Houtskoolschets Herziening Stelsel Keuren en Toezicht

Datum 14 juni 2022
Status Definitief

Colofon

Opdrachtnemer:	Programma Herziening Stelsel Keuren en Toezicht
Opdrachtgevers:	Secretaris-generaal LNV & Inspecteur-generaal NVWA
Versienummer	2.0
Contactpersoon	Marcel van Raaij (programmadirecteur HSKT)
Auteurs	Programma Herziening Stelsel Keuren en Toezicht

Inhoud

Colofon—2
Inleiding—4

Samenvattend advies voor vormgeving van het stelsel—6

1 De problematiek vanuit verschillende perspectieven—8
1.1 Het advies van de Raad van Advies—8
1.2 De EU-wetgeving—8
1.3 Het maatschappelijk perspectief—9
1.4 Publieke belangen en de toezichtsketen—9
1.5 Het financiële perspectief—10
1.6 Het arbeidsmarktperspectief—10

2 Versterking toezicht op het stelsel—11
2.1 Aanleiding—11
2.2 Probleemanalyse—11
2.3 Versterking aanpak toezicht op het stelsel—11
2.4 Advies en consequenties—14

3 Ontwikkeling van de organisatiecultuur—15
3.1 Aanleiding en probleemschets—15
3.2 Eerder ingezette, doorlopende acties—15
3.3 Nieuwe verbeteractiviteiten—16
3.4 Conclusie—17

4 Gesloten werkvloer van NVWA en KDS—18
4.1 Context van het dagelijkse werk—18
4.2 Beelden uit de gevoerde gesprekken—18
4.3 Advies en consequenties—19

5 Het scheiden van slachttoezicht en handelstoezicht—21
5.1 Aanleiding—21
5.2 Uitkomsten van de taakanalyse—21
5.3 Een aparte organisatie voor directie Keuren niet de juiste oplossing—22
5.4 Splitsing slachttoezicht en handelstoezicht—23
5.5 Positionering slachttoezicht als zelfstandige organisatie?—25
5.6 Conclusie en consequenties—27

6 Voorgestelde routekaart—28

7 Financiële gevolgen—31

Bijlage 1 Adviezen van de Raad van Advies—33

Bijlage 2 Indicatieve taken van slachttoezicht en handelstoezicht—34

Bijlage 3 Verantwoording gehanteerde aanpak—36

Inleiding

Het programma Herziening Stelsel van Keuren en Toezicht is ingesteld als vervolg op het advies van 23 augustus 2021 van de Raad van Advies NVWA (hierna: RvA) over de keuringen in en het toezicht op de roodvleessector. In dit advies constateert de RvA een wankele sturingsbalans, gepolariseerde standpunten, behoefte aan heldere rol- en taakopvatting en een behoefte om een 'systeemsprong' te maken waaraan alle stakeholders zich moeten committeren. In bijlage 1 zijn de adviezen onverkort te vinden. De RvA heeft de gewenste ontwikkelrichting samengevat als: een (verbeterde) invulling van systeemtoezicht, aanpassingen in de financiering van keuringen, verbetering van de onderlinge communicatie en de positionering en verdeling van taken. De Minister van LNV heeft deze ontwikkelrichting overgenomen en zegde de Tweede Kamer toe voor 1 juli 2022 met een voorstel te komen om de nieuwe situatie te schetsen.[1] Herziening van het stelsel is ook opgenomen in het coalitieakkoord.

Opdracht
Het programma is ingesteld om een beschrijving van het stelsel van keuren en toezicht op te stellen waarin een sterke onafhankelijke toezichtpositie op de vleessector gewaarborgd wordt, een zogenaamde houtskoolschets. De secretaris-generaal van het ministerie van LNV en de inspecteur-generaal van de NVWA zijn de opdrachtgevers van dit programma.

Voor het programma zijn de analyse en de acht aanbevelingen van de RvA het uitgangspunt. De opdracht is te komen tot een voorstel met een zo breed mogelijk draagvlak, waarin ook ontwikkelingen sinds augustus 2021 zijn meegenomen. En daarnaast om de consequenties en haalbaarheid van diverse acties helder in beeld te brengen. Daarvoor is in de maanden januari tot en met april 2022 verdiepend gesproken met de beleidsdepartementen, de sector, maatschappelijke organisaties, Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (hierna: KDS), de ondernemingsraden en uiteraard de professionals binnen de NVWA. Het programma brengt de bestuurlijke, maatschappelijke, economische, publieke en uitvoeringsperspectieven bij elkaar in deze houtskoolschets.

Doelstelling en reikwijdte
Het ontwerp van het stelsel van keuren en toezicht moet zorgen voor een betere balans in het systeem waardoor:
- Duidelijker wordt wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Minder gedeelde verantwoordelijkheden blijven bestaan;
- De toezichthouder onafhankelijk, met autoriteit en transparant kan opereren;
- Het aantal incidenten en discussies over het stelsel worden verminderd;
- Alle stakeholders vanuit heldere posities en ondanks hun (eigen) belangen constructief met elkaar in gesprek kunnen zijn.

Daarbij gelden de volgende richtinggevende principes:
- De brief van de Minister, met daarbij het advies van de RvA, is uitgangspunt;
- De borging van de publieke taken en verantwoordelijkheden staan centraal, in overeenstemming met de Europese regelgeving;
- De scope betreft de vleesketen, maar kijk wel naar de logica van het totaal;
- Zorg voor 'checks & balances' in het systeem;
- Zorg voor een interactief en inclusief traject met betrokkenen (beleid, NVWA, sector, NGO's) om vanuit meerdere perspectieven naar het vraagstuk kijken;
- De winkel blijft open tijdens het proces;

[1] Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?did=2021D32007&id=2021Z14965 voor brief en rapport.

- Breng in beeld welke consequenties bepaalde voorgestelde wijzigingen hebben in voor- en nadelen en breng de risico's in kaart;
- Breng van voorstellen de consequenties voor de uitvoering en de sector in beeld, inclusief de haalbaarheid in termen van (re)organisatielast, éénmalige en structurele kosten, ICT-problematiek en andere bedrijfsvoeringaspecten.

De reikwijdte van het programma omvat niet alle acht aanbevelingen van de RvA. Sommige van deze aanbevelingen passen meer bij aansturing vanuit 'de lijn' van de NVWA, sommige passen meer bij de programmatische aanpak. Deze houtskoolschets geeft wel een zo breed mogelijk totaalbeeld, behalve voor het advies rondom de aanpassing van de financiering. Daarvoor is een separaat programma Herziening Retributiestelsel actief vanuit het ministerie van LNV.

Beoogd effect
De uitkomsten van het gehele integrale programma moeten leiden tot:
- Betere (gepercipieerde) borging van de (onafhankelijkheid van de) publieke belangen voor zowel voedselveiligheid, diergezondheid als dierenwelzijn;
- Transparante scheiding en toedeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- Verminderen van de spanning die staat op het beeld van dienstverlening aan en toezicht op de sector zoals die nu in één organisatie aanwezig kan zijn;
- Versterken van het toezicht in de roodvleesketen;
- Versterken van de (uniformiteit van) handhavingscultuur;
- Minder internationale discussie over het Nederlandse stelsel;
- Verminderen van de discussie over financiële bijdrage sector en retributiestelsel (apart traject gestart).

Leeswijzer
Eerst volgt een schets van de totale advieslijn. In de daaropvolgende hoofdstukken zijn de verschillende onderdelen nader uitgewerkt en onderbouwd. Hoofdstuk 1 gaat nader in op verschillende perspectieven. Centraal staat betere borging van publieke belangen. De doorontwikkeling van het stelsel van keuren en toezicht moet naast nieuwe verhoudingen tussen de diverse stakeholders immers leiden tot verbeterde slagkracht van de overheid ten aanzien van de voedselveiligheid van vlees en de gezondheid en het welzijn van dieren. Onderdeel daarvan is het vergroten van de verantwoordelijkheid die het bedrijfsleven daarin zelf neemt. Hoofdstuk 2 gaat in op de vormgeving van het toezicht op het stelsel. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de reeds ingezette acties op versterking van de organisatiecultuur. Hoofdstuk 4 beschrijft het belang van het onder één aansturing brengen van de toezichthouders van de NVWA en de officiële assistenten van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS).

Hoofdstuk 5 gaat in op het aanbrengen van scheiding in het brede palet aan toezichts- en keuringstaken. Het zet uiteen waarom het verstandig zou zijn deze scheiding te leggen tussen het houden van toezicht op de slachtplaatsen en de uitvoering van taken bij de import en export van producten en levende dieren: het handelstoezicht. Ook komt de vraag aan bod welke positionering van het slachttoezicht de beste waarborgen geeft voor de borging van de publieke belangen.

Hoofdstuk 6 bevat een globale routekaart voor de doorontwikkeling van het stelsel. Doorvoeren van de verbeteringen zal meerdere jaren vergen en in samenhang moeten gebeuren met het herzien van de financiering(methodiek) en het versterken van de cultuur bij de toezichthouder. Tot slot worden de financiële consequenties weergegeven (hoofdstuk 7).

Samenvattend advies voor vormgeving van het stelsel

Een duidelijke systeemsprong…
De systeemsprong, zoals bedoeld door de RvA, is noodzakelijk voor blijvende maatschappelijke acceptatie van de (werkwijzen in de) slachtsector. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het borgen van de publieke belangen. Er zijn bedrijven die in hun bedrijfsvoering ten volle rekening houden met dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid. Voor een deel van de sector betekent dit echter een cultuurverandering. Nog te vaak is de houding: als de toezichthouder niet ingrijpt, is het goed. Incidenten moeten echter altijd de aanleiding zijn om het beter te gaan doen: in woord én daad. Met als resultaat dat de keten (van producent tot consument) de risico's in beeld heeft en beheerst. Een nieuwe toekomst, met nieuwe prestaties, met flexibiliteit en het toepassen van innovaties, vraagt de komende jaren commitment van sector en overheid.

…benadrukt de eigen verantwoordelijkheden…
De toezichthouder maakt de beweging van "hoeder van de wet" naar "dienaar van het publiek belang". Door in continue dialoog met de sector en stakeholders vanuit de hele keten een cultuurverandering tot stand te brengen. Door samen op te trekken met bedrijven die laten zien intrinsiek gemotiveerd te zijn om de borging van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid te willen verbeteren. Door daarop het toezicht aan te sluiten: hard waar het moet en zacht waar het kan. Idealiter borgt het bedrijfsleven haar systemen zo dat zichtbaar is hoe bedrijven zelf ingrijpen bij zaken die niet conform wetgeving verlopen. De toezichthouder houdt dan toezicht op het totale systeem en de opvolging van onregelmatigheden.

…en brengt meer discipline in het stelsel.
Steviger toezicht is nodig voor bedrijven die te weinig stappen zetten. Die incidenten afdoen als onvermijdelijk, maatregelen per definitie niet accepteren, proberen om dieren met pijnstilling toch nog naar het slachthuis te krijgen. De NVWA wil meer inzetten op het verminderen van deze risico's– in plaats van achteraf te constateren en corrigeren. Data-analyses, artificiële intelligentie in combinatie met het gebruik van cameratoezicht kunnen het werk van de toezichthouders ter plekke versterken. Er wordt ruimte gegeven aan innovaties die helpen risicogericht misstanden te detecteren. Het betekent ook sneller en steviger ingrijpen daar waar het niet goed gaat, waarbij eerder dan voorheen verscherpt toezicht en sluiting van een bedrijf in beeld komen, zoals bij dierenwelzijnsproblematiek.

Robuust toezicht op het stelsel geeft waarborgen…
Het in drie lagen inregelen van goed stelseltoezicht kan zorgen voor blijvende aandacht voor een transparante verantwoordelijkheidsverdeling. Ten eerste versterkt het streven naar accreditatie van de werkprocessen dagelijkse aandacht voor onafhankelijke oordeelsvorming en kwaliteit. Ten tweede, in periodieke controles door de Interne Auditdienst op de vereisten van de Controleverordening zal expliciet aandacht moeten zijn voor het risico op inkapseling op plekken waar medewerkers voor langere tijd bij eenzelfde bedrijf toezicht houden. En een nieuwe derde laag voorziet in een onafhankelijke externe blik door een periodieke review van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel.

…dat de juiste cultuur aanwezig is…
Voor een effectievere positie van de toezichthouder is cruciaal dat de sturing, ruimte en aandacht voor de professionaliteit van medewerkers en uniformiteit van toezicht versterkt. De NVWA is daartoe een herstel- en ontwikkeltraject gestart waarmee meer ruimte komt voor professionele ontwikkeling door permanente opleiding, intervisie, collegiaal overleg over consistente toepassing van het interventiebeleid en meer roulatie

op de toezichtlocaties. Daarnaast start een meerjarig programma om specifiek het werk en de positie van toezichthoudend dierenarts te versterken.

…en financiële prikkels niet verstoren.
Het huidige retributiesysteem stuurt sterk aan op doelmatigheid, wat kwaliteit onder druk zet en innovatie door bedrijven en toezichthouder belemmert. Hoewel continue aandacht voor doelmatigheid een gezonde zaak is, moet het niet een constante druk op de uitvoering van taken veroorzaken. Het aanpassen van de retributiemethodiek – dat door de Minister van LNV in gang is gezet – is dan ook een belangrijke schakel in de herziening van het stelsel.

Eén aansturing op de werkvloer…
Het komt niet alleen de uitlegbaarheid, maar ook de slagkracht van het toezicht ten goede om de toezichthoudend dierenartsen en inspecteurs van de NVWA met de officiële assistenten van KDS onder één aansturingslijn te brengen. Met name op slachtlocaties met permanent toezicht ontstaat zo de mogelijkheid om in teamverband invulling te geven aan procesvernieuwing en afstemming in de diversiteit van taken. Ruimte in de Controleverordening kan zo beter worden benut om werkdruk te verminderen en werkplezier te vergroten. Dat komt de arbeidsmarktpositie én de effectiviteit van het toezicht ten goede. Op het terrein van dierenwelzijn ligt daar duidelijk een maatschappelijke opgave. Voor zo'n 300 fte van KDS betekent het een stap naar de overheid. Een stap die zorgvuldig mét hen genomen moet worden.

…levert de benodigde focus en massa voor het slachttoezicht…
Deze beweging wordt zowel door professionals als vertegenwoordigers vanuit de sector en NGO's (h)erkend als positief voor de duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden: de overheidstaak weer zuiver bij de overheid. Ten behoeve van die zuiverheid wordt aanbevolen het slachttoezicht te scheiden van het handelstoezicht, in twee organisatieonderdelen met beiden een duidelijk profiel en focus in taken. Waar Handelstoezicht zich richt op het afgeven van garanties in de handel, houdt Slachttoezicht met circa 700 fte toezicht op een doelgroep van 199 bedrijven. Dit creëert voor het bedrijfsleven duidelijke gesprekspartners. Bij Slachttoezicht ontstaat focus op de gewenste gedrags- en cultuurverandering en de complexiteit van deze overheidstaak. Het is duidelijker waar de organisatie voor staat, waardoor het voor medewerkers gemakkelijker is zich te verbinden aan organisatiedoelen.

…voor effectieve toezichtsketens bij de NVWA.
Waar de RvA een zelfstandige organisatie ter overweging gaf, leiden additionele overwegingen en ontwikkelingen tot het advies Slachttoezicht binnen de NVWA te positioneren. Hoewel zelfstandigheid voor de buitenwereld herkenbaarheid en duidelijkheid biedt, zou feitelijk méér complexiteit in het stelsel ontstaan dan er wordt opgelost. Juist op het gevoelige terrein van toezicht op dierenwelzijn ontstaat meer afstand van elkaar, met 'tussen-wal-en-schip'-risico's als gevolg. Toezicht op de Wet dieren zou gefragmenteerd worden en de belangrijke crisisfunctie zou over twee Rijksdiensten worden verdeeld. Daarnaast is op dit moment niet duidelijk aan te geven welke organisatorische vorm een inspectie Slachttoezicht het beste zou passen doordat het kabinetsbeleid over de onafhankelijke positionering van inspecties (Wet op de Rijksinspecties) nog in ontwikkeling is. Ook telt mee dat structureel hoge(re) kosten van twee organisaties het verkrijgen van rust in de verhouding met het bedrijfsleven bemoeilijkt. Ten derde biedt de NVWA goede ontwikkelmogelijkheden en positie in het vak wat in de arbeidsmarkt van de komende jaren een belangrijk element is voor de continuïteit. Al met al biedt een positie van Slachttoezicht bij de NVWA de beste waarborgen voor de publieke belangen voedselveiligheid en dierenwelzijn.

1 De problematiek vanuit verschillende perspectieven

1.1 Het advies van de Raad van Advies

De RvA heeft geconstateerd dat rondom de keuring van (met name) roodvlees een wankele sturingsbalans is ontstaan. In het algemeen geldt in productiesystemen dat kwaliteit en veiligheid van producten in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de producent zijn. De overheid heeft daarnaast een algemene verantwoordelijkheid voor de bescherming van publieke belangen als dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid en houdt daarvoor toezicht: risicogericht en selectief. Echter, op basis van Europese regelgeving en acceptatie van producten door derde landen is in de vleesproductie een permanente rol van de overheid in het productieproces geboden: zonder aanwezigheid van de toezichthouder is slacht niet toegestaan. De toezichthouder ziet onder meer toe op het opdrijven, bedwelmen en doden van dieren, op een hygiënisch slachtproces en op de correcte afvoer van dierlijke bijproducten. Daarbij worden de dieren, karkassen en vlees gekeurd op geschiktheid voor de voedselketen. Door het werken zo dichtbij het productieproces ervaren toezichthouders druk op het werk, temeer omdat de kosten hiervan worden doorbelast aan de producent waardoor het beeld van dienstverlening ontstaat. De schijn van verminderde onafhankelijkheid ligt op de loer en het lukt onvoldoende om dit tegen te gaan door middel van periodieke toetsing vanuit een ander onderdeel van de NVWA. De betrokkenheid van een derde (private) organisatie voor het keuren van het roodvlees –KDS – maakt dat nog lastiger. Er is sprake van een diffuse rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

In de optiek van de RvA is het voor het verminderen van de spanningen en discussies rondom keuren en toezicht in de (rood)vleesketen 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.

De RvA formuleerde een achttal aanbevelingen voor de richting waarin het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector zich in de komende jaren zou dienen te ontwikkelen (bijlage 1). Deze aanpassingen kennen een onderlinge samenhang en in de ontwikkelrichting dienen ze dan ook integraal te worden meegenomen.

1.2 De EU-wetgeving

De officiële controles in het slachthuis zoals genoemd in artikel 18 van de Controleverordening 2017[2] omvatten:

- de ante-mortemkeuring (AM-keuring);
- de post-mortemkeuring (PM-keuring);
- controle van de hygiëne van de vleesproductie;
- controle op de aanwezigheid van residuen van diergeneesmiddelen en contaminanten in voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong;
- de audit van de goede hygiënepraktijken en de op HACCP-beginselen gebaseerde procedures;
- laboratoriumtests teneinde zoönoseverwekkers en dierziekten te detecteren;

[2] Verordening (EU) 2017/625 van het Europese Parlement en de Raad van 15 maart 2017.

- controle op de hantering en verwijdering van dierlijke bijproducten en van gespecificeerd risicomateriaal;
- controle op de gezondheid en het welzijn van de dieren.

Er is er sprake van een continuüm aan werkzaamheden en de wetgeving zelf spreekt niet van een scheiding van 'keuren' en ' toezicht'. Alle taken zijn 'officiële controles' en per controle gelden andere mogelijkheden om te delegeren[3]. Maar één ding hebben zij gemeenschappelijk: de officiële toezichthoudend dierenarts blijft verantwoordelijk voor de beslissingen die bij deze controles worden genomen, zelfs indien hij de uitvoering van een actie aan een officiële assistent toewijst (lid 5). Ook het aanbrengen van het gezondheidsmerk gebeurt onder verantwoordelijkheid van de dierenarts.

Al met al biedt EU-regelgeving geen basis om in de uitvoering van taken een 'harde' scheiding van verantwoordelijkheden tussen keuren en toezicht aan te brengen zonder met meerdere toezichthoudend dierenartsen te gaan werken. Vanwege kosten en schaarste adviseerde de RvA die keuze niet te maken en spreekt van 'keuren en toezicht in het verlengde van keuren' om dit takenpakket te duiden. In deze houtskoolschets spreken we, omwille van de duidelijkheid, over 'de officiële controles' of het toezicht op het slachthuis.

1.3 Het maatschappelijk perspectief

De NVWA heeft als kerntaak het borgen van de publieke belangen van voedsel-veiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid. Het eten van vlees en het doden van dieren voor consumptie en het dierenwelzijn in het algemeen heeft door de jaren heen steeds meer maatschappelijke aandacht gekregen. Naast voedselveiligheid issues spelen dierenwelzijnsaspecten een steeds grotere rol en zijn beeldbepalend voor de sector. Het vertrouwen in het stelsel wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal incidenten op het terrein van voedselveiligheid en dierenwelzijn. De verwachtingen vanuit de maatschappij (en daarmee ook de politieke verwachtingen) zijn aan verandering onderhevig. Het gehele stelsel en de actoren daarin moet zich daartoe ook verhouden.

1.4 Publieke belangen en de toezichtsketen

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het borgen van de publieke belangen waar zij als ketenpartij mee te maken hebben. Meer oog voor dierenwelzijn, voedsel-veiligheid en diergezondheid betekent dat bedrijven er in hun bedrijfsvoering ten volle rekening mee houden. De NVWA ziet bedrijven die daar al zichtbare stappen in nemen. Voor een deel van de sector betekent het echter een cultuurverandering. Nog te vaak is de houding: als de toezichthouder niet ingrijpt, is het goed. Bedrijven doen misstanden dan af als incidenten die bij de aantallen geslachte dieren onvermijdelijk zijn. Incidenten moeten echter altijd aanleiding zijn tot evaluatie en indien nodig om het beter te gaan doen: in woord én daad. Met als resultaat dat de keten (van producent tot consument) de risico's in beeld heeft en beheerst. Hierdoor wordt proactief met incidenten omgegaan, waardoor een afname van het aantal incidenten verwacht mag worden. Die beweging naar een andere balans – die met het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen" is ingezet[4] - is een grote opgave voor de gehele keten, die de toezichthouder wil ondersteunen.

[3] Bij het toezicht op de pluimveeslachtplaatsen is de situatie net anders. De OCR staat daar toe dat de PM-keuringen worden uitgevoerd door bedrijfskeurders in dienst van het bedrijf zelf, onder toezicht van de toezichthoudend dierenarts. Op de pluimveeslachtplaatsen worden dan ook geen officiële assistenten van KDS ingezet.
[4] Zie ook advies 5 van de Raad van Advies: Communiceer met andere partijen (zoals KDS en sector) over het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen" en over hun verantwoordelijkheid en belang daarin een vernieuwde balans te brengen.

De te maken beweging naar verbeterde borging van publieke belangen onderstreept het belang van gesloten toezichtsketens. Risico's voor publieke belangen ontstaan vaak elders in productieketens, waar andere NVWA-collega's toezicht houden, zoals bij primaire bedrijven, transporteurs, slachterijen en afnemers. Met een ketengerichte aanpak kunnen risico's worden gesignaleerd waar ze het best detecteerbaar zijn. De NVWA investeerde de afgelopen jaren in het sluiten van toezichtsketens, intern via handhavingsregie en extern in intensiever overleg met bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Wijzigingen in het beleggen van taken en verantwoordelijkheden kunnen gevolgen hebben voor de effectiviteit van het toezicht, in negatieve of positieve zin.

1.5 Het financiële perspectief

Iedere beweging of organisatieaanpassing heeft gevolgen voor de kosten. Er is logischerwijs veel aandacht voor de doelmatigheid van het toezicht en de kosten daarvan, zeker waar dat wordt doorbelast aan het bedrijfsleven. Het beeld is echter ook dat het stelsel nu op een efficiënte grens lijkt te opereren, wat op zichzelf een bijdrage levert aan een verstoorde balans doordat er continu druk is op uitvoering van taken en de beschikbare tijd daarvoor. Dit komt de flexibiliteit niet ten goede. In het coalitieakkoord zijn extra middelen toegekend aan de NVWA om capaciteit te kunnen uitbreiden. Niettemin, waar de kosten worden doorbelast aan het bedrijfsleven liggen de financiële gevolgen gevoelig, ook vanwege de afspraak in het coalitieakkoord om te streven naar kostendekkende tarieven.

1.6 Het arbeidsmarktperspectief

De NVWA, de directie Keuren in het bijzonder, heeft te maken met een zeer lastige en krappe arbeidsmarkt. Voor veel taken zijn wettelijk gezien dierenartsen noodzakelijk. Dierenartsen zijn schaars in Nederland en gezien de vraag naar dierenartsen op de arbeidsmarkt neemt deze schaarste alleen maar toe de komende jaren. Tussentijdse resultaten van lopend onderzoek van het ministerie van LNV laat zien dat er de komende tien jaar een structureel tekort is. Mede daarom is het van groot belang om het werken bij de NVWA aantrekkelijk te maken en te houden. Ook het werven van officiële assistenten door KDS is lastig. Voldoende aantallen én gekwalificeerd personeel is cruciaal voor de continuïteit van de organisatie en de sector.

2 Versterking toezicht op het stelsel

Raad van Advies

Zorg voor een goede inrichting van het systeemtoezicht. 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.

2.1 Aanleiding

In het advies van de RvA is geconstateerd dat onvoldoende helder invulling is gegeven aan systeemtoezicht. In 2017 is bij de directie Handhaven van de NVWA de taak belegd om audits uit te voeren op het functioneren van het keuringssysteem. Hiermee zou toezicht gehouden worden op de inrichting en kwaliteit van het systeem en daarmee ook op de borging van de onafhankelijke positie van de NVWA-dierenartsen en de officiële assistenten (OA's). De RvA duidt dit aan met 'systeemtoezicht'[5] en constateert dat dit onvoldoende is vormgegeven. Bovendien is deze takenscheiding binnen de NVWA niet helder voor degene die hierin niet werkzaam is. De indruk wordt gewekt dat de 'slager zijn eigen vlees keurt'.

2.2 Probleemanalyse

Deze constateringen van de RvA bevat twee belangrijke richtingen voor het versterken van het systeemtoezicht:
1) dit toezicht moet georganiseerd zijn 'buiten het primaire proces' en
2) dit toezicht moet bijdragen in het herstel van vertrouwen.
Om tot een voorstel te komen is als 3e factor in ogenschouw genomen
3) hetgeen de Europese regelgeving hierover voorschrijft.

2.3 Versterking aanpak toezicht op het stelsel

Kijkend naar het gehele stelsel van toezicht, kunnen drie niveaus worden onderscheiden waarop kwaliteit en onafhankelijkheid geborgd wordt of kan worden:

1. Kwaliteitsborging van het toezicht: Het uitvoeren van de officiële controles door inspecteurs/dierenartsen en de aansturing hiervan door het management.
2. Het uitvoeren van interne audits op de uitgevoerde toezichtwerkzaamheden door inspecteurs/dierenartsen (toetsen van niveau 1)
3. Stelseltoezicht: Extern toezicht op de naleving, kwaliteit en doeltreffendheid van (een deel van) een stelsel. Hierbij niet alleen kijken naar toezicht/handhaving, maar ook naar beleid, wet- en regelgeving en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

[5] In de bijlage bij het advies van de RvA wordt voor het eerst het begrip tweedelijnstoezicht geïntroduceerd. Vanuit het programma wordt geconstateerd dat met de beide begrippen "systeemtoezicht" en "tweedelijnstoezicht" hetzelfde wordt bedoeld door de RvA. Dat terwijl het volgens het begrippenkader Rijksinspecties twee verschillende begrippen zijn. Dit leidt tot verwarring en discussies. Daarom is het belangrijk om consistent dezelfde definities te hanteren. Het programma hanteert de definities uit het begrippenkader Rijksinspecties (www.rijksinspecties.nl).

Overzicht van de 3 niveaus:

Niveau	**1 Kwaliteitsborging van het toezicht**
Beantwoordt	Doen we wat we zeggen? Doen we de dingen goed? (OCR, art 5)
Wat	Kwaliteitsborging, opleiding, uniformiteit, accreditatie, handboek, verificaties. etc.
Waarop	Dagelijkse uitvoeringspraktijk
Wie	Eerste linie: borging door de medewerkers zelf die continu waarborgen dat het werk wat zij doen overeenkomstig hun instructies/afspraken is. Tweede linie: medewerkers van de kwaliteitsdienst en het uniformiteitteam (zie H3) die onafhankelijk van de uitvoering waarborgen dat de organisatie zich aan de instructies/afspraken houdt.
Wanneer	Continu

Een recente inventarisatie schetst het beeld dat deze kwaliteitsborging bij de directie Keuren is ingericht zoals voorgeschreven door de Europese Controleverordening. Daarbij zijn met het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen"[6] extra stappen ondernomen om verdere verbeteringen door te voeren. De NVWA streeft naar accreditatie van alle werkzaamheden van de directie Keuren, inclusief het toezicht op de slachtplaatsen. Zoals bij elk kwaliteitssysteem zijn er nog altijd wel verbeteringen mogelijk, maar deze zijn in beeld en hier wordt actief aan gewerkt.

Niveau	**2 Interne audits van toezicht werkzaamheden**
Beantwoordt	Voldoen we aan onze eigen kwaliteitsborging zoals vastgelegd op niveau 1 (wordt voldaan aan de bepalingen van de OCR, art 6.1?)
Wat	Interne audits op de naleving van de OCR.
Waarop	Dagelijkse uitvoeringspraktijk en op beleid (Niveau 1)
Wie	Dit wordt uitgevoerd door de Interne Audit Dienst (IAD) van de NVWA. Hoewel de OCR spreekt dat men hiervoor gebruik mag maken van een externe partij is dit laatste vooral bedoeld voor kleine organisaties die zelf niet in staat zijn om interne audits te verrichten. De IAD heeft een onpartijdige en onafhankelijke positie met een rechtstreekse verantwoordingslijn naar de IG-NVWA voor het auditprogramma en de afzonderlijke auditrapportages.
Wanneer	De frequentie van interne audits is afhankelijk van de risico's en zal dan ook risico gebaseerd uitgevoerd moeten worden. Zo dienen die delen van het stelsel waar risico op capture en disuniformiteit het hoogste zijn met een grotere frequentie te worden geaudit.

Met niveau 2 wordt voldaan aan de verplichting uit de Controleverordening om interne audits te laten uitvoeren. In artikel 6, lid 1, staat namelijk het volgende: *"1. Om te waarborgen dat zij aan deze verordening voldoen, voeren de bevoegde autoriteiten interne audits uit of laten audits bij zichzelf uitvoeren en nemen op basis van de resultaten daarvan passende maatregelen.*

[6] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2019D35530&id=2019Z17144

Met deze audits wordt ook gecontroleerd of de 'capture-risico's' voldoende ondervangen worden.

Niveau	**3 Stelseltoezicht**
Beantwoordt	Hoe functioneert het stelsel?
Wat	Onafhankelijk stelseltoezicht op de borging van publieke belangen. Extern Toezicht op de naleving, kwaliteit en doeltreffendheid van een stelsel. Hierbij niet alleen kijken naar toezicht/handhaving, maar ook naar beleid/wet- en regelgeving/het bedrijfsleven.
Waarop	Met afstand kijken op het stelsel of deel daarvan daarbij gebruik makend van de o.a. producten uit niveau 1 & 2 en nalevingsresultaten.
Wie	Op dit moment is niveau 3 nog niet ingericht. Dit kan een reeds bestaande partij zijn of een nieuw te vormen structuur.
Wanneer	Stelseltoezicht zal periodiek en systematisch ingezet kunnen worden naar gelang de politieke/publieke behoefte.

Stelseltoezicht voorziet in een derde niveau van waarborging van de naleving, kwaliteit en doeltreffendheid van het toezicht. De Controleverordening spreekt zelf niet van extern toezicht binnen een lidstaat op de aangewezen bevoegde autoriteiten, noch over stelseltoezicht als zodanig.[7] Echter is er voor een lidstaat wel een overkoepelende verantwoordelijkheid omschreven op het toezichtgebied van de Controleverordening alsook transparantie van de interne audits van niveau 2.[8] Met de inrichting van stelseltoezicht zouden deze twee punten een structurele invulling krijgen.

Gezien de spanningen in het stelsel en het maatschappelijk debat rondom het doden van dieren voor consumptie en de roep om een onafhankelijke blik op het stelsel adviseert het programma om het stelseltoezicht buiten de NVWA te beleggen, mede op geleide van de aanwijzing van de RvA. Dit derde niveau van stelseltoezicht moet maximaal gebruik maken van alle informatie die er reeds op niveau 1 en 2 beschikbaar is en moet met een multidisciplinaire blik kijken naar het functioneren van het stelsel waarin ook het maatschappelijke debat kan worden meegenomen. Deze constructie levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het (herstel van) vertrouwen in het stelsel.

Een belangrijke ontwikkeling hierbij is wel de initiatieven die het kabinet op dit moment neemt om te komen tot een Wet op de Rijksinspecties om daarmee ook de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te borgen. In dat opzicht is het ook waardevol om af te wachten of in dat traject ontwikkelingen zijn die ook raken aan het principe van stelseltoezicht. Daarom adviseert het programma om nog geen definitieve structuren in te richten totdat helder is welke ontwikkelingen daar wel en niet spelen.

[7] Naast audits door de IAD voert de Europese Commissie (Health Food Audit and Analysis; HFAA) zelf ook regelmatig audits uit op werkzaamheden van de NVWA. Er vinden in het kader van exportgaranties geregeld audits plaats door derdelanden.

[8] Artikel 6 lid 1 van de OCR luidt: *Om te waarborgen dat zij aan deze verordening voldoen, voeren de bevoegde autoriteiten interne audits uit of laten audits bij zichzelf uitvoeren en nemen op basis van de resultaten daarvan passende maatregelen.* Artikel 6 lid 2 zegt vervolgens: *"De in lid 1 bedoelde audits zijn aan een onafhankelijke toetsing onderworpen en worden op transparante wijze uitgevoerd."* Deze onafhankelijke toetsing op de werkzaamheden van de IAD is ingericht door middel van certificering van het werk van de IAD door de Institute of Internal Auditing en door de instelling van een auditcommittee bestaande uit onafhankelijke derden die de inspecteur-generaal adviseert over het auditprogramma.

2.4 Advies en consequenties

De uitgevoerde analyse leidt daarom tot de volgende adviezen:

- Begin direct met het verbeteren van de kwaliteitsborging op niveau 1 en 2. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn immers reeds belegd en de extra middelen uit het coalitieakkoord zorgen ervoor dat de benodigde capaciteit op orde gebracht kan worden;
- Stel voor het stelseltoezicht (niveau 3) een tijdelijke onafhankelijke (visitatie)commissie in onder opdrachtgeverschap van de Minister van LNV. Dit waarborgt dat direct begonnen kan worden met stelseltoezicht en levert kennis en ervaring op voor de structurele vormgeving;
- Stel een werkgroep van LNV, VWS en NVWA in om de structurele implementatie van het stelseltoezicht (niveau 3) voor te bereiden, waarbij rekening gehouden kan worden met de ontwikkeling van de Wet op de Rijksinspecties. Voor de continuïteit is het raadzaam hierin deelnemers uit de eerdere gesprekken een plek te geven.

Het inrichten van de drie niveaus alleen is niet voldoende voor het herstel van vertrouwen in het stelsel. Daarvoor zal ook goede communicatie over de uitkomsten van het toezicht op de drie beschreven niveaus noodzakelijk zijn. Hierbij zal niet alleen aandacht besteed moeten worden aan de bevindingen (overtredingen, waarschuwingen etc.) gedaan door inspecteurs, maar zeker ook aan de rollen en verantwoordelijkheden die de diverse spelers hebben in het stelsel om de publieke belangen te borgen. Het is immers de primaire verantwoordelijkheid van de sector om te voldoen aan de eisen uit de wetgeving en regelgeving. Daar waar kennis- en informatiebijeenkomsten kunnen bijdragen aan een beter beeld van het functioneren van het stelsel in de roodvleesketen zal de NVWA het initiatief moeten nemen.

3 Ontwikkeling van de organisatiecultuur

Raad van Advies

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. Een aanpassing van de structuur leidt niet automatisch tot een andere cultuur. Dat laatste verdient substantiële aandacht.

Organiseer het regelmatig voeren van het "goede gesprek" tussen betrokken partijen.

Communiceer met andere partijen (zoals KDS en sector) over het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen" en over hun verantwoordelijkheid en belang daarin een vernieuwde balans te brengen.

3.1 Aanleiding en probleemschets

Het advies van de RvA over de organisatiecultuur is geen nieuw gegeven en wordt herkend binnen de directie Keuren. Ook in eerdere rapporten is hier aandacht aan besteed. Onder andere het zogenaamde "2Solve-rapport" (zie voetnoot 4) wijst hier op. Rode draden zijn dat de directie Keuren al jaren onder druk staat door:

- Reorganisaties als gevolg van kostenminimalisatie en efficiency;
- Politieke en maatschappelijke geluiden om enerzijds te voldoen aan de inzet voor aangevraagde werk vanuit de sector en anderzijds voldoende tijd voor de borging van publieke belangen van dierenwelzijn en voedselveiligheid;
- Chronisch capaciteitsgebrek, met name aan toezichthoudend dierenartsen.

Die grote druk heeft zijn weerslag op de organisatie gekregen. Uit een intensieve analyse is gebleken dat de motivatie en betrokkenheid van medewerkers bij het werk groot is. Tegelijkertijd heerst het gevoel dat zij het bijna nooit goed kunnen doen in het krachtenveld van de sector, de maatschappij, de politiek en de eigen organisatie. De werkdruk is hoog, waardoor samenwerking, professionele ontwikkeling, (team)overleg en aandacht onder druk staan. Dit speelt op alle niveaus en onderdelen binnen de directie Keuren.

Tegelijkertijd is het van cruciaal belang voor een goed werkend stelsel van keuren en toezicht dat er voldoende ruimte is voor samenwerking, de professionele ontwikkeling, implementeren van vernieuwingen en het uniform optreden vanuit de NVWA. Cultuur en gedrag zijn een belangrijk element in de bedoelde systeemsprong. We onderschrijven het advies van de RvA dan ook volledig. Reeds in 2021 is een beweging ingezet om tot verbetering te komen. Het verder doorzetten van die ontwikkeling vergt de komende jaren structurele en intensieve inzet.

3.2 Eerder ingezette, doorlopende acties

De acties die reeds in gang zijn gezet, zijn in lijn met de Raad van Advies gericht op de versterking van uniform toezicht, het verhogen van de wervingsinspanning op toezichthoudend dierenartsen en communicatie met belanghebbenden.

Versterking uniformiteit

De directie Keuren werkt met een landelijk opererend team dat de teams in de uitvoering helpt bij uniform toezicht houden. Het gaat om informatie, begeleiding en

coaching on the job bij de implementatie van (nieuwe) werkvoorschriften en werkwijzen. Ook nieuwe knelpunten of vraagstukken worden op deze manier landelijk besproken zodat een professioneel gesprek gevoerd kan worden met een uniforme aanpak als resultaat. Daarmee wordt ook het z.g. 'capture-risico' verminderd. Het streven naar accreditatie helpt bij het komen tot continu leren en verbeteren (zie verder paragraaf 2.3).

Wervingsinspanning toezichthoudend dierenartsen
De inspanning om nieuwe toezichthoudend dierenartsen te werven is de afgelopen jaren steeds groter geworden tegen een achtergrond van een krappe arbeidsmarkt. Er wordt structureel gezocht naar zowel startende als ervaren dierenartsen in binnen- en buitenland. De samenwerking met de faculteit Diergeneeskunde is aangehaald en de basisopleiding die startende toezichthoudende dierenartsen krijgen, is vernieuwd.

Communicatie en het "goede gesprek" met belanghebbenden
De afgelopen jaren is intensief met de sector overlegd over noodzakelijke verbeteringen. Dat heeft vorm gekregen in het organiseren van gestructureerd overleg op meerdere niveaus:

- operationeel met bedrijven via de toezichthoudend dierenartsen met een rol als bedrijfsbeheerder- strategisch bestuurlijk overleg van directie met bedrijfsleven (voorzitters brancheorganisaties);
- tactisch operationeel overleg met inhoudsdeskundigen van de brancheorganisaties op technisch/inhoudelijk vlak;
- strategisch tactisch overleg tussen het bedrijfsleven en het management van de NVWA over specifieke bedrijfsoverstijgende onderwerpen .

Deze overleggen worden, waar van toegevoegde waarde, NVWA-breed uitgevoerd. Ook in het samen optrekken van de beleidsdirecties en de NVWA is geïnvesteerd, zodat er een heldere lijn is vanuit de overheid is richting de sector. Met die aanpak is duidelijk op welk niveau welke vraagstukken besproken worden. Een helderder overlegstructuur maakt niet in zichzelf dat er acceptatie is van wederzijdse standpunten. De aanhoudende discussie over toepassing van de richtsnoeren voor transportwaardigheid is daarvan een voorbeeld. Maar de meer gestructureerde aanpak maakt het wel mogelijk om bijvoorbeeld cultuurvraagstukken van de bedrijven zelf, die doorwerken in het operationele handelen, beter te adresseren dan voorheen.

3.3 Nieuwe verbeteractiviteiten

Naast de lopende activiteiten zijn ook nieuwe activiteiten ingezet en samengebracht binnen een programma.

Programma Interne organisatie ontwikkeling Keuren
Voor herstel naar een gezonde en stabiele organisatie, die effectief en slagvaardig opereert, is langdurige aandacht voor de organisatiecultuur noodzakelijk. De aanpak van het programma:

- Betreft een majeur meerjarige ontwikkeltraject;
- Is gericht op een herstel van de fundamenten, zodat een mogelijk verdere neerwaartse spiraal wordt doorbroken;
- Wordt gestuurd door de lijnorganisatie en gedragen door de directie van de NVWA;
- Brengt duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden;
- Stuurt op een organisatie die soepel reageert op veranderingen, anticipeert op ontwikkelingen en innoveert. Een organisatie, die veerkrachtig reageert op problemen of crises en om kan gaan met interne en externe druk.

Programma "Positie Dierenarts"
Uit de gespreksrondes die het programma Herziening Stelsel Keuren en Toezicht heeft gehouden blijkt een grote behoefte om de positie van de dierenarts in het slachtproces te versterken. Dit wordt door zowel de NVWA, bedrijfsleven als NGO's onderschreven. Daarom start een programma "Positie van de dierenarts" met als opdracht om duidelijkheid te brengen in de positie van de dierenarts in de breedste zin van het woord. Er is een boegbeeld aangetrokken om deze opdracht op te pakken. De specifieke inhoud van het eveneens meerjarige programma is nog in ontwikkeling, maar streeft de volgende doelen na:

- De rol van de toezichthoudend dierenarts is zowel binnen als buiten de NVWA eenduidig herkenbaar;
- Het vakmatige oordeel in concrete beslissingen wordt gerespecteerd en is juridisch houdbaar;
- Permanente professionele ontwikkeling op zowel vakinhoudelijk terrein als onafhankelijkheid, empowerment, werktrots, verbinding en collegialiteit.

Innovaties
Alle stakeholders (van sector, maatschappelijke organisaties en de politiek) vragen om meer aandacht voor innovaties in werkprocessen en toezicht. Werken aan innovaties past bij een toezichthouder die het bedrijfsleven stimuleert om risico's te voorkomen en die zich niet beperkt tot het alleen handhaven van wet- en regelgeving. Vernieuwing van werkprocessen moet niet alleen gaan helpen bij het ingewikkelde arbeidsmarktvraagstuk waar NVWA en KDS mee te maken hebben, maar ook in het versterken van de verantwoordelijkheden van de sector.

Voorbeelden zijn technologische oplossingen zoals cameratoezicht en het toepassen van artificiële intelligentie die kunnen helpen voor vernieuwing van processen en toename van vertrouwen. Dit soort innovatietrajecten vragen om verbindingen en veranderkracht samen met (koplopers uit) de sector en andere onderdelen van de NVWA. Pilots met onder andere VION en Van Driegroep zijn in opstart.

Hoewel deze innovaties voor de buitenwereld wellicht minder ingrijpend ogen, zijn dit wel essentiële bouwstenen om het stelsel en de positie van de toezichthouder te versterken. Ook dit zijn langer lopende ontwikkelingen met veel impact en consequenties voor de organisatie en haar medewerkers.

3.4 Conclusie

Ten aanzien van de adviezen van de RvA over cultuur, gedrag en sturing is duidelijk dat er diverse verbetertrajecten zijn gestart. Dit zijn belangrijke elementen in het versterken van het stelsel en positionering van het toezicht. Dit zijn echter ook trajecten die blijvende aandacht en tijd vragen om tot zichtbare en blijvende effecten te komen.

4 Gesloten werkvloer van NVWA en KDS

De Raad van Advies adviseert:

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 in een hand. 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".

4.1 Context van het dagelijkse werk

KDS staat voor BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector. De hoofdactiviteit van KDS bestaat uit het beschikbaar stellen van officiële assistenten aan de NVWA voor het verrichten van PM-keuringswerkzaamheden in alle Nederlandse roodvlees-slachthuizen. KDS is geaccrediteerd voor de PM roodvleeskeuringswerkzaamheden door de Raad voor Accreditatie, op basis van de internationale norm NEN-EN-ISO/IEC 17020 voor inspectie-instellingen.

Tot 2006 was het keuringsproces in zijn geheel binnen het publieke domein georganiseerd. In 2004 spraken de overheid en de roodvleessector af dat officiële assistenten per 1 januari 2006 werkzaam zouden zijn bij KDS. Dit werd vastgelegd in een convenant. Het belangrijkste motief voor de vorming van KDS was kostenverlaging door lagere loonkosten, efficiency en verkleining van de zogenoemde overhead.

De officiële assistenten (OA's) van KDS voeren werkzaamheden ten behoeve van de PM-keuring uit, onder verantwoordelijkheid van de toezichthoudend dierenarts. Op de grote slachthuizen zijn de betreffende dierenartsen direct aanwezig en op de andere bedrijven zijn zij op afstand aanwezig. Hoewel de OA's als het ware worden ingehuurd door de NVWA, zijn zij toch geen directe collega's. Dat uit zich bijvoorbeeld in gescheiden planningen en kwaliteitssystemen voor het werk, maar ook bijvoorbeeld in lange besluitvormingslijnen (bovenlangs) bij geschillen. Ook bij het doorvoeren van veranderingen en vernieuwingen kan het remmend werken om dit bij twee organisaties te doen. Hoewel deze scheiding op zichzelf een effectieve PM-keuring levert, vormt het wel belemmeringen om procesvernieuwingen door te voeren en OA's ook andere taken te laten uitvoeren onder toezicht van de NVWA. Bovenal is het voor een buitenstaander minder transparant wie waarvoor verantwoordelijk is. In internationaal verband vraagt de Nederlandse invulling met KDS na al die jaren nog steeds enige uitleg. Die complexiteit is in afgelopen jaren afgenomen door het maken van goede onderlinge afspraken, maar kan zolang het twee organisaties zijn (waarvan één privaat) nooit helemaal weg worden genomen. Deze constructie is in 2018 in het toenmalige rapport van ABD Topconsult[9] als 'kwetsbaar' gekenmerkt.

4.2 Beelden uit de gevoerde gesprekken

Bij de uitvoering van controlewerkzaamheden in de roodvleessector zijn nu twee verschillende organisaties betrokken. Dat vereist afstemming en levert inherent complexiteit op. Doordat KDS een taakgerichte organisatie is en alle werkzaamheden nauwgezet omschreven en geaccrediteerd zijn, is er ook een

[9] Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Voor- en nadelen van vijf scenario's. ABD Topconsult, 2018.

verschil van operatie: vastomlijnde kaders binnen KDS versus professionele vrijheid van dierenartsen bij de NVWA. Hieruit volgde in de gesprekken de vraag hoe dit in één organisatie onder één aansturing kan worden gebracht waarbij het uitgangspunt is dat de kwaliteit van de keuring tenminste op hetzelfde hoge niveau blijft. Ten tweede was de veelbesproken vraag of het effect van het huidige spanningsveld tussen de dierenarts en OA, dat zorgt dat beide partijen scherp blijven in hun uitvoering en uniformiteit, binnen één organisatie behouden kan worden. Daarbij is kwaliteitsborging en collegiale toetsing onontbeerlijk (zie hoofdstuk 2).

Het gezamenlijke beeld is dat voor minder complexiteit en betere afstemming een heldere werkverdeling tussen de toezichthoudend dierenartsen en OA's bereikt moet worden. Dit kan door één aansturingslijn te hanteren, waarbij de dierenarts de OA functioneel inhoudelijk aanstuurt, maar hiervoor zijn ook andere modellen denkbaar. Het is in ieder geval van belang om uniforme kaders en procedures in te richten en te gaan werken binnen één centraal ICT-systeem.

Het samenvoegen van NVWA- en KDS-medewerkers in één organisatie(onderdeel) zorgt voor een gesloten werkvloer en neemt de gedeelde verantwoordelijkheden weg maar vraagt een zorgvuldig en intensief proces. Naast het feit dat er gesprekken moeten worden gevoerd over afspraken op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, moet er gezamenlijk worden gewerkt aan de toekomstige structuur en cultuur. Het risico op leegloop bij een transitie kan (zoveel mogelijk) voorkomen worden door na de besluitvorming over samengaan, zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan KDS-medewerkers over de gevolgen van overgang naar de NVWA. Medewerkers moeten in een nieuwe situatie voldoende perspectief zien om een juiste keuze te kunnen maken. Hierbij hoort uiteraard een aantrekkelijk en gevarieerd takenpakket voor zowel de dierartsen als de officiële assistenten.

KDS geeft aan dat ze gedurende de overgangstijd werken aan het noodzakelijk uitbreiden van de capaciteit, afhankelijk van de mogelijkheden en ontwikkelingen op dat vlak. Maar het blijft een risico, zeker gezien de krappe arbeidsmarkt, of de gevraagde capaciteit geboden kan worden en tegen welke kosten. De benodigde capaciteit is een gezamenlijke uitdaging voor zowel NVWA als KDS.

Vanuit de maatschappelijke organisaties wordt het samenbrengen van de NVWA en KDS op de werkvloer van het slachthuis een logische beweging gevonden. Het bedrijfsleven is positief over het samengaan van de OA's van KDS en de dierenartsen van de NVWA omdat het flexibeler inzetten van de OA's wel eens efficiënter zou kunnen zijn. Daarnaast creëert het één gesprekspartner voor het bedrijfsleven. Vanuit het bedrijfsleven is de wens geuit voor meer flexibiliteit bij de inzet van mensen. Flexibiliteit en helderheid over verwachtingen van benodigde inzet van capaciteit vraagt medewerking van de toezichthouder maar ook vanuit de sector. Dat geldt ook voor de vernieuwing van werkprocessen. Het is wel duidelijk dat de sector kritisch zal zijn ten opzichte van eventuele meerkosten.

4.3 Advies en consequenties

Het vormen van één aanspreekpunt voor de officiële controles in het slachthuis versterkt de positie van de toezichthouder en komt de uitlegbaarheid van het stelsel ten goede, niet in de laatste plaats bij de grote exporteurs van Nederlands vlees (naar VS, China et cetera). ~Daarmee komen publieke taken weer in handen van de overheid.

Op organisatorisch vlak worden er kansen gezien in het beter kunnen benutten van de ruimte die de Controleverordening biedt om taken meer te verdelen over

dierenartsen en assistenten die onder verantwoordelijkheid of toezicht van de dierenarts werken. Meer armslag kan zo de risicogerichtheid ten goede komen, alsmede de flexibiliteit van het toezicht. Directe interactie tussen medewerkers betekent minder formaliteiten. Het in teamverband houden van toezicht geeft taakverrijking en meer werkplezier en het kan medewerkers stimuleren in de eigen ontwikkeling.

Het bedrijfsleven ziet voordelen en kansen in deze beweging van samenwerking voor wat betreft de ervaren dienstverlening. Het is hierbij wel van belang om te benadrukken dat het hier geen dienstverlenende taak betreft maar de uitvoering van een publieke taak waarbij de kosten aan het bedrijfsleven worden doorbelast vanwege de verplichtingen van de Europese controleverordening en vanwege het profijtbeginsel (kabinetsbeleid Maat Houden).

Op basis van bovenstaande is het advies om de OA's van KDS te integreren in de organisatie slachttoezicht. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

5 Het scheiden van slachttoezicht en handelstoezicht

Raad van Advies adviseert:

Breng de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals die volgen uit de Europese controleverordening, (op termijn) onder in een aparte organisatie, los van de (andere onderdelen van de) NVWA. 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.

Breng de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals die volgen uit de controleverordening onder in een publieke organisatie.

5.1 Aanleiding

In het RvA-document wordt gesproken over het afscheiden van de taken "keuren en toezicht in het verlengde van keuren" in de (rood)vleesketen. Elders in de tekst van de RvA wordt gesproken over de hele directie Keuren. Aangezien de directie Keuren een breder scala aan taken kent, is hierop door het programmateam een taakanalyse uitgevoerd. Hierin zijn de onderlinge afhankelijkheden binnen en buiten de directie Keuren in beeld gebracht en is geanalyseerd wat de consequenties zijn van het onderbrengen van (delen van) die taken in een aparte organisatie, tezamen met het werk van de officiële assistenten van KDS (zie hoofdstuk 4).

In zijn advies heeft de RvA meegegeven om (op termijn) de taken van 'keuren' in een aparte zelfstandige organisatie onder te brengen. De RvA stelt dat 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 maakt voor mensen die daar niet zelf in werkzaam zijn, wat het vertrouwen erin mogelijk niet ten goede komt. Een splitsing van de organisatie zou moeten leiden tot een inzichtelijk systeem van *checks and balances*, dat het politieke en publieke vertrouwen ten goede komt. Daarnaast stelt de RvA dat het een versterking van het 'wij-gevoel' in de organisatie en een steviger positie voor organisatie en de medewerkers oplevert.

Vanuit bestuurlijk opzicht en qua herkenbaarheid en zichtbaarheid zijn dit logische voorstellen. Het programmateam heeft daarom gekeken naar de consequenties van het creëren van een zelfstandige organisatie, naar de juridische vorm die daarbij zou horen en de uitvoerbaarheid van zo'n beweging. Sinds het verschijnen van het document van de RvA in augustus 2021 zijn er enkele nieuwe ontwikkelingen die van belang zijn in deze afwegingen. Een nieuwe ontwikkeling is het initiatief van het kabinet om te komen tot een Wet op de Rijksinspecties, waarmee de coalitie de onafhankelijkheid van het toezicht wil borgen. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden en vereisten van agentschappen. Daarnaast loopt een onderzoek vanuit het Ministerie van LNV naar de arbeidsmarkt voor dierenartsen, waaruit eerste beelden beschikbaar komen.

5.2 Uitkomsten van de taakanalyse

Het toezicht op slachtplaatsen – roodvlees, pluimveevlees en wild - maakt minder dan 50% uit van het werkveld van de huidige directie Keuren. Dit toezicht is gericht op het borgen van voedselveiligheid van vlees, dierziektesignalering en het

dierenwelzijn, in het bijzonder bij het doden. Ten aanzien van de vleesketen liggen er verder certificeringstaken en toezichtstaken bij uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, uitgevoerd door respectievelijk dierenartsen en inspecteurs van de afdelingen Veterinaire Keuring & Exportcertificering (VKE). Indien een uitsnijderij of koel- en vrieshuis echter onderdeel is van een industrieel levensmiddelenproductie-bedrijf wordt het toezicht uitgevoerd door een ander NVWA-dienstonderdeel[10]. Omwille van uniformiteit en in geval van tracering van vlees(producten) bij incidenten is samenwerking in deze keten noodzakelijk.

De taken van de directie Keuren liggen echter vaak ook op domeinen buiten de vleesketen, zoals vis en visproducten, handel in het fytosanitaire domein, zuivel en consumentenproducten. De NVWA voert jaarlijks ruim 81.000 importcontroles uit en verleent jaarlijks bijna 700.000 exportverklaringen en -certificaten. Bij de afdelingen Importkeuring, Certificeren op Afstand (CoA) en in het certificerend werk van VKE is vlees slechts een (beperkt) deel van de werkzaamheden. Voor dit werk zijn er directe (dagelijkse) werkcontacten met de directie Handhaven van de NVWA. Daarnaast is bij CoA en Importkeuring sprake van een complex stelsel van ICT-applicaties met een groot aantal gebruikers (ook buiten de NVWA) dat erg ingewikkeld uiteen te rafelen is. Juist bij deze werkzaamheden is doelmatigheid (operational excellence) ver doorgevoerd en wordt gestreefd naar nog meer uniformiteit van processen over de diverse domeinen heen. Een splitsing binnen deze werkzaamheden, bijvoorbeeld in vlees- en andere ketens, zou forse consequenties hebben.

In de analyse is nader verdiept op de taken ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid[11]. De (ambulante) medewerkers van VKE voeren onder andere controles uit op (export)verzamelcentra, geven garanties af ten behoeve van de (internationale) handel in levend vee en – en dat geldt voor alle dierenartsen van Keuren in meer of mindere mate –vervullen een 'brandweerfunctie' als het gaat om dierziekten-bestrijding. Het werk is sterk verbonden met het werk van CoA, mede omdat de internationale acceptatie van 'certificering op afstand' staat of valt bij validatie via regelmatige fysieke controles.[12]

Enkele voorbeelden van bredere verwevenheden die de organisatiegrenzen overschrijden zijn:
- Afstemming taken rond het transport van dieren, onder andere bij hitte;
- Toezichtsontwikkeling: het toezicht op de dierlijke bijproductenwetgeving en de nationale plannen residuen (monstername);
- De risicobeoordeling op grond van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA;
- Het zorgdragen voor consistentie in de toepassing van het interventiebeleid – voor het werkveld van de directie Keuren vooral op grond van de Wet dieren – wordt NVWA-breed uitgevoerd door de divisie Juridische Zaken van de directie Strategie.

5.3 Een aparte organisatie voor directie Keuren niet de juiste oplossing

Een afsplitsing van de gehele directie Keuren:
- Raakt veel meer onderwerpen / domeinen dan alleen de vleesketen. In die andere domeinen zijn geen problemen geconstateerd die met een dergelijke

[10] De afdeling Industrie van de directie Handhaven.
[11] Ten aanzien van dierziekten hebben toezichthoudend dierenartsen op het slachthuis vooral een signalerende rol. Risico's ontstaan immers elders in de keten, waar de directie Handhaven toezicht houdt.
[12] Voor diverse product-landcombinaties gelden ook 100%-controles door dierenartsen ter plaatse. Het inregelen, uitvoeren en onderhouden van het gehele palet aan government-to-government afspraken voor de export is specialistisch werk.

organisatiesplitsing zouden worden opgelost of verbeterd. Een organisatiesplitsing leidt juist tot meer complexiteit;
- Leidt voor al deze onderwerpen tot een knip in de ketenbenadering die centraal staat in de strategie van de NVWA. Op vele onderwerpen zou een effectiviteitsverlies optreden en om dat op te vangen vraagt dat om extra coördinatie-werkzaamheden;
- Zou bij het ontstaan van twee organisaties vragen om nieuwe uitleg over verantwoordelijkheden in het buitenland (bijvoorbeeld voor fytosanitaire zaken) wat mogelijk de exportpositie kan raken;
- Zal vragen om een complexe ontrafeling van ICT-systemen, datadeling en -gebruik en gebruikersregelingen;
- Brengt een grote reorganisatielast teweeg;
- Brengt geen oplossing voor het verhelderen van financieringsstromen aangezien voor beide organisaties een gemengde financiering blijft bestaan (deels retributies, deels vanuit de overheid). Over de gehele breedte van de NVWA worden nu eenmaal retribueerbare én overheidsgefinancierde activiteiten uitgevoerd;
- Leidt tot een splitsing in de uitvoering van de crisisorganisatie voor de bestrijding van dierziekten. Hiervoor worden juist dierenartsen van directie Keuren ingezet.

Vanwege deze complexiteit is er voor de afsplitsing van de gehele directie Keuren geen draagvlak bij de resterende delen van de NVWA, geen draagvlak bij de beleidsdirecties bij LNV en VWS en brengt het risico's met zich mee voor de handelspositie van Nederland op onderwerpen waar nu geen problemen zijn geconstateerd. Kortom, de complexiteit neemt enorm toe, over een breed terrein van onderwerpen. Daarom wordt het afsplitsen van de gehele directie Keuren niet geadviseerd.

5.4 Splitsing slachttoezicht en handelstoezicht

Hoe zorgen we er dan voor dat er wel verheldering komt in de positionering van rollen, taken en verantwoordelijkheden zoals de RvA heeft geadviseerd? Hoe bereiken we de beste slagkracht van het toezicht op de slachtsector zoals de Tweede Kamer dat ook vraagt? Meer scherpte in rollen, taken en verantwoordelijkheden is daarom wel gewenst. Hierop is onderzoek gedaan naar een scenario waarin alleen de taken rondom de vleeskeuring (de officiële controles, zie paragraaf 1.2) apart zouden worden geplaatst. Deze invalshoek leidt er automatisch toe dat er naast de taken rondom de slachtplaatsen, ook andere organisatieonderdelen van de huidige directie Keuren resteren, zoals import, export van levende dieren en certificeren op afstand. Daarmee wordt dus de huidige directie Keuren in twee delen opgedeeld. Het programmateam heeft gekeken naar de kern van de activiteiten die in beide onderdelen plaatsvinden en heeft daarvoor het voorstel gedaan om die twee onderdelen de werktitels mee te geven 'Slachttoezicht' en 'Handelstoezicht'.

Immers, alle officiële controles die conform de Controleverordening rondom het slachtproces (roodvlees, pluimvee en wild) uitgevoerd moeten worden, zijn dan samengebracht in één organisatie(onderdeel) "Slachttoezicht", in lijn met het advies van de RvA. De andere taken van de huidige directie Keuren betreffen deels de vleessector, maar ook alle andere domeinen (vis, plant, consumentenproducten). Zij hebben als verbindend element dat het altijd om handelsstromen gaat (import, export en intraverkeer) waarbij door de NVWA o.a. garanties worden afgegeven op grond van government-to-government-afspraken (certificering / export). Vandaar de werktitel 'Handelstoezicht'.

Deze organisatieopdeling wordt ook vanuit een sturings- en veranderkundige optiek als een gewenste ontwikkeling gezien. Met het creëren van een organisatie(onderdeel) Slachttoezicht ontstaat:

1. een verheldering van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit kan– zoals de RvA schetst – het vertrouwen in het toezicht op de (rood)vleesketen ten goede komen.
2. focus op de verandering die qua cultuur, gedrag en processen gewenst is en de specifieke positie en problematiek die het werken in het slachthuis met zich meebrengt. Voor een goede onafhankelijke positie van het toezicht is immers permanente aandacht voor (het sturen op) een professionele toezicht cultuur, het goede gesprek, intervisie en roulatie noodzakelijk.
3. een goede landingsplek voor de OA's van KDS. Daarmee ontstaat een stevig organisatie(onderdeel) dat uiteindelijk de omvang kent van zo'n ruim 700 fte en waarin gewerkt kan worden aan kwaliteitsborging, vernieuwing van werkprocessen, kennisontwikkeling en opleiding.

Profiel en taken van Slachttoezicht

Kerntaak: het uitvoeren van de officiële controles op alle roodvlees- en pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen

Omvang doelgroep: 199 bedrijven
Omvang toezicht: ± 700 fte (inclusief OA's van KDS)
Publieke belangen: voedselveiligheid vlees, dierenwelzijn, diergezondheid

De mogelijke takenlijst van Slachttoezicht is opgenomen in bijlage 2. Daar waar uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen onderdeel uitmaken van slachtplaatsen, valt het toezicht daarop onder de verantwoordelijkheid van Slachttoezicht. Er is dan sprake van integraal bedrijvenbeheer. Het certificeren van vlees op slachtplaatsen valt onder verantwoordelijkheid van Handelstoezicht, maar kan om praktische redenen worden uitgevoerd door de toezichthoudend dierenarts van Slachttoezicht.

Ook voor het deel "Handelstoezicht" zijn er de komende jaren de nodige uitdagingen te verwachten, onder andere op gebied van ICT-doorontwikkeling en de inbedding van de organisatie daaromheen. Maar ook de certificeringsactiviteiten voor export vragen specifieke aandacht. Dat zal ook de nodige focus vragen van de organisatie waarbij een apart organisatieonderdeel behulpzaam is.

Profiel en taken van Handelstoezicht

Kerntaak: De uitvoering van en het toezicht op de naleving van regelgeving en government-to-government afspraken gericht op (veterinaire) handelsbevordering en het borgen van de gezondheid van dieren in Nederland.

Omvang doelgroep: zeer veel bedrijven in een divers palet
Omvang toezicht: ± 450 fte
Publieke belangen: import, export, diergezondheid, dierenwelzijn

De mogelijke takenlijst van Handelstoezicht is opgenomen in bijlage 2. Hiervoor is kennis van internationale processen en ontwikkelingen, handelsstromen en -belangen, logistieke ontwikkelingen en innovaties onontbeerlijk. Daarnaast is belangrijk te beseffen dat de crisisorganisatie van de NVWA leunt op de piketdiensten die de dierenartsen van Handelstoezicht draaien, de meldingen die zij afhandelen, de signalen die zij afgeven, de kennis die zij inbrengen (denk ook aan opleidingen) en de inzet die zij plegen bij dierziektenuitbraken (ruimingen). Ook is er een nauwe samenwerking met directie Handhaven op de vervoersketen.

5.5 Positionering slachttoezicht als zelfstandige organisatie?

Het zelfstandig positioneren van het toezicht op slachthuizen in een aparte zelfstandige organisatie, zoals de RvA heeft geadviseerd, heeft een aantal voordelen die vooral op het vlak van sturing en beeldvorming liggen. Deze voordelen zijn:

- Het markeert (nog) meer een nieuw begin en nieuwe verhoudingen;
- Het vergroot de zichtbaarheid extern;
- De eigen identiteit, reputatie en cultuur is beter ontwikkelbaar en maakt specifieke sturing hierop makkelijker;
- Verspreiding van 'incidenten' over twee organisaties.

De RvA heeft gesteld dat dit ook leidt tot een sterkere toezichtpositie en een sterker 'wij-gevoel'. Deze elementen worden door het merendeel van de gesproken stakeholders echter niet gedeeld. Recente cases in de vleesketen laten zien dat gezamenlijk optrekken van de directies Keuren en Handhaven van groot belang zijn om slagvaardig en eenduidig te kunnen optreden richting de sector.

Het creëren van een zelfstandige organisatie leidt tot extra complexiteit. Er zijn daarom ook voordelen van het plaatsen van Slachttoezicht binnen de NVWA:

- Betere beheersing van de toezichtketens voor diergezondheid, dieren-welzijn/vervoer en voedselveiligheid;
- Geen risico op uiteenlopen van interventiebeleid (juridische consistentie);
- Eén financieel stelsel met transparante mogelijkheden tot doorbelasting;
- Eén aanspreekpunt voor sector en opdrachtgevende beleidsdepartementen;
- Slagkracht naar de sector is groter;
- Biedt meer en makkelijker (ervaren) doorgroeimogelijkheden voor dierenartsen, inspecteurs en officiële assistenten (aantrekkelijkheid als werkgever).

Diverse partijen uiten serieuze zorgen bij het creëren van een zelfstandige organisatie buiten de NVWA. Hoewel veel met maatregelen kan worden verzacht of worden opgevangen, neemt dat de zorgen bij belanghebbenden niet weg.

- Eerder genoemd lopend onderzoek laat zien dat Nederland een structureel (oplopend) tekort aan dierenartsen kent over de komende 10 jaar (100 tekort per jaar). Het aantrekken en behoud van dierenartsen is van groot belang voor de

continuïteit van de organisatie. Bij zelfstandige positionering van Slachttoezicht is de breed gedragen verwachting dat een deel van de dierenartsen de dienst zal verlaten, omdat het werk dan minder aantrekkelijk wordt gevonden. Daarbij zouden Slachttoezicht en de NVWA op dezelfde arbeidsmarkt wedijveren, wat ook niet aantrekkelijk wordt gevonden;
- Medewerkers en een aantal stakeholders geven aan dat onderdeel zijn van "DE NVWA" een krachtiger positie geeft dan als zelfstandige organisatie;
- Een zelfstandige organisatie Slachttoezicht zal een volledig toegeruste toezichthouder moeten zijn met voldoende slagkracht en middelen. Een zelfstandige organisatie is dan ook structureel duurder (zie hoofdstuk 7): wie is bereid daarvoor te betalen? Ook het ministerie zal meer sturingscapaciteit nodig hebben bij het creëren van een zelfstandige organisatie;
- Er ontstaan risico's rond de uitwisseling van informatie en data. Een harde organisatiegrens kan het (tijdig) doorkomen van informatie en data benodigd voor toezicht en onderzoek bemoeilijken;
- Het verspreidt de crisisfunctie over twee organisaties. De regie ligt bij de NVWA maar de dierenartsen en medewerkers van Slachttoezicht zijn cruciaal bij de dierziektebestrijding en dat zal ook bij splitsing zo blijven. Dit is te mitigeren met bestuurlijke afspraken, maar blijft volgens deskundigen en opdrachtgevers een risico;
- Er ontstaan twee bevoegde autoriteiten en NVWA- en LNV-inhoudsdeskundigen geven aan dat uitleg aan derdelanden complex wordt met onzekere uitkomst.

Hoewel een zelfstandige organisatie voor de niet-ingevoerde buitenwereld meer herkenbaarheid en duidelijkheid biedt (samengevat als "keuren en toezicht in de vleessector worden gescheiden"), leidt het feitelijk tot méér complexiteit in het stelsel dan er mee zou worden opgelost. Juist op het gevoelige terrein van het toezicht op dierenwelzijn ontstaat meer afstand van elkaar, met 'tussen-wal-en-schip'-risico's als gevolg. De toezichtketen op naleving van de Wet dieren zou gefragmenteerd worden en het verdeelt de belangrijke crisisfunctie over twee organisaties. Ook telt mee dat de daarmee gepaard gaande hogere kosten het verkrijgen van rust in de verhouding met het bedrijfsleven bemoeilijken. Het doel en breed gedragen standpunt in de Tweede Kamer om te werken aan betere naleving van de regels voor dierenwelzijn en om een duidelijke en slagvaardige toezichthouder te positioneren met slagkracht naar de sector, komt daarmee niet dichterbij.

Ten derde is op dit moment niet duidelijk aan te geven welke organisatorische vorm de inspectie Slachttoezicht het beste zou passen. Het kabinetsbeleid over de onafhankelijke positionering van inspectiediensten en over de toekomst van het agentschapsmodel is nog in ontwikkeling. De Wet op de Rijksinspecties zou impact kunnen hebben op de positionering van de NVWA (thans een agentschap), maar ook voor een zelfstandig Slachttoezicht. Dit levert een dilemma op: is het verstandig om nu een voorstel te doen voor de positionering van Slachttoezicht, als een zelfstandige organisatie toch gewenst zou zijn?

Juridische vormgeving
Onderzocht is welke organisatievorm Slachttoezicht zou kunnen hebben en hoe die zich zou verhouden met de bestaande NVWA. De diverse gesprekken hierover met de ministeries van LNV, VWS, BZK en Financiën leiden tot het volgende beeld:
1. Een ZBO-constructie is niet logisch en wordt belemmerd door de *Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties*. Er is geen overdracht van verantwoordelijkheden van de Minister aan een ZBO-bestuur gewenst.

2. Positionering als dienstonderdeel van een ministerie is niet logisch zolang de NVWA een agentschap is.

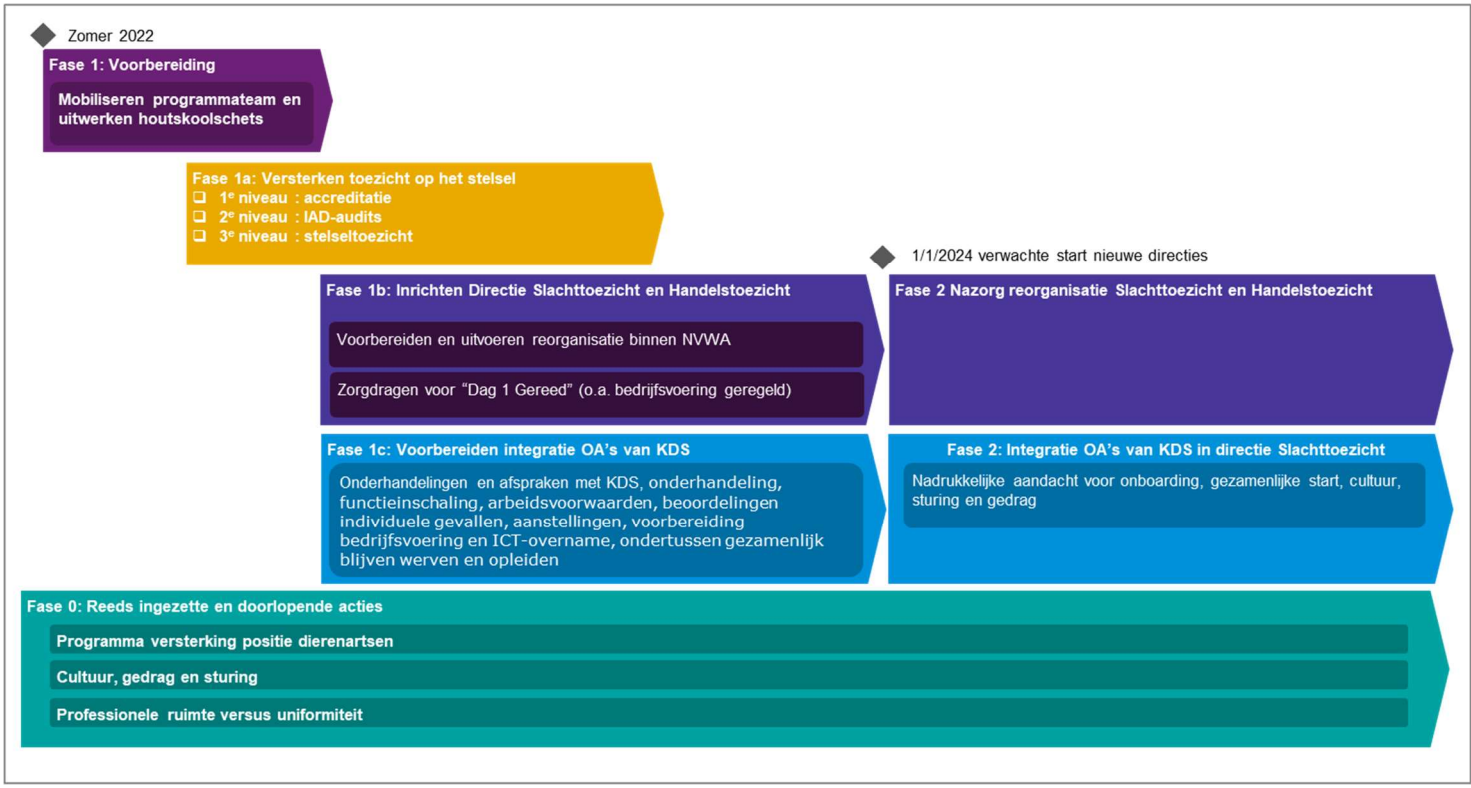
Dit maakt dat een agentschap dan de enige logische optie zou zijn. Hieraan kleven echter ook twee belangrijke nadelen. Ten eerste bemoeilijkt de hoge mate van functiespecialisatie – zoals bijvoorbeeld het klantcontactcentrum, juridische zaken, opsporing – een efficiënte vormgeving. Het principe van een baten-lasten-dienst vereist onderlinge verrekening van 'dienstverlening' over en weer, ook bijvoorbeeld als dierenartsen van slachttoezicht zouden worden ingezet voor crisisbestrijding. Ten tweede is de oprichting van een nieuw agentschap een langdurig traject. Het zou een oplossing zijn waarvoor de tijd moet worden opgenomen.

5.6 Conclusie en consequenties

Deze verdiepende analyse op consequenties heeft er toe geleid dat een harde organisatiesplitsing geen steun krijgt vanuit beleidsdirecties, geen directe steun vanuit de sector of vanuit NGO's en geen steun vanuit de NVWA-medewerkers. Het creëren van twee organisaties zorgt ook structureel voor meer kosten. Mede gelet op de ontwikkeling van de Wet op de Rijksinspecties en gezien de grote mate van verwevenheid en de complexiteit die het oprichten van een nieuwe organisatie oplevert, adviseert het programma om wel de taken rondom het slachtproces in een aparte entiteit Slachttoezicht onder te brengen, maar die onder het dak van de NVWA te laten opereren en niet als zelfstandige toezichthouder te positioneren.

6 Voorgestelde routekaart

De voorgestelde herziening van het stelsel van keuren en toezicht leidt tot aanzienlijke reorganisatieopgaven om te komen tot de gewenste doorontwikkeling. Dit proces zal reeds dit jaar starten, met als streefdatum de voorstellen per 2024 te realiseren. Een versterking van het stelsel zal succesvol zijn als alle ingrediënten die hier worden voorgesteld als een integraal geheel worden gezien en uitgevoerd. De onderstaande afbeelding geeft een eerste routekaart op hoofdlijnen voor de komende jaren. Hierbij is, vanwege meerdere ontwikkellijnen en afhankelijkheden, een volgordelijkheid aanwezig. Het programmateam onderscheidt een drietal fases. De centrale opgaven die het programmateam op dit moment ziet, worden in dit hoofdstuk toegelicht. Belangrijk is te beseffen dat de impact op medewerkers van de directie Keuren – in het bijzonder van de afdelingen VKE – en de medewerkers van KDS groot zal zijn. In de aanpak is een zeer goede betrokkenheid van medewerkers en de beide ondernemingsraden niet alleen formeel noodzakelijk, maar ook zeer gewenst. Daarbij kan worden voortgebouwd op de als positief ervaren samenwerking bij de totstandkoming van deze houtskoolschets.



Fase 0: Reeds ingezette acties
In hoofdstuk 3 is ingegaan op de verschillende trajecten die bij de directie Keuren in gang zijn gezet omtrent cultuur en gedrag, sturing, professionele ruimte versus uniformiteit en de positie van de dierenartsen. Dit zijn intensieve en fundamentele trajecten waarbij blijvende aandacht cruciaal is voor het welslagen. De verander-kundige aanpak voor het herzien van het stelsel moet rekening houden met de risico's die verbonden zijn aan het tegelijkertijd werken aan cultuurontwikkeling en het doorvoeren van takenreorganisaties. Formeel juridische aspecten van reorganisaties eisen snel (te) veel aandacht op van leiding én medewerkers.

Fase 1: Ontwerpfase en voorbereiding nieuwe verhoudingen
In fase 1 zal een drietal sporen parallel moeten worden uitgevoerd. Om voor de OA's van KDS een landingsplaats te creëren is het van belang dat eerst de organisatie Slachttoezicht goed wordt ingericht en tegelijkertijd het implementatie traject voor de samenvoeging wordt opgesteld. In dit plan dient extra aandacht te worden gegeven aan de samenvoeging van beide culturen. Daarbij zullen beide organisaties zich stapsgewijs klaar moeten maken voor de nieuwe entiteit. De NVWA kan ondertussen intern werken aan het cultuur- en uniformeringstraject én aan de (her)positionering van dierenartsen, zodat ze de nieuwe taak aankunnen zoals de aansturing van de OA's.

Dit geeft complexiteit en vergt allereerst het opstellen van een gedegen plan, met duidelijke opdrachtformuleringen en een robuuste, gedragen aanpak. Bij de totstandkoming van de houtskoolschets zijn reeds diverse onderwerpen langsgekomen die in het vervolg een inkleuring zullen moeten gaan krijgen. Er zal een vraagstukkenlijst samengesteld en afgestemd moeten worden. Daarbij horen ook afspraken over hoe te komen tot besluitvorming, zeker bij 'taaie' onderwerpen, die ongetwijfeld zullen spelen. Een programmatische aanpak verdient de aanbeveling, waarbij de vraag beantwoord moet worden hoe de programma-organisatie zich verhoudt tot NVWA, KDS en LNV (eigenaar) en hoe het team wordt samengesteld.

Fase 1a: het versterken van het toezicht op het stelsel
Voor de te nemen stappen wordt verwezen naar de adviezen in hoofdstuk 2. Met het (verder) versterken van het toezicht op het stelsel kan snel worden begonnen, met dien verstande dat het aantrekken extra van personeel (kwaliteitsfunctionarissen, auditoren) en leden van een visitatiecommissie enige tijd kost.

Fase 1b: het inrichten van directies slachttoezicht en handelstoezicht
Zo spoedig mogelijk zal een conceptontwerp voor de toekomstige organisatie opgesteld moeten worden. De indicatieve takenlijsten voor Slachttoezicht en Handelstoezicht (bijlage 2) vormen een vertrekpunt voor het formuleren van de toekomstige sturingsfilosofie, het sturingsmodel (waaronder de topstructuur) en de sturingsinstrumenten, inclusief de governance met de ministeries. Voor medewerkers van de directie Keuren en KDS zal dit houvast geven, ook om het goede gesprek over de eigen toekomst te voeren met leidinggevenden.

Fase 1c: voorbereiden integratie medewerkers van KDS
Het gesprek met KDS en de medewerkers zal moeten gaan over arbeidsvoorwaarden (waaronder ook pensioeneffecten), arbeidsverhoudingen (aansturing, samenwerking, et cetera), arbeidsinhoud (organisatie van het werk) en de arbeidsomstandigheden. De impact is daarmee groot en vraagt om co-creatie met de medewerkers zelf. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met personele en juridische consequenties, zoals dat de officiële assistenten ook in formele zin toezichthouder zullen worden. Tussen NVWA en KDS zullen afspraken gemaakt moeten worden over werving en opleiding tijdens de transitieperiode. De winkel moet immers wel open blijven.

Benodigde tijd
Het transitietraject zal voor fase 1 zeker anderhalf jaar in beslag nemen en kan pas starten na besluitvorming over de voorstellen in deze houtskoolschets. Deze doorlooptijd heeft een formele grondslag in de termijnen behorend bij de LNV-reorganisatieleidraad, maar ook de billijkheid bij het opzeggen van het contract met

KDS speelt een rol. En er zijn praktische weerbarstigheden te verwachten die een sneller pad niet plausibel maken.

Fase 2: Start nieuwe verhoudingen
Voor het maken van een systeemsprong is het markeren van een startmoment van nieuwe verhoudingen in het stelsel belangrijk. Randvoorwaarden voor een geslaagde start zijn enerzijds organisatorisch van aard, zoals het geregeld hebben van:

- Aanstellingen en salaris;
- Voorbereiding en inrichting van de administratieve organisatie;
- Samengevoegde kwaliteitssystemen, ook met oog op accreditaties;
- ICT en vaardigheden om te werken met de werkplek, apparatuur et cetera;
- Een operationeel planningsproces en het proces van juridische afdoening;
- Opgeschaalde bedrijfsvoering, met herziene systemen en werkwijzen zoals autorisaties, aanvraagroutines, intranetten.

Naast dergelijke implementatievraagstukken is het voor het markeren van een systeemsprong zoals bedoeld door de RvA essentieel dat op dat moment ook de retributiesystematiek is herzien, zodat de dagelijks ervaren prikkels veranderen.

7 Financiële gevolgen

Als onderdeel van de opdracht aan KPMG om het programma met advies en expertise bij te staan, is een eerste globale financiële raming opgesteld voor de mogelijke en/of geadviseerde structuurwijzigingen. De structurele meerkosten en eenmalige transitiekosten samenhangend met A) de overheveling van de KDS-taken naar de NVWA en B) de interne splitsing van de directie Keuren zijn samengevat in de onderstaande tabel. Het indicatieve karakter van de raming wordt veroorzaakt doordat de houtskoolschets weliswaar de gewenste koers bevat, maar ten aanzien van details die voor de precieze vormgeving van belang zijn ook nog veel variabelen kent. De opgenomen bandbreedtes zullen versmallen tijdens de voorbereiding van de integratie van de medewerkers van KDS (fase 1c uit routekaart).

	Structureel	Incidenteel
A. KDS-taken naar Rijksdienst	+ 2 - 8 mln	+ 0 – 2
w.v. geharmoniseerd loon en pensioen	*20*	*Onbekend*
w.v. overige apparaatskosten	*8 - 10*	
w.v. vervallen facturering KDS (incl BTW)	*-26*	
w.v. effect reistijd = werktijd	*0 - 4*	*0 - 2*
B. Splitsen slacht- en handelstoezicht	+ 0 - 3 mln	
C. Transitiekosten		+ 2 – 5 mln
D. Onvoorziene kosten	+ 0 - 1 mln	+ 0 – 1 mln
Totaal meerkosten	**2 – 12 mln**	**2 – 7 mln**

Tabel: Financiële effecten van structuurwijzigingen (in miljoenen euro's)

Samengevat leiden de geadviseerde bewegingen in deze houtskoolschets naar eerste inzichten tot een structurele stijging van de kosten van het stelsel met tussen de 2 en 12 miljoen euro.[13] De bandbreedte van tien miljoen hangt sterk samen met de vraag welke arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder rond reistijd/werktijd, zullen gaan gelden voor de 300 fte officiële assistenten en de wijze waarop taken binnen de nieuwe NVWA worden verdeeld. Niet alleen in financiële termen maar ook in termen van beschikbare capaciteit en de gewenste flexibiliteit, is het onderwerp reistijd/werktijd iets om nader te beschouwen.

Financiële effecten slaan echter verschillend neer bij stakeholders, met name als gevolg van KDS-kosten die momenteel niet volledig worden doorbelast (dit betreft circa 6,5 mln[14] waarvan 4,6 mln euro BTW). Deze niet doorbelaste kosten worden op dit moment gedragen door het ministerie van LNV. Vanwege het kabinetstandpunt dat alle tarieven kostendekkend zouden moeten zijn, zouden deze bedragen ook zonder de houtskoolschets en de voorgestelde veranderingen al op tafel komen voor de sector. Uitgaande van volledige doorbelasting van de meerkosten aan het bedrijfsleven, levert dit een voordeel op de begroting van LNV en een sterkere tariefstijging voor de slachthuizen waar officiële assistenten van KDS worden ingezet.
De gevolgen van het splitsen van slacht- en handelstoezicht zijn beperkter en zullen over veel meer stakeholders verdeeld neerslaan waardoor het financiële effect beperkt zal zijn.

[13] Afgezet tegen de totale kosten van het toezichtsstelsel roodvlees van circa 48 mln in 2021 is dat een stijging van 4 tot 25%.
[14] De wel gefactureerde omzet aan roodvleesslachthuizen voor slachtkeuringen bedroeg in 2021 € 41 mln.

Toelichting per regel

A. Meerkosten overheveling van taken KDS naar Rijksdienst
De berekening is gemaakt door een inschatting te maken van de toekomstige loon- en pensioenkosten van de 'betreffende KDS-medewerkers en de overige apparaatkosten: ICT-, vervoer- en huisvestingskosten voor deze medewerkers plus benodigde extra capaciteit voor de bedrijfsvoering samenhangend met de uitvoering van deze taken. Hier zijn vervolgens de huidige kosten samenhangend met het KDS-contract van afgetrokken (25,6 mln kosten inclusief BTW).

Binnen de NVWA geldt voor ambulante medewerkers de arbeidsvoorwaarde dat reistijd als werktijd wordt beschouwd (RT=WT). Voor de OA's van KDS geldt een andere, beperktere voorwaarde. Uit een onderhandelingstraject (zie hoofdstuk 6) zal moeten blijken wat bij overgang naar de NVWA zal gaan gelden. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt, omdat het aantrekken van extra OA's om efficiencyverlies op te vangen gezien de arbeidsmarkt zeer lastig zal zijn. Het financiële effect kent een bandbreedte van nihil (geen RT=WT) tot + 4 mln bij wel RT=WT, lange reistijden en oplossen met extra medewerkers. In dat laatste geval treden ook extra incidentele opleidingskosten op.

Incidentele effecten kunnen eventueel verwacht worden bij de overgang van de huidige pensioenverzekeraar naar het ABP en doordat balansposities van KDS als gevolg van het stoppen van activiteiten mogelijk overgenomen worden. Er bleek op dit moment echter niet voldoende informatie voorhanden om voor deze effecten tot een plausibele raming te komen. Dit zijn aandachtspunten in een vervolgtraject.

B. Splitsen slachttoezicht en handelstoezicht
Een efficiencyeffect treedt op als gevolg van het splitsen van de directie Keuren in Handelstoezicht en Slachttoezicht. Indien de dagtaken van medewerkers volledig zouden worden aangepast aan de nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zouden gecombineerde diensten op slacht en handel komen te vervallen. Dit levert efficiencyverlies in roosters en in reistijd wat zal moeten worden opgevangen met mogelijk zo'n 20 fte extra personeel. Bij het (voorlopig nog) behouden van de huidige roosters kan het effect nihil zijn. Medewerkers voeren dan taken uit onder verantwoordelijkheid van beide directies. Daarom levert dit een range op van 0 tot 3 mln euro. Het doel is natuurlijk om de slagkracht en de effectiviteit van het toezicht te vergroten.

C. Transitiekosten
Om de veranderingen voor te bereiden en te implementeren zoals die in deze houtskoolschets zijn voorgesteld zullen incidentele projectkosten worden gemaakt. Deze worden op dit moment geraamd op zo'n 1,5 mln per jaar, met een looptijd van 1,5 tot 3 jaar (2022 t/m 2024).

D. Onvoorziene kosten
Voorzien is in een kleine post onvoorzien.

Bijlage 1 Adviezen van de Raad van Advies

Op grond van hun analyse komt de RvA tot een achttal aanbevelingen voor de richting waarin het stelsel van keuren en toezicht in de (rood)vleessector zich in de komende jaren zou dienen te ontwikkelen:

1. Zorg voor een apart toezicht op keuren (invulling 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. Een goede invulling van dit systeemtoezicht versterkt de positie van 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.
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. Een aanpassing van de structuur leidt niet automatisch tot een andere cultuur. Dat laatste verdient substantiële aandacht.
4. Organiseer het regelmatig voeren van het "**goede gesprek"** tussen betrokken partijen.
5. **Communiceer met andere partijen** (zoals KDS en sector) over het maatregelenpakket "Versterken Toezicht Vleesketen" en over hun verantwoordelijkheid en belang daarin een vernieuwde balans te brengen.
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 in een hand. 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"
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.
8. Breng de taken "keuren" en "toezicht in het verlengde van keuren" zoals die volgen uit de controleverordening onder in een **publieke organisatie**. Deze zoals omschreven in de controleverordening zijn publieke taken

Bijlage 2 Indicatieve taken van slachttoezicht en handelstoezicht

Slachttoezicht
Kerntaak: het uitvoeren van de officiële controles op alle roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen.

Vleesketen voedselveiligheid
- Toezicht op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen: algemeen dagelijks toezicht tijdens wettelijk verplichte aanwezigheid tijdens het slachten, risicogerichte inspecties, bedrijvenbeheer, signalering van misstanden en risico's
- Keuren van dieren en karkassen op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen mede teneinde te bepalen of het vlees geschikt is om in de voedselketen terecht te komen: uitvoeren van AM keuringen (roodvlees en pluimvee), uitvoeren van PM keuringen en toezicht op PM keuring door officiële assistenten (roodvlees), uitvoering van PM keuring (koppelsteekproef) en toezicht op PM keuring door bedrijfskeurders (pluimvee)
- Toezicht op uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan, voor zover deze onderdeel uitmaken van het slachthuis
- Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium

Dierenwelzijn
- Toezicht op transport bij aankomst op het slachthuis, waaronder signalering van bevindingen ten behoeve het toezicht in de primaire fase
- Toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren

Levende dieren en diergezondheid
- Toezicht op identificatie en registratie van dieren bij aankomst op het slachthuis
- Signalering van dierziekten en het op verzoek bestrijden hiervan.
- Toezicht op reiniging en ontsmetting transportmiddelen op het slachthuis.

Export:
- Het in opdracht van Handelstoezicht controleren en certificeren van de export van veterinaire producten vanaf het slachthuis
- Toezicht op productieprocessen van slachterijen ten behoeve van het exportproces.

Handelstoezicht
Kerntaak: De uitvoering van en toezicht op de naleving van regelgeving en government-to-government afspraken gericht op (veterinaire) handelsbevordering en het borgen van de gezondheid van dieren in Nederland.

Import:
- Het controleren van de naleving van regelgeving bij veterinaire en niet-veterinaire import.
- Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringen en nationaal controleplan levensmiddelen.
- Het doen uitvoeren van voorgeschreven laboratorium onderzoek in relatie tot import gerelateerde keuringen.
- Controles in relatie tot COKZ.

- Tweedelijns ondersteuning van de douane en coördinatie en afstemming met de douane.
- Het uitvoeren van aanlandkeuringen van vis.
- De ontwikkeling en ondersteuning van het domein Import.

Export:
- Controleren en certificeren van de export van veterinaire producten (fysieke controles): bindende certificering (met autoriteiten in derde landen overeengekomen exportgaranties), verzoekcertificering (door exporteur in derde landen afgestemde en gevraagde exportgaranties), het uitvoeren van fysieke inspecties op productielocatie (met uitzondering van slachtplaatsen) en/of export(laad-)locatie, het afhandelen van vragen en ondersteunen van het exportproces (zowel intern als extern).
- Exportcertificering vis.
- Het uitvoeren van certificeren op afstand en het beheer van e-CertNL.
- Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen: het invullen van questionnaires van derde landen; activiteiten ten behoeve van het oplossen van exportbelemmeringen; expertiserol ten behoeve van onderhandelingen LNV; het mede organiseren en ondersteunen van inspecties door derde landen in Nederland.

Levende dieren en diergezondheid:
- Afhandeling en bestrijding van dierziekten.
- Het afhandelen van (internationale) meldingen, vragen en incidenten.
- Toezicht op preventie dierziekten: preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten door het voorkomen van insleep en verspreiding van dierziekten en het geven van veterinaire garanties op basis van de Europese handelsrichtlijnen. D.m.v.: toezicht op de reiniging en ontsmetting van transportmiddelen; bestemmingscontrole van zendingen uit andere lidstaten; toezicht op spermawincentra; toezicht op verzamelcentra; toezicht op reinigings- en ontsmettingsplaatsen; toezicht op erkende primaire bedrijven.
- Toezicht op identificatie en registratie van dieren op het werkterrein.
- Activiteiten ten behoeve van het intraverkeer (vrijwaring): het certificeren van levende dieren en levende producten van dieren (sperma, embryo’s, eicellen etc.) bestemd voor het intraverkeer; toezicht op het vervoer bij hitte; toezicht op reiniging en ontsmetting bij vervoermiddelen.

Dierenwelzijn:
- Toezicht op het welzijn van dieren voor het internationaal vervoer door middel van het keuren voor het intra-verkeer en export vanaf het primaire bedrijf of verzamelcentra.
- Het als onderdeel van exportkeuringen houden van toezicht op primaire bedrijven.

Bijlage 3 Verantwoording gehanteerde aanpak

Het uitgangspunt voor deze houtskoolschets is het advies van de RvA over de herziening van het stelsel van keuren en toezicht. Het programma kijkt daarbij naar de bestuurlijke, maatschappelijke, economische, publieke en uitvoerings-perspectieven.

Bij de start van het programma HSKT is onderkend dat herziening van het stelsel ook nog onbekende uitvoeringsconsequenties kan oproepen (organisatorisch, financieel, inhoudelijk professioneel, aantrekkelijkheid als werkgever, internationaal, etc.). Het goed in beeld brengen van deze consequenties en de eerder genoemde perspectieven en de oordeelsvorming rondom de haalbaarheid van de voorstellen is essentieel gebleken voor een gedegen besluitvorming.

De aanpak van het programma HSKT kenmerkt zich door een gedegen proces waarin veel ruimte is genomen om de verschillende consequenties en perspectieven scherp te krijgen. In verschillende gespreksrondes zijn diverse gesprekstafels georganiseerd over een uiteenlopend aantal onderwerpen, waaronder de taakafbakening, de mogelijke (juridische) organisatievormen, de inrichting van het stelseltoezicht, consequenties voor o.a. de crisisfunctie etc. Een groep van ca. 300 betrokkenen van zowel de NVWA als daarbuiten hebben aan deze gesprekstafels deelgenomen. Hierdoor is een breed beeld opgehaald van de mogelijke consequenties.

Om uiteindelijk te bepalen waar en hoe een organisatiesplitsing zou kunnen plaatsvinden, is er op basis van deze gesprekken een viertal scenario's ontwikkeld. In alle scenario's is uitgegaan van het versterken van het stelseltoezicht en het sluiten van de werkvloer. De scenario's onderscheiden zich enerzijds in de reikwijdte van het te scheiden organisatieonderdeel (heel de directie Keuren of alleen Slachttoezicht) en anderzijds in de positionering van dit te scheiden organisatieonderdeel (binnen of buiten de NVWA).

Daarnaast is met input van betrokkenen een reeks toetsingselementen opgesteld die zijn gebruikt bij de oordeels- en besluitvorming over de scenario's. De toetsingselementen zijn gedestilleerd uit onder andere de adviezen van de RvA. Daarnaast zijn er ook andere elementen toegevoegd, waaronder elementen die belangrijk zijn bevonden om de consequenties van een keuze inzichtelijk te maken (zoals draagvlak, haalbaarheid, impact op de organisatie e.d.). Via brede consultatie zijn deze toetsingselementen verder aangescherpt. De lijst is onder andere voorgelegd aan de groepsraad NVWA, de OR NVWA, de IAD NVWA en aan de klankbordgroep departementen (LNV/VWS).

De vier scenario's zijn vervolgens door het programmateam getoetst aan de toetsingselementen en de uitkomsten daarvan zijn besproken en gevalideerd met diverse betrokken. De toetsing heeft plaatsgevonden op basis van de input die het programmateam heeft opgehaald in bijna 20 gesprekstafels en na gesprekken met zo'n 300 gespreksdeelnemers. De resultaten van deze toetsing en de redenen om te kiezen voor het voorliggende scenario zijn terug te lezen in hoofdstuk 5.

Gelijktijdig met het ontwikkelen van de scenario's is op basis van de gesprekstafels ook het stelseltoezicht verder uitgewerkt en is een aantal activiteiten op het gebied

van de verdere ontwikkeling van de organisatiecultuur verder in gang gezet door de NVWA zelf.

Naast de eerder genoemde gesprekstafels zijn tijdens de beeld-, oordeels- en besluitvorming continu de verschillende stakeholders betrokken. Zo is er regelmatige afstemming geweest met de OR en de directie en het management van de NVWA (met extra aandacht voor de directie Keuren), OR en directie van KDS, alle betrokken beleidsdepartementen, de sector, diverse maatschappelijke organisaties en een aantal leden van de RvA.

De verschillende tussenresultaten van het programma zijn steeds breed besproken met de diverse stakeholders, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de begeleidingsgroep. In deze groep zijn de opdrachtgevers, de sector, de NVWA, KDS, betrokken beleidsdepartementen en de RvA vertegenwoordigd. Tevens is een extern organisatieadviseur toegevoegd als adviseur van dit gremium.

De begeleidingsgroep heeft adviezen gegeven aan de opdrachtgevers voor het verder uitwerken van de scenario's en heeft later zijn voorkeur uitgesproken voor de in deze houtskoolschets uitgewerkte voorstel.

Mede op basis van dit advies hebben de opdrachtgevers deze houtskoolschets ter vaststelling aangeboden aan het Bestuurlijk Overleg van de NVWA.