

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2902

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 mei 2019 heeft de staatssecretaris [bedrijf A] een bestuurlijke boete van € 174.500,- opgelegd. Bij twee afzonderlijke besluiten van 10 mei 2019 heeft de staatssecretaris [appellant A] en [appellant B] ieder afzonderlijk een boete van € 87.250,00 opgelegd. [appellant A] en [appellant B] waren tot medio januari 2015 de bestuurders van [bedrijf B]. [bedrijf A] heeft sinds januari 2015 de activiteiten van [bedrijf B] overgenomen. Via [bedrijf B] en [bedrijf A] werden personen uit Letland via [uitzendbureau] te werk gesteld bij diverse bedrijven, de zogeheten inleners. [appellant A] dan wel [appellant B] ondertekenden als "general director", namens [bedrijf B] en later [bedrijf A], daartoe met de personen uit Letland overeenkomsten met de vermelding 'Work experience contract' (werkervaringscontract). Naar aanleiding van meerdere meldingen van misstanden bij onder andere [bedrijf B] en [bedrijf A] is door het Interventieteam Uitzendbureaus, waar arbeidsinspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) deel van uitmaakten, op 24 maart 2015 een onderzoek gestart.

Volledige tekst

202406779/1/A3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[bedrijf A], gevestigd in [plaats],
[appellant A], wonend in [woonplaats],
[appellant B], wonend in [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 2 oktober 2024 in zaak nr. 20/1953, 20/1959, 20/1963 in de gedingen tussen:

[bedrijf A], [appellant A] en [appellant B]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 10 mei 2019 heeft de staatssecretaris [bedrijf A] een bestuurlijke boete van € 174.500,- opgelegd. Bij twee afzonderlijke besluiten van 10 mei 2019 heeft de staatssecretaris [appellant A] en [appellant B] ieder afzonderlijk een boete van € 87.250,00 opgelegd.

Bij afzonderlijke besluiten van 22 mei 2020 heeft de staatssecretaris de door [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 oktober 2024 heeft de rechtbank de door [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] ingestelde beroepen gegrond verklaard en de besluiten van 22 mei 2020 vernietigd voor zover het de hoogte van de opgelegde boete betreft. Ook heeft de rechtbank de besluiten van 10 mei 2019 herroepen voor zover het de hoogte van de opgelegde boetes betreft, de boete voor [bedrijf A] vastgesteld op € 130.875,-, de boete voor [appellant A] vastgesteld op € 65.437,50 en de boete voor [appellant B] vastgesteld op € 65.437,50. Verder heeft de rechtbank bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van de besluiten van 22 mei 2020.

Tegen deze uitspraak hebben [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting tezamen met zaak nr. 202406789/1/A3 behandeld op 20 maart 2026, waar [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. D.J.B. Jongbloed, mr. M.J. Bik en mr. M. te Riet, allen rechtsbijstandverlener in Enschede, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. S.J. Erades en mr. M.M. de Lange, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De tekst van de voor deze zaak relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellant A] en [appellant B] waren tot medio januari 2015 de bestuurders van [bedrijf B]. [bedrijf A] heeft sinds januari 2015 de activiteiten van [bedrijf B] overgenomen. Via [bedrijf B] en [bedrijf A] werden personen uit Letland via [uitzendbureau] te werk gesteld bij diverse bedrijven, de zogeheten inleners. [appellant A] dan wel [appellant B] ondertekenden als "general director", namens [bedrijf B] en later [bedrijf A], daartoe met de personen uit Letland overeenkomsten met de vermelding 'Work experience contract' (werkervaringscontract). Naar aanleiding van meerdere meldingen van misstanden bij onder andere [bedrijf B] en [bedrijf A] is door het Interventieteam Uitzendbureaus, waar arbeidsinspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) deel van uitmaakten, op 24 maart

2015 een onderzoek gestart. Het onderzoek vond onder andere plaats in het kader van een controle op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: de Wml). Tijdens het onderzoek zijn enkele bedrijven die personeel van [bedrijf B] en [bedrijf A] hadden ingeleend bezocht en zijn meerdere getuigen gehoord. De minister is ook een onderzoek gestart naar [bedrijf A]. Naar aanleiding van het onderzoek hebben arbeidsinspecteurs van de Arbeidsinspectie op 14 maart 2019 boeterapporten opgesteld. Op 3 april 2019 heeft de minister een voornemen tot oplegging van drie afzonderlijke boetes aan [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] gestuurd.

Besluitvorming minister

3. De minister heeft bij besluit van 10 mei 2019 [bedrijf A] conform de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2018 een bestuurlijke boete van € 174.500,00 opgelegd wegens overtreding van artikel 7 van de Wml. Volgens de minister heeft [bedrijf A] voor 30 personen niet het wettelijk minimum(jeugd)loon betaald. In bezwaar heeft de minister de opgelegde boete gehandhaafd.

Omdat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van belang (indirect) bestuurder van [bedrijf A] waren, moeten zij als feitelijk leidinggevende worden aangemerkt en kan aan hen ook een boete worden opgelegd. Zij hebben ieder afzonderlijk een boete van € 87.250,00 gekregen. In bezwaar heeft de minister de opgelegde boetes gehandhaafd.

De uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister op grond van het boeterapport terecht heeft vastgesteld dat artikel 7 van de Wml is overtreden. Zij heeft daartoe overwogen dat alle 30 ingeschakelde personen uit Letland niet op basis van een stageovereenkomst, maar op basis van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 2 van de Wml, in Nederland hebben gewerkt. De rechtbank heeft verder overwogen dat de minister de onkostenvergoedingen die de Letten ontvingen, zoals huisvestingskosten en kosten van vliegtickets, terecht niet als loon heeft aangemerkt. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat bij alle 30 Letten sprake was van onderbetaling van het loon. Nu [bedrijf A] de werkgever is, is zij terecht als overtreder aangemerkt. De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat de minister ook aan [appellant A] en [appellant B] een boete mocht opleggen aangezien zij feitelijk leidinggevende van [bedrijf A] waren. Volgens de rechtbank heeft de minister genoegzaam aangetoond dat [appellant A] en [appellant B] op de hoogte waren van de verboden gedragingen althans bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat de verboden gedragingen zich voordeden bij [bedrijf A] en dat zij redelijkerwijs gehouden waren om de verboden gedraging te voorkomen of te beëindigen, maar maatregelen daartoe achterwege hebben gelaten.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de minister de hoogte van de boetes juist heeft vastgesteld, maar dat de opgelegde boetes moeten worden gematigd wegens overschrijding van de redelijke termijn. Zij heeft daarom de boete voor [bedrijf A] op € 130.875,- vastgesteld en de boetes voor [appellant A] en [appellant B] ieder afzonderlijk vastgesteld op € 65.437,50.

Hoger beroep

Late indiening schriftelijke uiteenzetting

5. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben in hun hogerberoepschrift alsook op de zitting van de Afdeling opgemerkt dat de minister heel laat een schriftelijke uiteenzetting heeft ingediend. Volgens [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben zij zich hierdoor niet goed kunnen verdedigen. Om die reden moet de schriftelijke uiteenzetting wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing blijven. De Afdeling merkt hierover op dat niet

alleen partijen, maar ook de Afdeling er baat bij heeft als een schriftelijke uiteenzetting tijdig wordt ingediend, zodat de betreffende zaak tijdig en goed kan worden voorbereid. In dit geval is de schriftelijke uiteenzetting weliswaar laat ingediend, maar bestaat geen aanleiding dit stuk buiten beschouwing te laten. De schriftelijke uiteenzetting is binnen de termijn genoemd in artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingediend. De schriftelijke uiteenzetting bevat geen nieuwe elementen en [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben op de zitting van de Afdeling adequaat op het stuk kunnen reageren.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

6. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft vastgesteld dat de minister alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd. Volgens hen heeft de minister de stukken die zich bevinden in de door de minister met de letter B aangeduide kast ten onrechte niet overgelegd. Onder die stukken bevinden zich vragenlijsten die naar verschillende getuigen zijn gestuurd, alsook de correspondentie tussen de FIOD en de minister over aan [bedrijf A] gerelateerde onderwerpen. Volgens [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] liggen die stukken mede te grondslag aan het boeterapport. Daarmee zijn die stukken op de zaak betrekking hebbende stukken geworden. Zonder die stukken kan niet worden beoordeeld of de minister zorgvuldig heeft gehandeld. De rechtbank heeft dat miskend, aldus [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B].

6.1. Uit artikel 8:42, eerste lid, van de Awb volgt dat een bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken in het geding moet brengen. De in artikel 8:42 van de Awb neergelegde verplichting van het bestuursorgaan heeft ten doel te waarborgen dat een geschil over een besluit wordt beslecht op basis van alle relevante feitelijke gegevens die aan het bestuursorgaan ter beschikking staan, zodat de belanghebbende zich daarover kan uitlaten en de rechter daarmee bij zijn beoordeling rekening kan houden. De op de zaak betrekking hebbende stukken zijn in beginsel alle stukken die het bestuursorgaan ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de (nog) bestaande geschilpunten. Daaronder vallen evenwel niet de stukken die bij derden berusten en die niet ter beschikking van het bestuursorgaan staan of hebben gestaan en evenmin de stukken die voor de beslechting van het geschil niet (langer) van belang zijn.

6.2. De minister heeft met betrekking tot de correspondentie tussen de FIOD en de minister gemotiveerd uiteengezet dat deze niet ten grondslag is gelegd aan de bestreden besluiten. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze correspondentie voor de beslechting van dit geschil van belang is. Dat ligt anders waar het gaat om de vragenlijsten die naar verschillende getuigen, te weten de inleners, zijn gestuurd. Deze vragenlijsten zijn gebruikt in het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar mogelijke overtredingen van de Wml en zijn daarmee op de zaak betrekking hebbende stukken. Het betoog is in zoverre terecht voorgedragen, maar leidt niet tot het door [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] beoogde resultaat. Hiertoe is van belang dat de vragen die aan de getuigen zijn gesteld, kunnen worden afgeleid uit de antwoorden die op die vragen zijn gegeven. Die antwoorden zijn opgenomen in het boeterapport en zijn door de minister aan [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] overgelegd. Zij hebben daar dan ook kennis van kunnen nemen.

Is artikel 7 van de Wml overtreden?

7. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister terecht heeft vastgesteld dat artikel 7 van de Wml is overtreden.

Zij voeren hiertoe aan dat de rechtbank het werkervaringscontract ten onrechte heeft aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Daarbij komt dat de rechtbank heeft nagelaten vast te stellen dat er in ieder individueel geval een arbeidsovereenkomst bestond tussen [bedrijf A] en de personen uit Letland. Ter zitting van de Afdeling hebben zij erop gewezen dat er twee Letse personen hebben verklaard dat zij geen arbeidsovereenkomst hadden.

Ook voeren zij aan dat, voorzover er al uit moet worden gegaan van een arbeidsovereenkomst, er geen sprake was van onderbetaling van de ingeschakelde Letten. Zij wijzen er in dit verband op dat zij op grond van het werkervaringscontract de huisvestingskosten en de kosten van vliegtickets mocht verrekenen met het loon. Ook wijst zij erop dat de Belastingdienst deze kosten wel als loon aanmerkt.

7.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wml wordt, voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde, onder werkgever verstaan de persoon, tot wie een werknemer in dienstbetrekking staat. Ingevolge artikel 2, eerste lid, wordt voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde onder een dienstbetrekking verstaan de dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Ingevolge artikel 7:610, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) is de arbeidsovereenkomst de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. Artikel 7:610a van het BW bevat een bewijsvermoeden, inhoudende dat hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 14 juni 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2320](#) en 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1235](#), dient gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wml voor de vaststelling dat een dienstbetrekking bestaat aan alle elementen van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht te zijn voldaan. Gelet op artikel 7:610, eerste lid, van het BW dient de minister derhalve aan te tonen dat er voor de werknemer een verplichting bestaat om gedurende een zekere tijd arbeid te verrichten, dat zich bij de uitvoering daarvan een gezagsrelatie voordoet en dat er loon wordt ontvangen als tegenprestatie voor de verrichte arbeid.

7.3. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht, met inachtneming van alle omstandigheden, heeft geoordeeld dat bij alle 30 personen uit Letland sprake is geweest van arbeid in dienstbetrekking als bedoeld in de Wml. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat van een werkervaringscontract geen sprake was. Uit de boeterapporten en daarin opgenomen verklaringen van de inleners, van medewerkers van [uitzendbureau] en van de Letse personen blijkt genoegzaam dat alle 30 personen hetzelfde werk deden als het Nederlandse personeel, dat de werkzaamheden niets met een opleiding te maken hadden, dat de werkzaamheden geen leereffect hadden en dat geen van de Letten een student was of een opleiding volgde. Uit de boeterapporten blijkt verder dat de Letten loon ontvingen. Nu ook niet in geschil is dat er sprake was van een gezagsrelatie heeft de minister zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat in alle gevallen een arbeidsovereenkomst bestond. De stelling van [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] dat twee Letse personen in beroep bij de rechtbank hebben verklaard dat zij een werkervaringscontract hadden gesloten, doet hieraan niet af. Uit alle andere, eerder afgelegde verklaringen die zijn opgenomen in het boeterapport is terecht afgeleid dat de 30 Letse personen op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam waren.

7.4. Over het betoog van [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] dat de Letse personen niet werden onderbetaald, overweegt de Afdeling dat dit betoog zo goed als een herhaling is van wat zij in beroep hebben aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op dit betoog ingegaan. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van dit betoog in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.2 tot en met 6.7 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd. Hieraan voegt de Afdeling nog het volgende toe. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] hebben, onder verwijzing naar een rapport van de Belastingdienst, aangevoerd dat de Belastingdienst de door hen opgezette arbeidsconstructie en wijze van verrekening heeft goedgekeurd. Wat in dit rapport staat beschreven, wijkt echter af van wat de Arbeidsinspectie in de praktijk heeft geconstateerd. Daarom komt aan dat rapport niet de door [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] gewenste betekenis toe. Dat geldt ook voor de e-mail van de Arbeidsinspectie van 5 januari 2017. In deze e-mail wordt slechts aan [appellant A] en [appellant B] de vraag gesteld hoe de betaalde onkostenvergoedingen worden beschouwd en wordt aangegeven dat bij uitblijven van een antwoord hierop de Arbeidsinspectie ervanuit gaat dat alleen de stagevergoeding een looncomponent heeft. De Arbeidsinspectie heeft, anders dan [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] stellen, dus niet toegezegd dat de onkostenvergoedingen als loon moeten worden beschouwd.

7.5. De conclusie is dat artikel 7 van de Wml is overtreden.

Zijn [appellant A] en [appellant B] terecht als leidinggevende aangemerkt?

8. [appellant A] en [appellant B] betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte de minister is gevolgd in zijn standpunt dat zij als feitelijk leidinggevend moeten worden aangemerkt en dat daarom aan hen een boete mocht worden opgelegd. Zij voeren aan dat het enkele feit dat zij indirect bestuurder waren van [bedrijf A] hiervoor onvoldoende is. Ook uit de verklaringen van [persoon A] en [persoon B], die beiden bij [uitzendbureau] werkten, kan niet worden afgeleid dat zij feitelijk leidinggevend van [bedrijf A] waren. Wat betreft [appellant B] wijst hij erop dat [appellant A] heeft erkend dat [appellant B] geen enkele feitelijke en inhoudelijke bemoeienis had met de ingeschakelde Letten. Ook wijzen zij erop dat de minister niet eerder boetes heeft opgelegd aan feitelijk leidinggevend. In zoverre is er volgens hen sprake van willekeur.

8.1. Op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb, in samenhang met artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan, indien een rechtspersoon als overtreder van een verboden gedraging kan worden aangemerkt, ook degene die tot de verboden gedraging opdracht heeft gegeven en de feitelijk leidinggevende worden bestraft. Vaak zal het feitelijk leidinggeven bestaan uit actief en effectief gedrag dat onmiskenbaar binnen de gewone betekenis van het begrip valt. Van feitelijk leidinggeven kan verder onder meer sprake zijn indien de verboden gedraging het onvermijdelijke gevolg is van het algemene, door de betreffende functionaris (bijvoorbeeld als bestuurder) gevoerde beleid. In geval van een meer passieve rol kan in het bijzonder sprake zijn van feitelijk leidinggeven als de desbetreffende functionaris - hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden - maatregelen ter voorkoming of beëindiging van de verboden gedraging achterwege laat. In 'feitelijk leidinggeven' ligt een zelfstandig opzetvereiste op de verboden gedraging besloten. Voor dit opzet van de leidinggevende geldt als ondergrens dat hij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedraging zich zal voordoen. (zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733).

8.2. De minister heeft in de boeterapporten [bedrijf A] aangemerkt als werkgever en dus als overtreder en daarmee als dader van de verboden gedraging. Vast staat dat [appellant A] en [appellant B] ten tijde van de overtreding de enige (indirect) bestuurder en aandeelhouder waren van [bedrijf A]. Beiden waren zelfstandig vertegenwoordigingsbevoegd. Ook uit de verklaringen van [persoon A] en [persoon B], beiden in dienst van [uitzendbureau], valt af te leiden dat [appellant A] en [appellant B] feitelijk optraden als de directie van [bedrijf A]. [appellant A] heeft verder verklaard dat hij met instemming van [appellant B] contact heeft gehad met de adviseurs, de Belastingdienst en de brancheorganisatie over de gekozen constructie met de Letten. Gelet hierop is de rechtbank de minister terecht in zijn standpunt gevolgd dat [appellant A] en [appellant B] als feitelijk leidinggevenden moeten worden aangemerkt. De verboden gedragingen die zich bij [bedrijf A] voordeden waren het onvermijdelijke gevolg van het algemene door [appellant A] en [appellant B] gevoerde beleid. Beiden waren op de hoogte van de verboden gedraging, althans zij hebben bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de verboden gedraging zich voordeed. De minister mocht daarom aan [appellant A] en [appellant B] in de hoedanigheid van feitelijk leidinggevende een boete opleggen. Uit het enkele feit dat nog niet eerder door de minister een boete aan een feitelijk leidinggevende is opgelegd kan, wat daar ook van zij, niet worden afgeleid dat sprake is van willekeur. Ook anderszins hebben [appellant A] en [appellant B] niet aannemelijk gemaakt dat van willekeur sprake is.

Matiging boete

9. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zowel aan [bedrijf A] als [appellant A] en [appellant B] een maximumboete mocht opleggen. Volgens hen bestaat aanleiding de boetes te matigen. Ten eerste voeren zij aan dat het uit het oogpunt van de werknemer niet relevant is of hij werkt voor een onderneming die wordt geleid door één of meerdere (rechts)personen. Daarom had de minister slechts één boete mogen opleggen. Ten tweede voeren zij aan dat de rechtbank geen rekening heeft gehouden met het feit dat sprake is van gezamenlijke vervolging nu de minister zowel boetes heeft opgelegd aan [bedrijf A] als aan [appellant A] en [appellant B]. De boete die aan [bedrijf A] is opgelegd werkt materieel door op [appellant A] en [appellant B] als feitelijk leidinggevende, waardoor ze onevenredig worden getroffen. Specifiek wijzen [appellant A] en [appellant B] er nog op dat zij ook onevenredig worden getroffen door de omstandigheid dat zij feitelijk leidinggevende waren van zowel [bedrijf A] als haar voorganger [bedrijf B]. Zij wijzen erop dat als zij feitelijk leidinggevende van één vennootschap waren geweest de boetes lager zouden zijn uitgevallen.

9.1. Met de rechtbank ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat aanleiding bestond de opgelegde boetes aan [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] te matigen. [appellant A] en [appellant B] kunnen niet worden gevolgd in hun stelling dat de minister had moeten volstaan met de maximumboete die aan de vennootschap kan worden opgelegd. Er is geen rechtsregel op grond waarvan de som van de boetes die aan feitelijk leidinggevenden worden opgelegd niet hoger mag zijn dan de maximale boete voor de rechtspersoon. Over de stelling van [appellant A] en [appellant B] dat de aan [bedrijf A] opgelegde boete materieel op hen doorwerkt, overweegt de Afdeling dat dit ziet op een toekomstige onzekere gebeurtenis. Het staat geenszins vast dat de aan [bedrijf A] opgelegde boete daadwerkelijk op [appellant A] en [appellant B] zal worden verhaald. Verder hebben [appellant A] en [appellant B] op geen enkele wijze inzicht gegeven in hun financiële situatie. Ze hebben daarom niet aannemelijk gemaakt dat zij door de opgelegde boetes onevenredig worden getroffen. Voor matiging bestaat daarom geen grond. De omstandigheid dat de aan [appellant A] en [appellant B] opgelegde boetes lager zouden zijn uitgevallen als zij feitelijk leidinggevende van één

vennootschap waren, geeft ook geen aanleiding om de boetes te matigen. [appellant A] en [appellant B] hebben er voor gekozen om eerst via [bedrijf B] en daarna via [bedrijf A] hun activiteiten te ontplooiën. Daarom mocht de minister beide vennootschappen als overtreder aanmerken en [appellant A] en [appellant B] als feitelijk leidinggevende van beide vennootschappen beboeten.

Het betoog slaagt niet.

Overschrijding van de redelijke termijn

10. [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] betogen ten slotte dat de rechtbank de overschrijding van de redelijke termijn en het toe te passen matigingspercentage onjuist heeft vastgesteld. Zij voeren hiertoe aan dat de redelijke termijn niet is aangevangen bij de schriftelijke kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van de boete, maar al eerder. Volgens hen moet worden gekeken naar het moment waarop de belanghebbende op basis van feiten en omstandigheden in relatie tot de handelwijze van het bestuursorgaan kan vermoeden dat er een boete aan hem wordt opgelegd. In deze zaak is dat het moment waarop de Inspectie SZW een onderzoek is gestart naar eventuele misstanden bij [bedrijf B], te weten 24 maart 2015 dan wel het moment waarop [appellant A] en [appellant B] door het openbaar ministerie zijn aangehouden, te weten oktober 2017. De boete had daarom moet worden gematigd met 80%, maar minstens met 50%, aldus [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B].

10.1. Volgens vaste rechtspraak gaat de redelijke termijn lopen op het moment dat het betrokken bestuursorgaan jegens de beboete een handeling heeft verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat aan hem een boete zal worden opgelegd (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK5859](#), onder 2.8.2). Een bestuursorgaan heeft in de regel pas met de boetekennisgeving een handeling verricht waaraan de beboete de verwachting mocht ontlelen dat het bestuursorgaan hem een boete zou opleggen. In de grote meerderheid van de gevallen zal daarom de dag waarop het bestuursorgaan deze kennisgeving doet, gelden als het tijdstip waarop de redelijke termijn aanvangt (zie de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3203](#), onder 4.1).

10.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de redelijke termijn is gaan lopen met de boetekennisgeving. Aan het enkele feit dat de Arbeidsinspectie een onderzoek is gestart, konden [bedrijf A], [appellant A] en [appellant B] niet de verwachting ontlelen dat de minister hen een boete zou opleggen. Hetzelfde geldt voor het moment dat [appellant A] en [appellant B] door het openbaar ministerie als verdachte werden aangehouden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en slotsom

11. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor zover aangevallen.

12. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Soffner
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

818

BIJLAGE

Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Artikel 2

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder dienstbetrekking verstaan de dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Artikel 4

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder werknemer verstaan de natuurlijke persoon, die overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2 of 3 in dienstbetrekking staat.

Artikel 5

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder werkgever verstaan de persoon, tot wie een werknemer in dienstbetrekking staat.

Artikel 6

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden onder loon verstaan de geldelijke inkomsten uit hoofde van de dienstbetrekking, met uitzondering van:

[...]

e. vergoedingen voor zover zij geacht kunnen worden te strekken tot bestrijding van noodzakelijke kosten, die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken, waaronder in ieder geval worden begrepen kosten voor reizen, huisvesting of voeding, die de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking heeft te maken, ook in verband met het verrichten van arbeid in een ander land dan waar de werknemer gewoonlijk arbeid verricht of verblijft;

Artikel 7

1. De werknemer die de leeftijd van 22 jaar heeft bereikt heeft voor de arbeid door hem in dienstbetrekking verricht, jegens de werkgever recht op een loon ten minste tot het bedrag, bij of krachtens de volgende artikelen onder de benaming minimumloon vastgesteld.

Artikel 13

Het minimumloon is niet vatbaar voor inhouding of verrekening door de werkgever met

overeenkomstige toepassing van artikel 631 onderscheidenlijk artikel 632 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 18b

1. Als overtreding wordt aangemerkt:

a.het door een werkgever niet of onvoldoende nakomen van de op hem rustende verplichting tot girale voldoening van het minimumloon, bedoeld in artikel 7 en 7a;

b.het door een werkgever niet of onvoldoende nakomen van de op hem rustende verplichting tot voldoening van de minimumvakantiebijslag, bedoeld in artikel 15;

Artikel 18c

1. Een daartoe door Onze Minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar legt namens hem de bestuurlijke boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten welke voortvloeien uit deze wet, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als een overtreding.

2. De ter zake van de bij of krachtens deze wet gestelde overtredingen gelden ten opzichte van elke persoon met of ten aanzien van wie de overtreding is begaan.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8:42

1. Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.

Burgerlijk Wetboek 7

Artikel 610

1. De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.

Artikel 610A

Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

Artikel 631

1. Een beding waarbij de werkgever het recht krijgt enig bedrag van het loon op de betaaldag in te houden, is nietig, onverminderd de bevoegdheid van de werknemer om de werkgever een schriftelijke volmacht te verlenen om uit het uit te betalen loon betalingen in zijn naam te verrichten. De bevoegdheid van de werknemer, bedoeld in de eerste zin, geldt niet voor het deel van het loon tot het bedrag, bedoeld in artikel 7 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met uitzondering van betalingsverplichtingen als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Deze volmacht is te allen tijde herroepelijk.