Het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector – advisering door de Raad van Advies Herbezinning NVWA, augustus 2021

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 2
2 Verzamelde beelden 3
2.1 Adviezen, rapporten en organisatiebesluiten in de afgelopen jaren 3
2.2 Beelden uit gesprekken met betrokkenen 4
2.3 Spanningen in het stelsel 4
3 Analyse en adviezen 6
3.1 Reflecties en probleemanalyse 6
3.2 Geadviseerde ontwikkelrichting 6
3.3 Uitwerking, implementatie en rol RvA 8
Bijlage: Ambtelijk werkdocument "Keuren en toezicht in de vleesketen: historie van de afgelopen jaren en daaruit te destilleren scenario's" 10

1 INLEIDING

In de brief[1] bij de "Brede analyse keuringslandschap LNV"[2] constateerde de minister van LNV dat "… de manier waarop het gehele proces van keuren en toezicht van roodvlees nu is georganiseerd vragen en discussies blijft oproepen over de onafhankelijke rol van de overheid. […] versterkt door de wijze van financiering van het stelsel en de voortdurende discussie over de hoogte van de retributies." Naar aanleiding daarvan is aan de Raad van Advies Herbezinning NVWA (RvA) als objectieve buitenstaander gevraagd om een door LNV en NVWA geïnitieerd traject te begeleiden waarin de adviezen die in de afgelopen jaren hieromtrent zijn verschenen in samenhang worden gebracht en besproken. Het doel is te komen tot een doorbraak in de problematiek die door alle partijen (NVWA, LNV, VWS, bedrijfsleven, KDS[3], politiek) gesteund kan worden. Die doorbraak moet erop gericht zijn om uiteindelijk het stelsel van keuren en toezicht – in het bijzonder voor roodvlees – zo in te richten dat alle betrokken belangen in balans worden gediend.

De rol van de RvA was vooral om de kritieke punten van de verschillende partijen helder op tafel te krijgen en te komen tot voorstellen en adviezen die breed kunnen worden gedragen. Zo mogelijk kunnen die worden meegenomen bij de formatie van een nieuw kabinet.

In deze notitie worden kort de hoofdlijnen beschreven van wat de RvA in de afgelopen periode (eerste halfjaar 2021) aan input heeft verzameld. Daarna volgt de probleemanalyse en het advies van de RvA voor de te kiezen ontwikkelrichting voor het stelsel van keuren en toezicht.

[1] Kamerstuk 28.286, nr. 1140
[2] "Brede analyse keuringslandschap LNV", KPMG, oktober 2020, referentie 20.A2000020024
[3] KDS = Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, nader toegelicht in hoofdstuk 2

2 VERZAMELDE BEELDEN

De discussies over keuren en toezicht in de vleesketen kennen een lange voorgeschiedenis. Die begint kort na 2000[4], bij het opgaan van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees in de VWA en het voornemen tot het privatiseren van de taken van de "Officiële Assistent" (OA) door deze te laten uitvoeren door de keurders van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). In de afgelopen jaren zijn vele rapporten verschenen over het stelsel van keuren en toezicht, variërend van "Toezicht in de vleesketen" van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) uit 2014 tot het in de inleiding aangehaalde rapport "Brede analyse keuringslandschap LNV" van KPMG uit 2020. Experts van LNV en NVWA analyseerden met de RvA deze rapporten en de gestarte verbetertrajecten. Het resultaat daarvan is een ambtelijk werkdocument dat als bijlage bij dit advies gaat.

2.1 Adviezen, rapporten en organisatiebesluiten in de afgelopen jaren

In de rapporten en adviezen is vrijwel altijd in het geding hoe de verschillende belangen rondom de keuring van vlees het beste kunnen worden geborgd. Het gaat dan om (publieke) belangen die soms onderling op gespannen voet staan, zoals dierenwelzijn, voedselveiligheid en economische en financiële belangen van bedrijven. Ten dienste van laatstgenoemde werd een deel van de keuringstaken na 2000 geprivatiseerd (omdat dat naar verwachting een reductie in de kosten zou opleveren), terwijl na het rapport van de OVV (en een daaraan voorafgaand auditrapport van de NVWA zelf) omwille van de borging van voedselveiligheid werd besloten om die taken weer in de publieke dienst en in één organisatie te brengen. Dat traject werd echter om verschillende redenen niet afgerond, waardoor de keuringstaken belegd bleven bij 2 organisaties, NVWA en KDS.

Wel werden binnen NVWA aanpassingen aan de organisatie doorgevoerd, middels organisatiebesluiten van 2013 en 2017. Bij die laatste werden de aanbevelingen uit het eerdergenoemde rapport van de OVV vertaald in een interne organisatorische scheiding van keuren en handhaven, in twee directies. Binnen de directie Keuren werd naast "*keuren*" ook "*toezicht in het verlengde van keuren*" belegd: "Zo zal bijvoorbeeld de dierenarts die verantwoordelijk is voor de PM-keuring ook het reguliere (dagelijkse) toezicht op de slachterij invullen, zoals onder andere het toezicht op het hygiënisch werken. De officiële dierenarts heeft de bevoegdheid om rapporten van bevindingen op te maken."[5] De bundeling van deze twee taakgebieden is in lijn met de destijds nog te verschijnen controleverordening[6], waar beide vallen onder één noemer: "officiële controles". In de directie Handhaven werd de verantwoordelijkheid voor het toezicht ***op*** keuren belegd: "Vanuit de verantwoordelijkheid van de IG voor het stelsel vinden vanuit de directie Handhaven audits plaats op het functioneren van het keuringssysteem"[7]. Het gaat hierbij om toezicht op de inrichting van het systeem en de kwaliteit van het systeem en daarmee ook de borging van de onafhankelijke positie van de (NVWA-)dierenartsen en OA's. In het vervolg van dit rapport duiden we dit toezicht aan met "systeemtoezicht".

In 2018 volgde een rapport van ABD Topconsult over scenario's voor de positie van KDS[8] en mogelijke aanpassing daarvan. In het rapport werd geconstateerd dat de constructie waarin twee organisaties - KDS en NVWA – elk een deel van de keuring doen voor de buitenwereld en in het buitenland lastig uitlegbaar en daarmee kwetsbaar is. In het rapport werden vijf scenario's beschreven voor de positie van KDS, maar werd vooral ook opgeroepen om breder te kijken naar het hele stelsel van keuren en toezicht. Een keuze voor één van de scenario's zou een stap moeten zijn in de richting van een eenvoudiger en beter uitlegbaar systeem voor de keuring van (rood) vlees. Ongeacht de scenariokeuze zou moeten worden gewerkt aan betere samenwerking en een andere werkverdeling. Op grond van het rapport werd het contract tussen NVWA en KDS verlengd, waarbij de gesignaleerde punten om de samenwerking te verbeteren een plaats kregen in het

[4] of misschien zelfs daarvoor, bij het verdwijnen van de Veterinaire Hoofdinspectie in 1997
[5] "Organisatiebesluit Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit" d.d. 15 maart 2017
[6] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017
[7] idem
[8] "Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), voor en nadelen van vijf scenario's", ABD Topconsult, december 2018

contract. De minister van LNV gaf daarbij aan: "[als] dit niet leidt tot het gewenste eindresultaat, dan zal ik verdere stappen nemen"[9].

In 2019 volgde een feitenonderzoek van 2Solve over het toezicht in de vleesketen[10]. Daarin werd onder meer geconstateerd dat het de NVWA onvoldoende lukte om bij de kleine en middelgrote noordelijke slachthuizen op dezelfde manier te oordelen en indien nodig handhavend op te treden. Daarbij was ook de beschikbare capaciteit een punt van aandacht. Momenteel wordt binnen NVWA, enerzijds als reactie op het 2Solve rapport en anderzijds als onderdeel van de herbezinning, gewerkt aan verdere verbetering van de interne processen m.b.t. vleeskeuring middels het maatregelenpakket "Versterking Toezicht Vleesketen".

2.2 Beelden uit gesprekken met betrokkenen

Na het opstellen van het hiervoor genoemde werkdocument, heeft de RvA gesprekken gevoerd met verschillende bij toezicht en keuring in de (rood)vleesketen betrokken partijen (leiding en medewerkers NVWA, KDS, LNV, sector). In de gesprekken werden de beelden uit het werkdocument door verschillende partijen grotendeels bevestigd. De gesprekspartners gaven daarbij nog de volgende specifieke punten mee:

- de algemene indruk is dat het toezicht op de vleesketen in Nederland kwalitatief van hoog niveau is;
- betrokken partijen beseffen dat een goede samenwerking nodig is maar hebben uiteraard verschillende posities en belangen en verschillen van inzicht over de manier waarop. Daarbij lijken de tegenstellingen eerder te worden benadrukt dan dat gezocht wordt naar een gezamenlijke oplossing;
- er wordt veel gesproken over uniformiteit in keuren en toezicht versus professionele ruimte. Alle partijen zijn het erover eens dat de in het werk betrokken personen (m.n. de dierenartsen) professionals zijn en dat deze hun eigen oordeel moeten kunnen vormen. Tegelijkertijd is het nodig dat er in gelijke gevallen gelijk gehandeld wordt. Om die uniformiteit te bevorderen en te borgen zijn verschillende maatregelen genomen, maar twijfel of er wel uniform wordt gekeurd is bij de sector nog niet weggenomen;
- vanwege een conflict over de kosten van keuring wordt door bedrijven (vrijwel) standaard bezwaar gemaakt tegen de facturen van de NVWA;
- er lijken nog verbeteringen mogelijk m.b.t. de cultuur en onderlinge verhoudingen bij NVWA, KDS en bedrijven. Er wordt gesignaleerd dat daar in de uitvoering niet altijd voldoende contact en afstemming over is;
- binnen de directie "Keuren" van de NVWA zijn in de afgelopen periode diverse verbeterinterventies ingezet die ingrijpen op een deel van de hiervoor gesignaleerde problemen (m.n. de problemen die zijn verwoord in de uitkomsten van de herbezinning NVWA en het 2Solve rapport). De interventies hebben betrekking op verbetering van specifieke onderdelen van bestaande processen. Daar ziet de RvA een waardevolle en te behouden bijdrage in. Herkenning en erkenning ervan is essentieel voor het commitment en eventuele nieuwe (systeem-) interventies zouden deze ingezette verbeteringen niet teniet mogen doen.

2.3 Spanningen in het stelsel

De discussies omtrent keuren en toezicht in de (rood)vleessector overziend – zowel politiek en maatschappelijk als tussen de betrokken actoren – kan worden geconstateerd dat de rapporten en adviezen en de acties die daarop volgden weliswaar leidden tot incrementele verbeteringen, maar dat deze vooralsnog onvoldoende hebben opgeleverd in termen van herstel van het maatschappelijk vertrouwen en het wegnemen van de onderlinge spanningen. Het lijkt daarom van belang om nu betekenisvolle stappen te zetten waarmee partijen (NVWA, LNV, VWS, KDS, sector) in een nieuwe verhouding tot elkaar komen te staan.

Uit bestudering van rapporten, de besprekingen daarover met deskundigen en de gesprekken met betrokken partijen, blijkt dat er een aantal elementen is dat de spanningen rondom keuren en toezicht in de (rood)vleesketen bepaalt:

[9] Kst 33835-128, brief minister LNV "Toekomstscenario Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS)
[10] "Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin, kleine en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland", 2Solve, 4-9-2019

- gepercipieerde druk op de borging van publieke belangen in de roodvleesketen, onder meer door ervaringen en incidenten in het verleden, de druk op de voor keuren beschikbare tijd, het risico van inkapseling ("capture"), twijfels over uniformiteit en het onvoldoende helder invulling geven aan systeemtoezicht;
- bundeling van het houden van toezicht op de naleving van regelgeving door bedrijven en het soms meer dienstverlenende karakter van keuren binnen één organisatie kunnen op gespannen voet met elkaar staan;
- moeite bij NVWA om te zorgen voor voldoende beschikbare capaciteit aan toezichthoudende dierenartsen in verhouding tot de omvang van de keuringsopgave, door schaarste op de arbeidsmarkt;
- complexiteit doordat in het proces van keuring twee organisaties zijn betrokken (NVWA en KDS): die complexiteit en de daarvoor benodigde afstemming zijn door het maken van goede afspraken verminderd, maar kunnen niet helemaal worden weggenomen;
- door het bedrijfsleven te betalen bijdrage aan de kosten van keuring, de hoogte daarvan en daarvoor geleverde diensten.

Op grond van het voorgaande en de analyse in het werkdocument is voor de RvA in ieder geval helder dat voor het oplossen van de problematiek van keuren en toezicht in de (rood)vleessector een verbetering moet worden gevonden m.b.t. een viertal aspecten, namelijk invulling van het **systeemtoezicht**, de **financiering van keuren**, de **onderlinge communicatie** en de **positionering en verdeling van taken**.

3 ANALYSE EN ADVIEZEN

3.1 Reflecties en probleemanalyse

In het werkdocument dat als bijlage bij dit advies gaat, staan na de probleemanalyse ook verschillende scenario's voor aanpassing en verbetering. Op basis daarvan komt de RvA tot een advies voor de ontwikkelrichting voor het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector. Voorafgaand daaraan hecht de RvA eraan om een aantal zaken te markeren.

De RvA constateert dat rondom de keuring van roodvlees een wankele sturingsbalans is ontstaan. In het algemeen geldt in productiesystemen dat kwaliteit en veiligheid van producten in eerste instantie de dagelijkse verantwoordelijkheid van de producent zijn. De overheid heeft daarnaast een algemene verantwoordelijkheid voor de bescherming van publieke belangen als dierenwelzijn, voedselveiligheid en volks- en diergezondheid en houdt daarvoor toezicht: risicogericht en selectief. In verband met internationale regelgeving en acceptatie van de producten door derde landen is in de vleeskeuring echter naast de dagelijkse verantwoordelijkheid van de producent ook een permanente rol van de overheid in het productieproces geboden. Dit leidt tot diffusie in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De betrokkenheid van een derde organisatie in het keuringsproces - KDS – maakt dat nog lastiger.

De meningen over de productie van vlees en de daarbij spelende publieke en economische belangen lopen zeer ver uiteen en het (politieke) debat daarover is gepolariseerd. Het vinden van een balans daarin is complex. De NVWA en het systeem van keuren en toezicht zijn daardoor nogal eens onderwerp van discussies in de politiek (en maatschappij) die gaan over inrichting en organisatie, maar ook worden ingegeven door onderliggende, fundamentele verschillen van inzicht t.a.v. de afweging van die belangen. Bij de betrokken partijen ziet de RvA wel een klimaat ontstaan om te zoeken naar een hernieuwde balans. Als dat in gezamenlijkheid wordt gerealiseerd, dan zal dat de discussies niet helemaal wegnemen maar ze wel sterk kunnen verminderen. Een heldere inrichting van het stelsel en een ook voor buitenstaanders begrijpelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling helpt daar zeker bij.

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

3.2 Geadviseerde ontwikkelrichting

Op grond van het voorgaande komt de RvA tot de volgende adviezen voor de richting waarin het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector[11] zich in de komende jaren zou dienen te ontwikkelen.

1. *Zorg voor een goede inrichting van het systeemtoezicht binnen de NVWA.*
   Het systeemtoezicht is erop gericht om toezicht te houden op de werking van het stelsel van keuren in de (rood)vleessector. Het is zaak dat dit goed wordt ingericht en ingevuld en dat de uitvoering ervan helder gescheiden is van de uitvoering van keuren en "toezicht in het verlengde van keuren". Een goede invulling van dit systeemtoezicht versterkt de positie van dit keuren en "toezicht in het verlengde van keuren" en kan daarnaast bijdragen aan een verbetering van het vertrouwen in het stelsel.

2. *Overweeg voor de financiering van keuren een omvorming naar een systematiek met abonnementen of heffingen en leg de onderlinge relatie vast in heldere dienstverleningsovereenkomsten.*

[11] De RvA is gevraagd te adviseren over de roodvleessector. Waar het in de adviezen gaat over de organisatorische inrichting bij de NVWA en de financiering van keuren ligt het echter in de rede om dit te overwegen voor de gehele breedte van keuren.

De huidige wijze van in rekening brengen van kosten (per kwartier) leidt tot veel administratie, druk op de voor keuren beschikbare tijd, verkeerde prikkels en onderlinge geschillen. Dit kan verminderd worden als de systematiek van "kwartiertje-factuurtje" wordt omgevormd naar een systematiek van abonnementen of heffingen voor bedrijven. Daarbij dienen dan goede **SLA's/dienstverleningsovereenkomsten** te worden opgesteld. Naast heldere afspraken over de verwachtingen en toezeggingen over en weer, is het ook wenselijk daarin in te bouwen dat bedrijven die hun verantwoordelijkheden goed invullen daar ook voordeel van hebben (bijv. minder toezicht / minder kosten, voor zover de Europese regelgeving dit toelaat). En dat bedrijven die dat niet doen daar ook de (financiële) consequenties van dragen.

3. *Geef in de organisatie waar "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" is belegd, substantiële en blijvende aandacht aan organisatiecultuur: aansturing, professionele ruimte en uniformiteit*
   Veel van wat in de afgelopen jaren in rapporten en adviezen is geconstateerd, had zowel te maken met de structuur als met de cultuur: de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd, daar onderling over wordt (aan)gesproken, daarop wordt gestuurd en/of sturing wordt ontvangen etc. Een aanpassing van de structuur leidt niet automatisch tot een andere cultuur. Dat laatste verdient substantiële aandacht. En waar dat het gesprek over professionele ruimte versus uniformiteit en het hanteren van heldere kaders betreft, vergt dat ook blijvende aandacht.

4. *Organiseer het regelmatig voeren van het "goede gesprek" tussen betrokken partijen.*
   Alle partijen hebben er baat bij om samen te werken vanuit een oriëntatie op verbinding en het zoeken van voor allen acceptabele oplossingsrichtingen, met begrip van de uiteenlopende belangen en ieders verantwoordelijkheden. In de samenwerking en onderlinge besprekingen is het daarom telkens van belang om deze te starten met het creëren van wederzijds begrip.

5. *Communiceer met andere partijen (zoals KDS en sector) over het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen" en over hun verantwoordelijkheid en belang daarin*
   De NVWA is na de herbezinning en na het 2Solve rapport gestart met een maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen". Partijen als KDS en bedrijfsleven hebben in een goede werking van dat toezicht echter ook een belang en een verantwoordelijkheid en geven aan deze ook te willen nemen. Het is wenselijk om ze bij de versterking van het toezicht te betrekken, door er in ieder geval over te communiceren en ze waar nodig en mogelijk hun verantwoordelijkheid ook te laten nemen. Een en ander uiteraard wel met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de NVWA en met bewaking van de onafhankelijke positie die NVWA heeft in de borging van de publieke belangen.

Voorgaande adviezen kunnen op korte termijn opgevolgd worden en kunnen rekenen op breed draagvlak. Het is in de optiek van de RvA echter onzeker of zij – samen met de belangrijke verbeterinitiatieven die al lopen - voldoende opleveren om de hiervoor genoemde systeemsprong te bewerkstelligen en de verschillende rollen, belangen en verantwoordelijkheden in een vernieuwde balans te brengen. Daarvoor zijn waarschijnlijk aanvullende verbeteringen nodig. Deze zijn in de hiernavolgende adviezen 6 t/m 8 verwoord. Er is echter tijd nodig alvorens deze verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Ze worden nog niet volledig door alle betrokkenen gedragen en vergen nadere, meer precieze en stapsgewijze uitwerking, samen met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, om per stap de beoogde winst te bepalen en ze voldoende zorgvuldig en – vooral – met draagvlak te kunnen implementeren. De volgende adviezen bieden dan ook een routekaart voor een gefaseerd en beheerst implementatieproces.

6. *Beleg in de organisatie waar de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zijn ondergebracht, de hiërarchische aansturing van dierenartsen én de OA's*
   Om de werkverdeling en onderlinge afstemming tussen de toezichthoudend dierenartsen en OA's van KDS zo efficiënt en helder mogelijk te maken, is het wenselijk dat zij beiden "één baas dienen"[12]. Daarmee kunnen o.a. de communicatielijnen worden verkort, de kaders en procedures geüniformeerd, meldingen en klachten in één systeem worden gebracht en

[12] In gesprek met KDS is melding gemaakt dat OA's ook werkzaamheden uitvoeren die geen onderdeel zijn van hun keuringstaak, zoals monstername. Die werkzaamheden blijven buiten de hier bedoelde aansturing.

afgehandeld en onderlinge discussies en onduidelijkheden worden verminderd. In de aansturing en onderlinge samenwerking kan er dan voor gezorgd worden dat de OA's alle werkzaamheden kunnen oppakken die binnen hun mogelijkheden en wettelijke toelaatbaarheid liggen en dat de toezichthoudende dierenartsen zich toeleggen op enerzijds de zaken waarvoor hun kennis en opleiding noodzakelijk zijn en anderzijds op de aansturing van de OA's. Het is wenselijk om de processen en taakverdelingen daarbij goed tegen het licht te houden en om te vormen tot één geïntegreerd bedrijfsproces, waarin keuren effectief én efficiënt wordt uitgevoerd.

De volgende twee adviezen betreffen de organisatorische onderbrenging van de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren". In eerdergenoemde nadere uitwerking dient bezien te worden of navolgende adviezen tegelijk met punt 6 worden opgevolgd of dat het voorkeur verdient om deze volgtijdelijk te implementeren.

7. *Breng de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals die volgen uit de Europese controleverordening, onder in een aparte organisatie, los van de (andere onderdelen van de) NVWA.*
   De kenmerken van de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals deze zijn beschreven in de controleverordening en worden uitgevoerd binnen de directie Keuren van de NVWA (o.a. permanente aanwezigheid, deels betaald door sector, deels dienstverlenend van aard met leveringsafspraken) zijn anders dan die van reguliere toezichthoudende taken zoals die worden uitgevoerd binnen de directie Handhaven van de NVWA (risicogericht, selectief, gefinancierd uit publieke middelen). Het feit dat de twee nu in één organisatie zijn gebundeld heeft voordelen (o.a. korte lijnen naar handhaving en daarmee gepaard gaande interventiemogelijkheden), maar zorgt ook voor spanning in (de aansturing van) de organisatie. Daarnaast maakt de bundeling van zowel de uitvoering van het systeem van keuren als het toezicht op de werking van het systeem binnen één organisatie het gehele stelsel complex voor mensen die daar niet zelf in werkzaam zijn, wat het vertrouwen erin mogelijk niet ten goede komt. De RvA adviseert daarom om op termijn de taken "keuren" en "toezicht op keuren" (ergo de directie Keuren) in een aparte organisatie onder te brengen. Daarmee ontstaan twee onderling onafhankelijke organisaties met duidelijke eigen verantwoordelijkheden t.a.v. (het stelsel van) keuren, minder lagen tussen top en werkvloer en eigen sturing en verantwoordingslijnen. En daarmee een inzichtelijk systeem van checks and balances, dat het politieke en publieke vertrouwen ten goede komt. Daarbij zal dat het "wij-gevoel" in de organisatie versterken en een steviger positie voor organisatie en de medewerkers opleveren.

8. *Breng de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals die volgen uit de controleverordening onder in een publieke organisatie*
   De taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals omschreven in de controleverordening zijn publieke taken. Die taken zouden eventueel belegd kunnen worden bij een private organisatie, maar dat maakt acceptatie in internationaal verband gecompliceerder en daarvoor lijkt onvoldoende draagvlak bij de meeste van de betrokken partijen. Daarnaast zou het onderbrengen in een private organisatie ingaan tegen de politieke keuzes die in het afgelopen decennium gemaakt zijn. Daarom adviseert de RvA "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" onder te brengen bij een publieke organisatie. De RvA heeft geen principiële voorkeur voor óf een ZBO óf een agentschap. Om praktische redenen lijkt een agentschap vooralsnog de voorkeur te verdienen.

3.3 Uitwerking, implementatie en rol RvA

De hiervoor beschreven richting - en met name de laatste drie punten daarin - is de "stip op de horizon". Uitwerking van de route daar naartoe en het doorlopen van die route vergt tijd, zorgvuldigheid en blijvende betrokkenheid van de verschillende partijen. De RvA adviseert daarvoor een kwartiermaker / projectgroep in te stellen die zorgt voor die uitwerking en daarbij verantwoordelijk is voor de procesbewaking - waarin alle betrokken partijen aangesloten blijven bij de te nemen stappen.

Inzake de financiering is door LNV reeds een traject gestart. Dat traject kan naar de mening van de RvA samen oplopen met een traject over inrichting en organisatie. Daarbij is het wel zaak dat in het traject over de financiën eerst de opbouw van de kostprijs en de wijze van in rekening

brengen wordt uitgewerkt en besproken. En dat eventuele vraagstukken m.b.t. de hoogte van de kosten en de verdeling van kosten tussen overheid en bedrijfsleven opgepakt worden als er meer zicht is op de organisatorische vormgeving.

Bij voornoemde uitwerking en implementatie voorziet de RvA voor zichzelf eenzelfde rol als hij vervult t.a.v. de herbezinning en uitvoering van de werkagenda van de NVWA: adviseren van de minister en de NVWA inzake de aanpak, de uitkomsten en de te volgen implementatiestrategie.

BIJLAGE: AMBTELIJK WERKDOCUMENT “KEUREN EN TOEZICHT IN DE VLEESKETEN: HISTORIE VAN DE AFGELOPEN JAREN EN DAARUIT TE DESTILLEREN SCENARIO’S”

KEUREN EN TOEZICHT IN DE VLEESKETEN

Historie van de afgelopen jaren en daaruit te destilleren scenario's

1. Inleiding 12
2. Onderzoeken en besluitvormingstrajecten in de afgelopen jaren 13
3. Probleemanalyse 15
   3.1. Discussies over borging van publieke belangen en over financiering 15
   3.2. De begrippen "keuren" en "toezicht" 16
   3.3. Toezicht: tweedelijnstoezicht en toezicht in het verlengde van keuren 16
   3.4. Kostentoerekening 17
   3.5. Concluderend: drie oorzaken voor de spanningen 17
4. Tweedelijns toezicht 18
5. Financiering 19
   5.1. Hoogte van in rekening te brengen kosten 19
   5.2. Wijze van in rekening brengen 19
6. Positionering 21
   6.1. Keuren in NVWA of in een andere organisatie 21
   6.2. De positie van KDS 22
   6.3 Overzicht van opties 22
7. De factor tijd 24

1. Inleiding

In de brief bij de "Brede analyse van het keuringslandschap LNV" constateerde de minister dat "… de manier waarop het gehele proces van keuren en toezicht van roodvlees nu is georganiseerd vragen en discussies blijft oproepen over de onafhankelijke rol van de overheid. […] versterkt door de wijze van financiering van het stelsel en de voortdurende discussie over de hoogte van de retributies." Naar aanleiding daarvan is de Raad van Advies Herbezinning NVWA gevraagd om een over het stelsel van keuren en toezicht – in het bijzonder voor vlees – zo in te richten dat alle betrokken belangen in balans gediend worden. Als basis voor dat advies zijn de adviezen/rapporten die in de afgelopen jaren hieromtrent zijn verschenen en de besluitvorming hierover in samenhang gebracht en besproken, en aangereikt aan de Raad van advies ter ondersteuning hiervan.

In deze notitie wordt in hoofdstuk 2 eerst gekeken naar de verschillende advies- en besluitvormingstrajecten van de afgelopen jaren, om daarmee in beeld te krijgen waarom daarmee de vragen en discussies niet konden worden weggenomen. In hoofdstuk 3 wordt de problematiek uiteengerafeld naar de drie belangrijkste oorzaken. Daarna worden in de hoofdstukken 4 t/m 6 voor elk van die oorzaken opties geschetst om ze weg te nemen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 beschreven welke termijnen deze interventies vergen.

2. Onderzoeken en besluitvormingstrajecten in de afgelopen jaren

2013-2016 Keuring naar een ZBO Dier Naar aanleiding van enkele incidenten in de vleesketen en rekening houdend met een dan nog te verschijnen OVV-rapport wordt in 2013 in de driehoek NVWA-LNV-VWS een plan opgesteld m.b.t. een nieuwe inrichting van keuren en toezicht (n.a.v. Plan van Aanpak NVWA 2013). Geconstateerd is namelijk dat er onvoldoende scheiding tussen deze twee taken binnen de organisatie NVWA is en dat er twijfels zijn over de borging door de overheid van taken die privaatrechtelijk worden uitgevoerd[13]. Er wordt op gekoerst dat toezicht in de vleessector in publieke handen komt. In verband daarmee wordt ook de status van de privaatrechtelijke instantie Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) fundamenteel bezien: ook die moet publiek worden. Aan dit plan wordt in een volgende slag een financiële paragraaf toegevoegd, waarna bestuurlijk en politiek besloten wordt tot de oprichting van een ZBO Dier[14][15]. Daarin zullen in eerste instantie de "officiële assistenten" van KDS, die onder verantwoordelijkheid van de officiële dierenartsen van de NVWA taken uitvoeren in de post-mortel keuring, worden ondergebracht. Over de daarvoor benodigde nieuwe wet wordt echter door de Raad van State kritisch geadviseerd. Volgens de Raad is er in de eerste fase, waarin alleen officiële assistenten onderdeel zijn van de ZBO, geen sprake van een zelfstandig bestuursorgaan. Daarbij geeft RvS aan dat deze fase niets zou veranderen aan het feit dat de functionarissen werken vanuit twee organisaties, en dat dit niet bijdraagt aan een oplossing voor eerder gesignaleerde, daaruit voortvloeiende problemen. En RvS geeft aan dat "vragen rond de deugdelijkheid van de keuringen dan ook niet uitsluitend of zelfs niet primair het gevolg [zijn] van de private rechtsvorm, maar van een vertaling van de formele waarborgen naar de dagelijkse praktijk op de werkvloer en de druk van overheid en de vleessector om de keuringen zo efficiënt en kosteneffectief mogelijk te kunnen uitvoeren".

Na dit kritische advies werd het traject van de oprichting van een ZBO Dier verlaten. Bij LNV was zorg ontstaan dat onderbrenging van de tot dan toe privaat werkzame officiële assistenten in een publiekrechtelijke organisatie zou leiden tot kostenstijging. Daarnaast wilde men de consequenties van de in aantocht zijnde nieuwe controleverordening 2017/625 verwerken. En de mogelijkheid die door RvS werd voorgesteld om in de op te richten ZBO ook direct de dierenartsen van de NVWA onder te brengen, werd door de minister op dat moment niet wenselijk geacht omdat bij de NVWA de dan net in gang gezette organisatorische veranderingen en de uitvoering van het Plan van Aanpak daardoor zouden worden belemmerd.

2017 organisatiebesluit NVWA In het organisatiebesluit NVWA van 2017 werd gesteld dat naar aanleiding van het advies van de OVV keuren en toezicht intern zouden worden gescheiden, zodat toezichtstaken niet ondergesneeuwd kunnen raken door keuringswerkzaamheden en daar ook niet onbedoeld of oneigenlijk door kunnen worden beïnvloed. Dit werd vertaald in een interne organisatorische scheiding van keuren en toezicht. De NVWA koos voor een model waarbij keuring in voorkomende gevallen wordt uitgebreid met toezicht in het verlengde van deze keuringstaken. Daarnaast werd het systeem versterkt met toezicht óp keuren. De verantwoordelijkheid voor dit tweedelijnstoezicht is op afstand belegd bij de directie Handhaven, waar audits zouden moeten plaatsvinden op het functioneren van het keuringssysteem.

In het gesprek over de effecten van dit organisatiebesluit wordt door inhoudelijk betrokkenen aangegeven dat toezicht in het verlengde van keuren een adequate uitvoering geeft aan de taken die de Europese regelgeving toewijst aan dierenartsen op slachthuizen (officiële controles). Het toezicht op keuren – het tweedelijnstoezicht – is echter (nog) niet voldoende ingericht. Daarbij wordt opgemerkt dat het inrichten van keuren én toezicht op keuren "onder één dak" significante

[13] De OVV beveelt naast een heldere scheiding tussen toezicht en keuren ook aan om (onder meer):
- bindende afspraken te maken met private partijen om het niveau van voedselveiligheid te verbeteren en
- er vanuit NVWA scherp op toe te zien dat bedrijven hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid waarmaken

[14] Ook in lijn met een eerder adviesrapport van De Leeuw, die ervoor pleit om keuringstaken die een publiekrechtelijke basis hebben ook in een publiekrechtelijke organisatie onder te brengen en daarvoor een ZBO Dier en een ZBO Plant op te richten.

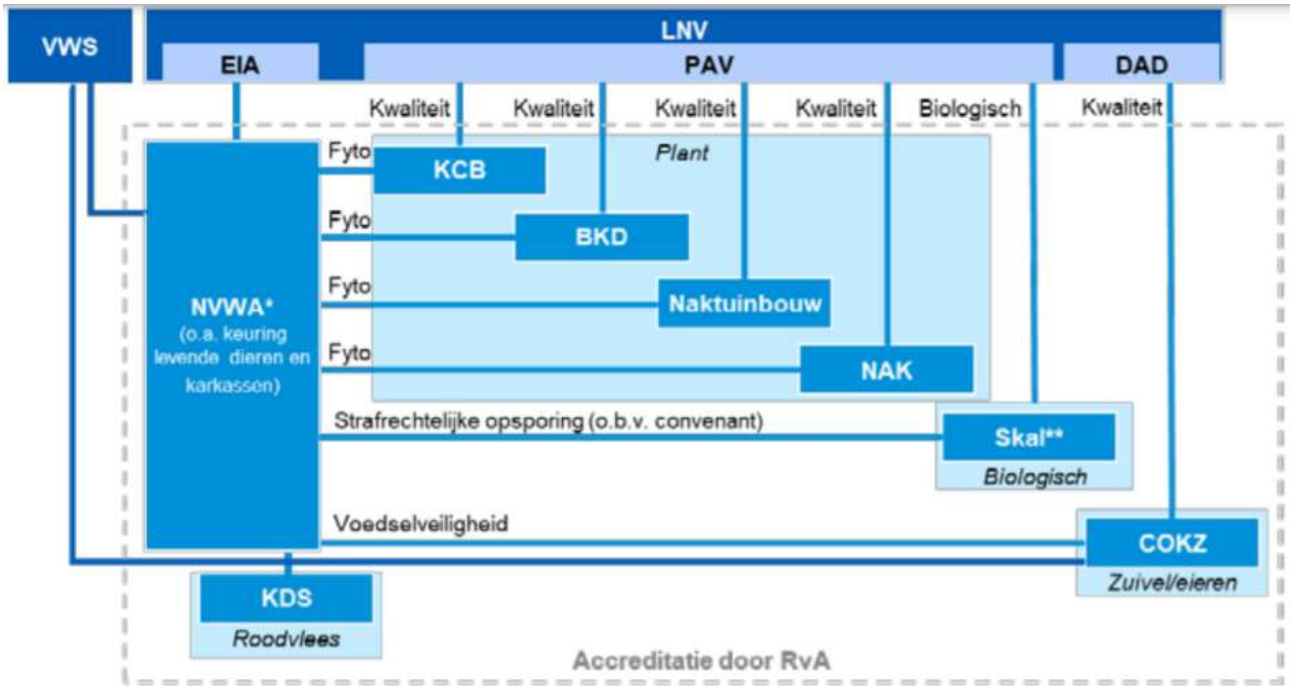
[15] Voor de helderheid: het ging hier om een publiekrechtelijke ZBO. Dat verschilt van andere agro-domeinen waar keuringstaken bij privaatrechtelijke ZBO's zijn belegd (zoals NAK-tuinbouw, KCB).

uitdagingen kent, altijd de kwetsbaarheid oplevert voor de beeldvorming van de "slager die zijn eigen vlees keurt" en bijdraagt aan frictie in de organisatie.

2018 ABD over positionering KDS In 2018 deed ABD Topconsult onderzoek naar de positionering van KDS vanuit de hoofdvraag of die organisatie privaat of publiek zou moeten zijn. Daarvoor werden uiteindelijk 5 mogelijke scenario's onderscheiden. De verschillende scenario's worden gewogen op vier aspecten: onafhankelijkheid (in hoeverre is de organisatie waar de officiële assistenten werken onafhankelijk van de sector en wordt dit door consumenten en derde landen zo gepercipieerd), kosten en beheersbaarheid daarvan, organisatorische haalbaarheid en juridische haalbaarheid. Het rapport eindigt met het advies het vraagstuk breder te bezien: een besluit over de positionering van KDS zou een stap moeten zijn in de richting van een eenvoudiger en beter uitlegbaar systeem voor de keuring van (rood)vlees.

Uiteindelijk werd politiek door de minister de keuze gemaakt voor het scenario waarin de taakverdeling tussen NVWA en KDS bleef bestaan, omdat alle in het rapport gesignaleerde verbeterpunten in meer of mindere mate realiseerbaar leken via vernieuwing en aanscherping van het bestaande contract met KDS. Daarbij werd wel opgemerkt dat als zou blijken dat dit niet leidt tot het gewenste eindresultaat, er verdere stappen zouden worden ondernomen.

2020 brede analyse keuringslandschap LNV Naar aanleiding van het 2Solve feitenonderzoek over de toezichtsketen in slachthuizen en de tekortkomingen daarin, gaf de minister van LNV



opdracht voor een brede analyse van het gehele landschap van keuren binnen de LNV domeinen. In dat onderzoek constateert KPMG dat het stelsel complex is, maar in het algemeen wel goed functioneert. In de aanbiedingsbrief naar de Kamer constateert de minister ook: "de uitvoeringspraktijk in de dierlijke keten, waarbij dierenartsen die keuren ook een toezichthoudende taak hebben, levert spanningen op, die het verdienen om te worden opgelost. Die spanningen hebben niet alleen een relatie met de wijze waarop de taakuitvoering van keuren en toezicht is vormgegeven, maar worden versterkt door de wijze van financiering van het stelsel en de voortdurende discussie over de hoogte van de retributies. Deze spanningen, de stelselmatig terugkerende discussie en de scherpe toon waarop het debat wordt gevoerd, laten hun sporen na in de organisatie van de NVWA."

3. Probleemanalyse

Kijkend naar de verschillende onderzoeken en de discussies die daarover gevoerd zijn zoals hiervoor beschreven, kunnen we een aantal elementen onderscheiden die van belang zijn voor het vervolg en die de mogelijke oplossingsrichtingen bepalen.

3.1. Discussies over borging van publieke belangen en over financiering

Het is in de discussie van belang om aan te scherpen welke problemen er spelen en vragen om een oplossing. Die problemen hebben enerzijds betrekking op de gepercipieerde **druk op de borging van publieke belangen** van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn i.r.t. economische belangen. Deze druk ontstaat

- door ervaringen in het verleden dat private ondernemers onvoldoende verantwoordelijkheid namen voor publieke belangen als voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn[16]
- door het inherent in het systeem ingebouwde risico op "inkapseling", die voortkomt uit twee zaken:
  - keurders (dierenartsen en assistenten) zijn vaak en intensief aanwezig bij een en dezelfde slachterij, bij grotere slachterijen zelfs fulltime;
  - keuring wordt als dienstverlening aan de ondernemer bezien, samenhangend met de (manier van) doorberekening van de kosten, wat leidt tot een perceptie van "wie betaalt, bepaalt". Dit suggereert een klant-leveranciers relatie in plaats van een controle.
- door een sterke druk op snelheid en efficiency van keuren, waardoor twijfels kunnen ontstaan over de zorgvuldigheid van de afweging tussen de verschillende belangen;
- door een structureel tekort aan dierenartsen en daardoor strakke planning van hun inzet, waardoor nauwelijks tijd beschikbaar is voor teamoverleg, reflectie/intervisie, opleiding e.d.
- doordat de efficiency nadruk er toe bijdraagt dat de kosten die keuren normaal zou moeten maken om inkapseling tegen te gaan niet meegenomen kunnen worden in de tarieven;
- doordat retribueerbaar werk voorrang krijgt, waardoor toezicht in het verlengde van keuren daar soms onder lijdt;
- doordat de toegenomen nadruk op het belang van dierenwelzijn in de maatschappij niet gepaard gaat met voldoende middelen om hier daadwerkelijk op in te spelen.

Daarnaast hebben de problemen betrekking op de wijze van financiering, waarbij de kosten middels retributies worden doorberekend aan het bedrijfsleven. Dit zorgt voor:

- voortdurende discussies met dat bedrijfsleven over de hoogte van de retributies (via facturen (besluiten) in rekening gebracht) en daarmee gepaard een groot aantal bezwarenprocedures;
- de perceptie bij het bedrijfsleven dat waar doorgaans handhaving uit algemene middelen wordt gefinancierd zij moet betalen voor controles op zichzelf en eventueel daarmee gepaard gaande sancties;
- voeding van de hiervoor genoemde twijfels over voldoende borging van publieke belangen afgezet tegen het grote economisch belang van de sector, door de mede hieruit voortkomende druk op snelheid en door de perceptie van "wie betaalt, bepaalt".

De discussie met het bedrijfsleven gaat in eerste instantie over kostentransparantie en kostentoerekening: "is transparant of de NVWA uitsluitend kosten in rekening brengt die conform wet en regelgeving door het bedrijfsleven moeten worden gefinancierd". Het huidige kostprijs-/retributiestelsel is te grofmazig om dit te laten zien, diverse grote kostenposten worden zonder inhoudelijk criterium over alle kosten verdeeld. Voor dit stelsel worden de uitgangspunten van het rapport "Maat houden" (2014) en Europese regelgeving zoals Controleverordening EU 2017/625 (OCR) gehanteerd, dat handhaving van wet- en regelgeving wordt gefinancierd door de overheid. Binnen Maat houden zijn hierop enkele uitzonderingen geformuleerd (profijtbeginsel en veroorzaker betaalt) en ook de OCR kent verplichte doorberekeningen aan het bedrijfsleven. De RvS is het niet eens met deze uitzonderingen op basis van Maat Houden 2014 en stelt dat alle kosten van toezicht op naleving uit algemene middelen moeten worden betaald. Het traject kostprijsmodel/retributiestelsel herziening moet zorgen voor een betere afbakening tussen producten van de overheid en bedrijfsleven en de bijbehorende kostentoerekening. Op basis van

[16] Zie rapport "Risico's in de Vleesketen" van de OVV en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de instelling van een ZBO Keuringsdienst roodvlees in slachterijen

die uitkomst kan bezien worden of een herallocatie van kosten tussen bedrijfsleven en overheid moet plaatsvinden.

Een ander discussiepunt met het bedrijfsleven betreft de mate van efficiency. Dit is een vraag waar in een KPMG-onderzoek over is aangegeven dat de NVWA hierop 'gemiddeld' scoort. Van belang is om bij het traject herziening kostprijsmodel/retributiestelsel mee te nemen wat zinvolle indicatoren zijn om op meer efficiency te sturen.

Het is belangrijk om te constateren dat de discussies over borging van publieke belangen en over financiering in belangrijke mate met elkaar interacteren.

3.2. De begrippen "keuren" en "toezicht"

In de discussie worden de begrippen keuren en toezicht meestal bijna terloops gehanteerd als onderscheidende begrippen. Anderen zetten daar tegenover dat het hier een Nederlands onderscheid betreft, wat in andere EU-landen - waar volgens dezelfde regelgeving wordt gewerkt - niet wordt gehanteerd. Daar wordt conform de controleverordening slechts gesproken van "officiële controles". Omdat in de afgelopen jaren vaak wordt gesproken over de spanning tussen keuren en toezicht is het van belang het eventuele onderscheid scherp in beeld te brengen en te bepalen of en waarom deze taken naar hun aard onverenigbaar zouden zijn. In het organisatiebesluit NVWA van 2017 zijn ze als volgt gedefinieerd:

Toezicht: *Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de gestelde wettelijke eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht kan betrekking hebben op (1) dieren en producten, (2) activiteiten van bedrijven en (3) plaatsen waar de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. De bevoegde autoriteit kan alle controle- of toezichtmethoden inzetten naar gelang de situatie daarom vraagt (o.a. inspectie, systeemtoezicht, audit, screening, verificatie). Het toezicht kan al dan niet op verzoek van een bedrijf plaatsvinden (bijvoorbeeld om een erkenning te verkrijgen om als bedrijf te mogen produceren of exporteren).*

Keuren: *Keuringen worden door de overheid uitgevoerd op verzoek van bedrijven*[17] *en richten zich op het beoordelen van (partijen van) producten en/of levende dieren aan de hand van specifiek vastgestelde eisen met als doel deze in de handel te kunnen brengen binnen de EU, te kunnen exporteren buiten de EU of deze vanuit derde landen te kunnen importeren in Nederland/EU. Het beoordelen van het bedrijf, productieplaats of andere onderzoeken maken onderdeel uit van de keuring, indien deze activiteiten specifiek voor de te keuren partij zijn uitgevoerd.*

Afgaande op deze definities zou gesteld kunnen worden dat keuren een specifieke vorm van toezicht is: toezicht specifiek gericht op het al dan niet toelaten op de markt van individuele producten en met een specifieke interventie als niet aan de specifieke eisen is voldaan, namelijk het niet toelaten van het product. Naar hun aard lijkt er dus niet een sterk onderscheid tussen de twee te zijn, laat staan een reden dat ze op gespannen voet staan. De oorzaken voor die spanning moeten dus veeleer gezocht worden in de omstandigheden waaronder (o.a. onder grote druk) en de wijze waarop (bijv. fulltime in het bedrijf van belanghebbende) de keuringstaak wordt uitgevoerd. Met andere woorden de mate van risico op "inkapseling". Deze zorgen voor spanning met de principes van goed toezicht (onafhankelijk, selectief, transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend).

Daarnaast is het zaak om verder in te zoomen op waar het in deze discussie om gaat als gesproken wordt over toezicht. Dat gaat namelijk om twee verschillende zaken.

3.3. Toezicht: tweedelijnstoezicht en toezicht in het verlengde van keuren

In de discussie over onderhavig onderwerp wordt de term toezicht vaak gebruikt, maar heeft deze twee betekenissen: het wordt gebruikt voor **toezicht in het verlengde van keuren** bijv. op hygiënisch werken in de slachterij dat door dierenartsen kan worden verricht én het wordt gebruikt

[17] In het geval van keuringen in de (rood)vleessector is de verantwoordelijkheid daarvoor expliciet belegd bij de overheid, bij een zgn. "competent authority". In Nederland is de NVWA die "competent authority". De controleverordening biedt overigens wel de gelegenheid om in de uitvoering taken te delegeren.

voor toezicht op de effectieve werking en de uitvoering van het (systeem van) keuren. Om dit onderscheid duidelijk te maken wordt voorgesteld om voor het laatste begrip de term **tweedelijnstoezicht** te hanteren, zoals dat ook gehanteerd wordt voor het toezicht wat NVWA houdt op de uitvoering van keuring in het fytosanitaire domein.

Tweedelijnstoezicht is het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt[18]. In het geval van keuren – wat in tegenstelling tot de definitie hiervoor *niet* door een *andere* instantie wordt uitgevoerd - is tweedelijnstoezicht met name bedoeld om het risico op inkapseling te mitigeren door onbelast door externe druk de effectieve werking van (het systeem van) keuren te borgen. Tweedelijnstoezicht op keuren heeft dan ook een belangrijke rol in het borgen van de onafhankelijkheid van het toezicht en van de onafhankelijke oordeelsvorming. Met het OB van 2017 is dit daarom belegd bij de directie Handhaving van de NVWA in een afdeling waar ook tweedelijnstoezicht op andere domeinen is ondergebracht.

Het tweedelijnstoezicht wordt ingevuld in de vorm van audits waarin zowel op papier als in de praktijk getoetst wordt of aan de eisen en voorwaarden (uit de controleverordening) wordt voldaan. Die toetsing is zowel retro- als prospectief. In de afgelopen jaren is dat echter m.b.t. keuren nog niet voldoende ingevuld. Geborgd moet worden dat dat in het vervolg wel gebeurt, met voldoende countervailing powers. Het tweedelijnstoezicht moet duidelijk gescheiden zijn van het keuren, zowel functioneel als in de perceptie van ondertoezichtstaanden, politiek en maatschappij. Of dat laatste mogelijk is "onder 1 dak" en onder 1 noemer is daarbij te bezien, zowel vanuit de effectiviteit (onafhankelijkheid) van het systeem en de beeldvorming alsook vanuit de interne organisatorische frictie die het kan opleveren.

3.4. Kostentoerekening

In het huidige stelsel wordt een groot deel van de kosten voor keuren in de vorm van retributies "uurtje-factuurtje" berekend aan het bedrijfsleven. Deze wijze van doorberekenen zorgt – zoals eerder aangegeven – voor eerdergenoemde perceptie dat bedrijfsleven zelf voor publieke handhaving betaalt of dat "wie betaalt, bepaalt" en voor een sterke druk op snelheid en efficiency. Dit laatste zou ondervangen kunnen worden door de doorberekening op een andere manier vorm te geven, bijvoorbeeld door een algemene heffing vooraf voor het bedrijfsleven (per sector) of een forfaitair bedrag per geslacht dier op basis van Europese regelgeving. Hierin dienen dan ook de kosten die nodig zijn om de inherente inkapseling zoveel mogelijk te mitigeren meegenomen te worden. Los hiervan kan bezien worden of een groter deel van de kosten voor keuren door de overheid uit algemene middelen gefinancierd zou kunnen worden – bijvoorbeeld voor het "toezicht in het verlengde van keuren".

3.5. Concluderend: drie oorzaken voor de spanningen

Op grond van het voorgaande is helder dat de problematiek van keuren en toezicht in de vleesketen voortkomt uit een drietal aspecten, namelijk invulling van het **tweedelijns toezicht**, de **financiering van keuren** en de **positionering van taken**. Laatstgenoemde twee aspecten kennen elk een onderverdeling in mogelijke oplossingsrichtingen, die we in het navolgende zullen uitwerken en toelichten. In de komende periode zullen keuzes gemaakt moeten worden door betrokken partijen tussen de verschillende oplossingsrichtingen. We beginnen hierna echter met het eerste aspect: de invulling van het tweedelijnstoezicht. Hiervoor zijn niet meerdere oplossingsrichtingen. Invulling ervan is wel een essentieel onderdeel van de oplossing van de problematiek.

[18] Uit: Begrippenkader Rijksinspecties 2013, Inspectieraad

4. Tweedelijns toezicht

Het is voor het verminderen van de spanningen in dit domein en voor de borging van de onafhankelijke oordeelsvorming essentieel dat in ieder geval dit **tweedelijnstoezicht helder belegd en verstevigd** wordt. Dat geldt zeker als ervoor wordt gekozen om keuren onder te brengen in een andere organisatie en nóg meer als die andere organisatie (ook) een privaatrechtelijke status heeft (daarover in hoofdstuk 6 meer). In dat geval is het voor het onafhankelijk borgen van de publieke belangen en voor het (internationale) vertrouwen in het systeem van groot belang dat het tweedelijns toezicht goed zicht heeft op de werking van het systeem en uitvoering in de praktijk. En helder en direct ingrijpt waar dat niet functioneert. Maar dat tweedelijns toezicht moet ook verstevigd worden in geval keuren (nog) bij NVWA blijft. De **functionele scheiding** met Keuren moet dan **volledig en transparant** zijn en de **onafhankelijkheid maximaal geborgd**. En in het geval dat keuren bij NVWA wordt gedaan, houdt dat tweedelijns toezicht dus ook toezicht op de uitvoering van dat keuren door de NVWA.

Voor het borgen van de publieke belangen en voor het vertrouwen in het systeem is daarbij ook een helder toezichtkader voor het tweedelijns toezicht van belang. En wordt duidelijk gemaakt hoe zicht wordt gehouden op de werking van het systeem en hoe wordt geïntervenieerd als het in de praktijk niet goed werkt en/of regels worden overtreden.

Een en ander brengt met zich mee dat in tweedelijns toezicht geïnvesteerd zal moeten worden. In een separate notitie wordt hieraan momenteel invulling gegeven door de NVWA en is de komende periode nog onderwerp van gesprek met LNV.

5. Financiering

Europees is vastgelegd dat de overheid de kosten voor keuring in een aantal situaties doorrekent aan de sector. Die doorrekening kent een tweetal dimensies. De eerste betreft de hoogte van de in rekening te brengen kosten. De tweede dimensie betreft de wijze waarop de kosten worden doorgerekend.

5.1. Hoogte van in rekening te brengen kosten

Bij de hoogte van de in rekening te brengen kosten gaat het om de te hanteren bedragen: dit kan worden gedaan door het in de Europese controleverordening vastgestelde minimumtarief te hanteren of door uit te gaan van de werkelijk te maken kosten. In de huidige situatie is in Nederland gekozen voor het laatste[19]. Dat is in lijn met hoe dat in andere domeinen zoals fyto wordt gedaan. De optie van doorrekenen van werkelijke kosten kent daarbij echter ook zelf weer vrijheidsgraden: er zijn dan namelijk nog keuze-opties voor welke kosten worden meegenomen in de berekening. Onderzoeken van de ADR en KPMG in 2019 geven aan dat van de kosten die doorgerekend mogen worden een deel om andere redenen niet wordt doorberekend. Binnen de regelgeving is er dus potentieel om meer te gaan doorrekenen. Er is sprake van een "demping" op de in rekening gebrachte kosten van 30%, oftewel 30% van de kosten die doorgerekend kúnnen worden komen nu voor rekening van de overheid.

Er is echter al discussie met het bedrijfsleven over de kosten die nu wel worden meegenomen in de berekening, o.a. over of alle kosten op basis van de regelgeving mogen worden meegenomen, over het berekenen van aangevraagde maar feitelijk niet gewerkte kwartieren en over vergoedingen voor de opbouw van weerstandsvermogen bij KDS[20]. Daarom richt het in paragraaf 3.1 aangehaalde kostprijsmodel/retributiestelsel herziening in eerste instantie op een betere afbakening tussen producten van de overheid en bedrijfsleven en de bijbehorende kostentoerekening

Het aantal bezwaarprocedures zal afnemen als de kostentoedeling transparanter wordt: dat wil zeggen kosten worden preciezer toegedeeld aan producten en diensten waarop ze betrekking hebben. Daarnaast is de verwachting is dat naarmate het bij de sector in rekening te brengen bedrag lager is, dit aanvullend leidt tot een vermindering van het aantal bezwaarprocedures. De keuze in de kostenverdeling tussen overheid en bedrijfsleven is een politieke keuze en is in de weging van de scenario's voor nu geen kernpunt in bespreking tussen ambtelijk betrokkenen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

5.2. Wijze van in rekening brengen

Los van de hoogte van de in rekening te brengen kosten bij het bedrijfsleven, is er een tweede dimensie die betrekking heeft op de *wijze waarop* deze kosten in rekening gebracht worden bij bedrijven: dat kan middels facturering van vergoedingen per ingezette tijdseenheid of middels meer abonnementen of eventueel een systeem van heffingen (bijv. op basis van het aantal geslachte dieren). Gedacht kan ook worden aan een gemengd systeem gebaseerd op een vergoeding van vaste kosten en een variabele component gebaseerd op bv hoeveelheden dieren.

In Nederland wordt gefactureerd op dit moment gebruik gemaakt van eerstgenoemde systematiek, waarbij een starttarief wordt gehanteerd en een bedrag per ingezet kwartier wordt gerekend. Voordeel van deze systematiek is dat er een duidelijke en directe koppeling is tussen de uitgevoerde keuringen en de in rekening gebrachte kosten. Nadeel van deze systematiek is dat dit zorgt voor een druk op de aan de keuring te besteden tijd, de directe koppeling tussen het te betalen bedrag en verrichte werkzaamheden de perceptie van een dienst versterkt en deze systematiek veel discussie oplevert over de in rekening gebrachte tijd. Daarbij is de systematiek weinig stabiel, doordat elk jaar discussie wordt gevoerd over de hoogte van tarieven e.d.

[19] Indien voor de eerste optie zou worden gekozen, komt grofweg 50% van de kosten voor rekening van de overheid.
[20] Bron: ADR: Rapport van feitelijke bevindingen: Onderzoek kostenopbouw tarieven NVWA

Het werken met een abonnement of een heffing kan als voordeel hebben dat het de druk op de aan een keuring bestede tijd en de perceptie van een geleverde dienst sterk kan verminderen. Mogelijk vermindert ook de administratieve last aan de kant van de NVWA. Nadeel van deze systematiek kan zijn dat discussie ontstaat over de hoogte van de heffingen en op basis van de regelgeving ingeregeld moet worden dat goed scorende bedrijven worden beloond. De regelgeving schrijft voor dat bij een heffing per sector ook gekeken wordt naar het type en de omvang van het bedrijf, dit soort zaken moet goed worden meegenomen bij vraagstukken of bedrijven bijvoorbeeld wel doelmatig omgaan met het aanvragen van 'keuringstijd' bij de NVWA. Dat kan tot aanzienlijke kostenverhogingen leiden. Dat speelt niet zozeer op de grote slachthuizen waar permanent toezicht is georganiseerd, maar zeker wel op kleinere slachtplaatsen en exportverzamelcentra voor levende dieren. Dat kan betekenen dat parallel aan een mogelijke herziening van de inningssystematiek ook gekeken zou kunnen worden naar de gehanteerde planningssystematiek, waarin nu iedere aanvraag maximaal wordt gehonoreerd op het gewenste moment en voor de gewenste tijdsduur.

Gezien de eerder beschreven nadelige consequenties van de huidige systematiek, ligt het voor de hand dat een systematiek van een abonnement of misschien zelfs wel een heffing nadrukkelijk wordt overwogen. Uiteraard dient daarbij ook goed te worden gekeken naar de juridische mogelijkheden. Het is dan ook zaak dat in het eerdergenoemde traject herziening kostprijsmodel/ retributiestelsel goed wordt gekeken naar hiervoor geschetste alternatieven. En dat hierover overeenstemming wordt gezocht met het bedrijfsleven in de zogenoemde "strategische tafel". En dat geldt natuurlijk ook voor een andere verdeling van kosten tussen overheid en bedrijfsleven.

6. Positionering

Als het gaat om de positionering van de keuringstaak gaat het in feite om twee zaken: de positie van de verantwoordelijke organisatie voor het geheel van de keuring – nu de directie Keuren van de NVWA – en de positie van de officiële assistenten die nu bij KDS werkzaam zijn.

6.1. Keuren in NVWA of in een andere organisatie

Met betrekking tot het eerste aspect is in voorgaande hoofdstukken al het nodige gezegd. Het gegeven dat het tweedelijns toezicht – versterkt conform de aanbeveling in de inleiding – nu in dezelfde organisatie is belegd als het eerstelijns keuren kan spanning in de organisatie opleveren: de ene directie controleert dan immers het werk van de andere. De vraag is ook of het voor de buitenwereld overtuigend is dat dit onafhankelijk gebeurt: het frame van de slager die zijn eigen vlees keurt is nooit ver weg.

Het geheel van keuren onderbrengen in een andere organisatie was de beweging die met het wetsvoorstel van 2016 werd ingezet. Gezien de beschreven voortdurende spanningen is dat nu nog steeds een te overwegen optie. De vraag daarbij is dan of de taken worden ondergebracht bij een publieke organisatie (agentschap onder LNV of een publiekrechtelijke ZBO[21]) of bij een privaatrechtelijke organisatie met wettelijke taken. Belangrijke overweging daarbij is of keuring in de vleessector met name een publieke taak is of een private taak. Vanuit de EU-regelgeving volgt dat vleeskeuring een publieke taak is en dat die rust op de Nederlandse overheid. Uiteraard hebben private partijen wel groot belang bij hierbij en ook een eigen verantwoordelijk ten aanzien van het veilig en diervriendelijk produceren van vlees. Een ander belangrijk punt is of politiek en maatschappelijke organisaties de borging van het publieke belang voedselveiligheid en dierenwelzijn aan een privaatrechtelijke organisatie toevertrouwen.

Onderbrengen bij een privaatrechtelijke organisatie zou betekenen dat de keuringstaken ondergebracht worden bij een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT) of als ZBO-taken bij een privaatrechtelijke organisatie. In die laatste vorm zou de situatie dan gelijkgetrokken worden met die bij fyto, zuivel en eieren en het biologisch domein en wordt de verantwoordelijkheid voor borging van voedselveiligheid primair belegd waar deze hoort, bij de sector. Daarbij dient wel opgemerkt dat die privaatrechtelijke RWT of ZBO dan – vooralsnog – alleen op publiekrechtelijke wettelijke normen controleert. Het betekent ook een beweging die contrair is aan die van het wetsvoorstel van 2016 (die inzette op het onder publieke verantwoordelijkheid brengen van alle keuringsactiviteiten) en waarvan het bovendien de vraag is of die verantwoordelijkheidsverdeling voor derde landen acceptabel is[22]. Dat laatste is met name ook voor het bedrijfsleven relevant, omdat dat de afzetmogelijkheden van hun producten beïnvloedt. Sowieso geldt dat onderbrenging van eerstelijns keuring in een privaatrechtelijke organisatie een nog steviger en duidelijker invulling van het (per definitie publiekrechtelijk in te vullen) tweedelijns toezicht betekent.

Bij het voorgaande is wel van belang te realiseren dat het kabinetsbeleid t.a.v. de oprichting van nieuwe ZBO's terughoudend is en t.a.v. privaatrechtelijke ZBO's *zeer* terughoudend. Er dient dan goed onderbouwd te worden waarom de betreffende taken in een nieuw bestuursorgaan dienen te worden ondergebracht in plaats van onder direct gezag van de minister.

Maar bij alle mogelijkheden die er zijn om de keuringstaken in een andere (nieuwe of bestaande) organisatie onder te brengen spelen twee belangrijke overwegingen: 1) het heeft consequenties voor veel van de keuringsdierenartsen die nu in dienst zijn bij de NVWA en 2) het zou voor de NVWA een ingrijpende verandering zijn die risico oplevert voor de net in gang gezette verandering na de herbezinning. Beide vragen om grote zorgvuldigheid en om tijd, bijv. om taken en processen te ontvlechten.

[21] Buiten de hier geschetste opties bestaan nog meer mogelijkheden, bijvoorbeeld onderbrenging bij een overheids-bv of een staatsdeelneming. Omdat deze minder voor de hand liggen, laten we deze voor nu voor de overzichtelijkheid buiten beschouwing.

[22] Bij de constructie met KDS heeft NL binnen EU en naar derde landen al veel moeten uitleggen.

6.2. De positie van KDS

Met betrekking tot het andere aspect van de positionering, de positie van KDS, speelt dat bij de uitvoering van keuren in de roodvleessector nu twee verschillende organisaties zijn betrokken[23]. Dat vereist afstemming en levert inherent complexiteit op. Ook in relatie tot de internationale context vergt de Nederlandse invulling na al die jaren nog steeds veel uitleg. Die complexiteit is in afgelopen jaren afgenomen door het maken van goede onderlinge afspraken, maar kan zolang het twee organisaties zijn nooit helemaal weg worden genomen. Het voordeel van deze constructie voor de NVWA is dat het werven, opleiden, efficiënt plannen van inzet van medewerkers op slachthuizen, managementtaken etc. uit handen wordt genomen. Het opnemen van de assistenten van KDS in een publiekrechtelijke organisatie (NVWA, agentschap of ZBO) leidt echter tot een kostenstijging. Indien in de afwegingen uit paragraaf 6.1 gekozen wordt voor onderbrengen van de taak keuren in een privaatrechtelijke organisatie, dan ligt het voor de hand dat de assistenten van KDS in die organisatie worden ondergebracht (maar dat is dan niet aan de overheid), dan wel dat KDS die organisatie ís.

[23] de officiële dierenarts, die de ante mortem keuring doet en verantwoordelijk is voor de gehele keuring is in dienst van de NVWA. De officiële assistent, die onder verantwoordelijkheid van de dierenarts de post mortem keuring doet, is in dienst van KDS.

6.3. Overzicht van opties

Onderstaande opties laten zich identificeren wanneer het opnieuw in te richten tweedelijnstoezicht bij de NVWA wordt georganiseerd en gekozen wordt om de keuringsactiviteiten in het veterinaire domein op afstand in een andere organisatie te beleggen.

Tabel: overzicht opties op hoofdlijnen

	Keuren in apart agentschap onder LNV	**Keuren in publiekrechtelijk ZBO**	**Keuren in privaatrechtelijk ZBO**
Positie KDS	Keuze positie KDS	Inclusief KDS *	Inclusief KDS *
Voordelen	Borging v. publieke belangen bij overheid Relatief snel wettelijk realisatie traject	Borging van publieke belangen bij overheid	Meer verantwoordelijk maken van bedrijfsleven Lagere kosten
Nadelen	Governance van 2 agentschappen (Hogere kosten door verambtelijking KDS organisatie)	Langer wettelijk realisatie traject Lastiger reorganisatie traject vanwege uithuizing van rijksambtenaren	Niet in lijn met huidige Kabinetsbeleid Uitplaatsen grote groep rijksambtenaren (bv. pensioenproblematiek) Lastig uitlegbaar binnen EU-regelgeving Beperkende factor in handel met derde landen en daarmee voor de verdiencapaciteit van de Nederlandse landbouw

* Uitspraken door de Raad van State maken het positioneren van KDS buiten een publiekrechtelijk danwel privaatrechtelijk ZBO onmogelijk

7. De factor tijd

In het voorgaande is voor de drie hoofdoorzaken voor de problematiek van keuren en toezicht in de vleessector beschreven welke interventies mogelijk zijn. Terloops is bij enkele al het tijdsperspectief ter sprake gekomen. Voor de helderheid lichten we dat perspectief hier uit.

Voor de in de voorgaande hoofdstukken beschreven oplossingen geldt dat met de voorbereiding van allen op korte termijn een start gemaakt moet worden c.q. dat deze al gestart is. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de herziening van het kostprijsmodel en retributiestelsel. De voorbereidingen hiervan lopen en het traject start naar verwachting voor de zomer al. De termijn waarop aanpassingen geïmplementeerd kunnen worden en effect sorteren, verschillen echter. Indicatief is in onderstaande tabel aangegeven wat de verwachtingen zijn m.b.t. de termijn voor implementeren en effectueren van de verschillende aanpassingen. De inrichting van 2e-lijnstoezicht en de herziening van kostprijsmodel/retributiestelsel zijn acties die onafhankelijk van een andere positionering van de keuringstaken en/of ophanging KDS in gang gezet zijn en geïmplementeerd kunnen worden.

Korte termijn (2022)	Middellange termijn (2023)	Middellange – lange termijn
Versterking tweedelijns toezicht	Herziening kostprijsmodel/retributiestelsel*	Andere ophanging van de taak keuren en evt KDS**

* het traject inzake herziening van het kostprijsmodel/retributiestelsel is al gestart. Daarin worden afspraken gemaakt die voor de komende twee jaar in ieder geval rust moeten brengen in deze discussie. De "middellange termijn" waar de herziening nu bij staat, betreft een structurele oplossing.

** het moment van implementeren en effectueren is sterk afhankelijk van de keuzes die hieromtrent gemaakt worden. Indien wordt ingezet op de oprichting van een publieke ZBO dan kost dat onder meer door het daarvoor benodigde wetgevingstraject een aantal jaar. Bijv. de oprichting van een nieuw agentschap kan aanmerkelijk sneller.