

Strenger sanctiebeleid

Arbo-wetgeving

mr. dr. M.T. van der Wulp en mr. drs. J.T.C. Leliveld*

1. Inleiding

Bedrijven die de Arbo-regels overtreden krijgen te maken met strengere sancties.¹ De wetgever spreekt in dit kader van 'aanscherping' van de handhaving en het sanctiebeleid. Deze aanscherping is het gevolg van de (gelijktijdige) inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de 'Aanscherpingswet')², het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving³ (het Besluit) en de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten⁴ (de Beleidsregel), op 1 januari 2013. Op die datum is ook de Beleidsregel boeteoplegging arbeidswetten⁵ in werking getreden, op basis waarvan de hoogte van de op te leggen boete (eenvoudig) kan worden vastgesteld.

De aanscherping van het sanctiebeleid levert concreet vijf belangrijke veranderingen – door de wetgever 'elementen' genoemd – op, die voor bedrijven directe gevolgen hebben indien zij de Arbo-regels overtreden. In de eerste plaats heeft de aanscherping van het sanctiebeleid als doel het opleggen van hogere boetes en strafverzwaring bij recidive.⁶ Daarnaast is sprake van 'verruiming van het recidivebegrip'. Deze verruiming betekent in de kern dat bij het terugkijken naar eerdere overtredingen niet alleen wordt gekeken naar 'dezelfde overtreding', maar ook naar '(overtredingen van) soortgelijke verplichtingen en verboden'.⁷ Een derde element is de verlenging van de recidivetermijn bij 'ernstige overtredingen' van vijf naar tien jaar.⁸ De verruiming van het recidivebegrip en de verlenging van de terugkijktermijn zijn van belang voor het bevel preventieve stillegging, oftewel: de mogelijkheid om bij de tweede of derde overtreding preventief de werkzaamheden stil te kunnen leggen (vierde element). Tot slot betekent de aanscherping van het sanctiebeleid dat de bestuurlijke afdoening wordt bevorderd.

In deze bijdrage wordt eerst behandeld wat de gevolgen zijn van de geïntroduceerde mogelijkheid van de preventieve stillegging (paragraaf 2). Immers, deze preventieve stillegging wordt algemeen als zeer ingrijpend ervaren.⁹ Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag welke actiepunten er voor een bedrijf zijn als het met een dergelijk bevel preventieve stillegging wordt geconfronteerd. Vervolgens komt aan de orde op welke wijze invulling is gegeven aan het (fors) verhogen van de boetes (paragraaf 3). Tevens wordt bezien in hoeverre sprake is van verschillen tussen Aanscherpingswet en Beleidsregel en hoe volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) moet worden omgegaan (paragraaf 4). Afgesloten wordt met een slotbeschouwing (paragraaf 5).

2. Het bevel 'preventieve stillegging'

2.1 Two strikes: eerst een waarschuwing

De verstreckende maatregel van de preventieve stillegging is opgenomen in (nieuw) art. 28a Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet). Het gaat hierbij om het bevel dat door de toezichthouder aangewezen werkzaamheden voor ten hoogste drie maanden worden gestaakt dan wel niet mogen aanvangen (lid 1). Vereist is dat eerst een waarschuwing wordt gegeven (lid 2), dus (pas) bij de tweede overtreding kan het bevel worden gegeven.

De Aanscherpingswet gaat uit van een driedeling in 'ernstige overtredingen', 'overtredingen' en 'lichtere overtredingen'. In het Arbobesluit is aangewezen wat onder 'ernstige overtredingen' moet worden verstaan. Als ernstige overtreding wordt in artikel 9.10a lid 3 Arbobesluit (onder andere) genoemd: een overtreding waarbij de werkgever willens en wetens handelingen verricht of nalaat in strijd met de wet of de daarop berustende bepalingen waardoor een arbeidsongeval heeft plaatsgevonden dat de dood tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad.¹⁰

* Melis van der Wulp en Jan Leliveld zijn advocaat bij Wladimiroff Advocaten N.V.

1. Over dit onderwerp verscheen eerder een blog op de website van ons kantoor: http://wlaws.com/Strenger_sanctiebeleid_bij_ernstige_overtredingen_Arbo-wetgeving.blog (zie voor actuele blogs: http://wlaws.com/blog_lijst.html).
2. Wet van 4 oktober 2012 tot wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude. *Stb.* 2012, 462.
3. Besluit van 13 oktober 2012, houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. *Stb.* 2012, 484.
4. Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 december 2012, AV/AR/2012/173372012-0000048826, tot vaststelling van de beleidsregel preventieve stillegging in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van de arbeidswetten. *Stcrt.* 2012, 25533.
5. Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2012, G&VW/AA/2012/16953, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidswetten. *Stcrt.* 2012, 24962.
6. *Idem*, p. 15-16.
7. *Idem*, p. 16.
8. *Idem*, p. 16.
9. Vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 17.
10. Daarnaast wordt genoemd: b. een handelen of nalaten in strijd met de volgende artikelen: 1° van hoofdstuk 4:

Hoewel in het Arbobesluit niet specifiek wordt aangegeven welke overtredingen als 'lichte overtredingen' moeten worden aangemerkt, kan uit de Aanscherpingswet worden opgemaakt dat het gaat om overtredingen ter zake waarvan géén stillegging wordt opgelegd (en ook geen waarschuwing voor stillegging wordt afgegeven). Volgens het Arbobesluit zou het daarbij gaan om overtredingen, waarbij het boetenormbedrag voor de bestuurlijke boete voor de overtreding op grond van de beleidsregels (bedoeld in art. 34 lid 10 Arboret) lager is dan een bij ministeriële regeling vast te stellen hoogte van het boetenormbedrag (art. 9.10a lid 5 Arboret). Dat betekent: lager dan € 4.500.¹¹ De overtredingen die niet als 'ernstige overtreding' of als 'lichte overtreding' zijn aangemerkt, zijn (gewone) 'overtredingen'.

Uit het 'model hoofdlijnen sancties arbeidsregelingen' (als bijlage opgenomen bij dit artikel)¹² is op te maken dat is gekozen voor een indeling in drie stappen. Indien bij de eerste overtreding sprake is van een 'ernstige overtreding', kan een waarschuwing worden gegeven. Deze waarschuwing houdt in dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt. Bij de tweede overtreding kan, indien wederom sprake is van een 'ernstige overtreding', deze (bij de eerste overtreding aangezegde) stillegging van werkzaamheden worden geëffectueerd. Indien bij de tweede overtreding sprake is van een (gewone) 'overtreding' kan een waarschuwing worden gegeven, dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt. Bij de derde overtreding kan, in het geval van een 'ernstige overtreding' of 'overtreding' (maar niet in het geval van een 'lichte overtreding') over worden gegaan tot stillegging van de werkzaamheden. Schematisch ziet dat er zo uit:

- eerste overtreding:
 - enkelvoudige boete opleggen;
 - voor ernstige overtredingen kan de toezichthouder naast de boete de waarschuwing geven dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt;
- tweede overtreding:
 - verdubbeling boete;
 - de waarschuwing dat bij herhaling van de overtreding stillegging van de werkzaamheden volgt;
 - voor ernstige overtredingen verdrievoudiging van de boete en mogelijkheid tot effectueren van de bij de eerste overtreding aangezegde stillegging van werkzaamheden;
- derde overtreding:
 - verdrievoudiging boete;
 - mogelijkheid over te gaan tot stillegging van de werkzaamheden.¹³

2.2 Opleggen en duur van de preventieve stillegging

De preventieve stillegging duurt de eerste keer één maand. De maximale duur – bij recidive – is drie maanden. In de Beleidsregel zijn criteria opgesteld met betrekking tot het inzetten van de preventieve stillegging, het bepalen van de duur ervan en het afzien daarvan bij administratieve of geringe overtredingen. De duur van de preventieve stillegging¹⁴ wordt als volgt bepaald:

- één maand: indien in de vijf jaar voorafgaand aan de preventieve stillegging geen eerdere preventieve stillegging heeft plaatsgevonden in verband met dezelfde of soortgelijke overtreding;
- twee maanden: indien in de vijf jaar voorafgaand aan de preventieve stillegging één eerdere preventieve stillegging heeft plaatsgevonden in verband met dezelfde of soortgelijke overtreding;
- drie maanden: indien in de vijf jaar voorafgaand aan de preventieve stillegging twee of meer eerdere preventieve stilleggingen hebben plaatsgevonden in verband met dezelfde of soortgelijke overtreding;

Bij 'ernstige overtredingen' geldt een termijn van:

- twee maanden: indien in de vijf jaar voorafgaand aan de preventieve stillegging geen eerdere preventieve stillegging heeft plaatsgevonden in verband met dezelfde of soortgelijke overtreding;
- drie maanden: indien in de vijf jaar voorafgaand aan de preventieve stillegging één of meer eerdere preventieve stilleggingen hebben plaatsgevonden.

Daarnaast omvat de Beleidsregel preventieve stillegging een aantal onderwerpen, dat hier kort wordt besproken. In de eerste plaats wordt beschreven welke werkzaamheden kunnen worden stilgelegd.¹⁵ De stil te leggen werkzaamheden betreffen (in beginsel) de werkzaamheden die samenhangen met de overtredingen van de in de Beleidsregel genoemde arbeidswetten (waaronder de Arboret). Het besluit tot preventieve stillegging kan – indien de overtreding of de oorzaak daartoe aanleiding geeft – betrekking hebben op alle werkzaamheden op een locatie, in een organisatorische eenheid of in een concern. Bepaald is dat de preventieve stillegging ingaat 'één week na dagtekening van het bevel'.¹⁶ Een waarschuwing of een bevel tot preventieve stillegging kan achterwege worden gelaten.¹⁷ Rekening wordt gehouden met onder andere: het type overtreding en de omvang van de overtreding (in verband met de aard), de maatschappelijke gevolgen en met de economische gevolgen voor derden, en het feit dat de toezichthouder de opgelegde boete heeft gematigd.

Bij de vaststelling of sprake is van herhaling van 'dezelfde of soortgelijke overtredingen' wordt bij *zelfstandig opererende nevenvestigingen* van rechtspersonen gehandeld als of deze afzonderlijke ondernemingen zijn.¹⁸ Gekeken wordt

de artikelen 4.54d, lid 1, 4.58, 4.59, lid 1 en 2, 4.60, lid 1 en 2, 4.61, lid 2, 4.61a, lid 1 en lid 3, 4.61b, 4.105, 4.108 en 4.109; 2° van hoofdstuk 6: de artikelen 6:27, 6.29 en 6.29a.

11. Zie art. 8.29b Arbeidsomstandighedenregeling.

12. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 17 en 62.

13. *Idem*, p. 17.

14. Art. 3 Beleidsregel preventieve stillegging.

15. Art. 1 Beleidsregel preventieve stillegging.

16. Art. 2 Beleidsregel preventieve stillegging. Indien de werkzaamheden gebonden zijn aan een bepaalde periode, kan het aanvangsmoment van de preventieve stillegging worden uitgesteld tot de periode waarin deze werkzaamheden normaliter plaatsvinden.

17. Art. 4 Beleidsregel preventieve stillegging.

18. Art. 5 Beleidsregel preventieve stillegging.

naar het organisatorisch verband, waar de overtredingen hebben plaatsgevonden, het zogenoemde 'locatiebeginsel'.¹⁹ Voor de toepassing van dit beginsel dient sprake te zijn van ondernemingen (rechtspersonen) met meerdere vestigingen. De toelichting stelt het volgende vereiste ten aanzien van nevenvestigingen:

'De nevenvestiging is als zodanig opgenomen in het handelsregister van de Kamers van Koophandel. De rechtspersoon (hoofdvestiging) wordt formeel aangesproken als overtreder, maar bij de bepaling of sprake is van recidive, wordt gekeken naar de nevenvestiging waar de overtreding heeft plaatsgevonden. Alleen indien een overtreding zich herhaalt bij dezelfde nevenvestiging wordt het bedrijf geacht te recidiveren.'²⁰

Het bovengenoemde 'locatiebeginsel' is in geval van ernstige overtredingen niet van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat bij het vaststellen van de recidive met betrekking tot ernstige overtredingen niet wordt gekeken naar (het organisatorisch verband) waar de overtredingen hebben plaatsgevonden. Tot slot is van belang dat bij ernstige overtredingen tot 10 jaar wordt teruggekeken.

2.3 Opheffen van de preventieve stillegging is niet mogelijk

Het venijn van de maatregel zit hem ook in hetgeen *niet* in de bepalingen van art. 28a Arbowet is opgenomen. Het artikel kent namelijk niet de mogelijkheid van de toezichthouder om het bevel in te trekken indien naar zijn oordeel 'geen ernstig gevaar meer aanwezig is'. In het artikel over 'stillegging van het werk' (art. 28 Arbowet), is een dergelijke bepaling wel opgenomen.

2.4 Actiepunten bij preventieve stillegging

Indien een bedrijf wordt geconfronteerd met een bevel preventieve stillegging en het daar niet mee eens is, is het van belang zo spoedig mogelijk bezwaar te maken en een voorlopige voorziening aan te vragen bij de bestuursrechter. De Beleidsregel biedt hiertoe een opening. In de Beleidsregel is bepaald dat de preventieve stillegging 'in de regel' ingaat 'een week na dagtekening van het bevel tot preventieve stillegging' (art. 2 lid 1 Beleidsregel).

Ten aanzien van de beslissing om werkzaamheden stil te leggen – 'en of het daarbij gaat om het hele bedrijf of specifieke werkzaamheden' – wordt in de Memorie van Toelichting (MvT) van de Aanscherpingswet op de volgende aandachtspunten gewezen, die in de belangenafweging van de toezichthouder kunnen meewegen:

- De maatschappelijke en economische gevolgen van het stilleggen, zoals het wegvallen van algemeen maatschappelijke dienstverlening. Bij de economische gevolgen kan het niet zo zijn dat derden schade ondervinden, bijvoorbeeld omdat door stillegging van een bedrijf de aanlevering van noodzakelijke producten stopt.
- De positie van de werknemers. Het verdient de voorkeur een sanctie te treffen die er niet bij voorbaat toe leidt dat de in het bedrijf werkzame werknemers (van wie velen geen verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de overtreding) hun baan en dus hun inkomen verliezen.

- Het is niet bij elk bedrijf mogelijk om op korte termijn het bedrijf veilig stil te leggen. Zo duurt het veilig stilleggen van een olieraffinaderij ongeveer een week.²¹

Tot slot is de maatregel (volgens de MvT) niet aan de orde indien 'de laatste overtreding beperkt van omvang is of een minder zware overtreding is'.²² Genoemde aandachtspunten kunnen handvatten bieden bij het vragen van een voorlopige voorziening. Gezien de korte termijn tussen (de dagtekening van) het bevel en de preventieve stillegging is het noodzakelijk direct actie te ondernemen. Het is een goede zaak daarbij – vooraf – deskundigen in te schakelen.

3. De boetebedragen gaan 'fors omhoog'²³

Een andere belangrijke verandering is dat de boetebedragen fors omhoog zijn gegaan. De hieraan ten grondslag liggende gedachte is dat strengere sancties en gerichte handhaving de bereidheid tot naleving van bedrijven zal vergroten.²⁴ Gekozen is voor bestuurlijk afdoen van boetes, zodat de overtreder sneller weet waar hij aan toe is.²⁵ De hoogte van de boete kan worden vastgesteld op basis van de Beleidsregel.²⁶

Systeem Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving

In de Beleidsregel wordt onderscheid gemaakt in drie typen overtredingen, te weten: een Zware Overtreding (ZO), een Overtreding met Directe Boete (ODB) en een Overige Overtreding (OO). Ter zake van de ZO en ODB geldt dat direct een boete kan worden opgelegd. Indien sprake is van een OO geldt dat eerst een waarschuwing wordt afgegeven of een eis wordt vastgesteld en dat pas in tweede instantie, nadat is geconstateerd dat de betreffende tekortkoming niet is opgeheven, wordt overgegaan tot het opleggen van een boete.

Zware Overtredingen (ZO) zijn overtredingen en situaties die doorgaans ernstig gevaar (kunnen) opleveren voor personen. In de meeste gevallen zal bij constatering van een ZO,

19. Dit is gebaseerd op de uitleg van het begrip 'onderneming' in de Wet op de ondernemingsraden. In de Toelichting bij art. 5 Beleidsregel preventieve stillegging wordt ter illustratie het volgende voorbeeld genoemd: Filialen van rechtspersonen, inhoudende een uitzendorganisatie, schoonmaakbedrijf, grootwinkelbedrijf, kruideniersbedrijf, een dependance van een gemeentehuis of een bijkantoor van een bankinstelling kunnen zelfstandig opereren ten opzichte van de hoofdvestiging.
20. Toelichting op art. 5 Beleidsregel preventieve stillegging.
21. Ibidem.
22. Volgens de MvT moet hier bijvoorbeeld worden gedacht aan een zeer geringe mate van onderbetaling, een administratieve omissie of een andere overtreding zonder directe gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van werknemers. Idem, p. 17-18.
23. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 3, 15 en 25.
24. Idem, p. 25.
25. Ibidem.
26. Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2012, G&VW/AA/2012/16953, tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving. *Stcrt.* 2012, 24962.

naast het opstellen van een boeterapport, ook worden overgegaan tot stillegging van het werk vanwege een gevaarlijke situatie. Ten aanzien van een aantal overtredingen dat niet tot de categorie ZO kan worden gerekend, moet bij niet-naleving toch een directe sanctie worden opgelegd en moeten (in een aantal gevallen) ook (direct) maatregelen worden getroffen. Naar huidige inzichten gaat het om belangrijke overtredingen waarvoor het eerst geven van een waarschuwing of stellen van een eis als inadequaar wordt beschouwd. Het gaat hierbij om feiten met betrekking tot:

- het ontbreken van vakbekwaamheid/bevoegdheid van werknemers om bepaalde in potentie risicovolle werkzaamheden te verrichten;
- het nagelaten hebben van bepaalde risicoverminderende handelingen en/of maatregelen in risicovolle situaties;
- het nagelaten hebben van verplichte meldingen aan de Inspectie SZW; bepaalde onmisbare basisvoorzieningen.

De overtredingen die niet in de bijlage zijn benoemd als ZO of als ODB worden beschouwd als OO.

Bij de berekening van een bestuurlijke boete worden zeven categorieën normbedragen onderscheiden, te weten:

1.	het 1e normbedrag	€ 340,-;
2.	het 2e normbedrag	€ 750,-;
3.	het 3e normbedrag	€ 1.500,-;
4.	het 4e normbedrag	€ 3.000,-;
5.	het 5e normbedrag	€ 4.500,-;
6.	het 6e normbedrag	€ 9.000,-;
7.	het 7e normbedrag	€ 13.500,-.

In de bijlage bij de Beleidsregel is aangegeven welke categorie normbedrag zal worden opgelegd en om welk type overtreding het gaat. Daarnaast is aangegeven voor welke overtredingen een boete aan een werknemer kan worden opgelegd. Het uitgangspunt bij genoemde normbedragen voor de berekening van de op te leggen bestuurlijke boetes voor bedrijven of instellingen betreft vijfhonderd of meer werknemers. Voor bedrijven of instellingen van een 'geringere omvang' wordt het normbedrag gecorrigeerd op basis van de bedrijfsgrootte.

Bij de berekening van de op te leggen boete kunnen één of meer van de volgende factoren leiden tot een verhoging van het (al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde) normbedrag²⁷:

- bij een arbeidsongeval dat leidt tot de dood worden de boetenormbedragen vermenigvuldigd met vijf;
- bij een arbeidsongeval dat leidt tot een blijvend letsel of een ziekenhuisopname als bedoeld in art. 9 lid 1 Arbeidsomstandighedenwet worden de boetenormbedragen vermenigvuldigd met vier;
- in het geval van een ZO, wordt het normbedrag vermenigvuldigd met twee;
- indien meer dan tien, respectievelijk meer dan vijftig werknemers aan een niet-administratieve overtreding zijn blootgesteld wordt het normbedrag vermenigvuldigd met anderhalf, respectievelijk twee.

Daarnaast kunnen – op dezelfde wijze als hierboven vermeld – de volgende factoren leiden tot een verlaging van het normbedrag²⁸:

- indien de werkgever aantoont dat hij de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd, een veilige werkwijze heeft ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van de Arbeidsomstandighedenwetgeving, deugdelijke, voor de arbeid geschikte, arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld en de verdere nodige maatregelen heeft getroffen wordt de bestuurlijke boete gematigd met eenderde;
- indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de bestuurlijke boete gematigd met nog eenderde;
- indien de werkgever bovendien aantoont dat hij adequaat toezicht heeft gehouden, wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.

De Beleidsregel kent een eigen recidiveregeling²⁹ inhoudende dat bij de vaststelling of sprake is van herhaling van dezelfde of soortgelijke overtredingen bij zelfstandig opererende nevenvestigingen³⁰ van rechtspersonen wordt gehandeld alsof deze afzonderlijke ondernemingen zijn. De recidivebepalingen zijn overigens niet van toepassing indien sprake is van 'ernstige overtredingen' als bedoeld in art. 9.10a lid 3 Arbeidsomstandighedenbesluit.

Van 'ernstige overtredingen' is sprake in de volgende gevallen:

- het willens en wetens overtreden van een wettelijke verplichting waardoor een arbeidsongeval met dodelijke afloop plaatsvindt;
- het werken met bepaalde gevaarlijke stoffen zoals propaansulten en loodwit;
- overtredingen bij het werken door zwangere werknemers en jeugdigen;
- asbestverwijdering zonder het vereiste certificaat.

Voor dit soort overtredingen geldt een strenger sanctieregime en een langere recidivetermijn. Indien er sprake is van een ernstige overtreding, wordt gelet op die ernst het locatiebeginsel niet toegepast en wordt de recidiveaanpak onverkort gehanteerd. Uiteraard zijn situaties denkbaar, waarbij in plaats van bestuurlijke afdoening gekozen wordt voor strafrechtelijke afdoening.

27. Art. 1 lid 10 Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving.

28. Art. 1 lid 11 Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving.

29. Art. 1 lid 13 tot en met 15 Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving.

30. Indien rechtspersonen langer dan zes maanden aaneengesloten op dezelfde bouwlocatie werkzaamheden verrichten, wordt die bouwlocatie beschouwd als een nevenvestiging als bedoeld in het dertiende lid (art. 1 lid 14 Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving).

4. Twee systemen: Aanscherpingswet versus beleidsregel

In de Aanscherpingswet wordt onderscheid gemaakt tussen 'lichte overtredingen', 'overtredingen' en 'ernstige overtredingen', terwijl in de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving wordt gesproken van 'zware overtredingen' (ZO), 'overtredingen met directe boete' (ODB) en 'overige overtredingen' (OO). Dit verschil zorgt voor onduidelijkheid, te meer omdat in geen van beide regelingen wordt aangegeven hoe deze systemen zich ten opzichte van elkaar verhouden. Desgevraagd heeft het Ministerie van SZW laten weten dat er tussen beide systemen sprake kan zijn van overlap, voor zover het betreft ernstige overtredingen en zware overtredingen.³¹ Een erg bevredigende uitleg is dit niet, omdat hiermee nog niets is gezegd over de wijze waarop de 'lichte overtredingen' en 'overtredingen' zich verhouden tot de 'overtredingen met directe boete' en de 'overige overtredingen'. De slotsom is dat sprake is van twee verschillende systemen die niet goed op elkaar aansluiten, hetgeen de beoogde duidelijkheid over de consequenties van overtredingen – bestuursrechtelijke afdoening zou (volgens de MvT van de Aanscherpingswet) 'veel sneller' duidelijkheid geven over de financiële consequenties van overtredingen dan het strafrecht³² – niet ten goede komt.

5. Slotbeschouwing

In deze bijdrage zijn de belangrijkste gevolgen van de aanscherping van het sanctiebeleid behandeld. Met name de gevolgen van de geïntroduceerde mogelijkheid van het preventief stilleggen kan voor bedrijven ingrijpende gevolgen hebben. Daarnaast is aandacht besteed aan de boetebedragen, die fors omhoog zijn gegaan. Met de aanscherping van het sanctiebeleid heeft de regering de bestuursrechtelijke afdoening bij de arbeidswetten willen bevorderen (dat de hier-

bij gestelde doelstelling van 'duidelijkheid' niet altijd wordt gehaald, is in voorgaande paragraaf reeds aangestipt).

In de MvT van de Aanscherpingswet wordt ten aanzien van de nadruk op bestuurlijke afdoening betoogd dat hiermee zou worden aangesloten bij de *Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel*.³³ Bij de arbeidswetten zou veelal sprake zijn van specifieke rechtsbetrekkingen tussen toezichthouder en het bedrijf dat aan het toezicht is onderworpen. Bij een dergelijke 'besloten context' is toepassing van de bestuurlijke boete het uitgangspunt. Ook andere in de Kabinetsnota genoemde elementen zouden hieraan bijdragen. Genoemd wordt dat feitelijke ontdekking van de normovertreding bij arbeidswetten (in de praktijk) plaatsvindt door specifieke toezichthoudende organen, die voldoende professionaliteit hebben om die normen te handhaven.³⁴ De mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving blijft wel bestaan voor situaties waarin dodelijke arbeidsongevallen hebben plaatsgevonden.³⁵

Met het bovenstaande wordt in de MvT van de Aanscherpingswet de suggestie gewekt dat aan de toedeling van overtredingen aan de verschillende handhavingssystemen, zuivere, principiële keuzes ten grondslag liggen. Het onderscheid tussen een besloten context waarbinnen het bestuursrecht moet worden ingezet en een open context waarbinnen strafrechtelijke handhaving is aangewezen lijkt een mooi analytisch instrument, maar mist – gezien de uitzonderingen die daarop worden gemaakt – in de praktijk onderscheidend vermogen.³⁷ De conclusie lijkt vooralsnog te zijn dat het bestuursrecht er is voor de effectiviteit en de gespecialiseerde kennis; het strafrecht is nodig voor de vrijheidsbenemende straffen en de zwaardere dwangmiddelen. Dit neemt niet weg dat een bedrijf dat zich met een preventieve stillegging geconfronteerd ziet juist deze maatregel als ultieme sanctie zal ervaren.

BIJLAGE: MODEL HOOFDLIJNEN SANCTIES ARBEIDSREGELINGEN (KAMERSTUKKEN II 2011/12, 33 207, NR. 3, P. 62)

Soort overtreding (of soortgelijke overtreding)	Eerste overtreding	Tweede overtreding	Derde overtreding en volgende	Recidivetermijn voor boetes
Lichtere overtredingen	– Boetenormbedrag 100%	– Boetenormbedrag 200%	– Boetenormbedrag 300%	5 jaar
Overtreding	– Boetenormbedrag 100%	– Boetenormbedrag 200% – Waarschuwing preventieve stillegging	– Boetenormbedrag 300% – Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	5 jaar
Ernstige overtreding	– Boetenormbedrag 100% – Waarschuwing preventieve stillegging	– Boetenormbedrag 300% – Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	– Boetenormbedrag 300% – Mogelijkheid preventieve stillegging – Nieuwe waarschuwing preventieve stillegging	10 jaar

31. Als voorbeeld wordt genoemd: art. 4.54d lid 1 Arbobesluit, dat zowel een 'ernstige overtreding' als een 'zware overtreding' is.

32. *Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 18.*

33. *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, D*). Zie ook: J.T.C. Leliveld, 'Kiezen voor een sanctiestelsel bij overtreding van de Wft', *FR 2009-5/6*, p. 218-223.

34. *Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 18.*

35. *Idem*, p. 19.

36. Zie nader: P.M. van Russen Groen en M.T. van der Wulp, 'Toedeling van handhaving', *Onbegrensd strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 239.