

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummers:

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 05 SEP 2023

in de zaken tussen

....., eiseres
(gemachtigde: mr. R. Olde),

en

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
(gemachtigde: mr. F.O.A. Korff),

en

de Staat der Nederlanden, de Minister van Justitie en Veiligheid.

Inleiding

Over zaaknummer (de boete)

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de aan haar bij besluit van 4 september 2020 (primair besluit boete) opgelegde boete van € 13.500 wegens overtreding van artikel 7.4, derde lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (het Arbobesluit).

1.1. Met het bestreden besluit van 12 februari 2021 op het bezwaar van eiseres is de staatssecretaris bij dat besluit gebleven.

Over zaaknummer (de waarschuwing)

2. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank ook het beroep van eiseres tegen de aan haar bij besluit van 4 september 2020 (primair besluit waarschuwing) gegeven waarschuwing preventieve stillegging van werkzaamheden op grond van artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

2.1. Met het bestreden besluit van 12 februari 2021 op het bezwaar van eiseres is de staatssecretaris bij dat besluit gebleven.

Over beide zaken

3. De staatssecretaris heeft op de beroepen gereageerd met een verweerschrift.

3.1. De rechtbank heeft de beroepen op 23 januari 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: , namens eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigde van staatssecretaris.

Totstandkoming van de besluiten

4. Eiseres produceert super premium babyvoeding. Op 21 december 2019 heeft zich een arbeidsongeval voorgedaan waarbij een werknemer van eiseres (hierna ook te noemen: het slachtoffer) blijvend letsel heeft opgelopen. Een arbeidsinspecteur heeft naar aanleiding van het ongeval een boeterapport opgemaakt op 8 april 2020. Hieruit blijkt – voor zover van belang – het volgende. Op zaterdag 21 december 2019 verrichtte het slachtoffer schoonmaakwerkzaamheden op de afdeling LPSD.¹ Deze schoonmaakwerkzaamheden bestonden uit het opbouwen van een machine in de ruimte VAV-B. Dit opbouwen bestaat uit het plaatsen van een zeef, pakkingen, manchetten en een rubberen pakking. Hij verrichtte deze werkzaamheden samen met een collega. Nadat zij deze werkzaamheden hadden beëindigd verlieten ze de ruimte.

Even later bedacht het slachtoffer zich dat ze vergeten waren een rubberen pakking te plaatsen. Hij is toen alleen terug gegaan naar de VAV-B. Deze rubberen pakking moest geplaatst worden in de binnenzijde van de hopper. De hopper was middels een stalen deksel afgesloten. Aan de achterzijde van de hopper stond een verrijdbare constructie. Deze stond in de weg en het slachtoffer duwde deze opzij. Hij tilde met twee handen de circa 25 – 30 kilogram zware deksel op. Deze deksel bleef geopend, echter niet volledig, omhoog staan in een hoek van minder dan de maximale 16 graden. Dit kwam doordat de verrijdbare constructie belemmerde dat de deksel geheel geopend kon worden. Het slachtoffer ging op zijn knieën zitten om de rubberen pakking aan te brengen. Hij zag de borgpen achter bij het scharnier van de deksel liggen. Hij kwam vanuit geknielde stand weer omhoog en wilde de borgpen pakken om de deksel te borgen. Op dat moment viel de deksel naar beneden. Als gevolg van het ongeval heeft het slachtoffer blijvend letsel, namelijk amputatie van het eindsegment van zijn rechterduim, opgelopen.

Over de boete

4.1. De staatssecretaris heeft aan eiseres een boete opgelegd van € 13.500 vanwege overtreding van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit. Eiseres heeft genoemd artikel overtreden omdat het arbeidsmiddel, in dit geval de deksel van de hopper, niet zodanig was geplaatst, bevestigd of ingericht en niet zodanig werd gebruikt dat het gevaar dat zich een ongewilde gebeurtenis zou voordoen zoveel mogelijk was voorkomen. Het slachtoffer kon de deksel van de hopper niet borgen met een borgpen omdat de deksel niet volledig kon worden geopend. Hierdoor was het gevaar aanwezig dat de deksel dicht kon vallen waarbij de werknemer werd getroffen. Dit gevaar heeft zich verwezenlijkt.

4.2. De hoogte van de boete is als volgt tot stand gekomen. Op grond van de Beleidsregels boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (Beleidsregel boeteoplegging) geldt voor een overtreding van artikel 7.4, derde lid van het Arbobesluit een boetenorm bedrag van de 6^e categorie van € 9.000. Het bedrag is vervolgens met 3 vermenigvuldigd, omdat het letsel van het slachtoffer is aangemerkt als 'licht blijvend letsel'.² Dit heeft geleid tot een boete van € 27.000.

¹ Liquid Proces Spray Dryer.

² Artikel 1, tiende lid, onder b en onder 3 van de Beleidsregel.

Aangezien sprake is van recidive is deze boete verdubbeld tot een bedrag van € 54.000.³ Tot slot is aanleiding gezien voor matiging van de boete met 75%, omdat eiseres aan drie van de vier in artikel 1, elfde lid, aanhef, onder a tot en met d, van de Beleidsregel boeteoplegging neergelegde matigingsgronden heeft voldaan. Dit betreft de matigingsgronden a, b en c. Het bovenstaande heeft geresulteerd in een boete van € 13.500 (€9.000 x 3 x 2 – 75%).

Over de waarschuwing

4.3. Op 5 februari 2018 heeft eiseres een overtreding begaan van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit. Hiervoor is een boete opgelegd en deze boete is onherroepelijk geworden. Zoals hiervoor is beschreven, is op 4 september 2020 aan eiseres wederom een boete opgelegd vanwege overtreding van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit. Omdat sprake is van een herhaaldelijke overtreding van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit, heeft de staatssecretaris de waarschuwing gegeven dat bij een toekomstige soortgelijke overtreding kan worden overgegaan tot stillegging van werk om verdere herhaling van de overtreding te voorkomen (waarschuwing).⁴ De waarschuwing houdt in dat bij herhaling van een overtreding van artikel 7.4, derde lid van het Arbobesluit, of een soortgelijke overtreding, kan worden besloten eiseres te bevelen werkzaamheden te staken of niet aan te vangen om verdere herhaling van overtredingen te voorkomen. De waarschuwing vervalt vijf jaar na dagtekening van de beschikking.

Beoordeling door de rechtbank

5. De rechtbank beoordeelt de aan eiseres opgelegde boete van € 13.500 vanwege overtreding van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit en de aan eiseres gegeven waarschuwing preventieve stillegging.

5.1. De beroepen zijn gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Over de boete: wijziging motivering

6. Eiseres voert aan dat de motivering die gaat over de matigingsgrond over adequaat toezicht in het bestreden besluit gewijzigd is ten opzichte van het primaire besluit in de boetezaak. In het bestreden besluit oordeelt de staatssecretaris dat aan de laatste matigingsgrond niet is voldaan, omdat door gebrek aan toezicht op de toebedeling van werkzaamheden aan de werknemers een situatie zou zijn ontstaan waarbij het slachtoffer werkzaamheden ging verrichten zonder te beschikken over de hiervoor noodzakelijke ervaring en zonder feitelijk toezicht. Dit oordeel wijkt af van het oordeel in het primaire besluit van 4 september 2020 waarin de matigingsgrond werd afgewezen omdat niet was gebleken dat naleving van de veiligheidsregels door bij eiseres werkzame leidinggevendenden/toezichthouders tegenover werknemers regelmatig werd benadrukt.

6.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat hij bevoegd is om verbeteringen aan te brengen ten aanzien van de motivering van het primaire besluit in de boetezaak. Hierbij is wel van belang dat de beslissing op bezwaar berust op hetzelfde feitencomplex als het primaire besluit. Daaraan is volgens de staatssecretaris in dit geval voldaan. Dat eiseres

³ Artikel 34 van de Arbowet.

⁴ Op grond van artikel 28a van de Arbowet.

haar bezwaren slechts tegen bepaalde onderdelen van het primaire besluit heeft gericht, betekent daarnaast niet dat de staatssecretaris hieraan gebonden is bij de heroverweging van dit besluit. De motivering van het primaire besluit is bij het bestreden besluit aangevuld met relevante onderdelen van de verklaring van het slachtoffer en die verklaring maakt deel uit van het boeterapport. Met de aanvulling sluit de motivering van het bestreden besluit dan ook beter aan op het boeterapport dan het geval was in het primaire besluit.

6.2. Op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vindt een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Deze heroverweging is niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld. De volledige heroverweging staat evenmin in de weg aan handhaving van het in bezwaar bestreden primaire besluit op grond van een ander wetsartikel of op een andere grond dan die waarop dat in bezwaar bestreden besluit steunt. De heroverweging mag er echter niet toe leiden dat de indiener van het bezwaarschrift daardoor in slechtere positie komt te verkeren.⁵ Daarvan is, naar het oordeel van de rechtbank, geen sprake, nu de matigingsgrond d in het primaire besluit ook al niet was toegepast. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Over de boete: de verwijtbaarheid en de matigingsgronden

7. Eiseres heeft geen gronden gericht tegen de vaststelling van de staatssecretaris dat artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit is overtreden. Vast staat dat een arbeidsmiddel, in dit geval de VAV-zeef, zodanig was geplaatst dat het gevaar dat zich een ongewilde gebeurtenis zou voordoen, in dit geval het dichtvallen van de deksel van de hopper, niet zoveel mogelijk is voorkomen. De staatssecretaris is daarom in beginsel bevoegd om een boete op te leggen. Het geschil spitst zich toe op de vraag of deze overtreding aan eiseres te wijten is.

7.1. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt bestaat er geen grond voor boeteoplegging. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).⁶ 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. Aan dit uitgangspunt heeft de staatssecretaris verder invulling gegeven in artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel boeteoplegging. In deze bepaling zijn vier inspanningen beschreven die elk kunnen leiden tot matiging van de boete met 25%. De vraag of eiseres een verwijt te maken valt, hangt dus samen met de vraag of zij aan de vier matigingsgronden van artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel boeteoplegging heeft voldaan.

7.2. De staatssecretaris heeft de boete reeds met 75% gematigd op grond van artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel boeteoplegging. Namelijk omdat eiseres een risico-inventarisatie heeft gemaakt en een veilige werkwijze heeft ontwikkeld (sub a), de noodzakelijke randvoorwaarden heeft gecreëerd voor het toepassen van een veilige werkwijze (sub b) en adequate instructies heeft gegeven (sub c). De rechtbank ziet zich gesteld voor de vraag of de staatssecretaris terecht de matigingsgrond genoemd onder sub d, of er adequaat toezicht is gehouden, niet heeft toegepast.

⁵ Vergelijk ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4236.

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:369.

Over de boete: adequaat toezicht

8. Eiseres betoogt dat voldaan is aan de matigingsgrond dat sprake is van adequaat toezicht. Zij voert daartoe het volgende aan. Het slachtoffer is een ervaren werknemer. óók als het gaat om de specifieke werkzaamheden die hij ten tijde van het ongeval verrichtte. Ten onrechte wordt door de staatssecretaris onderscheid gemaakt tussen opbouw- en schoonmaakwerkzaamheden. Beide werkzaamheden zien feitelijk op dezelfde handelingen, te weten het demonteren van de verschillende onderdelen van de VAV-zeef en de hopper, het schoonmaken van de verschillende onderdelen, het vervangen van de pakking en het weer gebruiksklaar maken van de betreffende installatie. Voor deze werkzaamheden heeft eiseres één werkinstructie opgesteld, te weten "klamvochtige schoonmaak BBF, productwissel voor non-milk" (werkinstructie).

De enkele omstandigheid dat er geen toezichthouder aanwezig is op het moment van een ongeval, is op zichzelf niet voldoende om te komen tot het oordeel dat de werkgever niet voldoende feitelijk toezicht op de werkzaamheden heeft gehouden. Eiseres heeft voldaan aan de voorwaarde van adequaat toezicht op het naleven van veiligheidsregels- en instructies door het bespreken van werkinstructies, dagelijks toezicht op de werkvloer en training. Dat et slachtoffer bekend was met de werkinstructie blijkt uit het feit dat die werkinstructie door hem (meermaals) is geparafeerd.

Eiseres voert verder aan dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid omdat het slachtoffer op eigen initiatief en tegen beter weten in buitengewoon onvoorzichtig heeft gehandeld. Het slachtoffer heeft op eigen initiatief besloten - zonder dit aan iemand te melden - om alleen terug de VAV-ruimte in te gaan om alsnog de rubberen pakking van de hopper te plaatsen. Het slachtoffer heeft op die bewuste 21 december 2019 de geprotocolleerde gowning-procedure niet in acht genomen en ook niet de geldende werkinstructie voor het plaatsen van de pakking gevolgd, hoewel hij die beide kende. Er was sprake van een opeenstapeling van onzorgvuldigheden door het slachtoffer.

8.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat het toezicht niet adequaat was. Het slachtoffer is onervaren als het gaat om de werkzaamheden die hij op het moment van de overtreding moest uitvoeren. Er is een verschil tussen opbouwwerkzaamheden en schoonmaakwerkzaamheden. De door eiseres overgelegde werkinstructies en rapportage hebben geen betrekking op de opbouwwerkzaamheden, maar zien alleen op de schoonmaakwerkzaamheden. De VAV-machine moet eerst worden gedemonteerd om daarna de afzonderlijke onderdelen te kunnen schoonmaken. Na het schoonmaken moeten deze onderdelen weer worden opgebouwd. Het demonteren en schoonmaken kan afzonderlijk plaatsvinden van het opbouwen van de machine en dus ook op andere dagen. Direct toezicht op de werkzaamheden van het slachtoffer was noodzakelijk. Toch ontbrak dit. Uit het boeterapport komt verder naar voren dat er ook geen toezicht was op de toebedeling van werkzaamheden. Het gaat er niet om wat het slachtoffer heeft gedaan of nagelaten, maar wat eiseres heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Eiseres heeft haar zorgplicht jegens het slachtoffer geschonden door na te laten om adequate instructies te geven en adequaat toezicht te houden.

8.2. De rechtbank overweegt als volgt. In dit geval is in geschil of er adequaat toezicht is op de naleving van de gegeven instructies. Of er sprake is van adequaat toezicht hangt 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. De enkele omstandigheid dat er geen toezichthouder aanwezig is op het moment van een ongeval, is op zichzelf niet voldoende om te komen tot het oordeel dat de werkgever niet

voldoende feitelijk toezicht op de werkzaamheden heeft gehouden. Wel dient het feitelijke toezicht van dusdanige aard te zijn dat de werknemers hierdoor worden gestimuleerd om zich aan de veiligheidseisen te houden.⁷

8.2.1. Onder punt 2.19 van de werkinstructie staat de handeling beschreven die het slachtoffer niet heeft uitgevoerd, namelijk: "Hierna deksel openen, plaats de borg-pen bij het dekselscharnier". Deze handeling wordt ook door middel van een tekening in beeld gebracht in de werkinstructie. Dat het slachtoffer deze werkinstructie meermaals heeft gelezen/doorlopen blijkt uit het feit dat het slachtoffer zijn paraaf in de kantlijn van de werkinstructie heeft geplaatst. Het slachtoffer is aantoonbaar geïnstrueerd. De stelling van de staatssecretaris dat er een verschil is tussen opbouw- en schoonmaakwerkzaamheden volgt de rechtbank niet. De staatssecretaris onderbouwt deze stelling niet, terwijl eiseres uitdrukkelijk verklaart dat er sprake is van één en dezelfde werkzaamheid. Er is geen onderscheid tussen schoonmaakwerkzaamheden en opbouwwerkzaamheden. Hiervoor is slechts één werkinstructie opgesteld. Hoewel eiseres deze stelling ook niet kan onderbouwen met stukken, want die zijn er immers niet, heeft de rechtbank geen reden om te twijfelen aan die verklaring van eiseres.

8.2.2. De stelling van de staatssecretaris dat het slachtoffer onervaren was en – zo begrijpt de rechtbank – er in het kader van adequaat toezicht meer van eiseres mocht worden verwacht, volgt de rechtbank ook niet. De staatssecretaris leidt de onervarenheid van het slachtoffer af uit de feitelijke gang van zaken. Het slachtoffer is in zijn eentje terug gegaan naar de VAV-ruimte, terwijl hij met zijn collega had afgesproken dat ze het plaatsen van de rubberen pakking aan de volgende werkploeg over zouden laten. Het slachtoffer is terug gegaan naar de VAV-ruimte zonder dat hij daarvoor de juiste, beschermende kleding droeg, terwijl hij ervan op de hoogte is dat er een (streng) 'gowning procedure' geldt. Het slachtoffer heeft de hopperdeksel geopend zonder deze te borgen, terwijl hij ervan op de hoogte is dat de hopperdeksel altijd moet worden geborgd als die openstaat. Hieruit blijkt naar het oordeel van de rechtbank niet zozeer zijn onervarenheid, maar eerder zijn onzorgvuldig handelen om alsnog snel de rubberen pakking te plaatsen. Wat eiseres had kunnen doen om dit ongeval te voorkomen blijkt overigens ook niet uit het bestreden besluit, niet uit het verweerschrift en ook niet uit dat wat op de zitting is besproken. Dat er op het moment van het ongeval geen toezicht op de verdeling van de werkzaamheden was door een leidinggevende maar dat het team dit zelf verdeelde, maakt dat niet anders. De staatssecretaris verklaarde op de zitting immers dat niet van een werkgever wordt verwacht dat hij continu naast de werknemer staat toe te kijken hoe diegene het werk uitvoert.

8.2.3. Het is op grond van artikel 1, elfde lid van de Beleidsregel boeteoplegging aan eiseres om aan te tonen dat er sprake was van adequaat toezicht. Gelet op het voorgaande is eiseres daar naar het oordeel van de rechtbank in geslaagd. De rechtbank is van oordeel dat hetgeen eiseres heeft aangevoerd voldoende feiten en omstandigheden zijn om aanleiding te vormen de boete te matigen op grond van artikel 1, elfde lid, sub d, van de Beleidsregel boeteoplegging. Deze beroepsgrond slaagt.

8.2.4. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt bestaat geen grond voor boeteoplegging. Gelet op het voorgaande doet die situatie zich hier voor. Er bestond voor de staatssecretaris dan ook geen aanleiding om een boete op te leggen.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS::2018:957.

8.3. De beroepsgronden van eiseres die gaan over de inspanningen die zij heeft verricht na de overtreding en over recidive behoeven gezien het voorgaande geen bespreking meer. De rechtbank zal het bestreden besluit over de boete vernietigen en met inachtneming van artikel 8:72a van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak voorzien en het besluit tot oplegging van de boete herroepen.

Over de waarschuwing: recidive

9. Eiseres betoogt dat geen sprake is van recidive. Zij voert daartoe het volgende aan. Met het ongeval van 21 december 2019 heeft zich geen herhaling van een overtreding van artikel 7.4, derde lid van het Arbobesluit voorgedaan, zodat geen aanleiding bestaat een preventieve stillegging op te leggen. Ten aanzien van de boete waarover de andere zaak gaat, ontbreekt volgens eiseres namelijk elke verwijtbaarheid.

9.1. Vaststaat dat eiseres op 5 februari 2018 een overtreding heeft begaan van artikel 7.4, derde lid, van het Arbobesluit. Hiervoor is een boete opgelegd en deze boete is onherroepelijk geworden. Op 21 december 2019 heeft een overtreding van hetzelfde artikel plaatsgevonden. Hiermee is naar het oordeel van de rechtbank voldaan aan de materiële voorwaarden van artikel 34, vijfde lid, Arbowet en is sprake van recidive. Bij de vaststelling van recidive wordt uitgegaan van de wettelijke verplichting die is overtreden en niet van de verwijtbaarheid van de overtreding. Dat volgens eiseres de tweede overtreding in het geheel niet verwijtbaar is dan ook niet van belang voor de vaststelling van recidive. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat sprake is van recidive, als bedoeld in artikel 34, vijfde lid, van de Arbowet. Op grond van artikel 9.10a, eerste lid, van het Arbobesluit, wordt na een herhaling van een overtreding een waarschuwing gegeven op grond van artikel 28a, eerste lid, Arbowet. Gezien het voorgaande was de staatssecretaris hiertoe bevoegd.

Over de waarschuwing: het achterwege laten van een waarschuwing tot preventieve stillegging

10. Eiseres betoogt dat de waarschuwing achterwege had moeten worden gelaten op grond van artikel 4 van de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten (Beleidsregel preventieve stillegging). Zij voert daartoe het volgende aan. Wat betreft de aard van de laatste overtreding zou er geen toezicht zijn geweest op de werkzaamheden van het slachtoffer, terwijl het slachtoffer geen ervaring had. Dit standpunt van de staatssecretaris vindt eiseres onbegrijpelijk, zoals zij ook betoogt in de beroepszaak die gaat over de boete.

10.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat er geen aanleiding is om de waarschuwing achterwege te laten. Hij voert daartoe het volgende aan. Binnen het korte tijdsbestek van twee jaar heeft eiseres twee keer dezelfde overtreding begaan. In beide gevallen bleek dat haar toezicht niet adequaat was.

10.2. De rechtbank overweegt het volgende. Indien de aard van de overtreding of de met de overtreding samenhangende omstandigheden dan wel de gevolgen van een bevel tot preventieve stillegging daartoe aanleiding geven, kan worden afgezien van een waarschuwing. Dit staat in artikel 9.10a, vierde lid van het Arbobesluit. Dat is uitgewerkt in artikel 4, van de Beleidsregel preventieve stillegging. Deze bepaling schrijft voor dat bij de overweging om een waarschuwing achterwege te laten in verband met de aard van de overtreding, de met de overtreding samenhangende omstandigheden of de gevolgen van de overtreding, onder meer rekening wordt gehouden met het type overtreding, de omvang van de overtreding, de maatschappelijke gevolgen en de economische gevolgen voor derden. In

het derde lid van het artikel is bepaald dat bij de overweging om een waarschuwing achterwege te laten rekening kan worden gehouden met het feit dat de toezichthouder de opgelegde boete heeft gematigd.

10.3. De rechtbank heeft hierboven in het kader van de boete geoordeeld dat de verwijtbaarheid volledig ontbreekt en heeft daarom de boete herroepen. Dat is anders dan waar de staatssecretaris van uit is gegaan bij de afweging of er aanleiding is om de waarschuwing achterwege te laten. De staatssecretaris ging daarbij namelijk uit van een matiging met 75%. De rechtbank zal daarom het bestreden besluit ten aanzien van de waarschuwing vernietigen. De rechtbank ziet geen ruimte om zelf in de zaak te voorzien omdat de staatssecretaris bij de toepassing van artikel 9.10a, vierde lid, van het Arbobesluit beoordelingsruimte heeft. De staatssecretaris zal dus opnieuw een afweging moeten maken of er aanleiding is de waarschuwing achterwege te laten, uitgaande van een matiging met 100%. De rechtbank zal de staatssecretaris opdragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Over de boete en de waarschuwing: de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM

11. Eiseres heeft verzocht om een schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

11.1. In punitieve zaken geldt als uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in twee instanties (de bestuurlijke en de rechterlijke fase) in beginsel is overschreden als die procedure in haar geheel langer dan twee jaar in beslag heeft genomen, tenzij er aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat de termijn langer heeft mogen bedragen. Als uitgangspunt geldt dat de bestuurlijke fase onredelijk lang heeft geduurd als de duur daarvan een jaar overschrijdt. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke fase.⁸

11.1.1. De redelijke termijn begint op het moment waarop een handeling is verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontleen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In dit geval is de redelijke termijn aanvangen op 4 augustus 2020, de datum van het voornemen tot het opleggen van de boete en de waarschuwing. De redelijke termijn eindigt daarmee op 4 augustus 2022. De rechtbank stelt vast dat de behandelingstermijn op de datum van deze uitspraak is geëindigd. Dit betekent dat de redelijke termijn met meer dan 12 maanden is overschreden.

11.1.2. De overschrijding van de redelijke termijn rechtvaardigt een compensatie voor immateriële schade. Nu de opgelegde boete door deze uitspraak is vervallen, vindt de compensatie in beide dossiers plaats in de vorm van een schadevergoeding. De schadevergoeding bedraagt € 500 per half jaar (of een deel daarvan) waarmee de redelijke termijn is overschreden, naar boven afgerond.

11.1.3. De overschrijding van de redelijke termijn is geheel gelegen in de rechterlijke fase. De staatssecretaris heeft immers binnen een half jaar na het voornemen tot het opleggen van de boete en een waarschuwing op de bezwaarschriften beslist. De rechtbank zal daarom de Staat der Nederlanden (de Minister van Justitie en Veiligheid) veroordelen tot betaling van een schadevergoeding aan eiseres tot een bedrag van € 3.000, zijnde 3 x € 500 in beide beroepszaken.

⁸ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2016:252, ECLI:NL:RVS:2016:1261 en ECLI:NL:CBB:2017:32.

Conclusie en gevolgen

12. Gelet op dat wat hierboven is overwogen zijn de beroepen gegrond. De bestreden besluiten worden vernietigd. Gelet op artikel 8:72a van de Awb zal de rechtbank zelf in de zaak over de boete voorzien en het primaire besluit herroepen. Wat betreft de waarschuwing zal zij de staatssecretaris opdragen opnieuw op het bezwaar te beslissen.

12.1. Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat de staatssecretaris aan eiseres de door haar betaalde griffierechten van 2 x € 360 vergoedt.

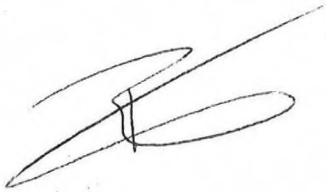
12.2. De rechtbank veroordeelt de staatssecretaris in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 3.348 (2 x 1 punt voor het indienen van beide beroepschriften en 2 x 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 837 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- herroept het primaire besluit over de boete;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit over de boete;
- draagt de staatssecretaris op ten aanzien van het vernietigde besluit over de waarschuwing een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (de Minister van Justitie en Veiligheid) tot het betalen van een vergoeding van immateriële schade aan eiseres tot een bedrag van € 3.000;
- veroordeelt de staatssecretaris in de door eiseres gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 3.348;
- draagt de staatssecretaris op het betaalde griffierecht van in totaal € 720 aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.M. Verhoeven, rechter, in aanwezigheid van mr. H.G. Vruwink-Eertink, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op: **05 SEP 2023**



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **05 SEP 2023**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

