



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Toezicht met beleid

Op weg naar een betere balans
tussen taken en middelen NVWA



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Heij, ABDTOPConsult
In samenwerking met:
Carla de Rie, Lysias Advies

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Toezicht met beleid

Op weg naar een betere balans
tussen taken en middelen NVWA

Januari 2021

Voorwoord

Iedereen in Nederland heeft te maken met goederen en producten waar de NVWA toezicht op houdt. Het gaat om veiligheid van ons voedsel en van producten die we kopen, maar ook over effecten op dieren, planten en het milieu in het licht van de nationale en internationale regelgeving. Kortom een belangrijk takenpakket.

De NVWA maakt sinds haar oprichting een ingewikkeld proces door. De NVWA is ontstaan door het samenvoegen van drie organisaties met ieder een eigen geschiedenis en met uiteenlopende karakters en culturen, waarbij tegelijkertijd fors moest worden bezuinigd. De spanning tussen enerzijds de verwachtingen over het toezicht op 23 te onderscheiden toezichtsdomeinen en horizontale thema's met eigen wet- en regelgeving en anderzijds de mogelijkheden waarover de NVWA kan beschikken, is groot. Het feit dat er zich op verschillende terreinen waarop de NVWA toezicht houdt, crises en incidenten voordoen, maakt dat niet gemakkelijk. Ook is het accepteren van risico's in het houden van toezicht geen eenvoudige zaak. Er zullen gedragen keuzes in het toezicht moeten worden gemaakt en dat vereist niet alleen veel van de NVWA zelf, maar ook van de departementen LNV en VWS als opdrachtgevers van de NVWA.

Eerder dit jaar heeft Deloitte, in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gerapporteerd over een onderzoek naar de vraag of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket. In de zomer van 2020 heeft het ministerie van LNV ABDTOPConsult gevraagd het proces te begeleiden tussen 'toezicht', uitgeoefend door de NVWA en 'beleid', de onderscheiden beleidsonderdelen van de ministeries van LNV en VWS om te komen tot handelingsperspectieven voor de toezichtsdomeinen van de NVWA. Dit rapport met de titel '**Toezicht met beleid**' doet verslag van dit proces.

In de drie maanden die zijn uitgetrokken voor dit onderzoek, is een groot aantal gesprekken gevoerd. Ik ben daarbij zeer goed ondersteund door Carla de Rie van het bureau Lysias en een aantal onafhankelijke en goed opgeleide gespreksleiders van LNV en EZK. Dit rapport bevat de opbrengsten van deze gesprekken, aangevuld met uitkomsten van veel bestudeerde documenten die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.

Wat mij opviel uit de gesprekken, is dat er weliswaar veel gesproken wordt tussen NVWA'ers en beleidsmedewerkers van de twee opdrachtgevende departementen, maar dat die gesprekken vaak losstaan van de gesprekken op strategisch niveau. Er is onvoldoende sprake van een gestroomlijnde en transparante gesprekscyclus om tot keuzes te komen.

Naast directe beelden over wat er op korte en langere termijn aan acties kunnen worden ingezet om de spanning tussen de verwachtingen en de mogelijkheden waarover de NVWA beschikt te verminderen, vind ik het noodzakelijk dat er een gestructureerd proces wordt ingericht om blijvend met elkaar in gesprek te zijn om de altijd beperkte capaciteit van de NVWA zo optimaal mogelijk in te zetten. Daar spelen risico-inschattingen en risicoacceptatie een belangrijke rol.

Een hiermee nauw verweven punt is de wijze waarop de NVWA wordt aangestuurd. Hierbij spelen niet alleen de aanwijzingen van de minister-president voor de rijksinspecties een belangrijke rol, maar ook richtlijnen met betrekking tot de sturing van agentschappen. In het agentschapsmodel is sprake van drie rollen met elk hun eigen taken: de eigenaarsrol, die verantwoordelijk is voor de continuïteit en het efficiënt functioneren van het agentschap; de opdrachtgeversrol die aangeeft wat het agentschap zou moeten doen en daarbij vooral aandacht heeft voor de effectiviteit van het werk dat het agentschap levert; en ten slotte de opdrachtnemersrol die bepaalt hoe de opdracht wordt uitgevoerd. In de aanwijzingen van de minister-president staat de onafhankelijkheid van de inspecties centraal. Vraag is tot hoever de onafhankelijkheid van de NVWA zich uitstrekt. In ieder geval gaat dat over de onafhankelijke oordeelsvorming, maar gaat dat verder: Zou de NVWA meer vrijheid moeten hebben om te bepalen waar zij toezicht op houdt? Deze vraag is breder dan de opdracht die LNV aan mij heeft gegeven, maar verdient wel aandacht in de rijksdienst. Het agentschapsmodel is vooral geschikt voor uitvoerende dienstverlening en minder voor onafhankelijke toezichthouders.

Ik hoop met dit rapport een bijdrage te leveren aan een stevige positionering van de NVWA, waarbij een heldere en transparante afweging plaatsvindt over de mogelijkheden en onmogelijkheden op basis van gedeelde risicoanalyses. Er is veel te doen!

Peter Heij
ABDTOPConsult

Inhoud

Voorwoord		4
1	Opdracht en aanpak	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Opdracht	9
1.3	Aanpak	10
2	Schets context en vertreksituatie	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Fusie en taakstelling 2012	12
2.3	Relevante ontwikkelingen in de bredere context	13
2.4	De besturingsdriehoek	14
2.5	Risico-inschatting	16
2.6	Aanknopingspunten handelingsperspectieven	17
2.7	Uitgangspunten voor opdrachtuitvoering	18
3	Algemene observaties en bevindingen	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Inhoud	19
3.3	Processen	21
3.4	Rollen	22
4	Handelingsperspectieven per domein	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Publiek belang: Voedselveiligheid	24
4.3	Publiek belang: Dierenwelzijn	39
4.4	Publiek belang: Plantgezondheid	43
4.5	Publiek belang: Diergezondheid	46
4.6	Publiek belang: Productveiligheid	49
4.7	Publiek belang: Tabaksontmoediging	51
4.8	Publiek belang: Natuur & Milieu	52
4.9	Horizontale thema's	59
4.10	Domein-overstijgende aanbevelingen	69
5	Samenhangend procesontwerp	76
5.1	Inleiding	76
5.2	Operatie en inhoud inbedden in strategische processen	76
5.3	Benut de escalatieladder	78
5.4	Samenhangend procesontwerp	79

6	Scherpte in onderlinge rolverdeling	80
6.1	Inleiding	80
6.2	Gezamenlijke waardeoriëntatie	80
6.3	Rolzuiverheid binnen de driehoek	81
6.4	Gezamenlijk actieprogramma	83

1 Opdracht en aanpak

1.1 Aanleiding

De NVWA houdt toezicht op de veiligheid van ons voedsel, het welzijn van dieren, de natuur en het milieu, en de NVWA houdt toezicht op regelgeving die het gebruik van tabak en alcohol ontmoedigt. Ook de veiligheid van diverse consumentenproducten (zoals speelgoed, cosmetica huishoudelijke apparaten en kleding) valt onder het toezicht van de NVWA.

Al een aantal jaren kent de NVWA roerige tijden van fusies, reorganisaties en taakstellingen. De organisatie opereert in een dynamisch politiek-maatschappelijk krachtenveld, waarin zich met enige regelmaat incidenten en crises voordoen op het gebied van voedselveiligheid (zoals de fipronilcrisis), gezondheidsrisico's (denk bijv. aan corona-uitbraken op nertsenfokkerijen), productveiligheid (zoals de veiligheid van speeltoestellen) en dierenwelzijn (zoals misstanden in slachterijen). Niet alle domeinen binnen de NVWA zijn overigens even gevoelig voor incidenten of crises en (daarmee) voor de dynamiek vanuit politiek en samenleving.

De afgelopen jaren heeft de NVWA een vernieuwingsstrategie doorgevoerd. Op onderdelen heeft deze strategie verbeteringen gebracht. Tegelijkertijd is gebleken dat over het geheel gezien de vernieuwingsstrategie onvoldoende effectief is gebleken. Toen dat duidelijk werd, is besloten om te stoppen met de verdere ontwikkeling en implementatie van het ICT-systeem 'INSPECT', omdat de beoogde doelen onvoldoende werden gerealiseerd. Naar aanleiding van het stopzetten van INSPECT, is afgesproken een brede herbezinning uit te voeren.

Als onderdeel van deze herbezinning heeft Deloitte onderzoek gedaan naar de vraag of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket. In de eindrapportage getiteld 'Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket'¹ concludeert Deloitte dat de NVWA voor 100 van de 152 onderzochte taken geen toereikende capaciteit heeft voor het uitvoeren van haar takenpakket. Deze disbalans brengt mogelijke politieke en/of maatschappelijke risico's met zich mee. Uit het onderzoek van Deloitte zijn de volgende aandachtspunten naar voren gekomen:

- er zitten grote verschillen in de ontoereikendheid voor de verschillende taken;
- het effect van deze ontoereikendheid op de publieke belangen is eveneens verschillend in de gevolgen voor de publieke belangen;
- voor het oplossen van de ontoereikendheid zijn er verschillende handelingsperspectieven denkbaar (niet alleen capaciteit 'bijplussen');
- de beelden over wat van toezicht verwacht wordt en welke effecten acceptabel zijn, lopen uiteen tussen opdrachtgevers en NVWA;

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/20/onderzoek-of-de-capaciteit-van-de-nvwa-toereikend-is-voor-het-actuele-en-toekomstige-takenpakket>.

- om hieruit te komen is een goede informatiebasis en een eenduidige verwachting over 'goed toezicht' nodig om de juiste handelingsperspectieven te kunnen kiezen.

Parallel aan de uitvoering van het onderzoek door Deloitte heeft de NVWA in het document 'Herbezinning NVWA'² de oorzaken en belemmeringen in beeld gebracht die de voortgang van verbeteringen bemoeilijken. Deze herbezinning gaat nadrukkelijk uit van een breder perspectief dan het niet toereikend zijn van de capaciteit en benoemt als belangrijkste aandachtspunten: de professionaliteit; de positie als autoriteit; de organisatie-inrichting en processen; leiding, sturing en relaties. Dit herbezinningsdocument geeft context en perspectief voor de NVWA-Werkagenda en adresseert ook vraagstukken waar de NVWA gezamenlijk – met de eigenaar, opdrachtgevers en externe stakeholders – antwoorden voor moet vinden.

1.2 Opdracht

De uitkomsten van het Deloitte-onderzoek dienden op korte termijn hanteerbaar te worden gemaakt, met als focus het komen tot een balans in de taakopdracht en de bijbehorende maatschappelijke verwachtingen.

ABDTOPConsult is gevraagd dit vervolgproces te begeleiden. Doel van deze opdracht is het creëren van een gedeeld beeld tussen NVWA en opdrachtgevers van gedragen handelingsperspectieven. Deze handelingsperspectieven moeten het mogelijk maken om in de bestuurlijke driehoek afspraken te maken die leiden tot een scherpere focus, een betere balans en stabiliteit in de NVWA-opdracht in relatie tot de beschikbare middelen. De bestuurlijke driehoek betreft het overleg op het hoogst ambtelijke niveau en bestaat uit de eigenaar, de opdrachtgevers en de opdrachtnemer. De SG van LNV is eigenaar van de NVWA en vervult de rol van voorzitter van dit bestuurlijk overleg. Daarnaast nemen aan dit overleg deel: de IG van de NVWA, de coördinerend beleids-DG van LNV en de beleids-DG van VWS. Het volgende hoofdstuk bevat een nadere duiding van de rollen binnen deze driehoek.

Van belang is te constateren dat de spanning tussen verwachtingen van de NVWA en de mogelijkheden waarover de NVWA beschikt, niet kan worden opgelost met alleen het toevoegen van capaciteit. In de opdrachtformulering is onderscheid gemaakt naar mogelijke oplossingen voor de korte termijn (2021/2022) en naar meer structurele oplossingsrichtingen voor de langere termijn (zoals aanpassing van de wijze waarop toezicht plaatsvindt, wet- en regelgeving, afstoten van taken of extra ruimte in het kader van de kabinetsformatie in 2021).

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/18/herbezinning-nvwa-oorzaken-en-belemmeringen-die-voortgang-bemoeilijken>.

De vraag aan ABDTOPConsult in dit verband was om te focussen op de wijze waarop partijen vanuit de verschillende rollen en expertises met elkaar dienen om te gaan om tot een effectieve en doelmatige samenwerking te komen als eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer. Er staat veel op de agenda bij de NVWA, waarbij ook de relaties met de opdrachtgevende departementen aandacht vragen. Dit onderzoek heeft zich daarom ook gericht op de proceskant, op de onderlinge rolverdeling en op rolzuiverheid.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen LNV en VWS in relatie tot de NVWA valt buiten de scope van deze opdracht. Daarnaast worden de taken voor de verschillende domeinen als een gegeven beschouwd.

1.3 Aanpak

De aanpak van deze opdracht was zowel gericht op het bereiken van inhoudelijke resultaten, als op het bereiken van procesmatige resultaten. Tijdens de uitvoering van de opdracht is daarom steeds aandacht geweest voor zowel de inhoud als het proces en de onderlinge rolverdeling binnen de driehoek. Er is gewerkt aan draagvlak voor handelingsperspectieven en tegelijkertijd is ervaring opgedaan met het voeren van het 'goede gesprek' door gezamenlijk oplossingen te vinden voor knelpunten.

Na een voorbereidende fase van verkennende gesprekken en analyse van beschikbare documenten, zijn over de inhoudelijke toezichtsdomeinen en de horizontale thema's gesprekken gevoerd. We zijn deze gespreksronde gestart met vier casusgesprekken onder onze leiding (over dierlijke bijproducten, vis duurzaamheid, tabak & alcohol en dierenwelzijn³). Gesprekken over de overige domeinen en de horizontale thema's zijn gevoerd onder leiding van onafhankelijke gespreksleiders vanuit de rijksoverheid.

Voor de domeingesprekken is gebruik gemaakt van factsheets, opgesteld door de NVWA, waarin de risico's binnen het domein, knelpunten en aandachtspunten, mogelijke andere manieren van werken en mogelijke handelingsperspectieven voor de korte en de langere termijn in beeld zijn gebracht. Voor het opstellen van deze factsheets is als uitgangspunt gehanteerd dat er geen extra capaciteit beschikbaar komt. Met deze factsheets per domein heeft de NVWA een belangrijke bijdrage geleverd aan de informatiebasis voor dit onderzoek. De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor het opstellen van deze rapportage.

³ Het gesprek over het domein Dierenwelzijn is nog niet tot een afronding gekomen. In januari 2021 vindt het vervolgesprek plaats.

Ook aan de beleidsonderdelen van LNV en VWS is een aantal vragen over deze onderwerpen voorgelegd en is relevante schriftelijke input aangeleverd per domein. Vervolgens zijn per domein met betrokkenen vanuit de beleidsdirecties en de NVWA-divisies verdiepende gesprekken gevoerd over de geselecteerde casus. Gezien de geldende corona-regels zijn deze gesprekken online gevoerd.

Tijdens een startsessie hebben we onze aanpak toegelicht aan een breed gezelschap van betrokkenen en verantwoordelijken bij de opdrachtgevers en de NVWA. Een tweede brede sessie met dit gezelschap stond in het teken van het delen van de analyse, de rode draden en de mogelijke denkrichtingen voor het eindadvies.

Tussentijds is de voortgang van de opdrachttuitvoering aan de orde geweest in het bestuurlijk overleg (bestuurlijke driehoek). Over de mogelijke denkrichtingen voor het advies zijn gesprekken gevoerd met het directie-overleg van de NVWA, de (coördinerend) opdrachtgevers van LNV en VWS, en met de eigenaar van de NVWA. Vervolgens is deze rapportage opgesteld. Een conceptversie van deze rapportage is door de vertegenwoordigers van het bestuurlijk overleg getoetst op feitelijke juistheid.

Tijdens de uitvoering van onze opdracht hebben we gemerkt dat bij onze gesprekspartners sprake was van hoge druk. Verschillende trajecten in het samenspel tussen de NVWA en de opdrachtgevers pieken in het vierde kwartaal. Behalve het jaarplan van de NVWA, verschillende AO's in de Tweede Kamer over toezichtsdomeinen van de NVWA, en de (voorbereiding op de) begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, vroeg de discussie over keuren en toezicht in deze periode de nodige aandacht, evenals de 'Evaluatie van de aanwijzingen inzake rijksinspectie'. Ook de coronacrisis en de Brexit bracht in deze periode extra werkdruk voor betrokkenen met zich mee. Ondanks deze hoge werkdruk hebben we de medewerking vanuit de NVWA en de opdrachtgevers overwegend als constructief en betrokken ervaren, en konden we rekenen op een openhartige opstelling en heel nuttige inbreng tijdens de gesprekken. Voor het domein Dierenwelzijn heeft de hoge werkdruk in de afgelopen periode ertoe geleid dat het gesprek over dit domein niet tot een afronding is gekomen. In januari 2021 vindt het vervolgesprek over dit domein plaats.

2 Schets context en vertreksituatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de context waarbinnen de NVWA opereert en op enkele onderwerpen die relevant zijn als vertreksituatie voor deze opdracht. In de eerstvolgende paragraaf staan we kort stil bij het ontstaan van de huidige NVWA, na de fusie in 2012, en de taakstelling die daarmee gepaard is gegaan.

Vervolgens plaatsen we de positie van rijksinspecties in een bredere context. Daarna beschrijven we de besturingsdriehoek en geven we een nadere duiding van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In het slot van deze paragraaf komt aan bod wat we verstaan onder 'goed toezicht'.

In de paragraaf daarna lichten we de methodiek nader toe die Deloitte heeft gehanteerd voor het inschatten van risico's. We benoemen daarna de eerdere aanzetten voor mogelijke handelingsperspectieven, zoals deze zijn aangereikt door Deloitte en door de NVWA.

Op basis van deze schets van de context en de vertreksituatie vatten we in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk enkele uitgangspunten samen die we hebben gehanteerd voor de uitvoering van deze opdracht.

2.2 Fusie en taakstelling 2012

De NVWA is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektekundige Dienst (PD) en de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Deze fusie ging gepaard met een beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van de NVWA, die vanaf 2012 moest zijn bereikt. Vanaf 2018 bedroeg de beoogde besparing € 31,6 miljoen per jaar. De gezamenlijke omzet van de VWA, PD en AID bedroeg in 2007 € 268 miljoen.⁴

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de fusie en de nieuwe methoden van toezicht die in de aanloop naar de fusie door de NVWA zijn ontwikkeld, de efficiëntievoordelen zullen opleveren die het toenmalige kabinet ervan verwachtte. In het eindrapport 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie'⁵ (d.d. 15 november 2013) concludeert de ARK dat de fusie de verwachte efficiencyvoordelen niet heeft opgeleverd. De beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van de NVWA, die vanaf 2012 moest zijn bereikt, is niet gehaald.

⁴ Bron: Rapport Algemene Rekenkamer 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie' (d.d. 15 november 2013).

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z22640&did=2013D46405>.

De taakstelling van nog eens € 31,6 miljoen per jaar vanaf 2018 is in 2013 met € 11,8 miljoen verzacht. Het is echter niet waarschijnlijk dat de totale taakstelling wordt gehaald, ook niet in deze verzachte vorm, aldus het rapport van de ARK in november 2013.

Eén van de redenen voor het niet realiseren van deze taakstelling is dat de overlap tussen de drie fuserende organisaties kleiner was dan aanvankelijk gedacht. De toezichtsdomeinen van de NVWA zijn onderling sterk verschillend. Gecombineerd met hoge verwachtingen en complexe regelgeving betekende dit voor de NVWA geen gemakkelijke start als nieuwe organisatie.

2.3 Relevante ontwikkelingen in de bredere context

Het onderwerp rijksinspecties is op dit moment volop in beweging. Momenteel wordt in opdracht van BZK een brede evaluatie uitgevoerd van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Onderdeel van deze brede evaluatie is een doorlichting van de 'Aanwijzingen inzake rijksinspecties'. Deze aanwijzingen gelden sinds 2016, bevatten spelregels voor de relatie tussen rijksinspecties en beleidsdepartementen en zijn ingesteld om onafhankelijk toezicht te borgen. De uitkomsten van de 'Evaluatie van de aanwijzingen inzake rijksinspecties' zijn onlangs aangeboden aan de Tweede Kamer⁶. De brede evaluatie loopt nog tot eind 2021.

Op basis van de uitkomsten van de 'Evaluatie van de aanwijzingen inzake rijksinspecties' dient nader te worden verkend in hoeverre deze relevant zijn om te betrekken bij het implementeren van de aanbevelingen in deze rapportage. Ook vanuit de kring rond de Inspectieraad is naar voren gebracht dat de positie van inspecties de afgelopen jaren complexer is geworden.

Voor haar inkomsten is de NVWA voor twee derde afhankelijk van opdrachten die bekostigd worden uit de rijksbegroting en voor een derde uit andere bronnen (retributies). De huidige praktijk is dat retributies laag moeten blijven en dat de integrale kostprijs hiervoor niet als basis wordt beschouwd. Met als gevolg dat een deel van de kosten voor de retributies gedekt wordt uit rijksbegrotingsmiddelen, die daar niet voor zijn bedoeld. Door PwC wordt op dit moment nader onderzoek gedaan naar de herziening van het kostprijsmodel en het tariefstelsel NVWA.

Een ander aandachtspunt is het onderscheid tussen toezicht en dienstverlening (keuren). Deze discussie is de afgelopen periode langs een andere lijn gevoerd, waarbij we kennis hebben genomen van de uitkomsten van deze discussie. Over dit onderwerp is recent het KPMG-rapport verschenen, getiteld '*Brede analyse keuringslandschap LNV*'. Dit rapport is op 31 oktober jl. aangeboden aan de Tweede Kamer.⁷

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/11/aanbieding-evaluatierapport-aanwijzingen-inzake-de-rijksinspecties>.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/31/brede-analyse-keuringslandschap-lnv>

2.4 De besturingsdriehoek

Het model van de besturingsdriehoek is rijksbreed ingevoerd om uitvoeringsorganisaties ordentelijk te besturen. Dit sturingsmodel is vastgelegd in de Regeling agentschappen⁸. Voor de NVWA vormt het agentschapsmodel het vertrekpunt. In dit model worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden. Een evenwichtige samenwerking binnen deze driehoek vereisen wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de onderlinge relaties. Voor de NVWA bestaat de bestuurlijke driehoek uit de SG van LNV (eigenaar), de beleids-DG's van LNV en VWS (opdrachtgevers) en de NVWA (opdrachtnemer). Deze rollen lichten we hierna nader toe.

De volgende taken en verantwoordelijkheden maken onderdeel uit van de **rol van de eigenaar**: de eindverantwoordelijkheid voor de begrotings- en jaarplancycclus, het waarborgen van de efficiency, de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoering. De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders. Daarnaast houdt de eigenaarsrol in het zicht houden op generieke ontwikkelingen en de effecten daarvan op de uitvoeringsorganisaties.

De **opdrachtgever** is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, en geeft aan waar het toezicht zich op zou moeten richten. De opdrachtgever zorgt voor de financiering van de productie en voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen. Daarnaast maakt de opdrachtgever afspraken over de te behalen resultaten, waarbij de rapportage-afspraken gezamenlijk met de NVWA worden opgesteld.

De **opdrachtnemer** is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgevers en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer. Voor de opdrachtnemer is daarnaast een rol weggelegd voor het inbrengen van criteria voor uitvoerbaarheid van beleid, door inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van beleidsontwikkeling, en door het versterken van de feedbackloop van uitvoering naar beleidsontwikkeling.

De **handhavingsregiemethode** is een instrument dat de NVWA ter beschikking heeft om beredeneerde en herleidbare keuzes te maken voor toezichtmethoden en -instrumenten, passend bij het risicoprofiel en de nalevingsmotieven van een doelgroep. Volgens de systematiek van handhavingsregie, kan de NVWA verschillende methoden en instrumenten gebruiken om naleving bij alle relevante doelgroepen te bevorderen. Daarbij moet de NVWA voortdurend afwegen of het gekozen handhavingsinstrument het meest geschikt is om zo effectief en efficiënt mogelijk toezicht te houden.

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>

De scheiding van **de eigenaarsrol** en **de opdrachtgeversrol** betekent dat er voor de NVWA twee sturingslijnen zijn. Daarnaast is het opdrachtgeverschap verdeeld over twee departementen, LNV en VWS. De NVWA-domeinen, waarvoor VWS de rol van opdrachtgever vervult, vallen nagenoeg onder één directie, de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP). Een klein deel (monitoring en bestrijding muggen) valt onder de directie Publieke Gezondheid (PG). De directie VGP treedt vanuit VWS op als coördinerend opdrachtgever.

De domeinen waarvoor LNV opdrachtgever is, zijn verdeeld over verschillende directies. De LNV-directie Europees, Internationaal en Agro-economische Beleid (EIA) vervult de rol van coördinerend opdrachtgever. De belangen van de opdrachtgevers hoeven niet altijd met elkaar in lijn te zijn. Hier is vooral sprake van als er over de grenzen van domeinen afwegingen moeten worden gemaakt.

De NVWA neemt in het Agentschapsmodel een bijzondere positie in vanwege de eigen **autonome positie als autoriteit**. Vanuit deze positie komt de NVWA tot onafhankelijke oordeelsvorming en is de NVWA onafhankelijk als het gaat om de vormgeving van de organisatie.

In een eerder rapport van ABDTOPConsult *'De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?'*⁹ is in dit verband opgemerkt dat de NVWA ook zelf beleidsregels maakt, dat dit tot onduidelijkheid kan leiden, en dat daarom een heldere taakverdeling van belang is over wie wanneer aan zet is. In de Kamerbrief *'Opvolging adviesrapport "De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?" Aanscherping van de procedures voor beleidskaders en beleidsregels LNV en VWS'* (d.d. 19 november 2020)¹⁰ is de onderlinge taakverdeling nader toegelicht en verhelderd.

Goed toezicht

In het Deloitte-rapport wordt terecht opgemerkt dat het essentieel is dat de NVWA en haar opdrachtgevers hetzelfde verstaan onder 'goed toezicht' en overeenkomen wanneer 'goed toezicht' goed genoeg is. Het Organisatiebesluit NVWA¹¹ bevat een omschrijving van Handhavingsregie 2.0¹². Hierin beschrijft de NVWA wat zij ziet als 'goed toezicht' en waaruit dit moet bestaan.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/18/kamerbrief-met-rapport-de-nvwa-bewaker-ook-beleidsmaker>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/19/kamerbrief-over-opvolging-adviesrapport-de-nvwa-bewaker-ook-beleidsmaker-aanscherping-van-de-procedures-voor-beleidskaders-en-beleidsregels-lnv-en-vws>

¹¹ Organisatiebesluit (OB) Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (16 maart 2017).

¹² Met Handhavingsregie 2.0 wordt inhoudelijk op strategisch en tactisch niveau sturing van het toezicht bereikt. Op de drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) geeft handhavingsregie concrete invulling aan de definitie van de te leveren toezichtproducten en aan de programmering en uitvoering van het toezicht. (Bron: Kwaliteitshandboek NVWA, d.d. 11-01-2017.)

De vertaling hiervan geeft een taakuitvoering weer die (indien van toepassing op de taak) bestaat uit:

- nadruk op de grootste risico's vanuit publieke belangen en/of risico's in de keten;
- effectieve en efficiënte handhaving;
- sterke informatiepositie;
- evaluatie van handelen (en daarmee vernieuwing van toezicht en ontwikkeling van instrumenten);
- en verantwoording naar het beleid, de politiek en de maatschappij.

Deze aspecten zijn kwalitatief (en enigszins abstract) gedefinieerd. Een gedeeld begrip van de beoogde taakuitvoering is daarom belangrijk.

2.5 Risico-inschatting

In het Deloitte-rapport 'Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket' is een methodiek beschreven voor het maken van een risico-inschatting als gevolg van ontoereikende capaciteit. In onze gesprekken is de methodiek van Deloitte niet ter discussie gesteld. Wel is voor een aantal domeinen sprake van voortschrijdend inzicht, omdat de situatie van 2019 (waar het Deloitte onderzoek op is gebaseerd) inmiddels achterhaald, danwel ingehaald is door de praktijk.

Daar waar in het Deloitte-onderzoek is geconstateerd dat een taak met de beschikbare capaciteit niet goed kan worden uitgevoerd, ontstaat een risico als gevolg van de ontoereikende capaciteit.

Als niet wordt voldaan aan de gestelde norm of als er geen sprake is van 'goed toezicht' kan dit zijn weerslag hebben op zowel mensen, als op dieren, planten en/of het milieu. Om een duiding te kunnen geven van deze weerslag, zijn in het Deloitte-onderzoek twee categorieën gehanteerd, te weten: (1) mens en (2) dier, plant, en/of milieu. Deze categorieën zijn vervolgens gewogen op basis van de informatie zoals aangeleverd door de NVWA en haar opdrachtgevers. De uitgangspunten voor deze duiding zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Weerslag	Mens, dier, plant en/of milieu
0	Geen significante weerslag
1	Incidentele weerslag
2	Structurele weerslag op een kleine doelgroep
3	Structurele weerslag op een grote doelgroep
4	Grote weerslag op een grote doelgroep

De duiding van de weerslag (het risico) als gevolg van een geconstateerde ontoereikende capaciteit is vervolgens getoetst bij de managers/directie van de NVWA en haar opdrachtgevers tijdens een gezamenlijke sessie.

Naast een weerslag op mens en dier, plant en/of milieu kan een ontoereikende capaciteit ook leiden tot het mogelijk schenden van afspraken met andere landen; dit betreft afspraken in relatie tot EU-conformiteit, evenals afspraken met derde landen. De weerslag van een geconstateerde ontoereikende capaciteit op afspraken met andere landen is op een vergelijkbare manier geduid en getoetst in samenspraak met de managers/ directie van de NVWA en haar opdrachtgevers als de weerslag op mens en dier, plant en/ of milieu. De uitgangspunten voor de weerslag op afspraken met andere landen zijn weergegeven in de tabel hieronder.

Weerslag	EU-conformiteit en/of derde landen
0	Geen significante weerslag
1	Audit en/of gevraagd verbeterpunt
2	Meerdere audits en/of gevraagde verbeterpunten
3	Dreigende infractie / mogelijke beperking toegang tot derde land
4	Dreigende infractie met aanvullende sancties / Mogelijke beperking toegang tot meerdere derde landen

Hierbij benadrukt Deloitte dat de weging van de weerslag dient als duiding van de grootte van het risico om richting te geven aan de handelingsperspectieven van de NVWA.

2.6 Aanknopingspunten handelingsperspectieven

Om te komen tot handelingsperspectieven beginnen we niet bij nul. Deloitte reikte in de rapportage over het 'Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket' de volgende mogelijke handelingsperspectieven aan:

- Bouw of versterk de informatiebasis.
- Aanpassen van handhavingsinstrument of handhavingsmix.
- (Opnieuw) prioriteren van capaciteit tussen taken, doelgroepen en/of productgroepen.
- Toepassen van nieuwe technieken die de efficiëntie en/of effectiviteit ten goede komen.
- Verhogen van de capaciteit, al dan niet bij de huidige werkwijze.
- Gemotiveerd accepteren van de weerslag (risico's).

De Kamerbrief 'Aanbieding Herbezinning NVWA en onderzoek taak-middelen' (d.d. 16 oktober 2020)¹³ benoemt de volgende vragen om te komen tot gedragen handelingsperspectieven voor de NVWA en haar opdrachtgevers:

- Zijn er taken die niet bij de NVWA passen en/of ook door andere organisaties kunnen worden uitgevoerd?

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/16/kamerbrief-herbezinning-nvwa-en-onderzoek-taken-middelen>

- Waar kan of moet meer capaciteit danwel middelen beschikbaar worden gesteld om het toezicht te versterken, mede in relatie tot de vraag of er ook domeinen zijn waar het toezicht op een andere wijze, minder arbeidsintensief kan worden georganiseerd.
- Zijn er belemmeringen in de huidige wet- en regelgeving die ervoor zorgen dat het toezicht en handhaving op onderdelen niet efficiënt is en kunnen deze worden weggenomen?
- Welk risiconiveau is acceptabel en welke resterende risico's kunnen daarmee gemotiveerd geaccepteerd worden?
- Voor welke domeinen is een maatschappelijke dialoog noodzakelijk om de verwachtingen die de samenleving van het toezicht heeft bij te stellen?
- Hoe kan de informatiebasis versterkt worden om het toezicht meer risicogericht in te zetten en meer inzicht te hebben in de mogelijkheden en het effect van toezicht (naleefmetingen)?
- Kunnen nieuwe technieken, en andere toepassingen van (bestaande) handhavingsinstrumenten of andere vormen van toezicht worden ingezet die de efficiëntie en/of de effectiviteit ten goede komen?

Deze vragen en voorstellen zijn benut als denkrichtingen tijdens het proces om te komen tot gedragen handelingsperspectieven. Aan de hand van deze voorzetten zijn vragen voorgelegd tijdens de domeingesprekken (zie hoofdstuk 4 voor de uitwerking daarvan).

2.7 Uitgangspunten voor opdrachtuitvoering

Op basis van voorgaande paragrafen vatten we hieronder de uitgangspunten samen, die we hebben gehanteerd voor de uitvoering van onze opdracht:

- Begrip voor de startpositie van de NVWA na de fusie in 2012 en de daarmee gepaard gaande taakstelling.
- Oog voor de bredere context van de positie van rijksinspecties en de onderzoeken die op dit moment in relatie tot dit onderwerp worden uitgevoerd, en benutten relevante aanbevelingen en oplossingsrichtingen uit deze onderzoeken.
- De onderlinge rolverdeling, zoals uitgewerkt in het model van de besturingsdriehoek, hanteren als referentiekader, met aandacht voor de bijzondere positie van de NVWA als autoriteit.
- De wijze waarop 'goed toezicht' is uitgewerkt in het Organisatiebesluit NVWA benutten als referentiekader.
- De wijze waarop risico's kunnen worden geduid, op basis van de methodiek van Deloitte benutten om richting te geven aan handelingsperspectieven per domein.
- Eerder aangereikte vragen over en voorstellen voor mogelijke handelingsperspectieven (in rapport Deloitte en in Kamerbrief '*Opvolging adviesrapport De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?*' (19 november 2020) benutten als bouwstenen voor verdere uitwerking handelingsperspectieven.

3 Algemene observaties en bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de hoofdlijn van onze observaties en bevindingen. Deze hebben we geordend naar de verschillende onderdelen binnen onze opdracht: de inhoud, de processen en de invulling van de onderscheiden rollen.

De inhoud heeft betrekking op handelingsperspectieven die moeten leiden tot een scherpere focus, een betere balans en meer stabiliteit in de NVWA-opdracht in relatie tot de beschikbare middelen. Bij de proceskant gaat het om de relaties en de wijze waarop partijen met elkaar omgaan om tot een effectieve en doelmatige samenwerking te komen. Het derde onderdeel van onze opdracht had betrekking op de onderlinge rolverdeling binnen de bestuurlijke driehoek en de rolzuiverheid.

3.2 Inhoud

Na het verschijnen van het Deloitte-rapport heeft de NVWA nader in beeld gebracht wat de risico's per domein zijn, van welke knelpunten en aandachtspunten sprake is, en wat mogelijke andere manieren van werken zijn. Daarbij zijn per domein mogelijke handelingsperspectieven voor de korte en de langere termijn in beeld gebracht. Zoals ook opgemerkt in hoofdstuk 1, is voor het opstellen van deze factsheets per domein als uitgangspunt gehanteerd dat er geen extra capaciteit beschikbaar komt. Ook vanuit de beleidsonderdelen van LNV en VWS is over deze onderwerpen input aangeleverd per domein. Vervolgens is per domein een verdiepend gesprek gevoerd.

In deze paragraaf beschrijven we de algemene bevindingen op de inhoud. Het volgende hoofdstuk bevat een nadere inhoudelijke uitwerking per domein. Het vierde hoofdstuk vormt daarmee het hart van dit rapport.

Uit de schriftelijke informatie en de gevoerde gesprekken komen nadrukkelijke verschillen tussen domeinen naar voren. Voor sommige domeinen is een scherper handelingsperspectief geformuleerd, dan voor andere domeinen. Daarnaast valt op dat voor enkele domeinen een Integrale Ketenanalyse (IKA) en naleefbeelden beschikbaar zijn, terwijl voor andere domeinen geldt dat hiermee nog niet is begonnen. Daarnaast geldt voor sommige domeinen dat er geen ketenanalyse is gepland. Daarmee is er ook geen integraal inzicht in de risico's.

Uit ons onderzoek is tevens naar voren gekomen dat het instrument van de handhavingsregiemethode, waarover de NVWA beschikt, slechts binnen enkele domeinen wordt toegepast.

Voor verschillende domeinen geldt dat incidenten en crises de reguliere werkzaamheden verdringen. Dit speelt met name in de domeinen waar het risico op voedselveiligheid of op fraude (heel) hoog is.

Wet- en regelgeving is voor veel domeinen de afgelopen jaren complexer en gedetailleerder geworden. Dat zorgt ervoor dat er weinig ruimte is voor eigen invulling. Dit is met name aan de orde als een groot deel van een domein wordt bepaald door Europese regelgeving.

Een ander knelpunt voor verschillende domeinen wordt gevormd door de open normen¹⁴ of het ontbreken van concrete beleidsdoelen. Het ontbreekt dan aan houvast voor invulling van het toezicht, waardoor niet duidelijk is wanneer het toezicht voldoet. Zo is bijvoorbeeld in de vigerende regelgeving voor dierenwelzijn niet duidelijk welk welzijnsniveau wordt nagestreefd. Daarnaast is in sommige gevallen een noodzakelijk geachte ondergrens niet ingevuld (bijv. ammoniakwaarden in varkensstallen). Daarnaast geldt dat invulling van open normen door professionele beoordeling lang niet altijd geaccepteerd wordt en kan leiden tot juridische procedures.

Tegelijkertijd leiden gesloten normen¹⁵ niet per definitie tot verbetering van bijv. dierenwelzijn. Gesloten normen bieden geen ruimte voor innovatie of ontwikkeling, en kunnen leiden tot statisch en weinig flexibel toezicht, waarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst over de effectiviteit ervan. Wel kunnen gesloten normen een vangnet vormen.

In de discussie over open en gesloten normen past ook het begrip risicogericht toezicht. Bij risicogericht toezicht gaat het om de afweging waar de risico's het grootst zijn en waar het toezicht zich als eerste op zou moeten richten om de risico's te beheersen. De NVWA stelt prioriteiten vanuit het oogpunt van handhaafbaarheid of op basis van risicogericht toezicht. Deze prioriteiten komen niet vanzelf overeen met prioriteiten die vanuit beleid, de politiek of de samenleving worden gesteld.

Er is sprake van asymmetrie in kennis en informatie tussen beleid en NVWA. Opdrachtgevers hebben geen goed zicht op wat zich binnen het geheel van een domein afspeelt. Over en weer wordt gesproken over een 'black box', over processen die onnavolgbaar zijn, of dat ongrijpbaar is wat er precies gebeurt. Door wie wanneer bepaalde besluiten worden genomen, is lang niet altijd helder, omdat de terugkoppeling daarvan niet optimaal verloopt. In veel gesprekken is het belang van transparantie onderstreept. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in.

¹⁴ Bij open normen gaat het om hoofdbeginselen die niet exact zijn omschreven, en die 'naar behoren' en/of 'naar omstandigheden' moeten worden toegepast.

¹⁵ Bij gesloten normen zijn de criteria exact omschreven en is er daarbinnen (vrijwel) geen ruimte om hier nadere invulling aan te geven.

3.3 Processen

De hoofdlijn van onze algemene bevindingen op procesniveau laat zich als volgt samenvatten.

Per domein vindt regulier overleg plaats op operationeel niveau tussen NVWA en beleid. De frequentie van overleg is per domein verschillend, maar voor alle domeinen geldt dat partijen 'op de werkvloer' elkaar snel en eenvoudig weten te vinden. Over het algemeen geldt wel dat dit overleg een meer reactief karakter heeft ('brandjes blussen'). In het overleg op operationeel niveau is minder tijd, ruimte of aandacht voor de grote lijnen en voor vooruitkijken of anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

Ook op strategisch niveau vindt regulier overleg plaats, bijv. in het kader van de Kaderbrief en de Jaarplancycclus. Het overleg op strategisch niveau is echter niet goed verbonden met de operatie. Voor medewerkers op de werkvloer is het niet eenvoudig om zicht te krijgen op de diverse overleggen en is onduidelijk door wie over bepaalde onderwerpen, op welke momenten besloten wordt. Daarnaast is geconstateerd dat bij gesprekken op strategisch niveau de inhoudelijke expertise beter betrokken kan worden. Er is wel een escalatiemodel beschikbaar, maar de werking daarvan is in de praktijk niet altijd zichtbaar. Hier wordt niet duidelijk op geacteerd.

Voor de NVWA geldt het jaarplan nadrukkelijk als plannings- en verantwoordingsinstrument, zowel intern, als richting opdrachtgevers. Ook richting de Tweede Kamer gebruikt de NVWA deze informatie (het fysieke jaarplan en het verantwoordingsdocument) voor sturing en verantwoording.

Op het moment dat de NVWA moet afwijken van het jaarplan, wordt dit besproken met de opdrachtgevers en volgt een formele jaarplanwijziging. De afstemming over het jaarplan loopt bij LNV via de directie EIA (rol van coördinerend opdrachtgever). Het is vervolgens aan EIA om dit af te stemmen met de inhoudelijke beleidsdirecties binnen LNV. De inhoudelijke LNV-directies worden echter door EIA onvoldoende aangesloten op het jaarplanproces. Zo blijken de maandelijkse voortgangsrapportages van de NVWA bij hen niet bekend te zijn.

Bij VWS vallen de NVWA-domeinen, waarvoor VWS de rol van opdrachtgever vervult, grotendeels onder één directie (de directie VGP). Een klein deel (monitoring en bestrijding muggen) valt onder de directie Publieke Gezondheid. Dit maakt de interne coördinerende rol van VWS minder complex.

Op basis van onze observaties en bevindingen, zoals op hoofdlijnen in deze paragraaf weergegeven, hebben we in hoofdstuk 5 onze aanbevelingen over een samenhangend procesontwerp nader uitgewerkt en onderbouwd.

3.4 Rollen

Het derde onderdeel van onze opdracht had betrekking op de wijze waarop partijen vanuit de verschillende rollen en expertises met elkaar dienen om te gaan om tot een effectieve en doelmatige samenwerking te komen als eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer. De slotparagraaf van dit hoofdstuk bevat de hoofdlijn van onze observaties en bevindingen over dit onderdeel.

In paragraaf 2.4 hebben we de rollen binnen de besturingsdriehoek nader toegelicht. Een nadere duiding van de NVWA in de context van het agentschapsmodel laat zien dat elke te onderscheiden rol in dit model een tweede rol heeft:

- De opdrachtgevers zijn ook beleidsontwikkelaar.
- De opdrachtnemer is ook een onafhankelijke autoriteit.
- De eigenaar is ook eindverantwoordelijk voor heel LNV (maar niet voor VWS).

Vanuit deze (dubbele) rollen is soms onduidelijk wie wat doet vanuit welke rol. Ook is vaak onduidelijk wie of welk niveau zich verantwoordelijk voelt voor crises of incidenten. Uit de domeingesprekken is naar voren gekomen dat de rollen weliswaar verdeeld zijn 'in een kruisjestabel', maar dat in de praktijk sprake is van overlap en verwarring: Wie gaat precies waarover binnen het departement en wie communiceert waarover met de NVWA?

Omdat bij VWS de NVWA-domeinen (waarvoor VWS de rol van opdrachtgever vervult) grotendeels binnen één directie vallen, en de lijnen korter zijn, is dit overzicht eenvoudiger te bewaren en is minder verwarring over de rolinvulling. Bij LNV, met een coördinerende rol vanuit de directie EIA naar verschillende inhoudelijke beleidsdirecties, is dat ingewikkelder. Daarbij constateren we ook dat bij LNV de beschikbare capaciteit onvoldoende is om de rol van opdrachtgever en van coördinerend opdrachtgever goed te vervullen.

Op basis van onze observaties en bevindingen, zoals op hoofdlijnen in deze paragraaf weergegeven, hebben we in hoofdstuk 6 onze aanbevelingen voor het aanbrengen van scherpere in de onderlinge rolverdeling nader uitgewerkt en onderbouwd.

4 Handelingsperspectieven per domein

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we per domein de mogelijke handelingsperspectieven voor de korte en de langere termijn. Onder korte termijn verstaan we de periode 2021 – 2022. Bij de langere termijn gaat het om de komende vier tot vijf jaar.

De aan ons verstrekte opdracht was erop gericht het proces te begeleiding tussen toezicht en beleid. Daarvoor is per domein schriftelijke input aangeleverd vanuit de NVWA en de opdrachtgevende departementen, en zijn per domein gesprekken gevoerd. De uitkomsten van dit proces zijn weergegeven in dit hoofdstuk.

In de korte tijd die beschikbaar was voor de uitvoering van deze opdracht, is het weliswaar gelukt om over alle domeinen een verdiepend gesprek te voeren. De uitkomsten van de domeingesprekken laten echter een wisselend beeld zien, en kunnen onevenwichtig overkomen als het gaat om de concreetheid van handelingsperspectieven per domein. Dat is het resultaat van het proces dat de afgelopen drie maanden is doorlopen. Als uitgangspunt is gehanteerd dat er geen extra capaciteit beschikbaar komt. Enkele handelingsperspectieven zijn meer gericht op proces en rollen, terwijl andere voorstellen een meer inhoudelijk karakter hebben. Soms zijn heel concrete oplossingsrichtingen naar voren gekomen, terwijl in sommige gevallen nadrukkelijk nog verdere uitwerking nodig is. De handelingsperspectieven in dit hoofdstuk geven richting voor vervolgstappen in de komende periode.

De inhoud van dit hoofdstuk is geordend naar de publieke belangen en de domeinen die daar onderdeel van uit maken. Voor elk domein geven we allereerst een omschrijving van het domein en schetsen we enkele relevante kenmerken. Hiervoor is gebruik gemaakt van de beschrijvingen in het Deloitte-rapport en in het jaarplan van de NVWA. Daarbij is per domein aangegeven wat de beschikbare capaciteit was voor de situatie en de bestaande werkwijzen in 2019.

Vervolgens is per domein het risicoprofiel geduid. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van de risico-inschatting die Deloitte heeft gemaakt (zie paragraaf 2.6 voor een beschrijving van deze methodiek), van de nadere duiding van risico's door de NVWA en van reflecties op risico's vanuit beleid (LNV of VWS). Hierbij is onderscheid gemaakt naar risico's voor 1) mensen, 2) dieren, planten en milieu, 3) EU-conformiteit en 4) derde landen. Daarnaast is onderscheid naar risiconiveaus van 0 (geen significante weerslag) t/m 4 (grote weerslag of dreigende infractie met aanvullende sancties). Daarna benoemen we per domein de belangrijkste knelpunten. Vervolgens beschrijven we per domein de handelingsperspectieven voor de korte en de langere termijn.

We sluiten dit hoofdstuk af met enkele rode draden en formuleren in de slotparagraaf een aantal domein-overstijgende aanbevelingen.

4.2 Publiek belang: Voedselveiligheid

Het publieke belang Voedselveiligheid bestaat uit acht domeinen. In het jaarplan 2020 is ervan uitgegaan dat de NVWA in 2020 in totaal 48% van haar capaciteit besteedt aan dit publieke belang.

In Nederland zijn ruim 250.000 bedrijven actief in de voedselketen. Ongeveer 6% van die bedrijven wordt jaarlijks door de NVWA gecontroleerd. Toezicht in het publieke belang voedselveiligheid richt zich op bedrijven die plantaardige, dierlijke en samengestelde levensmiddelen produceren, importeren, verwerken, opslaan, distribueren en transporteren. Ook richt dit publieke belang zich op diervoeder en dierlijke bijproducten en op het borgen van de voedselveiligheid bij de verkoop en verstrekking van levensmiddelen aan consumenten. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich op voedselfraude en misleiding.

Risico's voor voedselveiligheid doen zich voor in de hele keten van 'van grond tot mond'. De integrale ketenanalyses kunnen daarom een belangrijk strategisch instrument zijn voor de risicobeoordeling voor voedselveiligheid.

4.2.1 Domein: Vleesketen en voedselveiligheid

Het domein vleesketen en voedselveiligheid richt zich op het beschermen van de voedselveiligheid. Het ziet erop toe dat vlees volgens de wettelijke regels voor voedselveiligheid wordt geproduceerd en voorkomt dat vlees, dat ongekeurd of niet geschikt is voor menselijke consumptie, wordt verhandeld. Het domein omvat het eerste deel van de vleesketen, de productie van vers, onverwerkt vlees. De NVWA houdt toezicht op erkende bedrijven die vers vlees produceren (zoals slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen), en op koel- en vrieshuizen die vers vlees opslaan. Ook houdt de NVWA-toezicht op het vervoer en de handelsstromen van vers vlees en op de aanlevering van slachtdieren uit veehouderijen (primaire sector).

De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 321,6 f.t.e.

Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt het risico voor het gehele domein geduid in de categorie 1 ('incidentele weerslag op mensen'). Door de hoge werkdruk staat de kwaliteit van de keuring onder druk, wat mogelijk een weerslag heeft op de voedselveiligheid. Daarnaast wordt de taak 'Keuren van dieren op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen' geduid in de categorie 1 ('audit en/of gevraagd verbeterpunt' i.r.t. EU-conformiteit). Keuring is een van de belangrijkste officiële controles om de voedselveiligheid van vlees te borgen. Doordat keuren voorrang krijgt boven andere taken, komen taken in andere domeinen in de knel. De NVWA onderschrijft de wijze waarop Deloitte de risico's voor dit domein heeft geduid. Door de hoge werkdruk staat bij het keuren de kwaliteit van de keuring onder druk. Uit de nadere duiding van de risico's door LNV komt naar voren dat de NVWA de opdrachtgever beter kan meenemen in het stellen van prioriteiten: Wat zijn binnen het budget de mogelijkheden en welke risico's brengt dat met zich mee? Waarbij in de afweging van risico's en prioriteiten nadrukkelijk ook beleidsmatige, Europese, juridische en politieke dimensies betrokken moeten worden. Zichtbaar maken wat de risico's zijn vanuit de verschillende invalshoeken, om vervolgens bewust te besluiten welke risico's wel of niet genomen worden.
Belangrijkste knelpunten	De politiek-maatschappelijke dynamiek rond slachthuizen is groot. Deze dynamiek komt veelal voort uit incidenten, die vaak worden voorgesteld als structurele problemen. Verplichte keuringswerkzaamheden leiden tot verdringing van toezichtwerkzaamheden. Het is de afgelopen jaren moeilijk gebleken om voldoende gekwalificeerde dierenartsen te werven.

Handelingsperspectief korte termijn	In gesprek met de sector om gezamenlijk te verkennen wat mogelijkheden zijn om de werkzaamheden van de NVWA eenvoudiger te maken. Concreet voorstel in dit verband is het dempen van piekmomenten in slachthuizen. Er ligt nu heel veel druk op maandag en donderdag. Inzetten op realtime cameratoezicht en gebruikmaken van digitale technieken. Hiervoor is wettelijk ook ruimte, voor het gebruik hiervan bij post-mortem-keuring (PM-keuring), zeker bij de pluimveehouderij. Een geautomatiseerde PM-keuring is technisch mogelijk en de wetgeving biedt ruimte. Wel zijn investeringen nodig van de branche en moeten verdere afspraken hierover gemaakt worden. Voor de korte termijn kan allereerst worden gedacht aan een pilot bij een slachterij, die hier voor open voor staat. Verlicht de werkdruk bij de dierenartsen, en verken voor welke werkzaamheden en controles andere medewerkers dan dierenartsen ingezet kunnen worden.
Handelingsperspectief langere termijn	Bezie vanuit een korte-termijnpilot of digitale technieken breder toegepast kunnen worden voor keuring en toezicht. Voer een bezinning uit op de rol van de dierenarts in het slachthuisproces. Zowel bezien vanuit voedselveiligheid als vanuit dierenwelzijn. Verken in dit verband – in relatie tot de EU-regelgeving – de ruimte voor de delegatie van taken die door niet-dierenartsen uitgevoerd mogen worden.

4.2.2 Domein: Horeca en ambachtelijke productie

Dit domein richt zich op een veilige bereiding van eet- en drinkwaren, basisvoorwaarden (zoals hygiëne en inrichting) en het weren en bestrijden van plaagdieren bij bedrijven die voedsel direct aan consumenten leveren, serveren en/of verstrekken. Dit betreft horecaondernemingen, ambachtelijke bedrijven, zorginstellingen en retailers. Het controlebestand van het domein is groot: er zijn ongeveer 60.000 horecabedrijven, 21.000 retail-bedrijven, 25.500 ambachtsbedrijven en 10.000 instellingen bij de NVWA bekend. Daarnaast ziet het domein toe op eerlijkheid in de handel (misleiding consumenten) en op juiste informatieverstrekking over allergenen in het voedsel. Dit domein kenmerkt zich door een redelijk overzichtelijke aanpak en instrumentenkeuze (toezicht, openbaarmaking en naleefmetingen). De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 133,1 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt het risico voor het gehele domein geduid als categorie 1 (incidentele weerslag op mensen). Dit risicoprofiel geldt zowel voor toezicht op horeca, als voor toezicht op ambachtelijke producten, op instellingen en op retail. VWS heeft het afgelopen jaar ruimte geboden om de capaciteit voor HAP iets te verhogen, nadat in voorgaande jaren sprake is geweest van inkrimping.
Belangrijkste knelpunten	HAP is een veelomvattend domein. Slechte naleving van voedselveiligheidsvereisten heeft direct impact. De samenleving heeft voor dit domein andere verwachtingen van regulier toezicht dan wat de NVWA kan waarmaken (eenmaal per jaar alle bedrijven inspecteren is niet haalbaar voor de NVWA). Er moet worden geprioriteerd. Behalve deze (mogelijke) aandachtspunten, doen zich binnen dit domein op dit moment geen echte knelpunten voor. Vooral de onderlinge uitwisseling wordt belangrijk gevonden.
Handelingsperspectief korte termijn	Naleefmetingen uitvoeren en focus aanbrengen op basis van informatie over mate van naleving: Inzicht krijgen in waar minder intensief of efficiënter toezicht nodig is. Vervolgens deze inzichten uitwisselen (bijv. eenmaal per kwartaal), in samenwerking met de inspecteurs risico-afweging maken, om tijdig te kunnen bijsturen, om inzichten te vertalen naar prioriteiten voor bepaalde (sub)sectoren, en om gevolgen van ernstige verstoringen (handhavingsissues) te bespreken. Ofwel: naleefmeting benutten om risico's binnen doelgroepen te benoemen. Inzet auditoren vergroten en versterken formule-aanpak. De formule-aanpak is een efficiënte en effectieve methode. Hierbij gaat het om winkelketens of franchiseformules, waarbij alle locaties van deze ketens of formules hetzelfde zijn. De inzet van de auditor is gericht op het hoofdkantoor, daar wordt de informatie opgehaald. De check in de praktijk gaat in de vorm van een (korte) steekproef. Om de formule-aanpak te kunnen uitbreiden, dient het aantal auditoren (team ABB) te worden uitgebreid, en kan het aantal inspectielocaties worden verminderd. Daarmee wordt capaciteit vrijgespeeld voor inspecties, vanuit risicogericht toezicht, op andere locaties.
Handelingsperspectief langere termijn	In de schriftelijke input en tijdens het domeingesprek zijn geen nadere suggesties gedaan voor handelingsperspectieven op de langere termijn.

4.2.3 Domein: Industriële productie

Het domein Industriële productie houdt toezicht op de voedselveiligheid van eet- en drinkwaren bij industriële productie. Het toezicht richt zich op bedrijven die leveren aan andere bedrijven, die plantaardige, dierlijke en samengestelde levensmiddelen produceren, importeren, verwerken, opslaan, distribueren en transporteren. Daarnaast houdt dit domein toezicht op diverse vormen van fraude, misleiding en de juistheid van etikettering. Binnen de zuivel- en eierketen wordt het toezicht uitgeoefend door de Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). De NVWA fungeert hiervoor als opdrachtgever. Sinds 2020 is het deel Chemie ondergebracht in het nieuwe domein Monsternamen en analyse levensmiddelen (zie paragraaf 4.2.7). De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 106,9 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	Het Deloitte-rapport benoemt voor de volgende taken een risico in de categorie 2 ('structurele weerslag op een kleine doelgroep'): 'Erkenningsverlening en registratie van bedrijven', 'Toezicht op geregistreerde bedrijven', en 'Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten'. De overige taken binnen dit domein scoren een risico in de categorie 1 ('Incidentele weerslag'). Dit betreft de taken 'Toezicht op erkende bedrijven', 'Toezicht op producten' en 'Expertiseverlening aan opdrachtnemers (COKZ¹⁶)'. Vanuit de NVWA en beleid zijn geen nadere opmerkingen gemaakt over de duiding van deze risico's.
Belangrijkste knelpunten	Het toezicht op erkende bedrijven (retribueerbaar werk) krijgt voorrang. Dit gaat ten koste van andere werkzaamheden. Taken op het gebied van voedselveiligheid krijgen hoge prioriteit. Toezicht op producten met een beperkt veiligheidsrisico, maar die wel een groot risico hebben als economisch delict, krijgt minder prioriteit en staat daardoor onder druk.
Handelingsperspectief korte termijn	Betere verdeling van inzet tussen toezicht op erkende bedrijven en op geregistreerde bedrijven: Neutraliseren dat toezicht op erkende bedrijven (retribueerbaar) ten koste gaat van toezicht op geregistreerde bedrijven, door toezicht op geregistreerde bedrijven ook retribueerbaar te maken (o.b.v. profijtbeginself). Op basis van deze verbeterde verdeling kan het risicogerichte toezicht beter worden ingevuld. Voortzetten werkzaamheden voor het inrichten van de cyclus van naleefmetingen: Samen met de risicoprofilering biedt dit helderheid over de focus en inzet van de NVWA, en wordt duidelijk welke restrisico's – beargumenteerd – geaccepteerd zouden moeten worden. Naleefmetingen starten zodra populatie voor de meting in beeld is (op basis van bovenstaande verdeling). In 2022 vervolgens daadwerkelijk van start met cyclus van naleefmetingen.

¹⁶ COKZ staat voor Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.

	Taken op gebied van misleiding uitbesteden: Aanpak fraude is primair een taak voor NVWA. Dat geldt niet voor het aanpakken van misleiding. Nagaan of het LNV-deel over misleiding kan worden ondergebracht bij een andere organisatie. Hierbij gaat het onder andere om etikettering, beschermde oorsprongsbenamingen (BOB) en om beschermde geografische aanduidingen (BGA). Mogelijke organisaties die deze taken kunnen overnemen, zijn het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), NGO's of RVO. Opstellen van een afwegingskader voor meldingen¹⁷: Aan de hand van dit kader duidelijk maken welke taken wel en niet kunnen worden opgepakt, en als basis voor gedragen, gezamenlijke uitleg van NVWA, LNV en VWS van wat niet haalbaar is. Dit is van belang gezien het groeiend aantal meldingen. Op basis van afwegingskader goed beeld krijgen van het totaal (incl. eventuele blinde vlekken). Daarbij nagaan of het ontwikkelen van een afwegingskader voor een aantal domeinen gezamenlijk kan worden opgepakt, omdat dit onderwerp bij meerdere domeinen speelt. Vorbereiden op arbeidsmarktproblematiek: De komende twee jaar zullen veel medewerkers het domein verlaten. Dit vraagt om tijdig anticiperen, en het waarborgen van kennisoverdracht. Gezamenlijke opdracht van VWS en LNV: In de jaarplancycclus worden werkzaamheden benoemd met bijbehorende capaciteit. Voorstel hierbij is dat LNV en VWS gezamenlijk een opdracht verstrekken voor dit domein (i.p.v. twee aparte opdrachten).
Handelingsperspectief langere termijn	Ontwikkel een aanpak voor de arbeidsmarktproblematiek op de langere termijn De arbeidsmarktproblematiek is een onderwerp dat voor dit domein ook op de langere termijn aandacht vraagt.

¹⁷ Zoals ook aanbevolen in het rapport van de Commissie-Sorgdrager (zie: Commissie onderzoek fipronil in eieren: geef voedselveiligheid topprioriteit | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl).

4.2.4 Domein: Diergeneesmiddelen

Het domein Diergeneesmiddelen richt zich op de productie, de handel en het zorgvuldig voorschrijven en gebruiken van diergeneesmiddelen vanuit het perspectief van voedselveiligheid, volksgezondheid, milieu, diergezondheid en dierenwelzijn. De NVWA houdt toezicht op de gehele keten, van producenten van diergeneesmiddelen en handelaren (zowel in grondstoffen als in diergeneesmiddelen), tot dierenartsen en houders van dieren. Daarnaast ziet de NVWA toe op de zelfcontroleverplichting van de veehouderijsector op residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in dieren (onder andere door uitvoering van het Nationaal Plan Residuen) en de NVWA houdt zelf ook toezicht op residuen en verboden stoffen door het nemen van monsters, o.a. binnen het EU-verplichte NPR. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) voert de inspecties op de productie van diergeneesmiddelen ('Good Manufacturing Practices [GMP]) uit in opdracht van het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG), omdat de IGJ dit ook voor de geneesmiddelen doet. Bij overtredingen moet de NVWA handhaven. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 30,9 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden alle taken binnen dit domein gescoord op risiconiveau 1: incidentele weerslag zowel op mensen, als op dieren, planten en/of het milieu. Vooral voor de taak 'Toezicht op het voorschrijven en het gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monsternamen' wordt door Deloitte (voor de situatie in 2019) een capaciteitstekort berekend (benodigd: 20,7 f.t.e., beschikbaar: 11.1 f.t.e.). In de nadere duiding van de maatschappelijke risico's wordt vanuit beleid aangegeven dat deze betrekking hebben op voedselveiligheid en volksgezondheid (bijv. vanwege verhoogde gehalten van residuen van diergeneesmiddelen in vlees- of zuivelproducten). Daarnaast kunnen fouten in de productie van diergeneesmiddelen een risico vormen voor dieren en voor mensen (diergezondheid, volksgezondheid, voedselveiligheid en milieu). LNV onderschrijft dat er binnen dit domein sprake is van een tekort aan opgeleide inspecteurs.
Belangrijkste kelpunten	Voor diergeneesmiddelen is geen minimum aantal inspecties voorgeschreven. Gevolg daarvan is dat prioriteit wordt gegeven aan andere domeinen waarvoor vanuit wet- en regelgeving wel een minimumeis geldt. Subsidiecontroles gaan voor (is vanuit EU verplicht werk) en verdringen andere werkzaamheden (bijv. onderzoek naar diergeneesmiddelen). Er is onvoldoende zicht op handel in illegale diergeneesmiddelen/antibiotica. Algemeen gesteld er is onvoldoende zicht op de handel in illegale en legale grondstoffen voor diergeneesmiddelen. Dit ligt niet alleen aan de (lastig te controleren) internethandel. Ook een gebrek aan kennis van naleving en expertise van de diergeneesmiddelenketen speelt een rol. Risico is dat er verboden stoffen in de voedselketen terechtkomen. Dit is een risico voor voedselveiligheid en de volksgezondheid. Onverantwoord gebruik van antibiotica geeft een risico op antibioticaresistentie dat weer een risico vormt voor de volksgezondheid.

Handelingsperspectief korte termijn	Investeren in kennis over risico's in de keten en uitvoeren van een Integrale Ketenganalyse: Het in beeld brengen van risico's in de gehele keten is een voorwaarde voor het uitvoeren van risicogericht toezicht. Aan de hand van deze ketenganalyse kan verder worden verduidelijkt waar in de keten welk toezicht van belang is, en kunnen naleefmetingen worden uitgevoerd. Aan de hand van de ketenganalyse kan meer aandacht worden besteed aan inspecties vooraan in de keten en wordt voorkomen dat het zwaartepunt van inspecties ligt aan het einde van de keten. Zorgvuldige en transparante prioriteitstelling: Prioriteiten zodanig vaststellen dat samenhang wordt aangebracht tussen inhoud en financiën, en wordt voorkomen dat risicogericht toezicht voor diergeneesmiddelen wordt verdrongen door verplicht EU-werk. Op basis van prioriteitstelling strakkere sturing organiseren op beschikbare capaciteit voor dit domein. Daarbij ook aandacht blijven besteden aan handhaafbaarheid van regelgeving. Wijze van (samen)werken verbeteren. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden genoemd: - Controles op afstand inrichten, door meer gebruik te maken van de antibiotica-databanken. Hierbij gaat het om private data, die de overheid niet zomaar mag gebruiken. Hierover het gesprek voeren met de sector en mogelijkheden verkennen tot meer transparantie. - Nieuwe analyse- en monsternametechnieken. - Planbaar en kort cyclus werk (bijv. verplichte uitvoering subsidiecontroles) uitvoeren op basis van projectmatige planning, voor overige werkzaamheden ruimte creëren o.b.v. 'wendbaarheid'. - Meer specialisten nodig die databestanden analyseren (bijv. technieken zoals 'webscraping' inzetten voor toezicht op internet in handel van diergeneesmiddelen). - Naast specialisten blijven inspecteurs nodig die bedrijven bezoeken. Er is een tekort aan opgeleide inspecteurs. Vanuit beleid wordt gepleit voor dierenarts-inspecteurs als aanvulling op de huidige inspecteurs. - Organiseer uitwisseling van kennis, ervaringen en verwachtingen tussen beleid, CSI/SI¹⁸ en inspecteurs, en kom gezamenlijk tot mogelijke oplossingen voor efficiëntere werkwijze. - Bevorderen dat verschillende afdelingen binnen de NVWA, die betrokken zijn bij diergeneesmiddelen (handhaven, keuren, cross compliance) goed op elkaar en op beleid zijn afgestemd. - Anticiperen op nieuwe wetgeving Diergeneesmiddelen die per 2022 in werking treedt. Deze nieuwe wetgeving is gebaseerd op een EU-verordening, die 1-op-1 moet worden overgenomen met beperkte nationale invulling.
Handelingsperspectief langere termijn	Zelfregulering binnen de sector. Voorwaarde hiervoor is toegang tot data, die voor de sector beschikbaar is. Daarnaast zal afsprakenstelsel, zoals ook bij andere private kwaliteitssystemen helpen om het toezicht te verbeteren.

¹⁸ CSI staat voor coördinerend specialistisch inspecteur. SI betreft de functie van specialistisch inspecteur.

4.2.5 Domein: Dierlijke bijproducten

Dit domein richt zich op dierlijke bijproducten die niet geschikt, of niet bestemd zijn voor menselijke consumptie. Het domein richt zich op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan (zoals veehouderijen, slachterijen, visverwerkende bedrijven en/of productiebedrijven van levensmiddelen; ongeveer 140.000 bedrijven), op bedrijven die zich bezighouden met de verzameling, de verwerking, de handel, het transport en de verwijdering van dierlijke bijproducten, en ook op alle horeca en alle huishoudens. Daarnaast houdt het domein toezicht op bedrijven die dierlijke bijproducten gebruiken. Het aantal bedrijven dat dierlijke bijproducten hanteert, maar deze niet creëert, bedraagt ongeveer 4.300. Kenmerkend voor dit domein is de grote diversiteit van de sector, de grote volumes, de zeer gedetailleerde wet- en regelgeving en een hoog frauderisico. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 30,2 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	Op basis van risico's voor de volks- en/of diergezondheid zijn dierlijke bijproducten ingedeeld in drie categorieën: - hoog risicoproducten (bijv. producten met dioxine; delen van alle runderen en schapen, alsook kadavers van gezelschapsdieren); - midden risicoproducten (bijv. overige kadavers, mest en keukenafval); - laag risicoproducten (bijv. overige bijproducten). In het Deloitte-rapport wordt één risico met categorie 2 benoemd ('meerdere audits en/of gevraagde verbeterpunten' i.r.t. EU-conformiteit). Dit risico heeft betrekking op het uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles. Dit risico vervalt in 2021, omdat LNV het risico van EU non-conformiteit op zich neemt. Maatregelen richten zich daarom op categorie 1 (incidentele weerslag) (bijv. voor toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven, bedrijven met een toestemming en toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan).
Belangrijkste knelpunten	Met de huidige capaciteit is het periodiek uitvoeren van naleefmetingen bij de doelgroepen niet volledig mogelijk. Zeer gedetailleerde wetgeving voor veel verschillende bedrijfstypen. Relatie met domein diervoeder wat betreft fraudegevoeligheid (dierlijke bijproducten vormen een grondstof voor diervoeder). Kans op fraude vanwege gewenst opwaarderen van dierlijke bijproducten.
Handelingsperspectief korte termijn	Vergroten inzicht in naleving. Voor dit domein is nog geen Integrale Ketenanalyse (IKA) uitgevoerd. Ook zijn er nog geen naleefbeelden beschikbaar. Dit is complex, gezien de grote diversiteit van de sector, en omdat de data die beschikbaar is, zich niet leent voor risico-gestuurd toezicht (bijv. omdat een kleine afwijking bij een sector bestaande uit slechts vier bedrijven, grote impact heeft). Dat neemt niet weg dat een ketenanalyse en naleefbeelden wel essentieel zijn om op zicht te krijgen op waar in de keten welke knelpunten aan de orde zijn en wat mogelijke aangrijpingspunten zijn voor naleving.

	Voor- en nadelen in kaart brengen van vergroten retribueerbaarheid: De NVWA voert alleen bij erkende bedrijven retribueerbare inspecties uit. De nieuwe controleverordening biedt mogelijkheden om ook bij geregistreerde bedrijven een vergoeding te vragen voor inspecties (immers, ook voor die bedrijven geldt profijtbeginsel). Dit kan op gespannen voet staan met risicogericht toezicht, omdat soms sprake is van hogere risico's bij niet-geregistreerde bedrijven. Het is van belang de voor- en nadelen helder in kaart te brengen, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt. Dit onderwerp is relevant voor meerdere domeinen (zie ook paragraaf 4.10). Toezicht op afstand/administratieve afstandscontroles. Vanwege de coronamaatregelen is in het afgelopen jaar de stap naar toezicht op afstand sneller gezet dan in normale omstandigheden. Bestemmingscontroles zijn versneld administratief uitgevoerd. Administratieve afstandscontroles kunnen voor sommige inspecties werken, maar dit kan niet het fysieke toezicht volledig vervangen. Voor de inspecties waar toezicht op afstand een werkbaar alternatief is, is de aanbeveling deze werkwijze voort te zetten. Ook dit onderwerp is relevant voor meerdere domeinen (zie paragraaf 4.10).
Handelingsperspectief langere termijn	Aanpakken fraudeprikkel: Verhogen van boetes en mogelijkheid verkennen voor opname in Wet Bibob. Meer ruimte voor risicogericht toezicht, op basis van prioritering van doelgroepen en aanpassen normering bestemmingscontroles (EU-regelgeving).

4.2.6 Domein: Diervoeder

De diervoedersector is te verdelen in een markt voor voedselproducerende dieren en niet-voedselproducerende dieren (met name gezelschapsdieren). De diervoederketen bestaat uit ongeveer 4.588 bedrijven (producenten van additieven, voormengsels en mengvoerders, handelaren, transporteurs, mengvoederproducenten) en uit ongeveer 60.000 akkerbouw- en veeteeltbedrijven (de primaire sector). Er zijn veehouders die zelf hun eigen voeders produceren (zelfmengers). Het toezicht richt zich op volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en milieuaspecten. De diervoederhandel kenmerkt zich door veel verschillende schakels (producenten grondstoffen, handelaren en transporteurs, mengvoederproducenten, en veehouders die zelf diervoeders mengen en/of gebruiken). De grondstofstroom (voedermiddelen en additieven) is een zeer belangrijke schakel in de diervoederhandel en -productie. Naast de import van grote hoeveelheden grondstoffen uit landen buiten de EU, vindt er een levendige handel in de EU plaats. Meer dan 90% van de diervoederbedrijven is aangesloten bij private kwaliteitssystemen om de kwaliteit en veiligheid van de producten te verbeteren en te borgen. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 30,9 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	De domein kent geen risico's, met een risiconiveau van 2 of hoger. Wel scoren verschillende taken een risiconiveau 1 (incidentele weerslag op mensen, op dieren, planten en/of milieu (DPM), audit en/of verbeterpunt i.r.t. tot EU-conformiteit of i.r.t. derde landen (DL)). Voor de volgende taken worden in het Deloitte-rapport de volgende risico's geduid: - 'Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders': risiconiveau 1 voor DPM. - 'Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven' en 'Toezicht op laboratoria: kwaliteit van analyses en meldplicht': risiconiveau 1 voor mensen en DPM. - 'Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims': risiconiveau 1 voor DPM, EU en DL. - 'Monsterneming in het kader van Nationaal plan Diervoeder': risiconiveau 1 voor mensen, DPM, EU en DL. In de nadere duiding van risico's geeft de NVWA aan dat in dit domein sprake is van grote risico's op het gebied van fraude, diergezondheid en dierenwelzijn. LNV duidt als maatschappelijk risico dat verkeerd of illegaal gebruik van diervoeder-additieven risico's voor de volksgezondheid kunnen veroorzaken (bijv. doordat residuen van contaminanten [vervulde stoffen] in de voedselketen terechtkomen).
Belangrijkste knelpunten	Diervoeder is een groot domein met relatief weinig capaciteit. Dit domein heeft lange tijd weinig politieke en beleidsmatige aandacht gehad. Gevolg daarvan is dat LNV en de NVWA op korte termijn niet in staat zijn om de (vooral ook nieuwe) risico's binnen dit domein voldoende te beheersen. Overigens is de aandacht voor dit domein recent wel vergroot door de grote dossiers van kringlooplandbouw en de stikstofproblematiek. Op dit moment loopt het proces om de 3 tot 4 vacatures bij inspectie in te vullen. Dit is een lang traject en de arbeidsmarkt is krap. Deze uitbreiding staat overigens los van het Deloitte-proces. Ook met invulling van deze vacatures is sprake van een capaciteitstekort voor dit domein.

	Risicogericht toezicht is passend binnen dit domein, onder de voorwaarde dat risico's voldoende in kaart zijn gebracht. De risico's zijn in 2019 in de Integrale Ketenanalyse voeder gewassen en diervoeder in beeld gebracht.
Handelingsperspectief korte termijn	Risicogericht toezicht verder vorm geven, op basis van de Integrale Ketenanalyse. Versterken verbinding tussen beleid en toezicht. Betere afstemming over capaciteit die nodig is voor (extra) vragen vanuit beleid en meer gezamenlijk prioriteiten bepalen. Organiseren strategisch overleg tussen LNV en NVWA (bijvoorbeeld twee keer per jaar), om terug te blikken op de afgelopen periode, vooruit te kijken en verwachtingen op elkaar af te stemmen. Betere afstemming in het voortraject m.b.t. de jaarlijkse kaderbrief. En verbeteren van kennis aan de beleidskant. In dit verband is de suggestie gedaan om workshops te organiseren en kennis en ervaringen uit te wisselen tussen 'Den Haag' (beleid), 'Utrecht' (toezicht) en 'het veld' (de inspecteurs). Vergroten informatiepositie van de NVWA, onder andere door meer data-analyse en door gebruik te maken van data van anderen (bijv. van ILT en de douane). Het verzamelen, organiseren en interpreteren van data kost nu vaak meer tijd dan het resultaat dat hiermee wordt bereikt. Dit is daarom meer een onderwerp voor de langere termijn. De voorbereidingen daarvoor kunnen wel op korte termijn ter hand genomen worden. Voor- en nadelen in kaart brengen van vergroten retribueerbaarheid De NVWA voert alleen bij erkende bedrijven retribueerbare inspecties uit. De nieuwe controleverordening biedt mogelijkheden om ook bij geregistreerde bedrijven een vergoeding te vragen voor inspecties (immers, ook voor die bedrijven geldt het profijtbeginsel). Het is van belang de voor- en nadelen helder in kaart te brengen, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt.
Handelingsperspectief langere termijn	Verder versterken van informatiepositie, door toegang tot data van private kwaliteitssystemen en/of labs wettelijk te regelen. Aanpassen wetgeving Daarnaast strakkere wetgeving realiseren met betrekking tot melden van onveilige diervoeders.

4.2.7 Domein: Chemische en microbiologische veiligheid levensmiddelen

Het domein Chemische en microbiologische veiligheid levensmiddelen¹⁹ raakt alle levensmiddelenketens en richt zich op het terugdringen van onveilige levensmiddelen in de handel en op de signalering van risico's voor de consument als gevolg van microbiologische en chemische verontreinigingen. Het domein handhaaft wettelijke limieten en criteria, beoordeelt meldingen, monitort de aanwezigheid van onder andere chemische stoffen, microbiologische parameters en levensmiddelen geproduceerd met gentechnologie (genetisch gemodificeerde organismes) en richt zich op het signaleren van nieuwe risico's.

Het toezicht richt zich in eerste instantie op (partijen) levensmiddelen. Als niet-naleving van de geldende vereisten wordt geconstateerd, dan volgt handhaving bij het betrokken bedrijf. Ook rapporteert het domein op basis van monsternames, analyses en meldingen, bijvoorbeeld richting de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en de Europese Commissie.

Dit domein is – anders dan andere domeinen – geen doelgroepgericht domein. Het domein voert analyses uit, geeft advies (bijv. o.b.v. monsternameresultaten), levert expertise aan andere domeinen, adviseert het ministerie van VWS over voedselveiligheidsrisico's, doet voorstellen voor wetgeving en beantwoordt inhoudelijke vragen van bijv. inspecteurs, pers en Ngo's die betrekking hebben op microbiologische risico's in de keten of chemische risico's bij levensmiddelen. Daarnaast levert dit domein expertise en capaciteit aan het expertisecentrum voedselvergiftigingen.

De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 36,3 f.t.e.

Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken gescoord op een risiconiveau 1 (incidentele weerslag op mensen). Dit betreft de taak: 'Monsternamen in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen, waaronder contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en additieven' en de taak: 'Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie'. Daarnaast scoort de taak 'Toezicht op kwaliteitseisen olijfolie' een risico in de categorie 1 ('audit of gevraagd verbeterpunt' i.r.t. EU-conformiteit). Vanuit beleid worden de belangrijkste maatschappelijke risico's als volgt geduid: - Vergroot risico op de voedselveiligheid door het niet tijdig signaleren, detecteren en handhaven van gevaarlijke stoffen c.q. ziekteverwerkers in levensmiddelen. - Dalend consumentenvertrouwen.
Belangrijkste knelpunten	De werkingssfeer van dit domein is erg breed en sommige thema's zijn politiek gevoelig. Dit is een spannende combinatie. Voor monsternamenprojecten zijn de Kaderbrief en de verplichtingen vanuit Europa leidend. Wetgeving wordt voornamelijk bepaald door de Europese Unie (met nationale aanvullingen). Vanwege de Europese verplichtingen is de flexibiliteit beperkt.

¹⁹ Tot 2020 werd als domeinnaam 'Chemische en microbiologische Veiligheid Levensmiddelen (CML)' (of kortweg: 'Microbiologie') gehanteerd. Met ingang van 2021 wordt de domeinnaam aangepast naar: 'Chemische en microbiologische veiligheid levensmiddelen', na samenvoeging van het domein 'Microbiologie' en het onderdeel 'Chemische monsternamen en analyse' uit het domein industriële productie.

	Tijdige handhaving staat onder druk, doordat verouderde ICT-systemen ervoor zorgen dat dataverwerking en analyse veel tijd kosten, vanwege het handmatig moeten aanpassen van data en het extern plaatsen van het NVWA laboratorium (met als gevolg fragmentatie van data). Kennis zit bij enkele personen en dat is kwetsbaar. Daarnaast is sprake van onderbezetting. Niet alle vacatures zijn ingevuld. De werkdruk bij Expertise is de afgelopen periode toegenomen, terwijl de capaciteit niet is meegegroeid. Redenen voor toegenomen werkdruk zijn onder andere: toename van het aantal meldingen, meer rechtszaken, meer incidenten, en daarmee ook meer media-aandacht.
Handelingsperspectief korte termijn	Als NVWA rolvast blijven: - Prioriteiten stellen, keuzes maken en daarover communiceren richting opdrachtgever en politiek (ook in relatie tot risico-acceptatie). - Gebruik maken van kwaliteitssystemen in het bedrijfsleven (bijv. levensmiddelenbedrijven meer het werk laten doen). Controlerende rol voor NVWA. - Balans aanbrengen in werkzaamheden: enerzijds inspectie, monsternames en analyses en anderzijds monitoring, risicoanalyses en IKA's. Focus op corebusiness: toezicht. Afwegingskader ontwikkelen voor meldingen.²⁰ - Ruimte houden voor specifieke projecten (gerichte projecten hebben effect op naleving). Verbeteren samenspel tussen NVWA en beleid: - Dubbel werk met VWS voorkomen: Beleid is aan zet richting politiek en bestuur; NVWA doet toezicht en informeert beleid. - Spelregels ontwikkelen voor risicoacceptatie en over inzet NVWA bij incidenten en meldingen. In samenspraak met VWS bepalen welke grenzen gehanteerd worden voor te plegen inzet (i.r.t. beperkte capaciteit). - Als beleid en NVWA elkaar goed op de hoogte houden en elkaar over en weer adviseren bij bezwaarschriften. Aandacht voor interne organisatie - Instrumentarium voor monstername en analyses op orde brengen, incl. benodigde ICT-middelen. - Scholing en kennisontwikkeling inspecteurs: Kwetsbaarheid aanpakken dat kennis zit bij enkele personen en aandacht besteden aan overdracht van kennis bij vertrek van (ervaren) medewerkers. - Vacatures invullen. - Verbeteren interne samenwerking en stroomlijning processen.
Handelingsperspectief langere termijn	Mogelijkheden verkennen om monstername uit te besteden aan commerciële laboratoria, waarbij de onafhankelijkheid dient te zijn gewaarborgd.

²⁰ Zie ook voorstel voor domein 'Industriële productie' voor opstellen afwegingskader voor meldingen, aan de hand waarvan duidelijk gemaakt kan worden welke taken wel en niet kunnen worden opgepakt.

4.2.8 Domein: Bijzondere eet- en drinkwaren

Het domein BED houdt toezicht op de productie, samenstelling en etikettering van voedingssupplementen en kruidenpreparaten (zoals voeding voor specifieke groepen zoals voeding voor medisch gebruik, zuigelingenvoeding, babyvoeding, nieuwe voedingsmiddelen, voedingssupplementen, kruidenpreparaten en vitaminepreparaten). Naast het toezicht op de productie, import en distributie van deze bijzondere eet- en drinkwaren is ook de samenstelling van de producten onderwerp van het toezicht, omdat bepaalde ingrediënten schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid. Tevens kunnen ingrediënten bestempeld worden als nieuwe voedingsmiddelen die niet zonder meer verhandeld mogen worden. Hiervoor is een Europese markttoelating vereist, die is gebaseerd op het aantonen van de veiligheid van het voedingsmiddel. Naast deze taken ziet het domein toe op etikettering en de vermelding van voedings- en gezondheidsclaims, in het bijzonder op producten waarop vermeld staat dat ze een positieve bijdrage leveren aan de gezondheid van de consument. Ook op voedingssupplementen, die op basis van hun samenstelling of wijze van presentatie onder de Geneesmiddelenwet blijken te vallen, houdt de NVWA toezicht. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 22,9 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken binnen dit domein aangeduid met een risico in de categorie 1 (incidentele weerslag op mensen). Dit betreft de taak: 'Toezicht op voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, zuigelingenvoeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen' en de taak: 'Toezicht op geregistreerde bedrijven'.
Belangrijkste knelpunten	Aanbod en diversiteit van bijzondere eet- en drinkwaren neemt toe. Geen goed zicht op welke producten op de markt zijn, want NL heeft geen notificatiesysteem voor voedingssupplementen. Bovendien veel internetverkoop, ook uit derde landen. Toezicht daarop is lastig. Dit domein is nogal hype-gevoelig. Er zijn regelmatig incidenten. Dit kan ertoe leiden dat veel toezicht wordt ingezet op een probleem bij een kleine doelgroep of een klein product, en dat er minder ruimte is voor risicogericht toezicht. Daarnaast is binnen dit domein sprake van veel open normen. Het bedrijvenbestand is te divers voor de invoering van een privaat kwaliteitssysteem.
Handelingsperspectief korte termijn	Binnen NVWA expertise verbeteren. Vergroten efficiency van het toezicht: - meer risicogericht, van reactief naar proactief toezicht - inrichten van naleefmetingen in cyclus op korte en langere termijn - efficiënter ICT-registratiesysteem met name voor internettoezicht.

	Opstellen projectplan²¹: Bovenstaande voorstellen uitwerken in een projectplan en vertalen naar acties, incl. een tijdpad waarbinnen e.e.a. gereed kan zijn, verwachtingen en inzet/bijdragen over en weer transparant maken, en uitvoering van acties managen, bijv. d.m.v. jaarplan. Uit het domeingesprek is naar voren gekomen dat de beperkte capaciteit als een gegeven wordt beschouwd, en dat extra capaciteit voor de 'going concern' niet wordt gezien als een oplossing. Wel is extra capaciteit nodig voor het vormgeven van de doorontwikkeling van dit domein (op basis van een op te stellen projectplan en het managen van de uitvoering van dat plan).
Handelingsperspectief langere termijn	Verbeteren juridisch instrumentarium: Invullen open normen voor onveilige stoffen (op nationaal en EU-niveau). Juridische kaders zijn van belang om de slagvaardigheid in de handhaving te vergroten en om onveilige producten snel van de markt te kunnen halen. Notificatiesysteem introduceren Werken aan innovaties voor internetaanpak

4.3 Publiek belang: Dierenwelzijn

Het publiek belang Dierenwelzijn richt zich op het fysieke welzijn, de eigenheid en de integriteit van het dier. Het toezicht op dierenwelzijn richt zich op diverse schakels in de keten, de primaire bedrijven, het transport en het doden van dieren. Ook houdt de NVWA toezicht bij instellingen en bedrijven die dierproeven uitvoeren en/of proefdieren fokken en afleveren. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich op dierenwelzijn bij het bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren, dierentuindieren, circusedieren en wilde dieren.

Binnen het publiek belang Dierenwelzijn is voor elk domein de Wet Dieren en het Besluit Houders van Dieren relevant, evenals de Europese verordeningen. Daarnaast is implementatie van nieuwe wet- en regelgeving voorzien, zoals de regeling verbod op vervoer van drachtige dieren, het convenant onbedwelmd slachten en mogelijke beleidsregels ten aanzien van het transport van dieren bij hoge temperaturen.

²¹ Deze suggestie is naar voren gekomen tijdens het domeingesprek BED, maar is meer een algemeen punt en ook voor andere domeinen relevant.

4.3.1 Domein: Dierenwelzijn

Binnen dit domein is structureel sprake van een hoge werkdruk binnen NVWA en LNV. Als gevolg van de werkdruk bij LNV is het gesprek over het domein Dierenwelzijn niet tijdig tot een afronding gekomen. Vanuit beleid en NVWA is dit vervolgesprek alsnog in januari georganiseerd. De knelpunten die om een meer fundamentele aanpak vragen (ook in het kader van het Jaarplan van de NVWA voor 2021) worden bij dit vervolgesprek betrokken.

Dit domein richt zich op dierenwelzijn van landbouwhuisdieren op primaire bedrijven, bij transport en bij het doden van dieren. De omvang van het controlebestand was in 2018: 37.300 veehouderijen en 106.760.000 dieren (leghennen, vleeskuikens, varkens, melkkoeien en runderen). Verder richt het domein zich op het dierenwelzijn bij het bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren, dierentuindieren, circusdieren, bijzondere dieren (exoten) en wilde dieren. De beschikbare capaciteit voor het domein dierenwelzijn betrof in 2019: 103,8 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	Deloitte benoemt als risico met een 'structurele weerslag op een grote doelgroep' (categorie 3; voor 'dier, plant en/of milieu') het toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren. Daarnaast worden als risico's benoemd met een 'structurele weerslag op een kleine doelgroep' (categorie 2; voor 'dier, plant en/of milieu'): toezicht op transport; toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten; en het afhandelen van meldingen, vragen en incidenten. In een nadere duiding van de risico's geeft de NVWA aan dat in het Deloitte-rapport de risico's onvoldoende zijn weergegeven. Daarbij geeft de NVWA niet aan hoe hoog zij de risico's inschat. Wel wordt opgemerkt dat de situatie bij primaire bedrijven en gezelschapsdieren ook als hoog risico moet worden gezien.
Belangrijkste knelpunten	Dit domein is politiek en maatschappelijk uiterst gevoelig. Dierenwelzijn is een breed en dynamisch domein, met veel interventies vanuit de politiek. Het belangrijkste knelpunt betreft de vele open normen en het ontbreken van concrete beleidsdoelen bemoeilijken het toezicht en de handhaving. Voor de meeste diersoorten is niet duidelijk welk niveau van dierenwelzijn wordt nagestreefd met de vigerende regelgeving, en in sommige gevallen is een noodzakelijk geachte ondergrens niet ingevuld (bijv. ammoniakwaarden in varkensstallen). In gerechtelijke procedures wordt de NVWA met regelmaat geconfronteerd met kwetsbaarheden ten aanzien van handhaven op basis van open normen. Balans vinden tussen afhandelen van meldingen en het reguliere toezicht. "Alles binnen dit domein heeft prioriteit." Daarnaast neemt de sector in beperkte mate eigen verantwoordelijkheid. Voor 2021 is voor het domein Dierenwelzijn 130 f.t.e. beschikbaar. Hiermee is de disbalans niet volledig opgelost. Het is de afgelopen jaren moeilijk gebleken om voldoende gekwalificeerde dierenartsen te werven.

	Gezien de onvoldoende eigen verantwoordelijkheid van de sector, en de open normen/het ontbreken van concrete beleidsdoelen is het voor de NVWA onmogelijk het toezicht goed uit te voeren. In dit verband wordt aandacht gevraagd voor risicocommunicatie en -acceptatie. Dit onderwerp is relevant voor meerdere domeinen (zie ook paragraaf 4.10).
Handelingsperspectief korte termijn	Invulling open normen in relatie tot effectiviteit handhaving: Aanpakken handhavingsproblematiek op basis van invulling geprioriteerde clusters van open normen in de wet- en regelgeving. Niet iedere open norm behoeft invulling. Uit de toezichtspraktijk is gebleken voor welke open normen er dringend behoefte is deze in te vullen, en concreet te maken welk welzijnsniveau per doelgroep wordt nagestreefd. Hiervoor dienen de beleidsmaker en de NVWA samen een aanpak te ontwikkelen, waarbij ook de innovatieve kracht, de kennis en expertise van de sector en belangenorganisaties worden betrokken, en met oog voor de Europese dimensie van de wet- en regelgeving. De sector/partijen in de keten meer aanspreken op eigen/maatschappelijke verantwoordelijkheid: Dit vereist stevigere rol van LNV; toezicht op risicobedrijven meer effectief maken. Op orde brengen van de basis: Opstellen IKA en uitvoeren naleefmetingen. Daarmee zaken 'aan de voorkant', gezamenlijk door NVWA en beleid, meer beheersbaar maken (en minder 'aan de achterkant' zaken oplossen).
Handelingsperspectief langere termijn	Innovaties zoals administratief toezicht of toezicht op afstand, daarmee zichtbaarheid en slagkracht vergroten, waarbij altijd sprake zal moeten zijn van een goede mix. Vergroten en versterken van de data- en informatiepositie van de NVWA met betrekking tot dierenwelzijn en het vergroten van de betrouwbaarheid van deze data. Ontwikkelen en beschrijven van indicatoren voor dierenwelzijn van verschillende diersoorten ten behoeve van de (door)ontwikkeling van de KPI-nalevingsniveaus. Verbeteren samenwerking binnen de keten, zeker omdat dierenwelzijn binnen verschillende afdelingen een rol speelt. Hiervoor is het opstellen van een IKA een vereiste. Effectiever inrichten van het bestuurlijke boetetraject: bezwaar en beroep loont nu door uitstellen van onherroepelijkheid of het gebruik van meerdere B.V.'s

4.3.2 Domein: Dierproeven

Dit domein richt zich op het welzijn van proefdieren. De NVWA houdt toezicht bij instellingen en bedrijven die dierproeven uitvoeren en/of proefdieren fokken en afleveren, zoals universiteiten, onderzoeksinstituten en commerciële bedrijven. Daarnaast verleent de NVWA instellingsvergunningen, ontheffingen en gelijkstellingen. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 5,6 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt voor één taak binnen dit domein een risico in de categorie 1 geduid ('Audit en/of gevraagd verbeterpunt' i.r.t. EU-conformiteit). Dit betreft de taak 'Rapportage en andere verplichtingen (beleidsadvisering, Kamervragen, etc.). Voor de overige taken zijn geen risico's benoemd. De NVWA onderschrijft dat voor 'Expertise' extra capaciteit nodig is. Het domeinbeeld dat in het Deloitte-rapport wordt geschetst is, wordt zowel door de NVWA als door LNV herkend. Echter, de conclusie die Deloitte hieraan verbindt wat betreft risico's en weerslag, worden niet onderschreven. De NVWA en LNV vinden dat de risico's te laag zijn ingeschat.
Belangrijkste knelpunten	Dit domein is politiek en maatschappelijk uiterst gevoelig. Net als Dierenwelzijn kent dit domein veel interventies vanuit de politiek. De wetgeving voor dierproeven bevat veelal open normen. In de praktijk vult de NVWA een deel van de normen in via inspectielijsten. Dit brengt echter ook juridische risico's met zich mee. Overigens is ondanks de open normen, sprake van een hoog nalevingsniveau (99%). Gezien uitval en (aanstaande) pensionering van medewerkers, vraagt de bemensing van dit domein, en het borgen van kennis aandacht.
Handelingsperspectief korte termijn	Invulling open normen: In samenwerking tussen LNV, NVWA en de sector open normen invullen. Op basis van overzicht van taken/domeinen kenbaar maken waar discussie over open normen aan de orde is en daarbij aangeven welke restrisico's geaccepteerd moeten worden. Belangrijke bouwsteen hiervoor wordt gevormd door de 'Code of practices', die aan herziening toe is. Rol voor LNV weggelegd om de herziening van de Code of practices te bespoedigen. Effectiever werken²²: Investeren in ontwikkeling van het domein en effectiviteit vergroten door: - Risicogericht toezicht (meeste toezicht waar hoogste risico's worden verwacht; maar geen 100% toezichtsintensiteit), en rapporteren over wat wordt bereikt met risicogericht toezicht. - Inzet in de keten waar de grootste impact kan worden gerealiseerd, bijv. door versterken rol IvD's (Instantie voor Dierenwelzijn). - Processen efficiënter inrichten en overstap naar efficiëntere registratie (registraties en daaruit voortvloeiende rapportages beleggen bij vergunninghouders, overstap d.m.v. Alures; inventariseren wie beste partij is voor welke registratie/rapportage). - Meer auditgericht werken, minder ad hoc.

²² Deze opsomming bevat voorstellen die ook voor andere domeinen relevant zijn (zie ook paragraaf 4.10).

	- Continuïteit bemensing en kennis waarborgen. - Betere samenwerking binnen NVWA met andere domeinen. - Jaaroverzicht 'Zo doende' focussen op wat gevraagd wordt. Registratie en rapportages zodanig inrichten dat ze op efficiënte wijze verschillende doelen dienen (bijv. richting EU en Tweede Kamer).
Handelingsperspectief langere termijn	Verruiming mogelijkheden inzet bestuursrecht en (deels) opschorten strafrecht. De wet op de dierproeven (Wod) is bijna volledig ingericht op handhaving via het strafrecht. Een mogelijkheid, die in het domeingesprek is benoemd, is om vaker op basis van het bestuursrecht op te treden. Dit vereist aanpassing van wetgeving (Wod en Wet op de economische delicten (WED)). Hierbij is het van belang allereerst de haalbaarheid en de mogelijke voordelen van deze suggestie nader te verkennen, ook gezien het huidige nalevingsniveau van 99%.

4.4 Publiek belang: Plantgezondheid

Plantgezondheid omvat de hele plantaardige productieketen en de groene ruimte. Plantgezondheid richt zich op preventie en bestrijding van schadelijke plantenziekten en -plagen ten behoeve van het borgen van een goede handelspositie van Nederland in de wereld. De NVWA fungeert hierbij als National Plant Protection Organisation (NPPO) met nationale en internationale verantwoordelijkheid. Ook is de NVWA verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van de taken die bij de plantaardige keuringsdiensten en hun laboratoria zijn belegd.

4.4.1 Domein: Fytosanitair

Het domein Fytosanitair richt zich op het weren, uitroeien, beheersen en vrijwaren van schadelijke plantenziekten en -plagen. Het domein is verantwoordelijk voor het afgeven van garanties dat plantaardige producten voldoen aan de eisen die de EU stelt en aan eisen die door landen buiten de EU worden opgelegd. Om deze garanties te kunnen afgeven en om in Europees en mondiaal verband gezaghebbend te kunnen optreden, is ook het kenniscentrum Nationaal Referentie Centrum (NRC) bij de NVWA gepositioneerd (ISO 17025 geaccrediteerd). Het NRC moet onafhankelijk opereren. Het NRC is in het kader van de Official Control Regulation (OCR) Officieel Laboratorium (OL) Plantgezondheid, Nationaal Referentielaboratorium (NRL) Bacteriologie, Virologie, Nematologie, Mycologie en Entomologie en Europees Referentielaboratorium (EURL) voor Bacteriologie en Virologie.

De NVWA heeft de rol van National Plant Protection Organisation (NPPO) en vertegenwoordigt Nederland in diverse internationale overleggen met NPPO's van derde landen en met andere Europese lidstaten. Ook is het domein verantwoordelijk voor de aansturing van en toezicht op de taken die bij de plantaardige keuringsdiensten en hun laboratoria zijn belegd. De fytosanitaire taken van de NVWA zijn van belang voor de bescherming van de (economische positie) van land-, tuin- en bosbouw, de biodiversiteit en ecosystemen. Het gaat om een grote stroom aan goederen, in een werkveld dat continu in beweging is.

Nederland is dé gateway voor de import van plantaardig materiaal in de EU en is wereldwijd de tweede-grootste importeur en exporteur van plantaardige goederen, en heeft de verantwoordelijkheid voor controle op insleep van ziekten en plagen voor heel de EU. Worden fytosanitaire taken niet goed uitgevoerd, dan kan dit niet alleen schade opleveren in Nederland, maar in heel de EU.

De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 127,4 f.t.e.

De NVWA stuurt indirect ruim 400 f.t.e. aan bij de keuringsdiensten.

Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken gescoord op het risiconiveau 2 ('Meerdere audits en/of gevraagde verbeterpunten' in relatie tot derde landen). Dit betreft de taken 'Bescherming van pestvrije gebieden' en 'Aansturing van en toezicht op andere organisaties (keuringsdiensten), die de gedelegeerde NPPO-taken uitvoeren'. Zowel voor de NVWA als voor LNV geldt dat de uitkomsten van het Deloitte-onderzoek voor dit domein herkenbaar zijn.
Belangrijkste knelpunten	De bestaande capaciteit is ontoereikend en het niveau van dienstverlening wordt momenteel sterk bekritiseerd door gebruikers. Achterstanden bij de NVWA leiden o.a. tot risico's bij het afgeven van exportgaranties. Daarnaast is er momenteel weinig tijd voor reflectie, strategieontwikkeling en implementatie van nieuwe diagnostische technieken en voor het op peil houden van kennis en bevoegdheden. Er is achterstallig onderhoud op het gebied van garanties rond zaaizaden. Nederland is een wereldleider op het gebied van zaden. Eerder is afgesproken dit met de betrokken handelshuizen op te pakken die hiervoor één f.t.e. beschikbaar hebben. Van de zijde van de NVWA is de beloofde capaciteit echter nog niet geleverd. Er is sprake van een gebrekkige koppeling tussen de ICT-systemen (Client en Traces). Daardoor moeten veel gegevens handmatig worden ingebracht. Het thema ICT speelt overigens breder dan alleen de Client-TNT-koppeling. Door beëindiging van INSPECT moet gewerkt worden met verouderde, niet optimale systemen.

	Alle verrichtingen op quarantaine-organismen moeten per april 2022 gevalideerd zijn en onder accreditatie vallen. Dit betreft een onmogelijke taak, omdat het om duizenden organisme-matrix-combinaties gaat, die vaak zelden voorkomen en niet beschikbaar zijn voor validatie. NVWA en LNV zijn samen in gesprek met de EC om hiervoor een oplossing te vinden.
Handelingsperspectief korte termijn	Afronden gesprekken en samenwerkingsafspraken met Keuringsdiensten: Al geruime tijd wordt gesproken over de afspraken die nodig zijn voor een efficiënte samenwerking bij de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden, die zijn neergelegd bij de NVWA, keuringsdiensten en LNV (op basis van de nieuwe fytosanitaire wet- en regelgeving). Van belang is tot een afronding van dit gesprek te komen en afspraken te maken over een goede werkwijze en het beleggen van taken en verantwoordelijkheden binnen het nieuwe fytosanitaire stelsel. De capaciteit die hier nu bij betrokken is, kan dan elders binnen het domein worden ingezet (2 à 3 f.t.e.). Spoedig realiseren van een goed werkende digitale koppeling: Dit maakt het mogelijk om de drie medewerkers die hier momenteel mee bezig zijn, elders in te zetten. Dit is overigens mede afhankelijk van ontwikkelingen binnen de EU. Internationaal is er de wens om steeds meer gebruik te maken van elektronisch certificeren. De ICT-samenwerking in EU-verband verloopt echter niet soepel. Op projectbasis middelen vrijmaken voor aanpak achterstallig onderhoud op het gebied van garanties rond zaaizaden: Hiervoor de noodzakelijke capaciteit beschikbaar stellen (bijv. in de vorm van een extern geoormerkt budget) om de achterstand weg te werken. De intentie is er om dit vanuit LNV en NVWA nu gezamenlijk voor elkaar te krijgen. Mogelijkheden verkennen om het onderhoud van de database met informatie over de fytosanitaire eisen, die gesteld worden aan de import/export, retribueerbaar te maken. LNV/PAV en de NVWA zijn hierover in gesprek. Binnen de NVWA moet de afspraak worden gemaakt dat de eventuele opbrengst hiervan binnen het domein fytosanitair wordt gebruikt voor de inzet van extra capaciteit, en dat de extra retributie niet in mindering wordt gebracht op het huidige budget van fytosanitair.
Handelingsperspectief langere termijn	Meerjarenplan voor versterking van kennis en capaciteit: Daarvoor allereerst in beeld brengen wat de omvang is van het capaciteitstekort, vervolgens oplossingen bieden voor het tekort aan capaciteit voor de uitvoering van werkzaamheden, en voor het kunnen borgen van kennis en kwaliteit op de langere termijn. In dit meerjarenplan ook bezien welke structurele basiscapaciteit nodig is. Om de rol van NPPO internationaal met gezag te kunnen vervullen, moet met een lange-termijnblik naar de inzet en capaciteit op dit domein gekeken worden.

4.5 Publiek belang: Diergezondheid

Het publieke belang Diergezondheid richt zich op de gezondheid van dieren en draagt indirect bij aan voedselveiligheid en dierenwelzijn door het toezicht op de bestrijding, de afhandeling en de preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten. Ook uitbraken van non-alimentaire zoönosen maken onderdeel uit van het publieke belang Diergezondheid. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich binnen dit publieke belang op de Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden.

4.5.1 Domein: Levende dieren en diergezondheid

Het domein Levende dieren en diergezondheid richt zich op diergezondheid en vrijwaring. Ook draagt het domein bij aan voedselveiligheid, volksgezondheid en dierenwelzijn door: - Bestrijding en afhandeling van Aangifteplichtige ziekten, waaronder dierziekten die door dieren worden overgedragen aan mensen (non-alimentaire zoönose). - Preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten door het voorkomen van insleep en verspreiding van dierziekten en het geven van veterinaire garanties op basis van de Europese handelsrichtlijnen. - Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden. De doelgroepen binnen dit domein zijn: primaire bedrijven, verzamelcentra, controleposten, reinigings- en ontsmettingsplaatsen, spermawincentra, embryoteams, quarantaines, erkende instellingen, circussen, erkende pluimveebedrijven, handelaren en transporteurs. Het beleid voor dierziekten bestaat uit drie pijlers: 1. Preventie, 2. Bewaking en monitoring en 3. Bestrijding. Het doel is ziekten te voorkomen, als er dan toch een introductie is, deze zo snel mogelijk te ontdekken en een besmetting zo snel mogelijk te bestrijden. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 179,5 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken gescoord op een risiconiveau 3: 'Dreigende infractie/mogelijke beperking toegang tot derde landen'. Dit betreft de taken 'Toezicht op preventie dierziekten' en 'Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten'. De taak 'Toezicht op preventie dierziekten' scoort daarnaast een risiconiveau 1: 'Incidentele weerslag op mensen', en een niveau 2: 'Structurele weerslag op kleine doelgroep dieren, planten en/of milieu'. Voor vier van de vijf taken binnen dit domein gelden daarnaast risiconiveaus 1 voor mensen, dieren, planten en/of milieu en EU-conformiteit. In de nadere duiding van risico's geeft LNV aan dat de introductie en verspreiding van dierziekten het belangrijkste risico is.

Belangrijkste knelpunten	Dit domein is zeer gedetailleerd gereguleerd. Er is een reële kans op het niet-halen van Europese (inspectie)verplichtingen, onder andere in relatie tot de identificatie en registratie van dieren (I&R-controles). In het Deloitte-rapport wordt (voor de situatie in 2019) vooral voor deze taak (de I&R-controles) een capaciteitstekort berekend van 25 f.t.e. (deze taak scoort een risiconiveau 1 op EU-conformiteit en op dieren, planten en/of milieu). Vanuit GLB/Cross Compliance wordt ook een relatie wordt gelegd naar uit te voeren I&R-controles. De (gesloten) norm van 3% I&R-controles is gebaseerd op EU-regelgeving, waarbij de achterliggende gedachte of doelstelling als onduidelijk wordt ervaren. Daarnaast bevat de EU-regelgeving de aanwijzing van een officiële autoriteit/dierenarts. Dit wordt in de uitvoering als beperkend ervaren. Een ander knelpunt is dat een uitbraak zich niet makkelijk laat voorspellen. Een uitbraak van een dierziekte heeft enorme impact en slokt veel capaciteit op. Dit gaat ten koste van ander werk, en leidt ertoe dat er onvoldoende capaciteit en inzet op naleving is. Opvallend hierbij is dat bij een incident in de agro-food- of dierhoek vaak eerst naar de toezichthouder wordt gekeken, terwijl de primaire verantwoordelijkheid voor diergezondheid ligt bij de ondernemers. Het onderkennen van deze dynamiek is relevant in relatie tot wat reële verwachtingen zijn van de NVWA.
Handelingsperspectief korte termijn	Doorontwikkeling naleefmonitor voor versterken risicogericht toezicht: Capaciteit inzetten op opstellen handavingsbeelden, zodat er een beter beeld ontstaat van het naleefniveau. Dit kan helpen om meer risicogericht te werken. Daarnaast kan risicogericht werken worden verbeterd door betere interne samenwerking met het domein Dierenwelzijn (gebruik maken van elkaars signalen), en door de samenwerking met GLB/Cross Compliance te verbeteren (mogelijkheden verkennen van integreren en overnemen toezichtbezoeken handhaven en keuren). Inzet op preventie is hierbij van belang, waarbij het bij risicogericht toezicht relevant is om te bepalen waar de inzet op wordt gericht: voorkomen van bepaalde ziekten waarvan de kans op introductie het grootst is, of focus op bepaalde sectoren of ondernemers? Deze afweging zal gezamenlijk door beleid en NVWA moeten worden gemaakt. Taken verlichten: Bespreken met EU-commissie hoe I&R anders kan worden ingevuld. (Zoals het er nu voor staat, komt de 3%-controle per 21 april 2021 te vervallen. Er zijn nog geen aanwijzingen dat de EC een voorstel aan het maken is om die controle per 21 april opnieuw in te voeren.) Daarnaast in relatie tot EU-regelgeving ruimte zoeken voor de delegatie van taken die door niet-dierenartsen uitgevoerd mogen worden. Hiervoor de ruimte benutten die de Controleverordening (OCR) beidt om deze taak te delegeren. Hierbij is het van belang om op te merken dat het werk door anderen laten doen, niet direct iets hoeft te betekenen voor de balans tussen taken en middelen. Organisatie toerusten voor calamiteiten en crises: Een deel van de beschikbare capaciteit binnen dit domein reserveren voor calamiteiten en uitbraken van dierziekten (flexibele schil). Daarbij mogelijkheden verkennen van andere wijze van bekostiging van aanpak crises.

Handelingsperspectief langere termijn	Bevorderen eigen verantwoordelijkheid van de sector: - Verkennen waar de sector meer verantwoordelijkheid kan nemen door te werken met certificering en private kwaliteitssystemen (PKS), waarbij de NVWA toezicht houdt op het systeem. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met wat is toegestaan als het gaat om het kunnen of mogen delegeren op het gebied van preventie en bestrijding. Een suggestie hierbij is dat een PKS als voorwaarde wordt opgenomen voor de subsidieverlening door RVO (evt. incl. een financiële bijdrage). Daarnaast moet hierbij worden opgemerkt dat dit in het verleden vaker is geprobeerd en dit vooralsnog niet is gelukt (zie ook het kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling waarin staat dat PKS lastiger zijn toe te passen in domeinen die te maken hebben met gedetailleerde regelgeving). - Onderzoeken of er meer financiële prikkels mogelijk zijn om preventief gedrag van dierhouders te stimuleren en bijv. handelsbevordering te koppelen aan naleving van normen. Daarnaast boetes verhogen bij niet-naleving (vergeleken met voedselveiligheid gelden voor dit domein lagere boetes). Hierbij mogelijkheden verkennen van naleving gekoppeld aan marktkracht (bijv. druk vanuit supermarkten).
--	---

4.6 Publiek belang: Productveiligheid

Het publieke belang 'productveiligheid' valt samen met het domein 'productveiligheid'.

4.6.1 Domein: Productveiligheid

Het toezicht binnen dit domein richt zich op de veiligheid van alle non-food-consumentenproducten in de handelsfase en op de veiligheid van enkele specifieke consumentenproducten, die worden aangeboden i.h.k.v. dienstverlening in de gebruiksfase (o.a. attracties, zetten van tatoeages). De NVWA ziet erop toe dat producten met een veiligheids- of gezondheidsrisico niet op de markt worden gebracht, danwel van de markt worden verwijderd. De wetgeving waarin de eisen worden gesteld waaraan de genoemde producten dienen te voldoen, is grotendeels Europees. Consumentenproducten worden grotendeels buiten de EU gefabriceerd en in toenemende mate online aangeboden en ingekocht. Ook houdt de NVWA in dit domein ook (in opdracht van EZK) toezicht op de energielabels van toestellen (milieubelang). Dit domein kenmerkt zich door een breed scala aan productgroepen waarvoor uiteenlopende expertise nodig is. In Nederland zijn er tussen de 250.000 en 300.000 inspectielocaties, waarbij er sprake is van een toezichtintensiteit die kleiner is dan 1%. Het toezicht wordt deels reactief uitgevoerd, naar aanleiding van meldingen, signalen en incidenten. Er worden vaak nieuwe producten met mogelijk nieuwe risico's op de markt voor non-food-producten geïntroduceerd. Daarnaast neemt de online-verkoop van goederen sterk toe. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 101 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden 10 van de 16 taken binnen dit domein geduid op een risiconiveau 2: 'Structurele weerslag op een kleine groep mensen'. Dit betreft de volgende taken: Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen; Toezicht op baby- en kinderartikelen; Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten; Toezicht op cosmetica; Toezicht op elektrotechnische producten; Toezicht op machines voor privégebruik; Toezicht op speelgoed; Toezicht op tatoeëren en piercen; Toezicht op textiel; Toezicht op algemene productveiligheid regelgeving. De NVWA geeft hierbij aan dat de prioritering van Deloitte niet helemaal correct is. Ook aan het toezicht op gastoestellen en op voedselcontactmaterialen zou een risiconiveau 2 toegekend moeten worden. Andere risico's worden door de NVWA lager geprioriteerd. VWS brengt in de duiding van risico's naar voren dat het toezicht over vrijwel het gehele domein aan de dunne kant is. Tegelijkertijd bestaat bij VWS niet het beeld dat er binnen dit domein enorme risico's worden gelopen. Het is voor VWS echter onduidelijk of dit komt doordat de naleving goed op orde is (ook met beperkt toezicht), of door het geluk dat er niets of weinig misgaat. In veel gevallen zal naar hun inschatting het eerste gelden, in sommige andere situaties (bijv. speeltoestellen) blijkt volgens VWS het tweede aan de orde te zijn.
Belangrijkste knelpunten	Dit domein is zeer divers en omvangrijk, en wordt in belangrijke mate gekenmerkt door Europese regelgeving. Elk subdomein heeft eigen regelgeving die veelal enorm gedetailleerd en zeer uitgebreid is (alleen al voor elektrische veiligheid bestaan meer dan 10.000 Europese normvoorschriften). Gezien de diversiteit aan producten, het komen en gaan van bedrijven en de beperkte toezichtcapaciteit om dit omvangrijke domein goed in beeld te krijgen, is de prioritering voor risicogericht toezicht gebaseerd op onvolledige data en kennis. Bedrijven en hun activiteiten binnen dit domein behoeven niet op grond van een wettelijke verplichting zich te registreren. Onbekende reeds bestaande en/of nieuw opkomende risico's maken toezicht kwetsbaar.

	Met beperkte capaciteit is het onmogelijk alle toezichtrisiko's in beeld te hebben en te monitoren. Daardoor kunnen zich onverwachte risico's voordoen, met soms grote impact. Dit domein is daarom politiek en maatschappelijk gevoelig. Het toezicht op internethandel blijkt in de praktijk lastig uit te voeren, omdat een groot deel van de webshops niet van Nederlandse oorsprong is en er vaak geen fysieke inspectielocatie is. De nieuwe Europese Controleverordening voor producten (EU 2019/1020) treedt in 2021 in werking en moet helpen om het toezicht op de internethandel te verbeteren.
Handelingsperspectief korte termijn	Integrale Ketenanalyse Consumentenproducten (incl. risicobeoordeling door BuRO) afronden. Na afronding geeft deze analyse beter zicht op waar grote risico's op dit domein zitten en kan de IKA worden gebruikt voor het beter inrichten van risicogericht toezicht. Via de meerjarenagenda wordt dit onderdeel van het jaarplanproces NVWA. Bedrijfsgericht toezicht versterken en richten op bedrijven die producten produceren die – gelet op hun eigenschappen – bij niet naleving een ernstig gevaar op kunnen leveren voor de consumenten. Daarbij vooral richten op versterken van eigen bewustzijn en verantwoordelijkheid van bedrijven zelf. Heldere afbakening van taken van NVWA en van andere toezichthouders. Daarbij inzichtelijk maken wat de wettelijke taken zijn en wie wat doet. Op dit moment zijn er veel werkzaamheden waarbij de grens met andere toezichthouders niet helemaal scherp is. Dat kan tot inefficiëntie leiden als hierover geen goede afspraken worden gemaakt. Duidelijk onderscheid in planning en realisatiecijfers tussen reactief en proactief toezicht. Daarmee waarborgen dat er voldoende tijd beschikbaar blijft voor proactief toezicht. Zodat er ruimte is om met enige regelmaat dieper in een bepaald toezichtsterrein te duiken om met meer zekerheid te kunnen bepalen of er sprake is van een feitelijk risico of niet. (Reactief toezicht is in omvang beperkt stuurbaar.) Per subdomein inzicht vergroten van taken en beschikbare capaciteit. Dit inzicht is nodig om structureel keuzes te maken en daardoor in balans te kunnen komen (onder de voorwaarde van risico-acceptatie voor de onderdelen die dan niet meer of ten dele worden beheerst vanuit het perspectief van toezicht).
Handelingsperspectief langere termijn	Meer inzetten op Europese afstemming over productveiligheidseisen en over uitvoering van handhavingsprojecten. Creëren van goede randvoorwaarden in EU-regelgeving voor bedrijfsgericht toezicht (criteria voor productveiligheidsbeheersings-systemen), registratieplicht voor bedrijven (zodat de NVWA weet wie non-foods verhandelen) en een database voor (de samenstelling van) producten (zodat de NVWA een betere informatiepositie verkrijgt om risicovolle producten te identificeren). Misschien op termijn taakverdeling organiseren tussen Europese partners (dit vergt wel een lange aanloopinvestering). Introduceren wettelijk verplicht kwaliteitssysteem (vergelijkbaar met het voedselveiligheidssysteem HACCP maar dan voor non-foods). Bedrijfsgericht toezicht is een efficiënte manier van toezicht houden. Het draagt tevens bij aan het bewustzijn van de ondernemer dat hij verantwoordelijk is voor de veiligheid van zijn producten en niet de toezichthouder. Het op Europees niveau wettelijk verplichten tot het hebben van een kwaliteitssysteem voor fabrikanten en importeurs zal de naleving van wetgeving bevorderen en benoemen van de criteria waaraan deze systemen moeten voldoen. Het hebben van een dergelijk systeem is op dit moment nog vrijwillig. Versterk de informatie- en kennispositie. Productveiligheid is een heel breed domein. Zoek naar andere manieren om de informatiepositie te versterken, buiten de informatie die afkomstig is uit eigen toezicht. Versterk de kennispositie van medewerkers zowel bij VWS als bij de NVWA.

4.7 Publiek belang: Tabaksontmoediging

Het publiek belang 'Tabaksontmoediging' valt samen met het domein 'tabak en alcohol'.

4.7.1 Domein: Tabak en alcohol

De NVWA ziet toe op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet die zich richt op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het helpen van mensen die willen stoppen met roken en het beschermen van meerokers. Naast een leeftijdsgrens, rookverboden en een reclame- en sponsoringsverbod, stelt de wet eisen aan het product (samenstelling en etikettering) en geldt er een uitgebreide informatieverplichting voor fabrikanten en importeurs. De NVWA ziet toe op naleving van de wet door controles bij producenten, importeurs, verkooppunten en op locaties in het publieke domein en op werkplekken waar een rookverbod geldt. Het toezicht van de NVWA op de Drank- en Horecawet (DHW) is beperkt en richt zich op middelen voor personenvervoer, legerplaatsen en venters. In 2019 is de NVWA daarnaast gestart met het ontwikkelen van de handhavingsaanpak voor de 'wet experiment gesloten coffeeshopketen'. In 2020 is hier verder aan gewerkt. De NVWA zal in 2021 starten met toezicht houden op deze wet, waarbij het toezicht van de NVWA zich beperkt tot de teelt en de kwaliteit van de hennep of hasjesj, de verpakking hiervan en het afficheringsverbod voor de telers. Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid en gemeenten houden toezicht op onderdelen van deze wet. In gezamenlijkheid is een handhavingsaanpak ontwikkeld. Beschikbare capaciteit voor het gehele domein betrof in 2019: 44,5 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	De risico's zoals gepresenteerd in het Deloitte-rapport zijn niet meer aan de orde, omdat VWS extra middelen heeft verstrekt. De Tweede Kamer is hier inmiddels over geïnformeerd. Voor dit domein is op dit moment geen sprake van een disbalans en zijn er geen (rest)risico's.
Belangrijkste knelpunten	Op basis van het Nationaal Preventieakkoord is de verwachting dat voor dit domein sprake zal zijn van vele wetswijzigingen en nieuwe toezichtstaken.
Handelingsperspectief korte termijn	De kracht binnen dit domein is dat medewerkers van de NVWA en van VWS elkaar goed en makkelijk weten te vinden. Belangrijkste handelingsperspectief is daarom het voortzetten van de goed lopende samenwerking. Deze kracht is tegelijkertijd een kwetsbaarheid bij personele wisselingen, omdat veel kennis nu vooral in de hoofden van betrokkenen zit. Om die reden is het van belang de ontwikkeling van de integrale ketenanalyse op te pakken. Daarnaast is aandacht nodig voor het anticiperen op nieuwe toezichtstaken op basis van het Nationaal Preventieakkoord.
Handelingsperspectief langere termijn	Vanuit de huidige situatie zijn er geen nadere voorstellen als handelingsperspectief voor de langere termijn.

4.8 Publiek belang: Natuur & Milieu

De NVWA draagt bij aan het publiek belang Natuur & milieu door toe te zien op de instandhouding van biodiversiteit en duurzame toepassingen bijvoorbeeld in de intensieve landbouw en visserij. Het toezicht richt zich onder andere op bescherming van natuurgebieden op zee, het bevorderen van duurzame visserij, het terugdringen van de uitstoot van mineralen (nitraat en fosfaat) en het correct gebruiken van en handelen in gewasbeschermingsmiddelen.

4.8.1 Domein: Natuur

Aan het domeingesprek natuur hebben gesprekspartners deelgenomen vanuit de NVWA en VWS. Genodigden vanuit LNV waren niet in de gelegenheid om deel te nemen aan dit gesprek. Het vervolgesprek met LNV zal alsnog begin 2021 gevoerd worden.

Het domein Natuur richt zich op het behoud van biodiversiteit, diergezondheid en volksgezondheid. Het domein houdt toezicht op en handhaaft de natuurwetgeving inzake import, export en handel in beschermde dieren, planten en producten daarvan (CITES)²³, hout, gebruik van genetische bronnen, het verbod op handel in en bezit van invasieve exoten. Door het tegengaan van illegale handel en invoer van dieren en producten daarvan wordt ook getracht de insleep van dierziekten te voorkomen. Vanuit het volks- en diergezondheidsperspectief richten de werkzaamheden zich ook op het monitoren en bestrijden van vectoren (zoals muggen en teken). Ook wordt toegezien op het welzijn van andere dieren dan landbouwhuisdieren en honden en katten, bijvoorbeeld dierentuindieren.

De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 47,1 f.t.e.

Inschatting
risicoprofiel

In het Deloitte-rapport wordt de taak 'Monitoren en bestrijden van inheemse vectoren en het monitoren, bestrijden, toezicht houden op en handhaven van exotische vectoren' gescoord op een risiconiveau 1: incidentele weerslag op mensen.

Vier andere taken scoren een risiconiveau 1: incidentele weerslag op dieren, planten en/of milieu. Dit betreft de taken 'Toezicht op, en de handhaving van de CITES-wetgeving', 'Het uitvoeren van toezicht op beschermde soorten dieren en planten en gebieden op basis van de Natuurbeschermingswet', 'Toezicht op, en de handhaving van de handel en het bezit van invasieve exoten' en 'Toezicht op en handhaving van de wet Dieren'.

Als nadere duiding van de risico's geeft LNV (in de schriftelijke inbreng) aan dat er te weinig wordt gecontroleerd op illegale handel in beschermde soorten, invasieve exoten en fout hout. Hierdoor kunnen deze illegale praktijken toenemen.

VWS benoemt als belangrijkste onderwerpen de monitoring, preventie en bestrijding van (exotische) vectoren en de insleep van andere exoten. Deze kunnen risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengen.

²³ CITES staat voor de 'Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora' en is het verdrag dat de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten reguleert en indien nodig verbiedt.

Belangrijkste knelpunten	Dit domein heeft een zeer brede taakstelling en zit aan de kritische ondergrens qua capaciteit. Herinspecties kunnen momenteel niet meer allemaal worden uitgevoerd. Tegelijkertijd komen er steeds meer soorten op de CITES-lijst en de lijst met invasieve exoten. Bij RVO is er extra capaciteit bijgekomen. Dat leidt tot meer handhavingszaken voor de NVWA, terwijl de NVWA onvoldoende capaciteit heeft om de controle-opdrachten van RVO en de douane goed op te pakken. Verwachtingen vanuit de maatschappij en de politiek sluiten niet aan bij de (juridische) werkelijkheid. Regelgeving is onvoldoende handhaafbaar, vanwege open normen (bijv. voor handopfok van papegaaien). Het domein wordt daarnaast aangesproken op onderwerpen, waarvan de handhavingstaak niet bij de NVWA ligt. Er ontstaat dan druk om zaken toch op te pakken. Van belang is in relatie tot bovenstaande knelpunten op te merken dat binnen het domein Natuur sprake is van verschillende deelterreinen en verschillende regelgeving. Bovenstaande punten zijn daarom niet van toepassing op het gehele domein
Handelingsperspectief korte termijn	Blijven inzetten op vernieuwing, innovatie en digitalisering. De mogelijkheden onderzoeken om de capaciteit bij het kenniscentrum CMV te vergroten. Daarmee de informatiepositie versterken (ook vanwege de uitstroom van medewerkers) en kennisborging garanderen. Dit is ook nodig om beter te kunnen voorzien in de informatievoorziening richting gemeenten. Wanneer de bestrijding zo omvangrijk wordt dat het landelijk niet meer kan worden georganiseerd, onderzoek dan of gemeenten een rol kunnen spelen als bevoegd gezag bij handhaving en toezicht voor bestrijding van exotische muggen. Gemeenten zullen dan wel ondersteuning moeten krijgen vanuit het Rijk voor wat betreft kennis en capaciteit. Te denken valt aan een rol voor de Omgevingsdienst in samenspraak met de GGD. Daarnaast kunnen de mogelijkheden worden onderzocht voor gebruik van bestrijdingsmiddelen (voor de bestrijding van exotische muggen) door gemeenten in plaats van door de NVWA. Onderzoek of de werkwijze van rattenbestrijding ook kan worden toegepast bij de bestrijding van tijgermuggen. Bijv. met behulp van geautomatiseerde vallen op risicolocaties die melden wanneer een dier in de val zit, zodat onnodige checks door inspecteurs niet nodig zijn. Mogelijkheden verkennen van importbeperkingen, bijv. voor sierbloemen en Lucky Bamboeplanten. Ofwel: meer inzet op bronbestrijding en minder symptoombestrijding. Optreden in de keten waar het effect het grootst is. Hierbij rekening houden met wereldhandelsverdragen en EU-regelgeving omtrent vrij verkeer van goederen. (Overigens is voor Lucky Bamboe reeds sprake van aparte regelgeving.)
Handelingsperspectief langere termijn	Dit is een dossier met regelmatig incidenten. Van belang is de discussie te voeren hoe hier meer strategisch mee moet worden omgegaan (herijking van taken, keuzes maken in divers takenpakket en nader verkennen welke andere partners kunnen worden ingezet).

4.8.2 Domein: Vis duurzaamheid

Het domein Vis duurzaamheid richt zich op het borgen van het publieke belang <i>natuur</i> (bescherming van Nederlandse natuurgebieden en planten- en diersoorten) en <i>duurzaamheid</i> (stimuleren van een duurzame visserij). Vis duurzaamheid controleert op de naleving van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (verordeningen), de Uitvoeringsregeling zeevisserij, de Visserijwet 1963 en de Wet Natuurbescherming. De beschikbare capaciteit voor het gehele domein betrof in 2019: 54,9 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	Deloitte constateerde als risico een EU-infractieprocedure voor het toezicht op de zeevisserij, zowel op zee als bij aanlanden (risico categorie 3 'dreigende infractie/mogelijke beperking toegang tot derde landen'). Deze risico-inschatting bleek terecht, want recent is de EU een infractieprocedure gestart omdat niet conform de EU-regels toezicht is gehouden op de aanlanding.
Belangrijkste knelpunten	De afgelopen jaren is er onvoldoende capaciteit om de taken goed uit te voeren. In de visserijsector is weinig 'zelfreinigend vermogen' aanwezig. Toepassing van het instrument 'Private kwaliteitssystemen' is daardoor niet mogelijk. Daarbij geldt dat de algehele naleving over de volle beroepsvisserij, matig tot slecht is (met uitzondering van de pelagische visserij). Dit domein kenmerkt zich door verplichte EU-taken. Daarnaast is sprake van complexe EU-regelgeving, met veel uitzonderingen en bijzondere bepalingen. Dat maakt het uitvoeren en handhaven van wet- en regelgeving lastig. Het uitvoeren van verplichte EU-taken zorgt er bovendien voor dat de ruimte voor risicogericht toezicht beperkt is.
Handelingsperspectief korte termijn	Extra capaciteit om te waarborgen dat verplichte EU-taken kunnen worden uitgevoerd. Hier zijn inmiddels afspraken over gemaakt. Voor de precieze inzet van deze capaciteit is nadere afstemming van belang over prioriteitstelling door NVWA op basis van handhaafbaarheid, en prioriteiten vanuit politiek en beleid. Met de extra beschikbaar gestelde capaciteit is de disbalans verminderd. Anticiperen (o.a. op mogelijke volgende ingebrekestelling door de EU) is van belang om mogelijke restrisico's in beeld te brengen. Anticiperen op mogelijke volgende ingebrekestelling door de EU. Dit vereist – naast afstemming op operationeel niveau – ook strategisch overleg op MT-niveau, waarbij gekomen moet worden tot gezamenlijke prioriteitstelling (aandachtspunt hierbij is dat bij bepalen van prioriteiten ook wordt gekeken naar handhaafbaarheid van wetgeving) en afspraken worden gemaakt over het benutten van kennis en ervaring van de NVWA (op het gebied van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid) bij het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. Uitvoeren van een integrale Ketenanalyse: Ontwikkelen van een gezamenlijk beeld van hoe de sector in elkaar zit en wat gewenste resultaten qua naleving zijn. Zelfregulering wordt niet kansrijk geacht, maar een ketenanalyse kan zeker behulpzaam zijn (bijv. illegaliteit aanpakken in de horeca).
Handelingsperspectief langere termijn	Verbeteren handhavings- en opsporingstechnieken: Bijv. met behulp van elektronisch inspectierapport, inzet van drones, 'zwarte doos' zoals gebruikt in vliegtuigen en/of slimme camera's. Technieken inzetten voor het verbeteren van naleefgedrag.

4.8.3 Domein: Meststoffen

De NVWA houdt toezicht op het verhandelen, vervoeren en gebruiken van meststoffen, op het stelsel van gebruiksnormen, op de dierrechten voor pluimvee en varkens, fosfaatrechten, het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij, op de naleving van de voorwaarden voor derogatie, op het stelsel van verplichte mestverwerking en op specifieke voorwaarden ten aanzien van het Besluit gebruik meststoffen (BGM) en verwerking van mest (inclusief vergisting en export). Daarmee levert de NVWA een bijdrage aan het realiseren van de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water (verbetering grond- en oppervlaktewaterkwaliteit). Speerpunt binnen dit domein is het terugdringen van mestfraude door de uitvoering van maatregelen uit de Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest, die samen met LNV is ontwikkeld. Het inbrengen van handhavingsexpertise in de lopende beleidstrajecten om tot handhaafbare en beter fraudebestendige regelgeving te komen, is een ander speerpunt. De NVWA werkt binnen dit domein intensief samen met RVO, die verantwoordelijk is voor de administratieve controles en de bestuursrechtelijke afhandeling van de NVWA-bevindingen verzorgt. Het handhavingsplan is opgesteld in samenwerking met RVO.	
De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 99 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt de taak 'Toezicht op gebruiksnormen' geduid als risiconiveau 2 ('Structurele weerslag op een kleine doelgroep', voor dieren, planten en/of milieu'. Deze taak scoort een risiconiveau 3 op EU-conformiteit ('dreigende infractie/ mogelijke beperking toegang tot derde landen'). De taak 'Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen' scoort ook een risiconiveau 2 ('Structurele weerslag op een kleine doelgroep', voor dieren, planten en/of milieu'). Voor deze taak heeft Deloitte de totaal benodigde capaciteit berekend op 25,1 f.t.e. (terwijl voor deze taak in 2019 7,1 f.t.e. beschikbaar was). De taak 'Toezicht op productierechten' scoort een risiconiveau 1 'Incidentele weerslag' op zowel mensen, als op dieren, planten en/of milieu. In de nadere duiding van risico's binnen dit domein geeft LNV aan dat het niet voldoende handhaven op mestfraude, milieurisico's met zich meebrengt. Niet adequate handhaving op naleving van mestregelgeving kan leiden tot een ongelijk speelveld onder agrarisch ondernemers. Ondernemers die zich niet aan de wet houden, profiteren ten opzichte van anderen. Het mestdossier is veelomvattend en keuzes worden gemaakt op basis van zowel EU-verplichtingen als op basis van risicobeoordelingen. Daardoor kunnen bepaalde aspecten buiten beeld blijven. In de loop van 2020 is het capaciteitstekort opgelost. De nieuwe inspecteurs worden ingewerkt om op het vereiste kennisniveau te komen. Er kan nu goed gewerkt worden aan heldere verwachtingen over en weer.
Belangrijkste knelpunten	Bij de Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest is transparantie over de voortgang, de resultaten en een eventuele herprioritering van belang, in verband met de risico's van het niet halen van de gestelde voorwaarden door de Europese Commissie. De huidige mestregelgeving is zeer gedetailleerd en complex (door stapeling van stelsels) en daardoor lastig te controleren. Mede vanuit het perspectief van het toekomstig mestbeleid wordt ingezet op vereenvoudiging. Deze sector kent een hoog risico op fraude. Daarnaast is de derogatie een aandachtspunt, incl. de afhankelijkheid van Brussel met dit onderwerp.

Handelingsperspectief korte termijn	Handhaafbare en juridisch houdbare regelgeving: De expertise van de NVWA wordt betrokken bij de ontwikkeling van nieuw mestbeleid, om tot beter werkbaar – en minder complexe – regelgeving te komen (minder uitzonderingen, minder fraudegevoelig, meer meetbaar). Het is van belang de HUF-toets een nadrukkelijke plek te geven in dit proces (daarbij voorkomen dat deze toets voor beleid verrassingen bevat). Samenwerkingsketen beter benutten: - Eigen verantwoordelijkheid van de sector te vergroten. Betere datakwaliteit²⁴ en betere risicogerichte controles bieden daarvoor kansen. Voorwaarde hiervoor is dat data wordt ontsloten voor inspecteurs en dat dossiers zichtbaar worden voor ondernemer. rVDM is een eerste stap en is bedoeld om niet-naleving te voorkomen (controle aan de voorkant). - Herbezinning taakverdeling RVO – NVWA: Complementair werken met RVO: Wat kan administratief worden gecontroleerd (door RVO), welke fysieke inspecties/ handhaving doet NVWA, wat kan worden geïnspecteerd op basis van metingen, wat is hiervoor nodig vanuit LNV? Gebiedsgerichte handhaving versterken: Binnen de VHS Mest wordt er reeds gebiedsgericht gewerkt, en werkt de NVWA samen met andere handhavende instanties in het desbetreffende gebied. Doeltreffendheid van inspecties neemt daardoor toe. Dit kan de komende periode verder worden versterkt. Daarbij zelfregulering sector bevorderen, o.b.v. particulier kwaliteitssysteem. Doorontwikkeling organisatie en werkwijzen NVWA: - Na het invullen van openstaande vacatures nieuwe medewerkers opleiden en binden voor langere tijd. - Doorontwikkeling naleefmonitors, op basis van Handhavingsregie, naleefbeelden en naleefmetingen uitvoeren (risicogericht handhaven vanuit de VHS Mest). - Impact van toezicht vergroten, door meer aandacht aan de voorkant van het proces, en meer risicogericht te werken. Dit kan strafrechtelijk onderzoek zo mogelijk voorkomen. Optie verkennen om bewijslast te verleggen naar de sector d.m.v. certificering. - Verbeteren focus, sturing en gespecialiseerde mestteams (daarmee voorkomen dat inspecteurs worden ingezet voor andere domeinen en voor verplicht EU-werk). - Mogelijkheden administratief toezicht benutten en verkennen mogelijkheden nieuwe technieken (sensoren, drones; inspecties op basis van metingen).
Handelingsperspectief langere termijn	Samenwerking verder intensiveren: Meer aandacht voor kennisdeling (bijv. via uitwisselingsprogramma). Versterken risicogericht toezicht (o.b.v. naleving).

²⁴ Voor het melden van mesttransporten wordt door de NVWA samen met RVO de applicatie rVDM (realtime Vervoersdocument Dierlijke meststoffen) opgezet.

4.8.4 Domein: Gewasbescherming

Het domein Gewasbescherming houdt toezicht op de handel in en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij teelten en in de openbare ruimte. Ook houdt het domein toezicht op het gebruik van biociden op primaire bedrijven en verkoop aan particulieren. Verder beoordeelt het domein de landbouwkundige noodzaak van verzoeken uit de sector voor tijdelijke vrijstelling van niet toegelaten toepassingen van middelen. Het domein draagt bij aan de totstandkoming van Europese Maximale Residu Limieten (MRL's) en aan oplossingen voor kleine toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast ondersteunt het domein het proces richting alternatieve gewasbeschermingsmaatregelen en stimuleert het domein het gebruik van middelen met een laag risicoprofiel voor mens, dier en milieu. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 42,7 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken geduid met een risiconiveau 2: 'Structurele weerslag op een kleine doelgroep dieren, planten en/of milieu'. Dit betreft de taken 'Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (inclusief basisstoffen)' en 'Toezicht op handel en gebruik van biociden door bedrijven en particulieren'. Deze twee taken scoren tevens een risiconiveau 1 op zowel 'Incidentele weerslag op mensen', als op 'Audit en/of gevraagd verbeterpunt' in relatie tot derde landen. In het Deloitte-rapport wordt vooral voor de taak 'Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' een capaciteitstekort berekend (benodigd: 47 f.t.e., huidige capaciteit: 28 f.t.e.). In de nadere duiding van de risico's geeft de NVWA aan dat dit domein de kritieke ondergrens heeft bereikt. De inspectiecapaciteit is beperkt en alleen het hoogst noodzakelijke wordt nu gedaan, terwijl de verwachtingen van de maatschappij van de NVWA heel hoog zijn. Als aanvullende risico's noemt de NVWA de toename van illegaal gebruik van biociden en de toenemende handel via internet. Vanuit LNV wordt als aandachtspunt genoemd dat de NVWA voor gewasbescherming niet alleen een handhavende toezichtstaak heeft, maar ook een technische expertisetaak. Vooral die laatste taak staat onder druk. Dit heeft een fors politiek afbreukrisico gezien de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp. Zeker met het oog op het recent vastgestelde Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming. Een enge interpretatie van risico's (voedselveiligheid) is funest voor dit domein. Ook milieu- en gezondheidsrisico's en politiek-maatschappelijke onrust zijn risico's die essentieel zijn in dit domein.
Belangrijkste knelpunten	Beleidsdoelen voor gewasbescherming liggen op het gebied van het ontwikkelen van weerbare planten en teeltsystemen en op emissiebeperking. Hierbij is het vooral zaak de expertisetaak van de NVWA op peil te houden of uit te breiden. De naleving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is al geruime tijd laag. Extra toezicht is nodig. Er is behoefte aan het concreet maken van toezichtsnormen voor geïntegreerde gewasbescherming.

Handelingsperspectief korte termijn	Verbeteren informatiepositie en data-analyse. Dit vereist een gezamenlijk gesprek over het gewenste eindbeeld en over de stappen die nodig zijn om dat eindbeeld te bereiken. De afspraken hierover transparant vastleggen in een groeidocument. Betere informatiepositie is nodig om te kunnen innoveren in toezicht en handhaving, en om consequenter de handhavingsregiecyclus te kunnen uitvoeren. Hiervoor is ontwikkelcapaciteit nodig en dit vraagt om een extern budget om dit traject op te starten.
Handelingsperspectief langere termijn	Eigen verantwoordelijkheid van de sector stimuleren. De inhoudelijke input vanuit advisering kan hiervoor meer worden benut, ook op strategisch niveau. Hierbij is allereerst van belang dat de naleving verbetert. Op dit moment is op onderdelen de naleving te slecht als vertrouwensbasis voor zelfregulering. Met behulp van data-analyse en innovatie kan worden ingezet op het belonen van agrariërs als data-inspectie op afstand mogelijk is, en het benadelen van agrariërs als fysieke bedrijfsinspectie op administratieve aspecten nodig is.

4.9 Horizontale thema's

De 'horizontale thema's' zijn NVWA-breed van toepassing en zijn vrijwel allemaal gerelateerd aan taken en doelstellingen binnen de zeven publieke belangen waar de NVWA op toeziet. In twee gevallen – te weten BuRO en Opsporing – is sprake van een additionele wettelijke basis.

4.9.1 Import

Het horizontale thema 'Import' richt zich op controle bij invoer op het gebied van levende dieren, producten van dierlijke oorsprong, levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong en consumentenproducten (waar alleen voor keukengerei expliciete Europese regels zijn vastgesteld) voedselveiligheid, gezondheid en welzijn van dieren en de veiligheid van consumentenproducten. Het betreft controle bij invoer en doorvoer door de Europese Unie op basis van EU-regelgeving. Deze controles worden uitgevoerd in aangewezen grenscontroleposten. Na controle voor invoer zijn deze zendingen vrij voor de hele EU. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 117 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden enkele taken binnen het horizontale thema 'Import' geduid met een risiconiveau 1 (incidentele weerslag op mensen, dan wel audit en/of gevraagd verbeterpunt in relatie tot EU-conformiteit of derde landen). Geen van de taken scoort een risiconiveau van 2 of hoger. In de nadere duiding van dit risicoprofiel geeft de NVWA aan zich niet te herkennen in de conclusies van het rapport van Deloitte. De afgelopen periode is aanvullende capaciteit beschikbaar gekomen voor Ontwikkeling & Ondersteuning. De capaciteit is toereikend om de verplichte taken uit te voeren en om de verdere doorontwikkeling vorm te geven.
Belangrijkste knelpunten	De wetgeving geeft voldoende handvatten om het toezicht op import goed in te richten. Op dit terrein is geen sprake van knelpunten. Voor de werkwijze van import is het digitale Veterinair Grenscontrole Systeem (VGC) cruciaal. De koppeling met het TRACES-systeem van de EU is een voortdurend aandachtspunt. Nederland kiest voor een eigen systeem, omdat dit beter past bij het volume van de importen (m.n. voor procesondersteuning). Het is van belang de opdrachtgevers regelmatig te informeren over de doorontwikkeling van de digitale systemen.
Handelingsperspectief korte termijn	Transparante informatie-uitwisseling op basis van kwartaalrapportage. Omdat de werkzaamheden in het kader van import zijn verdeeld over twee divisies (binnen één directie), en omdat er horizontale taken worden uitgevoerd, is een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de NVWA cruciaal. Het domein Import van de NVWA is voor de benodigde informatie over niet-veterinaire import deels afhankelijk van CSI's van de inhoudelijke domeinen. Dit betekent dat de relevante informatie in relatie tot dit deel van het domein import binnen de NVWA enigszins versnipperd aanwezig is. Daarbij is aandacht nodig voor de wijze waarop beleid – op samenhangende wijze – wordt geïnformeerd over prestaties, zodat helder wordt welk inhoudelijk beeld uit de controles naar voren komt en waar de risico's zitten.

	Er wordt gewerkt aan een kwartaalrapportage over de activiteiten in het kader van import, die wordt gedeeld met de opdrachtgevers. De verspreiding binnen VWS en LNV verdient aandacht. De NVWA zal met beide opdrachtgevers overleggen of zij een eventuele aanvullende informatiebehoefte hebben. Op basis van deze rapportage wordt gesproken over 'het verhaal achter de cijfers' en onderliggende risico's.
Handelingsperspectief langere termijn	Mogelijke handelingsperspectieven voor de langere termijn zijn nog niet nader in beeld gebracht.

4.9.2 Export

Nederland is een zeer grote exporteur van producten van dierlijke oorsprong en van levende dieren. De NVWA verstrekt exportdocumenten voor export naar derde landen. Het land waarheen geëxporteerd wordt, vraagt garanties van het exporterende land ten aanzien van risico's voor volksgezondheid, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. De NVWA beoordeelt de mogelijkheid van het afgeven van een exportdocument op basis van de door het ontvangende land vereiste garanties of afspraken die door de Chief Veterinary Officer (CVO) met een derde land zijn gemaakt. Daarmee vervult de NVWA een cruciale rol bij de export van landbouwproducten, levende dieren en in toenemende mate van levensmiddelen en non-food-producten. Ook ondersteunt de NVWA de beleidsdirecties bij het maken van afspraken met landen buiten de EU over export(garanties). Indien er geen bindende afspraken zijn gemaakt van autoriteit tot autoriteit, kan een bedrijf exporteren op basis van verzoekcertificering, dit vergt een andere beoordeling en kent een ander proces. Alle activiteiten met betrekking tot fytosanitaire export en de export van meststoffen maken onderdeel uit van de domeinen Fytosanitair en Meststoffen. Deze activiteiten maken geen onderdeel uit van het domein Export. Daarnaast wordt een groot deel van de exportcertificaten (ca. 81% van de zendingen) afgegeven door de afdeling Certificeren op Afstand (CoA). Het grootste deel van de export-werkzaamheden wordt gefinancierd uit retributies. De beschikbare capaciteit voor dit domein betrof in 2019: 51,2 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport worden twee taken geduid met een risiconiveau 2: 'Meerdere audits en/of gevraagde verbeterpunten', in relatie tot derde landen. Dit betreft de taken 'Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food- en non-food-producten', en 'Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen ten behoeve van het exportproces'. De taken 'Toezicht op externe keuringsdiensten' en 'Organisaties en ondersteuning bij inspecties van autoriteiten uit derde landen' scoren een risiconiveau 1 'Audit en/of gevraagd verbeterpunt' in relatie tot derde landen.
Belangrijkste knelpunten	De uitkomsten van het Deloitte-onderzoek worden zowel door de NVWA als door LNV onderschreven. Er is sprake van een disbalans tussen capaciteit en taken. In tegenstelling tot het domein Import, is voor het domein Export de capaciteit niet toereikend om de verplichte taken uit te voeren en om de verdere doorontwikkeling vorm te geven. LNV duidt dit – in lijn met het Deloitte-rapport – als een ernstig capaciteitsprobleem, waardoor de NVWA het takenpakket niet naar behoren kan uitvoeren. Dit brengt als maatschappelijk risico met zich mee dat, wanneer de NVWA haar taken niet goed kan uitvoeren, de export en daarmee het bedrijfsleven schade ondervindt. Nederland zoekt de randen op van wat derde landen aanvaardbaar vinden. Werkzaamheden zijn voor 98% strikt gereguleerd. Dit is ingegeven door de eisen van derde landen. Ruimte voor andere manieren van werken is daardoor zeer beperkt. Wel kan soms enige ruimte gevonden worden in de interpretatie van de regelgeving.

Handelingsperspectief korte termijn	Verkenning mogelijke maatregelen, waaronder certificeren op afstand. Op dit moment worden in overleg tussen LNV en de NVWA mogelijke maatregelen verkend, waaronder de overdracht van taken voor exportcertificering naar Certificeren op Afstand (CoA). Daarnaast wordt in het kader van deze verkenning gesproken over mogelijke bezuinigingen, certificeren op verzamelcentra en de inzet van practici. De mogelijke maatregelen worden de komende periode verder uitgewerkt en geïmplementeerd in de eerste helft van 2021. Gelijktijdig wordt de conformiteit aan de EU-regels diepgaander uitgezocht. Opstellen meerjarenplan voor structurele oplossingen. Voor structurele oplossingen voor de disbalans tussen capaciteit en taken, moet een meerjarenplan worden opgesteld, waarbij ook rekening wordt gehouden met toekomstige taken, verdergaande automatisering, hoe om te gaan met exit-controles aan de buitengrenzen van de EU, hoe acceptabel deze slimme manieren van werken zijn voor derde landen, en de financiering van het werk van het domein export.
Handelingsperspectief langere termijn	Meer ruimte voor zelfregulering en zelfcontrole door de sector. Verkennen mogelijkheid van eigen verklaring door het bedrijfsleven (waarbij de NVWA eindverantwoordelijk blijft). Andere mogelijkheid is het verder ontwikkelen van het Export Kanalisatie Systeem (EKS). Dit systeem wordt ingezet als bedrijven voldoen aan bepaalde criteria. Fysieke controle is dan alleen steekproefsgewijs nodig. EKS is naast certificeren op afstand en het inzetten van 'niet-dierenartsen' bedoeld om de druk op dierenartsen te verlagen. Mogelijkheden onderzoeken van meer ruimte voor de inzet van derden. Een mogelijkheid die nader verkend kan worden, is het meer inzetten op Inspecteurs Medewerker Toezicht (IMT-ers). Deze speciaal opgeleide medewerkers kunnen de reguliere controletaken uitvoeren. Met die informatie kunnen de dierenartsen mogelijk op een centrale locatie het gezondheidscertificaat afwerken zonder dat zij voor elk certificaat naar de specifieke locatie te moeten reizen.

4.9.3 Klantcontact en Dienstverlening

Klantcontact en dienstverlening (KCDV) ondersteunt de domeinen en de NVWA als organisatie. De taken binnen KCDV zijn vrijwel allemaal gerelateerd aan taken en doelstellingen binnen andere publieke belangen.

Over KCDV wordt in januari een onderling gesprek gevoerd tussen NVWA en VWS.

4.9.4 Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek

Aan het gesprek over BuRO hebben gesprekspartners deelgenomen vanuit de NVWA en VWS. Genodigden vanuit LNV waren niet in de gelegenheid om deel te nemen aan dit gesprek. Dit betekent dat het gesprek over het LNV-terrein nog niet is gevoerd, terwijl op dat terrein capaciteitsknelpunten aan de orde zijn (onderzoeksprogrammering, data-science (trends), opsporing en inhoudelijk vooral bij dierenwelzijn en diergezondheid). Een onderling vervolgesprek tussen LNV en de NVWA over deze aandachtspunten moet alsnog gevoerd worden. LNV dient hiertoe het initiatief te nemen.

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) beoordeelt op onafhankelijke wetenschappelijke wijze de gevaren voor voedsel- en productveiligheid, dier- en plantgezondheid, het dierenwelzijn en de natuur, in het bijzonder de risico's van invasieve exotische organismen. BuRO is er om bestaande situaties en incidenten die mogelijke risico's met zich meebrengen te beoordelen, om potentiële nieuwe risico's vroegtijdig te signaleren en om risicotrends aan te geven. Bovenal moet BuRO reflectief beoordelen of wet- en regelgeving en het toezicht daarop adequaat zijn om risico's te mitigeren als dat nodig is. De kennisbasis die wordt opgebouwd, stelt de NVWA, de beleidsdirecties en bewindspersonen in staat risico's te vergelijken en af te wegen om daarmee een risicoprioritering en meer risicogericht beleid en toezicht te faciliteren (onder andere ter ondersteuning van de strategische en tactische keuzes in de handhavingsregiecyclus). De beschikbare capaciteit voor BuRO betrof in 2019: 34,1 f.t.e. (40,2 f.t.e. incl. indirecte uren).	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt als risico beschreven dat door ontoereikende capaciteit BuRO onvoldoende haar adviserende functie kan uitoefenen richting de andere domeinen van de NVWA. Hierdoor is er volgens Deloitte sprake van een incidentele weerslag voor mens, dier, plant en milieu (weerslag 1). In de duiding van dit risico wordt door beleid (VWS) aangegeven dat de risico's voor BuRO niet vergelijkbaar zijn met risico's die zich kunnen voordoen bij andere toezichtsdomeinen (waar bijv. sprake kan zijn van acute risico's voor de volksgezondheid). Het risico voor BuRO heeft een meer theoretisch karakter.
Belangrijkste knelpunten	De Raad van Advies van de Wet op de Onafhankelijke Risicobeoordeling NVWA (WOR) heeft recent als belangrijkste knelpunten gesignaleerd: de beperkte mogelijkheid van BuRO om specifieke expertise in te huren en het beperkte budget voor (het uitbesteden van) onderzoek naar dierenwelzijnsrisico's. Vanuit beleid is er behoefte aan beter inzicht in de achterliggende oorzaken van extra taken en de daarmee gepaard gaande capaciteitsvraag. Bij intensivering van taken binnen de NVWA in de diverse domeinen of ketens, wordt niet vanzelfsprekend rekening gehouden met mogelijke gevolgen voor de werklust van BuRO. Voor de risicobeoordeling ten behoeve van VWS is capaciteit beschikbaar. Hier zit geen knelpunt.

Handelingsperspectief korte termijn	Overeenstemming bereiken over meerwaarde BuRO: Snel en deskundig adviseren bij dilemma's die zich voordoen op de 'werkvloer'. Vanuit BuRO analyses en risicobeelden aanleveren ten behoeve van IKA's en 'Staten van ...' (voor het opstellen van IKA's en 'Staten van ...' door de afdeling Beleid, Planvorming en Instrumentontwikkeling (BPI) van de directie Strategie. Daarnaast uitvoeren van risicoanalyses, opstellen IKA's en 'Staat van ...'. Daarbij nadere afspraken maken over termijn waarop dergelijke analyses aan actualisatie toe zijn. Gezamenlijk afwegen wat meest effectieve en efficiënte inzet van BuRO is. Vertrekpunt hiervoor is dat risicoanalyses op basis van casuïstiek en in ketens elkaar aanvullen. De keuzes die BuRO maakt, worden actiever met VWS gedeeld. De werkwijze bij de actualisatie van bestaande ketenanalyses is maatwerk en zal worden toegelicht. De effecten van de ketenanalyses op de keuzes in relatie tot handhaving en keuren zullen zichtbaar worden gemaakt. Verbeteren samenwerking BuRO, RIVM en VWS: Dubbele uitvragen voorkomen, meer inzicht en meer efficiency. De aan beleid gerelateerde onderzoeksvragen voor het RIVM beter en tijdig afstemmen met VWS. VWS draagt zorg voor een goede interne afstemming van de inhoud van de voorstellen. In de samenwerking met RIVM de onafhankelijke positie van BuRO waarborgen. Aanvullend werk door BuRO optimaliseren door blijvende aandacht voor verbetering kwaliteit van adviezen van frontoffice RIVM/WFSR²⁵. Onderlinge afstemming tussen NVWA en VWS verbeteren: Bijv. over keuzes die BuRO maakt over risicoanalyses, de werkwijze bij de actualisatie van ketenanalyses, de interactie tussen ketenanalyses en beleidsontwikkeling, de discussie met Brussel, over de inzet van BuRO op het gebied van data-analyse voor beleid en toezicht, en over de deelname vanuit BuRO en/of VWS aan (internationale) overleggen.
Handelingsperspectief langere termijn	In de schriftelijke input en tijdens het domeingesprek zijn geen nadere suggesties gedaan voor handelingsperspectieven op de langere termijn.

²⁵ Het Front Office Voedsel- en Productveiligheid van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) en het WFSR (Wageningen Food safety Research) beantwoordt ad-hoc-vragen van de NVWA over de veiligheid van voedsel en consumentenproducten.

4.9.5 Opsporing

De NVWA beschikt over een eigen, specialistische opsporingsdienst: de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD). Deze dienst is specifiek bedoeld voor het opsporen van strafbare feiten, het verkrijgen van inzicht in en signalering van (niet) naleving en het verhogen van naleving op de terreinen waarop de NVWA toezicht houdt. De IOD richt zich voornamelijk op complexe ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit binnen de verschillende publieke belangen waar de NVWA op toeziet. Vaak gaat het om vormen van financiële en administratieve fraude met een complexe inhoud en omvang. De IOD is een zelfstandige Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) ingevolge de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten van 2006. Strafrechtelijke handhaving is een complementair instrument ten opzichte van regulier toezicht. Met behulp van opsporingsbevoegdheden worden andere fraudeurs en andersoortige feiten opgespoord. De onderzoeken van de IOD worden vaak gedaan in nauwe samenwerking met de divisie Inspectie. Daarnaast ondersteunt de IOD de toezichthouder bij de bestrijding en preventie van fraude (Fraude Expertise Knooppunt). In 2020 leverde de IOD verschillende intelligence producten en fraudebeelden op, die input geven voor de ketenanalyses en risicoanalyses van de NVWA. Jaarlijks levert de IOD ongeveer 20 tot 30 opsporingsonderzoeken op, variërend in omvang. De beschikbare capaciteit voor de IOD betrof in 2019: 129 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	Opsporing functioneert in het verlengde van de inhoudelijke domeinen en kent daardoor vergelijkbare risico's afhankelijk van het domein waar de fraude zich voordoet. Bij betrokkenen vanuit LNV, VWS en NVWA bestaat geen gedeeld beeld van de noodzakelijke capaciteit en het risicoprofiel van de IOD. In het Deloitte-rapport is aangegeven dat voor de IOD de beschikbare capaciteit fors ontoereikend is. Deze uitkomst wordt niet gedeeld door de NVWA en door de opdrachtgevers. Betrokkenen geven aan dat het Deloitte-rapport onvoldoende onderbouwing biedt om de disbalans te kunnen beoordelen. Daarom is allereerst van belang dat de opdrachtgevers en de NVWA een gedeeld beeld ontwikkelen van ambitie, taken/prioriteiten en noodzakelijke capaciteit voor de IOD.
Belangrijkste Knelpunten	Toenemende vraag naar opsporing op het gebied van fraude bij incidenten (o.a. productveiligheid) of crises in de voedselketen, bij fraude met (internationale) handel in grondstoffen voor food en feed en incidenten in de productveiligheid. Dit betekent dat er – in het handavingsarrangement – keuzes worden gemaakt voor onderwerpen die voorrang krijgen (3 tot 5 thema's per jaar). Gedurende een jaar doen zich onverwachte ontwikkelingen voor die (strafrechtelijk) moeten worden opgepakt. Daar waar het risico op voedselveiligheid of fraude (heel) hoog is, of in geval van incidenten of crises, wordt met voorrang capaciteit ingezet. Dit leidt tot verdringing van opsporing voor andere onderwerpen. Een deel van de zaken blijft lang liggen en/of wordt niet opgepakt. Dit kan leiden tot reputatieschade, maatschappelijke onrust en verlies van vertrouwen in de overheid (bijv. crises met paardenvlees en fipronil). Bijv. de opsporing rond de transitie naar eerlijk eten komt vertraagd op gang en kans op fraude neemt toe (bijv. mest en fraude rondom export).

	Er zijn steeds meer procedures waaraan opsporingsdiensten zich moeten houden. Geen financiering voor het Europees OM vermindert EU conformiteit en het niet kunnen voldoen aan andere internationale verplichtingen (rechtshulp).
Handelingsperspectief korte termijn	Gedeeld beeld ontwikkelen van ambitie, taken/prioriteiten en noodzakelijke capaciteit voor de IOD: Nader gesprek tussen opdrachtgevers en NVWA over balans tussen taken en capaciteit IOD: Wat is ambitie voor IOD, welke prioriteiten stellen de NVWA en de opdrachtgevers, en welke (basis)capaciteit is daarvoor nodig? Bij veranderingen in de domeinen dienen de gevolgen voor opsporing expliciet te worden meegenomen. Daarnaast heeft de IOD een eigenstandige taak als opsporingsdienst. Hierbij is ook van belang dat consequenties van bepaalde keuzes of prioriteiten helder in beeld worden gebracht. De keuze om bepaalde domeinen prioriteit te geven (bijv. dierenwelzijn en productveiligheid) is begrijpelijk, maar uitkomst daarvan kan niet zijn dat andere domeinen geen aandacht krijgen. Daar zal (bijv. steekproefsgewijs) ook opsporing moeten plaatsvinden. Rolverdeling tussen Opdrachtgeversoverleg en Driehoeksoverleg (OM, opdrachtgevers (LNV en VWS) en NVWA) verder verduidelijken: Driehoeksoverleg dient zich te richten op inhoudelijke/taakgerichte discussie. Opsporing meer expliciete plek geven in Opdrachtgeversoverleg: Systeemrisico's – die samenkomen bij IOD – onderkennen, trends en ontwikkelingen in naleving beter duiden, daarmee interventiemiddel opsporing beter benutten in het totaal van de instrumentenmix, en opsporing effectiever inzetten in de ketens per domein. De opdrachtgevers en de NVWA expliciteren in het NVWA-jaarplan de gevolgen voor de opsporing van de gemaakte afspraken over de verschillende toezichtsdomeinen in combinatie met autonome ontwikkelingen waar de IOD mee te maken heeft en maken afspraken over de gewenste balans tussen taken en middelen/capaciteit.
Handelingsperspectief langere termijn	In de schriftelijke input en tijdens het domeingesprek zijn geen nadere suggesties gedaan voor handelingsperspectieven op de langere termijn.

4.9.6 GLB – Controle subsidieregelingen

De NVWA voert in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het visserijbeleid (GVB) controleactiviteiten uit bij deelnemers aan regelingen die vallen onder het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en het Europese Visserijfonds (EVF). Met deze controles moet voorkomen worden dat publieke middelen (subsidiegelden) onterecht besteed worden. De uitvoering van deze controleactiviteiten vindt plaats op basis van afspraken met RVO. De controleactiviteiten bestaan o.a. uit de controles ter plaatse, de boekhoudkundige nacontroles, de steekproeftrekking voor de cross compliance controles en coördinatie van de controles ter plaatse door medetoezichthouders. Deze diverse activiteiten worden uitgevoerd door drie domeinen van het GLB: 1) Cross Compliance, 2) Niet-Grondgebonden Subsidieregelingen en 3) Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS). RVO voert de administratieve controleactiviteiten uit en oordeelt over de toekenning van subsidies. In deze beoordeling worden de bevindingen van de NVWA meegenomen. De drie GLB-domeinen voeren hun werkzaamheden uit in opdracht van RVO, LNV en de provincies. LNV en de provincies zijn de financiers van deze opdrachten. De drie domeinen gaan onder meer over controles in meerdere publieke belangen waaronder: Natuur en Milieu, Dierenwelzijn, Diergezondheid, Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Plantgezondheid. De beschikbare capaciteit voor dit horizontale thema betrof in 2019: 97,2 f.t.e.	
Inschatting risicoprofiel	In het Deloitte-rapport wordt één taak binnen dit domein gescoord op risiconiveau 1: 'Audit en/of gevraagd verbeterpunt i.r.t. EU-conformiteit'. Dit betreft de taak 'Vorbereiden op toekomstige initiatieven'. In de nadere duiding van het risicoprofiel geeft de NVWA aan dat de NVWA uitvoerder is voor dit domein en dat de aantallen worden voorgeschreven door RVO. Risicoanalyse vindt plaats bij RVO (voor grondgebonden en niet-grondgebonden subsidies). Het is aan de NVWA om de controle-aantallen uit de Samenwerkingsafpraak met RVO uit te voeren. De NVWA moet daar door de opdrachtgever LNV toe in staat worden gesteld. LNV benoemt als belangrijkste maatschappelijke risico's bij het tekortschieten van controles: het niet-naleven van subsidievoorwaarden met schade aan met name het milieu en de biodiversiteit tot gevolg; en ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen aan onterecht betaalde subsidies, c.q. aan correcties en boetes opgelegd vanuit Brussel. In dit domein is de inzet dat het toezicht precies op het niveau zit van de Europese minimumeisen. Niet meer en niet minder. Daardoor is de speelruimte, zeker op korte termijn, beperkt.
Belangrijkste knelpunten	Belangrijk knelpunt in de huidige regelgeving is de beperkte mogelijkheid tot uitvoering van risicogericht toezicht. Dit domein kenmerkt zich door veel verplicht EU-werk. De EU-regelgeving is dwingend, de EU-conformiteit weegt zwaar (uit principe en vanwege risico op forse boetes) en de interpretatieruimte is beperkt. De benodigde capaciteit hiervoor gaat ten koste van andere domeinen binnen de NVWA of wordt betaald door andere beleidsdirecties waar een onder-uitputting is. Ruimte voor risicogericht werken is beperkt, omdat in de huidige programmaperiode (waarschijnlijk tot en met 2022) het toezicht strikt is gebonden aan de geldende Europese voorschriften. De volgende programmaperiode (vanaf 2023) biedt wellicht meer perspectief voor risicogericht toezicht. Over kaders daarvoor wordt nog onderhandeld.

Handelingsperspectief korte termijn	Investeren in opzet nieuwe GLB geeft mogelijkheid tot meer risicogericht opereren. Het nieuwe GLB kan ruimte bieden voor meer risicogericht toezicht door minder focus op verplichte aantallen, meer focus op realisatie van doelen en ruimte voor innovatie van het toezicht. Hiervoor zijn al ideeën beschikbaar. Daarbij zou ook meer bewijslast bij de aanvrager kunnen worden neergelegd (op basis van andere handhavingsinstrumenten/fraudebestendige regelgeving i.p.v. fysieke controles achteraf). Op bestuurlijk niveau moet worden georganiseerd dat de NVWA deze ruimte kan bepleiten aan de juiste tafels. Alternatieve manier van werken (deels ontwikkeld tijdens corona) voortzetten en innovatie stimuleren. De tijd die besteed wordt aan reisbewegingen binnen dit domein is relatief groot. Dat kan worden beperkt door afstemming op afstand en contactloos inspecteren. Andere mogelijkheid is het meer voorspellend inrichten van cross compliance, om daarmee de piekbelasting te voorkomen. Daarnaast de mogelijkheden verkennen van slimme middelen, zoals de inzet van drones voor inspecties. De afgelopen jaren is al vol ingezet op controles met satelliet- en luchtbeelden (NL is een van de koplopers in de EU). Mogelijkheden verkennen om sturingsmogelijkheden in één hand te beleggen. Voor dit domein fungeert LNV als opdrachtgever van RVO. RVO bepaalt vervolgens welke controles door de NVWA moeten worden uitgevoerd, terwijl LNV (EIA) voor deze opdracht rechtstreeks betaalt aan de NVWA. Mogelijk neemt dat bij RVO prikkels weg om scherp te zijn op de kosten. Hier kan naar gekeken worden. In algemene zin is het immers beter om sturingsmogelijkheden en financiële verantwoordelijkheid in één hand te beleggen. Dit kan invulling krijgen doordat RVO de opdracht aan NVWA blijft geven, en ook de financiële verantwoordelijkheid krijgt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de risicoafweging voor dit domein niet plaatsvindt o.b.v. het financieel kader. Er wordt gestuurd op het minimum dat nodig is voor EU-conformiteit. Dat laatste geldt als een harde voorwaarde. Als met deze oplossingsrichtingen de disbalans onvoldoende wordt opgelost: zorgdragen voor structurele middelen voor de benodigde capaciteit om dit domein goed uit te voeren, conform Europese verplichtingen. Dit vraagt allereerst om een inhoudelijk gesprek tussen LNV, NVWA en RVO op de verschillende onderdelen van het GLB, over het oplossen van capaciteitsprobleem en het maken van goede afspraken (over de opdracht in relatie tot beschikbare middelen, prioriteiten en eventuele risicoacceptatie). Hier hoort ook bij dat deze middelen geoormerkt moeten worden, zoals nu ook is afgesproken.
Handelingsperspectief langere termijn	Mogelijkheden verkennen om verantwoordelijkheden te benutten van bestaande relevante toezichtstructuren, waarbij de NVWA tweedelijns toezicht houdt (systeemtoezicht) en taken verschuiven naar RVO. Daarnaast maximaal inzetten op alternatieven voor fysieke controles. Tijdige betrokkenheid en inbreng van NVWA bij de beleidsontwikkeling waarborgen. Daarmee ervoor zorgen dat uitvoerbaarheid en controleerbaarheid een veel sterker stempel drukt op de keuze en invulling van regelingen, en – voor zover daar Europeesrechtelijk ruimte voor is – de toezichtstrategie. Mogelijkheden verkennen om taken elders (bij andere toezichthouders) te beleggen, bijv. bij de Omgevingsdiensten. In aanloop naar de nieuwe programmaperiode, die start op 1 januari 2023, kan worden gezien of (een van de) taken elders kunnen worden ondergebracht. Deze optie heeft niet de voorkeur van beleid, omdat uitbesteding aan diensten die op grotere afstand staan het niet hanteerbaarder en in principe ook niet goedkoper maken.

4.10 Domein-overstijgende aanbevelingen

De uitwerkingen per domein, zoals weergegeven in de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk, laten een gevarieerd beeld zien. Soms wordt het accent gelegd op extra benodigde capaciteit, terwijl in andere gevallen het accent ligt op de basis verder op orde brengen, het verbeteren van interne werkwijzen en het slimmer verdelen van taken met andere organisaties. Naast deze variatie, zijn uit de uitwerkingen per domein ook enkele rode draden te distilleren. We sluiten dit hoofdstuk af met deze rode draden en een aantal domein-overstijgende aanbevelingen. Deze zijn geadresseerd aan de betrokken partijen, waarbij steeds onderscheid is gemaakt naar adviezen voor de korte en de langere termijn. Het maken van een vertaalslag naar kosten en baten van onze adviezen maakte geen onderdeel uit van onze opdracht.

Breng de basis verder op orde

Uit voorgaande uitwerkingen per domein komt een wisselend beeld naar voren als het gaat om het wel of niet beschikbaar zijn van Integrale Ketenanalyses (IKA's) en naleefbeelden en het toepassen van de handhavingsregiemethode (of -cyclus). De beschikbaarheid en het benutten van deze instrumenten achten we van belang om zicht te hebben op waar in de keten welke knelpunten aan de orde zijn – in relatie tot de gesignaleerde risico's, het inzicht in de keten en het naleefgedrag – en wat mogelijke aangrijpingspunten zijn voor naleving. Goed zicht hebben op de keten en op naleving is een voorwaarde om de juiste dingen te kunnen doen op de juiste plekken.

Onze aanbeveling aan de NVWA is daarom om op korte termijn de basis verder op orde te brengen en te investeren in Integrale Ketenanalyses (waarin beknopte en scherpe risicoanalyses worden gemaakt en de afwegingen per doelgroep expliciet worden gemaakt) en het inzicht in naleving te vergroten (aan de hand van naleefbeelden en naleefmetingen). Het verder op orde brengen van deze basis zien we als randvoorwaarde om effectiever en efficiënter toezicht te kunnen waarborgen.

Versterk administratieve controles en toezicht op afstand, en intensiver data-gedreven controles

Voor verschillende domeinen is als mogelijk handelingsperspectief benoemd het efficiënter uitvoeren van het toezichtwerk. We achten het van belang voor alle domeinen hier aandacht aan te besteden. Zo is tijdens de coronacrisis bijv. gewerkt met toezicht op afstand en met administratieve controles. In het ene domein (of voor de ene toezichtstaak) is dit uiteraard beter mogelijk dan in een ander domein (of voor een andere toezichtstaak). Zo is het uitvoeren van een audit op afstand geen reële optie en ook hygiëne-inspecties moeten fysiek worden gedaan. Echter, met etiketteringsinspecties op afstand en het telefonisch afhandelen van meldingen zijn wel goede ervaringen opgedaan. Hetzelfde geldt voor het toezicht houden op afstand bij erkende importinspectielocaties (fytoosanitair) als alternatief voor fysieke controles. Er zijn zeker mogelijkheden om administratieve controles en toezicht op afstand te versterken als alternatief voor fysieke inspecties.

Daarnaast is voor verschillende domeinen als handelingsperspectief benoemd het slimmer gebruikmaken en analyseren van data, het inzetten van technieken zoals 'webscraping', realtime cameratoezicht en het benutten van data van andere partijen (zoals ILT en de douane), of van private databanken. Een voorbeeld van een innovatieve ontwikkeling op dit gebied is de applicatie rVDM (realtime Vervoersdocument Dierlijke meststoffen), die door de NVWA en RVO wordt ontwikkeld voor het melden van mesttransporten. Dergelijke innovaties bieden mogelijkheden om het toezicht efficiënter te organiseren. Hierbij kunnen de mogelijkheden tot samenwerking met andere toezichthouders en kennisinstellingen nader worden verkend.

Aanbeveling aan de NVWA is om deze mogelijkheden zo breed mogelijk te benutten. Dat is deels mogelijk op korte termijn, als het gaat om het voortzetten van toezicht op afstand en administratieve controles, waarmee tijdens de coronacrisis positieve ervaringen zijn opgedaan. Het intensiveren van data-gedreven controles is een onderwerp voor de langere termijn. Voor de opdrachtgevers is een rol weggelegd als het gaat om het wegnemen van eventuele juridische belemmeringen.

Ontwikkel spelregels voor omgang met verdringingseffect van incidenten en crises

Voor verschillende domeinen geldt dat incidenten en crises de reguliere werkzaamheden verdringen. We adviseren hiervoor spelregels te ontwikkelen (en beleid daarbij te laten aanschuiven) over hoe te acteren en over hoe om te gaan met dit verdringingseffect, en daarbij te verkennen wat mogelijke organisatorische oplossingen zijn voor het ondervangen van deze verdringing. Het is aan de NVWA om hiertoe op korte termijn het initiatief te nemen en een voorstel te doen ter nadere afstemming met de opdrachtgevers. Voor de eigenaar is de rol weggelegd te bewaken dat dit tot stand komt. Vervolgens dienen deze spelregels door de partijen in de bestuurlijke driehoek gezamenlijk te worden vastgesteld.

Verken de mogelijkheden om het toezicht te versterken

Voor verschillende domeinen zijn suggesties gedaan om het toezicht te versterken, door de eigen verantwoordelijkheid van de sector te bevorderen, bijv. op basis van private kwaliteitssystemen (PKS), waarbij de NVWA toezicht houdt op het hogere niveau van het systeem als geheel. Hierbij is aandacht nodig voor het versterken van het vertrouwen in PKS. Daarnaast moet wel worden opgemerkt dat PKS-en lastiger zijn toe te passen in domeinen die te maken hebben met gedetailleerde regelgeving, of waar geen PKS-en zijn voor de bedrijven.

Een ander voorbeeld in dit verband is de formule-aanpak, waarbij auditoren de formules toetsen op het hoofdkantoor van bijv. winkelketens of franchiseformules en checks in de praktijk worden uitgevoerd op basis van een (korte) steekproef. We adviseren de NVWA de mogelijkheden op dit gebied nader te verkennen voor de langere termijn en deze te bespreken met de opdrachtgevers.

Anticipeer tijdig op de arbeidsmarktproblematiek

In enkele domeingesprekken is expliciet de arbeidsmarktproblematiek naar voren gekomen. Dit onderwerp speelt breder dan de domeinen waar dit nu concreet is benoemd. De NVWA kent een hoge gemiddelde leeftijd. De komende twee jaar wordt een grote uitstroom van pensioengerechtigde medewerkers verwacht. Dit zijn ook medewerkers die nu PAS-dagen opnemen en bijv. niet meer beschikbaar zijn voor weekenddiensten. Het werven en inwerken van nieuwe medewerkers kost veel tijd. Daarnaast is het de afgelopen periode lastig gebleken om bijv. het benodigde aantal dierenartsen te werven. Advies aan de NVWA is daarom om tijdig (op korte termijn) te anticiperen op uitstroom en kennisoverdracht te waarborgen. Daarbij merken we op dat voor dit onderwerp – als onderdeel van de Meerjarenagenda – ook op de langere termijn aandacht nodig zal zijn.

Kom tot een zorgvuldige afweging van het eventueel vergroten van retribueerbaarheid

Voor verschillende domeinen is aan de orde gesteld dat toezicht op erkende bedrijven (retribueerbaar) ten koste gaat van toezicht op geregistreerde bedrijven (niet retribueerbaar). Daarbij is voorgesteld om toezicht op geregistreerde bedrijven ook retribueerbaar te maken (op basis van het profijtbeginsel), en is aangegeven dat op basis van deze verbeterde verdeling het risicogerichte toezicht beter kan worden ingevuld.

Het voordeel van het vergroten van retribueerbaarheid is het genereren van aanvullende inkomsten. Uitkomst van recent onderzoek van KPMG is dat op het bedrag van circa € 100 miljoen aan inkomsten op basis van de huidige retributies, ruimte is voor aanvullende retributie-inkomsten van € 20 tot € 35 miljoen. Daarbij gaat het om mogelijke ruimte voor het verhogen van bestaande retributies en om het retribueerbaar maken van toezichtstaken die nu niet retribueerbaar zijn.

Het eventueel inzetten van dit instrument vereist wel een zorgvuldige (juridische) toets van de mogelijke gevolgen. Daarnaast is hiervoor (politiek-bestuurlijk) draagvlak nodig. Ook is antwoord nodig op de vraag waar de extra gegenereerde middelen worden ingezet. Binnen het desbetreffende domein (dat zou de flexibiliteit beperken, of kan ertoe leiden dat gekort wordt op de financiering vanuit het departement)? Of elders, waar sprake is van hogere risico's en grotere capaciteitstekorten (dat vergroot weliswaar de flexibiliteit, maar dan biedt dit instrument geen oplossing voor het desbetreffende domein waar de inkomsten worden gegenereerd)?

Het gesprek over het al dan niet vergroten van retribueerbaarheid vindt nu versnipperd binnen verschillende domeinen plaats. Onze aanbeveling aan de NVWA is dit gesprek breder te voeren, waarbij – in samenspraak met de opdrachtgevers – de voor- en nadelen zorgvuldig worden afgewogen en condities worden geformuleerd voor een succesvolle inzet van dit instrument. Zodat op basis daarvan heldere keuzes gemaakt kunnen worden. Voor dit onderwerp is een rol voor de eigenaar weggelegd vanuit het toezicht op de budgettaire kaders en de verantwoordelijkheid voor het kostprijsmodel en het tariefstelsel NVWA. Nadere afspraken over retribueerbaarheid dienen daarom gezamenlijk te worden vastgesteld door de partijen binnen de bestuurlijke driehoek.

Voor enkele domeinen geldt dat deze discussie op dit moment actueel is. Vanuit die actualiteit vraagt dit onderwerp op korte termijn de aandacht.

Bereik overeenstemming over omgang met open en gesloten normen²⁶

In verschillende domeingesprekken zijn de open normen als knelpunt aan de orde gesteld. Er gaat veel tijd en energie zitten in overleg en discussie over het punt dat toezicht en handhaven op open normen lastig is.

Ook gesloten normen, met een vastgestelde toezichtnorm, worden als knellend en te star ervaren als de norm niet overeen komt met de risico-inschatting van de NVWA, en als onduidelijk is waarop de normen zijn gebaseerd. Ook kan het verplichte toezicht op basis van gesloten normen leiden tot verdringing van risicogericht toezicht. Alles dichtregelen met middelvoorschriften geeft in de praktijk dus ook problemen en belemmert de innovatie.

In de discussies over open en gesloten normen wordt zowel vanuit beleid, als vanuit toezicht teveel naar de ander gekeken om dergelijke knelpunten op te lossen. Er wordt weinig echt gezamenlijk gezocht naar oplossingen. Van belang is onderling overeenstemming te bereiken hoe slim kan worden omgegaan met open en gesloten normen. Deze aanbeveling is gericht aan de opdrachtgevers, waarbij het de taak van de opdrachtgevers is om de expertise van de NVWA tijdig te betrekken, om tot beter werkbaar en handhaafbare regelgeving te komen. Voor enkele domeinen geldt dat open of gesloten normen in de huidige praktijk relevante knelpunten met zich meebrengen. Dit is daarom een onderwerp om op korte termijn mee aan de slag te gaan.

Verken mogelijkheden om toezicht te vereenvoudigen door wet- en regelgeving eenvoudiger te maken

Zoals ook benoemd in hoofdstuk 3 is voor veel domeinen de wet- en regelgeving de afgelopen jaren complexer en gedetailleerder geworden. Voor grote delen van de inhoudelijke toezichtsdomeinen geldt dat deze bepaald wordt door Europese wet- en regelgeving. In sommige gevallen is ook sprake van nationale aanvullingen (bijv. voor het domein: Chemische en microbiologische veiligheid levensmiddelen).

²⁶ Zie paragraaf 3.2 voor de definiëring van open en gesloten normen.

Het vereenvoudigen van wet- en regelgeving zal niet eenvoudig zijn, maar minder complexe regelgeving kan het toezicht wel gemakkelijker maken. Daarom verdient het aanbeveling deze mogelijkheden te verkennen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers, en is een onderwerp dat perspectief moet bieden op de langere termijn. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op het zorgdragen voor handhaafbare regelgeving, en het samenspel dat daarvoor nodig is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Vergroot de alertheid dat versterking binnen domeinen impact heeft op horizontale thema's

De horizontale thema's zijn NVWA-breed van toepassing en zijn vrijwel allemaal gerelateerd aan taken en doelstellingen binnen de inhoudelijke domeinen waar de NVWA op toeziet. Zo geldt bijv. voor de IOD dat dit onderdeel van de NVWA deels een positie heeft in de keten (ter versterking van processen per domein) en deels een eigen taak heeft. Versterkingen of aanpassingen in een domein (aanscherpen van handhaving en intensiveren van taken) hebben impact op de horizontale thema's. Keuzes en prioriteiten in toezicht binnen de inhoudelijke domeinen werken door naar bijv. de IOD. Dit kan ook betekenen dat de IOD aan sommige onderwerpen geen hoge prioriteit geeft. Hier lijkt onvoldoende aandacht voor te zijn, met als risico dat – in het geval van de IOD – gevolgen voor opsporing buiten beeld blijven. Vergelijkbare situaties kunnen zich voordoen bij BuRO en KCDV.

Onze aanbeveling aan de NVWA is nader in beeld te brengen wat de precieze impact is van aanpassingen in bepaalde domeinen op de horizontale thema's, en dit (nadrukkelijker) onderwerp van gesprek te maken in de overleggen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.

Verbeter de risico-communicatie en bevorder risico-acceptatie

Inherent aan toezicht is dat niet ieder risico kan worden uitgesloten. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen investeren in preventie en mogelijke (gezondheids)schade. Goede risicocommunicatie is daarom essentieel om de risico-acceptatie te bevorderen.

Dit onderwerp dient onderdeel te zijn van het samenspel tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer, zowel op de korte als op de langere termijn. Voor de NVWA is de rol weggelegd om mogelijke restrisico's helder in beeld te brengen en te bespreken met de opdrachtgevers. Wanneer risico's niet kunnen worden ondervangen, of kunnen worden uitgesloten, is het de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever deze restrisico's te accepteren, en – in samenspraak met de opdrachtnemer – hierover te communiceren.

Vertaal handelingsperspectieven naar concreet projectplan per domein en benoem met welke (mogelijke) restrisico's rekening moet worden gehouden

Het voorstel om een projectplan op te stellen is concreet aan de orde gekomen tijdens het domeingesprek BED, maar is een relevante suggestie voor alle domeinen, waarbij het voorstel is om de voorgestelde handelingsperspectieven uit te werken in een projectplan en te vertalen naar acties, incl. een tijdpad waarbinnen e.e.a. gereed kan zijn. Aan de hand van dit plan kunnen verwachtingen van inzet en bijdragen over en weer transparant worden gemaakt en kan de voortgang van de uitvoering van acties worden gemanaged. Van belang is om de acties zo concreet mogelijk te formuleren, waarbij de oproep aan partijen is om over dit projectplan als het ware een 'contract' met elkaar aan te gaan om dit plan gezamenlijk tot uitvoering te brengen. Deze aanbeveling is dan ook gericht aan de opdrachtgevers en de NVWA gezamenlijk en dient op korte termijn te worden opgepakt. Waarbij de projectplannen dienen te worden beschouwd als onderdeel van het reguliere werk, en vooral gericht zijn op het concreet maken van afspraken en acties, om acties tot uitvoering te brengen. Het gaat nadrukkelijk om de werking van deze plannen in de praktijk.

Van belang hierbij is om op basis van de handelingsperspectieven per domein nader te beschrijven in hoeverre de disbalans tussen de taakopdracht van de NVWA, de bijbehorende maatschappelijke verwachtingen en de beschikbare middelen kan worden verminderd, en met welke (mogelijke) restrisico's rekening moet worden gehouden. Voor het verminderen van deze disbalans dient een breder perspectief te worden gehanteerd dan het inzetten op extra capaciteit.

Organiseer reflectiesessies en investeer in persoonlijke relaties

De domeingesprekken zijn overwegend positief en constructief verlopen en als nuttig ervaren. Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat het niet alleen goed is elkaar te spreken in het kader van de dagelijkse hectiek, maar dat het ook goed zou zijn om één of twee keer per jaar een sessie te organiseren, los van 'de waan van de dag', voor reflectie, terugblikken en vooruitblikken. Anticiperen op nieuwe ontwikkelingen, en – zeker zo belangrijk – investeren in persoonlijke relaties. Hierbij is de suggestie gedaan om hiervoor ook de betrokken MT-leden uit te nodigen. We adviseren de NVWA en de opdrachtgevers om deze ruimte voor reflectie en persoonlijke ontmoetingen op korte termijn te organiseren en doen de suggestie om hiervoor de facilitatoren te benutten die ook een rol hebben vervuld als gespreksleiders van de domeingesprekken.

Zet eventuele extra capaciteit gericht in

Als er extra capaciteit beschikbaar kan worden gesteld, dan is onze aanbeveling deze gericht in te zetten voor domeinen met een relatief hoog risicoprofiel en een fors capaciteitstekort. Op basis van deze afweging is de afgelopen periode onder andere extra capaciteit beschikbaar gesteld voor de domeinen Vis duurzaamheid, Dierenwelzijn, Meststoffen, Tabak & alcohol en Horeca & ambachtelijke productie.

Voor veel domeinen geldt – naar onze mening – dat extra capaciteit voor de ‘going concern’ niet als enige oplossing kan worden gezien. Indien er wel extra capaciteit beschikbaar kan worden gesteld, dan is ons advies deze vooral te richten op innovatie (bijv. intensiveren van data-gedreven controles), verdere doorontwikkeling, en op voorwaardenscheppende acties (zoals de basis verder op orde brengen, het aanscherpen van risicoprofielen, het in beeld brengen van (mogelijke) restrisico’s, het opstellen van projectplannen per domein, het managen van de uitvoering van deze plannen en het faciliteren van reflectiesessies). Daarnaast is uiteraard de zichtbaarheid van inspecties van belang (‘blauw op straat’). Tevens adviseren we om de rol van (coördinerend) opdrachtgever en de capaciteit bij LNV te versterken (zie ook paragraaf 6.3).

In aanloop naar de kabinetsformatie kan hiervoor een goed onderbouwde claim worden uitwerkt, waarbij nader inzicht wordt geboden in de relaties tussen waar te maken ambities, de verwachtingen en de benodigde capaciteit. Hiervoor is allereerst een rol weggelegd voor de NVWA om (o.a. op basis van risicoanalyses) op korte termijn een onderbouwd voorstel te doen, waarvoor vervolgens draagvlak nodig is vanuit de opdrachtgevers. Op basis van dit onderbouwde en gedragen voorstel is het aan beleid en de politiek om hierover nadere keuzes te maken.

Tot slot

Om de handelingsperspectieven succesvol tot uitvoering te kunnen brengen, zijn gestructureerde processen en rolzuiverheid noodzakelijke randvoorwaarden. In de volgende twee hoofdstukken gaan we nader in op deze onderwerpen.

5 Samenhangend procesontwerp

5.1 Inleiding

In de gesprekken die per toezichtsdomein tussen medewerkers van de NVWA en beleidsmedewerkers van LNV en VWS zijn gevoerd is niet alleen gesproken over de inhoud van het werk, maar ook over de processen die worden gevolgd om tot afwegingen te komen omtrent de inhoud: Waar wordt zwaarder op ingezet en worden er ook posterioriteiten gesteld? Dit hoofdstuk richt zich op deze processen, waarbij we allereerst ingaan op welke overleggen en instrumenten er zijn. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop binnen zowel de NVWA als de beleidsonderdelen wordt geëscaleerd. De volgende paragraaf beschrijft het ontwikkelen van een samenhangend procesontwerp, waarlangs de besluitvorming over zowel de inhoudelijke kant van het werk, als de beschikbare middelen en de capaciteit verloopt.

5.2 Operatie en inhoud inbedden in strategische processen

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat er veel en intensief overleg wordt gevoerd tussen medewerkers van de NVWA en beleidsmedewerkers van LNV en VWS. Deze gesprekken kunnen worden gekarakteriseerd als overleg 'van dag tot dag', waarbij het gaat om actuele zaken; veelal als gevolg van incidenten en daaraan gekoppelde vragen vanuit het parlement. Op werkvloerniveau weten medewerkers elkaar over het algemeen goed te vinden. Ondanks deze goede en regelmatige contacten blijven er veel zaken onbesproken, danwel onduidelijk of onopgelost. Zeker als het gaat over zaken die betrekking hebben op prioriteitstelling en de gevolgen daarvan. Vaak worden deze zaken los van de dagelijkse contacten besproken door andere personen in de beide organisaties. Daarvoor is een jaarplancycclus ontworpen, waarvan de beleving bij beleidsmedewerkers en bij medewerkers van de NVWA is dat deze cyclus losstaat van de gesprekken tussen medewerkers die met de inhoud van het werk van de NVWA bezig zijn. Met de jaarplancycclus zijn vaak andere personen actief. Op papier is de jaarplancycclus van de NVWA goed doordacht (zie ook paragraaf 5.4) en vertaald naar interne procedures en werkprocessen voor continue afstemming op operationeel, tactisch en strategisch niveau. In het samenspel met de opdrachtgevers is de werking van deze cyclus echter minder goed zichtbaar.

Uit de domeingesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat overleg per domein op structurele basis wenselijk is. Daarmee dient te worden bevorderd dat eenieder die bij het jaarplanproces betrokken is, de rollen herkent en daarop aanspreekbaar is. Het verschijnen van de kwartaalrapportages is een voor de hand liggend moment om dit nadrukkelijker te verbinden aan het jaarplanproces.

In ons onderzoek hebben we daarnaast de sterke behoefte ervaren om de inhoudelijke discussies, die in de onderscheiden domeinen plaatsvinden, nadrukkelijker te verbinden met de meer strategische discussies die in de relatie tussen beleid en toezicht worden gevoerd. Dat geldt niet alleen voor het jaarplan, maar ook voor de verantwoording die de NVWA aflegt aan de opdrachtgevers en aan de eigenaar.

Over het jaarplan, waarin afspraken worden vastgelegd die voor het volgende jaar gelden, legt de NVWA verantwoording af, over wat de organisatie gepresteerd heeft en over de inzet van middelen en capaciteit. Ook deze verantwoording is geen onderwerp van gesprek op operationeel niveau.

De NVWA kent ook een meerjarenagenda, waarvan het karakter niet even duidelijk is voor de medewerkers die betrokken waren bij dit onderzoek. De NVWA geeft in de meerjarenagenda een beeld van de meerjarige toezichtrisiko's. *De meerjarenagenda zou daarnaast gericht moeten zijn op belangrijke ontwikkelingen zowel binnen de NVWA, als in de context van de NVWA.* Een voorbeeld hiervan is het verloop en de uitstroom van medewerkers van de NVWA als gevolg van pensionering. Dit vraagstuk kwam in enkele gesprekken naar voren. Een naderende omvangrijke uitstroom stelt ook grenzen aan het werk, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Dit vergt uitdrukkelijk een meerjarige oriëntatie. Hiervoor is een meerjarige strategische personeelsplanning (SPP) gemaakt, als onderdeel van de jaarplancycclus.

Jaarlijks is er ook sprake van de Kaderbrief, waarin de beleidsdirecties hun wensen met betrekking tot toezicht en handhaving door de NVWA beschrijven. In dit document geven de opdrachtgevers inzicht in de (meerjarige) beleidsprioriteiten en worden de wensen geuit met betrekking tot het toezicht en de handhaving door de NVWA, maar is minder ruimte voor het stellen van prioriteiten.

Aandachtspunt hierbij is wie eigenaar is van de meerjarenagenda. *Ons advies is dit document onderwerp van gesprek te laten zijn in het bestuurlijk overleg en daarbij nadrukkelijker de verbinding te leggen tussen deze agenda en de (meerjarige) beleidsprioriteiten vanuit de Kaderbrieven.*

Ten slotte kan ook worden gewezen op het begrotingsproces, waarin eventuele claims voor extra middelen tijdig en zorgvuldig onderbouwd moeten worden ingebracht. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de voorstellen vanuit beleid voor extra claims (op basis van input van de NVWA) niet altijd tijdig worden ingebracht, zodat deze kunnen worden meegenomen in de afwegingen die tijdens het begrotingsproces moeten worden gemaakt. De NVWA hanteert hiervoor sinds kort een werkwijze dat er vooraf een haalbaarheidstoets wordt uitgevoerd. Extra middelen zijn niet altijd een oplossing voor de NVWA, bijv. omdat er vanwege arbeidsmarktproblematiek geen vacatures ingevuld kunnen worden.

5.3 Benut de escalatieladder

Naast de inbedding van de inhoudelijke contacten in de hiervoor beschreven cycli is er ook behoefte aan een in de praktijk zichtbare escalatieladder om knopen door te hakken of belangrijke keuzes voor te bereiden. Zoals eerder beschreven in paragraaf 3.3 is er wel een escalatiemodel beschikbaar, maar is de werking daarvan in de praktijk niet altijd zichtbaar. In het contact tussen de NVWA en de onderscheiden beleidsonderdelen van de betrokken departementen is onvoldoende sprake van een goed werkende escalatieladder. Hierbij past wel de kanttekening dat de contacten tussen de NVWA en het ministerie van VWS zich grotendeels concentreren tot één beleidsdirectie: de lijnen zijn dan korter en de afstemming verloopt soepeler.

Hoewel er op verschillende niveaus in de organisatie van de NVWA en van de beleidsdirecties onderling contacten zijn, is het opschalen van vraagstukken geen gewoonte. Gevolg daarvan is dat zaken blijven hangen en niet verder komen of dat een acuut vraagstuk direct op het hoogste niveau, het bestuurlijk overleg van de driehoek (SG LNV, DG's VWS en LNV, en IG NVWA) belandt.

Onze aanbeveling in dit verband is om expliciet een escalatieladder vast te stellen en hiernaar te handelen, en op elk niveau (medewerkers, MT-niveau, directeursniveau en DG-niveau) een overleg in te stellen, waarbij de frequentie afneemt naarmate de hoogte van de ladder toeneemt.

Het gebruik van de escalatieladder gaat niet alleen over het opschalen van vraagstukken en oplossingsrichtingen ('de ladder op'), maar ook over het communiceren van genomen besluiten naar de lagere niveaus ('de ladder af').

Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in de gesprekken die zijn gevoerd is vaak aangegeven (m.n. vanuit de beleidskant bij LNV) dat men niet op de hoogte is van genomen besluiten, omdat terugkoppeling niet heeft plaatsgevonden.

Aangetekend moet worden dat ondanks pogingen door de coördinerend opdrachtgever bij LNV het overleg op MT-niveau niet echt goed van de grond is gekomen, als gevolg van afwezigheid van betrokken MT-leden. De dagelijkse dingen krijgen blijkbaar voorrang boven dit overleg. Ook andersom wordt de coördinerend opdrachtgever gemist bij de oplossing van problemen binnen of tussen domeinen waarop de NVWA toezicht houdt.

Omdat bij VWS de NVWA-domeinen (waarvoor VWS de rol van opdrachtgever vervult) zijn ondergebracht bij één beleidsdirectie, is deze coördinatie eenvoudiger te organiseren en verloopt de onderlinge afstemming beter.

5.4 Samenhangend procesontwerp

Uit het hiervoor geschetste beeld komt naar voren dat er een sterke behoefte is aan het ontwikkelen van een samenhangend procesontwerp, waarbinnen de diverse overleggen op het juiste niveau een plek krijgen.

De grote ontwikkelingen rond en binnen de NVWA dienen een plek te krijgen in de meerjarenagenda die bijvoorbeeld per kabinetsperiode (éénmaal per vier jaar) wordt vastgesteld op het hoogste niveau. Onderwerpen die zich lenen om opgenomen te worden in deze meerjarenagenda zijn bijvoorbeeld: digitalisering zowel van toezicht als van administratieve processen; de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt; tijdige opvolging van medewerkers die met pensioen gaan (personeelsopbouw).

Het jaarplanproces is tegen de achtergrond van de meerjarenagenda een centraal proces om per jaar de prioriteiten zichtbaar te maken, accenten te verleggen en restrisico's te accepteren, maar ook om investeringen voor te stellen die (in het geval van extra budgettaire beslag) moeten worden ingebracht in het jaarlijkse begrotingsproces. *Het jaarplanproces moet dan ook worden afgestemd op cruciale momenten met het begrotingsproces.* De voeding van dit proces dient te lopen via de hiervoor beschreven escalatieladder, zowel naar boven als naar beneden, opdat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de afspraken die gemaakt zijn.

Hierbij merken we op dat het niet alleen gaat om de inrichting van de processen, maar dat er ook discipline moet zijn om de processen daadwerkelijk ordentelijk te laten verlopen. *We adviseren een document op te stellen waarin nadere uitwerking wordt gegeven aan de aanbeveling om een samenhangend procesontwerp vast te stellen, daarbij ook afspraken te maken over wat nodig is om hier naar te handelen, en daarmee de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bestuurlijke driehoek voor het gehele proces tot uitdrukking te brengen.*

6 Scherpthe in onderlinge rolverdeling

6.1 Inleiding

We sluiten deze rapportage af met een beknopt hoofdstuk over de onderlinge rolverdeling. Eerder in dit rapport hebben we (in paragraaf 2.4) de rollen binnen de bestuurlijke driehoek nader toegelicht. Vervolgens hebben we (in paragraaf 3.4) geconstateerd dat – voor de situatie van de NVWA – elke te onderscheiden rol in het agentschapsmodel een tweede rol heeft. In de praktijk leidt dat tot overlap en verwarring. We formuleren in dit hoofdstuk onze aanbevelingen over rolzuiverheid en het aanbrengen van scherpthe in de onderlinge rolverdeling.

6.2 Gezamenlijke waardeoriëntatie

Vertrekpunt voor het aanbrengen van scherpthe in de onderlinge rolverdeling is een gezamenlijke waardeoriëntatie. Een ieder heeft een taak en draagt verantwoordelijkheid voor het geheel: Het waarborgen van de veiligheid van ons voedsel en van het welzijn van dieren, de natuur en het milieu, het ontmoedigen van het gebruik van tabak en alcohol, en het garanderen van de veiligheid van consumentenproducten. De NVWA, LNV en VWS staan hier gezamenlijk voor aan de lat.

Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor heldere en eenduidige communicatie en transparantie. De behoefte aan heldere communicatie en transparantie is groot. Aan de hand van het procesontwerp, zoals geadviseerd in het vorige hoofdstuk, moet in deze behoefte kunnen worden voorzien.

Daarnaast is het aanbrengen van scherpthe in wederzijdse verwachtingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid, bijv. over de vraag wie welke verantwoordelijkheid of taak heeft bij crises of incidenten. Ons advies op dit punt is om bij een incident beleid te laten aanschuiven bij het incidentenoverleg van de NVWA. Zodra een incident een crisis wordt, dan dient dit 'om te klappen' naar een crisisteam in 'Den Haag', waarbij de NVWA nauw betrokken blijft bij dit crisisteam en de inspectie-kennis kan inbrengen. Hiervoor kan worden voortgebouwd op eerdere lessen en ervaringen. Zo hebben VWS en de NVWA, naar aanleiding van de fipronil-affaire, hierover heldere afspraken gemaakt. Daarnaast is recent door LNV en VWS gezamenlijk, in nauw overleg met de NVWA, een crisishandboek Voedselveiligheid opgesteld, waarin deze zaken ook aan de orde zijn gesteld.

6.3 Rolzuiverheid binnen de driehoek

Voor het aanbrengen van scherpte in de onderlinge rolverdeling formuleren we hierna enkele aanbevelingen per rol in de driehoek.

Zoals eerder in dit rapport toegelicht, maken de volgende taken en verantwoordelijkheden onderdeel uit van de **rol van de eigenaar**: de eindverantwoordelijkheid voor de begrotings- en jaarplancycclus, het waarborgen van de efficiency, de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoering. *We adviseren de eigenaar om een nadrukkelijker rol te vervullen in relatie tot de meerjarenagenda en de jaarplancycclus, en dan met name voor het 'ICT-landschap'.* Zo is bijv. voor het intensiveren van data-gedreven controles een goed werkende ICT-infrastructuur een noodzakelijke randvoorwaarde.

Zoals hiervoor aangegeven, bevelen we aan de meerjarenagenda onderwerp van gesprek te laten zijn in het bestuurlijk overleg, waarbij de NVWA het initiatief neemt, en de meerjarenagenda deelt met de opdrachtgevers (in relatie tot de Kaderbrieven) en met de eigenaar. De meerjarenagenda biedt de eigenaar een goed aanknopingspunt om systematisch aandacht te vragen voor de strategische ontwikkeling van de NVWA. Deze gezamenlijkheid kan in de meerjarenagenda nadrukkelijker tot uitdrukking worden gebracht.

Daarnaast is ons advies om eenmaal per vier jaar bij de NVWA een audit op effectiviteit en kwaliteit en een audit op efficiency te laten uitvoeren.

Eerder onderzoek van KPMG heeft uitgewezen dat er onvoldoende internationale gegevens beschikbaar zijn voor het uitvoeren van een internationale benchmark op efficiency. Dat laat onverlet dat de efficiency van de NVWA kan worden beoordeeld in een vergelijking met andere agentschappen in Nederland. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor een audit op effectiviteit en kwaliteit op basis van internationale benchmarks.

Voor de eigenaar is tevens van belang de kostprijsmodellen periodiek te herijken (zoals de herziening van het kostprijsmodel en van het tariefstelsel NVWA die op dit moment wordt uitgevoerd).

In enkele domeingesprekken is de suggestie gewekt dat de eigenaar ook een rol zou moeten vervullen voor het stellen van prioriteiten (over het 'wat'). Het (mede)bepalen van prioriteiten is echter geen rol voor de eigenaar. Dit is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. *Wel moet de eigenaar acteren bij conflicterende prioriteiten tussen meerdere opdrachtgevers, en de eigenaar moet prioriteiten kunnen afwegen in relatie tot de continuïteit van de organisatie.*

In deze rapportage hebben we eerder toegelicht dat de **opdrachtgever** verantwoordelijk is voor een goede opdrachtformulering, voor de financiering, het tijdig informeren van de opdrachtnemer, het opstellen van prestatie-indicatoren en formuleren van rapportageafspraken (in afstemming met de opdrachtnemer).

Belangrijk onderdeel van de taak van de opdrachtgever, is het zorgdragen voor handhaafbare regelgeving. Uit de domeingesprekken komt een wisselend beeld naar voren als het gaat om het moment en de wijze waarop kennis en ervaring van de NVWA wordt betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving en bij aanpassing van beleid. *Het is aan de opdrachtgever om de expertise van de NVWA tijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuw beleid, om tot beter werkbaar – en minder complexe – regelgeving te komen. De HUF-toets verdient een nadrukkelijke plek in dit proces, waarbij de NVWA moet voorkomen dat deze toets voor beleid verrassingen bevat.*

Daarnaast is voor de coördinerend opdrachtgever, in samenspraak met de opdrachtgevers per beleidsdomein, een rol weggelegd om zo nodig afwegingen te maken over de grenzen van domeinen heen. Deze afweging dient wel plaats te vinden binnen de grenzen die de eigenaar stelt.

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat bij LNV de beschikbare capaciteit onvoldoende is om de rol van (coördinerend) opdrachtgever goed te vervullen. *Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.10 is ons advies om de rol van (coördinerend) opdrachtgever en de capaciteit bij LNV te versterken.*

Eerder in dit rapport hebben we toegelicht dat de NVWA als **opdrachtnemer** verantwoordelijk is voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgevers en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgevers bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

In aansluiting op de taak van de opdrachtgever om de expertise van de NVWA tijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuw beleid, en nieuwe wet- en regelgeving, *is voor de NVWA de rol weggelegd voor het inbrengen van criteria voor uitvoerbaarheid van beleid, van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van beleidsontwikkeling, en door het versterken van de feedbackloop van uitvoering naar beleidsontwikkeling. Daarnaast is het aan de NVWA om de opdrachtgevers aan te haken als het gaat om de consequenties van toezicht en handhaving.*

De NVWA heeft – naast de rol van opdrachtnemer – een **autonome positie als autoriteit**. Deze tweede rol van de NVWA betekent dat het agentschapsmodel niet optimaal aansluit. Het agentschapsmodel is immers vooral geschikt voor uitvoerende dienstverlening en minder voor onafhankelijke toezichthouders.

Vanuit de autoriteitspositie komt de NVWA tot onafhankelijke oordeelsvorming en is de NVWA onafhankelijk als het gaat om de vormgeving van de organisatie. Van belang is deze rol in te vullen op basis van een gedeelde visie op basis waarvan de NVWA 'naar buiten' als autoriteit kan optreden, zonder daarmee de 'binnenkant' (de partners in de driehoek) te verrassen.

Om zichtbaar als autoriteit naar buiten te kunnen treden, is onze aanbeveling om risicoanalyses en Integrale Ketenganalyses te integreren en te delen met de Tweede Kamer. Ook voor de HUF-toetsen is ons advies om deze openbaar te maken, in eerste instantie richting beleid, om vervolgens aan de hand van deze toetsen transparantie te bieden aan de Tweede Kamer. Daarbij is van belang dat deze HUF-toets integraal wordt uitgevoerd en ook alle taken omvat voor de horizontale thema's (zoals BuRO, opsporing, wetgeving/beroepszaken en klantcontact). Daarnaast is van belang dat de HUF-toets scherp aangeeft wat wel en niet mogelijk is.

Bij deze onafhankelijkheid gaat het veel meer om een *houding* van de inspecteur, dan om iets dat in regels is te vatten. Het gedrag van spelers in de omgeving van de inspecteur, bijvoorbeeld uit de hoek van het beleidsdepartement, en de bredere cultuur in de organisatie moeten die houding ondersteunen. Onafhankelijkheid krijgt gestalte in handelen in de praktijk.²⁷

6.4 Gezamenlijk actieprogramma

Aan het eind van dit hoofdstuk, en aan het eind van dit rapport, komen we weer terug bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid. *We adviseren deze gezamenlijke verantwoordelijkheid nadrukkelijker zichtbaar te maken, bijv. in de vorm van een 'statement' waarin de betrokken partijen de gezamenlijke waardeoriëntatie tot uitdrukking brengen, aangeven dat zij met de aanbevelingen uit dit rapport aan de slag gaan en gezamenlijk urgentie creëren voor de vervolgstappen.*

Daarbij adviseren we om iemand verantwoordelijk te maken voor het gehele vervolgproces. Daarvoor denken we aan de pSG van LNV, onder wier verantwoordelijkheid een actieprogramma voor het vervolgtraject wordt opgesteld. De projectplannen per domein (zie paragraaf 4.10) maken wat ons betreft onderdeel uit van dit actieprogramma, evenals de aanbevelingen, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.10, dit hoofdstuk en in het voorgaande hoofdstuk.

Het tot uitvoering brengen van dit actieprogramma vereist een impuls in de vorm van extra capaciteit en/of financiële middelen. Als eerste stap dienen hiervoor de mogelijkheden te worden verkend op basis van herprioritering. Tweede mogelijkheid is het beschikbaar stellen van extra middelen door de opdrachtgevers. De derde stap betreft het begrotingsproces, waarin eventuele claims voor extra middelen kunnen worden ingebracht.

²⁷ Zie ook de recent verschenen rapportage over het deelonderzoek, als onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor Rijksorganisaties op afstand: 'Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/30/evaluatie-van-de-aanwijzingen-inzake-de-rijksinspecties>.

In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet. Tegelijkertijd is er nog veel te doen. Het actieprogramma zien we als een belangrijk hulpmiddel om aanbevelingen verder te vertalen naar concrete acties en als leidraad om acties tot uitvoering te brengen. Om daarmee de komende periode houvast te bieden voor het beter in balans brengen van taken, verwachtingen en capaciteit. Zo kan met beleid toezicht worden gehouden.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl