeving in de regel als moment waarop de redelijke termijn aanvangt. Daarom is aangesloten bij het moment van de boetekennisgeving.

Lange duur laatste ambtshandeling en datum dagtekening boeterapport

In de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 was geregeld dat een matiging van 25% van de boete plaatsvindt wanneer een te lange periode tussen de laatste ambtshandeling van de inspecteur en de dagtekening van het boeterapport is verstreken. Deze termijn is bepaald op een periode van meer dan een halfjaar. Dit matigingspercentage wordt niet langer passend geacht in vergelijking met de matigings- en verhogingspercentages die in de Beleidsregel zijn opgenomen vanwege de verwijtbaarheid van de overtreding door de werkgever en de ernst van de overtreding.¹ De verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding zien namelijk direct op de omstandigheden waaronder de geconstateerde overtreding heeft plaatsgevonden en het gedrag dat de werkgever in relatie tot de overtreding heeft vertoond. Het wordt niet evenredig geacht om eenzelfde of een hoger percentage toe te kennen voor een grond die niet aan het gedrag van de werkgever is toe te rekenen. Een matigingspercentage van 5% wordt daarom in dit geval passend geacht.

Rechtvaardiging lange duur

Indien er een motivering is die het verstrijken van een/de termijn (zie hiervoor) rechtvaardigt, is een matiging niet passend. De Beleidsregel voorziet hierin. Er kan niet limitatief worden weergegeven wat gerechtvaardigd is. Hierbij kan worden gedacht aan het gedrag van de werkgever dat van invloed is op overschrijding van de termijn. Tevens kan gedacht worden aan een situatie van overmacht, zoals bijvoorbeeld een pandemie. In een dergelijke situatie kan het behandelen van boeterapporten en verzenden van boetekennisgevingen bijvoorbeeld niet redelijk worden geacht.

Matiging adequate maatregelen

Met de onderhavige wijziging wordt het reeds bestaande interne beleid expliciet gemaakt dat een bestuurlijke boete kan worden gematigd in het geval een werkgever ná de overtreding adequate maatregelen heeft genomen om dezelfde overtredingen te voorkomen. Die mogelijkheid tot boetematiging was nu nog niet expliciet in de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 opgenomen.

Feitelijk leidinggevende

Bij overtreding van artikel 2, eerste lid, en artikel 15a van de Wav is het boetenormbedrag voor degene die leiding heeft gegeven aan de verboden gedraging vastgesteld op € 3.000,-. Bij overtreding van artikel 2a en artikel 15, eerste, tweede en vierde lid, van de Wav geldt voor de feitelijk leidinggevende een boetenormbedrag van € 750,-. Er is hierbij gekozen voor een boetenormbedrag gelijk aan het boetenormbedrag van de natuurlijk persoon en derhalve 50% van het boetenormbedrag van een rechtspersoon.

Dit wordt ook toegepast in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet allocatie

¹ Zie artikel 6 van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2025.

arbeidskrachten door intermediairs en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.

Lex mitior beginsel

Op grond van het *lex mitior* beginsel – dat inhoudt dat bij verandering in de wet- en regelgeving na het tijdstip waarop het feit is begaan, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast – geldt het meest gunstige beleid ten aanzien van de matiging vanwege de lange duur van de procedure bij de Arbeidsinspectie. Ter verduidelijking geldt daarom het volgende:

bij onderzoeken die zijn aangevangen na inwerkingtreding van de wijziging, wordt het gewijzigd beleid toegepast. Bij onderzoeken die zijn aangevangen voor deze wijziging van de Beleidsregel, wordt op grond van de Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen 2020 een matiging van 25% toegepast indien meer dan een halfjaar is verstreken tussen de laatste ambtshandeling van de inspecteur en de dagtekening van het boeterapport. In aanvulling daarop kan in die gevallen een matiging van 5% worden toegekend indien meer dan een halfjaar is verstreken tussen de datum dagtekening boeterapport en datum dagtekening boetekennisgeving. Dit geldt ook voor boetes die in bezwaar en (hoger) beroep in behandeling zijn.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Waarschuwing

In artikel 1 wordt een aantal limitatieve voorwaarden en situaties omschreven waarin wordt afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete en wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing die wordt gegeven door de toezichthoudende ambtenaren op de Wav. De situaties waarbij wordt afgezien van boeteoplegging en wordt volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing zijn situaties waarbij sprake is van minder ernstige overtredingen. Met deze bepaling worden de criteria voor het geven van een waarschuwing geobjectiveerd en vastgelegd in de Beleidsregel. Hiermee wordt beoogd dat op een effectieve en efficiënte wijze kan worden bereikt dat de werkgever zich na een minder ernstige overtreding voortaan aan de wet houdt en niet nogmaals een overtreding begaat.

Een schriftelijke waarschuwing wordt alleen gegeven in situaties waarin is voldaan aan de in dit artikel opgenomen voorwaarden. Deze voorwaarden zijn als volgt: Er moet sprake zijn van een *eerste overtreding* van de Wav door de werkgever, binnen een periode van *vijf jaar*. Daarnaast mag de overtreding slechts betrekking hebben op vijf vreemdelingen of arbeidskrachten. Indien een van de overtredingen niet valt onder de situaties die zijn beschreven in het tweede lid, wordt geen waarschuwing gegeven. Verduidelijkt is dat wel sprake mag zijn van samenloop van overtredingen van artikel 2 en artikel 15 van de Wav. Zolang elke overtreding van artikel 2 van de Wav valt onder een van de situaties uit het tweede lid, staan de daarmee samenhangende overtredingen van artikel 15 van de Wav niet in de weg aan het geven van een schriftelijke waarschuwing. Reden hiervoor is dat geen van de situaties uit het tweede lid specifiek betrekking heeft op overtredingen van artikel 15 van de Wav.

Bij de situatie zoals omschreven in artikel 1, tweede lid onder sub c, van de Beleidsregel moet het gaan om een situatie waarbij de illegale tewerkstelling door de werkgever zelf voortijdig aantoonbaar is beëindigd. Onder voortijdig wordt verstaan in ieder geval voordat controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie belast met het toezicht op de naleving van de Wav heeft plaatsgevonden. Daarnaast moet er een melding van de overtreding zijn gedaan aan de Nederlandse Arbeidsinspectie. Deze melding moet schriftelijk zijn, informatie omvatten over de duur, de vreemdeling(en) die betrokken zijn en de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden. Bij de situatie zoals beschreven in artikel 1, tweede lid onder sub d, van de Beleidsregel moet sprake zijn van een geringe duur en omvang van de arbeid. Onder geringe duur en omvang wordt in ieder geval verstaan de situaties waarbij de overtreding slechts een zeer korte termijn heeft voortgeduurd en de omvang van de overtreding dusdanig beperkt is dat het opleggen van een bestuurlijke boete onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. In ieder geval wordt hieronder verstaan de situatie dat de vreemdeling als familielid eenmalig en maximaal gedurende één dag arbeid heeft verricht. De vreemdeling dient aantoonbaar een eerste- of tweedegraads familielid te zijn van de werkgever en is voor kort verblijf in Nederland. Onder kort verblijf in Nederland wordt verstaan een periode van maximaal 90 dagen, bijvoorbeeld voor familiebezoek. Voor de periode van maximaal 90 dagen is gekozen omdat dit de periode is waarvoor het Schengenvisum maximaal kan worden afgegeven.

Bij de situaties zoals omschreven in artikel 1, tweede lid onder sub f en g, van de Beleidsregel wordt een schriftelijke waarschuwing opgelegd indien over een periode van ten hoogste een maand niet tijdig aan het salariscriterium is voldaan of indien over een periode van ten hoogste drie maanden maximaal 100 euro bruto minder is uitbetaald. Uit artikel 2.1 en 2.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 volgt als belangrijk criterium dat de werkgever het loon maandelijks volledig uitbetaalt aan een vreemdeling die als kennismigrant of houder van een Europese blauwe

kaart tewerk is gesteld. Het betalen van een vast brutoloon per maand is een belangrijk vereiste van de kennismigrantenregeling. Wanneer blijkt dat gedurende een korte periode van een maand het loon niet tijdig of over een periode van ten hoogste drie maanden maandelijks maximaal 100 euro bruto niet volledig is betaald, maar blijkt dat achteraf het vereiste brutoloon daadwerkelijk is uitbetaald dan rechtvaardigt dit een schriftelijke waarschuwing. Er dient in dat geval aan alle andere voorwaarden van artikel 2.1 en 2.2 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen te worden voldaan. Zo moet de vreemdeling een arbeidsovereenkomst of aanstelling bij een werkgever of onderzoeksinstelling in Nederland hebben. Ook moet de werkgever erkend referent zijn.

Bij de situatie zoals omschreven in artikel 1, tweede lid onder sub h, van de Beleidsregel wordt een schriftelijke waarschuwing enkel gegeven als de melding die moet worden gedaan op grond van artikel 2a van de Wav alsnog is gedaan voordat de controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie belast met toezicht op de naleving van de Wav heeft plaatsgevonden. Ook moet deze alsnog voldoen aan de vereisten van artikel 2a van de Wav. Dat wil zeggen dat de melding die de werkgever doet de juiste gegevens bevat en ziet op de vreemdeling die de arbeid verricht.

Artikel 2. Normbedragen bestuurlijke boete

Het niet naleven van de Wav levert een overtreding op. Alle overtredingen zijn direct beboetbaar indien niet wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing als bedoeld in artikel 1 van deze Beleidsregel. Als een overtreding van de Wav wordt geconstateerd, kan direct een boeterapport aangezegd en opgemaakt worden. De Beleidsregel bevat nadere regels over de wijze waarop de bestuurlijke boete wordt berekend. Bij de Beleidsregel hoort bijlage I 'Tarieflijst Boetenormbedragen Bestuurlijke Boete Wet arbeid vreemdelingen'. In deze bijlage zijn de boetenormbedragen vastgesteld. Wat betreft het boetenormbedrag voor een stichting of vereniging met algemeen nut beogende doelstelling, waarbij sprake is van arbeid in de niet-zakelijke sfeer geldt nog het volgende. Een stichting of vereniging met algemeen nut beogende doelstelling kan een algemeen nut beogende instelling (ANBI) zijn in de zin van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994. Dat hoeft echter niet. Bepalend voor het vaststellen van het boetenormbedrag is of de doelstelling van de stichting of vereniging een maatschappelijke waarde heeft. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan stichtingen en verenigingen die sociaal belang behartigende instelling (SBBI) kunnen zijn. Daarnaast wordt beoordeeld of de *arbeid van de vreemdeling* in de niet-zakelijk sfeer is verricht. Daarmee wordt bedoeld arbeid die normaliter niet commercieel van aard is en niet gebruikelijk betaald wordt verricht. Voor de vraag of sprake is van arbeid in de niet-zakelijke sfeer is niet bepalend of daadwerkelijk legaal arbeidsaanbod is verdrongen of dat de activiteiten van de stichting of vereniging niet-zakelijk van aard zijn.

Artikel 3. Samenloop overtredingen artikel 15, tweede en vierde lid

De verplichtingen die zijn voorgeschreven in artikel 15, tweede en vierde lid, van de Wav hebben betrekking op opeenvolgende en aan elkaar gerelateerde door de werkgever te verrichten handelingen: het opnemen in de administratie van een afschrift als bedoeld in het eerste lid van artikel 15 (tweede lid) en het bewaren van dit afschrift gedurende ten minste 5 jaren na afloop van het kalenderjaar waarin de arbeid door de vreemdeling is beëindigd (vierde lid). Wie niet overeenkomstig het tweede lid heeft gehandeld kan niet aan het vierde lid van artikel 15 voldoen. Als iemand niet aan het vierde lid voldoet, is moeilijk vast te stellen of wel aan het tweede lid is voldaan. Daarom wordt overtreding van het tweede en vierde lid tezamen beboet als één overtreding.

Artikel 4. Meerdere overtredingen artikel 15

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wav dient een werkgever die een vreemdeling arbeid laat verrichten en waarbij die arbeid feitelijk wordt verricht bij een andere werkgever, ervoor te zorgen, dat die andere werkgever bij aanvang van de arbeid een afschrift ontvangt van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht, van de vreemdeling. De werkgever bij wie de arbeid feitelijk wordt verricht dient de identiteit van de vreemdeling aan de hand van voornoemd document vast te stellen, het afschrift in de administratie op te nemen (artikel 15, tweede lid, van de Wav) en dit te bewaren gedurende tenminste vijf kalenderjaren na het kalenderjaar waarin de arbeid is beëindigd (artikel 15, vierde lid, van de Wav). Deze verplichting geldt ten aanzien van elke vreemdeling die bij een ander arbeid verricht.

Dit betekent dat deze verplichting ook geldt ten aanzien van een vreemdeling die legaal arbeid verricht, bijvoorbeeld omdat op grond van zijn verblijfsstatus geen tewerkstellingsvergunning is vereist of omdat de werkgever over een geldige tewerkstellingsvergunning voor hem beschikt. Indien de tewerkstelling zelf legaal is en er dus geen overtreding van artikel 2 van de Wav is, kan het nalaten van de verplichtingen uit artikel 15 van de Wav, als minder zwaarwegend worden aangemerkt. Bij de werkgever zou de indruk kunnen hebben bestaan dat hij aan de verplichtingen uit de Wav had voldaan, omdat hij de vreemdeling legaal tewerkgesteld had. Gelet hierop wordt de bestuurlijke boete bij meerdere overtredingen van artikel 15, eerste lid, van de Wav, dan wel overtreding van artikel 15,

tweede en/of vierde lid, van de Wav gematigd tot een bedrag dat geldt als één vreemdeling betrokken is mits ten aanzien van geen enkele vreemdeling een overtreding van artikel 2, eerste lid, of artikel 15a van de Wav wordt geconstateerd. Indien naast overtredingen van artikel 15 van de Wav ook sprake is van overtredingen als bedoeld in artikel 2a, eerste lid van de Wav blijft de mogelijkheid zoals opgenomen in dit artikel bestaan aangezien dit enkel administratieve overtredingen betreft.

Artikel 5. Meerdere overtredingen artikel 2a en 15a

Niet volledig of niet tijdig melden wordt aangemerkt als het niet hebben gedaan van een melding. Uiteraard krijgt de werkgever – tot twee dagen voor aanvang van de werkzaamheden – de gelegenheid de melding volledig te maken. Het nalaten van het voldoen aan de verplichtingen uit artikel 2a, eerste lid, van de Wav kan, als de tewerkstelling legaal is, als minder ernstig worden aangemerkt dan wanneer tevens sprake zou zijn van illegale tewerkstelling. Gelet hierop wordt de bestuurlijke boete bij meerdere overtredingen van artikel 2a van de Wav gematigd tot een bedrag dat geldt als één vreemdeling betrokken is, mits ten aanzien van geen enkele vreemdeling een overtreding van artikel 2, eerste lid, of artikel 15a van de Wav wordt geconstateerd. Indien er naast overtredingen van artikel 2a, eerste lid, van de Wav ook sprake is van overtredingen als bedoeld in artikel 15 van de Wav blijft de mogelijkheid zoals opgenomen in dit artikel bestaan aangezien dit enkel administratieve overtredingen betreft.

Artikel 6. Mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding

Volledig ontbreken van verwijtbaarheid

Bij het volledig ontbreken van verwijtbaarheid wordt afgezien van boeteoplegging. Deze situaties vallen niet onder de reikwijdte van artikel 6 van deze Beleidsregel. Indien een overtreding een werkgever niet te verwijten valt, wordt op grond van artikel 5:41 van de Awb geen boete opgelegd. Van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid is bijvoorbeeld sprake als de tewerkgestelde vreemdeling zich bij de werkgever heeft geïdentificeerd met een vals identiteitsbewijs, waarbij de vervalsing betrekking heeft op de zogenaamde tweedelijskenmerken die bij een werkgever niet bekend worden verondersteld en er geen andere indicaties waren voor de werkgever dat de vreemdeling geen arbeid mocht verrichten. Een ander voorbeeld is een situatie waarbij van een legaal tewerkgestelde vreemdeling het verblijfsrecht is ingetrokken zonder dat de werkgever hierover is geïnformeerd en er geen andere indicaties waren voor de werkgever dat de vreemdeling niet langer zonder tewerkstellingsvergunning arbeid mocht verrichten.

Dit hoeft echter niet te gelden voor situaties waarbij sprake is van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA), waarbij de werkgever als referent optreedt. In die gevallen wordt de werkgever immers altijd geïnformeerd over de intrekking of wijziging van de GVVA.

De mate van verwijtbaarheid

Om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen wordt de bestuurlijke boete afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval, zoals bedoeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb. In het eerste lid van artikel 6 is de mate waarin een overtreding de werkgever valt te verwijten opgenomen. Hierbij is aansluiting gezocht bij de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2022, met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:1973. De mate van verwijtbaarheid die is opgenomen in het eerste lid is; verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. In beginsel wordt standaard uitgegaan van een normale mate van verwijtbaarheid. Het boetenormbedrag, zoals opgenomen in bijlage I van deze Beleidsregel, is het boetenormbedrag dat geldt bij een normale mate van verwijtbaarheid. Indien sprake is van een andere mate van verwijtbaarheid geldt het in het eerste lid van artikel 6 opgenomen percentage van het boetenormbedrag. De beoordeling van de mate van verwijtbaarheid is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en wordt per overtreding bepaald. Indien bijvoorbeeld sprake is van twee artikel 2, eerste lid, van de Wav overtredingen dan wordt de mate van verwijtbaarheid voor ieder van die overtredingen afzonderlijk beoordeeld. Omstandigheden die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid zijn bijvoorbeeld wat de werkgever heeft gedaan om overtreding van de Wav te voorkomen en of er eerdere interventies (bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing) zijn geweest. De omstandigheden dienen altijd in onderlinge samenhang te worden gezien. Hieronder wordt een aantal niet limitatieve voorbeelden gegeven van de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid. In het algemeen wordt nog opgemerkt dat de (on)bekendheid met de Wav geen directe invloed heeft op een hogere of lagere mate van verwijtbaarheid, nu de Wav als zodanig als bekend wordt verondersteld.

Opzet

Onder opzet wordt verstaan het willens en wetens handelen of nalaten in strijd met de Wav. De

ondergrens van opzet wordt gevormd door voorwaardelijke opzet. Van voorwaardelijke opzet is sprake indien bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat de overtreding van de Wav zich zal voordoen. Bewuste aanvaarding houdt in dat de aanmerkelijke kans op de overtreding 'op de koop is toegenomen'. Omstandigheden die kunnen leiden tot het aannemen van opzet zijn bijvoorbeeld:

- Het gaat om dezelfde vreemdeling waarvoor de werkgever al eerder is beboet;
- Het gaat om een herhaalde overtreding, waarbij de omstandigheden in beide gevallen exact hetzelfde zijn;
- Er is voor de vreemdeling een tewerkstellingsvergunning aangevraagd maar deze is afgewezen;
- De werkgever verklaart dat hij wist dat de vreemdeling alleen mocht werken als een tewerkstellingsvergunning werd aangevraagd. De werkgever laat de vreemdeling vervolgens zonder dat een tewerkstellingsvergunning is aangevraagd arbeid verrichten.
- De werkgever verklaart het identiteitsdocument/de gegevens over de arbeidskracht in bezit te hebben, maar niet over te willen leggen.

Grove schuld

Grove schuld is aan de orde wanneer de mate van verwijtbaarheid hoger ligt dan de normale verwijtbaarheid, maar geen sprake is van opzet. Bijvoorbeeld in het geval van een ernstige, aan opzet grenzende, mate van verwijtbaarheid. Hierbij gaat het om ernstige nalatigheid, ernstige onzorgvuldigheid of ernstige onachtzaamheid met als gevolg dat de Wav niet of niet behoorlijk is nageleefd. Van grove schuld kan ook sprake zijn wanneer er omstandigheden zijn die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in onderlinge samenhang bezien wel leiden tot grove schuld. Omstandigheden die kunnen leiden tot het aannemen van grove schuld zijn bijvoorbeeld:

- De werkgever controleerde niet voor aanvang van de werkzaamheden de identiteit. Er waren ook geen maatregelen getroffen.
- Voorgaande geldt ook als de controle wordt overgelaten aan derden, zoals een boekouder of een uitzendbureau. De werkgever heeft zelf niets gecontroleerd en/of geen afspraken heeft gemaakt met die derden en/of er zijn wel afspraken gemaakt, maar er wordt niet gecontroleerd of die afspraken worden nagekomen.
- De werkgever heeft een historie van overtreding(en), waarbij dezelfde werkgever en/of bestuurder eerder betrokken is geweest bij een overtreding van de Wav.

Normale verwijtbaarheid

Standaard wordt uitgegaan van een normale mate van verwijtbaarheid. Omstandigheden die passen bij normale verwijtbaarheid zijn bijvoorbeeld:

- De werkgever heeft de bedrijfsvoering wat betreft de controle van de identiteitsdocumenten van de arbeidskrachten (behoorlijk) op orde en heeft maatregelen getroffen om naleving van de Wav te controleren. Bijvoorbeeld door het volgen van het Stappenplan verificatieplicht. Desondanks is bijvoorbeeld een vreemdeling door de controle geglipt. Bij een look-a-like kan het ook gaan om meer dan één vreemdeling.
- Er is aantoonbaar advies ingewonnen bij bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen of de Immigratie- en Naturalisatiedienst of een deskundig juridisch adviseur over de tewerkstelling van de vreemdeling, voorafgaand aan de verrichte arbeid.
- Vast staat dat de werkgever de identiteitsdocumenten van de arbeidskracht heeft gecontroleerd maar dat hij verkeerde conclusies heeft getrokken.

Normale verwijtbaarheid wordt in ieder geval aangenomen indien geen sprake is van omstandigheden die leiden tot het aannemen van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid. Daarnaast kan mogelijk sprake zijn van normale verwijtbaarheid indien zowel aanknopingspunten voor grove schuld als voor verminderde verwijtbaarheid bestaan. Het totaalbeeld van feiten en omstandigheden is bepalend bij vaststelling van de mate van verwijtbaarheid

Verminderde verwijtbaarheid

Onder verminderde verwijtbaarheid wordt verstaan situaties waarin het de werkgever minder valt aan te rekenen dat hij de overtreding heeft begaan. Het is in beginsel aan de werkgever om aannemelijk te maken dat uitgegaan moet worden van verminderde verwijtbaarheid. Op de werkgever rust de verplichting de daarvoor noodzakelijke feiten en omstandigheden aannemelijk te maken. Omstandigheden die kunnen leiden tot het aannemen van verminderde verwijtbaarheid zijn bijvoorbeeld:

- Er is sprake van omstandigheden die passen bij normale verwijtbaarheid, maar er is tevens gebruik gemaakt van een gecertificeerd uitzendbureau.
- Een werkgever heeft, naar aanleiding van een vordering op grond van artikel 15a van de Wav niet binnen de 48-uurs termijn en binnen de termijn van de waarschuwingsmogelijkheid uit artikel 1 van deze Beleidsregel, alsnog een kopie van het identiteitsbewijs van de arbeidskracht overgelegd aan de inspecteur. Er kan tevens vastgesteld worden dat de arbeidskracht gerechtigd was arbeid voor de werkgever te verrichten en de werkgever heeft een plausibele reden dat het kopie pas op

dat moment wordt overgelegd. Bij de situatie zoals omschreven in dit voorbeeld is ook de ernst van de overtreding meegewogen om in de beoordeling in dit geval tot verminderde verwijtbaarheid te kunnen komen.

Zoals gezegd wordt telkens aan de hand van de feiten en omstandigheden bepaald wat de mate van verwijtbaarheid ten aanzien van een bepaalde overtreding is. De omstandigheden dienen altijd in onderlinge samenhang te worden gezien. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien een werkgever de identiteitscontrole volledig heeft overgelaten aan een derde, zoals een uitzendbureau, dit volgens bovenstaande informatie in veel gevallen zal leiden tot het aannemen van grove schuld. Als echter blijkt dat daarbij tevens gebruik is gemaakt van een gecertificeerd uitzendbureau, dan kan de totale weging van de feiten en omstandigheden maken dat sprake is van normale verwijtbaarheid in plaats van grove schuld.

Een keten van werkgevers: iedereen verwijtbaar?

De Wav kent een ruim werkgeversbegrip: iedereen die een ander arbeid laat verrichten moet zorgdragen dat die werkzaamheden conform de geldende wettelijke voorschriften worden uitgevoerd. Ook in situaties van onderaanneming of uitbesteding van werkzaamheden is iedere werkgever in de keten verantwoordelijk voor eventuele overtredingen. In beginsel zal dus ook aan de gehele keten een boete worden opgelegd en wordt per werkgever bekeken welke maatregelen hij heeft getroffen om overtreding van de Wav te voorkomen.

Voor de invulling van de eigen verantwoordelijkheid, zullen alle werkgevers in de keten (opdrachtgevers, uitleners, inleners en doorleners), in ieder geval onderling schriftelijke afspraken moeten maken over correcte naleving van de Wav. Iedereen is immers verantwoordelijk. Om misverstanden hierover te voorkomen, is het van belang dat dergelijke afspraken (inclusief de afspraken over het toezien op de naleving van de Wav en de consequenties die worden ondervonden als dit niet gebeurt) expliciet door de betrokken partijen worden vastgelegd en er ook daadwerkelijk toezicht op wordt gehouden. De betrokken partijen leggen hiermee al vóór aanvang van desbetreffende werkzaamheden voor iedereen vast welke verplichtingen door hen moeten worden nagekomen (zoals identiteitscontroles, controle op de aanwezigheid en geldigheid van tewerkstellingsvergunningen, gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid en het doorzenden en administreren van afschriften van identiteitsdocumenten).

Het maken van schriftelijke afspraken alleen is echter niet voldoende. Ook gedurende de uitvoering van het werk, zullen alle werkgevers zich met regelmaat ervan moeten vergewissen dat het bedrijf, dat voor de uitvoering van het werk wordt ingeschakeld, zich gedurende de gehele duur van de opdracht inzet om aan de eisen van de Wav te voldoen.

Als ondanks alle getroffen maatregelen een overtreding wordt geconstateerd, zal per geval beoordeeld worden of en zo ja in welke mate de overtreding iedere werkgever in de keten te verwijten valt. Hiertoe dient iedere werkgever gemotiveerd te onderbouwen, dat geen sprake van verwijtbaarheid dan wel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

Mate van ernst van de overtreding

De vaststelling van de hoogte van de boete moet op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb worden afgestemd op de mate waarin deze aan de werkgever kan worden verweten en op de ernst van de overtreding. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Met artikel 6, tweede lid van deze Beleidsregel wordt recht gedaan aan de mate van ernst van de overtreding.

Op grond van het eerste lid van artikel 6 van deze Beleidsregel wordt aan de hand van de mate van verwijtbaarheid de hoogte van de bestuurlijke boete vastgesteld. Vervolgens wordt aan de hand van het tweede lid de boete die voortvloeit uit het eerste lid vermenigvuldigd, afhankelijk van de mate van ernst van de overtreding. Standaard wordt uitgegaan van normale ernst van de overtreding. Bij een minder ernstige overtreding geldt een percentage van 75% van de bestuurlijke boete als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Hiervan is sprake als de overtreding minder ernstig van aard is. In het geval dat sprake is van een ernstigere overtreding geldt een percentage van 125% van de bestuurlijke boete als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Bij de mate van de ernst van de overtreding is gekozen voor andere vermenigvuldigingspercentages dan bij de verwijtbaarheid. Dit is gelegen in het feit dat bij de beoordeling van de verwijtbaarheid een rol speelt wat de werkgever zelf heeft gedaan om te zorgen dat de overtreding niet plaatsvindt. Gelet hierop zijn de hogere percentages gerechtvaardigd.

Bij het beoordelen van de ernst wordt rekening gehouden met de omvang van (het risico op) gevolgen die raken aan de doelstellingen van de Wav, zoals concurrentievervalsing en uitzettingsbeleid illegalen- en de bescherming van de vreemdeling tegen misstanden.

Minder ernstige overtreding

Omstandigheden die kunnen leiden tot het aannemen van een minder ernstige overtreding zijn bijvoorbeeld:

- De werkgever heeft nadat hij beseft dat sprake is van overtreding zelf de illegale tewerkstelling voortijdig, dat wil zeggen voordat controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een andere instantie belast met het toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen heeft plaatsgevonden, aantoonbaar beëindigd. Bij deze werkzaamheden is daarnaast geen sprake van andere onregelmatigheden, zoals bijvoorbeeld onderbetaling van loon of zwart werk.
- De persoon ten aanzien van wie de overtreding is gepleegd is verantwoord in de administratie van de overtreder, heeft een loon ontvangen conform het vereiste van het wettelijk minimumloon of, indien er sprake is van een kennismigrant, het geldende salariscriterium en premies en belasting zijn betaald.
- De arbeid van de vreemdeling was van geringe omvang en duur, was onbetaald, heeft eenmalig plaatsgevonden, en de overtreding is niet beëindigd door de controle van de Nederlandse Arbeidsinspectie
- De vreemdeling had rechtmatig verblijf in Nederland als student en mocht volgens de arbeidsmarktaantekening arbeid van bijkomende aard verrichten. Er werd maximaal 16 uur arbeid per week verricht of er is alleen arbeid verricht in de maanden juni, juli en augustus. Er zijn geen redenen waarom geen TWV zou worden afgegeven indien deze was aangevraagd: niet is gebleken dat arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden zijn geschonden, belastingen en sociale premies zijn afgedragen en er is niet reeds een tewerkstellingsvergunning aan een andere werkgever verleend, waardoor er geen toets noodzakelijk is van prioriteitgenietend aanbod.
- Er is een kennismigrant, als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, te werk gesteld waarvoor nog geen verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 is aangevraagd, maar waarbij wel aan alle overige voorwaarden voor de tewerkstelling als kennismigrant is voldaan.

Ernstigere overtreding

Omstandigheden die kunnen leiden tot het aannemen van een ernstigere overtreding zijn bijvoorbeeld dat er sprake is van slechte arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden; de vreemdeling is gehuisvest onder slechte omstandigheden met betrokkenheid van de werkgever en/of er is sprake (geweest) van paspoortinname en/of andersoortige misstanden.

Artikel 7. Recidive

Dit artikel beschrijft de verhoging van de boete indien sprake is van recidive. Dit vloeit direct voort uit artikel 19d van de Wav, maar wordt hier benoemd, zodat voldoende duidelijk is dat deze verhoging wordt toegepast op het op grond van artikel 2 en 6 berekende boetebedrag.

Artikel 8. Zelfstandig opererende nevenvestiging

Dit artikel regelt hoe de recidiveaanpak wordt toegepast bij ondernemingen (rechtspersonen, daarmee gelijkgestelden en eenmanszaken) met meerdere vestigingen. Het artikel bepaalt, dat bij de vaststelling van recidive wordt gekeken naar het organisatorisch verband, waar de overtredingen hebben plaatsgevonden. De term 'organisatorisch verband' is gebaseerd op de uitleg van het begrip 'onderneming' in de Wet op de ondernemingsraden. Filialen van rechtspersonen bijvoorbeeld inhoudende een uitzendorganisatie, schoonmaakbedrijf, grootwinkelbedrijf, kruideniersbedrijf, een dependance van een gemeentehuis of een bijkantoor van een bankinstelling kunnen zelfstandig opereren ten opzichte van de hoofdvestiging. De nevenvestiging is als zodanig opgenomen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

De rechtspersoon (hoofdvestiging) wordt formeel aangesproken als overtreder, maar bij de bepaling of sprake is van recidive, wordt gekeken naar de nevenvestiging waar de overtreding heeft plaatsgevonden. Alleen indien een overtreding zich herhaalt bij dezelfde nevenvestiging wordt het bedrijf geacht te recidiveren. Voor werkgevers die arbeid laten verrichten op een andere locatie, zoals uitzendbureaus en schoonmaakbedrijven, wordt daarmee gekeken naar de vestiging waar vandaan gewerkt wordt en niet de locatie waarop gewerkt wordt. Van een zelfstandig opererende nevenvestiging is alleen sprake, indien binnen deze nevenvestiging structureel is voorzien in leiding en gezag. Er dient aldus sprake te zijn van een eigen bevoegdheid tot het aansturen van personeel voor die vestiging en/of het uitvoeren van het personeelsbeleid. Grote bouwondernemingen, zoals hoofdaannemers en projectontwikkelaars, zijn vaak langere tijd op een bouwlocatie werkzaam. Onder een bouwlocatie wordt verstaan elke tijdelijke of mobiele arbeidsplaats waar civieltechnische werken of bouwwerken tot stand worden gebracht. Indien voornoemde bedrijven langere tijd op zo'n locatie werkzaamheden verrichten, handelen zij aldaar veelal vergelijkbaar als ware er sprake van zelfstandige

opererende nevenvestigingen. Aldus wordt voor een bouwonderneming die langdurig (zes maanden of meer aaneengesloten) op dezelfde bouwlocatie aanwezig is de desbetreffende bouwlocatie als nevenvestiging beschouwd. Een uitzondering op deze regel is opgenomen in het derde lid. In geval er sprake is van een ernstige overtreding geldt een strenger sanctieregime en een langere recidivetermijn. Indien er sprake is van een ernstige overtreding, wordt gelet op die ernst dit locatiebeginsel niet toegepast en wordt de recidiveaanpak onverkort toegepast.

Artikel 9. Adequate maatregelen

In artikel 9 is – kortgezegd – bepaald dat als de werkgever ná de overtreding zo snel mogelijk nadat de overtreding is geconstateerd adequate maatregelen neemt, de boete met 12,5% kan worden gematigd. Deze bepaling kent een vormvereiste (zo snel mogelijk) en een inhoudelijk vereiste (adequate maatregelen gericht op voorkomen van dezelfde overtreding). Hierna zal eerst het vormvereiste worden toegelicht en daarna het inhoudelijk vereiste. Tot slot zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een matiging met 12,5%.

Vormvereiste – zo snel mogelijk

Er geldt een vormvereiste. In de uitspraak van 29 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2831) heeft de Afdeling een boete gematigd omdat de werkgever ná de overtreding zeer snel en uit eigen beweging adequate maatregelen had genomen². Tegen die achtergrond wordt als vormvereiste gehanteerd dat de werkgever de maatregelen zo snel mogelijk moet nemen om in aanmerking te kunnen komen voor de matiging.

Van een werkgever mag worden verwacht dat hij zo snel mogelijk adequate maatregelen neemt om dezelfde overtredingen te voorkomen. Sowieso moet de werkgever de maatregelen vóór de boetekennisgeving nemen. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst zou – als zou zijn gekozen dat de maatregelen zouden moeten zijn genomen voor bijvoorbeeld het boetebesluit – dit zich niet tot het criterium van de Afdeling verhouden dat de maatregelen uit eigen beweging moeten zijn genomen.

Als maatregelen worden genomen nadat reeds een boete is aangekondigd, zijn die maatregelen niet meer uit eigen beweging genomen, maar onder druk van een boeteoplegging. Ten tweede is van belang dat de werkgever ten tijde van de boetekennisgeving al voldoende gelegenheid heeft gehad om maatregelen te nemen en is hem ook bekend wat voor soort maatregelen hij dient te nemen. Op dat moment is (de vertegenwoordiger van) de werkgever immers reeds gehoord over de overtreding en de toedracht daarvan. Ook is de werkgever reeds een boeterapport toegestuurd. In elke zaak waarin de Nederlandse Arbeidsinspectie van oordeel is dat er een overtreding is, wordt de (vertegenwoordiger van de) werkgever gehoord. Daarbij wordt hem de cautie gegeven, wordt toegelicht welke bepaling is overtreden en wat de werkgever wordt verweten. Vervolgens wordt een boeterapport opgesteld. Dit rapport wordt naar de werkgever verzonden. Vervolgens ontvangt de werkgever een boetekennisgeving. Daarmee heeft de werkgever voldoende tijd voor het nemen van adequate maatregelen voor het ontvangen van een boetekennisgeving. Als de werkgever die maatregelen neemt vóór die boetekennisgeving, komt de boete voor matiging in aanmerking. Tenzij er factoren zijn die maken dat de werkgever de maatregelen redelijkerwijs eerder had moeten nemen.

Inhoudelijk vereiste – voorkomen van dezelfde overtredingen

Om ná de overtreding in aanmerking te komen voor boetematiging, zal de werkgever maatregelen moeten nemen die maken dat hij alsnog voldoet aan de Wav. Aan de verwijtbaarheid van de overtreding doet het nemen van adequate maatregelen niet af, wel zijn de nadien genomen maatregelen van betekenis in het kader van de evenredigheid, zo heeft de Afdeling geoordeeld³.

Het is aan de werkgever om aan te tonen dat hij ná de overtreding adequate maatregelen heeft genomen. Een werkgever kan niet volstaan met de enkele stelling dat hij ná de overtreding adequate maatregelen heeft getroffen. Hij dient die stelling ook te onderbouwen met stukken. Hij moet in ieder geval aantonen dat hij een analyse heeft gedaan van de overtreding en maatregelen heeft getroffen om overtreding van hetzelfde artikel van de Wav te voorkomen. Factoren die van belang zijn om te bepalen of de maatregelen adequaat zijn, zijn bijvoorbeeld hoe de maatregelen zijn ingebed in de bedrijfsvoering van de onderneming en hoe de personen die de maatregelen dienen toe te passen zijn geïnformeerd. Daarnaast is van belang dat de werkgever er toezicht op houdt dat de maatregelen worden nageleefd binnen zijn onderneming. Daartoe dient hij de genomen maatregelen bijvoorbeeld ook (structureel) te evalueren. Het is onvoldoende als de werkgever enkel maatregelen heeft genomen die zien op het voorkomen van precies dezelfde situatie. De maatregelen zullen moeten zien op het voorkomen van (in ieder geval) dezelfde overtreding. De enkele omstandigheid dat bij latere controles

² Uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2831, r.o. 7.

³ Uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:369, r.o. 8.2 en 8.3.

geen nieuwe overtredingen zijn geconstateerd kan niet leiden tot matiging. Naleving van de norm is immers het uitgangspunt.

Het matigingspercentage

Tot slot zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een matiging van in totaal 12,5%. Van belang wordt geacht om onderscheid te maken tussen maatregelen vóór de overtreding en maatregelen daarna. Maatregelen vooraf kunnen een initiële overtreding voorkomen. Maatregelen achteraf kunnen uitsluitend verdere overtredingen voorkomen. Dit verschil rechtvaardigt een ander matigingspercentage dan de percentages die worden gebruikt vanwege de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding. Bij maatregelen vooraf kan sprake zijn van een verminderde mate van verwijtbaarheid van de overtreding (waarbij 50% van het boetenormbedrag wordt aangehouden) en van een minder ernstige overtreding (waarbij 75% geldt van het resterende boetebedrag).

Bovendien wordt van belang geacht dat ná de overtreding genomen maatregelen ook meewegen bij een (onverhoopt) volgende overtreding. Dan zal immers worden beoordeeld of de werkgever van deze overtreding een verwijt kan worden gemaakt.

Artikel 10. Matiging vanwege de termijn

Deze bepaling regelt dat bij overschrijding van een periode van een halfjaar tussen de laatste ambtshandeling van de inspecteur en dagtekening van het boeterapport een matiging van 5% wordt toegekend op het aan de hand van de artikelen 2, 6, 7 en 9 van de Beleidsregel berekende boetebedrag. Daarnaast wordt ook een matiging van 5% toegepast bij overschrijding van een periode van een halfjaar tussen de dagtekening van een boeterapport en de boetekennisgeving. Bij overschrijding van beide termijnen kan de matiging oplopen tot 10% van het berekende boetebedrag. Indien sprake is van een gerechtvaardigde reden dat de termijn is overschreden of dat beide termijnen zijn overschreden, kan hiervan worden afgezien. Hierbij kan worden gedacht aan het gedrag van de werkgever dat van invloed is op overschrijding van de termijn. Tevens kan gedacht worden aan een situatie van overmacht, zoals een pandemie.

Het toekennen van een matiging bij overschrijding van de termijn van een halfjaar tussen het insturen van het boeterapport en het versturen van de boetekennisgeving is nieuw. De matiging bij overschrijding van een halfjaar tussen de laatste ambtshandeling en de dagtekening boeterapport is niet nieuw. Wel wordt met deze wijziging het matigingspercentage verlaagd. De hoogte van het percentage van 25% is niet langer passend in relatie tot de hoogte van de andere percentages waarmee de boete wordt verhoogd of verlaagd, vanwege de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding.

Artikel 11. Som van de overtredingen

Artikel 11 geeft aan dat de op te leggen boete is samengesteld uit de som van de per overtreding berekende boetebedragen. Dat hangt samen met artikel 19a, tweede lid, van de Wav. Het uitgangspunt van dit artikellid is dat de overtredingen gelden ten opzichte van elk persoon ten aanzien van wie de overtreding is begaan. Met andere woorden: voor de berekening van de hoogte van de totale bestuurlijke boete in de boetebeschikking geldt het beginsel per persoon per overtreding. De achtergrond van deze cumulatiebepaling ligt in de doelstellingen van de Wav. De voornaamste doelstelling is illegale tewerkstelling te voorkomen en te ontmoedigen. Illegale tewerkstelling verdringt legaal arbeidsaanbod. Daarnaast behalen werkgevers die vreemdelingen illegaal te werk stellen hiermee vaak een aanzienlijk financieel voordeel.

Daardoor kunnen de productiekosten van de werkgever bij illegale tewerkstelling aanzienlijk lager zijn dan bij legale tewerkstelling. Het is onwenselijk dat de werkgever dit voordeel behoudt. Niet alleen de vreemdeling is hiervan de dupe, maar ook de andere werkgevers die wel de desbetreffende regelgeving naleven worden hierdoor benadeeld. Het opleggen van een bestuurlijke boete is dan tevens een middel om de verstoorde concurrentieverhoudingen weer recht te zetten.

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