Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

2500 EA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2026-0000313897

Datum 6 november 2026
Betreft Indexeren boetes arbeidswetten

Het kabinet wil de naleving van de wetten binnen het domein van Eerlijk, Gezond en Veilig Werk stimuleren. Zo wil het kabinet arbeidsmisstanden verminderen en daarmee de positie van kwetsbare werknemers verbeteren.

Eén van de instrumenten om de naleving te bevorderen is de bestuurlijke boete. Door onder andere Kamerlid Ceder en voormalig Kamerlid Van Kent is een oproep gedaan om de boetes voor het begaan van arbeidsmisstanden te verhogen. De toenmalige minister van SZW heeft toegezegd om hiernaar te kijken. In dat kader heeft SEO op verzoek van de minister van SZW een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van boeteverhogingen voor de Eerlijk Werk-arbeidswetten.[1] In de kabinetsreactie op dit onderzoek[2] en in reactie op het SER-briefadvies over arbeidsmigratie[3] is aangegeven dat de boetenormbedragen voor overtredingen van de Eerlijk, Gezond en Veilig Werk wetten[4] opnieuw worden vastgesteld vanwege achtergebleven indexatie (eenmalige verhoging) en dat de boetenormbedragen jaarlijks worden geïndexeerd.

In deze brief wordt ingegaan op de eenmalige verhoging en de voorgenomen jaarlijkse indexatie. In het licht van de verhoging en evenredigheid van de boetes zal in deze brief ook worden stilgestaan bij de in het SEO-rapport geadviseerde verdere differentiatie van boetebedragen in arbeidswetten en bij de uitvoerbaarheid daarvan.

1. Herstel reële waarde boetenormbedragen arbeidswetten

Zoals in de genoemde kabinetsreactie is aangegeven, is de reële waarde van de boetes voor overtredingen van de arbeidswetten gedaald. Dit komt doordat de inflatie onvoldoende is gecompenseerd door verhoging van boetes en indexatie van de boetes achterwege is gelaten. Boetehoogtes staan daarmee niet meer in verhouding tot de

[1] SEO 2025, Hard waar het moet, zacht waar het kan.

[2] Kamerstukken II, 36600 XV, nr. 114.

[3] Kamerstukken II, 29861, nr. 187.

[4] Onder de Eerlijk, Gezond en Veilig Werk wetten vallen de volgende zes wetten: De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (ATW).

ernst van de overtredingen. Hierna heeft ook de SER in haar advies over arbeidsmigratie gepleit voor hogere boetes om een krachtiger afschrikwekkend effect te bereiken.[5]

De introductie van de bestuurlijke boete verschilt per arbeidswet. Voor de WagwEU is de bestuurlijke boete ongeveer 10 jaar geleden geïntroduceerd. De bestuurlijke boete voor de Wav en Wml is circa 20 jaar geleden in werking getreden. De bestuurlijke boete voor de Arbowet is in 1998 geïntroduceerd. Voor de ATW geldt dat in 2005 de bestuurlijke boete in werking trad. De boetehoogtes van arbeidswetten zijn tussentijds meestal wel bijgesteld, maar niet meegestegen met het prijspeil.

Het achterwege blijven van de indexatie ondermijnt zowel de preventieve werking (het ontmoedigen van overtredingen) als de reactieve werking (het voorkomen van herhaling) van boetes. In de kabinetsreactie op het SEO-rapport is daarom het voornemen opgenomen om de boetes eenmalig te verhogen door bij het nieuwe normbedrag rekening te houden met een indexatie over een beperkt aantal jaren in het verleden. Hierbij is aangegeven dat gedacht werd aan een verhoging van ongeveer 18 procent, waarmee de prijsontwikkeling van de drie voorgaande jaren wordt hersteld. Daarbij zou met de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) bezien worden welke verhoging passend en evenredig is.

De eenmalige verhoging ziet op correctie vanwege de achtergebleven indexatie over de afgelopen jaren. Daarmee wordt de reële waarde van boetes, die is afgenomen door het jarenlang niet indexeren, deels hersteld. De Waadi wordt voor wat betreft de verhoging buiten beschouwing gelaten, nu deze wet wordt gewijzigd door de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) en in dit kader de boetenormbedragen opnieuw zullen worden vastgesteld. De eenmalige verhoging vindt plaats vanaf 1 juli 2027. De voorliggende periode is nodig om de beleidsregels van de verschillende arbeidswetten op een zorgvuldige wijze aan te passen. Nu de eenmalige verhoging twee jaar na de eerdergenoemde Kamerbrief gaat plaatsvinden, wordt uitgegaan van een herstel over vier jaar en niet over drie jaar. Dit vanwege de bijbehorende inflatiecijfers. Door de indexatie mee te nemen over de afgelopen vier jaar worden de boetenormbedragen verhoogd met 21,7 procent.[6] Voor het volledig herstellen van de reële waarde van de boetes zou indexatie in principe plaats moeten vinden vanaf het laatste moment van vaststelling van de boetehoogte: de invoering van de (bijgestelde) boetenormbedragen. Aangezien de laatste bijstelling voor de verschillende wetten op verschillende data heeft plaatsgevonden en om niet te hoeven variëren in de hoogte van de indexering tussen de arbeidswetten, wordt een eenmalige verhoging aangebracht over een beperkte termijn van vier jaar met 21,7 procent, die als passend wordt gezien.

2. Jaarlijkse indexatie boetes arbeidswetten

Door boetes in het vervolg jaarlijks te indexeren behouden zij hun reële waarde. Hiervoor zal een wettelijke grondslag worden opgenomen in de betreffende arbeidswetten. De verwachting is dat vanaf 1 januari 2028 jaarlijks kan worden geïndexeerd.

De boetes worden jaarlijks geïndexeerd op basis van CPI-ontwikkeling met de tabelcorrectiefactor. Dit is vergelijkbaar met hoe in wetgeving vaker wordt geïndexeerd.

[5] Arbeidsmigratie naar waarde - Minder waar het kan, beter waar het moet

[6] De cijfers zijn gebaseerd op de tabelcorrectiefactor van de jaren 2023-2026 van het CBS.

De CPI-ontwikkeling geeft een simpele en generieke brede prijsontwikkeling weer. Daarmee volgt het voor de meeste bedrijven relatief goed de nominale waarde van de omzet.

3. Differentiatie in boetes

De hoogte van een boete dient in redelijke verhouding te staan met de aard en de ernst van de overtreding. Dit zorgt voor rechtvaardigheid, afschrikking en een effectief handhavingsbeleid. Dit belang zien we ook steeds meer naar voren komen binnen de rechtspraak, bestuursrechters toetsen voorgelegde boetebesluiten indringender. Deze indringendere toetsing beperkt zich niet tot toetsing aan de maatstaf van evenredigheid in concrete gevallen, maar ook tot het toegepaste, achterliggende boetebeleid. Hierbij kan de bestuursrechter ook kijken naar de openstaande mogelijkheden om (aanvullend) te differentiëren. Dit ligt mogelijk nog meer voor de hand bij de voorgestelde verhoging van de boetenormbedragen.

In de kabinetsreactie op het SEO-rapport is aangegeven dat er al sprake is van een wijd- en fijnvertakt boetebeleid voor de Eerlijk Werk wetten. Hetzelfde geldt voor de Gezond en Veilig Werk wetten, zoals is beschreven in de Kamerbrief 'Boetebeleid SZW' (2021). SEO beveelt in haar rapport aan om de boeteverhogingen van Eerlijk Werk verder te differentiëren op basis van kenmerken van de overtreder, zoals financiële draagkracht (bijv. op basis van winst of omzet) of bedrijfsomvang. Volgens SEO zal dit onder meer zorgen voor een grotere effectiviteit van de boeteverhogingen. Op deze manier worden boetes vooral verhoogd waar ze het meeste effect hebben op naleving, terwijl ongewenste bijwerkingen, zoals demotivatie, zoveel mogelijk worden beperkt. SEO beschrijft dat grote bedrijven doorgaans sterker reageren op boeteverhogingen dan kleine bedrijven. Zij zijn vaker calculerend, beschikken over juridische expertise en zijn gevoeliger voor financiële prikkels. De grote calculerende bedrijven worden hiermee directer getroffen waardoor de effectiviteit van de boetes wordt bevorderd. Daarnaast kan het een afschrikwekkender effect hebben voor de grote calculerende bedrijven en daarmee de naleving bevorderen.

De differentiatie naar financiële draagkracht en bedrijfsomvang ontbreekt in alle Eerlijk Werk wetten. SEO geeft aan geen uitspraken te doen over de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen en de gewenste rol van de toezichthouder. De SER adviseert in haar advies over arbeidsmigratie om de hoogte van de boetes van Eerlijk Werk te koppelen aan bedrijfsomzet. Het rapport van SEO ging niet over de Gezond en Veilig werken wetten en daarvoor zijn deze aanbevelingen tot differentiatie dus ook niet gedaan. Maar vanwege de verhoging van de boetes, en het belang dat deze bedragen in verhouding staan tot de aard en de ernst van de overtreding, is wel onderzocht of hier voldoende mate van differentiatie aanwezig is.

<u>Gezond en Veilig Werk arbeidswetten</u>

Voor de Arbowet en de ATW wordt al rekening gehouden met de kenmerken van de overtreder omdat onder andere wordt gedifferentieerd op basis van de bedrijfsomvang door te kijken naar het aantal werknemers. Dit hangt samen met het te beschermen belang van veilig werken. De boete wordt vastgesteld aan de hand van het aantal vaste, tijdelijke en ingeleende werknemers in dienst op het moment van overtreding.[7]

[7] Ter illustratie: bedrijven of instellingen met minder dan 5 werknemers betalen 10 procent van de boetehoogte, bedrijven of instellingen met 500 werknemers of meer betalen 100 procent van de

In het verleden is bewust gekozen voor het aantal werknemers als graadmeter van de draagkracht van een onderneming. Overtreding van deze wetten kunnen leiden tot gezondheidsschade die de werkgever (of de werknemer zelf), bewust of onbewust, toebrengt aan de werkende. Boeteberekening aan de hand van het aantal werkenden is in deze wetten een betere indicator van dit (potentieel) risico aan gezondheidsschade dan omzet.

Een ambtelijke evaluatie van de differentiatiemogelijkheden voor Arbowet- en regelgeving geeft geen aanleiding om meer differentiatie toe te passen, dan nu al gebruikelijk is. De boetesystematiek inclusief de differentiatie wordt als passend en evenredig gezien, ook na de eenmalige boeteverhoging. We gaan nog nader bezien of er aanleiding is om verdere differentiatie toe te passen in de huidige boetesystematiek van de ATW.

Eerlijk Werk arbeidswetten

Zoals genoemd hebben de Eerlijk Werk wetten geen differentiatie van het boetenormbedrag op basis van de omzet of winst van de overtreder of op basis van de bedrijfsomvang. Samen met de Arbeidsinspectie is in de afgelopen periode onderzocht of hier invulling aan gegeven zou kunnen worden en wat dit zou vragen van de uitvoering.

Voor de Eerlijk Werk wetten is de conclusie dat verdere differentiatie naar kenmerken van de overtreder bij het bepalen van de hoogte van de boete geen passende optie is. Dit betreft het betrekken van de bedrijfsomvang (aantal werknemers) of de omzet.

Het boetebeleid van de Eerlijk Werk wetten kent al veel differentiatiegronden, die onder meer zien op het type overtreder, type overtreding en gradaties van ernst en verwijtbaarheid. Afgevraagd kan worden of extra differentiatie naar bedrijfsomvang vanuit de inhoud bekeken nodig is. Anders dan bij de Arbowet en ATW is dit immers geen directe indicatie van het te beschermen belang. Daarnaast maakt differentiatie naar bedrijfsomvang of omzet het boetebeleid complexer, zowel voor werkgevers als de Arbeidsinspectie als toezichthouder. Zoals in het SEO-rapport is aangekaart, kan het leiden tot juridisering van het toezicht. Er bestaat een risico dat werkgevers deze differentiatie zullen gebruiken om vaker bezwaar te maken over de juistheid van via de differentiatie opgelegde boetes. Bij een dergelijke aanpassing speelt de uitvoerbaarheid een cruciale rol. De Arbeidsinspectie past immers de boetebeleidsregels toe in haar toezichts- en handhavingspraktijk. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de invoering van een omzetgerelateerde boete voor alle werkgevers of specifiek een kleinere groep werkgevers met een hoge omzet complex in de uitvoering is. Het maakt het toezicht complexer en tijdrovender, waar de Arbeidsinspectie streeft naar vereenvoudiging en versnelling. Omzet toevoegen aan de huidige differentiatie zou een nieuw element voor de Arbeidsinspectie bij de boeteoplegging zijn, dat leidt tot extra complexiteit. Ook betreft dit een element waarover nu geen uitgebreide expertise beschikbaar is bij de Arbeidsinspectie. Vanwege de variëteit aan mogelijke overtredende werkgevers (onder andere binnenlands/buitenlands, klein/groot, publiek/privaat) zullen precieze omzetcijfers moeilijk vast te stellen zijn door de toezichthouder. Daarbij is de inschatting dat de voorgestelde boeteverhoging de afschrikkende werking substantieel versterkt en calculerend gedrag ontmoedigt. In dat kader wijs ik er ook dat de

boetehoogte.

boeteverhoging ook doorwerkt bij de boetes voor opzettelijke en ernstigere overtredingen en de boetes voor recidivisten. Bovendien behoudt de Arbeidsinspectie op deze manier een groot bereik van haar toezicht en handhaving.

Er wordt daarom geen boete afhankelijk van de bedrijfsomvang of omzetgerelateerde boete ingevoerd. In de afweging tussen enerzijds een proportioneel, evenredig en effectiever boetebeleid en anderzijds de gewenste vereenvoudiging van regelgeving en toezicht is ervoor gekozen om het laatste in dit geval zwaarder te wegen. Dit mede gezien de reeds bestaande mogelijkheden tot differentiatie en het eventueel risico op juridisering van het toezicht. Uiteraard blijft het kabinet alert op signalen van ondermijnend gedrag en blijft de Arbeidsinspectie optreden tegen werkgevers die (bewust) de arbeidswetten overtreden. Ook zal er in het kader van de wetswijziging een evaluatie plaatsvinden op doelmatigheid en doeltreffendheid.

4. Conclusie

Voor vijf Eerlijk, Gezond en Veilig Werk wetten (Wml, Wav, WagwEU, Arbowet en ATW) worden de boetenormbedragen per 1 juli 2027 met circa 21,7% verhoogd. Daarmee wordt de reële waarde van boetes, die is afgenomen door het jarenlang niet indexeren, deels hersteld. Daarnaast zal een wetsvoorstel worden ingediend om de boetenormbedragen vanaf 1 januari 2028 jaarlijks te indexeren voor alle arbeidswetten. Voor de Eerlijk Werk wetten is de conclusie dat de invoering van een omzetgerelateerde boete bovenop de bestaande differentiatie in het boetebeleid tot complexiteit leidt en te veel vraagt van de uitvoering.

Toezicht en handhaving is het sluitstuk, bedrijven dienen zich te houden aan de geldende wet- en regelgeving. Het kabinet wil benadrukken dat werkgevers, inlenende én uitlenende bedrijven, de verantwoordelijkheid die zij hebben voor goed werkgeverschap ook moeten nemen op de dagen dat de Arbeidsinspectie niet langskomt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen