

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:762
Datum uitspraak	7 maart 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 februari 2016 heeft de minister op grond van artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) aan [appellante] een boete van € 36.000,00 opgelegd wegens overtreding van artikel 7.5, derde lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit).

Volledige tekst

201701906/1/A3.

Datum uitspraak: 7 maart 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 januari 2017 in zaak nr. 16/2237 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2016 heeft de minister op grond van artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) aan [appellante] een boete van € 36.000,00 opgelegd wegens overtreding van artikel 7.5, derde lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit).

Bij besluit van 20 juni 2016 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 januari 2017 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen

ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de minister, vertegenwoordigd door mr. M. Karkich en G.G.M. de Visscher, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De in deze uitspraak aangehaalde wet- en regelgeving is in de bijlage opgenomen, die van de uitspraak deel uitmaakt.

2. Op 23 september 2014 heeft bij de vestiging van [appellante] aan de [locatie] te Boxmeer een arbeidsongeval plaatsgevonden. Voorafgaand aan het loskoppelen van een slang van een installatie waar luchtdruk op stond, is deze slang niet drukloos gemaakt. Bij het loskoppelen kwam de lucht ongecontroleerd vrij, waardoor het uiteinde van de slang in het oog van een werknemer sloeg. Het slachtoffer is met oogletsel in het ziekenhuis opgenomen. Naar aanleiding van dit bedrijfsongeval heeft de minister een boete opgelegd van €36.000 voor overtreding van artikel 7.5, derde lid, van het Arbobesluit.

De werkzaamheden betroffen het testen of een apparaat lekdicht was. Daartoe wordt het apparaat aangesloten op een persdrukleiding en onder druk gezet. Dan wordt gecontroleerd of er lucht ontsnapt uit het apparaat. Voor het onder druk zetten van een te testen apparaat zijn drie afsluiters aanwezig. Sluiter 1, de hoofdafsluiter van het leidingnet, zit tussen de slang en de persluchtleiding, sluiter 2, de toevoersluiter van het apparaat, zit tussen de slang en het te testen apparaat en sluiter 3, de afvoer van het apparaat, zit aan het apparaat vast.

Hoger beroep

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen aanleiding bestaat om de boete te verminderen op grond van artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: de Beleidsregel). Zij betwist niet dat artikel 7.5, derde lid, van het Arbobesluit is overtreden.

3.1. Het geschil spitst zich toe op de vraag of er gronden zijn om de boete te matigen danwel om deze tot nihil terug te brengen. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet voldaan is aan de matigingsgronden van de Beleidsregel en dat er ook geen andere gronden zijn voor het oordeel dat de boete disproportioneel is.

Inventarisatie en veilige werkwijze

3.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet voldoende is dat de risico's zijn geïnventariseerd, maar dat daaruit ook een veilige werkwijze had moeten worden afgeleid.

3.3. Volgens [appellante] zijn de risico's voldoende geïnventariseerd en kenbaar gemaakt aan de werknemers. Dat laatste gebeurde in zogenoemde toolboxmeetings waarin aandacht is

besteed aan het veilig werken met perslucht en hydraulische leidingen. Ook bij de Instructie Basisveiligheid is dit aan de orde geweest. Daarnaast is in een interne publicatie uitgebreid ingegaan op het risico van het terugslaan van persluchtslangen. Ook was de werknemer goed opgeleid in de pneumatiek en kende hij de risico's van het werken met perslucht. Specifieke kennis van het te testen apparaat is volgens [appellante] niet nodig omdat dit volgens haar niet relevant is. Ook is een veilige werkwijze ontwikkeld. Bij personeel met kennis van pneumatiek moet als feit van algemene bekendheid worden aangenomen dat, voordat een slang wordt losgekoppeld van een systeem eerst de druk van het systeem af moet worden gehaald. Ook bij de betrokken werknemer, die geschoold en ervaren was in de pneumatiek, was dat bekend. Dat de werknemer heeft verklaard dat hij niet weet of hij een handeling verkeerd heeft uitgevoerd, betekent niet dat hij niet wist hoe het moest. Hij heeft ook verklaard dat hij gewoon weet hoe hij de druk van een systeem moet afhalen. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat geen veilige werkwijze is ontwikkeld en ten onrechte geen aanleiding gezien tot matiging van de boete, aldus [appellante]. Zij heeft in hoger beroep en op de zitting toegelicht op welke wijze het apparaat ontkoppeld zou moeten worden. Na de test moet het systeem drukvrij worden gemaakt. Daarvoor moet eerst afsluiter 1 worden gesloten, waarbij sluiters 2 geopend blijft. Vervolgens wordt afsluiter 3 langzaam geopend tot alle lucht uit het systeem is. Dat is inclusief de verbindingsslang. Daarna kan de slang worden verwijderd. Tot slot worden aan het eind van de test de afsluiters 2 en 3 gesloten., aldus [appellante]

3.4. Uit hetgeen [appellante] heeft aangevoerd blijkt niet dat een inventarisatie van de risico's van de testwerkzaamheden waarbij zich het ongeval heeft voorgedaan, heeft plaatsgevonden anders dan dat in zijn algemeenheid aan de werknemers is meegedeeld dat aan het werken met druk risico's zitten en in zijn algemeenheid bij hun opleiding aandacht is besteed aan pneumatiek en het werken met persluchtsystemen. [appellante] heeft niet betwist dat de risico's van de specifieke werkzaamheden niet vooraf zijn geïnventariseerd.

Voorts is niet gebleken dat de door [appellante] in het hoger beroep omschreven veilige werkwijze voor het drukvrij maken, is vastgesteld, beschreven en aan de werknemers kenbaar is gemaakt. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de opleiding in de pneumatiek en de algemene voorlichting over risico's van het werken met perslucht niet afdoende is voor een veilige werkwijze. Nu [appellante] de risico's van de specifieke werkzaamheden niet heeft geïnventariseerd en geen veilige werkwijze heeft vastgesteld, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de boete niet gematigd behoefde te worden op grond van artikel 1, elfde lid, aanhef en onder a, van de Beleidsregel.

Randvoorwaarden

3.5. De rechtbank heeft overwogen dat geen randvoorwaarden zijn gesteld, die het ongeval hadden kunnen voorkomen of de gevolgen konden beperken. Een veiligheidsbril was bij de werkzaamheden niet voorgeschreven.

3.6. [appellante] heeft erkend dat de drukmeter bij sluiters 3, waarmee de druk van de te testen machine is gehaald, geen indicatie gaf of er druk op de slang stond. Dat was wel het geval geweest als afsluiter 2 tussen het persluchtapparaat en het te testen apparaat, niet afgesloten was. Dat is ook de gebruikelijke werkwijze. [appellante] stelt dat aldus de noodzakelijke randvoorwaarden zijn gesteld.

3.7. Bij het sluiten van afsluiter 2 gaf de drukmeter 3 geen indicatie over de druk in de slang, zodat deze drukmeter niet was. Ter zitting is toegelicht dat het ongeval had kunnen worden voorkomen indien een sluiters met automatisch ontluchtsysteem aanwezig was geweest. De aanwezige sluiters was echter niet aangesloten op het systeem waarmee de testen zijn uitgevoerd.

Instructies

3.8. Voorts voert [appellante] aan dat voldoende opleiding en instructies aan de werknemer zijn gegeven over veiligheid en gezondheid op het werk, zoals de werknemer ook heeft verklaard. Bij indiensttreding heeft hij een cursus gehad en hij heeft de opleiding VCA gevolgd. Ook heeft hij verschillende montage- en pneumatiekcursussen gevolgd zoals door [appellante] was geëist.

3.9. Uit hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, blijkt niet dat specifiek op de tijdens het ongeval verrichte werkzaamheden gerichte instructies zijn gegeven. Dat een pneumaticus geacht wordt te weten op welke wijze en in welke volgorde de verschillende sluiters moeten worden geopend en afgesloten, is niet voldoende. De rechtbank heeft terecht het standpunt van de minister gevolgd dat de algemene instructies en opleidingen die zien op het veilig werken met perslucht niet kunnen worden aangemerkt als adequate instructies voor de specifieke werkzaamheden die ten tijde van het arbeidsongeval werden verricht.

Toezicht

3.10. Voor zover de rechtbank het gebrek aan toezicht op de specifieke werkzaamheden heeft gerelateerd aan het ontbreken van een veilige werkwijze is volgens [appellante] sprake van niet toegestane cumulatieve van beoordelingsfactoren. Zij verwijst daartoe naar de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1421. Zij acht de voorwaarde in strijd met artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) omdat geen rekening is gehouden met de omstandigheden van het geval. Bij die omstandigheden behoort ook de wijze waarop in algemene zin het toezicht wordt georganiseerd. Volgens [appellante] voldoet het toezicht binnen de zelfsturende teams binnen haar bedrijf waarin werknemers verschillende taken vervullen, gezamenlijk verantwoordelijk zijn en elkaar aanspreken op onveilige werkwijzen. De coördinerende taak kan binnen het team wisselen. De toezichthouder kan op afstand zijn taak uitvoeren en indien nodig ingrijpen. Daartoe hoeft hij niet steeds op de werkvloer aanwezig te zijn. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde voor vermindering van de boete omdat voldoende toezicht is gehouden, aldus [appellante].

3.11. Dat [appellante] haar werknemers stimuleert om elkaar op onveilig werken aan te spreken heeft de rechtbank terecht niet aangemerkt als voldoende toezicht, nu daarvoor enige vorm van hiërarchie is vereist. Voorts is niet in geschil dat degene die voor het toezicht verantwoordelijk is, vaak niet op de werkvloer aanwezig was. Ter zitting heeft [appellante] bovendien meegedeeld dat de persoon belast met toezicht, niet wist wat de juiste procedure was voor het afsluiten van het apparaat. Los van het feit dat geen veilige werkwijze is vastgesteld, ontbrak het ook aan toezicht op de werkzaamheden. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat geen aanleiding bestond voor matiging van de boete op grond van artikel 1, elfde lid, aanhef en onder d, van de Beleidsregel.

Artikel 5:46, tweede lid, van de Awb

3.12. De minister heeft bij zijn afweging om geen toepassing te geven aan zijn bevoegdheid om de boete te matigen de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten betrokken. Daarbij is de minister ingegaan op de omstandigheden van het geval en heeft hij daaruit geconcludeerd dat onvoldoende inspanningen zijn verricht om te bewerkstelligen dat het arbeidsmiddel tijdens de werkzaamheden drukloos was, danwel om te bewerkstelligen dat doeltreffende maatregelen genomen werden om de werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren. De minister heeft derhalve niet in strijd gehandeld met artikel 5:46, tweede lid, van de Awb.

Verhoging wegens ziekenhuisopname

3.13. [appellante] voert tenslotte aan dat de verviervoudiging van de boete wegens de ziekenhuisopname, disproportioneel is. De werknemer moest voor één nacht ter observatie in het ziekenhuis blijven en functioneerde na zijn herstel weer normaal in het bedrijf. Ten onrechte wordt in de beleidsregel bij een ziekenhuisopname geen onderscheid gemaakt tussen verschillen in de ernst van de gevolgen, maar wordt standaard de boete verviervoudigd. Dit is in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, aldus [appellante].

3.14. Op grond van artikel 1, tiende lid, onder b, van de Beleidsregel worden bij een arbeidsongeval dat leidt tot een blijvend letsel of een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbwet de boetenormbedragen van de daaraan ten grondslag liggende overtredingen vermenigvuldigd met vier. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3217, artikel 1, tiende lid, onder b, van de Beleidsregel niet onredelijk geacht. In deze beleidsregel is geen onderscheid gemaakt naar de duur van de ziekenhuisopname. De Afdeling acht de vermeerdering van de boete niet onevenredig.

Slotsom

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. R.J. Koopman, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Rietberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2018

725.

Bijlage

Arbeidsomstandighedenbesluit

Artikel 7.5 Montage, demontage, onderhoud, reparatie en reiniging van arbeidsmiddelen

[...]

2 Onderhouds-, reparatie- en reinigingswerkzaamheden aan een arbeidsmiddel worden slechts uitgevoerd indien het arbeidsmiddel is uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos is gemaakt. Indien dit niet mogelijk is worden doeltreffende maatregelen genomen om die werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren.

3 Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op productie- en afstelwerkzaamheden met of aan een arbeidsmiddel.

Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving

Volgens artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel kan, indien de werkgever aantoont dat hij inspanningen heeft verricht, gericht op het voorkomen van de overtreding in het concrete geval, dit leiden tot matiging van het al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag. De volgende inspanningen kunnen leiden tot een matiging van 25% per onderdeel:

- a. als de risico's van de concrete werkzaamheden voldoende zijn geïnventariseerd en een veilige werkwijze is ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van het bepaalde bij of krachtens de Arbowet;
- b. als de noodzakelijke randvoorwaarden zijn gecreëerd voor het toepassen van een veilige werkwijze;
- c. als er adequate instructies zijn gegeven;
- d. als er adequaat toezicht is gehouden.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4, tweede lid,

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 5:46, tweede lid,

Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

