



Beleidsregel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2019, 2019-0000103203, tot wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving in verband met het differentiëren van de hoogte van de boete bij arbeidsongevallen en de aanscherping van het sanctiebeleid met betrekking tot het niet voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van de risico-inventarisatie en -evaluatie

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op artikelen 33, eerste lid, en 34, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

Besluit:

ARTIKEL I

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

1. Het tiende lid komt te luiden:

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 boetenormbedrag:
 - a. bij een arbeidsongeval dat leidt tot de dood of uitzonderlijk ernstig blijvend letsel worden de boetenormbedragen voor de daaraan ten grondslag liggende overtreding of overtredingen vermenigvuldigd met vijf;
 - b. bij een arbeidsongeval dat leidt tot blijvend letsel worden de boetenormbedragen van de daaraan ten grondslag liggende overtredingen met het volgende getal vermenigvuldigd:
 - 1°. bij ernstig blijvend letsel met vier;
 - 2°. bij matig blijvend letsel met drieënhalf;
 - 3°. bij licht blijvend letsel met drie;
 - c. bij een arbeidsongeval dat leidt tot een ziekenhuisopname worden de boetenormbedragen voor de daaraan ten grondslag liggende overtreding of overtredingen met het volgende getal vermenigvuldigd, waarbij onder het begrip 'nacht' wordt verstaan het tijdvak gelegen tussen 24.00 en 06.00 uur;
 - 1°. bij een ziekenhuisopname van zeven nachten en meer met vier;
 - 2°. bij een ziekenhuisopname van twee nachten en meer, maar minder dan zeven nachten, met drieënhalf;
 - 3°. bij een ziekenhuisopname van minder dan twee nachten met drie;
 - d. in aanvulling op de onderdelen b en c, wordt in het geval van een combinatie van de factoren 'blijvend letsel' en 'ziekenhuisopname' de hoogst toepasselijke vermenigvuldigingsfactor toegepast;
 - e. in het geval van een zware overtreding (ZO), wordt het boetenormbedrag vermenigvuldigd met twee;
 - f. indien meer dan tien, respectievelijk meer dan vijftig werknemers aan een niet-administratieve overtreding zijn blootgesteld wordt het boetenormbedrag vermenigvuldigd met anderhalf, respectievelijk twee.

2. Na het vijftiende lid wordt een lid toegevoegd luidende:

16. In aanvulling op of in afwijking van de leden drie tot en met vijf en zeven tot en met elf, kan het bedrag van de boete worden verhoogd of verlaagd totdat deze evenredig is en daarmee passend en geboden.

ARTIKEL II

De bijlage bij de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving wordt als volgt gewijzigd:



a. Onderdeel Arbowet, artikel 5, komt te luiden:

5	1		5		OO/ODB ^{0a}
	2 en 4		3		OO
	3		4		OO/ODB ^{0b}
	5		3		OO
	6		1		OO

b. Onderdeel Arbobesluit, artikel 4.2, komt te luiden:

4.2	1 t/m 8		4		OO
-----	---------	--	---	--	----

c. Onderdeel Arbobesluit, artikel 4.2a, komt te luiden:

4.2a			3		OO
------	--	--	---	--	----

d. Onderdeel Arbobesluit, artikel 4.13, komt te luiden:

4.13			3		OO
------	--	--	---	--	----

2. Noot 0a komt te luiden:

0a De ODB luidt: het niet hebben van een schriftelijke risico-inventarisatie- en evaluatie.

3. Noot 0b komt te luiden:

0b De ODB luidt: het niet hebben van een plan van aanpak als onderdeel van de schriftelijke risico-inventarisatie- en evaluatie.

ARTIKEL III

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, 12 juli 2019

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark*

TOELICHTING

Algemeen

I. De wijziging van de beleidsregel

De wijziging van het tiende lid van artikel 1 heeft tot doel meer differentiatie aan te brengen in de hoogte van boetes in geval van bedrijfsongevallen. In de thans gewijzigde beleidsregel boeteoplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving werd voor wat betreft de vermenigvuldigingsfactor uitgegaan van het navolgende. Als de overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) had geleid tot blijvend letsel of ziekenhuisopname werd het (eventueel naar bedrijfsgrootte gecorrigeerde) boetenormbedrag met de factor vier vermenigvuldigd en als de overtreding had geleid tot de dood van het slachtoffer met de factor vijf.

Uit recente jurisprudentie volgt echter dat bij de hoogte van de op te leggen boetes door de minister meer rekening dient te worden gehouden met de ernst van het letsel, waaronder de omstandigheden dat het letsel beperkt is gebleven tot licht blijvend letsel, dat het slachtoffer zijn werkzaamheden na enige tijd weer heeft kunnen hervatten en dat van ziekenhuisopname geen sprake is geweest.¹ Er werd door de minister geen verschil gemaakt tussen zeer beperkt blijvend letsel dat geen ziekenhuisopname en geen blijvende invaliditeit tot gevolg heeft, en een zeer zwaar letsel dat wel een ziekenhuisopname en blijvende invaliditeit tot gevolg heeft, zoals een dwarslaesie.

Wijziging beleid

In deze beleidsregel is nieuwe uitwerking gegeven aan de bestaande discretionaire bevoegdheid om een of meer algemene en voor herhaalde toepassing vatbare regels vast te stellen, op grond waarvan de boete berekend wordt. Met de onderhavige wijziging is een stelsel geïntroduceerd waarbij op te leggen bestuurlijke boetes na arbeidsongevallen in de zin van artikel 9, eerste lid, Arbowet worden gedifferentieerd naar de ernst van het blijvend letsel en de duur van ziekenhuisopname. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren uit de jurisprudentie, welke is opgevat als een aansporing tot het wijzigen van het boetebeleid. Daarbij is in het bijzonder kennisgenomen van de door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gehanteerde matigingen.

Het tiende lid van artikel 1 is naar aanleiding van de genoemde jurisprudentie aangepast, in lijn met de bestaande systematiek. Er zijn in dit tiende lid vermenigvuldigingsfactoren vastgesteld voor verschillende maten van ernst van blijvend letsel en voor verschillende verblijfsduren in een ziekenhuis. Als er zowel sprake is van blijvend letsel als van een ziekenhuisopname wordt de hoogst toepasselijke vermenigvuldigingsfactor toegepast.

Ten slotte is aan artikel 1 een zestiende lid toegevoegd om te expliciteren dat de uiteindelijk opgelegde boete kan worden verhoogd of verlaagd totdat deze evenredig, passend en geboden is in het desbetreffende geval.

Beoordelingsmoment letsel en ziekenhuisopname

Bij de (kennisgeving tot) boeteoplegging wordt uitgegaan van het letsel en/of ziekenhuisopname zoals opgenomen in het boeterapport. Indien er sprake is van relevante wijzigingen ten aanzien van de ernst van het blijvende letsel of de ziekenhuisopname van het slachtoffer, dient belanghebbende dit gemotiveerd en onderbouwd aannemelijk te maken bij de zienswijze en/of in bezwaar.

II. De wijziging van de bijlage (tarieflijst)

De wijziging van de bijlage (tarieflijst) heeft tot doel het sanctiebeleid met betrekking tot het niet voldoen aan de verplichtingen t.a.v. de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), aan te scherpen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Kent en Voortman (Kamerstukken II 2017/18, 25 834, nr. 140). De wijzigingen zijn in overeenstemming met de aangekondigde maatregelen in de beleidsreactie op de Arbobalans 2018 van 14 februari 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 25 883, nr. 340).

De boete voor bedrijven die de verplichtingen met betrekking tot de RI&E onvoldoende naleven is verhoogd van categorie 4 naar categorie 5 (van € 3.000 naar € 4.500). De situatie waarin de werkgever in het geheel niet beschikt over een RI&E is aangemerkt als een overtreding met directe boete (ODB). Voor overtreding van artikel 5, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, dat ziet op het Plan van Aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen worden genomen en binnen welke termijn, is het boetenormbedrag verhoogd met twee categorieën (van 2 naar 4, van € 750 naar € 3.000). De situatie

¹ ECLI:NL:RBROT:2017:5176, ECLI:NL:RVS:2018:2418, ECLI:NL:RBDHA:2018:10566 en ECLI:NL:RVS:2018:3605.

waarin de werkgever in het geheel niet beschikt over een Plan van Aanpak is nu eveneens aangemerkt als een overtreding met directe boete. Indien de werkgever in het geheel niet beschikt over een RI&E en Plan van Aanpak wordt dit aangemerkt als één overtreding, namelijk het niet beschikken over een RI&E.

Voor de overige onderdelen van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet is het normbedrag met één categorie verhoogd (van 2 naar 3, dus van € 750 naar € 1.500).

De verhoging van het normbedrag met één categorie gaat ook gelden voor artikelen 4.2, 4.2a en 4.13 van het Arbobesluit. Die bepalingen bevatten nadere voorschriften ten aanzien van de RI&E over het werken met gevaarlijke stoffen waaronder kankerverwekkende stoffen en stoffen die voor de reproductie toxisch zijn.

Indien een tekortkoming wordt geconstateerd ten aanzien van de RI&E en/of het Plan van Aanpak wordt eerst een waarschuwing of eis opgelegd, voordat wordt overgegaan tot het opleggen van een boete.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, tiende lid, onderdeel a

Tot op heden werd het boetenormbedrag bij arbeidsongevallen die leiden tot de dood vermenigvuldigd met vijf. Dit is behouden. Wel is nu bepaald dat deze vermenigvuldigingsfactor vijf ook wordt toegepast in geval van uitzonderlijk ernstig blijvend letsel. Onder uitzonderlijk ernstig blijvend letsel worden die gevallen verstaan waarbij iemand voor de rest van zijn of haar leven lichamelijk en/of geestelijk onherstelbaar is beschadigd door blijvende invaliditeit of permanente afhankelijkheid van hulp bij dagelijkse levensbehoeften en/of activiteiten. Als voorbeeld kan genoemd worden een dwarslaesie, een toestand van permanente bewusteloosheid (coma), of een zodanige interne beschadiging waardoor iemand blijvend genoodzaakt is tot (zeer) frequente medische ingrepen of procedures (bijvoorbeeld dialyse, etc.). Deze voorbeelden zijn niet limitatief.

Artikel 1, tiende lid, onderdeel b

Ingevolge artikel 1, tiende lid, onderdeel b, worden drie categorieën van blijvend letsel geïntroduceerd (naast de categorie uitzonderlijk ernstig blijvend letsel uit onderdeel a), ieder met een eigen vermenigvuldigingsfactor. Deze categorieën zijn (1) ernstig blijvend letsel (2) matig blijvend letsel en (3) licht blijvend letsel. Deze categorie-indeling is geïnspireerd door de indeling in een zevental categorieën uit het letselschaderecht. Er is evenwel niet voor gekozen om een-op-een de indeling van het letselschaderecht over te nemen. Redenen daartoe zijn de volgende. Het letselschaderecht heeft als doel om te komen tot zo nauwkeurig mogelijk berekende schadevergoeding aan een slachtoffer. Het beboeten van werkgevers heeft een ander doel, namelijk om overtredingen zo evenredig, passend en geboden mogelijk te sanctioneren. Daarbij geldt dat onder de indeling van letsel in het letselschaderecht ook letsel valt dat niet onder de meldingsplicht valt, bedoeld in artikel 9, eerste lid, Arbowet.

Het voorgaande maakt dat een integrale overname van de indeling van letsel uit het letselschaderecht niet wenselijk is. Gekozen is voor een eigen categorie indeling die aansluit bij de huidige praktijk.

Bij ernstig blijvend letsel worden de (al dan niet naar de bedrijfsgrootte gecorrigeerde) boetenormbedragen vermenigvuldigd met vier, bij matig blijvend letsel met drieënhalf en bij licht blijvend letsel met drie.

Het is niet mogelijk om limitatief en op voorhand aan te geven wanneer sprake is van ernstig, matig of licht blijvend letsel. De concrete omstandigheden van het geval zijn hiervoor bepalend. Wel kan een aantal typerende voorbeelden het onderscheid verhelderen. Een klein verlies van en/of een kleine blijvende beschadiging aan een lichaam(sdeel), zoals één vingertopje, één vingerkootje, wordt aangemerkt als licht blijvend letsel. Ook kleine blijvende ontsieringen zoals kleine littekens en geringe brandwonden worden hieronder begrepen. Deze opsomming is illustratief bedoeld en afgeleid uit veelvoorkomend 'klein' letsel.

Voorts is ervoor gekozen om verlies of beschadigingen van meerdere lichaamsdelen, zoals twee of meer vingertopjes, vingerkootjes, vinger(s), tenen, etc. aan te merken als matig blijvend letsel. Ook deze voorbeelden zijn illustratief bedoeld.

Als ernstig blijvend letsel wordt aangemerkt al het overige letsel, dat niet onder de voorgaande categorieën (licht blijvend letsel, matig blijvend letsel én uitzonderlijk ernstig blijvend letsel) valt, zoals de grote beschadigingen aan het lichaam of groter verlies van lichaamsdelen. Hierbij kan gedacht worden aan verlies van een arm, been, ernstige brandwonden en littekens over een groot lichaamsoppervlak, etc. Ook deze voorbeelden zijn illustratief bedoeld.

De bovengenoemde voorbeelden betreffen lichamelijk letsel, maar ook geestelijk letsel kan hieronder vallen. Artikel 9, eerste lid, Arbowet maakt hierin geen onderscheid.

Al naar gelang de feitelijke omstandigheden wordt beoordeeld binnen welke van de categorieën het blijvende letsel valt.

Artikel 1, tiende lid, onderdeel c

Ingevolge artikel 1, tiende lid, onderdeel c, worden drie categorieën van ziekenhuisopnames onderscheiden, ieder met een eigen vermenigvuldigingsfactor. Deze categorieën zijn (1) een ziekenhuisopname van zeven nachten en meer (2) een ziekenhuisopname van twee nachten en meer, maar minder dan zeven nachten, en (3) een ziekenhuisopname van minder dan twee nachten. Zoals uit de toelichting bij artikel 9, eerste lid, Arbowet blijkt, wordt onder een ziekenhuisopname verstaan 'een opname in het ziekenhuis ter observatie of behandeling'. Een poliklinische behandeling in het ziekenhuis valt daar blijkens de totstandkomingsgeschiedenis² van deze bepaling niet onder.

Een ziekenhuisopname vindt niet zomaar plaats, maar alleen nadat medisch deskundigen dit noodzakelijk hebben gevonden gelet op de concrete omstandigheden. De duur van een opname zegt iets over de ernst van de medische conditie van de persoon in kwestie. Daar is dan ook rekening mee gehouden in de beleidsregel. Hoe langer iemand opgenomen is geweest, hoe ernstiger de situatie wordt geacht en hoe hoger de vermenigvuldigingsfactor is.

Artikel 1, tiende lid, onderdeel d

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij er zowel sprake is van blijvend letsel als van een ziekenhuisopname. In een dergelijke situatie wordt bij de bepaling van de boete de hoogst toepasselijke vermenigvuldigingsfactor toegepast. Wanneer bij voorbeeld sprake is van licht blijvend letsel en een ziekenhuisopname van twee nachten of meer, maar minder dan zeven nachten, wordt de boete vermenigvuldigd met drieënhalf. Ook kan zich een situatie voordoen waarbij er sprake is van ernstig blijvend letsel, en van minder dan zeven nachten ziekenhuisopname. In een dergelijk geval wordt de boete vermenigvuldigd met vier. Zo wordt de ernst van de overtreding en het feitelijke letsel van het slachtoffer in kwestie passend en geboden beboet.

Artikel 1, tiende lid, onderdelen e en f

Deze onderdelen zijn (verletterd) ongewijzigd overgenomen uit het oude tiende lid.

Schematisch overzicht

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven hoe in de beleidsregel gelet op het tiende lid van artikel 1 wordt gedifferentieerd naar de aard van het blijvend letsel, de ziekenhuisopname en de overtreding.

Letsel

Indeling	Vermenigvuldigingsfactor
Dood of uitzonderlijk ernstig blijvend letsel	X 5
Ernstig blijvend letsel	X 4
Matig blijvend letsel	X 3,5
Licht blijvend letsel	X 3

Ziekenhuisopname

Indeling	Vermenigvuldigingsfactor
Ziekenhuisopname van zeven nachten en meer	X 4
Ziekenhuisopname van twee nachten en meer, maar minder dan zeven nachten	X 3,5
Ziekenhuisopname van minder dan twee nachten	X 3

Overtreding

Indeling	Vermenigvuldigingsfactor
Zware overtreding	X 2
Overtreding met directe boete	Geen, het boetenormbedrag geldt.
Overige overtreding (geen recidive)	Geen boete maar een eis of waarschuwing

Artikel 1, zestiende lid

De beleidsregel is afgestemd op de situaties die zich in de praktijk het meest voordoen. In de praktijk

² Kamerstukken II 1999–2000, 27 091, nr. 3, p. 5; ECLI:NL:RVS:2018:507, d.d. 14.02.2018.



kunnen zich situaties voordoen die dermate afwijken van standaardsituaties waar de beleidsregel op is afgestemd, dat niet volstaan kan worden met de toepassing van standaardberekening van de op te leggen boete volgens de beleidsregel. Daarom is in het zestiende lid van artikel 1 bepaald dat de bestuurlijke boete wordt vastgesteld op een hoger of lager bedrag dan het bedrag dat is berekend op basis van de berekeningsmethodiek van deze beleidsregel indien gezien de omstandigheden van het geval een hogere of lagere boete, evenredig, passend en geboden is.

Bij het opleggen van boetes ingevolge deze beleidsregel wordt te allen tijde rekening gehouden met hetgeen volgt uit de artikelen 3:4, tweede lid en 5:46, tweede lid Awb, inzake de evenredigheid.

Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, mogen de nadelige gevolgen van het boetebesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen. Deze bepaling ziet op elke individuele overtreding en niet op de totale boete als in het boetebesluit meerdere overtredingen worden beboet.

Daarnaast geldt ingevolge artikel 5:46, tweede lid, dat de boete evenredig moet zijn aan de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreding (daarbij rekening houdend met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan). Deze bepaling ziet op de totale boete dan wel de totale sanctionering als er meerdere sancties worden opgelegd voor overtredingen, zoals een boete en een bevel preventieve stillegging.

Er kan slechts uitdrukkelijk gemotiveerd van de berekening van de boete volgens het derde tot en met vijfde en het zevende tot en met elfde lid van artikel 1 van de beleidsregel worden afgeweken indien concrete feiten maken dat de boete moet worden aangepast ingevolge of 3:4, tweede lid, of artikel 5:46, tweede lid, Awb. De boete kan bij voorbeeld worden verhoogd als een overtreding leidt tot meerdere slachtoffers (al dan niet met verschillend letsel en/of verschillende duren van ziekenhuisopnames). Daarnaast kan een boete worden aangepast als de categorisering van het blijvende letsel volgens het tiende lid, sub b, in een concreet geval niet evenredig of passend is gelet op de aard van het blijvende letsel van het slachtoffer.

In gevolge artikel 34, derde lid, van de Arbowet kan een verhoging van de boete op grond van het zestiende lid er niet toe leiden dat de boete voor een overtreding hoger wordt dan het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

De mogelijkheid om boetes te verhogen ingevolge het zestiende lid wordt niet toegepast bij boetes voor werknemers. Voor hen geldt ingevolge artikel 1, zesde lid, een maximale boete van € 450.

Bijlage (tarieflijst)

In de tarieflijst zijn van de boetenormbedragen behorende bij de leden 1 tot en met 4 van artikel 5 van de Arbowet (algemene verplichtingen met betrekking tot de RIE) verhoogd. Hetzelfde geldt voor de boetenormbedragen behorende bij de artikelen 4.2, 4.2a en 4.13 van het Arbobesluit, die zien op aanvullende RI&E-verplichtingen bij het werken met gevaarlijke stoffen. Het in het geheel niet hebben van een RI&E (artikel 5, lid 1, Arbowet) en het niet hebben van een plan van aanpak (artikel 5, lid 3, Arbowet) wordt door deze wijziging aangeduid als een overtreding waarvoor direct een boete kan worden opgelegd (ODB). Zie ook het algemene deel van de toelichting.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark*