

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:843
Datum uitspraak	14 maart 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 december 2014 heeft de minister [appellante sub 2] een bestuurlijke boete opgelegd van € 36.000,00.

Volledige tekst

201609002/1/A3.

Datum uitspraak: 14 maart 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 oktober 2016 in zaak nr. 16/139 in het geding tussen:

[appellante sub 2]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 1 december 2014 heeft de minister [appellante sub 2] een bestuurlijke boete opgelegd van € 36.000,00.

Bij besluit van 30 november 2015 heeft de minister het door [appellante sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 oktober 2016 heeft de rechtbank het door [appellante sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 30 november 2015 vernietigd, het besluit van 1 december 2014 herroepen en de boete vastgesteld op € 23.400,00. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2017, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.W.J. Crommelin, en [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. C.M. Saris, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door mr. A.C. Moree, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De toepasselijke wet- en regelgeving en het relevante beleid zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op de locatie aan de [locatie] te [plaats] staat een smeeroliemengfabriek van [appellante sub 2]. Op deze zogeheten plant worden smeermiddelen geproduceerd voor machines in de industrie en scheepvaart en voor motoren in vracht- en personenauto's en vliegtuigen. Op 21 augustus 2013 heeft in de fabriek een arbeidsongeval plaatsgevonden waarbij een werknemer, die was ingeleend van een uitzendbureau en werkzaam was als filling operator, ernstig letsel aan zijn linker onderbeen heeft opgelopen. Naar aanleiding van dat ongeval heeft de minister [appellante sub 2] een boete van € 36.000,00 opgelegd. De rechtbank heeft de boete gematigd tot € 23.400,00. De minister en [appellante sub 2] kunnen zich niet verenigen met de door de rechtbank gematigde boete.

Boeterapport

3. Naar aanleiding van een melding van [appellante sub 2] over het arbeidsongeval heeft een inspecteur van de Inspectie SZW een onderzoek verricht. Daarbij is de plaats van het ongeval bezocht en zijn de werknemer, getuigen en de vertegenwoordiger van [appellante sub 2] gehoord. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt boeterapport, gedagtekend op 18 december 2013. In het boeterapport zijn de volgende bevindingen vermeld. Op de plaats waar de werknemer werkzaamheden verrichtte en het ongeval plaatsvond, de zogeheten 20 liter vullijn, staat een transportbaan. Dat is een met een ketting aangedreven rollerbaan met daarin een heftafel. Op 21 augustus 2013 was de werknemer werkzaamheden aan het verrichten aan de 20 liter vullijn. Tijdens die werkzaamheden zag hij dat een pallet met lege jerrycans scheef stond op de heftafel. Hij is om de 20 liter vullijn gelopen en heeft met een bezemsteel geprobeerd de pallet recht te zetten. Toen dat niet lukte, is hij op de transportbaan geklommen en heeft hij de pallet rechtgezet. Kennelijk heeft een sensor gedetecteerd dat de heftafel vrij was en werd een pallet met gevulde jerrycans met een gewicht van ongeveer 800 kg naar de heftafel overgebracht. De werknemer werd hierdoor verrast. Hij heeft geprobeerd die pallet terug te duwen, maar raakte daarbij met zijn linker onderbeen bekneld tussen een onderdeel van de transportbaan en die pallet. De werknemer is daarna overgebracht naar het ziekenhuis waar fracturen in enkel en kuitbeen zijn geconstateerd. Een week na het arbeidsongeval is zijn letsel operatief behandeld. Daarnaast is in het boeterapport vermeld dat het ongeval heeft

kunnen plaatsvinden, omdat de werknemer de transportbaan niet eerst heeft uitgeschakeld alvorens erop te klimmen. Omdat de transportbaan niet spanningsloos was gemaakt, was het mogelijk dat de transportbaan weer ging draaien waardoor de werknemer met zijn onderbeen bekneeld raakte. In het boeterapport concludeert de inspecteur dat werkzaamheden zijn uitgevoerd, terwijl de transportbaan niet was uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos was gemaakt. Voor zover het niet mogelijk was de transportbaan uit te schakelen en drukloos of spanningsloos te maken, zijn er volgens de inspecteur geen doeltreffende maatregelen genomen om de werkzaamheden veilig uit te kunnen voeren.

Verklaring werknemer

4. Als bijlage bij het boeterapport is de verklaring van de werknemer van 9 september 2013 opgenomen. In die verklaring is het volgende vermeld: "[...]. De laatste dagen kwamen pallets steeds scheef te staan. Mijn voorganger in de dienst ervoor had het ook en hij waarschuwde mij ervoor. De teamleaders waren er ook van op de hoogte. Toen ik het zag, ben ik buitenom gelopen, want het hek opendoen mag niet; dat laat alleen de robot stoppen. Toen het met een bezemsteel niet lukte, dacht ik even snel op de baan te kunnen gaan staan. Ik had er niet over nagedacht om terug te lopen om de installatie uit te schakelen. Normaal haal ik de teamleader erbij, maar die was op dat moment niet aanwezig. Ik wist wel dat je niet op de baan mag gaan staan, behalve als hij stilstaat. Dat weet ik, dat heb ik van meerdere mensen gehoord. [...]."

Besluitvorming

5. Bij het besluit van 1 december 2014 heeft de minister [appellante sub 2] een boete opgelegd van € 36.000,00 wegens overtreding van artikel 7.5, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit), in samenhang gelezen met artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet). Ingevolge artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit worden onderhouds-, reparatie- en reinigingswerkzaamheden aan een arbeidsmiddel 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. Op grond van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: Beleidsregel) is de minister voor de boeteoplegging uitgegaan van het normbedrag van de zesde categorie, te weten € 9.000,00. Omdat het arbeidsongeval heeft geleid tot ziekenhuisopname heeft de minister dit bedrag met vier vermenigvuldigd.

Bij het besluit van 30 november 2015 heeft de minister het bezwaar ongegrond verklaard. Daarbij heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat er geen grond bestaat om van boeteoplegging af te zien, omdat verwijtbaarheid van [appellante sub 2] niet volledig ontbreekt. Ook voor matiging is geen grond, nu [appellante sub 2] niet verminderd verwijtbaar is te achten. Niet in geschil is dat [appellante sub 2] de risico's van de concrete werkzaamheden van een filling operator voldoende heeft geïnventariseerd.

Volgens de minister heeft [appellante sub 2] de filling operators echter niet duidelijk gemaakt welke storings door hen zelf mogen worden verholpen en voor welke storings zij de hulp van een lead filling operator moeten inroepen. Werkinstructies op posters en in de Lubrikrant zijn te algemeen en zien niet op de situatie waarin een storing aan de transportbaan optreedt door een scheefstaande pallet. Dat de werknemer volgens [appellante sub 2] tijdens een

regulier overleg, een zogeheten toolbox, is geïnformeerd over het melden van storingen bij de lead filling operator is niet nader toegelicht. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat de werknemer tijdens verschillende trainingen op de hoogte is gesteld op welke wijze hij dient te handelen bij storingen. Ook de verklaring van de werknemer na het arbeidsongeval draagt volgens de minister bij aan de conclusie dat [appellante sub 2] geen eenduidige werkwijze heeft ontwikkeld. Daarnaast zijn volgens de minister de technische maatregelen die bij de 20 liter vullijn zijn voorzien, zoals een afrastering en noodstop, niet van belang. Die maatregelen leiden er niet toe dat de transportbaan spanningsloos wordt gemaakt. Ook de afspraken die [appellante sub 2] heeft gemaakt met het uitzendbureau over de naleving van de wetgeving zijn niet van belang. [appellante sub 2] is als werkgever als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, onder 1, van de Arbowet verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsomstandighedenwetgeving. Tegen de stelling van [appellante sub 2] dat aan de 20 liter vullijn niet eerder een ongeval heeft plaatsgevonden, heeft de minister voorts ingebracht dat bij het vaststellen van de hoogte van de boete reeds ervan is uitgegaan dat het om een eerste overtreding gaat door een zogeheten first offender. Ten slotte heeft de minister de levenservaring van de werknemer niet van belang geacht, omdat [appellante sub 2] als werkgever verplicht is artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit na te leven.

Aangevallen uitspraak

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat [appellante sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat verwijtbaarheid in deze zaak volledig ontbreekt. Het is de rechtbank gebleken dat het scheefstaan van pallets op de transportbaan bij de 20 liter vullijn een aantal keren per jaar voorkomt. In de werkinstructies is niet beschreven op welke wijze een filling operator in die situatie dient te handelen. In de werkinstructies is het verschil tussen verstoringen en kleine storingen, die door een werknemer zelf mogen worden verholpen, niet duidelijk gemaakt. [appellante sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt een veilige werkwijze te hebben ontwikkeld voor storingen bij de 20 liter vullijn door scheefstaande pallets. Dat de werknemer volgens [appellante sub 2] wist dat hij de lead filling operator had moeten waarschuwen, is niet van belang. Dat [appellante sub 2] op andere wijze, zoals een training on the job, duidelijk heeft gemaakt dat de werknemer hulp had moeten halen, is niet aannemelijk gemaakt. Instructies op posters zijn te algemeen.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de boete dient te worden gematigd met 10%, omdat [appellante sub 2] een aantal noodzakelijke randvoorwaarden heeft gecreëerd ter voorkoming van overtredingen aan de 20 liter vullijn. Zo heeft [appellante sub 2] langs de transportbaan in een afrastering en een noodstop voorzien. Daarnaast is er een zogeheten S.O.S-systeem, waarbij werknemers onveilige situaties op hun werkplek kunnen rapporteren, dat aan het voorkomen van overtredingen bijdraagt. Voorts worden observaties gedaan of werknemers in overeenstemming met de werkinstructies werken. Omdat [appellante sub 2] adequaat toezicht heeft gehouden, is de rechtbank van oordeel dat de boete nog eens met 25% dient te worden gematigd.

De hoger beroepen

7. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat in deze zaak verwijtbaarheid volledig ontbreekt, nu zij al hetgeen heeft gedaan wat mogelijk was om het ongeval te voorkomen. Daartoe voert [appellante sub 2] aan dat risico's van de werkzaamheden van filling operators voldoende zijn geïnventariseerd en dat een veilige werkwijze is ontwikkeld.

Dit volgt uit de Werkinstructie filling en de Werkinstructies Productie, Instructie Storing 20L lijn. Uit die werkinstructies volgt ook dat zij adequaat zijn geïnstrueerd. Ook tijdens de training on the job worden filling operators geïnstrueerd dat zij in geval van een storing hulp dienen in te roepen van de lead filling operator of de Technische Dienst. Dat de werknemer wist op welke wijze hij bij een storing dient te handelen, volgt uit zijn verklaring van na het ongeval. Voorts heeft [appellante sub 2] noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd voor het toepassen van een veilige werkwijze. Naast het voorzien van technische maatregelen aan de 20 liter vullijn heeft [appellante sub 2] persoonlijke beschermingsmiddelen beschikbaar gesteld, zoals hoge werkschoenen met profiel, aldus [appellante sub 2].

Voor zover verwijtbaarheid niet volledig ontbreekt, betoogt [appellante sub 2] dat de rechtbank ten onrechte de boete heeft gematigd met 35%. De rechtbank had de boete verder moeten matigen. Daarbij wijst [appellante sub 2] op de maatregelen die zijn getroffen. Voorts heeft de rechtbank ten onrechte geen rekening gehouden met andere relevante factoren. Zo heeft [appellante sub 2] met het uitzendbureau afspraken gemaakt over de naleving door uitzendkrachten van veiligheidsvoorschriften. In dit verband stelt [appellante sub 2] dat van de werknemer, gezien zijn kennis en ervaring, mag worden verwacht adequaat te kunnen handelen in geval van storingen. Daarnaast voert [appellante sub 2] een actief sanctiebeleid en heeft zij daarom het inleningscontract met het uitzendbureau beëindigd. Ook is het ongeval met andere filling operators besproken en zijn zij nogmaals gewezen op de werkinstructies. Voorts is artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit niet eerder overtreden, aldus [appellante sub 2].

De minister betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de maatregelen die [appellante sub 2] heeft genomen om ongevallen te voorkomen geen reden zijn om haar verminderd verwijtbaar te achten. Daartoe voert de minister aan dat de rechtbank ten onrechte ervan is uitgegaan dat [appellante sub 2] met die maatregelen noodzakelijke randvoorwaarden heeft gecreëerd voor het toepassen van een veilige werkwijze. De rechtbank heeft niet gemotiveerd op welke wijze die maatregelen hadden kunnen leiden tot het uitschakelen en drukloos of spanningsloos maken van de transportbaan. Voorts heeft de rechtbank het houden van toezicht door [appellante sub 2] ten onrechte als noodzakelijke randvoorwaarde aangemerkt. Ook betoogt de minister dat de rechtbank niet heeft gemotiveerd op welke wijze [appellante sub 2] adequaat toezicht heeft gehouden. Volgens de minister kan [appellante sub 2] geen adequaat toezicht hebben gehouden, nu [appellante sub 2], zoals de rechtbank heeft geoordeeld, geen veilige werkwijze heeft ontwikkeld. Ook is het vaker voorgekomen dat filling operators bij storingen op de transportbaan zijn geklommen, terwijl die uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos had moeten worden gemaakt, aldus de minister.

7.1. In artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel, zoals dit artikel thans luidt, zijn factoren tot matiging van de boete opgenomen. De minister heeft de factoren in die bepaling op zichzelf gezien relevant geacht voor de beoordeling of aanleiding is om de boete te matigen. De volgende inspanningen kunnen volgens die bepaling leiden tot een matiging:

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 Arbeidsomstandighedenwet;

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.

7.2. Nu vaststaat dat de transportbaan niet uitgeschakeld was en drukloos en spanningsloos was gemaakt bij het losmaken van de scheefstaande pallet, heeft zich een overtreding van artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit voorgedaan.

7.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1288), gaat het bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

De minister kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen omtrent het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk is bevonden, dient de minister bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval te beoordelen, of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de opgelegde boete te matigen.

7.4. In paragraaf 5.14 (persoonlijke risico's) van Werkinstructies filling, filling 20, 60, 208 en 1000 liter, van oktober 2012 is het volgende vermeld: "In geval van storing, laat de machine veilig stellen door de TD en het werk uitvoeren door de TED. Bijvoorbeeld bij storing van de Strapex kunnen delen van de baan gaan draaien bij het activeren van de sensoren." Uit de Werkinstructies Productie, Instructie, Storing 20L lijn van mei 2013 volgt dat een filling operator kleine storingen, bijvoorbeeld aan een dop of etiket, zelf kan verhelpen. Voor andere storingen dient hulp te worden ingeschakeld.

Niet in geschil is dat regelmatig storingen aan de 20 liter vullijn optreden. [appellante sub 2] heeft toegelicht dat indien sensoren aan de transportbaan vaststellen dat plastic, waarmee lege olievaten zijn omwikkeld, los zit, een pallet scheef op de transportbaan terecht kan komen. De pallet kan vast komen te zitten waardoor de transportbaan stil kan komen te staan. In de meeste gevallen zet een filling operator een scheefstaande pallet met behulp van

een bezemsteel recht. Indien dat niet lukt, geldt volgens [appellante sub 2] als vaste instructie dat de transportbaan wordt veiliggesteld, waarbij de transportbaan wordt uitgeschakeld. Een filling operator dient de lead filling operator daarvoor te benaderen. Zonodig schakelt de lead filling operator de technische dienst in. Pas na het veiligstellen van de transportbaan is het voor de filling operator geoorloofd om de transportbaan te beklimmen om een vastzittende pallet los te maken.

7.5. Niet in geschil is dat een storing aan de transportbaan als gevolg van een scheefstaande pallet niet als een kleine storing kan worden aangemerkt die door een filling operator zelf mag worden verholpen. Uit de Werkinstructie filling volgt dat in geval van storingen de transportbaan door de Technische Dienst dient te worden veiliggesteld. Niettemin wordt een filling operator in de praktijk toegestaan om in afwijking van die werkinstructie op eigen initiatief de storing zelf te verhelpen door een scheefstaande pallet met een bezemsteel recht te zetten zonder dat de transportbaan wordt uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos wordt gemaakt. Weliswaar is de werkwijze zoals beschreven in de Werkinstructie filling duidelijk, maar niet ondenkbaar is dat onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of de Technische Dienst te allen tijde dient te worden gewaarschuwd nadat een poging om een pallet recht te zetten niet is gelukt, omdat de Werkinstructie filling in de praktijk niet strikt wordt gevolgd. Voor zover [appellante sub 2] stelt dat werknemers tijdens diverse trainingen op de hoogte zijn gesteld van de werkwijze, is niet aannemelijk gemaakt dat daarbij ook storingen als gevolg van scheefstaande pallets aan de orde zijn gekomen. De minister heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat [appellante sub 2] in zoverre geen veilige werkwijze heeft ontwikkeld en ook geen adequate werkinstructies heeft gegeven. Gelet op het voorgaande faalt het betoog van [appellante sub 2] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat verwijtbaarheid niet volledig ontbreekt.

7.6. [appellante sub 2] heeft bij de transportbaan een afrastering en een noodstopvoorziening geplaatst. Daarnaast heeft [appellante sub 2] in een S.O.S.-systeem voorzien om onveilige werksituaties te melden en vinden er observaties plaats of werknemers zich houden aan werkinstructies. De rechtbank heeft hierin aanleiding gezien de boete te matigen met 10%. Naar het oordeel van de Afdeling betoogt de minister terecht dat deze maatregelen van algemene aard zijn en niet zijn toegesneden op het voorkomen van specifieke risico's die verbonden zijn met het verrichten van handelingen op de transportbaan, terwijl die niet uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos is gemaakt. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Voor zover [appellante sub 2] stelt dat de noodstopvoorziening de stroomtoevoer onderbreekt waardoor de transportbaan spanningsloos wordt gemaakt, gaat zij eraan voorbij dat die voorziening er niet op is gericht om de transportbaan uit te schakelen en drukloos en spanningsloos te maken voordat de werkzaamheden worden verricht.

7.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 juli 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1981](#)), hangt het antwoord op de vraag wanneer adequaat toezicht is gehouden af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard van de werkzaamheden, de ervaring van de werknemer en zijn positie in het bedrijf. Van een werkgever kan in beginsel niet worden gevergd dat hij voortdurend een toezichthouder naast een - ervaren - werknemer plaatst. Zoals overwogen onder 7.5 heeft [appellante sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat voor filling operators een veilige werkwijze is opgesteld voor het verhelpen van een storing aan de transportbaan als gevolg van een scheefstaande pallet. Nu adequaat toezicht betrekking heeft op de toepassing van een veilige werkwijze heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellante sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt adequaat

toezicht te hebben gehouden bij storingen aan de 20 liter vullijn. Het betoog van de minister dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [appellante sub 2] adequaat toezicht heeft gehouden slaagt.

7.8. Niet in geschil is dat het beklimmen van de transportbaan om een storing te verhelpen niet tot de normale taakuitoefening van de werknemer behoort. Blijkens de verklaring van de werknemer van 9 september 2013 wist hij dat het niet was toegestaan om op de transportbaan te staan, terwijl die niet uitgeschakeld en drukloos of spanningsloos was gemaakt. Hoewel de inspanningen van [appellante sub 2] niet voldoende worden geacht voor de conclusie dat zij op basis van de matigingsgronden van artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel verminderd verwijtbaar moet worden geacht, acht de Afdeling een matiging van het boetebedrag geboden, nu sprake is van een situatie waarin de werknemer op eigen initiatief en tegen beter weten in buitengewoon onvoorzichtig heeft gehandeld. De Afdeling kan zich vinden in de door de rechtbank toegepaste matiging van 35%.

In andere factoren die volgens [appellante sub 2] van belang zijn, zoals vermeld in overweging 7, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de boete verder had moeten worden gematigd, nu die van algemene aard zijn en niet zijn toegesneden op het voorkomen van voormelde specifieke risico's. Door te betogen dat artikel 7.5, tweede lid, van het Arbobesluit niet eerder is overtreden, gaat [appellante sub 2] eraan voorbij dat de hoogte van de boete reeds is afgestemd op een eerste overtreding.

Gelijkheidsbeginsel

8. Voorts betoogt [appellante sub 2] dat de boeteoplegging in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Volgens [appellante sub 2] heeft de minister in vergelijkbare gevallen afgezien van boeteoplegging.

8.1. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het besluit van 30 november 2015 in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, reeds omdat [appellante sub 2] haar betoog niet nader heeft gemotiveerd.

Slotsom

9. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop zij rust.

Proceskosten

10. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en [appellante sub 2] gegrond;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak;

III. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van [appellante sub 2] in verband met de behandeling van het bezwaar en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.503,00 (zegge: vijftienhonderddrie euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Borman w.g. Man
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 maart 2018

629.

BIJLAGE | Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:46

1. [...].

2. 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.

[...].

Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 9

1. De werkgever meldt arbeidsongevallen die leiden tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct aan de daartoe aangewezen toezichthouder en rapporteert hierover desgevraagd zo spoedig mogelijk aan deze toezichthouder.

[...].

Artikel 10

Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter voorkoming van dat gevaar.

Artikel 16

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld in verband met arbeidsomstandigheden van de werknemers.

[...].

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.

[...].

Artikel 33

1. [...].

2. Als overtreding wordt tevens aangemerkt het niet naleven van de artikelen 6, eerste lid, tweede volzin, en 16, tiende lid, voor zover het niet naleven van de in die artikelliden bedoelde voorschriften en verboden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als overtreding.

[...].

Arbeidsomstandighedenbesluit

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

1. [...].

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.

[...].

Artikel 9.1. Verplichtingen van de werkgever

De werkgever is verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden welke bij of krachtens dit besluit zijn vastgesteld, met uitzondering van de artikelen 1.25, 2.26 tot en met 2.29, 2.32 tot en met 2.34 en 7.21.

Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving

Artikel 1. Boeteoplegging

1. In deze beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen overtredingen, te weten:

- a. een zware overtreding (ZO), oftewel een overtreding die in de bijlage als ZO is aangemerkt en waarvoor direct een boete wordt gegeven;
- b. 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; en
- c. 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, nadat dezelfde of soortgelijke overtreding opnieuw wordt geconstateerd, wordt overgegaan tot boeteoplegging.

2. Hiernaast geldt in deze beleidsregel als overtreding met directe boete de overtreding die de directe aanleiding is geweest voor een arbeidsongeval als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

3. a. Bij de berekening van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 33, eerste en tweede lid, en artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet worden zeven categorieën normbedragen onderscheiden, te weten:

- 1°. het 1e normbedrag € 340;
- 2°. het 2e normbedrag € 750;
- 3°. het 3e normbedrag € 1500;
- 4°. het 4e normbedrag € 3000;
- 5°. het 5e normbedrag € 4500;
- 6°. het 6e normbedrag € 9000;
- 7°. het 7e normbedrag € 13500;

b. In afwijking van onderdeel a wordt voor het door een werkgever niet onverwijld melden van een arbeidsongeval als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en waarbij de toezichthouder geen onderzoek meer kan verrichten, een boetenormbedrag opgenomen van € 50000.

4. [...].

5. [...].

6. [...].

7. In de bijlage bij deze beleidsregel is per artikel, artikellid of onderdeel daarvan, dat is aangemerkt als overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet, aangegeven welk categorie normbedrag zal worden opgelegd en om welk type overtreding het gaat. [...].

8. De in het derde lid genoemde normbedragen zijn uitgangspunt voor de berekening van op te leggen bestuurlijke boetes voor bedrijven of instellingen met 500 of meer werknemers. Voor bedrijven of instellingen van geringere omvang geldt het volgende:

- a. bedrijven of instellingen met minder dan 5 werknemers betalen 10 procent;
- b. bedrijven of instellingen met 5 tot en met 9 werknemers betalen 20 procent;
- c. bedrijven of instellingen met 10 tot en met 39 werknemers betalen 30 procent;
- d. bedrijven of instellingen met 40 tot en met 99 werknemers betalen 50 procent;
- e. bedrijven of instellingen met 100 tot en met 249 werknemers betalen 60 procent;
- f. bedrijven of instellingen met 250 tot en met 499 werknemers betalen 80 procent.

Een al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerd normbedrag is het uitgangsbetrag voor eventuele verdere boeteberekening.

[...].

9. a. Voor de boeteberekening van overtredingen geconstateerd op locaties of in filialen, wordt als bedrijfs/instellingsgrootte het aantal werknemers van de gehele juridische eenheid gehanteerd;

b. [...].

10. Bij de berekening van de op te leggen bestuurlijke boete kunnen één of meer van de volgende factoren aan de orde zijn en leiden tot verhoging van het al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag:

a. [...];

b. bij een arbeidsongeval dat leidt tot een blijvend letsel of een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet worden de boetenormbedragen van de daaraan ten grondslag liggende overtredingen vermenigvuldigd met vier;

c. [...];

d. [...].

11. Indien de werkgever aantoont dat hij inspanningen heeft verricht, gericht op het voorkomen van de overtreding in het concrete geval, kan 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 Arbeidsomstandighedenwet;

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.

[...].

Bijlage behorend bij de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving

Leeswijzer: In de hieronder staande tabel wordt per beboetbaar artikel van de Arboregelgeving aangegeven welke categorie boetenormbedrag van toepassing is en of op grond van dit artikel tevens een werknemersboete kan worden opgelegd. In de laatste kolom staat ZO voor zware overtreding, ODB voor een overtreding waarvoor direct een boete volgt en OO voor een overige overtreding (OO).

Artikel	Lid	Onderdeel	Categorie normbedrag	Werknemersboete	Type overtreding
<i>Arbobesluit</i>					
<i>Afdeling 2</i>					
7.5	1 t/m 3 en 5		6	* Lid 2 en 3	OO/ZO (lid 2 ¹¹⁰ , 3 ¹¹¹ en 5 ¹¹²)

¹¹⁰ ZO luidt: Het onderhouden, repareren en reinigen van arbeidsmiddelen die ingeschakeld zijn en onder druk of elektrische spanning staan.

¹¹¹ ZO luidt: Het afstellen van arbeidsmiddelen die ingeschakeld zijn en onder druk of elektrische spanning staan.

¹¹² ZO luidt: Het op niet veilige wijze (de)monteren van arbeidsmiddelen.