

Vergaderjaar 2020–2021

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 1216

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2021

In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de acties die ik in mijn reactie op het rapport «Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland» (2Solve) heb aangekondigd en waarover ik u in mijn brief van 11 februari 2020 heb geïnformeerd over de stand van zaken (Kamerstukken 28 286 en 26 991, nr. 1065, Kamerstuk 33 835, nr. 138).

In mijn brief van 12 september 2019 heb ik aangegeven dat ik een cultuur nastreef waar stevige en consequente handhaving in alle onderdelen van de NVWA de norm is. Dit heb ik de afgelopen jaren samen met de NVWA gedaan. De publieke belangen voedselveiligheid en dierenwelzijn zijn daarbij leidend. Het management moet daar in alle lagen van de organisatie op sturen en zorgen voor een veilige werkomgeving zodat er ruimte is om elkaar onderling aan te spreken en zo te komen tot optimale handhaving. Meer regie, strakke sturing en leiderschap waren nodig. Maar alleen goede handhaving is niet voldoende, ook is het nodig dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van dierenwelzijn en tot een meer ketengerichte totaalaanpak komt. Verder is het in belang van dierenwelzijn en voedselveiligheid in de vleesketen nodig om met een meer systemische blik te kijken naar de mogelijkheden om deze publieke belangen te borgen in een sector die gekenmerkt wordt door kleine marges en grote economische belangen.

In deze brief zal ik ingaan op de stappen die op al deze 3 facetten zijn gezet om het publiek vertrouwen in het borgen van voedselveiligheid en dierenwelzijn te herwinnen op de korte en ook de langere termijn.

Verbeteren toezicht bij NVWA

In 2020 en 2021 heeft de NVWA stevig ingezet op het verder op orde brengen van de basis van de organisatie door middel van werkoverleg, intercollegiale toetsing, versnellen van de doorlooptijden van rapporten

van bevindingen (lik-op-stuk) en het opstarten van het zgn. 4-ogentoezicht. Hierbij wordt waar mogelijk een extra toezichthouder ingezet op risicobedrijven (slachthuizen en verzamelcentra). De NVWA heeft de doorlooptijd van rapporten van bevindingen fors verkort. Ook is het aantal openstaande internationale meldingen in het kader van transportwaardigheid teruggebracht.

Verbetering samenwerking tussen de directies Handhaven en Keuren

De NVWA heeft een Meerjarenagenda opgesteld en in 2021 gepubliceerd. Voor de meerjarenfocus ten aanzien van het publiek belang dierenwelzijn heeft de NVWA na consultatie van stakeholders risico's in beeld gebracht. De agenda wordt gebruikt in gesprekken met stakeholders over de aanpak van de gesignaleerde risico's. Als concretisering is door de directies Handhaven en Keuren een gezamenlijk handhavingsplan opgesteld voor dierenwelzijn voor 2022 en verder. In januari 2021 is het zogenoemde combiteam gestart met medewerkers van beide directies. Het combiteam verricht gedurende een jaar werkzaamheden waarbij samenwerking tussen de directies gewenst is. Zij ondersteunen op verschillende gebieden, bijvoorbeeld het 4-ogen toezicht en bij de verificatie van stalkeuring. Zo was het team onder andere betrokken bij het onderzoek dat leidde tot de schorsing van de erkenning van slachthuis Gosschalk. Op basis van haar ervaringen geven zij adviezen hoe de samenwerking verder verbeterd kan worden. Voorts werken de directies via een ingroeimodel samen aan de vormgeving van het toezicht op transportwaardigheid van dieren, op het gebruik van diergeneesmiddelen en op de regelgeving ten aanzien van voedselketeninformatie, illegale en oneigenlijke noodslacht en traceerbaarheid van karkassen en dierlijke bijproducten. Verbetering van de samenwerking draagt bij aan adequaat en uniform toezicht op dierenwelzijn en voedselveiligheid in de vleesketen in iedere schakel in de keten van veehouderij, transport, slachterij en verwerking van dierlijke (bij)producten.

Uniformiteit en transportwaardigheid van dieren

Het belang van het welzijn van dieren vergt dat de keuringsoordelen en het toezicht van dieren die op transport gaan of zijn zo uniform mogelijk worden uitgevoerd. De NVWA werkt hier op verschillende manieren aan. Sinds begin 2021 is sturingsinformatie voor het management beschikbaar met gegevens uit keuring en uit het toezicht in het verlengde van keuren die een nauwkeuriger naleefbeeld per bedrijf weergeven. Het werken met deze sturingsinformatie wordt in 2021 toepasbaar voor de teams. Sinds 2021 vindt in de teams gestructureerd werkoverleg plaats over het interventiebeleid en het uniform toepassen daarvan. Daarnaast is er voor het afwijken van het interventiebeleid een procedure opgesteld en geïmplementeerd. Met het uitstel van de inwerkingtreding van regelgeving als gevolg van Brexit voor de export van dierlijke producten is de beschikbare capaciteit voor de directie Keuren in 2021 benut voor tijd voor intervisie en bijscholing voor (senior) toezichthoudend dierenartsen.

De NVWA werkt om uniform toezicht te houden voorts aan accreditatie van de werkprocessen in de slachthuizen. In een geaccrediteerde werkomgeving wordt het vastgelegde beleid gevolgd of wordt er beargumenteerd en herleidbaar van afgeweken. Het proces van accreditatie binnen de directie Keuren is in volle gang. Binnen en tussen de vier teams pluimvee zijn er afspraken over uniform toezichthouden, vastleggen van gegevens en het volgen van het interventiebeleid. Mede aan de hand van de opgedane ervaringen krijgt dit in 2021 bij de vijftien roodvleesteam nader vorm. Doel is om in 2021 binnen al deze teams de werkzaamheden accreditatiewaardig uit te voeren.

Transportwaardigheid

Naar aanleiding van het externe feitenonderzoek naar de kleine- en middelgrote slachthuizen in Noord-Nederland is het traject voor het beoordelen van de transportwaardigheid van runderen verbeterd. In 2021 zijn werkinstructies uitgerold voor runderen en paarden met Europese richtsnoeren voor het beoordelen van transportwaardigheid. Hiermee zet de NVWA in op een uniforme wijze van beoordeling van transportwaardigheid, waarbij ook uniform optreden bij gelijksoortige omissies onderwerp van gesprek is. Per 1 oktober gaat de NVWA eveneens de Europese richtsnoeren inzetten voor de beoordeling van transportwaardigheid van varkens.

Een uitspraak van het veterinair beroepscollege ten aanzien van de zorgplicht van NVWA-dierenartsen benadrukt het belang van de keuring van dieren voor de exportcertificering. Over transportwaardigheid heb ik uw Kamer ook separaat per brief geïnformeerd (XX).

Verscherpt toezicht en lik-op-stuk aanpak

Het systeem van risicogericht toezicht op grond van de nieuwe Controleverordening wordt uitgevoerd bij zowel de roodvlees- als pluimveeslachthuizen. In de handhavingssystematiek (verscherpt toezicht) is een eerste uitwerking van een te volgen route voor koel- en vrieshuizen en uitsnijderijen beschikbaar. Voor de overige bedrijfstypen binnen de vleesketen is geïnventariseerd hoe het verscherpt toezicht moet worden vormgegeven en wat de criteria moeten zijn om het traject op een bedrijf te starten. De schorsing van de erkenning voor het slachten van Gosschalk en de hervatting met instructies is een voorbeeld van een dergelijk disciplinerend traject. Bij de aanpak om de slagkracht van het toezicht op de vleesketen te vergroten werkt de NVWA aan het verkorten van de doorlooptijd van het opleggen van sancties.

De doorlooptijd van rapporten van bevindingen en de sanctie van schriftelijke waarschuwingen is inmiddels fors verkort.

In dit kader ga ik ook nog graag in op het voorstel van lid van Campen (VVD) over snellere sluiting van slachthuizen middels een wettelijk vastgelegd systeem van «three strikes out». Dit idee klinkt aantrekkelijk vanwege de eenvoud en de transparante redeneerlijn. Echter, er zijn veel soorten overtredingen mogelijk, variërend in ernst, omvang en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Dat vraagt altijd om maatwerk en beoordeling van de omstandigheden. Dit is wat de NVWA doet middels de «verscherpt toezicht» procedure. Een systematiek van simpelweg drie overtredingen tellen en «out» zal de nodige toetsing die noodzakelijk is voor totstandkoming van wetgeving niet doorstaan. Een besluit tot sluiting vergt een gedegen onderbouwing, waarbij beginselen als proportionaliteit en subsidiariteit gelden, ook als deze opgenomen worden als wettelijke voorschriften in de Wet dieren. Ik wijs er graag op dat ten onrechte het beeld bestaat dat de NVWA slechts bestuurlijke boetes kan opleggen. Binnen het bestuursrecht heeft de NVWA diverse instrumenten ter beschikking.

Diergeneesmiddelen en voedselketeninformatie

Meldingen van normoverschrijdingen ten aanzien van het Nationaal plan residuen en afwijkingen in de voedselketeninformatie worden opgepakt. De NVWA plant herhaalde en gerichte monitoring op het gebruik van niet-toegestane middelen om niet-transportwaardigheid te verdoezelen.

Traceerbaarheid van karkassen en dierlijke bijproducten

De NVWA en mijn departement zien er gezamenlijk op toe dat de sector zijn verantwoordelijkheid neemt om geen afgekeurde karkassen en andere dierlijke bijproducten te verwerken in producten die door mensen worden geconsumeerd. De NVWA zal in aanvulling op reguliere aanwezigheid op het slachthuis specifieke controles uitvoeren op de afvoer van dode runderen uit het slachthuis. De NVWA is voorts een analyse gestart om in kaart te brengen of dieren terecht voor noodslachting zijn aangeboden. Deze administratieve aanpak was goed inpasbaar in deze periode met coronamaatregelen.

Naast het intensiveren van het toezicht door het aantal administratieve controles op de correcte afvoer van afgekeurde karkassen en de traceerbaarheid van dierlijke bijproducten te verhogen, zijn door de sector en de NVWA ook overige opties onderzocht, zoals het kleuren van karkassen. Alleen voor de nationale markt zou dit een optie zijn, maar het heeft als nadeel dat er dubbele stromen op slachthuizen en uitsnijderijen ontstaan. Daarom is dit niet handhaafbaar en wordt er niet voor gekozen.

Wervingsactiviteiten

Dierenartsen vervullen belangrijke taken in het kader van belangen dieiergezondheid, dierenwelzijn, voedselveiligheid en volksgezondheid. Om bovenstaande activiteiten uit te voeren blijft de NVWA de komende jaren in de krappe arbeidsmarkt extra dierenartsen en inspecteurs werven en versneld opleiden om het toezicht binnen de vleesketen ook daadwerkelijk te intensiveren. Met de Faculteit Diergeneeskunde wordt onderzocht hoe de NVWA een bijdrage kan leveren aan de nieuw aan te bieden masteropleiding diergeneeskunde om zo dierenartsen in een vroeg stadium kennis te laten maken met het werk van de NVWA. Ik heb uw Kamer hier eerder over geïnformeerd (Kamerstukken 28 286 en 29 683, nr. 1207).

Tegelijk zijn acties ingezet om de processen zo te herontwerpen dat onder de verantwoordelijkheid van de kennis en expertise van de NVWA-dierenartsen de inzet van assistenten en medewerkers inspecteur toezicht maximaal wordt benut. Parallel hieraan anticipeert de directie Keuren op een toename van het keuringswerk in het kader van Brexit per 1 oktober. In verband met de verwachte toename aan werkzaamheden blijft onderbezetting een zorg voor de NVWA (in 2020 zijn 12 toezichthoudend dierenartsen (TDA), 6 practitioners en 19 TDA EU/Brexit aan hun opleiding begonnen. In februari 2021 zijn 5 TDA en 3 practitioners gestart met hun opleiding en in mei 2021 respectievelijk 4 en 6).

Samenvattend

De NVWA heeft veel in gang gezet om het toezicht te verbeteren en uniform uit te voeren. Stevige en consequente handhaving in alle onderdelen van de NVWA is de norm aan het worden. Zo nodig, zoals bij slachthuis Gosschalk, pakt de NVWA door. Van deze aanpak verwacht ik de komende tijd meer resultaten te gaan zien.

Verantwoordelijkheid sector

De NVWA heeft stappen gezet om het toezicht te versterken. Met versterking van het toezicht alleen is borging van voedselveiligheid en dierenwelzijn niet afdoende geborgd. Het is ook nodig dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van dierenwelzijn (en voedselveiligheid) en tot een meer ketengerichte totaalaanpak komt. De primaire verantwoordelijkheid voor de omgang met dieren ligt in de gehele

productieketen. Van de sector mag worden verwacht dat in de keten van veehouder-transporteur-slachthuis geborgd wordt dat zorgvuldig met dieren wordt omgegaan. Ik ben sinds het verschijnen van 2Solve intensief met de sector in gesprek en dat heeft geleid tot de volgende initiatieven. Met het programma «verbeteren van het slachtsysteem» kijk ik fundamenteel naar het slachten van dieren en hoe dit beter kan (Kamerstuk 28 286, nr. 1169). Ik ben continu met het bedrijfsleven in gesprek om tot concrete maatregelen te komen om dierenwelzijn te verbeteren. Ik heb uw Kamer voor de zomer geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen op dit gebied (Kamerstuk 28 286, nr. 1199). In de brief «openstaande moties en toezeggingen naar aanleiding van het tweeminutendebat «voortgang verbeteren slachtsysteem op 8 juli» informeer ik uw Kamer over de stand van zaken inzake cameratoezicht, drijfmiddelen en de mobiele dodingsunit (MDU).

Stelsel keuren en toezicht

Omdat er discussie¹ blijft bestaan over de spanning in de NVWA tussen het organiseren van toezicht op de borging van de publieke belangen van voedselveiligheid en dierenwelzijn en het verlangd niveau van dienstverlening, samen in een organisatie, heb ik de Raad van advies gevraagd te kijken naar het stelsel van keuren en toezicht in de vleesketen. Hierbij bied ik uw Kamer het advies «Het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector» van de Raad van advies Herbezinning NVWA aan.

In de optiek van de RvA is het voor het verminderen van de spanningen en discussies rondom keuren en toezicht in het roodvlees dus nodig om de systeem en sturingsbalans te verbeteren, waarbij de verschillende actoren vanuit een heldere rol- en taakopvatting meewerken aan het systeem. Om de verbeteringen te bewerkstelligen en los te komen van (rol)patronen en -verwachtingen uit het recente verleden, is een systeem-sprong nodig waar alle stakeholders zich aan kunnen verbinden en waarbij zij zich committeren aan de nieuwe verhoudingen. Dat vergt een aanpassing in een (verbeterde) invulling van systeemtoezicht, aanpassingen in de financiering van keuren, verbetering van de onderlinge communicatie en de positionering van verdeling van taken. Deze aanpassingen kennen een onderlinge samenhang en in de ontwikkelrichting dienen ze dan ook integraal te worden meegenomen.

Ik sta een aanpak voor die zorgt voor een duurzame verbetering van het stelsel door te kiezen 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. Een aanpassing in het stelsel («structuuroplossing») is noodzakelijk omdat de RvA aantoont dat alleen dan naar verwachting «de noodzakelijke systeemsprong bewerkstelligd kan worden en de verschillende rollen, belangen en verantwoordelijkheden in goede, vernieuwde balans gebracht kunnen worden». De bestaande problematiek kent weliswaar een grote gedragscomponent (= cultuur), maar vraagt daarnaast een nieuwe, meer (rol)zuivere systeemrichting om het maatschappelijk vertrouwen terug te winnen en te behouden. Mijn departement zal samen met de NVWA de komende periode de ontwikkeling naar een aparte organisatie verder uitwerken hoe de organisatie voor de officiële controles en de organisatie waarin het toezicht op het systeem is belegd (= huidige NVWA) zich tot elkaar dienen te verhouden. Daarbij is het van belang dat deze uitwerking plaatsvindt met inachtneming van de OCR. Hierbij kan verder worden uitgewerkt hoe de

¹ Stelselanalyse.

onderlinge samenhang en de gewenste organisatorische afstand bij de uitwerking vorm kan krijgen. Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2022 wordt hiertoe een uitgewerkt voorstel opgeleverd.

Ik hecht eraan te benadrukken dat een deel van de aanbevelingen van de Raad van advies reeds werk in uitvoering is, waarmee voortgegaan wordt op de ingeslagen weg van verbeteren van het toezicht waarmee na oplevering 2Solve is begonnen, en als onderdeel daarvan het versterken van het systeemtoezicht. Onderdeel hiervan is dat onder regie van de PSG LNV een programma loopt met deelnemers van NVWA, LNV, VWS en bedrijfsleven om te bouwen aan een nieuw NVWA-kostprijsmodel en retributiestelsel. Centraal hierbij staan transparantie en meerjarige stabiliteit /voorspelbaarheid van de tarieven. In de Voortgangsrapportage NVWA (Kamerstuk 33 835, nr. 160) is uw Kamer over dit traject reeds geïnformeerd. Deze maatregelen tezamen met de aanbevelingen gericht op de positionering en verdeling van taken (doorontwikkeling van de directie Keuren) zal ik voortvarend doorzetten en in uitvoering nemen. Hiermee leggen we een fundament voor betere condities en randvoorwaarden waarbinnen het werk van keuren en toezicht in het verlengde van keuren, kan worden uitgevoerd.

Ten slotte

In de afgelopen periode zijn er stappen voorwaarts gezet op alle eerdergenoemde facetten om publieke belangen voedselveiligheid en dierenwelzijn in de vleesketen beter te kunnen borgen. Door de NVWA in de verdere versterking van de handhavingscultuur en toezicht, waarbij deze kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd in beheersbare stappen gedurende een langere periode.

Tot slot, in een sector met grote economische belangen en kleine marges wordt een groot appel gedaan op een goed systemisch ingericht en adequaat geëquipeerd toezicht. Op deze manier kan het bedrijfsleven ook haar eigen verantwoordelijkheid ten volle nemen. Met het adresseren van de fundamentele spanning in het systeem van toezicht en keuren, het programma voor een nieuw kostprijsmodel en retributiestelsel en mijn voorstel om een eigenstandige organisatie voor officiële controles te vormen leg ik het fundament om te komen tot een samenhangend stelsel met een onafhankelijk keuringssysteem. Met daarbij primair het publieke belang van dierenwelzijn en voedselveiligheid voor ogen.

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