

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:785

Datum uitspraak

26 februari 2025

Inhoudsindicatie

Bij afzonderlijke besluiten van 11 maart 2021 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [appellant] een schriftelijke waarschuwing gegeven en een bestuurlijke boete opgelegd van € 7.800,00 wegens overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet respectievelijk het Arbeidsomstandighedenbesluit. [bedrijf 1] verhuurt een bedrijfspand aan de [locatie] aan [bedrijf 2] [appellant] is middels een holding enig aandeelhouder en bestuurder van [bedrijf 1]. [appellant] heeft op 17 januari 2020 een vloerzeil van 3,5 x 5 m2 uit het bedrijfspand verwijderd en in het bedrijfspand opgeslagen. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft op 21 januari 2020 tijdens een inspectie geconstateerd dat er open vuilniszakken met daarin een vloerzeil in het bedrijfspand stonden. Er is een asbestinventarisatie uitgevoerd waaruit bleek dat het vloerzeil 30-60% asbeststof bevatte en dat het oppervlak van het kantoor en de gang voor het kantoor met asbeststof was verontreinigd. Deze bevindingen heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie vastgelegd in het boeterapport van 16 september 2020.

Volledige tekst

202301966/1/A3.

Datum uitspraak: 26 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 februari 2023 in zaak nr. 22/504 en

zaak nr. 22/493 in het geding tussen:
[appellant]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 11 maart 2021 heeft de minister [appellant] een schriftelijke waarschuwing gegeven en een bestuurlijke boete opgelegd van € 7.800,00 wegens overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: de Arbowet) respectievelijk het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit).

Bij afzonderlijke besluiten van 14 december 2021 heeft de minister de door [appellant] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 februari 2023 heeft de rechtbank de door [appellant] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 augustus 2024, waar [appellant], bijgestaan door mr. E.J.H. Plambeck, advocaat in Bodegrave, en de minister, vertegenwoordigd door mr. B.M. van der Kuil, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [bedrijf 1] verhuurt een bedrijfspand aan de [locatie] (hierna: het bedrijfspand) aan [bedrijf 2] [appellant] is middels een holding enig aandeelhouder en bestuurder van [bedrijf 1].

2. [appellant] heeft op 17 januari 2020 een vloerzeil van 3,5 x 5 m² uit het bedrijfspand verwijderd en in het bedrijfspand opgeslagen. De Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen: Inspectie SZW) heeft op 21 januari 2020 tijdens een inspectie geconstateerd dat er open vuilniszakken met daarin een vloerzeil in het bedrijfspand stonden. Er is een asbestinventarisatie uitgevoerd waaruit bleek dat het vloerzeil 30-60% asbeststof bevatte en dat het oppervlak van het kantoor en de gang voor het kantoor met asbeststof was verontreinigd. Deze bevindingen heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie vastgelegd in het boeterapport van 16 september 2020.

3. De minister heeft [appellant] een preventieve stillegging van werk (hierna: de waarschuwing) gegeven op grond van artikel 28a van de Arbowet. De waarschuwing houdt in dat bij een herhaling van de overtreding van artikel 4.54d, eerste lid, van het Arbobesluit of een soortgelijke overtreding kan worden besloten [appellant] te bevelen werkzaamheden te staken of niet aan te vangen om verdere herhaling van overtredingen te voorkomen. Daarnaast heeft de minister een boete van in totaal € 7.800,00 aan [appellant] opgelegd omdat hij artikel 4.45, eerste lid, 4.47c, eerste lid, 4.54a, eerste lid, 4.54d, eerste lid en vijfde lid van het Arbobesluit heeft overtreden. De minister heeft het boetebedrag gematigd vanwege de geringe omvang van de werkzaamheden.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister de waarschuwing en de boete heeft kunnen opleggen. De hoogte van de boete is afgestemd op de ernst van de daaraan ten grondslag liggende overtredingen. De rechtbank heeft in het betoog van [appellant] geen aanleiding gezien om de boete verder te matigen.

De beoordeling van het hoger beroep

5. [appellant] betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij niet kan worden aangemerkt als overtreder omdat hij in relatie tot [bedrijf 2] moet worden beschouwd als een werknemer in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van de Arbowet. Hij kan als privépersoon bovendien niet worden aangemerkt als meewerkend werkgever of zelfstandige van [bedrijf 1]. Daarom heeft de minister hem ten onrechte een waarschuwing gegeven en ten onrechte een boete aan hem opgelegd, aldus [appellant].

5.1. Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Alleen degene tot wie een voorschrift zich richt, kan dit voorschrift overtreden.

Ingevolge artikel 16, zevende lid, onder a en b, van de Arbowet kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de verplichting tot naleving van daarbij aangewezen voorschriften van deze wet of de daarop berustende bepalingen, voor zover zij betrekking hebben op arbeid waaraan bijzondere gevaren voor de veiligheid of de gezondheid zijn verbonden, zich mede richten tot een zelfstandige dan wel een werkgever die deze arbeid zelf verricht.

5.2. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, sub 1° van de Arbowet wordt onder werkgever verstaan 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.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2° van de Arbowet wordt onder werkgever verstaan degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1°.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b van de Arbowet wordt onder werknemer verstaan de ander, bedoeld onder a.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a, sub 1° van de Arbowet wordt mede onder werkgever verstaan degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder a, sub 2° van de Arbowet wordt mede onder werkgever verstaan degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander niet onder zijn gezag arbeid in een woning doet verrichten, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b van de Arbowet wordt mede onder werknemer verstaan de ander, bedoeld onder a, met uitzondering van degene die als vrijwilliger arbeid verricht.

Ingevolge artikel 1, derde lid, aanhef en onder k van de Arbowet wordt onder zelfstandige

verstaan degene die zonder werkgever of werknemer te zijn in de zin van het eerste of tweede lid arbeid verricht.

Ingevolge artikel 9.5, eerste lid, onder c, van het Arbobesluit zijn een zelfstandige en een werkgever als bedoeld in artikel 16, zevende lid, onderdeel a en b, van de wet onder meer verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden die zijn opgenomen in de artikelen 4.45, 4.47c, eerste lid, 4.54a en 4.54d van het Arbobesluit.

De artikelen 4.45, eerste lid, 4.47c, eerste lid, 4.54a, eerste lid, 5.54d, eerste en vijfde lid van het Arbobesluit en artikel 28a, eerste lid, van de Arbowet richten zich dus ook tot de meewerkend werkgever of zelfstandige.

5.3. [appellant] heeft een asbesthoudend vloerzeil weggehaald in een bedrijfspand, waarvan [bedrijf 1] eigenaar en verhuurder is. Er is geen gezagsrelatie tussen [appellant] en [bedrijf 1] omdat [appellant] directeur-groootaandeelhouder is van [bedrijf 1] [appellant] is dus geen werkgever en geen werknemer, maar moet in zijn rol van directeur-groootaandeelhouder en gelet op de relevante definitiebepalingen worden aangemerkt als zelfstandige in de zin van artikel 16, zevende lid, onder a, van de Arbowet. Daarom gelden de verplichtingen die zijn gesteld in artikel 9.5, eerste lid, onder c, van het Arbobesluit ook voor hem. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij, zoals hij voor het eerst in hoger beroep heeft gesteld, de werkzaamheden heeft verricht als werknemer van [bedrijf 2], wat er verder ook zij van de stelling dat hij zodanige werknemer is. Hij heeft als enig bestuurder van [bedrijf 1] de volledige zeggenschap over de feitelijke werkzaamheden die hij zelf verricht ten behoeve van zijn onderneming. Hierbij is ook van belang dat volgens het boeterapport [appellant] zelf heeft verklaard dat hij als eigenaar van het pand heeft gehandeld toen hij het zeil verwijderde. Dit laatste wordt ondersteund door de verklaring van zijn dochter, die bestuurder is van [bedrijf 2]. De Afdeling is daarom van oordeel dat het verwijderen en opslaan van het vloerzeil een handeling is die [appellant] als zelfstandige heeft verricht ten behoeve van [bedrijf 1]. De minister heeft de waarschuwing en de bestuurlijke boete daarom terecht aan [appellant] opgelegd.

5.4. Het betoog slaagt niet.

6. [appellant] betoogt dat artikel 5:53, eerste lid, van de Awb is geschonden nu hij zelf voorafgaand aan het opleggen van de boetes niet is gehoord.

6.1. De Afdeling verwijst in dit verband allereerst naar haar overweging 5.3 waarin zij heeft geoordeeld dat de minister [appellant] als directeur-groootaandeelhouder van [bedrijf 1] terecht als overtreder heeft aangemerkt. De inspecteur heeft op 12 juni 2020 aan [appellant] in die hoedanigheid de cautie verleend. Ook heeft [appellant] als directeur-groootaandeelhouder van [bedrijf 1] zijn hoorrecht kunnen uitoefenen tijdens de hoorzitting op 5 augustus 2021. De Afdeling volgt [appellant] daarom niet in zijn betoog.

7. [appellant] betoogt tot slot dat de minister de boete had moeten matigen vanwege de lange tijdsduur tussen het boeterapport en het boetebesluit. De in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb genoemde termijn is volgens [appellant] met 12 weken en 2 dagen overschreden.

7.1. In artikel 5:51, eerste lid, van de Awb is bepaald dat indien van de overtreding een rapport is opgemaakt, het bestuursorgaan binnen dertien weken na dagtekening van het rapport over het opleggen van de bestuurlijke boete beslist. Het boeterapport is gedateerd op 16 september 2020. Bij brief van 16 februari 2021 heeft de minister aan [appellant] schriftelijk kennisgegeven dat hij voornemens is om een boete op te leggen van

€ 7.800,00. Op 11 maart 2021 heeft de minister besloten om een boete op te leggen. De

termijn van dertien weken is dus overschreden. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1232](#), is de dertienwekentermijn een termijn van orde, zodat aan de overschrijding daarvan geen consequenties zijn verbonden. De Afdeling ziet in dit geval geen aanleiding om de overschrijding van de dertienwekentermijn te verdisconteren in de hoogte van de boete. Daarbij weegt mee dat de minister op 16 februari 2021 een boetekennisgeving heeft gedaan. [appellant] had een zienswijze kunnen indienen, maar heeft deze mogelijkheid niet benut. In dit geval is het boetebesluit niet lang na afloop van de termijn genomen, waardoor [appellant] een relatief korte termijn in onzekerheid heeft gezeten over de vraag of de boete zou worden opgelegd. Matiging vanwege het overschrijden van de dertienwekentermijn is daarom niet aan de orde.

8. Het betoog slaagt niet.

Overschrijding van de redelijke termijn

9. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 november 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4761](#), toetst de Afdeling in boetezaken steeds ambtshalve of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) is overschreden.

10. De redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. De redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in zaken zoals deze is in beginsel niet overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 oktober 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ9526](#)). Van bijzondere omstandigheden die in dit geval een kortere of langere behandelingsduur rechtvaardigen is niet gebleken.

10.1. De termijn in punitieve zaken begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlelen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet. Deze handeling is in deze zaak de boetekennisgeving aan [appellant] op 16 februari 2021. De procedure is geëindigd met deze uitspraak. Dat betekent dat de procedure in totaal vier jaar en bijna twee weken heeft geduurd. De redelijke termijn is dus met bijna twee weken overschreden. De Afdeling ziet hierin aanleiding om de boete te matigen met 5% tot een bedrag van € 7.410,00.

Conclusie

11. Het hoger beroep is gegrond omdat de redelijke termijn is overschreden. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover deze ziet op het boetebesluit. De Afdeling zal het beroep tegen het boetebesluit van 14 december 2021 gegrond verklaren. Dit besluit moet wegens strijd met artikel 6, eerste lid, van het EVRM worden vernietigd. Het boetebesluit van 11 maart 2021 wordt herroepen. De Afdeling zal de bestuurlijke boete vaststellen op € 7.410,00 en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het boetebesluit van 14 december 2021. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

12. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

13. De griffier van de Raad van State zal aan [appellant] met toepassing van artikel 8:114 van de Awb het door hem betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 februari 2023 in zaak nr. 22/504 en zaak nr. 22/493, voor zover deze ziet op het boetebesluit;

III. verklaart het beroep tegen het boetebesluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 december 2021, kenmerk WBJA/SVIA/3.2021.0386.001, gegrond;

IV. vernietigt dit besluit;

V. herroept het boetebesluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 maart 2021, kenmerk 072002363/03;

VI. bepaalt dat de bestuurlijke boete aan [appellant] op € 7.410,00 wordt gesteld;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;

IX. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. J. Schipper-Spanninga en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Bindels
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2025

85-1101