

# **HANDHAVINGSBELEID ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET**

Interne instructie voor inspecteurs bij handhaving van de wet

**Expertisecentrum, Team Handhaving**  
Versie december 2007

## **1. Inleiding**

Deze instructie is een nadere invulling van de nota interventiebeleid Arbowet en is bedoeld om inspecteurs inzicht te geven in de handhaving van de Arbowet. Het handhavingsbeleid van de Arbowet wordt enerzijds gekenmerkt door een lik op stuk benadering: toepassing van bestuurlijke boetes en korte handhavingstrajecten. Deze wijze van interveniëren wordt gebruikt in het geval er sprake is van ernstig gevaar voor personen of wanneer overtredingen zijn aangewezen als direct beboetbaar. Anderzijds kenmerkt het handhavingsbeleid zich door het leveren van maatwerk waarbij gekozen kan worden voor verschillende manieren van interveniëren. Al deze vormen komen in deze nota aan de orde. Voorts zal aandacht besteed worden aan de wijze waarop instrumenten worden ingezet. Ook het omgaan met werknemers en overheden zal de revue passeren.

De instructie is een uitwerking van het onderdeel “handhaving” van de procesbeschrijving actieve inspecties (PB 9) en de procesbeschrijving klachten en tips (PB 3).

## **2. Handhaving strafbare, ernstige en direct beboetbare feiten**

Handhaving is mogelijk bij overtredingen van bepalingen uit de Arbowet, -besluit of -regeling. De wijze waarop wordt gehandhaafd, wordt bepaald door de aard van de overtreding en het karakter van de overtreden norm.

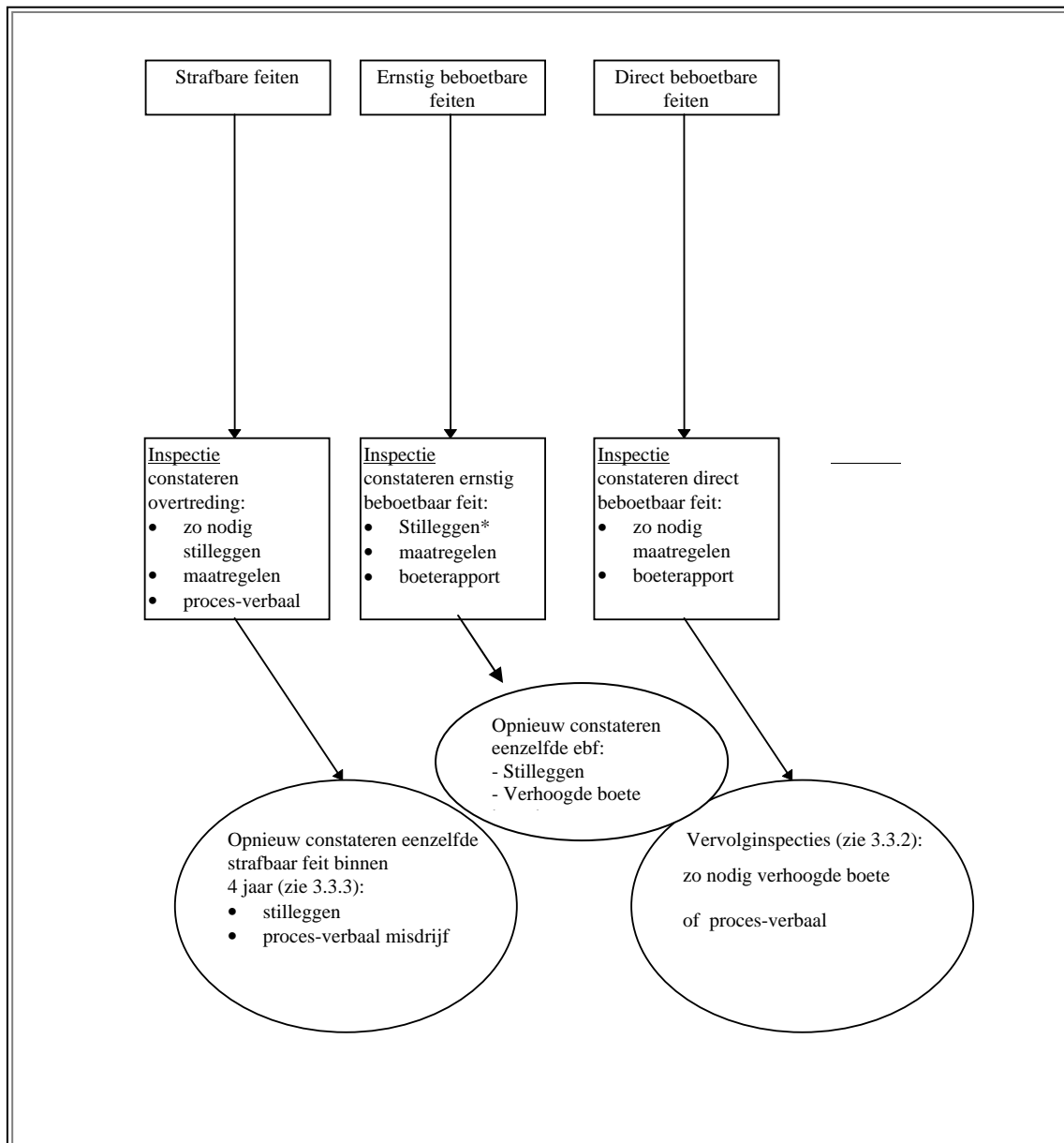
De handhaving van ernstige en direct beboetbare feiten is gericht op het direct opheffen van overtredingen.

Tijdens een inspectiebezoek kunnen alle handhavingsinstrumenten aan de orde komen:

- stillegging
- proces-verbaal
- boeterapport
- eis
- waarschuwing
- bestuursdwang
- last onder dwangsom

Elk van deze feiten kent een eigen handhavingstraject, zie hierna

## Schema Handhavingstrajecten



\* Stilleggen kan uiteraard achterwege blijven als het beboetbare feit pas door recherche achteraf is geconstateerd en de overtreding inmiddels is opgeheven.

### 2.1 Handhavingstraject bij strafbare feiten

Het handhavingstraject voor strafbare feiten wordt gehanteerd bij:

- overtreding van verbodsbepalingen.
- overtreding artikel 10 Arbowet
- misdrijf bij overtreding artikel 28 Arbowet
- misdrijf conform artikel 32 Arbowet.

Bij constatering van een strafbaar feit legt de inspecteur het werk zo nodig stil (op basis van artikel 28 Arbowet) en maakt proces-verbaal op.

De stillegging beoogt het gevaar weg te nemen. Het proces-verbaal dient om de overtreding voor te leggen aan het Openbaar Ministerie. Onder stillegging wordt verstaan:

- het laten staken van werkzaamheden

- het laten vertrekken van personen uit een gevarenzone
- het niet laten aanvangen van werkzaamheden (preventieve stillegging).

*Een strafbaar feit is ernstig maar hoeft niet altijd direct gevaar voor personen in te houden. Denk bijvoorbeeld aan het op voorraad hebben van asbesthoudende materialen. In dit soort gevallen moeten wel direct maatregelen worden getroffen, maar het werk hoeft niet te worden stilgelegd conform artikel 28 Arbowet.*

De stillegging wordt pas ingetrokken als het ernstige gevaar is weggenomen. Indien blijkt dat een bevel tot stillegging wordt genegeerd dan wordt dit als een misdrijf aangemerkt. Er wordt dan een proces-verbaal misdrijf opgemaakt. Hierbij kan er bij de Officier van Justitie worden aangedrongen op het treffen van extra maatregelen.

## 2.2 Handhavingstraject bij ernstige beboetbare feiten

*Er is alleen sprake van een ernstig beboetbaar feit wanneer een feit is opgenomen in de lijst van ernstige beboetbare feiten (bijlage 2 van beleidsregel 33) en waarbij tevens sprake is van **ernstig gevaar voor personen**. Is dit laatste niet het geval dan is er sprake van een overig beboetbaar feit. N.B.: De formulering van een ernstig beboetbaar feit verschilt van het betreffende artikel uit de wet of het besluit.*

Bij de handhaving van de ernstige beboetbare feiten zal een inspecteur een oordeel moeten hebben over de ernst van het gevaar. Hoe duidelijk en eenduidig de omschrijvingen ten aanzien van de ernstige beboetbare feiten ook zijn, er blijft altijd een beoordelingselement voor de inspecteur van kracht. **Het handhavingbeleid bij constatering van een ernstig beboetbaar feit waarbij sprake is van ernstig gevaar voor personen luidt als volgt: stilleggen, boete aanzeggen en maatregelen verlangen.**

Indien een inspecteur een ernstig beboetbaar feit constateert zonder dat er op dat moment personen werkzaam zijn, dan legt hij of zij het werk stil in die zin dat het werk pas mag worden aangevangen indien maatregelen zijn genomen die het ernstige beboetbare feit wegnemen. Dit wordt ook wel de preventieve stillegging genoemd. In dergelijke gevallen wordt geen boeterapport opgemaakt.

Ook als aangegeven wordt dat een arbeidsmiddel slechts sporadisch wordt gebruikt, dan kan artikel 28 Arbowet worden ingezet. De werkgever mag pas weer met dat arbeidsmiddel aan de slag als de stillegging is opgeheven. *Let op: in dergelijke gevallen wordt dus geen waarschuwing gegeven!*

Evenals bij strafbare feiten geldt dat de stillegging pas wordt ingetrokken als de werkgever de nodige maatregelen heeft getroffen om het ernstige gevaar op te heffen. Voor het negeren van de stillegging wordt een proces-verbaal misdrijf opgemaakt.

Bijvoorbeeld: artikel 3.17 Arbobesluit (voorkomen gevaar door voorwerpen, producten, vloeistoffen of gassen) is een ebf. Bij constateren van deze overtreding zijn er drie mogelijkheden:

1. Er is sprake van ernstig gevaar voor personen: stillegging + boete.
2. Er is geen sprake van ernstig gevaar, omdat er op dat moment niet gewerkt wordt. Maar wanneer er gewerkt zou gaan worden, is er wel ernstig gevaar: preventieve stillegging.
3. Er is geen sprake van ernstig gevaar, maar er is wel een overtreding geconstateerd van artikel 3.17 Arbobesluit. Dan wordt dit afgehandeld als een overig beboetbaar feit.

Een overtreding moet geconstateerd worden. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld door eigen waarneming, of op basis van (liefst eensluidende) getuigenverklaringen. Van belang is dat er in het boeterapport voldoende bewijs is van de geconstateerde overtreding. Daarbij heeft het de voorkeur om meerdere bewijsmiddelen in het boeterapport op te nemen, zoals een beschrijving van de eigen waarneming, foto's, verklaringen van meerdere getuigen en/of de werkgever (onder gebruik van het verhoorplan), etc.

### **2.3 Handhavingstraject bij direct beboetbare feiten**

Het handhavingstraject bij direct beboetbare feiten wordt gehanteerd bij het constateren van feiten zoals opgenomen in de gelijknamige lijst (zie bijlage 3 bij beleidsregel 33).

Het handhavingstraject bestaat uit één fase:

- boeterapport

### **3. De maatwerk interventie**

In het kader van het “nieuwe inspecteren” is de mogelijkheid tot het interveniëren op maat geïntroduceerd. De hierna beschreven wijze van interveniëren beperkt zich tot de **overige beboetbare feiten**.

De maatwerkinterventie wordt gekenmerkt door de keuzemogelijkheid voor de inspecteur om op verschillende wijzen een werkgever te bewegen tot naleving van de wet ten aanzien van de onderwerpen die in de betreffende bedrijfstak als een risico worden beschouwd. Dat varieert van het mondeling afdoen tot het geven van een waarschuwing of het stellen van een eis. Dit alles op basis van het oordeel van de inspecteur, waarbij deze zich enerzijds laat leiden door het wegingskader zoals beschreven in de Inspectiewijzer (risicobeoordeling) en anderzijds door zijn of haar eigen professionaliteit. Teneinde te borgen dat in gelijke gevallen ook een gelijke vorm van interventie wordt gekozen, moet het proces van waarnemen, gevaar- en risicoherkenning zoveel mogelijk uniform zijn. De Inspectiewijzer, goede projectvoorbereiding door inspecteurs en ICT zijn de middelen die hiertoe moeten leiden. De inspectiewijzer is als bijlage bijgevoegd.

#### **3.1 Handhavingstraject bij overige beboetbare feiten**

Indien besloten wordt tot handhavend optreden bij overige beboetbare feiten dan zijn er twee opties te weten:

- 1) *informele afhandeling* (ook wel stimulerende interventie genoemd).

In dit geval vertrouwt de inspecteur er op basis van het wegingskader op, dat de werkgever spontaan zal overgaan tot het treffen van de gewenste maatregelen. De bevindingen tijdens het inspectiebezoek worden standaard schriftelijk teruggekoppeld aan de werkgever. In deze brief wordt ingegaan op de bevindingen van de inspecteur ten aanzien van alle geïnspecteerde onderwerpen binnen een project. Van dit laatste kan beargumenteerd worden afgeweken, bijvoorbeeld bij “hit and run” projecten als vakantiewerk.

Ook vindt er altijd registratie in GISAI/I-Net plaats. Enerzijds om volledig te kunnen rapporteren, anderzijds om de historie van het bedrijf compleet in beeld te houden. Voor alle duidelijkheid wordt op deze plaats nog eens vermeld dat het gaat om onderwerpen die in de betreffende bedrijfstak als een risico worden beschouwd. Overige overtredingen op onderwerpen die níet tot de risico's van de sector behoren, worden ook niet aan de orde gesteld, tenzij dit uitdrukkelijk in het projectplan is vastgelegd.

## 2) *formele afhandeling.*

In dit geval bestaat het handhavingstraject uit twee fasen:

- 1<sup>e</sup> fase: waarschuwing of eis
- 2<sup>e</sup> fase: boeterapport en maatregelen

Een waarschuwing wordt gegeven voor het niet naleven van:

- doelvoorschriften waarvoor een getoetste arbocatalogus<sup>1</sup> bestaat.
- doelvoorschriften die zijn uitgewerkt in concrete beleidsregels,
- middelvoorschriften.

Het zal niet altijd duidelijk zijn of sprake is van een middelvoorschrift of een concreet doelvoorschrift. Als richtlijn kan worden gehanteerd dat kan worden volstaan met een waarschuwing, indien geen twijfel kan bestaan over wat er van de werkgever verwacht wordt. **In alle overige gevallen wordt bij doelvoorschriften een eis gesteld.**

In de waarschuwing of de eis wordt de termijn aangegeven waarbinnen de maatregelen moeten zijn genomen om de overtreding op te heffen. Na afloop van de gestelde termijn vindt steekproefsgewijs controle plaats. De omvang van de steekproef wordt per project bepaald. Indien de overtreding nog steeds bestaat maakt de inspecteur een boeterapport op. Daarnaast wordt de werkgever opnieuw verplicht maatregelen te treffen (zie paragraaf 3.3 handhavingstrajecten bij recidive en herhaling).

### *Bewijsvoering*

In enkele projecten zijn problemen ontstaan bij het controleren van eerder gegeven waarschuwingen of eisen voor ondeugdelijke arbeidsmiddelen die niet regelmatig worden gebruikt en waarbij 'heterdaad' (eigen directe waarneming van de overtreding door de inspecteur) een toevalstreffer zou zijn. De gevolgde werkwijze in dit soort gevallen is dat de inspecteur op basis van waarnemingen (machine nog warm, zaagsel op de vloer e.d.) dan wel door getuigenverklaringen van twee werknemers dat met een machine door werknemers is gewerkt, alsnog een overtreding vaststelt. Omdat het met name in kleine bedrijven lastig is om getuigenverklaringen te verkrijgen vanwege de mogelijke ernstige verstoringen in de arbeidsverhoudingen, is besloten om in dergelijke gevallen een verklaring van de werkgever op te nemen.

Dit betekent, dat in die gevallen waar de bewijsvoering lastig is, boeterapporten in behandeling worden genomen indien de inspecteur in het boeterapport vastlegt dat de werkgever verklaart dat het ondeugdelijke arbeidsmiddel nog in gebruik is. Het spreekt vanzelf dat andere vormen van bewijs eveneens in het boeterapport worden opgenomen. Voordat de hier bedoelde verklaring aan de werkgever wordt gevraagd zal hem uiteraard eerst de cautie moeten worden gegeven. Het risico dat een werkgever in bezwaar een andere verklaring aflegt, wordt daarbij geaccepteerd.

## **3.2 Bestuursdwang / Last onder dwangsom**

De Last onder Dwangsom (LoD) is een bestuursrechtelijk handhavinginstrument. In de

---

<sup>1</sup> Arbocatalogi spelen alleen een rol in de handhaving wanneer zij marginaal getoetst zijn door SZW en handhaving van de normen die hierin zijn opgenomen via de verzamelbeleidsregel kan plaatsvinden. De getoetste catalogi zullen op het intranet geplaatst worden, zodat altijd bekend zal zijn welke normen uit de catalogi door de AI gehanteerd kunnen worden in de handhaving. Ook zal steeds moeten worden gezien (met name in reactieve zaken) welke catalogus op een bedrijf van toepassing is. De inspecteur zal uit de aard van het werkproces afleiden welke catalogus van toepassing is.

huidige<sup>2</sup> afdeling 5.4 Awb is de wettelijke grondslag voor toepassing van dit instrument vervat. Daarbij is gelijktijdig een aantal restricties voor de toepassing opgenomen. In de Arbowet (artikel 28a) is de mogelijkheid geopend om dit instrument te gebruiken in de handhaving.

Het instrument LoD dient ertoe een overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Een en ander is geregeld in artikel 5:32 Awb. Door het opleggen ervan wordt beoogd overtredende werkgevers alsnog tot naleving te bewegen.

Het is dan ook geen strafsanctie maar een dwangmiddel en heeft een reparatief of preventief karakter. Opgemerkt wordt nog dat ten aanzien van één overtreding zowel de LoD kan worden ingezet als een boete of PV worden opgemaakt. De instrumenten dienen namelijk een ander doel. De dwangsom is gericht op herstel van een situatie die in strijd is met de wet. Bestuurlijke boete en PV zijn gericht op bestraffing.

### 3.2.1 Wanneer wordt de LoD ingezet

In algemene zin gaat het om twee uitgangspunten:

1. Indien een redelijk vermoeden bestaat dat de werknemers ernstig gevaar lopen, maar een stillegging (nog) niet gerechtvaardigd is.
2. Indien een eerder opgelegde boete niet tot opheffing van de overtreding heeft geleid.

Ad 1.

De inzet van de last onder dwangsom kan een goede stok achter de deur zijn bij bijzondere inventarisatieverplichtingen als sprake is van **te verwachten of geconstateerde onwil** van de werkgever om deze uit te voeren. Dit speelt met name in geval van mogelijke blootstelling aan onbekende stoffen of biologische agentia (zie artikel 9.10 Arbobesluit). Van belang hierbij is de inschatting dat enerzijds schade aan de gezondheid reëel te verwachten is, maar niet zodanig acuut en ernstig is dat stillegging gerechtvaardigd is. Daarnaast moet de inschatting plaats vinden dat een waarschuwing of een eis niet zal leiden tot naleving.

Van belang is hier natuurlijk of er sprake is van te verwachten of geconstateerde onwil. Dit zal moeten blijken uit de historie van het bedrijf of de opstelling van de werkgever tijdens het inspectiebezoek.

In het rapport dat wordt opgemaakt ten behoeve van de LoD zal het “redelijk vermoeden” onderbouwd moeten worden. Dit betekent dat een inspecteur zijn of haar waarnemingen moet vastleggen. Denk daarbij aan geconstateerde hoeveelheden en soorten stoffen (wat staat er op de etiketten), verklaringen van werknemers over het werken met deze stoffen (hoe, in welke mate, etc.). In eventuele bezwaar- en / of beroepszaken speelt deze onderbouwing een belangrijke rol

Het hiervoor gestelde over de inzet van de last onder dwangsom geldt eveneens voor de vervangingsplicht en het voorkomen of beperken van blootstelling.

Het inzetten van de last onder dwangsom wanneer de arbeidshygiënische strategie niet is toegepast ligt wat ingewikkelder. Hierbij spelen de stand van de wetenschap in een branche (bijvoorbeeld neergelegd in een arbocatalogus) alsmede het redelijkerwijsprincipe een belangrijke rol. Criteria om de last onder dwangsom in deze gevallen in te zetten zijn niet in algemene zin te geven. Deze zullen per project of per individueel geval moeten worden ontwikkeld (maatwerk).

---

<sup>2</sup> De wettekst zoals die geldt in januari 2007 vóór de invoering van de Vierde Tranche Awb.

Ad 2.

Het ligt voor de hand dat het inzetten van de last onder dwangsom een probaat middel zal kunnen zijn bij werkgevers waarvan gebleken is dat zij niet tot maatregelen te bewegen zijn met boetes of processen-verbaal. De hoogte van de dwangsom is daarbij mede bepalend.

### 3.2.2 Werkwijze

Indien een inspecteur van mening is dat de LoD ingezet moet worden dan is het aanbevolen dit in overleg met zijn of haar TL te doen, tenzij in een projectplan duidelijke richtlijnen voor de inzet van dit instrument zijn gegeven. De inspecteur maakt een rapport op waarin hij aangeeft:

- welk voorschrift is of wordt overtreden,
- de te treffen maatregelen,
- de termijn waarbinnen deze redelijkerwijs kunnen worden genomen en
- de onderbouwing van het “redelijk vermoeden” van de te verwachten onwil van een werkgever om de maatregelen te gaan nemen of de geconstateerde onwil van een werkgever om de maatregelen te nemen .

De inspecteur stuurt een kennisgeving van de voorgenomen LoD met het rapport aan de werkgever die dan twee weken de tijd heeft zijn zienswijze te geven. Vervolgens stuurt de inspecteur de LoD-beschikking (waarbij ingegaan wordt op de zienswijze) aan de werkgever. Vanuit de Awb is de AI verplicht de overtreder een redelijke termijn te geven om de overtreding ongedaan te maken. Wat redelijk is verschilt per situatie.

Het is overigens wel van belang dat de overtreding zo spoedig mogelijk wordt geëindigd (om daarmee de schade voor de werknemers zoveel mogelijk te beperken) zodat de Last onder Dwangsom dan ook zo snel mogelijk na de constatering van de overtreding, doch met inachtneming van de wettelijke vereisten zoals de begunstigingstermijn, behoort te worden opgelegd.

Indien niet aan de last is voldaan en dwangsommen verbeurd **zijn**, oftewel de werkgever heeft niet aan zijn verplichtingen voldaan, dan moet vervolgens het geld geïnd worden.

De financiële afhandeling (dus nadat de inspecteur heeft vastgesteld dat de dwangsom verbeurd is verklaard) richting CJIB is neergelegd bij de directie IO. Het CJIB moet melding krijgen dat de dwangsom geïnd moet worden. Om dit voor die incidentele gevallen aan individuele inspecteurs over te laten, heeft een behoorlijk afbreukrisico en staat bovendien ver af van de taak van inspecteurs.<sup>3</sup>

### 3.2.3 Hoogte en vorm van de LoD

De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging (art. 5.32 lid 4 Awb). De dwangsom moet dus redelijk en proportioneel zijn.

De dwangsom moet zodanig hoog zijn dat dit effect heeft. Dat betekent dat de dwangsom in ieder geval substantieel hoger moet zijn dan de kosten die aan de verlangde maatregelen verbonden zijn. Voorgeschreven, vaste bedragen per bedrijfsgrootte zijn dan ook uitgesloten. Maatwerk is hier weer eens het sleutelwoord.

Een inspecteur zal na overleg met een specialist een voorstel formuleren over de hoogte van de dwangsom. Dit voorstel wordt vervolgens voorgelegd aan JZ en ABB. Bij voldoende

---

<sup>3</sup> Deze constructie kan ook gelden voor LoD in het kader van BRZO.

praktijkervaring met dit instrument zal gekeken worden of het mogelijk is om een lijst met standaardbedragen op te stellen voor de meest voorkomende gevallen. Voorlopig wordt aanbevolen in voorkomende gevallen in ieder geval een specialist, JZ en ABB te raadplegen voor de hoogte van de dwangsom.

Het is mogelijk om de dwangsom op twee manieren in te zetten. Of een eenmalig hoog bedrag of een lager bedrag dat iedere dag / week / maand moet worden betaald wanneer de verlangde maatregelen niet zijn getroffen. Bij een dwangsom per tijdseenheid, dient een maximum aan verbeurde dwangsommen te worden vastgesteld (art. 5.32 lid 4 Awb).

De voorkeur gaat uit naar een eenmalig hoog bedrag, gelet op het controlewerk dat er voor een inspecteur in gaat zitten. Een ander belangrijk argument is dat, gelet op de gevaren voor werknemers, het van belang is dat de overtreding zo snel mogelijk wordt opgeheven.

Bij het vaststellen van een dwangsom per tijdseenheid zal in de regel de termijn waarin de maximale dwangsom is bereikt, langer zijn dan de termijn waarna eenmalig een hoge dwangsom is verbeurd.

## **4 Handhavingstrajecten bij recidive en herhaling**

### **4.1 Algemeen**

Nadat een regulier handhavingstraject, waarbij geen stillegging aan de orde is geweest, is afgesloten met een proces-verbaal (niet geseponeerd) of een boeterapport kan er nog steeds sprake zijn van het voortbestaan van overtredingen dan wel beboetbare feiten. Zolang er dus nog maatregelen van een werkgever worden verlangd om een overtreding op te heffen, zal de Arbeidsinspectie regelmatig controleren of deze zijn genomen (zie ook schema 1). De termijnen die in acht worden genomen bij deze controle alsmede de uitkomst van een eerder opgelegd proces-verbaal of boeterapport bepalen de vervolgactie, te weten opnieuw een boete, een verhoogde boete, of (opnieuw) een proces-verbaal, en uiteraard ook weer maatregelen. Het kan echter ook betekenen dat er een geheel nieuw traject moet worden gestart.

De termijnen voor controle moeten zodanig worden bepaald dat voor bedrijf en inspecteur helder is wat de consequenties kunnen zijn van vervolgacties. In elk geval moet worden voorkomen dat een nieuw traject moet worden gestart. De termijnbepaling is veelal maatwerk.

*Let op: het indienen van een bezwaarschrift tegen een gestelde eis of opgelegde bestuurlijke boete heeft geen schorsende werking.* Dit betekent dat de werkgever de geëiste maatregelen moet treffen, zelfs al gaat hij/zij daartegen in bezwaar. Als bezwaar is ingediend, kan de werkgever wel aan de rechtbank (voorzieningenrechter) verzoeken om het treffen van maatregelen te mogen opschorten totdat op bezwaar is beslist (voorlopige voorziening). De TL kan ook zelf de termijn opschorten als dat redelijk geacht wordt. Het is van groot belang dat JZ hiervan onmiddellijk op de hoogte wordt gebracht.

Indien een termijn voor controle is aangegeven, dan zal de inspecteur binnen die termijn moeten controleren of de geëiste maatregelen zijn genomen en of er een bezwaarschrift is ingediend. Het kan – zeker als het gaat om grote bedragen die een werkgever moet investeren - wel raadzaam zijn om af te wachten tot de bezwaartermijn is verstreken en om met de afdeling Juridische Zaken af te stemmen voordat controle plaatsvindt.

### **4.2 Vervoltraject bij ernstige, directe en overige beboetbare feiten**

Vervoltrajecten hebben wat betreft de sanctionering de volgende consequenties als er bij de controle beboetbare feiten worden geconstateerd waarvoor al eerder een boeterapport is opgemaakt:

- Indien een eerste controle plaatsvindt binnen 24 maanden na het constateren van een beboetbaar feit, dan wordt opnieuw een boeterapport opgemaakt. Dit kan leiden tot een 50% hogere boete als is voldaan aan de voorwaarden voor recidive in de zin van artikel 34 Arbowet.
- Indien een eerste controle plaatsvindt binnen 48 maanden na het constateren van een beboetbaar feit, dan wordt ook opnieuw een boeterapport opgemaakt. Dit kan echter niet leiden tot een verhoogde boete (herhaling).
- Indien een eerste controle plaatsvindt na 48 maanden na het constateren van een beboetbaar feit, dan is er geen sprake van een vervolgtraject en wordt een nieuw handhavingstraject gestart.
- Indien binnen 48 maanden voor de derde maal eenzelfde beboetbaar feit wordt geconstateerd en voor de twee voorafgaande keren een boete is opgelegd, dan wordt proces-verbaal opgemaakt. Afhankelijk van de afhandeling door het Openbaar Ministerie van dit proces-verbaal zal opnieuw controle moeten plaatsvinden. Bij het dan nog steeds bestaan van de overtreding zal in overleg met de Officier van Justitie naar bevind van zaken worden gehandeld.

#### **4.3 Recidive of herhaling bij strafbare feiten**

Indien binnen 48 maanden na constatering van een strafbaar feit opnieuw eenzelfde feit wordt geconstateerd, wordt weer stilgelegd en een proces-verbaal misdrijf (artikel 32 Arbowet) opgemaakt, als opzet kan worden aangetoond, indien dat niet zo is, dan wordt een boeterapport opgemaakt.

#### **4.4 Verkorte handhavingstrajecten bij recidive/herhaling na afhandelingbrief**

Indien tijdens een controle in een bedrijf na een waarschuwing, een eis of een boeteaanzegging geen beboetbare feiten meer worden geconstateerd, ontvangt de belanghebbende een afhandelingbrief en wordt het interventietraject afgesloten. Nu kan het voorkomen dat bij een nieuwe inspectie in het betreffende bedrijf hetzelfde of eenzelfde feit opnieuw wordt geconstateerd. Als deze constatering gebeurt binnen vier jaar na dato van de eerdere afhandelingbrief, dan kan het in te zetten handhavingstraject voor dat feit met één fase worden ingekort, dwz.:

- direct aanzeggen van een boete en maatregelen verlangen indien een eerder traject is afgerond na een waarschuwing of een eerste boete.
- direct aanzeggen van een boete en maatregelen verlangen indien een eerder traject is afgerond nadat in eerste instantie een eis is gesteld. Dit geldt echter alleen in die situaties waarvoor de maatregelen in de eerder gestelde eis ook van toepassing zijn te verklaren. Bijvoorbeeld: een eis voor een camera en monitor op een kraakperswagen is opgevolgd en het traject is afgerond met een afhandelingsbrief. Twee jaar later wordt tijdens een volgende inspectie bij hetzelfde bedrijf geconstateerd dat bij een andere soortgelijke kraakperswagen een camera en monitor ontbreekt. In dit geval kan direct een boete worden aangezegd en maatregelen worden verlangd.
- direct een proces-verbaal indien een eerder traject is afgerond na een tweede boete.

#### **4.5 Handhaving bij klachten/tips en ongevallen**

Indien bij de behandeling van klachten overtredingen worden geconstateerd, dan worden deze afgehandeld volgens de reguliere handhavingstrajecten en het eventueel daaropvolgende vervolgtraject.

Voor de handhaving bij ongevallen wordt verwezen naar de interne instructie "Afhandeling meldingen van arbeidsongevallen".

#### **4.6 Handhaving bij overheidsinstellingen**

Bij overtredingen van de wet gemaakt door overheidsinstellingen wordt een onderscheid gemaakt en dient eerst de vraag gesteld te worden: betreft het strafrecht of betreft het bestuursrecht? Bij bestuursrechtelijke overtredingen van (onderdelen van) zowel de centrale als decentrale overheden kan het reguliere bestuursrechtelijke handhavingsbeleid van de AI worden gevolgd.

Bij constatering van een strafbaar feit dient de vraag gesteld te worden: betreft het lagere overheden of zelfstandige bestuursorganen, of heeft men te maken met de rijksoverheid? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag wordt als volgt gehandeld.

##### **4.6.1 Lagere overheden of zelfstandige bestuursorganen**

Het gaat hier om gemeenten, provincies, waterschappen, politie etc.. Als verdachte/belanghebbende wordt gehoord de vertegenwoordiger van de rechtspersoon, dus niet van het bestuursorgaan. In het algemeen is die vertegenwoordiging in de wet geregeld: burgemeester, commissaris van de koningin, korpsbeheerder etc.. Zij kunnen wel een ander machtigen namens de rechtspersoon een verklaring af te leggen; dit moet schriftelijk en vooraf gebeuren.

Bij het handhaven moet onderscheid gemaakt worden tussen het optreden van het bestuursorgaan uit hoofde van zijn werkgeverschap of dat er sprake is van het uitoefenen van een exclusieve bestuurstaak.

In het eerste geval treedt een bestuursorgaan op dezelfde voet op als een privaatrechtelijke rechtspersoon en kan dus wel vervolgd worden. In deze gevallen kan - op basis van het geldende handhavingsbeleid (boeterapport?) - proces-verbaal worden opgemaakt. Het is daarbij raadzaam om de voorgeschiedenis van de inspectie en - zo mogelijk - het project te melden en vooroverleg met het betreffende parket te plegen. Ook zal van te voren een afloopcontrole met het parket moeten worden afgesproken. Bij sepot door de Officier van Justitie zal een klacht moeten worden gestuurd naar de Hoofdofficier van Justitie.

Als er sprake is van "het uitoefenen van een exclusieve bestuurstaak" kan het bestuursorgaan niet strafrechtelijk worden vervolgd. Dit betekent niet dat handhaving achterwege zou moeten blijven. Indien conform het handhavingsbeleid bij overtredingen proces-verbaal zal moeten worden opgemaakt, zal dit ook tegen lokale overheden moeten gebeuren. Het openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de opsporing en moet daarom op een zodanige manier geïnformeerd zijn dat verantwoording wordt afgelegd van verrichte opsporingshandelingen. Indien proces-verbaal wordt opgemaakt, zal een exemplaar daarvan naar de Manager inspecties worden gezonden. Het proces-verbaal zal moeten worden gericht tegen het betreffende lagere overheidsorgaan. Het Openbaar Ministerie zal het proces-verbaal seponeren en het College van PG-en hiervan op de hoogte stellen en zal in het lokale 'driehoeksoverleg' met korpsleiding en lokaal bestuur eveneens hiervan melding maken.

##### **4.6.2 Rijksoverheid**

Hieronder wordt verstaan: Ministeries, de rechterlijke macht en de Hoge Colleges van Staat, maar ook penitentiaire inrichtingen, legeronderdelen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst, omdat deze organen rechtstreeks onder de centrale overheid vallen.

Hier hebben we te maken met de effecten van het Volkelarrest en het kabinetsstandpunt ter zake, te weten: volledige strafrechtelijke immunititeit. De naleving van de wet moet worden gewaarborgd via de hiërarchieke kanalen en eventueel via het politiek toezicht.

Dit betekent niet dat handhaving achterwege zou moeten blijven. Indien conform het handhavingsbeleid bij overtredingen proces-verbaal zal moeten worden opgemaakt, zal dit ook tegen centrale overheden moeten gebeuren. Het openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de opsporing en moet daarom op een zodanige manier geïnformeerd zijn dat verantwoording wordt afgelegd van verrichte opsporingshandelingen.

Indien proces-verbaal wordt opgemaakt, zal een exemplaar daarvan naar de Manager inspecties worden gezonden. Het proces-verbaal zal moeten worden gericht tegen de Staat der Nederlanden. In het algemeen is de bevoegdheid om deze rechtspersoon te vertegenwoordigen gemandateerd aan de leiding van een departement, de Secretaris-generaal of een hoofd van dienst. Het Openbaar Ministerie zal het proces-verbaal seponeren en het College van Procureurs-generaal hiervan op de hoogte stellen. Hierdoor kan het college inventariseren hoe ernstig het is met de overtredingen door de centrale overheid en de Minister van Justitie informeren en deze kan hierop maatregelen nemen. De Manager inspecties stelt ten behoeve van de Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van het geseponerde proces-verbaal een blauwe brief naar de verantwoordelijke Minister op. De feiten, op basis waarvan het proces-verbaal wordt opgemaakt, worden als bijlage bij de blauwe brief gevoegd.

## **5. OVERIGE ASPECTEN**

### **5.1 Handhaving werknemersverplichtingen**

Volgens de Arbwet en het Arbobesluit hebben ook werknemers een eigen verantwoordelijkheid om in verband met de arbeid de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid in acht te nemen en instructies op te volgen ter vermindering van gevaren.

Dit geldt zowel voor hun gedrag als voor hun daden tijdens het werk. De werknemers moeten dan ook op die verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Bij constatering van overtredingen en beboetbare feiten zullen meestal werkgevers worden aangesproken op naleving van de wet, aangezien werknemers door hun werkgever - die primair verantwoordelijk is voor de bedrijfscultuur - op hun verantwoordelijkheid behoren te worden aangesproken.

Bij een geconstateerde overtreding wordt alleen afgezien van een boeterapport wanneer de werkgever datgene heeft gedaan wat van een goed werkgever mag worden verwacht (beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld, voorlichting en onderricht heeft gegeven) en invulling heeft gegeven aan zijn toezichthoudende taak door bijvoorbeeld een actief toegepast sanctiebeleid.

In voorkomende gevallen dient echter de werknemer te worden beboet indien deze zich schuldig maakt aan ernstige dan wel direct beboetbare/strafbare feiten waarvan hij of zij op basis van instructies of voorlichting of bedrijfservaring moet weten dat het om een wetsovertreding gaat.

Als duidelijk blijkt dat de overtredingen die door een werknemer zijn begaan, terug te voeren zijn tot de druk die de werkgever op betrokken werknemer heeft gelegd, dan wel andere

bijzondere omstandigheden, en dit ook blijkt uit het door de AI ingestelde onderzoek, dan zal geen boete aan die werknemer worden opgelegd.

Een werknemer die (mede) een ongeval heeft veroorzaakt waarbij hijzelf ook slachtoffer is, wordt niet beboet.

*Schematisch overzicht handhavingsbeleid met betrekking tot werknemers*

Overtreding werkgever	Handhavingmaatregel
Geen beschermende middelen ter beschikking gesteld	Werkgever boete Werknemer geen boete
Wel beschermende middelen ter beschikking gesteld, geen instructie gegeven, doch wel noodzakelijk <sup>1</sup>	Werkgever boete Werknemer geen boete
Wel beschermende middelen ter beschikking gesteld, geen instructie gegeven, maar werknemer is bekend of mag geacht worden bekend te zijn met de noodzaak c.q. wijze van gebruik	Werkgever boete Werknemer boete
Wel beschermende middelen ter beschikking gesteld, wel instructie gegeven, geen toezicht	Werkgever boete <sup>2</sup> Werknemer boete
Wel beschermende middelen ter beschikking gesteld, wel instructie gegeven, wel toezicht	Werknemer boete

<sup>1</sup> Noodzakelijk wil hier zeggen als instructie noodzakelijk is voor het veilig kunnen werken, bijvoorbeeld bij een nieuwe werkwijze van een nieuw procédé.

<sup>2</sup> Werkgever krijgt geen boete indien deze invulling geeft aan zijn toezichthoudende taak, bijvoorbeeld door middel van een functionerend (stimulerend) sanctiebeleid.

Jegens de werknemer worden geen gefaseerde interventietrajecten gehanteerd, maar wordt direct het proces-verbaal opgemaakt of de boete aangezegd.

Het stringent beboeten van werknemers die de Arbowet en -regelgeving overtreden wordt dan ook wenselijk geacht.

Bij de invulling van de inspectieprojecten wordt (de aanpak van) onverantwoord werknemersgedrag nadrukkelijk aan de orde gesteld, vooral in de branches waar die problematiek speelt en kan leiden tot misstanden (zoals de bouw en de groothandels).

## 5.2 Feitelijk leidinggevende

De Arbowet geeft de mogelijkheid om ook een feitelijk leidinggevende bestuursrechtelijk aan te spreken. Uit de (strafrechtelijke) jurisprudentie blijkt dat de vraag of iemand feitelijk leidinggevende is, sterk casuïstisch is. Het hangt van de omstandigheden van het geval af of iemand als feitelijk leidinggevende vervolgd kan worden. Het zal dus in elke geval op basis van de feiten bepaald en bewezen moeten worden dat iemand feitelijk leidinggevende is in de zin van de wet en dat hij op onjuiste wijze leiding heeft gegeven.

## 5.3 Handhaving “derden”

Bij die overtredingen waarbij zowel werknemers als derden in het geding zijn zal voor aanpak via het bestuursrecht worden gekozen.

In die gevallen waar uitsluitend derden gevaar lopen, en waar voor werknemers zou gelden dat er sprake zou zijn van een ebf, moet PV worden opgemaakt.

Ter toelichting: Artikel 10 gaat over maatregelen die de werkgever moet nemen ter voorkoming van gevaar voor van derden. Daarbij kan de ene overtreding ernstiger zijn dan de andere. Indien een derde bijvoorbeeld geraakt kan worden door vallende voorwerpen van een steiger, dan is dat ernstig. Als een inspecteur iets dergelijks constateert dan is het opmaken van een PV van dezelfde orde als het opmaken van een boeterapport + stillegging in het geval dat alleen werknemers geraakt zouden kunnen worden (artikel 3.17, ebf).

Als er anderzijds regelmatig bezoekers in een gebouw komen, dan moeten deze in geval van een calamiteit het pand veilig kunnen verlaten. Daartoe moet de werkgever adequate bewegwijzering en eventueel noodverlichting aanbrengen (obf), maar dat moet hij toch al voor zijn eigen personeel, dus handhaving op artikel 10 ligt niet voor de hand. In de meeste gevallen zal dit het geval zijn: maatregelen die voor derden getroffen moeten worden, zijn ook voor de eigen werknemers nodig. In dergelijke gevallen zal de inspecteur logischerwijs kiezen voor handhaving via het bestuursrecht.

#### 5.4 Handhaving en informatieverzameling

Naast handhaving is informatieverzameling een kerntaak van de Arbeidsinspectie.

Het verzamelen van gegevens dient uiteenlopende doelen, zoals:

- beleidsontwikkeling, -evaluatie en -bijstelling van SZW-beleid (onder andere via effectmetingen)
- beantwoording van vragen uit de politiek
- in kaart brengen van nieuwe, veronderstelde of gebleken risico's
- in beeld brengen van het niveau van wetsnaleving ten aanzien van bepaalde voorschriften of binnen bepaalde sectoren
- signaleren van nieuwe risico's, nieuwe ontwikkelingen, nieuwe ontwijkmechanismen, mazen in wetgeving, e.d. (zgn. beleidssignalering).

Ten behoeve van effectmetingen van SZW-beleid worden in bedrijven - op basis van gestructureerde vraagstellingen (zgn. monitors) - gegevens verzameld die na bewerking, analyse en interpretatie van belang zijn voor het te voeren beleid.

Indien de benodigde gegevens niet te verkrijgen zijn uit hoofde van de toezichthoudende en opsporingstaak, kan de Arbeidsinspectie medewerking door bedrijven aan deze monitors niet eisen of afdwingen. Medewerking gebeurt op basis van vrijwilligheid.

Indien een monitoronderzoek betrekking heeft op een onderwerp waarop de Arbeidsinspectie ook een toezichthoudende of opsporingstaak heeft, dan zal dit onderzoek vervat worden in een inspectieproject, van waaruit de benodigde monitorinformatie via specifieke vraagstelling wordt verkregen. Uitgangspunt hierbij is dat handhaving **nooit** opzij wordt gezet voor monitoring.

De vaststelling van de handhavingstrajecten die zullen worden ingezet bij mogelijk te constateren overtredingen is ook hier gewoon een onderdeel van de projectvoorbereiding.

Indien tijdens een bedrijfsbezoek in het kader van een monitor - buiten het bestek van de monitorvraagstelling - een ernstige overtreding en/of een misstand wordt geconstateerd treedt de inspecteur altijd handhavend op volgens het daartoe geëigende traject.

Het overschakelen van puur monitorend naar tevens handhavend optreden, vergt procedureel grote zorgvuldigheid, in het bijzonder op het moment dat in de sfeer van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving de cautie moet worden gegeven ( d.w.z. de verdachte melden dat hij

niet tot antwoorden is verplicht). Het is dan ook zaak dat de inspecteur zijn bevoegdheden en zijn rol bij de introductie van het bezoek volstrekt helder neerzet.

In veel gevallen verzamelt de Arbeidsinspectie ook tijdens gewone inspectieprojecten informatie ten aanzien van de naleving van regelgeving met betrekking tot één of meer onderwerpen die niet vanzelfsprekend deel uitmaken van de branchegerichte inspectielijst. Het kan hierbij onder andere gaan om politieke hot items, recent gebleken nieuwe risico's, enzovoorts

De Arbeidsinspectie verzamelt deze betreffende nalevinginformatie ook krachtens haar toezichthoudende bevoegdheden; bedrijven zijn in dat kader verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. Behalve de volgens de inspectielijst geconstateerde overtredingen, worden ook buiten de inspectielijst geconstateerde ernstige overtredingen en/of misstanden aangepakt via het daartoe geëigende handhavingstraject.

### **5.5 Tijdelijke locaties en filiaalbedrijven**

Vestigingen (inclusief bouwlocaties) van filiaalbedrijven of concerns worden voor wat betreft de afronding van handhavingstrajecten behandeld als waren het zelfstandige bedrijven.

Indien binnen het inspectieproject blijkt dat een concern of filiaalbedrijf herhaaldelijk in de fout gaat (dezelfde overtredingen op meerdere locaties, recidive of herhaling op vestigings/locatieniveau), kan er aanleiding bestaan ook de leiding van het concern of filiaalbedrijf aan te spreken op wetsnaleving (bijvoorbeeld op naleving van de plicht tot arbobeleidsvoering).

Anders dan in projectverband (bijvoorbeeld n.a.v. klachten, en ongevallen) herhaaldelijk geconstateerde soortgelijke overtredingen op vestigings- of locatieniveau, kunnen ook aanleiding zijn tot aanpak van de concernleiding. Dit ter beoordeling van de betreffende landelijk projectleider.

Of, wanneer en hoe ook de leiding van een concern of filiaalbedrijf op wetsnaleving zal worden aangesproken, moet bij de projectvoorbereiding worden vastgelegd in het projectdossier.