

**Het functioneren van de
Voedsel- en Warenautoriteit VWA
in de controle op slachthuizen en
exportverzamelplaatsen**
Rapport van de auditcommissie-Vanthemsche

Auditteam:
Piet Vanthemsche
Bert Matthijs
Christian Landuyt
Ilse Van Vlaenderen

Eindredactie:
Martijn de Groot

Ondersteuning VWA:
Klaas Steijn
Kris Pollaris

Den Haag, juni 2008

Inhoud

1 Inleiding

2 Aanpak

3 Waarnemingen

3.1 Structuur en werking van de VWA

- 3.1.1 Interne organisatie
 - 3.1.1.1 Ontwikkelen van beleid
 - 3.1.1.2 Uitvoering van het beleid
- 3.1.2 Interne communicatie
- 3.1.3 IT-tools en rapportering
 - 3.1.3.1 ISI
 - 3.1.3.2 RSG
 - 3.1.3.3 BERREG
- 3.1.4 Samenwerking met andere organisaties

3.2 De praktijk van toezicht en handhaving

- 3.2.1 Slachthuizen
 - 3.2.1.1 Werkorganisatie en situatie op het terrein
 - 3.2.1.2 De praktijk van toezicht en handhaving
 - 3.2.1.3 Rapportage en documentenbeheer
 - 3.2.1.4 Kwaliteit van het human resource management
- 3.2.2 Verzamelcentra en exportcertificering
 - 3.2.2.1 De situatie op het terrein
 - 3.2.2.2 De praktijk van toezicht en handhaving
 - 3.2.2.3 Kwaliteit van het human resource management
 - 3.2.2.4 Werkorganisatie

4 Conclusies

4.1 Algemeen

4.2 De organisatiestructuur van de VWA

4.3 Samenwerking met andere organisaties

4.4 De praktijk van toezicht en handhaving

- 4.4.1 De slachthuizen
- 4.4.2 De exportverzamelplaatsen

Bijlagen

Bijlage 1 : Lijst geïnterviewde personen

Bijlage 2 : Templates audit- en interviewrapporten

Bijlage 3 : Lijst van vragen en antwoorden uit de kick-off meeting

1 Inleiding

In februari 2008 vond overleg plaats tussen de Tweede Kamer en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) naar aanleiding van het bekend geworden concept-rapport *'Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten'* van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Dat leidde in eerste instantie tot een verzoek van de minister aan de heer Hoekstra om de status van het rapport en de representativiteit van de bevindingen te onderzoeken, alsmede de activiteiten die sindsdien binnen de VWA zijn ondernomen. Later werden ook de misstanden in de onderzoeksvraag betrokken waarvan sprake was in een artikel dat in Vrij Nederland was verschenen.

Het rapport over dat onderzoek werd op 18 maart aan de minister aangeboden. Omdat in het overleg met de Kamer bleek dat het onvoldoende duidelijkheid had verschaft over de *aard en de omvang* van de gesignaleerde knelpunten, werd een nieuwe opdracht geformuleerd waarin juist deze twee aspecten centraal kwamen te staan.

Dit rapport biedt het verslag en de conclusies van het daaruit voortkomende onderzoek, waarvoor de opdracht werd verleend aan een auditteam onder leiding van dr. P.

Vanthemsche. Behalve de heer Vanthemsche bestond dit team uit dr. Ilse Van Vlaenderen, consultant gezondheidseconomie, dr. Chris Landuyt, dierenarts en ir. Bert Matthijs, directeur van de interne auditdienst van het Belgische voedselagentschap.

De opdracht van de minister aan het auditteam hield in:

- Duidelijkheid verschaffen over de stand van zaken van het toezicht en de naleving van regels met betrekking tot diertransporten en slachterijen;
- Antwoord geven op de vraag of niet-naleving incidenteel dan wel structureel is;
- In het laatste geval zo concreet mogelijk de ernst daarvan aangeven;

In het hierna volgende wordt allereerst, in hoofdstuk 2, de manier behandeld waarop het audit-team de informatie heeft verzameld om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen. Daarna worden in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen de waarnemingen weergegeven van het onderzoek, achtereenvolgens voor wat betreft het functioneren van de VWA op dit gebied en voor de praktijk van toezicht en handhaving. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd. De bijlagen bieden additionele informatie over de aanpak van het onderzoek, de gevoerde gesprekken en gebruikte bronnen.

2 Aanpak

Uit de verleende opdracht is al naar voren gekomen dat het hier niet gaat om een enquête naar misstanden bij het vervoer en de slacht van dieren, maar om een onderzoek naar het toezicht dat daarop plaatsvindt door de VWA.

Om hierin goed inzicht te krijgen en om de bevindingen met betrekking tot de praktijk in de juiste context te kunnen plaatsen, heeft de audit zich geconcentreerd op twee onderdelen. In de eerste plaats richtte het onderzoek zich op de structuur en werking van de VWA op het gebied van dierenwelzijn en gezondheid, bij exportcertificering en vervoer van levende dieren en bij de slacht. In de tweede plaats was de praktijk van toezicht en handhaving op datzelfde terrein onderwerp van het onderzoek.

In het eerste onderdeel komen elementen aan de orde als de organisatiestructuur, het controleplan, de instructies waarmee de inspecteurs in het veld werken en de wijze waarop die hen bereiken, de feedback vanuit de werkvloer en de wijze van rapportering, de interne communicatie en de samenwerking met andere instanties zoals het ministerie van LNV, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en KDS, het bedrijf dat keuringsassistenten levert. In het tweede onderdeel staat de feitelijke gang van zaken centraal in de praktijk van toezicht en handhaving. Hier komt de rol en functie aan de orde van VWA-dierenartsen, practitioners en keuringsmedewerkers bij certificering van exportvee en bij de ante mortem keuringen in de slachterijen, hun relatie met vervoerders en slachterijbedrijven en de wijze waarop zij voor het uitoefenen van hun functie zijn bewerktuigd.

Om in de gegeven onderzoeksperiode van acht werkdagen binnen een tijdspanne van een maand, de beschikking te kunnen krijgen over alle nodige informatie heeft het auditteam een intensief programma uitgevoerd van interviews met managers, deskundigen en veldmedewerkers, eigen waarnemingen en demonstraties. Daarbij kon een beroep worden gedaan op de ongereserveerde medewerking van leiding en medewerkers van de VWA. In totaal is door de vier leden van het team gesproken met 73 mensen en zijn naast drie van de vijf regiokantoren van de VWA tien verzamelplaatsen en dertien slachterijen bezocht. Bijlage 1 bevat de lijst van geïnterviewde personen. Behalve van de verantwoordelijke managers en leidinggevendenden op corporate niveau zijn de bevindingen uit de interviews in de verdere verslaglegging geanonimiseerd. Dit is ook aan de gesprekspartners toegezegd om een zo onbevangen mogelijke informatieoverdracht te garanderen.

De Voedsel- en Warenautoriteit is gevestigd in een hoofdzetel in Den Haag en vijf regiokantoren in het land. Voor het onderzoek naar structuur en werking van de VWA is op het hoofdkantoor en op de regiokantoren gesproken met het management en met medewerkers van de verschillende afdelingen. Ook is ter plaatse kennis genomen van de wijze waarop de informatie uit de keuringspraktijk wordt gedocumenteerd en verwerkt, van de automatiseringssystemen die daarbij worden gebruikt en van de wijze waarop eventueel over deze informatie wordt doorgerapporteerd aan het hoofdkantoor, al of niet in geaggregeerde vorm. Tenslotte was de communicatie tussen regiozetel en hoofdvestiging een aandachtspunt, voor wat betreft de instructies aan en de bewerktuiging van de inspecteurs in het veld en de veranderingen die hierin plaatsvonden.

De bezoeken aan verzamelplaatsen en slachterijbedrijven vonden plaats op basis van een steekproef, waarbij erop is toegezien dat deze voldoende spreiding toonde zowel uit geografisch oogpunt als wat betreft aard en omvang van de bedrijven.

Ter plaatse hebben de leden van het auditteam gesproken met VWA-dierenartsen in verschillende verantwoordelijkheden, practitioners (praktijkvoerende dierenartsen die hun keuringsactiviteiten uitvoeren in opdracht van en namens de VWA maar zonder dienstverband met de VWA) en keuringsmedewerkers in dienst van KDS. Daarbij richtte de aandacht zich zowel op de praktijk van keuring en certificering als op de wijze waarop werd gedocumenteerd, gerapporteerd en gecommuniceerd met enerzijds de regiozetel en anderzijds derde partijen zoals de AID.

Gezien de onderzoekopdracht en de gegeven beperkingen in de tijd heeft de commissie ervoor gekozen de gesprekken in hoofdzaak te beperken tot personen die werkzaam zijn binnen de VWA of op het terrein waarvoor de VWA verantwoordelijk is. Niet de denkbeelden over de VWA staan hier immers centraal, maar de feitelijke gang van zaken rond het vervoer en de slacht van levende dieren, waarvoor de VWA een controlerende verantwoordelijkheid heeft.

Om een volledig en meerdimensionaal beeld te krijgen is niettemin ook een aantal interviews gehouden met personen buiten de organisatie. Daarbij ging het om vertegenwoordigers van KDS, de organisatie die een groot aantal medewerkers levert om onder verantwoordelijkheid van de VWA post mortem keuringen uit te voeren in de slachterijen, de Algemene Inspectiedienst AID en het ministerie van LNV. Daarnaast waren er vertrouwelijke gesprekken van de commissievoorzitter met zes externe informanten.

3 Waarnemingen

3.1 Structuur en werking van de VWA

3.1.1 Interne organisatie

De interne organisatie van de VWA werd uitgebreid toegelicht op de kick-off bijeenkomst, bij de bezoeken in de regiokantoren en in individuele gesprekken met medewerkers van de VWA. Algemeen kan worden gesteld dat de organisatiestructuur van de VWA onoverzichtelijk is en voor een buitenstaander zelfs onbegrijpelijk. Desgevraagd stelde de VWA een volledig organogram op met de verschillende onderdelen van de organisatie. In de VWA zijn 1485 fte medewerkers actief. Van die 1485 zijn er 698,1 actief in de eerste lijn (toezicht).

De rol van het bureau Risicobeoordeling op het terrein van diergezondheid, zoals beschreven in de Wet onafhankelijke risicobeoordeling VWA, is beperkt tot zoönosen met relevantie voor de voedselveiligheid. De risicobeoordeling op het overige terrein van diergezondheid en dat van dierenwelzijn blijkt voornamelijk te worden gestuurd vanuit het Departement LNV, zonder veel interactie met het bureau Risicobeoordeling. De taakverdeling tussen VWA en LNV voor wat betreft risicobeoordeling is daarmee onduidelijk.

Bij de audit werd vooral gekeken naar de rol van de Inspecteur Generaal, de directie Toezicht en Communicatie en de dienst Uitvoering in het ontwikkelen van het beleid en het uitvoeren daarvan voor de activiteiten rond levende dieren. In de rubrieken IT, rapportering en interne communicatie wordt tevens de rol van de directie Bedrijfsvoering belicht voor de activiteiten rond levende dieren.

3.1.1.1 Ontwikkelen van beleid

De beleidsontwikkeling voor de activiteiten rond levende dieren wordt gekenmerkt door een grote complexiteit, vooral omdat het om een samenspel gaat tussen verschillende externe partners en verschillende onderdelen van de VWA zelf.

Het proces van beleidsontwikkeling werd toegelicht aan de hand van een schema getiteld 'Van toezichtarrangement naar projectprotocol en projectrapportage'.

De verschillende onderdelen van het proces zijn:

- Opstellen van een kaderbrief door LNV en VWS en overmaken aan VWA
- Opstellen/herijken van toezichtarrangementen, jaararrangementen (directie Toezichtsbeleid en Communicatie)
- Goedkeuring door het MT VWA (managementteam)
- Opstellen en herijken van de projectplannen (dienst uitvoering, betrokken S&O van de regiokantoren)
- Controleren van de projectplannen (S&O, FPC van de directie bedrijfsvoering)
- Opstellen/herijken van de projectprotocollen en inspectielijsten

Pas daarna begint de uitvoering. In de gesprekken kwam als extra moeilijkheid naar voren dat er heel regelmatig en soms op hele korte termijn wijzigingen in het beleid werden doorgevoerd, vooral voor de certificering van levend vee.

Het beleid voor levende dieren komt dus tot stand door interactie tussen veel verschillende diensten en onderdelen van diensten. Een opsomming:

- Departement van LNV
- Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (LNV)
- Directie Landbouw (LNV)
- Directie Toezichtsbeleid en Communicatie (VWA)
- Dienst Uitvoering, afdeling Vrijwaring en Certificering (VWA)
- S&O regio Noord-West (VWA)
- Bureau Veetransport, regio Noord (VWA)

Al deze diensten werken mee met de uitwerking van het beleid. Het ligt voor de hand dat het in een dergelijk constellatie heel moeilijk is om op een efficiënte en éénduidige manier beleid te ontwikkelen en te vertalen in instructies voor de werkvloer. De mensen die hiertoe moeten samenwerken doen dat niet in een duidelijk geformaliseerd kader, onder leiding van één verantwoordelijke, maar in een los verband buiten de lijnhiërarchie om. De prioriteiten van

de functionele aansturing en van het lijnmanagement zijn daarbij soms verschillend. Daardoor is het heel moeilijk om goed aan te sturen en om problemen op te lossen.

Deze structuur is niet specifiek voor de activiteit levende dieren, maar wordt voor alle beleidsdomeinen toegepast. Ze leidt tot een complex netwerk van communicatielijnen binnen de VWA, zowel bij de beleidsontwikkeling als in het aansturen van de uitvoering. In het managementjargon wordt zo'n structuur omschreven als een matrix, al moet worden opgemerkt dat de VWA-structuur eerder een mengvorm is tussen matrixmodel en een lijn/hiërarchisch model; een mengvorm die niet beantwoordt aan de noden van de VWA als organisatie. Voor de complexe en snel veranderende activiteit levende dieren zou de impact van deze ingewikkelde structuur groter kunnen zijn dan voor andere activiteiten.

Binnen de VWA bestaan er heel wat onuitgevoerde veranderingsplannen. Een buitenstaander krijgt de indruk dat elk nieuw probleem wordt opgelost met een nieuw veranderingsplan, dat al snel ingehaald wordt door het volgende. In hun toelichting stellen de VWA-medewerkers het veranderingsplan dikwijls voor als de realiteit, terwijl het soms nog jaren zal duren vooraleer het plan werkelijkheid wordt.

Klachten worden beheerd door de afdeling Incidentmanagement, Meldkamer en Dierziektenbestrijding van de dienst Uitvoering en door de VTA (vaktechnische administratie) in de regiokantoren. Deze procedure is nieuw en werd herzien naar aanleiding van de recente problemen. Voorheen waren er twee klachtenprocedures: de ene via de meldkamer, de andere via de afdeling Certificering en Vrijwaring. De nieuwe procedure garandeert een betere coördinatie van de behandeling van klachten. Overigens moet worden opgemerkt dat er op het totaal aan afgeleverde certificaten relatief weinig klachten opgetekend worden.

3.1.1.2 Uitvoering van het beleid

Het controle- en toezichtbeleid wordt uitgevoerd door het personeel van de afdelingen Toezicht Productiebedrijven (TPB) van de regiokantoren. De activiteiten rond levend vee (certificering en keuring) zijn ondergebracht in de afdeling Toezicht Productiebedrijven. Met de oprichting van deze afdeling werd geprobeerd de terreinmedewerkers van de voormalige Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren (KvW), die actief zijn in productiebedrijven, te integreren in één team. Deze integratie is slechts gedeeltelijk gelukt; in sommige regio's werd zelfs opnieuw een afzonderlijke groep veterinair toezicht opgericht.

De directeur en afdelingshoofden nemen deel aan een veelheid van overlegstructuren. Een deel van die structuren is bedoeld voor de inhoudelijke aansturing, een ander deel voor het management. Voor het lijnmanagement is het heel moeilijk om een volledig beeld te krijgen van de activiteiten van de medewerkers. Dat komt doordat de aansturing zowel in de lijn als zijdelings vanuit de verschillende afdelingen Signalering en Ontwikkeling (S&O) gebeurt.

De regioverantwoordelijken zijn zich bewust van de problemen rond de motivering en het aantrekken van voldoende dierenartsen. Zowel kwantitatief als kwalitatief moet de structuur opgeschaald worden. Kwantitatief door het aanwerven van bijkomende dierenartsen, kwalitatief door het werkpakket inhoudelijk voldoende aantrekkelijk te maken. Dit laatste kan worden gerealiseerd door goede opleiding en begeleiding. Momenteel heerst bij de uitvoering veel onzekerheid als gevolg een gebrek aan kennis van de precieze voorschriften. De VWA spant zich wel sterk in om de begeleiding van dierenartsen te verbeteren. Recent werden senior toezichthoudende dierenartsen aangesteld die een aanspreekpunt zijn voor hun collega's in het team. Ook werd binnen werktijd plaats gemaakt voor tweewekelijks werkoverleg waarin de dierenartsen in groepsverband ervaringen uit kunnen wisselen, aangevuld met instructiesessies met vakdeskundige personen. Deze ondersteuning is verplicht binnen de werktijd voor VWA-medewerkers en facultatief voor de practitioners. Laatstgenoemden moeten in de eigen tijd investeren in opleiding, wat hun motivatie niet ten goede komt.

De communicatie tussen de verschillende onderdelen van de organisatie verloopt zeer moeilijk. Dit wordt mede veroorzaakt door de hiervoor beschreven kluwen van

communicatielijnen. Sommige medewerkers in het veld spreken over een 'dwarslaesie' in de communicatie tussen de top en de werkvloer.

In de waarneming van de auditcommissie voorziet de centrale organisatie van de VWA niet duidelijk in een voor de keuringsartsen herkenbare vertaling van het beleid op het gebied van dierenwelzijn in protocollen en richtlijnen voor de kwaliteitscontrole van medewerkers en hun activiteiten.

3.1.2 Interne communicatie

Voor een organisatie waarvan de prestaties vooral zichtbaar zijn op de werkvloer in de te controleren bedrijven, en waarvan dus de medewerkers ter plaatse fysiek los opereren van de overige onderdelen, is een efficiënte interne communicatie van groot belang. In feite kan gezegd worden dat de medewerkers in het veld voor een groot deel van die communicatie afhankelijk zijn om goed te kunnen functioneren.

Het blijkt dat aan het VWA-intranet en aan informatie per e-mail in deze interne communicatie door veel betrokkenen een hoofdrol wordt toegeschreven. Die hoofdrol wordt volgens verschillende gesprekspartners niet verhinderd maar wel enigszins bemoeilijkt door het feit dat de werking van het intranet in de afgelopen tijd verschillende keren is veranderd en bijgesteld, zodat er een groot beroep wordt gedaan op de flexibiliteit van de medewerkers. Dierenartsen beklagen zich ook over het feit dat niet altijd relevante informatie wordt verspreid, zodat soms de verleiding ontstaat om de informatie maar aan zich voorbij te laten gaan, zeker in het licht van de hoge werkdruk in de keuringspraktijk. Een regelmatig gehoord commentaar is ook dat nieuwe instructies niet altijd voldoende zijn getoetst aan de omstandigheden en de kennis op de werkvloer.

Levert het gebruik van het intranet hindernissen op voor de communicatie vanuit de centra naar de VWA-dierenartsen, voor de communicatie met de practitioners is dit kanaal niet of maar gedeeltelijk beschikbaar zodat deze grotendeels zijn aangewezen op de informatie die hen via e-mail bereikt. Deze laatste informatie moet door de practitioners worden verwerkt in de 'eigen tijd' (waartegenover dus geen vergoeding staat) omdat de werkdruk in de keuringspraktijk daarvoor in het geheel geen ruimte laat. Bovendien geven verschillende practitioners aan dat zij via de e-mail alleen op de hoogte worden gesteld van de wijzigingen in wetgeving en instructies en dat een geconsolideerde en geupdate versie van die wetgeving en instructies niet ter beschikking wordt gesteld. Daardoor moeten consciëntieuze practitioners de nodige extra tijd investeren in het inventariseren van de wijzigingen, terwijl deze informatie al beschikbaar is voor VWA-dierenartsen.

De informatieachterstand van de practitioners wordt door bijna alle betrokkenen binnen de VWA als een probleem gezien, zonder dat er nog uitzicht is op een oplossing die binnen afzienbare tijd beschikbaar komt. Alleen de practitioners zelf laten zich regelmatig relaterend uit over de noodzaak van betere informatievoorziening. Dit lijkt echter veeleer te verklaren uit de houding die men van nature aanneemt als opdrachtnemer en uit het feit dat de informatie die wél beschikbaar komt ten koste gaat van de eigen tijd, dan uit een objectieve waardering van het bestaande informatietekort.

Over feedback op de informatie zoals die uit de keuringspraktijk naar de hoger- of naastbijgelegen organisatieonderdelen wordt doorgegeven konden in weinig gesprekken ervaringen worden genoteerd. Zowel VWA-dierenartsen als practitioners merken op dat er op gesignaleerde overtredingen, meldingen of suggesties niet vaak een reactie komt van het eigen regiokantoor of vanuit de AID wanneer er sprake is van opgemaakte diergeneeskundige verklaringen. Omdat de practitioners in de meeste gevallen ook geen regelmatig werkoverleg kennen, dringt de indruk zich op dat zij tamelijk geïsoleerd functioneren, gezien vanuit het perspectief van de VWA-organisatie.

3.1.3 IT-tools en rapportering

De binnen de VWA toegepaste automatiseringsinstrumenten zijn goeddeels afkomstig van de fusiepartners die sinds 2002 samen zijn gegaan. De onderlinge comptabiliteit laat daardoor soms te wensen over. Er zijn sinds de fusie op dit gebied geen keuzes gemaakt. Momenteel wordt er gediscussieerd over het invoeren van een systeem dat de verschillende IT-tools weer met elkaar zou kunnen laten communiceren. In deze discussie tekenen zich voor- en tegenstanders af, zodat de uitkomst onzeker lijkt.

De belangrijkste automatiseringsinstrumenten die binnen de horizon van de auditcommissie worden gebruikt zijn ISI (Informatie Systeem Inspecties, afkomstig van KvW en tien jaar in gebruik) en RSG (Registratie Slachtgegevens, afkomstig van RVV). Daarnaast is de applicatie BERREG (Bedrijven Registratie Systeem, afkomstig van RVV) in gebruik voor het beheer van de diverse erkenningen. Het systeem Fatijdec wordt toegepast om de uurprestaties van de medewerkers te registreren. Dit laatste systeem valt buiten de horizon van deze audit.

3.1.3.1 ISI

ISI wordt gebruikt om de inspectiebevindingen te registreren in een databank en is daarom de belangrijkste applicatie in het kader van de audit. Het is de bedoeling dat ISI inspectiebevindingen en onderzoeksresultaten van monsters toetst aan wettelijke normen. ISI wordt gebruikt door VWA-medewerkers en practitioners, maar niet door medewerkers van KDS. De gegevens zijn ook toegankelijk voor de medewerkers van de diensten VTA (Vaktechnische Administratie) in de regio's, die op basis hiervan een dossier kunnen opmaken dat naar de operator wordt verstuurd.

Op de database van ISI kunnen queries worden uitgevoerd met behulp van de tool Inpromptu, die ook een aantal voorgeprogrammeerde queries bevat voor het maken van verslagen en voor het opvolgen van realisaties in het veld. Dit zou onder andere gebeuren door de diensten S&O in de regio's. Een aantal velden in ISI is vrij te gebruiken, andere liggen vast. Achter de vaste velden zitten een heleboel tabellen die de master data van de applicatie vormen. Die vaste velden zouden moeten toelaten om op een handige manier queries te laten draaien.

In ISI worden de bezoeken ingevoerd die in het veld zijn uitgevoerd. Aan elk bezoek kunnen verschillende ingevulde inspectielijsten gekoppeld worden. De lege inspectielijsten worden opgemaakt door de betrokken S&O-dienst. Per bezoek kan ook worden aangegeven welke monsters werden genomen en welke maatregelen zijn gevolgd op de inspectiebevindingen of monsteranalyses. Er kan worden aangegeven of het een herinspectie betreft.

Op slachterijbedrijven met permanent toezicht is het de bedoeling dat de inspectielijsten dagelijks worden ingevuld en dat er maandelijks een verzamelstaat wordt opgemaakt en in ISI ingevoerd. Het blijkt niet voor iedereen duidelijk hoe de dagstaten in verzamelstaten moeten worden omgezet. Op drie van dergelijke bedrijven waar de auditcommissie de werking van het systeem heeft bestudeerd, bleek dat er belangrijke verschillen waren in de frequentie van invullen (van dagelijks tot één keer per week, bij vaststellingen) en ook in de manier van invullen. Opgemerkt werd dat de inspectielijsten ook vragen in de sfeer van de infrastructuur bevatten waarvan niet duidelijk is welk doel met dagelijks invullen wordt gediend. In twee van de bedrijven bleken over 2008 nog vrijwel geen verzamelstaten te zijn ingevuld. Sommige geïnterviewden meenden dat automatiseringsproblemen hier de oorzaak van waren; anderen kenden dergelijke problemen niet.

Maximaal 20% van de monsters die binnen het gezichtsveld van de audit worden genomen, komt terecht in ISI. De andere 80% komt niet in het systeem. Deze monsters gaan voor analyse naar het laboratorium, vergezeld van een monsternamedocument. Het regiokantoor krijgt de analyseresultaten per brief meegedeeld. Deze resultaten worden binnen VWA niet in een IT-tool geregistreerd, hetgeen de rapportering erover heel moeilijk maakt.

Het aantal meldingen aan de AID op het gebied van dierenwelzijn kan in ISI worden geregistreerd. Dit gebeurt soms, maar van de mensen die werden ondervraagd was niemand op de hoogte van deze mogelijkheid.

Genomen maatregelen binnen het aandachtsgebied van de commissie, zoals processen-verbaal door de AID, al of niet schriftelijke waarschuwingen, het stilleggen van het bedrijf of het intrekken van erkenningen, worden evenmin in het systeem geregistreerd.

Het is de bedoeling dat de regio's de ingevulde verzamelstaten gebruiken om de realisatie te volgen van de protocollen voor de verschillende onderdelen van het toezicht welke door de afdelingen S&O worden opgesteld. Voor het management in de regio's is het echter een omvangrijke opdracht om uit die protocollen een overzichtelijk beeld te destilleren van de te realiseren doelen. Het toetsen van de prestaties op dit punt is daardoor problematisch. In de regio Zuid wordt een eigen systeem toegepast voor het monitoren van de doelstellingen, uitgesplitst tot op het niveau van de individuele medewerker. Of andere regio's over een gelijksoortig systeem beschikken werd niet gecheckt.

3.1.3.2 RSG

RSG is de applicatie waarmee de resultaten van Roodvlees en Witvlees slachtgegevens worden geregistreerd, die de basis vormen voor de diverse overzichten en rapportages. Via voorgedefinieerde overzichten kunnen de gegevens worden afgedrukt. RSG is een webapplicatie die draait op een Oracle-database. Het instrument, in de regio's beschikbaar sinds 1 januari 2008, is gekoppeld aan BERREG voor wat betreft de werkplekgegevens.

Het is de bedoeling dat VWA-medewerkers in de toekomst in de slachthuizen rechtstreeks data kunnen gaan invoeren. Tot op heden gebeurt dat echter dagelijks nog op de papieren documenten VOS (Verzamelstaat Onderzoek Slachtdieren) en DOS (Dagstaat Onderzoek Slachtdieren). Op de VOS komen onder meer de AM- en PM-bevindingen, de onderzoeken en de redenen tot afkeuring. De cijfers op de VOS worden samengevat op de DOS. Beide documenten worden opgestuurd naar de regiozetel (Dienst VTA) of naar de centrale zetel (Dienst Brein) waar de DOS-staten in RSG worden ingevoerd. Op die manier komen in RSG per werkplek, per dag en per diersoort onder meer het aantal aangeboden, goedgekeurde en afgekeurde dieren terecht met de reden van afkeuring. De medewerkers in het veld hebben absoluut geen zicht op wat er gebeurt met de gegevens die zij op papier invullen. Zij ervaren dit als een gemis.

Voordat RSG op 1 januari 2008 in gebruik werd genomen, werd een andere applicatie (IOS) gebruikt, die in elk geval in regio Noord-West niet langer toegankelijk bleek voor de VTA-medewerkers. Voor het opzoeken van DOS of VOS van voor 1 januari 2008 zijn zij aangewezen op het papieren dossier.

3.1.3.3 BERREG

BERREG is de applicatie die binnen VWA gebruikt wordt om eenduidig werkplekken, erkenningen en relaties van de VWA te kunnen onderhouden en beheren. Er wordt gebruik gemaakt van een Access-userinterface die draait op een Oracle-database. BERREG zorgt er voor dat alle relaties met hun verschillende rollen (zoals debiteur, leverancier, erkenninghouder, medewerker) eenduidig worden vastgelegd en beheerd. Ook de werkplekken en organisatorische eenheden (teams, afdelingen et cetera), en de erkenningen kunnen in dit systeem op consistente wijze worden vastgelegd en beheerd. Voor elk bedrijf wordt per erkenning de startdatum en eventueel de einddatum en de reden van intrekking aangegeven.

De lijsten van de erkenningen worden beheerd door de dienst Brein en gepubliceerd op het web. De diensten Planning van de regiokantoren worden verondersteld dagelijks deze lijsten te raadplegen om voor aangevraagde controles te zien of het klep- of stalcontrole betreft. De vervoerders moeten bovendien een bewijs van hun vergunning kunnen voorleggen bij een VWA-controle. Het is dus niet nodig dat alle VWA-medewerkers dagelijks de geactualiseerde lijst bekijken.

3.1.4 Samenwerking met andere organisaties

De Secetaris-Generaal van het departement van LNV draagt verantwoording voor de kwaliteit en het goed functioneren van de VWA. De auditdienst van het departement toetst dan ook met enige regelmaat de kwaliteit van het functioneren van de VWA.

De strategische (inhoudelijke) aansturing van de VWA gebeurt vanuit de departementen van LNV en VWS en wordt vastgelegd in een jaarlijkse kaderbrief. In principe is de aansturing vanuit de beide departementen gelijksoortig. In de praktijk is de aansturing vanuit het departement LNV echter heel wat directiever dan die vanuit VWS. LNV mengt zich regelmatig in het operationeel management van de VWA, hetgeen door de medewerkers van de VWA als problematisch en inefficiënt wordt ervaren. Vanuit LNV wordt dan weer gesteld dat deze werkwijze noodzakelijk is om bepaalde onvolkomenheden in de VWA bij te sturen. Het bestaan van beide aansturingsmethodes draagt bij tot het behoud van twee bedrijfsculturen binnen de VWA. De afbakening van de bevoegdheden tussen LNV en VWA is momenteel onduidelijk en verdient nadere aandacht, zodat het spanningsveld dat hieruit ontstaat kan worden weggerukt.

De samenwerking tussen VWA en AID is vastgelegd in een protocol en verloopt vrij goed. De medewerkers in het veld zijn hierover positief, al wordt er betreurd dat er weinig terugkoppeling is vanuit de AID over het vervolg op de meldingen vanuit de VWA. Klachten vanuit de VWA worden door de AID onderzocht en de resultaten worden door deze dienst vastgelegd in Spin, een webtoepassing voor informatiemanagement die wordt gebruikt om gegevens op te slaan over controle en opsporing. In de module Controle van dit systeem worden vrij gedetailleerde gegevens vastgelegd over de uitgevoerde controles, tijdstippen, betrokken bedrijven personen en bevindingen. Deze gegevens gaan automatisch over naar de module Opsporing, die actief wordt als een controle de conclusie 'niet-akkoord' oplevert. In deze laatste module worden de gegevens over het vervolg daarop vastgelegd. Voor de registratie van meldingen die binnenkomen is bij de AID-regiokantoren ook een aparte Access-toepassing in gebruik. Klachten vanuit de VWA worden sinds januari van dit jaar als zodanig geregistreerd. In dit systeem is ook terugmelding, al of niet regelmatig, aan de melder van de klacht opgenomen.

De bevoegdheidsverdeling tussen de VWA en de AID in de keten is complex en kan leiden tot wrijvingen. Op landbouwbedrijven is de AID in de eerste lijn bevoegd en de VWA in de tweede lijn; hetzelfde geldt voor transport. In slachthuizen en op verzamelplaatsen zijn de rollen omgekeerd: daar is VWA in de eerste lijn bevoegd en is de AID achtervang in verband met opsporing. De instelling van combiteams, die gezamenlijk acties ondernemen, wordt in het veld zeer positief onthaald.

De samenwerking met KDS is een structureel moeilijke keuze, die werd gemaakt om de discussie rond de financiering te beslechten, maar er werd van die gelegenheid gebruik gemaakt om een uniek model uit te bouwen. Op basis van een lastenboek en een Service Level Agreement kunnen de prestaties van KDS worden gemeten en geëvalueerd. Dit gebeurt op permanente basis. De kritiek op het functioneren van KDS is in de huidige situatie onterecht, al wordt gesignaleerd dat er in het verleden (bij de opstart) problemen zijn geweest met de kwaliteit van het ingezette personeel.

3.2 De praktijk van toezicht en handhaving

3.2.1 Slachthuizen

3.2.1.1 Werkorganisatie en situatie op het terrein

De planning wordt strikt uitgewerkt; iedereen is op voorhand op de hoogte van de taak die van hem of haar wordt verwacht met een duidelijk uurschema erbij. Voor de AM-keuring wordt in de meeste gevallen een beroep gedaan op een practitioner; als er voldoende VWA-dierenartsen zijn voeren zij die taak uit. In kleinere slachthuizen combineert een VWA-dierenarts de AM- en de PM-keuring; in enkele gevallen worden die taken door een practitioner uitgevoerd.

Op bepaalde plaatsen kan de AM-keurder de planning langere tijd vermoeden, op grond van de steeds terugkerende slachtdagen en -uren. Elders is dit niet mogelijk. De VWA-dierenartsen in vaste dienst krijgen hun wekelijks urenpakket altijd ingevuld; voor de practitioners geldt het aanbod aan het activiteiten dat daarna overblijft. Meestal vormt dit geen probleem gezien de huidige onderbezetting in het veld.

De tevredenheid over de organisatie en de ingeplande uren is meestal voldoende; er is een redelijke flexibiliteit onder de practitioners en wanneer zij op hun beurt vragen om op bepaalde dagen niet ingeroosterd te worden, wordt daar ook rekening mee gehouden. De planning zorgt ervoor dat de AM-keuring steeds plaatsvindt voordat de slachtactiviteiten beginnen, en de waarneming van de auditcommissie bevestigde dit. In de praktijk wordt het als een gebrek ervaren dat dieren afgeladen kunnen worden in afwezigheid van de AM-keurder. Daardoor kunnen de toestand van het dier bij aankomst, het vervoermiddel en de wijze van lossen niet worden beoordeeld. Dit is vooral gangbare praktijk in slachthuizen zonder permanent toezicht.

De omstandigheden waarin de AM-keurders op de bedrijven moeten werken zijn niet altijd optimaal te noemen: veranderende weersomstandigheden, administratie bijhouden in de stal of in een klein bureautje, dieren zijn soms moeilijk bereikbaar voor de controle op identificatie en het indelen in categorieën. Het werkcomfort van de AM-keurder is bepaald geen prioriteit, maar hierover wordt weinig geklaagd.

Het werk van de AM-keurder vertoont grote verschillen in moeilijkheidsgraad tussen de bedrijven. Waar runderen en varkens aan het eind van hun productieperiode aangeboden worden in het slachthuis wordt er een grotere kennis, alertheid en onafhankelijkheid van de AM-keurder gevraagd dan waar slachtkalveren of slachtvarkens worden aangeboden. In de grotere slachthuizen is de aanvoer vaak zo geregeld dat de aangevoerde ladingen elkaar vlot opvolgen zodat de AM-keurder niet wordt overrompeld en de stallen, die een beperkte capaciteit kunnen hebben in verhouding tot de geslachte aantallen, niet overvol komen te zitten.

Ook de situatie op het terrein kan grote verschillen vertonen naargelang het soort slachthuis:

- De grote slachthuizen voor vleesvee en vleesvarkens zijn intern goed georganiseerd, ook op het gebied van kwaliteit en veiligheid.
- In de grote slachthuizen voor 'afgeschreven' fokrunderen en fokvarkens is de norm op het gebied van dierenwelzijn een probleem.
- In de middelgrote en kleine slachterijen is er een probleem door onvoldoende toezicht. De kans op misbruiken en fraude is hier het grootst.

Bij noodslachtingen verricht de practicus van het veehouderijbedrijf de AM-keuring en doodt na bedwelming het dier. Hij vult een speciale noodslachtverklaring in die het dode dier begeleidt naar de slachterij. Deze procedure is oorspronkelijk bedoeld om dieren met een acuut ongeval (bijvoorbeeld een fractuur) toch nog voor humane consumptie te kunnen bestemmen. Deze dieren mogen uit welzijnsoverwegingen niet levend worden vervoerd. Bepaalde slachthuizen zijn in dit soort slachtingen gespecialiseerd (meestal kleinere slachthuizen zonder permanent toezicht) en vaak is hier een lokaal vleesverkoop punt aan verbonden.

Een bijkomende constatering is dat deze dieren vaak van ver komen en soms lang (tot vier uur) onderweg zijn. Ze zijn alleen verbloed, worden niet gekoeld vervoerd en de buik blijft vaak ongeopend met de ingewanden erin. Dit kan een risico voor de volksgezondheid vormen. De lange reistijd in combinatie met ongekoeld vervoer kan aanleiding geven tot bacteriologische verontreiniging en verhoogt de kans op voedselvergiftiging. Wel dient opgemerkt te worden dat de PM-keuring altijd wordt verricht. Aangezien er vaak geen bijkomende tests worden uitgevoerd (bacteriologisch onderzoek), is de kans beperkt dat eventuele intoxicaties worden opgespoord en verhinderd.

3.2.1.2 De praktijk van toezicht en handhaving

- Toezicht

In het algemeen werd van de praktijksituatie op het gebied van toezicht en handhaving rond de ante mortem keuringen op de slachthuizen een professionele indruk verkregen. De inzet van de VWA-dierenartsen en practitioners is gemiddeld hoog, de voorzieningen zijn

gemiddeld naar behoren. Er is sprake van gemotiveerde en integere medewerkers, al vallen er wat betreft motivatie en betrokkenheid verschillen op te tekenen tussen VWA-dierenartsen en practitioners. Laatstgenoemden staan door hun andere relatie tot de VWA soms wat anders in het werk, waarbij ook de redenen mee kunnen spelen om voor een contract met de VWA te kiezen naast of na afloop van de eigen praktijk. Dat uit zich hier en daar in een lager niveau van betrokkenheid en een grotere geneigdheid om de bestaande situatie, inclusief de daarin voorkomende ongewenstheden zoals het eigen relatieve isolement en tekort aan informatie, maar als onafwendbare realiteit te beschouwen. Ook hier speelt de beschikbaarheid van heldere normen een rol: voorzover die uit de informatiestroom vanuit de VWA te destilleren zijn komen ze niet of alleen moeilijk binnen het bereik van de practitioners, die geen toegang hebben tot het intranet van de VWA en ook anderszins meestal niet worden bijgeschoold of getraind. Of de informatiestroom de practitioner wel en snel bereikt hangt in vele situaties af van het regionale/lokale VWA-management.

In de waarneming van de commissie en in die van de geïnterviewde dierenartsen en practitioners komen regelmatig discutabele situaties voor. Dat geldt zowel voor de feitelijke gang van zaken rond de aanvoer en het lossen, opstallen, bedwelmen en verbloeden en slachten van de dieren als waar het de rol van de dierenarts aangaat op het gebied van controle en handhaving. Rond de feitelijke gang van zaken heeft de commissie belangrijke verschillen genoteerd tussen de praktijk in grotere en kleinere slachthuizen. In de categorie grotere slachterijen is veelal sprake van een voortdurende aanwezigheid van VWA-dierenartsen of practitioners.

Het functioneren van de dierenarts bij de ante mortem keuringen moet in de eerste plaats worden gezien tegen de achtergrond van de grote druk waaronder hij opereert. Die ontstaat van twee kanten. Aan de kant van het 'thuisfront' of de opdrachtgever, de VWA, is er al jaren een tekort aan dierenartsen waardoor op de beschikbare personen een sterker beroep moet worden gedaan dan van beide kanten wellicht als wenselijk wordt gezien. Van de kant van het slachthuis is er sprake van feitelijke druk doordat alle betrokkenen zich ervan bewust zijn dat minutieuzer werk en meer ingrijpende beslissingen door de dierenarts zullen leiden tot vertraging van het proces en daarmee tot financieel nadeel voor het bedrijf. Het management op veel slachthuizen zal dit effect liefst vermijden. Ook zonder actieve inmenging zal de invloed van deze houding van het management op de werkomstandigheden van de keurende dierenarts of practitioner duidelijk zijn, en daarmee het belang van een goede back-up vanuit de VWA.

Deze zou onder meer de vorm kunnen hebben van heldere instructies op het gebied van dierenwelzijn: wat mag wel en wat mag niet. Die bestaan echter wel op het gebied van kenmerken die van invloed zijn op de volksgezondheid, maar niet of alleen in rudimentaire vorm op het gebied van dierenwelzijn. Bovendien leidt het bestaan van een aparte norm voor voedselveiligheid (slachtwaardigheid) naast een dierenwelzijnsnorm (transportwaardigheid) tot verwarring bij de keurders. Een Service Level Agreement zoals dat gangbaar is voor de activiteiten van KDS-medewerkers bij de post mortem keuringen is in de sfeer van de ante mortem keuringen niet bekend. Daardoor worden de keurende dierenartsen in dit opzicht teruggeworpen op wat zij dikwijls aanduiden als 'het oog van de meester'. Het is in hoge mate aan hun persoonlijk oordeel om te besluiten welke dieren – met welke kenmerken, in welke conditie – nog geschikt kunnen worden geacht voor de slacht en welke niet, of welke dieren hoe dan ook naar het slachthuis vervoerd hadden mogen worden en welke niet. Dit is een waarneming die vaste VWA-dierenartsen en practitioners delen, en waarop meer of minder berustend wordt gereageerd. De ene keurder zegt een duidelijke checklist op het gebied van dierenwelzijn niet te missen; de andere heeft daar geen behoefte aan omdat hij meent heel goed op eigen oordeel te kunnen vertrouwen of dat het in de praktijk onmogelijk is om een eenduidige en werkbare checklist te ontwikkelen. Zonder aan de waarde van dat oordeel af te doen – waarvoor overigens volgens de commissie hier en daar wel degelijk ruimte is – valt in ieder geval te constateren dat de ante mortem keurder in deze situatie kwetsbaarder wordt voor de druk vanuit het bedrijf met het veelgehoorde argument dat hij veel strenger optreedt dan elders het geval is. Dit type druk, binnen de regels van fatsoen en zakelijke omgang, is aan de orde van de dag.

Zo ontstaat een situatie waarin de dierenarts of practitioner voortdurend balanceert tussen hoe het hoort en hoe het kan. Daarbij is hij, wanneer het gaat over dierenwelzijn, vooral aangewezen op zijn eigen inzicht en dat is er de oorzaak van dat verschillen in beoordeling veel voorkomen.

Bovendien is de gehanteerde dierenwelzijnsnorm in de slachthuizen die zijn gespecialiseerd in afgeschreven dieren, naar het inzicht van de auditcommissie onvoldoende streng. In deze bedrijven speelt enige gewenning. De dieren verkeren immers per definitie in een sub-optimale conditie. Behalve gewenning is een veelgenoemde overweging dat het hanteren van dezelfde welzijnsnormen als bij dieren die uitsluitend voor vleesproductie worden gehouden, zou leiden tot een onacceptabele proportie afkeuringen.

Vershillen in beoordeling werden bijvoorbeeld opgetekend over de toegestane beladingsgraad op de aanvoerende veewagens. Hetzelfde gaat op voor de op dat gebied ondernomen actie, die vaak niet verder gaat dan het 'direct aanspreken' van de vervoerder in kwestie. Dat laatste geldt ook voor de gevallen waarin dieren worden aangevoerd in een niet slachtwaaardige conditie en voor de behandeling van de dieren bij het uitladen of opstellen. Daarbij treden opnieuw verschillen op tussen de oordelen van dierenartsen onderling en tussen gewenste en gepraktiseerde norm. De hellingshoek van een laadklep kan te groot zijn, de bezetting van de wachtstal in de slachterij kan te hoog worden, bijvoorbeeld omdat de chauffeurs van de aanvoerende veewagens geen lange wachttijden accepteren of omdat het welzijn van de dieren beter af is met een verblijf in de overvolle stal dan in een zonbeschenen vrachtwagen. De dieren die de nacht moeten doorbrengen op de slachterij – ze worden soms zelfs bijna 24 uur tevoren aangevoerd – doen dat soms onder slechte (buiten-)omstandigheden. De AM-dierenarts staat er in veel van zulke situaties alleen voor en beslist met een open oog, niet alleen voor het welzijn van de dieren maar ook voor het belang van een efficiënt verlopend slachtproces. Sommige dierenartsen rapporteren dat ze wel regelmatig 'iets zeggen' van bepaalde situaties, maar dat ze er vervolgens weinig invloed op hebben of en hoe snel het betrokken bedrijf daarop handelt. Bovendien heeft 'iets zeggen' meestal slechts een tijdelijk effect.

Bij de toepassing van elektrische prikkelaars vallen ook verschillen te zien. Veel dierenartsen zeggen niet precies de stand van de regels te kennen maar tolereren het gebruik van het instrument 'voor korte duur', waarbij weer verschillen optreden tussen de toepassingen van dat criterium. Een dierenarts stelde dat de medewerkers van het bedrijf het instrument wel eens tevoorschijn wilden halen als hij niet in de buurt was. De commissie nam echter op het betreffende bedrijf waar dat de prikkelaar voortdurend in gebruik was, en duidelijk tegen de beschreven regels en het dierenwelzijn in, in aanwezigheid van de dierenarts. Door verschillende dierenartsen werd als kritisch kenmerk voor de beoordeling van het welzijn het vermogen van het dier genoemd om zichzelf nog zelfstandig voort te kunnen bewegen. De commissie heeft situaties waargenomen waarin dieren in het slachtproces terecht kwamen die zich wel zelfstandig voort konden bewegen maar niet zonder pijn.

Bij de post mortem keuringen zijn het uit de aard der zaak alleen overwegingen van volksgezondheid die het optreden van de dierenartsen en KDS-werknemers leiden. Hier heeft de commissie in het algemeen minder onduidelijkheid aangetroffen op het gebied van de te hanteren normen. Dit is niet verwonderlijk gezien de al tientallen jaren bestaande praktijk op dit gebied en de aanwezige cultuur van gedetailleerde rapportering. Gerapporteerd werden situaties waarin de keuringsfunctionarissen – niet altijd in aanwezigheid van een VWA-dierenarts – duidelijke en soms ingrijpende beslissingen namen van het afzonderen van karkassen tot het stilleggen van een slachtlijn, als reactie op waargenomen onregelmatigheden in de sfeer van volksgezondheid en hygiëne. Over de vakmatige kwaliteit van de medewerkers van KDS, die in het verleden volgens sommige bronnen wel eens aanleiding gaf tot discussie, viel in de waarneming van de commissie weinig kritisch te zeggen. Ook uit de mond van de verantwoordelijke VWA-dierenartsen werd geen significante kritiek opgetekend op de huidige situatie, die verbeterd is ten opzichte van de opstartperiode.

Voor wat betreft de noodslachtingen, laat de toegelaten aanvoer van in nood gedode dieren een grijze zone open om wrakke en zieke dieren legaal in de handel te brengen. De AM-

keuring door de practicus op het veebedrijf van oorsprong staat onder een veel grotere druk van zijn cliënt dan die op de slachterij. De veehouder kan een practicus onder druk zetten om (niet door een ongeval) zieke dieren toch als een noodslachting te bestempelen. Deze dieren zouden bij levend vervoer niet ter slachting toegelaten worden en na doden voor destructie worden bestemd. De vele toegelaten redenen om dieren voor noodslachting aan te voeren (fracturen, ongevallen, bedreigingen voor de veiligheid) zetten de deur overigens open om die dieren met onduidelijke en soms valse verklaringen af te leveren.

De PM-keuring heeft trouwens onvoldoende ontmoedigend effect naar dit soort situaties. Het kan gebeuren dat een dier met een onjuiste verklaring toch goedgekeurd wordt als er bij de PM-keuring geen andere dwingende redenen tot afkeuring worden gevonden, zelfs zonder bijkomende onderzoeken zoals op antibiotica en bacteriologisch vleesonderzoek .

-Handhaving

In de bezochte praktijkomstandigheden zijn door de commissie weinig gevallen van bestuurlijke handhaving genoteerd. Op het niveau van de regiokantoren, waar de horizon uiteraard wijder is, was van zulke kwesties wel sprake. Daarbij werd dan regelmatig melding gemaakt van problemen zoals het opereren van bedrijven onder een heel aantal namen, waardoor het effect van een bestuursrechtelijke maatregel zoals het intrekken van een vergunning voor het oog tamelijk beperkt bleef. Ook werden verschillende incidenten beschreven waarbij een genomen beslissing op één niveau, bijvoorbeeld dat van een inspecteur ter plaatse of van een regiodirectie, onder invloed van de getroffen partij door een hoger niveau ongedaan werd gemaakt. Hierbij werd echter in alle gevallen aangetekend dat het om incidenten in het verleden ging – vóór de fusie tussen KvW en RVV - en dat tegenwoordig van zulke situaties geen sprake meer was. Bij het management in de regio's bestaan hoge verwachtingen van de in te voeren bestuurlijke boete omdat deze een tussenniveau vertegenwoordigt tussen niets ondernemen en het intrekken van de vergunning van een bedrijf.

Op het gebied van strafrechtelijke handhaving vallen duidelijk meer gevallen waar te nemen. Hier is volgens de geïnterviewde dierenartsen sprake van enkele gevallen per maand tot één per jaar waarin een diergeneeskundige verklaring wordt opgemaakt en doorgestuurd naar de AID, die verantwoordelijk is voor het vervolg. Opgemerkt moet wel worden dat vrijwel geen enkele dierenarts bij navraag melding maakt van feedback op dergelijke incidenten, terwijl de meeste betrokkenen zulke feedback wel als wenselijk en vooral motiverend zien. De meerderheid van de geïnterviewde VWA medewerkers zou het op prijs stellen om door de AID geïnformeerd te worden over het gevolg dat door de AID aan de melding werd gegeven (verhoor, schriftelijke waarschuwing, proces-verbaal, ...). Verder wordt vrij algemeen gemeld, zij het in uiteenlopende bewoordingen, dat op gevallen die zich lenen voor een diergeneeskundige verklaring – dus wanneer dieren worden geconstateerd die in niet-slachtaardige conditie op de veewagen zijn gezet – lang niet altijd met zo'n melding wordt gereageerd. Tijdgebrek wordt hier als één van de redenen genoemd: het invullen van de vereiste formulieren wordt als een omvangrijke klus gezien. Uiteraard speelt ook hier weer de glijdende grens een rol tussen de omstandigheden en condities die wel en die niet voor zo'n melding in aanmerking komen.

Een goede begeleiding in het correct invullen van diergeneeskundige verklaringen kan leiden tot betere dossiervorming en minder gevallen van seponering als gevolg van onvolledigheid.

- De relatie met het bedrijfsleven

Over de relatie met het slachterijbedrijf waar de werkzaamheden worden uitgevoerd worden verschillende verslagen gedaan. De samenwerking tussen de dierenartsen en de bedrijven verloopt van 'stroef' tot 'prima' maar vertoont geen verschijnselen van structurele strijd met onoirbare dimensies. Van intimidatie vanuit het bedrijf is nergens gebleken. Veel, maar lang niet alle, dierenartsen hebben wel het gevoel 'onder druk' te staan van de bedrijfsleiding. Deze beroept zich uit kostenoverwegingen snel op het ontbreken van de noodzaak om meer aandacht aan de keuring te besteden dan het gangbare of gewenste minimum en voor de dierenarts die alleen of met weinig collega's opereert temidden van een 'vreemde' omgeving is die druk voelbaar, hoe legitiem ook. Daar staan verslagen tegenover van dierenartsen die melden dat 'hun' bedrijf volledig achter de VWA staat, óók waar het om dierenwelzijn gaat.

3.2.1.3 Rapportage en documentenbeheer

Zowel de AM- als de PM-keuringsdierenartsen melden een flink aantal formulieren dat met de hand moet worden ingevuld, ook waar het gaat om de registratie van overtredingen van regels. Ook is er sprake van een groot aantal 'lokale lijsten' of bedrijfseigen documenten. Van de diergeneeskundige verklaringen die worden opgemaakt bestaat overigens volgens geen enkele dierenarts een registratie. Vrijwel zonder uitzondering antwoorden de dierenartsen en practitioners ontkennend op de vraag of ze weten wat er met de opgeslagen gegevens gebeurt. De gegevens gaan 'in een map' of in een database (RSG), luidt de meest gehoorde omschrijving en soms volgt daarop de mededeling dat die eens in de zo veel tijd aan het regiokantoor wordt doorgeleverd. Maar van feedback over de geregistreerde gegevens of overzichten daarvan maakt geen enkele dierenarts melding. Vaak wordt opgemerkt dat dit 'wel jammer' is.

Een inzicht in de veelheid aan documenten en formulieren die op het slachthuis gehanteerd wordt geeft onderstaand voorbeeldlijstje:

- VOS lijst: verzamelstaat onderzoek slachtdieren
- DOS lijst: dagstaat onderzoek slachtdieren
- Diergeneeskundige verklaring
- Locaal document voor controle identificatie slachtschapen
- Locaal document controle AM-keuring runderen
- Locaal document voor IKB-toezicht en I&R controle
- Controlelijst Toezicht op welzijn van hoefdieren op slachthuizen
- Controle op import
- Locaal document dode dieren of afgemaakt en voor destructie bestemd
- Controleformulier op KDS
- Locaal document aanvangscontrole runderslachtlijn
- Keuringsoverdrachtformulier KDS
- BSE formulier

Een weinig optimistisch stemmend inzicht in het documentenbeheer op regionaal niveau kreeg de commissie na het bestuderen van het enige aanwezige bedrijfsdossier van een kleiner slachthuis. Hier werden na een aanvankelijk toegekende erkenning als slachthuis en uitsnijderij, verschillende audits uitgevoerd waarin telkens meerdere niet-conformiteiten aan het licht kwamen die tot stopzetten van de bedrijfsvoering hadden kunnen leiden. Nu eens werd een hersteltermijn van zes weken in het vooruitzicht gesteld, waarover soms meer brieven werden verstuurd met tussenpozen van enkele weken; dan weer werd er geen enkele termijn genoemd. Een enkele aangekondigde audit werd ook uitgesteld en daarna niet meer uitgevoerd. Van geen enkele audit is bekend dat die heeft geleid tot verbeteringen in het bedrijf. De laatste schriftelijke aanmaning aan het bedrijf dateert van juni 2005.

3.2.1.4 Kwaliteit van het human resource management

- Kennis van de wetgeving

Bij de ondervraagde dierenartsen en practitioners blijkt de bestaande kennis van de wetgeving op het gebied van hygiëne en dierwelzijn vooral gebaseerd op routine, ervaring en de aan het begin van de werkzaamheid voor de VWA opgedane kennis in een cursus, die regelmatig als adequaat wordt omschreven. Het is moeilijk om uit de mond van de dierenartsen een beeld te krijgen van de kwantiteit en kwaliteit van de informatie die hen op dit gebied (specifiek dat van de relevante wetgeving) vanuit de VWA wordt aangereikt, omdat zij er door tijdgebrek en vertrouwen in eigen oordeel ook niet altijd intensief gebruik van maken. Dit geldt a fortiori voor de practitioners, die zoals eerder vermeld geen toegang hebben tot het VWA-intranet en in het algemeen sporadisch gebruik maken van de informatie die hen via e-mails bereikt.

- Opleiding en kennismanagement

Zowel voor de practitioners als voor de VWA-dierenartsen bestaat er een opleiding met een duur variërend van enkele dagen tot enkele weken (de opleiding voor officiële dierenartsen duurt drie maanden voltijds), die aan het begin van de werkzaamheid voor de organisatie

gevolgd moet worden. Voor de practitioners is de opleiding sinds geruime tijd niet meer georganiseerd.

Over de kwaliteit van deze opleiding is het oordeel van de betrokkenen in het algemeen goed. In het vervolg op die opleiding valt er echter met name voor de practitioners een leegte. Zij moeten alle nodige informatie halen uit de eerder genoemde e-mails, maar hebben met hun collega-practitioners noch met de VWA-dierenartsen noch met de daarachter gelegen organisatie vervolgens regelmatig contact van evaluerende of scholende betekenis. Ook in regio's waar sprake is van een z.g. VWA-meeting, waar de VWA-dierenartsen elkaar eens in de drie of vier maanden ontmoeten, wordt gemeld dat daar in de meeste gevallen geen practitioners bij aanwezig zijn. De meeste betrokkenen zien dit als een tekortkoming, hoewel sommige practitioners zelf juist benadrukken heel goed uit de voeten te kunnen met de bij hen beschikbare kennis. De practitioners moeten het dus echt in de volgende jaren doen met hun eigen praktijkinzicht, hun eigen ervaring en de basiskennis uit de begincursus. Practitioners worden in de meeste gevallen ook niet op hun functioneren geëvalueerd. Dat is volgens sommige collega-dierenartsen jammer omdat zij de practitioners zien als functionarissen die vaak na afloop van hun eigen praktijk of met uitzicht op die afloop het rustig aan willen doen en in meer of mindere mate 'de kantjes eraf lopen'. Dit is uiteraard een waarneming die beslist niet zonder meer veralgemeeniseerd mag worden, maar ook in situaties waarin hij geen opgeld doet geldt dat de ontbrekende evaluatie het functioneren in elk geval geen goed zal doen.

Leden van de commissie hebben in verschillende situaties waargenomen dat de kennis van wet- en regelgeving de practitioners op deelpunten in de steek liet.

Onder de VWA-dierenartsen valt tevredenheid te bespeuren over een 'verbeterde back-up' door de VWA die de laatste tijd is opgetreden. Er is meer tijd voor overleg en meer tijd voor cursussen. Volgens informatie van de regiodirecteur Noord-West worden de dierenartsen naar een niveau gebracht van 10% van hun werktijd voor scholing en cursussen, wat overeenkomt met 180 uur jaarlijks voor een voltijdse functionaris. Op een regiokantoor werd gemeld dat jaarlijks een beoordeling en een functioneringsgesprek plaatsvindt, maar de indruk is dat de uitvoering hiervan kan variëren.

3.2.2 Verzamelcentra en exportcertificering

Het auditteam bezocht voornamelijk exportverzamelplaatsen (EVP's) voor varkens en enkele voor schapen. Voor een bezoek aan een runder-EVP diende zich in de tijdspanne van de audit geen gelegenheid aan. Omdat het onderzoek zich richt op bedrijfsactiviteiten waar de VWA toezicht op houdt werden geen verzamelplaatsen voor binnenlands vervoer bezocht.

3.2.2.1 De situatie op het terrein

De bedrijfsruimten van bedrijven met exportactiviteit zijn over het algemeen professioneel ingericht, waardoor compartimentering en diervriendelijke afhandeling van de export technisch mogelijk is. Meestal is de medewerking van het bedrijf goed, om de tijdsduur van de inzet van de dierenarts te beperken.

Het administratief afhandelen van de exportcertificering verloopt goed. Over het algemeen zijn de administratieve regels goed bekend. Ook hier toont het bedrijfsleven een grote bereidwilligheid om de afhandeling zo vlot mogelijk te laten verlopen. Vaak ontstaat er een soort vertrouwensrelatie met het bedrijf, waardoor niet steeds alle administratieve gegevens gecontroleerd worden (als het bedrijf het certificaat invult zal het wel goed zijn).

Aangevoerde dieren worden in de meeste gevallen eerst 'geselecteerd' door de bedrijfsleider. Deze selectie gebeurt in eerste instantie op economische gronden, maar het gebeurt ook dat wrakke dieren uitgeselecteerd worden. De certificeerder heeft geen zicht op het welzijn van de aangevoerde dieren (waarvoor over het algemeen een herkomstbedrijf verantwoordelijk is), kan daardoor geen registratie voeren van wrakke dieren en bijgevolg ook geen maatregelen nemen. Het afmaken van wrakke dieren gebeurt meestal onder ongecontroleerde omstandigheden (door de bedrijfsleider).

Dieren die door de EVP of door de dierenarts worden afgekeurd voor export (op grond van economische- of welzijnsoverwegingen zoals ongeschiktheid voor lang transport) komen terecht in binnenlandse handel. Ook hier heeft de VWA geen zicht op het dierenwelzijn. De

grens tussen wrak en niet-wrak is niet eenduidig vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk dat verzamelplaatsen soms gebruikt worden om wrakke dieren op een weinig risicovolle en relatief goedkope manier van het landbouwbedrijf af te voeren. Sommige van deze dieren komen in de voedselketen terecht, indien ze niet worden tegengehouden op de AM-keuring in het slachthuis. Een aantal EVP's reageert hier op door sancties te treffen tegen het herkomstbedrijf als dieren moeten worden afgemaakt.

De manier waarop de controle op identificatie en registratie wordt uitgeoefend is niet uniform. Het verzegelen van de geladen wagens is geen gangbare praktijk. Beladingsnormen worden over het algemeen gerespecteerd.

- Varkens

Monocertificering gebeurt niet vaak en de daarbij behorende reglementaire voorschriften worden ervaren als zinloos en dierenvriendelijk, zowel door dierenartsen als door het bedrijfsleven. Sommige practitioners houden zich om die reden niet aan die voorschriften. Problemen inzake dierenwelzijn worden vooral vastgesteld bij 'afgeschreven' slachtzeugen en bij slachtbiggen van ongeveer 20 kg (ongeschikt voor volledige opkweek). Dit in tegenstelling tot de dieren die bedoeld zijn voor vleesproductie en hun volledige mestperiode doorlopen hebben. De laatste categorie dieren is over het algemeen in een goede conditie. Soms komen pootfracturen voor tijdens transport of af- en opladen, maar dit is eerder incidenteel dan structureel.

Slachtzeugen daarentegen zijn ofwel op het einde van hun productiecycclus of ze zijn om allerlei gezondheids- of vruchtbaarheidsredenen uit die cycclus gehaald. Niet alleen is de toestand van deze dieren niet optimaal maar ook de behandeling van de zeugen, die zich soms weerbarstig gedragen, kan er hardhandig aan toe gaan.

Slachtbiggen zijn over het algemeen krakkemikkige dieren (lies- of navelbreuken, zadelruggen en andere afwijkingen) die niettemin een fitte indruk maken en zich heel vlot bewegen. Wel kan men zich de vraag stellen in hoeverre het diervriendelijk is zulke dieren te exporteren in plaats van ze af te maken op het bedrijf van oorsprong.

- Schapen

Op EVP's voor schapen en geiten werden uitsluitend slachtschapen (lammeren) geëxporteerd. Er worden veel minder afgeschreven dieren voor de slacht geëxporteerd. Daardoor zijn problemen met dierenwelzijn op EVP's voor schapen een zeldzaamheid. Op één bezochte EVP was de blokperiode telkens vijf tot zes dagen. Dit stelt extra eisen ten aanzien van verstrekking van voedsel en drinkwater. De commissie constateerde dat hierin voldoende was voorzien.

De VWA-dierenartsen voerden de controle op identificatie en de aanvoerbonnen volgens voorschrift uit. Controle op de betrouwbaarheid van de I&R is een taak van de AID.

3.2.2.2 De praktijk van toezicht en handhaving

In het algemeen is de praktijksituatie op het gebied van toezicht en handhaving professioneel, maar de handhaving op het gebied van dierenwelzijn bereikt niet het niveau van dat in de ante mortem keuring in slachthuizen.

-Toezicht

Ook hier treedt het verschil op tussen VWA-mensen en practitioners zoals geobserveerd in de slachthuizen, hoewel dit zeker niet veralgemeeniseerd mag worden (er zijn uitschieters onder de practitioners). De practitioners tonen een lager niveau van betrokkenheid en een grotere geneigdheid om de bestaande situatie maar als onafwendbare realiteit te beschouwen. Net als bij de slachthuizen speelt de beschikbaarheid van heldere normen een rol (geen toegang tot intranet, meestal niet bijgeschoold/getraind, minder betrokken bij overleg).

Ook hier komen regelmatig discutabele situaties voor. Dat geldt zowel voor de feitelijke gang van zaken rond het verblijf en laden van de dieren als waar het de rol van de dierenarts aangaat op het gebied van controle en handhaving.

Net als bij de slachthuizen wordt hier een verschil vastgesteld tussen dieren die bedoeld zijn voor vleesproductie en het volledig proces doorlopen hebben, en 'afgeschreven' dieren (zeugen) en slachtbiggen. Vooral bij zeugen wordt vastgesteld dat er een soort

normvervaging optreedt. Zeker bij deze groep dieren besluit de dierenarts vooral op grond van zijn persoonlijk oordeel welke dieren – met welke kenmerken, in welke conditie – nog geschikt kunnen worden geacht voor transport. Een certificeerder kan zich onmogelijk veroorloven een substantieel aandeel van de dieren af te keuren als hij niet over heldere instructies op het gebied van dierenwelzijn kan beschikken: wat mag wel en wat mag niet. Door verschillende dierenartsen werd als kritisch kenmerk voor de beoordeling van het welzijn het vermogen van het dier genoemd om zich nog zelfstandig voort te kunnen bewegen. Dit criterium is vanuit dierenwelzijnstandpunt moeilijk te verantwoorden voor transporten.

Sommige dierenartsen beklagen zich over het ontbreken van verzegeling, waardoor geknoeid kan worden met de lading nadat de dierenarts het bedrijf verlaten heeft. Anderen zijn er dan weer van overtuigd dat verzegeling geen doeltreffende maatregel is zolang er geen zegelcontrole is op het aankomstbedrijf, of niet noodzakelijk omdat er voldoende controle en sancties zijn bij aankomst.

Ook hier vallen bij de toepassing van elektrische prikkelaars verschillen te zien. Veel dierenartsen zeggen niet precies de stand van de regels te kennen maar tolereren het gebruik van het instrument 'voor korte duur', waarbij weer verschillen optreden tussen de toepassingen van dat criterium. De belading wordt niet systematisch uitgerekend om te toetsen aan de norm. Meestal wordt 'op zicht' gecontroleerd.

Het meest gangbare criterium voor stopzetting van een export blijkt het optreden te zijn van administratieve tekortkomingen.

-Handhaving

Bij ernstige tekortkomingen kan de VWA-dierenarts/practitioner via zijn teamleider verzoeken om de vergunning te schorsen of in te trekken. Hierbij worden juridische elementen ingeschakeld ter ondersteuning. Ook bij herhaaldelijk zware problemen kan een erkenning geschorst of ingetrokken worden. Een schorsing kan vrij acuut worden geëffectueerd, het intrekken van een erkenning is een complexe juridische zaak. Bij wanbetaling worden de activiteiten van de VWA opgeschort en de EVP dus stilgelegd voor export. De dierenarts kan niet zelfstandig een erkenning of vergunning schorsen of intrekken; wel kan hij bij een acuut welzijnsprobleem of bij intimidatie de werkzaamheden onmiddellijk staken. Hierbij neemt hij contact op met zijn teamleider om verder te overleggen. In de praktijk blijkt dit middel zelden te worden toegepast.

Op de bezochte verzamelplaatsen zijn door de commissie weinig gevallen van bestuurlijke handhaving genoteerd. Non-conformiteiten worden veelal ad hoc opgelost, door rechtstreekse communicatie met bedrijf en de transporteurs. De certificeerders hebben zelden registraties gemaakt of meldingen gedaan, laat staan diergeneeskundige verklaringen opgemaakt. Mogelijk is dit te wijten aan een gebrek aan gestructureerde rapporteringswijzen, zoals die er wel zijn bij slachthuizen.

Ook op het gebied van strafrechtelijke handhaving vallen heel weinig gevallen waar te nemen. Alleen bij uitzondering wordt een diergeneeskundige verklaring opgemaakt en doorgestuurd naar de AID, die verantwoordelijk is voor het vervolg. Ook hier moet worden opgemerkt dat vrijwel geen enkele veearts bij navraag melding maakt van feedback op dergelijke incidenten, hetgeen als spijtig wordt ervaren.

Op gevallen die zich lenen voor een diergeneeskundige verklaring wordt lang niet altijd met zo'n verklaring gereageerd. Naast tijdgebrek wordt vooral de onduidelijkheid genoemd over de vraag tegen wie de strafrechtelijke actie moet worden ondernomen (landbouwbedrijf, transporteur, EVP) aangezien in de meeste gevallen de EVP niet in fout is (wrak dier is aangeleverd). De glijdende grens tussen omstandigheden en condities die wel en niet voor zo'n melding in aanraking komen speelt ook een rol.

Bij de handhaving is er een bijzondere rol weggelegd voor het bureau Veetransport (BVT) van de VWA. Dit bureau werd opgezet in 2006 naar aanleiding van de nieuwe transportverordening en heeft als opdracht de naleving van de voorschriften in de transportverordening te controleren.

Deze controle gebeurt op basis van de ingevulde reisjournaals. Wanneer er onregelmatigheden worden vastgesteld, wordt er actie ondernomen op basis van een handhavingmatrix. Hierbij wordt samengewerkt met de dienst Juridische Zaken. De samenwerking met de dienst Juridische Zaken is als goed te omschrijven maar kan beter, vooral op het gebied van de doorlooptijd van het proces.

Bij de start van het systeem was handhaving op basis van de reisjournaals vrijwel onmogelijk omdat basisinformatie in die journaals in meer dan 30% van de gevallen niet correct of onvolledig was ingevuld. Hier is hard aan gewerkt met een sterke kwaliteitsverbetering tot gevolg. Momenteel wordt de basisinformatie in meer dan 95% van de journaals correct ingevuld.

Vervoerders worden de laatste tijd handiger bij het invullen van journaals, zowel ten goede (ze weten beter hoe correct in te vullen) als ten kwade (gewenst invulgedrag dat niet overeenkomt met reële situatie). Het is vandaag haast niet te controleren of ingevulde gegevens kloppen met realiteit, vooral wat de vermelding van reistijden betreft. Risico-export is vooral export met een duur van ongeveer 24 uur.

Ook bij de verwerking van de diergeneeskundige verklaring speelt het bureau een rol. Bij vaststelling van een welzijnsprobleem bij transport moet de vaststellende VWA-medewerker deze verklaring niet enkel aan de AID, maar ook aan het BVT bezorgen. Op basis hiervan kan het bureau een bestuursrechtelijk dossier beginnen, parallel aan de strafrechtelijke handhaving door de AID. Voor deze bestuursrechtelijke handhaving maakt het bureau gebruik van de voormelde handhavingmatrix.

Uit de interviews in het veld blijkt dat men niet of onvoldoende weet dat de diergeneeskundige verklaring ook aan het bureau moet worden bezorgd. Dit wordt bevestigd door de medewerkers van het bureau en blijkt ook uit een vergelijking van aantallen verklaringen die door het Bureau en het AID werden ontvangen.

- De relatie met het bedrijfsleven

Ook op de exportverzamelplaatsen verloopt de samenwerking tussen de dierenartsen en de bedrijven van 'stroef' tot 'prima' maar ze vertoont geen verschijnselen van structurele strijd met onoïrbare dimensies. Van intimidatie vanuit het bedrijf is nergens gebleken.

De relatie tussen bedrijfsmanagement en de VWA wordt sterk beïnvloed door de tijdsgerelateerde kostenstructuur. De bedrijfsleider of ondernemer organiseert de zaken met het oog op minimalisering van de kosten en dus een zo kort mogelijke werktijd van de certificeerder. Om die reden wordt dikwijls een te krappe certificeringstijd aangevraagd door het bedrijf, waardoor het risico bestaat van een extra boete als de certificeerder de activiteiten niet binnen de voorziene tijd kan afronden. Dit zet de certificeerder onder druk en lokt aan de andere kant wrevel uit bij het bedrijfsmanagement. Ook is het verschil opmerkelijk tussen professionele bedrijven en andere: professionele bedrijven calculeren voldoende tijd, en zorgen er daarnaast voor dat de administratieve taken van de dierenarts tot een minimum gereduceerd worden. Vooral bij minder professionele bedrijven heeft de tijdsgerelateerde kostenstructuur soms invloed op de kwaliteit van het toezicht en leidt ze tot spanningen tussen VWA en bedrijfsmanagement.

Tegelijk kan worden gesteld dat bijna alle certificeerders zich gesteund voelen door hun directe leidinggevenden bij de VWA zodat zij met deze druk goed om kunnen gaan.

3.2.2.3 Kwaliteit van het human resource management

Hier kan dezelfde problematiek aangehaald worden als bij de slachthuizen.

3.2.2.4 Werkorganisatie

De aanvraag voor exportcertificering moet een werkdag van te voren worden gedaan voor 7.00 uur 's ochtends. Vervolgens wordt deze ingepland, waarop een bevestiging met tijd wordt teruggefaxt naar de exporteur als het om varkens gaat. Bij schapen wordt alleen bevestigd als de toegewezen tijd afwijkt van de aangevraagde tijd. Een bevestiging volgt rond 13.00 uur dezelfde dag. De uitvoerende dierenarts (certificeerder) krijgt een setje documenten samen met werkbriefje van zijn totaalplanning voor de volgende dag om 13.00 uur. Het setje documenten bestaat uit een aanvraagformulier export, waarop de gegevens van de export zijn ingevuld, een aanvraagformulier blokperiode en een kopie reisjournaal als dat van toepassing is. Aanvragen voor export op zaterdag moeten zes weken van tevoren

worden gedaan. Als de exporteur zich bedenkt moet hij de export uiterlijk vier weken voor de beoogde datum intrekken; anders worden de kosten in rekening gebracht.

Aanvraagprocedures lopen vlot; over het algemeen is er tevredenheid zowel aan de kant van het bedrijfsleven als bij de dierenartsen. Het bedrijfsleven beklagt zich wel over gebrek aan flexibiliteit en prijs; dierenartsen doen hetzelfde over te krap ingeschatte reis- en werktijden.

Het feit dat dierenartsen pas de avond tevoren een compleet zicht hebben op de opdrachten, laat weinig ruimte over voor voorbereiding, studiewerk of administratie van taken die buiten hun routinepakket vallen (bv. beschikken over certificaten). Anderzijds beklagt het bedrijfsleven zich over een gebrek aan flexibiliteit vanuit de VWA als het om de tijdsduur voor aanvraag gaat; in sommige gevallen kan dit leiden tot een economisch verlies. Deze klacht komt voornamelijk vanuit bedrijven die organisatorisch minder goed georganiseerd zijn; professionele bedrijven tonen meer begrip.

4 Conclusies

4.1 Algemeen

De auditwerkzaamheden zijn goed verlopen. Ook de samenwerking met de betrokken organisaties en diensten (LNV, VWA, AID, KDS) verliep probleemloos.

In totaal werden tien exportverzamelplaatsen en dertien slachthuizen bezocht. Telkens waren er gesprekken met practitioners, VWA-dierenartsen en -medewerkers. Af en toe werd gesproken met bedrijfsleiders en KDS-medewerkers.

Centraal werden gesprekken gevoerd met het top- en middle-management van de VWA; in de bezochte regiokantoren (Zuid, Noord en Noord-West) waren er gesprekken met het plaatselijk management team of met medewerkers. Een afzonderlijke enquête werd gedaan naar de rapporterings- en IT-systemen.

De commissievoorzitter sprak op verzoek van de minister van LNV met zes externe informanten. Binnen de VWA-organisatie hebben zich geen klokkenluiders spontaan gemeld.

De meeste VWA-medewerkers bleken integere, gedreven, soms gefrustreerde mensen, met uitschieters naar boven en naar beneden. De gemiddelde inzet en kwaliteit van de mensen op de werkvloer is bevredigend te noemen. Dat geldt ook voor de practitioners, met dien verstande dat men ten opzichte van hen moet uitgaan van een realistisch verwachtingspatroon. Voltijdse ambtenaren zijn nu eenmaal beter getraind en meer betrokken op hun hoofdtaak. Practitioners zijn deeltijdse medewerkers, van wie niet hetzelfde niveau van kennis en training kan verwacht worden. Zij hebben dan ook extra aansturing en evaluatie nodig om de nodige kwaliteit te garanderen.

De verhoudingen tussen het VWA-personeel en de bedrijfsleiding van de betrokken bedrijven is gemiddeld genomen correct. De spanningen die ontstaan houden meestal verband met beslissingen die invloed hebben op de bedrijfsvoering, de werkdruk en de kosten. Dergelijke spanningen zijn normaal te noemen in de relatie tussen controlerende en toezichhoudende overheidsdienst enerzijds en bedrijfsleven anderzijds. Intimidatie vanuit het bedrijfsleven is uitzonderlijk en zeker niet structureel te noemen. Interventies na tussenkomst van het bedrijfsleven bij het management van de VWA of bij het departement van LNV kwamen de afgelopen jaren (sinds de integratie in VWA) niet meer voor.

4.2 De organisatiestructuur van de VWA

De organisatiestructuur van de VWA is complex en niet transparant. Functionele en hiërarchische aansturing doorkruisen elkaar voortdurend, wat contraproductief werkt en het verantwoordelijkheidsgevoel van de medewerkers niet stimuleert. Er kan hier van een halfslachtig en mislukt matrixmodel worden gesproken. De beide vroegere diensten, RVV en KvW, werden in de nieuwe VWA niet echt met elkaar geïntegreerd in een nieuw bedrijf met één bedrijfscultuur. Dat blijkt uit heel veel situaties en aanwijzingen:

- Medewerkers die zich presenteren, identificeren zich steevast als 'ex-RVV' of 'ex-KvW';
- Het juridisch instrument werd niet één gemaakt;
- De aansturing vanuit LNV en VWS is erg verschillend;
- Delen van vroegere structuren en procedures bleven naast elkaar bestaan (klachtenbeheer, interne audit, beleidsontwikkeling);
- Hetzelfde geldt voor IT-systemen en personeelsregelingen;
- Budgetten uit de ministeries van LNV en VWS zijn strikt gescheiden, waardoor voor de ene activiteit relatief meer middelen voorhanden zijn dan voor de andere.

Het IT-systeem, dat de ruggengraat behoort te zijn van een moderne organisatie, is bouwvallig. De verschillende oude systemen bleven naast elkaar bestaan en werden opgelapt. Dit resulteert in een veelheid aan systemen die los van elkaar functioneren, een situatie die zeker mede aan de basis ligt van de moeilijkheden bij de VWA om op een consistente wijze te rapporteren.

De complexe organisatiestructuur en de gebrekkige IT systemen hebben een grote invloed op de interne communicatie. Deze verloopt heel ondoorzichtig en inefficiënt, zowel top-down als

bottom-up. Een consistent intern communicatiebeleid ontbreekt. Opvallend is de aanwezigheid van veel onafgewerkte veranderingsprojecten. Ook dat draagt bij tot de verwarring bij de VWA medewerkers, die dikwijls door de bomen het bos niet meer zien.

Het handhavinginstrument dat in de reglementering voor levend vee voorzien is, is ontoereikend. Noch de organisatie, noch de ambtenaren op de werkvloer beschikken over efficiënte en adequate handhavinginstrumenten. De VWA toezichthouders moeten hun vaststellingen melden aan de centrale diensten van de VWA of aan de AID, die dan op hun beurt sanctionerende maatregelen kunnen nemen. Deze procedure is omslachtig en bemoeilijkt een efficiënt handhavingsbeleid. Momenteel wordt binnen de VWA gewerkt aan de voorbereiding van een systeem van bestuurlijke boetes.

Binnen de VWA lopen heel wat verbetertrajecten naar aanleiding van de voorgaande rapporten. Deze trajecten worden heel positief onthaald en stemmen de mensen hoopvol. Als niet tegelijk de fundamentele mankementen worden verholpen lopen deze trajecten echter de kans een pleister op een houten been te blijken.

4.3 Samenwerking met andere organisaties

De aansturing vanuit de departementen van LNV en VWS is in theorie dezelfde (Kaderbrief) maar in de praktijk erg verschillend. VWS stuurt op afstand; LNV stuurt heel directief. De relatie tussen LNV en VWA is niet duidelijk afgetekend, wat resulteert in overlap en spanningen rond het invullen van bevoegdheden. LNV is te betuttelend. Het deel van de activiteiten die nu binnen LNV gebeuren en die betrekking hebben op de operationele aansturing van de VWA zouden beter geïntegreerd kunnen worden binnen de VWA. Op die manier kan het departement van LNV zich beperken tot strategische aansturing en beschikt de VWA over de noodzakelijke autonomie voor de organisatie van het eigen functioneren.

De relatie met KDS is goed geregeld op basis van een protocol, een resultaatverbintenis en regelmatige audits. De samenwerking met de AID is gebaseerd op een protocol en lijkt de laatste tijd aanmerkelijk verbeterd. De combiteams van AID en VWA worden heel positief onthaald. De verdeling van bevoegdheden tussen VWA en AID in de keten is complex en kan aanleiding geven tot wrijvingen.

4.4 De praktijk van toezicht en handhaving

4.4.1 De slachthuizen

De ante mortem (AM) keuring kreeg speciale aandacht in het onderzoek. Algemeen kan gesteld worden dat de dierenartsen die hier worden ingezet, redelijk goed gemotiveerd zijn maar in moeilijke omstandigheden werken. De VWA-medewerker is daarbij beter gemotiveerd en ook beter opgeleid dan de practitioner. Er is sprake van een onderbezetting, wat aanleiding geeft tot demotivatie en een grote werkdruk.

De situatie verschilt naar gelang het soort slachthuis:

- De grote slachthuizen voor vleesvee en vleesvarkens zijn intern goed georganiseerd, ook op het vlak van kwaliteit en veiligheid. De activiteit van de VWA verloopt er vlot;
- In de grote slachthuizen voor einde loopbaan fokrunderen en fokvarkens doet zich het probleem voor van de norm op het gebied van dierenwelzijn;
- In de middelgrote en kleine slachterijen (n=190) is er een probleem door onvoldoende toezicht. De onderbezetting van het dierenartsenkader binnen de VWA en de regeling van niet-permanent toezicht in deze slachthuizen ligt aan de basis daarvan. De kans op misbruiken en fraude is hier het grootst.

In de twee laatste gevallen kan men spreken van een structureel probleem.

De invoering van de Transportverordening betekende een gevoelige vooruitgang in het toezicht op dierenwelzijn, zij het dat de overgangperiode gepaard gaat met spanningen en interpretatieproblemen.

De AM-dierenarts oordeelt dikwijls met 'het oog van de meester', naar eigen inzicht, wat resulteert in een niet-uniforme toepassing. Bovendien speelt in de slachthuizen die zijn gespecialiseerd in einde loopbaan dieren enige gewenning. Hier is de gehanteerde dierenwelzijnsnorm onzes inziens onvoldoende streng. Bovendien leidt het bestaan van een aparte norm voor voedselveiligheid naast een welzijnsnorm tot verwarring bij de keurders. Een kwantitatieve inschatting van het probleem kan enkel bij benadering. De groep dieren waarrond interpretatieverschil kan bestaan schatten wij in op 1 à 2% van de aangevoerde einde loopbaan slachtzeugen en slachtkoeien (in Nederland worden jaarlijks 680.000 zeugen en 483.000 koeien geslacht).

De procedure die gehanteerd wordt bij noodslachtingen laat teveel ruimte om zieke of wrakke dieren toch in de voedselketen te brengen.

Het melden van overtredingen (diergeneeskundige verklaring) laat regelmatig te wensen over. De administratie in het slachthuis is overvloedig en inefficiënt. Hier ligt een grote kans voor vereenvoudiging.

4.4.2 De exportverzamelplaatsen

Met betrekking tot de motivering en de inzet van practitioners en VWA-ambtenaren gelden dezelfde opmerkingen als hierboven. De relatie tussen bedrijfsmanagement en de VWA wordt hier sterk beïnvloed door de tijdsgelateerde kostenstructuur. De ondernemer of bedrijfsleider organiseert de zaken met het oog op minimalisering van de kosten en dus een zo kort mogelijke werktijd van de VWA-dierenarts. Dit gaat soms ten koste van de kwaliteit van het toezicht en leidt tot spanningen tussen VWA en bedrijfsmanagement. Het feit dat vrachtwagens niet verzegeld worden, wordt als een gemis gezien. Het auditteam twijfelt evenwel aan de toegevoegde waarde van verzegeling.

De verzamelplaatsen worden soms gebruikt om wrakke dieren op een weinig risicovolle en relatief goedkope manier van het landbouwbedrijf af te voeren. Sommige van deze dieren komen ook in de voedselketen terecht. Op verzamelplaatsen voor slachtzeugen is er, net zoals in de slachthuizen voor zeugen, ook sprake van gewenning vanwege de controlerende dierenarts op het vlak van dierenwelzijn. Ook hier is de gehanteerde dierenwelzijnsnorm onzes inziens onvoldoende streng.

De kennis van de instructies en met name van de normen voor belading laat regelmatig te wensen over. Het probleem van onvoldoende melding van overtredingen (door middel van de diergeneeskundige verklaring) lijkt hier groter dan in de zeugenslachthuizen.

BIJLAGEN

Bijlage 1**Lijst van personen met wie de commissie heeft gesproken**

Naam	Voor-letters	Functie	Dienst
Alwan	M	Officiële dierenarts	VWA
Avdic	O	Officiële dierenarts	VWA
Bakema	P	Assistent toezichthoudend dierenarts	VWA
Beelen	JMWM	Waarnemend regiodirecteur NW	VWA
Betcke-van Gils	H	Senior afdelingsmedewerker Afdeling Vrijwaring en Certificering	VWA
Boerrigter	HJJ	Officiële dierenarts	VWA
Bruin	EM	Officiële dierenarts	VWA
Burger	AM	Directeur Generaal LNV-BR	LNV
Castel van	O	Teamleider TLP	VWA
Degens	JHMC	Stafmedewerker informatie -exploitatie	AID
Dop van de	AMJ	Ondersteunend medewerker afdeling S&O Oost	VWA
Dorscheidt	JMHG	Officiële dierenarts	VWA
Dortland	RJ	Plv. Inspecteur-Generaal VWA en Directeur Dienst Uitvoering	VWA
Ebbens	D	Practitioner	VWA
Egelmeers	CJP	Teamleider TLP	VWA
Eijndhoven, van	J	Officiële assistent KDS	KDS
Faber	OK	Senior medewerker S&O Oost	VWA
Gastel, van	R	Practitioner	VWA
Geertman	GSM	Officiële dierenarts	VWA
Geffen, van	RA	Hoofd Juridische Zaken	VWA
Giessen	J	Practitioner	VWA
Gils	H	Practitioner	VWA
Hagen	C	Senior auditor afdeling Kwaliteitszorg en Interne Controle	VWA
Hamink	P	Practitioner	VWA
Hardgren	D	Practitioner	VWA
Helling	JA	Senior adviseur Afdeling Financiën, Planning & Control	VWA
Hellings	MJA	Afdelingshoofd Afdeling Toezicht Productiebedrijven Zuid	VWA
Hendriks	V	Senior adviseur Beleidsinteractie	AID
Hoekstra	AT	Teamleider veehouderij/dieren Noord	AID
Hübben	GJHW	Teamleider TLP	VWA
Jacobs	AGML	Senior toezichthoudend dierenarts	VWA
Jelsma	A	Productmanager vlees en vleesproducten Hoofdinspectie Veterinaire Volks- en Diergezondheid, Welzijn en Diervoeding	VWA
Kamphuis	HA	Hoofdinspecteur inspectie Noord- en Oost Nederland	AID
Keg	PR	Officiële dierenarts	VWA
Krieken, van	P	Assistent toezichthoudend dierenarts	VWA
Kuntze	ACH	Regiodirecteur Zuid	VWA
Laurijssens	MC	Senior toezichthoudend dierenarts	VWA
Loomans	WMB	Hoofd Afdeling Basisregistratie, Erkenning en Informatie	VWA
Löwi		Officiële dierenarts	VWA
Luijmes	HW	Teamleider TLP	VWA
Manders	GA	Medewerker VTA	VWA
Mesman	S	Beleidsmedewerker productmanagement levend vee en levende producten Hoofdinspectie Veterinaire Volks- en Diergezondheid, Welzijn en Diervoeding	VWA
Mestebelt	P	Practitioner	VWA

Naam	Voor-letters	Functie	Dienst
Mijnsbergen	CW	Waarnemend Afdelingshoofd Afdeling Signalering en Ontwikkeling Regio NW	VWA
Niestijl Jansen	F	Officiële dierenarts	VWA
Nieuwenhuis	HUR	Senior toezichthoudend dierenarts	VWA
Noordkamp	AJ	Senior toezichthoudend dierenarts	VWA
Oppers	PF	Senior controleur TLP	VWA
Rietjens	JJM	Officiële dierenarts	VWA
Rosario-Suárez, del	RMP	Officiële dierenarts	VWA
Sande, van der	WHJ	Hoofdinspecteur Veterinaire Volks- en Diergezondheid, Welzijn en Diervoeding	VWA
Schaub	MP	Officiële dierenarts	VWA
Schievink	H	Coördinator Bureau Veetransport	VWA
Schumer	DL	Clustercoördinator Leren en Opleiden, afdeling Personeel en Organisatie	VWA
Sels	N	Practitioner	VWA
Sobels	W	Senior toezichthoudend dierenarts	VWA
Speelman	B	Practitioner	VWA
Swerts	A	Practitioner	VWA
Tabak	ASM	Projectleider verbeterprogramma toezicht diertransporten en slachthuizen (VTDS)	VWA
Vergunst	PHE	Teamleider TLP	VWA
Vernooy	LF	Senior controleur TLP	VWA
Volwerk	MM	Practitioner	VWA
Vries, de	CJ	Medewerker Dierwelzijn, afdeling S&O Noord-West	VWA
Weg, van der	CPV	Directeur KDS	KDS
Werf, van der	PJ	Practitioner	VWA
Westgeest	PWM	Afdelingshoofd Afdeling Toezicht Productiebedrijven NW	VWA
Wulterkens	JCM	Teamleider TLP	VWA
Zegers	H	Practitioner	VWA
Zeilstra	J	Teamleider VTA	VWA
Zenker	JW	Officiële dierenarts	VWA
Züchner	L	Senior medewerker S&O Oost	VWA
Zuurmond	D	Senior functioneel applicatiebeheerder afdeling Brein	VWA

Bijlage 2
Templates audit- en interviewrapporten