

Vergaderjaar 2019–2020

33 835

**Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
(NVWA)**

Nr. 138

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2020

Inleiding

In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de acties die ik in mijn reactie op het rapport van 2Solve heb aangekondigd (Kamerstuk 28 286, nr. 1065). Tevens geef ik in deze brief antwoord op de onbeantwoorde vragen tijdens het vragenuur van 21 januari 2020. De afkeuringswaardige beelden die recent naar buiten zijn gekomen over een varkensslachthuis in IJsselstein en een pluimveeslachthuis in Dronrijp onderstrepen voor mij de noodzaak dat de sector ook zijn verantwoordelijkheid moet nemen en de NVWA er adequaat op toeziet dat dit gebeurt. Daarnaast ga ik in op de verzoeken van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 5 februari 2020 over de mobiele dodingsunit en de dierenwelzijnsteams.

De recente beelden over misstanden in slachthuizen hebben mij gesterkt in de overtuiging dat we de problematiek van niet-naleving van wettelijke normen ten aanzien van dierenwelzijn en voedselveiligheid in slachthuizen in een breder perspectief moeten zetten. En dat we ons niet alleen moeten focussen op het functioneren van de toezichthouder. Ik vind het noodzakelijk dat het productiesysteem in de dierlijke en vleesketen op korte termijn kritisch onder de loep wordt genomen. De druk op het slachtproces, ingegeven door economische overwegingen, is naar mijn overtuiging te groot geworden om belangen van dierenwelzijn en voedselveiligheid, maar ook van toereikend toezicht, op een adequate manier te borgen. Daarom zal ik met overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties onderzoeken wat de kwetsbaarheden zijn in het huidige systeem en welke maatregelen nodig zijn voor een betere borging van dierenwelzijn en voedselveiligheid. Het nader invullen van de open

norm voor de beoordeling van de maximale bandsnelheid heb ik hierbij als voorbeeld genoemd, waarop ik op korte termijn vorderingen wil maken.

Maatregelen door de sector

Over het rapport van 2Solve heb ik met LTO Nederland, de Nederlands Zuivel Organisatie (NZO), Vee en Logistiek Nederland, de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV) en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) gesproken. Deze partijen hebben aangegeven dat zij hun verantwoordelijkheid zullen nemen en ook hoe zij dit gaan doen. Onder regie van de COV werken de partijen aan een kwaliteitssysteem voor runderen, waarin ook de waarde van dierenwelzijn in de keten zal worden geborgd. Deze criteria zouden vervolgens opgenomen moeten worden in de kwaliteitsregelingen van bijvoorbeeld de zuivelsector en transportsector. Daarover vinden gesprekken plaats. De partijen zoeken hierbij maximaal aansluiting bij hetgeen in het project «Private borging voedselketens» al is ingezet. Dit project is in juni 2019 van start gegaan en richt zich op het versterken van de zelfregulering van de voedselketens voor onder meer roodvlees en pluimveevlees. Doelstelling van het project is dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de diverse ketens er voorstaan wat betreft de private borging van de voedselveiligheid en welke acties nodig zijn om de borging van voedselveiligheid te verbeteren. De diverse sectoren zullen in september 2020 hun eigen actieplannen gereed hebben en een start hebben gemaakt met de uitvoering ervan. Ik zal bij de voortgang hiervan vinger aan de pols houden.

De sector heeft een eigen verantwoordelijkheid om alleen transportwaardige dieren te vervoeren. Vee en Logistiek Nederland heeft onderzocht of het mogelijk is om de transportwaardigheid van dieren tijdens het laden en lossen van deze dieren middels cameratoezicht te beoordelen. Uit analyses van camerabeelden vanaf de achterzijde van de veewagen is door WUR, mijn departement in samenwerking met het bedrijfsleven geconcludeerd dat deze op dit moment helaas niet voldoende geschikt zijn om de transportwaardigheid van dieren te beoordelen. De mogelijkheid wordt echter niet volledig uitgesloten. Daarom wordt er bezien of de ervaringen die opgedaan worden bij het cameratoezicht in slachterijen en uitkomsten van het meerjarige onderzoek «Toekomstbestendig diervervoer», dat wordt uitgevoerd door Wageningen University & Research (WUR) en loopt tot 2022, kunnen leiden tot nieuwe inzichten.

De NVWA ziet erop toe dat de sector zijn verantwoordelijkheid neemt om alleen transportwaardige dieren te vervoeren. In het rapport van 2Solve wordt geconstateerd dat er bij de toezichthoudend dierenartsen van de NVWA interpretatieverschillen bestaan over de transportwaardigheid van melkkoeien. In mijn brief van 12 september 2019 (Kamerstuk, 28 286, nr. 1065) heb ik aangegeven dat de uniformiteit bij het beoordelen van de transportwaardigheid dient te worden verbeterd. Uitgangspunt daarbij is dat de bestaande Europese richtsnoeren als basis gaan gelden voor de uniformering van het toezicht op transportwaardigheid. Samen met mijn ministerie onderzoekt de NVWA hoe de fitheid van melkkoeien beter te classificeren is en of het mogelijk is om de lengte van het transport daarbij als factor mee te nemen. Dit zal op voor de zomer worden gerealiseerd.

Op de beelden die onder andere door RTL naar buiten zijn gebracht, zijn ook NVWA-medewerkers te zien. De leiding van de NVWA heeft besloten tot intern onderzoek om uit te zoeken welke gedragingen precies hebben plaatsgevonden en past daarbij ordentelijk hoor en wederhoor toe. Er zal

zorgvuldig worden nagegaan of en welke vervolgacties noodzakelijk zijn. Ik hecht hier veel belang aan.

De basis op orde

Over het rapport 2Solve heeft het management van de NVWA uitgebreid met medewerkers en de ondernemingsraad gesproken. In deze gesprekken is ook stilgestaan bij de moeilijkheden die dierenartsen ervaren bij het grotendeels alleen uitvoeren van hun werkzaamheden. Zij worden ingeroosterd voor werkzaamheden in onder meer slachthuizen en hebben weinig tot geen tijd voor collegiale afstemming en teamoverleg. Om dat voortaan wel te kunnen doen zijn de roosters zo opgesteld dat elke dierenarts in 2020 geregeld kan deelnemen aan een teamoverleg. Ook wordt ervoor gezorgd dat dierenartsen tijd hebben om zaken met elkaar te bespreken. De NVWA streeft ernaar om naast het invoeren van deze maatregelen ook het huidige niveau van dienstverlening aan het bedrijfsleven op peil te houden. Niettemin kan de consequentie van de hiervoor beschreven maatregelen zijn dat de keuringsaanvragen van het bedrijfsleven niet in alle gevallen kunnen worden gehonoreerd. Dat hangt ook af van het aantal dierenartsen dat in dienst is en blijft bij de NVWA. In 2019 heeft de NVWA 87 dierenartsen in dienst genomen; 75 in verband met de Brexit en 12 voor regulier werk. De NVWA gaat in 2020 verder met werven van dierenartsen. In een krappe arbeidsmarkt is dat een grote opgave.

Verbetering samenwerking tussen de directies Handhaven en Keuren

Het toezicht van de NVWA in de roodvleesketen van veehouderij, transport, slachterij en verwerking van dierlijke (bij)producten dient adequaat te zijn. Dit vergt nauwe samenwerking tussen de betrokken organisatieonderdelen van de NVWA. Het onderhouden en verbeteren van deze samenwerking heeft continu de aandacht van het management van de NVWA. Nauwe samenwerking is nodig voor uniform en eenduidig optreden naar buiten. Zo worden gezamenlijke risicoanalyses opgesteld en op basis daarvan gezamenlijke handhavingssystemen. Ook worden er duo-inspecties uitgevoerd door medewerkers van beide directies en wordt een gezamenlijk handhavingstraject bij exporten vanaf een aantal verzamelcentra uitgevoerd.

Uniformiteit

Medewerkers van de NVWA houden ter waarborging van het dierenwelzijn toezicht op het transport van dieren en het doden van dieren in slachthuizen. Daarbij moeten zij in korte tijd op basis van alleen uiterlijk waarneembare kenmerken van een (geslacht) dier tot een professioneel oordeel komen of er sprake is van (niet) naleving. Idealiter komen medewerkers van de NVWA in gelijke gevallen tot een gelijk oordeel. Dat is de essentie van uniform werken door de NVWA. Het beoordelen van de aantasting van dierenwelzijn is echter mensenwerk en geen geautomatiseerd proces. Er zullen dus altijd verschillen zijn tussen de oordelen van medewerkers. Belangrijk is dat deze verschillen binnen een bepaalde bandbreedte blijven. Medewerkers van de NVWA hebben ruimte en tijd nodig om daarover het gesprek met elkaar aan te gaan. Ook op de werkvloer. Om dat te kunnen doen heeft de NVWA op een aantal bedrijven het vier-ogen principe ingevoerd. Het doel daarvan is het versterken van het toezicht en het verhogen van de uniformiteit. Het inzetten van het vier-ogen principe kost extra capaciteit. In 2020 is er budget beschikbaar om 6 fte extra conform dit principe in te zetten. Deze capaciteit zal in eerste instantie worden ingezet op de bedrijven die vielen onder de scope

van het onderzoek van 2Solve en daarnaast op een geselecteerde groep verzamelcentra.

De NVWA werkt aan de accreditatie van de werkprocessen in de slachthuizen. Het invoeren van geaccrediteerde werkprocessen zal een belangrijke bijdrage leveren aan uniform werken. Van deze processen afwijken zal slechts bij uitzondering mogelijk zijn en de redenen daarvoor zullen ook schriftelijk worden vastgelegd. Het implementeren en vervolgens door de Raad voor Accreditatie laten accreditieren van deze processen voor de NVWA-werkzaamheden in pluimvee- en roodvlees-slachthuizen kost tijd. Voor de werkzaamheden binnen de vier pluimveeteams is een goede start gemaakt. Voor de vijftien roodvleesteams wordt, mede aan de hand van de opgedane ervaringen, dit jaar een start gemaakt. De inzet is erop gericht om in 2021 binnen al deze teams de werkzaamheden accreditatiewaardig uit te voeren.

Invoeren cameratoezicht

In het AO NVWA van 15 oktober 2019 (Kamerstuk 33 835, nr. 130) heb ik met uw Kamer gesproken over cameratoezicht. De sector heeft zich eraan verbonden om cameratoezicht bij al zijn leden te realiseren. De NVWA is nagegaan hoeveel slachthuizen bereid zijn om dat vrijwillig te doen. Er zijn op dit moment nog 13 kleine en middelgrote slachthuizen die daartoe niet bereid zijn. Dit betekent dat de meerderheid van de slachthuizen wel bereid is om mee te werken aan cameratoezicht. In het bovengenoemde AO heb ik aangekondigd, dat als er niet vrijwillig wordt meegewerkt aan cameratoezicht overgegaan zal worden tot het instellen van permanent toezicht op deze bedrijven. Dit is ook tijdens het vragenuur van 21 januari (Handelingen II 2019/20, nr. 43) door de Minister van SZW aan uw Kamer gemeld. Aan de 13 slachthuizen wordt tot 1 april van dit jaar de mogelijkheid geboden om alsnog vrijwillig mee te werken aan cameratoezicht. Na die datum zal er permanent toezicht gaan plaatsvinden. De kosten van dit permanent toezicht zullen aan de desbetreffende slachthuizen worden doorberekend.

Afgekeurde karkassen

Om te voorkomen dat afgekeurde karkassen worden verwerkt in producten die door mensen worden gegeten, is het kleuren van deze karkassen als dierlijk bijproduct een optie. Daarover is met de sector gesproken. De sector heeft gevraagd om te mogen komen met een alternatief sluitend systeem van het omgaan met dierlijke bijproducten. Hierover heb ik nog geen voorstel ontvangen. Als de sector niet voor 1 april van dit jaar met een gelijkwaardig voorstel komt, zal ik alsnog overgaan tot het kleuren van karkassen. De NVWA verhoogt in 2020 het aantal administratieve controles op de afvoer van afgekeurde karkassen naar Rendac.

Stevige en tijdige handhaving

In mijn reactie op het rapport van 2Solve heb ik aangegeven dat ik wil dat de cultuur waarin stevige en consequente handhaving de norm is voor alle medewerkers van de NVWA het uitgangspunt is. Het op 1 december 2019 ingevoerde nieuwe interventiebeleid dierenwelzijn tijdens het transport en dierenwelzijn bij het doden van dieren is richtinggevend voor het handelen van de medewerkers van de NVWA. Het management van de NVWA stuurt daar nadrukkelijk op. Als medewerkers vragen hebben over de toepassing van het interventiebeleid bespreken zij die met elkaar, zodat het beleid zo uniform mogelijk wordt toegepast.

Het nieuwe interventiebeleid geldt voor alle betrokkenen die te maken hebben met het transport of het doden van dieren, zoals vervoerders en slachthuizen. Aan de wettelijke regels zelf is niets veranderd. De NVWA treedt wel strenger op bij overtredingen. Dat betekent dat de NVWA eerder een boete of andere sanctie oplegt en minder waarschuwt. Ook worden herhaalde overtredingen zwaarder bestraft.

Indien de toepassing van het reguliere interventiebeleid er niet toe leidt dat een bedrijf de regels ten aanzien van dierenwelzijn naleeft, stelt de NVWA dit bedrijf onder verscherpt toezicht. Dit betekent dat de NVWA het bedrijf structureel in de gaten houdt en door het opleggen van maatregelen aanzet tot naleving. Mocht daarvan toch geen sprake zijn dan kan de NVWA overgaan tot het opleggen van maatregelen als schorsing of intrekking van de erkenning als slachthuis of van een vergunning als vervoerder. Dat betekent feitelijk dat het bedrijf stil komt te liggen.

Alleen strenger optreden is niet effectief. Daar is ook een zogenaamde lik-op-stuk aanpak voor nodig. Een rapport van bevindingen dat een dierenarts opmaakt dient zo snel mogelijk tot het opleggen van een sanctie te leiden. Een vervoeder of een slachthuis ervaart dan op korte termijn de consequenties van het niet naleven van de regels omtrent dierenwelzijn. De NVWA werkt daarom aan het aanzienlijk verkorten van de doorlooptijd van het opleggen van sancties. Het streven is om de afdoeningstermijn van een door een dierenarts opgemaakt rapport van bevindingen uiteindelijk terug te brengen naar een maand. Dat vergt analyse van het proces van afdoening en daarna het aanbrengen van verbeteringen in dit proces. De eerste resultaten zullen in de loop van 2020 zichtbaar zijn.

Openstaande vragen uit vragenuur 21 januari 2020

Naast de hierboven genoemde punten heeft het lid De Groot (D66) tijdens het vragenuur van 21 januari 2020 aandacht gevraagd voor de risico's voor de volksgezondheid die aan de orde zijn door de bandsnelheid, de arbeidsomstandigheden en de druk op de controleurs in slachthuizen. Wat verontreiniging van het vlees tijdens het slachtproces betreft kan ik opmerken dat de Europese regelgeving van de exploitant van het slachthuis eist dat het slachtproces zodanig uitgevoerd wordt dat verontreiniging van het vlees wordt voorkomen en dat karkassen niet zichtbaar met uitwerpselen verontreinigd mogen zijn. Elke zichtbare verontreiniging moet onmiddellijk worden verwijderd door wegsnijden of een andere behandeling met een gelijkwaardig effect. Het wegsnijden is bedoeld om eventuele zichtbare verontreinigingen te verwijderen en is erop gericht om het voedselveiligheidsrisico hiervan teniet te doen. Het wegsnijden is niet beperkt tot een bepaald deel van het slachtproces, maar het moet wel onmiddellijk gebeuren. De NVWA controleert hier steekproefsgewijs op en sinds het Verbeterplan Vleesketen vindt handhaving hierop plaats aan de hand van een specifiek handhavingprotocol.

Wat de bandsnelheid betreft, is het zo dat een slachthuis niet zelfstandig kan besluiten om de bandsnelheid te verhogen. Dit kan alleen na een beoordeling door de NVWA. Op basis van de EU-wetgeving dient daarbij nadrukkelijk rekening te worden gehouden met mogelijke effecten van de bandsnelheid op de uitvoerbaarheid van keuringen door de toezichthouders. In de nieuwe Controleverordening, die sinds 14 december 2019 van kracht is, is dit mede op verzoek van Nederland nog verder geëxpliciteerd. De toezichthouder ter plaatse heeft nu nadrukkelijk de bevoegdheid om de bandsnelheid te verlagen indien hygiënisch slachten in gevaar komt. Zo heeft de NVWA vorige week nog besloten tot verlaging van de

bandsnelheid bij een groot pluimveeslachthuis vanwege herhaaldelijke overtredingen ten aanzien van voedselveiligheid. In lijn met het advies «De NVWA: bewaker ook beleidsmaker?» gaat mijn ministerie, in nauwe samenwerking met de NVWA en met betrokkenheid van het bedrijfsleven, werken aan criteria voor de beoordeling van de maximale bandsnelheid. Op dit moment loopt een onderzoek door mijn departement naar de huidige beoordelingspraktijk van de NVWA en de normen die andere EU-lidstaten hanteren. Op basis hiervan stel ik een voorstel voor de beoordeling van bandsnelheid op dat ik in april met de sector ga bespreken. Daarna zal een uitvoeringstoets door de NVWA plaatsvinden en wordt het voorstel genotificeerd in Brussel.

Dierenwelzijnsteams

Op 5 februari jl. heeft uw Kamer mij verzocht om de stand van zaken over de reorganisatie van de dierenwelzijnsteams te mogen ontvangen. Momenteel zijn bij de NVWA inspecteurs uit 15 teams betrokken bij het toezicht op het domein dierenwelzijn. Twee teams die zich alleen bezighouden met inspecties op dierenwelzijn en 13 teams waarin inspecteurs daarnaast ook bezig zijn met het toezicht op bijvoorbeeld de mestwetgeving. Door deze verdeling van inspecteurs vindt het toezicht niet uniform genoeg plaats. De NVWA gaat daarom het toezicht op dierenwelzijn concentreren in 5 teams. De inspecteurs in deze teams zullen naast dierenwelzijn geen andere werkzaamheden verrichten. Dit zal de uniformiteit bevorderen.

De NVWA was van plan om de medewerkers van de huidige 2 teams dierenwelzijn te verspreiden over de 5 nieuwe teams. Uw Kamer heeft mij laten weten daar bezorgd over te zijn. Daarnaast is door de inspecteurs van de huidige 2 teams dierenwelzijn aangegeven dat men bij elkaar wil blijven. Het management van de NVWA, dat verantwoordelijk is voor de interne organisatie, heeft naar aanleiding van deze signalen besloten om de 2 huidige teams dierenwelzijn te laten voortbestaan en daarnaast 3 nieuwe teams te vormen. Een van deze drie teams gaat zich specifiek richten op het toezicht op gezelschapsdieren, zoals onder meer de hondenhandel. Wel worden dierenartsen uit de bestaande 2 teams ingezet om de 3 nieuwe teams op te leiden. Ik vertrouw erop dat de concentratie van de inspecteurs dierenwelzijn in vijf teams tot uniformer toezicht op het domein dierenwelzijn gaat leiden.

Evaluatie pilot mobiele dodingsunit

Uw Kamer heeft op 5 februari jl. verzocht om de evaluatie mobiele dodingsunit voor het debat over de NVWA naar uw Kamer te sturen. Aan dit verzoek kan ik nog niet voldoen, omdat de evaluatie nog loopt. Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (bureau) brengt op verzoek van de IG NVWA advies uit over de inzet van de mobiele dodingsunit en mogelijke risico's die daaruit voortkomen, voor dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid. Na het uitbrengen van dit advies zal ik Uw Kamer medio maart informeren over de evaluatie pilot mobiele dodingsunit.

Tot slot

Op 21 november 2019 (Kamerstuk 33 835, nr. 131) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de herbezinning over de grondoorzaken die het realiseren van de strategische doelen van de NVWA belemmeren. Ik heb uw Kamer toen gemeld dat ik een Raad van Advies heb ingesteld die kijkt naar de probleemanalyse, de veranderaanpak en de start van de implementatie. De herbezinning zit in een afrondende fase. De Raad van Advies buigt zich over de eindrapportage.

Daarnaast zijn door externe partijen de volgende drie onderzoeken ingesteld. Een onderzoek naar de kostendekkendheid van de retributies NVWA. In het Regeerakkoord is opgenomen dat de NVWA wordt doorgelicht op kosteneffectiviteit en efficiëntie. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft deze doorlichting uitgevoerd. Ik heb bij de aanbidding van de ADR-rapporten in april 2019 uw Kamer aangegeven een vervolgonderzoek in te stellen (Kamerstuk 33 835, nr. 118). KPMG is gevraagd om een onderzoek te doen naar de kostentoerekening tussen overheid en bedrijfsleven door de NVWA en de hoogte van het kostenniveau van de NVWA ten opzichte van vergelijkbare organisaties in Nederland. In het kader van het onderzoek is een benchmark met vergelijkbare organisaties in Nederland uitgevoerd, alsmede een verkenning van wet- en regelgeving met betrekking tot de bepaling van de retributietarieven. Het kostprijsmodel van de NVWA en de mate van kostendekkendheid van de tarieven zijn ook onderwerp van dit onderzoek.

Ook loopt er een onderzoek door Deloitte naar de taken en middelen van de NVWA. De vraag of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het takenpakket staat hierin centraal. Aan Deloitte is gevraagd om daarbij een actueel feitenbeeld neer te zetten van de huidige situatie bij de NVWA.

Tenslotte vindt er een onafhankelijke toetsing plaats door Deloitte op de toekomstbestendigheid van bestaande ICT-systemen. Deloitte heeft daarvoor de opdracht gekregen een analyse te doen op 24 operationele kernsystemen die de NVWA inspectiedomeinen ondersteunen. In dit onderzoek worden de technische-, beheer- en functionele zwakheden van de systemen zo volledig mogelijk in kaart gebracht.

Ik zal uw Kamer in maart van dit jaar via de eindrapportage in samenhang informeren over de herbezinning NVWA en over de uitkomsten van deze onderzoeken.

Binnenkort ontvangt uw Kamer tevens de brief opvolging advies rapport «De NVWA: bewaker ook beleidsmaker?», aanscherping van de procedures voor beleidskaders en beleidsregels LNV en VWS. Tot slot kan ik uw Kamer melden dat de in mijn brief van 12 september 2019 (Kamerstuk 28 286, nr. 1065) aangekondigde bredere analyse van toezicht en keuren en van de rol van de overheid en het bedrijfsleven voor de LNV-domeinen wordt uitgevoerd. Ik zal uw Kamer na de zomer over de uitkomst van deze analyse informeren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten