



Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 december 2015, 2015-0000297713, tot wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving in verband met het opnemen van een matigingsgrond bij het opleggen van bestuurlijke boeten

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op de artikelen 33, eerste lid, en 34, eerste, derde, vijfde, zesde, zevende negende en tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

Besluit:

ARTIKEL I

Artikel 1 van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het elfde, twaalfde en dertiende tot dertiende, veertiende en vijftiende lid, worden twee leden ingevoegde, luidende:

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.
12. Als werkgever in de zin van het elfde lid wordt mede begrepen degene bij wie vrijwilligers werkzaam zijn.

2. In het veertiende lid (nieuw) wordt 'elfde lid' vervangen door: dertiende.

3. In het vijftiende lid (nieuw) wordt 'elfde en twaalfde lid' vervangend door: dertiende en veertiende lid.

ARTIKEL II

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 9 december 2015

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
namens deze:
De directeur-generaal Werk,
M.J. Boereboom*



TOELICHTING

Zoals aangekondigd in de laatste wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving van 3 september 2015 (Stcrt. 29172) worden met deze nieuwe wijziging van de beleidsregel opnieuw matigingsgronden opgenomen die bij het opleggen van bestuurlijke boeten in het kader van de arbeidsomstandighedenregelgeving worden gehanteerd.

Elfde lid

Het elfde lid van artikel 1 geeft een opsomming van de gronden die tot matiging van het boetenormbedrag kunnen leiden in verband met het geheel of gedeeltelijk ontbreken van verwijtbaarheid van werkgever ten aanzien van een concrete overtreding. Bij de formulering van deze matigingsgronden is destijds aangesloten bij de criteria die in de jurisprudentie en in de praktijk werden gehanteerd om te toetsen in hoeverre een overtreding aan de werkgever te verwijten is.

In 2007 zijn drie matigingsgronden ingevoerd met een cumulatief karakter. Dit betekent dat de tweede matigingsgrond pas aan de orde kon zijn als aan de eerste matigingsgrond was voldaan en dat de derde matigingsgrond pas aan de orde kon zijn als aan de eerste en tweede matigingsgrond was voldaan. Per matigingsgrond was een matiging van het boetenormbedrag met 1/3 mogelijk.

Op 6 mei 2015 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2015:1421) en 8 juli 2015 (kenmerk ECLI:NL:RVS:2015:2136) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State echter uitspraken gedaan, waaruit blijkt dat zij zich niet meer met deze matigingssystematiek kan verenigen. Op zich acht de Afdeling de drie oorspronkelijke matigingsgronden relevant om te bepalen of grond bestaat voor matiging van een op te leggen boete. Het belangrijkste bezwaar van de afdeling is echter dat op deze wijze niet wordt gematigd bij een werkgever die wel voldoet aan de matigingsgronden 2 en 3, maar niet of onvoldoende aan matigingsgrond 1. Deze werkgever wordt zo op dezelfde wijze behandeld als de werkgever die in het geheel geen inspanningen, zoals bedoeld in artikel 1, elfde lid, zoals dat destijds luidde, heeft verricht. De afdeling acht dit niet evenredig. Om die reden is bij beleidsregel van 3 september 2015 (Stcrt. 2015, 29172) het elfde lid van artikel 1 geschrapt.

Met de onderhavige wijziging wordt een nieuw elfde lid geïntroduceerd, dat tegemoet komt aan de bezwaren van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het elfde lid is naar aanleiding van de genoemde jurisprudentie aangepast omdat de eerste matigingsgrond door de Afdeling als te veelomvattend werd aangemerkt. Behalve het inventariseren van de risico's, bevatte deze matigingsgrond ook andere inspanningen, zoals het ontwikkelen van een veilige werkwijze, het ter beschikking stellen van geschikte arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen en het nemen van verdere nodige maatregelen ten behoeve van een veilige werkwijze. Gelet hierop is de oorspronkelijke eerste matigingsgrond gesplitst in twee afzonderlijke matigingsgronden (nu de eerste en tweede matigingsgrond). Door het splitsen van de oorspronkelijke, veelomvattende, eerste matigingsgrond wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de inschatting van de risico's en het ontwikkelen van een veilige werkwijze enerzijds en de feitelijk geleverde inspanningen, er op gericht de concrete overtreding in het specifieke geval te voorkomen, anderzijds. Bij die inspanningen gaat het om randvoorwaarden die de werkgever feitelijk heeft gecreëerd opdat het voor zijn werknemers mogelijkheid is een veilige werkwijze toe te passen. Deze matigingsgrond staat dan ook los van het al dan niet inventariseren van de risico's en het ontwikkelen van een veilige werkwijze. Randvoorwaarden die de werkgever vaak moet creëren zijn onder meer het ter beschikking stellen van voor de arbeid geschikte deugdelijke arbeidsmiddelen en – indien noodzakelijk – doeltreffende persoonlijke beschermingsmiddelen, waarbij de werkgever eveneens zorg ervoor draagt dat deze middelen overeenkomstig hun bestemming worden gebruikt. Een voorbeeld hiervan is dat als het gebruik van een arbeids- of beschermingsmiddel extra tijd vergt, dat daar dan ook rekening mee wordt gehouden. Een ander voorbeeld van een randvoorwaarde om een veilige werkwijze toe te kunnen passen is dat de werkgever daadwerkelijk een persoon aanwijst die bij werkzaamheden aan het spoor regelt dat werknemers zich niet bevinden in de gevarezone van het in gebruik zijnde naastliggende spoor. Het gaat bij deze inspanningen niet om het ontwikkelen van een veilige werkwijze, het geven van adequate instructies of het houden van adequaat toezicht, aangezien dit al afzonderlijke matigingsgronden zijn.

Zoals aangegeven, wordt bij het toepassen van de matigingsgronden gekeken naar inspanningen gericht op het voorkomen van de overtreding in het concrete geval. Dit gold ook in de vorige matigingsgronden, waarin werd gesproken over de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan. Hier is gekozen voor een duidelijker redactie.

Een verdere wijziging heeft betrekking op het cumulatieve karakter van de vorige matigingsgronden. Door het vervallen van de cumulatie wordt bij het matigen van het boetenormbedrag rekening gehouden met alle relevante inspanningen van de werkgever met betrekking tot het inventariseren van de risico's en het ontwikkelen van een veilige werkwijze, het creëren van randvoorwaarden die het



toepassen van een veilige werkwijze mogelijk maken, het geven van instructies en het houden van adequaat toezicht. De vier nieuwe matigingsgronden kunnen derhalve elk op zich leiden tot een matiging van 25%. Al deze elementen zijn immers even belangrijk voor het voorkomen van de overtreding. Wel zal er vaak sprake zijn van een samenhang tussen de verschillende matigingsgronden. Er zal bijvoorbeeld doorgaans geen sprake kunnen zijn van adequaat toezicht als er geen veilige werkwijze is ontwikkeld. Adequaat toezicht ziet immers op de toepassing van de veilige werkwijze.

Artikel 1, elfde lid, heeft betrekking op de werkgever. Het kan dus alleen zien op inspanningen die door de werkgever moeten worden geleverd ten bate van de werkzaamheden die door de werknemer op zijn arbeidsplaats worden uitgevoerd. Dit betekent dat artikel 1, elfde lid, niet van toepassing is op doelgroepen als zzp'ers, werknemers, meewerkende werkgevers en opdrachtgevers. Ook is dit artikellid naar zijn aard niet van toepassing op administratieve overtredingen zoals het niet melden van arbeidsongevallen op grond van artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet.

De vier genoemde matigingsgronden zijn gebaseerd op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van dit artikel kunnen ook nog andere relevante gronden aan de orde zijn waarop matiging mogelijk is. Voor feiten waaraan geen uitwerking is gegeven in de beleidsregel en voor inspanningen van andere doelgroepen en administratieve overtredingen, wordt direct op grond van de artikelen 5:46 en 3:4 Awb bepaald wat de gevolgen daarvan zijn voor de hoogte van de boete.

Met betrekking tot lopende zaken zal bij de toepassing van de nieuwe beleidsregel naar het voor de werkgever meest gunstige regime worden gekeken (cf. artikel 1, tweede lid, WvSR, in samenhang met artikel 5:46, vierde lid, van de Awb).

Twaalfde lid

Bij beleidsregel van 3 september 2015 (Stcrt. 29172) is onder andere het oude elfde lid geschrapt. Omdat het (oude) twaalfde lid een nadere invulling gaf van dit elfde lid, is dit twaalfde lid daarbij eveneens vervallen. Nu er weer een nieuw elfde lid is toegevoegd, kan ook het oorspronkelijke twaalfde lid weer worden toegevoegd. Het lid is ongewijzigd gebleven.

Veertiende en vijftiende lid

Dit betreffen technische aanpassingen.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
namens deze:
De directeur-generaal Werk,
M.J. Boereboom*