

Rapport

Klacht over het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) te Den Haag.

Datum: 13 april 2011

Rapportnummer: 2011/111

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geweigerd een onderzoek in te stellen naar het bedrijfsongeval van 11 januari 2007, waarbij verzoeker van een hoge stelling ten val is gekomen.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de Arbeidsinspectie niet tijdig en niet adequaat heeft gereageerd op zijn melding van het ongeval.

Bevindingen

Verzoeker is op 11 januari 2007 tijdens het verrichten van werkzaamheden voor zijn (toenmalige) werkgever van een hoge stelling gevallen. Hierdoor heeft verzoeker blijvend letsel opgelopen aan zijn linkerschouder. Bij brief van 5 februari 2009 heeft de raadsvrouw van verzoeker de Arbeidsinspectie regio Arnhem gevraagd of de werkgever van verzoeker melding heeft gedaan van het ongeval en voor zover dat niet het geval was de Arbeidsinspectie te kennen gegeven dat genoemd schrijven als een melding van verzoeker zelf moet worden beschouwd. Omdat een reactie uitbleef heeft de raadsvrouw begin maart 2009 telefonisch contact gezocht met de Arbeidsinspectie. Haar is toen meegedeeld dat haar brief van 5 februari 2009 niet traceerbaar was en waarschijnlijk was zoekgeraakt. De raadsvrouw heeft naar aanleiding daarvan op 9 maart 2009 een kopie van de brief nagezonden. Toen ook daarop een reactie uitbleef heeft de raadsvrouw op 21 april 2009 telefonisch contact gezocht met de Arbeidsinspectie, waarbij haar is meegedeeld dat ook het op 9 maart 2009 gezonden schrijven niet traceerbaar was. De raadsvrouw heeft vervolgens op 21 april 2009 opnieuw een brief gezonden naar de Arbeidsinspectie, ditmaal naar de Afdeling Arbeidsongevallen te Utrecht. Ook hierop heeft de raadsvrouw geen reactie ontvangen, waarna zij op 13 mei 2009 wederom telefonisch contact heeft gezocht en in vervolg daarop een kopie van de brief van 5 februari 2009 naar de Arbeidsinspectie gestuurd. Daarop is door de Arbeidsinspectie gereageerd bij schrijven van 19 mei 2009. In die brief deelde de Arbeidsinspectie aan de raadsvrouw mee dat haar brieven van 5 februari, 21 april en 13 mei 2009, gericht aan de Arbeidsinspectie te Arnhem, respectievelijk Utrecht, zijn beantwoord met het schrijven van de Arbeidsinspectie van 1 april 2009. De genoemde brief van 1 april 2009 had de raadsvrouw echter niet ontvangen. De brief is op haar verzoek op 29 mei 2009 nagezonden. In de brief van 1 april 2009 deelde de Arbeidsinspectie mee dat het ongeval van 11 januari 2007 niet eerder was gemeld. Verder werd meegedeeld dat de Arbeidsinspectie alleen ongevallen onderzoekt indien sprake is van een meldingsplichtig ongeval als bedoeld in artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet. Er dient dan sprake te zijn van ziekenhuisopname of blijvend letsel. Heeft het ongeval echter langer geleden plaatsgevonden dan wordt uitsluitend nog onderzoek gedaan als bij de melding aannemelijk wordt gemaakt dat de arbeidssituatie zoals die tijdens het ongeval bestond, zodanig is dat onderzoek nog mogelijk is, en als er ten minste twee getuigen van het ongeval zijn. Omdat dit in dit geval niet aannemelijk was

gemaakt, zag de Arbeidsinspectie vooralsnog af van onderzoek.

In reactie daarop heeft de raadsvrouw bij schrijven van 9 juni 2009 de Arbeidsinspectie meegedeeld dat verzoeker blijvend letsel heeft opgelopen door het ongeval en dat de oorzaak daarvan, te weten een elektronische installatie met een technisch mankement, nog immer aanwezig is op de werkplaats van de werkgever. Een onderzoek zou dus nog mogelijk en gewenst zijn, mede gezien het feit dat de installatie de oorzaak zou zijn geweest van meerdere ongevallen. De Arbeidsinspectie werd nogmaals verzocht om een onderzoek in te stellen. Naar aanleiding hiervan heeft een inspecteur van de Arbeidsinspectie op 31 juli 2009 de plaats van het ongeval bezocht en gesproken met verzoeker, zijn voormalige werkgever en een getuige van het ongeval. In de brief van 3 augustus 2009 deelde de Arbeidsinspectie mee dat op grond van de bevindingen van de inspecteur wordt afgezien van een onderzoek naar de toedracht en oorzaken van het ongeval. Er zou zijn vastgesteld dat de arbeidssituatie zoals die ten tijde van het ongeval bestond, nu zo zou zijn gewijzigd dat onderzoek van het ongeval niet (meer) goed mogelijk is. De oorzaak van het uit de rails lopen van de pluklorrie zou niet meer te achterhalen zijn. De raadsvrouw heeft bij brief van 24 augustus 2009 bezwaar aangetekend tegen deze beslissing van de Arbeidsinspectie. Verzoeker zou tijdens de bespreking op 31 juli 2009 zelf hebben geconstateerd dat de situatie met betrekking tot de pluklorrie nog gelijk is aan de situatie ten tijde van het ongeval. De raadsvrouw stelde verder dat een arbeidsongevallenonderzoek door de Arbeidsinspectie niet enkel tot doel heeft het achterhalen van de toedracht en oorzaak van het ongeval, doch dat hierbij tevens wordt nagegaan of er sprake is van een mogelijke overtreding van een wettelijke bepaling door de werkgever en het mogelijk causale verband tussen deze overtreding en het ongeval. En dat de Arbeidsinspectie hierbij de mogelijkheid heeft om de werkgever maatregelen op te leggen teneinde soortgelijke ongevallen in de toekomst te voorkomen. De pluklorrie zou verifieerbaar onveilig zijn, althans niet aan de vereiste veiligheidsvoorschriften voldoen. Nu ondanks eerdere ongevallen geen of onvoldoende veiligheidsmaatregelen zijn genomen, zou de conclusie moeten worden getrokken dat de werkgever is tekortgeschoten in zijn uit de wet voortvloeiende zorgplicht. De Arbeidsinspectie wordt verder gewezen op de plicht om middels een gedegen onderzoek de daadwerkelijke gevaren aan het licht te brengen en de werkgever de benodigde veiligheidsmaatregelen op te leggen. Tot slot deelde de raadsvrouw mee dat de eerste melding door haar is gedaan op 5 februari 2009 en dat de Arbeidsinspectie de melding pas begin juni 2009 daadwerkelijk in behandeling heeft genomen. Derhalve zou de Arbeidsinspectie eveneens een aandeel hebben in de reeds sinds het ongeval verstreken termijn, en mag naar aanleiding hiervan, volgens haar, een zo actief mogelijke houding van de Arbeidsinspectie worden verwacht.

Nadat de raadsvrouw bij brief van 22 september 2009 had gerappelleerd omdat een reactie uitbleef, heeft de Arbeidsinspectie op 12 november 2009 gereageerd op de brief van de raadsvrouw van 24 augustus 2009. De Arbeidsinspectie deelde mee dat de inspectie een beleid omtrent de afhandeling van meldingsplichtige arbeidsongevallen

hanteert: als duidelijk is dat het te laat gemelde ongeval niet meer goed onderzocht kan worden en/of niet meer is te achterhalen dat er een causaal verband is tussen het ongeval en een overtreding van de Arbowetgeving, dan wordt het ongeval niet onderzocht. Bij de Arbeidsinspectie is het bestaan van eerdere ongevallen bij de werkgever van verzoeker niet bekend. Hiervan heeft geen melding plaatsgevonden en er zijn geen stukken opgenomen in het dossier. Verder deelt de Arbeidsinspectie mee dat de eerste melding heeft plaatsgevonden meer dan twee jaar na het ongeval. Het verstrijken van die periode heeft het onderzoek al bemoeilijkt en het feit dat de Arbeidsinspectie wellicht de zaak niet direct na de melding in behandeling heeft genomen doet daar niets aan af. Bij de reactie van 12 november 2009 heeft de Arbeidsinspectie een verklaring gevoegd van een collega van verzoeker als getuige van het ongeval, die is opgenomen door de inspecteur op 31 juli 2009.

In de verklaring geeft de getuige onder meer het volgende aan:

"Het ongeval gebeurde op een donderdag. Ik was de stroomkabel aan het uitleggen van de vulmachine naar de treklier. X (Verzoeker; No) stond in de pluklorrie op een hoogte van minstens 3 meter en hij reed met de pluklorrie naar het eind van de cel om daar de kabel en trekstang aan het doek te bevestigen. Maar hij is niet zover gekomen. Hij reed volgens mij vrij snel, de hoogste versnelling, naar achteren en toen viel de pluklorrie uit de rails en viel hij er achteraan en kwam op de lorrie terecht. X hield zich eerst nog vast aan de stelling maar kon dat dus niet houden. X had zelf de pluklorrie op de rails gezet. Volgens mij kan de pluklorrie alleen van de rails lopen als je deze er niet goed opzet. Ik zet zelf ook de pluklorries op de rail. Je moet wel goed controleren of de vier wielen goed op de rail staan en dan kan het niet misgaan. De werkzaamheden die X verrichtte behoorden tot zijn normale werkzaamheden."

Na de afwijzing van haar verzoek om een onderzoek door de Arbeidsinspectie in de brief van 24 november 2009, heeft de raadvrouw zich bij verzoekschrift van 3 december 2009 gewend tot de Nationale ombudsman. De raadvrouw beklaagt zich over de beslissing van de Arbeidsinspectie om geen (nader) onderzoek in te stellen naar het ongeval van

11 januari 2007.

De Nationale ombudsman heeft de klacht van verzoeker, namens hem ingediend door zijn raadvrouw, op 21 mei 2010 in onderzoek genomen. Bij brief van 21 mei 2010 is de Arbeidsinspectie gevraagd om binnen vier weken haar zienswijze op de klacht te geven. De Arbeidsinspectie heeft nadat om uitstel was gevraagd en dat ook is verleend bij brief van 9 juli 2010 gereageerd op de klacht.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat voorheen de intake van ongevallen door zes verschillende regiokantoren werd verzorgd. Vlak vóór de melding van de raadvrouw van verzoeker is de intake van ongevallen en klachten echter gecentraliseerd in het kantoor

Utrecht. De brief van de raadvrouw werd niet tijdig in behandeling genomen omdat in de eerste maanden na de centralisatie in januari 2009 sprake was van verschillende poststromen en de postbehandeling te Utrecht nog niet was geperfectioneerd. Uit het Automatiseringssysteem van de Arbeidsinspectie zou zijn gebleken dat de betreffende brief van de raadvrouw op 10 februari 2009 is ontvangen, maar dat eerst op 1 april 2009 op de melding is gereageerd. De Arbeidsinspectie geeft aan dat naar haar opvatting sneller had kunnen worden gereageerd op de eerste melding gezien het gegeven dat de melding van 5 februari 2009 dateert en er eerst op 1 april 2009 schriftelijk is gereageerd. De Arbeidsinspectie acht de vertraging in de reactie echter wel begrijpelijk gegeven de op dat moment lopende reorganisatie en het feit dat de melding een twee jaar oud voorval betrof.

Ten aanzien van de eerste klacht stelt de Arbeidsinspectie dat niet tot een (nader) onderzoek is overgegaan omdat het ongeval meer dan twee jaar geleden had plaatsgevonden en niet aannemelijk was gemaakt in het schrijven van de raadvrouw dat de ongevalsituatie, zoals die ten tijde van het arbeidsongeval bestond, op het moment van melding nog was te onderzoeken. Daarnaast was uit het schrijven niet gebleken dat er tenminste twee getuigen waren die een verklaring konden overleggen over het ongeval. Nadat in de brief van 12 juni 2009 van de raadvrouw wederom om een onderzoek werd gevraagd en de namen van zes getuigen werden genoemd, waarvan één direct getuige was van het ongeval, is de melding alsnog uitgezet bij een inspecteur om te bezien of een onderzoek (nog) mogelijk was.

De inspecteur heeft op 31 juli 2009 ter plaatse van het ongeval gesproken met de enige getuige van het arbeidsongeval. Uit de verklaring van de getuige en uit waarnemingen van de inspecteur is, volgens de Arbeidsinspectie gebleken dat het niet mogelijk was om met voldoende zekerheid te achterhalen wat de oorzaak was van het uit de rails lopen van de pluklorrie en of er mitsdien sprake zou zijn geweest van een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet. De pluklorrie kan op twee manieren uit de rails lopen: door hem er verkeerd op te zetten of door de afstand tussen de rails te laten variëren. Beide oorzaken zijn alleen direct na een ongeval, bij een ongewijzigde situatie, vast te stellen. Daar het ongeval 2 jaar na dato is gemeld en de arbeidssituatie van destijds niet meer is te onderzoeken, kan niet met zekerheid worden vastgesteld wat de oorzaak is van het uit de rails lopen van de pluklorrie. Het voorgaande is de reden waarom de Arbeidsinspectie heeft afgezien van verder onderzoek. Na de interventie van de inspecteur is de behandeling van de melding gestaakt.

Naar aanleiding van de reactie van de Arbeidsinspectie van 9 juli 2010 heeft de Nationale ombudsman bij brief van 28 september 2010 de volgende aanvullende vragen aan de inspectie voorgelegd.

1. In uw brief van 9 juli 2010 schrijft u dat o.a. uit de waarnemingen van de inspecteur op 31 juli 2009 is gebleken dat het niet mogelijk was om met voldoende zekerheid te

achterhalen wat de oorzaak was van het uit de rails lopen van de pluklorrie en of er mitsdien sprake zou zijn geweest van een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet. Kunt u de bedoelde waarnemingen nader omschrijven?

2. Heeft de betrokken inspecteur op 31 juli 2009 bij zijn bezoek aan de werkplaats kunnen vaststellen of de situatie, los van het ongeval van 11 januari 2007, zodanig is dat geen sprake is van een mogelijk gevaarlijke situatie?

3. In uw brief van 12 november 2009 aan de raadsvrouw van verzoeker deelt u mee dat de Arbeidsinspectie een beleid hanteert omtrent de afhandeling van meldingsplichtige arbeidsongevallen: als duidelijk is dat het te laat gemelde ongeval niet meer goed onderzocht kan worden en/of niet meer is te achterhalen dat er een causaal verband is tussen het ongeval en een overtreding van de Arbo-wetgeving, dan wordt het ongeval niet onderzocht. Is dit beleid op schrift gesteld? Zo ja, dan verzoek ik u mij daarvan een kopie te doen toekomen.

De Arbeidsinspectie heeft bij brief van 2 november 2010 gereageerd op de voorgelegde vragen.

Ad 1. De waarnemingen van de inspecteur zijn in een bijlage bij de brief (bijlage 1) als volgt omschreven. "Bij mijn bezoek aan het bedrijf werd mij een champignoncel getoond. Ik zag een lange cel met 2 stellingen met bedden champignons (zie foto 1). In elke stelling zag ik een aantal bedden met champignons boven elkaar. Tussen die bedden rijdt op een rail een pluklorrie. Ik zag dat de pluklorrie handmatig tussen de stellingen werd gereden en vervolgens op de rail geplaatst. Ik zag dat de rail aan de stellingen hing en vanuit de pluklorrie bediend kon worden en op hoogte gebracht kon worden. Ik zag dat de wielen van de pluklorrie enigszins verstelbaar waren. Tijdens de demonstratie over de wijze waarop de pluklorrie op de rails werd geplaatst en hoe deze wordt bediend heb ik geen gevaarlijke situatie geconstateerd. Ook het rijden over de rails tussen de champignonstellingen is mij gedemonstreerd en dat leverde ook geen gevaarlijke situatie op. Als de wielen van de pluklorrie goed op de rails zijn geplaatst lijkt het op basis van waarnemingen niet mogelijk dat de pluklorrie uit de rails loopt. Als de wielen van de pluklorrie niet goed zijn geplaatst kan er gevaar ontstaan omdat dan de mogelijkheid aanwezig is dat de lorrie uit de rails loopt. Of op de ongevalsdag de pluklorrie wel of niet goed op de rails is geplaatst kan ik niet meer vaststellen". Ter illustratie zijn bijgevoegd een foto van een champignoncel (foto 1) en een foto van een pluklorrie op rails tussen de champignonsstellingen (foto 2).

Ad 2. De inspecteur heeft inderdaad bij het betreffende bezoek vastgesteld dat er op dat moment geen sprake was van een gevaarlijke situatie. Zie ook onder Ad 1.

Ad 3. In de interne instructie "Afhandeling meldingen van arbeidsongevallen", zoals die actueel was op het moment van de melding van het ongeval en die eveneens als bijlage bij

deze brief is gevoegd (bijlage 2) is in paragraaf 3.2. de volgende tekst opgenomen.

"Meldingen die 6 maanden na een ongeval binnenkomen worden in behandeling genomen maar niet onderzocht, tenzij door de melder aannemelijk wordt gemaakt dat de situatie van de ongevalsplek zodanig is dat onderzoek mogelijk is en dat er nog getuigen van het ongeval zijn. Dit geldt dus ook voor meldingen van verzekeringsmaatschappijen, letselschadeadvocaten, etc.."

In de eerder gevoerde correspondentie richting slachtoffer en werkgever is aangegeven dat is vastgesteld dat de arbeidssituatie zoals die ten tijde van het ongeval bestond zodanig is gewijzigd dat onderzoek van het ongeval niet meer (goed) mogelijk is. Er is niet meer te achterhalen wat de oorzaak is van het uit de rails lopen van de pluklorrie. Daarnaast is gebleken dat er maar één getuige was van het ongeval en uit de verklaring van de getuige is ook niet gebleken dat met voldoende zekerheid is te achterhalen wat de oorzaak was van het uit de rails lopen van de pluklorrie en of dit een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwetgeving zou zijn geweest.

Het verslag van bevindingen is op 21 februari 2011 aan betrokkenen toegezonden. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij e-mailbericht van 9 maart 2011 laten weten geen op- of aanmerkingen te hebben op het verslag van bevindingen. De raadsvrouw van verzoeker heeft bij brief van 8 maart 2011 aangegeven een aantal punten te willen benadrukken:

- de Arbeidsinspectie erkent dat sneller op de melding van 5 februari 2009 van verzoeker had moeten worden gereageerd;
- het gaat er niet om hoe het ongeval is geschied, maar of er ongevallen kunnen gebeuren met de machines;
- de Arbeidsinspectie heeft geen kritische kanttekening geplaatst bij de verklaring van de getuige;
- de situatie op de werkplek is nog wel degelijk hetzelfde als ten tijde van het ongeval, hetgeen zou blijken uit het tussenvonnis van de rechtbank inzake de lopende aansprakelijkheidsprocedure jegens de werkgever;
- de Arbeidsinspectie geeft geen antwoord op de vraag waarom de twee omschreven situaties waarin de lorrie uit de rails kan lopen niet heeft onderzocht;
- nu gebleken is dat er sprake is van een wettelijke meldingsplicht, dat de situatie op de ongevalsplek zodanig is dat onderzoek mogelijk is en er een getuige is, die heeft verklaard dat het verkeerd plaatsen van de lorrie gevaren met zich meebrengt, moet de Arbeidsinspectie een onderzoek instellen;

- de Arbeidsinspectie heeft geen consequenties verbonden aan het niet melden van het ongeval door de werkgever.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de beslissing om geen onderzoek in te stellen naar het ongeval

Verzoeker klaagt erover dat de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geweigerd een onderzoek in te stellen naar het bedrijfsongeval van 11 januari 2007, waarbij verzoeker van een hoge stelling ten val is gekomen.

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen de in het geding zijnde belangen afwegen en dat de uitkomst van de belangenafweging niet onredelijk is. Dit impliceert dat een bestuursorgaan alle relevante feiten en omstandigheden moet achterhalen en op basis daarvan de juiste belangenafweging maakt.

De Arbeidsinspectie is ingevolge artikel 24 Arbeidsomstandighedenwet, lid 1, belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in deze wet. Daartoe is de Arbeidsinspectie volgens artikel 24, lid 4, bevoegd te allen tijde ter zake van een ongeval een onderzoek in te stellen. Het door verzoeker gevraagde onderzoek betreft een dergelijk onderzoek. De Arbeidsinspectie heeft op 31 juli 2009 een inspectie uitgevoerd op de plek van het ongeval en daarbij met de enige getuige van het ongeval gesproken.

De inspecteur heeft vastgesteld op basis van zijn eigen waarnemingen van 31 juli 2009 dat op dat moment in ieder geval geen sprake was van een gevaarlijke situatie. Hoe de situatie eerder, op 11 januari 2007 was, is niet bekend. Een onderzoek nu naar de werking en bediening van de pluklorrie kan daar geen uitsluitsel over geven. De getuige geeft ook niet een afdoende verklaring voor de oorzaak van het ongeval. In haar verklaring spelen dezelfde veronderstellingen een rol als in de verklaring van de inspecteur. Verder is het redelijk dat de Arbeidsinspectie niet op de verklaring van een enkele getuige afgaat. De Nationale ombudsman is van oordeel dat met het onderzoek van de inspecteur van 31 juli 2009 voldoende is gedaan om de relevante feiten te achterhalen. Gelet hierop kon de Arbeidsinspectie in redelijkheid tot haar beslissing komen om geen nader onderzoek in te stellen naar het bedrijfsongeval van 11 januari 2007. De stelling van de raadvrouw dat de pluklorrie verifieerbaar onveilig is, althans niet aan de veiligheidsvoorschriften zou voldoen, is ook niet verder onderbouwd. De Arbeidsinspectie heeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman op goede gronden, mede gezien het tijdsverloop, geen onderzoek ingesteld naar het bedrijfsongeval van 11 januari 2007.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II Ten aanzien van het niet tijdig en niet adequaat reageren op de melding van het ongeval bij brief van 5 februari 2009

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en hun organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit impliceert dat het bestuursorgaan zodanige administratieve en organisatorische voorzieningen dient te treffen dat de binnengekomen post tijdig en adequaat kan worden behandeld.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat een reorganisatie bij een bestuursorgaan een interne aangelegenheid is, waarvan de gevolgen niet op de burger kunnen worden afgewenteld. Ook bij een reorganisatie dient een bestuursorgaan de postbehandeling zodanig in te richten dat brieven van burgers binnen een redelijke termijn worden beantwoord. In dit geval was van beantwoording binnen een redelijke termijn geen sprake. Uiteindelijk heeft de raadsvrouw van verzoeker pas na bijna vier maanden een eerste inhoudelijke reactie op haar brief van 5 februari 2009 ontvangen. In de tussentijd heeft zij steeds telefonisch contact moeten opnemen met de Arbeidsinspectie met de vraag waarom niet werd gereageerd en iedere keer weer een kopie van de brief van 5 februari moeten sturen naar de Arbeidsinspectie, omdat haar werd meegedeeld dat de brief niet was ontvangen. Ook op de brief van 24 augustus 2009 van de raadsvrouw waarin zij bezwaar heeft gemaakt tegen de beslissing van de Arbeidsinspectie om geen onderzoek in te stellen is pas na een rappelbrief van 22 september 2009 uiteindelijk op 12 november 2009 gereageerd. De Arbeidsinspectie heeft daarmee tot tweemaal toe niet tijdig op de brieven van de raadsvrouw gereageerd.

De redenering van de Arbeidsinspectie dat het niet tijdig reageren op de brieven van de raadsvrouw begrijpelijk is omdat het gaat om een bedrijfsongeval dat twee jaar eerder heeft plaatsgevonden kan de Nationale ombudsman niet volgen. De brieven van de raadsvrouw betroffen een recent verzoek om onderzoek. Daar moet een bestuursorgaan tijdig op reageren.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Arbeidsinspectie te Utrecht, is voor zover het betreft:

- de beslissing om geen onderzoek in te stellen naar het bedrijfsongeval van

11 januari 2007 niet gegrond.

- het niet tijdig en adequaat reageren op de brieven van de raadsvrouw van verzoeker gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 3 december 2009 ontving de Nationale ombudsman een klacht over een gedraging van de Arbeidsinspectie te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werd een onderzoek ingesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de Arbeidsinspectie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- brief van de raadsvrouw van verzoeker van 5 februari 2009
- brief van de raadsvrouw van 9 maart 2009
- brief van de raadsvrouw van verzoeker van 21 april 2009
- brief van de raadsvrouw van verzoeker van 13 mei 2009
- brief van de Arbeidsinspectie van 19 mei 2009
- brief van de Arbeidsinspectie Utrecht van 1 april 2009
- faxbericht van de Arbeidsinspectie van 29 mei 2009

- brief van de Arbeidsinspectie Utrecht van 3 augustus 2009
- brief van de raadvrouw van verzoeker 24 augustus 2009
- brief van de raadvrouw van verzoeker van 22 september 2009
- brief van de Arbeidsinspectie Utrecht van 12 november 2009
- verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 3 december 2009
- reactie op de klacht Arbeidsinspectie d.d. 9 juli 2010
- reactie Arbeidsinspectie op nadere vragen d.d. 2 november 2010
- verklaring getuige van het bedrijfsongeval d.d. 31 juli 2009
- Interne instructie Arbeidsinspectie: Afhandeling meldingen van arbeidsongevallen

Achtergrond

Arbeidsomstandighedenwet

Art. 9, lid 1

" De werkgever meldt arbeidsongevallen die leiden tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct aan de aangewezen toezichthouder en rapporteert hierover desgevraagd zo spoedig mogelijk schriftelijk aan deze toezichthouder."

Art 24, lid 1

" Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen onder hem ressorterende ambtenaren."

Art. 24, lid 4

"De toezichthouder is voorts bevoegd te allen tijde ter zake van een arbeidsongeval een onderzoek in te stellen. Hij stelt naar aanleiding van dat onderzoek een rapport op."

Interne Instructie Arbeidsinspectie: afhandeling meldingen van arbeidsongevallen voor zover het betreft niet direct gedane meldingen

Een arbeidsongeval wordt in onderzoek genomen indien er sprake is van een wettelijk verplichte melding. Dit is het geval bij:

- dodelijke afloop;

- een blijvend letsel of;
- ziekenhuisopname

Niet directe meldingen die binnen 6 maanden na een ongeval worden gedaan, worden in behandeling genomen, tenzij de arbeidssituatie dusdanig is gewijzigd (men gebruikt andere arbeidsmiddelen of stoffen, de locatie is opgeheven) dat onderzoek niet (goed) mogelijk is, en er bovendien geen getuigen meer van het ongeval zijn.

Meldingen die 6 maanden na een ongeval binnenkomen worden in behandeling genomen maar niet onderzocht, tenzij door de melder aannemelijk wordt gemaakt dat de situatie van de ongevalsplek zodanig is dat onderzoek mogelijk is en dat er nog getuigen van het ongeval zijn. Dit geldt dus ook voor meldingen van verzekeringsmaatschappijen, letselschadeadvocaten, etc..

In beide gevallen is het aan de intaker om uit te zoeken of onderzoek mogelijk is. Het verschil tussen voor en na 6 maanden zit hem in de inspanningsverplichting: de Arbeidsinspectie heeft deze in het eerste geval, de melder in het tweede.

Indien blijkt dat er sprake is van een meldingsplichtig ongeval, dat echter niet meer kan worden onderzocht, dan geeft de intaker dit door aan de betrokken teamleider inspectie, ten behoeve van het opleggen van een boete wegens het niet direct melden.

Terzake van het niet, of niet direct (= zonder uitstel) melden van meldingsplichtige ongevallen (art. 9 Arbowet) wordt altijd een boeterapport opgemaakt. De beslissing voor het daadwerkelijk opleggen van de boete of het lager beboeten ligt bij de afdeling Bestuurlijke Boete.

Uitzondering 1: Het voorschrift om direct te melden is gegeven in het belang van het ongevalsonderzoek. De gedachte daarbij is dat door het verstrijken van tijd een deugdelijk onderzoek naar het ongeval en de ongevalsoorzaken kan worden bemoeilijkt. Indien het ongeval later dan 24 uur na het plaatsvinden ervan wordt gemeld door de werkgever zelf, en het ongevalsonderzoek is daardoor naar het oordeel van de inspecteur niet belemmerd, dan is er in feite sprake van een situatie waarin aan de bedoeling van het voorschrift en het belang dat er mee gediend wordt geen geweld is aangedaan. Een juiste wetstoepassing brengt dan met zich mee dat de inspecteur afziet van het ten laste leggen van de overtreding van de meldingsplicht.

Uitzondering 2: Indien pas na enige tijd blijvend letsel optreedt, en dit wordt niet door de werkgever gemeld, dan wordt geen boeterapport opgemaakt voor het niet melden. Reden: De onverwijld melding is bedoeld om de Arbeidsinspectie in staat te stellen om de situatie waaronder een ongeval heeft plaatsgevonden te onderzoeken. Dit is bij zich later openbarend letsel niet aan de orde.

- Bij verjaring wordt een ongevalsrapport opgemaakt waarin deze (verjaarde) overtredingen worden vermeld. Een boeterapport in verband met het niet melden van een meldingsplichtig ongeval is echter nog steeds mogelijk indien deze overtreding na de verjaringstermijn aan het licht komt. De overtreding kan in dat geval beschouwd worden als een "voortdurend delict".

- Het komt regelmatig voor dat (een vertegenwoordiger van) het slachtoffer pas na verloop van tijd meldt dat hem of haar een arbeidsongeval is overkomen, en de Arbeidsinspectie verzoekt alsnog een onderzoek in te stellen. Indien bij dit onderzoek kan worden vastgesteld dat er sprake is (geweest) van een causaal verband met overtreding(en) van de Arbowet en –regelgeving dan kan daarop worden gehandhaafd, mits binnen de hiervoor genoemde verjaringstermijn is gebleven. Artikel 41 Arbowet geeft namelijk aan dat de verjaringstermijn (vervaltermijn voor het opleggen van een boete) afloopt op de dag twee jaar na de datum waarop het beboetbaar feit is vastgesteld (door de Arbeidsinspectie). De Arbeidsinspectie kan pas optreden na de melding van het arbeidsongeval.