



## **Beleidsregel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 oktober 2020, nr. 2020-0000129579, tot wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving in verband met na een overtreding getroffen maatregelen**

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

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

Besluit:

### **ARTIKEL I**

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

A

Onder vernummering van het twaalfde tot en met zestiende lid, tot dertiende tot en met zeventiende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

12. Indien de werkgever aantoonbaar dat hij na de overtreding adequate maatregelen heeft genomen, kan dit leiden tot een boetematiging van 12,5%. Maatregelen zijn adequaat als zij:
  - a. zijn gericht op het voorkomen van dezelfde of soortgelijke overtredingen; en
  - b. zo snel mogelijk na de overtreding zijn genomen.

B

In het dertiende lid (nieuw) wordt 'elfde lid' vervangen door 'elfde of twaalfde lid'.

C

In het vijftiende lid (nieuw) wordt 'dertiende' vervangen door 'veertiende'.

D

In het zestiende lid (nieuw) wordt 'dertiende en veertiende lid' vervangen door 'veertiende en vijftiende lid'.

E

In het zeventiende lid (nieuw) wordt 'elf' vervangen door 'twaalf'.

### **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 toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*Den Haag, 5 oktober 2020*

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout*



## TOELICHTING

### Algemeen

#### *Aanleiding wijziging*

Met de onderhavige wijziging wordt expliciet gemaakt dat een bestuurlijke boete kan worden gematigd in het geval een overtreder ná de overtreding adequate maatregelen heeft genomen om dezelfde of soortgelijke overtredingen te voorkomen. Die mogelijkheid tot boetematiging is nu nog niet expliciet in de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving opgenomen.

Als een werkgever een overtreding heeft begaan, betekent dat niet automatisch dat hem een boete moet worden opgelegd. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt bestaat geen grond voor boeteoplegging (artikel 5:41 Awb). 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. Aan dit uitgangspunt is invulling gegeven in artikel 1, elfde lid, van de beleidsregel. In deze bepaling zijn vier inspanningen beschreven die elk kunnen leiden tot matiging van de boete met 25% (de zogenoemde 'matigingsgronden'). De beleidsregel laat onverlet dat dient te worden beoordeeld of de boete in het individuele geval evenredig is (artikel 5:46, tweede lid, Awb). In dit verband is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van oordeel dat ná een overtreding genomen maatregelen ter voorkoming van dezelfde of soortgelijke overtredingen van betekenis zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van de boete.<sup>1</sup> Overeenkomstig die rechtspraak wordt reeds beleid gevoerd, maar dat beleid is nog niet openbaar. Door het beleid nu vast te leggen in de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving, wordt het beleid openbaar.

Het gewijzigde beleid komt tot uiting in het nieuwe twaalfde lid. Die plaats is in lijn met de systematiek van de beleidsregel. In het elfde lid wordt geregeld onder welke omstandigheden de boete kan worden gematigd (de matigingsgronden). Ook de ná de overtreding genomen maatregelen kunnen leiden tot een boetematiging. Het huidige twaalfde tot en met zestiende lid zijn vernummerd. Zij schuiven één lid op en worden daarmee het dertiende tot en met het zeventiende lid.

### Artikelsgewijze toelichting

#### *Artikel 1, onderdeel A (twaalfde lid)*

In het twaalfde lid is – kortgezegd – bepaald dat als de werkgever ná de overtreding zo snel mogelijk adequate maatregelen neemt, de boete met 12,5% kan worden gematigd. Dit lid kent een inhoudelijk vereiste (adequate maatregelen) en een vormvereiste (zo snel mogelijk). Hierna zal eerst het inhoudelijk vereiste worden toegelicht en daarna het vormvereiste. Tot slot zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een matiging met 12,5%.

#### *Inhoudelijk vereiste – voorkomen van dezelfde of soortgelijke overtredingen*

Allereerst het inhoudelijke vereiste. Wanneer worden ná de overtreding genomen maatregelen als adequaat beschouwd? In artikel 1, elfde lid, van de beleidsregel worden vier aspecten onderscheiden: (a) het inventariseren van de risico's van de concrete werkzaamheden en het ontwikkelen van een veilige werkwijze, (b) het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het toepassen van de veilige werkwijze, (c) het geven van adequate instructies aan de werknemers en (d) het houden van adequaat toezicht op de werknemers. Als de werkgever vóórafgaand aan de overtreding op één of meer aspecten onvoldoende maatregelen heeft genomen, dan is hem een verwijt te maken van de overtreding. Om ná de overtreding in aanmerking te komen voor boetematiging, zal de werkgever maatregelen moeten nemen die maken dat hij alsnog aan de vier aspecten voldoet. Aan de verwijtbaarheid van de overtreding doet dit niet af, wel zijn de nadien genomen maatregelen van betekenis in het kader van de evenredigheid, zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld<sup>2</sup>. Voorgaande kan met het volgende voorbeeld worden geïllustreerd. Als de werkgever verwijtbaar wordt geacht omdat hij – ondanks dat hij wel heeft voldaan aan a, b en c – geen adequaat toezicht (d) heeft gehouden, dan zal hij om in aanmerking te komen voor de boetematiging van 12,5%

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3266, rechtsoverweging 8.3; 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3605, rechtsoverweging 6.1; 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:369, rechtsoverwegingen 8.2 en 8.3.

<sup>2</sup> Uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:369, r.o. 8.2 en 8.3.



ná de overtreding alsnog maatregelen moeten nemen die maken dat het toezicht adequaat wordt bevonden.

Verder geldt bij het inhoudelijk vereiste dat om voor boetematiging in aanmerking te komen, onvoldoende is dat uitsluitend dezelfde overtreding in het concrete geval wordt voorkomen. Maatregelen zijn pas adequaat als zij erop zijn gericht om ook soortgelijke overtredingen te voorkomen (zie ook artikel 9.10c van het Arbeidsomstandighedenbesluit en artikel 8.29c van de Arbeidsomstandighedenregeling). Dat betekent dat de werkgever er niet mee kan volstaan om uitsluitend maatregelen te nemen die de dezelfde, specifieke overtreding in de toekomst voorkomt. Bijvoorbeeld bij één bouwplaats alsnog valbescherming aanbieden, terwijl op andere bouwplaatsen ook valbescherming nodig is. Of, als de overtreding eruit bestaat dat gevaarlijke bewegende delen van een arbeidsmiddel (bijvoorbeeld, een cirkelzaag) niet zijn afgeschermd (een overtreding van artikel 7.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), dan kan de werkgever er niet mee volstaan om uitsluitend voor dat ene arbeidsmiddel de bewegende delen af te scherpen. Hij zal dan moeten nagaan of er ook andere arbeidsmiddelen zijn waarvan de gevaarlijke bewegende delen niet zijn afgeschermd. En vervolgens moet de werkgever die bewegende delen eveneens afscherpen. Mijn beleid dat de ná de overtreding genomen maatregelen ook moeten zijn gericht op het voorkomen van soortgelijke overtredingen, vindt steun in de rechtspraak<sup>3</sup>.

Tot slot. Het is aan de werkgever om aan te tonen dat hij ná de overtreding adequate maatregelen heeft genomen. Een werkgever kan niet volstaan met de enkele stelling dat hij ná de overtreding adequate maatregelen heeft getroffen. Hij dient die stelling ook te onderbouwen met stukken.

### *Vormvereiste – zo snel mogelijk*

Naast het inhoudelijk vereiste geldt ook een vormvereiste. In een uitspraak van 29 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2831) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een boete gematigd omdat de overtreder ná de overtreding zeer snel en uit eigen beweging adequate maatregelen had genomen<sup>4</sup>. Tegen die achtergrond wordt als vormvereiste gehanteerd dat de werkgever de maatregelen zo snel mogelijk moet nemen om in aanmerking te kunnen komen voor de matiging.

Van een werkgever mag worden verwacht dat hij zo snel mogelijk adequate maatregelen neemt om dezelfde of soortgelijke overtredingen te voorkomen. Het past hem niet om zijn werknemers aan een gevaarlijke situatie bloot te stellen. Sowieso moet de werkgever de maatregelen vóór de boetekennisgeving nemen. Voor deze bovengrens zijn twee redenen. Allereerst verhoudt een hogere bovengrens (bijvoorbeeld: het boetebesluit) zich niet tot het criterium van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de maatregelen uit eigen beweging moeten zijn genomen. Als maatregelen worden genomen nadat reeds een boete is aangekondigd, zijn die maatregelen niet meer uit eigen beweging genomen. Ten tweede acht ik van belang dat de werkgever ten tijde van de boetekennisgeving al voldoende gelegenheid heeft gehad om maatregelen te nemen en is hem ook bekend wat voor soort maatregelen hij dient te nemen. Op dat moment is (de vertegenwoordiger van) de werkgever immers reeds gehoord over de overtreding en de toedracht daarvan. Ook is de werkgever reeds een boeterapport toegestuurd. In elke zaak waarin de Inspectie SZW van oordeel is dat er een overtreding is, wordt de (vertegenwoordiger van de) werkgever gehoord. Daarbij wordt hem de cautie gegeven, wordt toegelicht welke bepaling is overtreden en wat de werkgever wordt verweten. Vervolgens wordt een boeterapport opgesteld. Dit rapport wordt naar de werkgever verzonden. Tussen enerzijds verzending van het boeterapport en anderzijds de boetekennisgeving horen uiterlijk 13 weken te zitten (dit is een termijn van orde) (artikel 5:51, eerste lid, Awb). Dit is voldoende tijd voor het nemen van adequate maatregelen. Als de werkgever die maatregelen neemt vóór die boetekennisgeving, komt de boete voor matiging in aanmerking. Tenzij er factoren zijn die maken dat de werkgever de maatregelen redelijkerwijs eerder had moeten nemen.

Bij die factoren kan aan het volgende worden gedacht. Allereerst de situatie waarin een werkgever eerder bijvoorbeeld al een waarschuwing of een boete heeft gekregen voor dezelfde (of soortgelijke) overtreding. Als de werkgever toen geen maatregelen heeft genomen maar dat ná een nieuwe overtreding wel doet, dan komt hij niet voor boetematiging in aanmerking. Hij had de maatregelen immers al eerder moeten nemen. Als tweede voorbeeld wordt gewezen op de casuïstiek van een arbeidsongeval. Bijvoorbeeld als de bewegende delen van een cirkelzaag niet zijn afgeschermd. Dit is evident en van meet af aan een overtreding van artikel 7.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. De werkgever dient dan direct een afscherming aan te brengen en mag daarmee niet wachten tot (enige tijd vóór) de boetekennisgeving. Als derde voorbeeld kan worden gewezen op de in de praktijk regelmatig voorkomende situatie dat een werkgever na een arbeidsongeval een intern ongevallenon-

<sup>3</sup> Uitspraak van de Afdeling van 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3605, r.o. 6.1.

<sup>4</sup> Uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2831, r.o. 7.



derzoek laat uitvoeren. Als in het naar aanleiding van dat onderzoek opgestelde rapport wordt geconcludeerd dat maatregelen moeten worden getroffen, dan moet de werkgever die maatregelen direct uitvoeren. Voorgaande voorbeelden zijn niet limitatief. Ook combinaties van (andere) factoren kunnen leiden tot de conclusie dat de werkgever niet mocht wachten met het nemen van maatregelen tot (kort vóór) de boetekennisgeving.

Als een werkgever niet zo snel mogelijk ná de overtreding maatregelen neemt, dan komt hij niet voor boetematiging in aanmerking. De werkgever heeft dan te lang gewacht. Daarmee heeft hij zijn werknemers langer dan nodig in een gevaarlijke situatie laten verkeren.

### *Het matigingspercentage*

Tot slot zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een matiging van in totaal 12,5%. Van belang wordt geacht om onderscheid te maken tussen maatregelen vóór de overtreding en maatregelen daarna. Maatregelen vooraf kunnen een initiële overtreding voorkomen. Maatregelen achteraf kunnen uitsluitend verdere overtredingen voorkomen. Dit verschil rechtvaardigt een ander matigingspercentage. Bij maatregelen vooraf wordt op grond van het elfde lid een matiging toegepast van 25%. Het wordt niet wenselijk geacht om bij maatregelen achteraf ook een matiging van 25% toe te passen. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat er ondanks een overtreding en ondanks de verwijtbaarheid van de werkgever, geen boete aan hem wordt opgelegd.

Deze onwenselijke situatie kan met het volgende voorbeeld worden geïllustreerd. Een werkgever heeft een overtreding gepleegd. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid is geconstateerd dat de werkgever heeft voldaan aan de matigingsgronden a, b en d. De werkgever heeft niet aan matigingsgrond c voldaan (adequate instructies aan de werknemer). Dit leidt tot een matiging van de op te leggen boete met 75%. Als nu de werkgever ná de overtreding alsnog maatregelen neemt die ertoe leiden dat zijn werknemers alsnog adequaat worden geïnstrueerd, dan zou dit bij een matiging van 25% ertoe leiden dat aan de werkgever geen boete wordt opgelegd.

Dit doet geen recht aan de doelen die met een boete gepaard gaan: onder andere vergelding en preventie. Met een boete wordt beoogd om een werkgever te laten voelen dat hij vóór de overtreding nalatig is geweest. Dat doet recht aan de erkenning richting de werknemer van de gevaarstelling (zonder arbeidsongeval) of wat hem is overkomen (bij een arbeidsongeval). Te meer nu het bij de Arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving gaat om het voorkomen van gezondheidsschade aan werknemers (en derden). De matiging wegens maatregelen ná de overtreding moet dan ook beperkt blijven.

Het wordt eveneens onwenselijk bevonden om een matiging van 12,5% toe te passen voor elke matigingsgrond waaraan de werkgever ná de overtreding alsnog voldoet. Maatregelen achteraf kunnen leiden tot een matiging van 12,5% in totaal. Anders zou een werkgever die vóór de overtreding geen enkele maatregel heeft genomen om de overtreding te voorkomen – en dus aan geen van de vier matigingsgronden heeft voldaan – toch een boetematiging kunnen krijgen van 50% als hij ná de overtreding alsnog adequate maatregelen neemt (4 keer 12,5%). Dat geeft een verkeerd signaal af. Zowel naar de werknemer, die mogelijk een arbeidsongeval is overkomen als gevolg van de nalatigheid van de werkgever, alsook naar andere werkgevers (generale preventie). Zij zouden dan het idee kunnen krijgen het niet zo nauw met de arbeidsomstandigheden te hoeven nemen, omdat eventuele overtredingen achteraf nog tot een matiging van 50% zouden kunnen leiden.

Bovendien wordt van belang geacht dat ná de overtreding genomen maatregelen ook meewegen bij een (onverhoopt) volgende overtreding. Dan zal immers worden beoordeeld of de werkgever van deze overtreding een verwijt kan worden gemaakt. In het voorbeeld zoals hierboven geïllustreerd zou de werkgever door het adequaat instrueren van haar werknemers over de veilige werkwijze, voldoen aan de matigingsgrond zoals omschreven van artikel 1, elfde lid, onder c, van de beleidsregel. Als op dat moment ook (nog steeds) aan de overige matigingsgronden wordt voldaan zal, bij deze volgende overtreding, sprake zijn van afwezigheid van de verwijtbaarheid van de werkgever.

### *Artikel I, onderdelen B tot en met E*

In verband met de invoeging van het nieuwe twaalfde lid, zijn een aantal verwijzingen in artikelleden aangepast.

### **Artikel II**

Het is wenselijk het nieuwe beleid inzake de matiging van boeten zo snel mogelijk openbaar en



---

daarmee kenbaar te maken. Om die reden treedt de wijziging de dag na plaatsing in de Staatscourant in werking.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout*