



# Rapport

**Datum: 7 april 2005**

**Rapportnummer: 2005/109**

## Klacht

Verzoekers klagen over het optreden van de Arbeidsinspectie, Regio Noordwest met betrekking tot het hun zoon op 16 maart 2000 overkomen ongeval waarbij hij om het leven kwam. Verzoekers klagen er met name over dat de Arbeidsinspectie:

onvoldoende de voortgang van de zaak heeft betracht;

heeft nagelaten de wettelijke verjaringstermijn van artikel 41, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 te bewaken alsmede heeft verzuimd binnen de daartoe gestelde termijn het ongevalsrapport te doen toekomen aan de afdeling Bestuurlijke Boete teneinde deze tijdig een boeterapport te laten opstellen;

bij brief van 6 mei 2002 de verantwoordelijkheid voor het gebrek aan voortgang van de zaak en termijnbewaking bij de officier van justitie heeft gelegd en niet heeft gewezen op de eigen klachtprocedure;

hen niet dan wel onvoldoende op de hoogte heeft gehouden van de gang van zaken.

Tevens klagen verzoekers over de wijze waarop de door hen op 19 augustus 2002 hierover bij de Arbeidsinspectie ingediende klacht is afgehandeld. Met name klagen verzoekers er in dit verband over dat:

op 3 september 2002 met hen een bespreking is gevoerd, waarvan hen de strekking onduidelijk is gebleven en welke geen vervolg heeft gehad;

hen niet eerder dan bij brief van 3 maart 2003 de ontvangst van hun klacht is bevestigd, nadat deze op 7 februari 2003 door de Nationale ombudsman was doorgezonden;

eerst na vijf maanden aan hun verzoek om toezending van het dossier is voldaan, zonder dat hen hiervoor een verklaring is gegeven;

zij bij brief van 2 juli 2003 - dus meer dan tien maanden na indiening van hun klacht op 19 augustus 2002 - van de bevindingen van het onderzoek naar hun klacht op de hoogte zijn gesteld.

## Beoordeling

### A. Inleiding

1. Op 16 maart 2000 verrichtte de negentienjarige zoon van verzoekers in opdracht van een aannemingsbedrijf werkzaamheden aan het achterhuis van een restauratiepand te Amsterdam. Tijdens het opperen (omhoogtillen) van een kozijn op een daags tevoren opgetrokken (gemetselde) gevelmuur viel deze muur om in de richting van de zoon van

verzoekers waarbij het hem onder meer vanwege het ontbreken van een deugdelijke werkvloer niet mogelijk was tijdig weg te komen.

De zoon van verzoekers is door de omlaag komende brokstukken getroffen en enige uren nadien aan de gevolgen van de opgelopen verwondingen overleden.

2. Naar aanleiding van het ongeval is de Arbeidsinspectie een onderzoek gestart en is op 30 maart 2000 een (eerste) ongevalsrapport opgemaakt. Hierin werd door de inspecteur van de Arbeidsinspectie geconcludeerd dat het ongeval heeft kunnen plaatsvinden doordat er tijdens de ontwerpfase geen en of onvoldoende aandacht is besteed aan het aanstellen van een coördinator ontwerp-fase in combinatie met het niet inventariseren (onderzoeken) en evalueren van de risico's die voortkwamen uit het ontwerp, met name het achterhuis; er geen of onvoldoende dagelijkse en of toezichthoudende leiding van de uitvoerende partij (werkgever) op het betrokken restauratieproject aanwezig was tijdens de uitvoeringsfase; in combinatie met het feit dat het genoemd metselwerk kon omvallen doordat het onstabiel stond op bestaande, minder dik(breed) metselwerk en een vergane strijk balk en er tevens geen doelmatig stut- of stempelwerk was aangebracht tegen het opgetrokken metselwerk van de voorgevel van het achterhuis; dat er voor de slachtoffers geen veilige vluchtweg aanwezig was door het ontbreken van een veilige en doelmatige werkvloer.

3. Over het optreden van de Arbeidsinspectie in vervolg op dit onderzoek hebben verzoekers bij brief van 19 augustus 2002 bij de Arbeidsinspectie een klacht ingediend. Namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is deze klacht bij brief van 2 juli 2003 afgedaan.

## B. TEN AANZIEN VAN HET OPTREDEN VAN DE ARBEIDSINSPECTIE

I. Met betrekking tot het betrachten van de voortgang van de zaak

1. Verzoekers klagen er in de eerste plaats over dat de Arbeidsinspectie met betrekking tot het hun zoon overkomen ongeval onvoldoende de voortgang van de zaak heeft betracht.

2. In de klacht zoals deze door verzoekers op 19 augustus 2002 bij de Arbeidsinspectie en op 18 november 2002 bij de Nationale ombudsman is ingediend, is in dit verband gesteld dat, blijkens de correspondentie, vanaf het moment van het opstellen van het ongevalsrapport voor de duur van een jaar geen althans nauwelijks enige actie door de Arbeidsinspectie was ondernomen alsmede de toezending van het ongevalsrapport door de Arbeidsinspectie aan de officier van justitie kennelijk eerst één jaar na opstelling van dat rapport had plaatsgevonden.

3. In de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003 met de daarbij meegezonden bijlage 1. (waarin een chronologisch overzicht staat opgenomen van de door de Arbeidsinspectie vanaf datum ongeval verrichtte handelingen; zie Bevindingen, onder A.11.en A.12.) is namens de staatssecretaris gemotiveerd aangegeven dat de klacht van verzoekers op dit

punt feitelijk gezien niet juist is en van de kant van de Arbeidsinspectie met name gedurende het eerste jaar het nodige is ondernomen. Daarnaast gevraagd is van de kant van verzoekers niet nader aangegeven om welke redenen zij zich met deze gemotiveerde weerlegging van dit klachtonderdeel niet kunnen verenigen. Gelet hierop alsmede gelet op hetgeen namens de staatssecretaris aan feitelijkheden is aangevoerd is naar het oordeel van de Nationale ombudsman van een onvoldoende betrachting van de voortgang van de zaak niet gebleken.

De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

#### II.a. Met betrekking tot het bewaken van de wettelijke verjaringstermijn

1. Verzoekers klagen er vervolgens over dat de Arbeidsinspectie heeft nagelaten de wettelijke verjaringstermijn van artikel 41, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1.) te bewaken. Op grond van dit artikel vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen na verloop van twee jaar na de dag waarop het beboetbaar feit is vastgesteld. Naar de mening van verzoekers had het - onverlet enige mogelijke nalatigheid van de officier van justitie - op de weg van de Arbeidsinspectie gelegen deze termijn zelf te bewaken nu de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 aan haar is opgedragen en de Arbeidsinspectie de zaak in behandeling had.

2. In reactie hierop is door de staatssecretaris aangegeven dat de Arbeidsinspectie in principe de termijn van twee jaar als bedoeld in artikel 41, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998 bewaakt. In deze zaak zou de termijn waarbinnen de Arbeidsinspectie de bevoegdheid had om een bestuurlijke boete op te leggen op 16 maart 2002 verlopen. Omdat het echter al in mei 2000 voor de Arbeidsinspectie duidelijk was dat de zaak strafrechtelijk zou worden afgedaan, verviel reeds op dat moment de bevoegdheid van de Arbeidsinspectie om een bestuurlijke boete op te leggen omdat het niet mogelijk is naast de strafrechtelijke afdoening in dezelfde zaak een bestuurlijke boete op te leggen. Naar de mening van de staatssecretaris mocht de Arbeidsinspectie erop vertrouwen dat deze zaak ook daadwerkelijk strafrechtelijk zou worden afgedaan. Gedurende de periode van mei 2000 tot het moment van de mededeling van de officier van justitie dat niet tot strafrechtelijke afdoening zou worden overgegaan, was er voor de Arbeidsinspectie dan ook geen aanleiding om de termijn van twee jaar voor het opleggen van een bestuurlijke boete te bewaken. Het bewaken van de 2-jaarstermijn begon pas weer te spelen op het moment dat de schriftelijke mededeling van de officier van justitie werd ontvangen dat niet tot strafrechtelijke afdoening werd overgegaan, te weten 26 februari 2002. De inspecteur was zich vanaf dat moment zeer wel bewust van het aanstaande einde van de 2-jaarstermijn. Het bleek feitelijk evenwel niet mogelijk om nog voor 16 maart 2002 alle handelingen te verrichten om een geldige bestuurlijke boetebeslissing aan de werkgever te doen toekomen. Op basis hiervan komt de staatssecretaris tot de conclusie dat voor het bewaken van de termijn van artikel 41, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998

gedurende de periode van mei 2000 tot 26 februari 2002 geen reden was alsmede de Arbeidsinspectie gedurende de periode van 26 februari 2002 tot en met 16 maart 2002 niet heeft nagelaten de 2-jaarstermijn van artikel 41, eerste lid Arbeidsomstandighedenwet 1998 te bewaken.

3. In dit verband wordt het volgende opgemerkt. Met ingang van 1 november 1999 is de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in werking getreden. In deze wet is in het kader van de handhaving en sanctionering van de regelgeving het instrument van de bestuurlijke boete geïntroduceerd. In de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 2.) wordt daarbij op hoofdlijnen aangegeven hoe dit instrument van de bestuurlijke boete zich verhoudt tot de tot dan toe geldende strafrechtelijke wijze van afdoening. Daaruit blijkt dat ondanks de invoering van het instrument van de bestuurlijke boete het strafrecht bij de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 op een aantal punten de aangewezen weg van afdoening blijft. Met name is dit het geval bij overtredingen van de wettelijke regels, welke mogelijk leiden tot ongevallen met dodelijke afloop of met ernstig letsel, dan wel leiden tot blijvende gezondheidsschade. Overtreding van deze regels wordt geacht een dermate ernstige inbreuk op het rechtsgevoel te zijn, dat afdoening met een bestuurlijke boete niet past en een strafrechtelijke afdoening op zijn plaats is. Daartoe is onder meer in het eerste lid van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1.) een algemene verbodsbepaling opgenomen op grond waarvan het de werkgever verboden is om te handelen in strijd met deze wet, zodanig dat daardoor ernstige schade aan de gezondheid van werknemers is of kan ontstaan alsmede in het tweede lid van ditzelfde artikel het niet naleven van deze verbodsbepaling tot misdrijf verklaard waarvan de strafbaarstelling plaatsvindt door middel van de Wet op de economische delicten. Daarnaast zal op alle overige overtredingen die niet voor een strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen de bestuursrechtelijke sanctionering worden toegepast. Daarbij is in artikel 33, vierde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 bepaald dat geen boete kan worden opgelegd terzake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten. Hiermee is beoogd aan te geven dat het niet de bedoeling is een strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening gelijktijdig naast elkaar te doen plaatsvinden.

4. Gelet op de hiervoor omschreven handhavingssystematiek van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en met name gelet op het bepaalde in artikel 33, vierde lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998 zal een keuze voor een strafrechtelijke afdoening met zich meebrengen dat het voor de Arbeidsinspectie in principe niet meer mogelijk zal zijn om tot een bestuursrechtelijke afdoening te komen. Dit impliceert tevens dat voor de Arbeidsinspectie met de keuze voor een strafrechtelijke afdoening de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete komt te vervallen en in het verlengde hiervan de noodzaak tot het bewaken van de voor het opleggen van een bestuurlijke boete geldende verjaringstermijn. De vraag dient zich daarbij aan op welk moment de Arbeidsinspectie op goede grond kon aannemen dat met betrekking tot het onderhavige ongeval tot een strafrechtelijke afdoening was besloten.

5. Naar de mening van de staatssecretaris was het de Arbeidsinspectie reeds in mei 2000 duidelijk dat de zaak strafrechtelijk zou worden afgedaan. De staatssecretaris kan hierin naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet worden gevolgd. In mei 2000 was het strafrechtelijk onderzoek nog niet begonnen. Hiertoe werd door de officier van justitie op 19 juni 2000 besloten. Een strafrechtelijk onderzoek is - zoals de naam al zegt - niet meer dan een onderzoek, bedoeld om de mogelijkheden van een strafrechtelijke vervolging en (de verkrijging van) het daartoe benodigde bewijs te bezien. Afhankelijk van de uitkomst van een zodanig onderzoek zal al dan niet tot een strafrechtelijke vervolging worden besloten. Dit betekent dat de beslissing voor een strafrechtelijk onderzoek geenszins in alle gevallen tot een strafrechtelijke vervolging en daarmee tot een strafrechtelijke afdoening behoeft te leiden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft dit tot gevolg dat de Arbeidsinspectie eerst op goede grond kon aannemen dat voor haar geen taak meer in het kader van de bestuurlijke afdoening was weggelegd op het moment dat door de officier van justitie daadwerkelijk tot strafrechtelijke vervolging was besloten.

6. Door de Arbeidsinspectie is aangegeven dat de officier van justitie op 16 maart 2001 tot strafrechtelijke vervolging zou hebben besloten. Daarnaast gevraagd is door de Arbeidsinspectie meegedeeld dat zij van deze beslissing mondeling door de officier van justitie in kennis is gesteld. Een schriftelijke kennisgeving was niet aanwezig.

7. De minister van Justitie deelde daarnaar gevraagd met betrekking tot deze door de Arbeidsinspectie aangegeven datum van 16 maart 2001 mee het niet aannemelijk te achten dat de officier van justitie op deze datum zou hebben verklaard tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Als reden hiervoor werd genoemd dat de zaak op dat moment nog in onderzoek was en bovendien pas een maand later, op 10 april 2001, de definitieve ongevalsrapportage aan de officier van justitie was aangeboden. Ook hetgeen bij de datum van 16 maart 2001 in het door de Arbeidsinspectie opgemaakte 'tijdsbestek ongeval' (zie Bevindingen, onder A.12.) staat vermeld, zou erop wijzen dat geen mededeling omtrent een strafrechtelijke vervolging was gedaan. Voor zover deze suggestie zou zijn gewekt geeft de minister aan dat naar de mening van de betrokken officier van justitie sprake is geweest van miscommunicatie dan wel een misverstand.

8. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is onvoldoende aannemelijk te achten dat op de datum van 16 maart 2001 door de officier van justitie in deze zaak een beslissing tot strafrechtelijke vervolging is genomen. Naast de redenen die in dit verband door de minister van Justitie zijn aangevoerd, komt de Nationale ombudsman mede tot dit oordeel op basis van hetgeen door de inspecteur van de Arbeidsinspectie tijdens de hoorzitting van 10 april 2003 is verklaard. In deze getuigenis wordt door de inspecteur met betrekking tot de datum van 16 maart 2001 aangegeven dat hierop een afsluitende bespreking over het ongevalsrapport plaatsvond. Niet dat op deze datum enige beslissing tot strafrechtelijke vervolging zou zijn genomen dan wel hem daarvan mededeling zou zijn gedaan. Daarnaast spreekt de brief van de Arbeidsinspectie aan de officier van justitie van 10 april 2001 in dit verband voor zich, waarin door de Arbeidsinspectie wordt aangegeven dat naar

aanleiding van de bespreking van 16 maart 2001 een aantal vragen onbeantwoord bleven en er nog een aantal onduidelijkheden waren over een eventuele verdere afhandeling van het ongeval. Tevens wordt de officier van justitie in deze brief verzocht aan te geven wat haar beslissing in deze zaak zal zijn voor de verdere afhandeling van het ongeval.

9. Ervan uitgaande dat door de officier van justitie niet tot strafrechtelijke vervolging is besloten, moet het ervoor worden gehouden dat hiervan aan de Arbeidsinspectie geen mededeling is gedaan. Indien de Arbeidsinspectie deze mening was toegedaan heeft een voldoende basis hiervoor ontbroken. Hetzelfde geldt voor zover de Arbeidsinspectie zich op het standpunt stelt ook overigens geen redenen te hebben gehad om aan een strafrechtelijke afdoening van de zaak te hoeven twijfelen. Hoezeer wellicht een strafrechtelijke afdoening in de lijn der verwachtingen lag en hoezeer het voortouw bij de vervolging vanaf het begin bij het openbaar ministerie heeft gelegen, de Arbeidsinspectie had hierop - gelet op de haar in het kader van de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 opgedragen taken en gelet op de verstrekkende gevolgen die met het verjaren van de hier aan de orde zijnde termijn gemoeid zijn - niet zonder meer mogen vertrouwen. In ieder geval niet zonder te beschikken over een eenduidige verklaring van de officier van justitie op dit punt. Nu een zodanige verklaring ontbrak - met name vanwege het uitblijven van een antwoord op de brief van de Arbeidsinspectie van 10 april 2001 waarin hierom uitdrukkelijk werd verzocht - had het op de weg van de Arbeidsinspectie gelegen gerichte actie richting de officier van justitie te ondernemen om de benodigde duidelijkheid te verkrijgen. Uit het onderzoek is hiervan niet gebleken. De Arbeidsinspectie is daarmee tekortgeschoten in het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving dat inhoudt dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevantie informatie verwerven. De staatssecretaris kan dan ook niet in zijn zienswijze worden gevolgd dat er voor de Arbeidsinspectie tot de datum waarop haar de andersluidende berichtgeving van de officier van justitie bereikte, onvoldoende aanleiding bestond om de termijn van twee jaar voor het opleggen van een bestuurlijke boete te bewaken.

10. Vervolgens werd de Arbeidsinspectie met de telefonische mededeling van de officier van justitie van 21 februari 2002 dat niet tot strafrechtelijke afdoening zou worden overgegaan met een aflopen van de verjaringstermijn geconfronteerd. Naar door de staatssecretaris is aangegeven zou de Arbeidsinspectie dit zeer wel hebben onderkend doch het haar niet mogelijk zijn geweest nog voor 16 maart 2002 - de datum van afloop van de verjaringstermijn - alle feitelijke handelingen te verrichten welke voor het opleggen van een geldige boetebeslissing noodzakelijk zijn. Om alsnog over te kunnen gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, diende de inspecteur namelijk het ongevalsrapport om te bouwen tot een boeterapport. Hiervoor is vereist dat de inspecteur de te beboeten werkgever het boeterapport aanzegt en hem in de gelegenheid stelt om een verklaring af te leggen, die vervolgens in het boeterapport opgenomen dient te worden. Dit boeterapport dient de inspecteur vervolgens zo spoedig mogelijk naar de boete-oplegger te zenden, in

casu de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie. De afdeling Bestuurlijke Boete zendt vervolgens een kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen aan de te beboeten werkgever. De werkgever wordt dan de mogelijkheid geboden om binnen twee weken zijn zienswijze over dit voornemen aan de afdeling Bestuurlijke Boete kenbaar te maken. Na afloop van deze termijn, of zoveel eerder als de zienswijze van de werkgever wordt ontvangen, beoordeelt de afdeling Bestuurlijke Boete of er - in het licht van de eventuele zienswijze van de werkgever - (nog) voldoende grond is om een boete op te leggen. Is dit het geval, dan vindt de boete-oplegging daadwerkelijk plaats. De eerste in de reeks van voorgeschreven handelingen om te komen tot een rechtsgeldige boeteoplegging, namelijk het aanzeggen van het boeterapport, was feitelijk niet mogelijk vóór 16 maart 2002, waardoor de vervolghandelingen om tot het daadwerkelijk opleggen van een boete over te kunnen gaan evenmin voor 16 maart 2002 plaats konden vinden. Uiteindelijk kon de boete pas op 20 maart 2002 worden aangezegd en de verklaring van de werkgever in het boeterapport worden opgenomen, waarna vervolgens op 23 april 2002 de beslissing zonder boeteoplegging is verzonden aan de werkgever.

11. De staatssecretaris kan in zijn zienswijze op dit punt niet worden gevolgd. In de eerste plaats is de Nationale ombudsman van mening dat de datum waarop de desbetreffende mededeling van de officier van justitie telefonisch werd gedaan, 21 februari 2002, als uitgangspunt voor de beoordeling van het handelen van de Arbeidsinspectie met betrekking tot het bewaken van de verjaringstermijn dient te gelden. Niet althans valt in te zien waarom de Arbeidsinspectie zou hebben moeten wachten totdat de desbetreffende mededeling van de officier van justitie haar in schriftelijke vorm zou hebben bereikt alvorens tot een handelen over te gaan. Integendeel had de spoedeisendheid en de ernst van het ongeval de Arbeidsinspectie tot een direct handelen dienen te bewegen zodra haar de mededeling van de officier van justitie op 21 februari 2002 telefonisch had bereikt. Daarnaast is het de Nationale ombudsman onduidelijk waarom door de inspecteur van de Arbeidsinspectie niet direct na 21 februari 2002 tot het opstellen van een boeterapport is overgegaan. In plaats hiervan heeft de inspecteur gemeend de betrokken werkgever zijn voornemen tot het opmaken van een boeterapport te moeten aanzeggen alsmede deze in de gelegenheid te moeten stellen een verklaring af te leggen. Nog los van het feit dat met de beschikking van 17 maart 2000 de betrokken werkgever reeds van het voornemen tot het opmaken van een boeterapport mededeling was gedaan, staat in artikel 36 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1.), waarin de vereisten rond het opmaken van het boeterapport staan vermeld, slechts aangegeven dat een afschrift van het boeterapport aan de bij het beboetbaar feit betrokken persoon dient te worden toegezonden dan wel uitgereikt. Enig vereiste dat het opmaken van het boeterapport vooraf aan de beboetbare persoon moet worden aangezegd kan hieruit niet worden afgeleid. Ook het bepaalde in artikel 3:2 van de Awb (zie Achtergrond, onder 3.), waarnaar door de staatssecretaris in dit verband is verwezen, kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet tot een zodanige conclusie leiden, nu dit artikel op een bestuursorgaan in



het kader van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten de verplichting oplegt de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Gelet op het reeds aanwezige en uitgebreide ongevalsrapport tezamen met de hiervan onderdeel uitmakende bijlagen (waaronder een door de belanghebbende werkgever aan de inspecteur van de Arbeidsinspectie afgelegde verklaring) kan niet gesteld worden dat deze kennis niet reeds in voldoende mate bij de Arbeidsinspectie aanwezig was. Dit maakte ook dat het niet noodzakelijk was de betrokken werkgever opnieuw te horen, waarbij hem in het kader van een hem alsdan aan te zeggen cautie het boetevoornemen had dienen te worden kenbaar gemaakt. Gezien de waarborgen waarmee het opleggen van de boetebeschikking ook overigens is omgeven - na toezending van het boeterapport volgt de kennisgeving aan de belanghebbende van het voornemen van de bestuurlijke boeteoplegging en het deze in de gelegenheid stellen zijn zienswijze kenbaar te maken alvorens de boete wordt opgelegd, zoals bepaald in artikel 35, tweede en vierde lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1.) - kan niet gesteld worden dat er voor de inspecteur onder de gegeven omstandigheden voldoende aanleiding bestond tot de door hem gevolgde handelwijze te besluiten. Door na 21 februari 2002 niet direct tot het opmaken van een boeterapport over te gaan is de Arbeidsinspectie naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook tekortgeschoten in het vereiste van voortvarendheid dat inhoudt dat een bestuursorgaan voldoende slagvaardig en met voldoende snelheid dient op te treden. Een en ander klemt temeer nu het optreden nauw samenhangt met de verjaring van een termijn welke zich niet liet stuiten. Dat bij een voortvarender optreden de desbetreffende boetebeschikking wel binnen afloop van de verjaringstermijn had kunnen worden gegeven, is naar het oordeel van de Nationale ombudsman zeker niet uitgesloten te achten. Daarbij valt niet in te zien waarom het verblijf van de betrokken werkgever in het buitenland tot 16 maart 2002 (!) een beletsel zou hebben gevormd voor de Arbeidsinspectie om aan de werkgever overeenkomstig artikel 35 Arbeidsomstandighedenwet 1998 een kennisgeving te sturen omtrent het voornemen een bestuurlijke boete op te leggen en om de werkgever in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze terzake naar voren te brengen.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

Ten overvloede wordt het volgende opgemerkt. Uit het onderzoek is het de Nationale ombudsman gebleken dat naar aanleiding van dit specifieke geval bespreking van de gang van zaken heeft plaatsgevonden in het reguliere overleg tussen de Coördinatie Commissie Economie (CCE) van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vervolgens is in overleg met de CCE en in anticipatie op artikel 5.4.1.5. van het wetsvoorstel vierde tranche Awb een protocol opgesteld voor het handelen bij arbeidsongevallen. In dit protocol is (kort samengevat) neergelegd dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen herleeft, zodra een zaak bij het Openbaar Ministerie is aangebracht en het Openbaar Ministerie niet binnen dertien weken reageert. Op deze wijze bewaakt de Arbeidsinspectie de termijnen alsmede haar mogelijkheden om haar

sanctioneringsbevoegdheden te effectueren. Het protocol is bij de parketten neergelegd en wordt reeds facultatief toegepast in afwachting van de formele vaststelling door het College van procureurs-generaal. Het is met instemming dat de Nationale ombudsman hiervan heeft kennisgenomen.

II.b. Met betrekking tot het al dan niet tijdig doen toekomen van het ongevalsrapport aan de afdeling Bestuurlijke Boete

1. Verzoekers klagen er tevens over dat de Arbeidsinspectie heeft verzuimd het ongevallenrapport onverwijld door te sturen aan de afdeling Bestuurlijke Boete ten behoeve van het opstellen van een boeterapport zoals in artikel 36, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998 staat voorgeschreven. Indien de Arbeidsinspectie wel voor een onverwijld doorzending van het ongevallenrapport had zorggedragen, dan zou een boeterapport in een vroeg stadium opgesteld zijn geweest. In dat geval had de Arbeidsinspectie na de ontvangst van het bericht van de officier van justitie van 21 februari 2002 dat niet tot vervolging zou worden overgegaan nog wel tijdig een boete aan de werkgever hebben kunnen opleggen.

2. In dit verband dient allereerst opgemerkt te worden dat het opmaken van een boeterapport op grond van artikel 36, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1989 (zie Achtergrond, onder 1.) is opgedragen aan de inspecteur (de toezichthouder) en niet aan de afdeling Bestuurlijke Boete. Op grond hiervan wordt dit klachtonderdeel aangemerkt als zijnde bedoeld dat de inspecteur niet zoals artikel 36, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1989 voorschrijft zo spoedig mogelijk na vaststelling van het beboetbare feit tot het opmaken van een boeterapport en het doorzenden hiervan aan de afdeling Bestuurlijke Boete is overgegaan.

3. Het opmaken van een boeterapport is gelet op het bepaalde in artikel 36, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet 1989 slechts aan de orde indien sprake is van een beboetbaar feit. Zoals reeds hiervoor onder II.a. is uiteengezet brengt de in de Arbeidsomstandighedenwet 1989 voorgestane handhavingssystematiek met zich mee dat vanaf het moment en voor de duur dat tot een strafrechtelijke afdoening wordt besloten niet meer van een beboetbaarheid van een feit kan worden uitgegaan en daarmee deze kwalificatie aan een geconstateerd feit komt te ontvallen. Dit betekent tevens dat het opmaken van een boeterapport vanaf dat moment niet meer mogelijk is. Gelet hierop kan niet gesteld worden dat de Arbeidsinspectie in gebreke is gebleven door niet eerder dan nadat haar de desbetreffende mededeling van de officier van justitie had bereikt tot het opmaken van een boeterapport te besluiten.

De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

III. Met betrekking tot de inhoud van de brief van 6 mei 2002 en het niet wijzen op de eigen klachtvoorziening

1. Verzoekers achten het bovendien onjuist dat de Arbeidsinspectie gemeend heeft bij brief van 6 mei 2002 de oorzaak van het gebrek aan voortgang en termijnbewaking bij de officier van justitie te moeten leggen. Naar de mening van verzoekers is het in het licht van de verantwoordelijkheden en taken van de Arbeidsinspectie bepaald onkies te achten dat de Arbeidsinspectie gemeend heeft hen naar het Openbaar Ministerie te moeten doorverwijzen. Ongeacht of sprake is van laakbaar handelen van de Arbeidsinspectie had tenminste gewezen kunnen worden op de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de Arbeidsinspectie zelf.

2. In reactie hierop is door de staatssecretaris aangegeven dat de brief van 6 mei 2002 bedoeld was om verzoekers te informeren omdat bij de Arbeidsinspectie na de toezending van het boeterapport van 10 april 2002 het idee bestond dat verzoekers wellicht prijs zouden stellen op een nadere toelichting op de voor verzoekers onbevredigende gang van zaken rond de totstandkoming van het boeterapport en de daaropvolgende beschikking van 23 april 2002. De Arbeidsinspectie heeft verzoekers daarbij ook gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht ex artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, waarmee de Arbeidsinspectie niet bedoeld heeft de oorzaak voor het gebrek aan voortgang en termijnbewaking bij de officier van justitie te willen leggen. Gelet op de aanleiding voor het opstellen van de brief van 6 mei 2002 en gelet op de inhoud hiervan kan naar de mening van de staatssecretaris niet gesteld worden dat de Arbeidsinspectie met deze brief onzorgvuldig heeft gehandeld. Wellicht dat het achteraf gezien beter was geweest als de Arbeidsinspectie ook op de mogelijkheid had gewezen tot het indienen van een klacht bij de Arbeidsinspectie, doch de Arbeidsinspectie had daartoe op dat moment geen reden.

3. De Nationale ombudsman kan de staatssecretaris in zijn zienswijze volgen voorzover in de brief van 6 mei 2002 de feitelijke gang van zaken staat weergegeven welke aan het opleggen van de boetebeschikking van 10 april 2002 is voorafgegaan. Niet valt in te zien wat zich tegen een zodanige weergave verzet. Hetzelfde geldt voor de in deze brief opgenomen verwijzing naar artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, nu het hier een verzoekers specifiek toekomstig rechtsmiddel betrof waarvan aannemelijk is te achten dat de daaromtrent gedane mededeling uit louter informatieve overwegingen is gedaan.

De onderzochte gedraging op dit punt is in zoverre behoorlijk.

4. Naar de mening van de Nationale ombudsman had de Arbeidsinspectie echter wel kunnen inschatten dat verzoekers zich in de handelwijze van de Arbeidsinspectie op en na 21 februari 2002 en de hierop gevolgde beschikking zonder boeteoplegging niet zouden kunnen vinden. De Arbeidsinspectie gaf in de brief ook aan zich te kunnen voorstellen dat verzoekers het resultaat als zeer onbevredigend zouden ervaren. Nu bovendien verzoekers' gemachtigde zich vóór het aflopen op 16 maart 2002 van de in het geding zijnde verjaringstermijn meerdere keren telefonisch tot de Arbeidsinspectie had gewend om deze uitdrukkelijk op het verstrijken van de 2-jaarstermijn te wijzen en deze termijn

vervolgens ongebruikt was verstreken, had van de Arbeidsinspectie mogen worden verwacht dat zij verzoekers in haar brief van 6 mei 2002 op de mogelijkheid van het indienen van een klacht jegens haar eigen gedragingen had gewezen. Door dit na te laten heeft de Arbeidsinspectie gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging op dit punt is in zoverre niet behoorlijk.

#### IV. Met betrekking tot het informeren van verzoekers

1. Verzoekers klagen er in dit onderdeel over dat de Arbeidsinspectie hen niet dan wel onvoldoende op de hoogte heeft gehouden van de gang van zaken. Zo is hen omtrent het nader onderzoek naar de verantwoordelijkheid van andere partijen dan wel omtrent nadere vragen van de officier van justitie niets bekend gemaakt.

2. Door de staatssecretaris is in dit verband verwezen naar de in bijlage 1. bij de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003 gegeven opsomming van contacten tussen (gemachtigden van) verzoekers en de inspecteur van de Arbeidsinspectie en naar het feit dat de inspecteur verzoekers op 15 september 2000 voor nadere informatie omtrent de voortgang van de zaak heeft verwezen naar de officier van justitie. Wellicht hadden verzoekers meer (frequent) geïnformeerd kunnen worden over de voortgang van deze zaak, doch naar de mening van de staatssecretaris betekent dit niet dat de handelwijze van de inspecteur terzake als onbehoorlijk moet worden gekwalificeerd.

3. Bezieet men de contacten waarnaar door de staatssecretaris in dit verband wordt verwezen, dan blijkt dat het eerste contact met verzoekers (op hun initiatief) telefonisch plaatsvond op 15 september 2000, waarbij zij door de inspecteur werden verwezen naar de officier van justitie. In aansluiting hierop werd verzoekers door de Arbeidsinspectie bij brief van 31 oktober 2000 bericht dat het ongevalsonderzoek was afgerond en vastgelegd in een ongevalsrapport dat aan de officier van justitie voor een afhandelingsadvies zou worden voorgelegd. Zodra dit advies was ontvangen zouden zij verder worden geïnformeerd. Naar aanleiding hiervan wendde de heer V., gemachtigde van verzoekers, zich bij brief van 17 januari 2001 tot de Arbeidsinspectie met het verzoek hem over het verloop van het ongevalsrapport met het afhandelingsadvies te informeren. Niet is gebleken dat hierop van de kant van de Arbeidsinspectie is gereageerd. Op 5 april 2001 blijkt een telefonisch onderhoud tussen de heer V. en de inspecteur te hebben plaatsgevonden over het laatste ongevalsrapport zonder nadere aanduiding betreffende de inhoud van dit gesprek.

4. Dit impliceert dat over een periode van ruim een jaar vanaf de datum van het ongeval nauwelijks met verzoekers dan wel hun gemachtigde is gecommuniceerd en de daarbij verstrekte informatie niet van dien aard is geweest dat verzoekers enig (werkelijk) inzicht is gegeven in de aard van het onderzoek en de wijze waarop dit zich ontwikkelde. In het

bijzonder vanaf het moment dat verzoekers door het telefoongesprek van 15 september 2000 te kennen gaven op een zodanige informatie prijs te stellen had van de kant van de Arbeidsinspectie in dit opzicht een meer adequaat handelen mogen worden verwacht. Door hiermee in gebreke te zijn gebleven is de Arbeidsinspectie gezien vanuit het vereiste van actieve informatieverstrekking naar verzoekers toe tekort geschoten.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

### **C. TEN AANZIEN VAN DE WIJZE WAAROP DE Klacht VAN VERZOEKERS VAN 19 AUGUSTUS 2002 DOOR DE ARBEIDSINSPECTIE IS AFGEHANDELD**

I. met betrekking tot de strekking van de bespreking van 3 september 2002

1. Verzoekers klager er met betrekking tot de wijze van klachtafhandeling in de eerste plaats over dat de Arbeidsinspectie op 3 september 2002 met hen een bespreking heeft gevoerd, welke geen vervolg heeft gehad en waarvan hen de strekking onduidelijk is gebleven.

2. De staatssecretaris voerde in reactie op de door verzoekers ervaren onduidelijkheid van de strekking van de bespreking van 3 september 2003 aan dat in de brief van de Arbeidsinspectie van 29 augustus 2002 aan verzoekers' gemachtigde het doel van deze bespreking stond beschreven. Gelet hierop had de strekking van de bespreking (in ieder geval) voor verzoekers' advocaat duidelijk moeten zijn (ook achteraf). Voorzover er tijdens of na het gesprek toch nog onduidelijkheid zou hebben bestaan bij verzoekers en/of hun advocaat, dan hadden verzoekers, dan wel hun advocaat, dit tijdens of na het gesprek kenbaar kunnen maken. Dit heeft geen van hen gedaan.

3. In dit verband wordt het volgende opgemerkt. Met hun brief van 19 augustus 2002 hebben verzoekers bij de Arbeidsinspectie een klacht ingediend inzake het handelen c.q. nalaten van de Arbeidsinspectie terzake van het hun zoon overkomen ongeval. Vanaf dat moment lag op de Arbeidsinspectie op grond van het bepaalde in artikel 9:2 van de Awb (zie Achtergrond, onder 3.) de verplichting zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van deze klacht. Deze verplichting brengt met zich mee dat indien een bestuursorgaan naar aanleiding van een klacht betrokkenen voor een gesprek uitnodigt, de bedoeling van dit gesprek in het kader van de klachtbehandeling duidelijk zal dienen te zijn. De uitnodiging voor het gesprek van 3 september 2002 vond plaats als direct gevolg van de door verzoekers ingediende klacht. Uit de in de brief van de Arbeidsinspectie van 29 augustus 2002 aangegeven bedoeling van het gesprek - het inzicht verschaffen aan verzoekers in de gang van zaken en de rol van de Arbeidsinspectie in de voorliggende periode - blijkt niet op welke wijze dit gesprek zich verhiel tot de klacht en de afhandeling van de klacht. Uit hetgeen over en weer is gesteld blijkt ook niet dat deze duidelijkheid tijdens de bespreking zelf is gegeven. Daarmee is de Arbeidsinspectie in een behoorlijke klachtafhandeling tekort geschoten. Dat verzoekers de door hen ervaren onduidelijkheid

rond het gesprek van 3 september 2002 tijdens of na het gesprek hadden kunnen kenbaar maken, maakt dit niet anders. Het betreft hier een uitdrukkelijk op het bestuursorgaan gelegde verplichting, waaraan het betrokken bestuursorgaan eigener beweging dient te voldoen. Door hieraan voorbij te gaan heeft de Arbeidsinspectie onvoldoende oog gehad voor het behoorlijkheidsvereiste van actieve en adequate informatieverstrekking dat op bestuursorganen de verplichting legt burgers met het oog op het behartigen van hun belangen actief van informatie te voorzien.

4. Vervolgens had de Arbeidsinspectie de klachtbehandeling na het gesprek van 3 september 2002 eigenstandig heeft dienen voort te zetten, zoals ook door de staatssecretaris in zijn reactie is erkend. Door dit na te laten heeft de Arbeidsinspectie het vereiste van voortvarendheid geschonden dat inhoudt dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

De onderzochte gedraging op dit punt is in beide onderdelen niet behoorlijk.

## II. Met betrekking tot de tijdigheid van de ontvangstbevestiging van 3 maart 2003

1. Verzoekers klagen er vervolgens over dat hun klacht niet eerder dan bij brief van 3 maart 2003 heeft bevestigd, nadat deze op 7 februari 2003 door de Nationale ombudsman was doorgezonden.

2. Ingevolge het bepaalde in artikel 9:6 van de Awb (zie Achtergrond, onder 3.) dient een bestuursorgaan de ontvangst van een klaagschrift schriftelijk te bevestigen. Zoals de Nationale ombudsman eerder heeft geoordeeld (zie Achtergrond, onder 4.) mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het de klager uiterlijk binnen twee weken na ontvangst van het klaagschrift een ontvangstbevestiging stuurt. Deze termijn wordt niet anders indien een door de Nationale ombudsman ontvangen verzoekschrift ter verdere behandeling aan het betrokken bestuursorgaan wordt doorgezonden. Nu de Arbeidsinspectie de brief van de Nationale ombudsman op 11 februari 2003 had ontvangen, had verzoekers' gemachtigde uiterlijk op 25 februari 2003 de ontvangst hiervan dienen te worden bevestigd. Door de ontvangst eerst bij brief van 3 maart 2003 te bevestigen moet de Arbeidsinspectie geacht worden op het punt van de uit het zorgvuldigheidsbeginsel voortvloeiende vereiste van voortvarendheid tekort te zijn geschoten. Hetgeen door de staatssecretaris ter rechtvaardiging van de overschrijding van deze door de Nationale ombudsman ontwikkelde norm voor het verzenden van een ontvangstbevestiging is aangevoerd te weten dat de bijlagen bij de brief van 11 februari 2003 eerst op 19 februari 2003 zijn ontvangen, maakt dit niet anders. Met name gelet op het feit dat het hier de doorzending van een klacht betrof welke reeds op 19 augustus 2002 bij het betrokken bestuursorgaan was ingediend en nadien nogmaals bij brief van 18 november 2002 aan de Arbeidsinspectie was toegezonden en het desondanks nog immer niet tot een afhandeling van de klacht was gekomen, had juist méér dan de nodige voortvarendheid mogen worden verwacht. Los daarvan is niet duidelijk waarom met de

klachtbehandeling en de ontvangstbevestiging is gewacht tot de doorzending van de klacht door de Nationale ombudsman nu de klacht bij brief van 18 november 2002 ook aan de Arbeidsinspectie zelf was toegezonden en vanaf dat moment bij de Arbeidsinspectie bekend was.

De onderzochte gedraging is op dit punt evenmin behoorlijk.

III. Met betrekking tot het voldoen aan het verzoek om toezending van het dossier

1. Verzoekers klagen er tevens over dat eerst na vijf maanden aan een door hun gemachtigde gedaan verzoek om toezending van het dossier is voldaan. Tevens klagen verzoekers erover dat hen voor het uitblijven van de toezending van het dossier over een periode van meer dan vijf maanden in het geheel geen verklaring is gegeven.

2. In zijn reactie gaf de staatssecretaris aan de klacht van verzoekers wat betreft de duur van de behandeling van het door verzoekers gedane verzoek om toezending van het volledige dossier - welk verzoek is aangemerkt als een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur ( WOB) - gegrond te achten nu eerst bij brief van 18 februari 2003 aan dit bij fax van 10 september 2002 gedane verzoek was voldaan en als gevolg hiervan met de afhandeling van het verzoek inderdaad een periode van meer dan vijf maanden gemoeid was geweest. De staatssecretaris kan in dit standpunt worden gevolgd. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Geconcludeerd kan worden dat de toezending van de verzochte stukken niet met deze vereiste voortvarendheid heeft plaatsgevonden.

De onderzochte gedraging op dit punt is in zoverre niet behoorlijk.

3. Dat voor de lange behandelingsduur geen verklaring is gegeven wordt door de staatssecretaris weersproken. Gewezen wordt daarbij op de brieven van 28 oktober 2002 en 19 december 2002 aan de gemachtigde van verzoekers, waarin als verklaring voor de overschrijding van de beslistermijn de bewerkelijkheid van het verzoek is aangegeven. Gelet hierop kan niet gesteld worden dat voor de lange behandelingsduur geen verklaring zou zijn gegeven.

De onderzochte gedraging op dit punt is in zoverre behoorlijk.

IV. Met betrekking tot de termijn waarbinnen verzoekers van de bevindingen van het onderzoek naar hun klacht op de hoogte zijn gesteld

1. Verzoekers klagen er ten slotte over dat zij eerst bij brief van 2 juli 2003 - dus meer dan tien maanden na indiening van hun klacht op 19 augustus 2002 - van de bevindingen van het onderzoek naar hun klacht op de hoogte zijn gesteld.

2. In zijn reactie op dit klachtonderdeel gaf de staatssecretaris aan dat de Arbeidsinspectie ervan uitging dat na de bespreking van 3 september 2002 de klacht was afgedaan om welke reden geen verdere actie was ondernomen. Ook de advocaat van verzoekers had geen contact meer gehad met de Arbeidsinspectie. Eerst door de doorzending op 7 februari 2003 van de brief van verzoekers aan de Nationale ombudsman van 18 november 2002 zou zijn gebleken dat verzoekers zich niet konden verenigen met de behandeling van hun klachtbrief van 19 augustus 2002. Naar de mening van de staatssecretaris is op grond hiervan de klachtafhandeling van de klacht feitelijk pas aangevangen op 10 februari 2003, de datum van ontvangst van de brief van de Nationale ombudsman van 7 februari 2003. Dit neemt niet weg, naar de staatssecretaris stelt, dat de behandelingsduur lang is geweest. Verzoekers zijn echter telkenmale van de overschrijding van de behandelingsduur in kennis gesteld, waartegen mondeling noch schriftelijk bezwaar is gemaakt. Ook had de reactie van de advocaat van verzoekers op de brief van 31 maart 2003 zes weken op zich laten wachten. Naar de mening van de staatssecretaris was de behandeling van de klacht en daarmee ook de duur, mede gezien de complexiteit van dit dossier, niet onbehoorlijk.

3. De staatssecretaris kan in deze zienswijze niet worden gevolgd. Allereerst is onduidelijk op grond waarvan de Arbeidsinspectie zou hebben kunnen concluderen dat met de bespreking van 3 september 2002 de klacht was afgedaan. Gelet op het bepaalde in artikel 9:5 van de Awb (zie Achtergrond, onder 3.) vervalt de verplichting tot verdere behandeling van een klacht (en kan deze daarmee als afgedaan worden beschouwd) indien het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht is tegemoetgekomen. Enig aanknopingspunt voor een zodanige tevredenheid is uit het onderzoek niet gebleken. Los hiervan had het de Arbeidsinspectie in ieder geval na ontvangst van de brief van verzoekers' gemachtigde van 18 november 2002 duidelijk moeten zijn geweest dat van enige tevredenheid aan de kant van verzoekers geen sprake was. Als gevolg hiervan had de Arbeidsinspectie op dat moment tot een (verder) in behandeling nemen van de klacht van verzoekers dienen te besluiten. Niet duidelijk is waarom hiermee vervolgens is gewacht tot de datum van 10 februari 2003. De toezending van een klacht aan de Nationale ombudsman ontslaat het desbetreffende bestuursorgaan immers niet van de verplichting tot (verdere) klachtafhandeling indien dezelfde klacht bij het bestuursorgaan is ingediend doch nog niet is afgehandeld. Reeds om deze reden kan gesteld worden dat de klacht van verzoekers onvoldoende voortvarend en slagvaardig is opgepakt, als gevolg waarvan het onderzoek onnodig lang heeft geduurd en de bevindingen van het onderzoek dientengevolge onnodig lang op zich hebben laten wachten.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

#### D. TEN OVERVLOEDE

De Nationale ombudsman wenst ten overvloede en los van de afzonderlijke klachtonderdelen het volgende op te merken.



Het is een vereiste van nauwkeurigheid dat bestuursorganen secuur dienen te werken hetgeen onder meer inhoudt dat er sprake moet zijn van een deugdelijke verslaglegging c.q. dossiervorming waaruit het handelen van een bestuursorgaan (achteraf) valt te herleiden.

Uit het onderzoek (zie in het bijzonder Bevindingen, onder E.1.) is gebleken dat door de Arbeidsinspectie van de contacten die gedurende de loop van het onderzoek tussen haar, de politie en het openbaar ministerie hebben plaatsgevonden nauwelijks enige schriftelijke vastlegging heeft plaatsgevonden van hetgeen tijdens deze contacten is besproken dan wel is besloten. Door hierin niet te voorzien heeft de Arbeidsinspectie gehandeld in strijd met het vereiste van nauwkeurigheid.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Arbeidsinspectie Bedrijfstakdirectie Bouw (voorheen de Arbeidsinspectie, Regio Noordwest), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is

gegrond ten aanzien van:

het bewaken van de wettelijke verjaringstermijn, de tijdigheid van de ontvangstbevestiging van 3 maart 2003, de termijn waarbinnen aan het verzoek om toezending van het dossier is voldaan en de termijn waarbinnen verzoekers van de bevindingen van het onderzoek naar hun klacht op de hoogte zijn gesteld, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

het niet wijzen op de eigen klachtvoorziening, het informeren van verzoekers over de gang van zaken en de onduidelijkheid van de strekking van de bespreking van 3 september 2003, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

niet gegrond ten aanzien van:

het onvoldoende betrachten van de voortgang van de zaak;

het in een vroeg stadium doorsturen van het ongevallenrapport aan de afdeling Bestuurlijke Boete;

de inhoud van de brief van 6 mei 2002 waar het de weergave van de feitelijke gang van zaken betreft;

het uitblijven van een verklaring omtrent het uitblijven van de toezending van het dossier.

Met instemming is kennisgenomen van het feit dat in overleg met de Coördinatie Commissie Economie van het Openbaar Ministerie en in anticipatie op artikel 5.4.1.5. van

het wetsvoorstel vierde tranche Awb een protocol is opgesteld voor het handelen bij arbeidsongevallen teneinde een herhaling van een soortgelijke situatie in de toekomst te voorkomen.

## Onderzoek

Op 8 juli 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 7 juli 2003, van de heer en mevrouw X te Leiden, ingediend door mr. R. Grandia, advocaat te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Arbeidsinspectie, Regio Noordwest (inmiddels Arbeidsinspectie Bedrijfstakdirectie Bouw; hierna te noemen: de Arbeidsinspectie). Verzoekers hadden zich al eerder, bij brief van hun gemachtigde van 18 november 2002, tot de Nationale ombudsman gewend. Daarbij bleek dat de Arbeidsinspectie de klacht van verzoekers niet volgens de wettelijke voorschriften voor klachtbehandeling had behandeld om welke reden de Arbeidsinspectie is verzocht hiertoe alsnog over te gaan. Naar aanleiding van de brief van verzoekers van 7 juli 2003 werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben alsmede werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Daarnaast werd de minister van Justitie verzocht te reageren op het in de klacht vervatte klachtonderdeel dat verband hield met het feit dat door de Arbeidsinspectie met betrekking tot de voortgang van de zaak en de termijnbewaking was verwezen naar het optreden van de officier van justitie in deze zaak alsmede verzocht een afschrift toe te sturen van de stukken die hierop betrekking hebben.

Vervolgens werd de gemachtigde van verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Deze maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

De gemachtigde van verzoekers bevestigde de ontvangst van het verslag zonder zich over de inhoud van het verslag uit te laten.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De beantwoording van een aan de minister van Justitie nog voorgelegde vraag gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 16 maart 2000 verrichtte de negentienjarige zoon van verzoekers in opdracht van een aannemingsbedrijf werkzaamheden aan het achterhuis van een restaurantpand te Amsterdam. Tijdens het opperen (omhoogtillen) van een kozijn op een daags tevoren opgetrokken (gemetselde) gevelmuur viel deze muur om in de richting van de zoon van verzoekers, waarbij het hem onder meer vanwege het ontbreken van een deugdelijke werkvloer niet mogelijk was tijdig weg te komen.

De zoon van verzoekers is door de omlaag komende brokstukken getroffen en enige uren nadien aan de gevolgen van de opgelopen verwondingen overleden.

2. Naar aanleiding van het ongeval is de Arbeidsinspectie een onderzoek gestart en is op 30 maart 2000 een (eerste) ongevalsrapport opgemaakt. Hierin werd door de inspecteur van de Arbeidsinspectie geconcludeerd dat het ongeval heeft kunnen plaatsvinden doordat er tijdens de ontwerp-fase geen en of onvoldoende aandacht is besteed aan het aanstellen van een coördinator ontwerp-fase in combinatie met het niet inventariseren (onderzoeken) en evalueren van de risico's die voortkwamen uit het ontwerp, met name het achterhuis; er geen of onvoldoende dagelijkse en of toezichthoudende leiding van de uitvoerende partij (werkgever) op het betrokken restauratieproject aanwezig was tijdens de uitvoeringsfase; in combinatie met het feit dat het genoemd metselwerk kon omvallen doordat het onstabiel stond op bestaande, minder dik(breed) metselwerk en een vergane strijk balk en er tevens geen doelmatig stut- of stempelwerk was aangebracht tegen het opgetrokken metselwerk van de voorgevel van het achterhuis; dat er voor de slachtoffers geen veilige vluchtweg aanwezig was door het ontbreken van een veilige en doelmatige werkvloer.

3. Bij brief van 31 oktober 2000 deelde de Arbeidsinspectie verzoekers het volgende mee:

“...Naar aanleiding van uw telefoongesprek medio september 2000 met de heer W. van mijn dienst waarin u vroeg naar de afhandeling van het ongeval op een bouwproject aan de (...) te Amsterdam en waarbij uw zoon betrokken was deel ik u het volgende mede.

Het ongevalsonderzoek is afgerond en vastgelegd in een ongevalsrapport.

Genoemd ongevalsrapport zal in overleg met de wijkteamchef, de heer L. van de regiopolitie (...), worden voorgelegd voor afhandelingsadvies aan de Officier van Justitie, parket Amsterdam.

Zodra ik genoemd advies heb ontvangen zal ik u daarover informeren en voor de afhandeling zorg dragen...”

4. Bij brief van 17 januari 2001 wendde een door verzoekers ingeschakelde schade-expert, die hun belangen behartigde (de heer V.), zich tot de Arbeidsinspectie met het verzoek hem te informeren over het verloop van het ongevalsrapport met het afhandelingsadvies.

5. Bij brief van 19 april 2001 deelde de Arbeidsinspectie de heer V. het volgende mee:

“...In antwoord op uw bovenvermelde brief (brief van 30 maart 2001; N.o.), waarin u mij verzocht om informatie betreffende het ongeval dat op 16 maart 2000 is overkomen aan (verzoekers' zoon; N.o.), wonende te L., een ingehuurd werknemer van aannemersbedrijf M., deel ik u het volgende mede.

Naar aanleiding van het ongeval is door mijn dienst een onderzoek ingesteld. De bevindingen van het onderzoek zijn vastgelegd in een ongevalsrapport onder nummer (...). Dit ongevalsrapport, inclusief bijlagen, is in overleg met de Officier van Justitie op vrijdag 6 april 2001 gezonden aan het Arrondissementsparket te Amsterdam, adres Postbus 84500, 1080 BN Amsterdam. U kunt zich tot de Officier van Justitie wenden voor nadere informatie...”

6. Vervolgens deelde de Arbeidsinspectie bij brief van 6 mei 2002 de heer V. het volgende mee:

“... In aansluiting op de brief van de Arbeidsinspectie regio Noordwest, kenmerk (...) d.d. 10 april 2002 (toezending van het ongevallenboeterapport aan de heer V.; N.o.), inzake het noodlottige arbeidsongeval dat (verzoekers' zoon; N.o.) op 16 maart 2000 is overkomen, deel ik u als vertegenwoordiger van de nabestaanden het volgende mee.

Naar aanleiding van dit arbeidsongeval is door de Officier van Justitie (OvJ) van het Arrondissementsparket Amsterdam aan de Arbeidsinspectie opdracht gegeven een onderzoek in te stellen teneinde te beoordelen of deze zaak strafrechtelijk kon worden afgehandeld. De Arbeidsinspectie heeft hieraan gevolg gegeven en een ongevalsrapportage opgemaakt die vervolgens aan de OvJ ter beoordeling is voorgelegd. Eind 2000 is door het OM besloten de zaak in behandeling te nemen.

Uiteindelijk heeft de OvJ eerst per brief, gedateerd 22 februari 2002, aan de Arbeidsinspectie regio Noordwest kenbaar gemaakt dat was besloten niet tot vervolging over te gaan met het hieraan gekoppelde verzoek te bezien of tot een bestuursrechtelijke afdoening kon worden gekomen. Deze brief werd op 26 februari 2002 door de Arbeidsinspectie ontvangen.

Ook de ouders van het slachtoffer en Bouw- en aannemingsbedrijf M. werden door de OvJ schriftelijk van deze beslissing op de hoogte gesteld.

Vervolgens heeft de betreffende inspecteur van de Arbeidsinspectie een ongevallenboeterapport opgemaakt, kenmerk (...) d.d. 10 april 2002, ten behoeve van

bestuursrechtelijke afhandeling. Dit ongevallenboeterapport is u reeds toegezonden.

Het ongevallenboeterapport is direct bij binnenkomst bij het Centraal Kantoor van de Arbeidsinspectie te Den Haag op 15 april 2002 in behandeling genomen. Echter, gezien de in artikel 41 van de Arbowet gestelde verjaringstermijn van twee jaar, was in deze zaak de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen de dag na 16 maart 2002 vervallen.

Op grond van het bovenstaande heeft de boeteoplegger moeten besluiten tot een beschikking zonder boeteoplegging.

Aan de feitelijk werkgever, Bouw- en aannemingsbedrijf M. (...), is inmiddels een beschikking zonder boeteoplegging verzonden, (...) d.d. 23 april 2002, waarvan u bijgaand een afschrift aantreft.

Ik kan mij voorstellen dat de nabestaanden dit resultaat als zeer onbevredigend ervaren. Indien de nabestaanden van mening zijn dat terzake van dit dodelijk arbeidsongeval een strafrechtelijk onderzoek had moeten worden ingesteld, wijs ik u op de mogelijkheid een klacht in te dienen ex artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (het niet vervolgen van een strafbaar feit) bij het Gerechtshof te Amsterdam, Prinsengracht 436, 1017 KE Amsterdam.

Indien u schriftelijk wenst te reageren, wordt u verzocht het kenmerk en de datum van deze brief te vermelden. U kunt zich ook telefonisch in verbinding stellen met de in de aanhef vermelde contactpersoon.

Een afschrift van deze brief is aan de OvJ, mevrouw W., gezonden...”

7.1. Bij brief van hun gemachtigde van 19 augustus 2002 dienden verzoekers een klacht in bij de Arbeidsinspectie met de volgende inhoud:

“...Hierbij treft u aan mijn concept klachtbrief aan de Nationale ombudsman inzake het handelen c.q. nalaten van de Arbeidsinspectie in deze zaak. De bijlagen acht ik bij u bekend.

Ingevolge artikel 12 lid 2 van de wet Nationale ombudsman dien ik hierbij namens cliënten bij u een klacht in...”

7.2. In de bij deze brief meegezonden concept klachtbrief aan de Nationale ombudsman werd het volgende aangevoerd:

“...Cliënten wensen aan de Nationale ombudsman ter beoordeling voor te leggen het handelen c.q. nalaten door de arbeidsinspectie regio Noordwest (Amsterdam) terzake het ongeval als gevolg waarvan hun 19-jarige zoon (...) het leven heeft verloren.

In het navolgende zal eerst een uiteenzetting volgen van de relevante feiten en omstandigheden (I). Daarna zal ik in concreto het handelen en/of nalaten van de Arbeidsinspectie benoemen dat ter beoordeling wordt voorgelegd (II). Tot slot volgt de conclusie (III).

(...)

#### I. De relevante feiten en omstandigheden

##### De toedracht van het ongeval

Op 16 maart 2000 heeft een dodelijk ongeval plaatsgevonden tijdens bouwwerkzaamheden die werden uitgevoerd in en aan een restauratiepand aan (restauratieadres; N.o.) te Amsterdam. Het werk werd uitgevoerd door (de eenmanszaak Aannemersbedrijf) M., zaakdoende aan (zaaksadres; N.o.).

Het slachtoffer was de 19 jarige (verzoekers' zoon; N.o.), werknemer van het aannemingsbedrijf. Vlak voor het ongeval waren (verzoekers' zoon; N.o.) en G. (een collega) bezig met het opperen (omhoogtillen) van een kozijn voor de voorgevel van het achterhuis. Deze voorgevel (een gemetselde muur) was twee of drie dagen tevoren opgetrokken. Het kozijn werd aangegeven aan twee andere collega's die op een stelling stonden achter de voorgevel. Plots kwam de nieuw-gemetselde muur naar voren vallen in de richting van (verzoekers' zoon; N.o.) en G. Beiden hebben getracht weg te komen doch dit werd bemoeilijkt door het feit dat de vloer waarop zij stonden bestond uit losse balken en voor het overige open was. Het ontbrak daardoor aan een mogelijkheid om (tijdig) weg te komen. Door het omvallen van de muur heeft de balkenlaag, waarop (verzoekers' zoon; N.o.) en G. stonden, het begeven. Beiden zijn daarop door de vloer gevallen/gezakt en, na een val van 2 meter, een verdieping lager terechtgekomen.

(Verzoekers' zoon; N.o.) is vervolgens door de loskomende balken en brokstukken van de muur (en het kozijn) getroffen en korte tijd nadien overleden aan de gevolgen van de opgelopen verwondingen.

##### Het optreden van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft, binnen korte tijd na het ongeval, een ongevalsrapportage opgesteld d.d. 30 maart 2000.

In de ongevalsrapportage is vastgelegd dat tijdens het onderzoek diverse overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet / Arbeidsomstandighedenbesluit zijn geconstateerd (zie i.h.b. vanaf pagina 8). Geconcludeerd werd onder meer dat sprake was van een "slecht georganiseerd bouwproject".

Blijkens de brief d.d. 10 april 2001 heeft de Arbeidsinspectie het Parket Amsterdam (de Officier van Justitie) om bericht verzocht terzake de afhandeling door het Parket. Blijkens de brief d.d. 10 april 2001 is het ongevallenrapport bijgevoegd bij de brief.

Bij brief d.d. 19 april 2001 van de Arbeidsinspectie aan de heer V. (belangenbehartiger van cliënten) laat de Arbeidsinspectie weten dat het ongevallenrapport op 6 april 2001 aan de Officier van Justitie zou zijn gezonden.

Bij brief d.d. 10 april 2002 heeft de Arbeidsinspectie aan de heer V. bericht dat het ongevallenboeterapport is overgedragen aan het Centraal Kantoor van de Arbeidsinspectie voor verdere afhandeling. Tevens is een afschrift van het ongevallenboeterapport d.d. 10 april 2002 bijgevoegd. Blijkens de als bijlage bij het ongevallenrapport opgenomen brief d.d. 14 maart 2002 van de Arbeidsinspectie aan de heer M. (de aannemer) was door de Arbeidsinspectie besloten tot het opleggen van een boete en is de aannemer uitgenodigd om op 20 maart 2002 op het kantoor van de Arbeidsinspectie een verklaring te komen afleggen ten overstaan van inspecteur W.

Blijkens het besluit bij brief d.d. 23 april 2002 is de Arbeidsinspectie overgegaan tot een vaststelling dat de Arbeidsomstandighedenwet is overtreden door aannemer M., echter zonder oplegging van een boete of boetes in verband met overschrijding van de verjaringstermijn van 2 jaren.

Bij brief d.d. 6 mei 2002 heeft de Arbeidsinspectie aan de heer V. bericht dat een ongevallenboeterapport is opgesteld. Het ongevallenboeterapport dateert van 10 april 2002.

Eerst bij deze brief heeft de Arbeidsinspectie aan de heer V. een kopie doen toekomen van het besluit van 23 april 2002 ("wel overtreding, geen boete"). Voorts heeft de Arbeidsinspectie in het kort een schets gegeven van hoe de behandeling van deze zaak is verlopen en hoe het zou zijn gekomen dat de termijn voor boete-oplegging is overschreden. De Arbeidsinspectie wijst in de brief op de mogelijkheid een klacht omtrent niet-vervolg van een strafbaar feit ex. artikel 12 Sv. in te dienen.

## II. Het handelen en nalaten van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie valt een aantal verwijten te maken in verband met haar handelen c.q. nalaten in dezen. Het betreft onder meer (doch niet uitsluitend) de volgende punten. Ik verzoek U evenwel Uw beoordeling van de zaak niet te beperken tot deze punten doch uitdrukkelijk de kwestie in alle opzichten te toetsen.

### Voortgang van de zaak

De Arbeidsinspectie heeft niet, althans onvoldoende, de voortgang van de zaak betracht. Blijkens de correspondentie is vanaf het moment van het opstellen van de

ongevalsrapportage geen, althans nauwelijks enige actie ondernomen voor de duur van ruim een jaar.

Toezending van het ongevalsrapport aan de Officier van Justitie heeft kennelijk eerst één jaar na opstelling van dat rapport plaatsgevonden.

#### Termijnbewaking

De Arbeidsinspectie is belast met de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit. Artikel 41 lid 1 van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat de termijn voor het opleggen van een boete **twee jaar** bedraagt.

De Arbeidsinspectie heeft in deze zaak nagelaten deze wettelijke verjaringstermijn te bewaken.

Het "verweer" in de brief van 6 mei 2002 van de Arbeidsinspectie is bepaald onfatsoenlijk. In de brief wordt - zo niet expliciet dan toch wel impliciet - getracht de "schuld" bij de Officier van Justitie of het Parket te leggen.

Onverlet enige mogelijke nalatigheid van de Officier van Justitie (of het Parket) heeft te gelden dat het de Arbeidsinspectie is die zelf de termijn dient te bewaken in deze zaak nu de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet aan haar is opgedragen en de Arbeidsinspectie deze zaak in behandeling had.

Voorts geldt dat de Arbeidsinspectie kennelijk gedurende de volle twee jaar slechts één maal een brief heeft gezonden aan de Officier van Justitie teneinde omtrent de afwikkeling van de zaak te vernemen.

Blijkens de brief van 6 mei 2002 heeft de Officier van Justitie bij brief d.d. 22 februari 2002 aan de Arbeidsinspectie verzocht te bezien of tot bestuursrechtelijke afdoening kon worden gekomen. Deze brief zou door de Arbeidsinspectie zijn ontvangen op 26 februari 2002. Op dat moment had de Arbeidsinspectie, gezien de verstrijkende termijn, tot onverwijld actie dienen over te gaan. Zulks is nagelaten.

Kort voor het verstrijken van de 2 jaren-termijn heeft de heer V. meerdere malen telefonisch contact gezocht en de arbeidsinspectie uitdrukkelijk gewezen op het aankomende verstrijken van deze termijn van 2 jaren.

Nota bene heeft de Arbeidsinspectie op 14 maart 2002 (twee dagen vóór het verstrijken van de verjaringstermijn) een brief gezonden aan aannemer M. met het verzoek om op 20 maart 2002 (termijn inmiddels verstreken!) te verschijnen voor het afleggen van een verklaring. Nadien is nog een ongevallenboeterapport d.d. 10 april 2002 opgesteld.



Deze brief d.d. 14 maart 2002 is verzonden nadat door de heer V. op ...telefonisch is gemeld aan de heer .... van de Arbeidsinspectie dat de termijn dreigde te verstrijken per 16 maart 2002.

Onheuse afdoening van ontevredenheid en eventuele klachten

De Arbeidsinspectie heeft onzorgvuldig gehandeld door bij brief d.d. 6 mei 2002 de oorzaak van het gebrek aan voortgang en termijnbewaking te leggen bij de Officier van Justitie (het Parket).

In navolging daarvan zijn cliënten ook ten onrechte door de Arbeidsinspectie verwezen naar de klachtprocedure omtrent niet-vervolgving van een strafbaar feit ex. art. 12 Sv.

### III. Conclusie

Ik vertrouw U met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd en van stukken te hebben voorzien om deze zaak te beoordelen. Mocht U op enig punt nadere informatie wensen dan zal ik U op Uw eerste verzoek nader informeren.

Cliënten zijn, meer dan twee jaar na het overlijden van hun zoon (...) nog steeds op zoek naar rechtvaardigheid. (Verzoekers' zoon; N.o.) heeft in een tragisch ongeval en door toedoen van zijn werkgever, aannemer M., het leven verloren. De Officier van Justitie is niet tot vervolging overgegaan en de Arbeidsinspectie heeft, om bovenvermelde redenen, nagelaten de aannemer bestuursrechtelijk te beboeten voor de geconstateerde overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet.

Cliënten zijn van oordeel dat het handelen c.q. nalaten van de Arbeidsinspectie in dezen beoordeeld dient te worden. De Arbeidsinspectie heeft een verantwoordelijke taak met een belangrijke preventieve invloed. Vooral in de bouw komen dagelijks ongevallen voor met (blijvend) ernstig letsel of dodelijke afloop die kunnen worden voorkomen indien de Arbeidsomstandighedenwet wordt nageleefd, het toezicht hierop wordt uitgeoefend en de overtreding ervan wordt bestraft.

Cliënten wensen eraan bij te dragen dat de Arbeidsinspectie zich ten volle bewust wordt en blijft van de taken die op haar rusten en de zware verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan. Cliënten beogen daarmee een bijdrage te leveren aan het voorkomen van ongevallen zoals dat aan hun zoon (...) het leven heeft gekost..."

8. Naar aanleiding van de klacht van verzoekers vond op 3 september 2002 een gesprek plaats tussen verzoekers, hun gemachtigden en de Arbeidsinspectie. De uitkomst van dit gesprek was voor verzoekers aanleiding zich bij brief van 18 november 2002 tot de Nationale ombudsman te wenden. De inhoud van deze brief was vrijwel identiek aan de inhoud van de concept klachtbrief aan de Nationale ombudsman van 19 augustus 2002 welke bij de brief van verzoekers' gemachtigde van 19 augustus 2002 aan de

Arbeidsinspectie was meegezonden. Daarnaast werd in de brief van 18 november 2002 aan de Nationale ombudsman melding gemaakt van het uitblijven van toezending van het volledige dossier aan verzoekers, ondanks het reeds op 10 september 2002 hiertoe gedane verzoek. Aangezien het de Nationale ombudsman bleek dat de Arbeidsinspectie de klacht van verzoekers niet volgens de wettelijke voorschriften voor klachtbehandeling had behandeld werd de Arbeidsinspectie bij brief van 7 februari 2003 verzocht hiertoe alsnog over te gaan.

9. In het kader van de hierop volgende klachtafhandeling zijn op 9 en 10 april 2003 hoorzittingen gehouden. Hierbij zijn de heer B., plv. Algemeen Directeur Arbeidsinspectie, mevrouw M., hoofd van de afdeling Bestuurlijke Boete, mevrouw D., senior juridisch medewerkster van de afdeling Juridische Zaken Arbeidsinspectie en de heer W., Inspecteur Arbeidsinspectie gehoord. In de daarvan opgemaakte samenvattende verslagen stond onder meer het volgende vermeld:

Ad. 1) onvoldoende voortgang in het opstellen van het ongevallenrapport

De heer W. deelt mee dat hij op 16 maart 2000, kort na de melding van het ongeval, ter plaatse was. Op dat moment waren al twee rechercheurs van de politie aanwezig.

Hij heeft een ongevalsonderzoek uitgevoerd en getuigen gehoord, met name de aannemer, de heer M., en diens werknemers. Dit horen vond plaats in het politiebureau.

Daarna is hij naar de bouwplaats teruggegaan en heeft hij het werk stilgelegd, omdat hij op het bouwwerk nog andere tekortkomingen constateerde, los van de omstandigheden die tot het ongeval hadden geleid.

Op 17 maart 2000 is de heer W. naar de bouwplaats teruggekeerd om nog aanvullende foto's te maken. Op 21 maart 2000 heeft hij, in aanwezigheid van de aannemer, de opdrachtgever en de architect gehoord. Op 30 maart 2000 had hij het eerste concept-ongevalsrapport gereed, gebaseerd op de in de periode van 16 tot 21 maart 2000 verzamelde informatie. Dit concept-ongevalsrapport heeft de heer W. begin mei aan de heer L., plaatsvervangend wijkteamchef van het Bureau Prinsengracht te Amsterdam, overhandigd.

De heer W. heeft verklaard dat hij van oordeel was dat niet alleen de aannemer maar ook de opdrachtgever en ontwerper zouden moeten worden aangesproken, gelet op de door hem geconstateerde fouten in de ontwerp- en voorbereidingsfase van het werk. Aangezien de Arbowet te weinig aanknopingspunten biedt om dit via bestuursrechtelijke handhaving te doen, is begin mei 2000 in overleg met de heer L. besloten om het strafrechtelijke traject in te gaan. De heer L. zou daartoe het ongevalsrapport van 30 maart 2000 bestuderen en aan de Officier van Justitie voorleggen.

Op 19 juni 2000 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de heer W., de heer O. (Officier van Justitie) en de heer L. De OvJ verklaarde tot vervolging te willen overgaan. Doelstelling was om overtreding van artikel 307 WvS ten laste te leggen aan de aannemer, de opdrachtgever en de ontwerper.

De Arbeidsinspectie zou ten behoeve van de bewijsvoering een (technisch) ongevalsrapport leveren waarin de geconstateerde tekortkomingen zijn vermeld. Het door de heer W. opgestelde concept-ongevalsrapport van 30 maart 2000 was op dat moment echter ontoereikend om als bijlage bij het proces-verbaal te worden gevoegd.

Naar aanleiding van door de OvJ gestelde schriftelijke en mondelinge vragen heeft in het verdere verloop van het jaar 2000 verscheidene malen overleg plaatsgevonden met als doel het ongevalsrapport zo te completeren dat de bewijsvoering mede hierop gestoeld kon worden. Het ging daarbij met name om een verduidelijking van de verantwoordelijkheden van de diverse partijen in het licht van wat op 16 maart 2000 fout was gegaan. Zo werd bijvoorbeeld ook de rol van Bouw- & Woningtoezicht hierbij bekeken.

De heer W. heeft ten behoeve van het completeren van het ongevalsrapport diverse personen moeten horen. Sommige personen zijn door hem meer dan twee keer gehoord in verband met steeds nieuwe, aanvullende vragen van de OvJ.

Op 16 november 2000 heeft hij het ongevalsrapport definitief afgerond en met een begeleidende brief aan de OvJ aangeboden.

Naar aanleiding van dit definitieve ongevalsrapport stelde de OvJ toch weer aanvullende vragen. Om die vragen te beantwoorden moest de heer W. opnieuw personen gaan horen. Uiteindelijk heeft op 16 maart 2001 de afsluitende bespreking over het ongevalsrapport plaatsgevonden.

Het definitieve rapport is vervolgens op 10 april 2001 aan de OvJ aangeboden. De heer W. merkt dan ook op dat het niet zo is dat, gelet op alle inspanningen van de Arbeidsinspectie in de periode tot april 2001, de Arbeidsinspectie onvoldoende voortgang heeft betracht en eveneens dat het niet zo was dat pas na een jaar na het opstellen van het ongevalsrapport, dit rapport is doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie.

In de periode tussen juni 2000 en april 2001 heeft de heer W. contact gehad met de heer (een van beide verzoekers; N.o.) en diens vertegenwoordigers, de heer V. en mw. Wi. In die contacten heeft de heer W. de stand van zaken van dat moment meegedeeld en telkens verwezen naar de OvJ, voorzover de belanghebbenden en hun vertegenwoordigers nadere informatie over het strafrechtelijke onderzoek wensten.

Tussen 10 april 2001 en eind 2001 heeft de heer W. over deze zaak regelmatig contact gehad met de heer L. van het bureau (...) te Amsterdam. In juli 2001 heeft de heer W. telefonisch contact gehad met de nieuwe OvJ, mw. W. Zowel mw. W., in juli 2001, als de

heer L. in de regelmatige contacten tussen 10 april 2001 en eind 2001, gaven aan dat de zaak daadwerkelijk strafrechtelijk opgepakt zou worden. De toenmalige OvJ, de heer O., had in april 2000 al aangegeven dat hij de behandeling van deze zaak zou overnemen op basis van het Wetboek van Strafrecht. Handhaving op basis van de Arbowet was daarmee niet meer de orde. Zijn opvolgster, mw. W., heeft in 2001 niet aangegeven dat er geen strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden.

Op 22 februari 2002 kreeg de heer W. van mw. W. telefonisch te horen dat het OM niet tot vervolging zou overgaan. De OvJ zag geen kans om voldoende bewijslast te leveren waarmee de rechter zou kunnen worden overtuigd. De heer W. was hierover zeer verbaasd en teleurgesteld, mede gelet op het feit dat hij veel tijd en energie in deze zaak had gestoken. Hij heeft mw. W. daarom om een schriftelijke bevestiging gevraagd. De schriftelijke bevestiging heeft de heer W. op 26 februari 2002 ontvangen. In de brief stelde mw. W. voor om alsnog tot bestuursrechtelijke handhaving van artikel 32 Arbowet over te gaan.

(...)

Aangezien mw. W. in haar brief had geopperd dat enige vorm van aanzegging van de boete voldoende zou zijn om de verjaringstermijn te stuiten, heeft de heer W. toch besloten om zo snel mogelijk een boeterapport op te stellen en de werkgever in dat kader te gaan horen. Uit contacten met de vrouw van de werkgever bleek echter dat de werkgever tot 16 maart 2002 wegens vakantie buiten het land verbleef en op zijn verblijfplaats niet telefonisch bereikbaar was. De heer W. heeft de werkgever daarom per aangetekende brief van 14 maart 2002 meegedeeld dat naar aanleiding van het ongeval van 16 maart 2000 een boeterapport zou worden opgemaakt.

De heer W. heeft de werkgever, de heer M. vervolgens op 20 maart 2002 de boete mondeling aangezegd en hem bij die gelegenheid gehoord. Vervolgens heeft hij het boeterapport gecompleteerd en dit op 10 april 2002 aan de afdeling Bestuurlijke Boete gezonden. Deze afdeling heeft daarna op 23 april 2002 aan de heer M. de boetebeschikking toegezonden, waarin geen boete is opgelegd.

Desgevraagd deelt de heer W. nog mede dat hij in de periode vóór 22 februari 2001 geen contact heeft gezocht met de OvJ. De heer W. had - op basis van de hem eerder gedane mededelingen - immers geen reden om te twijfelen aan de voorzetting van het strafrechtelijke traject door de OvJ..."

en

"Ad 2) tekortschieten in het bewaken van de verjaringstermijn

Mw. M. deelt mee dat nadat bij de Arbeidsinspectie, regio Noordwest, op 26 februari 2002 de brief van de Officier van Justitie was ontvangen waarin deze meedeelde van

strafrechtelijke vervolging af te zien, de Arbeidsinspectie, regio Noordwest, contact heeft opgenomen met de afdeling Bestuurlijke Boete van kantoor Den Haag. Namens deze afdeling is op dat moment aan de Arbeidsinspectie, regio Noordwest, meegedeeld dat, voordat een bestuurlijke boete kon worden opgelegd, eerst nog een boeterapport zou moeten worden opgesteld. Vanaf de ontvangst van dit rapport door de afdeling tot het uitgaan van de boetebeschikking zouden dan nog minstens 16 tot 17 werkdagen nodig zijn. Daarom was het niet meer mogelijk om de boetebeschikking vóór het verstrijken van de verjaringstermijn, op 16 maart 2002, te laten uitgaan. De Arbeidsinspectie, regio Noordwest, heeft vervolgens toch een boeterapport opgesteld. Dit rapport is op 10 april 2002 door de afdeling Bestuurlijke Boete ontvangen en met voorrang behandeld, zoals dat met rapporten die een dodelijk ongeval betreffen, altijd gebeurt. Na overleg met de afdeling Juridische Zaken is de beschikking zonder boeteoplegging zo spoedig mogelijk daarna uitgegaan.

Op de vraag van de voorzitter of het boeterapport gelijk is aan het eerder opgestelde ongevalsrapport, antwoordt mw. M. ontkennend.

Het aanvankelijk opgestelde ongevalsrapport bevatte gegevens omtrent de toedracht van het ongeval en was bedoeld als bijlage bij het proces-verbaal in het kader van de voorgenomen strafrechtelijke vervolging door Justitie. Het ongevalsrapport had een andere status en kon niet worden gebruikt voor de bestuursrechtelijke handhaving. Alvorens op basis van dit rapport tot bestuursrechtelijke handhaving kon worden overgegaan, moest dit rapport eerst worden omgezet in een boeterapport, dat als basis dient voor een bestuursrechtelijk traject.

Dit in verband met het feit dat de inspecteur aan de werkgever het boeterapport moet aanzeggen en de werkgever daarbij in de gelegenheid moet stellen om een verklaring af te leggen. Deze aanzegging en de eventuele verklaring van de werkgever dienen in het boeterapport te worden opgenomen. De inspecteur moet het volledige boeterapport daarna aan de afdeling Bestuurlijke Boete toezenden. Conform de geldende procedure dient de afdeling Bestuurlijke Boete vervolgens het boeterapport inhoudelijk te toetsen waarna de werkgever een kennisgeving wordt toegezonden waarin het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete is vermeld en de werkgever in de gelegenheid wordt gesteld om binnen 14 dagen mondeling of schriftelijk op de kennisgeving te reageren. Pas na het verstrijken van die termijn kan de boete door middel van een daartoe strekkende beschikking worden opgelegd.

In dit geval kwam de mededeling van Justitie dat niet tot strafrechtelijke vervolging zou worden overgegaan, op een zodanig tijdstip dat het niet meer mogelijk was de hierboven geschetste procedure vóór het verstrijken van de verjaringstermijn, op 16 maart 2002, met een boetebeschikking af te ronden.

Het mondeling aanzeggen van het voornemen tot oplegging van de boete door de inspecteur aan de werkgever kon in dit geval niet eerder dan op 20 maart 2002 als gevolg van afwezigheid van de werkgever wegens vakantie.

De inspecteur heeft de werkgever na het verstrijken van de verjaringstermijn de boete aangezegd en gehoord. De verklaring van de werkgever is in het boeterapport opgenomen en het complete boeterapport is op 10 april 2002 door de afdeling Bestuurlijke Boete ontvangen.

De heer B. wijst erop dat ook in het geval de aanzegging van de boete, het horen van de werkgever en het opstellen van het ongevallenboeterapport wel onmiddellijk na ontvangst op 26 februari 2002 van de brief van Justitie van 22 februari 2002, hadden kunnen plaatsvinden, de nog beschikbare termijn tot het tijdstip van verjaring toch te kort zou zijn geweest om nog vóór het verstrijken van die termijn de boetebeschikking aan de werkgever uit te brengen, omdat de werkgever gedurende 14 dagen na het verzenden van de boetekennisgeving in de gelegenheid moet worden gesteld om zijn zienswijze te geven voordat de boete door middel van een beschikking daadwerkelijk kan worden opgelegd.

Mw. M. wijst erop dat, gelet op artikel 41 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Officier van Justitie in haar brief van 22 februari 2002 er ten onrechte van uitgaat dat alleen het aanzeggen van de boete voldoende is om de verjaringstermijn te stuiten.

Op de vraag van de voorzitter of is overwogen om, ondanks dat niet aan alle formele eisen was voldaan, toch vóór het verstrijken van de verjaringstermijn een bestuurlijke boete op te leggen en eventuele daaraan klevende gebreken in de bezwaarprocedure te herstellen, antwoordt mw. D. dat dit wel is overwogen maar dat hiervan is afgezien. Gelet op het punitieve karakter van de bestuurlijke boete is het opleggen van een dergelijke boete omgeven met processuele waarborgen waarmee de rechten van de belanghebbende worden beschermd. Zij wijst in dit verband op artikel 6 EVRM. Het opleggen van een boete zonder dat de werkgever hierop zou kunnen reageren, zou in dit geval daarmee in strijd zijn geweest.

Op de vraag van de voorzitter of de Arbeidsinspectie naar aanleiding van dit geval stappen heeft ondernomen om dit in het vervolg te voorkomen, antwoordt mw. D. dat ten aanzien van dit specifieke geval bespreking van de gang van zaken heeft plaatsgevonden in het reguliere overleg tussen OM (Coördinatie Commissie Economie (CCE)) en SZW, waarop het handelen van het OM in deze zaak onder de aandacht is gebracht bij Procureur-Generaal S. Voorts is in overleg met de CCE en in anticipatie op artikel 5.4.1.5 van het voorontwerp vierde tranche Awb een protocol opgesteld voor het handelen bij arbeidsongevallen, waarin kort samengevat is neergelegd dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen herleeft, zodra een zaak bij het OM is aangebracht en het OM niet binnen 13 weken reageert. De AI bewaakt op deze wijze de termijnen alsmede haar mogelijkheden om haar sanctioneringsbevoegdheden te effectueren. Het protocol is

bij de parketten neergelegd en wordt reeds facultatief toegepast in afwachting van de formele vaststelling door het college van PG's.

Mw. M. deelt mee dat het voortouw in de vervolging in dit geval vanaf het begin bij Justitie lag. De Arbeidsinspectie heeft in zo'n situatie geen bevoegdheden om de procedure bij het OM te bespoedigen. De Arbeidsinspectie heeft wel bij Justitie geïnformeerd naar de voortgang in het strafrechtelijke traject. Telkens deelde het OM mee dat tot vervolging zou worden overgegaan. De AI had geen reden om aan deze mededelingen van het OM te twifelen. Het niet meer kunnen opleggen van een bestuurlijke boete is het gevolg geweest van de zeer late omslag van het OM. Deze omslag was niet voorzienbaar voor de AI. De termijnbewaking had er niet tot geleid dat wel tijdig een bestuurlijke boete had kunnen worden opgelegd..."

10. Bij brief van 12 mei 2003 heeft de gemachtigde van verzoekers hierop als volgt gereageerd:

"...Weergave van de inhoud van de klacht

De wijze waarop in de verslagen de klacht is weergegeven is niet volledig. Ik verwijs naar de brief d.d. 18 november 2002 aan de Nationale Ombudsman (alsmede de voorgaande conceptversie van die brief zoals toegezonden aan de Arbeidsinspectie d.d. 19 augustus 2002). In het bijzonder vraag ik Uw aandacht voor de volgende zinsnede in de klachtbrief:

"De Arbeidsinspectie heeft nagelaten binnen de daartoe gestelde termijn het ongevalsrapport tijdig te doen toekomen aan het Boetebureau teneinde tijdig een boeterapport te laten opstellen."

Dit verwijt maakt integraal deel uit van de klacht en blijkt niet uit de weergave van de klacht in de verslagen van de hoorzittingen en is voorts kennelijk geen onderdeel geweest van de behandeling van de klacht bij het horen van de betrokkenen nu over dit aspect met geen woord wordt gerept.

Ik verzoek U dan ook U te beraden of de klacht tot op heden voldoende is onderzocht.

Eerdere mondelinge klachtbehandeling door de Arbeidsinspectie

Naar aanleiding van de in concept aan de Arbeidsinspectie toegezonden brief aan de Ombudsman heeft op uitnodiging van de Arbeidsinspectie op 3 september 2002 een bespreking plaatsgevonden. Hierbij zijn aanwezig geweest de heer P. en de heer W. (de inspecteur; N.o.) van de Arbeidsinspectie enerzijds en (verzoekers; N.o.), de heer V. en ondergetekende anderszijds.

Deze bespreking heeft plaatsgevonden ter bespreking van de klacht van (verzoekers; N.o.) omtrent het optreden van de Arbeidsinspectie. Een schriftelijk verslag van die bespreking

is door de Arbeidsinspectie niet opgesteld, althans niet toegezonden. De bespreking heeft geenszins de gronden van de klacht weggenomen.

Nu (verzoekers; N.o.) reeds de moeite hebben genomen een mondelinge toelichting te geven op hun klacht, wensen zij niet nogmaals mondeling deze klacht toe te lichten doch te volstaan met het onderhavige commentaar op de toegezonden verslagen van de hoorzittingen.

Met betrekking tot het verslag van de hoorzitting van 10 april 2003

Ter gelegenheid van de bespreking d.d. 3 september 2002 heeft de heer W. medegedeeld dat het de regel is dat een ongevallenrapport binnen een bepaalde korte periode/termijn na het ongeval dient te worden doorgezonden aan het Centraal Kantoor (het Boetebureau) ten behoeve van het opstellen van een boeterapport. Verder heeft de heer W. bij die gelegenheid aangegeven dat dit in dit geval niet was gebeurd (en evenmin schriftelijk aan belanghebbenden is gemotiveerd waarom dit niet is gebeurd, zulks in zijn visie ten onrechte).

Opgemerkt wordt dat de heer W. in de visie van (verzoekers; N.o.) ten onrechte het voornoemde niet heeft herhaald (verklaard) ter hoorzitting van U.

De grondslag van de verplichting tot doorzending kan men vinden in artikel 36 van de Arbeidsomstandighedenwet: een boeterapport dient "zo *spoedig mogelijk*" te worden opgesteld. Dat had in dit geval reeds in maart 2000 (naar aanleiding van de 1e versie van het ongevallenrapport) kunnen en dienen te geschieden. De nalatigheid ligt in casu in het kennelijk niet doorsturen van het ongevallenrapport naar het Centraal Kantoor t.b.v. het opstellen van een boeterapport.

Met betrekking tot hetgeen overigens is verklaard door de heer W. wordt opgemerkt dat belanghebbenden (verzoekers; N.o.) niet of onvoldoende op de hoogte zijn gesteld van de gang van zaken. Omtrent het nader onderzoek naar de verantwoordelijkheid van andere partijen is hen niets bekend gemaakt door de Arbeidsinspectie (omtrent nadere vragen van de Officier van Justitie is hen evenmin bericht).

Met betrekking tot het verslag van de hoorzitting van 9 april 2003

(Verzoekers; N.o.) kunnen zich niet verenigen met de wijze waarop door mevrouw M. en de heer B. meningen naar voren worden gebracht. Het betreft thans onderzoek van de feiten.

Een voornaam aspect van de klacht is dat de Arbeidsinspectie heeft nagelaten onverwijld een Boeterapport op te stellen (althans het ongevallenrapport door te sturen aan het Centraal Kantoor ten behoeve van het opstellen van een boeterapport). Dit punt wordt door de personen die verklaringen hebben afgelegd ten onrechte niet aan de orde gesteld in



hun verklaringen.

Indien een boeterapport (tijdig) opgesteld zou zijn geweest, dan had, vanaf het moment van het bericht van de Officier van Justitie d.d. 22 februari 2002 (beslissing tot niet-vervolgung), nog tijdig een boete kunnen zijn opgelegd.

Terzake de brief d.d. 6 mei 2002 wordt opgemerkt dat de Arbeidsinspectie heeft verwezen naar het OM en de mogelijkheid een klacht omtrent niet-vervolgung bij het OM in te dienen. Het is bepaald onkies in het licht van de verantwoordelijkheden en taken van de Arbeidsinspectie in deze zaak, (verzoekers; N.o.) naar het OM door te verwijzen. Ongeacht of sprake is van laakbaar handelen van de Arbeidsinspectie had tenminste gewezen kunnen worden op de mogelijkheid van een klacht omtrent het functioneren van de Arbeidsinspectie...”

11. Vervolgens is bij brief van 2 juli 2003 door de Arbeidsinspectie op de klacht van verzoekers van 19 augustus 2002 beslist. Hierbij werd verzoekers' gemachtigde het volgende meegedeeld:

“...U heeft op 19 augustus 2002 namens (verzoekers; N.o.) (hierna: klagers) een klacht ingediend bij de Arbeidsinspectie over de gedragingen van de Arbeidsinspectie na het ongeval van klagers zoon op 16 maart 2000 waarbij hij om het leven is gekomen. Deze klacht is door de Arbeidsinspectie niet afgehandeld conform de vereisten in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). U heeft daarom op 19 november 2002 (bedoeld is 18 november 2002; N.o.) een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft de klacht vervolgens op 7 februari 2003 doorgeleid naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met het verzoek om de klacht alsnog volgens de regels van hoofdstuk 9 van de Awb te behandelen.

Bij brief van 3 maart 2003 is u de ontvangst van de klacht bevestigd en is u medegedeeld dat de klacht in behandeling is genomen. Bij brief van 25 maart 2003 is u medegedeeld dat de termijn waarbinnen een beslissing op uw klacht diende te worden genomen, niet werd gehaald en werd deze termijn verdaagd tot 22 april 2003. Bij brief van 15 april 2003 is u medegedeeld dat werd voorzien dat de termijn als bedoeld in de brief van 25 maart 2003 niet zou worden gehaald en dat de behandeling van de klacht nog enige tijd in beslag zou nemen. Vervolgens is u bij brief van 27 mei 2003 medegedeeld dat u de klachtafdoeningsbrief binnen vier weken kon verwachten. Hieronder treft u de afdoening van de klacht aan.

De klacht

De klacht zoals geformuleerd in de brief van 18 november 2002 ziet met name op drie punten. Deze punten betreffen (samengevat) het volgende:

1. De Arbeidsinspectie heeft niet, althans onvoldoende, de voortgang van de zaak betracht. Blijkens de correspondentie is vanaf het opstellen van de ongevalsrapportage geen, althans nauwelijks enige, actie ondernomen voor de duur van ruim een jaar. Toezending van het ongevalsrapport aan de officier van justitie (ovj) heeft kennelijk eerst een jaar na opstelling van dat rapport plaatsgevonden.
2. De Arbeidsinspectie heeft nagelaten de wettelijke verjaringstermijn van artikel 41 lid 1. van de Arbeidsomstandighedenwet te bewaken. Voorts heeft de Arbeidsinspectie nagelaten binnen de daartoe gestelde termijn het ongevalsrapport tijdig te doen toekomen aan de afdeling bestuurlijke Boete teneinde tijdig een boeterapport te laten opstellen.
3. De Arbeidsinspectie heeft onzorgvuldig gehandeld door bij brief van 6 mei 2002 de oorzaak voor het gebrek aan voortgang en termijnbewaking te leggen bij de ovj en door klagers ten onrechte te verwijzen naar de klachtprocedure omtrent niet-vervolgving van een strafbaar feit ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering.

#### Hoorzitting

Gelet op het bepaalde in artikel 9:10, eerste lid, van de Awb, heb ik u bij brief van 31 maart 2003 verzocht mede te delen of u gebruik wenst te maken van de gelegenheid om de klacht tijdens een hoorzitting nader toe te lichten. Bij brief van 12 mei 2003 heeft u medegedeeld dat klagers geen gebruik wensen te maken van deze gelegenheid. Op 9 en 10 april 2003 hebben hoorzittingen plaatsgevonden met medewerkers van de Arbeidsinspectie op wie de klacht betrekking heeft. De verslagen van deze hoorzittingen zijn u op 23 april 2003 toegezonden. Bij brief van 12 mei 2003 heeft u op de inhoud van de verslagen gereageerd.

#### Beschrijving feitelijke gang van zaken

Op 16 maart 2000 vond het arbeidsongeval plaats waarbij de zoon van klagers om het leven is gekomen. De inspecteur van de Arbeidsinspectie (hierna: inspecteur) was ongeveer een uur na het ongeval ter plaatse en heeft op dat moment het onderzoek naar het arbeidsongeval gestart. Dit onderzoek resulteerde op 30 maart 2000 in een eerste (concept-)ongevalsrapport. Na vervolgonderzoek is een nader (concept-) ongevalsrapport op 3 mei 2000 overgedragen aan de politie. Na bestudering van dit nadere (concept-)ongevalsrapport hebben de inspecteur en de heer L. van de politie geconcludeerd om over te gaan tot strafrechtelijke afdoening. De heer L. zou hiertoe contact opnemen met de ovj en afgesproken werd dat de heer L. voor het proces-verbaal zou zorgdragen en de inspecteur voor het definitieve ongevalsrapport, dat aan het proces-verbaal ten grondslag zou worden gelegd. Op 19 mei 2000 heeft vervolgens overleg plaatsgevonden tussen de ovj, de heer L. en de inspecteur over de inhoud van het (concept-)ongevalsrapport.

In de periode tussen 19 mei 2000 en 10 april 2001 heeft een aantal besprekingen plaatsgevonden tussen de ovj, de heer L. en de inspecteur. Deze gesprekken betroffen de inhoud van het ongevalsrapport, dat geschikt gemaakt diende te worden om als basis voor het proces-verbaal te kunnen dienen. In verband met dit laatste diende de inspecteur op verzoek van de ovj nadere informatie te vergaren, veelal door middel van het horen van getuigen. Voor een precieze chronologische opsomming van de besprekingen en nadere onderzoeken van de inspecteur verwijs ik u naar bijlage 1.

Op 10 april 2001 is het definitieve ongevalsrapport met daarin opgenomen alle door de ovj gewenste informatie, aangeboden aan de ovj. Op dat moment is de volledige verantwoordelijkheid voor de (voortgang van de) strafrechtelijke afdoening overgegaan op de ovj en is de inhoudelijke bemoeienis van de inspecteur bij deze zaak beëindigd.

Tussen 10 april 2001 en eind 2001 heeft de inspecteur éénmaal contact gehad met de ovj en meerdere malen met de heer L. Keer op keer werd in deze contacten van hun kant bevestigd dat tot strafrechtelijke afdoening zou worden overgegaan. Gelet op deze mededelingen en de grote hoeveelheid werk die door de ovj, de heer L. en niet in de laatste plaats de inspecteur zelf al ten behoeve van deze zaak was verricht, vertrouwde de inspecteur op deze mededelingen.

In de periode van 16 maart 2000 tot eind 2001 is er tevens diverse malen contact geweest tussen de inspecteur en (vertegenwoordigers van) klagers, in juli 2000 heeft de inspecteur klagers telefonisch medegedeeld dat het onderzoek nog liep en de afhandeling ervan nog niet bekend was. Op 15 september 2000 heeft de inspecteur klagers telefonisch medegedeeld dat de zaak door de ovj zou worden overgenomen en dat de Arbeidsinspectie een ongevalsrapport zou opmaken dat als bijlage zou dienen voor het door de politie op te stellen proces-verbaal. Tegelijkertijd is klagers medegedeeld dat zij voor de verdere afhandeling van deze zaak informatie dienden in te winnen bij de ovj. Op 31 oktober 2000 heeft de inspecteur klagers schriftelijk medegedeeld dat het ongevalsrapport aan de ovj was overgedragen. Naar aanleiding van een brief van 19 december 2000 van een vertegenwoordiger van klagers heeft de inspecteur de betreffende vertegenwoordiger (mevrouw K.) telefonisch medegedeeld dat een kopie van het ongevalsrapport bij de ovj opgevraagd diende te worden. Op 5 april 2001 heeft telefonisch contact plaatsgevonden met de gemachtigde van klagers over het ongevalsrapport. Op 19 april 2001 heeft de inspecteur de gemachtigde van klagers schriftelijk medegedeeld dat het definitieve ongevalsrapport is toegezonden aan de ovj en dat het ongevalsrapport daar ook opgevraagd kan worden.

Vervolgens heeft de ovj op 21 februari 2002 de inspecteur meegedeeld dat de zaak bij nader inzien niet strafrechtelijk zou worden afgedaan. De inspecteur verzocht de ovj vervolgens om deze mededeling, gelet op de importantie ervan, schriftelijk aan hem mede te delen. Op 26 februari 2002 werd deze schriftelijke mededeling ontvangen. In de week hierop volgend heeft de inspecteur overleg gevoerd met onder andere de afdeling

Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie over de ontstane situatie en het alsnog opmaken van een boeterapport. Als gevolg van het niet strafrechtelijk afdoen diende de inspecteur het ongevalsrapport tot een boeterapport om te bouwen. Hiervoor was vereist dat de inspecteur de te beboeten werkgever het boeterapport zou aanzeggen en hem in de gelegenheid diende te stellen om een verklaring af te leggen, die vervolgens in het boeterapport diende te worden opgenomen. De inspecteur heeft daarom contact gezocht met de werkgever. Uit contacten met de vrouw van de werkgever bleek de inspecteur dat de werkgever tot 16 maart 2002 wegens vakantie in het buitenland verbleef en dat hij op zijn verblijfplaats telefonisch niet bereikbaar was. Omdat de inspecteur -mede naar aanleiding van een mededeling van de ovj- in de veronderstelling verkeerde dat enige vorm van aanzegging voldoende zou zijn om de verjaringstermijn van 2 jaar te stuiten, heeft hij op 14 maart 2002 de werkgever per aangetekende brief laten weten dat naar aanleiding van het ongeval van 16 maart 2000 een boeterapport zou worden opgemaakt. Op 20 maart 2002 heeft uiteindelijk de mondelinge aanzegging van het boeterapport plaatsgevonden en vervolgens is de verklaring van de werkgever in het boeterapport opgenomen. Het complete boeterapport is direct daarna aan de afdeling Bestuurlijke Boete toegezonden. De afdeling Bestuurlijk Boete heeft vervolgens op 23 april 2002 de beschikking zonder boeteoplegging aan de werkgever doen uitgaan.

#### Beoordeling van de klacht

Hieronder volgt de beoordeling van de klacht aan de hand van de drie punten zoals hierboven geformuleerd.

Ad 1. Ten aanzien van de klacht dat de Arbeidsinspectie onvoldoende voortgang heeft betracht merk ik het volgende op. Ter onderbouwing van deze klacht wordt door klagers in de (concept-)brief van 7 augustus 2002 aangevoerd dat -blijkens de correspondentie- vanaf het moment van het opstellen van het ongevalsrapport geen, althans nauwelijks enige actie is ondernomen voor de duur van ruim een jaar. Toezending van het ongevalsrapport aan de ovj heeft volgens klagers kennelijk pas 1 jaar na opstelling van dat rapport plaatsgevonden. In het aanvullend schrijven van klagers van 12 mei 2003 wordt ter onderbouwing van dit onderdeel van de klacht tevens aangevoerd dat het ongevalsrapport eerder had moeten worden opgesteld en dat dit ongevalsrapport ook binnen een kortere termijn aan de afdeling Bestuurlijke Boete had moeten worden toegezonden. Ook wordt gesteld dat klagers niet door de inspecteur zijn geïnformeerd over het onderzoek naar de verantwoordelijkheid van andere partijen en over de nadere vragen van de ovj.

Hierboven heb ik de gang van zaken betreffende de totstandkoming van het ongevalsrapport uiteengezet. Hieruit blijkt dat een eerste concept van het ongevalsrapport op 30 maart 2000 is opgesteld en dat het ongevalsrapport uiteindelijk op 10 april 2001 definitief is afgerond. In de tussenliggende periode is, gelet op bovenstaand overzicht en het overzicht dat is opgenomen in bijlage 1, maandelijks aan de totstandkoming van het ongevalsrapport gewerkt. Nadat het (concept-)ongevalsrapport op 3 mei 2000 is

overgedragen aan de politie, en in ieder geval na de bespreking tussen de heer L., de ovj en de inspecteur op 19 juni 2000, is de regie van de afdoening van deze zaak overgegaan van de Arbeidsinspectie naar de politie en de ovj. De ovj was verantwoordelijk voor de strafrechtelijke afdoening. Vervolgens heeft de inspecteur telkenmale op verzoek van de ovj het ongevalsrapport aangevuld.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat de stelling dat er sinds 30 maart 2000 gedurende een periode van ruim een jaar geen of nauwelijks enige actie is ondernomen niet juist is. In dat verband verwijs ik ook nog naar de brief van 31 oktober 2000 aan klagers over de toezending van het ongevalsrapport aan de ovj.

Daarnaast kom ik tot de conclusie dat ook de stelling dat de overdracht van het ongevalsrapport aan de ovj pas na een jaar zou hebben plaatsgevonden, onjuist is. Het eerste concept van het ongevalsrapport is namelijk op 3 mei 2000 aan de heer L. van de politie overgedragen, die het op zijn beurt en in ieder geval voor 19 juni 2000 heeft overgedragen aan de ovj.

Met betrekking tot de stelling dat het ongevalsrapport eerder opgesteld en eerder verzonden had moeten worden aan de afdeling Bestuurlijke Boete merk ik het volgende op. In artikel 36, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet) is onder meer bepaald dat indien de inspecteur vaststelt dat een beboetbaar feit is gepleegd, hij zo spoedig mogelijk een rapport opmaakt. Indien het beboetbare feit heeft geleid tot een arbeidsongeval, dan geldt een termijn van 16 weken voor de hele procedure tot het opleggen van een boetebeschikking.

In het onderhavige geval had de inspecteur binnen twee weken na het arbeidsongeval het eerste concept van het ongevalsrapport klaar. Niet gesteld kan worden dat dit onvoldoende spoedig zou zijn.

In artikel 33, vierde lid, van de Arbowet is bepaald dat geen boete kan worden opgelegd terzake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten. Met andere woorden: naast strafrechtelijke afdoening kan geen bestuursrechtelijke afdoening voor hetzelfde feit plaatsvinden. Met de heer L. werd begin mei 2000 afgesproken om tot strafrechtelijke afdoening over te gaan. Met ingang van dat moment was de bestuursrechtelijke afdoening van het arbeidsongeval niet meer aan de orde. Dit is de reden dat het ongevalsrapport toentertijd niet is omgebouwd tot een boeterapport en dat het niet is toegezonden aan de afdeling Bestuurlijke Boete. Een bestuurlijke boete zou namelijk niet kunnen worden opgelegd. Ik kom dan ook tot de conclusie dat de stelling dat het ongevalsrapport eerder aan de afdeling Bestuurlijke Boete had moeten worden toegezonden, onjuist is.

Met betrekking tot de stelling dat over het voorgaande onvoldoende is gecommuniceerd met klagers, verwijs ik naar de hierboven gegeven opsomming van de contacten tussen (gemachtigden van) klagers en de inspecteur. Feit is dat er contact heeft plaatsgevonden

tussen klagers en de inspecteur en dat de inspecteur klagers op 15 september 2000 voor nadere informatie omtrent de voortgang in deze zaak heeft verwezen naar de ovj. Hoewel klagers wellicht meer (frequent) geïnformeerd hadden kunnen worden over de voortgang van deze zaak, maakt dit niet dat de handelwijze van de inspecteur terzake als onbehoorlijk moet worden gekwalificeerd.

Gelet op het voorgaande verklaar ik de klacht inhoudende dat de Arbeidsinspectie onvoldoende voortgang heeft betracht, ongegrond.

Ad 2. Ten aanzien van de klacht dat de Arbeidsinspectie heeft nagelaten de verjaringstermijn van twee jaar te bewaken, merk ik het volgende op.

In artikel 41 lid 1 van de Arbowet is bepaald dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt na verloop van 2 jaar na de dag waarop het beboetbaar feit is vastgesteld. In deze zaak verliep de termijn waarbinnen de Arbeidsinspectie de bevoegdheid had om een bestuurlijke boete op te leggen dus op 16 maart 2002. In principe is het zo dat de Arbeidsinspectie deze termijn van 2 jaar bewaakt. Omdat het echter al in mei 2000 voor de Arbeidsinspectie duidelijk was dat deze zaak strafrechtelijk zou worden afgedaan, verviel reeds op dat moment de bevoegdheid van de Arbeidsinspectie om een bestuurlijke boete op te leggen omdat, zoals hiervoor al aangegeven, het niet mogelijk is om naast strafrechtelijke afdoening in dezelfde zaak een bestuurlijke boete op te leggen. Zoals hiervoor eveneens aangegeven mocht de inspecteur erop vertrouwen dat deze zaak ook daadwerkelijk strafrechtelijk zou worden afgedaan. Gedurende de periode van mei 2000 tot het moment van de mededeling van de ovj dat niet tot strafrechtelijke afdoening zou worden overgegaan, is er voor de Arbeidsinspectie dus geen aanleiding geweest om de termijn van 2 jaar voor het opleggen van een bestuurlijke boete te bewaken: er werd immers op goede gronden vanuit gegaan dat er geen bestuurlijke boete kón worden opgelegd. Het bewaken van de 2-jaarstermijn begon pas weer te spelen op het moment dat de schriftelijke mededeling van de ovj werd ontvangen dat niet tot strafrechtelijke afdoening werd overgegaan, te weten 26 februari 2002. Op dat moment had de Arbeidsinspectie nog een periode van bijna 3 weken om een boeterapport op te maken en om een bestuurlijke boetebeslissing uit doen laten gaan. De inspecteur was zich op dat moment zeer wel bewust van het aanstaande einde van de 2-jaarstermijn. Om alsnog over te kunnen gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete, diende de inspecteur het ongevalsrapport om te bouwen tot een boeterapport. Hiervoor is vereist dat de inspecteur de te beboeten werkgever het boeterapport aanzegt en hem in de gelegenheid stelt om een verklaring af te leggen, die vervolgens in het boeterapport opgenomen dient te worden. Dit boeterapport dient de inspecteur vervolgens zo spoedig mogelijk naar de boete-oplegger te zenden, in casu de afdeling Bestuurlijke Boete van de Arbeidsinspectie. De afdeling Bestuurlijke Boete zendt vervolgens een kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen aan de te beboeten werkgever. De werkgever wordt dan de mogelijkheid geboden om binnen twee weken zijn zienswijze over dit voornemen aan de afdeling Bestuurlijke Boete kenbaar te

maken. Na afloop van deze termijn, of zoveel eerder als de zienswijze van de werkgever wordt ontvangen, beoordeelt de afdeling Bestuurlijke Boete of er -in het licht van de eventuele zienswijze van de werkgever- (nog) voldoende grond is om een boete op te leggen. Is dit het geval, dan vindt de boete-oplegging daadwerkelijk plaats.

Zoals hiervoor is aangegeven bleek de eerste in de reeks van voorgeschreven handelingen om te komen tot een rechtsgeldige boeteoplegging, namelijk het aanzeggen van het boeterapport, feitelijk niet mogelijk vóór 16 maart 2002, waardoor de vervolghandelingen om tot het daadwerkelijk opleggen van een boete over te kunnen gaan eveneens niet voor 16 maart 2002 plaats konden vinden. Uiteindelijk kon de boete pas op 20 maart 2002 worden aangezegd en de verklaring van de werkgever in het boeterapport worden opgenomen, waarna vervolgens op 23 april 2002 de beslissing zonder boeteoplegging is verzonden aan de werkgever. Na veelvuldig overleg met onder meer de afdeling Bestuurlijke Boete heeft de inspecteur desalniettemin, in de verwachting de 2-jaarstermijn te kunnen stuiten, op 14 maart 2002 de werkgever middels een aangetekende brief medegedeeld dat alsnog tot bestuursrechtelijke afdoening zou worden overgegaan. Een dergelijke brief stuit de 2-jaarstermijn, gelet op het bepaalde in artikel 41 lid 1 van de Arbowet, echter niet. Gelet op het voorgaande werd vanaf 26 februari 2002 de 2-jaarstermijn derhalve wel door de Arbeidsinspectie bewaakt, maar bleek het echter feitelijk niet mogelijk om voor 16 maart 2002 alle handelingen te verrichten om een geldige bestuurlijke boetebeslissing aan de werkgever te doen toekomen.

In verband hiermee kom ik tot de conclusie dat voor het bewaken van de termijn van artikel 41 lid 1 van de Arbowet gedurende de periode van mei 2000 tot 26 februari 2002 geen reden was en dat gedurende de periode van 26 februari 2002 tot en met 16 maart 2002 de Arbeidsinspectie niet heeft nagelaten de 2-jaarstermijn van artikel 41 lid 1 van de Arbowet te bewaken.

Ook de stelling van klagers dat de Arbeidsinspectie heeft nagelaten om na 26 februari 2002 tot onverwijlde actie over te gaan, is gelet op het voorgaande niet juist. De inspecteur heeft in de week van 26 februari 2002 veelvuldig overleg gevoerd met onder meer de afdeling Bestuurlijke Boete over de mogelijkheden om voor 16 maart 2002 nog een boeterapport op te stellen alsmede een boetebeslissing uit te kunnen laten gaan. De pogingen hiertoe zijn om hierboven genoemde redenen mislukt.

Tevens is de stelling van klager inhoudende dat indien het ongevalsrapport tijdig zou zijn toegezonden aan de afdeling Bestuurlijke Boete, deze afdeling tijdig een boeterapport op had kunnen stellen, onjuist. Vanaf het moment dat de beslissing tot niet vervolging bekend werd bij de Arbeidsinspectie, diende het boeterapport namelijk nog opgemaakt te worden door de inspecteur om vervolgens ter behandeling te worden doorgezonden naar de afdeling Bestuurlijke Boete. Tot dat moment verkeerde de Arbeidsinspectie terecht in de veronderstelling dat er geen boeterapport opgemaakt behoefde te worden. Van niet tijdige toezending van het ongevals- dan wel boeterapport aan de afdeling Bestuurlijke Boete is

geen sprake geweest. Zoals aangegeven bleek het niet mogelijk om eerder dan 16 maart 2002 het boeterapport op te stellen.

Gelet op het voorgaande verklaar ik de klacht inhoudende dat de Arbeidsinspectie heeft nagelaten de 2-jaarstermijn te bewaken en heeft nagelaten binnen de daartoe gestelde termijn het ongevalsrapport tijdig aan de afdeling Bestuurlijke Boete te doen toekomen teneinde tijdig een boeterapport op te stellen, ongegrond.

Ad 3. Ten aanzien van de klacht betreffende de brief van 6 mei 2002 van de Arbeidsinspectie, merk ik het volgende op.

De aanleiding voor het opstellen en verzenden van de brief van 6 mei 2002 was het kort informeren van klagers over de gang van zaken met betrekking tot de procedure die heeft geleid tot de uiteindelijke beslissing van 23 april 2002. Bij de Arbeidsinspectie bestond na toezending van het boeterapport op 10 april 2002 het idee dat klagers wellicht prijs zouden stellen op een nadere toelichting op de voor klagers onbevredigende gang van zaken rond de totstandkoming van het boeterapport en de daaropvolgende beslissing van 23 april 2002. De Arbeidsinspectie heeft klagers daarbij ook gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht ex artikel 12 van het wetboek van Strafvordering. Daarmee heeft de Arbeidsinspectie niet de oorzaak voor het gebrek aan voortgang en termijnbewaking bij de ovj willen leggen. Deze mededeling is uit louter informatieve overwegingen toegevoegd. Waarom dit ten onrechte zou zijn, zoals door klagers wordt gesteld, is mij niet duidelijk. Voorts is aangegeven dat klagers, indien zij dat wensten, over deze zaak contact op konden nemen met de Arbeidsinspectie. Daarnaast had de Arbeidsinspectie toen geen reden om in de brief op te nemen dat klagers de mogelijkheid hadden om een klacht tegen de Arbeidsinspectie in te dienen,

Gezien de aanleiding voor het opstellen van de brief van 6 mei 2002 en gelet op de inhoud ervan, kom ik tot de conclusie dat de Arbeidsinspectie niet onzorgvuldig heeft gehandeld door toezending van de brief van 6 mei 2002 aan klagers. Dat achteraf gezien wellicht beter was geweest dat de AI ook op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij de AI had gewezen, doet hieraan niets af. Indien en voorzover de inhoud van deze brief op enigerlei wijze door klagers als grievend is ervaren, betreur ik dat.

Gelet op het voorgaande verklaar ik de klacht betreffende de brief van 6 mei 2003 ongegrond...”

12. Bijlage 1., behorend bij de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003, bevatte onder meer het volgende overzicht:

**“... Tijdsbestek ongeval**

Datum Handeling Opmerking



16 maart 2000 melding ongeval (...) door politie 12.30 uur

16 maart 2000 start onderzoek ter plaatse door Arbeidsinspectie 13.00 uur

16 maart 2000 Uitvoering ongevalsonderzoek Arbeidsinspectie door het horen van getuigen, werknemers op het project; horen van de werkgever, fa. M., horen van politie i.v.m. hun onderzoek en hulp-

verlening

16 maart 2000 stillegging bouwproject door Arbeidsinspectie

17 maart 2000 onderzoek ter plaatse door Arbeidsinspectie en overleg met politie/recherche

21 maart 2000 opnieuw foto's gemaakt ter plaatse door Arbeidsinspectie en vervolg onderzoek ter plaatse.

21 maart 2000 gehoord door Arbeidsinspectie i.v.m. ongevalsonderzoek:

aannemer M.

architect Vr.

opdrachtgever F.

opvragen en verstrekken van gegevens, tekeningen en stukken;

Tevens met alle betrokkenen de ongevalslocatie bezocht.

22 maart 2000 vervolg onderzoek door Arbeidsinspectie

23 maart 2000 vervolg onderzoek door Arbeidsinspectie

28 maart 2000 vervolg onderzoek door Arbeidsinspectie

29 maart 2000 vervolg onderzoek door Arbeidsinspectie

30 maart 2000 eerste opzet concept ongevalsrapport opgezet (basisgegevens) door Arbeidsinspectie

11 april 2000 horen M. i.v.m. ongeval door Arbeidsinspectie

12 april 2000 intrekking stillegging bouwproject door Arbeidsinspectie

1 mei 2000 bouwplaat/ongevalslocatie nogmaals door Arbeidsinspectie onderzocht (metselwerk)

2 mei 2000 1e concept ongevalsrapport afgerond door Arbeidsinspectie.

3 mei 2000 1e concept ongevalsrapport naar de heer L. van regiopolitie gebracht.

19 juni 2000 overleg afhandeling ongeval tussen, inspecteur W. van de Arbeidsinspectie, plv. wijkteamchef L. van de regiopolitie en Officier van Justitie O. over de inhoud van het 1e concept ongevalsrapport.

20 juli 2000 bespreking tussen W., L. en O. over de antwoorden op vragen van het 1e concept ongevalsrapport door de Arbeidsinspectie.

31 augustus 2000 aannemer M. officieel gehoord als getuige door Arbeidsinspectie.

31 augustus 2000 architect Vr. officieel gehoord als getuige door Arbeidsinspectie.

31 augustus 2000 constructeur Kl. Officieel gehoord als getuige door Arbeidsinspectie.

8 september 2000 (...) en (...) van Bouw- en Woningtoezicht, Dienst Binnenstad Amsterdam, gehoord als getuige door Arbeidsinspectie.

15 september 2000 W. telefonisch contact met (verzoeker; N.o.) i.v.m. afhandeling ongeval, hem verwezen naar Officier van Justitie O. van het OM.

18 oktober 2000 getuige G. nogmaals officieel gehoord als getuige door Arbeidsinspectie.

31 oktober 2000 schriftelijk bevestiging Arbeidsinspectie aan (verzoeker; N.o.) over het voorleggen van het ongevalsrapport aan dhr. O.

31 oktober 2000 telefonisch overleg tussen W. en O. over de afronding van het ongevalsrapport.

16 november 2000 aanbieding, per brief, door de Arbeidsinspectie van het 2e concept ongevalsrapport aan Officier van Justitie O.

23 november 2000 naar aanleiding daarvan toch nog weer overleg tussen W. en O. (2e concept ongevalsrapport)

19 december 2000 brief van De Ruijter advocaten verzoek voor een kopie van het ongevalsrapport.

Telefonisch verwezen, door W., naar het Openbaar Ministerie, OvJ. dhr. O.

17 januari 2001 ontvangen bij Arbeidsinspectie een korte onduidelijke brief van dhr. V. dat hij betrokkene is bij de zaak M.

8 februari 2001 telefonisch onderhoud tussen W. en O. over de inhoud van het 3e concept ongevalsrapport i.v.m. de tenlastelegging.

6 maart 2001 brief van De Ruijter advocaten met als bijlage een brief gericht aan de OvJ O. met het verzoek informatie over de afhandeling.

16 maart 2001 laatste bespreking van W. met L. en O., de zaak wordt door O. in behandeling genomen.

Wel komt de mededeling dat O. het parket Amsterdam zal verlaten en dat de zaak wordt overgenomen door mevr. W.

30 maart 2001 brief van de heer V. waarin hij aangeeft verder de belangen namens (verzoekers; N.o.) te behartigen.

Tevens wordt in deze brief aangegeven dat hij reeds contact heeft gehad met OvJ O.

Tevens een kopie van de brief naar De Ruijter advocaten i.v.m. overname zaak door V.

5 april 2001 telefonisch onderhoud tussen W., Al, en V., namens (verzoeker; N.o.) over het laatste ongevalsrapport.

10 april 2001 aanbieding door Arbeidsinspectie per brief van het definitieve ongevalsrapport, aan de Officier van Justitie mevr. W.

13 april 2001 brief van V. i.v.m. het telefonisch onderhoud van 5 april j.l.

19 april 2001 brief van de Arbeidsinspectie aan V. dat het ongevalsrapport is opgestuurd naar de Officier van Justitie.

20 februari 2002 telefonisch contact met Arbeidsinspectie door mevr. W.

21 februari 2002 telefonisch onderhoud tussen W. en mevr. W. i.v.m. afhandeling zaak.

26 februari 2002 brief Officier van Justitie mevr. W. over het niet in behandeling nemen van de zaak M. en een verwijzing naar het alsnog opmaken van een bestuurlijke boete.

27 februari 2002 intern overleg bij de Arbeidsinspectie over het alsnog opmaken van een bestuurlijke boete.

14 maart 2002 brief Arbeidsinspectie aan M. over het alsnog opmaken van een bestuurlijke boete.

10 april 2002 boeterapport wordt door de regio Noordwest van de Arbeidsinspectie opgestuurd naar het boetebureau.

23 april 2002 brief van de Afdeling ARBO handhaving centraal kantoor over de beschikking en afhandeling boeterapport.

19 augustus 2002 brief van advocaat, namens de ouders van het slachtoffer (...), over een concept-klachtbrief aan de Ombudsman over de zaak M.

29 augustus 2002 brief van de Arbeidsinspectie aan advocaat voor een gesprek om nadere uitleg van de zaak M.

3 september 2002 gesprek op het regiokantoor van de Arbeidsinspectie te Amsterdam met (verzoekers; N.o.), advocaat en W. en P. van de Arbeidsinspectie.

10 september 2002 fax van advocaat om verzoek kopie dossier.

3 oktober 2002 brief Arbeidsinspectie aan advocaat m.b.t. verstrekken van een kopie van het dossier. Afhandeling volgens WOB

18 november 2002 brief van (advocaat; N.o.) over het indienen van een klacht bij de Ombudsman over het functioneren van de Arbeidsinspectie bij de zaak M.

13. De klachtbeslissing van 2 juli 2003 was voor verzoekers aanleiding zich bij brief van hun gemachtigde van 7 juli 2003 opnieuw tot de Nationale ombudsman te wenden met het verzoek hun klacht van 18 november 2002 in behandeling te nemen.

## B. Standpunt verzoekers

1. Het standpunt van verzoekers is weergegeven in de klachtformulering onder Klacht en is voorts toegelicht in het verzoekschrift dat door de gemachtigde van verzoekers op 18 november 2002 bij de Nationale ombudsman is ingediend. De inhoud van dit verzoekschrift is vrijwel identiek aan de inhoud van de concept-klachtbrief aan de Nationale ombudsman van 19 augustus 2002 zoals hiervóór onder A.7.2. is opgenomen.

2. In aanvulling op de klacht deelde verzoekers' gemachtigde de Nationale ombudsman bij brief van 10 september 2003 het volgende mee:

“...De klacht namens cliënten wordt uitdrukkelijk uitgebreid in dier voege dat deze zich tevens richt tegen de wijze waarop met de bij de Arbeidsinspectie neergelegde klacht en de wijze waarop hiermee is omgegaan.

(...)

Naar aanleiding van het verzoek aan de Arbeidsinspectie tot toezending van het dossier (mondeling gedaan op 3 september 2002 en schriftelijk bij fax d.d. 10 september 2002) is het dossier, ondanks een tweetal herinneringen, eerst op 18 februari jl. toegezonden. Voor het uitblijven van de stukken gedurende een periode van 5 maanden is in het geheel geen verklaring geboden.

De klacht is bij de Arbeidsinspectie ingediend bij brief d.d. 19 augustus 2002. De Arbeidsinspectie heeft vervolgens contact opgenomen met de klagers en een bespreking gevoerd op 3 september 2002. De strekking van die bespreking is aan klagers achteraf onduidelijk. Feitelijk heeft de Arbeidsinspectie in de bespreking slechts getracht haar "eigen straatje schoon te vegen". Het gebruikelijke klachtafhandelingstraject is door de Arbeidsinspectie niet in beweging gezet.

Kennelijk naar aanleiding van de ingediende klacht bij de Nationale ombudsman d.d. 18 november 2002, is de Arbeidsinspectie ertoe overgegaan de klacht serieus te behandelen. Nochtans is eerst bij brief d.d. 3 maart 2003 de ontvangst van de klacht bevestigd.

Uitdrukkelijk wens ik op te merken dat in het kader van de klachtafhandeling geen aandacht is besteed aan de opmerkingen in mijn fax d.d. 12 mei 2003. De klacht is onvoldoende onderzocht, met name in het licht van voornoemde fax. Het is onbegrijpelijk dat het Ministerie heeft nagelaten de getuigen opnieuw te horen..."

3. Gevraagd meer specifiek aan te geven om welke redenen verzoekers zich met de gemotiveerde afdoening van hun klacht bij beslissing van 2 juli 2003 niet konden verenigen nu hieromtrent in het verzoekschrift niets stond gesteld, deelde verzoekers' gemachtigde de Nationale ombudsman bij faxbericht van 15 december 2003 het volgende mee:

"...Met betrekking tot het klachtonderdeel ten aanzien van de voortgang van de zaak verwijs ik u naar alle voorgaande berichtgeving.

Met betrekking tot het klachtonderdeel inhoudende een verwijt ten aanzien van het opstellen van een boeterapport merk ik nog het volgende op. Sprake was van een beboetbaar feit. Dit is het gebleven en zou eerst anders kunnen zijn geworden indien het OM tot strafrechtelijke vervolging zou zijn overgegaan, hetgeen nimmer het geval is gebleken. Dientengevolge had een boeterapport opgesteld dienen te worden.

Voorts bericht ik u dat de Officier van Justitie de zaak tegen aannemer M. opnieuw onderzoekt teneinde (mogelijk) tot strafvervolging over te gaan..."

4. Bij het verzoekschrift van 18 augustus 2002 werd door verzoekers onder meer een afschrift overgelegd van de beschikking van de Arbeidsinspectie aan de werkgever van 17 maart 2000, waarin het op 16 maart 2000 door de Arbeidsinspectie gegeven bevel tot stillegging van het werk schriftelijk werd bevestigd. Tevens werd de betrokken werkgever

daarin de volgende mededeling gedaan:

“...Naar aanleiding van de geconstateerde overtreding(en) wordt een boeterapport opgemaakt. Op basis hiervan kan een boete worden opgelegd. Een afschrift van het boeterapport wordt u zo spoedig mogelijk toegezonden. Over de verdere afhandeling van het rapport zult u binnenkort nader worden geïnformeerd.

Tegen deze mededeling kunt u geen bezwaarschrift indienen...”

### C. Standpunt Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid

Bij brief van 9 maart 2004 reageerde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als volgt op de klacht en op de bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

“...Ten aanzien van de klachtonderdelen 1 en 2 merk ik op dat uw klachtformulering overeenkomt met formulering van de klacht zoals opgenomen in de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003. Voor mijn reactie op de klachtonderdelen 1 en 2 verwijs ik u daarom naar de in de brief van 2 juli 2003 opgenomen beschrijving van de feitelijke gang van zaken en de beoordeling van de klacht.

Voor wat betreft klachtonderdeel 3 merk ik op dat in de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003 al is aangegeven dat, gezien de aanleiding voor het opstellen van de brief van 6 mei 2002 en gelet op de inhoud ervan, niet gesteld kan worden dat de AI onzorgvuldig heeft gehandeld door toezending van deze brief aan verzoekers. Voorts heb ik in deze brief meegedeeld dat het achteraf bezien wellicht beter was geweest dat de AI ook op de mogelijkheid had gewezen tot het indienen van een klacht bij de AI, maar dat de AI op dat moment geen reden hiertoe had.

Ten aanzien van klachtonderdeel 4 merk ik op dat in de brief van 2 juli 2003 (pagina 5, bovenaan) ben ingegaan op de stelling van verzoekers dat de Arbeidsinspectie verzoekers niet dan wel onvoldoende op de hoogte heeft gehouden van de gang van zaken. In de brief van 2 juli 2003 heb ik medegedeeld dat verzoekers wellicht meer (frequent) geïnformeerd hadden kunnen worden over de voortgang van deze zaak, maar dat dit niet maakt dat de handelwijze van de Arbeidsinspectie terzake als onbehoorlijk moet worden gekwalificeerd.

Nu met betrekking tot de klachtonderdelen 1 tot en met 4 niet is gebleken van nieuwe feiten en omstandigheden, blijf ik bij mijn eerdere conclusies zoals medegedeeld in mijn brief van 2 juli 2003, en zie daarmee geen aanleiding deze klachtonderdelen alsnog (gedeeltelijk) gegrond te achten.

Ten aanzien van klachtonderdeel 5 zal ik eerst ingaan op de feitelijke gang van zaken rond de bespreking van 3 september 2002.

Bij brief van 19 augustus 2002 heeft de advocaat van verzoekers een klacht bij de Arbeidsinspectie ingediend. Op 27 augustus 2002 is er naar aanleiding van deze brief telefonisch contact geweest tussen een hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie en de advocaat van verzoekers. De ontvangst van deze brief is vervolgens op 29 augustus 2002 schriftelijk door de Arbeidsinspectie bevestigd (zie bijlage 1). In de brief is vermeld dat aan de advocaat van verzoekers in overweging is gegeven een gesprek te hebben met de behandelend inspecteur en hoofdinspecteur, alvorens de advocaat van verzoekers zou besluiten een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. In deze brief is voorts de telefonische afspraak voor een overleg tussen de verzoekers en hun advocaat enerzijds en de behandelend inspecteur en hoofdinspecteur anderzijds op 3 september 2002, bevestigd. Ook is het doel van het gesprek in deze brief beschreven: het inzicht verschaffen aan verzoekers in de gang van zaken en de rol van de Arbeidsinspectie in de afgelopen periode. Tijdens het gesprek op 3 september 2002, waarbij verzoekers, hun advocaat, de heer V (vertegenwoordiger van verzoekers; N.o.), de behandelend inspecteur en hoofdinspecteur aanwezig waren, heeft de behandelend inspecteur een verslag over het verloop en afhandeling van het onderzoek voorgelezen en besproken. Na afloop van het gesprek is een bedenktijd ingelast voor verzoekers, hun advocaat en de heer V. Na afloop van deze bedenktijd (en het gesprek) heeft de advocaat van verzoekers alleen verzocht om een afschrift van het tijdens het gesprek voorgelezen verslag en van de daarin genoemde bijlagen. De advocaat van verzoekers is hierop geantwoord dat hiertoe een schriftelijk verzoek ingediend zou moeten worden. Dit verzoek werd op 10 september 2002 door de Arbeidsinspectie per fax ontvangen. Op de behandeling van dit verzoek kom ik hieronder bij klachtonderdeel 7 terug.

Verzoekers klagen er nu over dat de strekking van de bespreking op 3 september 2002 onduidelijk is gebleven en geen vervolg heeft gehad. In de brief van 18 november 2002 van verzoekers advocaat aan u is gesteld dat de bespreking van 3 september 2002 voor verzoekers niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. In de brief van 10 september 2003 van verzoekers advocaat aan u wordt vervolgens nog gesteld dat de strekking van de bespreking achteraf onduidelijk is gebleken en dat de Arbeidsinspectie feitelijk heeft getracht haar "eigen straatje schoon te veegen". Gelet op de hierboven beschreven gang van zaken rond de bespreking van 3 september 2002 concludeer ik dat de strekking van de bespreking (in ieder geval) voor verzoekers advocaat duidelijk had moeten zijn (ook achteraf), nu deze schriftelijk aan hem is meegedeeld. Voorzover er tijdens of na het gesprek toch nog onduidelijkheid zou hebben bestaan bij verzoekers en/of hun advocaat, dan hadden verzoekers, dan wel hun advocaat, dan wel de vertegenwoordiger van de familie dit tijdens of na het gesprek kenbaar kunnen maken. Dit heeft geen van hen gedaan. Dat de bespreking voor verzoekers niet tot het gewenste resultaat heeft geleid moge zo zijn, ik kan mij echter niet vinden in de beschrijving van verzoekers als zou de Arbeidsinspectie tijdens de bespreking feitelijk "haar straatje hebben schoongeveegd". Door de Arbeidsinspectie is tijdens dit gesprek volledige openheid gegeven.

De Arbeidsinspectie heeft vervolgens de klacht niet verder in behandeling genomen. De advocaat van verzoekers heeft hier tijdens de bespreking op 3 september 2002, maar ook niet op een later tijdstip om gevraagd. Alleen een verzoek om inzage in het dossier werd nog ontvangen. Indien (de advocaat van) verzoekers op dat moment een vervolg op de door hen ingediende klacht hadden gewenst, had het hen vrij gestaan hierom te verzoeken. Dit is niet gebeurd. Overigens ben ik mij er wel van bewust dat de Arbeidsinspectie eigenstandig de klachtprocedure had dienen voort te zetten, en dit ten onrechte heeft nagelaten. Dit heb ik verzoekers ook meegedeeld in mijn brief van 2 juli 2003. In die zin is de klacht dat de bespreking van 3 september 2003 geen vervolg heeft gehad, gegrond.

Ten aanzien van klachtonderdeel 6 merk ik het volgende op. De brief van de Nationale ombudsman van 7 februari 2003 is door mij ontvangen op 11 februari 2003. Vervolgens bleek mij dat de bijlagen bij deze brief ontbraken. Deze bijlagen werden mij desgevraagd door u toegezonden bij brief van 17 februari 2003, welke door mij werd ontvangen op 19 februari 2003. Vervolgens is bij brief van 3 maart 2003 de ontvangst van de klacht aan verzoekers per brief bevestigd. Tussen de datum van verzending van uw brief en de datum van verzending van de ontvangstbevestiging zijn drie weken gelegen. De door u ontwikkelde norm voor het verzenden van een ontvangstbevestiging naar aanleiding van een klaagschrift is twee weken. Aan deze norm is in dit geval niet voldaan, echter gelet op de hierboven beschreven gang van zaken acht ik een termijn van drie weken niet onbehoorlijk. Dit klachtonderdeel acht ik daarom niet gegrond.

Ten aanzien van klachtonderdeel 7 deel ik het volgende mede. Bij fax van 10 september 2002 (ontvangen op 10 september 2002) heeft de advocaat van verzoeker verzocht om toezending van het dossier (...). De ontvangst van deze brief is op 3 oktober 2002 bevestigd en tegelijkertijd is meegedeeld dat de brief is aangemerkt als een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en daarom ter behandeling is doorgezonden aan de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden van het ministerie. Vanaf dat moment is de Arbeidsinspectie niet betrokken geweest bij de (voortgang van de) behandeling van het Wob-verzoek. Bij brief van 28 oktober 2002 is aan de advocaat van verzoekers meegedeeld dat de beslissing op het Wob-verzoek is verdaagd tot 11 november 2002. Per dezelfde datum zijn de bij deze zaak betrokken personen c.q. bedrijven verzocht (ex artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb) om hun zienswijze over een eventuele openbaarmaking van het dossier te geven. Vervolgens is bij brief van 19 december 2002 aan de advocaat van verzoekers meegedeeld dat de eerder genoemde termijn is overschreden en dat nog geen concreet tijdstip aangegeven kan worden waarop wel een beslissing op het Wob-verzoek kan worden genomen. Voor het overschrijden van de beslistermijn zijn in deze brief excuses aangeboden. Uiteindelijk is op 18 februari 2003, inderdaad na ruim 5 maanden, de beslissing op het Wob-verzoek aan de advocaat van verzoekers toegezonden. In twee brieven is als verklaring voor de overschrijding van de beslistermijn de bewerkelijkheid van



het verzoek aangegeven. Bovendien merk ik op dat het verzoekers heeft vrij gestaan bezwaar te maken tegen het uitblijven van een beslissing op hun verzoek. Tegelijkertijd hadden zij via een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechtbank de eerdere afgifte van een beslissing het Wob-verzoek kunnen afdwingen. Verzoekers hebben hier blijkbaar geen noodzaak toe gezien. Desalniettemin acht ik dit klachtonderdeel voor wat betreft de duur van de behandeling van het Wob-verzoek onbehoorlijk en acht ik klachtonderdeel 7 op dit punt gegrond. De klacht dat ik voor deze lange behandelingsduur geen verklaring heb gegeven is gelet op voorgaande beschrijving van de gang van zaken, feitelijk onjuist. Op dit punt acht ik de klacht ongegrond.

Ten aanzien van klachtonderdeel 8 deel ik u het volgende mede. Naar aanleiding van de klachtbrief van 19 augustus 2002 is door de Arbeidsinspectie snel actie ondernomen, zie voor de beschrijving van de gang van zaken vanaf dat moment hierboven onder klachtonderdeel 5. Omdat de Arbeidsinspectie er van uit ging dat na de bespreking van 3 september 2002 de klacht was afgedaan is geen verdere actie ondernomen. Ook de advocaat van verzoekers heeft geen contact meer gehad met de Arbeidsinspectie. Pas door uw brief van 7 februari 2003 bleek dat verzoekers zich niet konden verenigen met de behandeling van de klachtbrief van 19 augustus 2002. Op dat moment is wederom actie richting verzoekers ondernomen, die is aangevangen met de ontvangstbevestiging van 3 maart 2003. De directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden van het ministerie heeft de klacht feitelijk behandeld. Bij brief van 25 maart 2003 is aan verzoekers meegedeeld dat de termijn van zes weken om op de klacht te reageren niet werd gehaald en is met een beroep op artikel 9:11, tweede lid, van de Awb de beslissing op de klacht met vier weken verdaagd. Bij brief van 31 maart 2003 is de advocaat van verzoekers gevraagd mede te delen of behoefte bestond aan een hoorzitting. Bij brief van 15 april 2003 is meegedeeld dat de behandeling van de klacht nog enige tijd in beslag zou nemen en dat een verlenging van de beslistermijn noodzakelijk bleek. Voor deze verlenging is begrip gevraagd. Bij brief van 23 april 2003 is nogmaals aan de advocaat van verzoekers gevraagd of deze gebruik wenste te maken van de mogelijkheid van een hoorzitting. Bij brief van 12 mei 2003 werd uiteindelijk meegedeeld dat geen behoefte bestond aan een hoorzitting. De ontvangst van deze brief is op 27 mei 2003 bevestigd en tegelijkertijd is meegedeeld dat de klachtafhandelingsbrief binnen vier weken zou worden toegezonden. Voorts in deze brief vermeld dat zonder tegenbericht van de advocaat van verzoekers er van uit gegaan werd dat geen bezwaar bestond tegen deze termijn. Uiteindelijk is op 2 juli 2003 de klachtafhandelingsbrief verzonden. Feitelijk is de behandeling van de klacht pas aangevangen op 10 februari 2003. Dit neemt niet weg dat de behandelingsduur lang is geweest. Klagers zijn echter telkenmale op de hoogte gesteld van de overschrijding van de behandelingsduur. Noch mondeling, noch schriftelijk is hiertegen bezwaar gemaakt. Ook heeft de reactie van de advocaat van verzoekers op de brief van 31 maart 2003 zes weken op zich laten wachten. Hoewel de behandelingsduur aan de lange kant is geweest, acht ik de behandeling van klacht en daarmee ook de duur, mede gezien de complexiteit van dit dossier, niet onbehoorlijk. Ik verklaar dit klachtonderdeel daarom ongegrond.

Desgevraagd deel ik u mee dat ik in de door mij gegrond verklaarde onderdelen van de hierboven geformuleerde klacht geen aanleiding heb gevonden tot het treffen van enigerlei maatregel ten behoeve van verzoekers dan wel in meer algemene zin.

Hieronder treft u de beantwoording van de door u gestelde vragen aan:

1. Van het gesprek van 3 september 2002 is geen verslag gemaakt. Op dat moment verkeerde de Arbeidsinspectie in de veronderstelling, zoals ook blijkt uit de inhoud van de brief van 29 augustus 2002 aan de advocaat van verzoekers, dat het gesprek geen hoorzitting betrof in het kader van klachtbehandeling, maar een gesprek om inzicht te verschaffen aan verzoekers in de gang van zaken en de rol van de Arbeidsinspectie in de voorafgaande periode.

2. (...).

3. Bij onderzoek naar arbeidsongevallen wordt altijd eerst bezien in hoeverre er sprake is van strafbare feiten. Het gaat daarbij met name om overtreding van artikel 32 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 of de artikelen 306 en 307 van het Wetboek van Strafrecht. Bij arbeidsongevallen met dodelijke afloop wordt altijd overleg gepleegd met de ovj, op grond van de overweging dat de rechtsorde ernstig kan zijn geschokt. Een *ongevalsrapport* wordt nooit naar de afdeling Bestuurlijke Boete gezonden. Alleen *boeterapporten* worden ter behandeling overgedragen aan deze afdeling. In het onderhavige geval had de inspecteur een *ongevalsrapport* opgesteld, dat ter nadere onderbouwing bij het proces-verbaal van de politie zou worden gevoegd ten behoeve van strafrechtelijke afdoening. Indien in overleg met het Openbaar Ministerie wordt gekozen voor strafrechtelijke afdoening is er geen ruimte meer voor bestuursrechtelijke afhandeling en wordt derhalve geen boeterapport opgemaakt. Alle verdere handelingen van de inspecteur vinden vervolgens plaats in het kader van het opsporingsonderzoek dat geleid wordt door de ovj. In dat specifieke geval is artikel 36 Arbeidsomstandighedenwet 1998 niet van toepassing maar de betreffende bepalingen van het Wetboek van Strafvordering. Het gaat immers niet om een beboetbaar feit als bedoeld in artikel 36, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 maar om een strafbaar feit. In deze zaak is door de ovj meegedeeld dat een opsporingsonderzoek, en (later) dat strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden. Aangezien eerst op 26 februari 2002 duidelijk werd dat er geen strafrechtelijke afdoening zou volgen, is toen door de inspecteur besloten alsnog een boeterapport op te maken ten behoeve van de bestuursrechtelijke afhandeling. De stelling van verzoeker dat het vastgestelde feit de kwalificatie van beboetbaar feit steeds heeft behouden is gelet op het voorgaande, onjuist. Overigens verwijs ik u ook naar hetgeen ik hierover in de klachtafhandelingsbrief van 2 juli 2003 heb opgemerkt.

4. Een ongevalsrapport kan niet dienen als basis voor het opleggen van een boete. De aanzegging van het boeterapport en de belanghebbende werkgever in de gelegenheid stellen een verklaring op te stellen, vormen een integraal onderdeel van boeterapport, op

grond van de bepalingen met betrekking tot een zorgvuldige voorbereiding van een beschikking (m.n. artikel 3:2 van de Awb). Een boeterapport kan dus niet worden opgemaakt indien deze handelingen niet hebben plaatsgevonden. In dit geval moest het in het kader van strafrechtelijk onderzoek verkregen materiaal worden omgezet naar een basis voor bestuursrechtelijke sanctionering. Het boeterapport is daarvan het resultaat en vormt de neerslag van het plaatsgevonden bestuursrechtelijke onderzoek. De werkgever dient als belanghebbende in kennis te zijn gesteld én in de gelegenheid te zijn gesteld om te reageren op de in het onderzoek in het kader van de opstelling van het boeterapport afgenomen verklaringen (waaronder ook die verklaringen die zijn afgenomen na het moment dat de werkgever zelf voor de eerste keer is gehoord) en geconstateerde overtredingen. Zou dit niet het geval zijn dan zou hij in zijn verdediging worden geschaad. Het aanzeggen en het horen van de belanghebbende werkgever zou namelijk kunnen leiden tot de conclusie dat geen boeterapport tegen hem of in het geheel geen boeterapport moet worden opgemaakt. Het boeterapport vormt op haar beurt de basis voor de kennisgeving (artikel 35, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998) en de boetebeschikking. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie en wordt dus beschouwd als "criminal charge" als bedoeld in art 6 EVRM. Het is dan van belang dat ook bij wisseling van traject van strafrechtelijk naar bestuurlijk, het bestuurlijk onderzoek zorgvuldig dient te geschieden, zodat ook in dit geval het zenden van een kennisgeving voorafgaand aan het opleggen van de bestuurlijke boete noodzakelijk was.

5. Het protocol dat is genoemd in het verslag van de hoorzitting van 9 april 2003 is nog niet formeel goedgekeurd door het College van procureurs-generaal en dus ook nog niet van kracht. Van een eerder, ander protocol of afspraak tussen het Openbaar Ministerie en de Arbeidsinspectie was geen sprake. De Arbeidsinspectie hanteert in afwachting van de formele goedkeuring van het protocol nu hoofdstuk 5.1 uit de interne instructie Arbeidsinspectie "Afhandelen Meldingen van Arbeidsongevallen". Deze instructie treft u als bijlage aan.

Tevens treft u als bijlage 4 aan afschriften van de briefwisseling die tussen de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie heeft plaatsgevonden inclusief (handgeschreven) aantekeningen hierop inzake telefonisch overleg, alsmede een afschrift van de verslaglegging van een tussen de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie plaatsgevonden bespreking.

Ook treft u als bijlage 5 aan afschriften van de briefwisseling met (de gemachtigden van) verzoekers. Verslaglegging van de telefonische contacten tussen (de gemachtigden van) verzoekers en de Arbeidsinspectie heeft niet plaatsgevonden, anders dan een enkele aantekening op de brief van gemachtigde van 19 december 2000..."

2. De staatssecretaris verschafte de Nationale ombudsman bij zijn reactie van 9 maart 2004 onder meer afschriften van de volgende stukken.

2.1. De brief van de Arbeidsinspectie aan verzoekers' gemachtigde van 29 augustus 2002 met onder meer de volgende inhoud:

“Uw concept-klachtbrief aan de Nationale ombudsman inzake (...) heb ik ontvangen. Naar aanleiding van deze brief heeft de heer E., hoofdinspecteur cluster Bouw, op 27 augustus telefonisch contact met u gehad. Door hem is aan u in overweging gegeven alvorens u besluit een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen een gesprek met hem en de betrokken inspecteur de heer W. te hebben.

Het doel van dit gesprek is u en uw cliënten nader inzicht te verschaffen in de gang van zaken en de rol van de Arbeidsinspectie in de afgelopen periode. Ik ben mij bewust dat de activiteiten en de rol van de Arbeidsinspectie gedurende dit proces niet altijd goed zichtbaar zijn geweest.“

2.2. Het rapport van het voortgangsgesprek dat op 19 juni 2000 plaatsvond tussen de officier van justitie de heer O. en de heer L. van de politie (...) betreffende het onderzoek van het arbeidsongeval van 16 maart 2000, waarin de onderwerpen staan aangegeven die nader beantwoord dan wel verklaard dienen te worden en waarbij de datum van 20 juli 2000 staat aangegeven als datum waarop deze vragen in een dan plaats te vinden overleg met de heer W. van de Arbeidsinspectie zullen worden beantwoord.

2.3. De brief van de Arbeidsinspectie aan de officier van justitie de heer O. van 16 november 2000. In deze brief werd de officier van justitie een door de Arbeidsinspectie opgesteld ongevalsrapport toegezonden met daarin de uit nader onderzoek verkregen gegevens om invulling te geven van de tijdens de bespreking van 7 juli 2000 (tussen de officier van justitie de heer O., de heer L. van de politie en de heer W. van de Arbeidsinspectie) gebleken onbeantwoorde vragen en onduidelijkheden.

2.4. De brief van de Arbeidsinspectie van 10 april 2001 aan de officier van justitie mevrouw W. met de volgende inhoud:

“Op vrijdag 16 maart 2001 had de heer W., inspecteur van de Arbeidsinspectie, met de heer O. een bespreking met betrekking tot het afhandelen van een ongeval dat plaatsvond op donderdag 16 maart 2000 te Amsterdam en waarbij een 19-jarige werknemer dodelijk verongelukte.

Naar aanleiding van hierboven genoemde bespreking bleven een aantal vragen onbeantwoord en waren er nog een aantal onduidelijkheden over een eventuele verdere afhandeling van genoemd ongeval.

Uit een door de heer W. ingesteld aanvullend onderzoek zijn gegevens voortgekomen om invulling te geven aan de onbeantwoorde vragen en onduidelijkheden. Genoemde gegevens zijn opgenomen in het door mijn dienst opgestelde ongevalsrapport, (...), welke als bijlage bij deze brief is gevoegd.

Gaarne ontvang ik van u bericht wat uw beslissing in deze zaak zal zijn voor verdere afhandeling van genoemd ongeval.”

2.5. De brief van verzoekers' gemachtigde van 10 september 2002 aan de Arbeidsinspectie met het verzoek hem het volledige dossier (inclusief de notitie) in afschrift te doen toekomen.

2.6. De brief van de Arbeidsinspectie aan verzoekers' gemachtigde van 3 oktober 2002 waarin hem wordt meegedeeld dat zijn verzoek wordt beschouwd als een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en dit verzoek derhalve in behandeling zal worden gegeven aan de juridische afdeling van het Ministerie.

2.7. De brief van de gemachtigde van verzoekers aan de Arbeidsinspectie van 18 november 2002 met de volgende inhoud:

“...Hierbij doe ik U ter kennisneming toekomen mijn brief d.d. heden aan de Ombudsman met bijlagen. De bijlagen acht ik U bekend zodat deze niet zijn meegezonden.

Ik merk op dat de wijze waarop door U wordt omgegaan met mijn verzoek om een afschrift van het volledige dossier, zoals mondeling gedaan tijdens de bespreking van 3 september 2002, door (verzoekers; N.o.) als teleurstellend wordt ervaren.

U zult begrijpen dat het begrip en geduld van (verzoekers; N.o.) op een ontoelaatbare wijze door U op de proef wordt gesteld...”

2.9. Brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan verzoekers' gemachtigde van 18 februari 2003, waarin deze de verzochte documenten (met uitzondering van het ongevallenboeterapport vanwege het feit dat dit reeds in zijn bezit is) worden toegezonden.

#### D. REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE

Bij brief van 30 maart 2004 gaf de minister van Justitie naar aanleiding van het hem daartoe gedane verzoek zijn commentaar op het klachtonderdeel verband houdend met het feit dat door de Arbeidsinspectie met betrekking tot de voortgang van de zaak en de termijnbewaking was verwezen naar het optreden van de officier van justitie in dezen. De minister deelde de Nationale ombudsman daarbij het volgende mee:

“...Naar aanleiding daarvan heb ik het College van procureurs-generaal om inlichtingen gevraagd. Ik kan u het volgende berichten. Op 16 maart 2000 heeft het noodlottige ongeval plaatsgevonden. Door de Arbeidsinspectie is een ongevalrapport opgemaakt. Nadien heeft de officier van justitie een aantal besprekingen gevoerd met de inspecteur van de Arbeidsinspectie en de met deze zaak belaste politieambtenaar. Op verzoek van de officier van justitie diende in het strafrechtelijk onderzoek nadere onderzoekshandelingen

te worden verricht, onder andere het (nader) horen van getuigen. Op 10 april 2001 is de definitieve ongevalsrapportage aangeboden aan de officier van justitie. Vervolgens is de zaak wegen het vertrek van de behandelende officier van justitie overgedragen aan een andere officier van justitie die zich in deze zaak moest inlezen. Gezien de gecompliceerdheid van de zaak heeft de officier van justitie onder meer (intern) advies gevraagd aan het OM-expertisecentrum te Utrecht.

Per brief van 22 februari 2002 heeft de officier van justitie aan alle betrokkenen schriftelijk meegedeeld dat in deze zaak niet tot vervolging zou worden overgegaan, aangezien zij van oordeel was dat er onvoldoende bewijs voorhanden was. Daarbij heeft de officier van justitie aan de Arbeidsinspectie verzocht om te bezien of er tot een bestuursrechtelijke afdoening kon worden gekomen en is gewezen op de omstandigheid dat de Arbeidsinspectie tot 16 maart 2002 de tijd had om een eventuele bestuurlijke boete aan te zeggen.

Ten slotte is in deze zaak nog het volgende van belang. Zoals hun advocaat u heeft meegedeeld, hebben verzoekers naar aanleiding van het besluit tot niet vervolgen een procedure gevolgd op basis van artikel 12 Sv bij het Gerechtshof te Amsterdam. Zij hebben op 22 mei 2002 hiertoe een verzoekschrift ingediend. Het Gerechtshof heeft de officier van justitie bij beschikking van 30 juni 2003 bevolen vervolging in te stellen tegen aannemer M. ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft en te dier zake een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. Dit gerechtelijk vooronderzoek is gaande...”

#### E. NADERE REACTIE MINISTER van SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

1. In antwoord op nadere vragen van de Nationale ombudsman deelde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 18 augustus 2004 het volgende mee:

“...*Vraag 1:* In de brief van 9 maart 2004 is op bladzijde 5. onder de beantwoording van vraag 3. aangegeven dat 'in deze zaak door de officier van justitie is meegedeeld dat een opsporingsonderzoek, en (later) dat een strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden'. U verzoekt mij u de exacte datum te berichten waarop door de officier van justitie is meegedeeld dat een opsporingsonderzoek c.q. strafrechtelijk onderzoek zou plaatsvinden. Tevens verzoekt u mij aan te geven uit welke bescheiden een zodanige mededeling valt af te leiden en mij deze (voor zover nog niet in mijn bezit) in kopie toe te zenden.

*Antwoord:* Op 30 maart 2000 heeft de inspecteur van de Arbeidsinspectie een eerste

(concept-)ongevalsrapport opgesteld. Na vervolgonderzoek (op verzoek van de politie) is een nadere (concept-)ongevalsrapport op 3 mei 2000 overgedragen aan de politie. Na bestudering van dit nadere (concept-)ongevalsrapport hebben de inspecteur van de Arbeidsinspectie en de heer L. van de politie Amsterdam het rapport gezamenlijk doorgenomen en afgesproken dat de heer L. dit zou voorleggen aan de officier van justitie.

Op 19 juni 2000 heeft vervolgens overleg plaatsgevonden tussen de officier van justitie en de heer L. over de inhoud van het (concept-)ongevalsrapport. Na dat gesprek heeft de officier van justitie besloten tot een strafrechtelijk onderzoek over te gaan en heeft hij dit aan de heer L. meegedeeld. De heer L. heeft dit vervolgens aan de inspecteur van de Arbeidsinspectie meegedeeld. De exacte datum waarop door de officier van justitie is meegedeeld dat een opsporingsonderzoek c.q. strafrechtelijk onderzoek zou plaatsvinden is 19 juni 2000. Deze mededeling van de officier van justitie is niet schriftelijk bevestigd. Wel is naar aanleiding van het overleg op 19 juni 2000 een rapport opgesteld door de heer L., met daarin opgenomen een aantal vragen van de officier van justitie. De antwoorden op de vragen dienden verwerkt te worden in het ongevalsrapport van de Arbeidsinspectie, dat als bijlage aan het door de politie op te stellen proces-verbaal toegevoegd zou worden. Het rapport van 19 juni 2000 maakt dan ook onderdeel uit van het strafrechtelijk onderzoek. Dit rapport is reeds in uw bezit.

Op 16 maart 2001 deelde de officier van justitie mondeling aan de heer L. en de inspecteur van de Arbeidsinspectie mee dat tot vervolging zou worden overgegaan. Hiervan is geen schriftelijke bevestiging beschikbaar.

*Vraag 2:* Onder bijlage 4. bevonden zich afschriften van een tweetal brieven van de Arbeidsinspectie aan het OM, gedateerd 16 november 2000 en 10 april 2001. Aannemende dat beantwoording van deze beide brieven heeft plaatsgevonden, verzoek ik u mij hiervan kopieën te doen toekomen.

*Antwoord:* Beide brieven zijn niet schriftelijk beantwoord. Wel heeft naar aanleiding van de brief van 16 november 2000 op 23 november 2000 overleg plaatsgevonden en naar aanleiding van de brief van 10 april 2001 heeft telefonisch overleg plaatsgevonden, maar de officier van justitie heeft hiervan geen bevestiging of verslaglegging toegezonden.

*Vraag 3:* Van de besprekingen welke op 23 november 2000 en 16 maart 2001 tussen de Arbeidsinspectie en het OM hebben plaatsgevonden trof ik geen kopie van de verslaglegging aan. Graag zie ik deze alsnog van u tegemoet. Hetzelfde geldt voor het overleg dat op 31 oktober 2000 en 2 februari 2001 telefonisch tussen de Arbeidsinspectie en het OM heeft plaatsgevonden.

*Antwoord:* Van de besprekingen van 23 november 2000 en 16 maart 2001 zijn geen notulen beschikbaar. Het betroffen informele voortgangsbesprekingen tussen de officier van justitie, de heer L. en de inspecteur van de Arbeidsinspectie. Alles wat hieruit voortkwam en van belang was voor de zaak werd verder verwerkt in het eerstvolgende ongevalsrapport. Van de telefonische overleggen op 31 oktober 2000 en 2 februari 2001 tussen de Arbeidsinspectie en het OM zijn eveneens geen verslagen opgesteld. Van de bespreking van 16 maart 2001 heeft de inspecteur van de Arbeidsinspectie wel persoonlijke aantekeningen bewaard. Deze aantekeningen betreffen de aanvullende vragen van de officier van justitie over het ongevalsrapport.

*Vraag 4:* In de reactie op klachtonderdeel 5. in uw brief van 9 maart 2004 geeft u aan dat de Arbeidsinspectie na de bespreking van 3 september 2000 geen signaal van verzoekers zou hebben ontvangen waaruit kon worden opgemaakt dat op verdere klachtbehandeling prijs werd gesteld. Ik verzoek u aan te geven hoe dit zich verhoudt met hetgeen dienaangaande in de brief van de advocaat van verzoekers van 18 november 2002 aan de Arbeidsinspectie is gesteld.

*Antwoord:* Allereerst merk ik op dat de bedoelde bespreking plaatsvond op 3 september 2002. De (letterlijke) inhoud van de brief van 18 november 2002 van de advocaat van verzoekers aan de Arbeidsinspectie betreft het uitblijven van een reactie op het verzoek om toezending van het volledige dossier. In de bijlage (de brief van de advocaat van verzoekers aan u van 18 november 2002) bij de brief van 18 november 2002 aan de Arbeidsinspectie is aangegeven dat de bespreking op 3 september 2002 niet tot het gewenste resultaat had geleid. Met de door u aangehaalde reactie op klachtonderdeel 5. in mijn brief van 9 maart 2004 is bedoeld dat in de periode van 3 september 2002 tot 18 november 2002 geen signaal in de zin van ontevredenheid over het gewenste resultaat en het verloop van de bespreking door verzoekers (advocaat) is afgegeven aan de Arbeidsinspectie. Pas in de brief van de advocaat van verzoekers aan u van 18 november 2002 bleek sprake van een dergelijk signaal.

Echter, de klacht lag vanaf dat moment bij u ter behandeling voor en is - na ontvangst van uw brief van 7 februari 2003 - alsnog in behandeling genomen door de Arbeidsinspectie...”

2. Bij faxbericht van 5 november 2004 werd een afschrift overgelegd van de brief van de officier van justitie aan de Arbeidsinspectie van 22 februari 2002. Deze brief had de volgende inhoud:

“...In vervolg op het telefoongesprek dat wij voerden over het bouwongeval dat op 16 maart 2000 plaatsvond in Amsterdam bij een verbouwing van aannemersbedrijf M., waarbij (verzoekers' zoon; N.o.) het leven verloor, bericht ik u dat ik niet tot vervolging van het bedrijf of van individuele personen zal overgaan.

De reden daarvoor is gelegen in het feit dat ik na bestudering van de stukken en na inwinning van advies tot de conclusie ben gekomen dat ik er niet in zal slagen de rechter voldoende bewijs te leveren om te kunnen komen tot een veroordeling van artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht of voor artikel 32 van de Arbo-wet.

De firma M. en ouders van de overledene zijn door mij schriftelijk op de hoogte gesteld van deze beslissing.

Vriendelijk verzoek ik u te bezien of in deze zaak tot een bestuursrechtelijke afdoening kan worden gekomen. In het door u opgestelde rapport is in ieder geval vastgesteld dat ter plaatse een deugdelijke werkvloer ontbrak. Ten overvloede wijs ik u er nog op dat op 16



maart a.s. de tweejaarstermijn zal verstrijken...”

3. Bij faxbericht van 23 november 2004 werden onder meer nog afschriften overgelegd van de volgende twee brieven.

3.1. Brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan verzoekers' gemachtigde van 28 oktober 2002, waarin deze onder meer het volgende wordt meegedeeld:

“Ik streef er naar uw verzoek zo spoedig mogelijk te beantwoorden. In verband met de bewerkelijkheid van uw verzoek wordt de beslissing op uw verzoek, met een beroep op artikel 6 van de Wob, op voorhand verdaagd met twee weken tot 11 november a.s. Uiteraard hoop ik u zo snel mogelijk mijn besluit te kunnen meedelen.”

3.2. De brief van de Arbeidsinspectie aan verzoekers' gemachtigde van 19 december 2002, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Met mijn brief van 28 oktober 2002 (...) heb ik u in reactie op uw verzoek om het volledige dossier betreffende het ongeval van (verzoekers' zoon; N.o.) meegedeeld dat ik uw verzoek heb aangemerkt als een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en dat de beslissing op uw verzoek, in verband met de bewerkelijkheid, werd verdaagd tot 11 november 2002. Ik ben mij ervan bewust dat deze termijn nu aanzienlijk is overschreden. Ik bied u hiervoor mijn excuses aan.

(...)

Enige documenten uit het dossier zullen thans nog voor het verkrijgen van een zienswijze moeten worden voorgelegd aan derde-betrokkenen. Om die reden verzoek ik u in te stemmen met een verdere verdaging van de beslissing op uw verzoek met een termijn van 4 weken vanaf heden.”

#### F. NADERE REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

1. Bij de toezending van het verslag van bevindingen is de minister van Justitie verzocht aandacht te besteden aan een tweetal data die in de nadere reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werden genoemd.

2. In antwoord hierop deelde de minister van Justitie de Nationale ombudsman bij brief van 11 februari 2005 onder meer het volgende mee:

“Daarnaast heeft u mij verzocht aandacht te besteden aan twee data die in de nadere reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden genoemd. Het gaat om de data van 19 juni 2000, waarop de officier van justitie zou hebben besloten tot

een strafrechtelijk onderzoek, en van 16 maart 2001, waarop de officier van justitie aan de Arbeidsinspectie zou hebben meegedeeld dat tot strafrechtelijke vervolging zou worden overgegaan.

Naar aanleiding van uw brief heb ik het College van procureurs-generaal om inlichtingen gevraagd. Uit informatie, afkomstig van het arrondissementsparket te Amsterdam, blijkt allereerst dat beide mededelingen niet schriftelijk zijn bevestigd. Op zich is het mogelijk, gelet op de aard van de mededeling en de stand van het onderzoek op dat moment, dat de officier van justitie op eerstgenoemde datum heeft besloten tot een strafrechtelijk onderzoek.

Met betrekking tot de datum van 16 maart 2001 is van belang dat de zaak op dat moment nog in onderzoek was. Bovendien is pas een maand later, op 10 april 2001, het definitieve ongevalsrapport aan de officier van justitie aangeboden.

Gelet op het voorgaande ligt het geenszins voor de hand dat de officier van justitie zou hebben verklaard tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Voorzover die suggestie zou zijn gewekt, is naar de mening van de betrokken officier van justitie sprake van miscommunicatie dan wel een misverstand. Hetgeen bij de datum van 16 maart 2001 in uw verslag van bevindingen op pagina 24 is vermeld, sterkt mij in de overtuiging dat de officier van justitie op dat moment nog niet heeft meegedeeld tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.”

## **Achtergrond**

### **1. Arbeidsomstandighedenwet 1998 (wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, Stb. 1999, 184)**

artikel 32

“1. Het is de werkgever verboden handelingen te verrichten of na te laten in strijd met deze wet 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.

2. Het niet naleven van het eerste lid is een misdrijf.”

artikel 33, vierde lid

“Geen boete kan worden opgelegd terzake van bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.”

artikel 34, eerste lid (zoals dit luidde van 29 september 2000 tot 1 oktober 2004)

“Een daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 24 legt de bestuurlijke boete op aan degene die voor de naleving van deze wet en de daarop berustende bepalingen verantwoordelijk is.”

artikel 35, eerste, tweede en vierde lid (zoals dit luidde tot 1 oktober 2004)

“1. Indien de toezichthouder jegens de belanghebbende een handeling verricht waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem wegens een bepaalde gedraging een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, is die belanghebbende niet langer verplicht terzake van die gedraging enige verklaring af te leggen, voor zover het de boete-oplegging betreft. De belanghebbende wordt hiervan in kennis gesteld alvorens hem mondeling om informatie wordt gevraagd.

2. Indien de daartoe aangewezen ambtenaar, bedoeld in artikel 24, voornemens is om aan de belanghebbende een bestuurlijke boete op te leggen, wordt hiervan kennis gegeven aan de belanghebbende onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust. De kennisgeving is een handeling als bedoeld in het eerste lid.

4. In afwijking van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht stelt de daartoe aangewezen ambtenaar, bedoeld in artikel 24, de belanghebbende in de gelegenheid om naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren te brengen voordat de boete wordt opgelegd.”

artikel 36 (zoals dit luidde tot 1 oktober 2004)

“1. Indien de toezichthouder vaststelt dat een beboetbaar feit is gepleegd, maakt hij zo spoedig mogelijk daarvan een rapport op.

2. In het rapport worden in ieder geval vermeld:

(...)

c. de bij het beboetbaar feit betrokken persoon of personen.

3. Het rapport wordt toegezonden aan de daartoe op grond van artikel 24 aangewezen ambtenaar.

4. Een afschrift van het rapport wordt toegezonden of uitgereikt aan de in het tweede lid, onder c bedoelde persoon. Indien de in de eerste volzin bedoelde persoon het rapport niet begrijpt, draagt de toezichthouder er zo veel mogelijk zorg voor dat de in het rapport vermelde informatie aan hem wordt meegedeeld in een voor hem begrijpelijk taal.”

artikel 41 (zoals dit luidt vanaf 29 december 2000)

"1. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt na verloop van 2 jaar na de dag waarop het beboetbaar feit is vastgesteld.

2. De beslissing om een bestuurlijke boete op te leggen stuit de in het eerste lid bedoelde termijn."

**2. Memorie van Toelichting bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998**, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25879, nr.3

"...strafrecht blijft noodzakelijk

Bij de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet blijft het strafrecht op een aantal punten aangewezen. Overtreding van de wettelijke regels, mogelijk leidend tot ongevallen met dodelijke afloop of ernstig letsel, dan wel leidend tot blijvende gezondheidsschade, is een dermate ernstige inbreuk op het rechtsgevoel, dat afdoening met een bestuurlijke boete niet past. Strafrechtelijke afdoening is daarom voorzien bij:

zeer ernstige risico's (delicten waarbij sprake is van ernstig gevaar voor de veiligheid en gezondheid);

delicten die letsel aan personen tot gevolg hebben gehad;

bepaalde gevallen van recidive van regels waaraan in eerste aanleg een bestuursrechtelijke sanctie is verbonden.

(...)

De bestuursrechtelijke sanctionering zal worden toegepast op alle overige risico's die niet voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen. Directe handhaving van de overleg- en informatieverplichtingen die in de Wet op de Ondernemingsraden zijn opgenomen en in art. 12 van deze wet zal niet plaatsvinden. Afdwinging van die regelgeving zal aan het civielrechtelijke domein worden overgelaten.

Vanuit deze criteria is de regeling in de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet opgebouwd. Zo bevat artikel 31 (is bij inwerkingtreding van de wet vernummerd in artikel 32; N.o.) een algemene verbodsbepaling om in strijd met de wet te handelen, zodanig dat daardoor ernstige schade aan de gezondheid van werknemers is of kan ontstaan. Dit is nader gesanctioneerd in artikel 45 (is bij inwerkingtreding van de wet vernummerd in artikel 46; N.o.), betreffende een wijziging van de Wet economische delicten. Zo is het mogelijk om in geval van overtreding van regels waarin in eerste instantie is afgezien van sanctionering en handhaving door de overheid, terug te grijpen op het strafrecht als in een concreet geval ernstige risico's kunnen optreden..."

3. Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 3:2

“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”

#### Artikel 9:2

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

#### Artikel 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

#### Artikel 9:6

“Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk.”

4. Rapport 203/325 van 30 september 2003 van de Nationale ombudsman“

“...Beoordeling

(...)

#### 4. Klaagschriften

##### 4.1. Wettelijke bepalingen

(...)

Op grond van artikel 9:6 van de Awb behoort het bestuursorgaan waarbij een klaagschrift is ingediend de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen.

(...)

##### 4.2. Uitwerking normen

###### Ontvangstbevestiging

(...)

Redelijke wetsuitleg brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman met zich mee dat van het verzenden van een afzonderlijke ontvangstbevestiging eventueel kan worden afgezien indien de klacht binnen uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het

klaagschrift wordt afgehandeld. De verzending van zo'n afzonderlijke ontvangstbevestiging heeft in dergelijke gevallen immers betrekkelijk weinig zin, aangezien uit de afhandeling blijkt dat het klaagschrift is ontvangen.

In alle andere gevallen dient de verzending van een ontvangstbevestiging vaste praktijk te zijn. Ook hier mag van het betrokken bestuursorgaan worden verlangd dat het de klager binnen uiterlijk twee weken na ontvangst van het klaagschrift een ontvangstbevestiging stuurt..."