

Vergaderjaar 2021–2022

28 286

Dierenwelzijn

nr. 1258

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2022

We hebben afgelopen jaren herhaaldelijk gezien dat een transparant ingericht, onafhankelijk en adequaat geëquipeerd stelsel van keuring en toezicht op de vleesketen nodig is. Met deze brief en de bijbehorende houtskoolschets in de bijlage wil ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de aanvullende interventies op een al ingezette koers toelichten om te komen tot een steviger stelsel met een onafhankelijk toezichtstelsel in de vleesketen. Het borgen van het publieke belang van dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid staat daarbij centraal.

In mijn brief van 3 september 2021 heeft mijn voorganger uw Kamer het advies van de Raad van Advies Herbezinning NVWA aangeboden (Kamerstuk 28 286, nr. 1216). Mijn voorganger had een aanpak voor ogen die zorgt voor een duurzame verbetering van het stelsel van keuren en toezicht met als doel een sterker stelsel te creëren met voldoende slagkracht van het toezicht op de vleessector en de slachthuizen in het bijzonder. Er is gekozen voor een doorontwikkeling van de huidige directie Keuren tot een eigenstandige organisatie, los(ser) van de andere delen van de NVWA met voldoende handelingsvermogen (en capaciteit) en mandaat om officiële controles met gezag naar de sector te kunnen uitvoeren. Er is een uitwerking toegezegd. Daarbij is het van belang dat deze uitwerking plaatsvindt met inachtneming van de Europese- en nationale regelgeving. Ook het Coalitieakkoord (15 december 2021) benoemt het versterken van de positie van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) en het scheiden van keuren en toezicht. Daarnaast staat in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) dat we voor de retribueerbare activiteiten kostendekkende tarieven ambiëren en het tariefgebouw hervormen om te komen tot arrangementen die differentiëren naar bedrijfsgrootte en die goed gedrag en naleving belonen.

In deze brief geef ik aan hoe de onderlinge samenhang en de gewenste organisatorische afstand bij de uitwerking vorm krijgt om een fundament te leggen voor betere condities en randvoorwaarden voor toezicht. Met het kabinetsstandpunt (dat het advies van de RvA overnam) wordt een onafhankelijke keuring en toezicht in de vleesketen beoogd. Hiertoe moeten verbeteringen gerealiseerd worden op een viertal aspecten, namelijk een verbetering van de onderlinge communicatie, herpositionering en herverdeling van taken, een (verbeterde) invulling van het systeemtoezicht en aanpassingen in de wijze van financieringssysteem. De analyse en de adviezen van de Raad vragen om een integrale aanpak van de aanbevelingen die in hun onderlinge samenhang moeten bijdragen aan herstel van vertrouwen.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de volgende onderwerpen:

1. De herziening van het stelsel van keuren en toezicht;
2. Hervorming van het tariefgebouw (In een separate brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de ambitie uit het Coalitieakkoord om de tarieven meer kostendekkend te gaan maken).

1. De herziening van het stelsel van keuren en toezicht

Om als stevige autoriteit en toezichthouder op te treden heeft de NVWA al een nieuwe koers ingezet. Over de eerste acties voor een betere borging van het dierenwelzijn tijdens het slachtproces heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 22 april jl. (Kamerstuk 28 286, nr. 1237) En in het onlangs gehouden debat met betrekking tot misstanden in de vleessector zal in lijn met de wensen van uw kamer verdere invulling worden gegeven aan het principe van «three strikes out», re-evaluatie van bandsnelheden en toepassing van (slim) cameratoezicht. Toch ben ik van mening dat aanvullend hierop een meer fundamentele koerswijziging nodig is in het gehele systeem van toezicht in de vleesketen. Daarom zal ik in aanvulling op de al in gang gezette verbeteringen door de NVWA de volgende interventies doorvoeren.

Meer slagkracht door samenwerking dierenartsen NVWA en officiële assistenten van KDS

Op organisatorisch vlak ziet de NVWA kansen in het beter kunnen benutten van de ruimte die de Europese Controleverordening biedt om taken meer te verdelen over dierenartsen en assistenten die onder verantwoordelijkheid of toezicht van de dierenarts werken. Dit is een positieve ontwikkeling gezien de capaciteitsproblemen onder dierenartsen. Meer armslag kan zo de risicogerichtheid ten goede komen, en ook de flexibiliteit van de inzet en daarmee ook de kwaliteit van het toezicht. Directe interactie tussen medewerkers betekent minder formaliteiten. Het in teamverband houden van toezicht geeft taakverrijking en meer werkplezier en het kan medewerkers stimuleren in de eigen ontwikkeling. De Officiële Assistenten (OA's) van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) voeren taken uit aan de slachtlijn (de zogenoemde Post Mortem (PM)-keuring), onder verantwoordelijkheid van de toezichthoudend dierenarts. De OA's van KDS worden nu ingehuurd door de NVWA maar zij zijn toch geen directe collega's en de OA's hebben ook geen formele toezichtfunctie. Hoewel de OA's de PM-keuring op een effectieve manier uitvoeren, vormt de scheiding van beide organisaties belemmeringen bij het doorvoeren van nieuwe processen en protocollen. En het belemmert ook de mogelijkheid de OA's op andere taken in te zetten onder toezicht van de NVWA. Met betrekking tot de positie van KDS, speelt dat bij de uitvoering van keuren in de roodvleessector nu twee verschillende organisaties zijn betrokken. Dat vereist afstemming en levert inherent

complexiteit op. Bovenal is het voor een buitenstaander minder transparant wie waarvoor verantwoordelijk is.

Ik ben dan ook van mening dat het vormen van één aanspreekpunt voor de uitvoering van alle officiële controles in het slachthuis de positie ten opzichte van bedrijven versterkt en het komt de uitlegbaarheid van het stelsel en de beeldvorming daarbij in het buitenland ten goede. Het betreft tenslotte wettelijke taken die door de overheid uitgevoerd dienen te worden.

Ik heb begrepen dat ook het bedrijfsleven inhoudelijk voordelen en kansen ziet in deze beweging van samenwerking voor wat betreft de dienstverlening. Het komt niet alleen de uitlegbaarheid, maar ook de slagkracht van het toezicht ten goede. Er één organisatie verantwoordelijk voor het uitvoeren van de officiële controles in het slachthuis. Voor de officiële assistenten en andere werknemers van KDS betekent dit een stap naar de publieke dienst, een ingrijpende stap die een zorgvuldig proces vergt. Ik vraag LNV en NVWA om op korte termijn in overleg te treden met de directie en Raad van Commissarissen en ondernemingsraad van KDS en vanzelfsprekend met de ondernemingsraad en de vakbonden.

Inrichting en versterking stelseltoezicht

In aanvulling op de samenwerking met KDS is de invulling van het stelseltoezicht een extra stap die helpt voor het herstel van vertrouwen in de NVWA als onafhankelijke toezichthouder.

Met de al in gang gezette verbeteringen zoals het maatregelenpakket «Versterken Toezicht Vleesketen» zijn al stappen ondernomen om verdere verbeteringen door te voeren in de kwaliteitsborging zoals voorgescreven door de Europese Controleverordening. De NVWA streeft naar accreditatie van alle werkzaamheden van de directie Keuren, inclusief het toezicht op de slachtplaatsen. Dit zorgt voor continue aandacht voor verbeteringen.

Met het uitvoeren van audits door de Interne Audit Dienst (IAD) van de NVWA op de werkzaamheden van inspecteurs/dierenartsen voldoet de NVWA ook aan de wettelijke verplichtingen. De IAD heeft een onpartijdige en onafhankelijke positie met een rechtstreekse verantwoordingslijn naar de IG-NVWA. Dit is een goed functionerende systematiek die ook bij andere inspectiediensten wordt toegepast. In dit traject zal echter fors meer aandacht besteed worden aan het zogenaamde «capture-vraagstuk» om te monitoren dat NVWA-functionarissen en officiële assistenten onafhankelijk en met afstand opereren tot het bedrijf waar zij (permanent) toezicht houden. De motie van de leden Graus en Eerdmans (Kamerstuk 28 286, nr. 1246) die vraagt om een roulatiesysteem binnen de NVWA-teams om intimidaties, dan wel te hechte banden met de slachthuisdirectie en medewerkers, te voorkomen zal hier in worden meegenomen.

Gezien de spanningen in het stelsel en het maatschappelijk debat rondom het doden van dieren voor consumptie wil ik daar bovenop ook een vorm van stelseltoezicht buiten de NVWA beleggen gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke blik op het functioneren van het gehele stelsel. Deze vorm van toezicht op het stelsel moet maximaal gebruik maken van alle informatie op toezichtsgebied die er al beschikbaar is (inclusief die bij het bedrijfsleven) en moet met een multidisciplinaire blik kijken naar het functioneren van het gehele stelsel waarin ook het maatschappelijke debat kan worden meegenomen. Deze constructie levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het (herstel van) vertrouwen in het stelsel. Een belangrijke ontwikkeling hierbij zijn de initiatieven die het kabinet op dit moment neemt om te komen tot een Wet op de Rijksinspecties om daarmee ook de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter te borgen.

In dat opzicht is het waardevol om te kijken of in dat traject ontwikkelingen zijn die raken aan het stelseltoezicht en een periodieke controle daarop. Daarom wil ik nu wel starten met het stelseltoezicht maar nog geen definitieve structuren inrichten vooruitlopend op ontwikkelingen die volgen uit de aankomende Wet op de Rijksinspecties.

In de tussentijd richt ik daarom een tijdelijke (visitatie)commissie in die zorgt voor een periodieke review van de werking van het stelsel.

Positionering van taken: alles blijft binnen de organisatie NVWA

In het eerdergenoemde kabinetsstandpunt (Kamerstuk 28 286, nr. 1216, coalitieakkoord) is aangegeven om de taken van het huidige Dienstonderdeel «Keuren» tot een eigenstandige organisatie door te ontwikkelen en «losser» van de huidige NVWA te organiseren. Het programma Herziening toezicht vleesketen heeft de afgelopen periode de verschillende mogelijkheden verkend en ook de consequenties daarvan in beeld gebracht. De volgende overwegingen neem ik daarom mee in de verdere uitwerking van het advies:

- De taken die rondom het slachtproces worden uitgevoerd zijn conform de Europese regelgeving allemaal «officiële controles». In wetgeving wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen keuren en toezicht. Op de werkvloer in het slachthuis zijn de taken «keuren en toezicht in het verlengde van keuren» zoals dat wordt genoemd niet doelmatig te scheiden. Het leidt tot meer benodigde menskracht, verarming van taken en ook structureel hogere kosten, zeker als dit als een zelfstandige organisatie zou worden gepositioneerd, zonder dat er duidelijke opbrengsten in termen van beter toezicht tegenover staan.
- Hoewel zelfstandigheid voor de buitenwereld herkenbaarheid en duidelijkheid biedt, zou hierdoor feitelijk méér complexiteit in het stelsel ontstaan dan er wordt opgelost. Juist op het gevoelige terrein van toezicht op dierenwelzijn ontstaat meer afstand van elkaar, met «tussen-wal-en-schip»-risico's als gevolg. Toezicht op de Wet dieren zou gefragmenteerd worden en de belangrijke crisisfunctie zou over twee Rijksdiensten worden verdeeld.
- Op dit moment is niet duidelijk aan te geven welke organisatorische vorm zo'n zelfstandige organisatie het beste past omdat het kabinetsbeleid over de onafhankelijke positionering van inspectiediensten en over de toekomst van het agentschapsmodel nog in ontwikkeling is (Wet op de Rijksinspecties, IBO Agentschappen en kabinetsreactie op de brede evaluatie).
- Sinds het verschijnen van het advies van de RvA is nog duidelijker geworden dat er de komende jaren een structureel tekort aan dierenartsen optreedt¹, waardoor het aantrekken en behouden van dierenartsen van cruciaal belang is voor de continuïteit en de kwaliteit van het toezicht. De brede NVWA-organisatie biedt voor de dierenarts en inspecteur meer ruimte voor ontwikkeling. Dat komt de aantrekkelijkheid als werkgever op een lastige arbeidsmarkt ten goede.
- Tot slot, het werken in twee organisaties maakt de uitvoering van de werkzaamheden complexer en dus de tarieven voor het bedrijfsleven structureel hoger.

Deze overwegingen hebben mij doen inzien dat verzelfstandiging van keuren en toezicht in de slachtketen in een organisatie buiten de NVWA op dit moment niet opportuun is en niet zal leiden tot de gewenste versterking van het stelsel. Zeker ook omdat een deel van de problematiek die ten grondslag ligt aan de wens tot scheiden via andere maatregelen wordt opgelost. Wel heb ik besloten om samen met de NVWA een scherpere focus aan te brengen op de uitvoering van een aantal cruciale

¹ Kamerstuk 33 835, nr. 179

processen, onder andere door intern de directie keuren te splitsen. Dit licht ik hieronder verder toe.

Splitsen slachttoezicht en handelstoezicht

Verbetering van de kwaliteit van het toezicht is wenselijk en mogelijk. Daarom breng ik alle officiële controles die rondom het slachtproces uitgevoerd moeten samen in één organisatieonderdeel «Slachttoezicht». Hiermee creëer ik een dienstonderdeel met een duidelijke taak en verantwoordelijkheid, herkenbaar voor de buitenwereld en een duidelijke gesprekspartner voor bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Dit organisatieonderdeel blijft binnen de organisatie NVWA opereren om het toezicht op de borging van de publieke belangen over de gehele vleesketen niet te onderbreken.

Alle overige taken van het huidige dienstonderdeel «keuren» (naast de vleessector houdt die zich ook bezig met andere domeinen zoals vis, plant en consumentenproducten) hebben als verbindend element dat het altijd om handelsstromen gaat (import/intra-verkeer en export) waarbij garanties worden afgegeven (certificering). Vandaar dat voor dit organisatieonderdeel de werktitel «Handelstoezicht» wordt gekozen. Ook hier is versterking van de kwaliteit van toezicht een blijvend punt van aandacht bij de interne ontwikkelingen.

Door deze organisatie ingreep ontstaan twee organisatieonderdelen die beter bestuurbaar zijn (kortere sturingslijnen), met meer slagvaardigheid en die zorgen voor meer focus en massa op de verandering die qua cultuur, gedrag en processen gewenst is. De complexe situatie van het toezicht in het slachthuis en de grote mate van maatschappelijke aandacht daarvoor vraagt om specifieke sturing, de juiste mate van specialisatie en slagkracht.

De door mij voorgestelde organisatieaanpassing heeft ook een kostenkant. De incidentele transitie kosten zijn beperkt en worden niet in rekening gebracht bij het bedrijfsleven. De structurele kosten hebben een nauwe samenhang met de arbeidsvoorwaarden van KDS-medewerkers en hoe deze worden aangepast wanneer ze bij de NVWA komen. Op dit moment kan ik nog niet op de uitkomsten van deze gesprekken vooruitlopen. Mijn inzet zal zijn om de kostenverhoging van de organisatieaanpassing zoveel mogelijk te beperken en daarmee ook het effect op de tarieven voor het bedrijfsleven.

2. Hervorming van het tariefgebouw

Voor de hervorming van het tariefgebouw volg ik een beheerste en stapsgewijze aanpak. Per 1 januari 2023 heeft de NVWA in de tarifiering een scherper onderscheid naar de verschillende bedrijfsoorten. Bij het opstellen van deze nieuwe tariefindeling heeft het bedrijfsleven een grote inbreng gehad. Hiermee vul ik het eerste deel van de coalitieakkoordambities in. Daarnaast wordt per 1/1/2023 de kostentoedeling verfijnder. Ook dit past bij de wensen van het bedrijfsleven om de kostentransparantie te vergroten.

De Raad van Advies NVWA heeft bij slachtkeuringen en exportcertificering in de vleesketen een omvorming van de huidige «kwartiertje-factuur» systematiek aanbevolen. Deze huidige systematiek zorgt namelijk voor een inefficiënte inzet van de toezichthouder en geeft spanningen in het stelsel. In het coalitieakkoord is dit advies overgenomen, waarbij is aangegeven dat het tariefgebouw van de NVWA moet worden hervormd om te komen tot arrangementen en abonnementen die differentiëren naar bedrijfsgrootte en die goed gedrag en naleving belonen.

De komende tijd ligt mijn focus op het verkennen van de mogelijkheden hoe deze ambitie uit het coalitieakkoord op de beste manier kan worden ingevuld. Mijn verkenning richt zich in eerste instantie op slachtkeuringen

en exportcertificering van levend vee. Daarbij kijk ik naar de mogelijkheden binnen de huidige wettelijke bevoegdheid om retributies in rekening te brengen op basis van eenheidsprijzen (bijvoorbeeld per geslachte koe), maar ook naar andere instrumenten, zoals de invoering van een bestemmingsheffing, waarbij het verband tussen de heffing en de verrichte handelingen van de NVWA, minder direct is. Daarbij merk ik op dat dergelijke wijzigingen van het retributiestelsel ingrijpend zijn. Bij een heffingenstelsel zal een stevig wetswijzigingstraject nodig zijn en ook bij een stelsel van eenheidsprijzen verwacht ik dat dat zowel bij bedrijfsleven als NVWA uitdagingen komen te liggen in het definiëren van de te gebruiken eenheden, aanpassen van processen en ondersteunende systemen. Ik koers erop dat ik dit najaar scherp heb op welke manier ik welke tarieven het best kan omvormen en hoe de implementatietrajecten eruit gaan zien.

3. Tot slot

Mijn verwachting is dat ik tot 2025 nodig heb om alle gewenste hervormingen in het tarievenstelsel uit te voeren. Tot die tijd heb ik de NVWA gevraagd om bovenstaande interventies, zowel de interne ontwikkelingen als het inrichten van het stelseltoezicht en de splitsing in slacht- en handelstoezicht door te ontwikkelen en waar nodig in gang te zetten. Ondertussen kunnen ook alle voorbereidingen getroffen worden om de KDS-medewerkers over te laten gaan naar de NVWA. Dit betekent een majeure operatie waarbij ik de NVWA vraag om aandacht te houden voor een zorgvuldig proces van implementatie om de vruchten van de in gang gezette verbeteringen niet te frustreren en blijvend aandacht te hebben voor de medewerkers van zowel NVWA als KDS en het absorptievermogen van de organisatie.

Uiteindelijk hebben alle stakeholders hier dezelfde gedeelde belangen, waarbij een toezichtsautoriteit in verbinding kan handhaven in de gehele slachtketen. Deze structurele aanpassingen dragen bij aan de verwachting van de maatschappij dat vlees veilig en diervriendelijk wordt geproduceerd.

Hiermee is de route naar een slagkrachtig toezicht, die aan het einde van deze kabinetsperiode klaar moet zijn, van start gegaan. Ik zal uw Kamer tussentijds informeren over de stand van zaken en verdere implementatie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer