



Rapport

Datum: 22 juni 2007

Rapportnummer: 2007/130

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Arbeidsinspectie Roermond het onderzoek naar een hem als beveiligingsmedewerker in een recreatiepark op 3 januari 2004 overkomen bedrijfsongeval niet zorgvuldig heeft verricht en in het naar aanleiding van dat ongeval opgestelde ongevalsrapport onjuistheden heeft opgenomen waardoor zij de verkeerde conclusies heeft getrokken.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Verzoeker was als medewerker Guest Service (Beveiliging) in dienst bij een bungalowpark. Tijdens een nachtdienst op 3 januari 2004 is hij door twee dronken bezoekers in elkaar geslagen. Verzoeker kwam op de grond terecht en raakte korte tijd bewusteloos. De in totaal drie vechtersbazen werden later door de inmiddels gearriveerde politieagenten afgevoerd. Verzoeker deed diezelfde nacht nog aangifte wegens openlijke geweldpleging, mishandeling en bedreiging. Hierna werd hij door een collega, een horecamedewerker, naar huis gebracht. Na thuiskomst ging hij samen met zijn echtgenote in een taxi naar de huisartsenpost waar een hersenschudding en enkele kneuzingen werden geconstateerd. Omdat verzoekers herstel niet voorspoedig verliep werd verzoeker voor een neuro-psychologisch onderzoek naar een specialist verwezen. Toen bleek dat de klachten ernstiger waren dan aanvankelijk was aangenomen en dat verzoeker mogelijk blijvend hersenletsel zou overhouden. Bij brief van 26 mei 2004 verzocht verzoekers rechtsbijstandverzekeraar aan de werkgever om toezending van het rapport van de Arbeidsinspectie. Dit rapport bleek er niet te zijn omdat de werkgever het ongeval niet bij de Arbeidsinspectie had gemeld. Dit laatste gebeurde op 5 augustus 2004 alsnog, eerst telefonisch, en op 11 augustus 2004 volgde de schriftelijke rapportage van de werkgever.

2. In het kader van het onderzoek van de Arbeidsinspectie Roermond werd er op 2 september 2004 eerst met de werkgever gesproken, op 10 september 2004 met verzoeker en op 21 september 2004 nog een keer met de werkgever. Op 29 december 2004 bracht de Arbeidsinspectie het ongevalsrapport uit. De conclusie uit dit rapport was dat er geen verband kon worden vastgesteld tussen een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de oorzaak van het meldingsplichtige arbeidsongeval. Wel werd door de Arbeidsinspectie bij wijze van interventie aan de werkgever de eis gesteld om zijn medewerkers beter voor te lichten ten aanzien van de procedure bij de opvang na incidenten. De aandachtspunten die uit het ongeval van verzoeker naar voren waren gekomen dienden te worden omgezet in een plan van aanpak met termijnen en verantwoordelijkheden.

3. Een door verzoeker ingeschakelde gemachtigde richtte zich vervolgens bij brief van 25 januari 2005 tot de Arbeidsinspectie. Er zouden in het ongevalsrapport een aantal onvolkomenheden en onjuistheden zijn geslopen waardoor er bij de Arbeidsinspectie wellicht een verkeerd beeld zou zijn ontstaan met betrekking tot de arbeidsomstandigheden bij het bungalowpark waar verzoeker werkzaam was. Het ging daarbij om de volgende punten:

- volgens het ongevalsrapport zouden er in de avond- en vroege nachturen drie beveiligingsmedewerkers gelijktijdig in het park aanwezig zijn; daarbij werd niet vermeld dat van die medewerkers er één regelmatig niet over de benodigde beveiligingspapieren beschikte;
- in het ongevalsrapport stond vermeld dat er op strategische punten in het park camera's staan opgesteld, waarmee de indruk werd gewekt dat die camera's ook een functie zouden hebben voor de veiligheid van de beveiligingsmedewerkers, hetgeen niet juist is aangezien de camera's uitsluitend bij de ingangen van het park staan opgesteld om de slagbomen op afstand te kunnen bedienen en autodiefstal tegen te gaan;
- ook bij de vermelding van de aanwezigheid van een aantal vaste telefoons (acht telefooncellen op een terrein van 140 ha) op diverse plaatsen in het park werd ten onrechte een relatie gelegd met de veiligheid van de medewerkers;
- de beveiligingsmedewerkers gebruiken tijdens het doen van hun rondes leespenningen zodat achteraf kan worden nagezien - onder meer om verzekeringstechnische redenen - of en wanneer zij bepaalde locaties hebben bezocht; het rapport wekte ten onrechte de indruk dat de medewerkers met die penningen traceerbaar zouden zijn als ware het een GPS-systeem;
- in het rapport werd ook ten onrechte de indruk gewekt dat de portofoons goed zouden werken in een noodsituatie: er was maar één kanaal beschikbaar (bruikbaar) en als dat in gebruik was, was het niet mogelijk een noodoproep te doen; de 'man down-functie' werkte uitsluitend als de portofoon volledig horizontaal lag en niet als deze bijvoorbeeld door oneffenheden in het terrein ietwat schuin op de grond was komen te liggen;
- het rapport wekte ook ten onrechte de indruk dat het aantal incidenten waarbij sprake was van verbaal of fysiek geweld nogal meeviel.

Aan de Arbeidsinspectie werd verzocht de op- en aanmerkingen te verwerken in het rapport en de conclusies eventueel aan te passen.

4. De Arbeidsinspectie reageerde bij brief van 29 maart 2005 op het verzoek van verzoeker. Verzoeker werd er in die brief op gewezen dat het onderzoek van de Arbeidsinspectie zich had toegespitst op de vraag of de werkgever een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 had gepleegd, welke een causaal verband had met het

ongeval. Een ongevalsrapport heeft als doel te omschrijven of de wet is overtreden en daarmee een bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken, maar pretendeert niet volledig te zijn en heeft evenmin als doel dat het in een civielrechtelijke procedure kan worden gebruikt. De Arbeidsinspectie zag geen aanleiding om het ongevalsrapport te herzien.

5. Verzoeker wendde zich vervolgens bij brief van 23 mei 2005 voor het eerst tot de Nationale ombudsman omdat hij van mening was dat het onderzoek van de Arbeidsinspectie ernstig tekort was geschoten. Verzoeker wees daarbij op de onjuistheden in het rapport en het feit dat de Arbeidsinspectie in het kader van het onderzoek geen van de collega's had gehoord die ten tijde van het ongeval aanwezig waren geweest. Ook vermeldde hij dat de verzekering van de werkgever inmiddels de aansprakelijkheid van de werkgever voor het ongeval had erkend en had toegezegd alle schade te vergoeden.

6. Omdat het duidelijk was dat er nog geen klachtbehandeling bij de Arbeidsinspectie had plaatsgevonden, werd verzoekers klacht ter behandeling naar de Arbeidsinspectie doorgezonden. In antwoord op die klacht liet de Arbeidsinspectie bij brief van 25 juli 2005 weten de klacht ongegrond te achten omdat er sprake was geweest van een zorgvuldig onderzoek naar de feiten en omstandigheden rond het bedrijfsongeval. Er waren volgens de Arbeidsinspectie geen redenen om de conclusie van het rapport te herzien.

7. Verzoeker was teleurgesteld door de reactie van de Arbeidsinspectie en wendde zich bij brief van 5 augustus 2005 voor de tweede maal tot de Nationale ombudsman. Hij verzocht om een officieel onderzoek omdat het onderzoek van de Arbeidsinspectie niet zorgvuldig was geweest en de feiten en omstandigheden rondom het bedrijfsongeval niet correct waren weergegeven. In een vervolgens op 22 september 2005 gehouden gesprek met medewerkers van de Nationale ombudsman gaf verzoeker een toelichting op zijn klacht en bracht hij naar voren dat hij het bijzonder op prijs zou stellen als hij nog voor een gesprek door de Arbeidsinspectie zou worden uitgenodigd. Dit laatste ook omdat hij in het kader van de klachtbehandeling niet door de Arbeidsinspectie was gehoord. Op 17 oktober 2005 vond dat gesprek bij verzoeker thuis plaats. Over de wijze waarop dat gesprek was verlopen was verzoeker niet tevreden omdat hij naar zijn mening onvoldoende de gelegenheid had gekregen zijn verhaal te vertellen zoals hij dat had voorbereid. Bij brief van 23 oktober 2005 uitte hij daarover zijn ongenoegen aan de Arbeidsinspectie. Hij benadrukte daarbij dat het doel van dat gesprek - de waarheid op papier krijgen - niet was bereikt. Volgens verzoeker was alles wat de werkgever tijdens het onderzoek naar voren had gebracht als waarheid in het ongevalsrapport terechtgekomen en werd hetgeen hij had gezegd slechts weergegeven als zijn mening. Verder ging hij nogmaals uitvoerig in op alle door hem al eerder aangevoerde onjuistheden in het rapport en voerde hij aan dat de Arbeidsinspectie in het kader van het ongevalsonderzoek uitsluitend collega's had gehoord die niet bij het ongeval betrokken waren geweest onder wie een directe collega die nooit meedraaide in de avond- en nachtdiensten.

8. De Arbeidsinspectie zou verzoeker nog een verslag van het gesprek van 17 oktober 2005 toesturen. Omdat dat verslag uitbleef wendde verzoeker zich bij brief van 15 januari 2006 opnieuw tot de Nationale ombudsman. In die brief drong hij erop aan om stappen te ondernemen tegen de Arbeidsinspectie. Het verslag van het gesprek werd uiteindelijk bij brief van 9 maart 2006 door de Arbeidsinspectie naar verzoeker gezonden.

9. Na ontvangst van dat verslag richtte verzoeker zich vervolgens bij brief van 26 maart 2006 voor de vierde maal tot de Nationale ombudsman. In die brief benadrukte hij dat het hem niet om de schuldvraag ging - immers de drie daders waren opgepakt en schuldig bevonden en hadden daarvoor straf gekregen en de verzekeraar van de werkgever had de aansprakelijkheid erkend - maar om het feit dat de werkgever te weinig had gedaan om het ongeval te voorkomen, had verzuimd om het ongeval (tijdig) bij de Arbeidsinspectie te melden en na het ongeval had nagelaten voor adequate hulpverlening en nazorg te zorgen. Verzoeker verwees verder naar de hierboven onder 3. genoemde punten en uitte nogmaals zijn ongenoegen over de wijze waarop het gesprek op 17 oktober 2005 was verlopen en het feit dat hij zo lang op het verslag van dat gesprek had moeten wachten.

10. Volgens de minister moet het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van een arbeidsongeval zich altijd richten op de vraag of er door de werkgever een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 is begaan, welke een causaal verband heeft met het ontstaan van het ongeval. De werkgever dient op grond van artikel 4, tweede lid van die wet (zie Achtergrond, onder 1.) een beleid te voeren dat gericht is op het beschermen van werknemers tegen agressie en geweld en de gevolgen daarvan. De wettelijke taken en bevoegdheden van de Arbeidsinspectie op dit terrein zijn beperkt tot een beleidstoets, aldus de minister. Dit betekent dat er alleen wordt onderzocht of de werkgever een beleid voert en niet hoe dat is ingevuld, omdat de invulling ervan niet is voorgeschreven in de wet.

11. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie was naar voren gekomen dat er door de werkgever van verzoeker een beleid wordt gevoerd om de werknemers te beschermen tegen agressie en geweld. In dat kader is er een Handboek Beveiliging samengesteld en heeft de arbodienst een risico-inventarisatie uitgevoerd. Hoewel de Arbeidsinspectie heeft geconstateerd dat de werkgever op een aantal punten tekort was geschoten, werd er geen causaal verband geconstateerd tussen die tekortkomingen en het ongeval. Deze tekortkomingen betroffen het geven van onvoldoende voorlichting inzake opvang en nazorg na traumatische gebeurtenissen en het, naar aanleiding van het verzoeker overkomen ongeval, niet formeel vastleggen van verdere preventiemaatregelen in een Plan van Aanpak. Beide tekortkomingen, die overtredingen waren van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (artikel 5, derde lid en artikel 8, eerste lid), hebben geen causaal verband met het ongeval zelf, maar hebben er wel toe geleid dat aan de werkgever een 'eis tot naleving' is opgelegd om deze tekortkomingen op straffe van een bestuurlijke boete binnen een termijn van drie maanden op te heffen. De werkgever heeft dit opgevolgd. Volgens de minister is er in deze zaak op deze manier een zwaar

bestuursrechtelijk middel ingezet met als doel dat de opvang en nazorg van de werknemer(s) na dit soort ongevallen voortaan wordt verbeterd. De minister benadrukte in zijn algemeenheid dat de door de werkgever toegepaste beveiligingsmaatregelen, zoals de portofoons, de leespenen en de in het park geplaatste beveiligingscamera's voor het onderzoek van de Arbeidsinspectie slechts beperkt relevant zijn, omdat er binnen het kader van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 van de werkgever slechts wordt verlangd dat deze een beleid voert inzake agressie en geweld, maar dat de invulling van die maatregelen niet dwingend is voorgeschreven.

II. Ten aanzien van het niet mogen reageren op de visie van de werkgever

Bevindingen

1. Uit het ongevalsrapport bleek dat de Arbeidsinspectie op 2 september 2004 eerst met de werkgever over het ongeval had gesproken, vervolgens op 10 september 2004 met verzoeker en daarna nog een keer met de werkgever (op 21 september 2004). Verzoeker zond na het gesprek met de Arbeidsinspectie bij brief van 12 september 2004 nog een aanvulling. Deze werd verwerkt in de 'Verklaring slachtoffer' welke bij brief van 22 september 2004 ter tekening voor akkoord aan verzoeker werd voorgelegd. Verzoeker vond het niet juist dat niet hij maar de werkgever het laatste woord had gekregen, waardoor er voor hem geen gelegenheid was om te reageren op dat wat de werkgever had gezegd. In dat verband merkte hij op dat alles wat de werkgever tijdens het onderzoek naar voren had gebracht als waarheid in het ongevalsrapport was terechtgekomen en dat hetgeen hij had gezegd slechts werd weergegeven als zijn mening in de 'Verklaring slachtoffer'.

2. Volgens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft verzoeker wel degelijk de gelegenheid gekregen om op de visie van de werkgever te reageren. Verzoeker heeft na het gesprek op 10 september 2004 een brief met aanvullingen naar de Arbeidsinspectie gezonden welke in de verklaring van verzoeker zijn verwerkt. Deze verklaring is vervolgens aan verzoeker voorgelegd waarna deze een nogmaals aangepast en door hem ondertekend exemplaar heeft teruggezonden. Omdat de visie van verzoeker niet één op één overeenstemde met de visie van de werkgever is de Arbeidsinspectie vervolgens voor een tweede gesprek naar de werkgever gegaan. Hierna meende de Arbeidsinspectie over voldoende informatie te beschikken om het rapport te kunnen opstellen. Een deel van de door verzoeker aangedragen informatie was volgens de Arbeidsinspectie slechts beperkt relevant voor het rapport omdat de werkgever op grond van de Arbo-wet weliswaar verplicht is een beleid te voeren inzake agressie en geweld, maar de uitvoering daarvan niet dwingend is voorgeschreven.

3. In reactie hierop bracht verzoeker naar voren dat de visie van de werkgever tijdens het gesprek met hem op 10 september 2004 niet ter sprake was gekomen. Pas na ontvangst van het definitieve ongevalsrapport op 30 december 2004 had hij kennis kunnen nemen

van de verklaring van de werkgever, waarbij het hem direct was opgevallen dat de verklaring van de werkgever was verweven in het rapport en zijn verklaring als bijlage aan het rapport was toegevoegd. Verzoeker ontkende dat hij een conceptversie van de verklaring werknemer tot twee keer toe toegezonden had gekregen voor het aanbrengen van verbeteringen.

Beoordeling

4. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. Niemand zal betwisten dat zowel verzoeker als zijn werkgever in de gelegenheid zijn gesteld hun visie op het ongeval te geven. Volgens verzoeker is tijdens zijn gesprek met de Arbeidsinspectie niet de visie van de werkgever ter sprake gebracht en werd hij daarmee pas geconfronteerd toen het ongevalsrapport gereed was. Uit de aanwezige dossierstukken blijkt dat de Arbeidsinspectie uitsluitend de 'Verklaring slachtoffer' voor ondertekening ter akkoord aan verzoeker heeft voorgelegd. In die verklaring is niet de visie van de werkgever opgenomen. Dit ondersteunt het standpunt van verzoeker dat hij niet in de gelegenheid was gesteld om op de visie van de werkgever te reageren. De visie van de werkgever is in de tekst van het ongevalsrapport verweven; er is - anders dan de 'Verklaring slachtoffer' - geen afzonderlijke verklaring van de werkgever. Door verzoeker pas na het uitbrengen van het ongevalsrapport in kennis te stellen van de visie van de werkgever, heeft de Arbeidsinspectie in strijd gehandeld met het vereiste van hoor en wederhoor.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet horen van collega's die tijdens het ongeval dienst hadden

Bevindingen

1. Volgens verzoeker kon de Arbeidsinspectie geen goed beeld krijgen van het ongeval dat hem was overkomen omdat er geen collega's waren gehoord die ten tijde van het ongeval dienst hadden gehad. De enige directe collega die was gehoord werkte parttime als beveiligingsmedewerker en draaide nooit mee in de avond- en nachtdiensten. Verder had de Arbeidsinspectie gesproken met de leidinggevende van verzoeker ('departmentmanager Safety & Pool') en met het hoofd personeelszaken ('manager Personeel, Organisatie & Training').

2. Volgens de minister waren er geen collega's gehoord die dienst hadden omdat het onderzoek van de Arbeidsinspectie pas geruime tijd na het plaatsvinden van het ongeval kon starten - dit was een gevolg van de late melding van de werkgever - en die collega's al waren gehoord in het strafrechtelijk onderzoek door de politie. Dat onderzoek was al

geruime tijd afgerond op het moment dat het onderzoek van de Arbeidsinspectie startte. De Arbeidsinspectie had in het kader van haar onderzoek wel kennis genomen van het proces-verbaal dat de politie na het ongeval had opgesteld alsmede van de logboeken van de beveiliging die door de collega's die wel dienst hadden gehad waren ingevuld. In het proces-verbaal van aangifte had de politie de verklaring (aangifte) van verzoeker opgenomen. De logboekverslagen waren opgesteld door de twee beveiligingscollega's die tijdens het ongeval ook dienst hadden gehad. De Arbeidsinspectie ging er daarmee van uit dat de feiten en omstandigheden rond het incident voldoende gedocumenteerd waren en dat het opnieuw horen van die collega's weinig aan de conclusies van het onderzoek van de Arbeidsinspectie zou toevoegen.

3. Verzoeker was het niet met de argumentatie van de minister eens. Het zeer laat starten was een gevolg van het feit dat de werkgever pas zeer laat het ongeval bij de Arbeidsinspectie had gemeld. De verwijzing van de minister naar het politieonderzoek was volgens verzoeker niet juist omdat beide onderzoeken een andere invalshoek hadden, het politieonderzoek richtte zich op de daders van de vechtpartij terwijl het onderzoek van de Arbeidsinspectie zich richtte op de vraag of de werkgever verwijten waren te maken. Verder was de verwijzing naar het proces-verbaal van de politie evenmin terecht omdat de politie twee directe collega's die ten tijde van het ongeval dienst hadden, te weten de nachtreceptionist en de derde op het park aanwezige beveiligingsmedewerker, niet had gehoord.

Beoordeling

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Voor het opstellen van het rapport sprak de Arbeidsinspectie eerst met twee vertegenwoordigers van de werkgever, daarna met verzoeker - het slachtoffer van het ongeval - en vervolgens met een collega van hem die geen dienst had gehad in de nacht van het ongeval en voor een tweede keer met een vertegenwoordiger van de werkgever. Verder nam de Arbeidsinspectie kennis van de logboeken van de beveiliging en het proces-verbaal dat de politie na het ongeval had opgesteld. In de logboeken rapporteerden de twee collega's van verzoeker die op het moment van het ongeval tegelijk met verzoeker als beveiligingsmedewerker dienst hadden over het incident. In het proces-verbaal van aangifte had de politie de verklaring van verzoeker opgenomen. Het proces-verbaal en de logboeken vormen een goede weergave van het ongeval en waren samen met de gesprekken die de Arbeidsinspectie wel heeft gevoerd toereikend om als feitenmateriaal voor het ongevalsrapport te dienen. Terecht heeft verzoeker aangevoerd dat het proces-verbaal met een ander doel was opgesteld, namelijk om strafvervolgning van de agressieve gasten mogelijk te maken. Voor de weergave van de feiten kon dit document echter wel goed worden gebruikt met als bijkomend voordeel dat zowel het proces-verbaal als de logboekrapportages direct na het ongeval waren opgesteld zodat het voorval bij de

betrokkenen nog vers in het geheugen lag. Feit blijft evenwel dat de politie uitsluitend verzoeker als slachtoffer heeft gehoord en dat in het proces-verbaal niets is opgenomen over de rol van de werkgever. Collega's van verzoeker zijn niet door de politie gehoord. De logboekverslagen geven een goed beeld van het voorval maar gaan evenmin in op de rol van de werkgever. Het onderzoek van de Arbeidsinspectie was nu juist daarop - de rol van de werkgever - gericht. Het had dan ook in de rede gelegen dat ook de directe collega's waren gehoord. Dit is ook in overeenstemming met het beleid van de Arbeidsinspectie zoals vastgelegd in de brochure 'Ernstige arbeidsongevallen' (zie Achtergrond, onder 3.) waarin is aangegeven dat in de meeste gevallen alle betrokkenen worden gehoord.

Door de betrokken collega's niet te horen, heeft de Arbeidsinspectie gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

IV. Ten aanzien van het gebruik van de portofoons

Bevindingen

1. Volgens verzoeker werkten de portofoons die door de beveiligingsmedewerkers werden gebruikt niet goed. De 'man down-functie' is een functie waarbij in geval van nood automatisch een noodsignaal naar de centrale (=de portofoon die bij de nachtreceptie staat) moet gaan. Deze noodsituatie veronderstelt dat als de beveiligingsmedewerker gevallen is of neergeslagen is, zijn portofoon plat op de grond komt te liggen en in dat geval automatisch een noodsignaal uitzendt. Volgens verzoeker was het voor de werking van de 'man down-functie' noodzakelijk dat de portofoon volledig horizontaal lag. In het geval er sprake was van oneffenheden op het terrein kwam de portofoon na een val niet vlak te liggen en werd er geen noodsignaal uitgezonden. Het gebruik van de portofoon in een noodsituatie werkte volgens verzoeker ook niet altijd omdat de portofoon bij de receptie soms uitgeschakeld stond (bijvoorbeeld als het daar erg druk was) en het voorkwam dat de lijn bezet was (als een collega aan het praten was met de medewerker bij de receptie). Het staat volgens verzoeker vast dat de 'man down-functie' niet werkte toen hij werd neergeslagen en dat het toen ook niet lukte om een noodoproep te doen. De op dat moment bij verzoeker aanwezige collega, die ook werd aangevallen, slaagde er wel in een noodsignaal uit te zenden, welke deels werd ontvangen door de derde beveiligingsmedewerker die op dat moment ergens anders in het park was.

2. Volgens de minister is er niet voetstoots aangenomen dat de portofoons ten tijde van het ongeval goed functioneerden maar was dit - ten tijde van het onderzoek van de Arbeidsinspectie acht maanden later - niet meer na te gaan. In het kader van dat onderzoek liet de Arbeidsinspectie wel het gebruik van de portofoons door de werkgever demonstreren. Die demonstratie liet een goede werking van de portofoons zien: de (nood)oproepen kwamen goed over en konden ook worden beantwoord en de 'man

down-functie' werkte ook, hoewel wat dat laatste betreft bleek dat die functie uitsluitend werkte bij volledig gedurende 12 seconden horizontaal houden van de portofoon en dat men af en toe moest wachten of een andere frequentie moest kiezen als het kanaal bezet was. Tijdens de demonstratie bleek de losse spreekleutel voor het doen van een noodoproep ook te functioneren. Verder had de Arbeidsinspectie geconstateerd dat de beveiligingsmedewerkers de beschikking hadden over een mobiele telefoon en dat er op verschillende plaatsen in het park vaste telefoons staan die kunnen worden gebruikt om hulp in te roepen.

3. Verzoeker gaf een uitvoerige reactie op dit punt. In essentie kwam deze er op neer - zoals naar hij aangaf al herhaaldelijk door de medewerkers in werkoverleggen naar voren was gebracht - dat de portofoons niet goed waren geprogrammeerd en dat er geen goede afspraken waren gemaakt over het gebruik van de portofoons in een noodsituatie, waardoor het berichtenverkeer in geval van een calamiteit vaak chaotisch verliep. Inmiddels was er in januari 2005, een jaar na het ongeval, door de werkgever wel een portofoonprotocol opgesteld.

Verzoeker bekritiseerde de demonstratie die aan de Arbeidsinspectie was gegeven omdat bij zo'n vooraf opgezette 'modeldemonstratie' onverwachte elementen, die nu eenmaal kenmerkend zijn voor een panieksituatie, ontbreken.

De portofoons functioneerden volgens verzoeker niet naar behoren omdat: deze niet aangaven dat de batterij leeg was, de 'man down-functie' uitsluitend werkte bij het volledig waterpas liggen van het toestel, de noodknop (zogenaamde overvalsknop) niet werkte bij het geblokkeerd zijn van de toetsen (en dat laatste kon gemakkelijk gebeuren als het apparaat in een zak werd geschoven) en er geen communicatie mogelijk was tussen de andere portofoons bij het gebruik van de noodknop of de 'man down-functie'. Omdat zijn toetsen geblokkeerd stonden kon hij, toen hem het ongeval overkwam, niet de noodknop indrukken om hulp in te roepen en omdat zijn portofoon niet volledig horizontaal op de grond terecht was gekomen, werkte op dat moment ook de 'man down-functie' niet.

Indien een medewerker in paniek de spreekleutel indrukt, drukt hij volgens verzoeker een andere gebruiker weg en is er geen communicatie meer mogelijk. Het heeft geen zin om op dat moment een andere frequentie te kiezen, aangezien de andere collega's daar niet bereikbaar zijn en niet kunnen weten dat zij op een andere frequentie worden gezocht.

De suggestie dat verzoeker in een noodsituatie ook zijn mobiele telefoon kon gebruiken of één van de vaste telefoontoestellen in het park, wees verzoeker af omdat het op het moment dat een bezoeker zich opeens agressief gaat gedragen, niet mogelijk is een gsm te gebruiken, het bovendien tegen de interne afspraken was om buiten de receptie om hulp van buiten in te roepen en er maar negen vaste telefoons (telefooncellen) verspreid over het park stonden (150 ha) welke net zo min als een gsm bij een onverwachte calamiteit snel kunnen worden gebruikt.

Beoordeling

4. Over het zonder noemenswaardige problemen functioneren van de portofoons bij normaal gebruik bestond geen twijfel. Anders lag dat in de situatie dat er een calamiteit optrad: volgens verzoeker werkte de 'man down-functie' uitsluitend bij volledig waterpas liggen van de portofoon, werkte de noodknop niet als de toetsen waren geblokkeerd, kon een gesprek worden weggedrukt waardoor er geen communicatie mogelijk was tussen de andere apparaten, had het overschakelen op een andere frequentie geen zin omdat de andere portofoongebruikers dat niet konden weten waardoor de onbereikbaarheid bleef en waren er geen goede afspraken over hoe te handelen in geval van een incident zoals verzoeker was overkomen. De reactie die de minister op dit punt heeft gegeven was niet eenduidig: enerzijds gaf hij aan dat tijdens de demonstratie was gebleken dat (nood)oproepen goed overkwamen en beantwoord konden worden en dat de 'man down-functie' ook functioneerde, anderzijds plaatste hij bij die laatste functie de kanttekening dat de portofoon eerst gedurende 12 seconden waterpas moest blijven liggen en stelde hij dat men af en toe even moest wachten of een andere frequentie moest zoeken. Ook werd door de minister gesuggereerd dat het altijd nog mogelijk was om hulp in te roepen via de mobiele telefoon of één van de vaste telefoontoestellen in het park. De Nationale ombudsman is het met verzoeker eens dat het gebruik van een mobiele of vaste telefoon bij een plotseling optredende noodsituatie praktisch onmogelijk is. Een portofoon is in dat geval bij uitstek geschikt om snel een noodsignaal af te geven en is vaak één van de weinige technische hulpmiddelen die een beveiligingsmedewerker tot zijn beschikking heeft. Vast staat dat het gebruik van een portofoon in een acute noodsituatie met de kanttekeningen die daar ook door de minister bij zijn geplaatst, niet altijd het gewenste resultaat had - namelijk dat een noodoproep door de receptie werd ontvangen. Verzoeker overkwam dit tijdens het ongeval: de 'man down-functie' werkte niet en hij kon geen noodoproep doen omdat de toetsen in de blokkeerstand stonden. Gelukkig voor hem kon een collega - die op dat moment bij hem was en die ook werd aangevallen - wel een noodoproep doen. Deze noodoproep werd in ieder geval opgevangen door de derde op een andere plaats in het park aanwezige beveiligingsmedewerker.

5. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Volgens de informatiebrochure 'Ernstige arbeidsongevallen' van de Arbeidsinspectie (zie Achtergrond onder 3.) is het onderzoek van de Arbeidsinspectie gericht op het vaststellen van de toedracht en de oorzaken van het ongeval en het opsporen van overtredingen van de wet- en regelgeving. In artikel 3, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1) is bepaald dat op de werkgever een zorgplicht rust voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Het beleid dat daarbij door de werkgever moet worden gevoerd, moet zijn gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Een portofoon kan voor een beveiligingsmedewerker een belangrijk hulpmiddel zijn om zijn functie veilig te kunnen

uitoefenen: het goed functioneren van de portofoons is dan van essentieel belang. De Arbeidsinspectie had daarom in het ongevalsrapport meer gewicht moeten toekennen aan het niet naar behoren functioneren van de portofoons in geval van een calamiteit en het ontbreken van een instructie voor het gebruik van de portofoons in een noodsituatie. Het is niet ondenkbaar dat verzoeker eerder hulp had kunnen inroepen en kunnen krijgen bij een goed werkende portofoon en dat daardoor de gevolgen van het incident voor hem minder ernstig waren uitgevallen. Nu de Arbeidsinspectie dat niet heeft gedaan, is er in onvoldoende mate rekening gehouden met de belangen van verzoeker en is daarom in strijd gehandeld met het redelijkheidsvereiste.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

V. Ten aanzien van de aanname dat de leespennen fungeerden als GPS-systeem

Bevindingen

1. De beveiligingsmedewerkers in het bungalowpark beschikken over leespennen die zij tijdens het lopen van hun rondes op bepaalde plaatsen langs stripjes moeten halen. Op deze wijze kan achteraf, bijvoorbeeld als er ergens is ingebroken, voor de verzekering worden aangetoond welke plekken zij wanneer hebben bezocht. Letterlijk staat hierover het volgende in het rapport van de Arbeidsinspectie:

"...Bij de receptie is zichtbaar welke portofoon (die een noodsignaal uitzendt; N.o.) dit is en bij wie deze hoort. De route welke deze medewerker heeft afgelegd is traceerbaar doordat de medewerker bij bepaalde controlepunten een leespen over een stripje moet halen. Datum, tijd en plaats van deze controle is daarmee bekend..."

Volgens verzoeker wekte het ongevalsrapport daarmee ten onrechte de indruk dat de medewerkers hiermee altijd en dus ook als er een noodsignaal binnenkomt traceerbaar zouden zijn als ware het een GPS-systeem.

2. Door de minister is ontkend dat de Arbeidsinspectie had aangenomen dat de beveiligingsmedewerkers met de leespennen traceerbaar waren. In het rapport is daar alleen over opgemerkt dat door het gebruik van de leespennen datum, tijd en plaats van de controles vastligt en dat daarmee de route die de medewerkers hebben gelopen achteraf traceerbaar is.

3. Volgens verzoeker heeft de minister in zijn reactie het verhaal over het gebruik van de leespennen uit zijn context gehaald omdat in het rapport staat dat de receptie na ontvangst van een noodsignaal zou moeten kunnen zien van welke portofoon dit signaal komt en dan vervolgens aan de hand van de met behulp van de leespen vastgelegde route kan zien waar de medewerker zou moeten zijn. Hiermee wordt volgens verzoeker toch een soort GPS-systeem gesuggereerd, terwijl de leespennen pas met behulp van een computer

worden uitgelezen op het moment dat de medewerker terug is van zijn ronde. Op dat moment kan voor het eerst worden gezien welke locaties op welk tijdstip zijn bezocht.

Beoordeling

4. De Nationale ombudsman is het op dit punt met verzoeker eens dat de tekst in het rapport de suggestie wekt dat de route die beveiligingsmedewerkers lopen op afstand (bijvoorbeeld door de medewerker bij de receptie) 'in real time' kan worden gevolgd, terwijl de leespenen langs niet actieve punten moeten worden gehaald en pas na terugkomst en na aansluiting op een computer kunnen worden uitgelezen.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Het is duidelijk dat de Arbeidsinspectie geen goed beeld had van het gebruik van de leespenen. Als zij zich daarover vooraf ten behoeve van het op te stellen ongevalsrapport beter had laten informeren, had in het rapport niet de indruk hoeven ontstaan dat de beveiligingsmedewerkers sneller traceerbaar waren en zich daarmee 'veiliger' buiten konden bewegen en de werkgever wat betreft de veiligheid van zijn medewerkers daarmee beter aan zijn zorgplicht van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 1.) voldeed. Aangezien de Arbeidsinspectie hierover onvoldoende informatie heeft ingewonnen, heeft zij in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving gehandeld.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

VI. Ten aanzien van de opmerking dat de werkgever op strategische plaatsen beveiligingscamera's had opgehangen

Bevindingen

1. Volgens verzoeker stond in het ongevalsrapport dat er op strategische plaatsen in het park camera's waren opgesteld waarmee de indruk werd gewekt dat die camera's een functie zouden hebben voor de veiligheid van de (beveiligings-)medewerkers. Dit was niet juist: het ging in totaal om vier camera's die uitsluitend waren opgesteld bij de ingangen (bij de in- en uitgang voor de gasten en bij de leveranciersingang) om de slagbomen op afstand te kunnen bedienen en om autodiefstal tegen te gaan.

2. De minister heeft in zijn reactie op dit punt aangegeven dat er in het rapport bij stond vermeld dat die camera's niet bij de sporthal hingen of bij de plaats waar het ongeval had plaatsgevonden. De camera's konden het ongeval derhalve niet registreren, maar hebben - aldus de minister - wel degelijk een functie als beveiligingsmaatregel.

3. Volgens verzoeker heeft de minister op dit punt een ontwijkende reactie gegeven omdat hij eraan voorbijgaat dat die camera's uitsluitend bij de ingangen van het park waren opgesteld.

Beoordeling

4. De opmerking van de Arbeidsinspectie dat er op strategische plaatsen in het park beveiligingscamera's waren opgesteld was niet onjuist: de ingangen van het park zijn zeker als strategische plek te beschouwen en dat er dan slechts vier camera's zijn opgesteld en dat die eigenlijk als doel hebben de slagbomen op afstand te kunnen openen en autodiefstal tegen te gaan, doet daar niets aan af. In het geval van een incident in het park kunnen die camera's registreren dat bepaalde personen het terrein willen verlaten waarmee de opstelling van de camera's zeker ook als strategisch kan worden aangemerkt. Uiteraard hadden meer camera's op meer plaatsen - bijvoorbeeld bij de horecagelegenheden - de rol van de camera's als beveiligingsmaatregel kunnen vergroten.

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Het is - gelet op het voorgaande - duidelijk dat de Arbeidsinspectie in het ongevalsrapport met betrekking tot de plaatsing van de beveiligingscamera's in het park geen onjuiste informatie heeft gegeven en dat er daarom niet is gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

VII. Ten aanzien van de opmerking dat het voorkwam dat verzoeker alleen werkte terwijl hij in de praktijk bijna altijd alleen werkte

Bevindingen

1. In het rapport van de Arbeidsinspectie staat vermeld dat er in de avond- en vroege nachturen altijd drie beveiligingsmedewerkers gelijktijdig aanwezig zijn op het park en dat er daarnaast nog één medewerker in de portiersloge (de 'voorpoort') zit die een signalerende rol vervult en eventuele hulp van buiten kan inroepen. (De voorpoortmedewerker mag zijn post niet verlaten). Verder staat er in het rapport dat het voorkomt dat de beveiligingsmedewerkers overdag alleen werken (met eventuele ondersteuning van de receptie). Volgens verzoeker werkt de beveiligingsmedewerker het grootste deel van de dag alleen, in de avonden wordt er met twee mensen gewerkt en in de late avond en vroege ochtenduren eerst met drie en daarna weer met twee.

2. Volgens de minister is het onjuist dat de Arbeidsinspectie in het ongevalsrapport heeft opgenomen dat het vóórkomt dat verzoeker alleen moest werken terwijl hij vrijwel altijd alleen moest werken. Deze laatste bewering is vrij opmerkelijk - aldus de minister - omdat

er tijdens het ongeval nog twee andere collega's van verzoeker aanwezig waren. Van alleen werken door verzoeker was derhalve volgens de minister geen sprake.

3. In zijn reactie op dit punt heeft verzoeker nogmaals gewezen op het werkrooster van de beveiligingsmedewerkers: ongeacht de drukte in het park wordt er van 4:00 uur tot 20:00 uur door één medewerker in het park gewerkt. Dit betekent dus dat er meestal alleen wordt gewerkt. Het is - aldus verzoeker - niet correct om de medewerker die bij de voorpoort zit een beveiligingsmedewerker te noemen aangezien die medewerker niet over de vereiste diploma's beschikte.

Beoordeling

4. De wijze waarop de bezetting van het beveiligingspersoneel in het ongevalsrapport wordt beschreven is duidelijk rooskleuriger dan zoals dat door verzoeker wordt geschetst. Hierdoor kan een verkeerde indruk ontstaan met betrekking tot de zorgplicht van de werkgever als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 op het vlak van de veiligheid van zijn werknemers. Verzoeker heeft gelijk, als hij schrijft dat hij in de praktijk vrijwel altijd alleen werkte en het is niet juist om een medewerker aan de 'voorpoort' of bij de receptie tot het beveiligingspersoneel te rekenen aangezien deze medewerkers niet over de vereiste papieren beschikken en hun post niet mogen verlaten

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Als de Arbeidsinspectie voor het opstellen van het ongevalsrapport zorgvuldiger was omgegaan met het inwinnen van informatie en na ontvangst van die informatie hoor en wederhoor had toegepast, dan had er over de beschrijving van de bezetting van de beveiligingsmedewerkers geen discussie hoeven ontstaan, op grond waarvan er - in ieder geval bij verzoeker - de indruk bestond dat de Arbeidsinspectie van mening was dat de werkgever zijn zorgplicht op grond van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 goed was nagekomen. Doordat de Arbeidsinspectie op dit vlak een onduidelijk beeld heeft laten bestaan, is er in strijd gehandeld met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Slotbeschouwing: Ten aanzien van het onderzoek van de Arbeidsinspectie

1. In artikel 3, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond onder 1.) staat onder meer dat de werkgever moet zorgen voor de veiligheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten. Hiertoe moet de werkgever een beleid voeren dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden waarbij onder meer in acht moet worden genomen dat de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan moeten worden

voorkomen of beperkt. Het is juist dat van de werkgever op grond van artikel 4 van die wet alleen wordt verlangd dat hij een beleid voert ten aanzien van zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden waaronder ook een beleid ter voorkoming van agressie en geweld tegen de werknemers en dat de invulling daarvan nergens wordt voorgeschreven. Dit betekent dat het niet aanwezig zijn van bepaalde beveiligings-maatregelen niet snel zal leiden tot een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, ook als er een causaal verband wordt aangenomen tussen dat niet aanwezig zijn en het ongeval. In de Memorie van Toelichting bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (zie Achtergrond, onder 2.) wordt daarover opgemerkt dat er voor de werkgever een beleidsruimte is en dat de Arbeidsinspectie terughoudend moet zijn met ingrijpen. Wel zal de inspectie een eis moeten stellen als er een situatie wordt aangetroffen die een ernstig risico met zich meebrengt. Dit is in deze zaak aan de orde: als de werkgever bepaalde veiligheidsmaatregelen heeft getroffen, dan moeten zijn werknemers erop kunnen vertrouwen dat die maatregelen ook daadwerkelijk 'functioneren'. Als blijkt dat dat niet het geval is en er ontstaat mede daardoor een bedrijfsongeval of de gevolgen van dat ongeval worden ernstiger, dan kan er naar de mening van de Nationale ombudsman naast een civielrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever ook sprake zijn van een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Het niet naar behoren functioneren van de portofoons in een noodsituatie en het ontbreken van een duidelijke instructie inzake het gebruik van de portofoons in die situatie kan de veiligheid van de beveiligingsmedewerkers in gevaar brengen en kan daarmee beschouwd worden als een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

2. Zoals dat hierboven bij de beoordeling van de afzonderlijke onderdelen is geconcludeerd heeft de Arbeidsinspectie bij het opstellen van het ongevalsrapport op een aantal punten niet behoorlijk gehandeld: verzoeker mocht ten onrechte niet reageren op de visie van zijn werkgever, zijn directe collega's die ten tijde van het ongeval dienst hadden zijn niet gehoord, onvoldoende gewicht werd toegekend aan het feit dat de ter beschikking gestelde portofoons niet werkten zoals zij moesten werken toen er een plotselinge calamiteit optrad, ten onrechte werd aangenomen dat de beveiligingsmedewerkers die op ronde waren met behulp van hun leespennen snel konden worden gelokaliseerd en de bezetting van het aantal beveiligingsmedewerkers werd te rooskleurig voorgespiegeld. Beoordeling van deze onderdelen gezamenlijk voert de Nationale ombudsman tot de conclusie dat er sprake is van strijdigheid met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving, dat inhoudt dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven.

De onderzochte gedraging is in haar geheel genomen niet behoorlijk.

3. Bij lezing van het ongevalsrapport ontstaat de indruk dat de werkgever in de procedure van de Arbeidsinspectie een meer bevoorrechte positie heeft gekregen dan de werknemer. De werkgever wordt twee keer bezocht, de werknemer maar één keer. De verklaring van de werkgever is verweven in het rapport en die van de werknemer is als bijlage ('Verklaring

slachtoffer') toegevoegd. De werkgever heeft het ongeval op 5 augustus 2004 bij de Arbeidsinspectie gemeld, terwijl het al veel eerder voor de werkgever duidelijk kon zijn dat het ongeval voor verzoeker ernstiger gevolgen had dan het zich aanvankelijk had laten aanzien. De Arbeidsinspectie noemt in dit verband zelf een brief van verzoekers rechtsbijstandsverzekering van 26 mei 2004: in die brief werd de werkgever verzocht om de naam en de gegevens van de inspecteur die het ongeval had onderzocht en een kopie van het ongevalsrapport. Volgens de Arbeidsinspectie was het, ook na vragen hierover, niet duidelijk geworden waarom de werkgever het ongeval niet meteen na de brief van de verzekeringsmaatschappij bij de inspectie had gemeld. De Nationale ombudsman vraagt zich af waarom de inspectie in dit verband geen aandacht heeft besteed aan haar eigen boetebeleid zoals beschreven in de brochure 'Ernstige arbeidsongevallen' (zie Achtergrond onder 3.) wegens het niet onverwijld melden van het ongeval.

4. Nu duidelijk is dat in het ongevalsrapport van 29 december 2004 een aantal onjuistheden staat, zou het ter bevordering van het herstel van het rechtsgevoel van verzoeker in de rede liggen als daar wat mee wordt gedaan.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Arbeidsinspectie te Roermond, is gegrond ten aanzien van:

- het niet mogen reageren door verzoeker op de visie van de werkgever wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;
- het niet horen van de collega's die ten tijde van het ongeval dienst hadden, de aanname dat de leespenen fungeerden als GPS-systeem, de opmerking dat het voorkwam dat verzoeker alleen werkte terwijl hij in de praktijk bijna altijd alleen werkte en het onderzoek van de Arbeidsinspectie als geheel, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving;
- het onvoldoende gewicht toekennen aan de gebrekkige werking van de portofoons wegens schending van het redelijkheidsvereiste;

niet gegrond ten aanzien van de opmerking dat de werkgever op strategische plaatsen beveiligingscamera's had opgehangen.

Onderzoek

Op 28 maart 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Helmond, met een klacht over een gedraging van de Arbeidsinspectie te Roermond.

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

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

Melding van arbeidsongeval door werkgever aan de Arbeidsinspectie van 9 augustus 2004.

Ongevalsrapport van 29 december 2004.

Verklaring slachtoffer van 10 september 2004.

Brief van letselschadespecialist aan Arbeidsinspectie van 25 januari 2005.

Portofoonprotocol van werkgever van januari 2005.

Brief van Arbeidsinspectie aan letselschadespecialist van 29 maart 2005.

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 23 mei 2005.

Brief van de Arbeidsinspectie aan verzoeker van 25 juli 2005 (reactie op doorgezonden klacht).

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 5 augustus 2005.

Brief van de Nationale ombudsman aan verzoeker van 11 oktober 2005 (bevestiging afspraak voor gesprek met Arbeidsinspectie).

Brief van verzoeker aan de Arbeidsinspectie van 23 oktober 2005.

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 15 januari 2006.

Brief van de Arbeidsinspectie aan verzoeker van 9 maart 2006 (met bijgevoegd verslag van het gesprek van 17 oktober 2005).

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 26 maart 2006.

Brieven van de Nationale ombudsman aan verzoeker, de minister en de Arbeidsinspectie (start onderzoek).

Reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 augustus 2006 op de klachtopening.

Nadere reactie van verzoeker van 15 oktober 2006 op de reactie van de minister.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Wet van 18 maart 1999, Stb. 184)

Artikel 3 Arbobeleid

"1. De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht neemt:

- a. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd organiseert de werkgever de arbeid zodanig dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer;
- b. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd worden de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan voorkomen of beperkt; naar de mate waarin dergelijke gevaren en risico's niet bij de bron kunnen worden voorkomen of beperkt, worden daartoe andere doeltreffende maatregelen getroffen waarbij maatregelen gericht op collectieve bescherming voorrang hebben boven maatregelen gericht op individuele bescherming; slechts indien redelijkerwijs niet kan worden geveerd dat maatregelen worden getroffen die zijn gericht op individuele bescherming, worden doeltreffende en passende persoonlijke beschermingsmiddelen aan de werknemer ter beschikking gesteld;

c. de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud worden zoveel als redelijkerwijs kan worden gevegd aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers aangepast;

d. monotone en tempogebonden arbeid wordt, zoveel als redelijkerwijs kan worden gevegd, vermeden dan wel, indien dat niet mogelijk is, beperkt;

e. doeltreffende maatregelen worden getroffen op het gebied van de eerste hulp bij ongevallen, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers en andere aanwezige personen, en doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulpverleningsorganisaties;

f. elke werknemer moet bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen veiligheid of die van anderen, rekening houdend met zijn technische kennis en middelen, de nodige passende maatregelen kunnen nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen, waarbij artikel 29, eerste lid, derde zin, van overeenkomstige toepassing is.

2. De werkgever voert, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting.

3. Ter uitvoering van het eerste lid draagt de werkgever zorg voor een goede verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de bij de werkgever werkzame personen, waarbij hij rekening houdt met de bekwaamheden van de werknemers.

4. De werkgever toetst het arbeidsomstandighedenbeleid regelmatig aan de ervaringen die daarmee zijn opgedaan en past de maatregelen aan zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring daartoe aanleiding geeft."

Artikel 4 Aspecten van arbobeleid

"1. De werkgever voert, binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid met betrekking tot het ziekteverzuim van de werknemers.

Onderdeel van dit beleid is in ieder geval:

a. het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van ziekte van werknemers;

b. het begeleiden van werknemers die door ziekte niet in staat zijn hun werk te verrichten.

2. De werkgever voert, binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld."

Artikel 5, derde lid, Inventarisatie en evaluatie van risico's

"3. Een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen een en ander overeenkomstig artikel 3, maakt deel uit van de risico-inventarisatie en -evaluatie. In het plan van aanpak, over de uitvoering waarvan jaarlijks schriftelijk wordt gerapporteerd, wordt tevens aangegeven binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden genomen. De werkgever voert over de jaarlijkse rapportage vooraf overleg met de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, of, bij het ontbreken daarvan,

met de belanghebbende werknemers. Bij dit overleg komt in ieder geval aan de orde het al dan niet meer actueel zijn van de risico-inventarisatie en -evaluatie."

Artikel 8, eerste lid, Voorlichting en onderricht

"1. De werkgever zorgt ervoor dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze risico's te voorkomen of te beperken.

Tevens zorgt de werkgever ervoor dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de wijze waarop de deskundige bijstand, bedoeld in de artikelen 13, 14, 14a en 15, in zijn bedrijf of inrichting is georganiseerd."

2. Memorie van toelichting bij de de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, nr. 25879, nummer 3.)

"...5.1 Algemeen kader voor arbeidsomstandighedenbeleid

Het voorliggende wetsvoorstel ter vervanging van de huidige Arbowet, bevat in hoofdzaak voorschriften van algemene aard. Deze voorschriften beogen een grondslag te leggen voor een structurele aandacht voor arbeidsomstandigheden in het bedrijfsbeleid. Zij vormen het kader waarbinnen het arbeidsomstandighedenbeleid dient te worden vormgegeven. (...)

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, evenals bij de huidige Arbowet, dat het voeren van een beleid inzake arbeidsomstandigheden de verantwoordelijkheid is van de werkgever in samenwerking met de werknemers, waar nodig met deskundige ondersteuning. (...)

Het wetsvoorstel geeft een algemeen kader voor het arbeidsomstandighedenbeleid.

Daarin zijn een vijftal elementen te onderscheiden, welke hierna worden toegelicht:

- a. inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid;
- b. bepalingen inzake het beleidsproces, de zgn. «systeembepalingen»;
- c. enkele bijzondere onderwerpen ten aanzien waarvan beleid gevoerd

moet worden;

d. bepalingen inzake de inschakeling van deskundigheid;

e. aanvullende regels voor samenwerking en overleg binnen het bedrijf.

a. Inhoudelijke algemene principes voor arbeidsomstandighedenbeleid

Bepalingen die de inhoud van het te voeren beleid betreffen zijn opgenomen in artikel 3, lid 1. Het gaat om algemene doelvoorschriften bij de invulling van de eigen beleidsruimte die de werkgever in samenwerking met de werknemers heeft. Die beleidsruimte is er waar geen concrete middelvoorschriften gelden en overal waar maatwerk vereist is naar de concrete omstandigheden van het bedrijf. Die beleidsruimte is overigens niet onaanzienlijk, ondanks het bestaan van veel en vaak gedetailleerde voorschriften in Arbeidsomstandighedenbesluit en -regeling. (...)

Deze voorschriften moeten derhalve niet in de eerste plaats gezien worden als een grondslag voor handhaving door de Arbeidsinspectie. Terughoudendheid van de Arbeidsinspectie was er ook ten aanzien van overeenkomstige bepalingen in de bestaande wet. Het gaat immers om de uitdrukkelijk beoogde beleidsruimte van het bedrijf zelf, waarin ingrijpen met externe recepten vermeden dient te worden. Wel zal de Arbeidsinspectie een eis stellen indien het gaat om het opheffen van situaties die ernstige risico's met zich mee brengen, waar geen specifieke voorschriften op van toepassing zijn en waarvoor in overeenkomstige bedrijven redelijke oplossingen gangbaar zijn. (...)

Het onderdeel c in dit wetsvoorstel is een minder gedetailleerd geformuleerde samenvatting van de bestaande onderdelen e, f en g. Het verlangt dat de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud zoveel als redelijkerwijs kan worden geveerd moeten zijn aangepast aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers. Daarmee wordt beoogd dat de arbeid in meerderlei opzicht, waaronder ook ergonomisch, aangepast dient te zijn aan de belastbaarheid van mensen en dat met de verscheidenheid aan persoonlijke eigenschappen van mensen rekening wordt gehouden. Zo is in algemene zin ook aangeduid dat de algemene zorgplicht van de werkgever zich dient uit te strekken tot de risico's van werkstress door onder- of overbelasting. (...)

Seksuele intimidatie en agressie en geweld

Sinds oktober 1994 kent de Arbeidsomstandighedenwet bepalingen terzake van seksuele intimidatie en agressie en geweld. Deze zijn integraal overgenomen in het wetsontwerp. Het gaat om een algemene zorgverplichting: de werkgever moet zorgen voor zoveel mogelijk bescherming tegen beide verschijnselen en tegen de nadelige gevolgen ervan. Door de onderwerpen aldus in de wet op te nemen dienen ze te worden betrokken bij systeemverplichtingen als risico-inventarisatie en -evaluatie en plan van aanpak, overleg

met ondernemingsraad of belanghebbende werknemers, voorlichting en onderricht, e.d.

De wetswijziging opende de mogelijkheid van het stellen van nadere regels, maar daarvan zou geen gebruik gemaakt worden voordat de noodzaak zou blijken bij de evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging, dus in 1999. Een nulmeting voor die evaluatie heeft plaatsgevonden begin 1995; toen al had bijna de helft van de werkgevers enigerlei maatregel genomen tegen seksuele intimidatie; en twee op de vijf werkgevers al tegen agressie en geweld. Ook ervaringen sindsdien geven aan dat de algemene verplichting tot beleidsvoering maatwerk in de arbeidsorganisaties in de hand werkt. (...)

Arbobeleid

Artikel 3

In dit artikel zijn de algemene verplichtingen van de werkgever op het gebied van arbeidsomstandigheden neergelegd.

Net als in de bestaande wet is in deze verplichtingen een rangorde aangebracht wat betreft de volgorde van de te nemen maatregelen; van collectieve bescherming tot persoonlijke beschermingsmiddelen. Voor het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid zijn twee toetsingscriteria geformuleerd. Met het in de aanhef gebruikte criterium stand van de wetenschap wordt beoogd dat de werkgever bij de vormgeving van zijn beleid rekening houdt met de ontwikkelingen die door vakdeskundigen in brede kring worden aanvaard als goed toepasbaar in de praktijk. De term professionele dienstverlening heeft betrekking op de dienstverlening door arbodiensten (de rol die

arbodiensten hebben in het geven van adviezen).

De te volgen rangorde ziet er als volgt uit: eerst de bestrijding aan de bron, dan de collectieve maatregelen, dan de individuele maatregelen en tenslotte de persoonlijke beschermingsmiddelen.

De bepalingen in dit artikel hebben het karakter van doelvoorschriften en uitgangspunten. Zij geven in principe een vereiste aan tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De afweging die in dit «redelijkerwijs» ligt besloten heeft betrekking op belangen van economische, technische en operationele haalbaarheid. De afweging en inschatting van de redelijkheid van deze taken is primair een zaak van de werkgever. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het «redelijkerwijs» wordt begrensd door verplichtingen die voortvloeien uit EG-richtlijnen.

In onderdeel a wordt een voorschrift gegeven rond de organisatie van de arbeid.

In onderdeel b wordt de specifieke volgorde van de te nemen maatregelen aangegeven;

In onderdeel c is geregeld dat de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden, de arbeidsmiddelen en de arbeidsinhoud zoveel als redelijkerwijs kan worden geveerd aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers moet zijn aangepast. Naast aanpassing op het gebied van ergonomische aspecten wordt hiermee bedoeld op aanpassing aan bijvoorbeeld ervaring en vakmanschap van werknemers alsmede op aanpassing voor een adequaat evenwicht tussen belasting en belastbaarheid in fysieke en psychische zin.

Voor toelichting op de onderdelen d en e wordt verwezen naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Het tweede lid heeft betrekking op de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling bij het arbeidsomstandighedenbeleid.

In het derde lid is bepaald dat de werkgever geregeld moet bezien of zijn beleid en de daarmee verband houdende maatregelen nog juist zijn, of tengevolge van daarmee opgedane ervaring(en) moeten worden aangepast. Bij deze evaluatie van het beleid toetst de werkgever mede aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening.

Aspecten van het arbobeleid

Artikel 4

Dit artikel verplicht iedere werkgever om in zijn bedrijf een ziekteverzuimbeleid te voeren en een beleid met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen (de nadelige gevolgen van) seksuele intimidatie en tegen (de nadelige gevolgen van) agressie en geweld.

Deze onderdelen zijn indertijd op verschillende momenten in de Arbowet opgenomen. Het ziekteverzuimbeleid bij de wet TZ/Arbo; de overige onderdelen bij de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met seksuele intimidatie en agressie en geweld.

In beginsel zijn ziekteverzuimbeleid en beleid inzake bescherming tegen seksuele intimidatie en tegen agressie en geweld onderdelen van arbeidsomstandighedenbeleid. Het spreekt immers vanzelf dat het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid positieve gevolgen heeft voor het ziekteverzuim en seksuele intimidatie en agressie en geweld zullen worden tegengegaan.

Het expliciet noemen van deze onderdelen heeft ten doel de bijzondere aandacht van de werkgever te vragen bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid.

Naast het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van ziekteverzuim is een belangrijk onderdeel van het ziekteverzuimbeleid de begeleiding van werknemers die door ziekte niet in staat zijn hun arbeid te verrichten. Voor deze begeleiding moet de werkgever een arbodienst inschakelen..."

3, Ernstige arbeidsongevallen Meld ze bij de Arbeidsinspectie (informatiebrochure van de Arbeidsinspectie)

"...Een **arbeidsongeval** wil zeggen dat het ongeval plaatsvindt bij of als gevolg van werkzaamheden. Dat kan zijn in een bedrijf, op een bouwlocatie, bij het werken aan de weg, kortom overal waar mensen aan het werk zijn. Voor alle duidelijkheid: ongevallen die gebeuren op weg naar en van het werk zijn geen arbeidsongevallen.

Er is sprake van een **ernstig arbeidsongeval** als iemand aan de gevolgen van het ongeval overlijdt of ernstig lichamelijk of geestelijk letsel oploopt. Van ernstig letsel is sprake als een slachtoffer schade aan de gezondheid heeft opgelopen die binnen 24 uur leidt tot opname in een ziekenhuis; ter behandeling of ter observatie. Ook als de schade aan de gezondheid (vermoedelijk) van blijvende aard is (zoals amputaties en vermindering van het gezichtsvermogen) is er sprake van ernstig letsel. (...)

Voor het niet onverwijld melden van een meldingsplichtig ongeval kan een hoge boete worden opgelegd (maximaal € 4500,-) (...)

Als nader onderzoek nodig is dan gebeurt dit zo snel mogelijk. Het is van belang dat de situatie ter plaatse zoveel mogelijk ongewijzigd blijft, zodat de inspecteur die goed kan beoordelen. Daarnaast zal het in de meeste gevallen nodig zijn alle betrokkenen te horen. (...)

Het onderzoek is onder andere gericht op:

het vaststellen van de toedracht en de oorzaken van het ongeval

het opsporen van eventuele overtredingen van de wet- en regelgeving..."