

Vergaderjaar 2007–2008

**26 991**

**Voedselveiligheid**

**Nr. 177**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2008

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het rapport «Onderzoek VWA-rapport «Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten» van de heer Hoekstra aan.<sup>1</sup> In deze brief geef ik u ook mijn reactie op het onderzoek.

In overleg met de Kamer heb ik op 1 februari 2008 (Inv0 800 079) de heer Hoekstra gevraagd antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wie heeft opdracht gegeven? Wat is de status van het rapport en aan wie is het verstrekt?
2. Geven de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld van de situatie op dat moment?
3. Wat is er sinds januari 2007 naar aanleiding van het conceptrapport gebeurd?

Op 6 februari heeft de Tweede Kamer verzocht de onderzoeksopdracht aan te vullen met:

4. Kan de heer Hoekstra de meldingen van misstanden in het VN-artikel onderzoeken op authenticiteit en actualiteit?
5. Waren deze meldingen bekend bij de VWA/LNV en wat is er naar aanleiding van deze meldingen gebeurd?

Op 11 februari is deze aanvulling in een brief aan uw Kamer bevestigd (kamerstuk 26 991, nr. 173). Op 18 maart heeft de heer Hoekstra het rapport met zijn bevindingen aan mij aangeboden.

**1. Totstandkoming conceptrapport**

De heer Hoekstra geeft een duidelijk antwoord op de eerste vraag hoe het conceptrapport VWA tot stand is gekomen en aan wie het is verstrekt. Zoals ik in mijn brief van 30 januari 2008 (TK 2007–2008, 26 991, nr. 163) heb beschreven, was ik niet geïnformeerd over het conceptrapport. Ik ben het met Hoekstra eens dat ik in formele zin het rapport niet had hoeven

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kennen. Ik was weliswaar bekend met tekortkomingen ten aanzien van de capaciteit van de dierenartsen, de financiële tekorten en handhaving. Daarover heb ik ook met de Kamer gecommuniceerd.

Maar vanwege de samenhang waarin de problematiek is beschreven en de ernst van het beeld dat dit oproept, had ik over dit conceptrapport geïnformeerd willen zijn.

Om herhaling te voorkomen, heb ik de maatregel genomen om de informele directe lijn tussen de minister en de Inspecteur-Generaal VWA te formaliseren.

## **2. Getrouw beeld**

De tweede vraag luidt of de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld geven van de situatie op dat moment.

In antwoord daarop geeft de heer Hoekstra in zijn rapport een heldere analyse van de context waarin de VWA de achterliggende jaren heeft moeten opereren. Ik verwijs kortheidshalve naar hoofdstuk 1 van zijn rapport.

Vervolgens beschrijft Hoekstra dat het conceptrapport een «herkenbaar» beeld geeft van de praktijk bij het VWA-toezicht op levend vee en levende producten. De gesignaleerde knelpunten worden herkend en geven externe organisaties aanleiding te pleiten voor intensivering van de stiptheid waarmee de uitvoering van de regels wordt gecontroleerd danwel de introductie van hoogwaardige kwaliteitssystemen bij de sectoren.

Hoekstra constateert tegelijkertijd dat de aard en omvang van de in het conceptrapport gesignaleerde problematiek moeilijk is vast te stellen op basis van de gegevens die momenteel voorhanden zijn. Dit is voor mij aanleiding om het handhavings- en nalevingsniveau van de hiervoor genoemde problematiek te gaan monitoren, ook om te weten wat de effectiviteit van de reeds genomen en nog te nemen maatregelen is.

## **3. Vervolg op conceptrapport**

Vraag 3 betreft de follow up van het conceptrapport. Hoekstra constateert dat er voorafgaand aan en naar aanleiding van het conceptrapport VWA al veel is gebeurd. Hij wijst op de volgende punten:

- Regeling Preventie die wordt gewijzigd
- Nota dierenwelzijn
- wetsvoorstel Dieren
- vergroting capaciteit dierenartsen
- TaskForce Transport
- maatregelen in de bedrijfsvoering.

Daarnaast wil ik wijzen op:

- de inzet van «vliegende brigades», waardoor via een risicogebaseerde aanpak al effectiever wordt opgetreden.
- het stapsgewijs kostendekkend maken van de tarieven voor het bedrijfsleven.

In bijlage B geeft de heer Hoekstra een gedetailleerd overzicht van wat er sinds het conceptrapport van de VWA is gebeurd met de vermelde aanbevelingen voor beleid en wet- en regelgeving enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds.

Ik constateer dat er al heel veel maatregelen zijn getroffen, maar ook dat een aantal aanbevelingen (onder andere om capaciteitsredenen) nog niet, of onvoldoende zijn opgepakt. Ik zal op korte termijn zorgvuldig bezien of, en zo ja welke maatregelen van de lijst alsnog moeten worden opgepakt ofwel een intensievere aanpak behoeven.

## **4 en 5. Artikel Vrij Nederland**

Met betrekking tot het artikel in Vrij Nederland het volgende. Hoewel Hoekstra aangeeft dat de feitelijke omvang niet is vast te stellen op basis van de beschikbare gegevens, geeft hij aan dat het artikel op hoofdlijnen een herkenbaar beeld geeft. Hij vindt wel dat het artikel enigszins gekleurd is, omdat de suggestie wordt gewekt dat de beschreven incidenten op grotere schaal voorkomen. Daarnaast stelt hij vast dat ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de incidenten exemplarisch zijn voor de situatie bij de VWA en hij acht dat onjuist.

De heer Hoekstra heeft tijdens zijn onderzoek geen indicatie aangetroffen die wijst op incidentele, laat staan structurele praktijken van vernietiging van gegevens.

Ook uit uw Kamer hebben mij naar aanleiding van mijn brief van 11 februari 2008 (TK 2007–2008, 26 991, nr. 173) geen signalen bereikt.

### **Mijn sturingsfilosofie**

De VWA moet een Autoriteit zijn die de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en de gezondheid en welzijn van dieren bewaakt. Ik streef naar een organisatie die op een risicogebaseerde wijze efficiënt en effectief invulling geeft aan het toezicht en beschikt over een goed getrainde crisisorganisatie. Deze ambitie wordt door het rapport onderstreept.

Bij de vormgeving van het toezicht staat de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voorop. Professioneel ondernemerschap impliceert in mijn opvatting dat ondernemers zich bewust zijn van de eisen en wensen die de maatschappij aan hen stelt en zich daarnaar gedragen. Vanuit deze filosofie is in maart 2005 het beleidskader voor Toezicht op Controle ontwikkeld, dat aan de Tweede kamer is aangeboden (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 515, nr. 63). Daarin zijn onder andere voorwaarden genoemd waaraan private controlesystemen moeten voldoen. Daar waar bedrijven in een sector een sluitend controlesysteem ontwikkelen, kan van de directe overheidscontrole worden overgestapt op het houden van gericht toezicht op dat systeem. Het geeft de overheid de mogelijkheid om de beschikbare capaciteit anders in te zetten en meer te richten op degenen die deze verantwoordelijkheid niet waarmaken.

Hierna zal ik ingaan op de opmerkingen die de heer Hoekstra hierover heeft gemaakt.

### **Slotbeschouwing Hoekstra**

Hoekstra gaat in zijn slotbeschouwing op een aantal zaken in. Deze wil ik koppelen aan een aantal door mij te nemen maatregelen.

1. Toezicht op controle
2. Kwaliteit en kwantiteit dierenartsen
3. Handhaving
4. Informatie-uitwisseling
5. Aansturing
6. Fusie AID/VWA/PD
7. Financiën

#### *1. Toezicht op controle*

Een belangrijke aanbeveling betreft de zelfcontrole in relatie tot kwaliteitssystemen.

Daarbij maakt Hoekstra onderscheid tussen de Regeling Preventie en kwaliteitssystemen in het kader van diertransporten.

Met betrekking tot de Regeling Preventie geeft Hoekstra aan dat de grotere eigen verantwoordelijkheid van de sector een andere werkwijze van de VWA nodig en mogelijk maakt, maar dat er naar zijn mening nog geen eenduidig beeld bestaat van wat de gevolgen voor de werkwijze van de VWA. Hij acht daarom een spoedige inwerkingtreding van de nieuwe preventieregels dringend gewenst. Die opvatting deel ik en ik streef ernaar de herziene Regeling Preventie in de loop van 2008 naar de Tweede Kamer te sturen. Ik acht het daarbij essentieel dat het bij dit pakket passende handhavingsarrangement volledig en correct is voorbereid binnen de VWA-organisatie voor de datum van inwerkingtreding.

Met betrekking tot de door het bedrijfsleven te ontwikkelen kwaliteitssystemen voor dierenwelzijn geeft Hoekstra aan dat deze voorsnog in de beginfase staan en nog onvoldoende waarborg zijn voor een nieuwe en effectieve risicogerichte handhavingsaanpak. Evenmin acht hij de ontwikkelingsfase waarin VWA zich bevindt al zodanig dat zonder risico kan worden overgegaan op de toepassing van open normering, waarbij certificerende dierenartsen zich op basis van doelvoorschriften een professioneel afgewogen oordeel vormen over de naleving. Hierop kom ik bij punt 2 terug.

Zoals ik eerder in deze brief heb geschetst, is toezicht op controle, waarin de sector door kwaliteitssystemen haar eigen verantwoordelijkheid neemt, mijn uitgangspunt. Vanuit dit concept is gewerkt aan de kwaliteitssystemen voor dierlijk vervoer en voor exportverzamelplaatsen. Ik heb daarbij de nadrukkelijke randvoorwaarde gesteld dat er op 1 april 2008 deugdelijke, dat wil zeggen geaccrediteerde en door de VWA gevalideerde kwaliteitssystemen moeten zijn. Als deze datum niet wordt gehaald voor ik de 100% klepcontrole in tot de sector de systemen op orde heeft en individuele bedrijven gecertificeerd zijn. Dit voornemen wil ik, mede met het oog op de opmerkingen van Hoekstra, nog eens krachtig onderstrepen. Ik heb zorgen over de voortgang. Deze heb ik op 14 maart jl. in een brief kenbaar gemaakt aan de sector. Er kan alleen tot stalkeuring worden overgegaan als er een deugdelijk kwaliteitssysteem is.

## **2. Kwantiteit en kwaliteit dierenartsen**

In het conceptrapport VWA wordt «gebrek aan kwalitatief en kwantitatief toezicht door de VWA en verminderde bereidheid tot naleving van regelgeving door het bedrijfsleven» genoemd als oorzaken van het niet-regelconform gedrag van het bedrijfsleven. Op de handhaving ga ik in bij het punt 3.

Het gebrek aan *kwantitatief* toezicht wordt veroorzaakt door een tekort aan dierenartsen. Inmiddels is op diverse fronten actie ingezet om dit capaciteitsprobleem te doen verminderen. Het gaat hier om:

- Werving VWA-dierenartsen.
- Optimalisering inzet practitionersbestand.
- Optimalisering van werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Het capaciteitstekort kan echter niet van het ene op het andere moment worden opgelost. Hiervoor zullen zeker enkele jaren nodig zijn waarbij extra geld ingezet zal moeten worden.

Het *kwalitatief* toezicht wordt verbeterd door een opleidingsprogramma voor «certificerend dierenarts». De opleiding moet ertoe leiden dat de dierenarts een aantekening of certificaat behaald heeft alvorens hij/zij een bepaalde diersoort mag certificeren. Het certificaat kan worden inge-

trokken bij slecht functioneren (bijvoorbeeld op basis van klachten) of bij onvoldoende opbouw van certificeringservaring. Periodiek wordt een verplichte toets afgenomen om behoud van het kennisniveau te meten.

Om de onafhankelijkheid en objectiviteit bij het toezicht en de handhaving te garanderen, zullen de dierenartsen in hun werkgebied rouleren. Hiermee wordt de noodzakelijke distantie tot het bedrijfsleven gewaarborgd. Ook een zorgvuldige inplanning kan de kwetsbaarheid op dit punt beperken.

Ik merk op dat dit totale pakket zal leiden tot een hogere frequentie van bedrijfsbezoeken en tot hogere tarieven. Niet alleen de kosten van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven zullen daarom toenemen. Wanneer de overheid op verantwoorde wijze over kan stappen naar een systeem op basis van toezicht op controle, kunnen de kosten voor het bedrijfsleven weer omlaag.

### **3. Handhaving**

Naast het gebrek aan kwalitatief en kwantitatief toezicht door de VWA constateert het conceptrapport VWA ook «een verminderde bereidheid tot naleving van regelgeving door het bedrijfsleven» als oorzaken van het niet-regelconform gedrag van het bedrijfsleven. Ik vind dit zeer ernstig. Het bedrijfsleven hoort zijn verantwoordelijkheid serieus te nemen en ik wil de sector daarop nadrukkelijk aanspreken. In mijn handhavingsbeleid wil ik mij met name richten op de door Hoekstra (door externen) genoemde 5 á 10% «cowboys», die door hun gedrag de hele sector veterinaire risico's en imagoschade bezorgen.

Dit wil ik langs drie sporen doen:

#### *Programmatisch handhaven*

Programmatisch handhaven leidt ertoe dat de handhavings- en nalevingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Programmatisch handhaven is gericht op bevordering van de naleving en de risico's van niet-naleving worden zo optimaal mogelijk beheerst. De beschikbare handhavingscapaciteit kan zo meer gericht worden ingezet. Inzet vindt daar plaats waar de risico's het grootst zijn, waarbij de interventies afhankelijk zijn van het gedrag van de doelgroepen.

#### *Vliegende brigades*

Om effectiever te sanctioneren, zijn de «vliegende brigades» – teams van VWA en AID – ingesteld. Deze worden ingezet om via een risicogebaseerde benadering gerichte controles uit te voeren. De capaciteit wordt verdubbeld waardoor deze dienst landsdekkend kan opereren. Vooruitlopend op de fusie zullen VWA en AID vanuit een gemeenschappelijke handhavingsvisie en centrale regie de naleving van de huidige bepalingen met betrekking tot transport-dierenwelzijn stelselmatig verbeteren. De vliegende brigades beschikken naast expertise en een gemeenschappelijk normenkader over een goed geoutilleerd Digitaal Dossier. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het «lik op stuk» sanctiebeleid. Overtredingen worden binnen 48 uur na constatering gerapporteerd en adequate sanctiemaatregelen worden genomen.

Het werkterrein van de «vliegende brigades» wordt nog voor de zomer verbreed naar de preventiemaatregelen, en naar importen van o.a. vleeskalveren. Daarna wordt het welzijn van dieren op het primair bedrijf toegevoegd aan de werkzaamheden van het project.

## **Aanpassing wet -en regelgeving**

### *Europese regelgeving*

De wet- en regelgeving met betrekking tot toezicht en handhaving is heel complex. Dit is mede het gevolg van «nationale koppen» bovenop Europese regelgeving. Ik ben voornemens om, mede met het oog op de vermindering van regeldruk en de handhaafbaarheid, deze «nationale koppen» nog eens tegen het licht te houden. Ik zal nog dit jaar concrete voorstellen naar de Kamer sturen.

### *Europese eisen aan controleurs*

In overleg met de Europese Commissie zal ik kijken naar de mogelijkheden om de vleeskeuring te moderniseren, opdat uiteindelijk minder dierenartsen nodig zijn om het keuringsproces te volbrengen. Dit wil ik in Europees verband aan de orde stellen.

### *Bestuurlijke boete*

Aanvullend op het bestaande handhavingsinstrumentarium wordt gekomen tot introductie van de bestuurlijke boete. Deze bestuurlijke boete kan bij geconstateerde overtredingen snel worden opgelegd. Die snelheid bevordert de effectiviteit. In het wetsvoorstel voor de Wet dieren is dan ook voorzien in het instrument bestuurlijke boete. Dit wetsvoorstel is onlangs aan de Tweede Kamer ter behandeling aangeboden.

## **4. Informatie-uitwisseling**

De heer Hoekstra markeert de kwaliteit en tijdigheid van de informatievoorziening door de VWA als een belangrijk verbeterpunt: er is sprake van onvoldoende ontsluiting van (regionaal) beschikbare management- en handavingsgegevens. Registratie en dossierdiscipline zijn voor verbetering vatbaar.

Ik acht het van groot belang dat er inzicht is in de nalevingsniveaus, de controlefrequenties en het effect van controle-inspanningen. Alleen op die manier wordt inzicht verkregen in maat en getal van risico's en knelpunten. Dit is noodzakelijk voor effectieve politiek-beleidsmatige sturing. Gekoppeld aan betrouwbare managementinformatie stelt dit daarnaast de beide opdrachtgevende departementen in staat om op hoofdlijnen effectief te sturen.

Ik zal prioriteit geven aan verbetering van de systemen met als doel een betere informatieontsluiting en communicatie. Dit vergt op korte termijn een forse investering om de implementatie versneld in te voeren. Tot slot is een betrouwbare en actuele informatievoorziening een essentiële bouwsteen voor effectieve handhaving en sanctionering.

## **5. Aansturing**

Naar aanleiding van de constatering van de heer Hoekstra over de positionering van de VWA in relatie tot de onafhankelijkheid van de VWA merk ik het volgende op:

De VWA beschikt – binnen de ministeriële verantwoordelijkheid – over inhoudelijke onafhankelijkheid, wat betekent dat de ministers van LNV en VWS, noch de onder deze ministeries ressorterende diensten, treden in het feitelijk onderzoek en de feitelijke bevindingen van de VWA. De onafhankelijkheid van het risico-onderzoek is gegarandeerd in het Bureau Risicobeoordeling van de VWA. Dit bureau kent een aparte, wettelijke status, met een onafhankelijke toezichthouder (Raad van Advies), die jaarlijks direct aan mij rapporteert over het onafhankelijke en wetenschappelijke karakter van de adviezen van het bureau. Tevens heeft het bureau

de bevoegdheid zijn adviezen, indien nodig, onmiddellijk nadat de minister is geïnformeerd aan de burger te communiceren.

Hoekstra plaatst kanttekeningen bij de relatie aansturing – beleid. Hierover merk ik het volgende op.

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de VWA, eigenaar en opdrachtgevers zijn in 2005 duidelijk beschreven en behoeven slechts een actualisering naar aanleiding van de ervaringen sinds 2005. Sturing op hoofdlijnen zoals door de heer Hoekstra is bepleit, wordt door beide departementen vanuit een gedeelde visie onderschreven. Thans wordt een adequate invulling van sturing op hoofdlijnen bemoeilijkt, met name door de beperkte mogelijkheden om de hiervoor benodigde informatie te ontsluiten. Eind 2007 is in het kader van een samenwerkingsprogramma tussen LNV en VWS besloten om de sturing samen met de VWA te verbeteren. De eerste stappen op weg naar meer eenduidigheid vanuit beide opdrachtgevers zijn gezet. Ik neem de suggestie van de heer Hoekstra om dit te intensiveren over.

Ook de suggestie om de beleidsdossiers preventie dierziekten en bevordering dierenwelzijn onder te brengen bij één beleidsdirectie, neem ik over.

#### *6. Fusie VWA/AID/PD*

Conform het coalitieakkoord zullen de inspectiediensten van mijn ministerie fuseren per 2011. Het betreft de fusie van de Algemene Inspectie Dienst (AID), de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Het doel van deze fusie is om het toezicht te vernieuwen en geïntegreerd vorm te geven. Daarnaast moet de krimp-aakstelling worden gerealiseerd en biedt de fusie eveneens mogelijkheden om de efficiëntie en effectiviteit van de inspectiediensten te vergroten.

De opmerkingen die Hoekstra maakt met betrekking tot de fusie neem ik ter harte. Ik zal er op blijven toezien dat de kwaliteit van het toezicht er niet onder lijdt.

Vooruitlopend op de fusie zal ik beginnen met het verdubbelen van het aantal «vliegende brigades».

#### **7. Tijd en middelen**

Zoals Hoekstra in zijn rapport ook benadrukt zal de gewenste en noodzakelijke kwaliteitsverbetering die met het hiervoor beschreven maatregelenpakket is ingezet de nodige tijd en middelen vergen. Dat vraagt zowel van de overheid als van het bedrijfsleven een gezamenlijke inspanning. Op de financiële consequenties van een en ander kom ik na besluitvorming over de Voorjaarsnota terug.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg