

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2572

Datum uitspraak

6 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 31 maart 2023 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de V.O.F. een boete opgelegd van € 38.000,00 wegens twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en acht overtredingen van artikel 15a van de Wav. De V.O.F. heeft twee eetgelegenheden in Leiden. Deze eetgelegenheden liggen naast elkaar en zijn binnen met elkaar verbonden. Op 5 juni 2021 hebben arbeidsinspecteurs van de Inspectie SZW (de Nederlandse Arbeidsinspectie) een controle verricht in het kader van onder meer de Wav. In het op ambtseed opgemaakte en ondertekende boeterapport van 2 mei 2022, kenmerk 2128559/02, staat dat zij tijdens deze controle een vreemdeling (betrokkene 1) hebben aangetroffen. Zij hebben gezien dat hij werkzaamheden heeft verricht die bestonden uit het bereiden van gerechten, het opnemen van bestellingen en het afrekenen van deze bestellingen aan de kassa. Zij hebben toen vastgesteld dat hij de Egyptische nationaliteit had en niet in het bezit was van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid in Nederland, en ook dat de V.O.F. voor hem geen tewerkstellingsvergunning (twv) had.

Volledige tekst

202500088/1/V6.

Datum uitspraak: 6 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante A] en [appellante B], gevestigd in [plaats], waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], beiden wonend in [woonplaats],

appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 november 2024 in zaak nr. 24/2256 in
het geding tussen:

de V.O.F.

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2023 heeft de minister de V.O.F. een boete opgelegd van € 38.000,00 wegens twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en acht overtredingen van artikel 15a van de Wav.

Bij besluit van 6 februari 2024 heeft de minister het door de V.O.F. daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 31 maart 2023 herroepen voor zover het gaat om de hoogte van de boete wegens de twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wav en de boete vastgesteld op € 34.000,00.

Bij uitspraak van 22 november 2024 heeft de rechtbank het door de V.O.F. daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de V.O.F. hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 februari 2026, waar de V.O.F., vertegenwoordigd door [vennoot A], [vennoot B] en mr. D.R. Changoer, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. N.M. Popa-de Boer en mr. J.J.A. Huisman, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De V.O.F. heeft twee eetgelegenheden in Leiden. Deze eetgelegenheden liggen naast elkaar en zijn binnen met elkaar verbonden. Op 5 juni 2021 hebben arbeidsinspecteurs van de Inspectie SZW (nu: de Nederlandse Arbeidsinspectie) een controle verricht in het kader van onder meer de Wav. In het op ambtsead opgemaakte en ondertekende boeterapport van 2 mei 2022, kenmerk 2128559/02, staat dat zij tijdens deze controle een vreemdeling (betrokkene 1) hebben aangetroffen. Zij hebben gezien dat hij werkzaamheden heeft verricht die bestonden uit het bereiden van gerechten, het opnemen van bestellingen en het afrekenen van deze bestellingen aan de kassa. Zij hebben toen vastgesteld dat hij de Egyptische nationaliteit had en niet in het bezit was van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid in Nederland, en ook dat de V.O.F. voor hem geen tewerkstellingsvergunning (twv) had. Betrokkene 1 heeft daarop verklaard dat hij daar sinds twee dagen werkte. [vennoot A] heeft daarna verklaard dat betrokkene 1 daar sinds een paar weken werkte. [vennoot B] heeft vervolgens verklaard dat betrokkene 1 daar sinds enkele maanden werkte. De arbeidsinspecteurs hebben gezien dat in de eetgelegenheden meerdere camera's hingen en dat er ook een recorder was. Omdat de verklaringen van en over betrokkene 1 tegenstrijdig waren, hebben de arbeidsinspecteurs deze recorder meegenomen. Bij het bekijken van de beelden op deze recorder hebben zij gezien dat in de periode van 23 mei 2021 tot en met 5 juni 2021 tien voor hen onbekende personen

werkzaamheden hebben verricht. Op 1 november 2021 hebben de arbeidsinspecteurs daarom aan de hand van foto's van deze beelden gevorderd dat de V.O.F. binnen 48 uur de identiteit van deze tien personen kenbaar maakt. Op 3 november 2021 heeft de V.O.F. identiteitsdocumenten overgelegd voor betrokkene 1 (foto B) en een andere vreemdeling (betrokkene 2; foto J). De arbeidsinspecteurs hebben vastgesteld dat ook betrokkene 2 de Egyptische nationaliteit had en niet in het bezit was van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid in Nederland, en dat de V.O.F. ook voor hem geen twv had. Van de overige acht personen heeft de V.O.F. toen geen identiteitsdocumenten overgelegd. De minister heeft haar daarom een boete opgelegd wegens twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wav en acht overtredingen van artikel 15a van de Wav.

1.1. In het besluit van 6 februari 2024 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wav normaal verwijtbaar zijn. Daarnaast heeft hij zich op het standpunt gesteld dat vijf overtredingen van artikel 15a van de Wav normaal verwijtbaar zijn. Omdat de V.O.F. op 26 maart 2023 voor drie personen alsnog identiteitsdocumenten heeft overgelegd en de arbeidsinspecteurs hierdoor hebben kunnen vaststellen dat deze drie personen in Nederland mochten werken, heeft de minister zich voor deze drie overtredingen van artikel 15a van de Wav op het standpunt gesteld dat deze verminderd verwijtbaar zijn.

1.2. In het verweerschrift van 11 oktober 2024 heeft de minister verder toegezegd dat hij de boete matigt met 5% van € 34.000,00 naar € 32.300,00 wegens het tijdsverloop tussen de datum waarop het boeterapport is opgesteld en de datum waarop de boetekennisgeving is verzonden. De rechtbank heeft hierover overwogen dat de minister daarmee het besluit van 6 februari 2024 niet heeft gewijzigd, maar dat hij zich bij het invorderen van de boete wel aan deze toezegging moet houden.

Cautie en het recht op bijstand door een raadsman

2. De V.O.F. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de verklaringen die [vennoot A] en [vennoot B] tijdens de controle hebben afgelegd, mocht gebruiken als bewijs. Volgens de V.O.F. hebben de arbeidsinspecteurs [vennoot A] weliswaar de cautie (de mededeling dat men niet tot antwoorden verplicht is) gegeven, maar hadden zij hem ook moeten wijzen op het recht op rechtsbijstand. Verder hebben de arbeidsinspecteurs [vennoot B] niet de cautie gegeven en haar ook niet gewezen op het recht op rechtsbijstand.

2.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 14 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:476](#), onder 9.4, is het opleggen van een Wav-boete, waarbij de minister aan een overtreder een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldbedrag oplegt, een bestraffende sanctie. De boete die de minister in deze zaak heeft opgelegd is een tegen de V.O.F. ingestelde vervolging, en dus een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM. De V.O.F. betoogt terecht dat de vennoten recht hadden op bijstand door een raadsman en dat de arbeidsinspecteurs hen hierover hadden moeten informeren. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in haar uitspraak van 7 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2115](#), onder 7.2, volgt uit artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat de cautieplicht bestaat wanneer een redelijk waarnemer naar objectieve maatstaven kan vaststellen dat een toezichthouder een betrokkene verhoort met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Uit de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5293](#), onder 5.7, volgt dat voor het moment dat de toezichthouder de betrokkene moet wijzen op het recht op bijstand door een raadsman, wordt aangesloten bij het moment waarop de toezichthouder de cautie moet geven. De rechtbank heeft dit achteraf gezien niet onderkend. De V.O.F. betoogt dus terecht dat de arbeidsinspecteurs

[vennoot A] op dit recht hadden moeten wijzen toen zij hem de cautie hebben gegeven.

2.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 24 december 2024, onder 5.10, echter ook overwogen dat, als de toezichthouder de betrokkene ten onrechte niet onmiddellijk heeft gewezen op zijn recht op bijstand door een raadsman, dit niet zonder meer met zich brengt dat hij in de daaropvolgende procedure geen behoorlijk proces heeft gekregen. De vraag of het proces in een punitieve zaak behoorlijk is geweest, moet ook dan worden beoordeeld aan de hand van het verloop van dat proces als geheel met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Deze beoordeling is van belang met het oog op de bruikbaarheid van het bewijs tegen de betrokkene. Het EHRM heeft een aantal niet-limitatieve factoren genoemd die van belang kunnen zijn bij deze beoordeling. In het arrest van 9 november 2018, *Beuze tegen België*, ECLI:CE:ECHR:2018:1109JUD007140910, paragraaf 150, heeft het EHRM onder andere gewezen op de bijzondere kwetsbaarheid van de verdachte wegens leeftijd of psychische capaciteit, de kwaliteit van het bewijs en de omstandigheden waaronder het is verkregen, de mogelijkheid het bewijs te bestrijden en of een verklaring onmiddellijk is ingetrokken of gewijzigd.

2.3. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, blijkt uit het boeterapport dat de arbeidsinspecteurs aan [vennoot A] hebben gevraagd of er voor betrokkene 1 een twv was. Nadat [vennoot A] antwoordde dat hij die niet had, omdat hij niet wist dat dit nodig was, hebben de arbeidsinspecteurs hem de cautie gegeven. Dit was, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, tijdig, omdat de arbeidsinspecteurs voorafgaand aan dat antwoord nog niet was gebleken van een overtreding. Desondanks heeft [vennoot A] hierna verklaard dat betrokkene 1 daar sinds een paar weken werkte. Kort hierna heeft [vennoot B] de arbeidsinspecteurs aangesproken. Dat de arbeidsinspecteurs haar toen geen cautie hebben gegeven en haar ook niet hebben gewezen op het recht op rechtsbijstand, leidt niet tot het door de V.O.F. beoogde resultaat. [vennoot B] heeft toen namelijk spontaan verklaard dat betrokkene 1 daar sinds enkele maanden werkte, omdat zij hem financieel wilden steunen. De arbeidsinspecteurs hebben [vennoot A] en [vennoot B] toen uitgelegd dat betrokkene 1 niet in Nederland mocht werken en dat zij hier op een andere dag op terug zouden komen.

Verder was de vordering van de arbeidsinspecteurs op 1 november 2021 om binnen 48 uur de identiteit van de eerdergenoemde tien personen kenbaar te maken, niet gedaan met het oog op een op te leggen sanctie, maar slechts om vast te stellen of de V.O.F. de verplichtingen uit de Wav naleefde. Omdat de arbeidsinspecteurs op dat moment nog niet was gebleken van een overtreding, hoefden zij [vennoot A] en [vennoot B] op dat moment daarom niet ook de cautie te geven en te wijzen op het recht op rechtsbijstand.

Vervolgens hebben de arbeidsinspecteurs [vennoot A] en [vennoot B] voorafgaand aan het verhoor op 11 november 2021 wel de cautie gegeven, omdat dat verhoor is gehouden met het oog op een op te leggen sanctie. Tijdens het verhoor heeft alleen [vennoot B] verklaringen afgelegd. Zij heeft na afloop van het verhoor haar verklaringen doorgelezen en ondertekend. Uit het verslag is niet af te leiden dat de arbeidsinspecteurs tijdens het verhoor ongeoorloofde druk hebben uitgeoefend. Daar komt bij dat [vennoot A] en [vennoot B] in de bezwaarfase en in beroep en hoger beroep zijn bijgestaan door een raadsman en dat zij in al die fases niet zijn teruggekomen van de verklaringen die zij tijdens de controle hebben gegeven. Verder zijn zij meerderjarig en zijn er geen aanknopingspunten die erop duiden dat zij kwetsbaar zijn. Ook anderszins heeft de V.O.F. geen feiten en omstandigheden, waaronder de factoren genoemd in paragraaf 150 van het arrest *Beuze*, naar voren gebracht die zouden moeten leiden tot het oordeel dat het proces niet behoorlijk is geweest.

2.4. Tijdens de zitting heeft de V.O.F. gesteld dat de arbeidsinspecteurs de recorder hebben

meegenomen naar aanleiding van de spontane verklaring van [vennoot B]. Als de arbeidsinspecteurs haar tijdens de controle op het recht op bijstand door een raadsman hadden gewezen, dan zou zij die verklaring mogelijk niet hebben afgelegd en zouden zij de recorder niet hebben meegenomen, aldus de V.O.F. Dit betoog leidt niet tot het door de V.O.F. beoogde resultaat. De minister heeft tijdens de zitting toegelicht dat arbeidsinspecteurs, op grond van artikel 17a van de Wav, de bevoegdheid hebben om de drager van de camerabeelden in beslag te nemen en dit ook vaker doen. Daarbij volgt uit het boeterapport dat de arbeidsinspecteurs de recorder hebben meegenomen, omdat betrokkene 1, [vennoot A] en [vennoot B] tegenstrijdig hebben verklaard over hoe lang betrokkene 1 daar al werkte. Het betoog over de verklaring van [vennoot B] verandert niets aan het feit dat ook betrokkene 1 en [vennoot A] hierover tegenstrijdig hebben verklaard.

2.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de procedure in zijn geheel eerlijk is verlopen. De Afdeling ziet daarom, net als de rechtbank, geen aanleiding om de verklaringen die [vennoot A] en [vennoot B] tijdens de controle hebben gegeven, uit te sluiten als bewijs.

2.6. Het betoog slaagt niet.

Camerabeelden

3. De V.O.F. betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het dossier niet compleet is, omdat de minister de integrale camerabeelden niet heeft overgelegd. Volgens de V.O.F. wordt zij hierdoor geschaad in haar verdedigingsrechten neergelegd in artikel 6 van het EVRM, omdat die beelden de handelingen van sommige personen in een ander licht kunnen plaatsen.

3.1. In het op ambtseed opgemaakte en ondertekende boeterapport staat dat de arbeidsinspecteurs de recorder tijdens de controle op 5 juni 2021 hebben meegenomen om de camerabeelden te kunnen kopiëren, en dat zij deze op 21 juni 2021 hebben geretourneerd. In het boeterapport staat verder dat de arbeidsinspecteurs de gekopieerde beelden hebben bekeken en dat zij daarop tien voor hen onbekende personen werkzaamheden hebben zien verrichten. Deze werkzaamheden bestonden uit het bereiden van gerechten, het helpen van klanten, het opnemen van bestellingen, het afrekenen van bestellingen op het kassasysteem, het bezorgen van bestellingen en schoonmaakwerkzaamheden. De foto's van deze personen hebben de arbeidsinspecteurs bij het boeterapport gevoegd.

3.2. In het besluit op bezwaar staat dat de arbeidsinspecteurs de kopie van de integrale camerabeelden niet hebben bewaard en dat de minister deze daarom niet aan het dossier kan toevoegen. Tijdens de zitting bij de Afdeling heeft de V.O.F. gesteld dat zij de recorder wel terug heeft gekregen maar dat de integrale camerabeelden daar niet meer op zouden staan en dat zij niet weet hoe dit komt. Zij heeft hierbij ook gesteld dat zij al in de zienswijze van 26 maart 2023 heeft gevraagd om de camerabeelden. De minister heeft in reactie hierop toegelicht dat specialisten van de digitale afdeling de kopie hebben gemaakt en dat er geen reden is om aan te nemen dat de integrale camerabeelden niet op de recorder stonden toen de arbeidsinspecteurs deze hebben geretourneerd.

Dat de V.O.F. de camerabeelden zelf niet of niet meer heeft, leidt niet tot het oordeel dat de minister de rapportage van de arbeidsinspecteurs over wat zij op deze beelden zouden hebben gezien, buiten beschouwing moet laten. De Afdeling stelt vast dat de V.O.F., anders dan zij heeft gesteld, voor het eerst in het bezwaarschrift van 11 mei 2023 heeft gevraagd om de camerabeelden. Verder heeft zij voor het eerst tijdens de hoorzitting in bezwaar op 6

oktober 2023 naar voren gebracht dat zij die beelden niet heeft. Uit het verslag van die hoorzitting volgt dat [vennoot B] toen ook een sms-bericht heeft laten zien, waaruit volgt dat zij in maart en april 2023 contact heeft gehad met de leverancier van de recorder om die beelden te verkrijgen. Dit is een jaar en acht maanden nadat de arbeidsinspecteurs de recorder hebben geretourneerd. Gezien dit tijdsverloop kan niet worden uitgesloten dat de beelden bijvoorbeeld door overschrijving na hergebruik door de V.O.F. niet meer op de recorder aanwezig zijn. De V.O.F. heeft in dat kader ook geen bewijs van bijvoorbeeld de leverancier van de recorder geleverd dat laatstgenoemde mogelijkheid uitsluit. Als de V.O.F. kort na retournering van de recorder had gereageerd, dan was bovendien mogelijk ook de door de arbeidsinspecteurs gemaakte kopie nog beschikbaar geweest. Onder de gegeven omstandigheden komt het naar het oordeel van de Afdeling dan ook voor risico van de V.O.F. dat de camerabeelden niet of niet meer op de recorder zouden staan en ook overigens niet meer integraal beschikbaar zijn. De Afdeling neemt hierbij ook in aanmerking dat de minister niet de camerabeelden als zodanig, maar de waarnemingen van de arbeidsinspecteurs in het boeterapport aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd. Zoals de minister terecht heeft gesteld, mag hij uitgaan van de juistheid van de bevindingen in een op ambtsead opgemaakt en ondertekend boeterapport, voor zover deze bevindingen eigen waarnemingen van de opsteller van het boeterapport weergeven. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2496](#), onder 5.1. Dit is hier het geval.

3.3. Verder heeft [vennoot B] tijdens de zitting toegelicht dat het frustrerend is dat zij de integrale camerabeelden niet heeft, omdat zij aan de hand van die beelden graag had willen uitleggen dat sommige van deze personen vrienden zijn. Zo staat een man (betrokkene 3) achter de kassa, omdat hij hen altijd helpt als zij problemen hebben met de kassa. Hij heeft een vast contract bij een ander restaurant en is kind aan huis. Omdat hij had begrepen dat zij problemen hadden, omdat de arbeidsinspecteurs dachten dat hij daar werkte, heeft hij alsnog zijn identiteitsbewijs overgelegd, maar toch hebben zij ook voor hem een boete gekregen. Ook een paar andere personen komen al jaren bij hen over de vloer. Als zij de camerabeelden had gehad, dan had zij kunnen laten zien hoe zij elkaar begroeten en hoe die personen hun eigen thee zetten, zodat duidelijk is dat zij daar niet werken. Zo komt een man (betrokkene 4), die eerder in een instelling van de GGZ heeft gezeten, vaak een praatje maken. In de zomer gaat hij dan ook op het terras zitten. Hij is kind aan huis en geen werknemer, maar ook hij staat nu op een foto, aldus [vennoot B].

De Afdeling heeft geen reden om te twijfelen aan de toelichting van [vennoot B] dat zij sommige personen als vrienden beschouwt. Maar voor de wet is bepalend of er een vermoeden bestaat dat deze personen arbeid hebben verricht. In artikel 15a van de Wav staat dat een werkgever verplicht is om binnen 48 uren na een daartoe strekkende vordering van de toezichthouder aan de hand van een identiteitsdocument 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, en de toezichthouder te informeren door een afschrift van dit identiteitsdocument te verstrekken. Voor een vordering op grond van artikel 15a van de Wav is dus voldoende dat de arbeidsinspecteurs het vermoeden hebben dat een persoon arbeid heeft verricht. In het op ambtsead opgemaakte en ondertekende boeterapport staat dat de arbeidsinspecteurs op de camerabeelden de tien voor hen onbekende personen werkzaamheden hebben zien verrichten. Zij hebben gezien hoe de personen op foto's A (betrokkene 3), B (betrokkene 1), D, F, H en J (betrokkene 2) klanten hebben geholpen, de kassa hebben bediend, gerechten hebben bereid en klaargezet of ingepakt en schoonmaakwerkzaamheden hebben verricht in de keuken en de onderneming. Verder hebben zij gezien hoe de personen op foto's C, E (betrokkene 4), G en I maaltijden hebben bezorgd. Deze waarnemingen maken al dat een vermoeden bestaat van arbeid als

bedoeld in artikel 15a van de Wav. De arbeidsinspecteurs mochten de V.O.F. daarom op 1 november 2021 vorderen om binnen 48 uren identiteitsbewijzen van deze tien personen over te leggen. Op 3 november 2021 heeft de V.O.F. identiteitsbewijzen overgelegd van betrokkenen 1 en 2, maar niet van de overige acht personen. De minister heeft daarom terecht een boete opgelegd wegens acht overtredingen van artikel 15a van de Wav. Hij heeft hierbij ook rekening gehouden met het feit dat de V.O.F. op 26 maart 2023 voor drie personen, onder wie betrokkenen 3 en 4, alsnog identiteitsdocumenten heeft overgelegd. Omdat de V.O.F. dit echter niet binnen 48 uren na de vordering heeft gedaan, heeft zij wel nog steeds acht overtredingen van artikel 15a van de Wav begaan.

3.4. Het betoog slaagt niet.

Mate van verwijtbaarheid

4. De V.O.F. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de twee overtredingen van artikel 2, eerste lid, van de Wav normaal verwijtbaar zijn. De V.O.F. voert aan dat op 9 september 2022 opnieuw een controle heeft plaatsgevonden, dat tijdens die controle een andere overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav is geconstateerd en dat de minister zich over die overtreding in een besluit van 6 februari 2024 op het standpunt heeft gesteld dat deze normaal verwijtbaar is. Omdat het in deze zaak dus gaat om eerste overtredingen, heeft de minister volgens de V.O.F. een lagere mate van verwijtbaarheid moeten aannemen.

4.1. Zoals uit de uitspraak van 13 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1973](#), onder 7.2, volgt, mag de minister in beginsel bij overtreding van de Wav uitgaan van normale verwijtbaarheid. Dat de Wav als zodanig bekend wordt verondersteld en dat deze is overtreden, brengt nog niet met zich dat de werkgever in kwestie de overtreding opzettelijk heeft begaan of daaraan grove schuld heeft. Afwijking naar beneden van een percentage van 50% van het boetenormbedrag is aangewezen als sprake is van verminderde verwijtbaarheid bij de werkgever. Onder verminderde verwijtbaarheid worden verstaan: situaties waarin het de werkgever niet volledig valt aan te rekenen dat hij de Wav heeft overtreden.

Afwijking naar boven van het percentage van 50% is gerechtvaardigd bij opzet of grove schuld bij de werkgever. Grove schuld is aan de orde wanneer de mate van verwijtbaarheid hoger ligt dan de normale verwijtbaarheid, maar er geen sprake is van opzet. Bijvoorbeeld in het geval van een ernstige, aan opzet grenzende, mate van verwijtbaarheid. Het gaat dan 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 zichzelf normale verwijtbaarheid opleveren, maar in onderlinge samenhang bezien wel leiden tot grove schuld. Het is aan de minister om aan te tonen dat de werkgever met opzet of grove schuld heeft gehandeld.

4.2. Wat de V.O.F. aanvoert leidt niet tot het door haar beoogde resultaat. De minister heeft zich namelijk terecht op het standpunt gesteld dat zich hier geen situatie voordoet waarin het de werkgever niet volledig valt aan te rekenen dat hij de Wav heeft overtreden, zodat het niet op basis daarvan om verminderde verwijtbaarheid gaat. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, volgt uit het boeterapport dat de V.O.F. zich onvoldoende heeft vergewist van haar verplichtingen als werkgever op grond van de Wav. De Wav als zodanig wordt echter als bekend verondersteld. Zie de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2022, onder 7.2.

De minister heeft zich verder ook terecht op het standpunt gesteld dat de Wav niet voorziet in een verlaging van de boete bij een eerste overtreding, maar wel in een verhoging bij recidive. De Afdeling stelt vast dat de minister dit in het door de V.O.F. aangehaalde besluit

van 6 februari 2024 ook heeft gedaan. Anders dan de V.O.F. betoogt, heeft hij zich in dat besluit namelijk op het standpunt gesteld dat het om grove schuld gaat, omdat de V.O.F. de Wav eerder heeft overtreden. Hij heeft de boete die hij in die procedure heeft opgelegd vervolgens echter gematigd naar een boete die hoort bij een normale mate van verwijtbaarheid, dat wil zeggen 50% van het boetenormbedrag, omdat de V.O.F. de betrokkene in de administratie had opgenomen, in overeenstemming met de wettelijke regels had verloond en de premies en belastingen had betaald. De minister heeft zich daarbij in dat besluit dus niet op het standpunt gesteld dat het bij de overtreding van de Wav om normale verwijtbaarheid zou zijn gegaan. Het betoog slaagt niet.

Redelijke termijn

5. De V.O.F. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de redelijke termijn bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is aangevangen met de boetekennisgeving van 3 maart 2023 en dat deze niet is overschreden. Volgens de V.O.F. is de redelijke termijn eerder aangevangen, namelijk met de controle op 5 juni 2021 of met het verhoor van [vennoot A] en [vennoot B] op 11 november 2021. Verder moet de dertienwekentermijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb volgens de V.O.F. ook een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag of de redelijke termijn is overschreden. Zij wijst er hierbij op dat de minister in de Beleidsregel boeteoplegging Wav 2020 heeft opgenomen dat hij een boete met 25% matigt als er meer dan een half jaar zit tussen de laatste ambtshandeling en het insturen van het boeterapport.

5.1. Artikel 6, eerste lid, van het EVRM luidt: 'Bij (...) het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. (...)'

Artikel 5:51, eerste lid, van de Awb luidt: 'Indien van de overtreding een rapport is opgemaakt, beslist het bestuursorgaan omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport.'

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 14 maart 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA0664](#), onder 2.6.2) is de redelijke termijn bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM overschreden, als de duur van de totale procedure onredelijk lang is. Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Hoge Raad, waarbij de Afdeling zich aansluit, is voor de beslechting van het geschil over een bestraffende sanctie in eerste aanleg uitgangspunt dat deze niet binnen een redelijke termijn geschiedt, als de rechtbank, behoudens bijzondere omstandigheden, niet binnen twee jaar nadat die termijn is gaan lopen uitspraak doet en dat deze termijn begint op het moment dat het betrokken bestuursorgaan jegens de beboete een handeling verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting mag ontnemen dat het bestuursorgaan hem een boete zal opleggen (arrest van de Hoge Raad van 22 april 2005, [ECLI:NL:HR:2005:AO9006](#), en onder meer de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK5859](#), onder 2.8.1, en ook de uitspraken van 15 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:586](#), onder 5.2, en 24 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5293](#), onder 14.1).

5.3. Verder volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 9 december 2009, onder 2.8.2) dat een bestuursorgaan in de regel eerst met de boetekennisgeving een handeling verricht waaraan de beboete de verwachting mag ontnemen dat het bestuursorgaan hem een boete zal opleggen. In de grote meerderheid van de

gevallen zal de dag waarop het bestuursorgaan deze kennisgeving doet, dan ook gelden als het tijdstip waarop de redelijke termijn bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM aanvangt. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wav (Kamerstukken II 2003/04, 29 523, nr. 3, p. 14) volgt evenwel dat niet is uit te sluiten dat zich in een concreet geval specifieke omstandigheden voordoen waaruit, in afwijking van voormeld uitgangspunt, volgt dat al voordat het bestuursorgaan een boetekennisgeving doet, deze jegens de beboete een concrete handeling verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting mag ontlelen dat het bestuursorgaan hem een boete zal opleggen.

5.4. Anders dan de V.O.F. betoogt, doen zulke omstandigheden zich hier niet voor. Dat de arbeidsinspecteurs tijdens de controle hebben geconstateerd dat zij voor betrokkene 1 geen twv had en de verklaringen van en over deze betrokkene tegenstrijdig waren, vormt geen aanleiding om de controle als startpunt van de redelijke termijn aan te merken. Dat de arbeidsinspecteurs een cautie hebben gegeven en de recorder hebben meegenomen, vormt evenmin aanleiding daarvoor. Hieruit valt namelijk slechts af te leiden dat de arbeidsinspecteurs onderzoek hebben verricht naar een mogelijke overtreding van de Wav. Dit is geen concrete handeling waaraan de V.O.F. in redelijkheid de verwachting kon ontlelen dat de minister haar een boete zou opleggen. Het is immers geen gegeven dat na zulk onderzoek altijd een boete volgt, temeer omdat het de minister is die bepaalt of hij een boete oplegt. Hetzelfde geldt voor de aankondiging van de arbeidsinspecteurs tijdens het verhoor dat een boeterapport zal worden opgesteld voor overtreding van artikel 15a van de Wav. De rechtbank heeft dan ook terecht de boetekennisgeving van 3 maart 2023 als moment aangemerkt waarop de redelijke termijn is begonnen. Het geschil in eerste aanleg is geëindigd met de uitspraak van 22 november 2024, zodat deze fase minder dan twee jaar heeft geduurd. Zodoende is de redelijke termijn niet overschreden.

5.5. Over het betoog van de V.O.F. dat de overschrijding van de dertienwekentermijn bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb in dit geval een rol moet spelen bij de boete, overweegt de Afdeling als volgt. Het boeterapport is gedateerd op 2 mei 2022. De boetekennisgeving is van 3 maart 2023 en het boetebesluit is van 31 maart 2023. De termijn van dertien weken is dus overschreden. Zoals de rechtbank echter terecht heeft geoordeeld, is deze termijn een termijn van orde, zodat aan de overschrijding daarvan voor de bevoegdheid om een boete op te leggen geen consequenties zijn verbonden. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1232](#), onder 6. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:913](#), onder 9.4, kan de bestuursrechter de overschrijding van de beslistermijn evenwel verdisconteren in de hoogte van de boete. In dit geval heeft de minister het boetebesluit genomen ongeveer 44 weken, oftewel ongeveer elf maanden, nadat het boeterapport is uitgebracht. De Afdeling acht dit in dit geval te lang, gelet op de relatief geringe omvang van het boeterapport. De Afdeling ziet daarom, anders dan de rechtbank, aanleiding om de overschrijding van de dertienwekentermijn te verdisconteren in de hoogte van de boete. De Afdeling neemt hierbij echter in aanmerking dat de minister in het verweerschrift van 11 oktober 2024 heeft toegezegd dat hij in overeenstemming met zijn nieuwe beleid in de Beleidsregel boeteoplegging Wav 2025 de boete met 5% matigt wegens het tijdsverloop tussen de datum waarop het boeterapport is opgesteld en de datum waarop de boetekennisgeving is verzonden (zie onder 1.2). De Afdeling acht deze matiging met 5% in dit geval passend en geboden voor deze overschrijding, neemt dit percentage over en vermindert de boete op deze wijze met € 1.700,00. Dit betekent ook dat de minister de proceskosten moet vergoeden.

Dat de minister in de Beleidsregel boeteoplegging Wav 2020 heeft opgenomen dat hij een

boete matigt als er meer dan een half jaar zit tussen de laatste ambtshandeling en het insturen van het boeterapport, leidt niet tot een verdere matiging. De arbeidsinspecteurs hebben op 11 november 2021 nog onderzoek verricht. Het boeterapport is gedateerd op 2 mei 2022, waardoor zich geen periode van meer dan een half jaar voordoet tussen de laatste ambtshandeling en het insturen van het boeterapport.

5.6. Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond, gelet op de overweging onder 5.5. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Het beroep is gegrond, de Afdeling vernietigt het besluit van 6 februari 2024, voor zover het om de hoogte van de boete gaat, en zij herroept het besluit van 31 maart 2023 in zoverre. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de boete vast te stellen op € 32.300,00 en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 6 februari 2024. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 november 2024 in zaak nr. 24/2256;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 6 februari 2024, kenmerk WBJA/ABWA/1.2023.0675.001, voor zover het de hoogte van de boete betreft;

V. herroept het besluit van 31 maart 2023, kenmerk 072201729/03, voor zover het de hoogte van de boete betreft;

VI. stelt het bedrag van de opgelegde boete vast op € 32.300,00;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 6 februari 2024;

VIII. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij [appellante A] en [vennoot B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.736,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan [appellante A] en [vennoot B] het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 950,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden in tegenwoordigheid van mr. N.R. van Ark, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Van Ark
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 mei 2026

861