



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Handhavings- beleid Inspectie SZW ten aanzien van het Brzo 2015

(‘Handhavingsbeleid Brzo 2015’)

Uitvoering Arbeidsomstandighedenwet

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Wettelijk kader	6
2.1	Richtlijn 2012/18/EU (Seveso III) en het Brzo 2015	6
2.2	Arbeidsomstandighedenwet artikel 6: bij en krachtens	6
3	Strafrecht en bestuursrecht in het Brzo 2015	7
3.1	Strafrecht op basis van de Arbeidsomstandighedenwet	7
3.2	Bestuursrecht op basis van de Arbeidsomstandighedenwet	7
3.3	Samenloop Brzo 2015 en Arbeidsomstandighedenregelgeving bepalingen	7
4	Handhaving	9
4.1	Inleiding	9
4.2	De beginselplicht tot handhaving	9
4.3	Handhavingsinstrumenten	9
4.3.1	De waarschuwing	9
4.3.2	De eis tot naleving	9
4.3.3	Het boeterapport	10
4.3.4	Het proces-verbaal	10
4.3.5	Last onder bestuursdwang	10
4.3.6	Stillegging van het werk	11
4.4	Wijze van toepassing van handhavingsinstrumenten	11
4.4.1	Handelwijze waarbij geen overtreding is geconstateerd	11
4.4.2	Handelwijze waarbij een overtreding is geconstateerd	11
4.4.2.1	<i>De waarschuwing</i>	12
4.4.2.2	<i>De eis tot naleving</i>	12
4.4.2.3	<i>Het boeterapport</i>	12
4.4.2.4	<i>Het proces-verbaal</i>	13
4.4.2.5	<i>Last onder bestuursdwang</i>	13
4.4.2.6	<i>Stillegging van het werk</i>	13
4.4.2.7	<i>Niet-naleving Exploitatieverbod</i>	14
4.5	Handelwijze bij ongedaan gemaakt zijn van overtredingen	14
4.6	Stilleggen van werk in verband met recidive	14
5	Handhaving bij (zware) ongevallen	16
5.1	Inleiding	16
5.2	Ongevalsonderzoek	16
5.2.1	Strafrechtelijk onderzoek	16
5.2.2	Bestuursrechtelijk onderzoek	17
5.2.2.1	<i>Bestuursrechtelijk onderzoek verwijtbaarheid</i>	17
5.2.2.2	<i>Bestuursrechtelijk onderzoek achterliggende oorzaken</i>	17
5.2.3	Beheersmaatregelen	17
5.2.4	Herhaling van zware ongevallen voorkomen	17
5.3	Niet melden van ongevallen	17

6	Ernstige klachten, bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving	19
7	Samenloop niet naleving van arbeidsomstandighedenwetgeving en milieuwetgeving	20
8	Categorieën van overtreding	21
Bijlage 1	Niet-limitatieve lijst ernstig gevaar voor personen	22
Bijlage 2	Criteria melden zwaar ongeval aan de EU	23
Bijlage 3	Lijst van gebruikte afkortingen	24

1 Inleiding

De arbeidsomstandighedenwet bevat bepalingen voor gezond en veilig werken in Nederland. Centraal in de wettelijke systematiek is dat werkgevers en werknemers (vertegenwoordigers) belangrijke verantwoordelijkheden hebben.

Sinds jaar en dag geldt dat er, op grond van de arbeidsomstandighedenwet en voortvloeiend uit Europese richtlijnen, specifieke regels gelden voor bedrijven / installaties waar het risico op zware ongevallen bestaat. Dit is vastgelegd in het Brzo 2015 (Besluit risico's zware ongevallen 2015) en Rrzo (Regeling risico's zware ongevallen).

Bij het toezicht op de naleving van het Brzo 2015 zijn meerdere overheden betrokken. Dat zijn naast de Inspectie SZW de voor het Brzo toezicht gemandateerde milieudiensten (de regionale Brzo uitvoeringsdiensten, ofwel omgevingsdiensten) namens het bevoegd gezag Wabo en de Veiligheidsregio's.

De term Brzo staat daarmee niet alleen voor het besluit zelf, maar tevens voor de brede samenwerking van de overheden. Met de term Brzo+ wordt verwezen naar de samenwerking van de verschillende overheden.

De partijen werken samen en stemmen toezicht- en handhavingsacties met elkaar af. Daarnaast wordt onderzoek verricht naar de toedracht van ongevallen en incidenten. De uitkomsten van inspecties of het ongevalsonderzoek kunnen aanleiding zijn om te interveniëren, naleving af te dwingen en/of om overtredingen te laten bestraffen: de handhaving.

De Landelijke Handhavingstrategie Brzo geeft richting aan het gezamenlijk en eenduidig handhavend optreden, met behoud van de eigenstandige verantwoordelijkheden van de partijen. De inhoud van dit handhavingsbeleid sluit aan op de landelijke handhavingstrategie Brzo van het Brzo+.

In dit document wordt het handhavingsbeleid met betrekking tot arbeidsveiligheid (en niet het beleid van de andere toezichthouders). Dit document beoogt transparantie, intern en extern, te bieden over de werkwijze van de Inspectie SZW en de wijze waarop de verschillende regelingen en bepalingen door de Inspectie SZW worden toegepast.

Waar nodig wordt dit document up to date gebracht en wordt een nieuwe versie openbaar.

Gebruikte terminologie en scope

Op 8 juli 2015 is het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015) in werking getreden. Dit vanwege implementatie van de

Seveso III richtlijn 2012/18/EU van 4 juli 2012.

De nota "Handhavingsbeleid Brzo1999 en Arie 2013" is gebaseerd op het Brzo 1999 en wordt tot op heden naar analogie toegepast bij de handhaving van het Brzo 2015. Vaststelling van aan het Brzo 2015 geactualiseerd handhavingsbeleid is aangehouden in verband met andere wijzigingen in regelgeving.

Het handhavingsbeleid 2015 vervat in dit document is op 8 juli 2020 vastgesteld.

Dit document "Handhavingsbeleid Brzo 2015" is specifiek voor het Brzo 2015 en zal vanaf 8 juli 2020 leidend zijn bij de werkwijze en de handhaving van het Brzo 2015 door Inspectie SZW.

Concreet betekent dit dat de nota "Handhavingsbeleid Brzo 1999 en Arie 2013" uitsluitend nog wordt gehanteerd voor de handhaving van de bepalingen van de Arie (Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie) zoals opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit, hoofdstuk 2, afdeling 2.

Het "Handhavingsbeleid Brzo 2015" geeft de mogelijkheden weer die de Inspectie SZW hanteert om naleving af te dwingen van de regels die het Brzo 2015 stelt en om handelen in strijd hiermee of nalaten hiervan te bestraffen. Dit is het handhavingsbeleid zoals genoemd in de Beleidsregel handhaving- en sanctioneringskader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving¹. De Landelijke Handhavingstrategie Brzo van het Brzo+² is in lijn met dit Handhavingsbeleid Brzo 2015. Bij een optredend verschil is dit handhavingsbeleid Brzo 2015 leidend.

De ambtenaren van Inspectie SZW zijn op grond van artikel 24, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet door de minister van SZW in artikel 1.1 van de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving³, belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet. In het bijzonder houden de arbeidsinspecteurs van de directie Mensen & Middelen, vakgroep Major Hazard Control (MHC), toezicht op de naleving van het Brzo 2015 en de daarop gebaseerde Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo) onder verantwoordelijkheid van de directie Toezicht. Dat volgt uit het Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit directie Toezicht 2017⁴. Voor het

¹ Stcrt 2015, 22450.

² BRZO+ is een samenwerkingsprogramma van Inspectie SZW, Brzo-omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, Waterkwaliteitsbeheerders, ILT en OM.

³ Artikel 1.1 Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving, Stcrt, 2000, 203, laatstelijk gewijzigd Stcrt 2019, 65996.

⁴ Stcrt 2017, 50934.

toezicht op de mijnbouwsector is het Staatstoezicht op de Mijnen aangewezen. Dit handhavingsbeleid geldt ook voor de Brzo-inrichtingen in de mijnbouwsector.

Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Inspectie SZW 2018⁵ zijn de als buitengewoon opsporingsambtenaren beëdigde arbeidsinspecteurs van de vakgroep Major Hazard Control, directie Mensen en Middelen, tevens bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten genoemd in domein II, Milieu, welzijn en infrastructuur, als genoemd in onderdeel 7.4 van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar⁶. De Inspectie SZW maakt bij overtredingen van strafbare feiten een proces-verbaal op ten behoeve van een Officier van Justitie van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (de OvJ van het FP). Het strafrechtelijk onderzoek vindt plaats onder regie van het FP en het FP beslist ook op basis van het opgemaakt proces-verbaal of tot vervolging van de verdachten wordt overgegaan. De afspraken hierover zijn in een handhavingsarrangement opgenomen dat jaarlijks wordt geactualiseerd.

De noodzaak tot samenwerking is in een aantal artikelen van het Brzo 2015 vastgelegd (artikelen 4, 6, 8, 10 en 13). De partijen hebben ieder een eigen aandachtsgebied⁷. Dit beleid beschrijft de wijze waarop de beschikbare instrumenten worden ingezet om te handhaven of om herstelmaatregelen af te dwingen. Daarbij spelen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol. Een daarvan, het specialiteitsbeginsel⁸, brengt met zich dat de toestemming voor een bepaalde activiteit op basis van een vergunning (milieu) er niet toe leidt dat een op grond van een andere wettelijke regeling bestaande verplichting niet kan worden geschonden. Het uitvoeren van die vergunde activiteit, conform de vergunningsvoorschriften, regelt niet de naleving van het Brzo 2015 op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. Het handhaven van regelgeving op het terrein van de gezondheid en veiligheid van werknemers is een ander belang dan die het BG Wabo behartigt.

⁵ Stcrt. 2018, 43396 laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2018, 49491.

⁶ Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar [Stcrt. 2017, 36058](#).

⁷ De Inspectie SZW houdt zich bezig met de arbeidsveiligheid, het bevoegd gezag Wabo met de externe- en de milieuveiligheid en de Veiligheidsregio's met de maatregelen gericht op het bestrijden van rampen en zware ongevallen.

⁸ Een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4, eerste lid, Awb).

2 Wettelijk kader

2.1 Richtlijn 2012/18/EU (Seveso III) en het Brzo 2015

Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 is door middel van het Brzo 2015 en de Rrzo geïmplementeerd. Deze richtlijn is bekend onder de naam Seveso III en vervangt de Richtlijn 96/82/EG van de Raad (Seveso II). De richtlijnen zijn genoemd naar het Italiaanse dorpje Seveso, waar op 10 juli 1976 een reactor ontplofte in de chemische fabriek ICMESA. Hierdoor kwam er dioxine vrij met zeer ernstige gevolgen voor de omgeving. De ramp vormde aanleiding om tot een Europese richtlijn te komen met als doel het voorkomen en beperken van zware ongevallen⁹ met gevaarlijke stoffen. Het Brzo 2015 is gekoppeld aan meerdere wetten: de Arbeidsomstandighedenwet voor zover het gaat om veilig en gezond werken (arbeidsveiligheid), de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vanwege koppeling van voorschriften in de omgevingsvergunning en de Wet 'veiligheidsregio's voor zover de regels gericht zijn op de rampenbestrijding.

2.2 Arbeidsomstandighedenwet artikel 6: bij en krachtens

De Arbeidsomstandighedenwet is een van de grondslagen voor de nadere regelgeving die op de Seveso III-richtlijn is gebaseerd. De artikelen van het Brzo 2015¹⁰ die betrekking hebben op het veilig en gezond werken zijn ook nadere uitwerkingen van artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet.

De Rrzo¹¹ is een nadere regeling waarin de artikelen 4, vijfde lid, 6, achtste lid, 7, zevende lid, 8, vijfde lid, 10, dertiende lid, 11, zevende lid, 12, derde lid, 13, achttiende lid, en 14 van het Brzo 2015 zijn uitgewerkt.

⁹ zwaar ongeval Brzo 2015: gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken zijn. (Blijkens de toelichting wordt hieronder in ieder geval verstaan een zware emissie, brand of explosie).

¹⁰ Het Brzo 2015 is gebaseerd op de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, 16, eerste, zevende, achtste en tiende lid, 27, vijfde lid, 28a, eerste en zevende lid, 33, tweede en derde lid, en 34, vierde, vijfde, zesde, zevende en negende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

¹¹ Stcrt. 10468 d.d. 3 maart 2016.

3 Strafrecht en bestuursrecht in het Brzo 2015

3.1 Strafrecht op basis van de Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 17, eerste lid, Brzo 2015 geeft de artikelen aan die als strafbaar feit zijn gekenmerkt bij handelen of nalaten in strijd met die artikelen door de werkgever, de zelfstandige en de werkgever die de arbeid zelf verricht zoals bedoeld in artikel 3, eerste en derde lid, van het Brzo 2015. Het gaat om de artikelen

- 3, eerste en derde lid;
- 5;
- 6, eerste, derde, vijfde tot en met achtste lid;
- 7, eerste, tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid;
- 8, derde tot en met vijfde lid;
- 9;
- 10, eerste tot en met vierde, zesde tot en met negende en elfde tot en met dertiende lid;
- 11, eerste tot en met vijfde en zevende lid;
- 12;
- 13, derde lid;
- 14 en
- 15, tweede lid.

Overtreding van artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet en van daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur is als economische delict opgenomen in artikel 1, onder 1^o, in de Wet op de economische delicten. Dit betekent dat overtredingen van het Brzo 2015 en de daarmee verbonden bepalingen van de Rrzo misdrijven zijn voor zover ze opzettelijk zijn begaan, anders zijn zij overtredingen.

Artikel 32 van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat het de werkgever verboden is handelingen te verrichten of na te laten in strijd met de Arbeidsomstandighedenwet of de daarop berustende bepalingen indien daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs moet weten, levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers ontstaat of te verwachten is. Met de woorden 'de daarop berustende bepalingen' in artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet wordt ook gedoeld op het Brzo 2015, dat op artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet is gebaseerd. Overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet is in artikel 1, onder 1^o, als economische delict aangemerkt in de Wet op de economische delicten. Dit betekent dat deze overtreding een misdrijf is. Als een inspecteur tijdens een inspectie in het kader van het Brzo 2015 dergelijke handelingen van een werkgever vermoedt, dan kan in overleg met de OvJ een proces-verbaal worden opgemaakt wegens overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet. Afhankelijk van de situatie kunnen ook andere handhavingsacties¹² worden ingezet zoals een bevel tot

stillegging van werk of het afdwingen van het exploitatieverbod indien dat niet wordt nageleefd. Een en ander mede in overleg met de OvJ.

3.2 Bestuursrecht op basis van de Arbeidsomstandighedenwet

Op grond van artikel 17, tweede lid, van het Brzo 2015 kan voor overtreding van de artikelen genoemd in artikel 17, eerste lid, een bestuurlijke boete worden opgelegd, met uitzondering van artikel 5, derde lid. Vanwege het bepaalde in artikel 17, zesde lid, kan voor alle artikelen genoemd in artikel 17, eerste lid, een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Dit betekent dat op grond van het bepaalde in artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom mogelijk is.

3.3 Samenloop Brzo 2015 en Arbeidsomstandighedenregelgeving bepalingen

Overtredingen van het Brzo 2015 van met name de artikelen 3 (samenwerking), 5 eerste en tweede lid (de maatregelen), 7 (het preventiebeleid en VBS) en 11 (intern noodplan) kunnen ook overtredingen zijn van artikelen in de Arbeidsomstandighedenwet als het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbobesluit). Indien een geconstateerd feit zowel als overtreding van het Brzo 2015 (gebaseerd op artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet) als van een andere bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet of het Arbeidsomstandighedenbesluit en/of Arbeidsomstandighedenregeling (gebaseerd op artikel 16 Arbeidsomstandighedenwet) valt aan te merken, kan een dergelijk feit niet tegelijk via het Brzo 2015 en andere Arbeidsomstandighedenwetbepalingen worden gehandhaafd. Er kunnen hierbij geen juncto constructies worden toegepast, omdat de bepalingen onderling geen formele relatie met elkaar hebben, ze zijn nevenstaand.

In de memorie van toelichting¹³ van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving¹⁴ staat: "De grote impact van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken rechtvaardigen zeer hoge boetenormbedragen". Voor een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbobesluit bij een bestuursrechtelijke handhaving is de maximale boetehoogte gelijk aan de vijfde geldboetecategorie uit artikel 23

¹² Dit kan zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht.

¹³ Kamerstukken II, 2011-2012, 33 207, nr 3, pag. 19.

¹⁴ Staatsblad 2012 nr. 462.

van het Wetboek van strafrecht. Voor een overtreding van het Brzo 2015 bij een bestuursrechtelijke handhaving is dat gelijk aan de zesde geldboetecategorie. Hieruit valt af te leiden dat bestuursrechtelijke handhaving dient plaats te vinden op basis van het Brzo 2015, als tijdens een inspectie een feit wordt geconstateerd dat zowel als overtreding van een Brzo 2015 bepaling valt als overtreding van een andere bepaling uit de Arbeidsomstandighedenwetgeving valt. Dat is ook het geval als de betreffende overtreding specifiek staat omschreven in de andere Arbeidsomstandighedenregelgeving dan in het Brzo 2015. Voorwaarde hiervoor is dat de overtreding een relatie moet hebben met het voorkomen en/of veroorzaken en/of de gevolgen van een zwaar ongeval.

Er wordt in Brzo-inrichtingen niet op basis van het Brzo 2015 gehandhaafd ingeval van overtredingen die geen relatie hebben met het voorkomen van zware ongevallen, dan wel om de gevolgen daarvan te beperken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de chronische blootstellingsproblematiek bij gevaarlijke stoffen.

4 Handhaving

4.1 Inleiding

Toezicht op de naleving van het Brzo 2015 heeft per definitie betrekking op situaties met een risico op onveilige omstandigheden door aanwezigheid en/of gebruik van bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen¹⁵. Elke situatie die het risico op een zwaar ongeval substantieel verhoogt moet worden tegengegaan. De tijdsfactor is van invloed op de afweging van de ernst van de aangetroffen situatie. Indien er bij een dreiging en/of risico op een zwaar ongeval sprake is van ernstig gevaar voor personen vereist dit direct ingrijpen en betekent de inzet van het zwaarste instrument, namelijk het (laten) stopzetten van de situatie die de dreiging veroorzaakt (stillegging op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet). Is de dreiging van een zwaar ongeval niet onmiddellijk aanwezig of gering, dan worden andere instrumenten ingezet waarbij eventueel een korte of langere hersteltijd wordt gegeven.

4.2 De beginselplicht tot handhaving

Op grond van artikel 5:53, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹⁶ bestaat er een plicht tot handhaving. In artikel 5:53, eerste lid, van de Awb staat dat het artikel van toepassing is indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd. Het tweede lid bepaalt dat steeds een rapport of proces-verbaal wordt opgemaakt. Van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd wordt steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt. Het woord “kan” ziet in deze bepaling toe op boeteoplegging en niet op het opmaken van een rapport of proces-verbaal. Dit houdt in dat op grond van de wet steeds een boeterapport moet worden opgemaakt indien voor de geconstateerde overtreding een boete staat van € 340 of meer. Gezien de boetenormbedragen in de Beleidsregel handhaving- en sanctieringkader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving is dit altijd het geval bij overtredingen van het Brzo 2015.

Verder is in de jurisprudentie de beginselplicht tot handhaving ontwikkeld, inhoudende dat het bestuursorgaan dat bevoegd is

om handhavend op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving.¹⁷ Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dat niet te doen. Bijzondere omstandigheden kunnen zijn: concreet zicht op legalisatie, handhavend optreden is onevenredig, of een redelijk te achten prioriteringsbeleid of handhavingsbeleid.

4.3 Handhavingsinstrumenten

In deze paragraaf komen de instrumenten aan de orde welke de Inspectie SZW ter beschikking heeft.

4.3.1 De waarschuwing

De waarschuwing is een instrument dat niet in de wet is geregeld en bij middelbepalingen en concrete doelvoorschriften kan worden toegepast. Het zal niet altijd duidelijk zijn of sprake is van een middelvoorschrift of een concreet doelvoorschrift. Als richtlijn kan worden gehanteerd dat kan worden volstaan met een waarschuwing, indien geen twijfel kan bestaan over wat er op basis van de tekst van het artikel van de werkgever verwacht wordt. De waarschuwing heeft het karakter van een opschorting van vervolging. De waarschuwing is geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Er is derhalve geen bezwaar en beroep tegen mogelijk.

4.3.2 De eis tot naleving

Op grond van artikel 27, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet kan de Inspectie SZW een eis stellen aan een werkgever over de wijze waarop één of meer bepalingen bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet moeten worden nageleefd. Door de woorden “bij of krachtens deze wet” in artikel 27, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet is de Inspectie SZW niet alleen bevoegd een eis te stellen over de wijze waarop de Arbeidsomstandighedenwet moet worden nageleefd, maar ook over de wijze waarop het Brzo 2015 nageleefd moet worden. Uit artikel 27, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet volgt dat op grond van artikel 27, eerste lid, een eis kan worden gesteld ter naleving van het Brzo 2015. Een eis vermeldt van welke bepalingen de wijze van naleving nader geconcretiseerd wordt en de termijn waarbinnen eraan moet zijn voldaan.

Een eis wordt als instrument gebruikt om een nadere invulling te geven aan de regeling zijnde een doelbepaling, of aan een middelbepaling waarbij het middel duidelijk is maar tevens een doelvoorschrift bevat.

¹⁵ Dit betreft gevaarlijke stoffen als opgenomen in Bijlage I van Richtlijn 2012/18/EG.

¹⁶ Artikel 5:53 van de Awb:

Lid 1: Dit artikel is van toepassing indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Lid 2: In afwijking van artikel 5:48 wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2011:BT6683.

In de eis wordt een regeling nader geconcretiseerd of wordt zelfs direct voorgeschreven welke maatregelen de werkgever dient te treffen. De werkgever dient voortaan ook te voldoen aan het voorschrift zoals deze is ingevuld door de eis. De duur van de eis is onbepaald en eindigt pas als de grondslag waarop deze is gesteld is vervallen. Het op enig moment voldoen aan de eis zorgt er dan ook niet voor dat de werking van de eis komt te vervallen.

Een eis is een besluit in de zin van de Awb. De belanghebbende (meestal de werkgever) krijgt de gelegenheid een zienswijze te geven op een voorgenomen eis¹⁸. De zienswijze kan resulteren in volharding, bijstelling of afzien van de definitieve eis. Meestal volgt een zienswijze op een zogenaamde schriftelijke kennisgeving eis, waarin de voorgenomen eis wordt verwoord. Een kennisgeving eis kan ook mondeling worden gedaan in een bedrijf met daarop een directe zienswijze van de belanghebbende. In spoedeisende gevallen kan de kennisgeving eis gemotiveerd achterwege blijven.

Tegen een eis kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat de werkgever, ook als hij een bezwaarschrift tegen de eis heeft ingediend, toch binnen de gestelde termijn aan de eis moet voldoen. Degene die het bezwaar heeft ingediend, kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank op grond van artikel 8:81 Awb een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen. De voorlopige voorziening kan bewerkstelligen dat het voldoen aan de eis toch wordt opgeschort.

Wanneer een werkgever in afwijking van de opgelegde maatregelen in een eis, gelijkwaardige maatregelen heeft getroffen die voldoen aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening en waarmee een vergelijkbaar beschermingsniveau is gerealiseerd als met de opgelegde eis is beoogd, is het doelvoorschrift nageleefd, voor zover hetgeen in de eis is gesteld.

4.3.3 Het boeterapport

Artikel 33 Arbeidsomstandighedenwet merkt een aantal artikelen uit die wet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en het Brzo 2015 aan als overtredingen. Op grond van artikel 5:48 Awb kan de bevoegde toezichthouder van de overtreding een rapport opmaken. Dit rapport, dat is aangeduid als boeterapport, wordt toegezonden aan de boeteoplegger conform artikel 36, tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet. De boeteoplegger bepaalt op basis hiervan of een boete zal worden opgelegd. Het hoofd van de afdeling Boete, Dwangsom en Inning van de Inspectie SZW (BDI) is hiermee belast. De boeteoplegger is strikt gescheiden van de toezichthouder.

4.3.4 Het proces-verbaal

In paragraaf 3.1 is aangegeven in welk geval sprake is van strafbare feiten. Op grond van artikel 152 en 153 Wetboek van strafvordering maakt de opsporingsambtenaar van het door hem opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of

bevonden, een proces-verbaal op. Het proces-verbaal wordt naar het Openbaar Ministerie gezonden. De OvJ bepaalt op basis hiervan of tot vervolging zal worden overgegaan.

4.3.5 Last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 28b van de Arbeidsomstandighedenwet is de Inspectie SZW bevoegd om een last onder bestuursdwang (LoB) toe te passen voor de naleving van de als zodanig aangewezen bestuursrechtelijke bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet en het Brzo 2015 (artikel 17, zesde lid). Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb kan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom (LoD) worden opgelegd. Een LoB of een LoD is een besluit in de zin van de Awb. Voordat de last daadwerkelijk wordt opgelegd, krijgt de overtreders (meestal de werkgever) in beginsel de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.¹⁹

Tegen de last kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat de overtreders, ook als hij een bezwaarschrift tegen de last heeft ingediend, toch binnen de gestelde termijn aan de last moet voldoen. Degene die het bezwaar heeft ingediend, kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank op grond van artikel 8:81 Awb wel nog een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen. De voorlopige voorziening kan bewerkstelligen dat het voldoen aan de last toch wordt opgeschort.

Het doel van een last onder bestuursdwang is om een overtreding ongedaan te maken door als bestuursorgaan zelf in te (laten) grijpen. Dit voor rekening van de overtreders.

Het doel van een last onder dwangsom is om via het opleggen van een last en eventueel invorderen van een verbeurde dwangsom als niet aan de last is voldaan, een overtreding te doen opheffen, verdere overtreding te voorkomen of de overtreders zelf naleving van een bevel af te dwingen.

Een LoB of LoD mag o.a. worden toegepast bij:

- een stillegging als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
- de vervoersverplichting als bedoeld in artikel 24, negende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
- het bevel stillegging van werk in verband met recidive als bedoeld in artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet;
- de naleving van de artikelen van het Brzo 2015 genoemd in artikel 17, eerste lid, Brzo 2015;
- de naleving van artikel 5:20 Awb, voor zover het betreft het verlenen van medewerking aan de toezichthouder.

De anticumulatie bepaling van artikel 5:6 Awb belet dat een last onder dwangsom wordt opgelegd wanneer al een last onder bestuursdwang van kracht is en omgekeerd.

Wel kunnen deze besluiten elkaar opvolgen, wanneer een overtreders blijft weigeren de overtreding te beëindigen.

¹⁸ Artikel 4:7 en 4:8 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Artikel 4:7 en 4:8 Algemene wet bestuursrecht.

Het opleggen van een herstelsanctie zoals de LoB of LoD is mogelijk naast het opleggen van een boete.

4.3.6 Stillegging van het werk

In artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet is opgenomen dat de toezichthouder namens de Inspectie SZW bevoegd is om te bevelen:

- dat personen niet mogen blijven in door hem aangewezen plaatsen, of;
- dat door hem aangewezen werkzaamheden worden gestaakt;
- dan wel niet mogen worden aangevangen, indien naar zijn redelijk oordeel de werkzaamheden ernstig gevaar voor personen opleveren.

Artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet is een artikel dat zelf niet kan worden overtreden. Voor de toepassing van dit artikel is het constateren van een overtreding van een bepaling van de arbeidsomstandighedenregelgeving niet vereist.

Om de betrokken personen niet aan het ernstige gevaar bloot te stellen heeft een bevel tot stillegging een spoedeisend karakter. De belanghebbende wordt niet in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven. Het mondelinge bevel tot stillegging wordt op grond van artikel 28, tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd. Deze schriftelijke bevestiging maakt van de stillegging een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen de belanghebbende bezwaar kan aantekenen. Het indienen van een bezwaarschrift heeft echter geen schorsende werking van het bevel tot stillegging tot gevolg. Dat betekent dat de belanghebbende het bevel zal moeten opvolgen. Wel kan de belanghebbende op grond van artikel 8:81 Awb bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.

4.4 Wijze van toepassing van handhavingsinstrumenten

In de hiernavolgende paragrafen zal worden ingegaan op hoe wordt omgegaan met het inzetten van handhavingsinstrumenten. In het geval van recidive is in de wet- en regelgeving bepaald dat dit aanleiding kan zijn tot een andere inzet van handhavingsinstrumenten. Met name als er sprake is van een zelfde overtreding of een soortgelijke overtreding²⁰.

4.4.1 Handelwijze waarbij geen overtreding is geconstateerd

Er kunnen situaties zijn waarbij er niet op voorhand sprake is van een concrete overtreding van het Brzo 2015. Desondanks kan het voor een transparant handhavingsproces noodzakelijk zijn om in zo'n situatie gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van

artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet om een eis tot naleving te stellen. De eis tot naleving wordt dan als instrument gebruikt om te voorkomen dat de werkgever op een onjuiste wijze invulling gaat geven aan een doelbepaling, of aan een middelbepaling waarbij het middel duidelijk is maar tevens (indirect) een doelvoorschrift bevat.

Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij:

- een voorgenomen activiteit niet in overeenstemming is met het Brzo 2015 die de werkgever wil gaan uitvoeren.
- het wenselijk is om een door de werkgever geconstateerde afwijking van het Brzo 2015, waarvoor deze een plan van aanpak met concrete termijnen heeft opgesteld, afdwingbaar te maken. Hiermee is het niet langer vrijblijvend dat de werkgever in actie komt.

De werkgever krijgt schriftelijk een (kennisgeving) eis dat hij een concrete bepaling van de Brzo 2015-regelgeving moet naleven. In de (kennisgeving) eis brief wordt een omschrijving gegeven van de aanleiding om het betreffende onderwerp een eis te stellen. De inspecteur geeft in de eis concrete en op de feiten en omstandigheden van het bedrijf toegespitste maatregelen aan en/of hij legt de te volgen normering vast. Voorts wordt in de beschikking waarbij een eis tot naleving wordt opgelegd, een redelijke termijn opgenomen waarbinnen de eis moet zijn nageleefd.

Als de werkgever hierna niet conform het gestelde in de eis handelt en er sprake is van overtreding van de Brzo 2015-regelgeving, wordt een boeterapport opgemaakt.

4.4.2 Handelwijze waarbij een overtreding is geconstateerd

Handhaving vindt plaats bij overtredingen van bepalingen uit het Brzo 2015. In de paragrafen 3.1 (strafrecht) en 3.2 (bestuursrecht) is aangegeven welke bepalingen strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk zijn gesanctioneerd. Vrijwel alle bepalingen van het Brzo 2015 die gesanctioneerd zijn, zijn dat zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Daar waar hieronder wordt gesproken over een boeterapport kan een Officier van Justitie opdracht geven dat er een proces-verbaal wordt opgemaakt. In het bestuursrechtelijk traject zijn er twee soorten overtredingen: overtredingen met directe boete (ODB) en overige overtredingen (OO). Artikel 17, derde lid, geeft voorts aan wat als een ernstige overtreding wordt aangemerkt. Dit is geen zelfstandige overtreding maar een verzwarende omstandigheid. In de Beleidsregel handhaving- en sanctioneringskader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving²¹ is opgenomen welke bepalingen onder welke voorwaarden een ODB dan wel een OO zijn. Indien noodzakelijk wordt in de volgende paragrafen hiernaar verwezen.

Opgelet moet worden dat bij het constateren van overtredingen, dat naast het ongedaan maken van de overtreding zelf ook soms de gevolgen van de overtreding ongedaan moeten worden

²⁰ Zie artikel 17, vierde en vijfde lid, van het Brzo 2015 en artikel 6 van de Beleidsregel handhaving- en sanctioneringskader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving.

²¹ Stcrt 2015, 22450.

gemaakt. Bijvoorbeeld: Indien in een VBS-procedure verkeerde keuzes zijn gemaakt zal niet alleen het VBS moeten worden gewijzigd. Er dient ook een herstelactie door de werkgever plaats te vinden, zodat de genomen besluiten op basis van het vorige VBS-onderdeel zo nodig worden gecorrigeerd.

Indien tussen het constateren van de overtreding door Inspectie SZW en het inzetten van het handhavinginstrument (waarschuwing, kennisgeving eis of eis) de werkgever naar aanleiding van de mondelinge mededeling van de arbeidsinspecteur direct zelf de overtreding opheft wordt de overtreding desondanks in de waarschuwingsbrief, dan wel kennisgeving eis of eis vastgelegd. Immers, door het stellen van een eis of waarschuwing blijft vastgelegd hoe de werkgever aan het desbetreffende voorschrift blijft voldoen. Hierdoor kan bij herhaling van de overtreding, dan wel bij het ongedaan maken van het opheffen van de overtreding een vervolg in het handhavingstraject worden ingezet. Ook met het oog op het lik-op-stuk beleid in het kader van de wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-Wetgeving en de recidive aspecten is dit van belang.

4.4.2.1 De waarschuwing

In het geval van een overige overtreding van een middelbepaling waarvoor nog niet eerder dezelfde of soortgelijke overtreding is geconstateerd, krijgt de werkgever schriftelijk een waarschuwing dat hij een overtreding begaat en dat hij de bepaling moet naleven.

De Inspectie SZW hanteert de waarschuwing om de werkgever een termijn te geven om zijn verplichting na te komen. Na deze termijn wordt gecontroleerd. Wordt de verplichting niet nagekomen, dan wordt handhavend opgetreden door het opmaken van een boeterapport. Daarnaast kan een last onder dwangsom²² worden ingezet om te bewerkstelligen dat de maatregelen uit de middelbepaling worden getroffen om de overtreding op te heffen.

Als de overtreder hierna nog steeds volhardt in niet naleving dan wel dezelfde of soortgelijke overtreding weer begaat is het volgende mogelijk:

- het opmaken van een volgend boeterapport (waarbij BDI mogelijk overgaat tot verhoging van de boete wegens recidive en/of een waarschuwing preventieve stillegging verzendt) en/of
- na afloop van de begunstigingstermijn het invorderen van een verbeurde dwangsom van de eerder ingezette last onder dwangsom.

4.4.2.2 De eis tot naleving

In het geval van een overige overtreding van een doelbepaling waarvoor nog niet eerder dezelfde of soortgelijke overtreding is geconstateerd, krijgt de werkgever schriftelijk een (kennisgeving) eis dat hij de doelbepaling moet naleven.

In de (kennisgeving) eis brief wordt een omschrijving gegeven van de aanleiding om het betreffende onderwerp een eis te stellen. De inspecteur geeft in de eis concrete en op de feiten en omstan-

digheden van het bedrijf toegespitste maatregelen aan en/of hij legt de te volgen normering vast.

Voorts wordt in de beschikking waarbij een eis tot naleving wordt opgelegd, een redelijke termijn opgenomen waarbinnen de eis moet zijn nageleefd. Na deze termijn wordt gecontroleerd. Wordt de verplichting niet nagekomen, dan wordt handhavend opgetreden door het opmaken van een boeterapport. Daarnaast kan een last onder dwangsom²³ worden ingezet om te bewerkstelligen dat de maatregelen worden getroffen om de overtreding op te heffen.

Als de overtreder hierna nog steeds volhardt in niet naleving dan wel dezelfde of soortgelijke overtreding weer begaat is het volgende mogelijk:

- het opmaken van een volgend boeterapport (waarbij BDI mogelijk overgaat tot verhoging van de boete wegens recidive en/of een waarschuwing preventieve stillegging verzendt) en/of
- na afloop van de begunstigingstermijn het invorderen van een verbeurde dwangsom van de eerder ingezette last onder dwangsom.

Wanneer een overtreder in afwijking van de opgelegde maatregelen in een eis, andere maatregelen heeft getroffen die voldoen aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening en waarmee een vergelijkbaar beschermingsniveau is gerealiseerd als met de opgelegde eis is beoogd, is het doelvoorschrift nageleefd, en is van een overtreding geen sprake meer. In dergelijke gevallen wordt uiteraard afgezien van verdere handhaving.

Het kan voorkomen dat tijdens de looptijd van de eis de werkgever een gemotiveerd verzoek doet aan Inspectie SZW om de termijn die in de eis is genoemd te verlengen. Het kan dan gaan om de gehele eis of onderdelen daarvan. Een beslissing hierop betekent dat een aanvullend besluit genomen moet worden welke de oorspronkelijke eis in stand houdt en alleen gaat over de termijn. Dit geldt zowel bij weigering als (gedeeltelijke) instemming.

4.4.2.3 Het boeterapport

In de Beleidsregel handhaving- en sanctioneringskader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving, houdende vaststelling van een Beleidsregel inzake het handhaving- en sanctioneringskader van het Besluit risico's zware ongevallen 2015, onderdeel arbeidsomstandighedenregelgeving is een aantal artikelen, artikelliden of onderdelen daarvan uit het Brzo 2015 aangemerkt als overtreding met directe boete (ODB). Als sprake is van een dergelijke overtreding, wordt direct een boeterapport opgemaakt. In situaties waar nog maatregelen moeten worden getroffen om de overtreding op te heffen, wordt tevens een last onder dwangsom ingezet.

Het boeterapport wordt opgemaakt indien:

- Een overtreding met directe boete wordt begaan; of
- Een overige overtreding waarbij het instrument waarschuwing

²² Met uitzondering van categorie 3 overtredingen; zie paragraaf 8.

²³ Met uitzondering van categorie 3 overtredingen; zie paragraaf 8.

of eis tot naleving reeds is ingezet en de termijn waarbinnen de overtreding moest zijn opgeheven inmiddels is verstreken en dezelfde of soortgelijke overtreding nog voort duurt; of

- De Officier van Justitie aangeeft om de afhandeling van een zwaar ongeval niet via het strafrecht te laten verlopen.

Als de overtreder volhardt in niet naleving of de (soortgelijke) overtreding wordt binnen vijf jaar (bij ernstige overtredingen²⁴ binnen tien jaar) opnieuw geconstateerd zijn de volgende acties mogelijk, zoals:

- er volgt opnieuw een boeterapport, met in geval van recidive een hogere boete tot mogelijk gevolg, en/of;
- als er nog geen last onder dwangsom is ingezet, kan er een last onder dwangsom worden opgesteld; en/of
- ingeval van een eerder ingezette last onder dwangsom wordt een controlerapport LOD opgesteld; en/of
- er wordt opnieuw een last onder dwangsom opgelegd om maatregelen af te dwingen (met hogere dwangsom, als de oorspronkelijke last onder dwangsom is uitgewerkt of niet toereikend is om het doel te verwezenlijken).

4.4.2.4 Het proces-verbaal

In artikel 17, eerste lid, van het Brzo 2015 is aangegeven welke feiten als strafbaar feit zijn aangemerkt. Ingeval van strafbare feiten kan een proces-verbaal worden opgemaakt. Een proces-verbaal wordt opgemaakt indien:

- Er sprake is van een zwaar ongeval, zoals bedoeld in paragraaf 5.2.1; of
- De Officier van Justitie opdracht geeft dat er een proces-verbaal moet worden opgemaakt; of
- Indien er sprake is van ernstig gevaar dat bijvoorbeeld een relatie heeft met een gevaarlijke stof zoals genoemd in het Brzo 2015; of
- Het opzettelijk niet gedragen in overeenstemming met het bevel tot stillegging en het opzettelijk niet opvolgen van een aanwijzing is een misdrijf in de zin van artikel 2, eerste lid, Wet op de economische delicten; of
- Artikel 5:20 Awb wordt overtreden, dat wil zeggen als de inspecteur als toezichthouder geen medewerking krijgt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

In situaties waar nog maatregelen moeten worden getroffen om de overtreding op te heffen kan in die situaties tevens een last onder dwangsom worden ingezet.

4.4.2.5 Last onder bestuursdwang

Een LoB of LoD kan in ieder geval worden toegepast als:

- a) een stillegging als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet wordt genegeerd;
- b) artikel 5:20 Awb wordt overtreden, dat wil zeggen als de inspecteur geen medewerking krijgt bij de uitoefening van zijn

bevoegdheden;

- c) een werkgever de maatregelen als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Brzo 2015 niet treft of deze duidelijk onvoldoende uitvoert (zie hiervoor paragraaf 4.4.2.7)
- d) instrument om de werkgever maatregelen te laten treffen ter opheffing van de Brzo 2015 overtreding(en);

In de gevallen a) tot en met c) zal een last onder dwangsom direct worden ingezet²⁵. In het onder d) genoemde zal dit pas gebeuren nadat gebleken is dat de termijn in een waarschuwing of eis is verstreken en een boeterapport moet worden opgemaakt. Alsdan moet een rapport last onder dwangsom worden opgemaakt. Het is aan BDI om het uiteindelijke besluit tot het opleggen van een dwangsom te nemen.

Van een *verbeuring van een dwangsom* is pas sprake als de last onder dwangsom niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De bedoeling van een last onder dwangsom is immers juist dat de verschuldigdheid van de dwangsom wordt voorkomen doordat de dreiging daarvan bewerkstelligt dat de overtreder de overtreding alsnog beëindigt. Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding wordt vanaf het moment beschikking een redelijke termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

De anticumulatie bepaling van artikel 5:6 Awb belet dat een last onder dwangsom wordt opgelegd wanneer al een last onder bestuursdwang van kracht is en omgekeerd. Wel kunnen deze besluiten elkaar opvolgen, wanneer een overtreder blijft weigeren de overtreding te beëindigen.

4.4.2.6 Stillegging van het werk

Inspectie SZW past het instrument stillegging van werk zoals bedoeld in artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet toe als er naar het redelijk oordeel van de inspecteur sprake is van ernstig gevaar voor personen (werknemers of derden)

Indien er sprake is van ernstig gevaar en dat heeft een relatie met een gevaarlijke stof zoals genoemd in het Brzo 2015, wordt er of bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving ingezet (bijvoorbeeld boeterapport of proces-verbaal). De keuze van het in te zetten instrument wordt in samenspraak met de Officier van Justitie bepaald. Indien dit bestuursrechtelijk wordt afgedaan kan er tevens sprake van een ernstige overtreding zoals bedoeld in artikel 17, derde lid, van het Brzo 2015.

Iedereen die het aangaat, is op grond van artikel 28, zesde lid, Arbeidsomstandighedenwet verplicht zich te gedragen overeenkomstig het bevel tot stillegging. Ook is iedereen die het aangaat verplicht eventuele aanwijzingen op te volgen die de inspecteur geeft om de stillegging te realiseren. Het opzettelijk niet gedragen in overeenstemming met het bevel tot stillegging en het opzettelijk niet opvolgen van een aanwijzing is een misdrijf in de zin van artikel

²⁴ In artikel 17, derde lid, Brzo 2015 wordt ter duiding van de ernstige overtreding verwezen naar artikel 34, zesde en negende lid, Arbeidsomstandighedenwet. Deze bepalingen handelen over de bestuurlijke boete.

²⁵ Met uitzondering van categorie 3 overtredingen; zie paragraaf 8.

2, eerste lid, Wet op de economische delicten. De inspecteur zal dan een proces-verbaal opmaken en de stillegging door middel van een last onder bestuursdwang afdwingen, dan wel de hulp van de “sterke arm” in roepen. De inspecteur stemt met de Officier van Justitie af over een eventuele verdere aanpak.

Zodra er naar het oordeel van de inspecteur heeft stilgelegd zoals hierboven bedoeld, geen ernstig gevaar meer aanwezig is, wordt het bevel tot stillegging van werk ingetrokken. Indien er een verzoek van de werkgever komt om de stillegging op te heffen moet zo spoedig mogelijk worden gecontroleerd of het ernstig gevaar voor personen is opgeheven.

Als bijlage 1 is een niet-limitatieve lijst opgenomen met situaties die in het kader van het werken met gevaarlijke stoffen naar het oordeel van de inspecteurs aanleiding kunnen zijn tot een stillegging op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet.

4.4.2.7 Niet-naleving Exploitatieverbod

Algemeen

In artikel 5, derde lid, van het Brzo 2015 is bepaald dat het verboden is een inrichting of een gedeelte daarvan in werking te hebben wanneer de maatregelen die krachtens het Brzo 2015 moeten worden genomen niet zijn getroffen of dat deze duidelijk onvoldoende zijn uitgevoerd (het zogenaamde exploitatieverbod). Indien een inrichting (of gedeelte daarvan) desondanks toch in werking is, is dit een overtreding.

Voor het afdwingen van het naleven van het Exploitatieverbod is het mogelijk bestuursdwang toe te passen. Aangezien het complex is om een inrichting met veel chemische stoffen via bestuursdwang de exploitatie te laten staken geniet het de voorkeur om een last onder dwangsom op te leggen. Met de last onder dwangsom wordt de werkgever aangespoord het verbod op exploitatie na te leven.

Inspectie SZW hanteert de volgende uitgangspunten voor het in gang zetten van een last onder dwangsom verbonden aan het exploitatieverbod:

- a) de gevaren binnen de inrichting zijn niet of in onvoldoende mate geïdentificeerd en/of er is geen aantoonbare beoordeling van de risico's op zware ongevallen of op de beperking van de gevolgen daarvan; of
- b) de werkgever(s) en/of werknemer kennen de gevaren binnen de inrichting niet of onvoldoende en/of geven blijk de risico's onvoldoende te beheersen; of
- c) er is niet gestructureerd bepaald of geborgd welke maatregelen genomen zijn of moeten worden getroffen om zware ongevallen daadwerkelijk te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken; kortom het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) is onvoldoende op deze punten of er is in het geheel geen VBS; of
- d) er zijn geen maatregelen genomen of de vastgestelde maatregelen worden niet aantoonbaar uitgevoerd, conform het VBS dat voldoet; of

e) het preventiebeleid zware ongevallen en/of het VBS worden niet aantoonbaar beoordeeld op actualiteit of de noodzaak van aanpassing wordt niet aantoonbaar beoordeeld op basis van opgedane ervaringen.

Het naleven van het exploitatieverbod wordt afgedwongen door middel van een besluit last onder dwangsom, voorafgegaan door een kennisgeving hiervan. Tevens wordt een proces-verbaal opgemaakt. De prioriteit ligt bij de last onder dwangsom en daarna wordt begonnen met het opmaken van het proces-verbaal. De dwangsom wordt verbeurd als de opgelegde last niet wordt opgevolgd.

Indien de werkgever volhardt in het niet naleven van het exploitatieverbod en het maximumaantal begunstigingstermijnen is bereikt dan is de last uitgewerkt en is een maatwerkoplossing aan de orde.

Een mogelijkheid is om in plaats van de last onder dwangsom over te gaan tot een last onder bestuursdwang om het beëindigen van de exploitatie te bewerkstelligen. Indien veilig stopzetten van (onderdelen van) een installatie buiten de werkgever om niet mogelijk is, kan hiervoor bijvoorbeeld een externe deskundige op kosten van de overtreder worden ingehuurd.

4.5 Handelwijze bij ongedaan gemaakt zijn van overtredingen

Indien de inzet van de instrumenten waarschuwing of (kennisgeving) eis ertoe heeft geleid dat een overtreding van het eerder geconstateerde artikel niet meer aan de orde is, wordt dit schriftelijk aan de werkgever kenbaar gemaakt. In de brief wordt aangegeven dat de overtreding zich niet voordeed op het tijdstip van inspecteren, maar tevens wordt aangegeven dat indien binnen een termijn van vijf jaar dezelfde of soortgelijke overtredingen worden geconstateerd direct een boeterapport zal worden opgemaakt.

4.6 Stilleggen van werk in verband met recidive

Op grond van artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 18, eerste of derde lid, van het Brzo 2015 bestaat de mogelijkheid om een schriftelijke waarschuwing te geven

- dat bij herhaling van de overtreding; of
 - bij een latere overtreding van eenzelfde in de waarschuwing aangegeven wettelijke verplichting of verbod; of
 - bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soortgelijke verplichtingen of verboden,
- door een door de minister aangewezen ambtenaar een bevel kan worden opgelegd dat in dat bevel aangewezen werkzaamheden voor ten hoogste drie maanden worden gestaakt dan wel niet mogen worden aangevangen. Dit instrument kan dus ook worden

ingezet voor het afdwingen van naleving van het Brzo 2015.

De waarschuwing preventieve stillegging wordt gegeven na herhaling van een eerste (soortgelijke) overtreding en bij een volgende (derde) herhaling kan het bevel tot stillegging worden geëffectueerd.

In tegenstelling tot de verhoging van een bestuurlijke boete bij recidive, hoeft een boete of straf niet onherroepelijk te zijn om een preventieve stillegging te bevelen. Het is voldoende dat een bestuurlijke boete is opgelegd of een proces-verbaal is opgemaakt voor de overtreding. Een waarschuwing preventieve stillegging vervalt vijf jaar na dagtekening.

De waarschuwing preventieve stillegging is een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Het indienen van een bezwaarschrift heeft echter geen schorsende werking van het bevel tot stillegging tot gevolg. Dat betekent dat de belanghebbende het risico van een bevel loopt preventieve stillegging loopt gedurende bezwaar en beroep. Wel kan de belanghebbende op grond van artikel 8:81 Awb bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.

De werkgever kan ook een aanvraag indienen om de waarschuwing in te trekken.

Als een bevel tot preventieve stillegging wordt genegeerd, kan de Inspecteur-Generaal van de Inspectie SZW, besluiten een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen. Artikel 4 van de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten geeft regels dat afhankelijk van de aard van de situatie kan worden afgezien van een waarschuwing of effectuering.

Een preventieve stillegging wordt afhankelijk van de situatie voor één, twee of drie maanden opgelegd. De toepassing ervan is in de "Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten" nader uitgewerkt. Deze beleidsregel is in de Staatscourant²⁶ gepubliceerd.

Let op het onderscheid tussen stillegging van werk zoals bedoeld in artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet en de stillegging van werk in verband met recidive zoals genoemd in artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet.

²⁶ Stcrt 2012, nr. 25533.

5 Handhaving bij (zware) ongevallen

5.1 Inleiding

Als in een Brzo-inrichting een ongeval gebeurt waarbij een gevaarlijke stof in de zin van het Brzo 2015 is betrokken, kan er sprake zijn van een zwaar ongeval volgens de definities in het Brzo 2015. Er kan ook sprake zijn van een arbeidsongeval zoals gedefinieerd in de Arbeidsomstandighedenwet.

In de Arbeidsomstandighedenwet wordt onder een arbeidsongeval verstaan:

Een aan een werknemer in verband met het verrichten van arbeid overkomen ongewilde, plotselinge gebeurtenis, die schade aan de gezondheid tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad en heeft geleid tot ziekteverzuim, of de dood tot vrijwel onmiddellijk gevolg heeft gehad.

In het Brzo 2015 wordt een zwaar ongeval gedefinieerd als:

Gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Op grond van artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet moeten arbeidsongevallen met dodelijke afloop, met blijvend letsel of met ziekenhuisopname direct worden gemeld aan de Inspectie SZW. Daarnaast bestaat voor Brzo-inrichtingen op grond van artikel 14 van het Brzo 2015 en artikel 20 van de Rrzo een plicht om zo spoedig mogelijk na een zwaar ongeval gegevens aan de Inspectie SZW te verstrekken, ongeacht of er slachtoffers zijn gevallen. Deze voorschriften zijn gegeven in het belang van het ongevals-onderzoek. De gedachte daarbij is dat door het verstrijken van tijd een deugdelijk onderzoek naar het (zware) ongeval en de ongevalsoorzaken kan worden bemoeilijkt.

In de praktijk kunnen zich in Brzo-inrichtingen dus drie soorten ongevallen voordoen:

1. Zware ongevallen ex artikel 14 Brzo 2015 juncto artikel 20 Rrzo;
2. Arbeidsongevallen zoals bedoeld in artikel 1, derde lid, onder i, van de Arbeidsomstandighedenwet die geen relatie hebben met een zwaar ongeval;
3. Zware ongevallen ex artikel 14 Brzo 2015 die tevens een arbeidsongeval in de zin van artikel 1, derde lid, onder i, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn,

- ad 1. Zware ongevallen ex artikel 14 Brzo 2015 juncto artikel 20 Rrzo.
Bij deze categorie wordt de procedure die in paragraaf 5.2 is beschreven gevolgd.

- ad 2. Arbeidsongevallen die geen relatie hebben met een zwaar ongeval.
Voor de handhaving bij ongevallen die geen relatie hebben met een zwaar ongeval wordt verwezen naar de werkmethode die gehanteerd wordt bij artikel 1, derde lid, onder i, van de Arbeidsomstandighedenwet.
- ad 3. Zware ongevallen ex artikel 14 Brzo 2015 die tevens een arbeidsongeval in de zin van in artikel 1, derde lid, onder i, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn,
Bij deze categorie wordt de procedure die in paragraaf 5.2 is beschreven gevolgd.

5.2 Ongevalsonderzoek

De afweging om wel of geen ongevalsonderzoek te doen wordt gedaan door de hiertoe bevoegde leidinggevende (eventueel in overleg met de OvJ) aan de hand van interne criteria. In Bijlage 2 zijn de criteria opgenomen wanneer een zwaar ongeval gemeld moet worden aan de Europese Commissie. In dergelijke gevallen vindt altijd onderzoek plaats. Als besloten wordt om een zwaar ongeval te onderzoeken kan het onderzoek strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of via beide wegen worden ingezet. Hierbij moet worden bedacht dat in het laatste geval de bestuurlijke actie niet tot een punitieve sanctie kan leiden.

5.2.1 Strafrechtelijk onderzoek

Als een zwaar ongeval is gebeurd, wordt altijd een strafrechtelijk onderzoek onder leiding van de OvJ²⁷ ingezet als:

- er sprake is van slachtoffers en/of
- een vermoeden bestaat van ernstige nalatigheid (vermoeden van misdrijf).

Als uit het onderzoek komt dat er een causaal verband bestaat tussen een overtreding van de wettelijke bepaling en het ongeval wordt altijd een proces-verbaal opgemaakt. Een strafrechtelijk ongevalsonderzoek richt zich op de schuldvraag en toedracht (onderzoek naar het faalscenario). In deze gevallen wordt altijd nagegaan of er sprake kan zijn geweest van (ook) een overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet en dus een misdrijf of zelfs van dood door schuld (artikelen 307 en 308 Wetboek van strafrecht). De opsporing kan zich daarnaast, al dan niet in overleg met de OvJ, ook richten op overtredingen van andere commune delicten zoals valsheid in geschrifte, het opzettelijk in de lucht brengen van gevaarlijke stoffen of het

²⁷ Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet Stcrt 2018, 51478.

opzettelijk brand stichten of een ontploffing teweegbrengen. Als de OvJ aangeeft geen strafvervolgning in te (kunnen) stellen, kan de Inspectie SZW alsnog besluiten een bestuurlijk handhavingstraject in te zetten.

5.2.2 Bestuursrechtelijk onderzoek

In het kader van bestuursrechtelijk onderzoek kunnen zowel de schuldvraag worden onderzocht als de achterliggende oorzaken.

5.2.2.1 Bestuursrechtelijk onderzoek verwijtbaarheid

Bestuursrechtelijk onderzoek naar de verwijtbaarheid kan alleen plaatsvinden als er geen strafrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag plaatsvindt. Dit betekent dat als er een causaal verband is, tussen het ongeval en een overtreding van het Brzo 2015 er een boeterapport wordt opgemaakt. Blijkt pas gaandeweg een in eerste instantie ingezet bestuursrechtelijk onderzoek naar het ongeval een vermoeden van ernstige nalatigheid, dan neemt de inspecteur contact op met de OvJ en overlegt over de situatie. De uitkomst kan zijn om de zaak toch in het strafrecht verder te behandelen. De voortgang van het bestuursrechtelijke onderzoek naar de achterliggende oorzaken, wordt in dat geval indien nog gewenst door een andere inspecteur overgenomen.

5.2.2.2 Bestuursrechtelijk onderzoek achterliggende oorzaken

Naast of in plaats van opsporingsonderzoek naar de schuldvraag en toedracht, kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om onderzoek te doen naar achterliggende oorzaken van het ongeval. Dit met het doel om eventuele herhaling in de toekomst te voorkomen en bij eventuele overtredingen te handhaven. Indien geen onderzoek wordt verricht door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kan worden besloten dat de Inspectie SZW (eventueel samen met andere inspectiediensten) onderzoek doet naar de achterliggende oorzaken. Een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd op basis van toezichthoudende bevoegdheden (verder te noemen bestuursrechtelijk onderzoek).

Als er tegelijkertijd een opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt - vanwege de zuivere rolopvatting - voor het bestuursrechtelijk onderzoek een andere inspecteur of ander onderzoeksteam ingeschakeld.

5.2.3 Beheersmaatregelen

Naast het instellen van het ongevalsonderzoek moet ook worden nagegaan wat de consequenties zijn van het ongeval op de verdere veilige bedrijfsvoering binnen de Brzo-inrichting met betrekking tot arbeidsveiligheid. Het kan noodzakelijk zijn om hiervoor direct actief handhavend op te treden, ook als de werkgever zelf al actie heeft ondernomen. De af te dwingen beheersmaatregelen kunnen divers zijn. Deze kunnen onder andere inhouden:

1. Is er ernstig gevaar voor personen, dan moeten werkzaamheden stilgelegd worden (artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet). Van dit feit wordt een apart boeterapport of proces-verbaal opgemaakt.
2. Is er geen direct ernstig gevaar voor personen, maar dit kan wel aan de orde zijn bij het opstarten van (buitengebruik gestelde)

installaties, moet ook dit op grond van het dan optreden van ernstig gevaar voor personen stilgelegd worden. (op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet)

3. Is er geen ernstig gevaar voor personen, maar er zijn op korte termijn wel aanvullende beheersmaatregelen nodig, dan treedt de Inspectie SZW eveneens handhavend op. Voor situaties welke een relatie hebben met zware ongevallen is handhaving op grond van overtreding van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 2015 de meest geëigende weg.

5.2.4 Herhaling van zware ongevallen voorkomen

Blijkt dat er onvoldoende structurele maatregelen zijn genomen om herhaling van zware ongevallen in de toekomst te voorkomen, dan zet Inspectie SZW een handhavingstraject in. Dit gebeurt op gebreken in het Veiligheidsbeheerssysteem waarbij zo nodig ook technische en organisatorische maatregelen worden afgedwongen. Als er tegelijkertijd een opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt - vanwege de zuivere rolopvatting - voor het bepalen van deze maatregelen voor het bestuursrechtelijk onderzoek een andere inspecteur of ander onderzoeksteam ingeschakeld. Voor Brzo-plichtige situaties handhaaft de inspecteur op grond van overtreding artikel 5, eerste lid, en/of artikel 7, zesde lid, van het Brzo 2015.

5.3 Niet melden van ongevallen

Op grond van artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet moeten arbeidsongevallen met dodelijke afloop, met blijvend letsel of met ziekenhuisopname direct worden gemeld aan de Inspectie SZW. Dit kunnen dus ook zware ongevallen zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, Brzo 2015.

In artikel 33, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat niet naleven van artikel 9 een overtreding is waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarnaast bestaat voor Brzo-plichtige bedrijven op grond van artikel 14 van het Brzo 2015 en artikel 20 van de Rrzo een plicht om zo spoedig mogelijk na een zwaar ongeval een melding te doen van het zware ongeval en gegevens hierover aan de toezichthouder te verstrekken, ongeacht of er slachtoffers zijn gevallen. Dit voorschrift is gegeven in het belang van het ongevalsonderzoek. De gedachte daarbij is dat door het verstrijken van tijd een deugdelijk onderzoek naar het zware ongeval en de ongevalsoorzaken kan worden bemoeilijkt. Het tweede lid van artikel 20 Rrzo verplicht de werkgever van een inrichting aanvullende gegevens te verstrekken als uit nader onderzoek gegevens naar voren komen die afwijken van de verstrekte gegevens bij de melding van het zware ongeval en die wijziging kunnen brengen in de getrokken conclusies.

Indien een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden en daarbij is sprake van de dood, blijvend letsel of ziekenhuisopname van werknemers en het is niet of niet zo spoedig mogelijk gemeld aan de Inspectie SZW of andere toezichthouders, dan wordt als volgt opgetreden:
Er wordt een boeterapport opgemaakt wegens overtreding van

artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;

Indien sprake is van zware ongevallen zonder slachtoffers dan wordt dit feit gevoegd in het proces-verbaal dat wordt opgemaakt n.a.v. het strafrechtelijk onderzoek naar de toedracht van het zware ongeval. Indien er geen onderzoek plaatsvindt naar de toedracht dan wordt overleg gevoerd met de OvJ over de vraag of proces-verbaal moet worden opgemaakt op grond van artikel 14 Brzo 2015, juncto artikel 20 Rrzo.

Als tijdens ongevalsonderzoek in Brzo-inrichtingen de aanvullende gegevens ex artikel 20, tweede lid, Rrzo worden gevraagd, maar niet of onjuist worden verstrekt, is het beleid als volgt:

- als het onderzoek hierdoor niet wordt belemmerd, vindt geen verdere handhaving plaats; de werkgever wordt wel op dit gedrag aangesproken.
- als het onderzoek hierdoor wel wordt belemmerd, wordt in overleg met de OvJ hetzij een proces-verbaal hetzij een boeterapport opgemaakt wegens het niet opvolgen van de verplichtingen in artikel 20, tweede lid, Rrzo. Indien aan de orde en mogelijk wordt indien een proces-verbaal is opgemaakt dit gevoegd in het proces-verbaal dat wordt opgemaakt n.a.v. het strafrechtelijk onderzoek naar de toedracht van het zware ongeval.

Het niet naleven van de meldingsplicht van artikel 20 Rrzo is geen feit waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Doordat dit artikel niet is opgenomen in de "Beleidsregel handhaving- en sanctioneringskader Besluit risico's zware ongevallen 2015 arbeidsomstandighedenwetgeving" is het op dit moment feitelijk onmogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen.

6 Ernstige klachten, bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving

Ingevolge artikel 13, twaalfde lid, van het Brzo 2015 dienen zo spoedig mogelijk niet-routinematige inspecties te worden uitgevoerd bij ernstige klachten, ernstige ongevallen en bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving. Als bij deze niet-routinematige inspecties overtredingen worden geconstateerd dan wordt het in hoofdstuk 4 en 5 beschreven handhavingsbeleid gevolgd. Naar analogie kan ook paragraaf 4.4.1 worden toegepast indien er geen overtreding is geconstateerd.

7 Samenloop niet naleving van arbeidsomstandighedenwetgeving en milieuwetgeving

Ingeval van overtredingen van Brzo-regelgeving kan er zowel sprake zijn van niet naleving van de milieuwetgeving als van de arbeidsomstandighedenwetgeving. In dat geval zijn er meerdere toezichthouders die bevoegd zijn om handhavend op te treden. Doet zich bijvoorbeeld een zwaar ongeval voor als bedoeld in artikel 1, eerste lid, Brzo 2015 waarbij zowel schade aan de gezondheid van de werknemers is toegebracht, als schade aan de gezondheid van anderen dan werknemers en/of milieuschade, dan is het denkbaar dat deze calamiteit is terug te voeren op een en dezelfde gedraging of nalaten die strijdig is met zowel de arbeidsomstandighedenwetgeving als de milieuwetgeving. In dat geval kan - na onderzoek - zowel de Inspectie SZW, als de bij of krachtens de Wabo ter zake bevoegde inspecteur een proces-verbaal opmaken.

Omdat in dat geval sprake is van twee afzonderlijke gesanctioneerde feiten is er geen strijd met het 'ne bis in idem' beginsel (niemand tweemaal straffen voor dezelfde overtreding). Het gaat juridisch om twee feiten (meerdaadse samenloop), doordat beide overtreden voorschriften verschillende belangen beschermen: de Arbeidsomstandighedenwet strekt tot bescherming van de veiligheid en gezondheid van de werknemer, terwijl de ratio van de Wet milieubeheer de bescherming van het milieu is. Aangezien de overtreden voorschriften niet soortgelijke belangen beschermen is geen sprake van dubbele vervolging als bedoeld in het ne bis in idem beginsel. Dit betekent dat er geen beletsel is dat meerdere toezichthouders gelijktijdig op dezelfde feiten kunnen handhaven.

Daarbij komt dat de Inspectie SZW te maken heeft met de consequenties van de Wet aanscherping handhavings- en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Het daarin opgenomen lik-op-stuk beleid betekent dat een geconstateerde overtreding van de arbeidsomstandighedenregelgeving tot een handhavingstraject van inspectie SZW leidt. Dit laat onverlet dat ook een andere toezichthouder mede een handhavingstraject kan inzetten.

8 Categorieën van overtreding

De landelijke handhavingstrategie Brzo kent drie categorieën van overtredingen²⁸: onmiddellijke dreiging, geen onmiddellijke dreiging en zeer geringe dreiging. Bij elk van die categorieën hoort een handhavingsaanpak. Voor de Inspectie SZW is deze in principe in eerste aanleg als volgt:

1. categorie onmiddellijke dreiging

Overtredingen die naar het redelijk oordeel van de inspecteur ernstig gevaar voor personen betekenen behoren tot de categorie onmiddellijke dreiging. De inspecteur zet dan het instrument stilleggen van werk in op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet.

2. categorie geen onmiddellijke dreiging

Overtredingen in deze categorie zijn aan de orde als er geen maatregelen zijn getroffen of deze duidelijk onvoldoende zijn uitgevoerd, maar geen ernstig gevaar dreigt als de werkzaamheden op de geconstateerde wijze worden voortgezet of op de voorgenomen wijze worden begonnen en een termijn kan worden gegeven voor de nodige maatregelen. In deze categorie kan Inspectie SZW verschillende instrumenten inzetten (naast elkaar of opvolgend), afhankelijk van de aard van de categorie 2 overtreding, te weten de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom (waaronder het afdwingen van het exploitatieverbod), het proces-verbaal, de bestuurlijke boete en de waarschuwing of eis.

3. categorie zeer geringe dreiging

Overtredingen van deze categorie zijn te beschouwen als lichtere overtredingen die als ze zelfstandig worden begaan een zeer geringe dreiging vormen. De inspectie SZW zal in de regel in een dergelijk geval de instrumenten de waarschuwing of de eis tot naleving en eventueel de bestuurlijke boete hanteren.

²⁸ De categorieën van overtredingen zijn opgenomen in § 4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding, van de Landelijke Handhavingstrategie Brzo.

Bijlage 1 Niet-limitatieve lijst ernstig gevaar voor personen

Niet-limitatieve lijst van situaties die in het kader van het werken met gevaarlijke stoffen naar het oordeel van de inspecteurs aanleiding kunnen zijn tot een stillegging op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet.

- 1) Het bedrijven van processen terwijl de voor de beveiliging daarvan noodzakelijke apparatuur (strippers, fakkelsystemen, gasdetectoren, brandalarm- en -blussystemen) of noodstopvoorziening niet bedrijfsvaardig is.
- 2) Het in bedrijf hebben van gevaarlijke apparatuur, waaraan wijzigingen zijn uitgevoerd, die niet in overeenstemming zijn met het ontwerp van de apparatuur, en die de veiligheid in gevaar brengen.
- 3) Het in bedrijf houden of brengen van apparatuur, in een omgeving met gevaarlijke stoffen terwijl die apparatuur ernstige gebreken vertoont waardoor ernstig gevaar ontstaat voor brand, explosie of gezondheidsbedreigende blootstelling.
- 4) Het openen van arbeidsmiddelen (vaten of leidingsystemen), waarin zich gevaarlijke stoffen bevinden dan wel overdruk, zonder dat door middel van afschakelen, afsluiten of afblinden zeker is gesteld, dat bij openen geen gevaar ontstaat.
- 5) Het niet beschikbaar stellen of het niet gebruiken van persoonlijke beschermingsmiddelen, wanneer dat een vereiste is vanwege noodgevallen na een incident of zwaar ongeval.
- 6) Het in afwezigheid van een adequaat beheerssysteem overbruggen dan wel buiten werking stellen van noodzakelijke beveiligingen.
- 7) Het werken met brandgevaarlijke stoffen, dampen en gassen, die met de omgevingslucht brandgevaarlijke mengsels kunnen vormen, in de directe nabijheid van ontstekingsbronnen.
- 8) Het werken met ontstekingsbronnen in de nabijheid van houders of leidingen met brandgevaarlijke stoffen, dampen en gassen zonder dat maatregelen genomen zijn om optredend brandgevaar tegen te gaan.
- 9) Het werken in omstandigheden zonder (de juiste) explosie-voorzorgsmaatregelen, terwijl de vorming van een gevaarlijke explosieve atmosfeer niet terdege is voorkomen.
- 10) Het werken op arbeidsplaatsen waar een doeltreffende vluchtweg ontbreekt, is geblokkeerd of niet kan worden geopend en waarbij ernstig gevaar bestaat op brand, explosie of plotselinge blootstelling aan gevaarlijke stoffen.
- 11) Het betreden van ruimten waarin zich mogelijk gevaarlijke stoffen bevinden, zonder voorafgaand metingen te hebben verricht dan wel voorzieningen te hebben getroffen, zoals reddingsmiddelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, veiligheidswacht.
- 12) Het ontbreken van doeltreffende maatregelen, terwijl als gevolg van de werkzaamheden die in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan worden verricht, gevaar kan ontstaan voor de veiligheid van andere personen dan de werknemers.
- 13) Het zodanig hebben ingericht van een arbeidsplaats in een omgeving met gevaarlijke stoffen dat daardoor ernstig gevaar ontstaat voor brand, explosie of gezondheidsbedreigende blootstelling.

Bijlage 2 Criteria melden zwaar ongeval aan de EU

Criteria²⁹, voor zover relevant voor arbeidsveiligheid, voor de kennisgeving van een zwaar ongeval aan de Commissie overeenkomstig artikel 18, eerste lid

preventie van zware ongevallen en voor de beperking van de gevolgen daarvan en die niet aan bovengenoemde kwantitatieve criteria voldoen, moet ter kennis van de Commissie worden gebracht.

I. Elk zwaar ongeval dat onder punt 1 valt, of³⁰ ten minste een van de in onderstaande punten 2, 3, 4 en 5 omschreven gevolgen heeft, moet ter kennis van de Commissie worden gebracht.

1. Betrokken gevaarlijke stoffen

Elke brand, explosie of emissie van gevaarlijke stoffen waarbij een hoeveelheid is betrokken van ten minste 5 % van de in kolom 3 van deel 1 of van deel 2 van bijlage I vermelde drempelwaarde.

2. Schade aan personen of goederen:

a) een sterfgeval;

b) zes gewonden binnen de inrichting, die in het ziekenhuis worden opgenomen en daar ten minste 24 uur blijven;

c) één persoon buiten de inrichting, die in het ziekenhuis wordt opgenomen en daar ten minste 24 uur blijft;

d) een woning buiten de inrichting, beschadigd en onbruikbaar ten gevolge van het ongeval;

e) evacuatie of isolering van personen gedurende meer dan twee uur met een aantal mensen van ten minste 500;

f) onderbreking van de voorziening van drinkwater, elektriciteit of gas of van het telefoonverkeer gedurende meer dan twee uur met een aantal mensen van ten minste 1000.

3. Materiële schade:

a) materiële schade in de inrichting: vanaf 2 000 000 EUR;

b) materiële schade buiten de inrichting: vanaf 500 000 EUR.

II. Ongevallen of „bijna-ongevallen” die naar het oordeel van de lidstaten bijzondere technische aspecten vertonen voor de

²⁹ Zie bijlage VI van Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012.

³⁰ In de Nederlandstalige versie van Richtlijn 2012/18/EU stond per abuis “en” i.p.v. “of”. Dit is gecorrigeerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, L 343 van 22 december 2017.

Bijlage 3 Lijst van gebruikte afkortingen

Brzo 2015	Besluit risico's zware ongevallen 2015
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BDI	Afdeling Boete, Dwangsom en Inning van de Inspectie SZW
FP	Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie
LoB	last onder bestuursdwang
LoD	last onder dwangsom
MHC	vakgroep Major Hazard Control van Inspectie SZW
ODB	overtredingen met directe boete
OO	overige overtredingen
OvJ	Officier van Justitie
Preventiebeleid	Preventiebeleid inzake de beheersing van risico's van zware ongevallen
Rrzo	Regeling risico's zware ongevallen
Seveso III	Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012
Stcrt	Staatscourant
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Dit is een uitgave van:

Inspectie SZW

De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vormgeving en productie

Xerox / Osage

© Rijksoverheid | oktober 2020