

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:2899
Datum uitspraak	20 mei 2026
Inhoudsindicatie	[appellanten sub 1] waren vennoten van de inmiddels opgeheven vennootschap onder firma, [bedrijf] aan de [locatie] in Rotterdam. Op woensdag 5 oktober 2022 is in die onderneming door inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) een controle uitgevoerd. Op basis van die controle heeft de Arbeidsinspectie op 29 november 2022 een op ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend boeterapport opgesteld. In dat boeterapport heeft de Arbeidsinspectie zich op het standpunt gesteld dat [appellanten sub 1] in strijd hebben gehandeld met artikel 3:2, eerste lid, van de Atw door op dertien dagen in de periode 7 september 2022 tot en met 5 oktober 2022 een vijftienjarig kind verboden arbeid te laten verrichten, namelijk het frituren van etenswaren. Bij besluit van 4 juli 2023 heeft de minister een boete opgelegd van € 19.500,00 naar aanleiding van het boeterapport. Bij besluit van 5 april 2024 heeft de minister het daartegen gemaakte bezwaar van [appellanten sub 1] ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202407256/1/A3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend in [woonplaats],
2. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 oktober 2024 in zaak nr. 24/5001 in

het geding tussen:
[appellanten sub 1]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2023 heeft de minister aan [appellanten sub 1] een bestuurlijke boete opgelegd van € 19.500,00.

Bij besluit van 5 april 2024 heeft de minister het door [appellanten sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 oktober 2024 heeft de rechtbank het door [appellanten sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd, het primaire besluit herroepen voor zover dat ziet op de hoogte van de opgelegde boete, bepaald dat het bedrag van de aan [appellanten sub 1] opgelegde boete wordt vastgesteld op € 17.062,50 en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten sub 1] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten sub 1] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 maart 2026, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. Z.M. Nasir, advocaat in Rotterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. S. Martis, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante bepalingen uit de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit 2013 (Beleidsregel) zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellanten sub 1] waren vennoten van de inmiddels opgeheven vennootschap onder firma, [bedrijf] aan de [locatie] in Rotterdam. Op woensdag 5 oktober 2022 is in die onderneming door inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) een controle uitgevoerd. Op basis van die controle heeft de Arbeidsinspectie op 29 november 2022 een op ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend boeterapport opgesteld. In dat boeterapport heeft de Arbeidsinspectie zich op het standpunt gesteld dat [appellanten sub 1] in strijd hebben gehandeld met artikel 3:2, eerste lid, van de Atw door op dertien dagen in de periode 7 september 2022 tot en met 5 oktober 2022 een vijftienjarig kind verboden arbeid te laten verrichten, namelijk het frituren van etenswaren. Bij besluit van 4 juli 2023 heeft de minister een boete opgelegd van € 19.500,00 naar aanleiding van het boeterapport. Bij besluit van 5 april 2024 heeft de minister het daartegen gemaakte bezwaar van [appellanten sub 1] ongegrond verklaard.

Hoger beroep van [appellanten sub 1]

3. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister een boete mocht opleggen voor alle dertien dagen. Daarover voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister zich op het standpunt mocht stellen dat het betrokken kind op alle dertien dagen heeft gefrituurd. Volgens [appellanten sub 1] blijkt uit de omstandigheid dat het kind bij de controle op 5 oktober 2022 achter de toonbank is aangetroffen namelijk niet dat hij op die dag heeft gefrituurd. Verder voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet aannemelijk is dat het kind zijn werkzaamheden groter heeft voorgesteld dan zij in werkelijkheid zijn geweest. De rechtbank heeft dit volgens [appellanten sub 1] ten onrechte gebaseerd op de verklaringen van het kind bij de controle van 5 oktober 2022, en op dat [appellant sub 1B], die bij de controle aanwezig was, geen opmerking heeft gemaakt over de verklaringen van het kind. [appellant sub 1B] mocht namelijk pas na aandringen bij dat verhoor aanwezig zijn en mocht van de inspecteurs gedurende het verhoor niets zeggen. Daarnaast heeft het kind tegen de inspecteur verklaard vrijwel in zijn eentje de zaak te runnen, wat niet het geval is. Zij voeren verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat op basis van hun verklaringen aannemelijk is dat het betrokken kind op alle dagen heeft gefrituurd, omdat dat standpunt niet is gebaseerd op de verklaringen van 5 oktober 2022, maar pas bij het verhoor op 19 oktober 2022 ter sprake is gekomen of het kind vanaf dag één heeft gefrituurd. Zij voeren aan dat bij dat verhoor sprake is geweest van misleidende vraagstelling. Volgens [appellanten sub 1] had dit aanleiding moeten zijn voor de rechtbank om te twijfelen of de overtreding had plaatsgevonden, waarbij volgens rechtspraak van de Afdeling de betrokkene het voordeel van de twijfel moet krijgen.

Verder hebben [appellanten sub 1] een nader stuk ingediend met een passage uit een ander handhavingsbesluit van de minister, waaruit volgens hun blijkt dat het handhavingsbeleid van de minister zo is gewijzigd dat de minister niet meer uitgaat van overtredingen die de inspecteur niet zelf heeft waargenomen. Omdat de minister in deze zaak is afgegaan op de arbeidstijdenregistratie en de verklaringen, en niet op eigen waarnemingen, moet volgens hen onder dit gewijzigde handhavingsbeleid in dit geval dus niet meer van die overtredingen worden uitgegaan.

3.1. [appellant sub 1B] stelt dat hij tijdens het verhoor van het kind niets mocht zeggen. Wat daar van zij, dit laat onverlet dat hij, zoals de rechtbank heeft overwogen, bij de controle op 5 oktober 2022 heeft verklaard dat de werkzaamheden van het kind bestaan uit het broodjes klaarmaken en frituren. Hij heeft bovendien bij dit verhoor niet alsnog kanttekeningen geplaatst bij de verklaringen van het kind, die stroken met die van hemzelf en die erop duiden dat de normale werkzaamheden van het kind, en dus op alle dertien dagen, ook bestaan uit frituren. De rechtbank heeft alleen al daarom terecht overwogen dat op basis van de verklaringen op 5 oktober 2022 de minister ervan kon uitgaan dat het kind op alle dertien dagen heeft gefrituurd. Wat is aangevoerd over de gestelde misleidende vraagstelling tijdens het verhoor van 19 oktober 2022 op basis waarvan de minister ook nog heeft geconcludeerd dat het kind iedere dag heeft gefrituurd doet daarom niet af aan dit oordeel van de rechtbank.

[appellanten sub 1] wijzen op een passage uit een ander handhavingsbesluit. Uit de passage valt de context niet op te maken. Ook de minister herkende desgevraagd op de zitting de passage niet uit zijn handhavingspraktijk. Verder blijkt daaruit niet dat de minister in het geheel niet meer handhavend optreedt ten aanzien van overtredingen die de inspecteur niet zelf heeft waargenomen. De minister heeft die lezing op de zitting ook betwist. De Afdeling kan zonder verdere context uit die passage ook niet opmaken of het geval waaruit de

passage afkomstig is, vergelijkbaar is met het onderhavige geval. [appellanten sub 1] hebben met deze passage dan ook niet voldoende onderbouwd dat de minister door een beleidswijziging of wijziging van een vaste praktijk in hun geval van minder overtredingen had moeten uitgaan dan de overtredingen die aan het boetebesluit ten grondslag zijn gelegd. Het betoog slaagt niet.

Hoogte van de boete

4. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de opgelegde boete volgens de Beleidsregel is vastgesteld. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat de boetenormbedragen gelden voor een onderneming met 50 tot 100 medewerkers, en in het geval van [appellanten sub 1] omdat zij minder dan 10 werknemers in dienst hadden zijn gecorrigeerd op grond van de Beleidsregel voor 0,5 maal het boetenormbedrag. De rechtbank heeft geoordeeld dat het boetebeleid, waaronder een vermenigvuldiging van het boetenormbedrag met 1,5 als sprake is van een voor een kind gevaarlijke situatie, in zijn algemeenheid niet onredelijk is.

4.1. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het boetebeleid van de minister niet onredelijk is. Daarover voeren zij aan dat de rechtbank eraan is voorbijgegaan dat het boetenormbedrag van € 2.000,00 per overtreding onevenredig hoog is. Dit bedrag is namelijk genormeerd voor een werkgever met 50 tot 100 medewerkers, die doorgaans een veel grotere omzet heeft en die boete beter kan dragen dan een kleinere onderneming. Op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a van de Beleidsregel wordt bij een bedrijf met minder dan 10 medewerkers het boetenormbedrag gecorrigeerd door dit met een factor 0,5 te vermenigvuldigen en dus voor de helft te verlagen. Volgens [appellanten sub 1] hebben zij slechts twee parttime medewerkers, minder dan de helft van het aantal medewerkers waarvoor het bedrag genormeerd is, waardoor het gehanteerde boetenormbedrag ook na de correctie niet in verhouding staat tot de grootte van hun onderneming. Verder voeren zij aan dat de verhoging van de boete met 150% bij een voor een kind gevaarlijke situatie niet evenredig is, zowel in algemene zin als in hun specifieke geval, omdat zij betwisten dat het kind op alle dertien dagen heeft gefrituurd.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in de uitspraak van 25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:878](#), onder 6.2, acht de Afdeling de Beleidsregel bij de toepassing van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 3:2, eerste lid, van de Atw in zijn algemeenheid niet onredelijk. De rechtbank is dan ook terecht tot dat oordeel gekomen. Daarbij is relevant dat de Beleidsregel correctiemechanismen heeft voor kleinere ondernemingen met minder dan 10 werknemers. De omstandigheid dat [appellanten sub 1] slechts twee parttimers in dienst hebben, maakt niet dat de Beleidsregel niet op hen mocht worden toegepast. De boete kan immers ook na deze correctie worden gematigd op basis van de draagkracht van de betrokken onderneming. Het betoog dat het kind niet alle dertien dagen heeft gefrituurd en de boete daarom niet verhoogd mocht worden, slaagt niet, gelet op wat hiervoor onder 3.1 is overwogen.

Het betoog slaagt niet.

Ernst en verwijtbaarheid

5. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat het betrokken kind niet hele dagen heeft gefrituurd, niet relevant is voor de ernst van de overtreding. Daartoe voeren zij aan dat tussen partijen niet in geschil is dat het betrokken kind verschillende werkzaamheden heeft verricht, die voor een deel geen overtreding vormen.

Verder betogen zij dat de rechtbank ten onrechte niet relevant heeft geacht voor de verwijtbaarheid dat zij startende ondernemers zijn.

5.1. Wat [appellanten sub 1] over de ernst van het feit en de verwijtbaarheid aanvoeren, is een herhaling van wat zij bij de rechtbank hebben aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan.

[appellanten sub 1] hebben geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 5 en 6 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Financiële situatie

6. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij met de door hun aangeleverde informatie onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat de boete verder moet worden gematigd op grond van hun financiële situatie. Daarover voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit de stukken geen volledig beeld naar voren komt van hun financiële situatie. Volgens [appellanten sub 1] heeft de rechtbank namelijk onvoldoende gemotiveerd welke stukken nog ontbreken en waarom die stukken noodzakelijk zijn voor een goed beeld van de financiële situatie.

6.1. Dat de rechtbank niet de stukken heeft genoemd die nog noodzakelijk zijn voor een goed beeld van de financiële situatie kan haar niet worden verweten, omdat [appellanten sub 1] in hun gronden ook niet hebben aangevoerd dat het hun niet duidelijk is welke stukken zij nog zouden moeten overleggen. Zij hebben alleen aangevoerd dat de aangeleverde stukken hun inziens voldoende zijn en de rechtbank is hun hierin niet gevolgd. In het door haar getoetste besluit van 5 april 2024 is immers al duidelijk uitgelegd welke documenten ontbraken om inzicht te krijgen in de financiële situatie. Het lag op de weg van [appellanten sub 1] om toe te lichten waarom de door hen overgelegde stukken toch zouden leiden tot de conclusie dat de boete door hun financiële situatie onevenredig hoog is. Dat hebben zij echter niet gedaan. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat zij dit niet aannemelijk hebben gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Incidenteel hoger beroep van de minister

7. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [appellanten sub 1] zo snel mogelijk adequate inspanningen hebben verricht om herhaling van de overtreding te voorkomen door een document 'Personeelsbeleid' op te stellen waarin staat dat voor personeel bij de onderneming een leeftijdsgrens van 16 jaar geldt. Zij hebben niet aannemelijk gemaakt dat het document is opgesteld vóór de boetekennisgeving van 21 april 2023.

Verder voert de minister aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat die maatregelen adequaat zijn, omdat uit feiten en omstandigheden niet is gebleken dat naleving van het document intern werd gewaarborgd om herhaling van de overtreding te voorkomen.

7.1. Wat de minister in incidenteel hoger beroep heeft aangevoerd, is in feite een herhaling van het standpunt dat hij op de zitting bij de rechtbank heeft ingenomen. De rechtbank is gemotiveerd op dat standpunt ingegaan. De minister heeft geen redenen genoemd waarom de gemotiveerde beoordeling van de beroepsgronden in het licht van dat standpunt in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 7 tot en met 7.5 opgenomen overwegingen, waarop dat

oordeel is gebaseerd.

Slotsom

8. Het hoger beroep en het incidenteel hoger beroep zijn ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

9. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. J. Luijendijk en mr. J.A.W. Huijben, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
voorzitter

w.g. Van de Sluis
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

802-1114

BIJLAGE

WETTELIJK KADER

Arbeidstijdenwet

Artikel 3:2

1. De verantwoordelijke persoon zorgt er voor, dat een kind geen arbeid verricht.

2. Het eerste lid geldt niet ten aanzien van het verrichten van

a. niet-industriële arbeid van lichte aard door een kind van 13 jaar of ouder:

1°. Voor zover deze arbeid niet wordt verricht gedurende de schooltijd, [...]

Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit 2013

Artikel 2. Correctie aantal medewerkers

1. De in bijlage 1 genoemde boetenormbedragen zijn uitgangspunt voor de berekening van op te leggen bestuurlijke boetes voor een werkgever die 50 of meer, maar minder dan 100 werknemers in dienst heeft (middelgroot bedrijf).

2. Voor de werkgever die een van het eerste lid afwijkend aantal werknemers in dienst heeft, worden de volgende uitgangspunten gehanteerd voor de berekening van op te leggen bestuurlijke boetes:

a. 0,5 maal het boetenormbedrag voor de werkgever die minder dan 10 werknemers in dienst heeft (kleinbedrijf); [...]

3. Een al dan niet op het aantal werknemers dat in dienst is van de werkgever gecorrigeerd

normbedrag, is het uitgangsbetrag voor de eventuele verdere berekening van de bestuurlijke boete.

[...]

Artikel 6. Correctie overtredingen waarvoor direct een bestuurlijke boete wordt opgelegd

Het op grond van voorgaande artikelen bepaalde boetebedrag wordt met anderhalf vermenigvuldigd, indien er sprake is van een overtreding waarvoor direct een bestuurlijke boete wordt opgelegd zoals genoemd in de lijst die is opgenomen als bijlage 2 bij deze beleidsregel.

Bijlage 2 - Lijst overtredingen waarvoor direct een boete wordt opgelegd

[...]

c. indien er bij het niet naleven van art. 3:2 van de Arbeidstijdenwet sprake is van een voor een kind gevaarlijke situatie.