



Toelichting bij de escalatieladder bij niet-naleving arbo- of coronarichtlijnen

1. Aanleiding, opzet nota en proces

De NVWA voert op grond van een wettelijke taak als toezichthouder op verzoek of risicogebaseerd toezicht uit. Dit toezicht, waaronder uitvoering van wettelijke keuringstaken, is gebaseerd op vertrouwen dat de onder toezicht gestelde nalevingsbereid is, zowel op het terrein van de wetgeving, waarop de NVWA toezicht houdt, als op overige wetgeving zoals arbo-omstandigheden.

De NVWA mag er daarbij vanuit gaan dat ze binnen haar toezichtsbevoegdheden veilig, effectief en efficiënt haar toezicht uit kan voeren. De veiligheid van de medewerkers van de NVWA, Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) en practitioners (tezamen 'NVWA-medewerker') mag niet onder druk komen te staan.

Het blijkt niettemin dat de NVWA in het uitoefenen van haar toezichtstaken op een aantal deelterreinen belemmerd wordt door de onder toezicht gestelde, dan wel dat de NVWA-medewerkers niet goed en veilig toezicht kunnen houden. In deze nota worden deze deelterreinen verder beschreven. Het betreft in het kort:

1. Niet-naleving overheidsmaatregelen en arbowetgeving met betrekking tot 'COVID-19-veilig werken'.
2. Niet-naleving Arbeidsomstandighedenwet.

Agressie & geweld jegens toezichthouders valt onder het 2e deelterrein en het Wetboek van Strafrecht. Gezien het feit dat daar [beleid en instrumentarium](#) voor is, wordt daar in dit verband niet verder op ingegaan.

Voorbeeld 1: Arbeidsomstandigheden

Op veel bedrijfslocaties worden door het bedrijf heftrucks ingezet. Deze rijden met hoge snelheid door ruimtes waar ook de NVWA-toezichthouders hun werk doen. Regelmatig zijn er incidenten waarbij het mis of bijna misgaat. Het beeld bestaat dat het bedrijf daar nu met een stevig gesprek en afhandeling door de Inspectie SZW vanaf komt.

Voorbeeld 2: COVID-19-veilig werken

Gedrag van slachthuispersoneel met betrekking tot naleving overheidsmaatregelen inzake het COVID-19-virus verslapt regelmatig. Alle maatregelen van NVWA, brancheorganisatie en bedrijf ten spijt. De NVWA-medewerker moet heel veel moeite doen om toch COVID-19-veilig het werk te doen.

Deze notitie beschrijft de situatie op deze deelterreinen inclusief welke maatregelen al genomen zijn. Ten slotte doen we voorstellen om, rekening houdend met juridische, bestuurlijke en uitvoeringstechnische aspecten, een goed escalatiemodel op te zetten.

2. Probleemstelling en afbakening

2.1 Probleemstelling

Hoofdvraag:

1. *Hoe kan de NVWA als werkgever enerzijds en als toezichthouder anderzijds stapsgewijs escalerende interventies inzetten bij een bedrijf, indien zij merkt dat haar werknemers hun taken niet juist en veilig kunnen uitoefenen?*

Hierbij horen de volgende subvragen:

- a) Hoe kan de NVWA als werkgever haar zorgplicht jegens haar werknemers voldoende nakomen?
- b) Welke bevoegdheden heeft de NVWA als toezichthouder om onder toezicht gestelden aan te spreken om de relevante wet- en regelgeving en voorschriften na te leven teneinde een veilige werkomgeving te bieden?
- c) Hoe kan de NVWA deze bevoegdheden inzetten?

De juridische grondslagen zijn enerzijds de zorgplicht (zie art. 7:658 Burgerlijk Wetboek en het Arbeidsomstandighedenbesluit) die de NVWA als werkgever heeft en anderzijds artikel 15, tweede lid van Verordening (EU) 2017/625 ('Controleverordening') en artikel 4, vierde lid van Verordening (EG) nr. 853/2004 inzake specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

Wanneer gesproken wordt over werknemers wordt in dit kader ook bedoeld op de medewerkers van KDS en de practitioners. Deze zijn strikt genomen geen werknemer, maar de NVWA heeft wel een zorgplicht voor deze mensen.

Uitgangspunt is dat de werknemers hun taken niet juist en veilig kunnen uitoefenen door omstandigheden die niet aan henzelf zijn te wijten, maar door de omgeving waarin zij hun werkzaamheden dienen uit te oefenen. Met de omgeving bedoelen we:

- de onder toezicht gestelden. Hieronder vallen:
 - de leidinggevenden, die zeggenschap hebben binnen het bedrijf dat onder toezicht staat;
 - de werknemers, die onder de verantwoordelijkheid vallen van de leidinggevenden;
- de installaties en terreinen binnen de inrichting waar de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan:
 - een (KDS) keurbordes;
 - de bouwtechnische inrichting van de gebouwen en terreinen waar de werkzaamheden worden uitgevoerd.

2.2 Afbakening

- In geval van agressie en geweld bestaat al een kader en effectieve aanpak. De escalatieladder is daar niet op van toepassing.
- Indien zich een arbeidsongeval voordoet, wordt het P&O-protocol gevolgd.
- Het kader in deze notitie laat onverlet dat de NVWA het algemeen interventiebeleid en specifiek interventiebeleid heeft om bestuursrechtelijk op te treden vanuit haar rol als toezichthouder.

3. Eisen aan interventie

3.1 Aard van de interventie

In deze notitie verstaan wij het volgende onder interventie:

Een interventie is een handeling van de NVWA die gedaan wordt in reactie op niet-naleving van wettelijke voorschriften. In dit geval gaat het dan om de Arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving. De interventies in dit kader zijn feitelijke handelingen en daarom geen besluiten op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht. De NVWA kent meer interventies. Deze zijn beschreven in het algemene interventiebeleid.

3.1.1 Interventie gericht op escalatie of de-escalatie

De insteek van de NVWA blijft de-escalerend op te treden. Toezichthouders zijn getraind in de-escalerend optreden. Elke toezichthouder kent vele voorbeelden waarbij haar/zijn handelingen juist hebben bijgedragen aan de-escalatie. Een escalatieladder is bedoeld voor wanneer pogingen tot de-escalerend optreden stranden, niet-naleving structureel lijkt te worden of de ernst van niet-naleving zo ernstig is dat een interventie rechtvaardig en rechtmatig lijkt. Soms schrijft de wet of NVWA-beleid ook voor dat escalerend wordt opgetreden. Bijvoorbeeld bij agressie & geweld waarbij de afspraak is dat van strafbare feiten altijd aangifte wordt gedaan.

Indien bijvoorbeeld het toezichthoudende bedrijf een slachthuis is, dan betekent dit dat indien de toezichthouder als interventie het toezicht staakt er geen keuringswerkzaamheden meer gehouden wordt en het bedrijf stil komt te liggen. Een interventie moet daarom goed overwogen worden toegepast.

3.1.2. Opschorten of staken van werkzaamheden

Ingeval van een arbeidsongeval schrijft de Arbeidsomstandighedenwet hoe hiermee om te gaan. De toezichthouder van ISZW verricht onderzoek. Zo nodig wordt het werk stilgelegd of opgeschort.

In deze notitie wordt opschorten onderscheiden van staken. Opschorting gebeurt in overleg of in opdracht van ISZW, politie of de Veiligheidsregio. Staking van werkzaamheden naar aanleiding van niet-naleving van normen of een onveilige werksituatie is een beslissing van de NVWA zelf. Er hoeft geen arbeidsongeval aan vooraf te gaan. De NVWA hanteert ook een handelwijze 'Staken werkzaamheden' bij veiligheidsincidenten. Hier gaat het om acute veiligheidssituaties. Bij deze handelwijze wordt ook gestaakt, dat wil zeggen het werk wordt stilgelegd en nieuwe aanvragen worden niet gehonoreerd totdat de veiligheid door het bedrijf gegarandeerd is.

3.1.3 Interventies bij niet-naleving – toepassen van staken als interventie langs verkorte route

De aard of oorzaak van de niet-naleving kan verschillen. Het kan onder meer onmacht, onwetendheid, nalatigheid of opzet zijn. Wanneer er bij het bedrijf sprake is van verzwarende omstandigheden of verwijtbaarheid wil de NVWA de mogelijkheid gebruiken om sneller door het escalatiemodel heen te gaan. Er is dan sprake van verzwarende omstandigheden die de niet-naleving kleuren.

Criteria om stappen in de escalatieladder sneller, zonder waarschuwing, te doorlopen zijn:

- Ernstige nalatigheid voor wat betreft [naleving COVID-19-voorschriften](#) waardoor NVWA-medewerkers risico lopen besmet te raken.
- De niet-naleving is structureel van aard, is breed en omvangrijk of voortdurend.
- De niet-naleving is opzettelijk gedaan of geeft blijk van ernstige nalatigheid.
- Door de niet-naleving is een acuut gevaarlijke situatie ontstaan.

Indien één van deze omstandigheden zich voordoet worden fase 1 (melding) en 2 (waarschuwing) uit het model overgeslagen en wordt direct besloten tot staking toezicht voor korte tijd (fase 3). Indien de omstandigheden zeer ernstig zijn, wordt direct overgegaan tot de interventies behorend bij fase 4 of 5 (langer staken).

3.1.4 Interventie gericht op herstel of bestraffing

Staken van toezicht bij het keurproces is voor het betrokken bedrijf een ingrijpende maatregel. Dit kan door het bedrijf als bestraffend worden ervaren. De NVWA zet de staking als interventie in als een maatregel om een veilige werksituatie af te dwingen. Bij een bestraffende interventie is elke handeling van het bedrijf na het besluit tot interventie niet relevant. Het bedrijf moet de 'straf' uitzitten. In dit geval vangt de NVWA de keuringswerkzaamheden weer aan zodra de aanleiding tot het niet meer uitvoeren van keuringswerkzaamheden is weggenomen. De interventie is dus gericht op herstel. Het bedrijf wordt hierdoor gedwongen maatregelen te nemen.

3.2 Materiële eisen aan een interventie

Interventies moeten voldoen aan de volgende eisen:

1. *Kenbaarheid binnen en buiten de NVWA*: ons interventiebeleid moet bekend zijn bij zowel onze eigen inspecteurs en andere medewerkers, als bij de onder toezicht staanden. Indien iedereen het beleid kent, dan is het geen verassing hoe wij optreden en wat de volgende stap is indien geen gehoor wordt gegeven op ons (eerste) verzoek om naleving. Tevens zorgt dit ervoor dat er geen discussie ontstaat over ons handelen en de volgorde, omdat dit al is bediscussieerd bij de totstandkoming van ons beleid.
2. *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. We noemen hier enkele belangrijke beginselen:
 - a) *Proportionaliteit*: de zwaarte van de interventie moet evenredig zijn met de zwaarte van niet-naleving. Onze interventie moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding.
 - b) *Subsidiariteit*: van het arsenaal aan interventie maatregelen, die je hebt, neem je de minst vergaande. Er moet zijn aangegeven waarom juist deze interventie en geen andere wordt toegepast.
 - c) *Zorgvuldigheid*: indien wij een interventie toepassen, dan dienen wij dit zorgvuldig te doen. Dit doen wij onder andere door een zorgvuldige voorbereiding, dossier op orde, een afweging die op inhoud en proces zorgvuldig heeft plaatsgevonden en dat dit ergens uit blijkt voor de partij waarop we de interventie toepassen. Het moet duidelijk zijn waarom wij nu deze stap nemen.
 - d) *Belangenafweging*: bij het toepassen van de interventie moet kenbaar zijn dat wij de belangen hebben afgewogen en hoe wij dat hebben gedaan. Hierbij kan enerzijds het belang van bijvoorbeeld de voedselveiligheid of dierenwelzijn worden afgewogen tegen anderzijds het belang van de exploitant/overtreder.
3. *Uitvoerbaarheid door de NVWA*: de toe te passen interventie moet uitvoerbaar zijn, anders kunnen we onze eigen aankondigingen niet waarmaken. Intern moet de verantwoordelijke afdeling zijn gealloceerd en hiervoor moet capaciteit zijn.
4. *Juridische risico's*: er moet goed kunnen worden ingeschat wat de juridische haalbaarheid is en wat de risico's zijn voordat interventie wordt toegepast.

3.3 Grondslag voor interventie

Als we interventies toepassen dient daar een goede grondslag in de wet- en regelgeving voor te bestaan en zo nodig uit de jurisprudentie.

Wet- en regelgeving

Grondslagen die volgen uit de wet- en regelgeving:

De NVWA als werkgever:

- Artikel 7:658 Burgerlijk Wetboek (De werkgever is verplicht de lokalen, werktuigen en gereedschappen waarin of waarmee hij de arbeid doet verrichten, op zodanige wijze in te richten en te onderhouden alsmede voor het verrichten van de arbeid zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt.): dit betreft een zorgplichtbepaling waarbij de werkgever verplicht is die arbeidsomstandigheden te creëren

voor de werknemer dat deze geen schade lijdt bij of door de uitoefening van de werkzaamheden.

- Artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek (De werkgever en de werknemer zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen.): deze bepaling geeft aan dat zowel de werkgever als de werknemer zich als een goede werkgever respectievelijk werknemer dienen te gedragen.
- Arbeidsomstandighedenwet en onderliggende regelgeving: deze wet- en regelgeving bevat gedetailleerde regelgeving rondom veilig en gezond werken op alle terreinen.

De NVWA als toezichthouder:

- Artikel 4, vierde lid, eerste volzin Verordening (EG) nr. 853/2004 (Exploitanten van levensmiddelenbedrijven werken samen met de bevoegde autoriteiten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2019/627.): deze verordening is alleen van toepassing op de groep bedrijven die onder deze verordening vallen en heeft geen algemene brede werking. In deze verordening staan specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong. Deze bepaling bevat een plicht om met de bevoegde autoriteit samen te werken.
- Artikel 15, tweede lid Controleverordening 2017/625 (Tijdens officiële controles en andere officiële activiteiten ondersteunen de exploitanten de personeelsleden van de bevoegde autoriteiten en van de controleautoriteiten voor biologische producten bij de uitvoering van hun taken, en werken zij met die personeelsleden samen.): deze bepaling regelt dat de exploitanten de personeelsleden van de bevoegde autoriteit ondersteunen bij de officiële controles en andere officiële activiteiten. Daarnaast werken ze samen met die personeelsleden.
- Artikel 5:20, eerste lid Algemene wet bestuursrecht (Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.): betreft de plicht voor iedereen om medewerking te verlenen aan de toezichthouder zodat deze zijn bevoegdheden kan uitoefenen.

Jurisprudentie

Het al dan niet verrichten van keuringswerkzaamheden is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit volgt uit [diverse uitspraken van het College van beroep voor het bedrijfsleven](#), waaronder de uitspraak van 30 juli 2020 met zaaknummers: 20/613 en 20/614. Hieruit volgt:

'Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het al dan niet verrichten van keuringen niet aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Het verrichten van keuringswerkzaamheden is van feitelijke aard. De beslissing tot het verrichten van een feitelijke handeling is niet gericht op rechtsgevolg, een beslissing feitelijk handelen na te laten derhalve evenmin.'

Op grond van artikel 15, tweede lid van Verordening (EU) 2017/625 ('Controleverordening') dienen bedrijven tijdens de officiële controles en andere officiële activiteiten de personeelsleden van de bevoegde autoriteit te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken en dienen de bedrijven samen te werken. Ook artikel 4, vierde lid van Verordening (EG) nr. 853/2004 inzake specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, verplicht bedrijven om met de NVWA samen te werken. Niet-naleving daarvan leidt ertoe dat de NVWA als werkgever het veilig uitvoeren van werkzaamheden niet kan borgen en daarmee niet verantwoord is om haar werknemers aan het werk te houden in een dergelijke omgeving.

Deze benadering is eerder toegepast (onder andere Offerfeesten, ad-hoc staken). Een bedrijf zal dan voor een civiele rechter in kort geding de staking van de keuringswerkzaamheden aan kunnen vechten. Uit de [uitspraak van de Rechtbank Den Haag, d.d. 27 juli 2020](#) blijkt dat indien de NVWA voornemens is om geen keuringswerkzaamheden te verrichten, ze zorgvuldig moet handelen. Uit de genoemde uitspraak van 27 juli 2020 volgt dat de NVWA:

- een actieve overlegrol heeft: ze dient constructief met partijen te overleggen;
- in voorgaande jaren die rol ook heeft gepakt;
- actief meedenkt;
- recht doet aan de grote financiële belangen van slachthuizen.

Dit betekent dat de NVWA:

- een duidelijke procedure dient te hanteren en zich gedurende de hele procedure daaraan vasthoudt;
- handelt conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Denk aan het zorgvuldigheidsbeginsel, belangenafweging en motiveringbeginsel;
- realistische termijnen hanteert;
- duidelijk en adequaat terugkoppelt naar betrokken partijen.



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Escalatieladder bij niet naleven arbo- of coronavoorschriften

Fase	Feiten & omstandigheden	Interventie	Randvoorwaarden & handelingen
Standaard-situatie	Naleving arbowetgeving met betrekking tot NVWA-medewerkers.	NVWA vervult zorgplicht richting haar medewerkers.	Arboregelgeving, RIGÉ, regulier overleg met bedrijf, team en werknemer, Incidentenmeldpunt ingericht.
	Acuut gevaarlijke situatie.	Direct staken van werkzaamheden tot de situatie veilig is.	Medewerker NVWA meldt veiligheidsincident direct bij het incidentenmeldpunt. Starten procedure staken van toezicht en mededeling door NVWA aan bedrijf.
1a	Niet-naleving wettelijke norm of RVM-voorschriften incidenteel overtreden. Geen arbeidsongeval. Geen verzwarende omstandigheden.	Aanspreken preventiemedewerker van het bedrijf, bij herhaling leidinggevende van het bedrijf.	Gesprekken en incident worden vastgelegd, eventueel met foto's. NVWA-medewerker meldt incident bij het incidentenmeldpunt.
1b	Niet-naleving wettelijke norm of RVM-voorschriften. Verzwarende omstandigheden doen zich voor.	Direct overstappen op fase 3, 4 of 5 afhankelijk van ernst van de situatie. Eventueel leegdraaien bij dierenwelzijnsituatie.	Gesprekken en incident worden vastgelegd, eventueel met foto's. NVWA-medewerker meldt incident bij het incidentenmeldpunt.
2	Niet-naleving zet zich door en/of verbreedt naar andere arbonormen.	Gesprek met management bedrijf en schriftelijke waarschuwing plus voornemen tot staken toezicht.	Gesprekken en incident worden vastgelegd, eventueel met foto's. NVWA stuurt schriftelijke waarschuwing en voornemen tot staken toezicht voor korte tijd naar bedrijf.
3	Niet-naleving zet zich door en/of verbreedt naar andere arbonormen of verergert ten opzichte van eerdere fases.	Gesprek met management plus beslissing staken toezicht voor korte tijd (bijvoorbeeld 2 uur) op door NVWA vooraf bepaald moment.	Dossiervorming. Schriftelijke bevestiging aan bedrijf van beslissing door NVWA tot staken toezicht voor korte tijd. Voornemen tot staken voor een dagdeel is hierin opgenomen.
4	Niet-naleving zet zich door en/of verbreedt naar andere arbonormen of verergert ten opzichte van eerdere fases.	Eventueel gesprek met management. Beslissing staken toezicht voor dagdeel op door NVWA vooraf bepaald moment.	Dossiervorming. Schriftelijke bevestiging aan bedrijf van beslissing door NVWA tot staken toezicht voor dagdeel. Voornemen tot staken toezicht voor onbepaalde tijd is hierin opgenomen.
5	Niet-naleving zet zich door en/of verbreedt naar andere arbonormen of verergert ten opzichte van eerdere fases.	Eventueel gesprek met management. Beslissing staken toezicht voor onbepaalde tijd vanaf door NVWA vooraf bepaald moment. Hoe lang wordt gestaakt, verschilt per situatie, maar wordt vooraf bepaald en aangekondigd.	Dossiervorming. Schriftelijke bevestiging aan bedrijf van beslissing door NVWA tot staken toezicht.

Staken van toezicht is gericht op herstel. De toezichtwerkzaamheden kunnen eerder worden hervat als de aanleiding voor de overtreding is weggenomen.

De acties in de escalatieladder dienen het redelijke handelen van de NVWA te representeren. Zie paragraaf 3.2 van deze notitie waarin ook wordt verwezen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door de escalatieladder ook extern bekend te maken aan alle betrokken onder toezicht staanden, handelt de NVWA transparant en is van tevoren duidelijk hoe de NVWA zal optreden. Een schaalbare pdf-versie van de escalatieladder staat op de NVWA-website.