

Vergaderjaar 2010–2011

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 321

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2011

Hierbij bied ik u het rapport «Vervolgaudit aangaande het functioneren van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) inzake de controle op slachtplaatsen en exportverzamelplaatsen»¹ aan van de auditcommissie onder leiding van de heer dr. P. Vanthemsche. Met het aanbieden van dit onderzoek voldoe ik aan de motie Van Gerven/Jacobi (TK 31 352, nr. 49), waarin wordt verzocht om vóór 2012 een onafhankelijke commissie onderzoek te laten doen in hoeverre de in 2008 geconstateerde problemen met het toezicht en de handhaving bij de VWA in de veesector, zoals in slachthuizen, bij diertransporten en exportverzamelplaatsen al zijn opgelost.

Dit vervolgonderzoek moest ingaan op:

- welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de heer Vanthemsche in 2008 (TK 26 991, nr. 205);
- wat de effectiviteit van die maatregelen is;
- waar eventuele vervolgactie nodig is.

De heer Vanthemsche heeft het rapport met zijn bevindingen op 15 augustus jl. aan de Secretaris-Generaal van mijn departement aangeboden.

Algemene bevindingen

Ik stel vast dat de bevindingen van de heer Vanthemsche op een groot aantal punten positief zijn. Het verbeterplan dat in 2008 bij de VWA is ingezet, heeft zijn uitwerking. De heer Vanthemsche concludeert dat grote vooruitgang is geboekt op:

- het terrein van de organisatiestructuur en de aansturing binnen de nVWA;
- de versterking van de personeelsformatie;
- de ondersteuning en begeleiding van medewerkers;
- opleidingen en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- handhaving.

De verbeteringen die ik heb gerapporteerd in mijn tussenrapportage (TK 26 991, nr. 279), worden daarmee bevestigd. De heer Vanthemsche constateert dat de kwaliteit van het toezicht en de handhaving significant hoger is dan in 2008 dankzij deze maatregelen.

Er blijven evenwel een paar belangrijke aandachtspunten. Deze betreffen:

- het ontbreken van een geïntegreerd bedrijfsinformatiesysteem;
- de relatie met het kerndepartement;
- ontoereikend toezicht en handhaving op de middelgrote en kleine slachthuizen.

In het navolgende ga ik hier op in en op de maatregelen die ik daarvoor zal nemen.

Organisatiestructuur nVWA en het informatiesysteem

Uit de rapportage blijkt dat de structuur van de nVWA ten opzichte van 2008 sterk is verbeterd, wat de interne aansturing ten goede komt. Dit uit zich in een overzichtelijke, transparante en platte organisatiestructuur met een goed ontwikkeld lijnmanagement. Daarnaast blijkt dat de nieuw geïstitutionaliseerde overlegstructuren niet alleen zorgen voor goede interne informatievoorziening, maar ook benut worden voor het uitwisselen van ervaringen om daarmee de eenduidige werkwijze verder te verbeteren.

Desondanks zijn er ook aandachtspunten. Vanthemsche waarschuwt dat de prille kruisbestuiving die ontstaan is in de reorganisatiefase, (deels) teniet kan worden gedaan door de huidige werkeenheid Divisie Dier weer te splitsen. Hij geeft aan dat dit een bijzonder punt van aandacht zou moeten vormen. Ik neem deze opmerking van de heer Vanthemsche ter harte en zal de nVWA vragen hiermee rekening te houden.

Daarnaast geeft de heer Vanthemsche aan dat nog weinig vooruitgang is geboekt bij het inrichten en gebruik van een fundamenteel goed en eenduidig bedrijfsinformatiesysteem.

In reactie hierop merk ik op dat in 2008 de medewerkers van de toenmalige organisaties AID, VWA en PD nog op hun eigen wijze werkten met verschillende systemen op verouderde hardware. De toenmalige plannen voor de introductie van een compleet nieuw inspectiesysteem dat de bestaande systemen overbodig zou maken, zijn stopgezet omdat deze te ambitieus waren en daardoor de afbreukrisico's te groot. Nadrukkelijk is gekozen voor een behoedzamer investeringstraject. Deze keuze werd ondersteund door een onafhankelijk zogeheten Gateway onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Omdat de introductie van een nieuw bedrijfsproces-systeem niet te lang op zich mag laten wachten is bewust gekozen om een bestaand systeem van de voormalige AID (SPIN¹) voor de korte termijn verder uit te bouwen binnen de nVWA en eerst de hardware op orde te brengen.

De afgelopen twee jaar is de besturingsstructuur van de informatievoorziening binnen de nVWA ingrijpend gereorganiseerd en onder leiding gebracht van de Directieraad van de nVWA. Op basis van de conclusies van dhr Vanthemsche zal ik toewerken naar een effectief bedrijfsinformatiesysteem en zal de strategische sturing van de informatievoorziening en ICT binnen de nVWA worden geïntensiveerd.

¹ Systeem Platform INtegratie in een Web omgeving.

Relatie nVWA met het kerndepartement

De heer Vanthemsche heeft zowel in 2008 als bij de huidige audit de relatie tussen de nVWA en het kerndepartement bekeken. Hij constateert dat er de afgelopen jaren gewerkt is aan verbetering van de relatie, maar dat deze nog steeds moeizaam is. Hij wijst er op dat de nieuwe structuur van het ministerie van EL&I en de nVWA een kans biedt om de relatie tussen beide organisaties te evalueren en efficiënter te maken. De heer Vanthemsche schetst hierbij de mogelijkheid van een driehoeksverhouding, waarbij de nVWA op basis van een door het departement goed te keuren begroting gefinancierd wordt met een vaste dotatie, onder eigen verantwoordelijkheid prioriteiten kan stellen en zich hierover kan verantwoorden.

Ik onderschrijf het belang van een goede relatie tussen de nVWA, het kerndepartement en bewindspersonen. De wisselwerking tussen deze drie actoren is belangrijk om te komen tot een gedegen toezicht en handhaving van regelgeving. Om deze wisselwerking te bevorderen neemt de IG nVWA deel aan de bewindsliedenstaf en de bestuursraad van EL&I en heeft rechtstreeks toegang tot de politieke leiding. In het kader van de reorganisatie van dit ministerie wordt aan de verdere optimalisatie en professionalisering van de samenwerkingsrelatie met de uitvoerende diensten, waaronder de nVWA, gewerkt. Randvoorwaarde hierbij is de bestaande regelgeving, zoals de regeling baten-lastendiensten. Ik zal u dit najaar over de uitkomsten hiervan informeren.

Toezicht en handhaving op slachthuizen en exportverzamelplaatsen

In het toezicht en de handhaving zijn verbeteringen geconstateerd door de heer Vanthemsche. Zo is het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium sinds 2008 uitgebreid en geïntegreerd in de dagelijkse werkpraktijk van de toezichthouders. Door de investeringen in opleidingen voor de toezichthoudende medewerkers en practitioners, is het niveau en de uniformiteit van optreden omhoog gegaan, evenals de betrokkenheid van de medewerkers. Ook de opvang en begeleiding van medewerkers bij agressie kan op bijval rekenen. Het toezicht en de handhaving in de grote slachthuizen is op orde. Ook op de exportverzamelplaatsen en bij de certificering zijn verbeteringen geconstateerd.

De bestaande instructies over de behandeling van einde-loopbaandieren en transportwaardigheid van dieren geven de individuele dierenarts veel ruimte voor eigen interpretatie en gewenning ligt hierbij op de loer, aldus de auditcommissie. De afgelopen jaren heeft de nVWA veel geïnvesteerd om het «grijze gebied» en de disuniformiteit in beoordeling te verkleinen. Dit is gedaan door het vormgeven van een gedetailleerd specifiek interventiebeleid, het ontwikkelen van gerichte opleidingsmodules en het in werkoverleggen bespreken van casuïstiek tussen de toezichthouders. Ook is intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de sector levend vee over het verkleinen van de grijze zone. Het is in de praktijk lastig gebleken om instructies op papier vast te leggen die toepasbaar zijn voor de grote variatie van omstandigheden waarin een beoordeling van transportwaardigheid gegeven moet worden. Niettemin zal de nVWA middels de werkoverleggen een verdere investering doen tot concretiseren van de instructies. Daarnaast acht ik het van belang dat deze verduidelijking ook naar de stakeholders wordt gecommuniceerd zodat bijvoorbeeld een veehouder precies weet wanneer een dier nog transportwaardig is en wanneer niet. Op deze wijze kunnen veel overtredingen vanwege ontbrekende kennis worden vermeden.

De heer Vanthemsche constateert, net als in 2008, een aantal belangrijke aandachtspunten die zijn blijven bestaan. Dit beeld wordt ook door de nVWA bevestigd in een interne audit van juli 2011. In het navolgende ga ik hierop in.

Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachthuizen

Vanthemsche constateerde in 2008 dat als gevolg van onderbezetting van dierenartsen en door de systematiek van niet-permanent toezicht, de kans op misbruik en fraude het grootst is bij de middelgrote en kleine slachthuizen. De toenmalige minister heeft daarop besloten tot een intensivering van het toezicht van de AID op de aanvoer van dieren naar het slachthuis en het op peil brengen van de noodzakelijke dierenartsencapaciteit van de VWA binnen de huidige toezichtssystematiek. Daarop is door de VWA en AID in de afgelopen jaren ingezet. Sinds 2008 zijn er netto 33 dierenartsen extra in dienst gekomen bij de VWA, waardoor de noodzakelijke bezetting voor toezicht op peil is gebracht.

De nVWA heeft sindsdien de nodige acties ondernomen. De combiteams van AID en VWA hebben gericht de aanvoer van dieren op deze bedrijven geïnspecteerd, het illegale slachten is via handhavingsprojecten aangepakt en er zijn tegen sommige slachterijen maatregelen genomen, zoals het tijdelijk instellen van verscherpt dan wel permanent toezicht, het schorsen van de erkenning, het stilleggen van de slachtlijn en het opmaken van een processen-verbaal ten behoeve van de strafrechtelijke vervolging. Bij permanent toezicht is de nVWA gedurende het gehele slachtproces aanwezig, bij verscherpt toezicht is de nVWA langer aanwezig of met meer mensen of er vinden meer inspecties plaats. In de periode 2009–2011 zijn twee slachterijen tijdelijk gesloten wegens illegale slachtactiviteiten, zijn er drie onder permanent toezicht geplaatst en negen onder verscherpt toezicht, al of niet tijdelijk, en zijn er 2 slachterijen tijdelijk stilgelegd wegens agressie jegens de nVWA. Er zijn in de periode 2009–2010 25 processen verbaal opgemaakt met betrekking tot kleine en middelgrote slachterijen.

Destijds is niet besloten tot het wijzigen van de toezichtssystematiek voor de gehele doelgroep, van niet-permanent naar permanent, omdat standaard permanent toezicht bij een discontinue slachtproces niet doelmatig is bij risicogericht toezicht. Hier moet de toezichtcapaciteit vooral op die bedrijven worden ingezet waar de grootste nalevingsrisico's zijn. Daarom acht ik het noodzakelijk om strikter toezicht uit te oefenen en te handhaven bij deze bedrijven. Dat betekent in enkele gevallen dat het toezicht permanent wordt, en dat in andere gevallen intensiever gebruik gemaakt zal worden van onaangekondigde controles en bijbehorende strikte sanctionering bij niet-naleven. Daarnaast wil ik dat de toezichtssystematiek (indeling van bedrijven naar slachtomvang in permanent dan wel niet-permanent toezicht) wordt herzien en sterker op de nalevingrisico's gebaseerd wordt ingericht. De nVWA is inmiddels gestart in overleg met stakeholders met het ontwerpen van een dergelijke toezichtssystematiek in de vleesketen en zal nog dit jaar met een concrete invulling komen.

Vanthemsche constateert dat de organisatie van het toezicht op de kleine en middelgrote slachthuizen moeilijker is dan op bedrijven met permanent toezicht. Er komen relatief veel verschillende dierenartsen en er is minder makkelijk een integraal beeld van het toezicht en de naleving per bedrijf te vormen. De nVWA is zich hiervan bewust. Zij heeft de afgelopen jaren stappen hierin gezet, zoals het aanstellen van één bedrijvenbeherend toezichthouder per bedrijf en het bieden van ondersteuning door ervaren senior dierenartsen. Dit beleid zal worden

voortgezet en met voorrang verder vormgegeven worden op de kleine en middelgrote bedrijven.

Vanthsche adviseert de nVWA om bij noodslachtingen standaard bijkomende laboratoriumonderzoeken uit te laten voeren. Hiertoe bestaat echter geen EU-verplichting. De nVWA zal altijd bacteriologisch en/of ander onderzoek doen indien daartoe aanleiding is. Ik ben geen voorstander van het standaard uitvoeren van bacteriologisch onderzoek bij noodslachtingen. Uit recent onderzoek blijkt dat dit onderzoek alleen in specifieke gevallen een meerwaarde heeft en de officiële dierenarts kan op basis van de aanwezige informatie en de PM keuring van het dier heel goed beslissen of BO onderzoek zinvol is voor de te nemen keuringsbeslissing. Het is duidelijk dat noodslachtingen speciale aandacht verdienen in vergelijking met de borging van voedselveiligheid en diergezondheid.

Een ander punt dat Vanthsche constateert is dat dieren regelmatig worden aangevoerd en afgeladen op slachterijen in afwezigheid van de dierenarts van de nVWA. Sommige dierenartsen ervaren dit als een gebrek, omdat daarmee minder gemakkelijk de transportwaardigheid van de dieren kan worden vastgesteld.

De nVWA zal bedrijven die bij herhaling de regels niet voldoende naleven verplichten het afladen van aangevoerde dieren op het slachthuis op een bepaald tijdstip te doen in aanwezigheid van de toezichthoudende dierenarts. Dit is vooral van betekenis bij de kleine en middelgrote slachthuizen. Bij de grote slachthuizen is dit goed geregeld.

Vanthsche stelt vast dat indien een restrictiever handhavingbeleid op de kleine en middelgrote slachterijen gevoerd zou gaan worden, dit gepaard moet gaan met flankerend maatregelen op de veehouderijbedrijven. Ik deel de opvatting van Vanthsche dat een restrictiever handhavingsbeleid noodzakelijk is. In nader overleg met betrokken partijen zal ik bezien op welke wijze dit kan worden vormgegeven. Ik zal u hierover in november nader informeren.

Toezeggingen

De heer Vanthsche is bereid de Kamer op haar verzoek te informeren in een besloten bijeenkomst. Hierover maak ik graag een nadere afspraak met u.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

FEITEN EN CIJFERS OVER MIDDELGROTE EN KLEINE SLACHTERIJEN**Omvang en indeling**

Nederland heeft 217 erkende roodvleesslachthuizen, waarvan 198 daadwerkelijk in productie zijn. De nVWA deelt deze voor haar toezicht in in 29 grote slachthuizen, 9 middelgrote slachthuizen en 160 kleine slachthuizen. De middelgrote en kleine slachterijen zijn verantwoordelijk voor circa 5% van alle roodvleesslachtingen in Nederland. Kenmerk van de kleine en middelgrote slachterijen is dat er geen continu slachtproces is en daarom ook niet permanent een officiële dierenarts aanwezig is. De toezichthoudend dierenarts van de nVWA voert de ante mortem (AM) keuring uit en de officiële assistenten (geleverd door KDS) voeren onder verantwoordelijkheid van de nVWA de post-mortem (PM) keuring uit.

Roodvlees

	Groot	Middelgroot	Klein	Totaal
Aantal slachterijen*	29	9	160	198
Slachtdieren %	95%	5%		100%

* Volgens indeling nVWA, aug. 2011

Beleid

Het toezichtbeleid is gericht op een versterkte risicobenadering bij de implementatie van de Europese wettelijke regels en het toezicht hierop. Dit behelst o.a. de verdere ontwikkeling van toezichtvormen (o.a. horizontaal- en systeemtoezicht) die producenten stimuleren om hun wettelijke vastgelegde verantwoordelijkheid voor de borging van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn te nemen. Dit behelst anderzijds ook dat er bij bedrijven die deze verantwoordelijkheid niet willen of kunnen nemen moet worden opgetreden. Conform de doelstellingen van de Europese wetgeving dient het toezichtbeleid meer risicogericht te worden uitgevoerd, waarbij door slimme verdeling van de beschikbare capaciteit de risico's op overtreding van de regels geminimaliseerd worden en het effect en efficiëntie van toezicht wordt geoptimaliseerd.

Toezicht

De officiële dierenarts van de nVWA voert de ante-mortem (AM) keuring uit, houdt toezicht op de post-mortem (PM)-keuring door de officiële assistenten (KDS), doet de PM-keuring van de door de officiële assistenten overgedragen karkassen en doet de PM-keuring van noodslachtingen. Andere toezichtswerkzaamheden van de nVWA dierenarts (toezicht op slachthygiëne, dodingsmethoden, erkenning onderhoud, systeemaudits en systeeminspecties worden bij kleine en middelgrote slachterijen zoveel mogelijk gecombineerd met de AM-keuring.