

Een boete van de Inspectie: afval of grondstof voor verbetering?

Een onderzoek naar de reikwijdte van de werkgeversaansprakelijkheid inzake arbeidsongevallen



Ellen Bakx

Tilburg, 12 januari 2015

Opleiding: HBO Rechten | Instelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Een boete van de Inspectie: afval of grondstof voor verbetering?

Een onderzoek naar de reikwijdte van de
werkgeversaansprakelijkheid inzake arbeidsongevallen

Naam: Ellen Bakx | **Studentnummer:** 2047885

Opdrachtgever: Reiling Sterksel B.V.

Afstudeerperiode: september 2014 t/m januari 2015

Stagementor: A.T.H.M. Liebregts

Eerste stagedocent: Bart Hooijdonk | **Tweede stagedocent:** Ad van Dooren

Opleiding: HBO Rechten

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg

Classificatie: Intern

Datum voltooiing: 12 januari 2015

Voorwoord

Het praktijkgericht juridisch onderzoek dat ik heb verricht in opdracht van Reiling Sterksel B.V. heeft geresulteerd in de scriptie die nu voor u ligt. Deze scriptie is het sluitstuk van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

Reiling is een voor mij vrij bekende onderneming vanwege haar vestiging in een nabijgelegen dorp. In 2010 heeft zich bij deze onderneming een ernstig arbeidsongeval voorgedaan, waardoor mijn interesse is gewekt om in het kader van mijn afstuderen een onderzoek te verrichten met arbeidsongevallen als thema. In overleg met mijn stagementor, de heer A.T.H.M. Liebregts, is besloten dat ik onderzoek zou verrichten naar de reikwijdte van de werkgeversverwijtbaarheid.

Hierbij is de nadruk gelegd op de maatregelen die Reiling in de praktijk reeds treft ten aanzien van het voorkomen van ongevallen en de reactie(s) die de Inspectie-SZW hierop heeft gegeven en kan geven. Dit rapport is dan ook bedoeld als praktische handleiding voor Reiling Sterksel B.V., waarin de werkgeversverplichtingen in kaart worden gebracht en de reikwijdte van de verwijtbaarheid wordt verduidelijkt.

Via deze weg wil ik in mijn dank uitspreken aan Toon Liebregts, die mij een kans heeft gegeven en het mogelijk heeft gemaakt om mijn afstudeerstage bij deze organisatie te vervullen. Daarbij wil ik Perry van Gompel in het bijzonder bedanken voor zijn begeleiding, informatie en betrokkenheid en voor het eindeloos doorlezen van mijn scriptie en beantwoorden van mijn vragen. Dankzij onze vele gesprekken ben ik meer te weten gekomen over onder meer deze organisatie. Tevens heeft de feedback die ik van Toon Liebregts en Perry van Gompel heb verkregen, bijgedragen aan de verbetering van deze scriptie.

Mijn collega's van Reiling wil ik daarnaast bedanken voor een zeer prettige stage. Dankzij hen heb ik het hier ontzettend naar mijn zin gehad.

Uiteraard wil ik ook mijn afstudeerdocenten, de heer Bart Hooijdonk en de heer Ad van Dooren bedanken voor de feedback. Bart Hooijdonk heeft mij verschillende keren gerust weten te stellen als ik het overzicht even kwijt was of als het vertrouwen in mijn eigen kunnen weer even ontbrak. Ik heb het dan ook als zeer prettig en waardevol ervaren dat hij mij heeft begeleid gedurende deze stageperiode.

Ook wil ik mijn moeder en vriend bedanken voor het doorlezen van mijn scriptie, hun feedback en hun steun en vertrouwen gedurende dit gehele proces. Dankzij hen heeft mijn onderzoek geresulteerd in een goed uitziende en voor iedereen begrijpbare scriptie.

Tot slot wil ik de heer mr. G. Vergouwen bedanken voor zijn kritische blik en voor de tijd die hij heeft vrijgemaakt voor het doornemen en bespreken van deze scriptie.

Ik wens u als lezer veel plezier met het lezen van dit onderzoeksrapport.

Ellen Bakx

Januari 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Afkortingen- en begrippenlijst

1. Inleiding	8
1.1. De organisatie	8
1.2. Probleembeschrijving	8
1.3. Vraagstelling	9
1.4. Doelstelling	9
1.5. Methoden van onderzoek	9
1.6. Verantwoording	10
1.7. Leeswijzer	10
2. Het toetsingskader van de Inspectie ten aanzien van arbeidsongevallen	11
2.1. De Arbowetgeving	11
2.2. Werkgeversverplichtingen krachtens de Arbowet	12
2.2.1. Artikel 3 Arbowet: de zorgplicht van de werkgever	12
2.2.2. Artikel 5 Arbowet: vaststelling RI&E	13
2.2.3. Artikel 8 Arbowet: voorlichting omtrent arbeid en risico's	15
2.2.4. Artikel 9 Arbowet: melding arbeidsongevallen	15
2.2.5. Artikel 13 Arbowet: deskundige bijstand	15
2.3. Werknemersverplichtingen krachtens de Arbowet	16
2.4. Handhavingsbeleid Arbowet	17
2.5. Arbocatalogi	18
2.6. Conclusie	19
3. Risico's op ongevallen en aansprakelijkheid in de praktijk	21
3.1. Werkzaamheden van de organisatie	21
3.2. De risico's van de werkzaamheden	22
3.3. De gevolgen van (de risico's op) arbeidsongevallen	22
3.3.1. Bestuurlijke sancties	23
3.3.1.1. Stillegging van de werkzaamheden	23
3.3.1.2. De bestuurlijke boete	23
3.3.2. Strafrechtelijke aansprakelijkheid	25
3.3.3. Schadeclaim van de werknemer	25
3.4. De praktijksituatie ten aanzien van het voorkomen van ongevallen en verwijtbaarheid	26
3.5. Het oordeel van de Inspectie omtrent het ongeval van 2013	27
3.6. Conclusie	29
4. De praktijk in vergelijking met de juridische verplichtingen	30
4.1. Verplichtingen op grond van jurisprudentie	30
4.2. Maatregelen die hebben geleid tot boeteminderung krachtens jurisprudentie	35
4.3. De arbeidshygiënische strategie	37
4.4. Het belang van Arbocatalogi	37
4.4.1. De voordelen van Arbocatalogi	37
4.4.2. De rol van de Arbocatalogi in de rechtspraak	37
4.5. Conclusie: de reikwijdte van de verwijtbaarheid	38

5. Conclusies	41
5.1. De door Reiling getroffen maatregelen	41
5.2. De verplichtingen krachtens jurisprudentie	41
5.3. De vergelijking tussen het recht en de praktijk	42
6. Aanbevelingen	43
6.1. Preventieve maatregelen	43
6.2. Maatregelen ter minimalisering van de sancties van de Inspectie	44
Evaluatie	47
Literatuurlijst	48

Samenvatting

Op grond van de Arbowetgeving rust op een werkgever een algemene beleidsverplichting die in eerste instantie ziet op voorkoming van gevaren en risico's voor de veiligheid en gezondheid van de werknemer. Meer concrete verplichtingen krachtens deze wetgeving zijn onder meer te vinden in de publiekrechtelijke zorgplicht, het opstellen van een RI&E met Plan van aanpak, het verstrekken van voorlichting aan werknemers omtrent arbeid en risico's, het melden van arbeidsongevallen en een deskundigenbijstandsverplichting. Daarnaast is een werknemer verplicht de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen met betrekking tot de arbeid. Indien één of meer bepalingen worden overtreden, kan de Inspectie-SZW (verder te noemen: Inspectie) handhavend optreden. Inzake deze handhaving is de Inspectie gebonden aan het Handhavingsbeleid Arbowet. Dit beleid kenmerkt zich door onder meer het opleggen van bestuurlijke boetes. Daarnaast vormen (niet wettelijk verplichte) Arbocatalogi het referentiekader bij de handhaving.

In 2013 heeft zich een arbeidsongeval voorgedaan bij Reiling Sterksel B.V., waarbij de betreffende werknemer in het ziekenhuis werd opgenomen. Krachtens de Arbowet dient een arbeidsongeval direct te worden gemeld aan de Inspectie. Op grond van deze melding wordt het ongeval al dan niet onderzocht. Ondanks alle maatregelen die Reiling treft om een veilige werkomgeving te creëren en ongevallen te voorkomen, was de betreffende Minister van oordeel dat Reiling een verwijt kon worden gemaakt ten aanzien van dit ongeval. Derhalve werd hiervoor een boete opgelegd krachtens artikel 34 Arbowet. De boetenormbedragen zijn afhankelijk van de overtreding, waarna correctie van dit bedrag plaatsvindt op bedrijfsgrootte. Na deze correctie zijn er enkele omstandigheden die kunnen leiden tot verhoging dan wel matiging van de boete. Naast de boeteoplegging zijn overige gevolgen van arbeidsongevallen gelegen in uiteenlopende financiële kosten, letsel, strafrechtelijke aansprakelijkheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Krachtens jurisprudentie blijkt dat een werkgever veel verplichtingen heeft ten aanzien van het voorkomen van ongevallen en het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van haar werknemers. Bij het bepalen van de verwijtbaarheid zijn de omstandigheden van het geval van belang. Hierbij kan gedacht worden aan de kennis en ervaring van de werknemer, het opnemen van werkzaamheden en risico's in een RI&E inclusief LMRA, het geven van instructies, het geven van veiligheidscursussen, het houden van toolboxmeetings en de aanwezigheid van ISO- of VCA-certificaties. Al deze omstandigheden geven blijk van een goed en veilig Arbobeleid. Dit maakt echter niet dat met de aanwezigheid van deze maatregelen de werkgever geen verwijt kan worden gemaakt. Deze dient namelijk de specifieke risico's van de specifieke werkzaamheden te inventariseren en naar aanleiding daarvan concrete instructies te verstrekken. Tevens is het houden van feitelijk toezicht van belang. Werknemers moeten hierdoor gestimuleerd worden om zich te houden aan de veiligheidsvoorschriften.

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen vindt boetematiging plaats. Dit kan het geval zijn indien het arbeidsongeval niet voorzienbaar is voor de werkgever en wanneer deze tevens voldoende instructies geeft en adequaat toezicht houdt. Wanneer het om betrekkelijk eenvoudige werkzaamheden gaat die door een ervaren werknemer worden verricht, hoeft de werkgever hieromtrent geen uitvoerige instructies te geven en geen stelselmatig toezicht te houden. Het nalaten van deze aspecten kan op basis van die omstandigheden leiden tot een mindere mate van verwijtbaarheid en dus boetematiging.

Al met al kan ten aanzien van het bepalen van de verwijtbaarheid geen algemene rechtsregel worden geformuleerd om deze situaties te beoordelen. Er dient gekeken te worden naar alle relevante omstandigheden van het geval. Het volledig ontbreken van de verwijtbaarheid is echter nooit aan de orde, vanwege de risicoaansprakelijkheid aan de zijde van de werkgever.

Afkortingen- en begrippenlijst

Arbeidsmiddelen	Alle op de arbeidsplaats gebruikte machines, installaties, apparaten en gereedschappen
Arbeidsongeval	Een aan een werknemer in verband met het verrichten van arbeid overkomen ongewilde, plotselinge gebeurtenis, die vrijwel onmiddellijk schade aan de gezondheid tot gevolg heeft gehad en heeft geleid tot ziekteverzuim, of vrijwel onmiddellijk de dood tot gevolg heeft gehad
Arbobesluit	Arbeidsomstandighedenbesluit
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
Arbowetgeving	Arbeidsomstandighedenwetgeving: verzamelnaam voor de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit, de Arbeidsomstandighedenregeling en de Arbeidstijdenwet
BW	Burgerlijk Wetboek
LMRA	Laatste Minuut Risico Analyse
Pva	Plan van aanpak, verplicht onderdeel van een RI&E
RI&E	Risico-inventarisatie en -Evaluatie. Een overzicht met alle risico's voor veiligheid en gezondheid binnen een bedrijf en een plan voor het oplossen ervan. Hiermee kunnen risico's voor personeel en bedrijf worden teruggedrongen
Werkgever	1. degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten; 2. degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1. (Volgt uit artikel 1 lid 1 onder a Arbowet)
Werknemer	De ander, bedoeld onder het begrip werkgever (Volgt uit artikel 1 lid 1 onder b Arbowet)

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst een korte beschrijving gegeven van de organisatie waarvoor het onderzoek is verricht. Vervolgens komt in paragraaf 1.2 de aanleiding voor het onderzoek aan bod, in de zogenoemde probleembeschrijving. In paragraaf 1.3 respectievelijk 1.4 worden de centrale vraagstelling en de doelstelling van dit onderzoek weergegeven. De methoden van onderzoek worden beschreven in paragraaf 1.5 en de verantwoording in paragraaf 1.6. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1. De organisatie

Dit scriptieonderzoek is uitgevoerd in opdracht van Reiling Sterksel B.V. (hierna aan te duiden als Reiling). Reiling is van oudsher een onderneming in de agrarische dienstverlening. Onder de opdrachtgevers van Reiling bevinden zich onder andere gemeenten, overheden, natuurbeheerders, particulieren en andere bedrijven. In 2004 werd een omslag gemaakt. Op het Chijnsgoed, waar Reiling is gelegen, werd een samenwerking gestart met uiteenlopende partners. Alle partners zijn actief in de wereld van recycling. Reiling fungeert als parkmanager waarbij verscheidene activiteiten zijn ondergebracht bij commerciële partners. Daarnaast verricht Reiling enkele eigen activiteiten, waaronder zand- en teelaarde handel, groenrecycling en grond- weg- en waterbouw. Alle activiteiten zijn gericht op het optimaal benutten van afvalstromen. Reiling beschikt over vele certificeringen en erkenningen met betrekking tot milieubeleid en kwaliteitsmanagement. Tevens beschikt de onderneming over een vergunning voor het ontvangen en verwerken van een breed scala aan afvalstoffen. Binnen de organisatie vindt het meeste contact plaats met Dhr. A.T.H.M. (Toon) Liebrechts, onder meer werkzaam als operationeel manager en V&G functionaris, en met Dhr. P.P.J.A. (Perry) van Gompel, onder meer werkzaam als IMS Manager en V&G functionaris.

1.2. Probleembeschrijving

In oktober 2010 heeft bij Reiling een ernstig arbeidsongeval plaatsgevonden. Drie werknemers zijn komen te overlijden nadat zij door giftige gassen bedwelmd raakten in een container die deel uitmaakte van een waterzuivering. Op 10 maart 2014 begon in Den Bosch de rechtszaak tegen Reiling met betrekking tot dit ongeval. De aanklager legde dood door schuld ten laste. Op 24 maart 2014 heeft de rechter Reiling schuldig bevonden aan de dood van de drie werknemers. De onderneming werd hiervoor veroordeeld tot een geldboete van € 150.000,- waarvan €50.000,- voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Naar het oordeel van de rechter schoot Reiling ernstig tekort in de veiligheid. Zo kregen medewerkers onvoldoende voorlichting over de gevaren gepaard gaande bij schoonmaakwerkzaamheden aan de waterzuiveringsinstallatie en zou sprake zijn van onvoldoende toezicht.

Het Tilburgse bedrijf dat de installatie leverde waarin de medewerkers zijn omgekomen, werd vrijgesproken.¹ Reiling stelt dat het niet op de hoogte was van de risico's van gas afkomstig uit een waterzuivering. De onderneming is in hoger beroep getreden tegen het vonnis, waarmee deze rechtszaak momenteel nog aanhangig is.²

In 2013 heeft zich daarnaast nog een ander ongeval voorgedaan op het terrein van Reiling. Het betrof een ongeval waarbij een werknemer tijdens montagewerkzaamheden aan een arbeidsmiddel gewond raakte. Naar aanleiding hiervan is hij in het ziekenhuis

¹ Rb. 's – Hertogenbosch 24 maart 2014, *ECLI:NL:RBOBR:2014:1276*

² Nieuws <www.omroepbrabant.nl> (zoek op 'Afvalverwerker Reiling Sterksel', 'tweede link')
24 maart 2014

opgenomen en geopereerd. Het ongeval is gemeld bij het Ministerie van SZW (voorheen Arbeidsinspectie). De Inspectie-SZW (verder te noemen: Inspectie) heeft vervolgens een onderzoek ingesteld en een ongevallenboeterapport opgemaakt. De Minister kwam tot de conclusie dat de werkzaamheden op onveilige wijze hadden plaatsgevonden en zonder inachtneming van de eventuele aanwijzingen van de fabrikant, wat een overtreding van de Arbowet en het daarbij horende Arbobesluit opleverde.³

Dit ongeval werd afgedaan met een bestuurlijke boete⁴ ad. €10.800,-.

Reiling heeft hiertegen bezwaar aangetekend, waarin onder meer werd gesteld dat zij alle voorzorgsmaatregelen had getroffen teneinde het ongeval te voorkomen.

Ondanks al deze maatregelen werd het bezwaar ongegrond verklaard, omdat de Minister van oordeel was dat Reiling een verwijt kon worden gemaakt. Naar aanleiding van de ongegrondverklaring is door Reiling beroep aangetekend. Deze zaak is nog aanhangig.⁵

Voor een onderneming als Reiling is het van belang om duidelijkheid te creëren met betrekking tot de verwijtbaarheid inzake arbeidsongevallen. Hierbij dient overzichtelijk te worden gemaakt wat Reiling kan ondernemen om reacties van de Inspectie te voorkomen of – indien het tot een beroepszaak komt – de sancties te minimaliseren. Daarnaast dient te worden gezien of de reeds door Reiling getroffen maatregelen van invloed kunnen zijn op een eventuele strafoplegging. Reiling doet er als werkgever alles aan om een zo veilig mogelijke situatie te creëren voor haar werknemers en desalniettemin werden haar verscheidene arbeidsongevallen verweten. Door aan deze getroffen maatregelen en inspanningen voorbij te gaan, wordt eenzelfde mate van verwijtbaarheid tegengeworpen als aan een werkgever die in het geheel géén inspanningen heeft verricht. Kortom: uitgaande van de door Reiling getroffen veiligheidsmaatregelen en de desondanks opgelegde boetes, heeft de onderneming geen inzicht meer in de reikwijdte van de werkgeversaansprakelijkheid en welke maatregelen zij kan nemen om verwijtbaarheid en sancties te voorkomen dan wel te minimaliseren.

1.3. Vraagstelling

Welke maatregelen kan Reiling Sterksel B.V. nemen om sancties opgelegd door de Inspectie-SZW als gevolg van verwijtbaar handelen inzake ernstige arbeidsongevallen te voorkomen dan wel te minimaliseren?

1.4. Doelstelling

Op 12 januari 2015 wordt een onderzoeksrapport aangeleverd aan Reiling Sterksel B.V. waarin wordt beschreven bij welke aangelegenheden voornoemde onderneming het risico loopt op een arbeidsongeval en daarmee gepaard gaande aansprakelijkheid en welke maatregelen zij kan treffen, zodat de (re)acties van de Inspectie-SZW in de toekomst kunnen worden voorkomen of de sancties kunnen worden geminimaliseerd.

1.5. Methoden van onderzoek

De centrale vraag valt uiteen in twee soorten van onderzoek: een onderzoek van het recht en een onderzoek van de praktijk. In een onderzoek van het recht wordt veelal gebruik gemaakt van rechtsbronnen en literatuur. Daarnaast is een onderzoek naar de praktijk van belang om op die manier het probleem van de organisatie helder te krijgen. Het recht zal op de praktijk worden toegepast, waarmee wordt getracht tot een (bijdrage aan een) oplossing te komen. Bij dit onderzoek wordt de ‘inhoudsanalyse’ als onderzoeksmethode toegepast. Binnen deze methode worden reeds bestaande bronnen geraadpleegd. Bij het onderzoek van het recht wordt voornamelijk gebruikgemaakt van rechtsbronnen –

³ Artikel 16 lid 10 van de Arbeidsomstandighedenwet j° artikel 7.5 lid 5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit

⁴ Artikel 9.9b lid 1 onder g van het Arbeidsomstandighedenbesluit

⁵ Ongevalsrapportage Reiling Sterksel B.V. betreffende het ongeval d.d. 12 november 2013

zoals wet, jurisprudentie en verdragen – literatuur en documenten. Regelingen omtrent arbeidsomstandigheden en veiligheid, werkgeversaansprakelijkheid en de werkwijze van de Inspectie-SZW zijn gebaseerd op wetten. Vanwege het feit dat de wetgever tamelijk vage begrippen hanteert, dient aanvulling te worden gezocht in jurisprudentie. Door het aanhalen van arresten kan daarnaast eveneens een verband worden gelegd tussen verscheidene rechtsregels en het praktijkprobleem.

Bij het onderzoek van de praktijk zal gebruik worden gemaakt van literatuur, documentatie en media en zal informatie worden verworven met de hulp van personen die werkzaam zijn bij Reiling. Veel van de documenten die relevant zijn voor dit onderzoek zullen tevens ter beschikking worden gesteld door de onderneming zelf. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan arbeidsreglementen, arbeidsinstructies, een calamiteitenplan en een RI&E. Op die manier wordt inzicht verkregen in de aangelegenheden waarbij Reiling het risico loopt op een aansprakelijkstelling en in de maatregelen die de onderneming al heeft getroffen om deze risico's te voorkomen.

1.6. Verantwoording

Over werkgeversaansprakelijkheid kan veel worden geschreven. Dit onderwerp valt dan ook uit te splitsen in meerdere deelonderwerpen. Gezien de beperkte omvang van de scriptie en de daarmee gepaard gaande tijd is ervoor gekozen om enkel de reacties van de Inspectie ten aanzien van verwijtbaar handelen inzake ongevallen te onderzoeken. De reden dat juist dit wordt onderzocht, is gelegen in het feit dat Reiling niet meer weet hoe ver de verwijtbaarheid inzake arbeidsongevallen nog reikt. In haar ogen hebben zij namelijk – bij beide ongevallen – gedaan wat ze konden om (de risico's op) voornoemde ongevallen te voorkomen. Zij doen er alles aan om een zo veilig mogelijke situatie te creëren voor zowel haar eigen werknemers als derden. Desondanks heeft de onderneming verscheidene keren een boete opgelegd gekregen door de Inspectie. Dit onderzoek wordt dan ook beperkt tot deze overheidsinstantie, omdat Reiling daar steeds opnieuw mee te maken krijgt. Het dringende praktijkprobleem behelst niet de verantwoordelijkheid voor werknemers, maar de reacties vanuit de overheid inzake de verwijtbaarheid. De gronden voor aansprakelijkstelling vanuit de werknemer jegens de werkgever komen derhalve in deze scriptie nauwelijks aan bod, omdat dit tot op heden geen praktijkprobleem oplevert.

1.7. Leeswijzer

In hoofdstuk twee tot en met vier worden verscheidene onderwerpen behandeld waarmee naar een antwoord op de centrale vraag wordt toegewerkt. In hoofdstuk twee wordt het toetsingskader van de Inspectie weergegeven dat wordt toegepast bij het handhaven van arbeidsongevallen en/of overtredingen. Hierbij komen de werkgeversverplichtingen krachtens de Arbowetgeving aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de praktijksituatie besproken, waarbij zowel risico's van de werkzaamheden als reeds getroffen maatregelen aan bod komen. Voor de opdrachtgever is het van belang te weten welke verplichtingen ten aanzien van het voorkomen van risico's en de daarmee gepaard gaande verwijtbaarheid gelden op grond van wet en jurisprudentie. Deze verplichtingen worden in hoofdstuk vier weergegeven en vergeleken met de praktijksituatie. Hierbij wordt tevens besproken of bepaalde maatregelen kunnen leiden tot boetematiging. Daarmee komt de reikwijdte van de verwijtbaarheid aan bod. In hoofdstuk vijf en zes worden de conclusies en aanbevelingen besproken, waarmee antwoord wordt gegeven op de centrale vraag.

Hoofdstuk 2. Het toetsingskader van de Inspectie ten aanzien van arbeidsongevallen

Men spreekt van een ernstig arbeidsongeval indien sprake is van een ongewilde, plotselinge gebeurtenis die voortkomt uit het verrichten van arbeid, waardoor een werknemer in het ziekenhuis wordt opgenomen, blijvend letsel oploopt of overlijdt.⁶ Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het verrichten van werkzaamheden binnen een bedrijf, op een (bouw)locatie of tijdens deelname aan het verkeer. Dergelijke ongevallen komen vaak voor. Vaak zijn zij het gevolg van nonchalance, ingesleten gewoontes of het negeren van wettelijke voorschriften. In de Arbowet is de verplichting voor werkgevers opgenomen om arbeidsongevallen direct aan de Inspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna aan te duiden als: Inspectie) te melden.⁷ Op grond van deze melding wordt het ongeval al dan niet door de Inspectie onderzocht. Indien het ongeval gerelateerd is aan de overtreding van een wettelijke bepaling, kan zij handhavend optreden.

De regelingen omtrent arbeidsomstandigheden worden ondergebracht onder de noemer Arbowetgeving. Zowel werkgever als werknemer dient zich aan de voorschriften van deze wetgeving te houden. Ook indien één of meer bepalingen worden overtreden, kan de Inspectie handhavend optreden. Inzake deze handhaving is de Inspectie gebonden aan wettelijke voorschriften, ook wel het Handhavingsbeleid Arbowet genoemd.

De Arbowetgeving wordt besproken in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste werkgeversverplichtingen op grond van de Arbowet beschreven. Dit geldt eveneens voor de werknemersverplichtingen, die in paragraaf 2.3 aan bod komen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 het Handhavingsbeleid van de Inspectie toegelicht, wat wordt toegepast bij de handhaving ten aanzien van overtredingen die al dan niet hebben geleid tot een arbeidsongeval. Tevens wordt in deze paragraaf de Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW besproken, wat enkele veranderingen teweeg heeft gebracht. De inmiddels belangrijke rol van de Arbocatalogi wordt toegelicht in paragraaf 2.5. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, beschreven in paragraaf 2.6.

2.1. De Arbowetgeving

Arbo is niet meer en niet minder dan de afkorting van het woord: arbeidsomstandigheden. Arbeidsomstandigheden is de verzamelnaam voor veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk, ook wel VGW genoemd.

De handhaving van de Arbowetgeving is opgedragen aan de Inspectie-SZW. Dit is een samenvoeging van de voormalige Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁸ Dergelijke handhaving is onder meer gericht op het voorkomen van ongevallen en het bestraffen van overtredingen.⁹

De Arbowetgeving wordt als verzamelnaam gebruikt voor de Arbowet, het Arbobesluit, de Arboregeling en de Arbeidstijdenwet, waarbij de Arbowet en het Arbobesluit het belangrijkste kader vormen voor de handhaving van de Inspectie.

Krachtens de Arbowet bestaat voor de werkgever onder meer de verplichting zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van de werknemer. Deze zorgplicht krijgt nadere invulling op grond van zowel geschreven als ongeschreven normen.¹⁰

⁶ Inspectie SZW <<https://www.inspectieszw.nl>> (onder het kopje 'Contact' 'Melden en aanvragen', klik op 'Meldingsplichtig arbeidsongeval')

⁷ Artikel 9 lid 1 van de Arbeidsomstandighedenwet

⁸ Inspectie SZW <<https://www.inspectieszw.nl>> (onder het kopje 'Organisatie')

⁹ Popma e.a. 2010

¹⁰ Lindenbergh 2009, p. 15

Geschreven normen zijn onder andere terug te vinden in de Arbowet en het Arbobesluit, waar de zorgplicht in eerste plaats en in elk geval door wordt bepaald.¹¹ Daarnaast is jurisprudentie als rechtsbron van belang om de omvang van de zorgplicht te bepalen. De regels van de Arbowet zijn bedoeld om de veiligheid en gezondheid bij bedrijven te vergroten en ongevallen te voorkomen. Deze wet en de daaraan gekoppelde regelgeving geven de rechten en plichten van zowel werkgevers als werknemers weer op het gebied van arbeidsbescherming. Naleving wordt gecontroleerd door de Inspectie.¹²

2.2. Werkgeversverplichtingen krachtens de Arbowet

Op een werkgever rust een algemene beleidsverplichting op grond van de Arbowetgeving die in eerste instantie ziet op voorkoming van gevaren en risico's voor de veiligheid en gezondheid van de werknemer. Slechts indien voorkoming niet mogelijk is, dient dit beleid gericht te zijn op beperking van deze gevaren en risico's. Voornoemde verplichtingen zijn onder meer te vinden in de publiekrechtelijke zorgplicht, het opstellen van een RI&E met Plan van aanpak, het verstrekken van voorlichting aan werknemers omtrent arbeid en risico's, het melden van arbeidsongevallen en de deskundigenbijstandsverplichting.

2.2.1. Artikel 3 Arbowet: de zorgplicht van de werkgever

Artikel 3 van de Arbowet legt aan de werkgever de verplichting op zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Hiertoe dient de werkgever een beleid te voeren dat gericht is op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Deze publiekrechtelijke zorgplicht komt inhoudelijk op hetzelfde neer als de civielrechtelijke variant van artikel 7:658 BW. De civielrechtelijke variant heeft daarentegen een grotere reikwijdte. De zorgplicht op grond van dit artikel komt er namelijk op neer dat een werkgever alles moet doen wat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden om te voorkomen dat werknemers schade lijden. Uit voornoemd artikel in samenhang met de Arbowetgeving vloeit voort dat de werkgever de verplichting heeft om aanwijzingen / instructies te verstrekken aan zijn werknemers omtrent de aspecten van werkzaamheden die gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid en het welzijn van de werknemer. De werkgever dient hierbij toezicht te houden om daadwerkelijke naleving van de instructies te verzekeren.¹³

De grondslag van de zorgplicht vloeit ten dele voort uit de sociaaleconomische situatie van de werkgever jegens de werknemer. Een werknemer heeft namelijk een ondergeschikte en afhankelijke positie ten opzichte van de werkgever. Daarnaast is de zeggenschap van de werkgever over de werkplek en de bevoegdheid om de werknemer aanwijzingen te geven van belang.¹⁴ Wat in redelijkheid mag worden verwacht van de werkgever ter concrete invulling van diens zorgplicht is steeds afhankelijk van de omstandigheden van het geval.¹⁵ De Kelderluik-criteria kunnen hierbij enige houvast bieden om tot een verscherping van de zorgplicht te komen.¹⁶

Wanneer het Kelderluik-arrest wordt toegespitst op een eventuele verwijtbaarheid, zijn de volgende criteria van belang bij het bepalen van de omvang van de zorgplicht:

- De aard van de werkzaamheden die worden verricht;
- De kenbaarheid van het gevaar bij zowel werkgever als werknemer;
- De te verwachten oplettendheid en voorzichtigheid van de werknemer;
- De bezwaarlijkheid van de te treffen voorzorgsmaatregelen door de werkgever.

¹¹ HR 12 december 2008, *ECLI:NL:HR:2008:BD3129*, r.o. 3.5.2

¹² Inspectie SZW <<https://www.inspectieszw.nl>> (onder het kopje 'Contact' 'Melden en aanvragen', klik op 'Brochure')

¹³ HR 9 februari 2007, *ECLI:NL:HR:2007:AZ6526* (Elba II). In dit arrest vond het argument van de werkgever dat de werknemer zélf het nemen van de hem opgedragen veiligheidsmaatregelen niet nodig had gevonden, geen kracht naar het oordeel van de HR.

¹⁴ HR 22 januari 1999, *NJ* 1999, 534 (Reclassering Nederland/S.) r.o. 3.3.

¹⁵ HR 14 april 1978, *NJ* 1979, 245 (Messaoudi/Hoechst) onder punt II onderdeel C

¹⁶ HR 5 november 1965, *NJ* 1966, 136 (Kelderluik) onder cassatiemiddel B

Hieruit kan worden geconcludeerd dat naarmate een arbeidssituatie gevaarlijker is, meer van de werkgever gevergd kan en mag worden krachtens zijn zorgplicht.

Overtreding van de geschreven normen houdt niet zonder meer in dat een werkgever zijn zorgplicht heeft geschonden. De aanwezigheid van geschreven normen, zoals de Arbowet, speelt een rol bij de beantwoording van de vraag welke risico's de werkgever behoort te kennen. Indien met betrekking tot een specifiek gevaar veel voorschriften bestaan, zal eerder verondersteld worden dat de werkgever bekend is met dit gevaar. Daarnaast dient de werkgever zelf actief onderzoek te verrichten naar de risico's binnen de specifieke werkomgeving. De werkgever dient hiervoor bijvoorbeeld vaktechnische publicaties te raadplegen. De zorgplicht strekt zich hiermee uit tot risico's die de werkgever kent óf behoort te kennen.¹⁷ Ten aanzien van deze risico's dient de werkgever maatregelen te treffen teneinde verwezenlijking te voorkomen. Bovendien dient de werkgever door behoorlijke inspectie zich ervan te vergewissen dat zijn werktuigen en gereedschappen in goede staat verkeren en niet onveilig zijn. Dit geldt met name wanneer het betreffende voorwerp grote veiligheidsrisico's met zich meebrengt of wanneer deze van een derde is verkregen via bijvoorbeeld inlening of huur.¹⁸ Tegenwoordig wordt van een werkgever verwacht dat hij zich op de hoogte stelt van de risico's die verbonden zijn aan bijvoorbeeld het gebruik van machines, het werken met gevaarlijke stoffen en aan bepaalde productieprocessen, kortom: alles in de bedrijfsvoering wat mogelijk de gezondheid van de werknemers zou kunnen schaden.¹⁹

2.2.2. Artikel 5 Arbowet: vaststelling Risico-inventarisatie en Evaluatie (RI&E)

Artikel 5 Arbowet verplicht de werkgever schriftelijk een RI&E vast te leggen. Hierin wordt een beschrijving gegeven van alle gezondheids- en veiligheidsrisico's binnen een bedrijf, alsmede van de omvang van de risico's. Daarnaast dient de RI&E een plan van aanpak te bevatten waarin wordt beschreven hoe deze risico's worden voorkomen dan wel worden opgelost.²⁰ Aan een RI&E worden een aantal belangrijke eisen gesteld:

- Een RI&E moet op schrift staan en compleet zijn. Voorkomen dient te worden dat werkzaamheden, afdelingen, functies of bepaalde groepen dan wel individuele werknemers over het hoofd worden gezien;
- Een RI&E moet betrouwbaar en actueel zijn conform de stand van de wetenschap en algemeen erkende regels der techniek;
- In de RI&E dient aandacht te worden besteed aan bijzondere groepen werknemers – voor zover in de onderneming aanwezig – waarbij gedacht kan worden aan jeugdigen, thuiswerkers en zwangere werknemers.
- Het Pva dient te beschrijven hoe geconstateerde tekortkomingen kunnen worden verholpen waarbij de prioriteitsstelling van de maatregelen wordt weergegeven;
- De RI&E dient het gewenste niveau van de interne deskundigheid weer te geven;
- De RI&E dient advies te geven omtrent de omvang en vaardigheden van de bedrijfshulpverlening organisatie;
- De RI&E dient te beschrijven hoe de toegang van werknemers tot een arbeidsdeskundige is geregeld. Daarbij dient de RI&E door elke werknemer te kunnen worden ingezien.²¹

¹⁷ HR 25 juni 1993, *NJ* 1993, 686

¹⁸ HR 20 januari 2006, *ECLI:NL:HR:2006:AT6013* (Cementpomp) r.o. 3.5.1 en 3.5.2

¹⁹ Deze conclusie kan worden getrokken op basis van verscheidene uitspraken van de HR, waaronder: HR 29 april 1983, *NJ* 1984, 19, r.o. 4.7 | HR 6 april 1990, *NJ* 1990, 573 (Janssen/Nefabas) | HR 25 juni 1993, *NJ* 1993, 686 (Cijssouw/De Schelde) | HR 5 november 2004, *ECLI:NL:HR:2004:AP1463* (Lozerhof/Van Duyvenbode)

²⁰ RI&E <www.rie.nl> (onder het kopje 'informatie voor bedrijven')

²¹ Dossier Risico inventarisatie en Evaluatie (RI&E) 2012, p. 19 en 20

Deze verplichtingen vloeien voort uit de Arbowet, waarbij de artikelen 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14 en 33 het belangrijkste kader vormen. Krachtens het Arbobesluit gelden overigens nadere verplichtingen voor de beschrijving van bepaalde risico's. Zo gelden bijvoorbeeld aanvullende eisen ten aanzien van de RI&E met betrekking tot bepaalde groepen werknemers en het werken met gevaarlijke stoffen.²²

Een gecertificeerde Arbodienst dan wel deskundige toetst of de RI&E in overeenstemming is met de werkelijke en actuele situatie binnen het bedrijf, of de laatste normen en richtlijnen zijn gebruikt en of alle risico's in kaart zijn gebracht. Tevens brengt deze advies uit omtrent het plan van aanpak. De Arbodienst / deskundige zendt eveneens het resultaat van de toetsing aan de ondernemingsraad of Personeelsvertegenwoordiging om instemming te verkrijgen.²³

Een onderneming kan kiezen of voor de uitvoering van de RI&E al dan niet externe ondersteuning wordt ingehuurd. Volledige uitbesteding aan de Arbodienst is daarentegen niet meer mogelijk, omdat de preventiemedewerker (zie paragraaf 2.2.5) een bijdrage moet leveren aan de RI&E. Deze medewerking bevordert dat een RI&E aansluit bij het bedrijf. Op die manier worden de specifieke risico's en gevaren in beeld gebracht, zodat de te treffen maatregelen in het Pva aansluiten bij de werkwijze van de onderneming. Door middel van een RI&E wordt getracht de risico's voor het bedrijf en het personeel terug te dringen. Een RI&E dient antwoord te geven op de volgende zes vragen:

1. Hebben zich in het verleden ongevallen voorgedaan binnen dit bedrijf?;
2. Wat kan er op dit moment fout gaan binnen het bedrijf waardoor ongevallen kunnen plaatsvinden?;
3. Hoe groot is de kans dat dit ook daadwerkelijk gebeurt?;
4. Hoe kunnen de risico's dan wel de schade indien het toch misgaat worden beperkt?;
5. Welke maatregelen dienen hiervoor te worden getroffen en hoe worden deze doorgevoerd?;
6. Op welke manier kunnen de maatregelen blijvende uitkomst bieden?

Risico's impliceren niet enkel de aanwezigheid van gevaarlijke situaties. In beginsel bepalen de omstandigheden en de aanwezigheid van personen dan wel objecten in de directe omgeving van de gevaarbronnen of de gevaren zich kunnen ontwikkelen tot een risico. Indien bijvoorbeeld geen personen worden blootgesteld aan de gevaren, kan ook geen sprake zijn van nadelige effecten ten aanzien van de gezondheid of veiligheid van deze personen. Het risico zal daarmee klein tot nihil zijn.²⁴

Het Pva beschrijft welke maatregelen worden getroffen teneinde de geïnventariseerde risico's aan te pakken. Hierbij wordt tevens aangegeven binnen welke termijn de maatregelen dienen te worden uitgevoerd. Per maatregel kan verder worden aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering hiervan, wat het budget is voor het realiseren van de maatregel, wat de beoogde uitkomst is en welke begin- en eindtermijnen gelden.

Actualiseren

De RI&E en het Pva dienen te worden geactualiseerd indien sprake is van een van de volgende situaties:

- Het wijzigen van bedrijfsprocessen;
- De verandering van de manier van risicobeheersing;
- De verandering van de stand der techniek;
- De verandering van de arbodienstverlening;
- De aanwezigheid van nieuwe afspraken in de betreffende Arbocatalogus.

²² Zie in dezen bijvoorbeeld artikel 2.5, 2.28 en 3.5 onder c van het Arbeidsomstandighedenbesluit

²³ RI&E <<http://www.rie.nl>> (Onder het kopje 'Informatie voor bedrijven', 'Toetsen van uw RI&E')

²⁴ Dossier Risico inventarisatie en Evaluatie (RI&E) 2012, p. 6

2.2.3. Artikel 8 Arbowet: voorlichting omtrent arbeid en risico's

De werkgever heeft de verplichting om aan werknemers voorlichting en onderricht te geven omtrent veilig en gezond werken. Voorlichting en onderricht hebben als doel het gedrag van de werknemers te beïnvloeden: het is gewenst dat zij zich verantwoord gedragen en daarmee de juiste veiligheids- en gezondheidsmaatregelen nemen. Het kan hierbij gaan om het gebruik van arbeidsmiddelen of persoonlijke beschermingsmiddelen, het correct omgaan met gevaarlijke stoffen en het toepassen van veilige werkwijzen. Werknemers zijn verplicht deel te nemen aan voorlichting en onderricht. In de voorlichting moet ook aandacht worden gegeven aan de maatregelen om risico's te voorkomen dan wel te beperken en aan de wijze waarop deskundige bijstand in het bedrijf is geregeld. Een bedrijf moet aan kunnen tonen dat voorlichting en onderricht heeft plaatsgevonden. Hiervoor dient geregistreerd te worden wie welke voorlichting of instructie heeft bijgewoond. Een bijzondere vorm van voorlichting is een toolboxmeeting. Dit is een officiële bijeenkomst van het personeel waarbij een bepaald veiligheidsaspect uit de dagelijkse werkzaamheden onder de aandacht wordt gebracht. Hierbij wordt bijvoorbeeld gesproken over recente (bijna-)ongevallen.²⁵

2.2.4. Artikel 9 Arbowet: melding arbeidsongevallen

Zoals reeds genoemd, is in de Arbowet de verplichting voor de werkgever opgenomen om arbeidsongevallen direct te melden aan de Inspectie. Deze meldingsplicht geldt niet enkel ten behoeve van eigen werknemers, maar tevens voor personen die onder gezag van de werkgever werkzaam zijn. Hierbij kan gedacht worden aan uitzendkrachten. Bij melding wordt alle van belang zijnde informatie opgenomen. Op grond van deze informatie wordt besloten of het ongeval al dan niet wordt onderzocht. Indien dit het geval is, dient de situatie ter plaatse zoveel mogelijk ongewijzigd te blijven. Op die manier kan de inspecteur zich een goed beeld vormen omtrent de situatie ten tijde van het ongeval. Middels het onderzoek wordt getracht de toedracht en oorzaak van het ongeval vast te stellen. Tevens wordt onderzocht of het ongeval het gevolg is geweest van één of meer overtredingen van de wettelijke bepalingen. Indien hiervan sprake is, maakt de Inspectie een ongevallenboeterapport op. Bij ongevallen met een dodelijke afloop wordt bekeken of overtreding van een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Wanneer dit het geval is, wordt een proces-verbaal opgemaakt. Middels het onderzoek wordt gekeken of de werkgever inzake verwijtbaar heeft gehandeld.²⁶

2.2.5. Artikel 13 Arbowet: deskundige bijstand

In artikel 13 van de Arbowet ligt de verplichting van de werkgever om zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen bij te laten staan door één of meer deskundige werknemers. Met de deskundige werknemer, als bedoeld in artikel 13 Arbowet, wordt een preventiemedewerker bedoeld.²⁷ Dit is een deskundige medewerker die de werkgever bijstaat in de uitvoering van de arbeidsomstandigheden op het gebied van preventie en bescherming. De preventiemedewerkers zijn onder meer belast met:

- a. Het verlenen van bijstand bij het verrichten en opstellen van de RI&E, als bedoeld in artikel 5 Arbowet;
- b. Het adviseren aan of nauw samenwerken met de ondernemingsraad dan wel personeelsvertegenwoordiging inzake genomen en de te nemen maatregelen, gericht op een zo goed mogelijk Arbobeleid;
- c. De uitvoering van de maatregelen die voortvloeien uit de RI&E, dan wel medewerking daaraan verlenen.²⁸

²⁵ Voorlichting <arbobeleid.arbozone.nl> (onder 'Artikelen' 'Voorlichting')

²⁶ Inspectie SZW <<https://www.inspectieszw.nl>> (onder het kopje 'Contact, 'Melden en aanvragen', klik op Brochure)

²⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 29 515, nr. 127, p. 138

²⁸ Artikel 13 lid 7 sub a t/m c van de Arbeidsomstandighedenwet

De wet geeft verder geen duidelijkheid omtrent het feit wat een interne preventiemedewerker moet kennen en kunnen. Er wordt enkel gesteld dat deze 'deskundig' dient te zijn. De basis voor de vaststelling van deze benodigde deskundigheid vloeit voort uit de RI&E van het bedrijf. Gelet op de aard en omvang van deze risico's wordt in de getoetste RI&E bepaald wat het deskundigheidsniveau in het bedrijf dient te zijn om de beschermings- en preventietaken uit te kunnen voeren. Voornoemde deskundige bijstand is noodzakelijk bij de dagelijkse bedrijfsvoering en dient naar behoren te worden verleend. Om het begrip 'naar behoren' nader in te kunnen vullen, worden enkele criteria genoemd die in de volgende vragen zijn terug te vinden:

1. Beschikken de preventiemedewerkers en andere deskundigen over voldoende deskundigheid, ervaring en uitrusting om de bijstand op een goede manier te kunnen verlenen?;
2. Is het aantal preventiemedewerkers en overige deskundigen voldoende?;
3. Hebben de deskundigen voldoende tijd om hun taken goed uit te kunnen voeren?;
4. Vindt de organisatie op een goede manier plaats?

Op basis van deze vragen kan een werkgever vaststellen welke maatregelen hij (nog) dient te nemen om te kunnen voldoen aan het voorschrift dat de bijstand 'naar behoren moet worden verleend'. Een beschrijving van deze maatregelen dient te worden opgenomen in de RI&E, inclusief de vaststelling van het deskundigheidsniveau van de preventiemedewerker.²⁹

2.3. Werknemersverplichtingen krachtens de Arbowet

De zorgplicht omtrent de arbeidsomstandigheden ligt in beginsel bij de werkgever. De werknemer heeft echter ook verplichtingen op grond van de Arbowet. Zo is een werknemer verplicht de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen met betrekking tot de arbeid. Daarbij dient hij naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid alsmede van die van andere betrokken personen.³⁰ Meer in het bijzonder is de werknemer verplicht om:

- a. Arbeidsmiddelen en gevaarlijke stoffen op de juiste wijze te gebruiken;
- b. De hem ter beschikking gestelde persoonlijke beschermingsmiddelen op de juiste wijze te gebruiken en na gebruik op de daartoe bestemde plaats op te bergen;
- c. De op de arbeidsmiddelen aangebrachte beveiligingen niet te veranderen of buiten noodzaak weg te halen en voornoemde beveiligingen op de juiste wijze te gebruiken;
- d. Medewerking te verlenen aan het voor hem georganiseerde onderricht (de werkgeversverplichting van artikel 8 Arbowet);
- e. De door hem opgemerkte gevaren voor de veiligheid of gezondheid direct ter kennis te brengen aan de werkgever of degene die feitelijk met de leiding is belast;
- f. De werkgever en andere deskundige personen (als bedoeld in artikel 13 en 14 Arbowet) en de arbodienst – indien nodig – bij te staan bij de uitvoering van hun verplichtingen en taken op grond van de Arbowet.

In de Arbowet is voorzien in verschillende vormen van sanctionering bij niet-naleving van de verplichtingen. De sancties zijn afhankelijk van het soort voorschrift.³¹

Opmerking verdient dat alle voornoemde bepalingen en verplichtingen eveneens voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn 'Veiligheid en gezondheid van werknemers'.³² Deze Kaderrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Arbowetgeving en ziet toe op de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

²⁹ Dossier Preventiemedewerker, Maart 2009 (geraadpleegd via <www.arbokennisnet.nl> onder 'Arbobeleid' 'Preventiemedewerker')

³⁰ Artikel 11 van de Arbeidsomstandighedenwet

³¹ Van Drongelen en Fase 2013, p. 181

³² Richtlijn 89/391/EEG

2.4. Handhavingsbeleid Arbowet

Het Handhavingsbeleid van de Arbowet wordt gekenmerkt door het toepassen van bestuurlijke boetes en korte handhavingstrajecten. Deze wijze van interveniëren wordt gebruikt indien sprake is van ernstig gevaar voor personen of indien overtredingen als direct beboetbaar zijn aangewezen. In welke situaties de Inspectie welk instrument kan inzetten, is vastgelegd in wet- en regelgeving.³³

Dit is afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en van het feit of sprake is van herhaalde overtredingen, ook wel recidive genoemd.

Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW-wetgeving

De Arbowet wordt grotendeels bestuursrechtelijk gehandhaafd. Op 1 januari 2013 is de Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden.³⁴

De belangrijkste vernieuwingen in de wetgeving zijn: hogere boetes, hogere straffen bij herhaalde overtreding, stillegging van het bedrijf, een last onder dwangsom en afdoening zonder tussenkomst van de rechter. Daarmee is het Strafrecht ten aanzien van de naleving van de Arbowet nog slechts gereserveerd voor ernstige overtredingen, die zijn aangewezen als economische delicten in de zin van de Wet op de Economische delicten. Het betreft:

- a. Overtredingen van of krachtens artikel 6 Arbowet: het niet nemen van maatregelen ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken;
- b. Overtredingen krachtens artikel 16 lid 10 Arbowet, voor zover als strafbaar feit aangewezen;
- c. Overtreding van artikel 28 lid 6 en artikel 28a lid 6 Arbowet: het opzettelijk niet-naleven van een bevel tot stillegging van werk;
- d. Overtreding van artikel 32 Arbowet: handelen of nalaten in strijd met de Arbowet indien daardoor mogelijk levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers ontstaat of te verwachten is.

Artikel 10 Arbowet (voorkomen van gevaar voor derden) wordt niet langer als strafbaar feit aangemerkt. Daarnaast wordt bij herhaalde recidive eveneens niet langer strafrechtelijk gehandhaafd. Uit ervaringen is namelijk gebleken dat strafoplegging door de rechter niet heeft geleid tot een strengere sanctietoepassing dan de bestuursrechtelijke sancties bij recidive. Herhaalde recidive van de Wet Arbeid Vreemdelingen, de Arbeidstijdenwet en de Arbowet is om die reden overgeheveld naar het Bestuursrecht.³⁵

Handhaving door de Inspectie bij overtredingen die tevens kunnen leiden tot ongevallen

Krachtens de vernieuwde wetgeving kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie typen overtredingen³⁶:

1. Een zware overtreding (ZO), oftewel een overtreding die in de bijlage als ZO is aangemerkt en waarvoor direct een boete wordt gegeven;
2. Een overtreding met directe boete (ODB), oftewel een overtreding die in de bijlage als ODB is aangemerkt en waarvoor direct een bestuurlijke boete wordt gegeven. Daarnaast geldt als overtreding met directe boete de overtreding die de directe aanleiding is geweest voor een melding plichtig arbeidsongeval als bedoeld in artikel 9 Arbowet;
3. Een overige overtreding (OO), oftewel een overtreding die in de bijlage als OO is aangemerkt en waarvoor eerst een waarschuwing wordt gegeven of een eis wordt gesteld en pas in tweede instantie, nadat is geconstateerd dat de betreffende tekortkoming niet is opgeheven, wordt overgegaan tot boeteoplegging.

³³ Denk aan de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet Arbeid Vreemdelingen etc.

³⁴ Staatsblad 2012, 462

³⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 33 207, p. 19

³⁶ Artikel 1 Staatscourant 2012, 24962 (Beleidsregel Boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving)

De zwaarte van de sanctie – waaronder de hoogte van de boete – neemt toe naarmate de ernst van de overtreding. Elke overtreding kent een eigen handhavingstraject. In paragraaf 3.3 worden de sancties beschreven op de overtredingen die hebben geleid tot een arbeidsongeval.

Zware Overtredingen (ZO)

Dit betreffen werkzaamheden en situaties die doorgaans ernstig gevaar (kunnen) opleveren voor personen. Bij constatering van een zware overtreding met direct gevaar voor werknemers, zegt de inspecteur direct een boete aan. Tevens wordt veelal een bevel tot stillegging gegeven, waardoor de werkzaamheden dienen te worden gestaakt.

Overtredingen met directe boete (ODB)

Bij dergelijke overtredingen dient direct een sanctie te worden opgelegd. Het betreft werkzaamheden en situaties die geen direct gevaar opleveren voor personen, maar wel de onveiligheid van werknemers vergroten dan wel het werk van de Inspectie belemmeren. Dergelijke feiten hebben betrekking op:

- Het ontbreken van vakbekwaamheid / bevoegdheid van werknemers om bepaalde werkzaamheden te verrichten die in de regelgeving als risicovol worden omschreven;
- Het nalaten van het treffen van risico verminderende handelingen en/of maatregelen in risicovolle situaties;
- Het nalaten van het doen van verplichte meldingen aan de Inspectie;
- Bepaalde onmisbare basisvoorzieningen

Overige overtreding (OO)

Hierbij gaat het om werkzaamheden en situaties die niet om directe maatregelen vragen. Tevens is hierbij géén sprake van onveiligheid van personen. Desondanks bepaalt de wet dat dergelijke overtredingen dienen te worden opgeheven. Dit kan het geval zijn indien het Pva ontbreekt bij de RI&E. Deze typen overtredingen kunnen middels een waarschuwing of eis worden opgeheven. De Inspecteur geeft hierbij aan binnen welke termijn dit dient te geschieden. Na afloop van deze termijn vindt controle plaats. Indien de overtreding niet is opgeheven, kan de Inspecteur alsnog overgaan tot het opleggen van een boete.

2.5. Arbocatalogi

De wetgeving bestaat voor een belangrijk deel uit doelvoorschriften, die het vereiste beschermingsniveau aangeven. Daarentegen wordt in de wet niet aangegeven hoe dergelijke niveaus kunnen worden bereikt. De Arbocatalogi kunnen hierbij uitkomst bieden. In een Arbocatalogus is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het verkrijgen en behouden van een veilige en gezonde werkomgeving neergelegd. Hierin staan dan ook de gemaakte afspraken over de wijze waarop binnen een bepaalde branche of sector de voorschriften van de overheid worden uitgevoerd. Men kan hierbij denken aan beschrijvingen van de te gebruiken technieken en methoden, praktische oplossingen, normen ten aanzien van veilig en gezond werken en praktische handleidingen.

Arbocatalogi worden getoetst door de Inspectie, doch niet uitvoerig, omdat de overheid ervan uitgaat dat werkgever en werknemers goed in staat zijn een professionele Arbocatalogus te realiseren.

De Inspectie hanteert hierbij – kort samengevat – de volgende toetsingscriteria:

- Is beschreven voor welke branche / welk bedrijf de catalogus is bedoeld?;
- Worden alle werkgevers en werknemers binnen dit werkgebied vertegenwoordigd in de catalogus?;
- Is de catalogus beschikbaar en kenbaar voor alle betrokkenen?;
- Is de catalogus begrijpelijk, logisch en niet strijdig met de wet?;
- Wordt bij navolging van de inhoud van de catalogus voldaan aan de doelvoorschriften van de Arbowet?³⁷

Vanwege de actualiteit kan het voorkomen dat aanpassingen moeten worden verricht aan de Arbocatalogus. Deze kunnen zo verstrekkend zijn dat de bijgestelde versie opnieuw ter toetsing moet worden voorgelegd aan de Inspectie. De onderneming dient zelf deze noodzaak te beoordelen en hier al dan geen gevolg aan te geven.

Goedgekeurde Arbocatalogi vormen voor de Inspectie het referentiekader bij de handhaving. Daarmee mogen bedrijven er in beginsel van uitgaan dat ze bij naleving van de maatregelen uit de Arbocatalogus voldoen aan de betreffende wettelijke verplichting.³⁸ Het opstellen van de Arbocatalogus zelf is daarentegen geen wettelijke verplichting.

2.7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt weergegeven krachtens welke wetten en regelingen de Inspectie handhavend kan optreden inzake overtredingen die al dan geen aanleiding zijn geweest voor een arbeidsongeval. Dit juridisch kader is van belang om uiteindelijk een antwoord te kunnen formuleren op de centrale vraag.

In onderstaand schema wordt overzichtelijk weergegeven welke werkgevers- en werknemersverplichtingen bestaan krachtens de Arbowet om risico's en ongevallen te voorkomen. Overtreding van één der verplichtingen leidt tot handhaving en veelal boeteoplegging door de Inspectie.

³⁷ Van Dijk 2009 en <www.inspectieszw.nl> (onder 'Onderwerpen' 'Veiligheid en Gezondheid' 'Arbocatalogi')

³⁸ Bijlage bij Kamerstuk 17050, nr. 414, p. 7 en 8

Verplichting	Inhoud
Artikel 3 Arbowet: zorgplicht werkgever	De werkgever dient in ieder geval zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Concrete invulling van de zorgplicht is steeds afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
Artikel 5 Arbowet: vaststelling RI&E met Pva	Hierin wordt een beschrijving gegeven van alle gezondheids- en veiligheidsrisico's binnen een bedrijf, alsmede van de omvang van de risico's. Het Pva beschrijft hoe deze risico's worden opgelost dan wel voorkomen. De RI&E dient tijdig te worden geactualiseerd.
Artikel 8 Arbowet: voorlichting en onderricht	Een bedrijf moet aan kunnen tonen dat voorlichting en onderricht ten aanzien van veilig en gezond werken heeft plaatsgevonden. Hiervoor dient geregistreerd te worden wie welke voorlichting of instructie heeft bijgewoond.
Artikel 9 Arbowet: verplichte melding arbeidsongevallen	Dit betreft ongevallen die voortkomen uit het verrichten van arbeid, waardoor een werknemer in het ziekenhuis wordt opgenomen, blijvend letsel oploopt of overlijdt. De werkgever dient direct melding te doen van deze ongevallen.
Artikel 13 Arbowet: deskundige bijstand	De werkgever dient zich te laten bijstaan door één of meer deskundige werknemers (preventiemedewerker) bij de naleving van zijn verplichtingen.
Artikel 11 Arbowet: werknemersverplichtingen	Een werknemer is verplicht de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen met betrekking tot de arbeid. Daarbij dient hij naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid alsmede van die van andere betrokken personen.
Arbocatalogi	Dit is géén wettelijke verplichting, maar vormt wel het referentiekader voor de handhavingsactiviteiten van de Inspectie. Hierin staan de gemaakte afspraken over de wijze waarop binnen een bepaalde branche of sector de voorschriften van de overheid omtrent veiligheid worden uitgevoerd.
Handhavingsbeleid Arbowet Inspectie	Dit beleid wordt toegepast door de Inspectie bij handhavingsactiviteiten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen overtredingen, waarbij de sanctie afhankelijk is van de ernst van de overtreding.

Hoofdstuk 3. Risico's op ongevallen en aansprakelijkheid in de praktijk

In 2013 heeft bij Reiling een arbeidsongeval plaatsgevonden. Het betrof een ongeval waarbij de betrokkene bezig was met een uitzonderlijke reparatie van een maaikorf (arbeidsmiddel³⁹). Hierbij werd gekozen voor een instabiele oplossing om de maaikorf te borgen. Bij het aandraaien van een bout kantelde de maaikorf met ietsel tot gevolg. Naar aanleiding hiervan vond behandeling en opname in het ziekenhuis plaats. De Inspectie heeft ten aanzien van dit ongeval een boete opgelegd aan Reiling vanwege een overtreding van artikel 16 lid 10 Arbowet j° artikel 7.5 lid 5 Arbobesluit, waarin is bepaald dat montage en demontage van een arbeidsmiddel op veilige wijze dient plaats te vinden, met inachtneming van de eventuele aanwijzingen van de fabrikant. Deze overtreding is beboetbaar gesteld in artikel 9.9b lid 1 onder g van ditzelfde besluit.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de praktijksituatie, waarbij voornoemd ongeval de leidraad vormt. In paragraaf 3.1 wordt weergegeven welke werkzaamheden onder meer worden verricht bij Reiling. In paragraaf 3.2 worden de risico's van deze werkzaamheden beschreven die kunnen leiden tot ongevallen en waarmee tevens een kans bestaat op verwijtbaar handelen van de onderneming. De gevolgen van deze risico's worden in paragraaf 3.3 beschreven. In paragraaf 3.4 wordt weergegeven hoe de praktijksituatie er momenteel uitziet: welke maatregelen treft Reiling ter voorkoming van ongevallen en de eventuele daarmee gepaard gaande verwijtbaarheid. Paragraaf 3.5 beschrijft het oordeel van de Inspectie ten aanzien van het hierboven beschreven ongeval. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 3.6.

3.1. Werkzaamheden van de organisatie

Reiling is gevestigd te Bedrijvenpark het Chijnsgoed. Reiling fungeert als parkmanager en verricht enkele recycling- en handelsactiviteiten op het Bedrijvenpark. Daarnaast is zij onder andere actief in de Grond- Weg en Waterbouw (hierna aan te duiden als GWW). Als recycling- en handelsbedrijf houdt Reiling zich bezig met de recycling van met name groenafval en biomassa en de handel in zand- en teelaarde. De activiteiten die Reiling uitvoert op het gebied van GWW, sloop en gladheidsbestrijding vinden niet op het bedrijvenpark zelf plaats, maar daarbuiten.⁴⁰ Wat betreft groen-recycling worden diverse groensoorten verwerkt tot producten als groencompost en biomassa. Reiling is actief als hoofdaannemer op projecten in de GWW, waarbij personeel en materieel ingezet wordt voor het verplaatsen van grond, het plaatsen van riolering, het aanleggen van wegen, bodemsanering en gladheidsbestrijding.

Het ene afval dient weer als grondstof voor een ander proces, waardoor alle afvalstromen optimaal worden benut. Dit wordt gedaan middels verscheidene werkzaamheden, waaronder het zeven en scheiden naar kwaliteit en soort, biologisch reinigen, opmengen, shredderen en composteren door middel van omzetting / beluchting. Shredderen is het klein maken van verschillende soorten afvalstoffen door middel van machines. Door middel van dit proces kan bijvoorbeeld weer biomassa of groencompost worden geproduceerd.⁴¹ Zie ook bijlage 2. Teneinde alle voornoemde werkzaamheden te kunnen verrichten, wordt veel gebruik gemaakt van arbeidsmiddelen. Dergelijke arbeidsmiddelen variëren van eenvoudige gereedschappen tot machines en installaties. Hierbij kan men denken aan brekers en sorteermachines om het afval te kunnen verkleinen dan wel sorteren. Daarnaast worden fysieke werkzaamheden verricht door onder andere monteurs

³⁹ Artikel 1 lid 3 onder h van de Arbeidsomstandighedenwet

⁴⁰ Zie bijlage 1: gespreksverslag de heer van Gompel

⁴¹ <www.reilingsterksel.nl> (Onder 'Bedrijvenpark' 'Processen').

en straatmakers. Er zijn eveneens verscheidene werknemers van Reiling in dienst als chauffeur, waarbij laad- en loswerkzaamheden worden verricht.

3.2. De risico's van de werkzaamheden die kunnen leiden tot ongevallen

Bij de werkzaamheden die worden verricht bij Reiling, kunnen de volgende risico's ontstaan die aanleiding kunnen vormen voor een ernstig arbeidsongeval en een eventuele – daarmee gepaard gaande – verwijtbaarheid van de werkgever:

- Valgevaar;
- Verkeersongevallen op het bedrijfsterrein;
- Ongevallen tijdens laad- en loswerkzaamheden;
- Ongevallen bij of als gevolg van wegwerkzaamheden;
- Contact met vallende objecten;
- Contact met bewegende delen van een machine;
- Beknelling tussen een machine;
- Blootstelling aan gevaarlijke stoffen;
- Bedwelming door mestgassen;
- Bedelving onder een massa;
- Ondeugdelijkheid dan wel ongeschiktheid van arbeidsmiddelen;
- Struikelen of uitglijden;
- Contact met elektrische apparatuur;
- Vermoeidheid medewerkers / chauffeurs;
- Ongevallen in verband met winterse weersomstandigheden (met name bij gladheidbestrijding);
- Aanrijdgevaar;
- Slipgevaar (met name bij gladheidbestrijding).⁴²

3.3. De gevolgen van (de risico's op) arbeidsongevallen

Een arbeidsongeval kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokken personen en voor het bedrijf waar zij werkzaam zijn. Arbeidsongevallen kunnen leiden tot letsel of kunnen zelfs dodelijk zijn. Het lichamelijk letsel als gevolg van een arbeidsongeval kan ertoe leiden dat de betrokkene zijn beroep tijdelijk of levenslang niet meer kan uitoefenen. Daarnaast kunnen arbeidsongevallen ook voor het bedrijf aanzienlijke gevolgen teweegbrengen. Dergelijke gevolgen hebben onder meer betrekking op kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van de betrokken werknemer, materiële kosten (zoals beschadigde machines, installaties of voertuigen), productieverlies, juridische kosten en immateriële schade. Bij dit laatste kan men denken aan imagoschade bij klanten of motivatieverlies bij het personeel.⁴³ De kosten voor een werkgever met betrekking tot een afzonderlijk arbeidsongeval zijn afhankelijk van de duur van het verzuim, stillegging van het werk, een schadeclaim van de werknemer, een boete van de Inspectie en proceskosten.

Arbeidsongevallen betreffen veelal overtredingen van de Arbowetgeving. Krachtens artikel 32 Arbowet is het de werkgever verboden handelingen te verrichten of na te laten in strijd met voornoemde wet of de daarop berustende bepalingen indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs moet weten, levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers ontstaat of te verwachten is. Ten aanzien van dergelijke handelingen

⁴² Bij het formuleren van deze risico's is aansluiting gezocht bij de verscheidene Arbocatalogi die van toepassing zijn op Reiling en bij documenten van het Ministerie van Sociale Zake en Werkgelegenheid betreffende de risico's in bepaalde branches. Denk hierbij aan afvalrecycling, bedwelming door mestgassen, gevaarlijke stoffen, bestrating, wegenbouw, de Arbocatalogus mechanisch loonwerk en de Arbocatalogus hoveniers en groenvoorziening. Voornoemde documenten zitten gebundeld in een map, die beschikbaar is gesteld voor de werknemers van Reiling.

⁴³ Ybema en Jettinghoff, 2007

en/of overtredingen kan de Inspectie handhavend optreden op basis van het in hoofdstuk 2 besproken toetsingskader. Dit worden ook wel bestuurlijke sancties genoemd. Deze sancties worden in de volgende paragrafen toegelicht.

3.3.1. Bestuurlijke sancties

Bestuurlijke sancties worden krachtens artikel 5:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna aan te duiden als: Awb) gedefinieerd als 'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak'. Overtredingen worden krachtens artikel 5:1 Awb gezien als gedragingen in strijd met enig wettelijk voorschrift. Ingevolge lid 3 van dit artikel kunnen dergelijke overtredingen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen, zoals een B.V.

In 1998 is in de Arbowet de bestuurlijke boete geïntroduceerd. De bestuurlijke boete wordt gezien als bestraffende sanctie en is gericht op leedtoevoeging aan de overtreder.⁴⁴ Voorafgaand aan de bestuurlijke boete kan een waarschuwing of eis in combinatie met een eventuele stillegging worden opgelegd.

3.3.1.1. Stillegging van de werkzaamheden

Indien sprake is van gevaar voor werknemers en daarmee van een risico op een ongeval, zal bij zware overtredingen in de meeste gevallen – naast het opleggen van een boete – direct worden overgegaan tot stillegging van werk krachtens artikel 28 Arbowet. De werkzaamheden worden in dat geval voor ten hoogste drie maanden gestaakt.

3.3.1.2. De bestuurlijke boete

De Inspectie kan krachtens artikel 34 Arbowet een bestuurlijke boete opleggen. Deze bevoegdheid bestaat bij het constateren van overtredingen die directe aanleiding zijn geweest voor een ernstig arbeidsongeval, voor zware overtredingen en voor overtredingen met directe boete, zoals beschreven in paragraaf 2.4.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met een punitief karakter. Het stelt strenge eisen aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit. Daarnaast moet de verwijtbaarheid van het beboetbare feit bij het opleggen van de boete worden betrokken. Dit volgt onder meer uit de Awb en de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Het Bestuursorgaan – bijvoorbeeld de Inspectie – mag dus geen bestuurlijke boete opleggen voor zover de overtreding niet aan de overtreder te verwijten valt.⁴⁵ De verwijtbaarheid ontbreekt indien is komen vast te staan dat de overtreder de maximale van hem te vergen zorg heeft betracht ter voorkoming van de overtreding. Dit wordt ook wel gezien als de schulditsluitingsgrond: 'afwezigheid van alle schuld'. Indien een werkgever een beroep op deze schulditsluitingsgrond wil laten slagen, dient deze aan te kunnen tonen dat hij instructies heeft gegeven aan het personeel en dat sprake was van voldoende toezicht op de naleving van de voorschriften die voortvloeien uit de Arbowet. De werkgever dient dit zelf aannemelijk te maken.⁴⁶

Voor elke soort overtreding is een zogeheten 'boetenormbedrag' vastgesteld. Dit is het uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de boete. Daarnaast wordt gekeken naar de bedrijfsgrootte, de ernst van de gevolgen, de nakoming van diverse verplichtingen en of sprake is van recidive. Dit alles kan resulteren in verhoging dan wel verlaging van de boete.

Boetenormbedrag

Krachtens artikel 1 lid 3 van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna aan te duiden als: Beleidsregel) worden bij de

⁴⁴ Damen e.a. 2013, par. 13.3

⁴⁵ Artikel 5:41 van de Algemene Wet Bestuursrecht

⁴⁶ Damen e.a. 2013, par. 15.5.3

berekening van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 33 lid 1 en 2 en artikel 34 Arbowet zeven categorieën normbedragen onderscheiden, te weten:

1. het 1e normbedrag € 340,-;
2. het 2e normbedrag € 750,-;
3. het 3e normbedrag € 1.500,-;
4. het 4e normbedrag € 3.000,-;
5. het 5e normbedrag € 4.500,-;
6. het 6e normbedrag € 9.000,-;
7. het 7e normbedrag € 13.500,-;

In afwijking van bovenstaande normbedragen is een boetenormbedrag ad. € 50.000,- opgenomen voor het niet onverwijld melden van een ernstig arbeidsongeval aan de Inspectie, waardoor geen nader onderzoek mogelijk is naar de toedracht van het ongeval en dus niet kan worden nagegaan of al dan geen overtreding heeft plaatsgevonden.⁴⁷

Correctie van boetebedragen op bedrijfsgrootte

Indien bij een onderneming 500 of meer werknemers werkzaam zijn, betaalt deze onderneming 100% van het boetenormbedrag bij constatering van de overtreding. Voor minder grote dan wel kleine bedrijven geldt dat zij een bepaald percentage van voornoemd bedrag dienen te betalen. Het betreft hierbij het totaal aantal vaste, tijdelijke en ingeleende werknemers op dat moment. Voor Reiling als onderneming, waar circa 34 werknemers werkzaam zijn, geldt een percentage van 30% van het normbedrag krachtens lid 8 onder c van voornoemde Beleidsregel. Het op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag is het uitgangspunt voor de verdere boeteberekening.

Verhoging van de boete

Krachtens lid 10 leiden de volgende factoren tot een verhoging van het op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag bij de berekening van de op te leggen boete:

1. Bij een arbeidsongeval dat leidt tot de dood waarbij overtreding van de Arbowetgeving de directe aanleiding was van het ongeval, worden de boetenormbedragen van de daaraan ten grondslag liggende overtredingen vermenigvuldigd met vijf;
2. Bij een arbeidsongeval dat leidt tot blijvend letsel of ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9 lid 1 Arbowet worden de boetenormbedragen vermenigvuldigd met vier;
3. In het geval van zware overtredingen (ZO), wordt het normbedrag vermenigvuldigd met twee.

Matiging van de boete

Op grond van lid 11 kunnen één van de volgende factoren aanwezig zijn die leiden tot verlaging van het op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag:

1. Indien een werkgever aantoont dat deze alle risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd, een veilige werkwijze heeft ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van de Arbowet, deugdelijke voor de arbeid geschikte arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld en de verdere nodige maatregelen heeft getroffen, wordt de boete gematigd met één derde;
2. Indien een werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de boete gematigd met nog een derde;
3. Indien de werkgever bovendien aantoont dat deze adequaat toezicht heeft gehouden, wordt géén bestuurlijke boete opgelegd.

⁴⁷ Artikel 1 lid 3 onderdeel b van de Beleidsregel Boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving

De bewijslast ten aanzien van de matigingsgronden rust op de werkgever. Het betreft hier een cumulatief stelsel: als de werkgever niet aan kan tonen aan de eerste matigingsgrond te hebben voldaan, komt de tweede matigingsgrond niet meer aan de orde bij de verdere beoordeling.

3.3.2. Strafrechtelijke aansprakelijkheid

Artikel 32 Arbowet is het kernartikel met betrekking tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever inzake ernstige arbeidsongevallen. Indien sprake is van een arbeidsongeval met dodelijke afloop dan wel zwaar lichamelijk letsel, geeft de bevoegde Officier van Justitie opdracht tot het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek ex. Artikel 32 Arbowet al dan niet in combinatie met artikel 307 respectievelijk artikel 308 Wetboek van Strafrecht (dood door schuld respectievelijk letsel door schuld). Als de Inspecteur van oordeel is dat dergelijke aanwijzingen voorhanden zijn, wordt het arbeidsongeval onverwijld gemeld aan de Officier van Justitie. Deze geeft dan verder leiding aan het onderzoek en beslist uiterlijk binnen dertien weken of inzake strafrechtelijk zal worden vervolgd.⁴⁸ In dat geval komt de zaak voor de strafrechter die een oordeel dient te geven inzake de verwijtbaarheid (schuld). Onder schuld wordt veelal aanmerkelijke onvoorzichtigheid, (ernstige) onzorgvuldigheid of roekeloosheid verstaan. Het gaat erom dat – in dit geval – een werkgever zorgvuldiger had kunnen en moeten handelen.⁴⁹ Daarbij worden de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de aard en de ernst van het feit meegewogen, zoals tevens het geval was bij de strafzaak inzake het arbeidsongeval dat in 2010 bij Reiling heeft plaatsgevonden.

3.3.3. Schadeclaim van de werknemer

Zoals kort genoemd in paragraaf 2.2.1 geldt voor de werkgever ook een civielrechtelijke zorgplicht op grond van artikel 7:658 BW. Deze zorgplicht reikt in de meeste gevallen verder dan de zorgplicht krachtens de Arbowet. Indien een werknemer schade lijdt als gevolg van schending van de zorgplicht, is de werkgever aansprakelijk voor de daaruit ontstane schade. Voornoemde zorgplicht beoogt géén absolute waarborg te scheppen voor de bescherming van werknemers. De grens ligt bij hetgeen redelijkerwijs van een werkgever verwacht kan worden ter voorkoming van ongevallen.⁵⁰ De Hoge Raad heeft de laatste jaren in haar uitspraken een strenge invulling aan voornoemde zorgplicht gegeven, waardoor niet snel meer wordt aangenomen dat een werkgever hieraan heeft voldaan. De omvang van de zorgplicht wordt steeds per afzonderlijk geval beoordeeld, waarbij wordt gekeken naar de concrete omstandigheden van het geval. De inzet van de meest effectieve maatregel ter voorkoming van de schade, de eigen kennis, ervaring en verantwoordelijkheid van de werknemer, het geven van instructies alsmede het houden van toezicht hierop, de ervaring met betrekking tot dagelijkse werkzaamheden en de ernst van de gevolgen zijn factoren die hierin worden meegewogen.⁵¹ Als een werkgever onder de aansprakelijkheid van dit artikel wil uitkomen, dient hij aan te tonen dat:

- Aan de zorgplicht is voldaan;
- Geen causaal verband bestaat tussen schending van de zorgplicht en de schade;
- De schade in belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer;
- De schade ook zou zijn ontstaan wanneer de werkgever wel aan de zorgplicht zou hebben voldaan.⁵²

⁴⁸ Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet (2014A002)

⁴⁹ Janssen 2012, H. IV onder 17

⁵⁰ HR 10 juni 1983, *ECLI:NL:HR:1983:AG4611*, r.o. 3.5

⁵¹ Zie in dezen HR 5 november 2005, *ECLI:NL:HR:2005:AU3313*, r.o. 3.2.2 (ervaringsfeiten en het geven van instructies), HR 11 april 2008, *ECLI:NL:HR:2008:BC9225*, r.o. 3.5 (het houden van toezicht en de inzet van de meest effectieve maatregel) HR 16 mei 2003, *ECLI:NL:HR:2003:AF7000*, r.o. 3.3 (kennis en ervaring werknemer)

⁵² Kooten 2012, H. VII onder punt 29

3.4. De praktijksituatie ten aanzien van het voorkomen van ongevallen en verwijtbaarheid

Er heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de maatregelen die Reiling reeds treft om een veilige werkomgeving te creëren en ongevallen en een eventueel daarmee gepaard gaande verwijtbaarheid te voorkomen. De bedrijfsvoering van Reiling wordt beheerst door een integraal managementsysteem (IMS). Het IMS dient als basis voor de volledige bedrijfsvoering. Hier valt tevens het voldoen aan de wet- en regelgeving en relevante richtlijnen onder. Het IMS van Reiling behelst een breed scala aan certificeringen, waaronder de VCA**-certificering. Middels deze certificering worden de vereisten die voortvloeien uit de VCA**-richtlijn en de Arbowetgeving gewaarborgd. In de VCA**-richtlijn is een checklist Veiligheid, Gezondheid en Milieu Aannemers opgenomen (verder te noemen: checklist), waarin voornoemde vereisten worden omschreven.⁵³

Reiling beschikt tevens over een handboek waarin het IMS wordt beschreven. Middels het document '30302 IMS beschrijving VCA' (zie bijlage 3) wordt de link gelegd tussen de checklist en het door Reiling opgezette veiligheidssysteem. Uit dit document blijkt hoe Reiling concreet invulling geeft aan de eisen die worden gesteld krachtens de checklist, die weer voortvloeien uit de Arbowetgeving. Hierbij worden tevens talloze registraties vastgelegd om de veiligheidsaspecten te kunnen waarborgen. Deze registraties worden jaarlijks in enkele honderden mappen gearhiveerd ten behoeve van het IMS.

In het kader van het ongeval dat in 2013 heeft plaatsgevonden, zijn door Reiling de relevante registraties beschikbaar gesteld. Op basis van een beschouwing van deze registraties is inzicht verkregen in de maatregelen die Reiling in de praktijk heeft getroffen om dit specifieke ongeval te voorkomen. Deze maatregelen kunnen worden onderverdeeld in de onderstaande thema's. Volledigheidshalve wordt verwezen naar bijlage 4 waarin alle maatregelen volledig zijn uitgewerkt.

VGM-beleid

Reiling is, zoals hierboven genoemd, VCA** gecertificeerd. VCA staat voor VGM (Veiligheid Gezondheid en Milieu) Checklist Aannemers en is bedoeld voor aannemers die bij opdrachtgevers werkzaamheden verrichten die risicovol zijn of waarbij sprake is van risicovolle omstandigheden. Daarnaast zijn twee V&G-functionarissen in dienst. Alle rollen en functies binnen Reiling geven tezamen invulling aan de eisen die worden gesteld vanuit de certificeringen en wetgeving.

De VGM-aspecten worden stelselmatig beoordeeld en verbeterd.

Risicobeheer

Reiling beschikt over een RI&E met Pva, waarin eveneens aandacht wordt besteed aan het werken met arbeidsmiddelen. Daarnaast vinden regelmatig VGM-overleggen en toolboxmeetings plaats met betrekking tot veilig en gezond werken. Middels vele documenten wordt aangegeven wat van werknemers wordt verwacht en hoe zij dienen om te gaan met veiligheidsaspecten en risico's die zich kunnen voordoen. Voornoemde documenten worden aan alle werknemers ter beschikking gesteld. Alle te ondernemen acties worden vastgelegd in een actieplan dat maandelijks wordt gemonitord.

Daarnaast worden ongewone situaties vastgelegd en besproken met de werknemers. Zij worden eveneens middels verscheidene documenten op de hoogte gesteld van arbeidsrisico's. Tot slot is Reiling ook proactief ten aanzien van veilig en gezond werken als het gaat om andere huurders op het bedrijvenpark.

Opleiding en organisatie

Naast de V&G-functionarissen zijn bij Reiling drie preventiemedewerkers in dienst. Werknemers van Reiling worden gestimuleerd tot het ondergaan van keuringen en het verbreden van kennis. Verder wordt door middel van onder meer een opleidingsplan de

⁵³ Reiling beschikt over deze checklist. De checklist VCA versie 2008/5.1 is eveneens te raadplegen via <www.vca.nl> onder 'Documentatie'

veiligheid en deskundigheid van zowel de werknemers als de werkomgeving gewaarborgd.

In de door Reiling opgestelde functiematrix is bovendien vastgelegd wat van de betreffende werknemer wordt verwacht.

Arbeidsmiddelen en (persoonlijke) beschermingsmiddelen

(Nieuwe) medewerkers worden zeer zorgvuldig geïnstrueerd omtrent de werkzaamheden die zij dienen te verrichten. Hierbij worden persoonlijke beschermingsmiddelen uitgereikt. Omtrent deze beschermingsmiddelen heeft Reiling een beleid opgesteld. Daarnaast houdt Reiling toezicht op het gebruik van de eigen beschermingsmiddelen door onderaannemers.

Bij de inkoop van arbeidsmiddelen richt Reiling zich op de laatste stand der techniek. Na aanschaf vindt periodieke keuring van alle arbeidsmiddelen plaats.

Voorbereiding op noodsituaties

Reiling beschikt over vele voorzieningen met betrekking tot noodsituaties en het creëren van een veilige werkomgeving. Tevens worden regelmatig werkplekinspecties uitgevoerd. Middels geboden, verboden en een VGM-kaart worden bezoekers en werknemers op de hoogte gesteld van de geldende regels en een noodactieplan.

Uit de evaluatie van de RI&E, uitgevoerd door een Veiligheidskundige, blijkt dat Reiling veel aandacht besteedt aan arbeidsomstandigheden, veiligheid en milieu. Deze aspecten worden dan ook voortdurend onder de aandacht gebracht bij de bedrijven waar zij mee samenwerkt op het bedrijvenpark en bij de projecten die door Reiling worden uitgevoerd.

3.5. Het oordeel van de Inspectie omtrent het ongeval van 2013

Ondanks alle voornoemde maatregelen en omstandigheden heeft de Inspectie middels een beschikking een boete opgelegd aan Reiling ad. €10.800,-. Het niet naleven van de verplichting zoals genoemd in het begin van dit hoofdstuk vormt een overtreding van artikel 16 lid 10 Arbowet krachtens artikel 33 lid 2 van diezelfde wet. De beslissing van de Inspectie komt op het volgende neer:

De betreffende werknemer was bezig met de reparatie van een maaikorf. (zie figuur 1). Hij diende hiertoe enkele moeren aan te draaien. De precieze werkzaamheden waren niet eerder uitgevoerd door de betrokken werknemer. De maaikorf lag al enige tijd op metalen bokken, met een houten balk eronder ter ondersteuning van de maaikorf. De houten balk was niet mechanisch vastgemaakt om te voorkomen dat deze kon verschuiven. De betreffende werknemer werkte op dat moment alleen en had aan de voorzijde al enkele moeren vastgemaakt. Bij het aandraaien van de moeren aan de achterkant, is de werknemer aan de andere kant van de houten balk gaan staan. Hij stak zijn linkerarm door de spijlen heen om de moeren aan te kunnen draaien. Bij het kracht zetten, verschoof de houten balk enigszins waardoor de maaikorf instabiel werd en de houten balk wegduwde, waardoor de maaikorf is gevallen. De werknemer wilde met zijn rechterarm de maaikorf nog tegenhouden en zijn linkerarm tussen de spijlen uittrekken. Dit mocht echter niet baten, waardoor hij letsel opliep aan zijn linkerarm.



Figuur 1.

Uit onderzoek is gebleken dat het arbeidsmiddel niet stabiel en stevig was geplaatst. Dit heeft gevaar opgeleverd voor de werknemer en dit gevaar heeft zich verwezenlijkt. Hiermee is sprake van een overtreding, waarvoor een boete kan worden opgelegd. De hoogte van de boete dient te worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de

mate van verwijtbaarheid, zo nodig rekening houdend met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Inzake betreft het een overtreding van de zesde categorie met een boetenormbedrag van €9.000,-. Gelet op de omvang van de onderneming is dit bedrag vermenigvuldigd met 30%. Dit bedrag is daarop met vier vermenigvuldigd (op basis van een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 1 lid 10 van de Beleidsregel), waardoor de boete kan worden vastgesteld op €10.800,-

In de zienswijze van Reiling wordt aangevoerd dat de overtreding niet aan haar kan worden verweten op grond van de volgende omstandigheden: de gebruikershandleiding van de fabrikant schrijft geen bepaalde werkmethode voor bij het stabiliseren van de maaikorf. De door het slachtoffer gehanteerde werkwijze heeft geleid tot het gevaar dat de maaikorf instabiel kon worden. Deze situatie is door het slachtoffer zelf gecreëerd. Het slachtoffer heeft zelf ook verklaard dat hij de maaikorf in de kraan had kunnen hangen en derhalve wist hoe hij veilig had moeten werken. Daarnaast beschikt Reiling over een RI&E waarin het juiste gebruik van machines en gereedschap in overeenstemming met de gebruiksaanwijzing van de fabrikant vermeld staat. Het slachtoffer is opgeleid tot preventiemedewerker. Tevens worden toolboxmeetings georganiseerd waarin ook aandacht wordt besteed aan de LMRA.

Het slachtoffer beschikt over voldoende kennis over veiligheidsonderwerpen en er werd toezicht gehouden op de werkzaamheden van het slachtoffer.

Hieromtrent heeft de Inspectie verklaard dat verwijtbaarheid geen bestanddeel betreft van de bepalingen die het opleggen van een boete voorschrijven. In beginsel hoeft de verwijtbaarheid dan ook niet te worden aangetoond en kan een boete worden opgelegd indien vaststaat dat artikel 7.5 lid 5 van het Arbobesluit is overtreden.

Bij het bepalen van de hoogte van de boete zijn matigingsgronden aan de orde. (Volledigheidshalve verwijs ik hiervoor naar paragraaf 3.3.1.2). In de RI&E zijn de specifieke risico's van de werkzaamheden die door het slachtoffer werden verricht niet opgenomen. Hierin staat enkel vermeld dat machines en gereedschappen in overeenstemming met de gebruiksaanwijzing van de fabrikant dienen te worden gebruikt. In de aanwijzing wordt vermeld dat de maaikorf dient te worden gestabiliseerd. De fabrikant schrijft echter geen bepaalde werkmethode voor het stabiliseren voor. De verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid van de werknemers is daarentegen in de Arbowet primair bij de werkgever gelegd. Derhalve dient de keuze voor de te volgen werkwijze niet ter beoordeling aan de werknemer te worden overgelaten, docht behoort de werkgever voorafgaand aan de werkzaamheden maatregelen voor te schrijven die erop gericht zijn risico's te voorkomen dan wel te beperken. Noch uit het boeterapport, noch uit de zienswijze is hiervan gebleken. Dat het slachtoffer een zekere mate van deskundigheid en ervaring bezit, doet aan de verantwoordelijkheid van de werkgever niets af. Hiermee is niet gebleken dat voorafgaand aan de werkzaamheden de risico's voldoende zijn geïnventariseerd, een veilige werkwijze is ontwikkeld en verdere nodige maatregelen zijn getroffen. De Inspectie heeft op grond van bovenstaande dan ook geconcludeerd dat niet is voldaan aan de eerste matigingsgrond. Gelet op het cumulatieve karakter van de matigingsgronden, wordt niet toegekomen aan de vraag of voldoende instructie is gegeven en of voldoende toezicht werd gehouden op naleving van de instructies. Reiling is hiermede niet in aanmerking gekomen voor matiging van de boete.⁵⁴

⁵⁴ Ongevalse rapportage betreffende het ongeval d.d. 12 november 2013, Reiling Sterksel B.V.

3.6. Conclusie

Bij de werkzaamheden die worden verricht bij Reiling, kunnen uiteenlopende risico's ontstaan die aanleiding kunnen vormen voor een ernstig arbeidsongeval en een eventuele verwijtbaarheid van de werkgever. Dergelijke ongevallen kunnen leiden tot ernstige gevolgen. Men kan denken aan letsel, overlijden en vele vormen van financiële kosten.

De boeteoplegging van de Inspectie krachtens artikel 34 Arbowet is een belangrijk gevolg van (de risico's op) arbeidsongevallen. Het onderstaande schema kan worden gehanteerd bij de berekening van de boete. In de Bijlage behorend bij de Beleidsregel is per overtreding terug te vinden welk normbedrag hierbij wordt toegepast.

Normbedrag van € 340,- t/m € 13.500,-	Afhankelijk van de overtreding
Normbedrag € 50.000,-	Het niet onverwijld melden van een ernstig arbeidsongeval aan de Inspectie
Correctie op bedrijfsgrootte	Gezien het aantal werknemers van Reiling, geldt een correctie van 30% op het normbedrag
Verhoging van de boete	- Vermenigvuldiging met 5 bij een ongeval dat leidt tot de dood - Vermenigvuldiging met 4 bij een ongeval dat leidt tot blijvend letsel/ziekenhuisopname - Vermenigvuldiging met 2 in geval van zware overtredingen
Matiging van de boete	- Matiging van 1/3 bij het inventariseren van alle risico's en ten aanzien daarvan het treffen van noodzakelijke maatregelen - Matiging met <i>nóg</i> 1/3 bij het geven van voldoende instructies - Geen boete bij adequaat toezicht <i>Indien niet aan de eerste grond is voldaan, is verdere beoordeling niet aan de orde.</i>

Indien sprake is van gevaar voor werknemers en daarmee van een risico op een ongeval, zal bij zware overtredingen in de meeste gevallen – naast het opleggen van een boete – direct worden overgegaan tot stillegging van werk krachtens artikel 28 Arbowet.

Overige gevolgen	
Strafrechtelijke aansprakelijkheid	Bij overtreding van artikel 32 Arbowet i.c.m. artikel 307 / 308 Wetboek van Strafrecht. De strafrechter laat zich uit omtrent de verwijtbaarheid van de werkgever
Civielrechtelijke aansprakelijk	Claim van de werknemer krachtens artikel 7:658 BW bij schade als gevolg van schending van de zorgplicht

Om een veilige werkomgeving te creëren en voornoemde reacties te voorkomen, treft Reiling zeer uiteenlopende maatregelen. Middels vele documenten en certificeringen worden de eisen die worden gesteld vanuit de Arbowetgeving getracht te waarborgen.

Hoofdstuk 4. De praktijk in vergelijking met de juridische verplichtingen

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat Reiling een onderneming betreft waarbij de kans op arbeidsongevallen vrij groot is. Zij treft dan ook uiteenlopende maatregelen om een zo veilig en gezond mogelijke situatie te creëren voor haar werknemers. De Inspectie is echter van oordeel dat Reiling een verwijt kan worden gemaakt inzake het arbeidsongeval dat in 2013 heeft plaatsgevonden.

In dit hoofdstuk wordt bekeken welke gevaarlijke situaties zich kunnen voordoen en welke verplichtingen een werkgever krachtens wet en jurisprudentie heeft ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van de werknemers, waardoor de reikwijdte van de verwijtbaarheid kan worden aangegeven. Naar aanleiding van deze vergelijking kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraag en kunnen aanbevelingen worden gedaan omtrent het voorkomen dan wel beperken van de reacties van de Inspectie.

4.1. Verplichtingen op grond van jurisprudentie

Hieronder volgen verscheidene uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (verder te noemen: de Afdeling) inzake arbeidsongevallen die zich hebben voorgedaan tijdens de uitoefening van werkzaamheden. In al deze uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat de boete terecht is opgelegd wegens verwijtbaar handelen aan de zijde van de werkgever.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 9 februari 2005

In deze uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat artikel 3.16 Arbobesluit (het voorkomen van valgevaar) geen opzet of schuld als bestanddeel van de overtreding bevat. Dit geldt eveneens voor andere bepalingen uit het Arbobesluit. In beginsel mag dan van de verwijtbaarheid van de overtreding worden uitgegaan. Indien een werkgever betoogt dat hem ter zake van die overtreding geen enkel verwijt valt te maken en hij in dat verband 'afwezigheid van alle schuld' aanvoert, zal dit door hem aannemelijk moeten worden gemaakt.⁵⁵

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 18 april 2007

In deze zaak is een boete opgelegd wegens een arbeidsongeval waarbij de betreffende werknemer tijdens het verrichten van werkzaamheden aan het dak van een woning van dit dak is afgevallen. In hoger beroep heeft de werkgever aangevoerd dat het arbeidsongeval haar niet verweten kon worden. Zij betoogt dat in haar bedrijf veel aandacht wordt geschonken aan de veiligheid bij het uitvoeren van werkzaamheden en aan het geven van instructies aan werknemers omtrent het onderkennen en beperken van risico's. Dit wordt bewerkstelligd door onder meer het houden van toolboxmeetings. Tevens hebben al haar werknemers veiligheidscursussen gevolgd. Dat desondanks het ongeval heeft plaatsgevonden, is volgens de werkgever geheel te wijten aan de betrokken werknemer.

De Afdeling heeft hiertoe overwogen dat een werkgever slechts geen verwijt te maken valt indien is komen vast te staan dat sprake was van voldoende feitelijk toezicht op de werkzaamheden van de werknemer. Het antwoord op de vraag wanneer hiervan sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan gedacht worden aan de aard van de werkzaamheden, de ervaring van de werknemer en zijn positie in het bedrijf. Het feitelijke toezicht dient van dusdanige aard te zijn dat de werknemers hierdoor gestimuleerd worden om zich aan de veiligheidseisen te houden.

De Afdeling is van oordeel dat – in dit geval – geen sprake was van voldoende feitelijk toezicht door de werkgever. Dat de werknemers voorafgaand aan eerdere

⁵⁵ ABRvS 9 februari 2005, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5521*, r.o. 2.6.

werkzaamheden instructies met betrekking tot veiligheid hebben gekregen en dat zij allemaal cursussen hebben gevolgd op het gebied van veiligheid, laat volgens de Afdeling onverlet dat sprake dient te zijn van voldoende feitelijk toezicht. In dit geval bestond wegens het ontbreken van het feitelijk toezicht geen stimulans voor de werknemers om zich aan de veiligheidseisen te houden, waardoor de boete terecht was opgelegd.⁵⁶

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 16 mei 2007

In deze zaak heeft de Inspectie een boete opgelegd wegens een arbeidsongeval, waarbij de betreffende werknemer bekneld is geraakt tussen de lamellen van een transportband. Het ongeval vond plaats toen de werknemer een kaartje wilde pakken dat van één van de plateaus tussen de bewegende delen van de transportband was gevallen, terwijl de transportband doordraaide. De werkgever heeft hiertoe aangevoerd dat haar geen verwijt kon worden gemaakt. Zij was – naar eigen zeggen – niet op de hoogte van de onveiligheid van de transportband, omdat deze al twintig jaar werd gebruikt zonder dat zich eerder ongevallen hadden voorgedaan. Bovendien was zij bij een door de Arbodienst uitgevoerde risico-inventarisatie en bij inspectiebezoeken door de Inspectie niet gewezen op de gevaarlijke situatie bij de transportband. Voorts heeft zij aangevoerd dat haar werknemers instructies hadden gekregen ten aanzien van de werkzaamheden en dat toezicht werd gehouden op de naleving van de veiligheidsvoorschriften.

Uit het ongevallenboeterapport is gebleken dat de voorkant en de zijkant van de transportband niet beveiligd waren tegen beknellingsgevaar. De afdeling heeft hiertoe overwogen dat de omstandigheid dat de transportband al twintig jaar wordt gebruikt zonder dat zich ongevallen hebben voorgedaan, niets afdoet aan de in de wet gestelde beveiligingseisen. Hiermee is zij tot de conclusie gekomen dat de onderneming niet al hetgeen dat redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om het ongeval te voorkomen. Het is aan de werkgever om ervoor te zorgen dat de bepalingen uit de Arbowetgeving worden nageleefd en deze kan zich niet aan die verantwoordelijkheid onttrekken door zich erop te beroepen dat de Arbodienst en Inspectie het gevaar niet hebben onderkend.⁵⁷

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 30 juli 2008

In deze zaak heeft zich een arbeidsongeval voorgedaan waarbij de betreffende werknemer werkzaamheden verrichtte, bestaande uit het verwijderen van plastic en gekleurd papier uit balen geperst papier. Tijdens de werkzaamheden is de werknemer getroffen door balen papier van een omvallende stapel. Hierdoor liep hij ernstig letsel op. De werkgever heeft betoogd dat haar geen enkel verwijt kon worden gemaakt, omdat zij de risico's had geïnventariseerd en opgenomen in een handboek. Naar aanleiding daarvan had zij maatregelen getroffen. Daarnaast werden voldoende instructies gegeven en was sprake van dagelijks adequaat toezicht.

De Afdeling oordeelde echter dat uit de overgelegde stukken niet is gebleken dat voldoende specifieke maatregelen waren genomen om te voorkomen dat de stapel balen zou omvallen, terwijl het de werkgever bekend was dat dit kon gebeuren. Dat het volgens de werkgever niet werkbaar is om het gebied rond de balen af te screenen, laat onverlet dat zij deze mogelijkheid niet heeft beproefd. De arbeidsplaats was derhalve niet zodanig ingericht dat de daar aanwezige voorwerpen of stoffen geen gevaar voor de veiligheid of de gezondheid opleveren door instorten, verschuiven, omvallen of kantelen. Het feit dat de werkgever en haar werknemers in het bezit zijn van VCA-certificaten en alleen speciaal opgeleide heftruckchauffeurs balen mogen stapelen, betekent niet automatisch dat de risico's voldoende zijn onderkend. Ter zake zijn geen specifieke instructies gegeven, waardoor de boete terecht was opgelegd.⁵⁸

⁵⁶ ABRvS 18 april 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BA3220*, r.o. 2.4.2.

⁵⁷ ABRvS 16 mei 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BA5215*, r.o. 2.5.

⁵⁸ ABRvS 30 juli 2008, *ECLI:NL:RVS:2008:BD8887*, r.o. 2.4.3.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 mei 2010

Bij demontagewerkzaamheden aan een lift is een werknemer met zijn hoofd bekneeld geraakt tussen de bovenkant van de liftkooi en de drempel van de onderkant van de verdiepingsvloer. De betreffende werkgever heeft weliswaar een aantal veiligheidsmaatregelen genomen, doch is niet gebleken dat voldoende specifieke maatregelen waren getroffen om dergelijke ongevallen te voorkomen. De werkgever voerde aan dat de handelwijze van de werknemer niet overeenstemde met de gebruikelijke werkwijze, doch was nergens vastgelegd wat de gebruikelijke werkwijze dan wel inhield. Bovendien was de bij de startwerkbepreking gedane mededeling om op te passen voor beweegbare delen van zodanig algemene aard, dat hieruit niet kon worden afgeleid dat de betreffende werkgever alle maatregelen had getroffen om het ongeval te voorkomen. De beschermende en preventieve maatregelen waren derhalve te algemeen om een bijdrage te leveren ter voorkoming van ongevallen, zoals hier aan de orde. De Inspectie had in deze zaak dan ook terecht een boete opgelegd, aldus de Afdeling.⁵⁹

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 23 februari 2011

In deze zaak bevond de betreffende werknemer zich op de werkvloer van een schaarhoogwerker en bracht die naar de hoogste stand terwijl het toegangshek geopend was. Hij ging vervolgens op de tussenleuning van het leuningwerk van de schaarhoogwerker staan om werkzaamheden uit te voeren. Door de werkzaamheden op deze wijze uit te voeren, bood het leuningwerk geen doelmatige beveiliging om valgevaar te voorkomen, waardoor voornoemde werknemer is gevallen en letsel heeft opgelopen. De werkgever heeft hiertoe aangevoerd dat haar geen verwijt kon worden gemaakt. Zij betoogt dat permanent aandacht wordt besteed aan de veiligheid. De voorschriften zijn echter steeds hetzelfde, omdat in de basis de werkzaamheden altijd hetzelfde zijn. Per project worden daarentegen wel de veiligheidsaspecten besproken die afwijken van de standaardsituatie. Voorts heeft de betreffende werknemer alle noodzakelijke cursussen gevolgd en werd hij steeds per project gewezen op speciale gevaren. De werkgever kan naar haar mening geen verwijt worden gemaakt ten aanzien van het eigenzinnige gedrag van een werknemer die zich niet houdt aan interne voorschriften en gedragsregels, terwijl zij van haar kant al het mogelijke heeft gedaan om gevaarzetting te voorkomen. De rechtbank heeft echter – naar het oordeel van de Afdeling – terecht overwogen dat de werkgever niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij de risico's voldoende heeft geïnventariseerd en op grond daarvan de nodige maatregelen heeft getroffen. Uit de overgelegde documenten volgt namelijk niet dat de risico's vooraf zijn geïnventariseerd. *'De documenten zijn niet gedateerd en daarnaast kan niet worden vastgesteld dat ze afkomstig zijn uit een vooraf opgestelde RI&E. Evenmin heeft de werkgever aangetoond dat zij naar aanleiding van die documenten procedures en voorschriften heeft opgesteld voor het juiste gebruik van schaarhoogwerkers of dat zij haar medewerkers heeft geïnstrueerd over die voorschriften en procedures. Uit de door haar overgelegde registraties van de toolboxmeetings volgt ook niet dat zij de risico's van de werkzaamheden heeft geïnventariseerd en op grond daarvan de nodige maatregelen heeft getroffen, nu die registraties niet zien op het project dat de werknemer uitvoerde en daarnaast uit die registraties niet volgt dat daarin het veilig werken met schaarhoogwerkers is besproken.'*

Voorts leidt het gegeven dat de werknemer veiligheidskursussen heeft gevolgd en dat voor een ieder inzichtelijk is hetgeen hij deed gevaarlijk was niet tot verminderde verwijtbaarheid van de werkgever. Het is aan de werkgever om erop toe te zien dat haar werknemers veilig te werk gaan. In deze zaak bestond derhalve geen reden tot boetematiging.⁶⁰

⁵⁹ ABRvS 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5583, r.o. 2.5.1.

⁶⁰ ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5468, r.o. 2.3.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 13 maart 2013

In verband met de uitbreiding van een bedrijfspand werden door verschillende samenwerkende bedrijven werkzaamheden uitgevoerd, waarbij aanneembedrijf X optrad als hoofdaannemer. Twee door bedrijf A ingeleende werknemers voerden hierbij installatiewerkzaamheden uit op de tweede verdieping. Eén van de werknemers trok een rolsteiger voort en liep achteruit richting de sparing (een in het beton aangebrachte opening ten behoeve van het laten doorvoeren van leidingen) waar hij vervolgens doorheen zakte. De Inspectie heeft hiervoor een boete opgelegd aan bedrijf A, omdat de steigerplanken niet waren vastgemaakt en geen andere voorzieningen waren getroffen om valgevaar te voorkomen. De rechtbank heeft overwogen dat de risico's op de bouwplaats door de verschillende werkgevers gezamenlijk zijn geïnventariseerd en dat tussen bedrijf A en de hoofdaannemer schriftelijk is overeengekomen dat het tot de taak van de hoofdaannemer behoorde maatregelen te treffen om ongevallen door onvoldoende beveiliging en signalering van sparingen in de vloeren van het gebouw te voorkomen en dat hij dagelijks toezicht houdt op de veiligheid.

De Afdeling is van oordeel dat de werkgever niet erin is geslaagd aannemelijk te maken dat haar ter zake geen enkel verwijt te maken viel. Uit het door haar overgelegde document 'Veiligheid Gezondheid en Milieu projectplan (VGM) volgt dat zij vooraf de risico's voor valgevaar heeft geïnventariseerd. De afspraak met de hoofdaannemer ontslaat de betreffende werkgever evenwel niet van haar verplichting zelf ook de nodige maatregelen te treffen. Haar werknemers hebben kennis genomen van het VGM en zijn aldus in het algemeen op valgevaar geattendeerd. De voorman heeft de betreffende werknemer echter niet verteld waar in het bouwwerk sparingen in de vloer aanwezig waren. Naar het oordeel van de Afdeling diende de voorman hem hierop te wijzen dan wel te controleren of de vloer afdoende was afgedekt.

Gelet op het vorenstaande had bedrijf A aldus de risico's van de betreffende werkzaamheden niet voldoende geïnventariseerd en niet de nodige preventieve maatregelen genomen. De omstandigheid dat twaalf keer per jaar een toolboxmeeting wordt gehouden en het bedrijf ISO- en VCA-gecertificeerd is, kan daaraan niet afdoen.⁶¹

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 3 april 2013

Met een vrachtwagen waren stalen rijplaten aangevoerd, die verschilden in lengte en breedte en die in de op de wagen geplaatste container lagen. Nadat de op de rand liggende rijplaten waren opgetild, werd geprobeerd de deuren van de container te openen. Toen dit niet lukte, werd de deursluiting door twee werknemers met een hamer en een stootijzer los geslagen. Hierdoor sloegen de deuren plotseling open, waarbij een werknemer zodanig letsel opliep, dat ziekenhuisopname noodzakelijk was.

De werkgever heeft hiertoe aangevoerd dat de overtreding haar niet te verwijten viel. Volgens haar moet worden gekeken naar de manier waarop een werkgever invulling geeft aan risico-inventarisatie, instructie en toezicht. Het is volgens haar niet uitvoerbaar om altijd vooraf bepaalde specifieke werkzaamheden te onderkennen en daarvoor een RI&E uit te voeren. Haar medewerkers hebben om die reden allemaal een veiligheidskursus gevolgd en werden regelmatig geïnstrueerd. Daarnaast heeft zij een LMRA ingevoerd. Volgens haar geeft zij derhalve voldoende invulling aan de inventarisatie van risico's. De Afdeling is van oordeel dat bovenstaande omstandigheden onverlet laten dat het specifieke risico niet eerder is benoemd en geïnventariseerd en dat ter zake ook niet de nodige maatregelen zijn getroffen. Het 'laden en lossen' werd namelijk pas na het ongeval opgenomen in de RI&E. *'Een wijziging in een bepaalde werkwijze dient daarnaast aanleiding te zijn de risico's daarvan te inventariseren, zoals het risico dat niet goed passende platen door het gewicht van kleinere, erop gestapelde platen klem komen te zitten en tegen de deuren van de container gaan drukken, waardoor gevaar ontstaat bij het openen van de container.'*

⁶¹ ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4006, r.o. 5.2.

Om die reden heeft de Rechtbank terecht geoordeeld dat niet is voldaan aan de eerste matigingsgrond en dat de boete terecht is opgelegd, aldus de Afdeling.⁶²

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 22 mei 2013

Deze zaak betreft een arbeidsongeval dat zich heeft voorgedaan tijdens het uitpakken en verplaatsen van glasplaten uit een houten verpakking. Op enig moment is een houten balk weggevallen, waardoor de glasplaten op de benen van de werknemer terecht zijn gekomen. Ter behandeling werd deze in het ziekenhuis opgenomen.

De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat in de door het betreffende bedrijf opgestelde RI&E het gevaar van het uitladen van glasplaten die niet op glasblokken staan en de werkwijze die daarbij dient te worden toegepast niet waren opgenomen. De werkgever was ervan op de hoogte dat glasplaten soms op andere wijze dan op glasblokken werden aangeleverd. Derhalve diende hij de risico's van het uitladen van glasplaten die niet op glasblokken worden aangeleverd op te nemen in de RI&E. Gelet hierop is geen sprake van het ontbreken van verwijtbaarheid dan wel van verminderde verwijtbaarheid.⁶³

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 31 juli 2013

In deze zaak heeft de Inspectie een boete opgelegd wegens een arbeidsongeval waarbij de betreffende werknemer letsel heeft opgelopen aan zijn hoofd tijdens werkzaamheden op een bouwlocatie. De werkgever betoogt dat zij de risico's voldoende heeft geïnventariseerd. De werkzaamheden waren namelijk opgenomen in de RI&E (inclusief LMRA), het Veiligheids- en Gezondheidsplan en het Veiligheidsboekje. Daarnaast werden instructies met betrekking tot het gebruik van een arbeidsmiddel gegeven aan de werknemers. Volgens de werkgever heeft de werknemer de instructies niet opgevolgd door een ander arbeidsmiddel te gebruiken. Bovendien heeft hij zich zelf in een onverantwoorde situatie begeven en kon het ongeval worden voorkomen indien de werknemer voldoende afstand had genomen.

De Afdeling is van oordeel dat de werkgever hiermee niet aannemelijk heeft gemaakt dat met betrekking tot de specifieke werkzaamheden een inventarisatie heeft plaatsgevonden. De gegeven instructies waren daarnaast onvoldoende concreet, omdat de werknemers niet waren geïnstrueerd welke hijsgereedschappen bij de betreffende werkzaamheden dienden te worden gebruikt. In het geval dat werk op locatie plaatsvindt, dient een aanvullende inventarisatie te worden gemaakt, waarbij de specifieke omstandigheden ter plaatse in aanmerking worden genomen.

Dat de werknemer daarnaast een aandeel had in de toedracht van het ongeval, omdat hij onvoldoende afstand had genomen, maakt niet dat de werkgever ter zake geen enkel verwijt kan worden gemaakt.⁶⁴

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 8 januari 2014

Deze zaak betreft een arbeidsongeval waarbij de betreffende werknemer bezig was met het zagen van rubberen tegels. Op enig moment kwam hij met zijn wijsvinger tegen het draaiende zaagblad, waardoor hij letsel heeft ondervonden.

Het bedrijf heeft hiertoe aangevoerd dat zij de risico's voldoende heeft geïnventariseerd en voldoende maatregelen heeft getroffen om de overtreding te voorkomen. Bij een periodieke risico-inventarisatie- en evaluatie waren geen specifieke risico's aan het licht gekomen voor het gebruik van de zaagmachine. Daarnaast werden voldoende instructies gegeven omtrent veilig werken en werd frequent en adequaat toezicht gehouden op alle projecten. Ter zitting voerde het bedrijf eveneens aan dat zij zich tot het uiterste inspannt op het gebied van veilig werken en op het gebied van Arbobeleid.

De Afdeling oordeelde hieromtrent dat de boete uitsluitend betrekking heeft op het

⁶² ABRvS 3 april 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:BZ7560*, r.o. 4 en 4.2.

⁶³ ABRvS 22 mei 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:CA0645*

⁶⁴ ABRvS 31 juli 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:573*, r.o. 4.2. en 4.3.

ongeval en niet op het door het betreffende bedrijf gevoerde Arbobeleid in het algemeen. De medewerker had in dit geval besloten de zaagmachine te gebruiken voor het snijden van de rubberen tegels, nadat hij eerst had getracht de tegels met een stanleymes door te snijden zoals ook werd geadviseerd door de leverancier van de tegels. Het zagen van rubberen tegels werd echter niet behandeld in de RI&E, waardoor niet werd voldaan aan de eerste matigingsgrond. Het feit dat de medewerker een ervaren medewerker is met voldoende scholingsniveau, maakt niet dat van het bedrijf niet behoeft te worden verwacht dat zij de specifieke risico's inventariseert. Op grond hiervan oordeelde de Afdeling dat de boete terecht was opgelegd.⁶⁵

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 7 mei 2014

In deze zaak is een boete opgelegd ten aanzien van een arbeidsongeval waarbij de betreffende werknemer opdracht had gekregen cilinders van een machine te spuiten. Deze cilinders had hij aan één kant aan een bovenloopkraan opgehangen en aan de andere kant op een steunder met een rol vastgeklemd. Op enig moment viel de stang met de daaraan opgehangen cilinders op de grond, waardoor de werknemer bekneld raakte tussen een van de cilinders en de grond.

De Afdeling overweegt hiertoe dat uit de door de werkgever overgelegde RI&E niet is gebleken dat de risico's van het spuiten van de cilinders vooraf waren geïnventariseerd.

Dit wordt onder meer aangetoond door de instabiele opstelling van de cilinders.

Uit verklaringen is daarnaast gebleken dat de monteurs zelf de te hanteren werkwijze bepalen en dus beslissen hoe de cilinders worden opgehangen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat voor aanvang van de werkzaamheden geen instructies zijn gegeven ten aanzien van het spuiten van de cilinders. De werkwijze was in dit geval voor het slachtoffer kennelijk onvoldoende duidelijk. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de overtreding terecht aan de werkgever kan worden verweten.⁶⁶

4.2. Maatregelen die hebben geleid tot boeteminderung krachtens jurisprudentie

Onderstaande uitspraken hebben geleid tot boetematiging op grond van de maatregelen die door de betreffende onderneming zijn getroffen om ongevallen te voorkomen.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 augustus 2012

In deze zaak ging het om een werknemer die tijdens het tillen van een stalen lekplaat bekneld raakte tussen de lekplaat en een betonnen plateau. De werkgever had volgens de Minister het beknellingsgevaar niet voorkomen of zoveel mogelijk beperkt.

De Afdeling oordeelde hieromtrent echter anders. Zij acht hiertoe van belang dat de werkgever beschermende handschoenen had verstrekt aan haar werknemers. Voor het gebruik van deze handschoenen waren specifieke schriftelijke instructies aanwezig. Verder waren voorzieningen aanwezig, waardoor de lekplaten niet met de handen getild hoefden te worden. Met voornoemde voorzieningen werd getracht beknellingsgevaar te voorkomen. Voorts is gebleken dat alle medewerkers mondeling werden geïnstrueerd over het gebruik van hulpmiddelen. Van de werkgever kon niet worden verwacht dat zij een specifieke instructie zou geven die erop toeziet dat een werknemer zijn vinger of hand niet onder een lekplaat mag steken, omdat algemeen bekend is dat hierdoor verwondingen kunnen optreden. Eveneens is uit het ongevallenboeterapport van de Inspectie gebleken dat toezicht werd gehouden op de werkzaamheden. De werkgever heeft naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk gemaakt dat het ongeval niet voorzienbaar was voor de werkgever, waardoor zich geen overtreding heeft voorgedaan. De Minister heeft derhalve onterecht een boete opgelegd.⁶⁷

⁶⁵ ABRvS 8 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2, r.o. 4.1.

⁶⁶ ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1627, r.o. 4.2.

⁶⁷ ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5967, r.o. 2.5.1.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 12 december 2012

In deze zaak ging het om een werknemer die tijdens het bedienen van een laadklep in strijd met de gebruikshandleiding niet op de daartoe gemarkeerde plaats is blijven staan, waardoor een ongeval is ontstaan. De rechtbank heeft aanleiding gevonden de boete te matigen, omdat de Inspectie de hoogte van de boete onvoldoende had afgestemd op de mate waarin de overtreding aan de werkgever kon worden verweten.

De Afdeling heeft hieromtrent overwogen dat de werkgever een RI&E had vastgesteld. De risico's die zich voor konden doen bij het laden en lossen met de laadklep waren hierin echter niet opgenomen. Het risico dat zich met het ongeval heeft verwezenlijkt, was evenwel zeer voorzienbaar. Op de laadklep was namelijk een afbeelding aangebracht waaruit duidelijk volgde dat de werknemer tijdens het bedienen van de laadklep op een bepaalde plaats diende te blijven staan. Het voornoemd gebrek in de RI&E kon daarom in verminderde mate aan de werkgever worden verweten. Daarnaast was het voor een gebruiker zonder uitvoerige instructie duidelijk hoe de laadklep diende te worden gebruikt. Dit volgde uit de gebruikshandleiding en uit de instructies die de werkgever had gegeven. Ten slotte had de rechtbank terecht overwogen dat de werkgever in mindere mate kon worden verweten geen stelselmatig toezicht te hebben gehouden. De betreffende werknemer was namelijk een ervaren werknemer die reeds twintig jaren in dienst was. Om die reden mocht van hem de nodige kennis en ervaring worden verwacht met betrekking tot de werkzaamheden. Gelet op de omstandigheid dat de verminderde verwijtbaarheid bestond bij zowel de RI&E als het geven van voldoende instructies en het houden van toezicht, heeft de rechtbank de boete terecht tot de helft gematigd.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 18 juni 2014

In deze uitspraak heeft de Afdeling geconcludeerd dat de betreffende onderneming middels de door haar opgestelde RI&E een veilige werkwijze heeft ontwikkeld die voldoet aan de eisen van de geldende regelgeving en dat zij dus de nodige inspanningen heeft verricht om overtreding van de Arbowetgeving te voorkomen. Doordat de Minister aan deze omstandigheid voorbij is gegaan, wordt eenzelfde mate van verwijtbaarheid tegengeworpen als aan een werkgever die in het geheel geen inspanningen heeft verricht. Vanwege het feit dat de onderneming conform de RI&E heeft gehandeld, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval sprake was van een verminderde mate van verwijtbaarheid en dat derhalve de boete diende te worden gematigd met 10%.⁶⁸

Rechtbank Den Haag 9 juli 2014

Het arbeidsongeval in deze zaak vond plaats tijdens werkzaamheden aan een lift, waarbij de betreffende werknemer een stroomschok kreeg van 380 volt. Naar aanleiding van dit ongeval werd een boeterapport opgemaakt en een boete opgelegd.

Het betreffende bedrijf voerde hiertoe aan dat zij zich aan alle instructie- en veiligheidseisen had gehouden. Zij leefde de NEN 3140 norm na en hield startwerkbijeenkomsten met de betreffende werknemer waarbij het diploma en veiligheidspaspoort werden gecontroleerd en waarbij de werknemer verdere instructies kreeg uitgereikt. Daarnaast werden de veiligheidsvoorschriften nader vastgelegd in een VGM-projectplan, waarin tevens een RI&E was opgenomen. Hierin stond het risico van elektrocutie vermeld alsmede de daartoe te treffen maatregelen. Ook werd maandelijks een toolboxmeeting gehouden waarbij algemene en bijzondere onderwerpen aan de orde kwamen en waarbij veiligheidsfilms werden getoond. De rechtbank concludeerde dat, gelet op het voorgaande, aan de eerste matigingsgrond werd voldaan, waardoor de boete met een derde werd gematigd. Daarnaast kwam de rechtbank tot het oordeel dat het bedrijf voldoende veiligheidsinstructies had gegeven. Dit bleek onder meer uit verklaringen, het ondertekende verslag van de startwerkbijeenkomst, de instructies en de toolboxmeetings. Hierdoor werd de boete met nog een derde gematigd.⁶⁹

⁶⁸ ABRvS 18 juni 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:2185*, r.o. 5.1.

⁶⁹ Rb. Den Haag 9 juli 2014, *ECLI:NL:RBDHA:2014:8243*, r.o. 5.4., 5.4. en 6.

4.3. De arbeidshygiënische strategie

Om in aanmerking te komen voor een boetematiging, dient de werkgever zelf aan te tonen dat hij aan de genoemde verplichtingen heeft voldaan. De eerste matigingsgrond noemt het feit dat de werkgever de risico's van de werkzaamheden moet hebben geïnventariseerd. Dit houdt niet in dat de werkgever enkel dient te beschikken over een RI&E, maar dat hij aannemelijk dient te maken dat hij de specifieke risico's van de betreffende werkzaamheden heeft ingeschat. Dit kan ook blijken uit andere omstandigheden. Een RI&E kan immers onvolledig zijn.

De enkele aanwezigheid van een RI&E houdt dus niet automatisch in dat aan dit deel van de eerste matigingsgrond is voldaan.⁷⁰

Daarnaast dient de werkgever aan te tonen dat hij een veilige werkwijze heeft ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van de Arbowetgeving. Hieronder valt mede de zorgplicht van artikel 3 Arbowet. Op grond van de zorgplicht dienen bronmaatregelen vóór te gaan op de toepassing van individuele beschermingsmiddelen.⁷¹ Dit houdt in dat een werkgever allereerst de oorzaak van het probleem dient weg te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan het vervangen van een schadelijke stof voor een veiliger alternatief.

Wanneer bronmaatregelen geen mogelijkheden bieden, moet een werkgever collectieve maatregelen treffen. Dit is bijvoorbeeld het plaatsen van afscherming of een afzuiginstallatie. Indien dergelijke maatregelen geen afdoende oplossing bieden, dienen individuele maatregelen te worden toegepast. De persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals een helm en veiligheidsbril, worden pas ingezet als de vorige drie maatregelen geen effect hebben.⁷²

4.4. Het belang van Arbocatalogi

Zoals genoemd in hoofdstuk twee is het opstellen van een Arbocatalogus niet verplicht. Het heeft daarentegen wel belangrijke voordelen om binnen een bepaalde sector of branche over een dergelijke catalogus te beschikken.

4.4.1. De voordelen van Arbocatalogi

Het eerste voordeel is dat aan goedgekeurde Arbocatalogi een belangrijke waarde wordt toegekend door de Inspectie als het gaat om toezicht en handhaving van de Arbowetgeving. Een Arbocatalogus wordt namelijk als normstellend beschouwd door de Inspectie, waardoor werkgevers die de maatregelen uit de catalogus hebben doorgevoerd in beginsel zullen worden gevrijwaard van de sancties die door de Inspectie kunnen worden opgelegd.

Ten tweede zullen sectoren die over een Arbocatalogus beschikken minder snel gecontroleerd worden door de Inspectie.

Vooropgesteld dient echter te worden dat een Arbocatalogus geen vrijblijvend document is, omdat de werkgever zich aan de normen van de catalogus dient te houden. Indien hiervan wordt afgeweken, moet de werkgever zelf aantonen dat de afwijkende maatregel een voldoende adequate maatregel is die voldoet aan het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de Arbocatalogus. Hiermee kan gesproken worden over een bewijsrisico.

4.4.2. De rol van de Arbocatalogi in de rechtspraak

De volgende twee uitspraken hebben betrekking op de rol van de Arbocatalogi ten aanzien van de handhaving door de Inspectie:

Rechtbank Arnhem 11 februari 2009

In deze zaak heeft de Inspectie een eis tot naleving opgelegd aan een afvalverwijderingsbedrijf ten aanzien van de uitstoot van DME (dieselmotoremissies), wat

⁷⁰ ABRvS 7 mei 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:1627*, r.o. 4.1

⁷¹ Staatscourant 2012, 24962 (Beleidsregel Boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving)

⁷² Stol en Tielenburg e.a. 2011, H. 21.3

een kankerverwekkende stof is. Het betreffende bedrijf maakte geen gebruik van adequate arbeidsmiddelen om de uitstoot van DME te beperken. De eis tot naleving had betrekking op het verminderen van de uitstoot met 70%. Het bedrijf voerde aan dat de uitstoot inmiddels aanzienlijk was teruggebracht tot onder de grenswaarde die in de latere Arbocatalogus was afgesproken. De rechtbank heeft geoordeeld dat het feit dat het bedrijf later maatregelen heeft genomen en later een Arbocatalogus tot stand is gekomen met daarin genoemde grenswaarden, niet maakt dat de eis tot naleving ten onrechte is opgelegd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het niet relevant is dat ná het geconstateerde feit een Arbocatalogus tot stand is gekomen.⁷³

Rechtbank Arnhem 31 juli 2012

Ook in deze zaak betreft het een bedrijf dat werkzaam is in de afvalverwerking. Een werknemer van dit bedrijf is tijdens het legen van een afvalcontainer met zijn arm in het beladingssysteem van een afvalperswagen bekneld geraakt. Naar aanleiding van dit ongeval heeft de Inspectie een bestuurlijke boete opgelegd, vanwege het feit dat het betreffende bedrijf de afvalperswagen niet van zodanige schermen of andersoortige beveiliging zou hebben voorzien dat daarmee gevaar kon worden voorkomen. Het bedrijf heeft hiertegen aangevoerd dat zij alle veiligheidsmaatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs van haar konden worden verwacht. Zij wijst hierbij op de Arbocatalogus die van toepassing is op haar branche: de Arbocatalogus Afvalbranche. Het bedrijf zou alle maatregelen uit deze catalogus hebben opgevolgd die genoemd zijn ten aanzien van het risico van beknellingsgevaar. Zo was de afvalperswagen onder meer voorzien van een CE-markering, vergezeld van een EG-verklaring van overeenstemming en zou deze voldoen aan de toepasselijke Nederlandse en Europese normen. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat de Inspectie inzake ten onrechte een boete heeft opgelegd. Naar haar oordeel heeft het betreffende bedrijf gebruik gemaakt van een deugdelijk arbeidsmiddel en heeft zij duidelijke instructies gegeven omtrent het gebruik daarvan. De rechtbank benoemt daarbij expliciet dat de instructies zijn gegeven op basis van de Arbocatalogus. Het arbeidsongeval is volgens haar met name te wijten aan onvoldoende discipline van de werknemer bij het opvolgen van de veiligheidseisen- en instructies. Van een overtreding van de Arbowet door het betreffende bedrijf is echter geen sprake.⁷⁴

Voorname twee uitspraken maken duidelijk dat het al dan niet exact opvolgen van instructies uit de Arbocatalogus belangrijke gevolgen kan hebben voor een werkgever. Enerzijds kan de correcte opvolging van de voorschriften ervoor zorgen dat minder snel sprake is van een overtreding van de Arbowet. Anderzijds kan het niet correct opvolgen van de instructies er juist toe leiden dat wel een boete wordt opgelegd.⁷⁵

4.5. Conclusie: de reikwijdte van de verwijtbaarheid

Naar aanleiding van bovengenoemde uitspraken blijkt dat de grens van de verwijtbaarheid aan de zijde van de werkgever ver ligt en niet veel afwijkt van de grens van de civielrechtelijke zorgplicht van de werkgever.

De omstandigheden van het geval zijn van belang bij het bepalen van de verwijtbaarheid. Men kan hierbij denken aan kennis en ervaring van de werknemer, het opnemen van werkzaamheden en risico's in een RI&E inclusief LMRA, het geven van instructies, het geven van veiligheidscursussen, het houden van toolboxmeetings en de aanwezigheid van ISO- of VCA-certificaties.

Al deze omstandigheden maken echter niet dat de specifieke risico's van de specifieke werkzaamheden voldoende zijn onderkend. De werkgever moet deze specifieke risico's

⁷³ Rb. Arnhem 11 februari 2009, *ECLI:NL:RBARN:2009:BH3591*

⁷⁴ Rb. Arnhem 31 juli 2012, *ECLI:NL:RBARN:2012:BX3420*, r.o. 5.

⁷⁵ Personeel en Recht nummer 09, september 2014, p. 7 t/m 10

inventariseren en ten aanzien daarvan concrete instructies geven. Zeker wanneer een werkgever op de hoogte is van het feit dat bepaalde werkzaamheden soms op andere wijze worden uitgevoerd, dienen de risico's hiervan onderkend te worden. Ook een wijziging in een bepaalde werkwijze dient aanleiding te zijn voor het opnieuw inventariseren van de mogelijke risico's.

De werkgever dient er daarnaast te allen tijde op toe te zien dat haar werknemers veilig te werk gaan. Dat de Arbodienst- of Inspectie bepaalde gevaren niet hebben onderkend of het feit dat een werknemer een aandeel heeft gehad in de toedracht van het ongeval doet niets af aan de verwijtbaarheid van de werkgever.

De meeste uitspraken van de Raad van State leiden tot een dergelijk oordeel. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt de opgelegde boete gematigd. De gevallen die hebben geleid tot boetematiging hebben veelal betrekking op de aanwezigheid van specifieke instructies ten aanzien van de werkzaamheden waarop eveneens voldoende toezicht wordt gehouden. Indien bepaalde risico's algemeen zeer voorzienbaar zijn, kan dit leiden tot verminderde verwijtbaarheid van de werkgever. Het niet houden van stelselmatig toezicht op deze werkzaamheden kan enkel leiden tot verdere matiging van de boete indien het een zeer ervaren werknemer betreft die deze werkzaamheden uitvoert. Tot slot heeft de afdeling in één uitzonderlijk geval geoordeeld dat startwerkbesprekingen, een VGM-projectplan, een RI&E met beoordeling van de risico's van de specifieke werkzaamheden en toolboxmeetings redenen waren om de opgelegde boete te matigen met een derde. Vanwege het feit dat tevens voldoende instructies werden gegeven, werd de boete met nog een derde gematigd. Het niet inventariseren van de specifieke risico's is daarentegen een omstandigheid die – in vrijwel alle gevallen – zwaarder wordt gewogen en die leidt tot verwijtbaarheid van de werkgever.

Het exact opvolgen van instructies dan wel maatregelen uit de Arbocatalogus kan ervoor zorgen dat minder snel sprake is van verwijtbaarheid van de werkgever en overtreding van de Arbowetgeving. Aan goedgekeurde Arbocatalogi wordt daarnaast belangrijke waarde toegekend door de Inspectie als het gaat om toezicht en handhaving.

Op grond van de hiervoor behandelde uitspraken blijkt dat ten aanzien van de verwijtbaarheid aan de zijde van de werkgever inzake arbeidsongevallen geen algemene rechtsregel kan worden geformuleerd om dergelijke situaties te beoordelen. De omstandigheden van het geval zijn van belang en de verwijtbaarheid dient per afzonderlijk geval te worden beoordeeld. De verwijtbaarheid ontbreekt nooit in zijn geheel, vanwege de risicoaansprakelijkheid aan de zijde van de werkgever. De wet biedt namelijk bescherming aan de werknemer, vanwege zijn afhankelijke en ondergeschikte positie. Dit houdt in dat – indien zich een ongeval voordoet – een werkgever hiervoor vrijwel altijd aansprakelijk is. Risicoaansprakelijkheid is een vorm van aansprakelijkheid die niet gebaseerd is op schuld of verwijtbaarheid, maar op een bepaalde rol, hoedanigheid of kwaliteit. Het arbeidsongeval komt dus voor het risico van de werkgever. Dit is vergelijkbaar met de risicoaansprakelijkheid voor bijvoorbeeld minderjarige kinderen.

Het geven van voldoende specifieke instructies en het houden van feitelijk toezicht kan echter leiden tot boetematiging. Dit houdt in dat de risico's van de specifieke werkzaamheden dienen te worden geïnventariseerd, waarna maatregelen worden getroffen ter voorkoming van deze risico's. Afhankelijk van deze risico's dienen de werknemers voorafgaand aan de werkzaamheden geïnstrueerd te worden omtrent de precieze gevaren. Tot slot dient het feitelijk toezicht op deze werkzaamheden van dusdanige aard te zijn dat werknemers hierdoor gestimuleerd worden om zich aan de gegeven instructies en veiligheidseisen te houden.

In onderstaand schema wordt nog eens overzichtelijk gemaakt welke situaties al dan niet leiden tot verwijtbaarheid van de werkgever.

Omstandigheden / maatregelen	Reactie van de Inspectie (al dan geen verwijtbaarheid en/of boetematiging)
Overtreding bepaling Arbowetgeving	De Inspectie mag in beginsel uitgaan van de verwijtbaarheid van de werkgever. De werkgever dient zélf aannemelijk te maken dat de verwijtbaarheid (gedeeltelijk) ontbreekt
Er worden instructies en cursussen gegeven en er wordt voldoende feitelijk toezicht gehouden	Wel instructies en cursussen, maar geen feitelijk toezicht? → verwijtbaarheid. Werknemers moeten door het feitelijk toezicht in ieder geval gestimuleerd worden om zich aan de veiligheidseisen te houden.
Arbodienst-/Inspectie heeft bepaalde risico's niet onderkend (de door een Arbodienst opgestelde RI&E is bijv. niet volledig)	Dit leidt desondanks tot verwijtbaarheid van de werkgever → moet ervoor zorgen dat bepalingen uit de Arbowetgeving worden nageleefd.
Er zijn VCA-/ISO-certificaten aanwezig	Dit leidt desondanks tot verwijtbaarheid van de werkgever → deze moet specifieke instructies geven ten aanzien van specifieke werkzaamheden.
Er worden toolboxmeetings gehouden, veiligheidscursussen gegeven en er is een RI&E inclusief LMRA aanwezig	Desondanks verwijtbaarheid werkgever indien dergelijke instructies / documenten niet toezien op de specifieke werkzaamheden. De werkgever moet erop toezien dat werknemers veilig werken.
Er is sprake van een wijzing in de werkwijze / werknemers hanteren soms een andere werkwijze	Dit geeft aanleiding om de risico's opnieuw te inventariseren, dan wel de risico's van de andere werkwijzen op te nemen in de RI&E.
De werknemer heeft een aandeel gehad in de toedracht van het ongeval of het betreft een ervaren werknemer	Dit maakt niet dat de werkgever geen verwijt kan worden gemaakt → deze dient de specifieke risico's te inventariseren.
(Ervaren) werknemers bepalen zelf de te hanteren werkwijze (bijv. monteurs, zoals het geval was bij het ongeval van 2013)	Dit leidt tot verwijtbaarheid van de werkgever → het toont aan dat de werkgever de risico's niet heeft geïnventariseerd.
Het ongeval is niet voorzienbaar voor de werkgever, deze geeft tevens voldoende instructies en houdt voldoende toezicht	Dit kan leiden tot het uitblijven van de verwijtbaarheid van de werkgever (er vindt geen overtreding van de Arbowetgeving plaats).
De risico's van de werkzaamheden zijn zeer voorzienbaar voor de betreffende werknemer	Deze risico's hoeven niet per se opgenomen te worden in de RI&E. Indien dit niet is gebeurd, maar het zeer voorzienbare risico's betreft, kan dit leiden tot verminderde verwijtbaarheid.
De betreffende werknemer verricht betrekkelijk eenvoudige werkzaamheden	Omtrent deze werkzaamheden hoeft de werkgever geen uitvoerige instructies te geven. Indien dit inderdaad niet wordt gedaan, kan dit – op basis van de eenvoudige werkzaamheden – toch leiden tot verminderde verwijtbaarheid.
Het betreft een zeer ervaren werknemer	De werkgever hoeft geen stelselmatig toezicht te houden. Indien dit stelselmatig toezicht inderdaad ontbreekt, maar het een zeer ervaren werknemer betreft, kan dit leiden tot verminderde verwijtbaarheid.
Startwerkbeprekingen, VGM-projectplan, RI&E met beoordeling van de risico's van de specifieke werkzaamheden, toolboxmeetings en voldoende instructies	De aanwezigheid van al deze omstandigheden hebben slechts in één uitspraak geleid tot boetematiging (en niet tot het geheel uitblijven van de verwijtbaarheid)
Maatregelen / instructies uit de Arbocatalogi worden exact opgevolgd / nageleefd	Dit kan leiden tot verminderde / geen verwijtbaarheid van de werkgever

Hoofdstuk 5. Conclusies

Vanwege de onbekendheid van Reiling met betrekking tot de reikwijdte van de verwijtbaarheid ten aanzien van arbeidsongevallen, wordt door middel van dit onderzoek een antwoord geformuleerd op de volgende vraag:

Welke maatregelen kan Reiling Sterksel B.V. nemen om sancties opgelegd door de Inspectie-SZW als gevolg van verwijtbaar handelen inzake ernstige arbeidsongevallen te voorkomen dan wel te minimaliseren?

Allereerst heeft een onderzoek plaatsgevonden naar het toetsingskader van de Inspectie dat wordt toegepast bij de handhaving van de Arbowetgeving. Dit toetsingskader is gebruikt om de werkgeversverplichtingen duidelijk weer te kunnen geven. Daarnaast heeft een onderzoek naar de praktijksituatie plaatsgevonden, waarbij de risico's van de werkzaamheden zijn geïnventariseerd. Daarbij is uitgebreid ingegaan op het ongeval dat in 2013 heeft plaatsgevonden. Dit ongeval is gebruikt als leidraad in deze scriptie. In hoofdstuk vier heeft een vergelijking plaatsgevonden tussen de verplichtingen op grond van wet en jurisprudentie en de praktijksituatie van Reiling.

5.1. De door Reiling getroffen maatregelen

Uit dit onderzoek is gebleken dat Reiling in de praktijk verscheidene maatregelen heeft getroffen om het specifieke ongeval van 2013 te voorkomen. De belangrijkste maatregelen ten aanzien van dit ongeval zijn veelal gelegen in de aanwezigheid van een VGM-beleid, het inventariseren en vastleggen van risico's in een RI&E waarin tevens wordt verwezen naar gebruikshandleidingen van arbeidsmiddelen, het geven van instructies door bijvoorbeeld toolboxmeetings waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de LMRA en het houden van toezicht op de werkzaamheden. Daarnaast zijn de kennis, ervaring en opleiding van de werknemer relevante omstandigheden ten aanzien van veilig werken en het voorkomen van het specifieke ongeval. Bij het bepalen van de verwijtbaarheid wordt echter niet gekeken naar het door het betreffende bedrijf gevoerde Arbobeleid in het algemeen.

5.2. De verplichtingen krachtens jurisprudentie

De wet kent een algemene beleidsverplichting voor de werkgever die in eerste instantie ziet op voorkoming van gevaren en risico's voor de veiligheid en gezondheid van de werknemer. Deze verplichting wordt nader ingevuld door zowel specifieke bepalingen uit de Arbowetgeving als door jurisprudentie. Zoals uit dit onderzoek is gebleken, vallen arbeidsongevallen onder een zogenoemde risicoaansprakelijkheid aan de zijde van de werkgever, waarbij het dus niet uitmaakt of deze een schuld / verwijtbaarheid treft. De werkgever dient in eerste instantie ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Indien zich onverhoopt toch een ongeval heeft voorgedaan, is de werkgever in de meeste gevallen aansprakelijk.

Het onderzoek naar de verplichtingen krachtens jurisprudentie laat zien dat een werkgever slechts in zeer uitzonderlijke gevallen verminderd verwijtbaar kan worden geacht. Er worden veel eisen gesteld aan een werkgever met betrekking tot het creëren van een veilige werkomgeving en het voorkomen van ongevallen. Dit blijkt uit het feit dat slechts in één uitspraak de werkgever verminderd verwijtbaar werd geacht op grond van de maatregelen die zij had getroffen en die vrijwel geheel overeenkomen met de getroffen maatregelen van Reiling.

Daarnaast is aan de hand van dit onderzoek gebleken dat de getroffen maatregelen daadwerkelijk aangetoond moeten worden door de werkgever. Van belang hierbij is dat de specifieke risico's van de specifieke werkzaamheden zijn geïnventariseerd en

vastgelegd. Indien dit niet is gedaan, wordt de werkgever in vrijwel alle gevallen verwijtbaar geacht en wordt geen reden gezien de voorgenomen of opgelegde boete te matigen.

Op grond van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat de verwijtbaarheid wordt bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval en dat slechts in uitzonderlijke gevallen sprake is van afdoende maatregelen die deze verwijtbaarheid kunnen voorkomen. Kennis en ervaring van de betreffende werknemer en het houden van toezicht op zijn werkzaamheden kunnen aanleiding vormen tot boetematiging. Het is dan echter wel van belang dat de specifieke risico's van zijn werkzaamheden zijn geïnventariseerd en dat ten aanzien daarvan de nodige maatregelen zijn getroffen en hieromtrent voldoende specifieke instructies zijn gegeven.

5.3. De vergelijking tussen het recht en de praktijk

Reiling is eenvoudig gezegd een gevaarlijk bedrijf, waar gevaarlijke werkzaamheden worden verricht. Zij hanteert een goed veiligheidsbeleid, maar heeft – in dit geval – niet de specifieke risico's van de werkzaamheden geïnventariseerd (en opgenomen in de RI&E) en op grond daarvan de juiste maatregelen getroffen. Het voeren van een goed veiligheids- dan wel Arbobeleid is niet voldoende om aan alle wetgeving te voldoen en om onder een eventuele verwijtbaarheid uit te komen. Zij had er in dit geval op toe moeten zien dat de werkzaamheden veilig werden uitgevoerd en had de te hanteren werkwijze niet aan het oordeel van de betrokken werknemer mogen overlaten, ook al had deze veel ervaring met betrekking tot de werkzaamheden. De verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid van de werknemers is in de Arbowet ten slotte primair bij de werkgever gelegd. De werkgever behoort om die reden voorafgaand aan de specifieke werkzaamheden maatregelen voor te schrijven dan wel instructies te geven die erop gericht zijn de specifieke risico's van die werkzaamheden te voorkomen dan wel te beperken. Zoals uit de documenten is gebleken, heeft Reiling dit niet gedaan. Daarmee is geen veilige werkwijze ontwikkeld.

Op basis van de getroffen maatregelen door Reiling ten aanzien van dit specifieke ongeval en de verplichtingen krachtens wet en jurisprudentie, kan geconcludeerd worden dat Reiling de risico's van de werkzaamheden niet voldoende heeft geïnventariseerd, dat zij naar aanleiding daarvan geen specifieke instructies heeft gegeven en dat zij onvoldoende feitelijk toezicht heeft gehouden op de werkzaamheden. Om die reden kan zij aansprakelijk kan worden gehouden met betrekking tot deze gebeurtenis en bestaat er geen reden om tot boetematiging over te gaan.

In onderstaand schema wordt weergegeven welke situaties kunnen leiden tot boetematiging en welke maatregelen Reiling dus in ieder geval dient te treffen.

Maatregelen / omstandigheden	Boetematiging: wanneer?
1. Er is een RI&E aanwezig met beoordeling van de risico's van de specifieke werkzaamheden	Indien de risico's van de specifieke werkzaamheden <u>vooraf</u> zijn geïnventariseerd.
2. Er worden voldoende specifieke instructies gegeven ten aanzien van deze specifieke werkzaamheden	Indien de instructies echt gericht zijn op de specifieke werkzaamheden van de betreffende werknemer en niet algemeen van aard zijn
3. Er wordt voldoende feitelijk toezicht gehouden op de werkzaamheden	Indien daadwerkelijk afdoende feitelijk toezicht wordt gehouden. De werknemers moeten door het toezicht gestimuleerd worden om de instructies na te leven.
4. Instructies uit de Arbocatalogi worden exact opgevolgd / nageleefd	Indien dit daadwerkelijk kan worden aangetoond.

Hoofdstuk 6. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies en bovenstaand schema kunnen aan Reiling enkele praktische aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op zowel de te treffen maatregelen om ongevallen te voorkomen als op de maatregelen ter minimalisering van de sancties van de Inspectie. Bij hoofdstuk 6.2. wordt bovenstaande nummering van de maatregelen aangehouden.

Ten eerste dient voorop gesteld te worden dat het niet correct naleven van verplichtingen krachtens de Arbowetgeving al gauw leidt tot verwijtbaarheid aan de zijde van de werkgever. Om die reden is het raadzaam om concreet beleid te ontwikkelen. Dit beleid dient niet alleen – zoals nu het geval is – gericht te zijn op de directe maatregelen zoals het opstellen van een RI&E, het geven van instructies aan personeel en het voeren van werkoverleggen dan wel het houden van toolboxmeetings, maar dient ook toe te zien op het adequaat inrichten van arbeidsovereenkomsten, personeelshandboeken en functieomschrijvingen. Van groot belang hierbij is de controle op de correcte naleving van de voorschriften.

6.1. Preventieve maatregelen

1. Zorg voor geschikte terreinbeveiliging. Andere gevaarlijke bedrijven maken bijvoorbeeld gebruik van looppaden voor hun bezoekers en werknemers. Het eerste dat opvalt bij het bedrijvenpark waar Reiling is gevestigd, is dat er veel gevaarlijke machines en voertuigen aanwezig zijn. Om te voorkomen dat personen hiermee in aanraking komen, is het van belang dat zij binnen bepaalde lijnen blijven door middel van omheiningen dan wel speciale looppaden. Ongevallen veroorzaakt door aanrijdingen kunnen hiermee worden voorkomen. Tevens dienen lijnen / cirkels te worden aangebracht bij gevaarlijke machines. De bedoeling hiervan is dat personen – die geen werkzaamheden met de betreffende machine hoeven te verrichten – zich niet binnen die cirkel begeven om op die manier ongevallen te voorkomen.
2. Het is raadzaam een deskundige aan te nemen die enkel controleert of de veiligheidsvoorschriften- en instructies worden nageleefd. Bij het ongeval dat in 2013 heeft plaatsgevonden, was de betreffende werknemer zelf preventiemedewerker. Het is echter niet verstandig om deze werknemer zijn eigen werk(wijze) te laten beoordelen, omdat hij dit wellicht zelf als een veilige werkwijze beschouwt. Ter voorkoming van ongevallen is het juist belangrijk dat Reiling beschikt over een persoon die het handboek en het IMS van Reiling kent en de werkzaamheden hier daadwerkelijk op controleert.
3. Stel een beleid op waarin wordt vastgelegd dat alle werknemers elkaar dienen te controleren op het naleven van de regels en instructies. Indien een werknemer de regels niet naleeft, dient deze hieromtrent te worden aangesproken. De werknemer die constateert dat een collega zich niet aan de regels houdt, dient hiervan eveneens een melding te maken aan de leidinggevende. Deze kan dan een waarschuwing afgeven aan de betreffende werknemer. Ook kan hierbij een beklagprocedure worden gehanteerd, waarbij beklag wordt gedaan bij ofwel een leidinggevende ofwel een personeelsvertegenwoordiging.
4. Ten aanzien van gevaarlijke machines / installaties is het raadzaam om deze te beveiligen met poorten. Op die manier kunnen personen niet bij de installaties komen en kunnen ongevallen worden voorkomen. De poorten dienen op zodanige wijze te worden ingesteld dat de installaties ophouden met draaien, zodra de poorten worden geopend. Op die manier wordt de veiligheid gewaarborgd.

5. Zorg ervoor dat technische werkzaamheden altijd door twee personen tezamen worden verricht. Zij kunnen toezicht houden op elkaars werkzaamheden en ze kunnen elkaar aanspreken op het al dan niet naleven van regels en instructies. Vanwege het gevaar gepaard gaande met dergelijke werkzaamheden, kan de schade van een eventueel ongeval worden beperkt indien deze werknemers niet alleen werken.
6. Het is aanbevelenswaardig om bij iedere machine / installatie een A4'tje op te hangen met daarop de werking en instructies van het arbeidsmiddel. Zo worden werknemers voorafgaand aan de werkzaamheden nogmaals gewezen op het gevaar en op de veiligheidsvoorschriften die zij dienen na te leven. Voornoemde instructies dienen eveneens in een andere taal (bijvoorbeeld Engels) te worden opgenomen, indien sprake is van buitenlandse werknemers die gebruik maken van dergelijke arbeidsmiddelen.
7. Bezoekers van het bedrijvenpark dienen te worden ingeschreven en uitgeschreven, zodat altijd duidelijk is wie zich op het terrein begeeft. Tevens dient aan deze bezoekers een kaartje te worden meegegeven met daarop de terreinregels en veiligheidsvoorschriften.

6.2. Maatregelen ter minimalisering van de sancties van de Inspectie

1. Ten aanzien van het voorkomen van sancties van de Inspectie is het raadzaam om de risico's van veel voorkomende en gevaarlijke werkzaamheden opnieuw te inventariseren. Hierbij moet aandacht worden besteed aan de verschillende werkwijzen die werknemers kunnen toepassen en het feit dat werknemers een eigen werkwijze hanteren. Met name met betrekking tot de werkzaamheden op de werkplaats is het aanbevelingswaardig om de risico's opnieuw na te lopen. Bij deze werkzaamheden bestaat de mogelijkheid van veiliger werken. Op dit moment wordt namelijk niet (in alle gevallen) de veiligste werkwijze gehanteerd. Indien ten aanzien van het ongeval van 2013 gebruik was gemaakt van bijvoorbeeld een verplaatsbare takel, had dit ongeval wellicht niet plaatsgevonden. Ten aanzien van specifieke werkzaamheden die niet eerder zijn uitgevoerd – en dus vermoedelijk niet zijn opgenomen in de RI&E – is het van belang dat de werknemer die voornemens is de betreffende werkzaamheden uit te voeren, hiervan melding maakt aan de leidinggevende. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de risico's alsnog kunnen worden geïnventariseerd en vastgelegd. De betreffende werknemer dient dan geïnstrueerd te worden omtrent de werkzaamheden en dient gewezen te worden op de risico's die zich hierbij voor kunnen doen. Voornoemde verplichting dient kenbaar te worden gemaakt aan de werknemers.
Het feit dat de Arbodienst die nu wordt ingeschakeld – met het oog op het ongeval van 2013 – bepaalde risico's niet heeft onderkend, vormt aanleiding voor het aanstellen van een andere Arbodienst bij deze nieuwe risico-inventarisatie. Bij het inschakelen van een nieuwe dienst, dient rekening te worden gehouden met het feit of de betreffende dienst aansluit bij de werkwijze van Reiling.
2. Het geven van concrete instructies is eveneens een omstandigheid die kan leiden tot boetematiging. Aanbevelenswaardig is om bij de planning die iedere ochtend wordt gemaakt de risico's van de betreffende werkzaamheden vast te leggen. Dit wordt gedaan in een soort planlijst/actielijst. Daarbij kan een verwijzing worden gemaakt naar een veiligheidsonderwerp dat in een gegeven toolboxmeeting aan bod is gekomen of naar een document dat is opgenomen in het Handboek. Ook kan gedacht worden aan een specifieke bepaling uit een handleiding of Arbocatalogus. Op die manier wordt de werknemer nogmaals – voor aanvang van

de werkzaamheden – expliciet gewezen op de risico's van deze werkzaamheden en op de daarvoor te treffen veiligheidsmaatregelen. Deze actielijst dient voor aanvang van de werkzaamheden te worden ondertekend door de betreffende werknemer. Met betrekking tot de uitvoering van bepaalde werkzaamheden is het niet voldoende om te verwijzen naar een gebruikershandleiding waarin een algemene werkwijze van veilig werken wordt besproken. De werkgever dient zelf een omschrijving te geven van de te hanteren werkwijze en mag dit in geen geval aan het oordeel van de werknemer overlaten. Ten aanzien van het ongeval dat in deze scriptie centraal staat, verdient het dan ook de voorkeur om schriftelijk een specifieke werkwijze vast te stellen omtrent deze specifieke werkzaamheden en deze kenbaar te maken aan de werknemers.

3. Voor verdere boetematiging is het van belang dat daadwerkelijk adequaat toezicht wordt gehouden. Aanbeveling is dan ook om werknemers niet alleen te laten werken, maar om ervoor te zorgen dat sprake is van toezicht en controle. Dit geldt ook ten aanzien van ervaren werknemers. Een werkgever is ook verantwoordelijk voor de veiligheid van ervaren werknemers en moet steeds rekening houden met het verschijnsel dat ook die werknemers wel eens nalaten de nodige voorzichtigheid in acht te nemen. Ervaring leidt veelal juist tot onvoorzichtigheid of onoplettendheid. Voornoemde controlemomenten dienen te worden vastgelegd. De leidinggevende zet een paraaf nadat controle heeft plaatsgevonden. Raadzaam is om dit minimaal tweemaal daags te doen. Indien de werknemer de betreffende veiligheidsvoorschriften niet correct naleeft, dient deze daar ook zorgvuldig op te worden gewezen. Het doel van het houden van feitelijk toezicht (door middel van de controlemomenten) is dat werknemers gestimuleerd worden om de veiligheidseisen- en voorschriften na te leven. Een andere aanbeveling is dan ook om sancties toe te passen bij het niet-naleven hiervan. Indien bij controle op de werkzaamheden blijkt dat een werknemer een bepaald voorschrift heeft overtreden, kan hiervoor allereerst een waarschuwing worden gegeven. Mocht voornoemde werknemer wederom in de fout gaan, kan gekozen worden voor een andere sanctie. Op die manier is de kans groot dat werknemers daadwerkelijk gestimuleerd worden de voorschriften na te leven. Dit sanctiebeleid dient schriftelijk te worden vastgesteld en kenbaar te worden gemaakt aan alle werknemers. Tevens dienen zij dit sanctiebeleid te ondertekenen.

Punt twee en drie kunnen in de praktijk op de volgende manier worden toegepast: Momenteel wordt iedere ochtend een planlijst opgesteld waarin de werkzaamheden van de betreffende werknemers zijn opgenomen. Deze planlijst kan worden uitgebreid tot een plan-, instructie- en controlelijst. De huidige planlijst is geordend op werknemer. Dit wordt veranderd naar werkplek/activiteit, waardoor de betreffende werkzaamheden worden gespecificeerd. De werknemers dienen zich dan ook op die specifieke werkplek te begeven. Hierbij worden tevens de instructies ten aanzien van de werkzaamheden opgenomen (denk aan toolboxen, handboeken en LMRA). De werknemers tekenen deze lijst voor aanvang van de werkzaamheden van de betreffende dag en de controlemomenten worden opgenomen en ondertekend door de leidinggevendenden. Een dergelijke lijst komt er – schematisch en beknopt weergegeven – dan als volgt uit te zien:

Datum	Dag	Werkplek	Mede-werker	Machine(s)	Werkzaam-heden	V&G-instructies	Akkoord medewerker (Paraaf)	Controlemoment 1 (Paraaf leidinggevende)	Controlemoment 2 (Paraaf leidinggevende)
19-01-2015	Maandag	Groen-recycling	J. Maas	Shredder (nr. X) Kraan (Nr. X)	Shredderen	- Arbocatalogus Composteren H. X t/m XX - Werkinstructies IMS nr. X - Toolbox(en) nr. X en Y - LMRA			

4. Vanwege het feit dat het exact opvolgen van de instructies uit Arbocatalogi ervoor kan zorgen dat minder snel sprake is van overtreding van de Arbowet, is het aanbevelenswaardig om hier daadwerkelijk gehoor aan te geven. Hiervoor kan een deskundige (dienst) worden aangesteld om te controleren of de voorschriften uit deze catalogi in de praktijk ook daadwerkelijk worden gehanteerd. Indien het namelijk tot een ongeval komt en de Inspectie een onderzoek verricht, dient wel aangetoond te kunnen worden dat voornoemde instructies worden nageleefd. Ten aanzien van het Pva behorende bij de RI&E mogen de daarin genoemde maatregelen niet minder ver gaan dan het beschermingsniveau van de maatregelen zoals omschreven in de Arbocatalogi. Raadzaam is om deze maatregelen te controleren en te vergelijken met de van toepassing zijnde Arbocatalogi, omdat de dit hanteert als normkader bij de uitoefening van de handhavingstaken.

Zorg dus als werkgever voor een goede en volledige risico-inventarisatie- en evaluatie. Neem hierin de specifieke risico's van de specifieke werkzaamheden op. Een goede RI&E kijkt naar de achterliggende factoren waardoor de risico's kunnen ontstaan. In het plan van aanpak wordt de aanpak van die oorzaken weergegeven. Neem naar aanleiding daarvan de nodige maatregelen en geef voldoende voorlichting en instructie aan werknemers omtrent veilig werken. Zorg – als sluitstuk – voor adequaat feitelijk toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en de te treffen maatregelen.

Evaluatie

De evaluatie is het laatste onderdeel van deze scriptie. Hierbij wordt een terugblik gegeven op het verloop van het onderzoek. Tevens staat de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten hierbij centraal.

Door middel van het zorgvuldig besteden van aandacht aan het onderzoeksplan en door middel van een goede planning, is dit onderzoek goed verlopen. Het onderzoeksplan met daarin de probleembeschrijving, centrale vraag en doelstelling is verscheidene malen aangepast, om op die manier het onderwerp van deze scriptie af te kunnen bakenen.

Het doel van dit onderzoek was om duidelijkheid te verschaffen omtrent de werkgeversverwijtbaarheid inzake arbeidsongevallen. Hierbij ging het om de reacties van de Inspectie ten aanzien van dit verwijtbaar handelen. Reiling is namelijk een onderneming die veel maatregelen treft op het gebied van veiligheid en gezondheid. Desondanks werden haar verscheidene arbeidsongevallen verweten. Om die reden is onderzoek verricht naar de reikwijdte van de werkgeversaansprakelijkheid en de te treffen maatregelen om verwijtbaarheid en sancties te voorkomen dan wel te minimaliseren.

Om dit doel te verwezenlijken zijn allereerst de werkgeversverplichtingen krachtens de Arbowetgeving naar voren gehaald. Om er daarnaast achter te komen in welke gevallen bij Reiling het risico bestaat op arbeidsongevallen en de eventuele daarmee gepaard gaande verwijtbaarheid, is onderzoek gedaan naar de praktijk. Hierbij hebben vele gesprekken plaatsgevonden met werknemers van Reiling en zijn vele interne documenten geraadpleegd. Tevens is praktijkervaring opgedaan door middel van terreinverkenning. Tot slot heeft een vergelijking plaatsgevonden tussen het recht en de praktijk door middel van het raadplegen van jurisprudentie om te bezien of Reiling inzake inderdaad verwijtbaar heeft gehandeld en hoe zij dit in de toekomst wellicht kan voorkomen.

Uit de jurisprudentie is helaas gebleken dat ten aanzien van de verwijtbaarheid geen eenzijdige rechtsregel kan worden geformuleerd. Dit komt door de grote diversiteit aan zaken en aan de vele relevante omstandigheden van ieder afzonderlijk geval. Het toepassen van één regel op alle afzonderlijke gevallen is dus geen mogelijkheid. Op grond van de uitspraken kan wel worden geconstateerd dat een werkgever niet snel onder de verwijtbaarheid uitkomt en dat boetematiging slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvindt. Deze omstandigheden / maatregelen zijn overzichtelijk weergegeven in een schema, waarbij tevens is aangegeven of dit al dan niet heeft geleid tot boetematiging.

Op basis van deze conclusie zijn enkele aanbevelingen gedaan die – tezamen met de conclusies – een antwoord geven op de centrale vraag. Het is echter in dit geval lastig om concrete aanbevelingen te doen ten aanzien van dit praktijkprobleem, omdat het lijkt alsof er altijd wel een reden is om tot verwijtbaarheid aan de zijde van de werkgever te komen. Eerlijk gezegd had ik aan het begin van mijn afstudeerperiode zelf gedacht dat het resultaat – voor dit bedrijf – positiever uit zou pakken. Naar aanleiding van mijn onderzoek naar het recht kwam ik echter iedere keer tot eenzelfde conclusie: van een werkgever wordt veel verwacht ten aanzien van het voorkomen van ongevallen en het creëren van een veilige werkomgeving vanwege de risicoaansprakelijkheid.

Het onderzoek geeft geen ondubbelzinnig en eenduidig antwoord op de centrale vraag en is niet bepaald positief voor werkgevers. Het resultaat komt daarmee misschien niet helemaal overeen met wat de opdrachtgever had gehoopt. De onderzoeksresultaten zijn daarentegen wel bruikbaar om een invulling te geven aan de verplichtingen en de verwijtbaarheid van de werkgever, temeer omdat alles schematisch en overzichtelijk is vastgelegd. Het uiteindelijke oordeel van een rechter is echter van tevoren niet in te schatten / te voorspellen.

Literatuurlijst

Artikelen

- **Ybema en Jettinghoff**
J F. Ybema en K. Jettinghoff, *'Arbeidsongevallen met lichamelijk en geestelijk letsel en de relatie met ziekteverzuim'*, Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, aflevering 1 2007

Documentatie

- Arbocatalogi behorende bij de branches/sectoren waar Reiling Sterksel onder valt
- Dossier Preventiemedewerker, Andrew Hale, TU Delft, Maart 2009 (geraadpleegd via <www.arbokennisnet.nl> onder 'Arbobeleid' 'Preventiemedewerker')
- Dossier Risico inventarisatie en Evaluatie (RI&E) 2012, (geraadpleegd via <www.arbokennisnet.nl> (Onder 'Kennisdossiers', 'Arbobeleid', 'RIE Risicoinventarisatie (2012)')
- Ongevalsrapportage Reiling Sterksel B.V. betreffende het ongeval van 2013
- RI&E Reiling Sterksel B.V.
- Strafdossier Reiling Sterksel B.V. aangaande het bedrijfsongeval van 2010

Elektronische bronnen

- *'Afvalverwerker Reiling Sterksel schuldig aan dood van drie medewerkers: boete van 100.000 euro'* 24 maart 2014, <www.omroepbrabant.nl>
- *'Inspectie SZW'* <www.inspectieszw.nl> geraadpleegd op 9 september 2014
- *'Checklist VCA'* <www.vca.nl> geraadpleegd op 28 oktober 2014
- *'RI&E'* <www.rie.nl>
- *'Voorlichting'* <www.arbobeleid.arbozone.nl>
- *'Reiling Sterksel B.V.'* <www.reilingsterksel.nl>

Literatuur

- **Arbeidswetgeving 2013**
Kluwers Wetboeken en wetten: *Arbeidswetgeving*, Deventer: Kluwer 2013
- **Damen e.a. 2013**
L.J.A. Damen, C.L.G.F.H. Albers, P. Nicolai e.a, *Bestuursrecht deel 1: Systeem; bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening; handhaving*, Boom Juridische Uitgevers 2013
- **Dijk van 2009**
J.W.S. van Dijk, *Praktijkgids zorg en inkomen*, Kluwer 2009
- **Drongelen van en Fase 2013**
J. van Drongelen en W.J.P.M Fase, *Individueel Arbeidsrecht deel 1: de overeenkomsten tot het verrichten van arbeid*, Zutphen: Paris uitgeverij 2013

- **Janssen 2012**
S.L.J. Janssen en R. Malewicz, *Boom Basics Strafrecht*, Boom Juridische Uitgevers 2012
- **Kooten van 2012**
G.N. van Kooten, *Boom Basics Aansprakelijkheidsrecht*, Boom Juridische Uitgevers 2012
- **Lindenbergh 2009**
S.D. Lindenbergh, *Monografieën privaatrecht 13: arbeidsongevallen en beroepsziekten*, Deventer: Kluwer 2009
- **Popma e.a. 2010**
J. Popma e.a., *Het recht op veilige, gezonde en waardige arbeid*, Nieuwkerk aan den IJssel: Gelling Publishing 2010
- **Stol en Tielenburg e.a. 2011**
Wouter Stol, Carel Tielenburg, e.a., *Basisboek Integrale Veiligheid*, Boom Lemma Uitgevers 2011

Rechtspraak

- Rechtbank Arnhem 11 februari 2009, *ECLI:NL:RBARN:2009:BH3591*
- Rechtbank Middelburg 4 november 2009, *ECLI:NL:RBMID:2009:BK2881*
- Rechtbank Arnhem 31 juli 2012, *ECLI:NL:RBARN:2012:BX3420*
- Rechtbank 's – Hertogenbosch 24 maart 2014, *ECLI:NL:RBOBR:2014:1276*
- Rechtbank Den Haag 9 juli 2014, *ECLI:NL:RBDHA:2014:8243*
- Hoge Raad 5 november 1965, *NJ* 1966, 136 (Kelderluik)
- Hoge Raad 14 april 1978, *NJ* 1979, 245 (Messaoudi/Hoechst)
- Hoge Raad 29 april 1983, *NJ* 1984, 19 (De Vries/Kuijt)
- Hoge Raad 10 juni 1983, *ECLI:NL:HR:1983:AG4611*
- Hoge Raad 6 april 1990, *NJ* 1990, 573 (Janssen/Nefabas)
- Hoge Raad 25 juni 1993, *NJ* 1993, 686 (Cijssouw/De Schelde)
- Hoge Raad 22 januari 1999, *NJ* 1999, 534 (Reclassering Nederland/S.)
- Hoge Raad 16 mei 2003, *ECLI:NL:HR:2003:AF7000*
- Hoge Raad 5 november 2004, *ECLI:NL:HR:2004:AP1463* (Lozerhof / Van Duyvenbode)
- Hoge Raad 5 november 2005, *ECLI:NL:HR:2005:AU3313*
- Hoge Raad 11 november 2005, *ECLI:NL:HR:2005:AU3313*
- Hoge Raad 20 januari 2006, *ECLI:NL:HR:2006:AT6013* (Cementpomp)
- Hoge Raad 9 februari 2007, *ECLI:NL:HR:2007:AZ6526* (Elba II)
- Hoge Raad 11 april 2008, *ECLI:NL:HR:2008:BC9225*
- Hoge Raad 12 december 2008, *ECLI:NL:HR:2008:BD3129*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 9 februari 2005, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5521*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 18 april 2007, *ECLI:NL:RVS:2007:BA3220*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 16 mei 2007, *ECLI:NL:RVS:2007*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 30 juli 2008, *ECLI:NL:RVS:2008:BD8887*

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 mei 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BM5583*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 23 februari 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BP5468*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 augustus 2012, *ECLI:NL:RVS:2012:BX5967*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 13 maart 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:BZ4006*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 3 april 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:BZ7560*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 22 mei 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:CA0645*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 31 juli 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:573*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 8 januari 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:2*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 18 juni 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:2185*
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 7 mei 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:1627*

Tijdschriften

- **Boom Juridische Uitgevers**
Dossier arbeid en recht, Boom Juridische Uitgevers Den Haag
- **Personeel en Recht 2014**
Personeel en Recht nummer 09, september 2014, p. 7 t/m 10
- **TRA**
Tijdschrift Recht en Arbeid, Deventer: Kluwer
- **TvA**
Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, Boom Juridische Uitgevers Den Haag

Wet- en regelgeving

- Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet (2014A002)
- Algemene Wet Bestuursrecht
- Arbeidsomstandighedenbesluit
- Arbeidsomstandighedenwet
- Beleidsregel Boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving
- Burgerlijk Wetboek
- Europese Kaderrichtlijn Veiligheid en Gezondheid op het werk (89/391/EEG)
- Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW-wetgeving
- Wetboek van Strafrecht
- Wet op de Economische Delicten
- Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 127
- Kamerstukken II 2011-2012, 33 207
- Kamerstuk 17050, nr. 414, Bijlage: Integrale Rapportage Handhaving 2010

- Staatsblad 462: Wet van 4 oktober 2012 tot wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)
- Staatscourant 2012, 24962: Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2012, G&VW/AA/2012/16953, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving
- Staatscourant 25 maart 2014, 8277: Aanwijzing Handhaving Arbeidsomstandighedenwet. Datum inwerkingtreding: 01-04-2014. (*Geraadpleegd via OpMaat bij 'vrije zoekterm', 'Arbeidsinspectie handhaving ongevallen'*)