



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Introductiedossier

Kennismaking NVWA

Introductiedossier – Kennismaking NVWA

Voor u ligt het introductiedossier over de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De onderwerpen zullen uiteraard in een nader kennismakingsgesprek worden toegelicht en er zal een werkbezoek worden ingepland.

Kernpunten

De NVWA is de inspectie die staat voor veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en milieu. De NVWA ziet toe op de volgende zeven publieke belangen en speelt daarmee een belangrijke rol in onze maatschappij:

- voedselveiligheid
- dierenwelzijn
- diergezondheid
- tabak- en alcoholontmoediging
- productveiligheid
- natuur & milieu
- plantgezondheid

Toelichting

Hieronder wordt nader ingegaan op:

- de context van de NVWA
- de meest recente organisatieontwikkelingen binnen de NVWA: van *Herbezinning naar Werkagenda*
- de positie van toezicht, rolzuiverheid, verantwoordelijkheid
- enkele van de grootste inhoudelijke uitdagingen van de NVWA:
 - herstellen balans taken-middelen
 - hervorming van het stelsel van keuren versus toezicht
 - dierenwelzijn
 - mest
 - vis.
- Bijlage: NVWA in feiten en cijfers.
- Bijlage: Organogram.

Context van de NVWA

De primaire verantwoordelijkheid voor het produceren van veilige producten en voor het borgen van dierenwelzijn ligt bij de bedrijven.

De NVWA is een agentschap van het ministerie van LNV.

Bij de NVWA werken ongeveer 3.000 fte.¹ Vanwege de breedte en aard van de taken hebben de medewerkers van de NVWA een grote variëteit aan specialistische kennis. Hieronder enkele voorbeelden:

- De directie Handhaven bestaat uit inspecteurs die het toezicht inrichten en uitvoeren en uit de rechercheurs van de inlichtingen- en opsporingsdienst. De directie omvat tevens het Nationaal Referentiecentrum Plantgezondheid, de Laboratoria Productveiligheid en het Meldingen- en Klantcontactcentrum.
- De directie Keuren betreft op contractbasis de assistenten van de (private) organisatie Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Naast de eigen dierenartsen zet de NVWA ongeveer 140 practicioners flexibel in voor de uitvoering van de aangevraagde keuringswerkzaamheden.
- De divisie Juridische Zaken handelt de afdoening van de rapporten van bevindingen en de bezwaar- beroeps-procedures en Wob-verzoeken af. Samen met het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek (BuRO; op grond van de Wet op de onafhankelijke risicobeoordeling) zijn beide onderdelen ondergebracht bij de directie Strategie.
- Het CIO en CFO office zijn onderdeel van de directie Interne Organisatie.

¹ [Organogram Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit | Publicatie | NVWA](#)



Achtergrond organisatie NVWA

- NVWA heeft decennium van verschillende fusies achter de rug, o.a. van Voedsel en Warenautoriteit met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD), waarbij de veranderingen en taakstellingen elkaar snel opvolgden.
- Er is in de afgelopen jaren een onbalans ontstaan tussen de taken van en middelen voor de NVWA, onder andere door de aanzienlijke toename van taken, de voortdurende reorganisaties, bezuinigingen etc.
- Een organisatie ontstond waarbij, ondanks de inzet van veel medewerkers, steeds meer niet goed ging.
- In 2019 was het stopzetten van het grote ICT-project (Inspect) aanleiding voor een zgn. *Herbezinning en verbeteraanpak*.

- Het aandeel indirecte functies bij de NVWA bedraagt 20%, dit is conform het gemiddelde van vergelijkbare organisaties.

De financiering van de NVWA is als volgt opgebouwd:

- Het aandeel van de minister van LNV in het toezicht van de NVWA bedraagt in 2021 200 miljoen euro.
- Daar bovenop is de NVWA voor 110 miljoen euro per jaar afhankelijk van door derden gefinancierd (retribueerbaar) werk.
- De toezichtportefeuille van de minister van VWS omvat 100 miljoen euro.

De druk op het toezicht neemt alsmaar toe, onder andere door de marktkenmerken van de intensieve veehouderij, die de publieke belangen dierenwelzijn, milieu en voedselveiligheid onder druk zet. Het maatschappelijk debat over deze thema's is voortdurend in ontwikkeling, waardoor het toezicht zeer wendbaar, proactief en innovatief moet zijn.

Organisatieontwikkelingen: van Herbezinning naar Werkagenda

Na het ingrijpende besluit tot het stopzetten in 2019 van de verdere ontwikkeling van het informatie- en ICT-systeem *Inspect* zijn er diverse stappen gezet in de organisatieontwikkeling van de NVWA.

In **april 2019** is de zgn. **Herbezinning** gestart. Bij de Herbezinning stond de vraag centraal naar de grondorzaken en de dieperliggende belemmeringen van het niet-tijdig halen van de strategische doelen. Gevraagd werd om concrete verbeterpunten te identificeren, uit te werken en zo veel als mogelijk in uitvoering te nemen.

In **oktober 2019** heeft de minister een *Raad van Advies Herbezinning NVWA* ingesteld met deskundigheid op de domeinen ICT, verandermanagement en toezicht.² Deze Raad van Advies adviseert over de probleemanalyse, de veranderaanpak en de start van de implementatie. De Raad van Advies is ook betrokken bij de Werkagenda en reflecteert op en adviseert over die voortgang.

² Leden *Raad van Advies Herbezinning NVWA*: dhr. Ed Kronenburg, mevr. José Lazeroms, dhr. Frans Haverkamp, dhr. Tom Rodrigues. [Instellingsbesluit RvA herbezinning NVWA](#) (oktober 2019). Dit besluit is verlengd omdat de RvA gevraagd is om in ieder geval voor de periode van een jaar de voortgang van de Werkagenda te monitoren.

In **mei 2020** is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de Herbezinning en is het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de ICT-systemen aan de Kamer aangeboden.³

In **september 2020** is de periode van de Herbezinning afgerond met het document *Herbezinning NVWA: Oorzaken en belemmeringen die voortgang bemoeilijken*.⁴ Op basis hiervan heeft de NVWA een interne verbeteraanpak opgesteld: **de Werkagenda**. In dit traject worden concrete verbetermaatregelen uitgevoerd die gericht zijn op het op orde brengen van de basis.⁵

In **oktober 2020** is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de Herbezinning en de verbetermaatregelen. In de brief aan de Kamer is aangegeven dat er sprake is van gelaagde, complexe en hardnekkige problematiek. Bij deze problematiek past een aanpak waarbij geleerd wordt van zaken die in het verleden niet goed zijn gegaan. Een aanpak die bestaat uit beheersbare stappen en niet uit een veelomvattend groot plan, maar die wel de fundamentele problematiek stap voor stap beet pakt. Het op orde krijgen en toekomst-vast maken van de NVWA is een kwestie van lange adem. Samen met de voorgestelde verbeteraanpak en focus was en is er het vertrouwen dat de NVWA toekomstbestendig kan worden gemaakt.

³ [Onderzoek Deloitte toekomstbestendigheid systemen \(2020\)](#)

⁴ [Herbezinning NVWA \(september 2020\)](#):

⁵ Met 'de basis' wordt bedoeld: 1) het op orde brengen van de taakuitvoering van de uitvoeringsorganisatie NVWA; 2) het versterken van de kennis- en datapositie en 3) het versterken van het onafhankelijk en risicogericht toezicht, op gebied van de publieke belangen dierenwelzijn, diergezondheid en natuur en milieu, productveiligheid, plantgezondheid, voedselveiligheid en tabaksontmoediging.



Werkagenda NVWA

De acties uit de Werkagenda vallen onder vijf thema's:

1. **Interventiebeleid:** moet zorgen voor een door professionals gedeeld normatief kader en uniforme toepassing van het interventiebeleid.
2. **Leiding geven, leiding ontvangen:** moet zorgen voor het versterken van het samenspel tussen leidinggevend en leidingontvangers.
3. **Het NVWA-verhaal:** moet zorgen voor het versterken van het 'wij-gevoel'.
4. **Positie van Toezicht:** moet zorgen voor het vergroten van de maatschappelijke inbedding en zichtbaarheid.
5. **ICT/IV-actieplan:** moet zorgen voor een toekomstbestendige informatievoorziening en ICT. De aanpak van de acties kenmerken zich door een aantal veranderprincipes die ervoor zorgen dat de betrokkenheid van medewerkers groot is, resultaten in balans zijn met de verandercapaciteit en resultaten concreet zijn en kort-cyclisch worden opgeleverd.

De IG NVWA rapporteert op viermaandelijke basis aan de minister van LNV over de voortgang van de Werkagenda.

In **januari 2021** heeft de IG NVWA de minister geïnformeerd over de Herbezinning.⁶ Per thema is aangegeven wat de behaalde resultaten zijn en hoe deze afzonderlijk en in

6 [Brief Herbezinning van IG NVWA aan minister LNV \(januari 2021\)](#)

samenhang bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde problematiek. Daarbij gaf hij aan dat de organisatie trots kan zijn op de behaalde resultaten, zeker als wordt bedacht dat alle NVWA'ers daarnaast ook in deze corona-tijd (met een onvoorspelbaar verloop van de Brexit) in staat zijn geweest het reguliere werk door te zetten en op onderdelen te verbeteren.

In **januari 2021** is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de organisatieverbeteringen⁷ en in **juni 2021** heeft de IG NVWA de minister geïnformeerd over de voortgang van de organisatieverbeteringen. De NVWA geeft aan te blijven werken aan het op orde brengen van de basis. De benodigde rust en ruimte hiervoor wordt mede gecreëerd door verduidelijking van de verwachting die de samenleving van het toezicht kan hebben. Politiek, beleid en toezicht hebben hier een gedeelde verantwoordelijkheid in.

In **september 2021** is de Tweede Kamer geïnformeerd over het advies van de Raad van Advies Herbezinning NVWA over het stelsel van keuren en toezicht.⁸ De minister heeft aangegeven dat ze het advies overneemt en kiest voor de doorontwikkeling van de huidige Directie Keuren tot een eigenstandige organisatie, los van de andere delen van de NVWA, met voldoende handelingsvermogen, capaciteit, en mandaat om officiële controles met gezag naar de sector te kunnen uitvoeren. LNV zal samen met de NVWA de komende periode de ontwikkeling naar een aparte organisatie verder uitwerken, o.a. hoe de organisatie voor de officiële controles enerzijds en anderzijds de organisatie waarin het toezicht op

7 [Kamerbrief voortgangsbrief NVWA \(januari 2021\)](#)

8 [Kamerbrief voortgangsbrief 2Solve \(september 2021\)](#)

het systeem is belegd (= huidige NVWA), zich tot elkaar dienen te verhouden.

In **november 2021** is de Tweede Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken over de organisatieverbeteringen.⁹ De komende periode bouwt de NVWA voort op de gerealiseerde resultaten en neemt de adviezen van de Raad van Advies Herbezinning NVWA daarbij ter harte. Dat betekent dat de verbetermaatregelen die zich richten op het voeren van het goede gesprek, en de positie van toezicht, ondersteunend zijn aan het thema interventiebeleid. Tevens blijft de NVWA, ook conform het advies van de Raad van Advies Herbezinning NVWA, aandacht besteden aan de interne communicatie over mijlpalen en successen, zodat er draagvlak en verbondenheid bij de volgende stappen is. Daarbij is het essentieel dat de NVWA het resultaat van het optreden zichtbaarder maakt voor de buitenwereld.

Positie van toezicht, rol(zuiverheid), verantwoordelijkheid

Uitgangspunten voor de positie van toezicht zijn de wettelijke taken en de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*.¹⁰ Daarnaast is de NVWA is een agentschap. Dat is redelijk uitzonderlijk; slechts één andere rijksinspectie is ook een agentschap (Agentschap Telecom). Voor agentschappen

9 [Kamerbrief voortgangsbrief NVWA \(12 november 2021\)](#)

10 In de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* zijn rijksbrede regels vastgelegd over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries. De Aanwijzingen zorgen voor een versterking en steviger verankering van de onafhankelijkheid van de rijksinspecties.



geldt de *Regeling agentschappen*.¹¹ De Regeling bevat de kaders omtrent agentschappen met belangrijke bepalingen over onder andere: de instellingsvoorwaarden, de governance met het bijbehorende sturingsmodel, de wijze van bekostiging, het financieel beheer en de verslaggeving.

In het agentschapsmodel wordt gewerkt met een bestuurlijke driehoek. Voor de NVWA bestaat de bestuurlijke driehoek uit:

- de SG van LNV: is verantwoordelijk voor de continuïteit en het efficiënt functioneren van het agentschap;
- de beleids-DG's van LNV en VWS: geven aan welke prioriteiten er zijn voor het toezicht (het 'wat' van het toezicht staat in de wettelijke kaders) en heeft daarbij vooral aandacht voor de effectiviteit van het toezicht op de naleving;
- de NVWA is de *onafhankelijke* toezichthouder: die in lijn met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bepaalt hoe het toezicht wordt uitgevoerd en die bij de inrichting van haar toezichtactiviteiten keuzes maakt onder meer op basis van risicoanalyses. De keuzes die de NVWA maakt ten aanzien van de inrichting van haar toezichtactiviteiten binnen de haar opgedragen wettelijke taken behoeven geen ministeriële goedkeuring. Het handelen van de NVWA valt wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Vorig jaar, in 2020, is in opdracht van het ministerie van BZK een evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties uitgevoerd.¹² Daarin is geconcludeerd dat het agentschapsmodel in feite niet geschikt is voor inspecties die onafhanke-

lijk zijn; de inspectie wordt in dat model immers getypeerd als een opdrachtnemer.

De gezamenlijke Rijksinspecties, die samenwerken in de Inspectieraad, hebben dan ook opgeroepen tot de inrichting van een algemeen governance-model voor toezicht.¹³ Deze discussie zal in de komende periode verder gevoerd worden.

De NVWA hanteert in het toezicht de menselijke maat, inclusief de bijbehorende bejegening. Dat komt de legitimatie van het toezicht door de NVWA als onafhankelijke rijksinspectie ten goede. Daarbij maakt de NVWA steeds meer informatie actief openbaar. Dat geldt ook voor informatie op verzoek en voor persoonlijke beleidsopvattingen in nota's.

Uitdaging: herstellen balans taken-middelen NVWA

Op 16 oktober 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek van Deloitte naar de balans tussen taken en middelen van de NVWA. De onderzoekers geven aan dat met de beschikbare middelen de maatschappelijke opdracht van de NVWA op 100 van de 152 taken niet naar verwachting of conform eis kan worden uitgevoerd.¹⁴ Het onderzoek is geen oordeel over de kwaliteit van het geleverde werk maar levert een beeld op met variëteit in de ontoreikendheid van capaciteit bij de uitvoering van het toezicht.

Veel uitvoeringsorganisaties hebben afgelopen jaren te kampen gehad met bezuinigingen en efficiencytaakstellingen. Vooral de regeerakkoorden van de kabinetten Balkenende IV en Rutte I en II bevatten bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Aangezien uitvoeringsorganisaties een aanzienlijk deel van de rijksoverheid vormen, is ook een aanzienlijk deel van de bezuinigingen daar neergeslagen. Dit terwijl uitvoeringsorganisaties er eerder taken bij kregen dan dat eraf gingen.¹⁵

Ook voor de NVWA geldt dat er afgelopen jaren veel bezuinigingstaakstellingen zijn opgelegd en er gelijktijdig taken zijn bijgekomen. De NVWA is uitgegroeid tot een organisatie met een veelheid aan taken, die soms heel specialistisch van aard zijn, moeilijk planbaar zijn of een heel klein taakgebied betreffen en daarmee kwetsbaar zijn voor uitval. Het gaat om veel verschillende taken, die om hele verschillende competenties vragen. Daarnaast is ook sprake van verschillende toezichttaken (EU-verplicht, retribueerbaar werk, risicogericht toezicht). Dit alles leidt tot een complexe prioritering van werkzaamheden.

Tegelijkertijd wordt het werk van de NVWA steeds omvangrijker en complexer, bijvoorbeeld door internationalisering van voedsel- en productieketens, toenemende aandacht voor de gevolgen van uitstoot van gassen en mineralen voor natuur en milieu en transities in de landbouw. Met de covid-pandemie is de aandacht voor de beheersing van zoonosen toegenomen. Maar ook snel ontwikkelende opvattingen in de samenleving en een scherpe maatschappelijke dialoog over de borging van dierenwelzijn leiden tot

¹¹ [Regeling agentschappen](#)

¹² [Evaluatierapport AEF \(december 2020\)](#)

¹³ [Brief van Inspectieraad aan Staatssecretaris BZK \(11 mei 2020\)](#)

¹⁴ [Onderzoek Deloitte \(2020\)](#)

¹⁵ [Klem tussen balie en beleid \(februari 2021\)](#)



toenemende verwachtingen van het toezicht en gaan gepaard met een toename aan meldingen en handavingsverzoeken. Hierdoor zijn voortdurend afwegingen nodig in het werk dat de NVWA kan uitvoeren.

Met het toezenden van de onderzoeksresultaten aan de Tweede Kamer is per domein zichtbaar gemaakt welke tekorten er zijn en welke risico's onvoldoende beheerst kunnen worden. In het jaarplan van de NVWA zijn de risico's per publiek belang zichtbaar gemaakt. Het onderzoeksrapport wordt regelmatig geciteerd door kamerleden bij schriftelijke vragen en debatten. Het rapport toont aan dat het oplossen van deze disbalans vraagt om een investering om te kunnen bouwen aan het fundament van de NVWA en aan versterking en vernieuwing van het toezicht.

Capaciteit is niet de enige oplossing. De NVWA is een kennisintensieve organisatie met een hoge vervangingsvraag voor de komende jaren. Het absorptievermogen van de organisatie is daarmee beperkt.

Naast het oplossen van het vraagstuk van de capaciteit (middelen), is het eveneens nodig om te kijken naar de taken van de NVWA. Voor welke taken kan de samenwerking met andere organisaties worden geïntensiveerd of welke taken zouden kunnen worden afgestoten? Door meer focus en verlichting aan te brengen in het takenpakket van de NVWA kan de complexe programmering worden vereenvoudigd en ontstaat er (organisatorisch) ruimte. De haalbaarheid hiervan wordt de komende periode onderzocht.

De NVWA, LNV en VWS werken toe naar meerjarige stabiliteit in de opdracht waarbij de NVWA in staat is om flexibel in

te spelen op actuele vraagstukken en incidenten. Er wordt toegewerkt naar sturing en verantwoording op basis van indicatoren voor naleving en naar meerjarige prioriteiten in het toezicht op basis van de risico's.

Uitdaging: hervorming van het stelsel van keuren versus toezicht

Sinds jaren is het debat gaande over de spanning die het huidige keuringsstelsel met zich meebrengt. Hiermee staat het beeld van een onafhankelijke toezichthouder op de domeinen dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid onder druk. Het huidige keuringsstelsel verdient aanpassing op verschillende onderdelen:

- **Financieringsystematiek:** kern is dat de activiteiten van de directie Keuren van de NVWA worden gefinancierd door retributies te innen bij het bedrijfsleven (uurtjefactuur). Hierdoor ontstaat niet alleen een financiële druk (zo goedkoop mogelijk) maar ook een scheve verhouding tussen 'onder toezicht gestelde' en toezichthouder ('wie betaalt bepaalt'). Met betrekking tot de kostprijsystematiek is een traject opgezet onder leiding van de pSG van LNV.¹⁶
- **Inrichting/vormgeving van het stelsel van keuren versus toezicht/handhaven:** de bundeling van zowel de uitvoering van het systeem van keuren als het toezicht op de werking van het systeem binnen één organisatie maken het gehele stelsel complex voor mensen die daar niet zelf in werkzaam zijn, wat het vertrouwen erin niet ten goede komt. De Raad van Advies Herbezinning NVWA adviseert daarom om op termijn de taken 'keuren' en 'toezicht op

¹⁶ PwC (januari 2021)

keuren' (= de Directie Keuren) in een aparte organisatie onder te brengen.¹⁷ De in november 2021 aangestelde programmadirecteur *Herziening stelsel keuren & toezicht* doet hiervoor in het tweede kwartaal van 2022 voorstellen.

- **Krapte op de arbeidsmarkt, tekorten aan dierenartsen:** door krapte ontstaat te hoge werkdruk. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld teamoverleggen, intervisie, en opleiding onvoldoende plaatsvinden. Dit zijn juist de elementen die essentieel zijn om het risico op inkapseling van de toezichthouder door het bedrijfsleven te verkleinen.
- **Een goede inrichting van het systeemtoezicht op de werking van het stelsel van keuren:** de afgelopen jaren zijn hiervoor al diverse acties ingezet, zoals de implementatie en doorontwikkeling van een integraal kwaliteitsstelsel dat volledig voldoet aan accreditatievereisten. Voortzetting van deze acties en verdere versteviging van kwaliteitsborging van het keuringsstelsel zal bijdragen aan een verbetering van het vertrouwen in het stelsel.

De verwachting is dat voor het traject van herinrichting van het keuren- en het toezichtsstelsel een periode van ongeveer vier jaar nodig is.

Uitdaging: dierenwelzijn

De opvattingen in de samenleving (en in het parlement) over dierenwelzijn lopen sterk uit een. Het maatschappelijke krachtenveld is sterk in beweging, wat tot uitdrukking komt in de politieke impact. De ontwikkeling van het Europese level-playing-field houdt geen gelijke tred met de verwach-

¹⁷ Advies *Het stelsel van keuren en toezicht in de roodvleessector*, Raad van Advies Herbezinning NVWA (september 2021)



tingen van de in Nederland actieve NGO's. Daarmee zijn met name op het beleidsdomein dierenwelzijn de verwachtingen m.b.t. de prestaties van het toezicht hooggespannen en veelvuldig onderwerp van handhavings- en Wobverzoeken en rechtszaken.

Dierenwelzijn is een onderwerp dat breed en door de gehele NVWA organisatie is belegd:

- **Directie Handhaven:** toezicht op de primaire veehouderij-bedrijven en het transport van dieren, gezelschapsdieren, dierproeven, dierentuinen etc.
- **Directie Keuren:** toezicht in de slachthuizen.

Uiteenlopende opvattingen in de samenleving vertalen zich ook binnen de NVWA naar uiteenlopende opvattingen ten aanzien van dierenwelzijn. Deze interne frictie binnen de NVWA is zichtbaar geweest bij een aantal politieke dossiers, bijvoorbeeld: het toezicht op de vleesketen en het transport van dieren (onderzoek door zSolve¹⁸), het invoeren van cameratoezicht in slachthuizen, de stopgezette strafrechtelijke onderzoeken naar enkele noordelijke slachthuizen en bij de evaluatie naar de inzet van de mobiele dodingsunit (MDU). Kamerleden melden in debatten dat NVWA-medewerkers zich rechtstreeks bij hen melden, waarbij Kamerleden blijf geven te beschikken over interne informatie.

Inrichting van de NVWA-dierenwelzijnsteams

Het dierenwelzijn op bedrijven die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst, werd bij de directie Handhaven uitgevoerd door twee dierenwelzijnsteams. Per mei 2021 is de afdeling

Dier gereorganiseerd, omdat de afdeling te groot en de aansturing te complex was geworden.

Hoewel het een interne ambtelijke organisatie betreft, is deze herindeling veelvuldig onderwerp van gesprek geweest in de Tweede Kamer.¹⁹ Bovenstaande heeft er ook toe geleid dat in de afgelopen periode twee bijzondere gesprekken met de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden.

- **December 2020:** een besloten gesprek tussen IG NVWA en SG LNV met leden van de vaste Kamercommissie LNV.
- **Mei 2021:** een vertrouwelijk gesprek met enkele ambtenaren van de NVWA (= vermeende klokkenluiders), twee Kamerleden, IG NVWA onder voorzitterschap van de Minister van LNV.

Het gehele proces van de doorontwikkeling dan wel opsplitsing van de afdeling Dier heeft tot veel onderlinge spanning geleid bij inspecteurs en teamleiders.

Binnen de NVWA wordt momenteel gewerkt aan het doorbreken van deze complexe situatie: bij de afdeling Dier werkt men aan het voeren van het inhoudelijke goede gesprek. Het is immers belangrijk dat mensen niet met dilemma's blijven rondlopen, maar die kwijt kunnen en dat de diverse standpunten, visies en meningen op tafel komen. De NVWA heeft in het voorjaar van 2021 daarom twee externe experts aangetrokken die een verdiepende analyse hebben gemaakt en bij wie NVWA-ers van de afdeling Dier zich in februari - mei 2021 terecht konden met hun met vragen, opmerkingen, dilemma's en emoties. Hier is goed gebruik van gemaakt. Na al deze gesprekken is anoniem

mondeling teruggekoppeld aan de betrokken medewerkers en de (interim) IG. Het blijft belangrijk dat iedereen zich voldoende gehoord voelt, al zal het niet altijd lukken om ieders voorkeur vervolgens te honoreren. O.a. op basis van de verdiepende analyse is de afdeling Dier opnieuw ingericht, waarbij de twee dierenwelzijnsteams in tact zijn gebleven (conform het verzoek van o.a. Kamerleden). De verdere professionalisering en doorontwikkeling van toezicht ten behoeve van een publiek belang dat maatschappelijk op veel betrokkenheid kan rekenen, vraagt doorlopend aandacht.

Uitdagingen: mest

De NVWA houdt samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) toezicht op het domein meststoffen. De NVWA doet het fysieke toezicht en de controles ter plaatse; RVO is verantwoordelijk voor de administratieve controles en de bestuursrechtelijke afhandeling van de NVWA-bevindingen. Er wordt in Nederland meer mest geproduceerd dan er milieuverantwoord geplaatst kan worden. Bedrijven met een overschot moeten daarom veel kosten maken om de mest af te zetten of te laten verwerken. Deze kosten zetten aan tot slechte naleving en fraude en vormen derhalve een fraudeprikkel.

De huidige mestwetgeving is kwetsbaar door complexiteit en op onderdelen niet goed handhaafbaar. De herziening van het mestbeleid is in voorbereiding. De NVWA brengt voor deze herziening van het mestbeleid handhavingsexperts in. De uitdaging is een eenvoudiger en robuuster mestbeleid. Bij nieuwe wet- en regelgeving, dus ook bij de

¹⁸ Onderzoek zSolve (2019): [Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland](#)

¹⁹ [Motie Graus over behoud dierenwelzijnsteams, februari 2020](#)



herziening van het mestbeleid, voert de NVWA een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit.

In 2018 is in opdracht van de Europese Commissie samen met RVO en de LNV-directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) de Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) opgesteld. De drie sporen uit de VHS zijn:

- Gebiedsgericht handhaven: samenwerking met andere -regionale- toezichthouders en inzet van handhavingscapaciteit in de risicogebieden.
- Slimmer gebruikmaken van data: met bijvoorbeeld de invoering van realtime toezicht op het transport van mest. Volledige benaming is *realtime Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen* (rVDM). Met rVDM wordt realtime toezicht mogelijk. Nu geschiedt dat toezicht achteraf.
- Risicogericht toezicht op de risicodoelgroepen, intermediairen (mesttransporteurs), co-vergisters (het vergisten van ten minste 50% mest, aangevuld met plantaardige biomassa) en de varkensbedrijven.

Grote onderzoeken, inspecties bij de risicodoelgroepen, derogatie, fosfaatrechten, dierrechten en opvolging van meldingen genereren vaak politieke en mediabelangstelling.

Uitdaging: vis

Regelmatig houdt de Europese Commissie (DG Mare) audits bij de lidstaten om na te gaan of de lidstaten hun controle en toezichttaken voldoende waarmaken. In mei 2019 vond zo'n audit plaats met name gericht op controles bij het aanlanden van vis. De aangelande vis moet traceerbaar zijn en bij het

aanlanden gewogen worden. Dat is essentieel in verband met het bijhouden van de quotumuitputting. Het wegen kan onder voorwaarden steekproefsgewijs en na transport plaatsvinden. Nederland is eind 2020 door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor het toezicht op wegen, transport en traceerbaarheid van vis. De kritiek richt zich zowel op de geconstateerde onderbezetting van de NVWA in de aanlandhavens, als op de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven. Naar aanleiding hiervan is besloten om de tekorten binnen het domein Vis Duurzaamheid versneld weg te werken. In 2021 zijn dan ook ruim 15 fte extra geworven en is een derde visserij inspectieteam opgericht. Ook is het werkvoorschrift bij het aanlanden, wegen en transport van vis (het zogenaamde steekproef- en controleplan) aangepast en ter goedkeuring verzonden naar de Europese Commissie. Zodra die goedkeuring er is zal het toezicht conform worden aangepast. Naast Nederland zijn ook Denemarken en België door de Europese Commissie ten aanzien van dit onderwerp in gebreke gesteld.

Inmiddels is de Europese Commissie eind november 2021 een tweede infractieprocedure tegen Nederland gestart vanwege het onvoldoende toezicht houden op de regels van de aanlandplicht. Het karakter van deze infractieprocedure wijkt af van de infractieprocedure rondom het aanlanden, wegen en transport. De Europese Commissie verwijt Nederland dat zij onvoldoende gebruik maakt van innovatieve inspectiemiddelen (zoals cameratoezicht) bij het handhaven van de aanlandplicht. Het ministerie van LNV bereidt in afstemming met de NVWA (uiterlijk 12 januari 2022) een reactie voor op dit verwijt.

Bijlagen

- NVWA in feiten en cijfers
- Organogram NVWA



Bijlage 1 NVWA in feiten en cijfers (2020)²⁰

Personeel en organisatie

- De NVWA had in 2020 2.744 medewerkers in dienst. Dat is 194 meer dan in 2019.
- In totaal heeft de NVWA 1.132 vrouwen en 1.612 mannen in dienst.
- In 2020 hadden we 48 medewerkers in dienst via de participatiewet.

Veilig en gezond werken

- Over gevaarlijke situaties of ongevallen zijn in 2020 34 meldingen gedaan. 17 keer ging het om een melding van een onveilige situatie, onder andere in verband met corona. Eveneens 17 keer is een ongeval, bijvoorbeeld in het verkeer of in relatie tot dieren, gemeld.
- Ook in 2020 kregen medewerkers van de NVWA te maken met agressie. Van de 81 agressie incidenten was 7 keer sprake van fysieke agressie, 34 keer van persoonlijke bedreiging en 40 keer van (non)verbale agressie. 15 keer is hiervoor aangifte gedaan bij de politie.

Klantcontact & dienstverlening

- Het Klantcontactcentrum (KCC) is het centrale NVWA brede loket voor het ontvangen, registreren, afhandelen of doorzetten van meldingen, klachten, (aan)vragen en informatieverzoeken.
- In 2020 zijn 45.621 telefoongesprekken afgehandeld. In totaal zijn 39.667 meldingen en vragen geregistreerd. Van

de meldingen is 72,7% binnen 6 weken afgehandeld. Van de vragen is dat 94,4%.

- Van de 25.219 meldingen die de NVWA ontving, waren er 14.882 afkomstig van consumenten/burgers. 10.337 meldingen zijn gedaan door bedrijven waarvan een deel verplichte meldingen betreft. De meeste meldingen van burgers hadden, net als voorgaande jaren, betrekking op het welzijn van landbouwhuisdieren. Ook ontvingen we veel meldingen over gezelschapshuisdieren: 1.272. Het aantal meldingen over roken in de horeca en op de werkplek door corona afgenomen van 1.352 in 2019 naar 778 in 2020.

Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD)

- De IOD is de bijzondere opsporingsdienst van de NVWA. De NVWA-IOD richt zich voornamelijk op complexe keten gerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit binnen de verschillende publieke belangen waar de NVWA op toeziet.
- In 2020 zijn 33 onderzoeken afgerond. Het gaat hierbij zowel om kleine en (middel)grote onderzoeken als om rechtshulpverlening en financiële onderzoeken.
- 21 van deze onderzoeken zijn ingeleverd bij het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Daarvan hebben er 12 niet geleid tot een strafdossier.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO)

- In 2020 heeft het onafhankelijke onderzoeksbureau van de NVWA 13 adviezen aangeboden aan de departementen en de inspecteur-generaal van de NVWA. De meeste gaan over specifieke casuïstiek.
- Aanvullend heeft BuRO ondersteunende beoordelingen uitgevoerd voor intern NVWA gebruik. De meeste (12) voor de directie Handhaving. Ook zijn er 2 risicobeoordelingen uitgevoerd voor de risico's van COVID-19 in de horeca.

Import en Export

- Aantal gecontroleerde zendingen import in 2020:
 - 4.944 zendingen levende dieren
 - 49.576 zendingen producten van dierlijke oorsprong (bijvoorbeeld vlees, vis, melkproducten, dierlijke bijproducten)
 - 26.166 zendingen levensmiddelen (niet dierlijk; bijv. groenten & fruit, noten, specerijen).
 - 644 consumentenproducten (voedselcontactmaterialen, zoals bakspatels).
- Aantal gecertificeerde zendingen voor export in 2020:
 - 251.000 zendingen fytosanitair (o.a. groenten & fruit, planten, bloemen)
 - 331.000 zendingen veterinair (dierlijke producten en levend vee)
 - 44.000 levensmiddelen en consumentenproducten
 - 45.300 zuivel.

²⁰ [Jaarbeeld 2020, NVWA](#)



Bijlage 2 Organogram

