

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1721

Datum uitspraak

16 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 30 december 2020 heeft de minister aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 4.800 wegens overtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit. [appellante] is een non-profitorganisatie die als doel heeft om vermiste personen terug te vinden. Zij maakt daarbij gebruik van getrainde zoekhonden en vrijwilligers en is financieel gezien volledig afhankelijk van donaties en sponsors. Op 2 februari 2019 heeft [appellante] met behulp van duikers in de nabijheid van de Zeelandbrug te Zierikzee gezocht naar een vermiste vrouw. Over deze activiteiten heeft de politie een proces-verbaal opgesteld, naar aanleiding waarvan de Nederlandse Arbeidsinspectie een onderzoek heeft ingesteld. De bevindingen van het onderzoek zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt boeterapport van 30 juli 2019. Op 15 maart 2021 is een aanvullend boeterapport opgemaakt. Volgens de minister heeft [appellante] bij de duik artikel 6.16, eerste, zesde en zevende lid van het Arbobesluit overtreden.

Volledige tekst

202206088/1/A3.

Datum uitspraak: 16 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 14 september 2022 in zaak nr. 21/1477 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2020 heeft de minister aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 4.800 wegens overtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit).

Bij besluit van 11 mei 2021 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 september 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 mei 2021 vernietigd, het besluit van 30 december 2020 herroepen, de hoogte van de boete bepaald op € 1.200 en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 11 mei 2021.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 maart 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door haar [voorzitter] bijgestaan door mr. R.P. de Vries, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.D. Brouwers en J.H. Verschoor, zijn verschenen. Tevens waren [partij A] en [partij B] aanwezig.

Overwegingen

1. [appellante] is een non-profitorganisatie die als doel heeft om vermiste personen terug te vinden. Zij maakt daarbij gebruik van getrainde zoekhonden en vrijwilligers en is financieel gezien volledig afhankelijk van donaties en sponsors. Op 2 februari 2019 heeft [appellante] met behulp van duikers in de nabijheid van de Zeelandbrug te Zierikzee gezocht naar een vermiste vrouw. Over deze activiteiten heeft de politie een proces-verbaal opgesteld, naar aanleiding waarvan de Nederlandse Arbeidsinspectie een onderzoek heeft ingesteld. De bevindingen van het onderzoek zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt boeterapport van 30 juli 2019. Op 15 maart 2021 is een aanvullend boeterapport opgemaakt.

1.1. Volgens de minister heeft [appellante] bij de duik artikel 6.16, eerste, zesde en zevende lid van het Arbobesluit overtreden. De duikers waren niet in het bezit van een certificaat duikarbeid met betrekking tot de soort arbeid die zij wilden verrichten, de duikers werden niet bijgestaan door een reserveduiker en een ploegleider en er was geen persoon aanwezig om de duikers adequaat medisch te begeleiden die in het bezit was van een certificaat duikmedische begeleiding met betrekking tot de soort arbeid die hij verricht. De minister heeft voor deze overtredingen, met inachtneming van de ernst van de overtreding en het aantal aanwezige vrijwilligers op het moment van de overtreding, een boete opgelegd van € 4.800.

1.2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Rechtbankuitspraak

2. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de definitie van duikarbeid in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder a, van het Arbobesluit en civiele rechtspraak over de arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek overwogen dat de minister terecht heeft geconstateerd dat tijdens de duik sprake was van duikarbeid in de zin van het Arbobesluit. De duik is niet gelijk te stellen aan sportduiken, waarbij bijvoorbeeld vissen worden geobserveerd, omdat in dit geval op aangeven van een tijd en locatie door een organisatie gericht wordt gezocht naar een lichaam. De duikers verrichten dan ook arbeid voor [appellante]. Daarnaast volgt de rechtbank [appellante] niet in haar betoog dat de bepalingen uit het Arbobesluit alleen zien op zwaardere en hooggespecialiseerde duikwerkzaamheden en niet voor een duik als die plaatsvond op 2 februari 2019, waarbij er, gezien de mate van ervaring van de duikers, de locatie, de diepte en de gebruikte apparatuur geen gevaar bestond en waarbij de duikers zelfstandig te werk gingen. De wetgever heeft er, in het licht van de aan duikarbeid verbonden bijzondere gevaren voor de veiligheid en gezondheid, namelijk bewust voor gekozen om met de bepalingen uit het Arbobesluit ook vrijwilligers te beschermen. In de wetsgeschiedenis zitten geen aanknopingspunten dat is beoogd onder de door [appellante] geschetste omstandigheden vrijwilligers of zelfstandigen die duikarbeid verrichten vrij te stellen van de regels uit het Arbobesluit. Ook exceptief toetsend ziet de rechtbank geen grond om de bepalingen uit het Arbobesluit onverbindend te verklaren of in het geval van [appellante] buiten toepassing te laten. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de minister in een vergelijkbaar geval geen boete heeft opgelegd en de enkele stelling dat de regels anders moeten worden uitgelegd maakt niet dat er door het Arbobesluit rechtsonzekerheid bestaat. Verder heeft de minister op basis van de feiten en omstandigheden van het geval terecht [appellante] als overtreder aangemerkt. Dat beide duikers ook verbonden waren aan een andere stichting, sluit niet uit dat zij op vrijwilligersbasis ingezet kunnen worden door andere organisaties. De rechtbank heeft de boete uit oogpunt van evenredigheid, gelet op de draagkracht van [appellante], wel met 75% gematigd tot € 1.200. Tot slot heeft de rechtbank partijen meegegeven dat het aan de wet- en regelgever is om te bepalen of de regels voor dit soort gevallen moeten worden aangepast.

Hoger beroep

3. [appellante] betoogt dat het begrip arbeid in het Arbobesluit bij uitstek ziet op de aard en omvang van de werkzaamheden, waarbij het draait om de daaraan verbonden risico's. Het kan niet de bedoeling zijn geweest om elke handeling van een vrijwilliger, waaraan geen extra risico's zijn verbonden, onder de bescherming van het Arbobesluit te brengen. In dit geval zijn de veiligheidsmaatregelen die niet door [appellante] werden gevolgd en waarvoor een boete is opgelegd, niet relevant voor de duik in kwestie, gelet op de opleiding en ervaring van de duikers, de vergelijking die valt te maken met het in vrije tijd als sportduiker observeren van vissen en de beperkte risico's bij deze duik. Daarbij wijst [appellante] erop dat een duikinstructeur van SCUBA sportduiken grotere inspannende werkzaamheden verricht met aanzienlijk meer risico's voor hemzelf en zijn leerlingen, maar gelet op artikel 6.13, derde lid, van het Arbobesluit wel grotendeels is vrijgesteld van veiligheidsmaatregelen. Ook wijst zij er ter vergelijking op dat de eis, dat een duiker een certificaat duikarbeid moet hebben, gelet op artikel 6.31 van het Arbobesluit niet van toepassing is op leerlingen en studenten in onderwijsinstellingen. Verder betoogt [appellante] dat de duikers verbonden waren aan een andere stichting en niet onder haar verantwoordelijkheid of zeggenschap vielen, zodat de boete niet aan [appellante] opgelegd kon worden.

3.1. De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de definitie van duikarbeid in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder a, van het Arbobesluit overwogen dat sprake is van

duikarbeid in de zin van het Arbobesluit, omdat in dit geval op aangeven van een tijd en locatie door een organisatie gericht werd gezocht naar een lichaam. Eveneens heeft zij terecht overwogen dat de wetgever er, gelet op artikel 16, zevende en tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 9.5a, eerste lid, aanhef en onder e, van het Arbobesluit, bewust voor heeft gekozen om ook duikers die als vrijwilliger werkzaam zijn te beschermen. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat [appellante] als overtreder moet worden beschouwd. Dat de duikers verbonden zijn aan een andere stichting sluit niet uit dat zij ook als vrijwilliger werkzaam kunnen zijn voor een andere stichting. De rechtbank heeft op basis van de feiten en omstandigheden van het geval terecht geconstateerd dat de duikers in dit geval bij [appellante] als vrijwilliger werkzaam waren. Zij heeft terecht in haar oordeel de verklaringen betrokken van een van de duikers dat [appellante] het initiatief nam en van de andere duiker dat zij zich aan [appellante] heeft aangeboden om als vrijwilliger te helpen. Dat de duikers op 22 januari 2021 hebben aangegeven dat [appellante] niet verantwoordelijk is omdat zij geen enkele zeggenschap heeft over de duik of duikactiviteiten van de andere stichting, laat hun aanvankelijke verklaringen op de dag van de duik onverlet. Verder heeft de rechtbank terecht in haar oordeel betrokken dat [appellante] het tijdstip en de locatie van de duik heeft bepaald, toestemming heeft gevraagd aan Rijkswaterstaat om op de betreffende locatie te duiken, de boot leverde en dat haar vertegenwoordiger aanwezig was op de boot. Vergelijk de uitspraak van 13 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ3949](#), onder 5.1. In de kern komt het betoog van [appellante] erop neer dat de bescherming uit het Arbobesluit te ver gaat voor duiken als de onderhavige en dat in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden een uitzondering zou moeten worden gemaakt. [appellante] draagt echter nog altijd geen aanknopingspunten aan voor de stelling dat de wetgever daadwerkelijk een minder vergaande bescherming in dit soort gevallen heeft beoogd. Zoals de rechtbank al terecht heeft overwogen en ter zitting bij de Afdeling ook is besproken, is het aan de wet- en regelgever om te bepalen of onder bepaalde omstandigheden een uitzondering moet worden gemaakt op de toepasselijkheid van bepaalde vereisten uit het Arbobesluit. De besproken ontwikkelingen op dit gebied laten onverlet dat uitgaande van de huidige wetgeving sprake is van een overtreding van artikel 6.16, eerste, zesde en zevende lid van het Arbobesluit.

3.2. Verder betoogt [appellante] tevergeefs dat met de besluitvorming het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden. Zij maakt nog altijd niet aannemelijk dat er in vergelijkbare gevallen, nadat de politie onder meer een proces-verbaal heeft opgesteld waaruit de overtredingen blijken, desondanks geen boete is opgelegd. Dat er daarnaast in het Arbobesluit voor bepaalde soorten van duiken onder omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt op de toepasselijke bepalingen van het Arbobesluit, maakt niet dat ten aanzien van andere duiken sprake is van rechtsonzekerheid. Voor de niet uitgezonderde duiken gelden immers alle bepalingen uit het Arbobesluit en het is, zoals de Afdeling hiervoor al heeft overwogen, aan de wet- en regelgever om te bepalen of er meer uitzonderingen moeten komen, zoals [appellante] met dit betoog in feite bepleit.

3.3. Tot slot maakt [appellante], door enkel te stellen dat zij de boete voor een non-profitorganisatie nog steeds te hoog en buitenproportioneel vindt, niet aannemelijk dat de rechtbank te weinig rekening heeft gehouden met haar draagkracht door op basis van financiële stukken de boete met 75% te matigen.

3.4. De gronden slagen gelet op het vorenstaande niet.

Overschrijding redelijke termijn

4. De Afdeling toetst in boetezaken 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

is overschreden. Vergelijk de uitspraak van 20 november 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4761](#), onder 15.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 8 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:913](#), onder 9 tot en met 9.3), is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM overschreden, indien de duur van de totale procedure te lang is. Voor de beslechting van een geschil over een bestraffende sanctie in twee rechterlijke instanties is uitgangspunt dat deze in beginsel binnen een redelijke termijn plaatsvindt, als de totale procedure niet meer dan vier jaar heeft geduurd. Van bijzondere omstandigheden die in dit geval een kortere of langere behandelingsduur rechtvaardigen is niet gebleken. De redelijke termijn vangt aan op het moment dat de minister jegens een beboete een handeling heeft verricht waaraan deze in redelijkheid de verwachting kon ontlelen dat een bestuursorgaan een boete zal opleggen. In dit geval is dat op het moment dat de minister zijn voornemen tot boeteoplegging aan [appellante] kenbaar heeft gemaakt op 10 september 2020. De procedure is geëindigd met deze uitspraak. Dat betekent dat de redelijke termijn met meer dan een half jaar, maar minder dan een jaar is overschreden. De boete wordt in die gevallen verminderd met 10% met een maximum van € 2.500. Vergelijk de uitspraak van 10 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2817](#), onder 7.2. Dit betekent dat de al door de rechtbank gematigde boete van € 1.200 wordt verminderd met € 120,00. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 februari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL3345](#).

Conclusie

5. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de rechtbank de hoogte van de boete heeft vastgesteld op € 1.200 en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 11 mei 2021. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de boete vast te stellen op € 1.080 en bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 11 mei 2021. De minister hoeft, nu het hoger beroep alleen gegrond is doordat de Afdeling ambtshalve constateert dat de redelijke termijn is overschreden, geen proceskosten te vergoeden.

6. Redelijke toepassing van artikel 8:114, tweede lid, van de Awb brengt met zich dat de griffier van de Raad van State aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetaalt, nu de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank uitsluitend zijn grondslag vindt in een overschrijding van de redelijke termijn door de Afdeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant, van 14 september 2022 in zaak nr. 21/1477, voor zover zij de hoogte van de boete heeft vastgesteld op € 1.200 en heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 11 mei 2021;

III. bepaalt dat het bedrag van de opgelegde boete wordt vastgesteld op € 1.080;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 11 mei 2021;

V. gelast dat de griffier van de Raad van State aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. J.C.A. de Poorter en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Van de Sluis
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2025

802

BIJLAGE

Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 16

[...]

7. Bij algemene maatregel van bestuur kan 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, dan wel noodzakelijk zijn ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, zich mede richt tot:

- a. een zelfstandige;
- b. een werkgever die deze arbeid zelf verricht;
- c. degene bij wie vrijwilligers werkzaam zijn;
- d. een vrijwilliger.

(...)

10 De werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers zijn verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel, artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur voorzover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald.

Arbeidsomstandighedenbesluit

Hoofdstuk 6

Afdeling 5. Werken onder overdruk

Artikel 6.13. Definities en toepasselijkheid

1 In het bij of krachtens deze afdeling bepaalde wordt verstaan onder:

- a. duikarbeid: het verrichten van arbeid in een vloeistof of in een droge duikklok met inbegrip van het verblijf in die vloeistof of in die droge duikklok, waarbij voor de ademhaling gebruik wordt gemaakt van een gas onder een hogere druk dan de atmosferische druk;

[...]

3 Op duikarbeid met Self-Contained Underwater Breathing Apparatus (SCUBA), bestaande uit de instructie van sportduikers tot een duikdiepte van maximaal 50 meter, met een

decompressietijd van ten hoogste 20 minuten en met een partiële zuurstofdruk in het ademgas van maximaal 1,4.105 PA, zijn uitsluitend de artikelen 6.14 en 6.15, eerste lid, onder a en b en d, van toepassing.

4 Op deelnemers aan een training voor het veilig ontsnappen uit een object onder water, waarbij gebruik wordt gemaakt van ademgas onder overdruk, zijn de artikelen 6.14a en 6.16, vijfde en zesde lid, niet van toepassing indien:

a. zij vooraf een longfunctieonderzoek hebben ondergaan waarmee vastgesteld kan worden dat er geen verhoogd gezondheidsrisico is bij het volgen van de training, en

b. de training wordt gegeven in aanwezigheid van een duiker, een reserveduiker, een duikmedisch begeleider en een duikploegleider als bedoeld in artikel 6.16.

Artikel 6.16. Duikarbeid

1 Duikarbeid wordt verricht door een of meer duikers die worden bijgestaan door een reserveduiker en een ploegleider.

2 De reserveduiker verricht slechts duikarbeid bestaande uit het verlenen van hulp aan en het redden van in moeilijkheden geraakte duikers. Bij het gebruik van een duikklok is de reserveduiker in de klok aanwezig.

3 De ploegleider is in het bezit van een certificaat duikploegleider met betrekking tot de soort arbeid die hij verricht, dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling.

4 In afwijking van het eerste lid, mag de ploegleider tevens als reserveduiker optreden, indien duikarbeid wordt verricht in een vloeistof die in overwegende mate uit water bestaat met een maximaal bereikbare diepte van 9 meter en een maximale stroomsnelheid van 0,5 meter per seconde en waarbij geen voorzienbare kans bestaat dat de duikers in die vloeistof in moeilijkheden raken.

5 Een ieder die duikarbeid heeft verricht, houdt hiervan aantekening in een persoonlijk duiklogboek. In dit logboek worden, naast de aard van de duikarbeid, ten minste het gevolgde duikschema inclusief het gevolgde decompressieverloop alsmede de verblijftijd in de vloeistof aangetekend.

6 De duikers en de reserveduiker zijn in het bezit van een certificaat duikarbeid met betrekking tot de soort arbeid die zij verrichten, dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling.

7 Indien duikarbeid wordt verricht is de persoon, bedoeld in artikel 6.15, eerste lid, onder c, in het bezit van een certificaat duikmedische begeleiding met betrekking tot de soort arbeid die hij verricht, dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling.

8 Het certificaat duikploegleider, het certificaat duikarbeid en het certificaat duikmedische begeleiding, bedoeld in het derde respectievelijk het zesde en zevende lid, of afschriften daarvan zijn op de arbeidsplaats aanwezig en worden desgevraagd getoond aan de toezichthouder.

9 Het zesde lid is niet van toepassing op degene die in het kader van een opleiding tot duiker duikarbeid verricht, mits dit gebeurt onder toezicht van een persoon die in het bezit is van een certificaat als bedoeld in dat lid.

Afdeling 6 Bijzondere sectoren en bijzondere categorieën werknemers

Artikel 6.31. Duikarbeid leerlingen en studenten

1 Artikel 6.16, zesde lid, is niet van toepassing op leerlingen respectievelijk studenten in onderwijsinrichtingen indien deze leerlingen respectievelijk studenten duikwerkzaamheden verrichten die:

- a. in het kader van wetenschappelijk onderzoek zijn;
- b. van lichte aard zijn, en
- c. worden uitgevoerd door een duikploeg als bedoeld in artikel 6.16, eerste lid, waarbij de leerling respectievelijk student functioneert als aanvullend lid van deze duikploeg.

2 De leerlingen respectievelijk studenten zijn bij het uitvoeren van de duikwerkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, in het bezit van een bij ministeriële regeling aan te wijzen sportduikbrevet.

3 Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid.

Hoofdstuk 9

Afdeling 1. Aanduiding normadressaten van de bij of krachtens dit besluit vastgestelde verplichtingen

Artikel 9.5a. Verplichtingen van degenen bij wie vrijwilligers werkzaam zijn

1 Degene bij wie vrijwilligers werkzaam zijn is verplicht tot naleving ten aanzien van die vrijwilligers van de voorschriften en verboden die zijn opgenomen in de volgende artikelen:

[...]

- e. van hoofdstuk 6: de artikelen 6.8, eerste tot en met derde, zevende, negende, tiende en elfde lid, 6.11c, tweede lid, 6.12e, eerste, tweede en vierde lid, 6.12j, eerste lid, 6.12l, eerste, tweede en negende lid, 6.13, 6.14, 6.14a, 6.14b, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19 en 6.20;