

Vergaderjaar 2020–2021

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 1140

BRIEF VAN DE M LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2020

Op 12 september 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 28 286, nr. 1065) over het externe onderzoek naar de gang van zaken rond de noordelijke slachthuizen en de wijze waarop de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hierop heeft gereageerd. De vraag die werd gesteld was of het beschikbare onderzoek een nadere weging verdient voor wat betreft de genoemde spanning tussen het organiseren van toezicht op de borging van de publieke belangen van voedselveiligheid en dierenwelzijn en het verlangd niveau van dienstverlening. Ik heb hierbij toen aangegeven bereid te zijn verdere stappen te nemen in de organisatie van het keurings- en toezichtslandschap indien daar aanleiding toe is. Voorop staat dat hierbij dient te worden gezien in welke mate een stelselwijziging ten goede komt aan de kwaliteit van het toezicht en het keuren. Daarbij heb ik uw Kamer toegezegd om met een brede analyse van het keurings- en toezichtslandschap te komen.

Er is op het terrein van LNV sprake van een grote diversiteit aan regelgeving (veterinaire, fytosanitaire, kwaliteit en biologisch) met specifieke controleorganisaties in de verschillende domeinen. Met het keurings- en toezichtslandschap van LNV worden de specifieke keurings- en toezichtsorganisaties in het plantaardige domein (NAK, Naktuinbouw, KCB, BKD), in het dierlijke domein (KDS, COKZ), voor de biologische productie (Skal) en de NVWA bedoeld. Ik heb KPMG gevraagd om met een analyse in de vorm van een beschrijving te komen van de verschillende uitvoeringspraktijken en de doelen die daarmee worden gediend. Bijgevoegd rapport is daar het resultaat van¹. In deze brief informeer ik u, mede namens mijn collega Minister van Ark voor Medische Zorg en Sport, over de bevindingen van deze analyse en het vervolg dat ik daaraan geef.

Tegelijkertijd zijn dit voorjaar de Meerjarenovereenkomsten waarin de samenwerking tussen de plantaardige keuringsdiensten, NVWA en LNV is vastgelegd, geëvalueerd door Bureau Berenschot. Ook dit rapport bied ik

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

uw Kamer hierbij aan². Ik zal hier een korte duiding van geven in de paragraaf over het plantaardige domein.

Bevindingen feitenonderzoek

Het keurings- en toezichtlandschap kent een belangrijk gezamenlijk doel: het toezien op de publieke belangen zoals veiligheid en kwaliteit binnen de domeinen plant, dier, zuivel/eieren en biologische producten in Nederland. Het betreft ook toegevoegde waarde voor de hele sector die van essentieel belang is voor de Nederlandse exportpositie.

De diverse keurings- en toezichtsorganisaties zijn in staat om goed aan te sluiten op de unieke aspecten van de verschillende sectoren. Daarbij ontstaat op veel vlakken een dialoog met de sector, met het gedeelde belang om de kwaliteit van het Nederlandse product en de sector als geheel te bewaken en continu te verbeteren. Uit de beschrijving van deze organisaties blijkt dat de organisaties onderling veel overeenkomsten kennen, maar ze verschillen ook op punten van elkaar. Deze verschillen zijn verklaarbaar door een verschil in activiteiten (certificeren of keuren, toezicht al dan niet in het verlengde van keuren), het verschil in wet- en regelgeving, of het verschil tussen de eisen en wensen van verschillende sectoren. Het betreft dan keuren en toezicht als een puur wettelijke vereiste of keuren als toegevoegde waarde voor de hele sector met daarbij extra kwaliteit bevorderende activiteiten als aanvulling op de wettelijke vereisten. De verschillen zijn te herleiden naar de historische ontwikkeling van de organisaties en/of bewuste keuzes binnen de kaders van wet- en regelgeving. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is de wijziging van de Europese regelgeving. Met de nieuwe Controleverordening (EU 2017/625), die is ingevoerd om een integrale en uniforme manier van toezicht te creëren, is specifiek vastgelegd wat onder controle valt en wie dat mag uitvoeren. Hiermee is het bestaansrecht van het Nederlandse keurings- en toezichtlandschap beter verankerd.

De sterke punten van de keurings- en toezichtsorganisaties zijn de verankering in de sectoren met aandacht voor onafhankelijkheid, behoud van de kennispositie, de kennisdeling onderling en de wendbaarheid. Het keurings- en toezichtlandschap heeft veel kenmerken van een netwerkorganisatie. Er bestaan veel verbindingen tussen de betrokken partijen, zowel op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) als op verschillende thema's. Het huidige landschap biedt ook nog kansen voor verdere ontwikkeling en versteviging. Deze kansen dienen zich aan op het gebied van samenwerking op grote relevante thema's voor de toekomst waar alle partijen mee te maken zullen krijgen. De bevindingen laten zien dat de kracht zit in de sectorspecifieke inrichting van de diverse keurings- en toezichtsorganisaties en dat die sectorgerichtheid publieke en economische meerwaarde heeft.

De rol van het departement en de NVWA

Uit deze analyse blijkt dat de kennisborging en het uitdragen van een langetermijnvisie in mijn departement punten van aandacht zijn. Dit betekent uiteraard niet dat de verantwoordelijkheid en regierol als opdrachtgever niet bij het departement kan liggen. Er wordt immers gebruik gemaakt van de kennis van keuringsdiensten, wetenschap en specialisten uit de sector. Op deze manier bouwt mijn departement de eigen kennis op en geeft meer aandacht aan de door de keurings- en toezichtsorganisaties gevraagde sturing. Voor verdere verbetering van de aansturing en kennisopbouw zal mijn departement in de (strategische)

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

gesprekken met de keurings- en toezichtsorganisaties, concreter stil staan bij de LNV-visie, het systeemtoezicht, het beleid en de doorvertaling daarvan voor de keuringsdiensten, waarbij ook de NVWA nauw wordt betrokken als gedelegeerd opdrachtgever.

Zoals ik ook in mijn brief van 16 oktober jl. (Kamerstuk 33 835, nr. 171) aan uw Kamer naar aanleiding van de herbezinning NVWA heb aangegeven zijn kennisbehoud en -ontwikkeling voor de komende jaren een belangrijke opgave voor de NVWA. De NVWA heeft veel kennis over de sector maar heeft ook een brede taak waardoor er continu geprioriteerd moet worden. Voor een goede samenwerking tussen de NVWA en de keuringsinstanties zal er meer begrip moeten groeien voor elkaars verantwoordelijkheid. Dit kan worden versterkt door open en transparante communicatie. Hiermee bedoel ik dat in de samenwerking het nut en noodzaak van toezicht, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat beter inzichtelijk gemaakt moeten worden.

De recente verandering in verantwoordelijkheden binnen mijn departement, waarbij de functionaliteiten van opdrachtgever en eigenaar zijn gescheiden, draagt bij aan meer uniformiteit. Deze invulling komt de samenwerking met en de uitvoering door de keuringsinstanties en de NVWA ten goede.

Bevindingen per domein

Dier

Binnen het domein dier (vlees en vis) worden alle publieke keurings- en toezicht taken onder de verantwoordelijkheid van de NVWA uitgevoerd. De taken en werkzaamheden die hieraan verbonden zijn worden uitgevoerd door medewerkers in dienst bij de NVWA (vis) of ingehuurd (rood- en witvlees) door de NVWA bij KDS (Kwaliteits keuring Dierlijke Sector). Dit laatste is een andere constructie dan bij de eerder genoemde privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

De analyse geeft aan dat er van keurings- en toezichtsorganisaties en de NVWA wordt verwacht dat ze onafhankelijk opereren. De materiële onafhankelijkheid komt bij de roodvleeskeuringen tot uiting in de wijze waarop dierenartsen die keuren en toezicht moeten houden, hun rol en werkwijze invullen. Uit deze analyse is gebleken dat KDS bij de uitvoering van de werkzaamheden formeel onafhankelijk opereert. Wat de onderzoekers wel hebben laten zien is dat de manier waarop het gehele proces van keuren en toezicht van roodvlees nu is georganiseerd vragen en discussies blijft oproepen over de onafhankelijke rol van de overheid. De uitvoeringspraktijk in de dierlijke keten, waarbij dierenartsen die keuren ook een toezichthoudende taak hebben, levert spanningen op, die het verdienen om te worden opgelost. Die spanningen hebben niet alleen een relatie met de wijze waarop de taakuitvoering van keuren en toezicht is vormgegeven, maar worden versterkt door de wijze van financiering van het stelsel en de voortdurende discussie over de hoogte van de retributies. Deze spanningen, de stelselmatig terugkerende discussie en de scherpe toon waarop het debat wordt gevoerd, laten hun sporen na in de organisatie van de NVWA. Ik heb u in mijn brief d.d. 16 oktober, waarmee ik de Herbezinning en het onderzoek naar de Taken en middelen heb aangeboden, geïnformeerd over de aanpak die ik samen met de NVWA voorsta. Graag stel ik uw Kamer in de gelegenheid om in een (vertrouwelijk) overleg in gesprek te gaan met de Inspecteur-Generaal van de NVWA en de SG over de uitkomsten van de Herbezinning en de aanpak.

In de afgelopen jaren is door onderzoekscommissies met regelmaat gekeken naar het functioneren van de NVWA en KDS voor wat betreft de keuren en toezicht in de vleesketen. Hierover zijn onder meer in de rapporten «Vanthemsche II» (2011)³, «Risiko's in de vleesketen» (2014)⁴ van de OVV en «Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (2018)»⁵, aanbevelingen gedaan met betrekking tot handhaving en het houden van uniform toezicht door de NVWA. Maar zoals ook uit het 2 Solve⁶ rapport is gebleken, is de situatie in 2019, ondanks verbeteringen, nog niet opgelost.

Ik wil dan ook de komende maanden een stap verder gaan en samen met de NVWA uitwerken hoe het keuren en het toezicht in de slachtketen het beste kan worden vorm gegeven. Hierbij zal ik, in aansluiting op het eerdere advies van de Raad van State⁷, ook verder invullen hoe de keuringstaken van officiële assistenten en officiële dierenartsen ingericht moeten worden om de onderlinge samenwerking tussen dierenartsen en officiële assistenten (één van de aanbevelingen uit het rapport inzake de positionering van KDS) te bevorderen waarbij de NVWA vervolgens als toezichthouder verantwoordelijk blijft voor de handhaving en het toezicht.

Plant

In het domein plant zijn vier keuringsinstanties actief, te weten de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK), de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). Deze keuringsinstanties hebben een lange geschiedenis binnen hun sector en zijn vanuit kwaliteitsvraagstukken als privaat initiatief binnen hun sector ontstaan. Nadat ze langere tijd al functioneerden als private keuringsorganisaties zijn in de jaren zestig van de vorige eeuw ook wettelijke taken aan deze organisaties opgedragen. De keuringsinstanties werken nauw samen. Dit varieert van kennis delen tot het gebruik kunnen maken van het personeel. Zij zijn in staat om hun jarenlange opgebouwde kennis in te zetten in de specifieke vraagstukken binnen het domein plant en functioneren ook als kennisbron voor NVWA en mijn ministerie.

Het is van belang voor de doorontwikkeling van de keuringsdiensten dat zij op onderwerpen als risicogericht toezicht, onderlinge gegevensuitwisseling en datamanagement gezamenlijk optrekken. Natuurlijk is daarbij uitgangspunt dat zij dat doen voor de zaken die voor hen relevant zijn. Dit zijn onderwerpen die in de reguliere strategische (bestuurlijke) overleggen met de keuringsdiensten en het ministerie worden meegenomen.

In 2006 is het covenant Plantkeur getekend door sector, Plantenziektkundige Dienst (nu: NVWA), keuringsdiensten en LNV. Per keuringsdienst is een afzonderlijke Meerjarenovereenkomst (MJO) afgesproken, waarin de fyto-sanitaire samenwerking tussen de desbetreffende keuringsdienst, NVWA en LNV is vastgelegd. Recent is het hele fyto-sanitaire systeem geëvalueerd. In bijgevoegd evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de samenwerking tussen de verschillende partijen goed gaat. Onder Plantkeur worden de fyto-sanitaire zaken door de betrokken organisaties goed uitgevoerd. Het evaluatierapport geeft aan dat de precieze invulling van taken en rollen meer aandacht nodig heeft en structureel overleg op tactisch niveau met alle partijen wenselijk is. Hier zal middels het

³ <http://edepot.wur.nl/176652>.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 26 991, nr. 413.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/01/rapport-positionering-van-de-kwaliteitskeuring-dierlijke-sector-kds>.

⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1065.

⁷ Afdeling advisering van de Raad van State, Advies W15.16.0325/IV, 2017.

bestaande tactische overleg met de keuringsdiensten, NVWA en mijn ministerie invulling aan worden gegeven.

Verder worden optreden bij strafrechtelijke handhaving en verouderde MJO-afspraken als aandachtspunt genoemd in de evaluatie Plantkeur. Deze punten zullen worden opgepakt in de vernieuwde MJO tussen de keuringsdiensten, NVWA en het Ministerie van LNV, waar momenteel aan wordt gewerkt met alle betrokken partijen.

Zuivel en eieren

Voor het domein zuivel en eieren is de Stichting Centraal Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) als instantie actief binnen het keurings- en toezichtlandschap. Dit betreft zowel het toezicht op als de keuring van alle bedrijven die betrokken zijn bij de productie van melk en uit melk bereide producten, als alle fabrikanten van bijvoorbeeld eiproducten en de legpluimveehouderijen.

Binnen het COKZ is sprake van veel kennis over de sector. Ook voor het COKZ geeft het rapport aan dat er verbetermogelijkheden liggen op het gebied van samenwerking. Hier wordt aan gewerkt door het COKZ met mijn ministerie als eigenaar en de opdrachtgevers van het COKZ (LNV en VWS). Waar mogelijk wordt de samenwerking tussen de verschillende instanties op brede thema's gezocht. Tevens wordt gewerkt in het kader van het Actieplan Voedselveiligheid aan het stroomlijnen van het toezicht door COKZ en NVWA.

Biologisch

Stichting Skal Biocontrole is belast met de registratie en het certificeren van de marktdeelnemers binnen de biologische sector en daarnaast met het toezicht op de naleving van de biologische productieregels en de handhaving daarvan. De Europese regelgeving inzake biologische productie en de etikettering van biologische producten betreft kwaliteitsregelgeving. Deze specifieke regelgeving stelt andere voorwaarden aan de productie en verwerking van biologische producten op basis van doelstellingen en beginselen voor biologische producten, dan de algemeen geldende wetgeving op het gebied van voedselveiligheid, dierenwelzijn en dier- en plantgezondheid. De biologische certificering betreft geen productcertificatie maar systeem-/procescertificatie op het niveau van het bedrijf.

De omgeving waarin Skal opereert is de afgelopen jaren steeds complexer geworden. De sterke groei van de markt, de wettelijke verplichtingen die bij de ZBO status komen kijken en de stringente kaders vanuit Europa vragen veel van de relatief kleine organisatie zowel op financieel als organisatorisch vlak.

Recent heeft de Europese Commissie de definitieve bevindingen als gevolg van de audit naar de werking van het Nederlandse controlesysteem voor biologische productie en etikettering van biologische producten aan mijn ministerie gerapporteerd. Het rapport concludeert dat Nederland over een goed gestructureerd controlesysteem met een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden beschikt. Daarnaast heeft de EC ook een aantal kritische conclusies. Er is verbetering mogelijk voor wat betreft onderdelen van de taakuitvoering door Skal, waaronder de doeltreffendheid van inspecties en de mate van inzet van de handhavingsmaatregelen. Ook vraagt de EC uitdrukkelijk aandacht voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het uitvoeringstoezicht. Samen met Skal ben ik bezig om de door de EC geconstateerde punten te verbeteren. Ook zal ik deze punten bezien in de huidige werking en inrichting van het stelsel voor het biologisch domein.

Dit rapport is beschikbaar via de website van de EC⁸.

Tot slot

Met dit rapport zie ik een krachtig netwerk van goed functionerende keurings- en toezichtsorganisaties. Voor het gehele landschap geldt dat de relatie tussen mijn departement, de NVWA en de keurings- en toezichtsorganisaties verder kan worden verbeterd door open en transparante communicatie. Gelukkig weten keurings- en toezichtsorganisaties elkaar steeds beter te vinden. Respect en aandacht voor elkaars werkzaamheden en verwachtingen, van zowel LNV, de NVWA en de keurings- en toezichtsorganisaties, verdienen blijvend aandacht met behoud van ieders rol. Voor wat betreft het proces van keuren en toezicht in het dierlijke domein, bij de roodvleesslachterijen, is nog een slag te maken. Ik zal hier begin 2021 bij uw Kamer op terugkomen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

⁸ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm.