

Inspectie SZW: Stilleggen Zonder Waarborgen?

Over de stillegging van werk conform artikel 28 lid 1 Arbowet

Monique van der Linden & Erik Witjens¹

In dit artikel wordt de toepassing van de bevoegdheid tot stillegging van werk ex artikel 28 Arbowet kritisch besproken. In de praktijk is een tendens zichtbaar waarbij inspecteurs na een vermeende overtreding of een arbeidsongeval direct hard ingrijpen door gebruik te maken van deze bevoegdheid. Bestuursrechtelijke waarborgen blijven voornamelijk theoretisch van aard, zij vinden geen weerslag in de feitelijke toepassing van de bevoegdheid door de inspecteurs. In het systeem van de Wet op de Economische Delicten bestaat een vergelijkbare bevoegdheid. Deze is geconstrueerd op een wijze die recht doet aan de ingrijpendheid van de maatregel. Mede naar aanleiding daarvan worden voorstellen tot verbetering gedaan. Een ander probleem is dat het karakter van de maatregel als ‘ultimum remedium’ door de subjectieve toepassing door inspecteurs onvoldoende uit de verf komt. Ook op dit punt zijn verbeteringen aangewezen.

1. Inleiding

In de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) is aan de inspecteurs van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: arbeidsinspecteurs) de vergaande bevoegdheid van stillegging van werk toebedeeld. Met deze bevoegdheid kan een inspecteur de werkzaamheden in een onderneming deels of zelfs volledig stilleggen als er ‘ernstig gevaar’ voor personen (veelal werknemers) bestaat.

De bevoegdheid tot stillegging dient een belangrijk doel en het is dan ook niet verrassend dat deze al sinds geruime tijd in arbeidswetten is opgenomen. Echter, in de praktijk is een tendens zichtbaar waarbij inspecteurs na een vermeende overtreding of een arbeidsongeval direct hard ingrijpen door gebruik te maken van deze bevoegdheid. Daarbij wrekt zich dat de uitoefening van de bevoegdheid door inspecteurs niet duidelijk gereguleerd is. Ook in de literatuur zoekt men tevergeefs naar houvast voor regels rondom de uitoefening van de bevoegdheid. Hierdoor kunnen besprekingen met inspecteurs over het al dan niet bevelen of opheffen van een stillegging zonder resultaat blijven. De argumenten die namens een bedrijf worden aangedragen dat geen sprake is van een ernstig gevaar, kunnen afstuiten op de simpele constatering van een inspecteur dat daar naar zijn *subjectieve* ‘redelijk oordeel’ wél sprake van is.

Er zijn, zo is onze ervaring met deze bevoegdheid in de praktijk, gevallen aan te wijzen waarin een risico op het intreden van een ernstig gevolg dat op basis van de beschikbare informatie zéér klein is, naar het ‘redelijk oordeel’ van een specifieke inspecteur toch als ‘ernstig gevaar’ heeft te gelden. Ook zijn ons gevallen bekend waarin een groter risico op het intreden van een relatief licht gevolg eveneens als ‘ernstig gevaar’ wordt aangemerkt. Meer concreet zou dit ertoe kunnen leiden dat een bedrijf bijvoorbeeld wordt stilgelegd omdat daar niet-vergunde activiteiten worden verricht en dat risico’s met zich brengt. Bijvoorbeeld in het geval dat bepaalde stoffen worden opgeslagen terwijl dat niet vergund is dan wel dat de op basis van de vergunning toegestane hoeveelheden worden overschreden. In dergelijke situaties lijkt een stillegging ons een te ingrijpende maatregel.

De onduidelijkheid over de aanwending van deze bevoegdheid is onzes inziens onaanvaardbaar, gelet op de grote belangen die er op het spel staan bij een stillegging voor zowel de werkgever als, uiteindelijk, de werknemer. Dit geldt te meer nu het een voorlopige maatregel betreft en zich daar nog geen rechter over heeft kunnen buigen. In de Wet op de Economische Delicten (verder: WED), waarin een vergelijkbare bevoegdheid is opgenomen, is terecht voorzien in meer waarborgen.

De terughoudende toepassing van stillegging van werk op grond van de Arbowet is te ver op de achtergrond geraakt

Het is niet voor niets dat de bevoegdheid voorheen slechts 'bij uiterste noodzaak' werd toegepast.² In het huidige tijdsgewricht worden bestuursorganen vaak publiekelijk afgerekend op het vermeend tekortschieten van toezicht. Daardoor is naar onze mening de terughoudende toepassing van stillegging van werk op grond van de Arbowet te ver op de achtergrond geraakt. Daar komt nog bij dat inspecteurs eerder geneigd zullen zijn een situatie als 'gevaarlijk' dan wel 'onveilig' aan te merken dan een derde die meer op afstand staat. Wij achten een meer geobjectieerde oordeelsvorming aangewezen.

In dit artikel zullen we de toepassing van de bevoegdheid ex artikel 28 Arbowet kritisch bespreken. In de huidige situatie blijven de bestuursrechtelijke waarborgen onzes inziens voornamelijk theoretisch van aard, omdat deze in de feitelijke toepassing van de bevoegdheid door de inspecteurs geen weerslag vinden. Mede naar aanleiding van de WED doen we daarom voorstellen tot verbetering. Daarnaast is bij de toepassing van artikel 28 Arbowet een probleem dat niet duidelijk is wat men onder een 'ernstig gevaar' dient te verstaan. Ook daarin doen wij een voorstel tot verbetering.

Daartoe schetsen we in par. 2 de wettelijke regeling in de Arbowet en maken we enkele opmerkingen over de toepassing van de bevoegdheid. In par. 3 komt relevante jurisprudentie over de uitoefening van de bevoegdheid aan bod. Vervolgens beschrijven we in par. 4 een mogelijke wijze tot concretisering van 'het redelijk oordeel' van de inspecteur. Par. 5 behandelt het systeem van stillegging conform de WED. Het artikel sluit af met een conclusie.

2. Het toepassingscriterium van artikel 28 lid 1 Arbowet

In de Arbowet is in artikel 28 lid 1 de zogenoemde bevoegdheid tot stillegging van werk beschreven. Het artikel luidt:

'Een daartoe aangewezen toezichthouder³ is bevoegd mondeling of bij gedagtekend schrijven 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 dat verblijf of die werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen [cursivering en MvD. en EMW].'

Het gecursiveerde deel wijst aan in welke gevallen de stillegging kan worden bevolen. De kern is het als tweede gecursiveerde deel, namelijk dat er sprake moet zijn van ernstig gevaar voor personen.

Hoe moet men dit 'ernstig gevaar' voor personen zien? In de wetsgeschiedenis is hierover – anders dan het voorbeeld dat hierna aan de orde komt – niets te vinden.⁴ In de literatuur wordt opgemerkt dat 'ernstig gevaar' iets ruimer is dan 'onmiddellijk dreigend gevaar'.⁵ Daardoor is ook de bevoegdheid iets ruimer uitgevallen. Het klassieke voorbeeld van ernstig gevaar versus onmiddellijk dreigend gevaar is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de eerste versie van de stilleggingsbevoegdheid.⁶ In een werkplaats waar gevaar voor verdrinking bestaat, moeten doelmatige middelen voor het redden van drenkelingen op een goed zichtbare en doelmatige plaats beschikbaar zijn. Volgens de toenmalige minister zal bij schilderwerk aan bruggen een boot aanwezig moeten zijn. Als deze boot niet aanwezig is, dan zou ernstig gevaar voor verdrinking aanwezig kunnen zijn, maar niet onmiddellijk gevaar. Dat laatste doet zich immers pas voor wanneer 'de arbeider' van de brug in het water is gevallen.

Dit nogal gedateerde voorbeeld geeft weinig houvast voor hoe men moet vaststellen of sprake is van 'ernstig gevaar'. Immers, was het in de jaren vijftig misschien een geaccepteerde praktijk om werknemers uit een rivier te vissen, tegenwoordig zal toch eerder valbeveiliging toegepast worden om te voorkomen dat werknemers een nat pak halen (of erger). Wat men uit het voorbeeld wel kan afleiden, is dat bij 'ernstig gevaar' gedacht moet worden aan levensgevaar ('verdrinking').⁷ Het laat zich denken dat er veelal geen sprake zal zijn van ernstig gevaar, indien de mogelijke gevolgen relatief gering zijn. Het risico van bijvoorbeeld een verzwikte enkel zal zo bezien niet leiden tot de conclusie dat sprake is van 'ernstig gevaar'.

De andere component die mede bepaalt in welke gevallen stillegging kan worden bevolen, houdt in dat een toezichthouder daartoe kan besluiten indien 'naar zijn redelijk oordeel' het hierboven behandelde 'ernstige gevaar' bestaat. In de literatuur wordt daarover niet veel meer opgemerkt dan dat het bij dit bevel gaat om de waardering van feitelijke omstandigheden. 'De toezichthouder maakt

Auteurs

1. Mr. drs. M. van der Linden is advocate bij Stibbe in Amsterdam. Mr. dr. E.M. Wijtens is advocaat bij Libertas Advocaten in Rotterdam.

Noten

2. J. van Drongelen, 'De arbeidswet 1919 en het bevel tot stillegging van werk', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1987, p. 473.
3. De 'daartoe aangewezen toezichthouder'

betreft ook (onder andere) inspecteurs van IL&T. In dit artikel beperken we ons echter tot de Inspectie Sociale Zaken & Werkgelegenheid (verder: ISZW).

4. Dit is opmerkelijk nu in andere wet- en regelgeving in voorkomende gevallen wel een definitie van het aldaar gehanteerde begrip 'ernstig gevaar' is opgenomen.
5. J. van Drongelen & J.A. Hofsteenge, *Handboek Arbowet*, Den Haag: Sdu 2019, p. 247.

6. *Kamerstukken II 1950/51, 1708, 7*

(MvA). De in de hoofdttekst genoemde eerste versie was overigens in de Veiligheidswet 1934 opgenomen.

7. Dit kan men ook afleiden uit de MvT van de Wijziging Veiligheidswet 1934, waarnaar de MvT van de Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1919 (*Kamerstukken II 1949/50, 1708, 3*) verwijst. In de eerstgenoemde MvT staan als voorbeelden van grote gevaren 'het optreden van giftige

dampen en gassen en (...) ontploffingsgevaar', zie *Kamerstukken II 1949/50, 1708, 5, p. 4*. Ook in de MvT op de 'Wet aan scherping handhaving en sanctiebeleid

SZW-wetgeving' uit 2012 werd ten aanzien van stilleggingen weer opgemerkt dat het een 'uiterst middel' is, zie *Kamerstukken II 2011/12, 33207, 3, p. 20*.



een afweging en beslist.⁸ De inspecteurs hebben door de huidige vormgeving dus een ruime discretionaire bevoegdheid. Dit leidt ertoe dat in de praktijk een ongelijke behandeling kan bestaan tussen (zeer) gelijksoortige situaties. Dit hangt in belangrijke mate samen met het onvoldoende geconcretiseerd zijn van het begrip 'ernstig gevaar'. Hoewel in vrijwel iedere situatie meerdere risico's bestaan, betekent dat natuurlijk niet dat ieder risico als 'ernstig gevaar' voor personen moet worden aangemerkt.

Een fenomeen dat hier een rol speelt, is dat bij het herkennen en beoordelen van risico's de eigen ervaringen, interesse en opleiding het referentiekader vormen. Daar-

bij komt dat ook de eigen perceptie een grote rol speelt bij het vaststellen van een risico (en dus het 'redelijk oordeel' van een inspecteur).⁹ Het laat zich denken dat inspecteurs, die veelvuldig onderzoek moeten doen in situaties waarin een risico zich heeft verwezenlijkt, daardoor de (overigens goed te begrijpen) neiging zullen hebben om een gevaar als ernstiger in te schatten dan een derde.¹⁰ Wij komen hier later, in par. 4, op terug.

In de Arbeidswet 1919, waar de stilleggingsbevoegdheid begin jaren vijftig werd ingevoegd, was de constructie anders dan in de huidige wet. Interessant is (een gedeel-

te van) het derde lid van het laatstelijk in artikel 37 bepaalde:

‘Een bevel, als bedoeld in het eerste lid [te weten: een bevel tot stillegging van werk, MvD en EMW], geldt niet langer dan gedurende zeven dagen, tenzij het is bekrachtigd door de president van de rechtbank van het arrondissement, binnen hetwelk de in het eerste lid bedoelde plaatsen zijn gelegen of de daar bedoelde werkzaamheden zijn of zouden worden verricht (...).’

De bevoegdheid tot stillegging was overigens aan een districtshoofd van de toenmalige arbeidsinspectie toebedeeld.¹¹

Allereerst valt op dat de termijn van de stillegging was gemaximeerd op zeven dagen, tenzij het bevel zou zijn bekrachtigd door de president van de betreffende rechtbank. Uit de wetsgeschiedenis blijkt het volgende:

‘Hoewel het bevel slechts de strekking heeft van een maatregel van veiligheid, kan het, vooral indien het langere tijd geldt, voor de ondernemer grote nadelen meebrengen. Het leek derhalve juist het bevel met de nodige waarborgen te omgeven. (...) Dit houdt naar de mening van de ondergetekende o.m. in, dat de president de bekrachtiging kan weigeren, indien er naar zijn oordeel geen ernstig gevaar aanwezig is. Twijfelt de president te dezen aanzien, dan zal hij zich ongetwijfeld van deskundige zijde doen voorlichten.’¹²

Een dergelijke toets zal op z'n minst hebben gestimuleerd om aan zelfreflectie te doen, om een (te) subjectieve beoordeling te voorkomen en te vermijden dat een onvoldoende onderbouwde stillegging (indien gewenst) niet zou kunnen worden bekrachtigd. Dit terwijl het geven van het bevel tot stillegging in het toenmalige wettelijke systeem al werd gecentraliseerd bij de persoon van het districtshoofd, hetgeen een subjectieve toepassing van de bevoegdheid al enigszins tegen zou kunnen gaan.

De huidige regeling in de Arbwet dwingt inspecteurs in nog mindere mate tot het concretiseren en afwegen van hun argumenten om tot stillegging over te gaan. De toepassing van de bevoegdheid is volledig in handen van de inspecteur gelegd, waarbij het naar onze ervaring zeer regelmatig voorkomt dat deze inspecteur niet voldoende in staat blijkt te zijn om met voldoende distantie naar de situatie te kijken. Vaak wordt uit het oog verloren dat bij

Vaak wordt uit het oog verloren dat bij deze afweging eveneens de meer abstracte kaders van de Awb betrokken dienen te worden

deze afweging eveneens de meer abstracte kaders van de Awb betrokken dienen te worden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan het verbod van détournement de pouvoir en het vereiste van het maken van een evenredige belangenafweging.¹³ Deze situatie verhoudt zich slecht tot het procedurele rechtsbeginsel van ‘zorgvuldigheid’ dat een opdracht inhoudt aan het bestuursorgaan om zijn besluit(en) zorgvuldig te nemen.¹⁴ Het is daardoor des te problematischer dat de waarborgen die de Awb kent pas op een later moment ingezet kunnen worden, omdat de huidige regeling niet voorziet in een verplichte toets van het ‘redelijk oordeel’ van een inspecteur.¹⁵ Een sneller of efficiënter optreden mag naar onze overtuiging niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid.

De stillegging wordt in beginsel eerst mondeling aangezegd. Vervolgens moet de schriftelijke beschikking worden afgewacht, waarna daartegen bezwaar kan worden ingediend. Het geven van een zienswijze op de voorgenomen beschikking wordt in praktijk niet toegelaten, in verband met de spoedeisendheid van het bevel.¹⁶ Dit laat echter onverlet dat de Awb de mogelijkheid open laat de betrokken onderneming in de gelegenheid te stellen eerst haar zienswijze te geven. De termijn voor het indienen van bezwaar is vervolgens zes weken, waarna het bestuursorgaan zes of twaalf weken de tijd krijgt om een beslissing te nemen – een termijn die in onze ervaring vrijwel nooit wordt gehaald. Uitsluitend via een voorlopige voorziening kan in die periode een rechterlijke toets worden verkregen (op grond van artikel 8:81 Awb) – hetgeen pas kan als bezwaar is ingediend, wat pas mogelijk is nadat de beschikking op schrift is gesteld. Daardoor dreigt de voorlopige voorziening een soort ‘standaardreactie’ te worden, waarbij het risico bestaat dat de voorzieningenrechter de kwestie te ingewikkeld vindt voor een voorlopige voorziening en het stilgelegde bedrijf alsnog is aangevoerd op een bodemprocedure. Een dergelijke ‘waarborg’ is gelet op de belangen die er aan de zijde van de onderneming bestaan volstrekt ondermaats.¹⁷

8. Handboek Arbwet, p. 247.

9. D.C. Henstra, ‘Risicoclassificatie door middel van een nomogram’, *NVVK-info* 1992, p. 42.

10. Doordat de inspecties van ISZW in toenemende mate risicogericht en selectief zijn, veelal naar aanleiding van incidenten, is onze inschatting dat dit perspectief de afgelopen jaren nog verder is verhard. Zie Warmenhoven e.a., *Evaluatie handhaving arbeidswetten*, PwC 2018, p. 3, 51 en 73.

11. In de wetsgeschiedenis werd daarover

opgemerkt ‘Ter zake mag het oordeel niet worden overgelaten aan de lagere ambtenaren; het districtshoofd moet de centrale figuur zijn, van wie het bevel uitgaat.’ Overigens konden de lagere ambtenaren wel een op een bepaalde onderneming betrekking hebbende schriftelijke last krijgen. Zie *Kamerstukken II 1950/51, 1708, 7 (MvA)*, p. 2.

12. *Kamerstukken II 1950/51, 1708, 7 (MvA)*, p. 2.

13. Zie art. 3:3 Awb en art. 3:4 Awb lid 1

en 2, hetgeen ook voor (herstel)sancties geldt.

14. Vergelijk art. 3:2 Awb.

15. De procedure bij de rechtbankpresident is vervallen bij de eerste tranche van de Awb, vanwege de invoering van de voorlopige voorziening, zie *Kamerstukken II 1996/97, 25280, 3 (MvT)*.

16. Conform art. 4:11 onder a Awb, waarin is opgenomen dat het bestuursorgaan het geven van een dergelijke zienswijze achterwege ‘kan’ laten voor zover de vereiste

spoed zich daartegen verzet.

17. Opgemerkt zij dat deze toetsing onnodig wordt gecompliceerd doordat sommige bestuursrechters van mening zijn dat de mogelijkheid van art. 28 lid 4 Arboret (verzoek om opheffing tot stillegging) met zich brengt dat de toetsing van de stillegging zich dient te beperken tot de stand van zaken ten tijde van de oplegging daarvan. Het voert te ver om die problematiek in dit artikel verder uit te diepen.

Een dergelijke 'waarborg' is gelet op de belangen die er aan de zijde van de onderneming bestaan volstrekt ondermaats

Een bijkomend probleem is de tijd die is verstreken voordat men kan opkomen tegen een mondelinge stillegging. Een stillegging van enkele dagen kan al onomkeerbare schade toebrengen aan de economische activiteiten van (grote) ondernemingen.

3. Artikel 28 lid 1 Arboret in de jurisprudentie

Omdat de bevoegdheid van artikel 28 lid 1 Arboret een discretionair karakter heeft, wordt de aanwending daarvan door de bestuursrechter slechts terughoudend getoetst.¹⁸ De ISZW zal alleen tot stillegging mogen overgaan in gevallen waarin geoordeeld wordt dat sprake is van ernstig gevaar voor personen. Maar (in de woorden van de Amsterdamse rechtbank): 'Alleen als verweerder in redelijkheid niet tot toepassing van de maatregelen heeft kunnen besluiten, zal de rechtbank daar consequenties aan verbinden.'¹⁹ Hierdoor is de concrete invulling van de twee vereisten (zie hiervoor, par. 2) niet zonder meer uit de gepubliceerde rechtspraak af te leiden.

Daarentegen geeft die jurisprudentie wel een beeld van (het type van) gevallen waarin arbeidsinspecteurs hun bevoegdheid tot stillegging toepassen én het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van die stilleggingen. Dat kan dienstig zijn bij het vormen van een beeld in welk type gevallen gesproken kan worden van 'ernstig gevaar' dat toepassing van de bevoegdheid van artikel 28 Arboret rechtvaardigt.

Er zijn meerdere uitspraken waarin een stillegging werd bevolen vanwege een explosie of explosiegevaar en deze stillegging door de rechter werd gebillijkt.²⁰ Een vergelijkbare categorie van gevallen betreft die situaties, waarin aanrijdgevaar bestaat voor werknemers.²¹ Wij geven een voorbeeld van de eerste categorie. Halverwege 2008 werden er sloopwerkzaamheden uitgevoerd aan de 'TCC Bunker' in De Bilt.²² De bedoeling was om in de bunker springladingen aan te brengen en deze te ontsteken. Na de ontsteking stortte de bunker echter niet volledig in, maar explodeerde deze gedeeltelijk. Een deel van de springladingen was niet afgegaan. Dit leidde tot materiële schade in een woonwijk. Daarop volgde een stillegging aangezien volgens de betrokken inspecteur het gevaar bestond dat de springladingen alsnog tot ontploffing zouden kunnen komen waardoor personen getroffen zouden kunnen worden door ongecontroleerd vrijkomende brokstukken. In navolging van de inspecteur en de rechtbank oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS) in dit geval dat in redelijkheid tot stillegging kon worden besloten, nu de risico's van het verwijderen c.q. onschadelijk maken van de achtergebleven springladingen en ontstekers op dat moment onduidelijk waren.

Een laatste groep uitspraken die wij op deze plaats willen benoemen, is aan te duiden als gevaarlijke stoffenzaken (veelal gaat het hier om de aanwezigheid van asbest).²³ Ook hier wordt stillegging als regel gebillijkt door de bestuursrechter.

In de hierboven aangehaalde en besproken jurisprudentie wordt het gebruik van de stilleggingsbevoegdheid telkens gesauveerd door de rechter. Dat betekent echter niet dat de rechter klakkeloos elk gepercipieerde risico accepteert als grondslag voor een stillegging. In een zaak uit 2014 haalde de ABRvS een streep door een bevel tot stillegging.²⁴ Dit bevel was gegeven omdat uit onderzoek gebleken zou zijn dat werknemers van de betrokken onderneming tijdens het verwijderen van leidingen in contact zouden zijn gekomen met een gevaarlijke stof. Anonieme werknemers hadden hierover geklaagd en er was tevens een anonieme melding binnengekomen bij de ISZW. In hoger beroep wordt betoogd dat het aan het bevel ten grondslag liggende onderzoek niet wordt ondersteund door concrete feiten en omstandigheden die objectief en verifieerbaar zijn, nu de verklaringen van de werknemers en de ingekomen melding niet zijn overgelegd.

Bij de stillegging was evenmin onderkend dat bij de medewerker die in aanraking gekomen zou zijn met een onbekende stof, na lichamelijk onderzoek in het ziekenhuis geen onregelmatigheden zijn geconstateerd. Daar komt nog bij dat de betrokken werknemers tijdens hun werkzaamheden persoonlijke beschermingsmiddelen droegen en dat het betrokken bedrijf een deel van de werkzaamheden zelf had stilgelegd en melding had gemaakt van het voorval.

Volgens de ABRvS is dan ook niet gebleken dat zich omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding konden geven tot het oordeel dat de werkzaamheden ernstig gevaar voor personen opleveren.

De annotator Van de Sanden merkt bij de bovenstaande uitspraak op: 'Het lijkt erop dat de arbeidsinspecteur, mogelijk geschrokken door de oorspronkelijke gebeurtenis, iets te voortvarend tot stillegging van de werkzaamheden is overgegaan.'²⁵ Hij stelt dat dit in strijd is met de terughoudendheid en zorgvuldigheid die met deze 'uiterste maatregel' gepaard dient te gaan.

Dat is een terechte opmerking. Een andere vermeldenswaardige casus in dat verband is afkomstig van de Rechtbank Utrecht.²⁶ Er werden baggerwerkzaamheden uitgevoerd met een kraanmachine op een in een vaart drijvend ponton. Deze werkzaamheden waren door de ISZW stilgelegd, omdat er afrijdgevaar en afglijdgevaar zou bestaan. De rechtbank is echter van oordeel dat de betrokken inspecteurs zich op ontoereikende wijze een oordeel hebben gevormd over de gevaren en dat daardoor niet is voldaan aan de op de overheid rustende bewijslast. Zo is ten onrechte niet geconstateerd dat de ponton een antislipvloer had en de graafmachine rubberen rupsen. Daarbij valt volgens de rechtbank niet in te zien waarom hierover aan de medewerkers geen vragen zijn gesteld. Dit klemt te meer, nu op de zitting is verklaard dat er in het geheel niet met de graafmachine gereden werd, terwijl het de rechtbank niet aannemelijk lijkt dat dat niet al op de dag van de stillegging kon worden geconstateerd. De rechtbank concludeerde dan ook dat de werkzaamheden op de ponton ten onrechte (preventief) waren stilgelegd.

De beschikkingen zijn vaak zeer karig gemotiveerd als het op de risico's aankomt, laat staan de mondelinge aanzeggingen

Naar onze ervaring komt het in de praktijk regelmatig voor dat inspecteurs vanuit (zoals Van de Sanden dat noemt) 'veiligheidsperspectief' te gemakkelijk gebruik maken van hun discretionaire stilleggingsbevoegdheid. Zij zijn daarbij niet altijd genegen tot een expliciete belangafweging – de beschikkingen zijn vaak zeer karig gemotiveerd als het op de risico's aankomt, laat staan de mondelinge aanzeggingen. De ABRvS heeft in zijn rechtspraak de ondergrens geformuleerd waaraan ISZW dient te voldoen. Dat betreft dat de bewijslast voor het standpunt dat naar het redelijk oordeel van de inspecteur zich een dusdanig gevaarlijke situatie voordeed dat een stillegging gerechtvaardigd was, bij de minister rust.²⁷ Daarbij wordt essentieel geacht dat de belanghebbende c.q. de betrokken onderneming in de bezwaarprocedure inzicht heeft in alle feiten en omstandigheden op grond waarvan de inspecteur tot zijn oordeel is gekomen. Op deze wijze kan de betrokken onderneming zich desgewenst daartegen verweren en – zo mogelijk – tegenbewijs aandragen.

4. Ernstig gevaar; theoretische onderbouwing risico

In de vorige paragraaf is een aantal categorieën onderscheiden in welke een stillegging gerechtvaardigd kan zijn. Kennelijk is in die gevallen sprake van 'ernstig gevaar', althans blijkt uit de marginale toets door de rechter niet van het tegendeel. In de voorgaande paragrafen signaleerden wij tevens dat de motivering van de beschikkingen vaak te wensen overlaat, mogelijk omdat het door de inspecteur subjectief *als zodanig ervaren* 'ernstig gevaar' betreft.

Toch is het bepaald niet onmogelijk om op een objectievere wijze risico's te kwantificeren. In het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie die een verplicht onderdeel is van het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid²⁸ moeten werkgevers de risico's vastleggen die de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Die risico's worden vervolgens gecategoriseerd om tot een rangorde te komen volgens welke de risico's via te voeren beleid kunnen worden gemitigeerd of weggenomen.

Veiligheidskundigen gebruiken voor die indeling verschillende mathematische modellen, waarvan de methode van Fine en Kinney het bekendst is. In de Nederlandse literatuur heeft Henstra dit model tot uitgangspunt genomen en iets aangepast. Naar onze mening zou een dergelijke risicoclassificatie ook houvast kunnen bieden bij het op objectieve wijze beoordelen van een situatie op het bestaan van 'ernstig gevaar' voor personen. Dit betekent overigens niet dat dit soort modellen zaligmakend zijn; het gaat uiteindelijk altijd om een versimpeling van de werkelijkheid. Ze bieden echter wel concrete aangrijpingspunten om op een zinnige manier gradaties van risico te kunnen bespreken. In het onderstaande geven we, ter illustratie, in kort bestek een beschrijving van het model van Henstra, dat in belangrijke mate berust op het model van Fine en Kinney.²⁹

Opgemerkt zij nog dat het geen sinecure is om een goede inventarisatie te maken waarin veel risico's worden gesignaleerd. De veiligheidskundige is daarbij onder andere afhankelijk van input van medewerkers van het bedrijf. Helaas is het nooit uitgesloten dat zich een risico verwezenlijkt dat niet geinventariseerd was.

Zeer gesimplificeerd is de definitie van risico: $Risico = Kans \times Effect$ ($R = K \times E$). Voor een zinvolle schatting dient men vervolgens de kans te splitsen in drie parameters. W = waarschijnlijkheid, B = blootstellingsduur en (volgens Henstra) G = gevaarsafwending.³⁰

Vervolgens kan men, conform Fine en Kinney, gradaties aanbrenge. De *waarschijnlijkheid* loopt met enkele tussenstappen van 'te verwachten' tot 'praktisch onmogelijk'. De *blootstellingsduur* kan worden gekarakteriseerd van 'voortdurend' tot 'zeer zelden'. Als laatste wordt het *effect* geïnclassificeerd van 'meerdere doden' tot 'letsel zonder verzuim/hinder'. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

18. Zie o.a. ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9576, r.o. 2.3.

19. Zie Rb. Amsterdam 26 juli 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BR5785, r.o. 3.2.3.

20. 'Ontploffingsgevaar' was een voorbeeld bij de invoering van dit type bevoegdheid, zie noot 7. Vergelijk ook ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9932 (over een stofexplosie in een hal, in welke hal al eerder een stofexplosie had plaatsgevonden); Rb. Rotterdam 27 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:8756 (over mogelijk explosiegevaar in combinatie met de inzet van een explosieonveilig arbeidsmiddel); stilleggingen kenbaar uit Rb. Middelburg 9 februari 2009, ECLI:NL:RBMID:2009:BH2342 (over o.a.

brand- en explosiegevaar op een scheeps-werf waar gevaarlijke gasmengels konden ontstaan en reeds een werknemer vlam had gevat), in de strafzaak naar aanleiding van dit incident besloot de Rb Middelburg tot een gedeeltelijke stillegging op grond van art. 29 WED.

21. Vergelijk ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7575 en ABRvS 13 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9268 (*gevaar voor spoorwerkers*); Rb. Utrecht 2 juli 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX0635 (*onvoldoende veiligheidsruimte voor tegemoetkomend verkeer*).

22. ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9576.

23. Vergelijk over de aanwezigheid van

asbest Rb. Amsterdam 14 december 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BZ0353; ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4746; Rb. Amsterdam 26 juli 2011,

ECLI:NL:RBAMS:2011:BR5785; Rb. Amsterdam 15 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:263 en Rb. Amsterdam 15 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:266; Rb. Zutphen 5 september 2011,

ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6730; Rb. 's-Gravenhage 2 juli 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:BH4532. Er bestaan vergelijkbare zaken met andere giftige stoffen, vergelijk ABRvS 20 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4516 (*aanwijzingen dat in de af te graven grond zeer giftige*

zware metalen aanwezig waren).

24. ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3048.

25. ABRvS 30 september 2015, *BR* 2016/6, m.nt. C.A.H. van de Sanden.

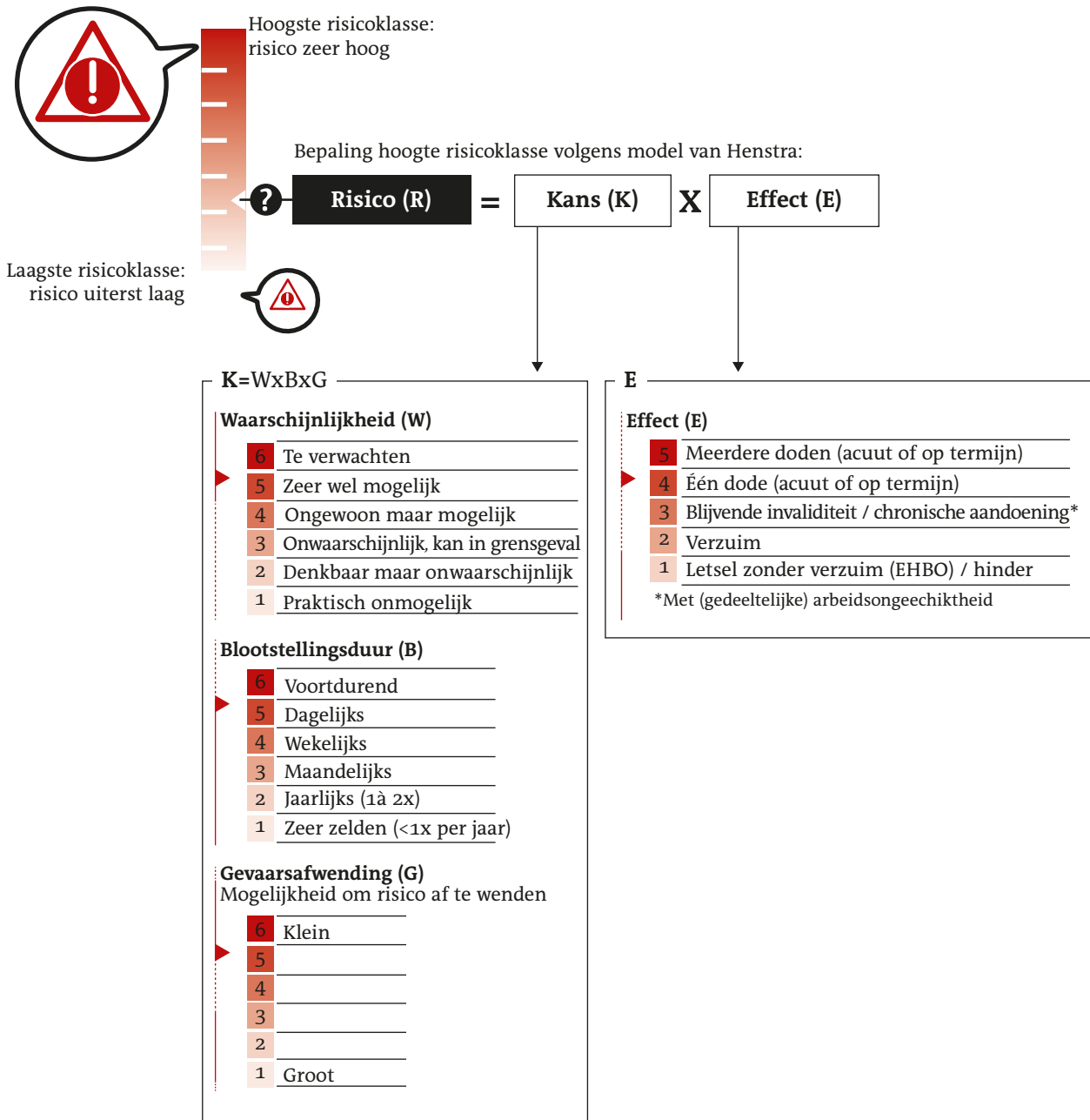
26. Rb. Utrecht 2 juli 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX0635.

27. ABRvS 20 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4516.

28. Conform art. 5 Arboret.

29. Zie daarover zijn in noot 9 aangehaalde artikel, waaraan het in de paragraaf beschrevene is ontleend.

30. 'Gevaarsafwending' moet men uitleggen als 'de mogelijkheid om het risico af te wenden'.



In het model van Fine en Kinney wordt aan ieder van de parameters een bepaalde waarde verbonden, die tezamen in de formule leiden tot een uitkomst die correspondeert met een van de zeven risicoklassen, die variëren van 'uiterst laag' tot 'zeer hoog'. Henstra heeft dit alles tot een diagram verwerkt.

Het is niet onze bedoeling om deze modellen tot in detail te schetsen. Waar het ons om gaat, is dat door verschillende parameters te onderscheiden ten aanzien van risico's er handvatten worden geboden om de ernst van het gevaar in te schalen. Zoals hierboven werd beschreven, zal bij een mild gevolg (oftewel: E= gering, letsel zonder verzuim), het minder snel zo zijn dat het gevaar als (zeer) ernstig zal moeten worden gekwalificeerd. Dat geldt bijvoorbeeld ook als de waarschijnlijkheid (W) bijvoorbeeld 'denkbaar, maar onwaarschijnlijk' is. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn indien een risico in kwestie zich bij (de werknemers van)

een bedrijf nog nooit heeft voorgedaan, maar binnen de branche in kwestie wel. Immers, een zeer geringe kans op een ernstig(er) gevolg maakt niet dat men per definitie kan spreken van een ernstig gevaar. Bijvoorbeeld: het te voet oversteken van een straat kan dodelijk zijn. Toch zouden wij niet voor onze rekening willen nemen dat hier sprake is van een ernstig gevaar.

Een terugblik op de categorieën van de vorige paragraaf kan demonstreren hoe het in deze paragraaf besproken model behulpzaam kan zijn bij het concretiseren van 'ernstig gevaar'. Een rol bij de beoordeling door de rechter speelt ongetwijfeld dat veel van de daar geschetste gevallen potentieel acuut levensgevaarlijk zijn. Immers bij (mogelijke) explosies en aanrijdingen kan zonder overdrijving aangenomen worden dat de kans (K) niet onaanzienlijk is, terwijl het effect (E) mogelijk één of meerdere doden betreft. In de asbest-gerelateerde stilleggingen betreft het telkens situaties waarvan het enkele zich voor-

doen (te weten: de blootstelling aan asbest) een concreet risico in het leven roept op ernstige asbestgerelateerde (long)ziektes die zich al dan niet na enige tijd manifesteren. De blootstellingsduur (B, maakt onderdeel uit van kans) is in die gevallen over het algemeen langer, terwijl het effect (E) mogelijk meerdere doden betreft – het feit dat dat op termijn is, maakt dat niet anders. Anders gezegd: de gevolgen voor de gezondheid kunnen van dien aard zijn dat men er niet bij voorbaat aan voorbij kan gaan.³¹

Door het in dit paragraaf beschreven model in te zetten bij het geven van invulling aan het begrip ‘ernstig gevaar’, wordt men gedwongen om de eigen, subjectieve beleving van een situatie te toetsen aan concrete parame-

Een dergelijke toets kan een corrigerende werking hebben op een (te) subjectieve toepassing van een discretionaire bevoegdheid

ters. Het is zo gezien niet ver gezocht om te verwachten dat een dergelijke toets een corrigerende werking kan hebben op een (te) subjectieve toepassing van een discretionaire bevoegdheid.

5. Suggesties tot verbetering van de huidige praktijk.

De lacunes die er in het huidige bestuursrechtelijke stelsel schuilen, zijn naar onze mening grotendeels te verhelpen door aansluiting te zoeken bij de regeling van stillegging in de WED. De WED kent twee varianten van stillegging: artikel 7 sub c WED regelt de stillegging in de vorm van bijkomende straf, terwijl artikel 29 WED handelt over stillegging als voorlopige maatregel.³² Het navolgende ziet met name (maar niet uitsluitend) op de tweede variant.

In de WED is de voorlopige maatregel van stillegging met meer waarborgen omgeven dan in de Arbowet. Voor zover relevant luidt artikel 29 van eerstgenoemde wet als volgt:

‘1 Indien tegen de verdachte *ernstige bezwaren* zijn gerezen en tevens de belangen, welke door het vermoedelijk overtreden voorschrift worden beschermd, een *onmiddellijk ingrijpen vereisen*, kan het gerecht in alle zaken, economische delicten betreffende, met uitzondering van die, bedoeld in artikel 6, derde lid,

vóór de behandeling ter terechtzitting, *op de vordering van het openbaar ministerie*, en, indien de zaak te zijner zitting wordt behandeld, mede ambtshalve, als voorlopige maatregel bevelen:

- a) gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte, waarin het economische delict wordt vermoed te zijn begaan

(...)

3 De vorengenoemde bevelen verliezen hun kracht *door een tijdsverloop van zes maanden* en blijven uiterlijk van kracht totdat de rechterlijke einduitspraak in de zaak, waarin zij zijn gegeven, onherroepelijk is geworden. Zij kunnen door het gerecht, waarvoor de zaak wordt vervolgd, *eenmaal met ten hoogste zes maanden worden verlengd* en worden gewijzigd of opgeheven. Het gerecht kan dit doen ambtshalve, op de vordering van het openbaar ministerie en, voor wat betreft wijziging of opheffing van de bevelen, tevens op het verzoek van de verdachte; deze wordt steeds gehoord, althans behoorlijk opgeroepen, tenzij:

(...)

Het gerecht *beslist op een verzoek van de verdachte binnen vijf dagen*, nadat het ter griffie is ingediend [cursiveringen MvDL & EMW].’

Het valt direct op dat deze bevoegdheid niet is toebedeeld aan opsporingsambtenaren die belast zijn met de handhaving van de WED. Voor de uitoefening van de bevoegdheid is verder vereist dat ten aanzien van de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en dat een onmiddellijk ingrijpen vereist is. Tevens moet de verdachte voorafgaand aan de oplegging van een stillegging worden opgeroepen en deze kan dus worden gehoord.³³

Zodoende is door het eerste lid meteen een belangrijke waarborg gerealiseerd. Immers, de officier van justitie zal in de raadkamer met kracht van argumenten de rechter moeten overtuigen dat de (al dan niet gedeeltelijke) stillegging moet worden toegewezen. De verdachte krijgt in dit debat de mogelijkheid om zijn kant van het verhaal te vertellen en bijvoorbeeld minder ingrijpende oplossingen voor te stellen. De beslissing ligt bij een onafhankelijke rechter.

Dit doet recht aan de zeer ingrijpende aard van de stillegging, die niet voor niets in de literatuur (zoals Gritter het noemt: ‘met enig gevoel voor dramatiek’) een ‘economische doodstraf’ wordt genoemd.³⁴ In de literatuur wordt gesignaleerd dat gelet op de ernstige gevolgen – niet alleen voor het bedrijf, maar ook voor bijvoorbeeld werknemers en toeleveranciers – (grote) terughoudendheid geboden is bij de oplegging van deze maatregel.³⁵ Hartmann schrijft:

31. Vergelijk A.H.M. Boere, *Handboek Arbobesluit*, Den Haag: Sdu 2019, p. 533: ‘Asbest kent geen veilige grenswaarde, (...) bij ieder niveau van blootstelling [bestaat] risico voor de gezondheid.’

32. De mogelijkheid van art. 14c lid 2 sub 14° Sr valt buiten het bestek van dit artikel, te weten een creatief gebruik van de voorwaarden die verbonden kunnen worden aan voorwaardelijke straffen.

33. Conform art. 23 lid 2 Sv.

34. Zie E. Gritter, ‘Stillegging onder spanning. Aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming’, *Trema* 2009,

p. 43-47, met name par. 2.

35. Zie bijv. D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, par. IV.4.1. Zie ook Kamerstukken II 1947/48, 603, 4, p. 36.

'Waar de stillegging als bijkomende straf al een ultimatum remedium is, geldt dat a fortiori voor de stillegging als voorlopige maatregel. Het bewijs van het economisch delict dat aan de voorlopige maatregel ten grondslag ligt, is in dit stadium immers nog niet geleverd (...).'³⁶

Een tweede belangrijk verschil bij een bevel tot stillegging op grond van artikel 29 WED in vergelijking met artikel 28 lid 1 Arbowet, is dat het eerstgenoemde bevel gemaximeerd is in tijdsduur. Het bevel duurt maximaal zes maanden, met de mogelijkheid van een éénmalige verlen-

De constructie van de WED doet recht aan de ingrijpendheid van de maatregel voor een onderneming, werknemers en andere belanghebbenden

ging. Een belangrijke waarborg is dat de verdachte kan verzoeken om wijziging of opheffing van het bevel – logischerwijs nadat deze eventuele noodzakelijke maatregelen heeft getroffen – op welk verzoek de rechtbank binnen vijf dagen zal behoren te beslissen.

Naar onze mening doet de constructie van de WED recht aan de ingrijpendheid van de maatregel voor een onderneming, werknemers en andere belanghebbenden. De vordering door een officier van justitie en de toets door een rechter vormen een correctie op de mogelijk subjectieve beleving van het incident door een inspecteur, terwijl de vaste termijn de autoriteiten dwingt om de zaak binnen die periode af te doen. Tevens krijgt de betrokken onderneming al voorafgaand aan de oplegging de mogelijkheid om tegenargumenten te belichten. De huidige situatie in het bestuursrecht, waarin een (veel) langer durende en weinig effectieve weg via bezwaar moet worden afgelegd voordat een rechter kan worden aangezocht, is in dit licht volstrekt onvoldoende.³⁷

Uit de rechtspraak aangaande de toepassing van artikel 29 WED blijkt voorts dat in beginsel slechts in schrijnende gevallen en bij hardnekkige recidive een onvoorwaardelijke stillegging wordt opgelegd.³⁸ Daartoe wordt niet lichtvaardig overgegaan. Dat roept bij ons de vraag op of ISZW niet (ook) zou kunnen werken met een voorwaardelijke stillegging.

6. Conclusie

Naar onze mening spelen twee aspecten de huidige toepassing van de stilleggingsbevoegdheid van artikel 28 lid 1 Arbowet parten. Het eerste aspect is dat het karakter van deze maatregel als 'ultimatum remedium' door de subjectieve toepassing door een verscheidenheid aan inspecteurs onvoldoende uit de verf komt. Het tweede is dat de waarborgen die het bestuursrechtelijke stelsel biedt onvoldoende zijn.

Betreffende het eerste: het blijkt dat de bevoegdheid tot stillegging in de (latere) Arbowet werd ingevoerd met het oog op ingrijpen bij gevallen waarin levensgevaar dreigde. In de praktijk blijkt echter dat de stillegging ook met enige regelmaat voor beduidend minder ernstige misstanden wordt ingezet. Tevens zien wij een tendens waarbij toezichthouders steeds vaker opvallend hard ingrijpen. Bij een formeel toezichtbezoek naar aanleiding van bijvoorbeeld een gestelde overtreding van vergunningvoorschriften of vermeende overtreding van de Arbowet, troeft het veiligheidsperspectief van de ISZW het belang van een terughoudende toepassing van dit machtsmiddel te vaak af.

Volgens ons is dat ten onrechte en zou meer gezocht moeten (blijven) worden naar een dialoog met de betrokken onderneming. Artikel 4:11 onder a Awb geeft ISZW een bevoegdheid om een zienswijze achterwege te laten, niet de plicht. Een toepassing die meer recht zou doen aan alle betrokken belangen kan naar onze mening worden gestimuleerd door van inspecteurs te verwachten dat zij hun 'redelijke oordeel' door middel van het model van Fine & Kinney/Henstra concreet maken. Dat kan helpen om in voorkomende gevallen dat oordeel minder subjectief te maken en is bruikbaar bij een concretere toets van de vraag of werkelijk sprake is van een geval waarin bijvoorbeeld levensgevaar dreigt, althans een dusdanig ernstig risico dat stillegging geboden is.

Het tweede aspect, dat de regeling in de huidige Arbowet teveel ruimte laat aan ISZW en te weinig waarborgen biedt, vergt onzes inziens ingrijpen door de wetgever. De in de WED gekozen constructie plaatst deze ingrijpende beslissing terecht op afstand van diegenen wier perceptie mogelijk te zeer gekleurd wordt door de setting waarin zij hun werk moeten verrichten. Het is niet uit te leggen dat het huidige strafrechtelijke traject belangrijke waarborgen incorporeert betreffende de autoriteit die de beslissing neemt, het horen van verdachte en de termijn van de maatregel, terwijl die in het bestuursrecht zonder enige duidelijkheid, laat staan valide reden terzijde zijn geschoven. Daar komt nog bij dat het huidige stelsel, waarbij regelmatig pas bij de ABRvS een correctie volgt, het voor bedrijven zeer onaantrekkelijk maakt (want langdurig en kostbaar) en (daardoor) soms onmogelijk om hun gelijk te halen.³⁹

Naar onze mening zou de ISZW zichzelf moeten verbinden om reeds nu, voorafgaand aan de mogelijke toepassing van de bevoegdheid tot stillegging, een formeel moment in te lassen waarin het *geconcretiseerde* 'ernstige gevaar' wordt doorgesproken met de onderneming én alternatieven worden besproken. Daarbij zou in voorkomende gevallen gekozen kunnen worden voor een (vorm van) voorwaardelijke stillegging, waarbij een termijn wordt overeengekomen waarna de voorgenomen stillegging alsnog kan worden toegepast.

Wij menen dat de wetgever aan zet is om de waarborgen die de WED kent ook in de Arbowet te incorporeren. Het nadeel dat ondernemingen door het verschil in rechtsbescherming ervaren is niet te rechtvaardigen, nu het in beide situaties om vergelijkbare belangen gaat en het in principe dezelfde maatregel betreft.

Dat dit geen vergezocht idee is, kan al blijken uit het feit dat de Arbowet die waarborgen ooit in een bepaalde

Het nadeel dat ondernemingen door het verschil in rechtsbescherming ervaren is niet te rechtvaardigen, nu het in beide situaties om vergelijkbare belangen gaat en het in principe dezelfde maatregel betreft

vorm reeds heeft gekend. Tevens liggen de door ons voorgestane wijzigingen in het verlengde van de eisen die blijkens de jurisprudentie aan ISZW worden gesteld, zoals de bewijslast van de ernst van het gevaar en het beschikbaar zijn van deze informatie voor de betrokken onderneming in de bezwaarfase.⁴⁰ Het behoort echter niet noodzakelijk te zijn om dergelijke zaken tot de ABRvS uit te procederen, alvorens essentiële waarborgen gestand worden

gedaan. Het is in de huidige samenleving waarin bedrijfsprocessen nauw verweven zijn met elkaar, niet langer verantwoord om een dusdanig ingrijpende bevoegdheid als stillegging aan 'de lagere ambtenaren'⁴¹ toe te bedelen. Ook mét waarborgen blijft daadkrachtig overheidsoptreden mogelijk, terwijl de rechter bewaakt dat deze bevoegdheid met de vereiste terughoudendheid wordt ingezet. •

36. A.R. Hartmann, commentaar op art. 29 WED, aant. 6 in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 2682.

37. Dit verschil laat zich evenmin verklaren vanuit verschillende doelstellingen van de beide wetten, nu de WED geen eigen normen of gedragsvoorschriften kent die *niet* zien op de strafrechtelijke handhaving van andere wetten. Zie E. Gritter e.a., *De WED op de helling*, Den Haag: WODC 2005, p. 36. Het verschil wordt verder gerelativeerd

door de constatering dat het negeren van een stillegging op grond van de Arboret strafbaar is op grond van de WED – als gevolg waarvan een stillegging met de waarborgen van de WED kan worden opgelegd.

38. Vergelijk voor zaken waarin tot een onvoorwaardelijke stillegging werd geoordeeld Rb. Rotterdam 27 juni 1998, ECLI:NL:RBROT:1988:AD0384, *NJ* 1989/780; Hof Amsterdam 13 november 2000, *M en R* 2001/120; en Rb. Middel-

burg 9 februari 2009, ECLI:NL:RBMID:2009:BH2342. Door de strafrechter wordt niet lichtvaardig tot stillegging overgegaan. Veelal wordt (slechts) een voorwaardelijke stillegging passend en geboden geacht (zie hiertoe o.a. Rb. 's-Hertogenbosch 8 september 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BJ7033 en Rb. Oost-Brabant 24 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1276, waarbij deze overigens in appel niet werd opgelegd in verband met tijdverloop (Hof 's-Hertogen-

bosch 8 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:943.)

39. Daargelaten dat in sommige gevallen de voorzieningenrechter uitkomst kan bieden, zij het pas nadat bezwaar is ingesteld (waardoor de schade reeds geleden is). Zie hiervoor, par. 2.

40. Zie par. 3.

41. Conform de wetsgeschiedenis van de Arbeidswet, zie noot 11.