
ECLI:NL:RBHAA:2005:AU7346

Instantie

Rechtbank **Haarlem**

Datum uitspraak

30-11-2005

Datum publicatie

02-12-2005

Zaaknummer

awb 05-747

Formele relaties

Hoger beroep: [ECLI:NL:RVS:2006:AZ2782](#)

Rechtsgebieden

Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken

Voorlopige voorziening+bodemzaak

Inhoudsindicatie

De Arbeidsinspectie mocht boete opleggen aan gemeente **Haarlem** in verband met noodlottig ongeval bij **brand Koningskerk**, waarbij **drie** brandweerlieden zijn omgekomen. Het Pikmeer II-arrest van de Hoge Raad is niet van toepassing.

Het onderzoek van de Arbeidsinspectie was juridisch niet ondeugdelijk.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

Uitspraak

reg. nr: Awb 05 - 747

uitspraakdatum: 30 november 2005

RECHTBANK **HAARLEM**, sector bestuursrecht

meervoudige kamer

U I T S P R A A K

in de zaak van:

de gemeente **Haarlem**,

eiseres,

gemachtigde: mr. B.C. Romijn, advocaat te **Haarlem**,

-- tegen --

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

verweerder.

1. Ontstaan en loop van het geding

Bij besluit van 17 juni 2004 heeft verweerder eiseres een boete opgelegd van € 11.250,-- wegens overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: Arbowet).

Tegen dit besluit heeft eiseres bij brief van 28 juli 2004 bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 18 januari 2005 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 17 juni 2004 ongewijzigd in stand gelaten.

Tegen dit besluit heeft eiseres bij brief van 25 februari 2005, aangevuld bij brief van 20 april 2005, beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken ingezonden en een verweerschrift ingediend.

Het beroep is behandeld ter zitting van 19 oktober 2005, alwaar eiseres bij gemachtigde is verschenen. Verweerder is vertegenwoordigd door mr. A.G. Oosthoek en A. Jansen, beide werkzaam bij verweerdere ministerie.

2. Overwegingen

2.1. Op 23 maart 2003 is brand ontstaan in de Koningkerk aan de Kloppersingel te Haarlem. Bij de bestrijding van deze brand zijn drie brandweerlieden getroffen door een instortende gevelwand van de kerk en ter plaatse overleden.

Eiseres heeft het ongeval op 24 maart 2003 gemeld bij de Arbeidsinspectie.

Naar aanleiding van dit ongeval is onderzoek gedaan door de Regionale Politie Kennemerland, de inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Arbeidsinspectie en door burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem. De Arbeidsinspectie heeft bij haar onderzoek gebruik gemaakt van de door de politie opgenomen verklaringen en het feitenonderzoek van het IOOV.

De Arbeidsinspectie heeft een Ongevallenboeterapport opgemaakt.

2.2. Bij primair besluit van 17 juni 2004 heeft verweerder eiseres een bestuurlijke boete opgelegd ten bedrage van € 11.250,-- wegens overtreding van artikel 16, tiende lid, Arbowet, juncto artikel 3.17 Arbobesluit welke overtreding in artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder c, Arbobesluit is aangewezen als beboetbaar feit.

2.3. Bij het thans bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren ongegrond verklaard en het boetebesluit van 17 juni 2004 gehandhaafd.

2.4. De rechtbank overweegt het volgende.

2.5. Ingevolge artikel 16, tiende lid, Arbowet - voorzover van belang - zijn de werkgever en de werknemers verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden als bedoeld in de op grond van dit artikel vastgestelde algemene maatregel van bestuur voorzover en op de wijze als bij deze maatregel is bepaald.

Ingevolge artikel 33, tweede lid, Arbowet, wordt als beboetbaar feit aangemerkt de handeling of het nalaten in strijd met artikel 16, tiende lid, voorzover het niet naleven van de in dat artikellid bedoelde voorschriften en verboden bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als beboetbaar feit. Terzake van de feiten, bedoeld in de vorige volzin, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald of een boete kan worden opgelegd van de eerste of tweede categorie.

Ingevolge artikel 3.17, Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit) wordt voorkomen het gevaar te worden getroffen of geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar bekneld te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, en indien dat niet mogelijk is zoveel mogelijk beperkt. Artikel 3.16, derde lid, laatste volzin, is van toepassing.

Ingevolge artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder c, Arbobesluit - voorzover van belang - wordt aangemerkt als beboetbaar feit ter zake waarvan een boete kan worden opgelegd van de tweede categorie, de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in artikel 3.17 Arbobesluit.

Ingevolge artikel 1.17 Arbobesluit zijn de artikelen 10, 27, 28 en 29 van de wet van toepassing op arbeid verricht in de burgerlijke openbare dienst, welke gericht is op het daadwerkelijk uitoefenen van de taken, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993, artikel 141 of 142 van het Wetboek van Strafvordering, of artikel 1, zesde lid, van de Brandweerwet 1985 voor zover deze taak betrekking

heeft op het repressief optreden bij brand, ongevallen en rampen, voor zover door de toepassing van deze artikelen een goede taakuitoefening niet wordt belemmerd.

Ter uitvoering van de regels bij of krachtens de Arbowet heeft de Staatssecretaris de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving opgesteld.

2.6. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat aan haar geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd nu zij als publiekrechtelijk rechtspersoon immuniteit geniet bij de uitvoering van een haar opgedragen specifieke bestuurstaak, namelijk brandbestrijding.

Deze grief slaagt niet. De rechtbank overweegt daartoe het volgende.

2.7. In het arrest van de Hoge Raad van 6 januari 1998, LJN AA9342 (Pikmeer II) is onder meer overwogen: "... dat bij de uitvoering door een decentrale overheid van een specifiek aan haar opgedragen bestuurstaak de rechtvaardiging van haar gedraging reeds tevoren is gegeven, zodat zij niet behoort te worden vervolgd." (r.o. 5.4)

De Hoge Raad heeft hierbij voorts overwogen dat: "... de immuniteit van een openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Grondwet slechts dan dient te worden aangenomen als de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen." (r.o. 5.7)

Bij het opleggen van een bestraffende bestuurlijke sanctie aan publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals in het onderhavige geval, dient volgens de rechtbank vooralsnog aansluiting te worden gezocht bij de strafrechtelijke jurisprudentie in het algemeen en het bovenvermelde arrest van de Hoge Raad in het bijzonder. Dit betekent dat bij decentrale overheidslichamen het opleggen van een bestuurlijke boete in beginsel mogelijk is, tenzij de gedraging werd verricht ter uitvoering van een exclusieve overheidstaak. De rechtbank verwijst in dit verband naar hetgeen daaromtrent is vermeld op pagina 82 van de kamerstukken 2003-2004 nr. 29 702 (nr.3) omtrent de vierde tranche bij de Algemene wet bestuursrecht.

2.8. De rechtbank stelt voorop dat de geschonden norm op grond waarvan verweerder de boete heeft opgelegd, is neergelegd in artikel 16, tiende lid, Arbowet, juncto artikel 3.17 Arbobesluit. Deze norm richt zich op de werkgever in diens relatie tot werknemers die bij hem in dienst zijn. Het gaat daarbij om werkgevers in algemene zin.

Het standpunt van eiseres, zoals verwoord in overweging 2.6, komt er op neer dat er bij de toepassing van voormelde bepalingen in de Arbo-regelgeving in het algemeen een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen enerzijds openbare lichamen als werkgever en anderzijds overige (particuliere) werkgevers.

Deze benadering van eiseres kan niet worden gevolgd.

Voor een dergelijke benadering biedt noch de Arbo-regelgeving, noch enige andere rechtsregel steun. Ingevolge artikel 1.17 Arbo-besluit is weliswaar een specifieke uitzondering gemaakt voor de toepasselijkheid van bepaalde aangewezen bepalingen van de Arbo-wet voor arbeid verricht in de burgerlijke openbare dienst, onder meer waar het repressief optreden bij brand betreft, maar deze specifiek uitgezonderde bepalingen zijn in het onderhavige geval niet aan de orde.

Voorts valt voor het standpunt van eiseres geen steun te vinden in het hiervoor aangehaalde zogenaamde Pikmeer II-arrest van de Hoge Raad. Repressief optreden in het kader van brandbestrijding kan, gelet op artikel 1, vierde lid, Brandweerwet 1985 op zichzelf dan wel als een exclusieve overheidstaak worden beschouwd, maar dat laat onverlet dat de grondslag van de in geding zijnde boeteoplegging is gelegen in de schending van een rechtsnorm die in beginsel geldt voor iedere werkgever, inclusief overheidslichamen.

De door de Hoge Raad in vorenbedoeld arrest geformuleerde uitgangspunten maken dat niet anders. Integendeel, de verweten verboden gedraging - overtreding van de Arbo-wet - kan op zichzelf immers niet worden aangemerkt als uitvoering van een exclusieve overheidstaak.

Ook hetgeen eiseres ter zitting naar voren heeft gebracht – zoals het feit dat zich bij brand omstandigheden voordoen die buiten de invloedssfeer van eiseres liggen en het feit dat de bescherming van personen en goederen voorop staat – leidt niet tot een ander oordeel.

Eiseres kan dan ook geen geslaagd beroep doen op immuniteit.

2.9. Eiseres heeft voorts, in essentie, als grief aangevoerd dat verweerder de bestreden boeteoplegging ten onrechte niet heeft gebaseerd op eigen onderzoek, maar op gegevens van anderen, waaronder het IOOV-rapport vanwege het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volgens eiseres was het IOOV-rapport uitdrukkelijk niet bedoeld om de strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen.

Deze grief slaagt niet. Verweerder heeft het bestreden boetebesluit met name gebaseerd op het Ongevallenboeterapport, zoals dat door een inspecteur van de Arbeidsinspectie op 5 maart 2003 (lees:2004) op ambtseed is opgemaakt. Dit rapport bevat, naast bevindingen uit eigen onderzoek, informatie van andere diensten, alsmede getuigenverklaringen die zijn afgelegd tegenover zowel de Arbeidsinspectie zelf als ook in het kader van het IOOV-rapport, alsmede tegenover de politie. Verweerder heeft aangegeven dat nadrukkelijk voor deze werkwijze is gekozen, onder meer om onnodige extra belasting van direct betrokkenen en getuigen zoveel mogelijk te voorkomen. Verder betoogt verweerder in dit verband dat de feitelijke informatie, die verder uit het IOOV-rapport is overgenomen, technisch van aard is.

De rechtbank is van oordeel dat artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht noch enige andere rechtsregel zich voor een zaak als de onderhavige verzet tegen voormelde onderzoeksmethodiek. Daarbij wordt wel aangetekend dat de verkrijging van informatie rechtmatig moet zijn en gebruikmaking van de informatie alleen toelaatbaar moet worden geacht als daarmee geen regels van geschreven of ongeschreven recht worden overtreden. In hetgeen eiseres in dit verband heeft aangevoerd heeft de rechtbank geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat verweerder met gebruikmaking van het Ongevallenboeterapport in het onderhavige geval de hiervoor aangegeven grenzen heeft overschreden. Daarbij heeft de rechtbank ook acht geslagen op rechtswaARBorgen, die samenhangen met het punitieve karakter van de in geding zijnde besluitvorming.

Verder is voor de rechtbank niet komen vast te staan dat de ten behoeve van het Ongevallenboeterapport gebruikte beperkte (technische) informatie uit het IOOV-rapport daarvoor in dit geval niet gebruikt had mogen worden. Eiseres heeft dit overigens ook onvoldoende concreet gemaakt.

De ter zitting geponeerde stelling die er op neerkomt dat de Arbeidsinspectie niet meer bevoegd was opnieuw te beoordelen of in het onderhavige geval artikel 3:17 Arbobesluit was overtreden nu het Openbaar Ministerie ter zake had afgezien van een strafrechtelijke vervolging, snijdt naar het oordeel van de rechtbank geen hout. Beide instanties hebben in casu een eigen zelfstandige bevoegdheid en ter zitting is door verweerder onweersproken gesteld dat er geen beleid is van beide instanties, op grond waarvan de juistheid van de stelling van eiseres kan worden gefundeerd.

2.10. De grief van eiseres, dat bij de bepaling van de hoogte van de boete onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval, slaagt evenmin.

De rechtbank heeft vastgesteld dat verweerder bij de vaststelling van de hoogte van de boete is uitgegaan van het bepaalde in artikel 8, onder a en b, beleidsregel 33 Arbeidsomstandighedenwetgeving. Hierin is bepaald dat bij een arbeidsongeval dat ernstig letsel of de dood ten gevolge heeft, vaste boetebedragen worden opgelegd. In de bijbehorende tabel is - in geval van dodelijk letsel - bij een bedrijfsomvang van meer dan 249 werknemers een maximale boete mogelijk van € 11.250,--. Indien sprake is van meerdere slachtoffers wordt het boetebedrag verhoogd met dien verstande dat per beboetbaar feit het per categorie vastgestelde maximum (€ 4.500,-- of € 11.250,--) niet wordt overschreden. De hoogte van de opgelegde boete is hiermee in overeenstemming.

In hetgeen eiseres naar voren heeft gebracht is geen bijzondere omstandigheid gelegen op grond waarvan verweerder had behoren af te wijken van het beleid. De stelling van eiseres dat de drie vrijwillige brandweermannen zich bij aankomst niet hebben gemeld bij hun leidinggevende waardoor de Officier van Dienst niet op de hoogte was van hun aanwezigheid, kan niet als een dergelijke bijzondere omstandigheid worden opgevat. Naar het oordeel van de rechtbank is dit een intern communicatieaspect dat bij uitstek valt onder de verantwoordelijkheid van eiseres als werkgever. Hierin kan dan ook geen aanleiding worden gevonden voor verminderde verwijtbaarheid van de overtreding.

2.11. Nu de grieven van eiseres niet slagen en het bestreden besluit ook anderszins niet voor vernietiging in aanmerking komt zal het beroep ongegrond worden verklaard. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De rechtbank

verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. F.F.W. Brouwer, voorzitter van de meervoudige kamer, en mrs. M. Groverman en J.M. Ghrib, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.K.F. Kievit, als griffier en uitgesproken in het openbaar op 30 november 2005.