Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Handhavingsbeleid Artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Wettelijk kader 6
2.1 Arbeidsomstandighedenwet artikel 6: bij en krachtens 6
2.2 Bal § 4.2 Seveso-inrichting op basis van de Richtlijn 2012/18/EU 6
2.3 Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE-regelgeving) 7

3 Strafrecht en bestuursrecht in het Bal en de ARIE-regeling 8
3.1 Strafrecht Bal en ARIE-regelgeving op basis van de Arbeidsomstandighedenwet 8
3.2 Bestuursrecht Bal en ARIE op basis van de Arbeidsomstandighedenwet 8
3.3 Samenloop Bal/ARIE en Arbeidsomstandighedenregelgeving bepalingen 9
3.4 Samenloop Bal en ARIE 9

4 Handhaving 10
4.1 Inleiding 10
4.2 Aanschrijven werkgever (normadressaat) 10
4.3 De beginselplicht tot handhaving 10
4.4 Handhavingsinstrumenten 11
4.4.1 De waarschuwing 11
4.4.2 De eis tot naleving 11
4.4.3 Het boeterapport 12
4.4.4 Het proces-verbaal 12
4.4.5 Last onder bestuursdwang 12
4.4.6 Stillegging van het werk 13
4.5 Wijze van toepassing van handhavingsinstrumenten 14
4.5.1 Handelwijze waarbij geen overtreding is geconstateerd 14
4.5.2 Handelwijze waarbij een overtreding is geconstateerd 15
4.6 Handelswijze bij overtredingen die tijdens de inspectie zijn opgeheven 20
4.7 Handelwijze bij ongedaan gemaakt zijn van overtredingen 20
4.8 Stilleggen van werk in verband met recidive 20

5 Handhaving bij (zware) ongevallen 22
5.1 Inleiding 22
5.2 Ongevalsonderzoek 23
5.2.1 Strafrechtelijk onderzoek 23
5.2.2 Bestuursrechtelijk onderzoek 23
5.2.3 Beheersmaatregelen 24
5.2.4 Herhaling van zware ongevallen voorkomen 24
5.3 Niet melden van ongevallen 24

6 Ernstige klachten, bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving bij Seveso-inrichtingen 26

7 Samenloop niet naleving van arbeidsomstandighedenwetgeving en milieuwetgeving bij Seveso-inrichtingen 27

8 Categorieën van overtreding bij Seveso-inrichtingen 28

Bijlage 1 Niet-limitatieve lijst ernstig gevaar voor personen 29

Bijlage 2 Criteria melden zwaar ongeval aan de EU 30

Bijlage 3 Lijst van gebruikte afkortingen 31

1 Inleiding

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

Sinds jaar en dag geldt dat er, op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en voortvloeiend uit Europese richtlijnen, specifieke regels zijn voor bedrijven / installaties waar het risico op zware ongevallen bestaat. Tot op heden golden hiervoor twee verschillende handhavingsbeleiden:

- Het "Handhavingsbeleid Brzo 1999 en Arie 2013", dat gold voor de handhaving van de bepalingen van de oude ARIE (Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie) zoals opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit, hoofdstuk 2, afdeling 2;
- Het "Handhavingsbeleid Brzo 2015", dat gold voor de handhaving van het Brzo 2015 (Besluit risico's zware ongevallen 2015) en de Rrzo (Regeling risico's zware ongevallen).

Door gewijzigde regelgeving is het noodzakelijk om deze twee handhavingsbeleiden te vervangen door een nieuw geactualiseerd document "Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet".

De aanleidingen zijn:

- Per 1 januari 2023 is een nieuwe opzet van de ARIE-regelgeving (aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie) inzake de risico's zware ongevallen met gevaarlijke stoffen in werking getreden;[1]
- Per 1 januari 2024 zijn het Brzo 2015 en de Rrzo ingetrokken, door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De specifieke regels zijn vanaf die datum hoofdzakelijk opgenomen in het Bal (Besluit activiteiten leefomgeving) en het Ob (Omgevingsbesluit), die eveneens als amvb onder de Arbeidsomstandighedenwet vallen;
- Per 28 juni 2025 is de "Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet" van kracht geworden, onder gelijktijdige intrekking van de "Beleidsregel Artikel 6"[2]. In de nieuwe beleidsregel is opgenomen dat er een uniform handhavingsbeleid vastgesteld moet worden.

Toezicht

Het toezicht op de naleving van de ARIE-regelgeving[3] wordt uitsluitend uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Bij het toezicht op de naleving van § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal[4] zijn meerdere overheden betrokken. Dat zijn naast de Nederlandse Arbeidsinspectie de voor het Seveso-toezicht gemandateerde omgevingsdiensten namens het bevoegd gezag Omgevingswet en de Veiligheidsregio's.

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

---

1 Stb. 2022, nr. 501 en Stcrt. 2022, nr. 34933.

2 Stcrt. 2025, 21777

3 ARIE-regelgeving: De regeling zoals is opgenomen in hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit alsmede in § 2.1. Aanvullende voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en de Bijlagen I, Ia, Ib en Ic van de Arbeidsomstandighedenregeling.

4 Daar waar in dit document gesproken wordt over het Bal wordt § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal bedoeld.

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) Seveso-inrichtingen, van SEVESO+[5], geeft richting aan het gezamenlijk en eenduidig handhavend optreden, met behoud van de eigenstandige verantwoordelijkheden van de partijen[6]. De inhoud van de LHS Seveso-inrichtingen is in overeenstemming met dit Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet.

Toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaren

De ambtenaren van de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn op grond van artikel 24, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet door de minister van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) in artikel 1.1 van de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving[7], belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet. In het bijzonder houden de arbeidsinspecteurs van de directie Toezicht, vakgroep MHC (Major Hazard Control), toezicht op de naleving van § 4.2 van het Bal en hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit onder verantwoordelijkheid van de directie Toezicht. Dat volgt uit het "Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit directie Toezicht 2017[8]". Voor het toezicht op de mijnbouwsector is het Staatstoezicht op de Mijnen aangewezen. Dit handhavingsbeleid geldt ook voor de werkgevers binnen Seveso-inrichtingen in de mijnbouwsector.

Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Arbeidsinspectie 2023 (II)[9] zijn de als buitengewoon opsporingsambtenaren beëdigde arbeidsinspecteurs van de vakgroep Major Hazard Control, directie Toezicht, tevens bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten genoemd in domein II, Milieu, welzijn en infrastructuur, als genoemd in onderdeel 7.4 van de "Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar"[10]. De Nederlandse Arbeidsinspectie maakt bij overtredingen van strafbare feiten een proces-verbaal op ten behoeve van een Officier van Justitie van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (de OvJ van het FP). Het strafrechtelijk onderzoek vindt plaats onder regie van het FP en het FP beslist ook op basis van het opgemaakt proces-verbaal of tot vervolging van de verdachten wordt overgegaan.

Handhavingsbeleid

In dit document staat het handhavingsbeleid met betrekking tot arbeidsveiligheid (en niet het beleid van de andere toezichthouders) op basis van artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit document maakt de werkwijze van de Nederlandse Arbeidsinspectie duidelijk en de wijze waarop de regelingen onder artikel 6 door de Nederlandse Arbeidsinspectie worden toegepast, zowel intern als extern.

Waar nodig wordt dit document geactualiseerd en wordt een nieuwe versie openbaar.

Het "Handhavingsbeleid Brzo 2015" van 8 juli 2020 is gebaseerd op het Brzo 2015 en wordt tot op heden naar analogie toegepast bij de handhaving van zowel § 4.2 van het Bal als de ARIE-regelgeving. Vaststelling van een geactualiseerd handhavingsbeleid is aangehouden in verband met andere wijzigingen in regelgeving.

Het "Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet" geeft de mogelijkheden weer die de Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert om de naleving van de regels die zijn gebaseerd op artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet af te dwingen en om handelen in strijd hiermee of nalaten hiervan te bestraffen.

---

5 SEVESO+ is een samenwerkingsprogramma van Nederlandse Arbeidsinspectie, SEVESO-omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, Waterkwaliteitsbeheerders, Inspectie Leefomgeving en Transport, Openbaar Ministerie en het Staatstoezicht op de Mijnen.

6 De noodzaak tot samenwerking is in een aantal artikelen van afdeling 13.3 kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving bij Seveso-inrichtingen van het Ob vastgelegd. De verschillende toezichthouders hebben ieder een eigen aandachtsgebied. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt zich bezig met de arbeidsveiligheid, het bevoegd gezag Omgevingswet met de externe- en de milieuveiligheid en de Veiligheidsregio's met de maatregelen gericht op het bestrijden van rampen en zware ongevallen.

7 Artikel 1.1 Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving, Stcrt. 2000, 203, laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2025, 29509.

8 Stcrt. 2017, 50934 laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2024, 8024.

9 Stcrt. 2023, 22761.

10 Stcrt. 2017, 36058 laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2026, 10221.

De regels die gebaseerd zijn op artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet zijn de bepalingen die zijn opgenomen in:

- § 4.2 van het Bal en;
- hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (verder uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenregeling);

Dit is het handhavingsbeleid zoals genoemd in artikel 7, eerste lid, van de "Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet". De LHS Seveso-inrichtingen van SEVESO+ is in lijn met dit Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet. Bij een optredend verschil is dit Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet leidend.

Dit beleid beschrijft de wijze waarop de beschikbare instrumenten worden ingezet om te handhaven of om herstelmaatregelen af te dwingen. Daarbij spelen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol. Een daarvan, het specialiteitsbeginsel[11], brengt met zich dat de toestemming voor een bepaalde activiteit op basis van een vergunning (omgevingsrecht) er niet toe leidt dat een op grond van een andere wettelijke regeling bestaande verplichting niet kan worden geschonden. Het uitvoeren van die vergunde activiteit, conform de vergunnings-voorschriften, regelt niet de naleving van het § 4.2 van het Bal en hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeids-omstandighedenbesluit op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. Het handhaven van regelgeving op het terrein van de gezondheid en veiligheid van werknemers is een ander belang dan die het bevoegd gezag Omgevingswet behartigt.
Het Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet vervat in dit document is op 19 oktober 2026 vastgesteld.

Dit document "Handhavingsbeleid artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet" is specifiek voor de regelgeving gebaseerd op artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet en zal vanaf 19 oktober 2026 leidend zijn bij de werkwijze en de handhaving van het Bal en de ARIE-regelgeving door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Dit betekent dat de nota "Handhavingsbeleid Brzo 1999 en Arie 2013" en de nota "Handhavingsbeleid Brzo 2015" per 19 oktober 2026 zijn vervallen.

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

2 Wettelijk kader

2.1 Arbeidsomstandighedenwet artikel 6: bij en krachtens

De Arbeidsomstandighedenwet bevat bepalingen voor gezond en veilig werken in Nederland. Artikel 6 bevat de grondslag voor regelgeving die nodig is ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Dit om de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf, inrichting of deel daarvan werkzame werknemers te beheersen. De regels die gebaseerd zijn op artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet zijn de bepalingen die zijn opgenomen in:

- § 4.2 van het Bal en;
- hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

In de volgende paragrafen zal dat nader worden geduid.

2.2 Bal § 4.2 Seveso-inrichting op basis van de Richtlijn 2012/18/EU

In Europa is op 4 juli 2012 een richtlijn aangenomen betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Dit betreft Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, hierna Seveso-richtlijn genoemd. De Seveso-richtlijn wordt vaak ook kortweg Seveso III genoemd, omdat het de derde versie betreft. De richtlijnen zijn genoemd naar het Italiaanse dorpje Seveso, waar op 10 juli 1976 een reactor ontplofte in de chemische fabriek ICMESA. Hierdoor kwam er dioxine vrij met zeer ernstige gevolgen voor de omgeving. De ramp vormde aanleiding om tot een Europese richtlijn te komen met als doel het voorkomen en beperken van zware ongevallen[12] met gevaarlijke stoffen.

Op 8 juli 2015 is via een amvb het Brzo 2015 in werking getreden, waarin de regels waren opgenomen waaraan de inrichtingen en bedrijven moesten voldoen, waarop de Seveso-richtlijn van toepassing was. Op 4 maart 2016 is aanvullend de Rrzo in werking getreden, waarin nadere uitwerkingen stonden van het Brzo 2015. In zowel het Brzo 2015 en de Rrzo stonden eveneens de verplichtingen voor de diverse toezichthoudende overheidsorganisaties met betrekking tot meldingen, toezicht en eventuele handhaving.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Daardoor zijn gelijktijdig het Brzo 2015 en de Rrzo ingetrokken. De betreffende bepalingen zijn sindsdien opgenomen in verschillende amvb's. Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn de volgende twee 'amvb's belangrijk:

1. Het Besluit activiteiten leefomgeving, hierin staan de verplichtingen die gelden voor het exploiteren van een Seveso-inrichting. De belangrijkste verplichtingen zijn opgenomen in § 4.2 Seveso-inrichting. In artikel 4.4, eerste lid, is opgenomen dat de verplichtingen op basis van Arbeidsomstandighedenwet ook gelden voor onder andere de werkgever.
2. Het Omgevingsbesluit, hierin staan de wijze waarop de toezichthoudende overheidsorganisaties, toezicht uitvoeren en wat handhaafbaar is in zowel bestuurs- als strafrecht.

Beide 'amvb's zijn mede gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

Voor het bevoegd gezag Omgevingswet zijn nog twee regelingen van belang. Deze zijn van belang voor vergunningverlening. Deze zijn:

1. Het Besluit kwaliteit leefomgeving, hierin staat onder andere dat een domino aanwijzing als voorschrift in een omgevingsvergunning opgenomen moet zijn.
2. De Omgevingsregeling, hierin staat welke informatie bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor het exploiteren van een Seveso-inrichting aangeleverd moeten worden.

[12] Bal bijlage I, A. begrippen: zwaar ongeval: zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, dertiende lid, van de Seveso-richtlijn. Seveso-richtlijn artikel 3, dertiende lid,: „zwaar ongeval": een gebeurtenis zoals een zware emissie, brand of explosie als gevolg van onbeheerste ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting waarop deze richtlijn van toepassing is, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu, binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

De Nederlandse Arbeidsinspectie richt zich bij het toezicht op Seveso-inrichtingen met name op hoe de bepaling van § 4.2 van het Bal, door werkgevers worden nageleefd. Hierbij kijkt zij op grond van de Arbeidsomstandighedenwet specifiek naar de gezondheid en veiligheid van werknemers.

2.3 Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (ARIE-regelgeving)

In 2004 is de oorspronkelijke ARIE-regelgeving gepubliceerd (Stb. 2004, 69) als opvolger van de oude AVR-regeling (Arbeidsveiligheidsrapportage) en per 25 februari 2004 in werking getreden. Sinds 1 januari 2023 is de herziene Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (ARIE), oftewel de ARIE-regelgeving van kracht. Voor de herziening waren meerdere aanleidingen, waaronder:

1. De oude ARIE-regelgeving had een moeilijke aanwijssystematiek;
2. De categorieën van gevaarlijke stoffen sloten niet meer aan op de in 2009 geïntroduceerde en op Europees niveau geharmoniseerde «Classification, Labelling, Packaging» (de CLP-verordening; Verordening (EG) nr. 1272/2008, PbEG 2008, L 353);
3. In de oude ARIE-regelgeving bestond enkel de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving, waardoor de Nederlandse Arbeidsinspectie geen bestuurlijke boete kon opleggen;
4. De scheidslijn tussen de oude ARIE-regelgeving en het toenmalige Brzo 2015 leverde problemen op.

De ARIE-regelgeving is opgesteld ten behoeve van de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf of inrichting werkzame werknemers. Op grond van de ARIE-regelgeving moet een zwaar ongeval[13] voorkomen worden en de gevolgen van een zwaar ongeval zo veel mogelijk worden beperkt. De ARIE-regelgeving is opgenomen in hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Een deel van de ARIE-regelgeving is nader uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenregeling. Dit is gedaan in § 2.1. Aanvullende voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen opgenomen en deels in de Bijlagen I, Ia, Ib en Ic.

De ARIE-regelgeving geldt voor bedrijven of inrichtingen[14] (definities zie Arbeidsomstandighedenwet artikel 1) met vergelijkbare risico's als bedrijven die volgens § 4.2 van het Bal zijn aangewezen als Seveso-inrichting.

De Nederlandse Arbeidsinspectie richt zich bij het toezicht op werkgevers van ARIE-bedrijven of inrichtingen met name op hoe de bepaling van de ARIE-regelgeving worden nageleefd. Hierbij kijkt zij op grond van de Arbeidsomstandighedenwet specifiek naar de gezondheid en veiligheid van werknemers. Bij het toezicht op de naleving zijn geen andere overheden betrokken. Op mijnbouwlocaties vindt het toezicht op de ARIE-regelgeving primair plaats door het Staatstoezicht op de Mijnen.

[13] Arbeidsomstandighedenbesluit Artikel 2.2. *zwaar ongeval:* gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een bedrijf of inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

[14] Arbeidsomstandighedenwet Artikel 1, tweede lid: *bedrijf*: een andere plaats waar arbeid wordt verricht of pleegt te worden verricht; *inrichting*: een andere plaats waar arbeid wordt verricht op pleegt te worden verricht.

3 Strafrecht en bestuursrecht in het Bal en de ARIE-regeling

3.1 Strafrecht Bal en ARIE-regelgeving op basis van de Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 13.30 van het Ob geeft de artikelen aan van § 4.2 van het Bal die als strafbaar feit zijn gekenmerkt bij handelen of nalaten in strijd met die artikelen door de werkgever. Het gaat om de volgende artikelen van het Bal: 4.4, 4.5, eerste en derde lid, 4.6, eerste lid, 4.7, 4.9 tot en met 4.15, 4.18, 4.19, 4.20, 4.22, 4.23, 4.24, 4.26, 4.27 en 4.28.

Artikel 9.9c van het Arbeidsomstandighedenbesluit geeft de artikelen van de ARIE-regelgeving aan die als strafbaar feit zijn gekenmerkt bij handelen of nalaten in strijd met die artikelen door de werkgever. Dit zijn de volgende artikelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit: 2.5, eerste tot en met zesde lid, 2.5a, eerste lid, 2.5b, eerste, derde en vierde lid, 2.5c, 2.5d, eerste lid, 2.5e, eerste lid, 2.5g, tweede en derde lid, 2.5h, eerste en tweede lid, 2.5i, eerste en tweede lid, en 2.5j.

Overtreding van artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet en van daarop gebaseerde amvb is als economische delict opgenomen in artikel 1, onder 10, in de Wet op de economische delicten. Dit betekent dat overtredingen van § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving misdrijven zijn voor zover ze opzettelijk zijn begaan.

Artikel 32 van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat het de werkgever verboden is handelingen te verrichten of na te laten in strijd met de Arbeidsomstandighedenwet of de daarop berustende bepalingen als daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs moet weten, levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van een of meer werknemers ontstaat of te verwachten is. Met de woorden “de daarop berustende bepalingen” in artikel 32 Arbeids-omstandighedenwet wordt ook gedoeld op § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving, dat op artikel 6 Arbeids-omstandighedenwet is gebaseerd.
Overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet is in artikel 1, onder 10, als economische delict aangemerkt in de Wet op de economische delicten. Dit betekent dat deze overtreding een misdrijf is. Als een inspecteur tijdens een inspectie in het kader van § 4.2 van het Bal dergelijke handelingen van een werkgever vermoedt, dan kan in overleg met de OvJ een proces-verbaal worden opgemaakt wegens overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet. Afhankelijk van de situatie kunnen ook andere handhavingsacties[15] worden ingezet zoals een bevel tot stillegging van werk of het afdwingen van het exploitatieverbod wanneer dat niet wordt nageleefd. Dit laatste is niet mogelijk bij ARIE-bedrijven[16]. Een en ander mede in overleg met de OvJ.

3.2 Bestuursrecht Bal en ARIE op basis van de Arbeidsomstandighedenwet

Vanwege het bepaalde in artikel 13.26 van het Ob kan voor alle artikelen genoemd in dat artikel, een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Op grond van het bepaalde in artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom opgelegd worden. Het gaat om de volgende artikelen: artikelen 4.4, 4.5, eerste en derde lid, 4.6, eerste lid, 4.7, 4.9 tot en met 4.15, 4.18, 4.19, 4.20, 4.22, 4.23, 4.24, 4.26, 4.27 en 4.28. Op grond van artikel 13.27 van het Ob kan voor overtreding van de artikelen van het Bal genoemd in artikel 13.26 van het Ob een bestuurlijke boete op basis van de Arbeidsomstandighedenwet worden opgelegd, met uitzondering van artikel 4.9, derde lid, van het Bal.

[15] Dit kan zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht.

[16] Dit wordt in de toekomst nog hersteld, zodat dit ook voor de ARIE-regelgeving geldt.

Voor handelen of nalaten in strijd met de volgende artikelen van de ARIE-regelgeving kan een bestuurlijke boete opgelegd worden en kan een last onder bestuursdwang op grond van artikel 9.9d van het Arbeidsomstandigheden-besluit worden opgelegd: de artikelen 2.5, eerste tot en met zesde lid, 2.5a, eerste lid, 2.5b, eerste, derde en vierde lid, 2.5c, 2.5d, eerste lid, 2.5e, eerste lid, 2.5g, tweede en derde lid, 2.5h, eerste en tweede lid en 2.5i, eerste en tweede lid van het Arbeidsomstandighedenbesluit. En op grond van artikel 8.29a. van de Arbeidsomstandighedenregeling de artikelen: 2.0, 2.0a, 2.0b, 2.0c en 2.0d.

3.3 Samenloop Bal/ARIE en Arbeidsomstandighedenregelgeving bepalingen

Overtredingen van § 4.2 van het Bal en van de ARIE-regelgeving van met name de artikelen:
- 4.4 Bal/2.5e Arbeidsomstandighedenbesluit (samenwerking);
- 4.9, eerste en tweede lid Bal/2.5 derde en vierde lid Arbeidsomstandighedenbesluit (de maatregelen);
- 4.10 Bal/2.5, eerste en tweede lid Arbeidsomstandighedenbesluit (het preventiebeleid voor zware ongevallen);
- 4.11 Bal/2.5a Arbeidsomstandighedenbesluit (VBS) en 4.22 Bal/2.5b Arbeidsomstandighedenbesluit (intern noodplan)

kunnen ook overtredingen zijn van artikelen in de Arbeidsomstandighedenwet als het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Wanneer een geconstateerd feit zowel als overtreding van het Bal of van de ARIE-regelgeving (gebaseerd op artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet) als van een andere bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet of het Arbeids-omstandighedenbesluit en/of Arbeidsomstandighedenregeling (gebaseerd op artikel 16 Arbeidsomstandighedenwet) valt aan te merken, kan een dergelijk feit niet tegelijk via het Bal en andere Arbeidsomstandighedenwetbepalingen worden gehandhaafd. Er kunnen hierbij geen juncto constructies worden toegepast, omdat de bepalingen onderling geen formele relatie met elkaar hebben, ze zijn nevenstaand.

In de memorie van toelichting[17] van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving[18] staat: “De grote impact van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken rechtvaardigen zeer hoge boetenorm-bedragen”. Voor een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandigheden-besluit bij een bestuursrechtelijke handhaving is de maximale boetehoogte gelijk aan de vijfde geldboetecategorie uit artikel 23 van het Wetboek van strafrecht (Sr). Voor een overtreding van het Besluit risico’s zware ongevallen 1999[19] bij een bestuursrechtelijke handhaving is dat gelijk aan de zesde geldboetecategorie. Hieruit valt af te leiden dat bestuursrechtelijke handhaving moet plaats vinden op basis van het Bal, als tijdens een Seveso-inspectie een feit wordt geconstateerd dat zowel als overtreding van een Bal bepaling valt als overtreding van een andere bepaling uit de Arbeidsomstandighedenwetgeving valt. Dat is ook het geval als de betreffende overtreding specifieker staat omschreven in de andere Arbeidsomstandighedenregelgeving dan in het Bal of de ARIE-regelgeving.
Voorwaarde hiervoor is dat de overtreding een relatie moet hebben met het voorkomen en/of veroorzaken en/of de gevolgen van een zwaar ongeval.
Er wordt in Seveso-inrichtingen en bij ARIE-bedrijven of -inrichtingen niet op basis van het Bal of de ARIE-regelgeving gehandhaafd wanneer de overtredingen geen relatie hebben met het voorkomen van zware ongevallen, dan wel om de gevolgen daarvan te beperken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de chronische blootstellingsproblematiek bij gevaarlijke stoffen.

3.4 Samenloop Bal en ARIE

Wanneer een gedraging een overtreding oplevert van zowel het Bal als van de ARIE-regelgeving, dan wordt uitsluitend gehandhaafd op § 4.2 van het Bal.

[17] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 207, nr. 3, pag. 19

[18] Stb. 2012, nr. 462

[19] Per 8 juli 2015 opgevolgd door het Besluit risico’s zware ongevallen (Stb. 2015, nr. 272) en per 1 januari 2024 opgevolgd door § 4.2 Seveso-inrichting van het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, nr. 293 laatstelijk gewijzigd 11 juli 2026 Stb. 2026, nr. 186)

4 Handhaving

4.1 Inleiding

Toezicht op de naleving van het gestelde in artikel 6 van de Arbeidsomstandighedenwet heeft per definitie betrekking op situaties met een risico op onveilige omstandigheden door aanwezigheid en/of gebruik van bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen[20]. Elke situatie die het risico op een zwaar ongeval verhoogt moet worden tegengegaan. De tijdsfactor is van invloed op de afweging van de ernst van de aangetroffen situatie. Als zich nog geen zwaar ongeval voorgedaan heeft maar er wel een kans is op een zwaar ongeval, dan kunnen er twee situaties zijn. In het eerste geval is er geen sprake van ernstig gevaar voor personen[21]. In het tweede geval is er wel sprake van ernstig gevaar voor personen. In dit tweede geval moet er direct ingegrepen worden. Dit betekent de inzet van het zwaarste instrument, namelijk het (laten) stopzetten van de situatie die de dreiging veroorzaakt (stillegging op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet). Is de kans (dreiging) op een zwaar ongeval niet onmiddellijk aanwezig, dan worden andere instrumenten ingezet waarbij indien van toepassing een korte of langere hersteltermijn wordt gegeven. In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

4.2 Aanschrijven werkgever (normadressaat)

Op grond van artikel 5:1 Awb kunnen overtredingen worden begaan door rechtspersonen, dit zijn onder andere een NV, een BV, een Coöperatie en publiekrechtelijke rechtspersoon (zoals overheden). Op grond van artikel 5:1 Awb jo. artikel 51 Sr worden de maatschap en de VOF hieraan gelijkgesteld.

Een nevenvestiging is geen rechtspersoon, ook niet als deze zelfstandig opererend is. Als een overtreding is begaan bij een nevenvestiging, dan moet de brief verstuurd worden naar de hoofdvestiging, zijnde de rechtspersoon waarvan de nevenvestiging een locatie is.

4.3 De beginselplicht tot handhaving

Op grond van artikel 5:53, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)[22] bestaat er een plicht tot handhaving. In artikel 5:53, eerste lid, van de Awb staat dat het artikel van toepassing is, wanneer voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd. Het tweede lid bepaalt dat steeds een rapport of proces-verbaal wordt opgemaakt. Van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd wordt steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt. Het woord “kan” ziet in deze bepaling toe op boeteoplegging en niet op het opmaken van een rapport of proces-verbaal. Dit houdt in dat op grond van de Awb steeds een boeterapport moet worden opgemaakt als voor de geconstateerde overtreding een boete staat van € 340 of meer. Gezien de boetenormbedragen in de “Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet” is dit altijd het geval bij overtredingen van § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving.

Verder is in de jurisprudentie de beginselplicht tot handhaving ontwikkeld, inhoudende dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving.[23] Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dat niet te doen. Bijzondere omstandigheden kunnen zijn: concreet zicht op legalisatie, handhavend optreden is onevenredig, of een redelijk te achten prioriteringsbeleid of handhavingsbeleid.

---

20 Dit betreft gevaarlijke stoffen als artikel 4.2, tweede lid, van het Bal en artikel 2.2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

21 Zoals bedoeld in artikel 28, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet.

22 Artikel 5:53 van de Awb:
Lid 1: Dit artikel is van toepassing indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
Lid 2: In afwijking van artikel 5:48 wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt.

23 ECLI:NL:RVS:2025:678.

Een bestuursorgaan kan op grond van artikel 4:84 Awb beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk is bevonden, moet bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval beoordeeld worden of die toepassing leidt tot een evenredige uitkomst. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuursorgaan met betrekking tot de boete leidt tot een evenredige sanctie.[24]

4.4 Handhavingsinstrumenten

In deze paragraaf komen de instrumenten aan de orde die de Nederlandse Arbeidsinspectie ter beschikking heeft.

4.4.1 De waarschuwing

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

4.4.2 De eis tot naleving

Op grond van artikel 27, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet kan de Nederlandse Arbeidsinspectie een eis stellen aan een werkgever over de wijze waarop één of meer bepalingen bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet moeten worden nageleefd. Door de woorden “bij of krachtens deze wet” in artikel 27, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet is de Nederlandse Arbeidsinspectie niet alleen bevoegd een eis te stellen over de wijze waarop de Arbeidsomstandighedenwet moet worden nageleefd, maar ook over de wijze waarop § 4.2 van het Bal/ARIE-regelgeving nageleefd moet worden. Uit artikel 27, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet volgt dat op grond van artikel 27, eerste lid, een eis kan worden gesteld ter naleving van § 4.2 van het Bal/ARIE-regelgeving. Een eis vermeldt van welke bepalingen de wijze van naleving nader geconcretiseerd wordt en de termijn waarbinnen eraan moet zijn voldaan.

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

In de eis wordt een regeling nader geconcretiseerd of wordt zelfs direct voorgeschreven welke maatregel(en) de werkgever moet treffen. De werkgever moet voortaan ook voldoen aan het voorschrift zoals deze is ingevuld door de eis.

Als in bezwaar aan de eis voldaan is, dan is de consequentie dat de eis per datum van de beslissing op bezwaar wordt ingetrokken.[25] De eis is derhalve niet onrechtmatig, want deze was vanaf de datum van de beschikking tot de datum van de beslissing op bezwaar terecht gesteld.

Na intrekking van de eis kan bij een herhaalde overtreding nog steeds direct een boete opgelegd worden. Dit volgt uit de Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet. De eis bestaat/heeft rechtskracht tot aan de datum van intrekking. De eis is dus “gesteld” zoals bedoeld in de beleidsregel, waarmee is voldaan aan de voorwaarde om, bij herhaling van de overtreding, een boete op te leggen[26].

Een eis is een besluit in de zin van de Awb. De belanghebbende (meestal de werkgever) krijgt de gelegenheid een zienswijze te geven op een voorgenomen eis[27]. De zienswijze kan resulteren in volharding, bijstelling of afzien van de definitieve eis. Er kan een zienswijze volgen op een zogenaamde schriftelijke kennisgeving eis, waarin de voorgenomen eis wordt verwoord. Een kennisgeving eis kan ook mondeling worden gedaan in een bedrijf met daarop een directe zienswijze van de belanghebbende[28]. Bij de Nederlandse Arbeidsinspectie is dat in ieder geval de

[24] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1759.

[25] CBb 10 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:326, r.o. 35.2.

[26] Rechtbank Midden-Nederland 9 juli 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:4062

[27] Artikel 4:7 en 4:8 van de Awb.

[28] Artikel 1:2 van de Awb: Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

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

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

4.4.3 Het boeterapport

Artikel 33 van de Arbeidsomstandighedenwet merkt het niet naleven van een aantal artikelen uit die wet aan als overtredingen. Als overtreding wordt tevens aangemerkt het niet naleven van de artikelen 6, eerste lid, tweede volzin, en 16, tiende lid, voor zover het niet naleven van de in die artikelleden bedoelde voorschriften en verboden bij of krachtens amvb is aangemerkt als overtreding.
Concrete betekenis is dat een aantal artikelen in § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal via artikel 13.27 van het Ob als dergelijke overtreding zijn aangemerkt. Bij de ARIE-regelgeving zijn deze artikelen opgenomen in artikel 9.9d. van het Arbeidsomstandighedenbesluit en artikel 8.29a. van de Arbeidsomstandighedenregeling.
Op grond van artikel 5:48 Awb kan de bevoegde toezichthouder van de overtreding een rapport opmaken.
Dit rapport, dat is aangeduid als boeterapport, wordt toegezonden aan de boeteoplegger conform artikel 36, tweede lid, Arbeidsomstandighedenwet. Het boeterapport is de formele rapportage om tot een bestuurlijke boetebeschikking aan de overtreder te kunnen overgaan. De boeteoplegger bepaalt op basis van het boeterapport of een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Het hoofd van de afdeling Boete, Dwangsom en Inning van de Nederlandse Arbeidsinspectie (BDI) is hiermee belast. De boeteoplegger is strikt gescheiden van de toezichthouder.

4.4.4 Het proces-verbaal

In paragraaf 3.1 is aangegeven in welk geval sprake is van strafbare feiten. Op grond van artikel 152 en 153 Wetboek van strafvordering maakt de opsporingsambtenaar van het door hem opgespoorde strafbare feit en/of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden, een proces-verbaal op. Het proces-verbaal wordt naar het Openbaar Ministerie gezonden. De OvJ bepaalt op basis hiervan of tot vervolging zal worden overgegaan.

4.4.5 Last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 28b van de Arbeidsomstandighedenwet is de Nederlandse Arbeidsinspectie bevoegd om een last onder bestuursdwang (LoB) toe te passen voor de naleving van de als zodanig aangewezen bestuursrechtelijke bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet en de daartoe bij amvb aangewezen bepalingen. Een aantal bepalingen in § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal zijn via artikel 13.26 van het Ob als dergelijke bepalingen aangemerkt. Bij de ARIE-regelgeving zijn deze artikelen opgenomen in artikel 9.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.
Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb kan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom (LoD) worden opgelegd. Een LoB of een LoD is een besluit in de zin van de Awb. Voordat de last daadwerkelijk wordt opgelegd, krijgt de overtreder (meestal de werkgever) in beginsel de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.[29]
Tegen de last kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat de overtreder, ook als hij een bezwaarschrift tegen de last heeft ingediend, toch binnen de gestelde termijn aan de last moet voldoen. Degene die het bezwaar heeft ingediend, kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank op grond van artikel 8:81 Awb wel nog een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen. De voorlopige voorziening kan bewerkstelligen dat het voldoen aan de last toch wordt opgeschort.

[29] Artikel 4:7 en 4:8 van de Awb.

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

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

Een LoB of LoD mag o.a. worden toegepast bij:
- een stillegging als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
- de vervoersverplichting als bedoeld in artikel 24, negende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
- het bevel stillegging van werk in verband met recidive als bedoeld in artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet;
- de naleving van de artikelen van het Bal genoemd in artikel 13.26 van het Ob;
- de naleving van de artikelen van ARIE-regelgeving genoemd in artikel 9.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit
- de naleving van artikel 5:20 Awb, voor zover het betreft het verlenen van medewerking aan de toezichthouder.

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

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

4.4.6 Stillegging van het werk

In artikel 28, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet is opgenomen dat de aangewezen toezichthouder namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevoegd is om te bevelen:
- dat personen niet mogen blijven in door hem aangewezen plaatsen, of;
- dat door hem aangewezen werkzaamheden worden gestaakt;
- dan wel niet mogen worden aangevangen,

indien naar zijn redelijk oordeel de werkzaamheden ernstig gevaar voor personen opleveren.

Voor de toepassing van dit artikel is het constateren van een overtreding van een bepaling van de arbeidsomstandighedenregelgeving niet vereist.
Als aan het bevel niet wordt voldaan is dit een overtreding van artikel 28, zesde lid, Arbeidsomstandighedenwet waarvoor een proces-verbaal wordt opgemaakt.

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

4.5 Wijze van toepassing van handhavingsinstrumenten

In de hiernavolgende paragrafen zal worden ingegaan op hoe wordt omgegaan met het inzetten van handhavingsinstrumenten. In het geval van recidive is in de wet- en regelgeving bepaald dat dit aanleiding kan zijn tot een andere inzet van handhavingsinstrumenten. Met name als er sprake is van een zelfde overtreding of een soortgelijke overtreding[30].

In artikel 5 van de "Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet" staat wanneer er sprake is van recidive bij dezelfde of soortgelijke overtredingen. Dit wordt op grond van boetenormbedragen en boetecategorieën vastgesteld.

Op grond van rechtspraak van de Afdeling moet vervolgens bepaald worden of de beide overtredingen gezien hun aard ook gelijksoortig zijn.[31] Hierbij wordt onder andere gekeken naar de feitelijke situatie en naar de bestanddelen waaraan wel of niet is voldaan. Dit geldt niet voor artikelen die in artikel 8.29c van de Arbeidsomstandigheden-regeling reeds als gelijksoortig zijn aangemerkt.

Een tweede overtreding van hetzelfde artikel betekent nog niet dat er sprake is van herhaling in die zin dat na het stellen van een eis tot naleving of een waarschuwing voor de eerste overtreding meteen een boete kan worden opgelegd. Hiervoor moet eerst bepaald worden of de beide overtredingen gezien hun aard ook gelijksoortig zijn.
Een tweede overtreding van hetzelfde artikel betekent nog niet dat er sprake is van recidive als bedoeld in artikel 34 Arbeidsomstandighedenwet. Ook hiervoor geldt dat eerst bepaald moet worden of de beide overtredingen gezien hun aard ook gelijksoortig zijn.

4.5.1 Handelwijze waarbij geen overtreding is geconstateerd

Er kunnen situaties zijn waarbij er niet op voorhand sprake is van een concrete overtreding van § 4.2 van het Bal/ARIE-regelgeving. Desondanks kan het voor een transparant handhavingsproces noodzakelijk zijn om in zo'n situatie gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet om een eis tot naleving te stellen. De eis tot naleving wordt dan als instrument gebruikt om te voorkomen dat de werkgever op een onjuiste wijze invulling gaat geven aan een doelbepaling, of aan een middelbepaling waarbij het middel duidelijk is maar tevens (indirect) een doelvoorschrift bevat.

Bij situaties kan onder andere gedacht worden aan:
- een voorgenomen activiteit die niet in overeenstemming is met § 4.2 van het Bal/ARIE-regelgeving die de werkgever wil gaan uitvoeren.
- het wenselijk is om een door de werkgever geconstateerde afwijking van het Bal/ARIE-regelgeving, waarvoor deze een plan van aanpak met concrete termijnen heeft opgesteld, afdwingbaar te maken. Hiermee is het niet langer vrijblijvend dat de werkgever in actie komt.

De werkgever krijgt schriftelijk een (kennisgeving) eis tot naleving dat hij een concrete bepaling van de § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving moet naleven. In de (kennisgeving) eis tot naleving brief wordt een omschrijving gegeven van de aanleiding om het betreffende onderwerp een eis tot naleving te stellen. In de eis tot naleving worden concrete en op de feiten en omstandigheden van het bedrijf toegespitste maatregelen of te volgen normering opgelegd. Voorts wordt in de beschikking waarbij een eis tot naleving wordt opgelegd, een redelijke termijn opgenomen waarbinnen de eis tot naleving moet zijn nageleefd.
Als de werkgever hierna niet conform het gestelde in de eis tot naleving handelt en er sprake is van overtreding van § 4.2 van het Bal- of ARIE-regelgeving, wordt een boeterapport opgemaakt. Ook is de inzet van andere handhavingsinstrumenten mogelijk.

---

30 Zie artikel 5 van de Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet, artikel 13.27, derde en vierde lid, van het Omgevingsbesluit en artikel 8.29c. van de Arbeidsomstandighedenregeling.

31 ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2676.

4.5.2 *Handelwijze waarbij een overtreding is geconstateerd*

Handhaving vindt plaats bij overtredingen van bepalingen uit § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving. In de paragrafen 3.1 (strafrecht) en 3.2 (bestuursrecht) is eerder aangegeven welke bepalingen strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk zijn gesanctioneerd. Vrijwel alle bepalingen uit § 4.2 van het Bal en van de ARIE-regelgeving die gesanctioneerd zijn, zijn dat zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Daar waar hieronder wordt gesproken over een boeterapport kan een Officier van Justitie opdracht geven dat er een proces-verbaal wordt opgemaakt. In het bestuursrechtelijk traject zijn er drie soorten overtredingen volgens de "Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet"[32]:

- een zware overtreding (ZO) waarvoor direct een boete wordt gegeven;
- een overtreding met directe boete (ODB); en
- een overige overtreding (OO).

Artikel 13.27, tweede lid, van het Ob geeft voorts aan wat als een ernstige overtreding wordt aangemerkt. Dit is geen zelfstandige overtreding maar een verzwarende omstandigheid. In de "Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet" is opgenomen welke bepalingen onder welke voorwaarden een ZO dan wel een ODB dan wel een OO zijn. Indien noodzakelijk wordt in de volgende paragrafen hiernaar verwezen.

Daarnaast is in dit handhavingsbeleid beschreven dat een Last onder bestuursdwang (LoB) en de Last onder dwangsom (LoD) ingezet kunnen worden.

Opgelet moet worden dat bij het constateren van overtredingen, dat naast het ongedaan maken van de overtreding zelf ook soms de gevolgen van de overtreding ongedaan moeten worden gemaakt. Bijvoorbeeld: Wanneer in een VBS-procedure verkeerde keuzes zijn gemaakt zal niet alleen het VBS moeten worden gewijzigd. Er moet ook een herstelactie door de werkgever plaatsvinden, zodat de genomen besluiten op basis van het vorige VBS-onderdeel zo nodig worden gecorrigeerd.

De keuze tussen het handhavingsinstrument een eis tot naleving versus een LoD is situationeel afhankelijk.
Om herhaling van een niet voortdurende overtreding in de toekomst te voorkomen is een LoD het aangewezen instrument.

In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

4.5.2.1 *De waarschuwing*

In het geval van een overige overtreding van een middelbepaling waarvoor nog niet eerder dezelfde of soortgelijke overtreding is geconstateerd, krijgt de werkgever schriftelijk een waarschuwing dat hij een overtreding begaat en dat hij de bepaling moet naleven.
De Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert de waarschuwing om de werkgever een termijn te geven om zijn verplichting na te komen. Na deze termijn wordt gecontroleerd. Wordt de verplichting niet nagekomen, dan wordt handhavend opgetreden door het opmaken van een boeterapport. Ook is de inzet van andere handhavingsinstrumenten mogelijk.

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

- het opmaken van een volgend boeterapport (waarbij BDI mogelijk overgaat tot verhoging van de boete wegens recidive en/of een waarschuwing preventieve stillegging verzendt), en/of
- het inzetten van een Last onder dwangsom en na afloop van de begunstigingstermijn bij volharding in niet naleving het invorderen van een verbeurde dwangsom.

In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

[32] Stcrt. 2015, nr. 22450.

4.5.2.2 De eis tot naleving

In het geval van een overige overtreding van een doelbepaling waarvoor nog niet eerder dezelfde of soortgelijke overtreding is geconstateerd, krijgt de werkgever schriftelijk een (kennisgeving) eis tot naleving dat hij de doelbepaling moet naleven.
In de (kennisgeving) eis tot naleving brief wordt een omschrijving gegeven van de aanleiding om voor het betreffende onderwerp een eis tot naleving te stellen. In de eis tot naleving worden concrete en op de feiten en omstandigheden van de werkgever toegespitste maatregel(en) opgelegd en/of wordt eventueel de te volgen normering opgelegd.

Voorts wordt in de beschikking waarbij een eis tot naleving wordt opgelegd, een redelijke termijn opgenomen waarbinnen de eis tot naleving moet zijn nageleefd. Na deze termijn wordt gecontroleerd of de overtreding is opgeheven. Wordt de verplichting niet nagekomen, dan wordt handhavend opgetreden door het opmaken van een boeterapport. Ook is de inzet van andere handhavingsinstrumenten mogelijk.

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

- het opmaken van een (volgend) boeterapport (waarbij BDI mogelijk overgaat tot verhoging van de boete wegens recidive en/of een waarschuwing preventieve stillegging verzendt) en/of;
- Het inzetten van een Last onder dwangsom en na afloop van de begunstigingstermijn bij volharding in niet naleving het invorderen van een verbeurde dwangsom.

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

Het kan voorkomen dat tijdens de looptijd van de eis tot naleving (voordat de termijn is verstreken) de werkgever een gemotiveerd verzoek doet aan de Nederlandse Arbeidsinspectie om de termijn die in de eis tot naleving is genoemd te verlengen. Het kan dan gaan om de gehele eis tot naleving of onderdelen daarvan. Een beslissing hierop betekent dat een aanvullende beschikking gemaakt moet worden die de oorspronkelijke eis tot naleving in stand houdt en alleen gaat over de termijn. Dit geldt bij (gedeeltelijke) instemming. Een weigering wordt niet in de vorm van een beschikking kenbaar gemaakt.

In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

4.5.2.3 Het boeterapport

In de “Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet”, zijn een aantal artikelen, artikelleden of onderdelen daarvan uit § 4.2 van het Bal en de ARIE-regelgeving aangemerkt als:

- overtreding met directe boete (ODB) en;
- een zware overtreding (ZO) waarvoor direct een boete wordt gegeven.

Als sprake is van een dergelijke overtreding, wordt direct een boeterapport opgemaakt. In situaties waar nog maatregelen moeten worden getroffen om de overtreding op te heffen, zullen daartoe andere handhavingsinstrumenten ingezet worden.

Het boeterapport wordt ook opgemaakt wanneer:

- Een overige overtreding waarbij het instrument waarschuwing of (kennisgeving) eis tot naleving reeds is ingezet en de termijn waarbinnen de overtreding moest zijn opgeheven inmiddels is verstreken en dezelfde of soortgelijke overtreding nog voort duurt; of
- De Officier van Justitie aangeeft om de afhandeling van een zwaar ongeval en een daarbij geconstateerde strafbaar feit niet via het strafrecht te laten verlopen, maar als overtreding waarvoor een boeterapport opgemaakt wordt. Dit geldt voor een overtreding die de directe aanleiding is geweest voor een zwaar ongeval.

Als de overtreder volhardt in niet naleving of de (dezelfde of soortgelijke) overtreding wordt binnen vijf jaar (bij ernstige overtredingen[33] binnen tien jaar) opnieuw geconstateerd zijn de volgende acties mogelijk, zoals:

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

In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

4.5.2.4 Het proces-verbaal

In artikel 13.30 van het Ob en artikel 9.9c. van het Arbeidsomstandighedenbesluit is aangegeven welke feiten als strafbaar feit zijn aangemerkt. Ingeval van strafbare feiten kan een proces-verbaal worden opgemaakt. Een proces-verbaal wordt opgemaakt wanneer:

- Er sprake is van een zwaar ongeval, zoals bedoeld in § 5.2.1 in dit handhavingsbeleid; of
- § 3.1 van de "Aanwijzing handhaving arbeidsomstandighedenwet en arbeidstijdenwet"[34] van het College van procureurs-generaal hiertoe opdracht geeft; of
- De Officier van Justitie opdracht geeft dat er een proces-verbaal moet worden opgemaakt; of
- Wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat bijvoorbeeld een relatie heeft met een gevaarlijke stof zoals genoemd in artikel 4.2, tweede lid, van het Bal en artikel 2.2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit; of
- Het opzettelijk niet gedragen in overeenstemming met het bevel tot stillegging en het opzettelijk niet opvolgen van een aanwijzing is een misdrijf in de zin van artikel 2, eerste lid, Wet op de economische delicten; of
- Artikel 5:20 Awb wordt overtreden, dat wil zeggen als de inspecteur als toezichthouder geen medewerking krijgt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Naast een strafrechtelijk traject moet ook een bestuursrechtelijk traject worden ingezet om de overtreding op te heffen, wanneer er nog sprake is van een overtreding.

4.5.2.5 Last onder bestuursdwang

Een LoB of LoD[35] kan in ieder geval worden toegepast als:

a. een stillegging als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet wordt genegeerd;
b. artikel 5:20 Awb wordt overtreden, dat wil zeggen als de inspecteur geen medewerking krijgt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden;
c. instrument om de werkgever maatregelen te laten treffen ter opheffing van de overtredingen van paragraaf 4.2 van het Bal en afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit overtreding(en).

In bovenstaande gevallen wordt een rapport last onder dwangsom opgemaakt. Het is aan BDI om het uiteindelijke besluit tot het opleggen van een dwangsom te nemen.

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

---

[33] In artikel 13.27, tweede lid, van het Ob en artikel 9.10b Arbeidsomstandighedenbesluit is ter duiding van de ernstige overtreding verwezen naar artikel 34, zesde en negende lid, Arbeidsomstandighedenwet. Deze bepalingen handelen over de bestuurlijke boete.

[34] Stcrt. 2023, nr. 8557.

[35] Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb: Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Op grond van artikel 5:32a Awb moet een last onder dwangsom herstelmaatregelen omschrijven.
Deze herstelmaatregelen mogen niet dwingend voorgeschreven worden. De overtreder moet de mogelijkheid hebben om op een alternatieve manier aan de last te voldoen.[36] De last en de herstelmaatregel moeten duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. De last is het dwingende gedeelte en de herstelmaatregelen zijn een optie om aan de last te voldoen.
Dit betekent dat de last onder dwangsom daarom uitsluitend kan zijn gericht op de beëindiging van de overtreding. Daarbij moet de overtreder een keuze worden gelaten ten aanzien van de middelen die hij wenst toe te passen om aan de overtreding een einde te maken.

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

In alle gevallen wordt doorgegaan met handhaving totdat de overtreding is opgeheven.

4.5.2.6 Stillegging van het werk

De Nederlandse Arbeidsinspectie past het instrument stillegging van werk zoals bedoeld in artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet toe als er naar het redelijk oordeel van de aangewezen toezichthouder namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid[37] sprake is van ernstig gevaar voor personen (werknemers of derden). Er geldt hierbij een ruime beoordelingsruimte voor de inspecteur (de aangewezen toezichthouder) waarbij eventueel een bestuursrechter het besluit minder indringend toets. Het is niet nodig dat een inspecteur uitgebreid onderzoek doet voordat de stillegging wordt bevolen.

Wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat een relatie heeft met een gevaarlijke stof zoals genoemd in artikel 4.2, tweede lid, van het Bal en artikel 2.2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit, wordt er of bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving ingezet (bijvoorbeeld boeterapport of proces-verbaal). De keuze van het in te zetten instrument wordt in afstemming met de Officier van Justitie bepaald. Wanneer dit bestuursrechtelijk wordt afgedaan, kan er tevens sprake van een ernstige overtreding zoals bedoeld in artikel 13.27, tweede lid, van het Ob en artikel 9.10b Arbeidsomstandighedenbesluit. Ook is de inzet van andere handhavingsinstrumenten mogelijk.

Iedereen die het aangaat, is op grond van artikel 28, zesde lid, Arbeidsomstandighedenwet verplicht zich te gedragen overeenkomstig het bevel tot stillegging. Ook is iedereen die het aangaat verplicht eventuele aanwijzingen op te volgen die de inspecteur geeft om de stillegging te realiseren. Het opzettelijk niet gedragen in overeenstemming met het bevel tot stillegging en het opzettelijk niet opvolgen van een aanwijzing is een misdrijf in de zin van artikel 2, eerste lid, Wet op de economische delicten. De inspecteur zal dan een proces-verbaal opmaken en de stillegging door middel van een last onder bestuursdwang afdwingen, dan wel de hulp van de “sterke arm” in roepen. De inspecteur stemt met de Officier van Justitie af over een eventuele verdere aanpak.

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

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

[36] ABRvS 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1247

[37] ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:823, r.o. 14.1.

4.5.2.7 Niet-naleving Exploitatieverbod

In artikel 4.9, derde lid, van het Bal is bepaald dat het verboden is een Seveso-inrichting of een gedeelte daarvan te exploiteren of in werking te hebben wanneer de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, van artikel 4.9 van het Bal, niet zijn getroffen of duidelijk onvoldoende zijn uitgevoerd (het zogenaamde exploitatieverbod). Wanneer een Seveso-inrichting (of gedeelte daarvan) desondanks toch in werking is, is dit een overtreding en tevens een strafbaar feit waarvoor een proces-verbaal wordt opgemaakt.

In artikel 2.5j. van het Arbeidsomstandighedenbesluit is bepaald dat het verboden is een ARIE-bedrijf of -inrichting of een gedeelte daarvan in werking te hebben wanneer de bij of krachtens hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit te nemen maatregelen niet zijn getroffen of deze duidelijk onvoldoende zijn uitgevoerd (het zogenaamde exploitatieverbod). Als een ARIE-bedrijf of -inrichting (of gedeelte daarvan) desondanks toch in werking is, is dit een strafbaar feit waarvoor een proces-verbaal wordt opgemaakt.

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

De Nederlandse Arbeidsinspectie hanteert de volgende uitgangspunten voor het in gang zetten van een last onder dwangsom verbonden aan het exploitatieverbod bij een Seveso-inrichting:

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

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

Wanneer de werkgever van de Seveso-inrichting volhardt in het niet naleven van het exploitatieverbod en het maximumaantal begunstigingstermijnen is bereikt, dan is de last uitgewerkt en is een maatwerkoplossing aan de orde.

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

4.6 Handelswijze bij overtredingen die tijdens de inspectie zijn opgeheven

Het komt voor dat een door een inspecteur geconstateerde overtreding tijdens de inspectie direct wordt opgeheven door de werkgever. In een dergelijk geval wordt hiervoor alsnog een handhavingsactie opgestart. Zie hiervoor § 4.5 Wijze van toepassing van handhavingsinstrumenten.

Het doel hiervan is dat door het inzetten van een handhavingsactie wordt vastgelegd hoe de werkgever aan het desbetreffende voorschrift kan blijven voldoen. Hierdoor kan bij het wederom constateren van dezelfde overtreding een vervolg in het handhavingstraject worden ingezet.

De wijze waarop de overtreding meegenomen moet worden in het inspectierapport bij een Seveso-inrichting, is vastgelegd in de LHS Seveso-inrichtingen.

4.7 Handelwijze bij ongedaan gemaakt zijn van overtredingen

Wanneer de inzet van de instrumenten waarschuwing of (kennisgeving) eis tot naleving ertoe heeft geleid dat een overtreding van het eerder geconstateerde artikel niet meer aan de orde is, wordt dit schriftelijk aan de werkgever kenbaar gemaakt. In de brief wordt aangegeven dat de overtreding zich niet voordeed op het tijdstip van inspecteren, maar tevens wordt aangegeven dat wanneer binnen een termijn van vijf jaar[38] dezelfde of soortgelijke overtredingen[39] worden geconstateerd direct een boeterapport zal worden opgemaakt (zie ook § 4.5.)

4.8 Stilleggen van werk in verband met recidive

Op grond van artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 13.28 van het Ob bestaat de mogelijkheid om een schriftelijke waarschuwing te geven. Deze houdt in dat:

- bij herhaling van de overtreding; of
- bij een latere overtreding van eenzelfde in de waarschuwing aangegeven wettelijke verplichting of verbod; of
- bij of krachtens amvb aan te wijzen soortgelijke verplichtingen of verboden,

door een door de minister aangewezen ambtenaar een bevel stillegging van werk in verband met recidive kan worden opgelegd, dat in dat bevel aangewezen werkzaamheden voor ten hoogste drie maanden worden gestaakt dan wel niet mogen worden aangevangen. Dit instrument kan daarmee dus worden ingezet voor het afdwingen van naleving van § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal, en Afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

De waarschuwing preventieve stillegging wordt gegeven (door BDI) na herhaling van een eerste (of soortgelijke) overtreding. Bij een volgende (derde) herhaling van een zelfde (of soortgelijke) overtreding kan het bevel tot stillegging worden opgelegd.

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

Zowel de waarschuwing preventieve stillegging als het bevel preventieve stillegging is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. Het indienen van bezwaar of beroep tegen deze besluiten heeft geen schorsende werking tot gevolg. De belanghebbende kan op grond van artikel 8:81 Awb wel bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening indienen.

De werkgever kan ook een aanvraag indienen om de waarschuwing preventie stillegging in te trekken. BDI neemt dan een besluit over het al dan niet intrekken van de waarschuwing preventieve stillegging.

---

[38] 10 jaar als er sprake is van een ernstige overtreding op grond artikel 34, negende lid Arbeidsomstandighedenwet.

[39] Zie artikel 13.27, derde en vierde lid, van het Ob en artikel 5 van de Beleidsregel boeteoplegging artikel 6 Arbeidsomstandighedenwet.

Een bevel preventieve stillegging wordt afhankelijk van de situatie voor één, twee of drie maanden opgelegd.
De toepassing ervan is in de “Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten” nader uitgewerkt. Deze beleidsregel is in de Staatscourant[40] gepubliceerd.
Als een bevel tot preventieve stillegging wordt genegeerd, is er sprake van een strafbaar feit op basis van de Wet economische delicten. Dan moet een proces verbaal worden opgemaakt. Dit volgt uit artikel 28a, zesde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Op grond van artikel 28b Arbeidsomstandighedenwet kan namens de Minister bestuursdwang worden toegepast, indien dit voor de naleving van het gegeven bevel noodzakelijk is.
Artikel 4 van de “Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten” geeft regels dat afhankelijk van de aard van de situatie kan worden afgezien van een waarschuwing of effectuering.

Let op het onderscheid tussen stillegging van werk zoals bedoeld in artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet (zie § 4.5.2.6 Stillegging van het werk) en de stillegging van werk in verband met recidive zoals genoemd in artikel 28a van de Arbeidsomstandighedenwet, zoals beschreven in deze paragraaf. Bij de laatste hoeft er geen sprake te zijn van ernstig gevaar voor personen.

[40] Stcrt. 2012, nr. 25533 laatstelijk gewijzigd Stcrt. 2026, nr. 23891.

5 Handhaving bij (zware) ongevallen

5.1 Inleiding

Als in een Seveso-inrichting een ongeval gebeurt, waarbij een gevaarlijke stof in de zin van § 4.2 van het Bal is betrokken, kan er sprake zijn van een zwaar ongeval volgens de begrippen opgenomen in bijlage I, onder A, van het Bal.

Als bij een bedrijf of inrichting die onder de ARIE-regelgeving valt een ongeval gebeurt, waarbij een gevaarlijke stof zoals genoemd in bijlage I van de Arbeidsomstandighedenregeling is betrokken, kan er sprake zijn van een zwaar ongeval volgens de definities opgenomen in Hoofdstuk 2, afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

In § 4.2 van het Bal wordt een **zwaar ongeval** gedefinieerd als:

> Een gebeurtenis zoals een zware emissie, brand of explosie als gevolg van onbeheerste ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting waarop deze richtlijn van toepassing is, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu, binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

In de ARIE-regelgeving wordt een **zwaar ongeval** gedefinieerd als:

> gebeurtenis als gevolg van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een bedrijf of inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Er kan ook sprake zijn van een arbeidsongeval zoals gedefinieerd in de Arbeidsomstandighedenwet.
In de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 1, eerste lid) wordt onder een arbeidsongeval verstaan:

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

Op grond van artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet moeten arbeidsongevallen met dodelijke afloop, met blijvend letsel of met ziekenhuisopname direct worden gemeld aan de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Voor een Seveso-inrichting op grond van artikel 4.7 van het Bal een plicht om zo spoedig mogelijk na een zwaar ongeval gegevens aan de Nederlandse Arbeidsinspectie te verstrekken, ongeacht of er slachtoffers zijn gevallen.

Voor een bedrijf of inrichting die valt onder de ARIE-regelgeving bestaat op grond van artikel 2.5i. een plicht om direct na een zwaar ongeval gegevens aan de Nederlandse Arbeidsinspectie te verstrekken, ongeacht of er slachtoffers zijn gevallen.

Deze voorschriften zijn gegeven in het belang van het ongevalsonderzoek uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie. De gedachte daarbij is dat door het verstrijken van tijd een deugdelijk onderzoek naar het (zware) ongeval en de ongevalsoorzaken kan worden bemoeilijkt.

In de praktijk kunnen vier soorten ongevallen voorkomen:

1. Zware ongeval ex artikel 4.7 van het Bal;
2. Zware ongeval ex artikel 2.5i van het Arbeidsomstandighedenbesluit;
3. Arbeidsongeval zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet die geen relatie hebben met een zwaar ongeval;
4. Zware ongeval ex artikel 4.7 van het Bal en/of artikel 2.5i van het Arbeidsomstandighedenbesluit die tevens een arbeidsongeval in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn.

ad 1. Zware ongeval ex artikel 4.7 van het Bal.
Bij deze categorie wordt de procedure die hierna in § 5.2 is beschreven, gevolgd.

ad 2. Zware ongeval ex artikel 2.5i van het Arbeidsomstandighedenbesluit
Bij deze categorie wordt de procedure die hierna in § 5.2 is beschreven, gevolgd.

ad 3. Arbeidsongeval zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet die geen relatie hebben met een zwaar ongeval.
Voor de handhaving bij ongevallen die geen relatie hebben met een zwaar ongeval wordt verwezen naar de werkmethode die gehanteerd wordt bij een arbeidsongeval conform artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

ad 4. Zware ongeval ex artikel 4.7 van het Bal en of 2.5i van het Arbeidsomstandighedenbesluit die tevens een arbeidsongeval in de zin van in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn.
Bij deze categorie wordt de procedure die hierna in § 5.2 is beschreven, gevolgd.

5.2 Ongevalsonderzoek

De afweging om wel of geen ongevalsonderzoek te doen wordt gedaan door de hiertoe bevoegde leidinggevende (eventueel in overleg met de OvJ) aan de hand van interne criteria en in de § 5.2.1. genoemde aanwijzing. In Bijlage 2 zijn de criteria opgenomen wanneer een zwaar ongeval bij een Seveso-inrichting gemeld moet worden aan de Europese Commissie. In dergelijke gevallen vindt altijd onderzoek plaats. Als besloten wordt om een zwaar ongeval te onderzoeken kan het onderzoek strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of via beide wegen worden ingezet. Hierbij moet worden bedacht dat in het laatste geval de bestuurlijke actie niet tot een punitieve sanctie kan leiden. Een werkgever zal zelf ook ongevalsonderzoek doen volgens haar eigen veiligheids-beheerssysteem. Wanneer de Nederlandse Arbeidsinspectie geen eigen ongevalsonderzoek doet, kan het zijn dat de Nederlandse Arbeidsinspectie aanvullende eisen aan de werkgever stelt.

5.2.1 Strafrechtelijk onderzoek

Een strafrechtelijk onderzoek naar een zwaar ongeval wordt uitgevoerd als voldaan wordt aan de criteria zoals vermeld in § 4.5.2.4. ‘Het proces-verbaal’.
Een strafrechtelijk onderzoek (opsporingsonderzoek) wordt onder leiding van de OvJ[41] uitgevoerd.
Als uit het onderzoek komt dat er een causaal verband bestaat tussen een overtreding van de wettelijke bepaling en het ongeval wordt altijd een proces-verbaal opgemaakt. De focus richt zich daarbij primair op de in artikel 13.30 van het Ob en de in artikel 9.9c. van het Arbeidsomstandighedenbesluit genoemde strafbare feiten.
Een strafrechtelijk ongevalsonderzoek richt zich op de schuldvraag en toedracht (onderzoek naar het faalscenario). In deze gevallen wordt altijd nagegaan of er sprake kan zijn geweest van (ook) een overtreding van artikel 32 Arbeidsomstandighedenwet en dus een misdrijf of zelfs van dood door schuld (artikelen 307 en 308 Wetboek van strafrecht). De opsporing kan zich daarnaast, al dan niet in overleg met de OvJ, ook richten op overtredingen van andere commune delicten zoals valsheid in geschrifte, het opzettelijk in de lucht brengen van gevaarlijke stoffen of het opzettelijk brand stichten of een ontploffing teweegbrengen. Als de OvJ aangeeft geen strafvervolging in te (kunnen) stellen, kan de Nederlandse Arbeidsinspectie alsnog besluiten een bestuurlijk (punitief) handhavingstraject in te zetten.

5.2.2 Bestuursrechtelijk onderzoek

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

[41] Aanwijzing handhaving Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet Stcrt 2023, nr. 8557.

5.2.2.1 *Bestuursrechtelijk onderzoek verwijtbaarheid*

Bestuursrechtelijk onderzoek naar de verwijtbaarheid kan alleen plaatsvinden als er geen strafrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag plaatsvindt. Als er sprake is van een beboetbare overtreding van de in artikel 13.27 van het Ob of in artikel 9.9d. van het Arbeidsomstandighedenbesluit genoemde artikelen, dan wordt een boeterapport opgemaakt als de overtreding de directe aanleiding is geweest van het zware ongeval. Blijkt pas gaandeweg een in eerste instantie ingezet bestuursrechtelijk onderzoek naar het ongeval een vermoeden van ernstige nalatigheid, dan neemt de inspecteur contact op met de OvJ en overlegt over de situatie. De uitkomst kan zijn om het onderzoek toch in het strafrecht verder te behandelen. Het bestuursrechtelijke onderzoek naar de verwijtbaarheid stopt daarmee.
De voortgang van het bestuursrechtelijke (deel) onderzoek naar de achterliggende oorzaken, wordt in dat geval, indien nog gewenst, door een andere inspecteur overgenomen.

5.2.2.2 *Bestuursrechtelijk onderzoek achterliggende oorzaken*

Naast of in plaats van opsporingsonderzoek naar de schuldvraag en toedracht, kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om onderzoek te doen naar achterliggende oorzaken van het ongeval. Dit met het doel om eventuele herhaling in de toekomst te voorkomen en bij eventuele overtredingen te handhaven. Wanneer geen onderzoek wordt verricht door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kan worden besloten dat de Nederlandse Arbeidsinspectie (eventueel samen met andere inspectiediensten) onderzoek doet naar de achterliggende oorzaken. Een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd op basis van toezichthoudende bevoegdheden (verder te noemen bestuursrechtelijk onderzoek).
Als er tegelijkertijd een opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt - vanwege de zuivere rolopvatting - voor het bestuursrechtelijk onderzoek een andere inspecteur of ander onderzoeksteam ingeschakeld.

5.2.3 *Beheersmaatregelen*

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

1. Is er ernstig gevaar voor personen, dan moeten werkzaamheden stilgelegd worden (artikel 28 Arbeids-omstandighedenwet). Van dit feit wordt een apart boeterapport of proces-verbaal opgemaakt.
2. Als er ernstig gevaar voor personen is bij het opstarten van (buitengebruik gestelde) installaties en/of het starten van werkzaamheden, moet ook dit op grond van het dan optreden van ernstig gevaar voor personen stilgelegd worden (op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet).
3. Ongeacht of er sprake is van ernstig gevaar kunnen aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn, in die gevallen zal een eis gesteld worden of een LoD opgelegd worden.

5.2.4 *Herhaling van zware ongevallen voorkomen*

Blijkt dat er onvoldoende structurele maatregelen zijn genomen om herhaling van zware ongevallen in de toekomst te voorkomen, dan zet de Nederlandse Arbeidsinspectie een handhavingstraject in. Dit gebeurt op gebreken in het Veiligheidsbeheerssysteem waarbij zo nodig ook technische en organisatorische maatregelen worden afgedwongen.
Als er tegelijkertijd een opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd, wordt – vanwege de zuivere rolopvatting – voor het bepalen van deze maatregelen voor het bestuursrechtelijk onderzoek een andere inspecteur of ander onderzoeksteam ingeschakeld.
In een dergelijk geval vindt handhaving plaats op grond van overtreding artikel 4.9, eerste lid, en/of artikel 4.11 van het Bal of artikel 2.5, derde lid, en/of artikel 2.5a., eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

5.3 Niet melden van ongevallen

In de praktijk kunnen zich dus vier soorten ongevallen voorkomen, zoals eerder aangegeven in §5.1:

1. Zwaar ongeval bij een Seveso-inrichting:
   Deze moeten zo spoedig mogelijk gemeld worden op grond van artikel 4.7 van het Bal.
   Wanneer het zware ongeval niet gemeld is, dan kan het zowel bestuursrechtelijk (art. 13.26 en 13.27 Ob) als strafrechtelijk (art. 13.30 Ob) worden opgetreden. De keuze is mede afhankelijk van de afstemming met het OM.

2. Zwaar ongeval bij een ARIE-bedrijf of -inrichting:
   Deze moeten direct worden gemeld op grond van artikel 2.5i van het Arbeidsomstandighedenbesluit.
   Wanneer het zware ongeval niet gemeld is, dan kan het zowel bestuursrechtelijk (art. 9.9d. en 9.10. Arbeidsomstandighedenbesluit) als strafrechtelijk (art. 9.9c. Arbeidsomstandighedenbesluit) worden opgetreden.
   De keuze is mede afhankelijk van de afstemming met het OM.

3. Arbeidsongeval bij een Seveso-inrichting of ARIE-bedrijf of -inrichting:
   Op grond van artikel 9 Arbeidsomstandighedenwet moet een arbeidsongeval, zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, met dodelijke afloop, met blijvend letsel of met ziekenhuisopname direct worden gemeld aan de Nederlandse Arbeidsinspectie. In dergelijke situaties, waarbij er geen relatie is met een zwaar ongeval, is dit handhavingsbeleid niet van toepassing.

4. Zwaar ongeval dat tevens een arbeidsongeval is:
   In een deze situatie, geldt de handelswijze zoals vermeld onder 1 of 2.

Een Seveso-inrichting, een ARIE-bedrijf of – inrichting en eventuele andere werkgevers hebben een plicht om zo spoedig mogelijk/direct na een zwaar ongeval een melding te doen van het zware ongeval en gegevens hierover aan de toezichthouder de Nederlandse Arbeidsinspectie te verstrekken, ongeacht of er slachtoffers zijn gevallen.
Dit voorschrift is gegeven in het belang van het ongevalsonderzoek. De gedachte daarbij is dat door het verstrijken van tijd een deugdelijk onderzoek naar het zware ongeval en de ongevalsoorzaken kan worden bemoeilijkt.
Het tweede lid van artikel 4.7 van het Bal en artikel 2.5i. van het Arbeidsomstandighedenbesluit verplichten respectievelijk de Seveso-inrichting en het ARIE-bedrijf of -inrichting eventuele aanvullende gegevens te verstrekken aan de toezichthouder de Nederlandse Arbeidsinspectie. Deze verplichting geldt ook voor andere werkgevers. Dit als uit nader onderzoekgegevens naar voren komen die afwijken van de eerder verstrekte gegevens bij de melding van het zware ongeval.

Wanneer een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden en daarbij is sprake van de dood, blijvend letsel of ziekenhuisopname van werknemers en het arbeidsongeval is niet direct gemeld aan de Nederlandse Arbeidsinspectie, dan wordt als volgt opgetreden:
Er wordt naast het genoemde onder 1 en 2 ook een boeterapport opgemaakt wegens overtreding van artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

Als tijdens ongevalsonderzoek in Seveso-inrichtingen of ARIE-bedrijf of -inrichting de gegevens ex artikel 4.7, eerste lid, van het Bal respectievelijk ex artikel 2.5i, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit worden gevraagd, maar deze niet of onjuist worden verstrekt, is het beleid als volgt:
- Als het onderzoek hierdoor niet wordt belemmerd, vindt geen verdere handhaving plaats; de werkgever wordt wel op dit gedrag aangesproken;
- Als het onderzoek hierdoor wel wordt belemmerd, wordt in overleg met de OvJ hetzij een proces-verbaal hetzij een boeterapport opgemaakt wegens het niet opvolgen van de eerder genoemde verplichtingen.

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

Op basis van artikel 13.20, tweede lid, onder g, van het Ob moeten zo spoedig mogelijk niet-routinematige inspecties worden uitgevoerd bij ernstige klachten, ernstige ongevallen en bijna-ongevallen, incidenten en gevallen van niet-naleving. Als bij deze niet-routinematige inspecties overtredingen worden geconstateerd dan wordt het in hoofdstuk 4 en 5 beschreven handhavingsbeleid gevolgd.

7 Samenloop niet naleving van arbeidsomstandighedenwetgeving en milieuwetgeving bij Seveso-inrichtingen

Ingeval van overtredingen van § 4.2 Seveso-inrichting van het Bal kan er zowel sprake zijn van niet naleving van de omgevingswetgeving als van de arbeidsomstandighedenwetgeving. In dat geval zijn er meerdere toezichthouders die bevoegd zijn om handhavend op te treden. Doet zich bijvoorbeeld een zwaar ongeval voor als bedoeld in bijlage I, onder a, van het Bal, waarbij zowel schade aan de gezondheid van de werknemers is toegebracht, als schade aan de gezondheid van anderen dan werknemers en/of milieuschade, dan is het denkbaar dat deze calamiteit is terug te voeren op een en dezelfde gedraging of nalaten die strijdig is met zowel de arbeidsomstandighedenwetgeving als de omgevingswetgeving. In dat geval kan - na onderzoek - zowel de Nederlandse Arbeidsinspectie, als de bij of krachtens de Omgevingswet ter zake bevoegde inspecteur, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, een proces-verbaal opmaken.

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

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

8 Categorieën van overtreding bij Seveso-inrichtingen

De landelijke handhavingsstrategie Seveso-inrichtingen kent drie categorieën van overtredingen[42]: onmiddellijke dreiging, geen onmiddellijke dreiging en zeer geringe dreiging. Bij elk van die categorieën hoort een handhavingsaanpak. Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie is deze in principe in eerste aanleg als volgt:

1. categorie onmiddellijke dreiging op een zwaar ongeval
   Overtredingen die naar het redelijk oordeel van de inspecteur ernstig gevaar voor personen betekenen behoren tot de categorie onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval. De inspecteur zet dan in ieder geval het instrument stilleggen van werk in op grond van artikel 28 Arbeidsomstandighedenwet. Daarnaast kan het nodig zijn om andere handhavingsinstrumenten mede in te zetten.

2. categorie geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval
   Overtredingen in deze categorie zijn aan de orde als er geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval is, maar wel duidelijk onvoldoende maatregelen zijn getroffen. In deze categorie kan de Nederlandse Arbeidsinspectie verschillende instrumenten inzetten (naast elkaar of opvolgend), afhankelijk van de aard van de categorie 2 overtreding. Te weten de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom (waaronder het afdwingen van het exploitatieverbod), het proces-verbaal, de bestuurlijke boete, de waarschuwing of eis tot naleving.

3. categorie zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval
   Overtredingen van deze categorie zijn te beschouwen als lichtere overtredingen die als ze zelfstandig worden begaan een zeer geringe dreiging vormen. In deze categorie kan de Nederlandse Arbeidsinspectie verschillende instrumenten inzetten (naast elkaar of opvolgend), afhankelijk van de aard van de categorie 3 overtreding, Te weten de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom, het proces-verbaal, de bestuurlijke boete en de waarschuwing of eis tot naleving.

De hierboven genoemde categorie indeling heeft geen betekenis voor overtredingen van de ARIE-regelgeving.

[42] De categorieën van overtredingen zijn opgenomen in § 4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding, van de Landelijke Handhavingsstrategie Seveso-inrichtingen.

Bijlage 1 Niet-limitatieve lijst ernstig gevaar voor personen

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

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

Bijlage 2 Criteria melden zwaar ongeval aan de EU

Criteria[43], voor zover relevant voor arbeidsveiligheid, voor de kennisgeving van een zwaar ongeval aan de Commissie overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van Richtlijn 2012/18/EU.

I. Elk zwaar ongeval dat onder punt 1 valt, of[44] ten minste een van de in onderstaande punten 2, 3, 4 en 5 omschreven gevolgen heeft, moet ter kennis van de Commissie worden gebracht.
   1. Betrokken gevaarlijke stoffen:
      Elke brand, explosie of emissie van gevaarlijke stoffen waarbij een hoeveelheid is betrokken van ten minste 5 % van de in kolom 3 van deel 1 of van deel 2 van bijlage I vermelde drempelwaarde.
   2. Schade aan personen of goederen:
      a. een sterfgeval;
      b. zes gewonden binnen de inrichting, die in het ziekenhuis worden opgenomen en daar ten minste 24 uur blijven;
      c. één persoon buiten de inrichting, die in het ziekenhuis wordt opgenomen en daar ten minste 24 uur blijft;
      d. een woning buiten de inrichting, beschadigd en onbruikbaar ten gevolge van het ongeval;
      e. evacuatie of isolering van personen gedurende meer dan twee uur met een aantal mensuren van ten minste 500;
      f. onderbreking van de voorziening van drinkwater, elektriciteit of gas of van het telefoonverkeer gedurende meer dan twee uur met een aantal mensuren van ten minste 1000.
   3. Materiële schade:
      a. materiële schade in de inrichting: vanaf 2 000 000 EUR;
      b. materiële schade buiten de inrichting: vanaf 500 000 EUR.

II. Ongevallen of „bijna-ongevallen" die naar het oordeel van de lidstaten bijzondere technische aspecten vertonen voor de preventie van zware ongevallen en voor de beperking van de gevolgen daarvan en die niet aan bovengenoemde kwantitatieve criteria voldoen, moet ter kennis van de Commissie worden gebracht.

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

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

Bijlage 3 Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
ARIE	Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie
ARIE-regelgeving	De regeling zoals is opgenomen in hoofdstuk 2, afdeling 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit alsmede in § 2.1. Aanvullende voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en de Bijlagen I, Ia, Ib en Ic van de Arbeidsomstandighedenregeling.
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving Daar waar in dit document gesproken wordt over het Bal wordt § 4.2 van het Bal bedoeld.
Belanghebbende	Artikel 1:2 AWB: Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
BDI	Afdeling Boete, Dwangsom en Inning van de Nederlandse Arbeidsinspectie
Brzo 2015	Besluit risico's zware ongevallen 2015
ECLI	European Case Law Identifier
FP	Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie
LoB	last onder bestuursdwang
LoD	last onder dwangsom
MHC	Major Hazard Control, onderdeel van de Nederlandse Arbeidsinspectie
Ob	Omgevingsbesluit
ODB	overtreding met directe boete
OO	overige overtreding
OvJ	Officier van Justitie
Preventiebeleid	Preventiebeleid inzake de beheersing van risico's van zware ongevallen zoals bedoeld in artikel 4.10 van het Bal en artikel 2.5, eerste en tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit.
Seveso III	Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
ZO	Zware overtreding

Deze publicatie is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie
Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
t 0800 51 51

November 2026