Evaluatie COKZ

Eindrapport



KWINK GROEP

Evaluatie COKZ

Eindrapport

Den Haag, 29 / 01 / 2021

Auteurs: Pauline Modderman MSc (KWINK groep)

Ir. Maarten Noordink (KWINK groep)

Barbara Knoote MA (KWINK groep)

Niels de Vries MSc (Vanberkel Professionals)

Kevin Hofman BSc (KWINK groep)

Met medewerking van prof. dr. ir. Ine van der Vels-Klerx (WUR) en Marlous Focker-Smits MSc (WUR)

KWINK GROEP

Samenvatting

Inleiding

Het Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren.

Sinds 1 januari 2010 valt het COKZ onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die voorschrijft dat zbo's periodiek worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is opdrachtgever van deze evaluatie. De centrale onderzoeksvraag is of het functioneren van het COKZ doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode. Deze evaluatie beslaat de periode 2015-2019, waarbij relevante ontwikkelingen uit de periode 2010-2015 ook zijn meegenomen.

Om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van het COKZ hebben we indicaties voor doeltreffendheid en doelmatigheid in kaart gebracht. De conclusies van deze evaluatie zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentenanalyse, achttien interviews met het COKZ, het ministerie van LNV, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Nationale Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en sector- en brancheorganisaties en nader onderzoek van twee cases. Daarnaast is gebruik gemaakt van de respons op aanvullende informatieverzoeken bij het COKZ.

Doeltreffendheid

We concluderen dat het COKZ een bijdrage levert aan het bieden van zekerheid over de veiligheid en kwaliteit van in Nederland geproduceerde melk en zuivelproducten, eieren en eiproducten en de kwaliteit van pluimveevlees. Deze zekerheid biedt de zuivel- en eiersector betere toegang tot (inter)nationale markten.

1. De voedselveiligheid van in Nederland geproduceerde zuivel en eieren is over het algemeen hoog. Hieruit blijkt dat het systeem van toezicht, waarvan het COKZ een belangrijk onderdeel is, functioneert.

2. Het COKZ draagt bij aan voedselveiligheid en -kwaliteit door de uitvoering van beoordelingen, (her)audits, (her)inspecties, monsternames en -onderzoek. Het COKZ neemt maatregelen in het geval van overtredingen.

3. Het COKZ draagt bij aan de toegang van de zuivel- en eiersector tot internationale markten door het verstrekken van COKZ-certificaten aan het zuivelbedrijfsleven, het voorbereiden van veterinaire certificaten en het opmaken van voorcertificaten voor eieren.

Voorts concluderen we dat het COKZ op wettelijk voorgeschreven en kwalitatief voldoende wijze uitvoering geeft aan toezicht en certificering.

4. Het COKZ handelt over het geheel genomen zorgvuldig. Zo zien we dat de Raad voor Accreditatie (RvA) in de jaarlijkse audits alleen niet-kritieke afwijkingen heeft geconstateerd, dat de NVWA in de jaarlijkse audits vanaf 2014 oordeelt dat het COKZ voldoende of goed invulling geeft aan het hygiënepakket en dat het aantal klachten en bezwaren dat het COKZ jaarlijks ontvangt beperkt is.

5. Het COKZ opereert onafhankelijk. Er zijn geen situaties bekend in de evaluatieperiode waarbij de onafhankelijkheid van het COKZ in het geding is geweest. Ook de jaarlijkse audits door de RvA en de

NVWA laten op dit punt een positief beeld zien. In de evaluatieperiode zijn de waarborgen voor onafhankelijkheid en integriteit binnen de governance en het kwaliteitsmanagementsysteem van het COKZ versterkt. Zo vervult de sector geen rol meer bij de benoeming van bestuursleden.

6. Het COKZ wordt als toegankelijk en benaderbaar ervaren door brancheorganisaties en bedrijven en geeft via verschillende kanalen (o.a. website, jaarverslagen) inzicht in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten. Desalniettemin is het COKZ op een aantal punten nog onvoldoende transparant. Niet alle processen zijn vastgelegd en/of via de website te vinden, het COKZ geeft beperkt inzicht in controleresultaten en nalevings(effecten) en de opbouw van tarieven is niet transparant.

7. Het COKZ heeft in de evaluatieperiode een ontwikkeling ingezet van een bovenal taakgerichte naar een meer effectgerichte werkwijze. Zo is het COKZ nadrukkelijker invulling gaan geven aan risicogebaseerd toezicht en krijgt preventie meer aandacht. Wat handhaving en sanctionering betreft is het COKZ zich in de evaluatieperiode meer als onafhankelijk toezichthouder gaan opstellen richting bedrijven. Bij de kwaliteitstaken is het COKZ niet terughoudend met het inzetten van tuchtrecht. Bij de hygiënetaken is nog ruimte voor verbetering.

8. We concluderen dat het COKZ vanaf 2018 een inhaalslag heeft gemaakt met het professionaliseren van de organisatie. In de eerste jaren van de evaluatieperiode is niet voldoende geïnvesteerd in het doorontwikkelen van de interne organisatie. Eén van de redenen hiervoor was onzekerheid over het voortbestaan van het COKZ. Er is een inhaalslag gemaakt, maar tegelijkertijd zijn op veel punten nog verbeteringen nodig.

    a. In 2019 is de volledige organisatorische ontvlechting tussen het COKZ en melk- en zuivellaboratorium Qlip B.V. (Qlip) gerealiseerd.
    b. Er is sprake van een achterstand in het opleiden van medewerkers. Ook is aandacht nodig voor strategisch personeelsbeleid.
    c. De informatiehuishouding van het COKZ kan verbeterd worden. Het COKZ houdt veel informatie bij over bijvoorbeeld uitgevoerde controles en beoordelingen en geconstateerde tekortkomingen, maar de informatie wordt niet op zo'n manier bijgehouden dat strategische sturing op basis van volledige en actuele informatie mogelijk is.
    d. Het COKZ heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om de ICT in de basis op orde te krijgen. Zo is het facturatiesysteem geautomatiseerd. Verdere doorontwikkeling van de ICT kan bijdragen aan de effectiviteit van het COKZ.

    De governancerelatie tussen het ministerie van LNV en het COKZ is in 2019 verder uitgewerkt. Het contact tussen het ministerie van LNV en het COKZ verloopt over het algemeen constructief, maar kan geoptimaliseerd worden, door bijvoorbeeld te zorgen voor een duidelijk aanspreekpunt voor het COKZ bij het ministerie van LNV en snelle reactie op vragen.

9. In de evaluatieperiode is gewerkt aan de samenwerking tussen de NVWA en het COKZ. Er is een samenwerkingsplan opgesteld en verschillende acties uit het samenwerkingsplan zijn uitgevoerd of opgestart. Desalniettemin verloopt de samenwerking nog niet optimaal en hebben de NVWA en het COKZ uiteenlopende beelden en verwachtingen ten aanzien van de samenwerking.

Doelmatigheid

We concluderen dat het COKZ financieel gezien een gezonde organisatie is. Wel zien we dat op een aantal punten aanpassingen mogelijk zijn die zouden bijdragen aan het doelmatig functioneren van het COKZ.

10. Het COKZ heeft zijn financiële processen goed verankerd in financiële procesbeschrijvingen. Het financieel beheer is voldoende op orde. Ook de lastenkant laat een stabiele verhouding tussen kostensoorten zien, waarbij specifieke fluctuaties herleidbaar en goed uitlegbaar zijn.

11. Het COKZ weet de tarieven over het algemeen laag te houden. Wel is aandacht nodig voor de totstandkoming van de tarieven, die momenteel niet transparant is. Het COKZ heeft in 2020 een start gemaakt met de ontwikkeling van het kostprijsmodel en de daaruit voortvloeiende tarieven, waarbij een van de onderwerpen is om de tarieven kostendekkend te maken.

12. Het COKZ geeft in de evaluatieperiode onvoldoende invulling aan risicomanagement. Zo worden risico's nog onvoldoende systematisch geïdentificeerd en geclassificeerd en zijn de bestaande beheersmaatregelen om risico's te mitigeren te beperkt onderbouwd. De eerste concepten rond het toekomstige risicomanagement die het COKZ heeft opgesteld zijn veelbelovend.

13. Het COKZ heeft in 2012 de taken van de Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) overgenomen en onderbracht in een losse dienst binnen het COKZ: de NCAE. Het combineren van het toezicht op zuivel en eieren heeft synergievoordelen, doordat bijvoorbeeld de backoffice en ICT gedeeld kunnen worden. In 2019 is een start gemaakt met het integreren van de taken van de NCAE in het COKZ.

14. Een aantal indicaties wijst erop dat er beperkt sprake is van interne sturing op het behalen van voorgenomen acties en afspraken. Zo worden de in werkplannen voorgenomen aantallen activiteiten regelmatig niet gehaald.

Aanbevelingen

We bevelen het COKZ aan om zich verder te ontwikkelen van een taakgerichte naar een resultaat- en effectgerichte organisatie. Concreet kan het COKZ aan de volgende zaken werken:

1. We bevelen het COKZ aan om **risicogebaseerd toezicht** door te ontwikkelen en nog meer te doen aan preventie.

2. We bevelen het COKZ aan om het **inzicht in het effect van het toezicht op naleving te vergroten.** Hiervoor is nodig dat informatie systematischer wordt vastgelegd en geanalyseerd. Het uiteindelijke streven zou moeten zijn om te sturen en te verantwoorden op basis van actuele data over toezicht en het effect daarvan op naleving.

3. Er is nog veel te winnen in het verder automatiseren van primaire en ondersteunende werkprocessen en digitaal ontsluiten van informatie voor bedrijven. We bevelen het COKZ dan ook aan om de **ICT de komende jaren verder door te ontwikkelen**.

4. We bevelen het COKZ aan om prioriteit te geven aan **kennismanagement en strategische personeelsplanning.** Hiermee kan worden ingespeeld op de uitdaging om gekwalificeerd personeel te werven.

5. We bevelen het COKZ aan om de transparantie te vergroten door **zijn werkwijze en resultaten beter inzichtelijk te maken.** We denken hierbij bijvoorbeeld aan het vastleggen en publiceren van de handhavingsstrategie en de procedures voor het rouleren van medewerkers buitendienst.

6. Een aantal **processen rondom klachten en bezwaren zijn voor verbetering vatbaar**. We bevelen aan 1) om in de registratie duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds klachten en anderzijds (formele) bezwaren; 2) om in het jaarverslag, zoals wettelijk voorgeschreven, te rapporteren over de afhandeling van klachten en bezwaren en 3) om te onderzoeken wat de reden is voor de afname van de afwikkelingssnelheid van klachten en bezwaren, en vervolgens de afwikkelingssnelheid te verhogen.

7. We bevelen **het COKZ, het ministerie van LNV en de NVWA aan om te werken aan de samenwerkingsrelatie.** We raden aan om de relatie niet te formeel en meer pragmatisch in te steken, door met elkaar om tafel te gaan en de wensen en mogelijkheden vanuit alle partijen te bespreken (in plaats van met elkaar te communiceren via brieven, zoals in de evaluatieperiode soms gebeurde).

8. We bevelen het COKZ tot slot aan om (in afstemming met de ministeries van LNV en VWS en de NVWA) **een verandertheorie** op te stellen waarin is uitgewerkt op welke wijze de activiteiten van het COKZ bijdragen aan de (beleids)doelen van zijn (beleidsverantwoordelijke) opdrachtgevers en zijn eigen missie. We bevelen het ministerie van LNV aan om (in afstemming met het COKZ) aan de hand van de verandertheorie te komen tot prestatie-indicatoren die gebruikt kunnen worden in de aansturing.

Inhoud

1. Inleiding 9
   - 1.1. Achtergrond 9
   - 1.2. Onderzoekskader 9
   - 1.3. Onderzoeksaanpak en -verantwoording 10

2. Toezicht en certificering 12
   - 2.1 Ontwikkelingen 12
   - 2.2 Voedselveiligheid en kwaliteit 13
   - 2.3 Taken 14
   - 2.4 Certificering 16
   - 2.5 Toezicht en handhaving 17

3. Toetsingscriteria 19
   - 3.1. Zorgvuldigheid 19
   - 3.2. Onafhankelijkheid 22
   - 3.3. Transparantie 24
   - 3.4. Effectgericht 25

4. Interne organisatie 28
   - 4.1. Financiën 28
   - 4.2. Risicomanagement 32
   - 4.3. Interne rol- en taakverdeling 32
   - 4.4. Bedrijfsvoering, personeelsbeleid en kennismanagement 33

5. Externe governance en samenwerking 37
   - 5.1. Governance 37
   - 5.2. Ministeries van LNV en VWS 37
   - 5.3. NVWA 38
   - 5.4. Andere keuringsdiensten 40

6. Conclusies en aanbevelingen 41
   - 6.1. Doeltreffendheid 41
   - 6.2. Doelmatigheid 44
   - 6.3. Aanbevelingen 44

Bijlage I: Realisatie werkplannen 47

Bijlage II: Cijfers COKZ 2019 49

Bijlage III: Gesprekspartners 51

Bijlage IV: Documenten 52

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het Controle Orgaan Kwaliteits Zaken[1] (hierna: het COKZ) houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren. Het COKZ is een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De werkzaamheden worden uitgevoerd op basis van de nationale of Europese wet- en regelgeving en staan onder systeemtoezicht van het ministerie LNV.

Het COKZ heeft meerdere wettelijke taken, waaronder taken in opdracht van de NVWA. Sinds 1 januari 2010 valt het COKZ onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen[2]. De status als zelfstandig bestuursorgaan ontleent het COKZ aan zijn activiteiten op basis van de Wet dieren[3]. In de Kaderwet[4] is bepaald dat de minister elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. In 2015 is besloten om geen evaluatie te laten plaatsvinden. Destijds was de overheid voornemens om alle keuringsdiensten, waaronder het COKZ, over te hevelen naar het publieke domein.[5] De wettelijke evaluatie is uitgesteld tot het moment dat hierover meer duidelijkheid was. Deze evaluatie beslaat de periode 2015-2019, waarbij relevante ontwikkelingen uit de periode 2010-2015 ook zijn meegenomen.

1.2. Onderzoekskader

Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

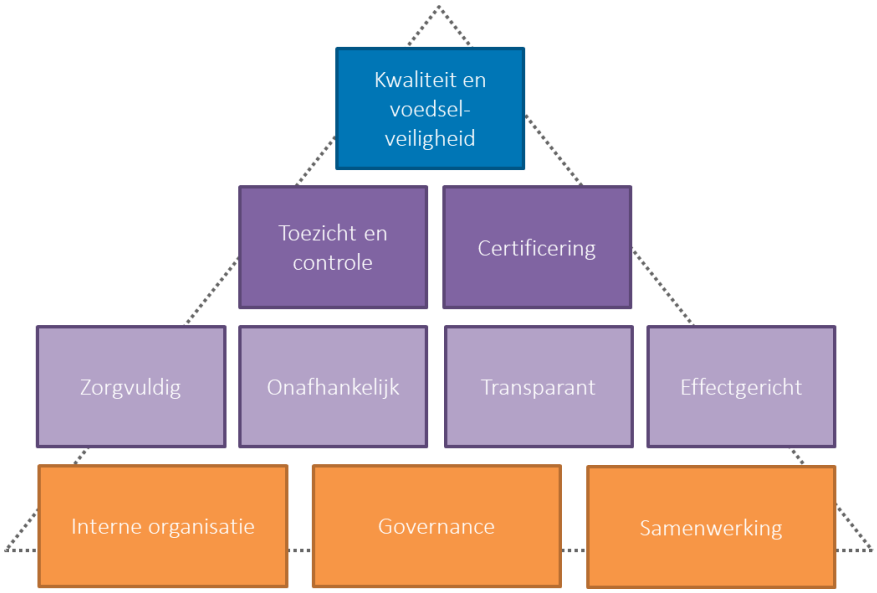
Dit onderzoek betreft de evaluatie van het COKZ. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie is of het functioneren van het COKZ doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode.

- **Doeltreffendheid**: de mate waarin de inspanningen van het COKZ daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de (beleids)doelen van de beleidsverantwoordelijke opdrachtgevers van het COKZ.
- **Doelmatigheid**: de mate waarin de kosten die het COKZ maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden.

Evaluatiekader

Om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van het COKZ hebben we indicaties voor doeltreffendheid en doelmatigheid in kaart gebracht op verschillende niveaus. In onderstaande figuur is gevisualiseerd op welke niveaus we indicaties hebben verzameld (figuur 1).

[1] Tijdens de evaluatie is de naam van het COKZ veranderd: met ingang van 4 november 2020 is de naam van het COKZ Controle Orgaan Kwaliteits Zaken. Hiervoor was de naam 'Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel'. De afkorting COKZ is ongewijzigd gebleven.
[2] Stb. 2009, 550 en Stb. 2009, 625.
[3] Via artikel 2.9 Besluit Dierlijke Producten is Landbouwkwaliteitswet ook op onderdelen van toepassing.
[4] Artikel 39, eerste lid.
[5] Brief staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), 16 oktober 2015.



Figuur 1. Evaluatiekader.

Het COKZ is door de overheid aangewezen voor het uitvoeren van **toezicht** op de **veiligheid en kwaliteit** van in Nederland geproduceerde melk en zuivelproducten, eieren en eiproducten en de kwaliteit van pluimveevlees. Daarnaast is het COKZ aangewezen voor het verstrekken van **exportcertificaten** voor melk- en zuivelproducten en verzorgt het COKZ de **voorcertificering** van eieren. Zekerheid over voedselveiligheid en kwaliteit biedt de zuivel-, eier- en pluimveesector betere toegang tot (inter)nationale markten. We beschrijven wat bekend is over de kwaliteit en voedselveiligheid van de producten waarop het COKZ toezicht houdt, en over de bijdrage van het COKZ daaraan.

Daarnaast beoordelen we de wijze waarop het COKZ invulling geeft aan toezicht en certificering. We maken hierbij gebruik van **vier toetsingscriteria** voor toezicht: **zorgvuldig**, **onafhankelijk**, **transparant** en **effectgericht**. De manier waarop een organisatie zijn taken uitvoert heeft invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Neem het criterium onafhankelijkheid als voorbeeld: het is voor de effectiviteit van een toezichthouder belangrijk dat hij onafhankelijk opereert, want alleen dan is hij in staat om toezicht te houden zonder hierbij beïnvloed te worden door bijvoorbeeld de bedrijven die onder toezicht staan.

Tot slot kijken we naar de **interne organisatie**, **governance** en **samenwerking**. Op het moment dat de interne organisatie op orde is, functioneert een organisatie beter en is hij daarmee beter in staat om doeltreffend en doelmatig te zijn. Ook een goed ingerichte governance en samenwerking dragen hieraan bij.

1.3. Onderzoeksaanpak en -verantwoording

Het evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli 2020 tot en met januari 2021. We hebben in het onderzoek gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak.

Documentenanalyse

We hebben beschikbare informatie over het COKZ geanalyseerd om een feitelijk beeld te krijgen van de werkzaamheden van het COKZ. Daarna zijn vervolgvragen geformuleerd, die in een aanvullend informatieverzoek zijn uitgezet bij het COKZ. Bijlage IV bevat een overzicht van de documenten die voor de evaluatie van het COKZ zijn geraadpleegd. Het gaat bijvoorbeeld om relevante wet- en regelgeving,

jaarverslagen van het COKZ, rapportages van de jaarlijkse beoordelingen door de RvA en auditrapporten van de NVWA. Als onderdeel van de evaluatie hebben we een selectie van werkplannen en jaarrapportages van het COKZ geanalyseerd. Het COKZ stelt jaarlijks vijf of zes (dit varieert per jaar) werkplannen op en rapporteert hierover in wederom vijf of zes jaarrapportages. In het evaluatieonderzoek is hiervan een selectie geanalyseerd. Ten eerste hebben we van drie jaarrapportages en werkplannen (een uit 2015, een uit 2017 en een uit 2019) een vergelijking gemaakt van de voorgenomen en de gerealiseerde activiteiten. De resultaten hiervan zijn te vinden in bijlage I. Ten tweede hebben we alle jaarrapportages uit 2017, 2018 en 2019 (in totaal 23 jaarrapportages) nader geanalyseerd om in beeld te brengen welke informatie wel en niet is opgenomen in de jaarrapportages. De resultaten hiervan hebben we verwerkt in paragraaf 4.4 (onder het kopje *Informatiehuishouding en sturen op basis van actuele informatie*).

Interviews

We hebben achttien interviews gehouden met het COKZ, de ministeries van LNV en VWS, de NVWA en sector- en brancheorganisaties. In verband met de coronapandemie hebben alle interviews en afstemmingsmomenten tussen de onderzoekers, de opdrachtgever en het COKZ online plaatsgevonden. Er is niet gesproken met individuele bedrijven die onder toezicht staan van het COKZ. Bij het COKZ is gesproken met het bestuur, de directie en het MT. We hebben niet zelf bijwoningen uitgevoerd van inspecties door het COKZ, maar ons hiervoor gebaseerd op reeds beschikbare informatie zoals de eerder genoemde beoordelingen en audits door de Raad voor Accreditatie en de NVWA. Zie voor een lijst met gesprekspartners bijlage III.

Caseonderzoek

We hebben twee cases nader onderzocht om meer inzicht te krijgen in de wijze van taakuitvoering van het COKZ. Daarvoor hebben we (aanvullende) documenten geanalyseerd en gesproken met het COKZ. De geselecteerde cases zijn risicogebaseerd toezicht en de tracering van Spaanse eieren die waren besmet met salmonella in 2019.

Toetsing en rapportage

Op basis van de verzamelde informatie hebben we conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst bij de begeleidingscommissie (bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van LNV) en bij het COKZ zelf. We hebben de conceptbevindingen uitgewerkt in een conceptrapport. Dit conceptrapport is voor een check op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan het COKZ en is besproken met de begeleidingscommissie. Daarnaast zijn relevante passages ter toetsing voorgelegd aan het ministerie van VWS, de NVWA en Skal Biocontrole (Skal). Vervolgens is het definitieve rapport opgesteld.

Het COKZ kent, naast medewerkers die op kantoor werken, verschillende categorieën medewerkers in de buitendienst: inspecteurs, auditors, keurmeesters en controleurs. We gebruiken in dit rapport de overkoepelende term ‘medewerkers buitendienst’.

2.Toezicht en certificering

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst enkele relevante ontwikkelingen in de periode 2010-2019. Vervolgens staan we kort stil bij de veiligheid en kwaliteit van de producten waarop het COKZ toezicht houdt. Tot slot beschrijven we de (wettelijke) taken van het COKZ op beide terreinen en gaan we dieper in op certificering en toezicht door het COKZ.

2.1 Ontwikkelingen

Hierna beschrijven we een aantal belangrijke ontwikkelingen in de periode 2010-2019, die in meer of mindere mate invloed hebben gehad op (het functioneren van) het COKZ. Deze paragraaf dient ter achtergrondinformatie; in het vervolg van het rapport verwijzen we, waar relevant, terug naar de beschreven ontwikkelingen.

Organisatie

Gedurende de evaluatieperiode hebben diverse ontwikkelingen binnen het COKZ plaatsgevonden. Zo is het COKZ in 2019 verhuisd naar een pand dat het COKZ heeft aangekocht en duurzaam verbouwd, is er per 1 augustus 2018 een nieuwe directeur aangetreden, en is het MT van het COKZ - dat naast de directeur uit vier personen bestaat - tussen 2014 en 2020 compleet vernieuwd.

Ontvlechting COKZ – Qlip

In 2007 heeft het toenmalige bestuur van het COKZ op verzoek van het ministerie van LNV besloten de wettelijke en bovenwettelijke activiteiten van het COKZ te splitsen. Het COKZ bleef de wettelijke taken (voor de ministeries van LNV en VWS) uitvoeren. De bovenwettelijke activiteiten zijn overgedragen aan de opgerichte Stichting beheer Qlip. Tot juni 2019 huurde het COKZ nog kantoorruimten van Qlip en waren het COKZ en Qlip gezamenlijk in hetzelfde pand gehuisvest. Ook verzorgde Qlip facilitaire dienstverlening voor het COKZ, waaronder facturering en administratie. In 2019 is volledige ontvlechting met Qlip gerealiseerd. Toen heeft het COKZ ook een eigen manager bedrijfsvoering en team bedrijfsvoering ingesteld en is de ICT-infrastructuur van het COKZ losgetrokken van de met Qlip gedeelde systemen.

Integratie NCAE – COKZ

Per 1 juli 2012 heeft het COKZ, mede op advies van het toenmalige ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie de taken van de Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) overgenomen. Het COKZ heeft de taken overgenomen die het CPE uitvoerde voor de toenmalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de taken die het CPE uitvoerde voor de minister van VWS. Deze activiteiten zijn oorspronkelijk binnen het COKZ opgenomen in een aparte dienst: de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE). In 2020 heeft het COKZ de NCAE volledig in het COKZ geïntegreerd en sinds 4 november 2020 gaan beide onderdelen verder onder de nieuwe naam Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (de afkorting blijft COKZ). Ten tijde van de evaluatie werkte het COKZ nog aan de volledige integratie van de NCAE in het COKZ.

Discussie over positionering zbo's – waaronder het COKZ.

Er is gedurende de evaluatieperiode op verschillende momenten discussie geweest over de positionering van een aantal zbo's, waaronder het COKZ.

- In 2013 is in opdracht van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) een onderzoek naar de herpositionering van zbo's uitgevoerd. Hierin is aanbevolen om te komen tot de vorming van één keuringsdienst van dierlijke producten en één keuringsdienst op plantaardig gebied. Hierbij is ook aanbevolen om de keuringsdiensten de overstap naar een publiekrechtelijk regime te laten maken (de agrarische keuringsdiensten zijn momenteel privaatrechtelijke organisaties). Deze aanbevelingen zijn uiteindelijk niet opgevolgd.[6]
- De overheid heeft in 2015 aangekondigd een aantal keuringsdiensten, waaronder het COKZ, over te willen hevelen naar het publieke domein.[7] De besluitvorming hierover heeft in 2018 plaatsgevonden. Het COKZ heeft er dus een aantal jaren rekening mee gehouden dat zijn taken overgedragen zouden worden naar het publieke domein. Uiteindelijk is het COKZ een privaatrechtelijke zbo gebleven.
- De Commissie Sorgdrager heeft in 2019 in het kader van het rapport over de fipronil-affaire aanbevolen de taken van de NCAE over te hevelen naar de NVWA. Deze aanbeveling is niet overgenomen door het kabinet. De betrokken partijen (het COKZ, de NVWA, en de ministeries van VWS en LNV) hebben vervolgens, bij wijze van alternatieve invulling, afgesproken om de samenwerking tussen de NVWA en het COKZ te optimaliseren. In september 2019 hebben de NVWA en het COKZ een plan van aanpak samenwerking NVWA - COKZ gemaakt.

Diverse externe ontwikkelingen

Gedurende de evaluatieperiode hebben diverse andere externe ontwikkelingen gespeeld die het werk van het COKZ beïnvloedden. De boycot van zuivel door Rusland en de vogelgriep (binnen en/of buiten Nederland) leidden er bijvoorbeeld toe dat meer of minder (export)certificaten zijn aangevraagd. Ook de ten tijde van de evaluatieperiode aanstaande Brexit heeft invloed gehad op het werk van het COKZ. Het Verenigd Koninkrijk is een belangrijke handelspartner en het feit dat het Verenigd Koninkrijk uit de EU is getreden zal effect hebben op de handelsstromen en de exportcertificaten. Het COKZ heeft de afgelopen jaren in overleg met het ministerie van LNV veel energie gestopt in het anticiperen op een 'harde' Brexit, waarbij onder andere een inschatting is gemaakt van de handelsstromen van en naar het Verenigd Koninkrijk en scenario's zijn uitgewerkt om te voorkomen dat de Brexit zal leiden tot grote files aan de grens. In 2019 zijn drie extra fte aangenomen (twee medewerkers certificaten en één controlemedewerker) om het extra werk dat uit de Brexit voortkomt aan te kunnen. Het COKZ heeft hiervoor een financiële bijdrage van het ministerie van LNV ontvangen.

2.2 Voedselveiligheid en kwaliteit

Voedselveiligheid

De voedselveiligheid van in Nederland geproduceerde zuivel is over het algemeen hoog.[8] Om de microbiële voedselveiligheid te garanderen wordt bij de meeste zuivelproducten pasteurisatie of een andere hittebehandeling toegepast tijdens de industriële verwerking. Dit gebeurt bij 96 procent van de in Nederland geproduceerde melk van koeien, schapen en geiten. Bij producten met rauwe melk waarbij geen hittebehandeling plaatsvindt zijn de microbiologische risico's groter. De rauwe melkstroom omvat vier procent van de in Nederland geproduceerde melk. De chemische risico's voor de voedselveiligheid van zuivel worden door experts als zeer laag beoordeeld, maar kunnen wel voorkomen.[9]

Voor eieren en eiproducten geldt eveneens dat de fysische en chemische risico's voor de voedselveiligheid als zeer klein worden beoordeeld. Een specifieke microbiologische bedreiging voor de volksgezondheid wordt

[6] Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, ABDTOPConsult, 2013.
[7] Brief staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), 16 oktober 2015.
[8] Integrale Risicoanalyse Zuivelketen, NVWA, 2017.
[9] Chemische risico's zijn onder andere residuen van diergeneesmiddelen, pesticiden, mycotoxinen (aflatoxine), of milieucontaminanten (dioxinen). Residuen van diergeneesmiddelen worden regelmatig aangetroffen in de melk. Het is daarom belangrijk continue te blijven monitoren.

veroorzaakt door de kans op besmetting van eieren en eiproducten met salmonella. De bijdrage van de eiersector aan het aantal salmonellabesmettingen in Nederland lijkt in de afgelopen decennia (tot 2013) sterk te zijn gedaald. Sinds 2013 is geen significante verandering meer waargenomen.[10]

Meldingen en signalen die binnenkomen bij het COKZ vormen ook een indicatie voor de veiligheid van de producten waarop het COKZ toezicht houdt. Bij het COKZ komen via verschillende wegen meldingen en signalen van eventuele calamiteiten binnen.[11] Het COKZ constateerde in de afgelopen jaren een toename in het aantal meldingen en is de meldingen daarom vanaf eind 2018 gestructureerd gaan bijhouden.[12] In de periode oktober - november 2018 zijn 34 meldingen binnengekomen, in 2019 163 meldingen en de eerste drie kwartalen van 2020 (tot en met 5 oktober) 156 meldingen. De stijging in het aantal voedselveiligheidsmeldingen is niet alleen in de zuivel- en eiersector te zien. Het totaal aantal meldingen van voedselinfecties en -vergiftigingen bij de NVWA is bijvoorbeeld gestegen van 835 in 2012 naar 2790 meldingen in 2019.[13] Er is geen sluitende verklaring voor de stijging van het aantal meldingen gevonden.

Kwaliteit

Zuivel en eieren zijn producten waarbij kwaliteit een belangrijke rol speelt bij de prijsbepaling. Denk aan de Beschermde Geografische Aanduiding (BGA) van Goudse kaas of aan de handelsnormen ‘scharrel’ of ‘vrije uitloop’ als het om eieren gaat. Voor de samenstelling en/of eigenschappen van bepaalde zuivelproducten en eieren gelden kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in regelgeving.

2.3 Taken

Het COKZ voert (wettelijke) taken uit voor zowel het ministerie van LNV, als voor de NVWA (in gedelegeerd opdrachtgeverschap van het ministerie van VWS, of in gedelegeerd opdrachtgeverschap van het ministerie van LNV). Het COKZ is door de overheid aangewezen voor het uitvoeren van het toezicht op de Wet dieren, de handelsnormen voor eieren en vlees van pluimvee, de EU-regelgeving (hygiënepakket) en de Warenwet. Daarnaast is het COKZ aangewezen voor het verstrekken van exportcertificaten met betrekking tot melk- en zuivelproducten en verzorgt het COKZ in opdracht van de NVWA de voorcertificering van eieren voor export.

Tabel 1. bevat een overzicht van de werkzaamheden van het COKZ, de opdrachtgevers en waar de werkzaamheden zijn vastgelegd.

[10] Advies over de risico’s van de eierketen, NVWA, 2018.
[11] In de periode 2018-2020 zijn voedselveiligheidsmeldingen bij het COKZ binnengekomen via de volgende wegen: COKZ (eigen resultaat of bevinding); NVWA; bedrijven; GFL- melding van een bedrijf; RASFF; consumenten; overige organisaties, zoals een GGD, een brancheverenigingen, een buitenlandse toezichthouder of een milieudienst.
[12] Het COKZ is de meldingen bij gaan houden vanaf oktober 2018.
[13] https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/organisatie/jaarverslagen-en-jaarplannen-nvwa

Werkzaamheden	Opdrachtgever	Plek waar werkzaamheden zijn vastgelegd
Toezicht op de naleving van onderdelen van de Wet dieren	Ministerie van LNV	Besluit dierlijke producten en regeling dierlijke producten
Toezicht boerderijmelk	Ministerie van LNV	Besluit dierlijke producten en regeling dierlijke producten (§ 2.8)
Afgifte van exportcertificaten met betrekking tot melk- en zuivelproducten	Ministerie van LNV	Besluit dierlijke producten
Uitvoeren van Cross Compliance controles op voldoen aan Verordening EG 853/2004 (EU Hygiënepakket)	Ministerie van LNV	Overeenkomst betreffende: Werkplan Cross Compliance 2019 (melkveehouderij en pluimveehouderijbedrijven).
Toezicht op de naleving van EU-verordening handelsnormen voor eieren	Ministerie van LNV	Besluit dierlijke producten en regeling dierlijke producten (§ 2.4)
Toezicht op de naleving van EU-verordening handelsnormen voor pluimveevlees	Ministerie van LNV	Besluit dierlijke producten en regeling dierlijke producten (§ 2.4)
Toezicht op nationale voorschriften over aanduiding van bijzondere slachtpluimveehouderijsystemen	Ministerie van LNV	Regeling dierlijke producten (§ 2.7)
Toezicht op naleving van EU-verordening beschermde namen en specialiteiten in de zuivel (BOB , BGA, GTS)	Ministerie van LNV	Regeling dierlijke producten (§ 2.3) (productdossiers)
Toezicht op zuigelingenvoeding bestemd voor derde landen	Ministerie van LNV	Regeling dierlijke producten (§ 2.5)
Toezicht Nationale kwaliteitsvoorschriften voor kaas	Ministerie van LNV	Regeling dierlijke producten (§ 2.6)
Toezicht op het gekanaliseerd afvoeren van met Salmonella besmette eieren	NVWA (gedelegeerd opdrachtgeverschap ministerie van LNV)	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren; overeenkomst COKZ - NVWA
Toezicht op de naleving van EU-verordening Dierlijke Bijproducten	NVWA (gedelegeerd opdrachtgeverschap ministerie van LNV)	Vastgelegd in overeenkomst tussen de NVWA en het COKZ
Toezicht op naleving van bepalingen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren die verband houden met de bestrijding van dierziekten zoals vogelgriep	NVWA (gedelegeerd opdrachtgeverschap ministerie van LNV)	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren; overeenkomst COKZ - NVWA
Werkzaamheden ten behoeve van de NVWA (voorbereidende werkzaamheden op basis waarvan de NVWA-veterinair de veterinaire certificaten voor zuivelproducten bij het COKZ kan waarmerken en voorcertificering export eieren en eiproducten)	NVWA (gedelegeerd opdrachtgeverschap ministerie van LNV)	Overeenkomst COKZ – NVWA
Toezicht op de naleving van EU-hygiëne verordeningen en warenwetregelgeving (o.m. Warenwetbesluit Zuivel)	NVWA (gedelegeerd opdrachtgeverschap ministerie van VWS)	Warenwetregeling aanwijzing en werkwijze toezichthouders COKZ

Tabel 1. Overzicht werkzaamheden COKZ.

Sectoren waarop het COKZ toezicht houdt

In 2019 vielen ongeveer 16.500 melkveehouderijen (met koeien, geiten, schapen, paarden en buffels) en 915 zuivelproducenten, -handelaren en -opslaglocaties onder het toezicht van het COKZ. De zuivelindustrie is wat omzet betreft één van de grootste sectoren in de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie.[14]

In 2019 vielen voorts 851 legeindpluimveehouderijen, 17 slachterijen, 82 uitsnijderijen, 137 vleeskuikenhouders met een alternatief houderijsysteem, 11 mengvoederbedrijven die mengvoeder afleveren voor vleeskuikenhouders en 152 verzamelaars, pakstations en eiproductfabrikanten/handelaren onder het toezicht van het COKZ. Ook zijn in 2019 bij 14 bedrijven die pluimveevlees importeren monsters genomen voor onderzoek op vocht. In Nederland worden jaarlijks circa tien miljard eieren geproduceerd.[15] De omzet van de legeindbedrijven bedroeg in 2016 circa 700 miljoen euro. Van alle eieren wordt 30 tot 35 procent verwerkt tot eiproduct.[16]

2.4 Certificering

Bedrijven in de zuivel- en eiersector hebben certificaten nodig, afgegeven door een onafhankelijk toezichthouder, om hun producten te kunnen exporteren.

Exportcertificaten

Het COKZ is aangewezen voor het afgeven van gezondheids- en andere productcertificaten ten behoeve van de export van Nederlandse zuivelproducten bestemd voor de humane consumptie. Derde landen waar zuivel naar wordt geëxporteerd, stellen (verschillende) eisen aan de producten. Dat kunnen veterinaire eisen zijn of andere eisen, bijvoorbeeld op het gebied van radioactiviteit. De NVWA is bevoegd tot de afgifte van veterinaire certificaten. Het COKZ verzorgt de voorbereiding van de afgifte van NVWA-certificaten voor zuivelproducten. In 2019 zijn door de NVWA 34.526 veterinaire certificaten verstrekt die zijn voorbereid door het COKZ. Voor de andersoortige eisen (kwaliteit, radioactiviteit, et cetera) geeft het COKZ zelf certificaten af. Deze certificaten worden ook wel aangeduid als ‘COKZ-certificaten’. In 2019 heeft het COKZ 49.111 COKZ-certificaten verstrekt aan bedrijven in de zuivelsector.

Het COKZ beweegt bij het afgeven van exportcertificaten mee met groei of krimp in de export. Zowel bij het aantal afgegeven COKZ-certificaten als bij het aantal afgegeven veterinaire certificaten is over de gehele evaluatieperiode genomen (2010-2019) een toename te zien. Deze stijging is in lijn met de toename in de waarde van de export van zuivel naar derde landen.[17] Alleen in 2014 en 2015 was een daling in het aantal afgegeven certificaten te zien, waar de verklaring voor is dat vanaf augustus 2014 een boycot van de export van zuivel naar Rusland van kracht was.

Voorcertificering eieren

Een voorcertificaat is een certificaat met gegevens over de productsoort, herkomst, bestemming en verklaringen met betrekking tot de volksgezondheid en laboratoriumonderzoeken ten aanzien van een te exporteren partij. Het voorcertificaat dat wordt opgemaakt door het COKZ vormt de basis voor het opmaken van een veterinair certificaat door de certificerende dierenarts van de NVWA.

In de evaluatieperiode schommelde het aantal voorcertificaten tussen de 470 (2018) en 898 (2016). Stijgingen en dalingen in het aantal aangevraagde voorcertificaten zijn door het COKZ verklaard in de jaarverslagen en/of de bestuursverslagen. Zo daalde het aantal afgegeven voorcertificaten in 2017 flink. Het COKZ geeft als

[14] NVWA; juni 2018 – de eerste staat van voedselveiligheid.
[15] https://www.wur.nl/nl/artikel/Kort-overzicht-economisch-belang-Nederlandse-pluimveesector.htm
[16] Rapport Wageningen Economic Research, Eerste indicatie economische gevolgen fipronilaffaire voor de eiersector, 2017.
[17] ZuivelNL: Zuivel in Cijfers 2011, 2012, 2014-2016, 2018-2020.

verklaring hiervoor dat het optreden van HPAI (vogelgriep) in Nederland in de winter van 2016/2017 en de fipronilcrisis de export negatief hebben beïnvloed. De stijging van het aantal afgegeven voorcertificaten in 2019 is te verklaren doordat er in 2019 in Nederland *geen* HPAI (vogelgriep) is geweest (en in andere landen wel), wat de export vanuit Nederland positief heeft beïnvloed.

2.5 Toezicht en handhaving

Toezichtactiviteiten

Het COKZ voert in het kader van het toezicht op zuivel, eieren en pluimveevlees beoordelingen, audits, (her)inspecties, monsternames en -onderzoek uit.

Het COKZ controleert of producten aan gestelde normen voldoen, voert daarnaast administratief toezicht uit en controleert op benamingen en etikettering, aanbiedingsvorm en reclame. Het COKZ doet bijvoorbeeld monsterneming en -onderzoek om te controleren of zuivelproducten aan de gestelde normen voldoen. Een voorbeeld van administratief toezicht is dat het COKZ erop toeziet dat zuivelondernemingen een functionerend kwaliteitssysteem hebben geïmplementeerd voor de hoeveelheidsvaststelling, monsterneming en onderzoek van samenstelling en kwaliteit van melk. Bij pluimveeslachterijen en uitsnijderijen controleert het COKZ onder andere of de benamingen waaronder het pluimveevlees wordt verkocht correct zijn.

Het COKZ voert zowel aangekondigde als onaangekondigde inspecties uit. Zo voert het COKZ bijvoorbeeld onaangekondigde inspecties uit van melkveehouderijen met een borgingssysteem en voert het COKZ jaarlijks onaangekondigde inspecties uit bij eiproductenfabrikanten en eiproducthandelaren. Bij alle Nederlandse zuivelproducenten voert het COKZ jaarlijks of tweejaarlijks een audit of inspectie uit. Alle legeindpluimveehouderijen worden bijvoorbeeld eens per drie jaar gecontroleerd.

Het COKZ heeft in 2019 bijna 7.000 beoordelingen uitgevoerd (van o.a. zuivelproducenten/handelaren, opslaglocaties, melkveehouderijen, legeindpluimveehouders), bijna 4.000 monsternames (van o.a. zuivel en importvlees), ruim 4.000 controles ten aanzien van boerderijmelk, bijna 400 inspecties/keuringen en 40 verpakkingscontroles van zuigelingenvoeding en van Goudse, Edammer en Commissiekaas en ruim 8.000 keuringen in het kader van beschermde benamingen en specialiteiten. De cijfers over 2019 zijn opgenomen in bijlage II.

Tabel 2. bevat een overzicht van de productgroepen en levensmiddelenbedrijven waar het COKZ toezicht op houdt.

Productgroepen	Levensmiddelenbedrijven	
	Zuivel	Eieren en pluimvee
• Boerderijmelk • Zuivelproducten • Zuigelingenvoeding bestemd voor export naar derde landen • De kwaliteit van Goudse, Edammer en Commissiekaas • De bescherming van de oorsprongsbenaming, de geografische aanduiding en de gegarandeerde traditionele specialiteit van een aantal specifieke kaassoorten. • Eieren en eiproducten • Pluimveevlees	• Melkveehouderijen • Boerderijzuivelbereiders • Kleinschalige bereiders • Fabrieksmatige bereiders • Opvolgende bereiders (verdere verwerking, veredeling en opslag van zuivelproducten) • Zuigelingenvoedingfabrikanten	• Legeindpluimveehouderijen • Verzamelaars • Pakstations • Grossiers • Eiproductenfabrikanten • Eiproductenhandelaren • Pluimveeslachterijen en uitsnijderijen

Tabel 2. Productgroepen en levensmiddelenbedrijven onder toezicht van het COKZ.

Handhavingsinstrumenten

In de kwaliteitsregelgeving heeft het COKZ zowel toezichtsbevoegdheden (kortgezegd: bevoegdheden om beoordelingen uit te voeren) als handhavingsbevoegdheden (kortgezegd: bevoegdheden om handhavend op te treden bij overtredingen); in de regelgeving rondom voedselveiligheid heeft het COKZ alleen toezichtsbevoegdheden.

Kwaliteit

Het COKZ kan bij of krachtens de Landbouwkwaliteitswet overtredingen, begaan door betrokkenen in het kader van de Wet dieren, aanhangig maken bij het onafhankelijk tuchtgerecht van het COKZ (Leusden). Dit tuchtgerecht behandelt overtredingen met betrekking tot (boeren)kaas, eieren en pluimveevlees. Wanneer het tuchtgerecht een voorgelegde overtreding bewezen acht, wordt een tuchtmaatregel opgelegd. Dit betreft meestal een geldboete per overtreding of een berisping.

Voedselveiligheid

Het COKZ volgt bij de constatering van tekortkomingen het interventiebeleid van de NVWA. Het interventiebeleid beschrijft de klasseindeling[18] en interventies voor de beoordeling van specifieke overtredingen ten aanzien van de wetgeving ter bescherming van de voedselveiligheid. Het COKZ geeft bij niet-naleving een schriftelijke waarschuwing of stelt een rapport van bevindingen op. Wanneer een rapport van bevindingen wordt opgesteld deelt het COKZ deze met de NVWA, waarop de NVWA een interventie kan doen. De NVWA kan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opleggen. Op grond van de specifieke feiten en omstandigheden kan de NVWA besluiten om in plaats van een bestuurlijke boete een proces-verbaal op te maken ten behoeve van strafrechtelijke afdoening.

[18] De klassen in het specifiek interventiebeleid voedselveiligheid industriële productie, vis, zuivel en eieren zijn als volgt:
- Wanneer er door een overtreding een (risico op) ernstig gevaar voor mens, dier, milieu en/of misleiding is, dan is er sprake van een overtreding klasse B.
- Wanneer er door een overtreding een (risico op) gevaar voor mens, dier, milieu en/of misleiding is, dan is er sprake van een overtreding klasse C.
- Wanneer er door een overtreding een (risico op) gering gevaar voor mens, dier, milieu en/of misleiding is, dan is er sprake van een overtreding klasse D.

3.Toetsingscriteria

3.1. Zorgvuldigheid

Met zorgvuldigheid bedoelen we de wijze waarop en de mate waarin een zorgvuldige taakuitvoering door het COKZ is gewaarborgd. Dan gaat het er onder meer om of het COKZ zijn werkwijze heeft vastgelegd in reglementen, of het COKZ zich in de praktijk ook aan die reglementen houdt en regels voor iedereen op dezelfde wijze toepast (uniformiteit), of beoordelingen gedegen worden uitgevoerd en of interne werkprocessen op orde zijn.

Externe audits

Het COKZ is geaccrediteerd als inspectie-instelling door de Raad voor Accreditatie (RvA).[19] De RvA voert jaarlijks een controlebeoordeling uit en iedere vier jaar een herbeoordeling. Het algemene oordeel van de meest recente beoordeling (begin 2020) was dat medewerkers van het COKZ goed zijn uitgerust en opgeleid, inspecties en monsternemingen gedegen worden uitgevoerd, projectdossiers op orde zijn en monitoring en kwaliteitsborging consequent wordt uitgevoerd.[20] Ook in de andere jaren (2010 – 2019) was het algemene oordeel van de RvA overwegend positief.[21] In de periode 2010 – 2020 zijn alleen niet-kritieke afwijkingen (categorie B) geconstateerd door de RvA, uiteenlopend van één in 2010 en 2017 tot vijf in 2018. In alle gevallen zijn corrigerende maatregelen getroffen door het COKZ en afwijkingen afgesloten door de RvA. De meeste geconstateerde afwijkingen hadden betrekking op het managementsysteem en kwaliteitszorg bij het COKZ.

De NVWA voert jaarlijks een audit uit op de uitvoering van toezichtwerkzaamheden die het COKZ uitvoert in opdracht van de NVWA, waarin aanbevelingen of aanwijzingen kunnen zijn opgenomen.[22] In de laatste jaren van de evaluatieperiode (vanaf 2014) oordeelt de NVWA dat het COKZ voldoende tot goed invulling geeft aan zijn taken. De NVWA komt ieder jaar wel met meerdere aanbevelingen, waarvan sommigen een aanwijzing zijn (met een korte implementatietermijn). In de beginjaren van de evaluatieperiode was de NVWA duidelijk kritischer, met name over de kwaliteit en diepgang van het toezicht en de verantwoording daarover, en over de handhavingsattitude van medewerkers buitendienst van het COKZ. Aangetroffen tekortkomingen moesten volgens de NVWA sneller worden opgelost en geen punt van onderhandeling worden. De laatste jaren is het consequenter volgen van het NVWA-interventiebeleid een terugkerende aanbeveling. De NVWA concludeert dat het interventiebeleid niet voldoende wordt toegepast en vraagt het COKZ daarom consequenter het NVWA-interventiebeleid te volgen. Het COKZ geeft hierover (in een managementreactie[23]) aan dat het volgen van het NVWA-interventiebeleid een continu verbeterproces is: het COKZ volgt consequent het interventiebeleid, maar het kan altijd beter. Bovendien bevat het meest recente auditrapport (2019) de aanbeveling voor de NVWA om het specifieke interventiebeleid industriële productie en vis (IB02-SPEC39) spoedig definitief te maken, zodat alle COKZ-activiteiten ook daadwerkelijk onderdeel zijn van het NVWA-interventiebeleid.[24]

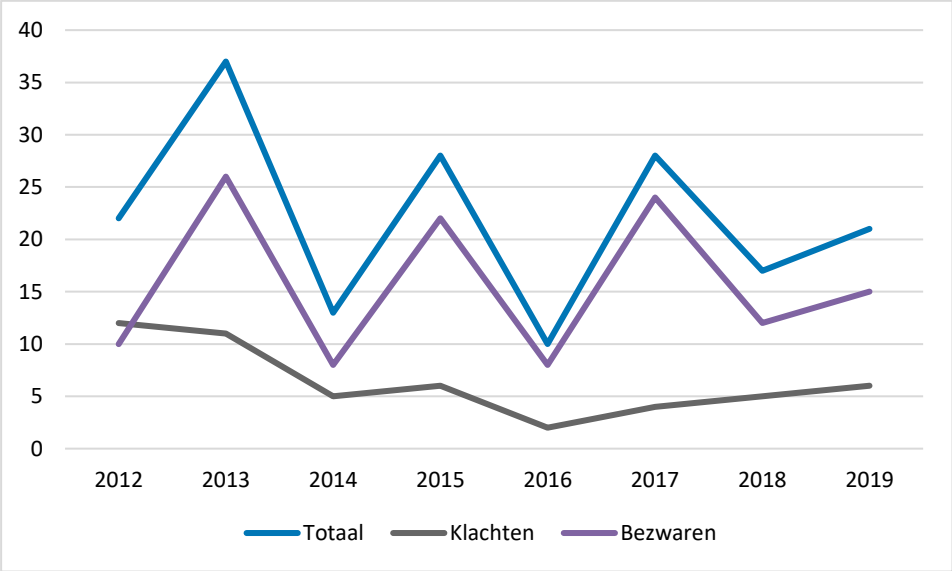
[19] Op basis van ISO/IEC 17020.
[20] Raad voor Accreditatie Beoordelingsrapport deel B, 2020.
[21] Raad voor Accreditatie Beoordelingsrapport deel B, 2010 – 2019.
[22] Rapporten audits COKZ/NCAE en CPE in 2010 – 2019, NVWA.
[23] Management reactie op rapport audit COKZ over 2019
[24] Rapport audit COKZ/NCAE in 2019, NVWA, 23 april 2020.

In de evaluatieperiode zijn door verschillende derde landen[25] bezoeken gebracht aan Nederland en audits uitgevoerd. Het algemene beeld op basis van auditverslagen[26, 27] en jaarverslagen van het COKZ is dat buitenlandse delegaties overwegend positief oordelen over de kwaliteit en hygiëne in de zuivel- en pluimveesector in Nederland en het systeem van toezicht, en dat geconstateerde afwijkingen en tekortkomingen worden opgelost.

Klachten en bezwaren

Het COKZ is op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen verplicht tot een zorgvuldige behandeling van klachten en bezwaarschriften die worden ontvangen.[28] Het COKZ spreekt van een bezwaar wanneer een belanghebbende het niet eens is met een officieel, schriftelijk besluit van het COKZ. Een besluit is een schriftelijke beslissing van het COKZ met een publiekrechtelijk gevolg, bijvoorbeeld het verlenen van dan wel weigeren van een erkenning of een vergunning.

In de periode 2012 – 2019[29] zijn in totaal 176 klachten en bezwaren binnengekomen bij het COKZ.[30] Met name het aantal bezwaren fluctueert per jaar, maar over meerdere jaren bezien is het aantal klachten en bezwaren per jaar redelijk stabiel. Ongeveer een kwart van de ingediende bezwaren en klachten is door het COKZ als terecht aangemerkt (48 bezwaren en klachten, 27 procent van het totaal aantal ingediende bezwaren en klachten). Verreweg de meeste klachten en bezwaren waren dus niet gegrond en zijn door het COKZ afgewezen. In 2013 is een kleine piek te zien in het aantal (terechte) klachten en bezwaren, die veroorzaakt werd door problemen met facturering bij de NCAE. Het is in de evaluatieperiode niet voorgekomen dat beroep is ingesteld nadat het COKZ een bezwaar heeft afgewezen.[31]

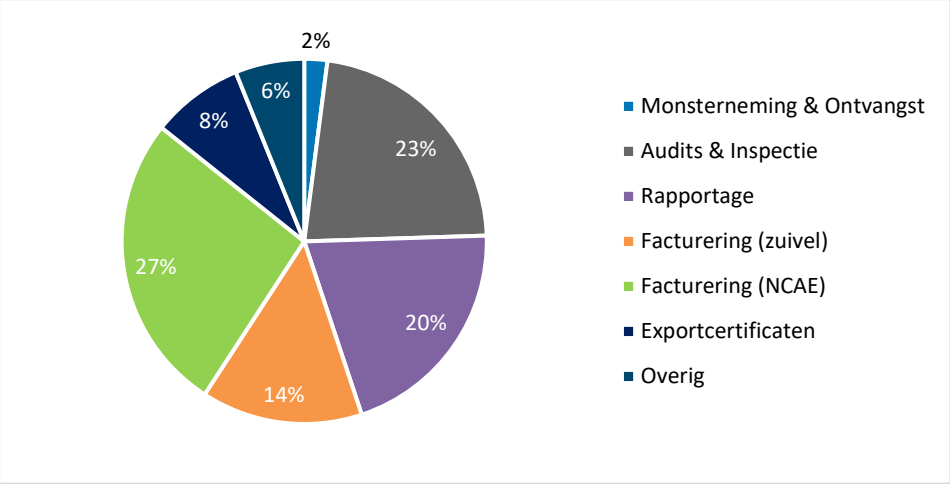


Figuur 2. Aantal ingediende klachten en bezwaren (bron: COKZ).

Kijken we naar de aard van de klachten en bezwaren dan zien we dat in de periode 2012 – 2019 de meeste ingediende klachten betrekking hadden op facturering gevolgd door audits & inspecties. Over monsterneming

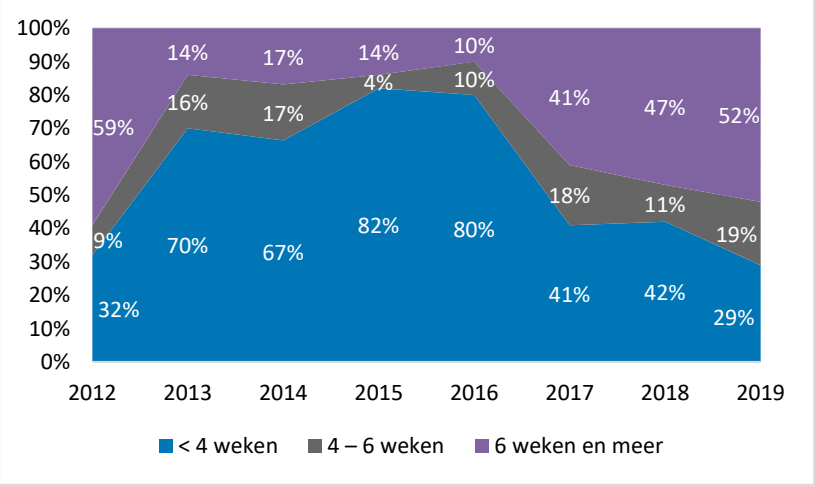
[25] In de periode 2010 – 2019 zijn audits uitgevoerd naar verschillende onderdelen van de zuivel- en pluimveesector door derde landen waaronder Verenigde Staten, China, Saudi-Arabië, Zuid-Korea, Israel, Japan, Brazilië (jaarverslagen COKZ 2010 – 2019).
[26] Report on Registration Review of Overseas Producing Enterprises for Imported Dairy Products in the Netherlands in 2019, General Administration of Customs of the People's Republic of China (GACC).
[27] Draft final report of an audit conducted in The Netherlands, May 6 through May 21 2019, Food Safety and Inspection Service, United States Department of Agriculture, August 14 2019.
[28] Kaderwet zbo artikel 19 eerste lid.
[29] We hanteren deze periode omdat vanaf de taken van het CPE zijn overgenomen door het COKZ.
[30] Informatie over klachten en bezwaren is afkomstig van het COKZ.
[31] Bron: COKZ.

& ontvangst kwamen de minste klachten en bezwaren binnen. Verder valt op dat slechts een derde (16) van de terechte klachten en bezwaren betrekking had op het primaire proces van het COKZ (beoordelingen, monstername en exportcertificaten, figuur 3).



Figuur 3. Terechte klachten en bezwaren in 2012 - 2019 naar categorie (bron: COKZ).

De afwikkelingssnelheid van klachten en bezwaren is de laatste jaren fors afgenomen. Gemiddeld genomen duurt het langer voordat het COKZ een klacht of bezwaar heeft afgehandeld. In 2015 werd nog 82 procent van de klachten en bezwaren binnen vier weken afgehandeld, in 2019 is dit gedaald naar 29 procent. In 2019 besloeg de afhandeling bij meer dan de helft van de klachten en bezwaren (52 procent) meer dan zes weken. Het COKZ heeft geen verklaring voor deze ontwikkeling, anders dan dat de afhandeling van klachten en bezwaren naar eigen zeggen secuur plaatsvindt. We hebben niet kunnen vaststellen of en hoe vaak het gebeurt dat het COKZ de wettelijke beslistermijn voor bezwaren overschrijdt.[32]



Figuur 4. Afwikkelingssnelheid van klachten en bezwaren (bron: COKZ).

Gesprekspartners zijn overwegend positief over de zorgvuldigheid van het COKZ en het kennisniveau van de medewerkers van het COKZ. Het COKZ is eerder te zorgvuldig, hetgeen volgens sommige gesprekspartners ten koste gaat van snelheid en efficiëntie waarmee taken worden uitgevoerd. Het COKZ haalt met ingang van 2019

[32] De wettelijke beslistermijn voor bezwaren is 6 weken, gerekend vanaf het einde van de bezwaartermijn (Awb, artikel 7:10). Van de door het COKZ gerapporteerde bezwaren is niet bekend op welk moment in de bezwaarperiode ze zijn ingediend en welk deel van de bezwaartermijn nog resteerde. Die informatie is nodig om de feitelijke beslistermijn te kunnen bepalen. In de cijfers van het COKZ over de afwikkelingssnelheid is bovendien geen onderscheid te maken tussen bezwaren en klachten.

alle buitendienstmedewerkers eens in de zes weken naar binnen voor instructiedoeleinden en intervisie[33], maar geeft aan dat nog meer geïnvesteerd kan worden in de dialoog tussen medewerkers over de (uniforme) invulling van inspecties.

Doorlooptijden

Het COKZ heeft voor een aantal activiteiten normen voor doorlooptijden vastgelegd (zie tabel 3). Het COKZ houdt niet bij wat de doorlooptijden in de praktijk zijn en of de termijnen worden gehaald. In gesprekken heeft het COKZ aangegeven dat kantoorinspecties (vrijwel) altijd binnen 24 uur worden afgerond en dat het streven is om einde dag de aanvragen die tot 13.00 uur binnen zijn gekomen, verwerkt te hebben. Dit wordt volgens het COKZ over het algemeen gehaald.

Activiteit	Termijn
Afgifte exportcertificaten	Binnen 5 werkdagen na aanvraag
Inspectie ten behoeve van afgifte van exportcertificaten	Binnen 3 werkdagen na aanvraag
Besluit erkenning (beoordeling hygiënepakket/dierlijke bijproducten zuivel en eiproducten)	Binnen 8 weken na aanvraag
Herbeoordeling na afgifte van een voorlopige erkenning (beoordeling hygiëne pakket/dierlijke bijproducten zuivel en eiproducten)	Binnen 6 maanden
Herbeoordeling na overtreding (beoordeling hygiënepakket/dierlijke bijproducten zuivel en eiproducten)	Binnen 3 maanden

Tabel 3. Vastgelegde doorlooptijden exportcertificering.

3.2. Onafhankelijkheid

Met onafhankelijkheid bedoelen we de mate waarin het COKZ onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector en (de schijn van) partijdigheid vermijdt.

Geen conflicterende situaties

Op basis van documentonderzoek en gesprekken zijn wij niet bekend met situaties in de evaluatieperiode (2010 – 2019) waarbij de onafhankelijkheid van het COKZ in het geding is geweest, denk bijvoorbeeld aan conflicterende relaties, oneigenlijke druk of pogingen tot beïnvloeding van medewerkers buitendienst. Het COKZ opereert volgens gesprekspartners onafhankelijk en integer. Een aantal van hen ziet een cultuurverandering bij het COKZ in de evaluatieperiode, waarbij medewerkers buitendienst zich meer als onafhankelijke toezichthouder en minder als adviseur zijn gaan opstellen richting bedrijven.

Externe audits

De RvA toetst in zijn jaarlijkse beoordelingen onder meer op ‘onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit’.[34] Alleen in 2016 is een niet-kritieke afwijking geconstateerd van procedurele aard: de procedure voor klachten en bezwaren was destijds niet in te zien op de website.

De NVWA toetst in zijn jaarlijkse audits ook op onafhankelijkheid. In geen van de audits is geconcludeerd dat de onafhankelijkheid in het geding is (geweest) en in de auditverslagen over 2015/2016, 2016/2017 en 2018 wordt expliciet benoemd dat alle beoordeelde medewerkers buitendienst zich onafhankelijk hebben opgesteld

[33] Directiereactie van het COKZ op het rapport van de audit van het COKZ over 2018 door de NVWA, 26 februari 2019.
[34] Raad voor Accreditatie Beoordelingsrapport deel B, 2010 – 2020.

tijdens de bijwoningen. In de audit over 2015-2016 beveelt de NVWA wel aan om medewerkers buitendienst (meer) te laten rouleren bij het plannen van bedrijfsbezoeken. Bij sommige bedrijfscategorieën is de inspectiefrequentie hoog en als de inspecties in opeenvolgende jaren steeds door dezelfde medewerkers worden uitgevoerd is de kans groot dat het bedrijf 'te eigen' wordt en medewerkers niet meer met een onafhankelijke blik kunnen blijven kijken. De NVWA stelt vast dat er met name bij de bedrijven in de eieren sector een hoge bezoekfrequentie per jaar is.[35] Een jaar later concludeert de NVWA dat de aanbeveling aantoonbaar is opgevolgd.[36]

Governance

In de governance van het COKZ zijn verschillende waarborgen getroffen voor een onafhankelijke taakuitvoering. Het COKZ is een onafhankelijke stichting met volledige rechtsbevoegdheid die geen activiteiten uitvoert die conflicteren met inspectie-activiteiten. Bovenwettelijke activiteiten zijn in een eerder stadium door het COKZ afgestoten. Nieuwe bestuursleden worden benoemd door het zittende bestuur van het COKZ (coöptatie).[37] Tot 2012 werden de leden van het bestuur nog in gezamenlijk overleg benoemd door de brancheorganisaties NZO, LTO en Gemzu, vanaf 2012 is dit niet meer het geval. De benoeming van de voorzitter behoeft de wettelijke goedkeuring van de minister van LNV.[38] Verder wordt in nieuwe statuten en in een toekomstig protocol met werkafspraken geregeld dat in het goedkeuringsproces (voorzitter) en benoemingsproces (overige bestuursleden) de ministeries van LNV en VWS (als medeopdrachtgever) betrokken worden.[39] De bestuursleden mogen niet betrokken zijn bij de productie en handel van zuivelproducten, eieren en/of pluimveevlees.[40] Dit wordt tegenwoordig jaarlijks getoetst door het COKZ en niet alleen bij elke herbenoeming zoals in het verleden gebeurde.

Het bestuur benoemt, schorst en ontslaat de directeur van het COKZ, die eveneens geen binding mag hebben met de sector. Tevens wordt in de jaarlijkse directiebeoordeling als onderwerp 'toetsing blijvende onafhankelijkheid COKZ' meegenomen. In recente directiebeoordelingen zijn geen bijzonderheden vastgesteld die van invloed zijn op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het COKZ.[41] Tot een aantal jaren geleden liet de directeur van het COKZ zich in technische zaken bijstaan door een Commissie van Deskundigen Zuivel, bestaande uit leden die zijn benoemd door de brancheorganisaties in de zuivel (NZO, LTO en Gemzu). Deze commissie is een aantal jaren niet bij elkaar gekomen, onder andere vanwege kritiek na een Russische missie. Er was kritiek vanuit Rusland op het Nederlandse systeem, waarin keuringen door een privaatrechtelijk zbo worden uitgevoerd. De commissies met vertegenwoordiging uit de sector droegen niet bij aan het beeld van een onafhankelijk opererend COKZ.

Interne procedures

Binnen de organisatie zijn eveneens verschillende waarborgen ingericht voor onafhankelijkheid en integriteit, die zijn vastgelegd in het kwaliteitshandboek. Arbeidsovereenkomsten bevatten afspraken over geheimhouding en nevenactiviteiten. Voor al het personeel van het COKZ geldt bovendien een gedragscode. Daarin is opgenomen dat relaties en nevenfuncties moeten worden gemeld. Ook mogen medewerkers geen beoordelingen uitvoeren bij bedrijven waarmee een relatie bestaat. Nevenfuncties worden beoordeeld door de directeur. Getekende gedragscodes worden opgenomen in de personeelsdossiers. Op deze formulieren zijn ook eventuele nevenfuncties, financiële belangen en persoonlijke relaties opgenomen. Specifiek voor medewerkers buitendienst gelden daarnaast nog gedragsregels, waarin vermeld staat dat iedere poging tot beïnvloeding door derden moet worden gemeld en geen adviezen mogen worden verstrekt aan bedrijven. Sinds 2017 zijn de

[35] Audit NVWA 2015-2016.
[36] Audit NVWA 2016-2017.
[37] Statuten COKZ, artikel 6.2, 28 juni 2012.
[38] Landbouwkwaliteitswet 2007, artikel 12.1.
[39] Het COKZ heeft in 2020 nieuwe statuten laten opstellen, die zijn goedgekeurd door het ministerie van Landbouw (Landbouwkwaliteitswet, artikel 10.4). Deze moeten nog verlijd worden.
[40] Statuten COKZ, artikel 6.3, 28 juni 2012.
[41] RvA beoordelingsrapporten 2018 – 2020.

werknemers van het COKZ die zich bezighouden met exportcertificering aangesteld als (onbezoldigd) ambtenaar van de NVWA, hetgeen betekent dat ze ook een ambtelijke eed of belofte moeten afleggen. Vanaf 2020 is het COKZ aangewezen als overheidswerkgever op basis van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) en zijn alle werknemers ambtenaren. 'Integriteit' is tot slot een vast onderwerp tijdens functioneringsgesprekken.

Het hebben van een procedure voor klachten en bezwaren is ook een waarborg voor onafhankelijkheid. Het stelt belanghebbenden in de gelegenheid om eventuele tekortkomingen onder andere ten aanzien van het onafhankelijk optreden van het COKZ aanhangig te maken. Of er in de evaluatieperiode klachten of bezwaren van bedrijven of andere belanghebbenden zijn binnengekomen bij het COKZ die betrekking hadden op onafhankelijkheid hebben we echter niet kunnen vaststellen, omdat de informatie over klachten en bezwaren die door het COKZ is verstrekt daar geen inzicht in geeft.

3.3. Transparantie

Met transparantie bedoelen we de mate waarin het COKZ inzicht geeft in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector.

Jaarverslag en jaarrekening

Het COKZ publiceert jaarlijks een beleidsmatig jaarverslag en een jaarrekening, waarin wordt gerapporteerd over de inhoudelijk en financiële resultaten en ontwikkelingen. Het besluit tot vaststellen van de jaarrekening wordt ter goedkeuring toegezonden aan de minister van LNV en ter kennisneming aan de minister van VWS.[42] Het COKZ voldoet niet aan het voorschrift uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de afhandeling van klachten en bezwaren.[43]

Communicatie met de sector

Generieke communicatie met de sector verloopt via de website van het COKZ. Daarop is onder andere informatie te vinden over wet- en regelgeving, procedures en de werkwijze van het COKZ (bijvoorbeeld controlereglementen) en tarieven. Op de website staan ook registers van in Nederland erkende bedrijven. Als er specifieke ontwikkelingen zijn, bijvoorbeeld veranderingen in wet- en regelgeving, dan informeert het COKZ de sector hierover via zogeheten circulaires. Daarnaast maakt het COKZ gebruik van andere kanalen om de sector te informeren, waaronder voorlichtingsbijeenkomsten en overleggen met branche- en ketenorganisaties. Met twee brancheorganisaties heeft het COKZ naast informeel ook formeel minimaal één keer per jaar overleg. Dit zijn de Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Kinder- en Dieetvoedingsmiddelen (VNFKD) en de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO). Bij de VNFKD is het zo geregeld dat er tweemaal per jaar overleg plaatsvindt tussen een aantal leden en de directeur van de VNFKD, en een aantal medewerkers en de directeur van het COKZ. Met NZO heeft het COKZ een jaarlijks overleg waar beide partijen bevindingen en zorgen met elkaar delen. Met de ketenorganisatie van de zuivelsector (ZuivelNL) en de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren en Eiproductfabrikanten (Anevei) is geen sprake van structureel ingepland overleg, maar er vindt wel veel communicatie over en weer plaats. Er is tot slot sprake van summier contact met de Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI).

Naast algemene communicatie richting de sector vindt ook specifieke communicatie met individuele bedrijven plaats rondom certificering en beoordelingen (bijvoorbeeld door het beoordelingsrapport met het bedrijf te

[42] Statuten COKZ, artikel 26, 28 juni 2012.
[43] Kaderwet zbo, artikel 19 derde lid.

delen). Het COKZ beschikt niet, zoals veel andere keuringsdiensten, over een online portal waarop bedrijven kunnen inloggen om hun eigen dossier in te zien en waar ze direct met het COKZ kunnen communiceren.

Bedrijven die mogelijk onveilige levensmiddelen in de handel brengen of in opslag hebben zijn verplicht om hiervan een melding te doen bij de NVWA. Het COKZ besteedt hier aandacht aan op zijn website en verwijst voor meldingen door naar de NVWA.

Ervaringen van brancheorganisaties en bedrijven

In de evaluatieperiode heeft het COKZ geen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd onder bedrijven. Uit de gesprekken volgt het beeld dat brancheorganisaties en bedrijven het COKZ over het algemeen als toegankelijk en benaderbaar ervaren. Zij zien op dit punt ook een positieve ontwikkeling in de evaluatieperiode. Kritiekpunt is dat het niet of onvoldoende transparant is waaruit de tarieven van het COKZ zijn opgebouwd (zie paragraaf 4.1). Een ander punt van kritiek betreft de transparantie over de werkwijze en resultaten van het COKZ. Documenten waarin staat beschreven hoe het COKZ invulling geeft aan toezicht en certificering en procedures als tuchtrecht en bezwaar en beroep, zijn niet (goed) of maar deels te vinden via de website. Dat geldt ook voor de eerder genoemde circulaires. Ook geeft het COKZ via de website en het jaarverslag maar beperkt inzicht in controleresultaten en naleving(seffecten) bij bedrijven. Een meer praktische punt dat is genoemd, is dat het COKZ niet beschikt over een Engelstalige website, terwijl dit wel handig zou zijn in verband met de handel naar derde landen. Tot slot is in enkele gesprekken benoemd dat het COKZ pro-actiever zou kunnen communiceren over de exportcertificaten die voor verschillende derde landen nodig zijn. Het COKZ zou er zo aan kunnen bijdragen dat bedrijven geen exportcertificaten aanvragen die voor het specifieke land waarnaar ze exporteren niet nodig zijn. Het COKZ geeft als reactie daarop aan dat verschillende instanties in derde landen verschillende certificaten vragen en dat exporterende bedrijven er zelf voor verantwoordelijk zijn om via hun afnemers te verifiëren welke certificaten geëist worden. Gezien de dynamiek in de markt is het volgens het COKZ ondoenlijk om hier proactief in te zijn.

3.4. Effectgericht

Met effectgerichtheid bedoelen we de mate waarin de werkwijze erop is ingericht dat de belangrijkste problemen in de sector(en) tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost.

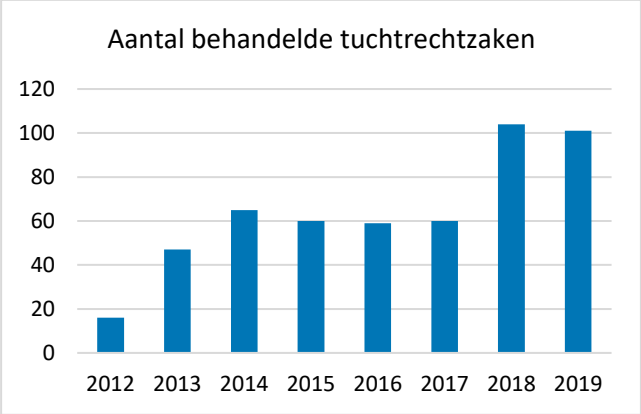
Handhaving en sanctionering

Het COKZ kan bij kwaliteitsovertredingen zaken voorleggen aan het tuchtgerecht. In totaal zijn in de periode 2012 – 2019[44] 512 zaken behandeld, dat zijn er gemiddeld 64 per jaar. In 118 zaken (23 procent) is een berisping gegeven en in 416 zaken (79 procent) zijn boetes opgelegd voor overtredingen.[45] Het jaarlijks aantal behandelde tuchtzaken is sterk toegenomen in de evaluatie periode (figuur 5). Met name vanaf 2018 is een duidelijke sprong zichtbaar in het aantal behandelde zaken. In de evaluatie hebben wij hiervoor geen specifieke verklaring gevonden. In totaal is in de periode 2012 – 2019 voor een bedrag van €2.231.281 aan boetes opgelegd.

Vergelijken we cijfers van het aantal tuchtzaken met andere controle-instellingen die beschikken over tuchtrecht, zoals Skal[46], BKD[47] en KCB[48], dan wordt het tuchtgerecht bij het COKZ relatief vaak ingezet. Hoewel

[44] Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal en de uitkomst van tuchtrechtzaken in 2010 en 2011.
[45] In sommige zaken is meer dan één overtreding begaan die afzonderlijk worden bestraft. Het kan daardoor zijn dat in een zaak zowel een berisping als een boete wordt gegeven, waardoor de genoemde percentages optellen tot boven de 100%.
[46] Evaluatie Skal Biocontrole, 6 april 2018.
[47] Evaluatie BKD, 15 mei 2017.
[48] Evaluatie KCB, 15 mei 2017.

deze cijfers niet zo maar zijn te vergelijken, is het een indicatie dat het COKZ bij kwaliteitsovertredingen niet terughoudend is met handhaving.



Figuur 5. Aantal behandelde tuchtrechtzaken (bron: COKZ).

Voor het toezicht op het hygiënepakket bestaat bij het COKZ geen overkoepelend, meerjarig overzicht met alle uitkomsten van beoordelingen zoals geconstateerde tekortkomingen, getroffen maatregelen en sancties. De jaarrapportages aan de NVWA geven hier wel enig inzicht in, maar deze informatie is niet volledig, en gefragmenteerd. We weten dat in de periode 2017 – 2019 voor 49 overtredingen door het COKZ een rapport van bevindingen is opgesteld.[49] In een rapport van bevindingen worden overtredingen vastgelegd die in principe bestuursrechtelijk door de NVWA worden afgehandeld. Bij ons is niet bekend hoe vaak een zaak die is doorgeleid naar de NVWA heeft geresulteerd in bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving door de NVWA.

Uit gesprekken volgt het beeld dat het COKZ zich de laatste jaren meer als toezichthouder is gaan opstellen tegenover bedrijven. Sommige gesprekspartners geven aan dat het COKZ nog duidelijker en strenger mag zijn, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen tekortkomingen moeten zijn opgelost.

Risicogebaseerd toezicht

De Europese Unie schrijft voor dat toezicht risicogebaseerd moet plaatsvinden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe controleverordening eind 2019 heeft risicogebaseerd toezicht nog meer nadruk gekregen.[50] In het verlengde hiervan hanteert de NVWA risicogericht en kennisgedreven toezicht als uitgangspunt.[51]

In de afgelopen jaren is het COKZ nadrukkelijker invulling gaan geven aan risicogebaseerd toezicht. Voorheen gebeurde dit vooral op basis van de ervaring van de medewerkers buitendienst, sinds enkele jaren gebeurt dit systematischer aan de hand van de handhavingsregiecyclus en mede op basis van de Integrale Risicoanalyses (IRA) van de NVWA.[52] Bedrijven in de verschillende sectoren zijn in beeld en goed bekend bij het COKZ. Er geldt een registratieplicht en het gaat over overzichtelijke aantallen behoudens melkveehouderijen (ca. 16.500). Er is ook een goed beeld bij het COKZ van de belangrijkste risico's, bijvoorbeeld het gebruik van rauwe melk bij zuivel en salmonella bij eieren en voorspellende factoren voor het optreden van tekortkomingen. Dit zijn belangrijke voorwaarden om risicogebaseerd toezicht goed in te kunnen vullen. Het COKZ zou door de vele uitgevoerde beoordelingen en de ontvangen meldingen ook een goed beeld moeten hebben van de naleving door bedrijven en incidenten met onveilige producten, maar voor zover bij ons bekend wordt deze informatie

[49] Informatie is afkomstig van het COKZ.
[50] Vo EU 2017/625.
[51] Toezichtkader NVWA Leidende principes voor toezicht en handhaving Den Haag, 2015.
[52] Integrale Risicoanalyse Zuivelketen, NVWA, 2017; Advies over de risico's van de eierketen, NVWA, 2018.

niet systematisch verzameld, geanalyseerd en inzichtelijk gemaakt. Ook valt op dat de systematiek die het COKZ hanteert voor risicogebaseerd toezicht niet is vastgelegd in een document.

Het COKZ kan het risicogebaseerd toezicht verder systematiseren, waarbij data over beoordelingen, tekortkomingen en meldingen systematisch worden verzameld en geanalyseerd, zodat in de toekomst kort-cyclisch (bij)gestuurd kan worden op basis van actuele data.

Systeemtoezicht

De doorontwikkeling van productgericht toezicht naar meer systeemtoezicht is in gesprekken genoemd als belangrijke richting voor de toekomst. De directie van het COKZ ondersteunt deze richting. Het COKZ zou bijvoorbeeld kwaliteitszorgsystemen van de sector kunnen benutten in het toezicht, zoals tot en met 2018 gebeurde met IKB Ei[53]. In gesprekken is ook de suggestie gedaan om in het toezicht door het COKZ meer gebruik te maken van de uitkomsten van bestaande standaarden, bijvoorbeeld de *BRC Global Standard for Food Safety*, en de uitkomsten van de controles van de eigen kwaliteitsdiensten van bedrijven.

Preventie en nalevingshulp

Preventie en nalevingshulp zijn onderdeel van een volwassen risicogerichte aanpak. Het COKZ is hier meer aandacht aan gaan geven in de afgelopen jaren. Zo worden in de handhavingsregiecyclus 'Boerderijzuivel- en kleinschalige bereiders van niet gepasteuriseerde zuivelproducten', die eind 2018 is gestart, gedragsbeïnvloedingsinstrumenten (bijvoorbeeld flyers, website, stickers, gadgets, een app) ingezet om aandacht te vragen bij bedrijven voor hygiënisch werken. Volgens sommige gesprekspartners kan het COKZ nog wel meer aandacht geven aan preventie, bijvoorbeeld door nog meer te doen aan risicocommunicatie.

Tracering

Het COKZ is jaarlijks betrokken bij naar schatting circa 100 traceringszaken.[54] Veelal gaat het om kleine incidenten, in een sommige gevallen om een groot incident, zoals het incident met salmonella in Spaanse eieren in 2019. Het COKZ werkt bij tracering samen met de NVWA en eventueel andere organisaties. Het primaire doel van tracering is foute producten zo snel mogelijk uit de handel te halen. Daarnaast levert het inzichten op die het COKZ kan benutten ten behoeve van het toezicht.

Tracering verloopt vaak moeizaam, omdat de keten erg lang is en bedrijven de handel in producten over het algemeen slecht registeren, terwijl ze wel verplicht zijn om ten minste een stap verder en een stap terug in de keten te registreren. Het COKZ geeft aan meer aandacht te willen besteden aan hoe bedrijven tracering hebben ingericht tijdens het reguliere toezicht. Voor 2020 is dit een speerpunt in de eiersector, waarbij eerst de aandacht uitgaat naar het opleiden van medewerkers, zodat die kunnen beoordelen of bedrijven tracering op orde hebben.

[53] IKB Ei is een kwaliteitszorgsysteem voor de productie van eieren. Het is een regeling van de sector zelf en deelname eraan is vrijwillig. Tot en met 2018 werd bij het bepalen van de controlefrequentie rekening gehouden met deelname aan deze regeling. Naar aanleiding van de fipronil-affaire is het COKZ hiermee gestopt. Sindsdien in IKB Ei doorontwikkeld en in maart 2020 is de regeling geaccepteerd door Ketenborging.nl.
[54] Bron: interviews met het COKZ.

4.Interne organisatie

4.1. Financiën

Het COKZ is op basis van de Kaderwet zbo's bekleed met taken van openbaar gezag. In de Kaderwet zbo's is onder meer opgenomen wanneer de jaarrekening en het (beleidsmatig) jaarverslag moeten zijn toegezonden. Tevens dient het COKZ rekening te houden met het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer verantwoording en intern toezicht (2013). In deze paragraaf wordt over de periode van 2010-2019 stilgestaan bij de financiële verantwoording van het COKZ in relatie tot de Kaderwet zbo's en het normenkader financieel beheer. Daarnaast is een financiële analyse van het COKZ opgesteld en de interne (procedurele) borging van het financieel beheer bestudeerd. Aansluitend is gekeken naar de werking en het totstandkomingsproces van de gehanteerde kostenverdeelstaat en de daaruit voortvloeiende tariefstelling van het COKZ.

Financiële analyse

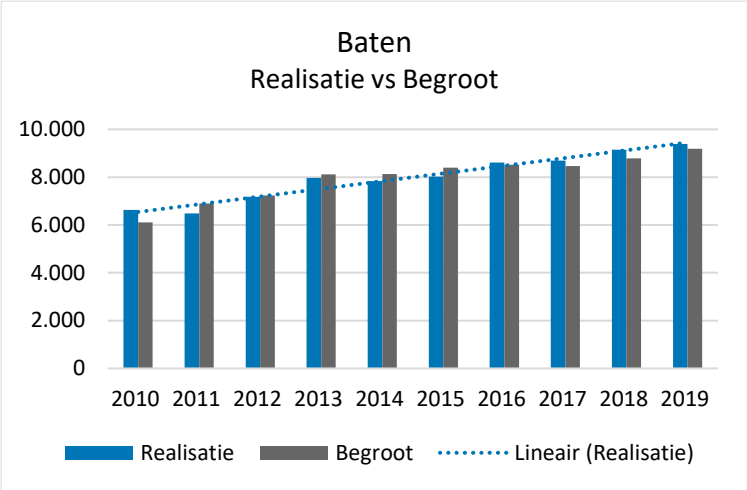
Bekeken vanuit de staat van baten en lasten laat het COKZ een stabiele ontwikkeling in de exploitatie zien. Op grond van onderstaand overzicht worden navolgend de baten en lasten geanalyseerd.

Staat van baten en lasten **Baten (x 1.000)**	**2010** **Realisatie**	**2011** **Realisatie**	**2012** **Realisatie**	**2013** **Realisatie**	**2014** **Realisatie**	**2015** **Realisatie**	**2016** **Realisatie**	**2017** **Realisatie**	**2018** **Realisatie**	**2019** **Realisatie**
Opbrengsten diensten	6.540	6.381	7.065	7.871	7.730	7.915	8.468	8.500	8.989	9.122
Financiële baten	23	36	47	41	39	29	16	5	2	1
Overige baten	63	65	67	65	69	79	132	193	162	266
Totaal baten	**6.626**	**6.482**	**7.179**	**7.976**	**7.839**	**8.023**	**8.617**	**8.698**	**9.153**	**9.388**

Lasten (excl. reserves)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Personeelskosten	2.397	2.506	3.077	3.354	3.614	3.598	3.858	3.687	4.121	4.419
Uitbesteding werkzaamheden	2.027	1.827	1.865	2.153	2.295	2.512	2.672	2.722	2.694	2.773
Afschrijvingen	36	72	131	149	143	126	129	138	143	195
Huisvestingskosten	159	162	166	171	182	185	187	183	187	151
Overige bedrijfslasten	1.369	1.473	1.626	1.617	1.604	1.603	1.707	1.863	1.959	1.938
Financiële lasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49
Totaal lasten	**5.988**	**6.039**	**6.865**	**7.444**	**7.839**	**8.023**	**8.553**	**8.592**	**9.105**	**9.525**
Resultaatbestemming	**638**	**443**	**314**	**532**	**0**	**0**	**64**	**105**	**48**	**-137**
Saldo van baten en lasten	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Tabel 4. Staat van baten en lasten van het COKZ (2010 - 2019).

Over de periode 2010-2019 geldt een gemiddelde jaarlijkse (jaar op jaar) groei van 4 procent in de realisatie van baten. De procentuele afwijking tussen de gerealiseerde baten versus begrote baten ligt in de onderzoeksperiode binnen een bandbreedte van -6 tot +9 procent en laten daarmee geen grote fluctuaties zien. De gemiddelde afwijking over de gehele onderzoeksperiode komt daarbij uit op 0 procent (zie figuur 6 en tabel 5).

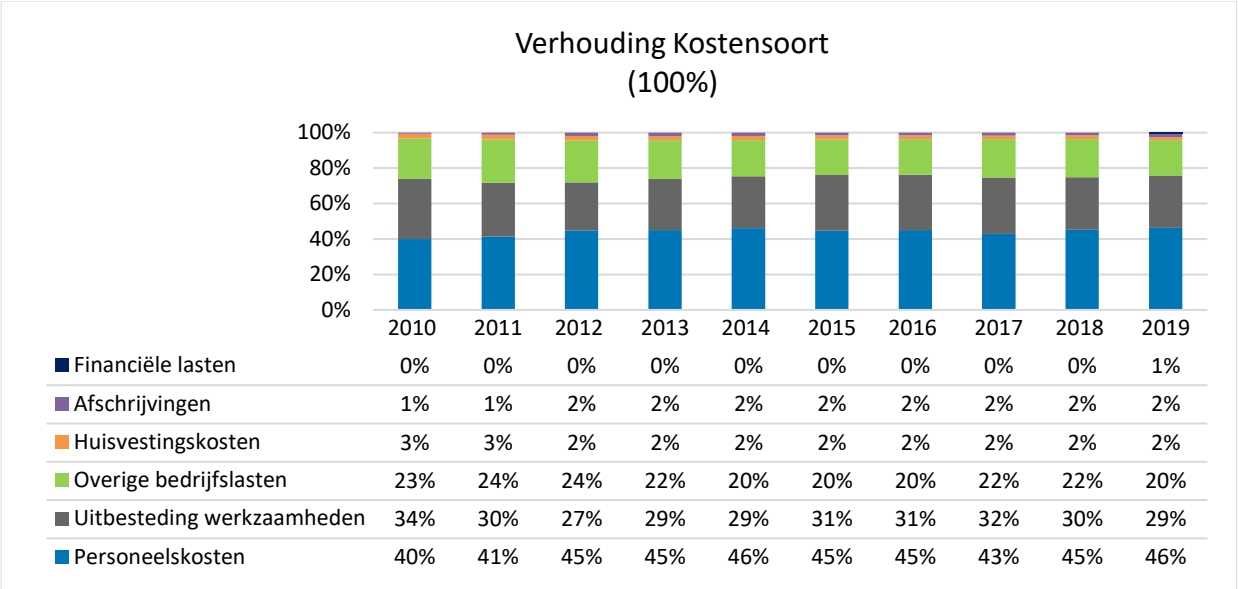


Figuur 6. Baten van het COKZ – Realisatie versus begroting (2010 – 2019).

Baten (x 1.000)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Begroot	6.103	6.895	7.230	8.113	8.138	8.402	8.524	8.463	8.784	9.190
Realisatie	6.626	6.482	7.179	7.976	7.839	8.023	8.617	8.698	9.153	9.388
% afwijking Realisatie van Begroot	**9%**	**-6%**	**-1%**	**-2%**	**-4%**	**-5%**	**1%**	**3%**	**4%**	**2%**

Tabel 5. Baten van het COKZ - Realisatie versus begroting (2010 - 2019).

Ook aan de lastenkant zijn er geen grote fluctuaties in de kostensoorten zichtbaar (zie figuur 7). Zo laten de kostensoorten in onderlinge verhouding (procentueel) over de jaren heen geen noemenswaardig grote afwijkingen zien. Gekeken naar de individuele kostensoorten zijn de fluctuaties over het verloop van de jaren beperkt en waar aanwezig, goed verklaarbaar. Zo laat de afschrijflast 2019 ten opzichte van 2018 een sterke procentuele stijging zien van 36 procent (absoluut 51k), wat verklaard wordt door de aanschaf, verbouwing en inrichting van het gebouw met ondergrond aan de Fokkerstraat 1-7 te Leusden.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Financiële lasten	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Afschrijvingen	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Huisvestingskosten	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Overige bedrijfslasten	23%	24%	24%	22%	20%	20%	20%	22%	22%	20%
Uitbesteding werkzaamheden	34%	30%	27%	29%	29%	31%	31%	32%	30%	29%
Personeelskosten	40%	41%	45%	45%	46%	45%	45%	43%	45%	46%

Figuur 7. Verhouding tussen kostensoorten van het COKZ (2010 - 2019).

De exploitatie van het COKZ laat behoudens 2019 een positieve exploitatie zien. Dit resulteert over de jaren heen in een toename van het eigen vermogen. Het COKZ heeft in 2010 per bestuursbesluit het normvermogen vastgesteld op maximaal 50 procent van de jaaromzet. De toevoeging aan het eigen vermogen ultimo 2013 (532K) maakte dat het normvermogen met 52 procent boven het gestelde maximum van 50 procent uitkwam. Waar de toevoegingen aan het eigen vermogen hoger waren dan voorgeschreven door het bestuursbesluit, lag dit wel in lijn met de beoogde vorming van de egalisatiereserve conform de Kaderwet zbo's. Per 2015 is bij bestuursbesluit besloten een eenmaal bereikt eigen vermogen te handhaven en bij een structurele daling van de omzet (bijvoorbeeld over een periode van drie jaar), restitutie te laten plaatsvinden op basis van een specifiek bestuursbesluit. Naast de stijging van het eigen vermogen zoals voorgaand beschreven, laat het eigen vermogen in verhouding tot het balanstotaal een daling van 67 procent naar 47 procent zien. Hiermee is het totaal geïnvesteerd vermogen sterker toegenomen dan het aandeel eigen vermogen hierin. In 2019 heeft het ministerie van LNV aangegeven graag nadere afspraken te willen maken met COKZ over een vast te stellen maximum van het eigen vermogen, passend bij het risicoprofiel, benodigd werkkapitaal en investeringsbehoefte.

Aanvullend laat de verhouding vaste activa ten opzichte van het balanstotaal een stabiel patroon zien, waarbij de investering in het gebouw met ondergrond aan de Fokkerstraat 1-7 te Leusden de stijging naar 28 procent in 2019 doet verklaren. Ook de personeelskosten (excl. gedetacheerd personeel) laten de meeste jaren geen grote fluctuaties zien (zie tabel 6).

Bedragen (x € 1.000)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omzet	6.626	6.482	7.179	7.976	7.839	8.023	8.617	8.698	9.153	9.388
Toevoeging Reserve	638	443	314	532	0	0	64	105	48	-137
Aantal FTE (eigen personeel)	28	40	48	49,3	51	52	52	52	54	58
Personeelskosten (excl. gedetacheerd personeel)	1.750	2.506	3.077	3.326	3.589	3.561	3.815	3.632	4.069	4.346
Kosten gedetacheerd personeel	647	0	0	28	25	37	43	55	52	73
Personeelskosten per fte	63	63	64	67	70	68	73	70	75	75
Materiële Afschrijvingskosten	36	72	131	149	143	126	53	62	62	90
Immateriële Afschrijvingskosten	0	0	0	0	0	0	76	76	82	104
Afschrijving / Totale lasten	0,5%	1,1%	1,8%	1,9%	1,8%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	2,1%
Vaste activa	125	366	370	267	336	334	381	370	466	2.478
Vaste Activa / Balanstotaal	3%	7%	7%	4%	5%	4%	5%	4%	5%	28%
Eigen Vermogen	2.825	3.268	3.581	4.113	4.113	4.113	4.117	4.283	4.330	4.193
Eigen vermogen / Totale omzet	43%	50%	50%	52%	52%	51%	48%	49%	47%	45%
Eigen Vermogen / Balanstotaal	67%	65%	65%	65%	63%	49%	49%	51%	49%	47%

Tabel 6. Balans van het COKZ (2010 - 2019)

Financieel beheer

Het COKZ heeft voor de uitvoering van haar financiële processen een duidelijke set aan procesbeschrijvingen beschikbaar. Vanuit de opgevraagde controledocumentatie blijkt dat de (verbands)controles die het COKZ uitvoert van voldoende kwaliteit zijn. De administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) worden verder onderbouwd door periodieke financiële managementrapportages waarin de financiële positie naar kostenplaats en aansluiting naar (geaggregeerd) grootboekrekeningniveau zichtbaar is. De aanwezige financiële informatievoorziening geeft daarmee voldoende borging op de sturing van vastgestelde budgetten en de uitnutting hiervan. Aanvullend geldt dat een verdere integraliteit tussen inhoud, financiën en risico's nog onvoldoende zichtbaar is in de huidige management- en stuurinformatie. Het COKZ benoemt dit als ontwikkelpunt dat ter realisatie voor de middellange termijn op de agenda staat.

Tarieven

De tarieven zijn gedurende de evaluatieperiode jaarlijks binnen een bandbreedte van 0 procent tot 3 procent gestegen. De sector is in het algemeen van mening dat het COKZ de tarieven relatief laag weet te houden (ter vergelijking worden de tarieven van de NVWA genoemd). Het ministerie van LNV volgt de tariefontwikkeling en keurt de hoogte van de tarieven goed. In de evaluatieperiode hebben op dit punt geen (grote) discussies plaatsgevonden.

De kostenverdeelstaat geeft voldoende inzicht in de toerekening van begrote directe en indirecte kosten naar afdelingen en diensten met een doorvertaling naar uurtarieven per afdeling. Vanuit deze uurtariefsberekening per afdeling ontbreekt het echter aan een transparante, herleidbare doorvertaling naar de tarieven zoals opgenomen het COKZ / NCAE tarievenblad. We hebben daarmee niet kunnen vaststellen hoe de tarieven, zoals opgenomen in het COKZ / NCAE tarievenblad, zijn opgesteld, of de kostendekkendheid per tarief en per cluster

van tarieven uitgaan van de werkelijke kosten en/of eventuele kruissubsidiëring van toepassing is. Ook het ministerie van LNV heeft bij het COKZ aangegeven graag meer inzicht in de opbouw van de tarieven te willen. Het COKZ heeft in 2020 een start gemaakt met de ontwikkeling van het kostprijsmodel en de daaruit voortvloeiende tarieven voor derden, waarbij een van de onderwerpen is om de tarieven daar waar dit aan de orde is, kostendekkend te maken op basis van werkelijke kosten.

4.2. Risicomanagement

In de periode van 2010 tot en met 2014 werd er in de jaarrekeningen en bestuursverslagen geen aandacht besteed aan risicomanagement. Vanaf 2013 is het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer verantwoording en intern toezicht van toepassing. In 2014 heeft LNV via een algemene brief aandacht gevraagd voor de toepassingen van het gemeenschappelijk normenkader. Vanaf 2015 is er in het jaarlijkse bestuursverslag een hoofdstuk *risicobeheersing* opgenomen. In de bestuursverslagen sindsdien worden risico's geïdentificeerd, ten delen geclassificeerd (kwalitatief en kwantitatief) en zijn mitigerende beheersmaatregelen benoemd. Onderstaande uiteenzetting is daarbij jaarlijks terugkerend opgenomen in de risicoparagraaf:

- *"COKZ loopt financieel geen groot risico."*
- *"De meeste lopende zaken worden afgedekt met verschillende verzekeringen."*
- *"De belangrijkste risico's voor COKZ betreffen."*

In lijn met het normenkader financieel beheer dient het risicomanagement in proces- en functiebeschrijvingen te worden geprotocolleerd en daarmee te worden verankerd in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie. Op grond van de aangedragen documentatie en de gehouden interviews is vastgesteld dat het COKZ, ter onderbouwing van bovengenoemde uitingen in de bestuursverslagen, geen uitgebreide risico-inventarisatie voert. Het COKZ maakt hierbij nog onvoldoende inzichtelijk op welke wijze de risico's systematisch worden geïdentificeerd en zowel kwalitatief als kwantitatief worden geclassificeerd. In navolging hiervan ontbreekt het, veelal bij de niet-financiële risico's, aan een concrete formulering van beheersmaatregelen om deze risico's te mitigeren.

Het COKZ onderkent dat er extra stappen te nemen zijn in het risicomanagement en heeft ten tijde van dit onderzoek de eerste concepten rond het toekomstige risicomanagement gedeeld met het onderzoeksteam. De documentatie, opgesteld aan de hand het ISO 31000-model (risicomanagement), zijn veelbelovend en laten de stappen en invulling zien die nodig zijn om te komen tot een gedegen borging van het risicomanagement.

4.3. Interne rol- en taakverdeling

Het COKZ bestaat uit een bestuur, een directeur, vier afdelingen met elk een manager en zeven teams. De vier afdelingen zijn:

- **Strategie & Expertise** (met medewerkers Strategie & Expertise).
- **Toezicht en Controle** (met daaronder Team Inspectie Boerderijmelk, Team Inspectie Zuivel, en Team Inspectie Pluimvee en Eieren).
- **Bedrijfsvoering** (met medewerkers bedrijfsvoering; ICT, secretariaat, facturatie, Finance & Accounting, salarisadministratie, HR). Deze afdeling is recent ingesteld, na de ontvlechting met Qlip.
- **Exportcertificaten en Gegevensverwerking** (met daaronder Team Gegevensverwerking en Team Export-certificaten).

In de samenstelling van de organisatie valt op dat de directie en MT-leden van het COKZ relatief nieuw zijn (het hele MT is vernieuwd tussen 2014 en 2020 en de huidige directeur bekleedt deze functie sinds 2018) en dat veel van de andere medewerkers al lang werkzaam zijn bij het COKZ. De gemiddelde leeftijd bij het COKZ is relatief hoog. Hierin is het COKZ niet uniek, dit zien we ook bij de plantaardige keuringsdiensten.[55]

De rol van de sector

In 2007 zijn de wettelijke en bovenwettelijke activiteiten van het COKZ gesplitst. Het COKZ bleef de wettelijke taken (voor de ministeries van LNV en VWS) uitvoeren. De bovenwettelijke activiteiten zijn overgedragen aan de opgerichte Stichting beheer Qlip. Met de afsplitsing van bovenwettelijke activiteiten is besloten het bestuur ook anders in te richten. Voor de splitsing met Qlip bestond deze uit een vertegenwoordiging van sector. Daarna is gekozen om onafhankelijke bestuursleden te benoemen, en om een losse commissie aan te stellen waarin de sector vertegenwoordigd was. Dit is de Deskundigen commissie Zuivel. De commissie had de taak om het bestuur bij te staan in technische zaken op het gebied van zuivel. In 2013 zijn als aanvulling daarop twee Technische Advies Commissies (TAC's) aangesteld, eén voor legpluimveehouderij, en één voor pakstations/eiproductenbedrijven.[56] De Deskundigen commissie Zuivel en de Technische Adviescommissies zijn al een aantal jaren niet bijeen gekomen. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste was er weinig noodzaak, omdat er weinig ontwikkelingen waren waar advies van de commissie meerwaarde kon bieden. Ten tweede was er kritiek vanuit Rusland op het Nederlandse systeem, waar keuringen door een privaatrechtelijk zbo worden uitgevoerd. De commissies met vertegenwoordiging uit de sector droegen niet bij aan het beeld van de onafhankelijkheid van het COKZ.

Het COKZ heeft de ambitie om de commissies nieuw leven in te blazen. Er liggen plannen om één Advies Commissie zuivel aan te stellen, en één Advies Commissie eieren. Het COKZ zou graag zien dat in de adviescommissies de directeur adviseren (waar ze voorheen het bestuur adviseerden) en dat minder technisch en meer op het niveau van trends en ontwikkelingen gesproken wordt.

Bestuur

Het huidige bestuur van het COKZ bestaat uit vijf leden en een voorzitter. De bevoegdheden van het bestuur staan beschreven in de statuten. Hierin is bijvoorbeeld vastgelegd dat het bestuur de hoogte van de vaste bijdragen voor onderscheiden producten vaststelt, tarieven voor kosten van keuring en toezicht, en de begroting en de jaarrekening. Het bestuur treedt op als werkgever van de directeur. Tot slot fungeert het bestuur als klankbord voor de directeur.

4.4. Bedrijfsvoering, personeelsbeleid en kennismanagement

Kennismanagement

Het COKZ is een specialistische organisatie, waardoor kennismanagement van belang is. In veel gesprekken is genoemd dat het kennisniveau van (de medewerkers van) het COKZ hoog is. Ook is genoemd dat veel medewerkers buitendienst al lang bij het COKZ werken, waardoor ze veel kennis hebben opgebouwd. Hierna behandelen we de volgende aspecten van kennismanagement: opleidingen, het behouden van kennis wanneer medewerkers het COKZ verlaten en strategische personeelsplanning.

Het COKZ zet verschillende manieren in om medewerkers buitendienst op te leiden. Nieuwe medewerkers leren het vak door mee te lopen met ervaren medewerkers (*learning on the job*). Er zijn verschillende opleidingen en trainingen voor medewerkers buitendienst, zoals een training agressie en een training rapporten schrijven. Sinds januari 2016 werkt het COKZ met het interventiebeleid van de NVWA. In december

[55] Zie de evaluaties van de NAK, Naktuinbouw, de BKD en het KCB, KWINK groep, 2017.
[56] Jaarverslag COKZ 2013

2015 en januari 2016 is aan de medewerkers die hiermee te maken kregen een tweedaagse opleiding aangeboden, verzorgd door de NVWA. Van maart t/m juni 2018 is er vervolg gegeven aan dit traject met een vierdaagse schrijftraining om zo de medewerkers ook te trainen in het schrijven van een goed Rapport van Bevindingen (RvB).

In het verleden is weinig aandacht uitgegaan naar en prioriteit gegeven aan opleidingen voor medewerkers. Uit de gesprekken binnen en buiten het COKZ blijkt dat er sprake is van een achterstand in opleidingen bij medewerkers buitendienst. Dit geluid wordt ondersteund door de opleidingskosten (zie tabel 7). De gerealiseerde kosten lagen in de evaluatieperiode vaak ruim onder de begrote kosten. Ook is te zien dat de begrote opleidingskosten tussen 2010 en 2016 flink gedaald zijn, terwijl het aantal fte is gestegen. De gerealiseerde opleidingskosten zijn het laagst in 2018, maar bereiken een piek in 2019. Dit correspondeert met de recente ambitie van het COKZ om meer te gaan investeren in opleidingen. Het COKZ ziet in de toekomst graag dat er ook opleidingen beschikbaar komen voor de theoretische aspecten van het inspectie-vak. Hiervoor is de ambitie om samenwerkingen aan te gaan met hogescholen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Begrote opleidingskosten	€36.000	€24.000	€15.000	€15.000	€15.000	€15.000	€10.000	€10.000	€26.500	€46.500
Gerealiseerde opleidingskosten	€8.439	€18.669	€13.187	€15.021	€14.308	€5.958	€6.984	€15.303	€1.800	€34.312

Tabel 7. Begrote en gerealiseerde opleidingskosten van het COKZ (2010 – 2019).

Tot slot is strategische personeelsplanning onderdeel van kennismanagement. Het COKZ verwacht dat binnen vijf jaar ongeveer 20 procent van de medewerkers met pensioen zal gaan. Om die reden is het dus belangrijk dat er strategische persoonsplanning plaatsvindt zodat kennis van medewerkers behouden blijft. Daarnaast is het belangrijk dat kennis binnen de organisatie blijft wanneer medewerkers de organisatie verlaten. Het COKZ heeft een aantal medewerkers waarbij 'unieke' kennis ligt, omdat zij de enige zijn die de betreffende taak uitvoeren. Ook is van belang dat nieuwe medewerkers aangenomen en goed opgeleid worden. Het COKZ heeft deze toekomstige ontwikkeling op het vizier en heeft de ambitie om aan strategische personeelsplanning te doen. Voor zover bekend heeft het COKZ echter nog geen concrete, langetermijnplannen gemaakt om de opleidingsachterstand weg te werken en aan strategische personeelsplanning te doen.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim schommelde in de evaluatieperiode tussen de 1,69 procent (in 2012) en 5,40 procent (in 2016) en was gemiddeld ongeveer 3,9 procent. We hebben het netto verzuimpercentage van het COKZ vergeleken met het netto verzuimpercentage van CBS.[57] Het ziekteverzuim ligt tot en met 2015 elk jaar ruim onder het gemiddelde niveau van overheidsdiensten.[58] In de jaren daarna liggen ze ongeveer gelijk aan of iets boven het gemiddelde percentage voor overheidsdiensten. Het ziekteverzuim ligt gedurende de evaluatieperiode veelal iets boven het ziekteverzuim in de sector specialistische zakelijke dienstverlening, de deelmarkt waarmee het COKZ ook kan worden vergeleken.[59] Het beeld is dat het ziekteverzuim van het COKZ dus niet sterk afwijkt van het ziekteverzuim in sectoren waarmee je het COKZ kan vergelijken.

Digitalisering en automatisering

Het COKZ is in de evaluatieperiode bezig geweest met het in de basis op orde krijgen van de ICT, omdat op een aantal punten automatisering en digitalisering van systemen en werkzaamheden nodig was. Zo is vanaf 2016

[57] https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80072NED/table?fromstatweb
[58] Het gemiddelde percentage ziekteverzuim ligt voor de bedrijfstak 'overheidsdiensten' in de evaluatieperiode tussen de 5,0% en de 5,6%.
[59] Het gemiddelde percentage ziekteverzuim ligt voor de bedrijfstak 'specialistische zakelijke dienstverlening' in de evaluatieperiode tussen de 2,5% en de 3,1%.

het gehele facturatiesysteem geautomatiseerd en gedigitaliseerd. Daarnaast is er in 2019 een nieuwe website voor het COKZ ingericht.[60] Het COKZ is in 2019, naar aanleiding van de verhuizing en de afsplitsing van Qlip, ook begonnen met het digitaal opslaan van documenten, in plaats van het archiveren van papieren documenten. Om alle documentatie op orde te krijgen moest overgestapt worden op een eigen ICT-systeem, losgetrokken van het systeem met Qlip. Sindsdien worden alle documenten, onder andere handleidingen en instructies, via ISO-gecertificeerde systemen omgezet naar digitaal.

De ICT kan nog verder doorontwikkeld worden en het COKZ heeft op dit punt ook ambities. Door ICT verder te ontwikkelen kan deze gebruikt worden voor datagestuurd toezicht. Tot slot heeft het COKZ de ambitie om mogelijk te maken dat bedrijven hun eigen inspectierapporten online kunnen inzien.

Informatiehuishouding en sturen op basis van actuele informatie

Het COKZ stelt jaarlijks (vanaf 2017) zes werkplannen op, waarin voorgenomen controles en beoordeling zijn opgenomen. Vervolgens rapporteert het COKZ over de daadwerkelijk uitgevoerde controles en beoordelingen in zes jaarrapportages.[61] De jaarrapportages bevatten ook cijfers over geconstateerde tekortkomingen of normafwijkingen (aantallen en aard) en tenlasteleggingen.

De jaarrapportages geven een compleet overzicht van alle door het COKZ uitgevoerde controles en beoordelingen. Ook worden er vaak beschrijvingen gegeven bij de cijfers, die inzicht geven in acties/maatregelen die resulteren uit bevindingen die het COKZ doet. Zo wordt er bijvoorbeeld bij een hoog percentage afwijkingen met betrekking tot enterobacteriaceae in weiproducten aangegeven dat er met de bedrijven waar afwijkingen zijn geconstateerd afspraken zijn gemaakt die deze afwijkingen in het vervolg zouden kunnen voorkomen/verminderen.[62]

Wanneer er een zeer groot verschil is tussen de gerealiseerde aantallen uitgevoerde controles ten opzichte van de aantallen die in het werkplan zijn begroot, wordt hier een toelichting bij gegeven. Dit is bijvoorbeeld in 2018 het geval, wanneer een laag aantal gerealiseerde controles te wijten is aan de HPAI-uitbraak (hoogpathogene aviaire influenza (vogelgriep), waardoor een groot aantal bedrijven gedurende langere tijd niet bezocht kon worden.

Het ontbreekt in de jaarrapportages aan informatie over:

- **Normen aangaande het aantal afwijkingen of tekortkomingen.** Hierdoor is het niet duidelijk of een bepaald aantal afwijkingen onwenselijk of opvallend is of dat een bepaald aantal afwijkingen verwacht mag worden. Immers: er zal nooit sprake zijn van honderd procent naleving.
- **Vergelijking van cijfers over meerdere jaren.** In de jaarrapportages worden aantallen vergeleken met het voorgaande jaar. Hierdoor is geen inzicht in meerjarige trends.
- **Informatie over wat een bepaald percentage geconstateerde afwijkingen/tekortkomingen betekent voor de toezichtactiviteiten van het COKZ.** In de jaarrapportages wordt vaak geen link gelegd tussen de geconstateerde afwijkingen/tekortkomingen en het toezicht door het COKZ. Hierdoor wordt niet duidelijk of bepaalde cijfers invloed hebben op hoe het COKZ zijn taken het komende jaar gaat invullen

[60] Jaarverslag COKZ 2019.

[61] Dit betreft de volgende jaarrapportages:
- Jaarrapportage Toezicht Wet dieren (Kwaliteitsvoorschriften)
- Jaarrapportage Dierlijke Bijproducten
- Jaarrapportage Hygienepakket (Eieren en eiproducten)
- Jaarrapportage Hygienepakket (Zuivel)
- Jaarrapportage Wet dieren (Eieren en Pluimveevlees)
- Jaarrapportage Cross Compliance

[62] Jaarrapportage Dierlijke Bijproducten 2017.

(bijvoorbeeld: wordt toezicht geïntensiveerd als de naleving aantoonbaar tekort schiet en geëxtensiveerd als de naleving op orde is?)

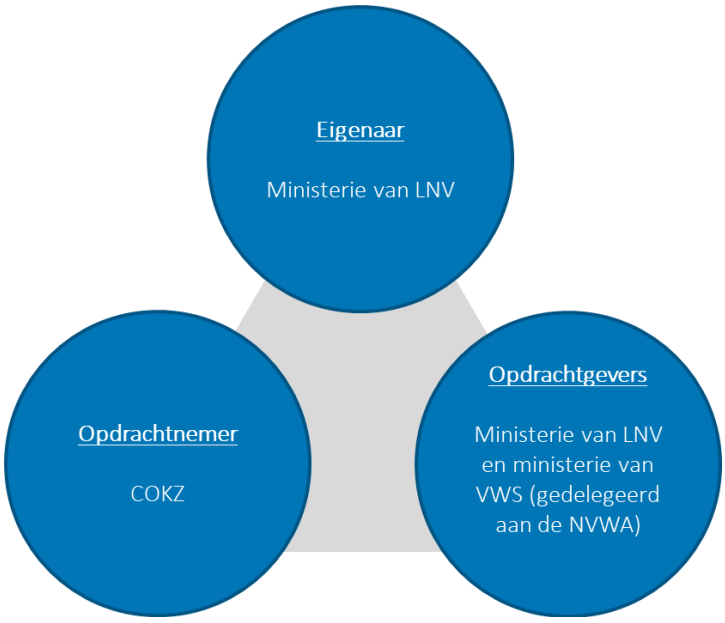
Ter illustratie: in 2018, bij controles op enterobacteriaceae in volledige zuigelingenvoeding worden zeven afwijkingen gevonden, ten opzichte van nul afwijkingen in 2017. Waardevol zou zijn om te weten wat dat jaar volgens de toezichthouder het acceptabele aantal afwijkingen zou zijn, zodat direct duidelijk wordt of dit doel behaald is of niet. Daarnaast is waardevol om te weten hoeveel afwijkingen er in de jaren vóór 2017 geconstateerd zijn. Misschien was het aantal afwijkingen in 2018 geen *outlier*, maar is er in 2017 juist een bijzonder laag aantal afwijkingen gevonden. Tot slot ontbreekt vaak de stap naar wat een bepaalde realisatie betekent voor de activiteiten van het COKZ in het jaar daarna. Moet hier meer aandacht/capaciteit naar uitgaan?

Tot slot blijkt uit een vergelijking van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten (in respectievelijk de werkplannen en jaarrapportages) dat regelmatig voorkomt dat het aantal voorgenomen activiteiten niet wordt behaald (zie bijlage I). Het verschilt per jaar en per onderwerp of er in de jaarrapportages toelichtingen worden gegeven bij niet behaalde aantallen.

5. Externe governance en samenwerking

5.1. Governance

Het COKZ heeft een eigenaar (het ministerie van LNV) en twee (beleidsmatige) opdrachtgevers (ministerie van LNV en ministerie van VWS). Voor beide opdrachtgevers voert het COKZ taken uit die zijn vastgelegd in verschillende wetten en besluiten (zie paragraaf 2.3). Het ministerie van VWS heeft het feitelijke opdrachtgeverschap voor het toezicht op het EU Hygiënepakket en overige Warenwetregelgeving gedelegeerd aan de NVWA. Het ministerie van LNV heeft voor twee taken (toezicht op de naleving van EU-verordening Dierlijke Bijproducten en werkzaamheden ten behoeve van de NVWA (voorcertificering export eieren en eiproducten) ook het feitelijk opdrachtgeverschap gedelegeerd aan de NVWA. Het grootste deel van de taken van het COKZ wordt rechtstreeks in opdracht van het ministerie van LNV uitgevoerd.



Figuur 8. Bestuurlijke driehoek van eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer.

In de uitvoering worden deze taken zo mogelijk gecombineerd; zodat bijvoorbeeld niet twee beoordelingen plaats hoeven te vinden maar in één beoordeling een taak voor zowel het ministerie van LNV als voor het ministerie van VWS uitgevoerd kan worden.

5.2. Ministeries van LNV en VWS

Ministerie van LNV

Het ministerie van LNV is zowel eigenaar als opdrachtgever van het COKZ. Sinds 2019 zijn bij het ministerie van LNV de rollen van eigenaar en opdrachtgever bij verschillende directies belegd. De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo (in dit geval het COKZ) als organisatie betreffen.[63] De plaatsvervangend secretaris-generaal heeft sindsdien de eigenaarsrol en wordt daarbij ondersteund door de directie Financieel-Economische Zaken en de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken. De opdrachtgever kijkt vooral naar de taken die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo (in dit geval het COKZ) zijn belegd.[64] Vanuit het opdrachtgeverschap zijn vanuit het ministerie van LNV verschillende directies (directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn en directie Europees, Internationaal en

[63] Circulaire 'governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). 11-05-2015.
[64] Circulaire 'governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). 11-05-2015.

Agro-economisch Beleid) betrokken. Er vinden voor- en najaarsoverleggen plaats met de eigenaar, de opdrachtgevers (het ministerie van LNV en de NVWA) en het COKZ. Het voornemen is dat ook het ministerie van VWS hierbij aansluit. De Circulaire governance ten aanzien van zbo's en de Nota Sturing op agentschap en zbo's van het ministerie van LNV zijn voor het COKZ nog niet volledig uitgewerkt. Zo zijn er geen werkafspraken vastgelegd en zijn door de opdrachtgever (in afstemming met de opdrachtnemer) nog geen prestatie-indicatoren opgesteld.

Het contact tussen het ministerie van LNV en het COKZ verloopt over het algemeen constructief, maar kan geoptimaliseerd worden. Voor het ministerie van LNV is het COKZ één van de (relatief kleinere) organisaties waarmee het een governancerelatie heeft. Bij het COKZ bestaat het beeld dat het COKZ niet altijd de juiste prioriteit heeft. De wisselende contactpersonen voor het COKZ vanuit het ministerie dragen niet bij aan het opbouwen van goed contact tussen het COKZ en het ministerie van LNV. Ook heeft het COKZ geen duidelijk aanspreekpunt en moet hij soms lang wachten op de beantwoording van vragen. Zo heeft het proces van de aanpassing van de statuten (nodig voor de naamswijziging van het COKZ) relatief lang geduurd.

Ministerie van VWS

Het ministerie van VWS is op afstand bij het COKZ betrokken, het feitelijk opdrachtgeverschap is gedelegeerd aan de NVWA. Over het algemeen werkt deze constructie voor beide partijen naar behoren. Er is, zoals hierboven beschreven, het voornemen om het ministerie van VWS bij de voor- en najaarsoverleggen te betrekken.

5.3. NVWA

De NVWA heeft een dubbele rol ten opzichte van het COKZ: zowel die van opdrachtgever als de die van tweedelijnstoezichthouder (beide voor de taken op het gebied van voedselveiligheid). Het COKZ en de NVWA zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, doordat het COKZ toezichthoudende bevoegdheden heeft en de NVWA de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om handhavend op te treden. Zo rapporteert het COKZ tekortkomingen (vanuit de toezichthoudende rol) en geeft de NVWA hier opvolging aan (vanuit de handhavende rol). Het COKZ is hierbij afhankelijk van het interventiebeleid van de NVWA, om op een geharmoniseerde manier op te treden bij constatering van een tekortkoming. De NVWA is afhankelijk van het COKZ voor het leveren van goed inspectiewerk en goede kwaliteit van rapporten van bevindingen, zodat de NVWA kan handhaven.

NVWA als opdrachtgever

Vanuit de rol van opdrachtgever vinden regelmatige aansturings-, afstemmings- en verantwoordingsmomenten plaats. Er wordt gewerkt in een cyclus, die begint met het opstellen van een kaderbrief door de NVWA. Vervolgens presenteert het COKZ op basis van deze kaderbrief zijn werkplannen, waarover ze vervolgens rapporteren in jaarrapportages. De werkplannen en jaarrapportages moeten worden goedgekeurd door de NVWA. Een ontwikkeling die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden is dat de NVWA het COKZ eerder betrekt bij de totstandkoming van de kaderbrief. Op deze wijze kan het COKZ vroegtijdig input leveren over de haalbaarheid en realiseerbaarheid van hetgeen in de kaderbrief is opgenomen. De NVWA stelt daarnaast opleidingen open aan medewerkers buitendienst van het COKZ. In het kader van risicogericht toezicht wordt tenslotte door het COKZ meegewerkt aan het opstellen van NVWA-kennisproducten zoals de Integrale Ketenanalyse Zuivel en de Staat van Voedselveiligheid.

NVWA als tweedelijnstoezichthouder

Als onderdeel van tweedelijns toezicht voert de NVWA jaarlijks audits uit, waarbij de NVWA de door het COKZ uitgevoerde toezichtswerkzaamheden beoordeelt. Bijvoorbeeld door bijwoningen van controles ter plaatse.

De NVWA oordeelt in de audits vanaf 2014 dat het COKZ voldoende of goed invulling geeft aan de taken vanuit het EU-Hygiënepakket. Voor 2014 was de NVWA in haar audits duidelijk kritischer, met name op de kwaliteit en diepgang van het toezicht en de verantwoording daarover. De laatste jaren is het consequenter volgen van het interventiebeleid van de NVWA een terugkerende aanbeveling voor het COKZ. Het gaat dan om uiteenlopende, specifieke punten uit het interventiebeleid.

Samenwerkingsplan

Er is de afgelopen jaren gewerkt aan het verbeteren van de samenwerking tussen het COKZ en de NVWA. Sinds 2016 bestaat een formele samenwerkingsovereenkomst tussen het COKZ en de NVWA, met onderliggende specifieke afspraken over bijvoorbeeld exportcertificering. Daarnaast is in 2019 een nieuw samenwerkingsplan opgesteld naar aanleiding van aanbevelingen van de Commissie Sorgdrager. De Commissie Sorgdrager heeft onder andere aangegeven dat een gebrek aan uniformiteit bestaat in het optreden van de NVWA en het COKZ en dat de kennis over de sector verdeeld is over verschillende organisaties. De Commissie Sorgdrager deed in het kader van de fipronilproblematiek onder andere de aanbeveling om de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE) over te hevelen naar de NVWA om op die manier de versnippering in het toezicht op voedselveiligheid in de eiersector tegen te gaan. Deze aanbeveling is mede door de aangenomen motie-Geurts c.s. (Motienummer 26991-539) niet overgenomen door het kabinet. De betrokken partijen (het COKZ, de NVWA, het ministerie van VWS en het ministerie van LNV) hebben vervolgens bij wijze van alternatieve invulling afgesproken om de samenwerking tussen de NVWA en het COKZ te optimaliseren. Dit heeft geresulteerd in een nieuw ‘Plan van aanpak samenwerking NVWA-COKZ’ in september 2019. In dit plan van aanpak wordt de samenwerking tussen het COKZ en de NVWA nader uitgewerkt in drie thema’s. De uitgangspunten van de samenwerking zijn dat er constructief wordt samengewerkt, en dat de wijze van samenwerking formeel is vastgelegd in regelgeving en in werkafspraken tussen de beide organisaties. De drie thema’s zijn:

1. Zorgen voor uniformiteit in het optreden van beide toezichthouders.
2. Bevorderen dat informatie en kennis wordt uitgewisseld.
3. Zorgen voor een verbeterde gezamenlijke aanpak van incidenten en crises.

Aan ieder thema is invulling gegeven in de vorm van acties die gebonden zijn aan termijnen. Sinds september 2019 hebben het COKZ en de NVWA gewerkt aan het uitvoeren van de acties. Verschillende acties waren ten tijde van de evaluatie gestart en/of reeds afgerond. Zo is een crisisoefening uitgevoerd door het COKZ, de NVWA, de ministeries van LNV en VWS, en de eierbranche. Ook vindt vanaf begin 2020 periodiek gezamenlijk technisch overleg tussen het COKZ en de NVWA plaats om casuïstiek te bespreken en invulling te geven aan de gezamenlijke oor- en oogfunctie. Een aantal geplande acties dient nog opgestart te worden, zoals het uitvoeren van een bedrijvenselectie en het opzetten van bedrijvendossiers.

De nieuwe samenwerkingsafspraken en de opgestarte acties hebben bijgedragen aan het verbeteren van de samenwerking tussen het COKZ en de NVWA. De samenwerking is echter nog niet optimaal. Uit de gesprekken met de NVWA en het COKZ zelf blijkt dat beide partijen uiteenlopende beelden en verwachtingen hebben ten aanzien van de samenwerking. Het COKZ heeft de behoefte om meer en tijdiger betrokken te worden door de NVWA. De NVWA is van mening dat het COKZ meer het voortouw zou kunnen nemen in het oppakken van de acties uit het samenwerkingsplan.

5.4. Andere keuringsdiensten

Skal

Skal en het COKZ komen deels op dezelfde bedrijven om toezichtwerkzaamheden uit te voeren (in verschillende rollen en in verschillende frequenties), namelijk op biologische legeindpluimveebedrijven en biologische zuivelbedrijven. Ook de NVWA komt bij deze bedrijven voor toezicht op bijvoorbeeld dierenwelzijn. Om die reden zijn sinds 2014 diverse samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de NVWA, Skal en het COKZ (toen onder de naam NCAE), voornamelijk met als doel het toezicht op elkaar af te stemmen (en daarmee dubbelingen te voorkomen) en informatie uit te wisselen die relevant is voor de andere toezichthouders (oog- en oorfunctie).

In de praktijk vervullen Skal en het COKZ nog beperkt de oog- en oorfunctie richting elkaar. Er is dus nog winst te behalen in de samenwerking. Deze laatste constatering is in lijn met de conclusies van de brede analyse van het keuringslandschap van het ministerie van LNV[65], waarin wordt beschreven dat er mogelijkheden zijn om meer gezamenlijk op te trekken.

Plantaardige keuringsdiensten

Het COKZ en het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) delen een secretaris en voorzitter van het tuchtgerecht. Ook hebben KCB en het COKZ contact gehad over de ICT-ontwikkelingen bij beide organisaties. Daarnaast is een gezamenlijk juristenoverleg met de vier plantaardige keuringsdiensten, Skal en het COKZ. Voorts is ten tijde van de evaluatie een informeel directeurenoverleg gestart.

[65] KPMG (2020): Brede analyse keuringslandschap LNV.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Doeltreffendheid

Om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van het COKZ hebben we indicaties voor doeltreffendheid in kaart gebracht op verschillende niveaus. We gaan hierna in op 1) de bijdrage van het COKZ aan het behalen van de (beleids)doelen van zijn (beleidsverantwoordelijke) opdrachtgevers; 2) de wijze waarop het COKZ invulling geeft aan toezicht en certificering (aan de hand van vier toetsingscriteria) en 3) de interne organisatie, governance en samenwerking.

Bijdrage aan (beleids)doelen

We concluderen dat het COKZ bijdraagt aan het bieden van zekerheid over de veiligheid en kwaliteit van in Nederland geproduceerde melk en zuivelproducten, eieren en eiproducten en de kwaliteit van pluimveevlees. Deze zekerheid biedt de zuivel- en eiersector betere toegang tot (inter)nationale markten. We baseren ons op de volgende deelconclusies.

1. De voedselveiligheid van in Nederland geproduceerde zuivel en eieren is over het algemeen hoog. Hieruit blijkt dat het systeem van toezicht, waarvan het COKZ een belangrijk onderdeel is, functioneert.

2. Het COKZ draagt bij aan voedselveiligheid en -kwaliteit door de uitvoering van beoordelingen, (her)audits, (her)inspecties, monsternames en -onderzoek. Het COKZ neemt maatregelen in het geval van overtredingen. Kwaliteitsovertredingen maakt het COKZ aanhangig bij het onafhankelijk tuchtgerecht, dat vervolgens een boete kan opleggen. Voor tekortkomingen op het gebied van voedselveiligheid volgt het COKZ het interventiebeleid van de NVWA.

3. Bedrijven in de zuivel- en eiersector hebben certificaten nodig, afgegeven door een onafhankelijk toezichthouder, om hun producten te kunnen exporteren. Het COKZ draagt bij aan de toegang van de zuivel- en eiersector tot internationale markten door het verstrekken van COKZ-certificaten aan het zuivelbedrijfsleven, het voorbereiden van veterinaire certificaten en het opmaken van voorcertificaten voor eieren. Het COKZ beweegt bij het afgeven van exportcertificaten mee met groei of krimp in de export.

Toezicht en certificering

Het COKZ geeft op wettelijk voorgeschreven en kwalitatief voldoende wijze uitvoering aan toezicht en certificering. We baseren ons op de volgende deelconclusies.

4. Het COKZ handelt over het geheel genomen zorgvuldig. Het COKZ is als inspectie-instelling geaccrediteerd door de RvA. Bij de jaarlijkse RvA-audits zijn in de evaluatieperiode alleen niet-kritieke afwijkingen geconstateerd, waarvan de meeste betrekking hadden op het managementsysteem en kwaliteitszorg. De NVWA oordeelt in de jaarlijkse audits vanaf 2014 dat het COKZ voldoende of goed invulling geeft aan het hygiënepakket. Daarvoor was de NVWA in haar audits duidelijk kritischer, met name op de kwaliteit en diepgang van het toezicht en de verantwoording daarover. Het consequent volgen van het interventiebeleid van de NVWA is een punt dat blijvende aandacht verdient. Het aantal klachten en bezwaren dat het COKZ jaarlijks ontvangt is, afgezet tegen het aantal afgegeven certificaten en uitgevoerde beoordelingen, beperkt en is over meerdere jaren bezien redelijk stabiel. Verreweg de

meeste klachten en bezwaren zijn bovendien aangemerkt als niet terecht en slechts een derde daarvan had betrekking op het primaire proces (beoordelingen, monstername en exportcertificaten). De registratie en afwikkelingssnelheid van klachten en bezwaren zijn wel aandachtspunten. De afwikkelingsnelheid is de laatste jaren fors afgenomen zonder aanwijsbare reden.

5. Het COKZ opereert onafhankelijk. Op basis van documentonderzoek en gesprekken zijn wij niet bekend met situaties in de evaluatieperiode waarbij de onafhankelijkheid van het COKZ in het geding is geweest. De jaarlijkse audits door de RvA en de NVWA laten op dit punt een positief beeld zien. In de evaluatieperiode zijn de waarborgen voor onafhankelijkheid en integriteit binnen de governance en het kwaliteitsmanagementsysteem van het COKZ versterkt. Zo vervult de sector geen rol meer bij de benoeming van bestuursleden en zijn alle medewerkers van het COKZ vanaf 2020 ambtenaren. Verder hanteert het COKZ onder andere gedragsregels en een meldingsplicht voor nevenfuncties.

6. Het COKZ wordt als toegankelijk en benaderbaar ervaren door brancheorganisaties en bedrijven. Via verschillende kanalen (onder andere website, jaarverslagen en bijeenkomsten) geeft het COKZ inzicht in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de sector en de samenleving. Desalniettemin is het COKZ op een aantal punten nog onvoldoende transparant. Ten eerste zijn niet alle primaire en secundaire processen binnen het COKZ vastgelegd en/of via de website te vinden. Ten tweede geeft het COKZ via de website en het jaarverslag maar beperkt inzicht in controleresultaten en naleving(seffecten) bij bedrijven. Ten derde is de opbouw van tarieven van het COKZ niet transparant (zie ook deelconclusie 12).

7. Het COKZ heeft in de evaluatieperiode een ontwikkeling ingezet van een bovenal taakgerichte naar een meer effectgerichte werkwijze. Vanaf 2018 is het COKZ nadrukkelijker invulling gaan geven aan risicogebaseerd toezicht. Waar dit voorheen vooral gebeurde op basis van de ervaring van de medewerkers buitendienst, gebeurt dit nu systematischer op basis van risicoanalyses. Ook preventie krijgt nu meer aandacht bij het COKZ. Wij zien als opgave voor het COKZ om de ontwikkeling op beide aspecten door te zetten. Wat handhaving en sanctionering betreft zien we dat het COKZ zich in de evaluatieperiode meer als onafhankelijke toezichthouder is gaan opstellen richting bedrijven en minder als adviseur. Bij de kwaliteitstaken is het COKZ niet terughoudend met het inzetten van tuchtrecht. Bij de hygiënetaken is nog ruimte voor verbetering. In het begin van de evaluatieperiode concludeerde de NVWA in haar jaarlijkse audit dat de handhavingsattitude bij het COKZ niet ferm genoeg was. De laatste jaren is dit verbeterd, hoewel in verschillende gesprekken is genoemd dat het COKZ nog duidelijker en strenger mag zijn richting bedrijven. We kunnen dit beeld niet onderbouwen met cijfers. We weten bijvoorbeeld wel hoe vaak vanaf 2017 een geconstateerde overtreding is doorgeleid naar de NVWA, maar niet welke bestuursrechtelijke of strafrechtelijke opvolging hieraan is gegeven door de NVWA.

Interne organisatie, governance en samenwerking

Vanaf 2018 heeft het COKZ een inhaalslag gemaakt met het professionaliseren van de organisatie. Tegelijkertijd constateren we dat op veel punten nog verbeteringen nodig zijn. Deze verbeteringen zullen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden; er is voor langere tijd aandacht voor nodig. We baseren ons op de volgende deelconclusies.

8. Vanaf 2018 is onder leiding van een nieuwe directeur en MT (dat volledig is vernieuwd tussen 2014 en 2020) een inhaalslag gemaakt met het professionaliseren van de organisatie. In de eerste jaren van de evaluatieperiode is niet voldoende geïnvesteerd in het doorontwikkelen van de interne organisatie. Eén van de redenen hiervoor is dat tussen 2015 en 2018 de taken van het COKZ mogelijk overgeheveld zouden worden naar het publieke domein. Daardoor was er onzekerheid over het voortbestaan van het COKZ. Vanaf 2018 is het COKZ aan de slag gegaan met het wegwerken van achterstallig onderhoud en

het toekomstbestendig maken van de organisatie. Hierna lichten we kort toe welke inhaalslag is gemaakt en waar nog verbeterpotentieel zit.

a. Het COKZ heeft in 2007 alle bovenwettelijke activiteiten afgestoten en voert alleen nog wettelijke activiteiten uit. Wel heeft nog lang de onwenselijke situatie bestaan dat het COKZ faciliteiten en werkprocessen (in het bijzonder facturering en ICT) deelde met melk- en zuivellaboratorium Qlip B.V., terwijl het COKZ tegelijkertijd diensten inkoopt bij Qlip. Daar kleefden risico's aan. Bedrijfsrisico's, omdat Qlip bijvoorbeeld zijn eigen facturen afhandelde, en risico's vanuit de rol die het COKZ heeft als publieke toezichthouder die werkt met vertrouwelijke informatie. In 2019 is de volledige organisatorische ontvlechting tussen het COKZ en Qlip gerealiseerd.

b. Kennismanagement en personeelsbeleid zijn belangrijke aandachtspunten. Er is sprake van een achterstand in het opleiden van medewerkers. Ook is aandacht nodig voor strategisch personeelsbeleid, aangezien naar verwachting ongeveer 20 procent van de medewerkers binnen nu en vijf jaar met pensioen zal gaan. Het COKZ heeft deze zaken op het netvlies, maar er zijn zover bekend nog geen concrete plannen gemaakt om de opleidingsachterstand structureel weg te werken en aan strategische personeelsplanning te doen.

c. De informatiehuishouding van het COKZ kan verbeterd worden. Het COKZ houdt veel informatie bij over uitgevoerde controles en beoordelingen, geconstateerde tekortkomingen of normafwijkingen en tenlasteleggingen. Tegelijkertijd wordt de informatie niet op zo'n manier bijgehouden dat er strategische sturing op basis van volledige en actuele informatie mogelijk is, waarbij toezicht geïntensiveerd kan worden als de naleving aantoonbaar te kort schiet en kan worden geëxtensiveerd als de naleving op orde is. Het COKZ maakt in de jaarrapportages een vergelijking met cijfers van het jaar ervoor en heeft beperkt zicht op meerjarige trends. Ook andere informatie, zoals cijfers over ziekteverzuim en informatie over meldingen wordt niet of pas sinds kort structureel op één plek bijgehouden.

d. Het COKZ heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om de ICT in de basis op orde te krijgen. Zo is het facturatiesysteem geautomatiseerd en worden alle documenten via ISO-gecertificeerde systemen gedigitaliseerd. Verdere doorontwikkeling van de ICT kan bijdragen aan de effectiviteit van het COKZ, bijvoorbeeld door ICT in te zetten voor datagestuurd toezicht en door mogelijk te maken dat bedrijven hun eigen rapporten online kunnen inzien.

9. In 2019 is de governancerelatie tussen het ministerie van LNV en het COKZ verder uitgewerkt en zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever bij het ministerie van LNV belegd bij verschillende directies. De Circulaire governance ten aanzien van ZBO's en de Nota Sturing op agentschap en zbo's van het ministerie van LNV zijn nog niet volledig uitgewerkt. Het contact tussen het ministerie van LNV en het COKZ verloopt over het algemeen constructief, maar kan geoptimaliseerd worden. De wisselende contactpersonen voor het COKZ vanuit het ministerie dragen niet bij aan het opbouwen van goed contact tussen het COKZ en het ministerie van LNV. Ook heeft het COKZ geen duidelijk aanspreekpunt en moet hij soms lang wachten op de beantwoording van vragen.

10. De NVWA is op het gebied van voedselveiligheid zowel opdrachtgever van het COKZ als tweedelijnstoezichthouder. Het COKZ en de NVWA zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, doordat het COKZ toezichthoudende bevoegdheden heeft en de NVWA de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om handhavend op te treden. In de evaluatieperiode is gewerkt aan de samenwerking, er is een samenwerkingsplan opgesteld en verschillende acties uit het samenwerkingsplan zijn uitgevoerd of opgestart. Desalniettemin verloopt de samenwerking nog niet optimaal. De NVWA en het COKZ hebben uiteenlopende beelden en verwachtingen ten aanzien van de samenwerking. Het COKZ wil graag vaker

en tijdiger betrokken worden door de NVWA, terwijl van de NVWA het COKZ meer het voortouw mag nemen. Ook zijn er mogelijkheden in complementair werken die onbenut blijven, zoals het uitwisselen van kennis over handhaven (van de NVWA) en sectorkennis (van het COKZ).

6.2. Doelmatigheid

We concluderen dat het COKZ financieel gezien een gezonde organisatie is. Wel zien we dat op een aantal punten aanpassingen mogelijk zijn die bijdragen aan het doelmatig functioneren van het COKZ. We baseren ons hierbij op de volgende deelconclusies.

11. Het COKZ heeft zijn financiële processen goed verankerd in financiële procesbeschrijvingen. De begrote baten en lasten liggen daarbij in lijn met de realisatie, waarmee het COKZ laat zien dat het financieel beheer voldoende op orde is. Ook de lastenkant laat een stabiele verhouding tussen kostensoorten zien en specifieke fluctuaties zijn herleidbaar en goed uitlegbaar.

12. Er is aandacht nodig voor de totstandkoming van de tarieven. De tarieven zijn gedurende de evaluatieperiode jaarlijks niet of met maximaal 3% gestegen. De sector is in het algemeen van mening dat het COKZ de tarieven relatief laag weet te houden. Het ministerie van LNV volgt de tariefontwikkeling en keurt de hoogte van de tarieven goed, in de evaluatieperiode hebben op dit punt geen (grote) discussies plaatsgevonden. Aandachtspunt is dat het niet transparant is hoe de huidige tarieven tot stand zijn gekomen. Het COKZ heeft in 2020 een start gemaakt met de ontwikkeling van het kostprijsmodel en de daaruit voortvloeiende tarieven, waarbij een van de onderwerpen is om de tarieven kostendekkend te maken.

13. Het COKZ geeft over de gestelde periode nog onvoldoende invulling aan risicomanagement. Zo worden risico's nog onvoldoende systematisch geïdentificeerd en geclassificeerd, zowel kwalitatief als kwantitatief. De bestaande beheersmaatregelen om risico's te mitigeren zijn hierbij te beperkt onderbouwd. De eerste concepten rond het toekomstige risicomanagement die het COKZ heeft opgesteld zijn veelbelovend en laten de stappen en invulling zien die nodig zijn om te komen tot een gedegen borging van het risicomanagement.

14. Het COKZ heeft in 2012 de taken van het CPE overgenomen en onderbracht in een losse dienst binnen het COKZ: de NCAE. Het combineren van het toezicht op zuivel en eieren heeft synergievoordelen, doordat bijvoorbeeld de backoffice en ICT gedeeld kunnen worden. In 2019 is een start gemaakt met het integreren van de taken van de NCAE in het COKZ.

15. Een aantal indicaties wijst erop dat er beperkt sprake is van interne sturing op het behalen van voorgenomen acties en afspraken. Zo houdt het COKZ geen cijfers over bij wat de doorlooptijden in de praktijk zijn en of de normen voor doorlooptijden worden gehaald. Ook worden in werkplannen voorgenomen aantallen activiteiten regelmatig niet gehaald.

6.3. Aanbevelingen

Zoals gezegd voert het COKZ de aan hem opgedragen taken kwalitatief voldoende uit. Wij bevelen het COKZ aan om zich verder te ontwikkelen van een taakgerichte naar een resultaat- en effectgerichte organisatie. Dat betekent concreet dat aan een aantal zaken gewerkt kan worden, die we hierna langslopen.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat het COKZ een relatief kleine organisatie is met veel taken. Bij de uitvoering van de aanbevelingen dient rekening gehouden te worden met de (financiële) mogelijkheden van het COKZ. Wij bevelen het COKZ aan om met de ministeries van LNV en VWS en de NVWA in gesprek te gaan over een prioritering in de tijd.

1. We bevelen het COKZ aan om **risicogebaseerd toezicht** door te ontwikkelen. Risicogebaseerd toezicht kan nog systematischer en meer kwantitatief plaatsvinden op basis van risicoanalyses. Ook kan het COKZ nog meer doen aan preventie.

2. We bevelen het COKZ aan om het **inzicht in het effect van het toezicht op naleving te vergroten.** Hiervoor is nodig dat informatie systematischer wordt vastgelegd en geanalyseerd. Inzicht in het effect van het toezicht vergroot de mogelijkheden om strategisch te sturen, bijvoorbeeld door toezicht op een bepaald onderwerp te intensiveren als de naleving achterblijft of te verminderen als meer toezicht niet leidt tot betere naleving. Het uiteindelijke streven zou moeten zijn om te sturen en te verantwoorden op basis van actuele data over toezicht en het effect daarvan op naleving.

3. Het COKZ heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om de ICT in de basis op orde te krijgen. Er is nog veel te winnen in het verder automatiseren van primaire en ondersteunende werkprocessen en het digitaal ontsluiten van informatie voor bedrijven. We bevelen het COKZ dan ook aan om de **ICT de komende jaren verder door te ontwikkelen**.

4. Het COKZ is zich ervan bewust dat sprake is van een achterstand in de opleidingen van medewerkers en dat een risico voor het behoud van kennis en ervaring is dat een relatief groot deel van de (ervaren) medewerkers binnen vijf jaar met pensioen gaat. We bevelen het COKZ aan om prioriteit te geven aan **kennismanagement en strategische personeelsplanning.** Hiermee kan worden ingespeeld op de uitdaging om gekwalificeerd personeel te werven. Een optie die het COKZ kan verkennen is om (in navolging van andere keuringsdiensten) te gaan werken met een flexibele schil voor inspectiecapaciteit, zodat ook op piekmomenten voldoende capaciteit beschikbaar is.

5. We bevelen het COKZ aan om de transparantie te vergroten door **zijn werkwijze en resultaten beter inzichtelijk te maken.** We denken hierbij in ieder geval aan het vastleggen en publiceren van de handhavingsstrategie, de controlesystematiek voor de hygiënetaken, de procedures voor het rouleren van medewerkers buitendienst, de tuchtrechtprocedure en de procedure voor bezwaar en beroep. Via de website en het jaarverslag kan het COKZ meer inzicht geven in controleresultaten en naleving(seffecten) bij bedrijven.

6. Een aantal **processen rondom klachten en bezwaren zijn voor verbetering vatbaar**. We bevelen aan om in de registratie duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds klachten en anderzijds (formele) bezwaren. We bevelen ook aan om in het jaarverslag, zoals wettelijk voorgeschreven, te rapporteren over de afhandeling van klachten en bezwaren. Als laatste doen we de aanbeveling aan het COKZ om te onderzoeken wat de reden is voor de afname van de afwikkelingssnelheid van klachten en bezwaren, en vervolgens om – afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek – de afwikkelingssnelheid te verhogen.

7. In lijn met het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer dient het **risicomanagement in proces- en functiebeschrijvingen te worden geprotocolleerd** en daarmee een verankering te verkrijgen in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie. De huidige doorontwikkeling van het

risicomanagement laat de benodigde stappen en invulling zien die nodig zijn om te komen tot een gedegen borging van het risicomanagement.

8. We bevelen **het COKZ, het ministerie van LNV en de NVWA aan om te werken aan de samenwerkingsrelatie.** We begrijpen dat voor het ministerie van LNV en voor de NVWA geldt dat het COKZ een van de (kleinere) organisaties is die zij aansturen of opdracht geven. Echter, voor een goede samenwerking is het van belang dat er van beide kanten in de relatie wordt geïnvesteerd. We raden aan om de relatie niet te formeel en meer pragmatisch in te steken, door met elkaar om tafel te gaan en de wensen en mogelijkheden vanuit alle partijen te bespreken (in plaats van met elkaar te communiceren via brieven, zoals in de evaluatieperiode soms is gebeurd).

9. We bevelen het COKZ tot slot aan om (in afstemming met de ministeries van LNV en VWS en de NVWA) **een verandertheorie** op te stellen waarin is uitgewerkt op welke wijze de activiteiten van het COKZ bijdragen aan de (beleids)doelen van zijn (beleidsverantwoordelijke) opdrachtgevers en zijn eigen missie (die het COKZ de afgelopen jaren heeft geherdefinieerd). Onderdeel van de verandertheorie zijn concrete, meetbare doelstellingen, waarbij vervolgens is bepaald welke activiteiten nodig zijn om deze doelstellingen te behalen. We bevelen het ministerie van LNV aan om (in afstemming met het COKZ) aan de hand van de verandertheorie te komen tot prestatie-indicatoren die gebruikt kunnen worden in de aansturing. Een verandertheorie biedt bovendien een basis om in een toekomstige evaluatie preciezere uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het COKZ.

Bijlage I: Realisatie werkplannen

Het COKZ stelt jaarlijks vijf of zes (dit varieert per jaar) werkplannen op en rapporteert hierover in wederom vijf of zes jaarrapportages. In het evaluatieonderzoek is hiervan een selectie geanalyseerd. Deze bijlage bevat een vergelijking van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten uit drie jaarrapportages en drie bijbehorende werkplannen (een uit 2015, een uit 2017 en een uit 2019). Naast deze vergelijking hebben we alle jaarrapportages uit 2017, 2018 en 2019 (in totaal 23 jaarrapportages) nader geanalyseerd om in beeld te brengen welke informatie wel en niet is opgenomen in de jaarrapportages. De resultaten hiervan hebben we verwerkt in paragraaf 4.4 (onder het kopje *Informatiehuishouding en sturen op basis van actuele informatie*).

Uit de vergelijking gemaakt van de voorgenomen en gerealiseerde activiteiten is te zien dat regelmatig voorkomt dat het aantal voorgenomen activiteiten niet wordt behaald (zie tabel 8 hieronder). Het verschilt per jaar en per onderwerp of er in de jaarrapportages toelichtingen worden gegeven bij niet behaalde aantallen. Vaak wordt er geen toelichting gegeven, maar soms ook wel. In de jaarrapportage van het COKZ uit 2019 is bijvoorbeeld te lezen dat er in dat jaar geen audits zijn uitgevoerd bij de beoordelaars diergezondheid melkveehouderijbedrijven. Hieraan is in 2019 geen prioriteit gegeven gezien de werkdruk van de andere werkzaamheden die uitgevoerd moesten worden. Ook wordt door het COKZ in de jaarrapportage als reden gegeven dat er in 2019 veel aandacht besteed is aan de implementatie van het borgingssysteem Koemonitor.

Toezicht melkveehouderij en ontvangers boerderijmelk						
	2015		2017		2019	
	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie
Stafwerkzaamheden toezicht melkveehouderij (in dagen)	15	8	60	41	x	x
Audits beoordelaars diergezondheid melkveehouderijbedrijven	10	10	x	x	10	0
Audits uitvoering kiem- en celgetalregeling, bacteriegroeiremmende stoffen en borging melkveehouderij	35	39	35	38	37	38
Steekproefsgewijze inspecties bij melkveehouderij (onaangekondigd)	138	159	140	136	140	62
Herinspecties melkveehouderij onaangekondigd	x	x	14	4	20	5
Beoordelingen bij melkveehouderijen die niet onder de systemen van een zuivelonderneming vallen (audits)	35	41	85	82	85	64
Bedrijfsbeoordelingen bij zuivelbedrijven						
	2015		2017		2019	
	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie
Audits	307	282	318	300	259	249

Totaal (fabrieksmatige bereiders, centrale afdelingen boerderijmelk, opvolgende bereiders, kaasveredelaars, opslaglocaties)	Inspecties aselect	x	x	x	x	40	38
	Beoordelingen i.v.m. beëindigen activiteit	45	26	50[66]	41[67]	10	10
Bedrijfsbeoordelingen bij kleinschalige- en boerderijzuivelbereiders							
		2015		2017		2019	
		Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie
Totaal (op basis van hygiënecode en op basis van beoordelingslijst HP/DBP)	Audits	447	426	455	481	511	416
	Totaal beoordelingen i.v.m. beëindigen activiteiten (hygiënecode - HP/DBP)	30	16	15	16	15	18
	Totaal inspecties aselect	60	48	40	47	40	38
Bijzondere voeding							
		2015		2017		2019	
		Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie	Werkplan	Realisatie
Totaal aantal bedrijfsbeoordelingen bij bereiders van bijzondere voeding	Reguliere audit	9	9	10	16	15	16
	Onaangekondigde inspecties n.a.v. tekortkomingen	x	x	0	1	0	1
	Onaangekondigde inspecties aselect	x	1	0	1	x	x

Tabel 8. Vergelijking selectie werkplannen – jaarrapportages.

[66] In het werkplan 2017 is het aantal; 'totaal onaangekondigde inspecties aselect' en het aantal 'beoordeling i.v.m. beëindigen activiteiten' samen genomen.
[67] 35 Totaal onaangekondigde inspecties aselect + 7 Beoordelingen i.v.m. beëindigen activiteiten

Bijlage II: Cijfers COKZ 2019

In de tabel hierna hebben we cijfers over in 2019 uitgevoerde beoordelingen, audits, (her)inspecties, monsternames en -onderzoek opgenomen. De informatie is afkomstig uit een factsheet die het COKZ heeft opgesteld.

Toezicht Hygiënepakket/Dierlijke Bijproducten/Overige Warenwetregelingen	
Zuivel	
Aantal beoordelingen: melkveehouderijen	337
Aantal beoordelingen: zuivelproducenten/handelaren en opslaglocaties	1088
Aantal partijen monstername (inclusief DBP)	2757
Eieren	
Aantal beoordelingen: legeindpluimveehouders	297
Aantal beoordelingen: pakstations/verzamelaars/producten/handelaren	272
Aantal partijenmonstername (inclusief mestmonsters legeindpluimveebedrijven)	230
Toezicht Wet Dieren Zuivel	
Boerderijmelk	
Aantal reguliere controles RMO	4230
Aantal specifieke controles (o.a. controle melkstations, toezicht handboek examineren RMO chauffeurs)	93
Monsterneming (referentieonderzoek uitbetaling, controle desinfectie vloeistof)	226
Zuigelingenvoeding	
Monstername bezoeken (inspectie/keuring)	120
Verpakkingscontrole	25
Goudse, Edammer en Commissie kaas	
Aantal beoordelingen (inspectie/keuring)	264
Monstername bezoeken	278
Verpakkingscontrole	15
Beschermde benamingen en specialiteiten (BOB, BGA, GTS)	
Aantal beoordelingen	981
Monstername	281
Keuringen	8132
Toezicht Wet Dieren eieren (Vo 589)	

Aantal beoordelingen (o.a. stalmeting, uitloopcontrole, houderijsystemen)	2992
Toezicht Wet Dieren pluimveevlees (Vo 543)	
Aantal beoordelingen Slachterij/uitsnijderij/vleeskuikenbedrijven/mengvoeder	642
Monstername (inclusief importvlees)	285
Export	
Aantal monsters module	9650
Aantal beoordelingen (o.a. derdenlanden eisen)	4266
Aantal partij keuringen	4434
Aantal verpakkingcontrole	29
Aantal monsternames tbv derden landen eisen	1088
Aantal voorcertificaten	568
Aantal certificaten: COKZ	49.111
Aantal certificaten: Veterinair	34.526
Aantal bedrijven	
Aantal koemelkveehouderijen	16.500
Aantal zuivelproducenten/handelaren en opslaglocaties	915
Aantal legeindpluimveehouderijen	851
Aantal verzamelaars, pakstations, eiproductfabrikanten/handelaren	152

Tabel 9. Kengetallen COKZ (2019).

Bijlage III: Gesprekspartners

Organisatie	Personen
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) – Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn	Marijn Graf
Ministerie van LNV – Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken	Joris Broeders, Sander de Bruin
Ministerie van LNV – Directie Financieel-Economische Zaken	Gert-Jan Koevoets
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie	Arie Ottevanger, Inge Stoelhorst
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Erik van Dinter, Quirien Boone
Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)	Oscar Meuffels
Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Kinder- en Dieetvoedingsmiddelen (VNFKD)	Carolien Frenkel
ZuivelNL	Yvonne Goos, Karen Spruijt
Vereniging Gemeenschappelijk Zuivelsecretariaat (Gemzu)	Onno Boersma
Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (Anevei)	Clara Hagen, Hubert Andela
Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)	Aalt den Herder
Centraal Orgaan Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) – Bestuur	Fred van Luijn, Erik van Lith, Kees Oomen
COKZ – Directeur	Wim van der Sande
COKZ – Financieel management en Risicomanagement	Gerrit ter Horst (financieel manager), Peter van de Graaf (extern, adviseur risicomanagement)
COKZ – Manager Toezicht en Controle	Nancy Rietbroek
COKZ – Manager Exportcertificaten en Gegevensverwerking	Jan van der Sijs
COKZ – Manager Strategie en Expertise	Karin Nagel
COKZ – Manager Bedrijfsvoering	Steven van de Meent

Tabel 10. Gesprekspartners.

Bijlage IV: Documenten

Audits

- Audits NVWA (2014 tot en met 2019)
- Audits RvA (2010 tot en met 2020)
- Report on Registration Review of Overseas Producing Enterprises for Imported Dairy Products in the Netherlands in 2019. *General Administration of Customs of the People's Republic of China (GACC), 2019.*
- Evaluating the Food Safety Systems Governing Beef, Veal, Pork, and Processed Egg Products Exported to the United States of America. *Food Safety and Inspection Service, Department of Agriculture, 2019.*

Controlereglementen

- Controlereglement Boerderijmelk
- Controlereglement Boeren Leidse met sleutels
- Controlereglement Gouda Holland en Edam Holland
- Controlereglement Boerenkaas
- Controlereglement Zuigelingenvoeding

Europese verordeningen

- Europese Verordening (EG) nr. 2160.2003 Bestrijding van salmonella en andere specifieke door voedsel overgedragen zoönoseverwekkers
- Europese Verordening (EG) nr. 589.2008 Handelsnormen voor eieren
- Europese Verordening (EG) nr. 543.2008 Handelsnormen voor vlees van pluimvee
- Europese Verordening (EG) nr. 1069.2009
- Uitvoeringsverordening (EU) nr.142.2011
- Europese Verordening (EU) nr. 517.2011
- Europese Verordening (EG) nr. 2160.2003 Vermindering van de prevalentie van bepaalde serotypes van salmonella bij legkippen van Gallus gallus
- Europese Verordening nr. 1151.2012 - Kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen
- Europese Verordening (EU) nr. 1308.2013 Gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten ("Integrale GMO-verordening")
- Europese Verordening 2016.127 Samenstellings en informatievoorschriften zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding

Financiën

- Bestuursverslagen (2010 tot en met 2019)
- Jaarrekeningen (2010 tot en met 2019)
- Begrotingen (2012 tot en met 2014; 2016 tot en met 2020)
- Goedkeuringsbesluiten begrotingen (2014; 2016 tot en met 2020)
- Ministerie van Financiën. Handreiking Sturing Semipublieke Sector. Directie Begrotingszaken (2016)
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer verantwoording en intern toezicht (2013)

Jaarplannen

- Gunningsbrief goedkeuring jaarplannen (2015 tot en met 2017) door de NVWA

Beleidsmatige jaarverslagen en rapportages

- Jaarverslagen COKZ (2010 tot en met 2019)
- Jaarrapportages COKZ Hygiënepakket (2015 tot en met 2019)
- Jaarrapportages COKZ Dierlijke Bijproducten (2015 tot en met 2019)
- Jaarrapportages NCAE Hygiënepakket (2015 tot en met 2019)
- Jaarrapportages NCAE Dierlijke Bijproducten (2015 tot en met 2019)
- Brief NVWA jaarrapportages 2019
- Jaarverslagen NVWA (2016 tot en met 2019)

Klachten en bezwaren

- Overzicht klachten COKZ (2010 tot en met 2019)

Onderzoek m.b.t. voedselveiligheid en voedselkwaliteit

- NVWA - De eerste staat van voedselveiligheid (juni 2018)
- ZuivelNL - Zuivel in Cijfers (2011, 2012, 2014 tot en met 2016, 2018 tot en met 2020)
- Wageningen University Research – Kort overzicht economisch belang Nederlandse pluimveesector (2015)
- Wageningen Economic Research - Eerste indicatie economische gevolgen fipronilaffaire voor de eiersector (2017)
- Integrale Risicoanalyse Zuivelketen, NVWA, (2017)
- Bureau Risicobeoordeling en onderzoek (2018); Advies over de risico's van de eierketen

Regelingen, statuten en tuchtrecht

- Statuten COKZ (2012)
- Statutenwijziging COKZ (2017)
- Tuchtreglement COKZ (2012 tot heden)
- Tuchtreglement COKZ (1997 tot en met 2011)
- Overzicht tucht COKZ (2012 tot en met 2019)
- Inspectienorm ISO/IEC 17020

Werkplannen en werkafspraken

- Overeenkomst COKZ – NVWA (april 2014)
- Samenwerkingsafspraak NVWA, Skal en NCAE (2014)
- Werkafspraken COKZ – NVWA inzake toezicht (2016)
- Plan van Aanpak Samenwerking COKZ – NVWA (2019)
- Aanpassing Overeenkomst COKZ – NVWA (2019)
- Toezichtkader NVWA - Leidende principes voor toezicht en handhaving (2015)
- Handelswijze RMO-melk antibiotica residuen (2019)
- Gunningsbrieven werkplannen COKZ en NCAE (2018 – 2020)
- Kaderbrief werkplan COKZ – NCAE (2020)
- Overeenkomst werkplan COKZ – NCAE (2020)
- Werkplannen COKZ en NCAE (2015 tot en met 2019)
- Werkplan COKZ Zuivel (2020)
- Werkplan COKZ/NCAE Eiersector (2020)

Wetgeving

- Warenwetbesluit Uitvoer van Waren (2006)
- Warenwet (2018)
- Warenwetregeling aanwijzing en werkwijze toezichthouders COKZ (2019)
- Richtlijn 1999.74.EEG Minimumnormen voor de bescherming van legkippen

- Besluit houders van dieren (2018)
- Besluit dierlijke producten (2019)
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (2019)
- Regeling dierlijke producten (2020)
- Regeling houders van dieren (2020)
- Wet dieren (2020)
- Landbouwkwaliteitswet (1971)
- Landbouwkwaliteitsregeling (2007)
- Landbouwkwaliteitsbesluit (2007)
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- Tuchtrechtbesluit Landbouwkwaliteitswet

Overige

- Circulaires COKZ (2020)
- Organogram COKZ (2020)
- Factsheet COKZ (2020)
- Aanpak Interne Communicatie COKZ (2019)
- Onderzoek Sorgdrager – Fipronil in eieren (2018)

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl