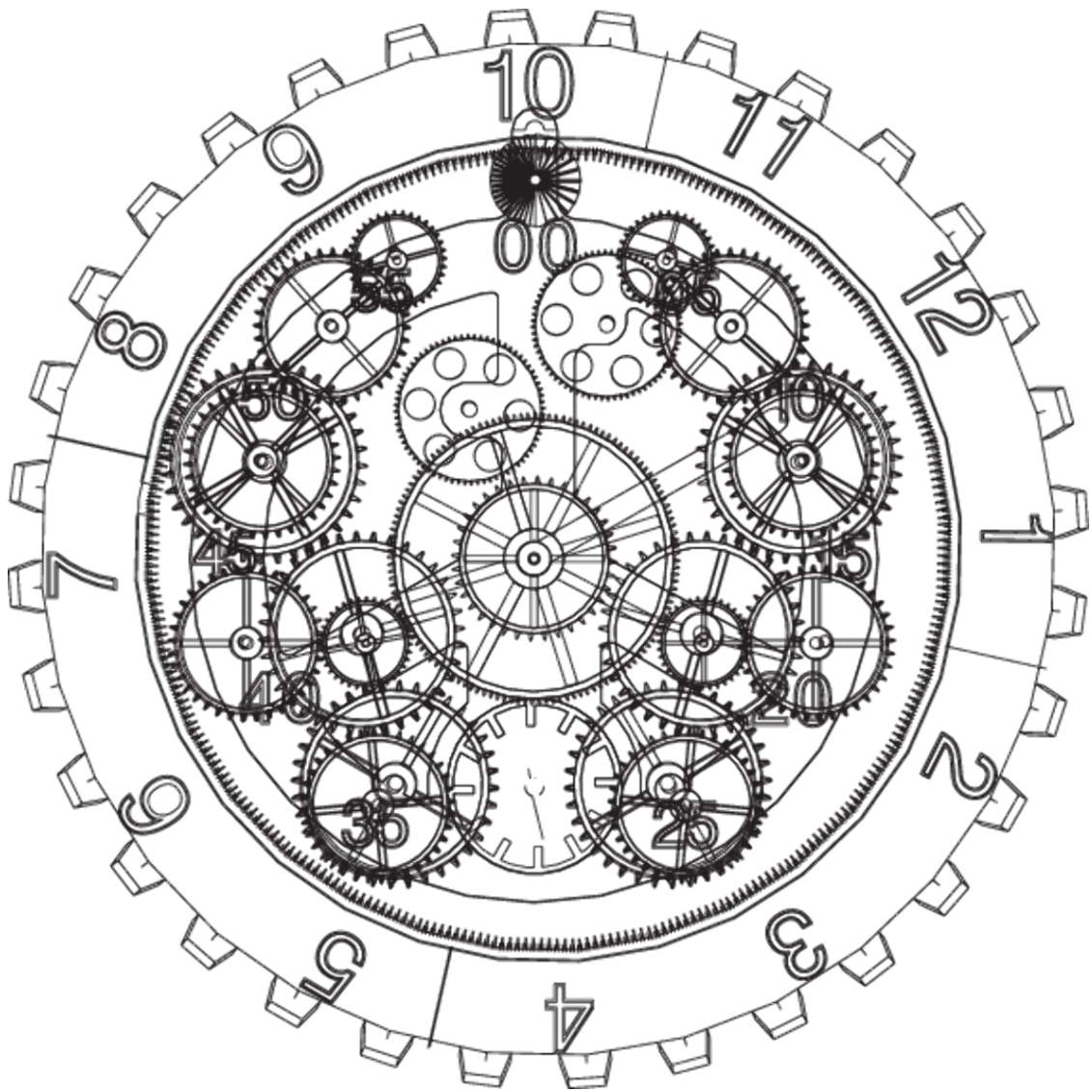


Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket – bijlage bij het eindrapport

In opdracht van: Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



21 september 2020

Bijlage bij het eindrapport

Inhoudsopgave

Introductie	8
1 Voedselveiligheid	10
1.1 Vleesketen en voedselveiligheid.....	10
1.1.1 Taken binnen Vleesketen en voedselveiligheid'	10
1.1.2 Beeld taken en effecten	13
1.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	16
1.1.4 Naleving en/of overige KPI's'	17
1.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen	17
1.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Vleesketen en Voedselveiligheid ""	19
1.2 Horeca en ambachtelijke productie.....	22
1.2.1 Taken binnen Horeca en ambachtelijke productie.....	22
1.2.2 Beeld taken en effecten	25
1.2.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	26
1.2.4 Naleving en/of overige KPI's'	27
1.2.5 Belangrijkste ontwikkelingen	27
1.2.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Horeca en ambachtelijke productie	29
1.3 Industriële productie.....	31
1.3.1 Taken binnen Industriële productie.....	31
1.3.2 Beeld taken en effecten	33
1.3.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	35
1.3.4 Naleving en/of overige KPI's'	36
1.3.5 Belangrijkste ontwikkelingen""	36
1.3.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Industriële productie ³⁷	
1.4 Diergeneesmiddelen	40
1.4.1 Taken binnen Diergeneesmiddelen	40
1.4.2 Beeld taken en effecten	43
1.4.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare fte	45
1.4.4 Naleving en/of overige KPI's'	46
1.4.5 Belangrijkste ontwikkelingen	47
1.4.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit te mitigatie van huidige risico's	48
1.5 Dierlijke bijproducten	50
1.5.1 Taken binnen Dierlijke bijproducten'	50

1.5.2	Beeld taken en effecten'	53
1.5.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	54
1.5.4	Naleving en/of overige KPI's'	55
1.5.5	Belangrijkste ontwikkelingen'	56
1.5.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Dierlijke bijproducten'	57
1.6	Diervoeder	60
1.6.1	Taken binnen Diervoeder.....	60
1.6.2	Beeld taken en effecten	63
1.6.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	64
1.6.4	Naleving en/of overige KPI's	65
1.6.5	Belangrijkste ontwikkelingen	66
1.6.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Diervoeder....	68
1.7	Monstername en analyse levensmiddelen.....	70
1.7.1	Taken binnen Monstername en analyse levensmiddelen	70
1.7.2	Beeld taken en effecten	73
1.7.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	74
1.7.4	Naleving en/of overige KPI's	75
1.7.5	Belangrijkste ontwikkelingen'	75
1.7.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein MAL	77
1.8	Bijzondere eet- en drinkwaren (BED).....	78
1.8.1	Taken binnen Bijzondere eet- en drinkwaren.....	78
1.8.2	Beeld taken en effecten	80
1.8.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	81
1.8.4	Naleving en/of overige KPI's'	82
1.8.5	Belangrijkste ontwikkelingen''	83
1.8.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Bijzondere Eet- en drinkwaren	84
2	Dierenwelzijn	85
2.1	Dierenwelzijn	85
2.1.1	Taken binnen Dierenwelzijn'	85
2.1.2	Beeld taken en effecten	88
2.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	91
2.1.4	Naleving en/of overige KPI's'	92
2.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen	93

2.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit ter mitigatie van huidige risico's	95
2.2	Dierproeven	98
2.2.1	Taken binnen Dierproeven.....	98
2.2.2	Beeld taken en effecten	100
2.2.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	101
2.2.4	Naleving en/of overige KPI's	102
2.2.5	Belangrijkste ontwikkelingen	102
2.2.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Dierproeven	103
3	Plantgezondheid	106
3.1	Fytosanitair	106
3.1.1	Taken binnen Fytosanitair.....	106
3.1.2	Beeld taken en effecten	110
3.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	113
3.1.4	Naleving en/of overige KPI's	114
3.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen	115
3.1.6	Berekende capaciteit voor het domein Fytosanitair	117
4	Diergezondheid	120
4.1	Levende Dieren en diergezondheid	120
4.1.1	Taken binnen Levende dieren en diergezondheid”	120
4.1.2	Beeld taken en effecten	123
4.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit	124
4.1.4	Naleving en/of overige KPI's	125
4.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen	126
4.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Levende Dieren en Diergezondheid.....	127
5	Productveiligheid	129
5.1	Productveiligheid	129
5.1.1	Taken binnen Productveiligheid’	129
5.1.2	Beeld taken en effecten’	136
5.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	139
5.1.4	Naleving en/of overige KPI's’	140
5.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen””	141
5.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Productveiligheid’.....	142
6	Tabaksontmoediging.....	144

6.1	Alcohol en Tabak.....	144
6.1.1	Taken binnen Tabak.....	144
6.1.2	Beeld taken en effecten.....	148
6.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	149
6.1.4	Naleving en/of overige KPI's.....	151
6.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	151
6.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Tabak.....	153
7	Natuur & Milieu.....	155
7.1	Natuur.....	155
7.1.1	Taken binnen Natuur.....	155
7.1.2	Beeld taken en effecten.....	159
7.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	161
7.1.4	Naleving en/of overige KPI's.....	163
7.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	163
7.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Natuur.....	165
7.2	Vis duurzaamheid.....	168
7.2.1	Taken binnen Vis duurzaamheid.....	168
7.2.2	Beeld taken en effecten.....	171
7.2.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	173
7.2.4	Naleving en/of overige KPI's.....	174
7.2.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	174
7.2.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Vis Duurzaamheid.....	176
7.3	Meststoffen.....	178
7.3.1	Taken binnen Meststoffen.....	178
7.3.2	Beeld taken en effecten.....	181
7.3.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	183
7.3.4	Naleving en/of overige KPI's.....	184
7.3.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	185
7.3.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Meststoffen.....	186
7.4	Gewasbescherming.....	189
7.4.1	Taken binnen Gewasbescherming.....	189
7.4.2	Beeld taken en effecten.....	191
7.4.3	Ontwikkeling en verdeling van beschikbare capaciteit.....	192
7.4.4	Naleving en/of overige KPI's.....	193
7.4.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	194

7.4.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Gewasbescherming.....	196
8	Horizontale thema's.....	198
8.1	Import.....	198
8.1.1	Taken binnen Import.....	198
8.1.2	Beeld taken en effecten.....	202
8.1.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	204
8.1.4	Naleving en/of overige KPI's.....	205
8.1.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	206
8.1.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Import.....	207
8.2	Export.....	209
8.2.1	Taken binnen Export.....	209
8.2.2	Beeld taken en effecten.....	212
8.2.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	213
8.2.4	Naleving en/of overige KPI's.....	214
8.2.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	214
8.2.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Export.....	215
8.3	Klantcontact en dienstverlening.....	218
8.3.1	Taken binnen KCDV.....	218
8.3.2	Beeld taken en effecten.....	220
8.3.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	221
8.3.4	Naleving en/of overige KPI's.....	222
8.3.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	222
8.3.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor KCDV.....	223
8.4	Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO).....	225
8.4.1	Taken binnen BuRO en aard van het toezicht.....	225
8.4.2	Beeld taken en effecten.....	229
8.4.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	231
8.4.4	Naleving en/of overige KPI's.....	232
8.4.5	Belangrijkste ontwikkelingen.....	232
8.4.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein BuRO.....	234
8.5	Opsporing.....	236
8.5.1	Taken binnen Opsporing.....	236
8.5.2	Beeld taken en effecten.....	239
8.5.3	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit.....	242
8.5.4	Naleving en/of overige KPI's.....	243

8.5.5	Belangrijkste ontwikkelingen	243
8.5.6	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Opsporing ...	245
8.6	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	247
8.6.1	Cross Compliance'	247
8.6.2	Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS)'.....	248
8.6.3	Niet-Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS)'.....	248
8.6.4	Taken van de domeinen NGS, GGS en CC	248
8.6.5	Beeld taken en effecten	251
8.6.6	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Cross Compliance	252
8.6.7	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Niet Grondgebonden Subsidieregelingen	252
8.6.8	Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Grondgebonden Subsidieregelingen	253
8.6.9	Naleving en/of overige KPI's	254
8.6.10	Belangrijkste ontwikkelingen	255
8.6.11	Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor de domeinen voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	257

Introductie

Voor u ligt de verdiepende bijlage van het eindrapport van het taken en middelen onderzoek voor de NVWA, waarin de domeinen van de NVWA worden beschreven. Dit deel bevat een gedetailleerde omschrijving van alle domeinen en hun taken, inclusief de wijze waarop en de mate waarin toezicht wordt gehouden binnen het domein.

Dit onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd. Deloitte heeft geen commerciële belangen of afhankelijkheden moeten afwegen in de uitvoering van dit onderzoek. Dit onderzoek is in beperkte tijd uitgevoerd en alle betrokkenen hebben gestreefd naar de volledigheid en kwaliteit van informatie. Hoewel zowel de NVWA als haar opdrachtgevers met belangrijke expertise een bijdrage hebben gegeven aan dit rapport, kan de inhoud van het rapport en diens bijlagen niet voor een instemming worden gehouden van NVWA en haar opdrachtgevers. De NVWA en haar opdrachtgevers zijn verantwoordelijk om te bepalen of de aanbevelingen voldoen aan de door haar gestelde eisen en om deze al dan niet op te volgen. Mocht na afronding van dit rapport nieuwe informatie beschikbaar komen, dan adviseert Deloitte de impact ervan te toetsen en daarmee mogelijk de relevantie van de conclusies in dit rapport te herzien.

Daar waar in het rapport gesproken wordt over 'opdrachtgevers', dan wordt hier bedoeld op de opdrachtgevers van de NVWA en niet op de opdrachtgever van het onderzoek. Daar waar in dit rapport gesproken wordt over 'domein experts', dan wordt hier bedoeld op de medewerkers van zowel de NVWA als haar opdrachtgevers die werkzaam zijn op het onderwerp van het domein.

Het ijkpunt voor de gebruikte informatie in het rapport is december 2019; ontwikkelingen die na deze peildatum hebben plaatsgevonden zijn niet geactualiseerd in de onderzoeksuitkomsten. Voorbeelden hiervan betreffen ontwikkelingen in wet- en regelgeving, actualisatie van het beleid vanuit opdrachtgevers LNV en VWS, of maatregelen die reeds in de eerste helft van 2020 zijn genomen.

Leeswijzer domeinomschrijvingen

Elke domeinomschrijving kent een vaste opbouw die uit de volgende onderdelen bestaat:

Onderdeel	Omschrijving
Taken binnen het domein	Dit onderdeel bevat een beschrijving van alle taken die binnen het domein worden uitgevoerd, inclusief de onderliggende wettelijke basis voor het uitvoeren van deze taak. Per taak is opgenomen welk type toezicht van toepassing is, of het toezicht volgens een open of gesloten toezichtsnorm plaatsvindt en wie de uitvoering van de taak financier(en).
Beeld taken en effecten	Dit onderdeel omschrijft de huidige beschikbare capaciteit voor de vastgestelde taken binnen het domein en wat de effecten van de huidige inzet zijn. Een effect wordt hierbij beschreven als het resultaat van het uitvoeren van de taak gegeven de huidige beschikbare formatie.
Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare middelen	Dit onderdeel geeft een overzicht van de beschikbare capaciteit voor het domein in de periode 2017-2020 en een overzicht van de verdeling van de capaciteit in 2019 over betrokken afdelingen binnen de organisatie.
Naleving en/of overige KPI's	In het geval dat er binnen een domein KPI's beschikbaar waren voor de onderzoekers, dan zijn deze hier opgenomen. KPI's kunnen onder andere betrekking hebben op het nalevingspercentage, de toezichtsintensiteit en het handhavingspercentage per domein.
Belangrijkste ontwikkelingen	Overzicht van interne en externe ontwikkelingen die de vraag naar capaciteit binnen een domein positief of negatief kunnen beïnvloeden

**Aanzet
handelingsperspectief:
berekende capaciteit
voor het domein**

Per domein is in dit rapport een eerste aanzet van mogelijke handelingsperspectieven gegeven. Het toevoegen van additionele capaciteit is een mogelijk handelingsperspectief dat hier verder is uitgewerkt.

Om tot een capaciteitsberekening te komen is conform de methode (hoofdstuk 2, eindrapport) uitgegaan van de beschikbare expertise.

Aanzet handelingsperspectief

Per domein is, conform de ontwikkeling van de onderzoeksvraag¹, een eerste aanzet gegeven tot een handelingsperspectief. Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar. De keuze voor een handelingsperspectief leunt op een toereikende informatiebasis die wordt gedeeld door zowel de NVWA als haar opdrachtgevers.

Gezien de expliciete vraag in dit onderzoek om tot een inschatting van de vereiste capaciteit te komen is een capaciteitsberekening opgesteld als mogelijk handelingsperspectief, op basis van de expertise van de NVWA. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. De berekening dient te worden gezien als een eerste aanzet in het gesprek tussen de NVWA en haar opdrachtgevers om samen tot een gedeeld beeld van de invulling van 'goed toezicht' te komen. Deloitte is bekend met de uitgangspunten voor de berekening, maar kan deze niet staven op basis van de huidige informatiebasis.

De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven per domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Verantwoording gebruikte bronnen

Voor de totstandkoming van deze bijlage is, naast meerdere gesprekken met de NVWA en haar opdrachtgevers, gebruik gemaakt van openbare informatie en interne NVWA stukken. De interne stukken verwijzen naar documenten van verschillende aard, waaronder (maar niet beperkt tot) databestanden, formele documentatie en werkdocumenten (niet vastgestelde stukken). In de tekst wordt middels voetnoten verwezen naar de gebruikte documentatie.

¹ De ontwikkeling van de onderzoeksvraag wordt benoemd in hoofdstuk 1 van het eindrapport

1 Voedselveiligheid

Voedselveiligheid is het grootste publieke belang waar de NVWA op toeziet. In totaal vallen 8 domeinen onder dit publieke belang. De NVWA besteedt in 2020 in totaal 48% van haar capaciteit aan dit publiek belang. Door de uitplaatsing van het laboratorium is dit aandeel procentueel lager ten opzichte van 2019. In absolute zin is er sprake van groei door de inzet van de regeerakkoordmiddelen.

Alleen in Nederland zijn al 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 publiek belang zich op het borgen van de voedselveiligheid bij de verkoop en verstrekking van levensmiddelen aan consumenten. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich ook op voedsel fraude en misleiding.

Risico's voor voedselveiligheid doen zich voor in de hele keten van 'van grond tot mond'. De integrale ketenanalyses zijn daarom een belangrijk strategisch product bij de risicobeoordeling voor voedselveiligheid. In de eerste Staat van de voedselveiligheid geeft de NVWA een beeld van de voedselveiligheid in Nederland. Daarin wordt geconstateerd dat "alles overziend, voedsel in Nederland over het algemeen veilig is te noemen"².

1.1 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 voor menselijke consumptie is, verhandeld wordt. Het domein omvat het eerste deel van de vleesketen, de productie van vers, onverwerkt vlees. De NVWA houdt daarbij 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 handelstromen van vers vlees en op de aanlevering van slachtdieren uit veehouderijen (primaire sector).

1.1.1 Taken binnen Vleesketen en voedselveiligheid^{3, 4}

De activiteiten binnen het domein vleesketen en voedselveiligheid zijn onder te verdelen in de volgende zeven taken:

- Keuren van dieren en karkassen op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen
- Toezicht in het verlengde van keuren op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen
- Toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan
- (Coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van) Verdiept toezicht voor slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen
- Het toezicht op vleesvervoer
- Voorkomen van illegale slacht (netwerk en signalering)
- Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium

Deze taken zijn geformuleerd als taken van het primaire werkproces, maar daaronder vallen ook de taken en activiteiten die binnen dit domein belegd zijn ter ondersteuning van de primaire taken, maar ook ter ontwikkeling en verbetering van het bestaande toezicht in dit domein.

Belangrijkste grondslag voor alle wettelijke taken⁵

- Verordening (EG) nr. 178/2002 – tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden
- Verordening (EU) 2017/625 – betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving

² NVWA jaarplan 2020

³ Op basis van domein sessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴ Strategische analyse door NVWA

⁵ MANCP 2017

en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen

- Verordening 624/2019 en verordening 627/2019 houdende specifieke regels ter uitvoering van verordening 2017/625
- Verordening 852/2004 – inzake levensmiddelenhygiëne
- Verordening 853/2004 – houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong
- Verordening (EG) nr. 2073/2005 – inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen
- Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1375 tot – vaststelling van specifieke voorschriften voor de officiële controles op Trichinella in vlees
- Verordening (EG) nr. 1069/2009 – tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking
- Verordening (EG) nr. 999/2001 – houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën
- Wet Dieren
- Regeling dierlijke producten

Ter mitigatie van de volgende risico's

- Het risico voor de volksgezondheid door onveilige, onhygiënische productie van vers vlees binnen de vleesketen
- Het risico voor diergezondheid bij onhygiënisch handelen binnen de vleesketen
- Het risico voor dierenwelzijn bij transport en tijdens het doden

Keuren op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen

Type toezicht

- Uitvoeren van AM-keuringen (roodvlees en pluimvee)
- Uitvoeren van PM-keuringen en toezicht op PM-keuring door officiële assistenten van KDS (roodvlees)
- Uitvoering van PM-keuring (kooppelsteekproef) en toezicht op PM-keuring door bedrijfskeurders (pluimvee)

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, er moet aan Europese richtlijnen worden voldaan

Financiering toezicht

- Derden

Toezicht in het verlengde van keuren op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen

Type toezicht

- Algemeen dagelijks toezicht tijdens wettelijk verplichte aanwezigheid tijdens het slachten
- Risicogerichte inspecties
- Bedrijvenbeheer
- Signalering en netwerkfunctie, misstanden worden gecommuniceerd naar collega's in andere domeinen (bijvoorbeeld op basis van de VKI-controle)

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, verplichte aanwezigheid en normen voor proceshygiëne

Financiering toezicht

- LNV, Derden

Toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan

Type toezicht

- Risicogerichte inspecties

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- Derden

(Coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van) Verdiept toezicht voor slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen

Type toezicht

- Risicogerichte inspecties (uitgevoerd door bedrijvenbeheerders van Keuren)
- Erkenningsverlening (uitgevoerd door auditoren van ABB in samenwerking met bedrijvenbeheerders van Keuren)
- Audits HACCP en basisvoorwaarden (uitgevoerd door auditoren van ABB in samenwerking met bedrijvenbeheerders van Keuren)
- Systeemininspecties (uitgevoerd door bedrijvenbeheerders Keuren)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- Derden

Het toezicht op vleesvervoer

Type toezicht

- Aselecte controles (het aanhouden van vrachtwagens)
 - Controle op temperatuur, hygiëne, etc.
- Uitgevoerd door inspecteurs van Handhaven

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- LNV

Voorkomen van illegale slacht (netwerk en signalering)

Type toezicht

- Signaleren van illegale slacht voor verdere opsporing door IOD
 - Dit betreft niet het particulier slachten voor eigen consumptie
- Uitgevoerd door inspecteurs van Handhaven

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- LNV

Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium

Type toezicht

- De coördinatie van het NPR en laboratoriumtaken voor alle domeinen van Keuren ligt bij het domein Vleesketen en voedselveiligheid om zo versnippering tegen te gaan.
- De coördinatie van laboratoriumtaken van de directie Keuren omvat alle monsteranalyses, monstertransport en monsternames (meeste WFSR) en betreft ook de afspraken met de labs hierover.

Genormeerd of open toezicht

- Gesloten toezichtnorm voor toetsing NPR: Gebaseerd op Europese normen (stofgroepen, risicoprofiel, MRL),
- Open norm voor de overige activiteiten

Financiering toezicht

- LNV, Derden

1.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Keuren op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen	42,6 % (~137,2 fte)	<ul style="list-style-type: none"> - Het lukt met de huidige capaciteit om bij ieder dier een AM en PM-keuring uit te voeren. De uitvoer van deze taak lukt met de huidige capaciteit niet volgens de door EU-wetgeving bepaalde wijze, die bepaalt dat dit door een dierenarts moet gebeuren. - Bij de AM-keuring bij roodvleesslachthuizen is altijd een dierenarts vanuit de NVWA (of de flexibele schil). De laatste jaren is deze flexibele schil gegroeid door een tekort aan directe NVWA-capaciteit. - Bij pluimveeslachterijen is er soms onvoldoende capaciteit om de AM-keuring uit te (laten) voeren bij fysieke aanwezigheid van de dierenarts; in dit geval voert een assistent in dienst van de NVWA de keuring uit. Wettelijk is de aanwezigheid van een dierenarts in het slachthuis vereist. - Doordat het bedrijfsleven niet wil betalen voor een tweede NVWA-toezichthouder (dit speelt met name bij pluimveeslachthuizen) ontstaat er druk op de kwaliteit van het toezicht op de keuring en worden bijvoorbeeld dierenartsen onder druk gezet om het slachtproces te laten doorgaan ook tijdens hun afwezigheid/werkpauze. - De tijd die door bedrijven wordt aangevraagd voor de keuring en het toezicht tijdens het slachten is onvoldoende om alle (geplande) taken uit te voeren door één toezichthouder. Hierdoor ontstaat er een zeer hoge werkdruk en blijft met name de realisatie van de toezichttaken achter. Dit speelt voor zowel roodvlees- als pluimveeslachthuizen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Op dit moment wordt niet geheel aan de wetgeving voldaan (AM-keuring door een officiële assistent zonder fysieke aanwezigheid van een dierenarts op locatie). Deze eis is Europees bepaald. Een risico voor de voedselveiligheid is daarmee niet direct voorhanden. Dit kan echter wel leiden tot sancties vanuit de EU (DG Sante). - Door de hoge werkdruk staat ook de kwaliteit van de keuring (incl. het toezicht op de PM-keuring van bedrijfskeurders en officiële assistenten van KDS) onder druk waardoor er risico's voor de voedselveiligheid zouden kunnen ontstaan⁶.
Toezicht in het verlengde van keuren op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen	42,6 % (~137,2 fte)	<ul style="list-style-type: none"> - Er is te weinig tijd voor het uitvoeren van alle toezichttaken waardoor de taak onvoldoende wordt uitgevoerd doordat keuren voorrang krijgt⁷. - Het risicogerichte toezichtstelsel voor slachthuizen stelt dat de slachthuizen per geïdentificeerd risicogebied van het toezicht jaarlijks een aantal keer gecontroleerd worden. Door de huidige capaciteit kan deze planning niet voltooid worden. - Inspectielijsten worden door de huidige capaciteit niet volledig uitgevoerd, alleen de belangrijkste punten worden gecontroleerd - Inspecties worden soms opgevoerd als herinspectie omdat bij een herinspectie niet alle punten hoeven te worden gecontroleerd. - Bij middelgrote runderslachthuizen waarbij de dierenarts niet permanent aanwezig hoeft te zijn, worden vaker runderen geslacht van de onderkant van de markt. Dat vraagt bij het keuren relatief veel aandacht van de dierenarts, o.a. door overdracht van de karkassen aan de dierenarts. Dit gaat ten koste van de toezichttijd. Gegevens ontbreken om dit tekort te kwantificeren. Wel is de NVWA bezig om het toezicht op deze slachthuizen te intensiveren (permanent 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico voor de voedselveiligheid: hygiënisch slachten borgt een belangrijk deel van de microbiologische risico's van vlees en is een belangrijk onderdeel van het toezicht. Als hier onvoldoende aandacht voor is kunnen er risico's voor de voedselveiligheid ontstaan. Het gaat om continue, zorgvuldige procesbeheersing. - Door weinig tijd voor bedrijvenbeheer is de link tussen toezicht en verdiept toezicht matig wat leidt tot minder effectief⁸ toezicht en een slechtere

⁶ In lijn met het onderzoek Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

⁷ In lijn met het onderzoek Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

⁸ In lijn met het onderzoek Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

		toezicht bij bepaalde diercategorieën met een hoger risico), dit zal extra benodigde capaciteit als gevolg hebben. - Omdat de pluimveebedrijven en brancheorganisatie geen tweede toezichthouder willen betalen ontstaat de situatie dat de dierenarts voorrang moet geven aan de keuringsactiviteiten en onvoldoende tijd heeft voor toezicht in het verlengde van keuren. Hierdoor ontstaat druk op de kwaliteit van het toezicht. - Maatregelen voor verbetering van de naleving van de wettelijke regels, zoals b.v. bij de hygiëne van de ruimtes en machines kunnen onvoldoende worden opgevolgd. - De handhaving (schrijven van boeterapporten en waarschuwingen) kost extra capaciteit die in individuele bedrijven behoorlijk kan oplopen ten koste gaat van andere taken. Dit geldt in het bijzonder voor pluimveeslachthuizen, waar het bedrijfsleven principieel tegen inzet van een 2e toezichthouder is.	handhaving en daarmee gepaard gevaar voor de voedselveiligheid.
Toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan	0,8 % (2,5 fte)	- Er speelde hier een capaciteitstekort; het was voorheen wettelijk verplicht deze taak onder verantwoordelijkheid van een dierenarts uit te voeren. Dierenartsen houden al toezicht op de direct bij een slachthuis gelegen (annex) uitsnijderij (dus als onderdeel van de taak: toezicht in het verlengde van keuren). Door de hoge werkdruk bleef de realisatie van inspecties bij alleenstaande uitsnijderijen vaak achter. - De nieuwe controleverordening (VO/2017/625) geeft ruimte; dit werk hoeft niet langer onder verantwoordelijkheid van een dierenarts te worden uitgevoerd. Deze controle verordening is per 14 december 2019 van kracht. - Hierdoor kan effectief nauwelijks capaciteit aan dierenartsen worden vrijgespeeld, maar kan de achterstand bij de inspecties door specifiek opgeleide inspecteurs (niet-dierenartsen) worden ingehaald. - De handavingsregiecyclus bij deze bedrijvendoelgroep moet worden vorm gegeven.	- het gaat om de beheersing van risico's ten aanzien van hygiëne (microbiologisch), traceerbaarheid en eerlijkheid in de handel (o.a. voedsel fraude) en transparantie naar de consument (etikettering). Bij onvoldoende toezicht is dit onvoldoende gewaarborgd.
(Coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van) Verdiept toezicht voor slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen	6,8 % (21,9 fte)	- Door de reorganisatie wordt het toezicht gesplitst in verdiept toezicht enerzijds en toezicht in het verlengde van keuren (samen met Keuren) anderzijds. Het Audit team zat voorheen bij Keuren, maar is hierdoor naar handhaven verhuisd. In de praktijk is het zo dat het verdiept toezicht, ten behoeve van de integraliteit, door Vleesketen en Voedselveiligheid wordt gecoördineerd. HACCP-audits en erkenningsverlening wordt door het auditteam (ABB) in samenwerking met de bedrijvenbeheerder uitgevoerd; systeemininspecties en andere risicogerichte inspecties worden door de bedrijvenbeheerder uitgevoerd - Door weinig tijd voor bedrijvenbeheer is de link tussen toezicht en verdiept toezicht matig wat leidt tot minder effectief en minder coherent toezicht ⁹ .	- Erkende bedrijven moeten voor een belangrijk deel de voedselveiligheidsrisico's zelf beheersen. Deze systemen dienen regelmatig gecontroleerd te worden om te verifiëren dat de relevante risico's voldoende beheerst worden. Door onvoldoende naleving kunnen risico's voor de voedselveiligheid ontstaan.
Het toezicht op vleesvervoer	0,61 % (1 fte)	- Met de huidige capaciteit kan de handavingsregiecyclus onvoldoende ontwikkeld worden.	- De hygiëne van de wagens tijdens het vleesvervoer blijkt vaak onvoldoende en is daarmee

⁹ In lijn met het onderzoek Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

		<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen goed beeld van de risico's in de sector. - Nalevingspercentage bij het vervoer van vers vlees is 65%, dat is relatief laag ten opzichte van de naleving voor hygiëne in de slachthuizen en uitsnijderijen (rond de 90%). - Er moet een substantieel aantal vrachtwagens worden gecontroleerd, omdat van buiten niet zichtbaar is wat er in de auto zit. Wanneer er andere levensmiddelen in een vrachtwagen zitten, worden deze wel gecontroleerd, maar valt dit niet onder deze taak. - De formatie op uitvoering van toezicht op het vleesvervoer is ca. 1500 uur per jaar, echter de controles gebeuren puur op basis van willekeurige steekproeven; hierdoor wordt de handhavingsregiecyclus niet (voldoende) uitgevoerd. 	<p>een potentieel gevaar voor de voedselveiligheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De handhavingsregiecyclus is onvoldoende ontwikkeld door capaciteitsgebrek en prioritering bij O&O waardoor de ontwikkelingen in de risico's met betrekking tot vleesvervoer niet inzichtelijk zijn.
Voorkomen van illegale slacht (netwerk en signalering)	0,61 % (1 fte)	<ul style="list-style-type: none"> - Met de huidige capaciteit ligt het structureel en georganiseerd opvangen en opvolgen van signalen volledig stil, alleen binnenkomende signalen worden opgevolgd. Voor het goed uitvoeren van deze taak dient men vanuit een (opgebouwd) relevant netwerk signalen te kunnen oppikken en voor verdere opvolging door te geven aan afdeling IOD voor strafrechtelijk onderzoek. Hiervoor is specifieke kennis over het onderwerp, de doelgroep nodig met een specifiek netwerk van contacten. - Kennis en netwerk is de afgelopen jaren steeds meer verminderd en momenteel nog nauwelijks/ niet meer aanwezig bij de inspecteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Politiek risico omdat het toezicht niet wordt uitgevoerd, maar is een gevoelig punt in het kader van voedsel fraude. - Er is onvoldoende specifieke kennis over de huidige praktijken en trends, dus kan niet goed worden beoordeeld of er sprake is van (verhoogde) risico's voor de voedselveiligheid. De incidentele signalen die wel binnenkomen, schetsen een beeld dat het niet om substantiële hoeveelheden gaat en daarmee niet om een significant voedselveiligheidsrisico.
Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium	5,9 % (19,1 fte)	<ul style="list-style-type: none"> - De formatie voor deze taak is voor het domein V&VV ongeveer 24000 uur, dit is ontoereikend om de taak naar behoren uit te voeren. - Momenteel kunnen niet alle monsters genomen worden. Het nemen van monsternamen bij pluimveeslachthuizen wordt onder toezicht/keuringstijd gedaan. Het grootste deel hiervan is retribueerbaar (derden) en er is sprake van Europese verplichte rapportages. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie van het laboratorium vormt een bottleneck in de capaciteit voor monsternamen en analyse. Dit geldt zowel voor de structurele capaciteit als capaciteit tijdens een crisis.
Gehele domein	321,6 fte		

1.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit¹⁰

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling																																																										
 <table border="1" data-bbox="212 263 884 734"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>306,3</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>313,9</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>321,6</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>306,7</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	306,3	2018	313,9	2019	321,6	2020	306,7	<table border="1" data-bbox="913 260 2168 837"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th></th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>2,8%</td> <td>9,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HH Klant, bedrijf en consument</td> <td>3,7%</td> <td>11,8</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HH Laboratorium</td> <td>3,8%</td> <td>12,2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>0,9%</td> <td>3,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td>KE Ontwikkeling en ondersteuning</td> <td>9,3%</td> <td>30,1</td> <td></td> </tr> <tr> <td>KE Veterinair en import</td> <td>74,0%</td> <td>238,1</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling</td> <td>1,3%</td> <td>4,2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>1,2%</td> <td>4,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>2,3%</td> <td>7,4</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>0,6%</td> <td>1,7</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100%</td> <td>321,6</td> <td>443121</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling		FTE	Uren	HH Inspectie	2,8%	9,0		HH Klant, bedrijf en consument	3,7%	11,8		HH Laboratorium	3,8%	12,2		HH Regie en expertise	0,9%	3,0		KE Ontwikkeling en ondersteuning	9,3%	30,1		KE Veterinair en import	74,0%	238,1		ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	1,3%	4,2		ST Communicatie	1,2%	4,0		ST Juridische afhandeling & Advisering	2,3%	7,4		ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,6%	1,7		Totaal	100%	321,6	443121
Jaar	FTE																																																										
2017	306,3																																																										
2018	313,9																																																										
2019	321,6																																																										
2020	306,7																																																										
Divisie/Afdeling		FTE	Uren																																																								
HH Inspectie	2,8%	9,0																																																									
HH Klant, bedrijf en consument	3,7%	11,8																																																									
HH Laboratorium	3,8%	12,2																																																									
HH Regie en expertise	0,9%	3,0																																																									
KE Ontwikkeling en ondersteuning	9,3%	30,1																																																									
KE Veterinair en import	74,0%	238,1																																																									
ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	1,3%	4,2																																																									
ST Communicatie	1,2%	4,0																																																									
ST Juridische afhandeling & Advisering	2,3%	7,4																																																									
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,6%	1,7																																																									
Totaal	100%	321,6	443121																																																								

¹⁰ Aangeleverd door de NVWA

Algemeen beeld risico's domein

Mens

Slechte hygiëne binnen de vleesketen kan een risico voor de volksgezondheid vormen indien er ziekteverwerkers of andere schadelijke stoffen op/in het vlees zitten door onhygiënisch slachten of het niet opvolgen van EU wet- en regelgeving.

Plant, dier en milieu

Slechte omstandigheden in de erkende bedrijven waar het domein toezicht op houdt kunnen ook leiden tot tekortkomingen in het dierenwelzijn. Illegaal slachten kan ook negatieve gevolgen hebben voor het dierenwelzijn en het milieu, omdat hierbij geen toezicht wordt gehouden op het dierenwelzijn voor en tijdens het doden van het dier.

Economisch

Nederland heeft een positie als groot handelsland. Vleesexport en import vormt een belangrijk deel van deze handel. Indien er op reguliere basis incidenten zijn met betrekking tot de voedselveiligheid in Nederland kan dit het vertrouwen van de internationale consument schaden, met als gevolg een negatief effect op Nederlandse handel.

Overig

Omdat het huidige toezicht op de ondergrens van de EU-normen zit, loopt Nederland het risico niet meer EU conform te zijn. Niet EU-conform zijn kan leiden tot het verzoek van de commissie om nadere uitleg, infractie-procedures dan wel reputatieschade voor Nederland.

1.1.4 Naleving en/of overige KPI's^{11,12}

De naleving binnen het domein Vleesketen en voedselveiligheid wordt voor de slachthuizen samengevat in de naleefmonitor. Vanwege de reële risico's voor de volksgezondheid die voort kunnen komen uit slechts één incident, streeft het domein hier naar een naleefniveau van 100%. Hoewel dit niveau niet bereikt wordt, merkt het domein op dat de introductie van de nieuwe manier van toezicht houden heeft geleid tot een behoorlijk nalevingsniveau. Het toezichtbeeld¹³ geeft de naleefniveaus weer binnen de volgende doelgroepen: roodvleesslachthuizen, pluimveeslachthuizen, alleenstaande uitsnijderijen, koel- en vrieshuizen en slachthuizen voor wild.

De naleving binnen roodvleesslachthuizen is relatief stabiel op 94%. Bij pluimveeslachthuizen is de naleving gelijkwaardig hoog, namelijk 93%. Echter, het domein merkt op dat er in het productieproces bij het schoonmaken van ruimtes, machines en materialen ruimte is voor verbetering. Ook is persoonlijke hygiëne en het voorkomen van kruisbesmetting een punt van aandacht. Binnen beide doelgroepen is het toezicht, voor zover toegestaan door wet- en regelgeving, risicogericht ingericht. In 2018 zijn 651 schriftelijke waarschuwingen verzonden en 299 rapporten van bevindingen opgesteld ten behoeve van het opmaken van een boeterapport. In totaal zijn dit 16% minder maatregelen dan in 2017. Voor hygiënisch werken publiceert de NVWA voor deze doelgroepen sinds 2018 alle gegevens uit de naleefmonitor op haar website.

Voor de overige doelgroepen (alleenstaande uitsnijderijen, koel- en vrieshuizen en slachthuizen voor wild) is de naleefmeting minder systematisch ingericht. Het aantal schriftelijke maatregelen binnen deze doelgroepen bedroeg over 2018 in totaal 24. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren.

1.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen¹⁴

Of er voldoende capaciteit is, wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen¹⁵

Pensionering binnen de organisatie zorgt ervoor dat het domein op korte termijn veel van haar personeel moet vervangen. Hierdoor gaat er veel kennis en kunde verloren, en staat het domein voor een groot vervangingsvraagstuk de komende jaren.

¹¹ Toezichtbeeld 17 mei 2019

¹² MCS rapportage 2018

¹³ Toezichtbeeld 17 mei 2019

¹⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁵ Meerjaren bedrijfsplan handhaven 2014-2018

De NVWA heeft moeite om voldoende dierenartsen te werven waardoor de flexibele schil van dierenartsen de laatste jaren gegroeid is. Door de nieuwe controle verordening is het toegestaan om het uitvoeren van toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees op slaan, uit te laten voeren door niet-dierenartsen. Hiertoe heeft de NVWA reeds in 2019 inspecteurs kunnen werven waarvan de eersten worden opgeleid en ingewerkt.

Over het algemeen worden primaire bedrijven zich in toenemende mate bewust van hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid. Dit leidt tot kansen voor nieuwe toezichtmethoden die beter risicogericht ingedeeld kunnen worden. De ontwikkelingen binnen het Programma Vermindering Regeldruk zijn hier een voorbeeld van. Binnen dit programma vermindert de NVWA het werk voor derden zodra het bewezen wordt geacht dat deze bedrijven zelf de verantwoordelijkheid nemen voor voedselveiligheid. Zolang de naleving op peil blijft, kan de toezichtintensiteit in deze gevallen af nemen waardoor er minder capaciteit vereist is.

Het Continuous Control Monitoring System (CCMT) draagt hieraan bij. Dit systeem houdt risicogericht digitaal toezicht op kritische procesindicatoren, waardoor er minder fysiek toezicht nodig is.

De NVWA werkt aan risicogericht toezichtstelsel voor slachthuizen waar de permanente aanwezigheid van de dierenarts niet verplicht is. Hierbij wordt ook een bonus-malus systeem gehanteerd. Dit leidt voor bedrijven met slechte prestaties tot intensivering van toezicht, terwijl bij bedrijven die beter presteren en eigen borgingssystemen onderhouden de mate van toezicht vermindert.

Externe ontwikkelingen¹⁶

EU wet- en regelgeving schrijft voor dat een groot deel van de activiteiten binnen het domein uitgevoerd dient te worden door dierenartsen. In tegenstelling tot sommige andere lidstaten is er, ondanks het feit dat alle dierenartsopleidingen een numerus fixus kennen, een groot tekort aan dierenartsen in Nederland die bij de NVWA willen werken. In de praktijk blijken de werkzaamheden van een dierenarts bij de NVWA dermate veel af te wijken van de wensen van studenten diergeneeskunde dat vacatures lang open blijven staan. De NVWA is in gesprek met enkele onderwijsinstellingen om de fixus op opleidingen diergeneeskunde op te splitsen; studenten die bij de start van hun opleiding aangeven om voor een instantie zoals de NVWA te willen gaan werken krijgen zo prioriteit bij toelating tot de opleiding.

Zowel de kaderbrieven van 2018 als het rapport Sorgdrager van juni 2018 benoemen de noodzaak voor meer aandacht voor voedselveiligheid. Dit heeft geresulteerd in het actieplan voedselveiligheid, dat ook een toenemende vraag naar capaciteit voor voedselveiligheid laat zien. Het rapport laat met name een stijging in het aantal meldingen zien. Verwacht wordt dat dit niveau ook in 2020 zal stijgen. Deze toenemende vraag naar capaciteit gaat gepaard met toenemende druk vanuit Europa om aan wet- en regelgeving te voldoen.

¹⁶ Kaderbrief VWS 2020

1.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Vleesketen en Voedselveiligheid ^{17,18,19,20,21}

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteitsberekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			
	Beschikbaar	Berekening	Totaal	Toelichting
Keuren op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen	276,9 fte	82 fte	358,9 fte	
Toezicht in het verlengde van keuren op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen				
Toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan				
(Coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van) Verdiept toezicht voor slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen	21,9 fte	27 fte	48,9 fte	Ten behoeve van Inspectie (IMTers)
Het toezicht op vleesvervoer	1,9 fte	1 fte	2,9 fte	Ten behoeve van O & O
Voorkomen van illegale slacht (netwerk en signalering)	1,9 fte	1 fte	2,9 fte	Ten behoeve van O & O
Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium	19,1 fte	1 fte	20,1 fte	
Gehele domein	321,6 fte ²²			

Binnen het domein Vleesketen en Voedselveiligheid is sprake van een hoog percentage voorgeschreven toezicht (gesloten norm). Dit geldt met name voor de retribueerbare taken, maar ook voor het toezicht. Voor beide zijn gedetailleerde regels voorgeschreven door EU wet- en regelgeving. De retribueerbare, genormeerde taken verdringen al enkele jaren de niet-retribueerbare taken met een meer open norm. Dit is geen risicogerichte afweging, maar het resultaat van EU wet- en regelgeving; indien deze activiteiten niet worden uitgevoerd kan de EU aan Nederland sancties opleggen.

Keuren op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen, Toezicht in het verlengde van keuren op roodvlees-, pluimveeslachthuizen en wildbewerkingsinrichtingen, Toezicht op (alleenstaande) uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen, die vers vlees opslaan

Het uitgangspunt voor de eerste drie taken is het 2Solve rapport van 122 fte waarvan 20 reeds is toegezegd. Het 2Solve rapport bevat een scala aan maatregelen om de punten geïdentificeerd in het 2Solve rapport op te lossen die ook in dit rapport zijn geïdentificeerd als risico's. Van de totale uitbreiding (reeds toegezegd en aanvullend) zijn in totaal 109 fte relevant voor dit domein (voedselveiligheid) en dan met name voor slachthuizen. Het betreft dan wel ook andere domeinen die taken uitvoeren in slachthuizen zoals dierenwelzijn, diergezondheid. Een exacte opsplitsing per domein is niet mogelijk omdat deze taken door dezelfde toezichthouder wordt uitgevoerd in dezelfde activiteit. Zo wordt bij de AM-keuring naast voedselveiligheid ook gecontroleerd op dierenwelzijn en

¹⁷ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁸ Strategische analyse door NVWA

¹⁹ Toezichtbeeld Vleesketen en Voedselveiligheid 2012

²⁰ NVWA urenregistratie 2019

²¹ Claim naar aanleiding van het 2Solve rapport

²² 20 fte van de berekende capaciteit is reeds toegezegd door de opdrachtgever

diergezondheid. Voor wat betreft de claim staat de doelgroep (slachthuizen) centraal. Een beperkt aantal specifieke toezichttaken kunnen worden gescheiden en worden op dit moment binnen Keuren anders georganiseerd (bijvoorbeeld de inzet van administratieve inspecteurs/IMTers voor controles op traceerbaarheid en dierlijke bijproducten in slachthuizen).

De schatting van de domeinexperts is dat van de totale claim 82 fte ten goede komt aan het domein Vleesketen en Voedselveiligheid. Aangezien dit domein op dit moment ook de grootste formatie heeft is dit plausibel. Hierbij moet worden aangetekend dat sommige uitbreidingen (b.v. bedrijvenbeheer, planning, werkoverleg, opleiding etc.) ook gedeeltelijk ten goede zullen komen t.a.v. de domeinen Dierenwelzijn en Diergezondheid. Dit is op dit moment niet verder op te splitsen.

Hieronder verdere details voor de totale claim ter onderbouwing en duiding van de claim van 82 fte voor dit domein:

- Meer capaciteit voor werkoverleg (8 fte) om onderlinge afstemming en uniformiteit toezicht te bevorderen.
- Doorlooptijd van afhandeling boeterapporten verkorten (in totaal 7 fte, waarvan 3 fte voor dit domein, o.a. Interventiebureau Dier, IBD);
- Meer permanent toezicht (20 fte): slachthuizen met niet-permanent toezicht afhankelijk van de risico's meer onder permanent toezicht brengen. Dit betreft met name de kleine en middelgrote roodvlees-slachthuizen. Hiervoor is een risicogericht afwegingskader ontwikkeld.
- Meer capaciteit voor bedrijvenbeheer (BB) (10 fte): De bedrijvenbeheerder vervult een spilfunctie bij het stimuleren van bedrijven om de naleving te verbeteren, de toepassing van uniform toezicht en de verbinding tussen verdiept toezicht (audits, erkenningenonderhoud) enerzijds en toezicht in het verlengde van keuren. Daar dient voldoende capaciteit voor te zijn.
- Intensivering toezicht op pluimveeslachthuizen (20 fte): Op pluimveeslachthuizen wordt al het toezicht in principe uitgevoerd door één dierenarts, er moet sinds kort altijd een tweede toezichthouder aanwezig zijn, hetgeen een grotere capaciteit voor deze activiteit vraagt. Het totaal aan toezichttaken en het toezicht op de keuring is meer dan een dierenarts in de aangevraagde slachttijd kan uitvoeren, zodat nu regelmatig niet alle taken kunnen worden uitgevoerd en prioriteiten moeten worden gesteld. Hierdoor komt de kwaliteit van toezicht en keuring in het geding. Door de capaciteitsuitbreiding wordt dit risico gemitigeerd.
- O&O slachtplaatsen (4 fte): de afdeling Ontwikkeling & Ondersteuning (O&O) heeft een belangrijke rol bij de tactische voorbereiding en operationele ondersteuning van de uitvoerende teams op de bedrijven. Onder andere het ontwerpen van protocollen, opmaken van werkinstructies, evalueren en rapportages maken horen hierbij (handhavingsregiecyclus). De afdeling O&O heeft tevens een belangrijke aansturende en signalerende rol voor uniform toezichthouders. Op dit ogenblik heeft de afdeling O&O niet de nodige formatie om haar basistaken te kunnen uitvoeren, laat staan om nieuwe zaken op te pakken of signalen uit te diepen. Dit vormt een groot afbreukrisico, o.a. bij ontwikkeling en ondersteuning van Keuring en toezicht in slachthuizen.
- Uitbreiding capaciteit planning (2 fte): in het rapport van 2solve worden kritische opmerkingen gemaakt over het delen van plannings en het meer rouleren van medewerkers. Om hier handen en voeten aan te geven zal de capaciteit moeten worden uitgebreid. Daarnaast zal ook de invoering van meer permanent toezicht meer capaciteit van de planning vragen.
- Intervisie en opleiding (8 fte): door de druk op het retribueerbare werk is er thans te weinig ruimte voor intervisie en opleiding. Intervisie is noodzakelijk voor het onderling afstemmen van de professionals en opleiding is noodzakelijk om professionals te blijven ontwikkelen en verbreden. Tevens is dit een wettelijke eis uit de Europese Wetgeving voor officiële controles. Daarnaast is dit ook nodig om de genoemde roulatie in het rapport van 2solve mogelijk te maken.
- Versnellen accreditatie (5 fte): accreditatie is noodzakelijke voor structurele inbedding van uniform werken. Daarom wordt daar binnen Keuren in afzonderlijke programma uitwerking aan gegeven.
- Uitbreiding Uniformiteitsteam (10 fte). Het uniformiteitsteam ondersteunt het management door de 20 operationele teams te ondersteunen en te adviseren. Om te zorgen dat elk team meer wordt ondersteund en de teamleider wordt ontlast, zal de afdeling zodanig worden uitgebreid dat elk team 0,5 fte extra ondersteuning krijgt.

(Coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van) Verdiept toezicht voor slachthuizen, wildbewerkingsinrichtingen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen

In 2019 zijn specifiek niet-dierenartsen inspecteurs (IMTers) geworven, die als kerntaak hebben het bedrijvenbeheer bij alleenstaande uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen. Daarnaast kunnen ze worden ingezet bij specifieke inspecties in slachthuizen onder verantwoordelijkheid van de dierenarts (b.v. controles op dierlijke bijproducten). De eerste IMTers zijn reeds opgeleid en aan het werk, maar het betreft een groeigebied van in totaal ongeveer 27 fte.

Het toezicht op vleesvervoer

De handhavingsregiecyclus is onvoldoende ontwikkeld door capaciteitsgebrek en prioritering bij O&O waardoor de ontwikkelingen in de risico's met betrekking tot vleesvervoer niet (geheel) inzichtelijk zijn. Door uitbreiding van capaciteit van O&O slachtplaatsen zou het toezicht op vleestransporten risicogerichter kunnen worden ingericht en opnieuw worden gepositioneerd. De uitbreiding bij O&O betreft zowel vleesvervoer als het signaleren en voorkomen van illegale slacht.

Voorkomen van illegale slacht (netwerk en signalering)

Er dient een aantal inspecteurs met relevante expertise te worden opgeleid, die zorg kunnen dragen voor de signalering. Daarnaast moet een effectief systeem voor signalering, analyse en opvolging van signalen worden ontwikkeld en onderhouden. Voor de uitvoering (nagaan & controleren van signalen) dient minimaal 1 fte beschikbaar te zijn, de ontwikkeling van een effectief systeem door O&O slachtplaatsen wordt bekostigd door de uitbreiding van de capaciteit bij vleesvervoer.

Coördinatie Nationaal Plan Residuen en coördinatie laboratorium

De berekende capaciteit van 1 fte zorgt ervoor dat de uitvoer van deze taak geborgd kan worden in de organisatie.

1.2 Horeca en ambachtelijke productie²³

Dit domein richt zich op een veilige bereiding van eet- en drinkwaren, basisvoorwaarden (zoals hygiëne en inrichting) en op het weren en bestrijden van plaagdieren bij bedrijven die voedsel direct aan consumenten leveren, serveren en/of verstrekken. Dit is dus alles van bedrijf naar consument (B2C)²⁴. Dit betreft horecaondernemingen, ambachtelijke bedrijven, zorginstellingen en retailers. Het controlebestand van het domein is groot: er zijn ongeveer 60.000 Horecabedrijven, 21.000 Retailbedrijven, 25.500 Ambachtsbedrijven en 10.000 instellingen bij de NVWA bekend^{25,26}. Daarnaast ziet het domein toe op eerlijkheid in de handel (misleiding consumenten) en op juiste informatieverstrekking over allergenen in het voedsel.

1.2.1 Taken binnen Horeca en ambachtelijke productie

De activiteiten binnen het domein Horeca en ambachtelijke productie worden uitgevoerd in vier hoofdcategoryën doelgroepen. Zaken als kennisontwikkeling, het inspelen op interne- en externe ontwikkelingen en andere taken die nodig zijn om adequaat en effectief toezicht te houden vallen hier ook onder²⁷:

- Toezicht op horeca
- Toezicht op ambachtelijke producten
- Toezicht op instellingen
- Toezicht op retail

Wettelijke grondslag voor alle taken²⁸

- Algemene levensmiddelen verordening (Verordening (EG) 2017/ nr. 178/2002)
- De verordening levensmiddelenhygiëne (Verordening (EG) 2017/ nr. 852/2004)²⁹
- Specifiek interventiebeleid inspectie levensmiddelen en voedselveiligheid geregistreerde bedrijven (IB02-SPEC37)³⁰
- Hier wordt invulling aangegeven vanuit de Warenwet (BWBR001969)³¹ met onderliggende besluiten en regelingen, in het bijzonder:
 - Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen (BBL)
 - Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Ter bescherming van de gezondheid en het welzijn van de burgers en hun sociale en economische belangen³²

Toezicht op horeca^{33,34,35}

Type toezicht

- Toezicht houden op voedselveiligheid in alle stadia van de voedselbereiding: -verwerking, -distributie en -verstrekking bij horecabedrijven door middel van de inzet van de volgende methodieken:
 - Het uitvoeren van naleefmetingen onder Horecabedrijven.
 - Het uitvoeren van systeemtoezicht onder Horecabedrijven.
 - Verscherpt toezicht (VeTo) op Horecabedrijven.
 - Het uitvoeren van administratieve controles bij Horecabedrijven.
 - Het uitvoeren van audits bij Horecabedrijven.
 - Het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten.

²³ Jaarplan 2020

²⁴ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁵ MANCP 2017

²⁶ Jaarplan 2020

²⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁸ Toezichtbeeld HAP

²⁹ MANCP 2017

³⁰ Specifiek interventiebeleid inspectie levensmiddelen en voedselveiligheid geregistreerde bedrijven

³¹ Warenwetbesluit, Rijksoverheid

³² EU Verordening 178/2002 uit SPEC37 Inspectie Levensmiddelen en Voedselveiligheid

³³ Toezichtbeeld HAP

³⁴ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁵ Jaarplan 2019

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht op ambachtelijke productie^{36,37,38}

Type toezicht

- Toezicht houden op voedselveiligheid in alle stadia van de voedselbereiding: -verwerking, - distributie en -verstrekking bij ambachtelijke productiebedrijven (zoals slagers en bakkerijen) door middel van de inzet van de volgende methodieken:
 - Het uitvoeren van naleefmetingen onder ambachtelijke producten producerende bedrijven.
 - Het uitvoeren van systeemtoezicht onder ambachtelijke producten producerende bedrijven.
 - Verscherpt toezicht (VeTo) op ambachtelijke producten producerende bedrijven.
 - Het uitvoeren van administratieve controles bij ambachtelijke producten producerende bedrijven.
 - Het uitvoeren van audits bij ambachtelijke producten producerende bedrijven.
 - Het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten .

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht op instellingen^{39,40,41}

Type toezicht

- Toezicht houden op voedselveiligheid in alle stadia van de voedselbereiding: -verwerking, - distributie en -verstrekking bij instellingen (zoals ziekenhuizen en kinderdagverblijven) die voedsel bereiden:
 - Het uitvoeren van naleefmetingen onder instellingen.
 - Het uitvoeren van systeemtoezicht onder instellingen.
 - Verscherpt toezicht (VeTo) op instellingen.
 - Het uitvoeren van administratieve controles bij instellingen.
 - Het uitvoeren van audits bij instellingen.
 - Het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht op Retail^{42,43,44}

Type toezicht

- Toezicht houden op voedselveiligheid in alle stadia van de voedselbereiding bij retailbedrijven door middel van de inzet van de volgende methodieken:

³⁶ Toezichtbeeld HAP

³⁷ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁸ Jaarplan 2019

³⁹ Toezichtbeeld HAP

⁴⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴¹ Jaarplan 2019

⁴² Toezichtbeeld HAP

⁴³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁴ Jaarplan 2019

- Het uitvoeren van naleefmetingen onder retailbedrijven.
- Het uitvoeren van systeemtoezicht onder retailbedrijven.
- Verscherpt toezicht (VeTo) op retailbedrijven.
- Het uitvoeren van administratieve controles bij retailbedrijven.
- Het uitvoeren van audits bij retailbedrijven.
- Het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

1.2.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (fte) ⁴⁵	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op horeca	95,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen capaciteit om naleefmetingen uit te voeren, als deze wel worden uitgevoerd, gaat dit ten koste van andere activiteiten. - Er is geen capaciteit voor het inspelen van op externe ontwikkelingen en kennisontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende toezicht op horecabedrijven resulterend in blinde vlekken met politieke en gezondheidsrisico's als mogelijk gevolg. - Door een verslechterende informatiepositie als gevolg van capaciteitstekort ontstaat een verdere druk op het risicogericht toezicht.
Toezicht op ambachtelijke producten	22,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen capaciteit om naleefmetingen uit te voeren, als deze wel worden uitgevoerd, gaat dit ten koste van andere activiteiten. - Er is geen capaciteit voor het inspelen van op externe ontwikkelingen en kennisontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende toezicht op ambachtelijke producten resulterend in blinde vlekken. Met politieke en gezondheidsrisico's als mogelijk gevolg. - Door een verslechterende informatiepositie als gevolg van capaciteitstekort ontstaat een verdere druk op het risicogericht toezicht.
Toezicht op instellingen	1,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen capaciteit om naleefmetingen uit te voeren, als deze wel worden uitgevoerd, gaat dit ten koste van andere activiteiten. - Er is geen capaciteit voor het inspelen van op externe ontwikkelingen en kennisontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende toezicht op ambachtelijke producten resulterend in blinde vlekken met politieke en gezondheidsrisico's als mogelijk gevolg Binnen deze taak zijn de potentiële gezondheidsrisico's groter omdat hier sprake is van een doorgaans zwakke(re) doelgroep. - Door een verslechterende informatiepositie als gevolg van capaciteitstekort ontstaat een verdere druk op het risicogericht toezicht.
Toezicht op Retail	14,6 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is geen capaciteit om naleefmetingen uit te voeren, als deze wel worden uitgevoerd, gaat dit ten koste van andere activiteiten. - Er is geen capaciteit voor het inspelen van op externe ontwikkelingen en kennisontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende toezicht op ambachtelijke producten resulterend in blinde vlekken met politieke en gezondheidsrisico's als mogelijk gevolg. - Door een verslechterende informatiepositie als gevolg van capaciteitstekort ontstaat een verdere druk op het risicogericht toezicht.
Gehele domein	133,1 fte	<p>Er is onvoldoende capaciteit om de gewenste hoeveelheid naleefmetingen te verrichten. Daarnaast gaat een goede uitvoer van de naleefcyclus ten koste van andere taken binnen het domein. Het huidige systeemtoezicht (formuleaanpak), het uitvoeren van verscherpt toezicht (VeTo) en het reageren op meldingen van consumenten kan naar behoren uitgevoerd worden, dit gaat echter ten koste van andere taken. Daarnaast heeft het domein geen capaciteit om aan kennisontwikkeling te doen en het inspelen op externe ontwikkelingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het team Expertise heeft te weinig capaciteit om goed rapportages op te stellen en te maken. Dit draagt bij aan de verslechterende informatiepositie binnen het domein - De capaciteit van het team Inspectie is primair beperkt tot inzet op verscherpt toezicht, meldingen en systeemtoezicht. Het inspelen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld nieuwe projecten of zicht hebben op nieuwe bedrijven) is nauwelijks mogelijk - Externe ontwikkeling kunnen niet bijgehouden worden (wetgeving, plaagdieren, etc.) - Er is geen tijd voor persoonlijke ontwikkeling, expertise ontwikkeling en domeinontwikkeling. Indien het domein haar kennis niet op peil houdt, kan het domein op termijn haar taken niet meer effectief uitvoeren

⁴⁵ Aangeleverd door de NVWA

1.2.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit⁴⁶



⁴⁶ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Goede hygiëne en veilige bereiding van levensmiddelenvormen vormt de basis van preventie. Virussen en bacteriën die tijdens bereiding in de horeca of detailhandel op te consumeren voedsel terecht komen kunnen ziektegevallen veroorzaken. Inzicht in het kennisniveau van horecaondernemers kan beter richting geven aan inspecties en mogelijke voorlichting.

Overig

De aandacht van de politiek en consumentenorganisaties richt zich nu vooral op de openbaarmaking van inspectiegegevens over prestaties van bedrijven, zodat de consument beter is geïnformeerd. Hierbij blijft het belangrijk dat de consument wil kunnen vertrouwen op de veiligheid van voedsel. De toezicht intensiteit is de afgelopen jaren afgenomen. Er wordt elke 4 jaar een naleefmeting gedaan op een deel van de te controleren bedrijven.

1.2.4 Naleving en/of overige KPI's

Voor het domein Horeca en ambachtelijke productie lag het naleefpercentage van gecontroleerde bedrijven in 2019 op 46%⁴⁷. In 2018 was dit 39% en in 2017 was dit 43%⁴⁸. De handhavingmix bestaat uit risicogericht toezicht, systeemtoezicht, verscherpt toezicht, het uitvoeren van administratieve controles, audits en melding- en incidentgerichte controles. Deze zijn allen gericht op voedselveiligheid. De normtijd van inspecties is toegenomen door de opstart van Inspect en meer risicogericht toezicht⁴⁹. Er zijn geen naleefmetingen uitgevoerd in 2018 en deze zijn voor 2019 in Q4 van start gegaan⁵⁰.

Er zijn voor dit domein 116.500 locaties waar toezicht wordt gehouden. Er zijn negen geaccepteerde Private Kwaliteitssystemen (POC) waaraan 2.244 bedrijven deelnemen en er zijn vier convenanten, (2.295) locaties⁵¹. In het eerste kwartaal van 2019 zijn er in totaal 8.000 inspecties uitgevoerd⁵².

1.2.5 Belangrijkste ontwikkelingen⁵³

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen⁵⁴

Om zicht te houden op de staat van naleving wordt ingezet op objectief naleefonderzoek. Hiervoor is een naleefmeting binnen het team Expertise gestart. Andere naleefgegevens worden via private controlesysteem gegenereerd. Met een brede data-analyse zijn gegevens te gebruiken om inzicht te krijgen in risico's en trends⁵⁵. Hoe meer bedrijven gebruik maken van een POC, des te meer capaciteit de NVWA over heeft voor haar risicogerichte toezicht en des te meer bedrijven zijn opgenomen in de formuleaanpak. In 2020 wordt samen met team Front een traject gestart om bedrijven te stimuleren deel te nemen aan POC's. Het streven is een toename van 3-5 % per jaar⁵⁶.

Inspecties worden daarnaast steeds meer risicogericht uitgevoerd, waardoor er witte vlekken ontstaan en bepaalde ontwikkelingen niet meer in beeld zijn. Mogelijk bieden externe databronnen kansen om tot een betere risicoselectie te komen. Als gevolg van de sterke risicoselectie van bedrijven moet er een alternatief ontwikkeld worden om zicht op het geheel te houden, de naleefmeting, gestart in Q4 2019 speelt hierop in.

Op dit moment wordt de formule-aanpak toegepast bij ruim 90 formules; deze is effectief en efficiënt. Er moet onderzocht worden of een uitbreiding van de aanpak wenselijk en haalbaar is. Er

⁴⁷ MCS-rapportage 2019

⁴⁸ MCS-rapportage 2018

⁴⁹ MCS-rapportage 2018

⁵⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵¹ HAP Handhavingplan 2020

⁵² MCS-rapportage 2019

⁵³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁴ Toezichtbeeld HAP

⁵⁵ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving 2014-2018

⁵⁶ HAP Handhavingplan 2020

zijn nog circa 35 formules die mogelijk in aanmerking komen, een uitbreiding van de aanpak zou een uitbreiding in capaciteit nodig hebben.

Externe ontwikkelingen^{57,58}

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) inzake de Gezondheidswet trad begin 2019 in werking. Dit heeft tot gevolg dat meer data openbaar gemaakt moet worden. Een belangrijke verandering is dat de controlegegevens over horecabedrijven openbaar zullen worden gemaakt door de GZW, nu is dit nog maar een deel (in een aantal gemeentes)

In april 2018 trad een Verordening in werking waarin geregeld wordt dat bedrijven het ontstaan van acrylamide in hun producten tot het minimum moeten beperken. Als gevolg hiervan moeten bereidingsprocessen door bedrijven aangepast worden. Er is in 2019 nagegaan op welke wijze toezicht mogelijk/wenselijk is op dit aspect, hier wordt in 2020 vervolg aan gegeven.

Het risicogerichte toezicht breidt zich uit naar de digitale wereld. Dit betreft toezicht op online verkoop maar ook toezicht op vraag en aanbod via digitale platforms. In 2019 is de markt in kaart gebracht. In 2020 zal een handhavingsaanpak worden ontwikkeld en getest gericht op de grootste risico's van de verkoop via internet. Dit project is aangesloten bij de NVWA-brede ontwikkeltrajecten voor het internettoezicht, dit initiatief wordt in samenwerking door meerdere domeinen uitgevoerd.

Het fenomeen 'deeleconomie' lijkt toe te nemen. De vraag is of en op welke wijze toezicht ingericht moet worden. Ook resulterend uit de milieudiscussie is het tegen gaan van voedselverspilling vanuit de ambitie om te komen tot een circulaire economie een belangrijke ontwikkeling. Het verlengen van de gebruikstijd van levensmiddelen, het vergroten van het aantal schakels in de keten en het meermalig verwerken van levensmiddelen kan leiden tot voedselveiligheidsrisico's⁵⁹.

Vanuit Inspectie komt het signaal dat er steeds vaker busjes vanuit het buitenland levensmiddelen (vlees) komen afleveren bij bedrijven in Nederland. De busjes zijn niet voorzien van een koeling en de producten voldoen niet aan de gestelde eisen.

Plagdieren vormen een risico voor de voedselveiligheid. In 2020 wordt een handhavingsaanpak ontwikkeld en getest om het risico van plagdieren te reduceren. Bij deze ontwikkeling zullen ook externe actoren vanuit de keten betrokken worden.

Ook voor niet-voorverpakte levensmiddelen geldt de verplichting dat consumenten geïnformeerd moeten worden over de allergenen in de levensmiddelen. In 2019 is een handhavingsaanpak ontwikkeld en getest. Deze aanpak wordt in 2020 geïmplementeerd in het toezicht. Daarnaast wordt vanuit de milieudiscussie steeds meer gevraagd om een afname in het gebruik van plastic verpakking. Plastic is vaak de directe verpakking om de hygiëne van een product te waarborgen. Een afname in het gebruik van plastic brengt daarom een mogelijk hygiëne risico met zich mee.

De naleving bij bepaalde doelgroepen horecaondernemers is al jaren onvoldoende. Naar aanleiding van een doelgroep analyse is een nieuwe handhavingsaanpak ontwikkeld. In 2019 is het effect van de afzonderlijke instrumenten gemeten. De effectief gebleken instrumenten worden in 2020 geïmplementeerd in het toezicht.

⁵⁷ Toezichtbeeld HAP

⁵⁸ Handhavingsplan HAP 2020

⁵⁹ Strategische analyse door NVWA

1.2.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Horeca en ambachtelijke productie⁶⁰

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit		Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	
Toezicht op horeca	95,2 fte		
Toezicht op ambachtelijke productie	22,1 fte		
Toezicht op instellingen	1,1 fte		
Toezicht op Retail	14,6 fte		
Domein algemeen	-	18,4 fte	16 fte ten behoeve van Inspectie, 1 fte ten behoeve van Expertise, 1,4 fte ten behoeve van het voldoen van de rapportageverplichting (binnen expertise) ten behoeve van alle taken binnen het domein
Domein totaal		133,1 fte	

Domein algemeen⁶¹

Er is momenteel een toezicht intensiteit van 11,5%, door 13.358 (unieke locaties) van de 116.500 bedrijven te controleren. Om de toezicht intensiteit te verhogen naar 15% (door jaarlijks 4.000 controles extra uit te voeren) is een toename van capaciteit bij inspectie van 16 fte nodig. Er is een verhouding van 1/16 tussen uitvoering en expertise, waardoor er 1 fte extra capaciteit nodig is bij expertise. Door de toezicht intensiteit te verhogen worden de "blinde" vlekken in de sector beter in kaart gebracht, wat de eerder beschreven risico's binnen het domein deels mitigeert. Daarnaast zal de berekende capaciteit binnen Expertise (1,4 fte) ervoor zorgen dat de rapportages van hogere kwaliteit worden; dit komt de effectiviteit van het risico gerichte toezicht ten goede.

Mens

De taak 'verscherpt toezicht' waarbij bedrijven onder verscherpt toezicht staan is arbeidsintensief. Wel is er binnen het domein veel ervaring op dit gebied. Daarnaast is het lastig om te anticiperen op alle verschillende businessmodellen, denk aan 'food to go', de voedselbank (waarbij sprake is van dingen die nog net/redelijk eetbaar zijn) of zorg- en ziekenhuizen (waarbij eten wordt bereid en verstrekt aan kwetsbare groepen)⁶². Om opgeleid te worden tot zelfstandig inspecteur binnen dit domein neemt een half jaar tot een jaar in beslag. Een aantal inspecteurs gaan binnenkort met pensioen, het kan wenselijk zijn dat iemand extra wordt aangenomen een half jaar voordat een inspecteur uittreedt, om zo de opleidingstermijn te kunnen dekken⁶³.

Proces

Het is van belang goed zicht te houden op trends, ontwikkelingen en de daarmee samenhangende risico's. Hierdoor kan proactief gehandeld worden en kunnen risico's voor de voedselveiligheid gereduceerd worden. In dit kader is de verbinding met de domeinen Industriële productie en

⁶⁰ Investeringsplannen 2020

⁶¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁶² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁶³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Monsternamen en Analyse Levensmiddelen van belang, maar ook de internationale kennis. De kennis kan vervolgens als input dienen voor toezicht beelden (onder andere in Integrale Keten Analyses)⁶⁴.

Middelen

De formule aanpak vereist een tijdsinvestering maar leidt uiteindelijk tot meer efficiëntie omdat het minder inspecteurs tijd zal kosten⁶⁵. Daarnaast is een verdere tijdsinvestering in de Private Kwaliteitssystemen (POC) gewenst om meer bedrijven bereid te krijgen om hieraan deel te nemen.

⁶⁴ Handhavingsplan HAP 2020

⁶⁵ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

1.3 Industriële productie

Het domein houdt toezicht op de voedselveiligheid van eet- en drinkwaren bij industriële productie. Het toezicht richt zich op bedrijven die leveren aan andere bedrijven ('business to business') die plantaardige, dierlijke en samengestelde levensmiddelen produceren, importeren, verwerken, opslaan, distribueren en transporteren.

Naast toezicht op veilige productie houdt het domein ook toezicht op diverse vormen van fraude, misleiding en de juistheid van etikettering. Doorstraalde waren en het monitoren van radioactieve straling in voedingsmiddelen valt ook onder dit domein, evenals de inzet van de NVWA in het kader van het Nationaal Plan Kernongevallen.

Binnen de zuivel- en eierketen wordt het toezicht uitgeoefend door het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ). De NVWA is opdrachtgever van en houdt toezicht op.

Vanaf 2020 wordt het deel Chemie, dat zich vooral bezighoudt met het controleren van contaminanten, doorstraalde waren en het monitoren van radioactieve straling in levensmiddelen ondergebracht in het nieuwe domein Monsternamen en analyse levensmiddelen (MAL). In dat domein worden alle monsternamen- en analyseactiviteiten, zoals ook de activiteiten van microbiologie, samengebracht.

1.3.1 Taken binnen Industriële productie

De activiteiten binnen het domein Industriële productie zijn onder te verdelen in de volgende vijf taken:

- Erkenningsverlening en registratie van bedrijven
- Toezicht op erkende bedrijven
- Toezicht op geregistreerde bedrijven
- Toezicht op producten
- Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten
- Expertiseverlening aan opdrachtnemers (COKZ)

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Het Warenwetbesluit Hygiëne
- Verordening (EG)852/2004 levensmiddelenhygiëne
- Verordening (EG) 853/2004 levensmiddelen van dierlijke oorsprong
- Verordening (EU) 2017/625, betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd omtrent de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving
- Verordening (EG) 882/2004 officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen

Erkenningsverlening en registratie van bedrijven

Type toezicht

- Het registreren van bedrijven
- Het erkennen van bedrijven
- Fysieke inspectie ten behoeve van erkenningsverlening en erkenningsonderhoud

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten norm, bedrijven mogen niet actief zijn in de voedselketen voordat zij geregistreerd zijn
- Indien een erkenning aangevraagd wordt moet een fysieke inspectie worden uitgevoerd

Financier

- Erkenningsverlening en onderhoud wordt gefinancierd door derden
- Registratie en inspecties worden gefinancierd door VWS en LNV

Toezicht op erkende bedrijven

Type toezicht

- Fysieke inspectie
- Het uitvoeren van systeemtoezicht
- Administratieve controles

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, VWS

Toezicht op geregistreerde bedrijven

Type toezicht

- Fysieke inspectie (inclusief toezicht op bedrijven onder verscherpt toezicht)
- Systeeminspecties
- Administratieve controles
- Het uitvoeren van een audit van private kwaliteitssystemen (PKS)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, VWS

Toezicht op producten

Wettelijke grondslag

- Verordening (EG) 882/2004 inzake monsternames bij invoer, transport en opslag
- Verordening (EU) 669/2009 inzake monsternames bij invoer
- Verordening (EU) 1169/2011 inzake voedselinformatie voor consumenten

Type toezicht

- Toezicht op etikettering
- Controle op de aanwezigheid van residuen (Nationaal Controleplan)
- Toezicht op het doorstralen van waren
- De monitoring van radioactieve straling in voedingsmiddelen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm

Financier

- LNV, VWS

Afhandelen meldingen, signalen en incidenten

Type toezicht

- Afhandeling meldingen, signalen
- Toezicht op FEK-fraude
- Incident- en crisismanagement (bijvoorbeeld fipronil)

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open, deels gesloten: meldingen uit het EU RASFF systeem kennen een verplichte afhandelingstermijn van 10 werkdagen. Overige fraude en voedselveiligheidsmeldingen worden op basis van potentieel risico afgehandeld.

Financier

- LNV, VWS

Expertiseverlening aan opdrachtnemers

Type toezicht

- Expertiseverlening aan het COKZ

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm

Financier

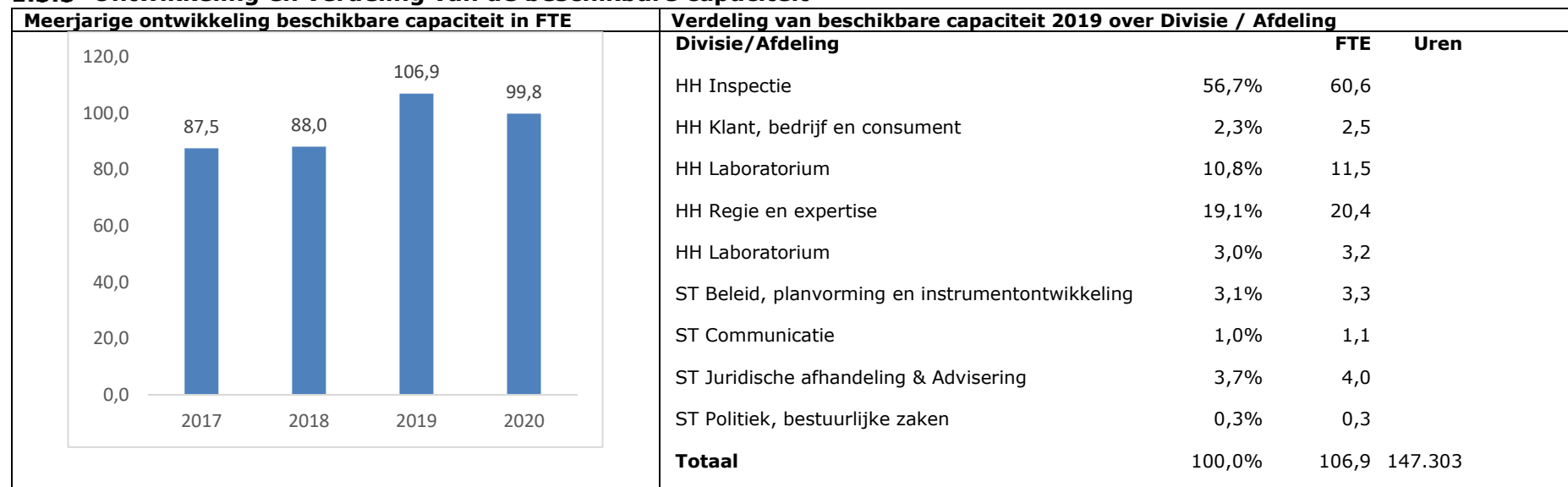
- LNV, VWS

1.3.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit in FTE 2019	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Erkenningsverlening en registratie van bedrijven	0,2 fte	<p>Erkenningsverlening is vraaggestuurd en wordt naar behoren uitgevoerd.</p> <p>Het registratiesysteem volstaat niet om de volledige populatie in beeld te krijgen.</p>	<p>Risico van incomplete informatie; dit kan een ketengevolg betekenen voor de rest van het domein en de NVWA, omdat toezicht en risicoanalyses ten behoeve van risicogericht toezicht niet volledig kunnen worden uitgevoerd door een onvolledig beeld.</p>
Toezicht op erkende bedrijven	59,1 fte	<p>Inspectie en expertise hebben onvoldoende capaciteit om het systeemtoezicht dekkend (een inspectie van 20% van het systeem per jaar, leidt tot een totaalbeeld in vijf jaar) uit te voeren.</p> <p>Expertise heeft onvoldoende capaciteit om de handhavingscyclus te waarborgen, waardoor het toezicht niet risicogericht wordt uitgevoerd.</p> <p>Er is onvoldoende capaciteit om te controleren of er aan de erkenningsverplichting wordt voldaan. Bedrijven die erkend zouden moeten zijn maar dat niet zijn vallen niet onder het huidige toezicht.</p>	<p>Vergroot risico op de voedselveiligheid door het niet tijdig detecteren en handhaven van niet-naleving bij erkende bedrijven.</p> <p>Potentieel dalend consumentenvertrouwen (economische gevolgen) en vertrouwen van exportlanden (Nederlandse handelspositie).</p>
Toezicht op geregistreerde bedrijven	19,1 fte	<p>Expertise heeft onvoldoende capaciteit om de handhavingscyclus te waarborgen, waardoor het toezicht niet risicogericht wordt uitgevoerd. Daarnaast is er onvoldoende capaciteit om de risico's binnen deze doelgroep volledig in beeld te hebben.</p> <p>Er is onvoldoende capaciteit om te controleren of er aan de registratieverplichting wordt voldaan. Bedrijven die geregistreerd zouden moeten zijn maar dat niet zijn vallen niet onder het huidige toezicht.</p> <p>Het domein heeft weinig zicht op webshops en online verkoop.</p>	<p>Vergroot risico op de voedselveiligheid door het niet tijdig detecteren en handhaven van niet-naleving bij geregistreerde erkende bedrijven.</p> <p>Potentieel dalend consumentenvertrouwen (economische gevolgen) en vertrouwen van exportlanden (Nederlandse handelspositie).</p> <p>Geregistreerde bedrijven vormen vaak een groter risico voor de volksgezondheid dan erkende bedrijven, omdat bij deze bedrijven minder nalevingsdruk gevoeld wordt en kennis van de wet- en regelgeving vaak niet aanwezig is.</p>
Toezicht op producten	11,1 fte	<p>Toezicht op producten met een beschermde oorsprongsbenaming (BOB), beschermde geografische aanduiding (BGA), of een aanduiding als gegarandeerde traditionele specialiteit (GTS) mét een voorgeschreven controlefrequentie (bijvoorbeeld: Olijfolie) wordt naar behoren uitgevoerd. Dit toezicht wordt met een lage frequentie (een inspectie per vijf à tien jaar) uitgevoerd.</p> <p>Het domein kan onvoldoende tijd besteden aan de controle op (misleidende) etikettering, onbedoelde aanwezigheid van allergenen (kruisbesmetting), en het correct gebruik en etikettering van allergenen en additieven, aromastoffen en enzymen tijdens de productiefase.</p>	<p>Risico's voor de volksgezondheid doordat mogelijk schadelijke stoffen (additieven/allergenen) in producten niet gedetecteerd worden.</p> <p>Risico op misleiding van de consument en de volksgezondheid door onjuistheid van etikettering van het product.</p>

Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten	15,2 fte	<p>Deze taak is vraag gedreven en wordt naar behoren uitgevoerd.</p> <p>De capaciteit die wordt aangewend voor deze taak legt in toenemende mate druk op de capaciteit van expertise. Het aantal meldingen, signalen en incidenten is gestegen van 1000 GFL en RASFF-meldingen in 2016 naar 5000 meldingen in 2019. Daarnaast stijgt ook het aantal consumentenmeldingen fors.</p>	-
Expertiseverlening aan opdrachtnemers (COKZ)	2,1 fte	<p>Deze taak is vraag gedreven en wordt naar behoren uitgevoerd.</p> <p>Het uitvoeren van deze taak vergt capaciteit van expertise die niet ingezet kan worden voor het uitvoeren van andere taken.</p>	-
Gehele domein	106,9 fte	<p>De kennispositie van het domein staat onder druk.</p> <p>Er is onvoldoende capaciteit voor het uitvoeren van naleefmetingen.</p> <p>Het aantal zaken waar het domein geen zicht op heeft (zoals bedrijven, onderwerpen en producten) neemt toe.</p>	Indien het domein haar kennis niet op peil houdt, kan het domein op termijn haar taken niet meer effectief uitvoeren.

1.3.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit⁶⁶



⁶⁶ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Het domein ziet toe op de veiligheid van levensmiddelen. Een contaminant of ziekteverwerker kan bij elke stap van de voedselketen met het voedingsmiddel in aanraking komen. Indien een gecontamineerd levensmiddel geconsumeerd wordt kan dit negatieve gevolgen voor de volksgezondheid met zich meebrengen. De Nederlandse consument verwacht veelal dat al het eten veilig is.

Foutieve etikettering kan ertoe leiden dat een product geconsumeerd wordt dat andere (voedings-) stoffen bevat dan op het etiket vermeld staat. Dit kan leiden tot schade aan de gezondheid en dalend consumentenvertrouwen.

Economisch

De reputatie van Nederland als land met een hoge mate van voedselveiligheid is van belang voor de handel in levensmiddelen. Als het toezicht van de NVWA onvoldoende blijkt om deze reputatie te waarborgen, kan dit een negatieve impact hebben op internationale handel. Dit effect wordt versterkt door het relatief grote deel dat internationale handel uitmaakt van de Nederlandse economie.

Overig

De risico's binnen het domein worden in toenemende mate politiek-bestuurlijk van aard. Door de macht van de media is publieke perceptie leidend in het bepalen van aandachtspunten.

1.3.4 Naleving en/of overige KPI's^{67,68}

Binnen het domein Industriële productie zijn in 2018 2.345 bedrijven bezocht en zijn er circa 4.000 inspecties uitgevoerd. Bij een kwart (1.020) van deze inspecties is een maatregel opgelegd; dit betekent een algemeen handhavingspercentage van 25%. In de meeste gevallen betrof de opgelegde maatregel een waarschuwing.

Het algemene naleefbeeld in de sector wordt beschreven in drie categorieën: algemene hygiëne, bouwkundige staat en overige basisvoorwaarden. In deze categorieën waren de nalevingsniveaus in 2017 90%, 94% en 83%, respectievelijk. Het nalevingsniveau is in de afgelopen jaren vrijwel stabiel is gebleven.

Het percentage interventies bij inspectie was in 2017 22%, terwijl dit bij het uitvoeren van systeemaudits 57% was. Ook valt een groep 'notoire overtreders' onder verscherpt toezicht. In 2017 betrof dit 39 van de circa 10.000 bedrijven (exclusief webshops) waar het domein toezicht op houdt. Het domein richt zich nu op bekende overtreders, erkende en geregistreerde bedrijven. De daadwerkelijke omvang van de doelgroep van bedrijven is onbekend bij het domein, omdat deze niet geregistreerd en erkend zijn. Op deze bedrijven wordt geen toezicht op gehouden. Hierdoor is de werkelijke naleving is onbekend.

1.3.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{69,70,71,72}

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Binnen het domein vindt een verschuiving plaats van fysieke ('traditionele') inspecties naar administratieve controles en audits van kwaliteitssystemen. Dit vergt andere expertise van de medewerkers. Dit kan als gevolg hebben dat het benodigde profiel van de NVWA-medewerker verandert. Hoewel om- of bijscholing nodig is, zal dit niet in alle gevallen mogelijk zijn.

⁶⁷ MCS Rapportage 2018

⁶⁸ Toezichtbeeld 2018 Industriële Productie

⁶⁹ Toezichtbeeld 2018 Industriële Productie

⁷⁰ Strategische analyse door NVWA

⁷¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁷² Kaderbrief 2020 (VWS)

Er heeft een kanteling plaats gevonden in het type werk dat benodigd is. In steeds grotere mate maakt werk van inspecteurs 'in het veld' plaats voor personeel op het hoofdkantoor. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van fysieke inspecties met administratieve (internet) controles. Dit vergt een ander type expertise binnen het domein.

Door een verschuiving van de monsternamen en analyse taken van het domein naar het domein MAL wordt ook een deel van de capaciteit van het domein Industriële productie naar MAL verschoven.

Externe ontwikkelingen

Om relevant te blijven in een veranderende sector wordt van inspecteurs verwacht dat zij met verschillende technologieën overweg kunnen. Dit vergroot de complexiteit van het werk en vergroot de benodigde opleidingstermijn voordat een inspecteur zelfstandig aan de slag kan gaan. Voordat een inspecteur zijn of haar taken volledig zelfstandig uit kan voeren is een opleidingstermijn van ongeveer een jaar vereist.

Het domein krijgt relatief veel aandacht van de maatschappij, media en politiek, waardoor er in toenemende mate Wob-verzoeken en Kamervragen aan het domein gesteld worden. Het reageren op deze verzoeken en vragen vergt steeds meer capaciteit van het domein.

Het aantal meldingen dat het domein afhandelt neemt gestaag toe. In 2016 stond het aantal *Food and Feed Safety Alerts* (RASFF) gelijk aan 1.000 meldingen; in 2019 waren dit er 5.000. Het afhandelen van deze meldingen vraagt in toenemende mate capaciteit van het domein.

Door toenemende globalisatie treden er veranderingen op in de grondstoffenketen. Er komen nieuwe herkomstlanden bij en de voedselketen wordt langer. Omdat er op elk punt in de voedselketen toezicht wordt gehouden, betekent dit dat het benodigde toezicht ook uitgebreider en complexer wordt en de vraag naar toezicht toeneemt.

De opkomst van de circulaire economie en de kringlooplandbouw in Nederland leggen beslag op de capaciteit van de NVWA, omdat deze ontwikkelingen gepaard gaat met nieuwe grondstofstromen en activiteiten. De verwachting is dat deze ontwikkelingen ook nieuwe risico's met zich mee zullen brengen waar de NVWA-toezicht op dient te houden.

Nieuwe productieprocessen en/of het gebruiken van nieuwe (hulp)grondstoffen brengt risico's met zich mee. Een voorbeeld hiervan is het gebruiken van hulpstoffen om de houdbaarheid van producten te verlengen. Om deze nieuwe risico's voldoende af te dekken is capaciteit binnen het domein vereist.

De nieuwe EU-controleverordening (EU 2017/625) stelt dat er naast inspecties op het gebied van voedselveiligheid ook inspecties op het gebied van fraude uitgevoerd moeten worden. Dit zal in de komende jaren extra capaciteit van het domein vergen.

1.3.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Industriële productie⁷³

Het toezicht binnen het domein staat onder druk. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door het gestegen aantal meldingen vragen en incidenten dat een groot deel van de capaciteit van expertise vraagt. Hierdoor blijft beperkt capaciteit over voor het uitvoeren van naleefmetingen en het uitvoeren van inspecties. Daarnaast heeft het domein geen zicht op de omvang van de daadwerkelijke doelgroep waarop het toezicht moet houden. Indien deze doelgroep (veel) groter blijkt is er meer capaciteit nodig om voldoende toezicht te kunnen houden.

Het domein heeft een wettelijke taak om alle erkende bedrijven te inspecteren. Omdat het domein onvoldoende capaciteit heeft om alle gewenste taken en activiteiten uit te voeren, betekent dit dat het domein inspecties bij geregistreerde bedrijven onvoldoende uit kan voeren, terwijl dit juist de bedrijven zijn waar de risico's groter zijn. Erkende bedrijven hebben vaak voldoende kennis en kunde om wet- en regelgeving na te leven, dit is bij geregistreerde bedrijven niet altijd het geval.

Doordat het aantal meldingen dat het domein ontvangt door de jaren sterk is gestegen vraagt deze taak in toenemende mate om capaciteit. Het afhandelen van meldingen op het gebied van voedselveiligheid en fraude is van nature een reactieve taak. Omdat de capaciteit van het domein

⁷³ Handhavingsplannen Industriële productie 2020

niet meegegroeid is met de groei van deze taak, betekent dit dat het afhandelen van deze taak ten koste gaat van capaciteit voor andere risicogerichte taken.

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Erkenningsverlening en registratie van bedrijven	0,2 fte	1 fte	1,2 fte	1 fte PPO of expertise
Toezicht op erkende bedrijven	59,1 fte	6 fte	65,1 fte	5 fte inspectie, 1 fte expertise
Toezicht op geregistreerde bedrijven	19,1 fte	15,5 fte	34,6 fte	14,5 fte inspectie, 1 fte expertise
Toezicht op producten	11,1 fte	12 fte	23,1 fte	10 fte inspectie, 2 fte expertise
Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten	15,2 fte	55 fte	70,2 fte	50 fte inspectie, 5 fte expertise
Expertiseverlening aan opdrachtnemers (COKZ)	2,1 fte	2 fte	4,1 fte	2 fte expertise
Domein algemeen		5 fte	5 fte	0,5-1 fte inspectie per team, 2 fte expertise
Domein totaal	106,9 fte			

Erkenningsverlening en registratie van bedrijven

Erkenningsverlening wordt naar behoren uitgevoerd omdat dit wettelijk is voorgeschreven en vraag gedreven is. Het registreren van bedrijven gebeurt op dit moment echter niet naar behoren, omdat het domein geen beeld heeft van de bedrijven die geregistreerd zouden moeten worden en omdat het registratiesysteem niet op orde is.

Toezicht op erkende bedrijven

Deze taak krijgt prioriteit boven andere taken vanwege het retribueerbare karakter en wettelijke verplichtingen het lukt daarom om deze taak uit te voeren met de huidige inspectie capaciteit. Dit is gebaseerd op de 1200 bedrijven, waarbij er per jaar 900 systeemininspecties (à 4 uur) en 300 audits (à 32 uur) moeten worden uitgevoerd.

Voor de toepassing van het interventiebeleid en het uitvoeren van herinspectie bij bedrijven wordt op dit moment onvoldoende uitgevoerd. Om dit toezicht naar behoren uit te kunnen voeren is een berekende capaciteit van 6 fte benodigd (1 fte bij expertise, 5 fte bij inspectie)

Toezicht op geregistreerde bedrijven

Op dit moment wordt er door een gebrek aan inspectiecapaciteit (dit gaat grotendeels naar toezicht op geregistreerde bedrijven) en capaciteit bij expertise (dit gaat naar het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten) onvoldoende toezicht op de geregistreerde bedrijven gehouden. Naleefmetingen vinden niet plaats waardoor de handhavingscyclus niet wordt uitgevoerd. Hierdoor is het toezicht niet risicogericht. Om de handhavingscyclus uit te voeren is een investering van 1 fte expertise capaciteit vereist. Daarnaast is een investering van 14,5 fte bij inspectie nodig voor het uitvoeren van het risicogerichte toezicht.

Uitgaande van 10.000 bedrijven die gemiddeld één keer per twee jaar een systeemininspectie van 4 uur moeten ondergaan is er in totaal 20.000 uur nodig bij inspectie. Hier is nu 6.000 uur voor beschikbaar. Dat betekent dat er 14.000 uur extra capaciteit nodig is bij inspectie. Daarnaast is voor de toepassing van het interventiebeleid, de herinspectie en het toezicht op de VETO-bedrijven, bij inspectie nogmaals 6.000 uur extra capaciteit nodig. In totaal gaat het om 20.000 uur extra, dit komt neer op 14,5 fte inspectiecapaciteit.

Toezicht op producten

Meer toezicht is nodig op allergenen, additieven en etiketteringsvereisten. Dit gebeurt nu projectgewijs. Er is 10fte extra capaciteit nodig bij inspectie en 2 fte bij expertise om dit voldoende te kunnen uitvoeren.

Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten

Voor de grote toename aan Nederlandse en Europese meldingen en klachten en de benodigde afhandelingsvereisten, is er 50 fte extra nodig bij inspectie en 5 fte extra bij expertise.

Expertiseverlening aan opdrachtnemers (COKZ)

De kennispositie bij expertise is onvoldoende om het COKZ te bedienen. Bij expertise is 2 fte extra nodig.

Gehele domein

Het domein komt op dit moment niet toe aan ontwikkeltrajecten en opleiding van het personeel. Daarnaast staat de kennispositie van het domein onder druk, omdat het grootste deel van de capaciteit van expertise is gemoeid met het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten. Om deze activiteiten wel uit te kunnen voeren is een investering van 5 fte vereist. Met betrekking tot de nieuwe mondiale ontwikkelingen op voedselgebied (nieuwe eiwitbronnen, nieuwe onderzoekstechnieken) is 0,5 - 1 fte per team nodig bij inspectie en 2 fte bij expertise.

1.4 Diergeneesmiddelen

Het domein Diergeneesmiddelen richt zich op de productie, de handel en het zorgvuldig voorschrijven en gebruiken van diergeneesmiddelen vanuit het perspectief van de voedselveiligheid, volksgezondheid, milieu, diergezondheid en het 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 dieren⁷⁴ o.a. d.m.v. uitvoering van het Nationaal Plan Residuen.

1.4.1 Taken binnen Diergeneesmiddelen

De activiteiten binnen het domein Diergeneesmiddelen zijn onder te verdelen in de volgende zes taken:

- Toezicht op (internet) handel in diergeneesmiddelen grondstoffen
- Toezicht op productie van diergeneesmiddelen en productconformiteit
- Toezicht op groot- en klein (internet) handel
- Toezicht op het voorschrijven en gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monsternamen
- Toezicht op residuen
- Meldingen en incidenten

Wettelijke grondslag voor alle taken^{75,76,77,78,79}

- Verordening 2017/625
- Gedelegeerde verordening 2019/2090 (aanvulling 2017/625)
- Richtlijn 96/22 (verbod op het gebruik van groeibevorderaars)
- Richtlijn 96/23 (uitvoering Nationaal Plan Residuen)
- Verordening 37/2010 (farmacologisch actieve stoffen)
- Verordening 470/2009 (procedures voor residu limieten)
- Beschikking 98/179/EG (uitvoeringsbepalingen officiële bemonstering voor opsporing van stoffen en residuen in dieren en dierlijke producten)
- Wet Dieren
- Besluit en Regeling Diergeneesmiddelen
- Besluit en Regeling Diergeneeskundigen
- Besluit en Regeling Houders van dieren
- Richtlijn 2001/82 (diergeneesmiddelenrichtlijn)
- WED (wet economische delicten)
- AWB (algemene wet bestuursrecht)

Toezicht op (internet) handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen

Type toezicht

- Toezicht op handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen
- Toezicht op internethandel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten toezichtnorm, toezicht wordt zowel risicogericht, als gebaseerd op wet- en regelgeving uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op productie van diergeneesmiddelen en productconformiteit

Type toezicht

- Uitvoeren van extra controles in geval van overtredingen, na oorspronkelijke controles van de IGJ (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd). Uitvoeren (laboratorium)onderzoeken in geval van overtredingen, deze worden in rekening gebracht bij de fabrikant^{80,81}

⁷⁴ Jaarplan 2019

⁷⁵ Kaderbrief LNV 2020

⁷⁶ Handhavingsplan Diergeneesmiddelen 13-08-2019

⁷⁷ Kaderbrief LNV 2020

⁷⁸ Handhavingsplan Diergeneesmiddelen 13-08-2019

⁷⁹ NVWA website: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/diergeneesmiddelen/europese-wetgeving-diergeneesmiddelen>

⁸⁰ NVWA website: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/diergeneesmiddelen/hoe-de-nvwa-handhaaft>

⁸¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

- Ophalen van diergeneesmiddelenmonsters voor bemonstering in het kader van productconformiteit

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, het acteren op meldingen is een EU-verplichting

Financier

- Derden, LNV

Toezicht op groot- en kleinhandel

Type toezicht

- Toezicht en inspectie op groothandel: waar alle diergeneesmiddelen bij elkaar komen, en waar de dierenarts bestelt
- Toezicht op kleinhandel: de dierenarts en de dierenwinkel
- Toezicht op internethandel

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten toezichtnorm, toezicht wordt zowel risicogericht, als gebaseerd op wet- en regelgeving uitgevoerd afhankelijk van de activiteit

Financier

- LNV

Toezicht op het voorschrijven en gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monstername

Type toezicht

- Toezicht op het voorschrijven van diergeneesmiddelen⁸²
- Toezicht op het gebruik van diergeneesmiddelen
- Toezicht op het in bezit hebben van diergeneesmiddelen.
- Naleefmetingen op het gebruik van diergeneesmiddelen⁸³
- Monstername indien relevant binnen specifiek project.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten toezichtnorm, toezicht wordt zowel risicogericht, als gebaseerd op wet- en regelgeving uitgevoerd afhankelijk van de activiteit

Financier

- LNV

Toezicht op residuen

Type toezicht

- Opvolging van non-conforme uitslagen uit het Nationaal Plan Residuen. Dit behelst inspectie op het herkomstbedrijf en waar nodig aanvullende bemonstering.
- Toezicht op de zelfcontroleverplichting door de veehouderijsector, op residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in dieren.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten toezichtnorm, toezicht wordt zowel risicogericht, als gebaseerd op wet- en regelgeving uitgevoerd afhankelijk van de activiteit

Financier

- LNV, Derden⁸⁴

Meldingen en incidenten

Type toezicht

- VKI-meldingen: foutief ingevulde formulieren controleren op het juiste gebruik van diergeneesmiddelen, door middel van een inspectie op het herkomstbedrijf.
- Signalen uit het veld onderzoeken (bijvoorbeeld over niet-toegelaten middelen ⁸⁵)

⁸² NVWA website: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/antibiotica-in-de-veehouderij/verstrekken-diergeneesmiddel-alleen-op-recept-dierenarts>

⁸³ Handhavingsplan Diergeneesmiddelen 13-08-2019

⁸⁴ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁸⁵ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

- Meldingen over dierenartsen
- Incidenten (als fipronil)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten toezichtnorm, toezicht wordt zowel risicogericht, als gebaseerd op wet- en regelgeving uitgevoerd afhankelijk van de activiteit

Financier

- LNV, VWS, Derden

1.4.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op (internet) handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen	3,3 fte	De taak wordt nu niet uitgevoerd, tenzij het een melding of incident betreft. Het domein kan met de huidige capaciteit niet genoeg toezicht houden op handel in grondstoffen in deze ketenschakel. Iedereen die handelt in grondstoffen dient zich nu te registreren bij het CIBG. De nieuwe EU-verordening moet over 2 jaar (januari 2022) geïmplementeerd zijn, hierin worden nadere voorwaarden opgenomen voor grondstoffenhandel. Vergunningverlening komt eraan, het is nog onbekend wie dit gaat oppakken. Het doen van risicoanalyses gebeurt nu niet. Er is meer inzicht in de problematiek nodig.	Er is onvoldoende beeld van het risico in de keten.
Toezicht op productie van diergeneesmiddelen en productconformiteit	0,4 fte	Toezicht is vraag gestuurd, het domein acteert op basis van meldingen van onder andere het IGJ en BD/CBG. Er is voldoende capaciteit voor het toezicht op productconformiteit, dit is een EU-verplichting. Het overige toezicht is afhankelijk van de meldingen die binnenkomen.	Er worden geen risicoanalyses gedaan en er is geen zicht op de naleving in de productieketen, behalve vanuit meldingen van IGJ, die de GMP-inspecties uitvoeren.
Toezicht op groot- en klein (internet) handel	3,3 fte	BD kent vergunningen toe voor groot- en kleinhandel (dierenwinkels met vergunning). Dierenartsen krijgen een kleinhandelsvergunning van rechtswege. Vervolgens zorgt NVWA voor toezicht en inspectie op groot- en kleinhandel. Enkele diergeneesmiddelen mogen in de dierenwinkel verkocht worden, de meeste alleen via de dierenarts. Toezicht gebeurt op projectbasis en op basis van meldingen. Diergeneesmiddeleninspecteurs worden vaak voor andere domeinen ingezet, omdat meldingen (en EU-verplichtingen) uit andere domeinen vaak voor gaan. Mede hierdoor wordt toezicht in projectvorm in deze doelgroep zelden gedaan.	Er is slechts kennis bij een kleine groep inspecteurs, wat de toekomstige kwaliteit en daarmee het toekomstige risico mogelijk beïnvloedt. Dit geldt ook voor bovenstaande.
Toezicht op het voorschrijven en het gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monsternamen	11,1 fte	Dierenartsen schrijven diergeneesmiddelen voor en passen toe, veehouders mogen ook sommige diergeneesmiddelen toepassen. Zij kunnen bezocht worden op basis van projecten, naar aanleiding van inspecties of met specifieke vragen. Er is sinds 2009 een reductiedoelstelling met betrekking tot antibiotica, waardoor de focus met name op antibiotica heeft gelegen de afgelopen jaren. Dit is nog steeds belangrijk. De capaciteit is onvoldoende omdat er keuzes gemaakt moeten worden wat wel en wat niet wordt opgepakt binnen dit domein (diergeneesmiddelen breed en antibiotica). Het gaat hierbij om keuzes tussen sectoren, en bijvoorbeeld het besluit om risicogericht aan de gang te gaan of dat er naleefmetingen gedaan moeten worden. Dit zou het domein allemaal moeten doen om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren.	Er is onvoldoende beeld van het risico in de keten, behalve op antibioticagebruik
Toezicht op residuen	7,1 fte	Hieronder valt het uitvoeren van het NPR (monsternamen boerderij en slachthuis) en de opvolgende monsternamen op basis van positieve uitslagen uit het Nationaal Plan Residuen (EU-taak) en monsternamen op basis van slachtbevindingen (meldingen). Er	De opvolging van positieve uitslagen uit in het kader van het NPR wordt met de huidige

		worden boerderijmonsters genomen n.a.v. meldingen, opvolging residuooverschrijdingen of verdenkingen. De residuen van toegelaten diergeneesmiddelen bij het geslachte dier moet onder een bepaalde norm zitten (MRL), de norm voor verboden groeibevorderaars, hormonen of andere verboden stoffen is nul. Hier wordt toezicht op gehouden. Deze taak is retribueerbaar. Ook toezicht op zelfcontrole door de sectoren wordt door de NVWA uitgevoerd. Dit gaat ook over residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen ^{86,87} .	capaciteit onvoldoende uitgevoerd. Er is onvoldoende beeld van het risico in de keten.
Het reageren op meldingen en incidenten	5,7 fte	Zaken vanuit de NVWA die worden opgemerkt, VKI-meldingen, meldingen over dierenartsen en andersoortige meldingen over iedereen die diergeneesmiddelen produceert, verhandelt, voorschrijft of toepast en incidenten oppakken (als Fipronil). Deze taak wordt uitgevoerd, maar er is onvoldoende capaciteit om naleef metingen uit te voeren	Opvolgingen van meldingen wordt minimaal uitgevoerd. Er is onvoldoende beeld van het risico in de keten.
Gehele domein	30,9 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Het toezicht op meerdere risicogebieden is onvoldoende geborgd - Strategische taken lijden onder het feit dat er te weinig capaciteit is bij expertise en inspectie - De capaciteit voor expertise is reeds ontoereikend. LNV maakt zich daar ook zorgen over. Extra budget nodig voor expertise. - De capaciteit voor Inspectie is ontoereikend, waardoor het toezicht onvoldoende dreigt te worden 	Overall staat het toezicht binnen het domein onder druk en is te veel kennis bij een kleine groep mensen belegd.

⁸⁶ Investeringsplannen 2020

⁸⁷ Analyse NVWA

1.4.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare fte

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
 <table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>31,2</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>29,3</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>30,9</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>30,6</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	31,2	2018	29,3	2019	30,9	2020	30,6	Divisie/Afdeling	FTE	Uren
Jaar	FTE												
2017	31,2												
2018	29,3												
2019	30,9												
2020	30,6												
	HH Inspectie	65,9%	20,4										
	HH Klant, bedrijf en consument	1,5%	0,5										
	HH Laboratorium	2,9%	0,9										
	HH Regie en expertise	18,9%	5,9										
	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	5,9%	1,8										
	ST Communicatie	1,2%	0,4										
	ST Juridische afhandeling & Advisering	3,5%	1,1										
	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,2%	0,1										
	Totaal	100,0%	30,9	42.645									

Algemene beeld risico's domein

Mens

Er kunnen resistente bacteriën ontstaan als gevolg van grootschalig gebruik van antibiotica en andere geneesmiddelen in de veehouderij of in de gezelschapsdierensector⁸⁸, wat een risico is voor de volksgezondheid. Daarnaast kunnen deze resistente bacteriën overgedragen worden op de mens en kunnen mensen resistentie voor antibiotica opbouwen.

Plant, dier en milieu

Als de NVWA onvoldoende toezicht houdt op naleving van de wet- en regelgeving, vormt dit een risico voor de diergezondheid omdat de middelen correct en juist voorgeschreven en toegepast moeten worden. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan het gebruik van diergeneesmiddelen voor het milieu, onder andere door aantasting van de bodem- en waterkwaliteit⁸⁹. Onzorgvuldig voorschrijven en toepassen van antibiotica en antiparasitaire middelen kan leiden tot resistente bacteriën en parasieten en daarmee tot dierwelzijnsproblemen (onbehandelde infecties).

Economisch

Niet voldoen aan de EU vereisten voor de controle op residuen van diergeneesmiddelen kan leiden tot sancties van de Europese Commissie⁹⁰ en kan de Nederlandse exportpositie in gevaar brengen. Het importerende land controleert ook op residuen wanneer deze niet voldoen aan de afgesproken MRLs. Zal het de partijen terugsturen en Nederland hierop aanspreken,

Omdat er weinig kennis is over de handel en productie van diergeneesmiddelen, is er een risico op illegaal gebruik van diergeneesmiddelen en verboden stoffen. Het domein stelt onvoldoende zicht te hebben op wat veehouders nog aan illegale middelen gebruiken⁹¹. De illegale handel in en het illegale gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief groeibevorderaars, moet te allen tijde worden voorkomen en tegengegaan om te voorkomen dat dit een risico vormt en schade kan brengen aan de internationale handelspositie van Nederland⁹².

Overig

De toenemende resistentieproblematiek van antibiotica en de resultaten van inspecties en opsporingsonderzoeken door de NVWA hebben ertoe geleid dat er een grote maatschappelijke en politieke aandacht voor dit onderwerp is. Er is in de afgelopen jaren een pakket aan maatregelen getroffen dat moet leiden tot minder en zorgvuldiger gebruik van antibiotica in de veehouderij, illegaal gebruik van diergeneesmiddelen tegen te gaan en handel in diergeneesmiddelen of grondstoffen? Via het internet te voorkomen⁹³.

1.4.4 Naleving en/of overige KPI's

De NVWA heeft voor het toezicht op diergeneesmiddelen geen gesloten toezicht normen, anders dan het houden van toezicht op de zelfcontroleverplichting door de sector en het Nationaal Plan Residuen (Europees). Waarbij voor laatstgenoemde alleen de opvolging van positieve uitslagen onder domein diergeneesmiddelen valt. Het verplichte project productconformiteit is een opdracht vanuit LNV en wordt in samenwerking met het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) en Bureau Diergeneesmiddelen uitgevoerd⁹⁴.

In 2018 bestond het grootste deel van de diergeneesmiddeleninspecties uit meldingen, deze worden risico gebaseerd uitgevoerd. 75% van de inspecties betreffende meldingen over VKI-en Nationaal Plan Residuen bleken niet akkoord. Het meerlingenonderzoek naar aanleiding van de onregelmatigheden met de meerlingenregistratie van kalvermeerlingen⁹⁵ heeft geleid tot een nieuwe prioritering, evenals meerwerk voorkomend uit de nasleep van het fipronil incident. Hierdoor is op het diergeneesmiddelendossier in 2018 onvoldoende ruimte geweest om de geplande projecten uit te voeren^{96,97}.

⁸⁸ Factsheets MJBH september 2018

⁸⁹ MJBH 2014-2018

⁹⁰ Factsheets MJBH september 2018

⁹¹ Op basis van domein sessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁹² MJBH 2014-2018

⁹³ Factsheets MJBH september 2018

⁹⁴ Handhavingsplan Diergeneesmiddelen 13-08-2019

⁹⁵ Kamerbrief: afronding onderzoek onregelmatigheden I&R,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/03/kamerbrief-over-afronding-onderzoek-onregelmatigheden-iamp-r>

⁹⁶ Toezichtbeeld Diergeneesmiddelen voor Jaarplan 2019

⁹⁷ MCS II 2018

Doordat er voornamelijk wordt gehandeld op basis van meldingen heeft het domein onvoldoende zicht op de productie van diergeneesmiddelen en heeft ze onvoldoende zicht op de handel in grondstoffen. Door de complexe samenwerking van verschillende uitvoerende diensten, is er weinig zicht op de effectiviteit van dit samenwerkingsverband⁹⁸.

Het toezicht binnen het domein diergeneesmiddelen is al jaren sterk risicogericht. Dit maakt dat er geen algemeen beeld is van het naleefniveau binnen de diverse sectoren, doordat risicogerichte controles niet aselekt zijn. Het handhavingspercentage op dit domein was 55% in 2018. Dit wordt met name veroorzaakt door het grote percentage meldingen op dit domein. De naleving binnen projecten lijkt een stuk hoger te liggen volgens het domein, echter heeft het domein onvoldoende zicht op niet-naleving in het zogenaamde grijze gebied tussen domeinen waar de toezichtgebieden elkaar raken, bijvoorbeeld met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, biociden en diervoeder. Robuuste naleefmetingen per sector zijn nodig om dit te verduidelijken⁹⁹. Het domein stelt op dit moment voornamelijk reactief te opereren¹⁰⁰.

1.4.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Het domein diergeneesmiddelen werkt aan de inzet van nieuwe testmethodieken. Deze test kan worden ingezet om antibioticagebruik snel te detecteren. Momenteel wordt bezien in hoeverre deze test op locatie in de handhaving toegepast kan worden¹⁰¹.

De opleidingstermijn van een dierenarts tot inspecteur is naar schatting ongeveer een half jaar. Het opleiden van werknemers met een andere achtergrond kost ongeveer een jaar. Er moet genoeg tijd geïnvesteerd worden in de juiste opleiding van inspecteurs en het ontwikkelen van vakmanschap en vakkennis¹⁰².

Externe ontwikkelingen¹⁰³

In januari 2022 moeten de nieuwe EU-verordeningen diergeneesmiddelen en gemediceerd diervoeder geïmplementeerd zijn, en de nieuwe EU-verordening Diergezondheid treedt in 2021 in werking. De nieuwe Controleverordening (OCR) is in 2019 in werking getreden. Dit vergt de komende jaren inzet van de NVWA in het implementatieproces en later in de handhaving¹⁰⁴.

LNV verzoekt bij het opvolgen van signalen van overtreding de prioriteit te geven aan de illegaal/verkeerd/hoog- gebruik van antibiotica en illegaal gebruik van verboden groeibevorderaars en hormonen¹⁰⁵, waarvoor op dit moment geen capaciteit beschikbaar lijkt.¹⁰⁶ Hier zal vooral vanuit Expertise en Inspectie capaciteit voor moeten worden geleverd^{107,108}.

⁹⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁹⁹ Toezichtbeeld Diergeneesmiddelen voor Jaarplan 2019

¹⁰⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁰¹ Toezichtbeeld Diergeneesmiddelen voor Jaarplan 2019

¹⁰² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁰³ Kaderbrief LNV 2020

¹⁰⁴ Kaderbrief LNV 2020

¹⁰⁵ Kaderbrief LNV 2020

¹⁰⁶ Kaderbrief LNV 2020

¹⁰⁷ Handhavingsplan Diergeneesmiddelen 13-08-2019

¹⁰⁸ Jaarplan 2020

1.4.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit te mitigatie van huidige risico's

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht op (internet) handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen	3,3 fte	1,9 fte	5,2 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Toezicht op productie van diergeneesmiddelen en productconformiteit	0,4 fte	1,9 fte	2,3 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Toezicht op groot- en klein (internet) handel	3,3 fte	1,9 fte	5,2 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Toezicht op het voorschrijven en het gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monsternamen	11,1 fte	9,6 fte	20,7 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Toezicht op residuen	7,1 fte	2,3 fte	9,4 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Het reageren op meldingen en incidenten	5,7 fte	4 fte	9,7 fte	Zowel ten behoeve van toezicht als het bijhouden van vakkennis, vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methodieken.
Totale domein	30,9 fte			

Er wordt binnen het domein Diergeneesmiddelen gewerkt volgens een handhavingsregiecyclus met naleefbeelden die opvolging krijgen in risicogerichte projecten. Op dit domein komt dit neer op een 5-jaarscyclus. Hierin wordt jaarlijks een naleefbeeld in een grote en in een kleine sector uitgevoerd en 2 risicogerichte projecten als opvolging van de naleefbeelden van 2 jaar daarvoor. Hierdoor verschuift de benodigde capaciteit tussen de taken gedurende de 5-jaarscyclus.

Toezicht op (internet)handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen

Er is onvoldoende zicht op de (internet)handel in grondstoffen voor diergeneesmiddelen. Momenteel is het toezicht hierop beperkt tot het opvolgen van meldingen. De bestede uren aan inspecties worden onder de algemene noemer van 'meldingen' geboekt. Hierdoor is geen goed beeld van welke meldingen wanneer worden behandeld. Naar schatting kosten deze meldingen 0,5 fte. Daarnaast zou het de uitvoer van deze taak ten goede komen als er meer projectmatig gewerkt zou worden. Om meer zicht te krijgen op het speelveld dient eerst een ontwikkeltraject uitgevoerd te worden een later jaar kan dan een naleefmeting uitgevoerd worden, gevolgd door risico gebaseerd toezicht. Bij een gemiddelde doorlooptijd van 40 uur per inspectie zal een project met inspecties bij 50 bedrijven¹⁰⁹ 1,9 fte capaciteit vragen.

Toezicht op productie van diergeneesmiddelen en productconformiteit

Het project rondom productconformiteit kost jaarlijks ongeveer 50 uur voor Inspectie en 20 uur voor Expertise. Daarnaast omvat dit onderdeel het opvolgen van meldingen (voornamelijk vanuit BD en

¹⁰⁹ schatting op basis van gemiddelde doorlooptijden eerder uitgevoerde vergelijkbare inspecties

IGJ) over omissies bij producenten. Deze uren worden normaliter onder de algemene noemer van 'meldingen' geboekt. Hierdoor is geen goed beeld van welke meldingen wanneer worden behandeld. Geschat wordt dat dit jaarlijks ong. 0,5 fte kost. Om kennis op dit gebied op peil te houden, zou het goed zijn om diergeneesmiddelen-inspecteurs mee te laten lopen met de GMP-inspecties die IGJ uitvoert bij deze producenten. Om deze taak naar behoren uit te voeren is 1,9 fte berekend.

Toezicht op de groot- en kleinhandel en internethandel in diergeneesmiddelen

Tot voor kort was het toezicht in het kader van deze taak beperkt tot het opvolgen van meldingen. Deze uren worden normaliter onder de algemene noemer van 'meldingen' geboekt. Hierdoor is geen goed beeld van welke meldingen wanneer worden behandeld. Voor een goede uitvoer van deze taak is jaarlijks 0,5 fte berekend. In totaal zijn er 900 houders van een vergunning voor productie en/of groothandel en/of kleinhandel in diergeneesmiddelen. Daarnaast heeft iedere dierenarts van rechtswege een kleinhandels-vergunning. Groothandelaren en kleinhandelaren zijn te zien als twee sectoren om toezicht op uit te oefenen. Een naleefmeting in één sector zal ongeveer 70-100 inspecties behelzen met een geschatte doorlooptijd van 40 uur. Om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren is dus een berekende capaciteit van ongeveer 1,9 fte berekend. In een later jaar zal dan, afhankelijk van de uitkomsten, een risico gebaseerd project kunnen plaatsvinden. In 2020 vindt een naleefmeting bij groothandelaren plaats. Hiervoor is 3.000 uur begroot voor 75 inspecties. Ook is er 600 uur beschikbaar voor een deskstudie door de afdeling Handel en Digitaal Toezicht om meer zicht te krijgen op internethandel en import. Om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren is een berekende capaciteit van 1,9 fte berekend.

Toezicht op het voorschrijven en het gebruik van diergeneesmiddelen, inclusief monsternamen

Jaarlijks zal er een naleefmeting in een grote veehouderijsector plaatsvinden. Hiervoor moeten gemiddeld 150 inspecties à 60 uur¹¹⁰ gedaan worden voor een goed naleefbeeld, wat neerkomt op een berekende capaciteit van 9,6 fte. De grote veehouderijsectoren binnen het domein Diergeneesmiddelen zijn:

- Melkvee: ongeveer 20.000 bedrijven
- Kalveren: ongeveer 1.500 bedrijven
- Varkens: ongeveer 4.000 bedrijven
- Legpluimvee: ongeveer 700 bedrijven
- Vleeskuikens: ongeveer 800 bedrijven.

Daarnaast zijn er kleine veehouderijsectoren waar gemiddeld 100 inspecties à 60 uur uitgevoerd dienen te worden voor een goed naleefbeeld. De kleine veehouderijsectoren binnen het domein Diergeneesmiddelen zijn:

- Geiten: ongeveer 500 bedrijven
- Schapen: ongeveer 5.500 bedrijven
- Eenden: ongeveer 50 bedrijven
- Kalkoenen: ongeveer 30 bedrijven
- Paarden: ongeveer 1.500 bedrijven
- Ganzen en Pelsdieren: ongeveer 150 bedrijven
- Dierenartsenpraktijken 1.200 praktijken

Toezicht op residuen

Dit toezicht bestaat hoofdzakelijk uit het opvolgen van meldingen. Deze inspecties worden normaliter onder de algemene noemer van 'meldingen' geboekt. Hierdoor is geen goed beeld van welke meldingen wanneer worden behandeld. De berekende capaciteit om deze taak naar behoren uit te voeren is 2,3 fte.

Meldingen en incidenten

Niet alle meldingen kunnen worden opgepakt. Daarnaast zijn deze uren ontoereikend wanneer er een incident plaatsvindt. Om deze taak naar behoren uit te voeren en ook beschikbare capaciteit te hebben voor het afhandelen van incidenten is de berekende capaciteit 4 fte.

¹¹⁰ Inspecteurs gaan in tweetallen op pad omdat er vrijwel altijd ook monsters worden genomen. Dit kan niet alleen. Daarom zijn meer uren nodig.

1.5 Dierlijke bijproducten

Dit domein richt zich op dierlijke producten die om wat voor reden dan ook 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 levensmiddelenproductiebedrijven, ongeveer 140.000 bedrijven), en op bedrijven die zich bezighouden met de verzameling, verwerking, handel, transport en verwijdering van dierlijke bijproducten. Daarnaast houdt het domein toezicht op bedrijven die dierlijke bijproducten gebruiken (bijvoorbeeld voor directe vervoeding, onderwijs, diagnose en wetenschap, zoals pelsdierhouderijen, laboratoria en onderzoeksinstituten). Het aantal bedrijven dat dierlijke bijproducten hanteert, maar waar deze niet ontstaan bedraagt ongeveer 4.300. Op basis van risico's voor de volks- en/of diergezondheid zijn dierlijke bijproducten ingedeeld in drie categorieën¹¹¹. Hoog risicoproducten (categorie 1) zijn bijvoorbeeld producten met dioxine; midden risicoproducten (categorie 2) zijn b.v. kadavers en mest; laag risicoproducten (categorie 3) zijn b.v. slachtbijproducten, zoals bloed, huiden, onderpoten of levensmiddelen van dierlijke oorsprong afkomstig van supermarkten die niet langer geschikt zijn voor menselijke consumptie^{112,113,114}.

1.5.1 Taken binnen Dierlijke bijproducten^{115,116}

De activiteiten binnen het domein Dierlijke bijproducten (DBP) zijn onder te verdelen in vijf handhavingstaken:

- Erkennen/registeren/afgeven toestemmingen op basis van aanvragen van het bedrijfsleven
- Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming
- Uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles
- Toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan
- Meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten (op basis van RASSF, GFL, FEK en FFN)

Wettelijke grondslag voor alle taken gerelateerd aan het domein Dierlijke bijproducten:

Alle taken binnen het domein Dierlijke Bijproducten hebben als wettelijke basisverordening (EG) nr. 1069/2009, verordening (EG) nr. 142/2011, verordening (EG) nr. 999/2001, Verordening (EU) nr. 2017/625 en Wet Dieren, Besluit dierlijke producten en de Regeling Dierlijke producten.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid en diergezondheid
- Milieurisico's
- Dierwelzijnsrisico's
- Politieke risico's
- Economische risico's

Erkennen/registeren/afgeven toestemmingen op basis van aanvragen van het bedrijfsleven

Type toezicht en gerelateerde werkzaamheden:

- Het afhandelen van aanvragen van het bedrijfsleven om dierlijke bijproducten in hun bedrijfsvoering te gebruiken/verwerken of binnen Nederland te mogen brengen
- De administratieve taak die bij het afhandelen van aanvragen van het bedrijfsleven komt kijken
- Het uitvoeren van audits en inspecties ter plaatse als gevolg van aanvragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, de taak is vraaggericht; alle aanvragen vanuit het bedrijfsleven moeten behandeld worden.

¹¹¹ VERORDENING (EG) nr. 1069/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 21 oktober 2009

¹¹² NVWA – Jaarplan 2019

¹¹³ Toezichtbeeld Dierlijke bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹¹⁴ Multi Annual National Control Plan (MANCP) 2018

¹¹⁵ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹¹⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Financier

- LNV, Derden: bij het afhandelen van aanvragen voor een erkenning en het afgeven van toestemmingen kunnen retributies geheven worden.

Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming

Type toezicht en gerelateerde werkzaamheden:

- Het uitvoeren van inspecties en audits op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming
- Het uitvoeren van juridische handhavingstrajecten (zoals b.v. strafrechtelijke maatregelen, bestuurlijke maatregelen, schriftelijke waarschuwingen, herinspectie)
- Het bepalen van de naleving en risico's van alle doelgroepen binnen het domein met als doel de risico-gedreven controleaanpak te verbeteren. Dit wordt uitgevoerd in specifieke projecten zoals b.v. toezicht op productie en handel van rauw petfood, of de vetten keten.
- Rapporteren, als onderdeel van de handhavingscyclus
- Implementatie van nieuwe of gewijzigde wetgeving
- Overleggen met in- en externe stakeholders
- Het controleren van risicovolle handelsstromen en doelgroepen zoals:
 - Rauw petfood
 - Ketenkanalisatie (bijvoorbeeld het samengaan van slachthuis en vleesproducent)
 - Implementatie van nieuwe wetgeving wanneer nieuwe producten of bedrijven gereguleerd worden¹¹⁷.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezicht, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, Derden: toezicht op erkende bedrijven

Uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles

Type toezicht en gerelateerde werkzaamheden:

- Uitvoering van bestemmingscontroles bij invoer van bepaalde risicovolle producten uit andere lidstaten en derde landen. Dit betreft fysieke controle (uitvoeren van inspecties) en administratieve controles (controles van achter het bureau).
- Uitvoering van controles op export partijen naar derde landen via Nederlandse havens
- Het toezicht op terugmeldingen van bestemmingscontroles uit andere lidstaten
- Het uitvoeren van controles bij de verwijdering van bij import geweigerde zendingen uit derde landen

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, de vanuit de EU opgestelde norm voor bestemmingscontrole is 100% controle

Financier

- LNV, Derden bij herinspectie

Toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan

Type toezicht en gerelateerde werkzaamheden:

- Het uitvoeren van inspecties bij:
 - Primaire bedrijven (veehouderijen)
 - Slachterijen, uitsnijderijen
 - Visbedrijven
 - Zuivelbedrijven
 - Eierenbedrijven
 - Wild verwerkende bedrijven
 - Overige levensmiddelenbedrijven
 - Horeca
 - Retailbedrijven

Dit toezicht wordt uitgevoerd door inspecteurs die in de betreffende domeinen werkzaam zijn.

¹¹⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

- Rapporteren, als onderdeel van de handhavingscyclus
- Implementatie van nieuwe of gewijzigde wetgeving
- Overleggen met in- en externe stakeholders

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten (op basis van RASSF, GFL, FEK en FFN)

Type toezicht en gerelateerde werkzaamheden:

- Het opvolgen van meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten op basis van:
 - Het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) systeem van de EU
 - GFL (Meldingen in het NL-meldingen systeem door Nederlandse Bedrijven)
 - Het Fraude Expertise Knooppunt (FEK)
 - Het Food Fraud Network (FFN)
 - Andere instanties, zoals de politie
- Het voeren van overleg met de EU en OM over de afhandeling van frauduleus handelen, stelselmatige overtredingen en overtredingen waarbij een buitenlandse overtreder is betrokken.

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, het domein wordt geacht om op alle meldingen te reageren.

Financier

- LNV, Derden bij erkende bedrijven en bij het uitvoeren van herinspectie

1.5.2 Beeld taken en effecten^{118,119}

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ¹²⁰	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Het erkennen/registeren/afgeven van toestemmingen op basis van aanvragen van het bedrijfsleven.	2,2 fte	De taak kan met de huidige capaciteit met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd, de taak is vraag gestuurd met ongeveer 200 verzoeken per jaar. Deze taak krijgt in de praktijk prioriteit boven de andere taken, omdat deze aanvragen wettelijk gezien in behandeling moeten worden genomen. Hierdoor wordt toezicht capaciteit weggenomen van andere taken. Het toezicht in deze taak is deels retribueerbaar (aanvragen voor erkende bedrijven en toestemmingen)	-
Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming.	10 fte	De huidige capaciteit is minder dan 1 fte per provincie, dit is niet afdoende om een goede toezicht intensiteit te waarborgen en risico's in de keten in beeld te houden. De capaciteit op deze taak zijn dezelfde personen die de fysieke controle doen voor de aanvraag voor erkenning van bedrijven, bij een piek in de erkenning gaat dat ten koste van de toezichtcapaciteit. Het toezicht in deze taak is retribueerbaar (voor erkende bedrijven). Door de geringe capaciteit geldt dat informatie- en ontwikkeltrajecten niet kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast wordt de afronding van rapportages beperkt uitgevoerd, waardoor de handavingsregiecyclus niet wordt doorlopen. Ten slotte kunnen naleefbeelden onvoldoende worden gemaakt. Daardoor leidt het capaciteitstekort ertoe dat de informatiepositie binnen deze taak zwak is.	- Risico op verminderde naleving door bedrijven, door bijvoorbeeld Fraude - Risico op ongewenste vermenging van dierlijke bijproducten in bijvoorbeeld voeding voor mens of dier, wat b.v. BSE-besmetting met zich mee kan brengen - Risico op milieuverontreiniging - Politiek en handels risico
Het uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles.	8,3 fte	De huidige capaciteit is ontoereikend. Er kan 10% van alle bestemmingscontroles worden uitgevoerd. De norm vanuit EU wet- en regelgeving is 100% controle. De taak is vraag gestuurd met 70.000 tot 80.000 handelsbewegingen (en dus controles) op jaarbasis. Dit betekent dat er 60.000 tot 70.000 controles per jaar extra uit moeten worden gevoerd om aan de wettelijke eis te voldoen.	- Risico op een infractie procedure vanuit EC DG Sante, met als mogelijk gevolg EU-boete of export restrictie. - Risico op (illegale of ongecontroleerde) handel in dierlijke bijproducten met mogelijke risico's voor volksgezondheid, politiek en economie.
Toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan. (Totaal 140.000 bedrijven)	5,6 fte	Dit toezicht wordt door inspecteurs uit andere domeinen uitgevoerd. Door capaciteitsgebrek in deze domeinen staat dit toezicht onder grote druk: - Bij domein levende dieren: laatste 2 jaar nauwelijks toezicht uitgevoerd - Bij domein vlees: toezicht al jaren onvoldoende - Bij domein Vis: toezicht wordt niet tot nauwelijks uitgevoerd - Bij overige levensmiddelenbedrijven: zouden we graag meer willen doen. - Bij Horeca/retail: toezicht wordt niet uitgevoerd	- Risico op fraude of onjuist gebruik van dierlijke bijproducten met mogelijke risico's voor volksgezondheid, diergezondheid, politiek en economische schade. Doordat dit het begin van de keten is, werkt dit risico door in de rest van de keten.
Meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten (op basis van RASSF, FEK, FFN, politie).	4,1 fte	Met huidige capaciteit kan het aantal meldingen en incidenten uit het RASSF afdoende worden afgehandeld, maar het aantal meldingen stijgt jaarlijks. Meldingen lopen vertraging op. Meldingen uit FEK en FFN leggen een grote druk op de capaciteit van expertise en van de inspecteurs in de uitvoering, omdat er vaak veel mis blijkt te zijn bij de betrokken bedrijven en juridische trajecten lang en gecompliceerd zijn. Deze capaciteit gaat ten koste van de andere toezichtstaken in dit domein (m.n. taak 2, 4 en 6).	Het reageren op RASSF-meldingen moet binnen 10 werkdagen (voorgeschreven op Europees niveau)
Domein algemeen	30,2 fte	Met de huidige capaciteit is er een grote druk op de werkzaamheden in relatie tot afstemming met beleid en EC. Met de huidige capaciteit kan aan deze taken wel worden voldoen maar gaat dit ernstig ten koste van onderdelen van de overige taken in dit domein. Daarnaast is het domein door de huidige capaciteit onvoldoende in staat tot het maken van rapportages van toezichtprojecten, beleids- en kennisontwikkeling en het reageren op vragen van interne en externe stakeholders. De capaciteit voor expertise binnen dit domein is reeds ontoereikend.	Ontoereikende uitvoering van andere taken, een niet toereikende kennispositie en een politiek risico bij een onjuiste afstemming met beleid of het missen van signalen. Risico op vermaningen vanuit de EC. Toename van klachten uit lidstaten.

¹¹⁸ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹¹⁹ MCS-rapportage NVWA, januari – april 2019

¹²⁰ Aangeleverd door de NVWA

1.5.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling																																								
 <table border="1" data-bbox="201 271 873 813"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>28,9</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>27,8</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>30,2</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>31,2</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	28,9	2018	27,8	2019	30,2	2020	31,2	<table border="1" data-bbox="902 268 2161 821"> <thead> <tr> <th data-bbox="913 271 1668 295">Divisie/Afdeling</th> <th data-bbox="1680 271 1758 295">FTE</th> <th data-bbox="1769 271 2150 295">Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="913 319 1523 343">HH Inspectie</td> <td data-bbox="1534 319 1668 343">62,8%</td> <td data-bbox="1680 319 1758 343">19,0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 367 1523 391">HH Klant, bedrijf en consument</td> <td data-bbox="1534 367 1668 391">3,1%</td> <td data-bbox="1680 367 1758 391">0,9</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 414 1523 438">HH Laboratorium</td> <td data-bbox="1534 414 1668 438">0,5%</td> <td data-bbox="1680 414 1758 438">0,2</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 462 1523 486">HH Regie en expertise</td> <td data-bbox="1534 462 1668 486">21,4%</td> <td data-bbox="1680 462 1758 486">6,4</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 510 1523 534">KE Veterinair en import</td> <td data-bbox="1534 510 1668 534">2,7%</td> <td data-bbox="1680 510 1758 534">0,8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 558 1523 582">ST Communicatie</td> <td data-bbox="1534 558 1668 582">0,9%</td> <td data-bbox="1680 558 1758 582">0,3</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 606 1523 630">ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td data-bbox="1534 606 1668 630">8,4%</td> <td data-bbox="1680 606 1758 630">2,5</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 654 1523 678">ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td data-bbox="1534 654 1668 678">0,1%</td> <td data-bbox="1680 654 1758 678">0,0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="913 702 1523 726">Totaal</td> <td data-bbox="1534 702 1668 726">100,00%</td> <td data-bbox="1680 702 2150 726">30,2 41.564</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	62,8%	19,0	HH Klant, bedrijf en consument	3,1%	0,9	HH Laboratorium	0,5%	0,2	HH Regie en expertise	21,4%	6,4	KE Veterinair en import	2,7%	0,8	ST Communicatie	0,9%	0,3	ST Juridische afhandeling & Advisering	8,4%	2,5	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,1%	0,0	Totaal	100,00%	30,2 41.564
Jaar	FTE																																								
2017	28,9																																								
2018	27,8																																								
2019	30,2																																								
2020	31,2																																								
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																							
HH Inspectie	62,8%	19,0																																							
HH Klant, bedrijf en consument	3,1%	0,9																																							
HH Laboratorium	0,5%	0,2																																							
HH Regie en expertise	21,4%	6,4																																							
KE Veterinair en import	2,7%	0,8																																							
ST Communicatie	0,9%	0,3																																							
ST Juridische afhandeling & Advisering	8,4%	2,5																																							
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,1%	0,0																																							
Totaal	100,00%	30,2 41.564																																							

Algemeen beeld risico's domein^{121, 122}

Dierlijke bijproducten zijn niet bestemd voor menselijke consumptie en leveren een risico op voor de voedselveiligheid, diervoederveiligheid en volksgezondheid en milieu wanneer deze niet op de juiste manier worden verwerkt. Sommige dierlijke bijproducten zijn zo risicovol dat ze moeten worden vernietigd, bijvoorbeeld door verbranding.

Mens

Dierlijke bijproducten kunnen besmet zijn met chemische stoffen, dioxines of antibiotica die niet in de voedselketen mogen komen. Ook kunnen dierlijke bijproducten besmet zijn met bacteriën, virussen of andere micro-organismen. Als door onvoldoende controle en toezicht deze besmetting of vervuiling toch terecht komt in de voedselketen, direct of indirect via het diervoederspoor of via het mestspoor kan dat schadelijk zijn voor de mens. BSE ontstaat via het veevoederspoor en door het eten van vlees van met BSE besmette runderen kan de ziekte van Creutzfeldt-Jakob ontstaan.

Behalve via het voedsel kunnen ook gezondheidsrisico's worden gelopen door fysiek contact met kadavers of ander dierlijk materiaal waar pathogenen in zitten, zoals b.v. rauwe hondenvoeders, die erg populair zijn geworden.

Plant, dier en milieu

Als niet wordt toegezien op de juiste verwerking van dierlijke bijproducten tot diervoeder is dit een risico voor diergezondheid en volksgezondheid en het dierenwelzijn. Runderen kunnen BSE krijgen van het eten van voer waarin diermeel is verwerkt. Het gebruik van dierlijke eiwitten is dan ook aan zeer strikte regels gebonden. Ondeugdelijk dierlijk materiaal kan in het milieu terecht komen, dit geeft risico's op verspreiding van dierziekten. Bijvoorbeeld mest of keuken afval en etensresten die besmet zijn met pathogenen. Ten slotte kan het gebruiken van dierlijke bijproducten als verstokingsmiddel, of het verbranden van dierlijke bijproducten negatieve gevolgen hebben voor het milieu.

Economisch

De Nederlandse agrarische sector is een grote exporteur. Als voedsel en voeder onvoldoende veilig is kan Nederland bekend komen te staan als onbetrouwbare handelspartner met alle economische gevolgen van dien. Een crisis in de diervoedersector heeft grote economische gevolgen voor de betrokken bedrijven doordat het zich als een olievlek uitbreidt, wegens de afzet naar meerdere veehouderijen van diervoeders. Een uitbraak van een dierziekte leidt tot het sluiten van grenzen voor export van Nederlandse producten, denk aan de impact van de MKZ uitbraak.

Overig

De Health and Food Audits and Analysis (HFAA) heeft gevraagd om de toezichtintensiteit op bestemmingscontroles op te voeren van 10% naar 100%. Indien hier niet aan voldaan wordt kunnen er politieke gevolgen vanuit de Europese Unie (infractie procedure) ontstaan.

Gezien de grote maatschappelijke impact van onvoldoende voedsel -en diervoederveiligheid brengen gevoelige dossiers, zoals bijvoorbeeld de BSE-crisis, Mest dossier of het Nertsen dossier politieke risico's met zich mee.

1.5.4 Naleving en/of overige KPI's^{123, 124}

Binnen het domein Dierlijke Bijproducten ligt de handhavingsintensiteit op 10,3%. De percentages tussen de verschillende taken lopen sterk uiteen; bij geregistreerde en erkende bedrijven is het handhavingspercentage 33%, terwijl het percentage 0% is bij bestemmingscontroles. De resultaten van Controle Orgaan Kwaliteitszaken (COKZ) en de NCEA (die sinds januari 2020 is opgeheven) zijn hierin niet meegenomen. Het handhavingspercentage op de eieren en zuivelsector, waarvan het toezicht wordt uitgevoerd door COKZ, lagen voor 2019 Q1 op respectievelijk 0,0% en 0,25%¹²⁵. De toezichtintensiteit binnen het domein Dierlijke Bijproducten is 6,4% (berekend over alle erkende en geregistreerde bedrijven). De toezichtintensiteit van COKZ op de eieren en zuivelsector is respectievelijk 14,0% en 88,0%.

Het domein stelt dat er geen goed beeld van de naleving in de sector kan worden gegeven doordat er door beperkte capaciteit nagenoeg geen rapportages worden opgeleverd van projecten die uitgevoerd zijn en doordat projecten vaak niet volledig worden uitgevoerd. Het domein geeft aan

¹²¹ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹²² <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten/risicos-van-dierlijke-bijproducten> (9/12/2019)

¹²³ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹²⁴ MCS-rapportage NVWA, januari – april 2019

¹²⁵ MCS-rapportage NVWA, januari – april 2019

dat de naleving van oorsprongsbedrijven matig tot goed is. Uitzondering hierop zijn de kleine en middelgrote slachterijen, daar is de naleving matig. In de primaire sector (afvoer van kadavers) en de zuivel en eieren sector is de naleving goed, door het domein geschat op ongeveer 95%. Bij erkende en geregistreerde bedrijven wordt voldoende tot goed voldaan aan de basisvoorwaarden voor erkenning of registratie. De naleving met betrekking tot HACCP en eigen controles wordt door het domein ingeschat als matig. De naleving met betrekking tot traceerbaarheid is slecht tot voldoende; dit geldt met name voor verwerkers, producenten, opslagbedrijven, transporteurs en handelaren.

1.5.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{126, 127, 128}

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. Taken kunnen continue toenemen en afnemen. Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Ontwikkelingen Interne en Externe aanbod ontwikkelingen

Het domein werkt aan een verbeterde informatiepositie waardoor het toezicht beter risicogericht kan worden ingericht en in lijn kan worden gebracht met de handhavingsregie cyclus. Hierdoor groeit mogelijk de capaciteit doordat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht wordt vergroot. Doordat er echter een toenemende vraag naar administratief toezicht is, het aantal bedrijven jaarlijks stijgt en beleidsontwikkelingen als circulaire economie dit domein raken zal er meer druk komen te liggen op de capaciteit binnen Dierlijke Bijproducten.

Door samenwerking met andere organisaties zoals omgevingsdiensten, politie en douane kan toezicht en handhaving op dierlijke producten doelmatiger en doeltreffender worden. Echter kunnen deze samenwerkingsovereenkomsten (initieel) een tijdsinvestering vergen ten behoeve van afstemming, coördinatie en aansturing.

Interne vraagontwikkelingen

De ontwikkeling van een verbeterde informatiepositie vergroot naar verwachting de effectiviteit van de inzet de capaciteit op termijn, doordat het toezicht doelmatiger en doeltreffender wordt. Deze ontwikkeling vraagt echter een tijdsinvestering op korte termijn die drukt op de capaciteit van het domein. Daarnaast bereidt het domein zich voor op openbaarmaking wat ook capaciteit vraagt. Het domein constateert daarnaast dat het aantal handhavingsverzoeken van de IOD, vanuit het FEK op andere opsporingszaken, groeit wat ook leidt tot een groei in de gevraagde capaciteit. Daarnaast wordt er steeds meer volgens de handhavingsregie cyclus gewerkt, wat (met name bij expertise) leidt tot een groei in de gevraagde capaciteit.

Externe vraagontwikkelingen

De sector voor dierlijke bijproducten groeit. Het aantal bedrijven groeit en technieken om dierlijke bijproducten te verwerken worden steeds geavanceerder. Hiermee samenhangend worden ook de verwerkingsprocessen complexer en voeren bedrijven gecombineerde activiteiten uit (bijvoorbeeld in combinatie met afval). Hierdoor worden traceerbaarheidscontroles steeds ingewikkelder en kosten deze steeds meer tijd¹²⁹.

De HFAA heeft aanbevolen dat Nederland de bestemmingscontroles moet opvoeren van 10% naar 100%. Dit legt een druk op de capaciteit. Daarnaast hebben er verschillende ontwikkelingen in wet- en regelgeving effect op de gevraagde capaciteit. De feed ban (TSE-wetgeving) wordt versoepeld, de exportwetgeving met betrekking tot dierlijke eiwitten wordt versoepeld (TSE-wetgeving), en de status van DBP vermengd met afval wordt verduidelijkt waarbij deze onder DBP kunnen gaan vallen. Dit zal een toename van de stromen DBP betekenden en de NVWA zal meer moeten samenwerken met de Omgevingsdiensten en ILT.

Innovatieve ontwikkelingen in de sector waar de wet- en regelgeving niet op is toegespitst brengen onduidelijkheid met zich mee voor ondernemers, maar ook voor de toezichthouder. De regels worden als ingewikkeld ervaren en het is niet altijd duidelijk welke wet- en regelgeving waar van toepassing is. Denk hierbij aan ontwikkelingen als de productie van eiwitten en vetten uit insecten, biobrandstof

¹²⁶ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹²⁷ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dierlijke-bijproducten/risicos-van-dierlijke-bijproducten> (9/12/2019)

¹²⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹²⁹ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

uit categorie 1 catering waste, mestverbranding, karton en papier uit mest, de productie van bio plastics en mobiele slachterijen die naar de veehouders toegaan om dieren te slachten.

De wetgeving rond dierlijke bijproducten is veel, zeer gedetailleerd en ingewikkeld en het voldoen aan deze wetgeving kost geld en vergt een hoog kennisniveau. Daarentegen levert het opwaarderen van dierlijke bijproducten (bijvoorbeeld van categorie 2 naar categorie 3, of van afval naar DBP) veel geld op. Frauderen in de handel, bijvoorbeeld illegale export van diermeel, kan zeer winstgevend zijn (miljoenen). Het handhaven van de complexe wet- en regelgeving in combinatie met juridisering van de sector leidt tot de noodzaak tot diepgaande onderzoeken en slepende processen. Toezicht en regelmatige 'zichtbaarheid' van de overheid is noodzakelijk om de pakkans te vergroten en de sector het idee te geven dat ze in de gaten wordt gehouden. Er wordt door de EC en het ministerie steeds meer aandacht gegeven aan fraude, waardoor het aannemelijk is dat de vraag naar werk gericht op het herkennen van fraude in de komende jaren toe zal nemen¹³⁰.

Het nieuwe beleid ten aanzien van kringlooplandbouw zal ervoor zorgen dat er meer stromen gaan ontstaan t.a.v. dierlijke bijproducten. Deze moeten allemaal onderhevig zijn aan controles, wat de vraag naar capaciteit binnen deze taak vergroot¹³¹.

Tot slot zal de aankomende Brexit leiden tot meer bestemmingscontroles en meer exportcontroles.

1.5.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Dierlijke bijproducten ^{132, 133}

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd, zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			
	Beschikbaar	Berekende capaciteit ^{134,135}	Totaal	Toelichting
Erkennen/registeren/afgeven van toestemmingen op basis van aanvragen van het bedrijfsleven	2,2 fte	-	2,2 fte	
Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming	10 fte	6 fte	16 fte	2 fte bij expertise 4 fte in de uitvoering
Uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles	8,3 fte	5 fte	13,3 fte	5 fte in de uitvoering en binnen administratief toezicht

¹³⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹³¹ Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief

¹³² Analyse HH-plannen

¹³³ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹³⁴ De berekende capaciteit is opgesteld door het domein met in het achterhoofd een beschikbare capaciteit van (27.024) Hierdoor kan de berekening in dit document mogelijk lager uitvallen

¹³⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan	5,6 fte	8 fte	13,6 fte	8 fte voor keuren, levend vee, vis en horeca
Meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten (op basis van RASSF, FEK en FFN)	4,1 fte	3 fte	7,1 fte	1 fte voor meldingen via RASFF/GFL 1 fte voor meldingen via FEK 1 fte voor meldingen via FNN
Gehele domein	30,2 fte			

Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven

Het domein stelt dat het toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven onvoldoende is. Wegens capaciteitstekort is regulier toezicht al jaren niet goed mogelijk, waardoor sommige bedrijven b.v. al acht jaar niet zijn bezocht; dit geldt o.a. voor handelaren, transporteurs, pelsdierhouders, en 'technische bedrijven'. Ook neemt het aantal erkende en geregistreerde bedrijven jaarlijks toe, dus het bedrijvenbestand neemt toe, maar de inspectiecapaciteit niet.

Inspecties bij erkende bedrijven zijn retribueerbaar bij het geïnspecteerde bedrijf, inspecties bij geregistreerde bedrijven zijn dat niet. Er is druk om juist inspecties bij erkende bedrijven uit te voeren om kostendekkend te opereren. Dit gaat ten koste van toezicht bij geregistreerde bedrijven, terwijl deze een hoger risico hebben. De financiële prikkel is in dit geval sterker dan de risico gerichtheid prikkel¹³⁶.

Door de huidige krappe capaciteit is het domein Dierlijke Bijproducten onvoldoende in staat om informatie- en ontwikkelingstrajecten op te zetten en uit te voeren. Naleefbeelden kunnen daarnaast nauwelijks worden gemaakt. Hierdoor is de informatiepositie van de NVWA op het onderwerp dierlijke bijproducten zwak. Dit komt de risico gerichte aard van het toezicht niet ten goede, waardoor mogelijke misstanden niet voldoende gesignaleerd kunnen worden¹³⁷.

Uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles

Vanuit het Europese Food and Veterinary Office is aanbevolen dat Nederland meer moet doen aan bestemmingscontroles. Op dit moment wordt ongeveer 10% gecontroleerd; dit moet naar 100%. Ook de exportcontroles bij export naar derde landen van verwerkte dierlijke eiwitten werden als onvoldoende in aantal beoordeeld tijdens de recente HAFAA-audit in Nederland¹³⁸. Deze taak is vraag gestuurd, met 70.000 tot 80.000 handelsbewegingen per jaar, een ontoereikend toezicht op deze bewegingen kan leiden tot eventuele infractie procedures vanuit EC DG Sante, met als gevolg EU-boetes of export restricties. Daarnaast kan (illegale of ongecontroleerde) handel in dierlijke bijproducten economische risico's en risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengen¹³⁹.

Toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan

Het domein stelt dat door capaciteitsgebrek het toezicht op dierlijke bijproducten bij visbedrijven nauwelijks wordt uitgevoerd. Ook zijn door capaciteitsgebrek bij het domein levend vee (het toezicht bij primaire bedrijven) en bij Keuren (het toezicht op slachterijen) de geplande aantallen inspecties de afgelopen jaren bij lange na niet gehaald. Toezicht op horeca en retail wordt door capaciteitsgebrek niet uitgevoerd. Hierdoor zijn naleving en risico's onduidelijk. Ook zou het domein meer willen doen bij levensmiddelen producerende bedrijven, echter is hier geen capaciteit voor¹⁴⁰.

Daarnaast pakt het domein verschillende noodzakelijke werkzaamheden niet op, zoals toezicht bij bedrijven met meerdere activiteiten, internet toezicht, toezicht op transportbedrijven, toezicht op

¹³⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹³⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹³⁸ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹³⁹ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁴⁰ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

de handel van mest en digestaat, toezicht op gerecallde producten, toezicht op de verbranding van fipronil mest, en toezicht op de afvoer van dierlijke bijproducten bij aquacultuurbedrijven.

Een ontoereikend toezicht binnen deze taak kan tot gevolg hebben dat er dierlijke bijproducten in etenswaren komen, met een risico voor de volks- en diergezondheid en economisch risico tot gevolg. Ander gevolg is dat er meer klachten komen van andere lidstaten, die geen reactie krijgen op de TRACES berichten die zij sturen.

Afhandelingen van meldingen en incidenten

Momenteel is het domein in staat om het aantal meldingen en incidenten vanuit RAFF(?) naar behoren af te handelen. Echter, de meldingen vanuit FEK en FFN leggen een grote druk op de capaciteit van de inspecteurs en werknemers binnen het team expertise. Het aantal meldingen via RASFF, FEK en FFN in dit domein neemt jaarlijks toe, en dus ook de tijd benodigd voor het afhandelen hiervan. De FEK-trajecten die de afgelopen jaren zijn afgewerkt hebben laten zien dat deze trajecten erg veel tijd vergen (meerdere jaren), en dus een enorme belasting leggen op de bestaande capaciteit en specifieke competenties.

Een ontoereikende capaciteit leidt tot een vertraagde afhandeling van de meldingen vanuit RASFF, FEK en FFN. Daarnaast heeft een ontoereikende capaciteit tot gevolg dat de uitvoer van deze taak ten koste gaat van andere taken binnen het domein Dierlijke Bijproducten.

Mens

Het domein stelt dat gezien de toenemende vraag naar toezicht en het complexer worden van de taken een versterking van het toezicht om haar taken goed en volledig te kunnen uitvoeren noodzakelijk is¹⁴¹.

Proces

Gezien het domein de zorg heeft dat afstemming en coördinatie ten behoeve van de samenwerking met bijvoorbeeld omgevingsdiensten, politie en douane veel tijd kost is het van belang dat er werkbare en duidelijk werkafspraken worden gemaakt. Daarnaast zijn goede werkafspraken tussen Dierlijke Bijproducten en andere afdelingen (zoals bijvoorbeeld juridische zaken) essentieel om goede expertise- en kennisdeling te kunnen borgen.

Middelen

Er is behoefte aan een verbeterde informatiepositie, digitale systemen zouden mogelijk uitkomst bieden om efficiënter bestemmingscontrole uit te voeren, beter inzicht in activiteiten van bedrijven te krijgen en beter risico gebaseerd toezicht uit te kunnen oefenen¹⁴².

¹⁴¹ Op basis van het Toezichtbeeld Dierlijke Bijproducten, input voor Jaarplan 2020

¹⁴² Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

1.6 Diervoeder

De diervoedersector is te verdelen in een markt voor voedselproducerende dieren en niet-voedselproducerende dieren, met name gezelschapsdieren (petfoodsector). De diervoederhandel kenmerkt zich door veel verschillende schakels (producenten grondstoffen – handelaren/transporteurs – mengvoederproducenten – 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.

De diervoederketen bestaat uit ongeveer 4588 bedrijven zoals producenten van additieven, voormengsels en mengvoeders, handelaren, transporteurs, mengvoederproducenten en ongeveer 60,000 akkerbouw/ veeteeltbedrijven (de primaire sector). Er zijn veehouders die zelf hun eigen voeders produceren (zelfmengers) Het toezicht richt zich op volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en milieuaspecten.

Meer dan 90% van de diervoederbedrijven is aangesloten bij private kwaliteitssystemen gebruikt om de kwaliteit en veiligheid van de producten te verbeteren en te borgen. In Nederland zijn GMP+ international en Securefeed veruit de grootste. GMP+ international en Food Chain Alliance zijn (deels) geaccepteerd door Ketenborging.nl¹⁴³.

1.6.1 Taken binnen Diervoeder¹⁴⁴

De activiteiten binnen het domein Diervoeder zijn onder te verdelen in de volgende zeven taken:

- Erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven (incl. verlenen van toestemmingen)
- Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven
- Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims
- Toezicht op laboratoria
- Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders
- Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders

Wettelijke grondslag voor de taken binnen het domein Diervoeder¹⁴⁵:

- Verordening (EG) nr. 178/2002 – tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.
- Verordening (EG) nr. 183/2005 – tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne.
- Verordening (EG) nr. 1829/2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders.
- Verordening (EG) nr. 1830/2003 – betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders.
- Verordening (EG) nr. 1831/2003 – betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding.
- Verordening (EG) nr. 999/2001 – houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën.
- Verordening (EG) nr. 767/2009 – betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders.
- Verordening (EG) nr. 68/2013 – betreffende de catalogus van voedermiddelen.
- Verordening (EU) nr. 2017/625 – betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen.
- Verordening (EG) nr. 396/2005 – tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong.

¹⁴³ NVWA toezichtbeeld diervoeder, d.d. 15-4-2019

¹⁴⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁴⁵ Op basis van IB02-SPEC35 en stakeholder consultaties

- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/1793 – betreffende de tijdelijke verhoging van de officiële controles en noodmaatregelen met betrekking tot de binnenkomst in de Unie van bepaalde goederen uit bepaalde derde landen.
- Richtlijn 2002/32/EG – inzake ongewenste stoffen in diervoeding.
- Richtlijn 2008/38/EG – tot vaststelling van de lijst van bestemmingen voor diervoeders met bijzonder voedingsdoel.
- Verordening (EU) 2015/786 – tot vaststelling van criteria voor de aanvaardbaarheid van zuiveringsprocedures die worden toegepast op producten die bedoeld zijn voor het voederen van dieren.
- Verordening (EG) 152/2009 – tot vaststelling van de bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle van diervoeders.
- Wet dieren – houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen
- Besluit diervoeders 2012 – houdende regels inzake diervoeders.
- Regeling diervoeders 2012 – houdende voorschriften inzake diervoeders.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Risico's voor dierenwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid en milieu.

Erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven (incl. verlenen van toestemmingen)

Type toezicht

- Het erkennen en registreren van bedrijven (administratief)
- Het afgeven van toestemmingen (administratief)
- Ter plaatse uitvoeren van inspectie bij erkenningen
- Ter plaatse uitvoeren van audits bij erkenningen
- Het beoordelen van aanvragen uit het bedrijfsleven voor proeven met diervoeder met niet toegestane additieven
- Toezicht op proeven met diervoeder

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, iedere aanvraag moet in behandeling worden genomen (wettelijke verplichting, ongeveer 100 per jaar)

Financier

- LNV, Derden

Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven

Type toezicht

- Toezicht op de wettelijke voorwaarden voor erkenning en registratie van diervoederbedrijven en het in de handel brengen van diervoeders
- Toezicht op primaire bedrijven op het gebruik en opslag van diervoeders
- Toezicht op primaire bedrijven op de productie van diervoeders als zij zelf mengen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht ingericht

Financier

- LNV, Derden

Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims

Type toezicht

- Toezicht op etikettering van diervoeders
- Laboratoriumcontroles op gehalten
- Administratief onderzoek etiketeisen en claims
- Ook diervoederproducten die op internet worden verhandeld vallen onder het toezicht van de NVWA

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht ingericht

Financier

- LNV

Toezicht op laboratoria

Type toezicht

- Toezicht op de kwaliteit van de analyses en rapportage
- Toezicht op de meldplicht

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht ingericht

Financier

- LNV

Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders

Type toezicht

- Monsterneming

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht ingericht

Financier

- LNV

Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders

Type toezicht

- Afhandelen meldingen en incidenten RASFF
- Afhandelen meldingen en incidenten FEK
- Afhandelen meldingen en incidenten FFN
- Opvolgen van signalen in overleg met het OM en andere inspectiediensten
- Specifieke aandacht voor fraude

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten norm: iedere melding moet worden afgehandeld. Voor RASFF-meldingen geldt een Europees opgelegde maximumresponstijd

Financier

- LNV

1.6.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ¹⁴⁶	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven (incl. verlenen van toestemmingen)	1,0 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Deze taak krijgt prioriteit binnen dit domein, doordat alle aanvragen wettelijk gezien in behandeling moeten worden genomen - De taak kan met de huidige beschikbare capaciteit met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd - De taak is vraag gestuurd met circa 100 verzoeken per jaar 	-
Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven	15,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Deze taak wordt vaak verdrongen doordat het afhandelen van aanvragen vanuit het bedrijfsleven en meldingen en incidenten prioriteit krijgen - De huidige capaciteit van het feed team is minder dan 1 FTE per provincie wat onvoldoende is - Het aantal erkende en geregistreerde bedrijven neemt jaarlijks toe - De toezichtintensiteit is onvoldoende gewaarborgd - Risico's in de keten zijn onvoldoende in beeld - Informatie en ontwikkeltrajecten kunnen beperkt worden uitgevoerd - De handhavingsregiecyclus kan niet geheel worden doorlopen - Naleefbeelden kunnen onvoldoende worden gemaakt 	<ul style="list-style-type: none"> - Verminderde naleving en het ontstaan van fraude - Onveilige diervoeders, bijvoorbeeld door ongewenste chemische en microbiologische contaminanten, met gevolgen voor de volks- en diergezondheid (BSE bijvoorbeeld) - Risico voor dierenwelzijn - Milieuverontreiniging; bijvoorbeeld koper en zink die via diervoeder in het milieu terecht komen - Risico voor de handel wanneer Nederlands diervoeder als onbetrouwbaar wordt gezien
Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims	1,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Deze taak wordt vaak verdrongen doordat het afhandelen van aanvragen vanuit het bedrijfsleven en meldingen en incidenten prioriteit krijgen - Laboratoriumonderzoek op gehalten wordt niet uitgevoerd, terwijl dit wel een wettelijke Europese taak is - Administratieve controles gebeuren wel, maar mondjesmaat, terwijl dit wel een wettelijke Europese taak is - Er worden 5 tot 10 gezondheidsclaims per jaar gecontroleerd, wat te weinig is - Geen of nauwelijks toezicht op de internetverkoop 	<ul style="list-style-type: none"> - Verminderde naleving en het ontstaan van fraude - Risico op onveilige diervoeders op de markt - Risico op misleidende diervoeders op de markt - Risico voor de diergezondheid en het dierenwelzijn - Risico voor de volksgezondheid (via dieren) - Het vertrouwen van de consument wordt geschaad - Niet uitvoeren van de Europese wettelijke taak kan leiden tot een infractie procedure - Risico voor de handel wanneer Nederlands diervoeder als onbetrouwbaar wordt gezien
Toezicht op laboratoria	2,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Deze taak wordt vaak verdrongen doordat het afhandelen van aanvragen vanuit het bedrijfsleven en meldingen en incidenten prioriteit krijgen - Er is onvoldoende capaciteit om het toezicht op de meldplicht en het toezicht op de kwaliteit en rapportage van analyses uit te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op onveilige diervoeders op de markt - Risico voor de diergezondheid en het dierenwelzijn - Risico voor de volksgezondheid (via dieren)
Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders	5,8 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Deze taak wordt vaak verdrongen doordat andere werkzaamheden en het afhandelen van aanvragen vanuit het bedrijfsleven en meldingen en incidenten prioriteit krijgen - Er is onvoldoende capaciteit om de taak goed uit te voeren - De planning wordt al jaren niet gehaald 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet uitvoeren van de Europese wettelijke taak kan leiden tot een infractie procedure - Handelsrisico - Risico voor de diergezondheid en via dieren voor de volksgezondheid

¹⁴⁶ Aangeleverd door de NVWA

		<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal monsters dat wordt genomen is in vergelijking tot andere landen laag, terwijl Nederland wel een poortwachter is aan de buitengrenzen van Europa voor andere lidstaten - Het aantal product-contaminant combinaties blijft groeien 	
Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders	5,7 fte	<ul style="list-style-type: none"> - De huidige capaciteit is onvoldoende om het aantal meldingen en incidenten afdoende af te handelen - Het aantal meldingen stijgt jaarlijks - FEK en FFN-meldingen leggen een grote druk op het domein doordat er vaak veel mis blijkt te zijn bij de betrokken bedrijven en omdat juridische trajecten lang en gecompliceerd zijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op vertraging van afhandeling van meldingen waardoor signalen te laat worden opgevolgd en potentieel te laat wordt ingegrepen
Gehele domein	30,9 fte¹⁴⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Er is onvoldoende capaciteit om alle taken naar behoren uit te voeren - Afstemming in relatie tot beleid, de Europese Commissie en stakeholders gaat ten koste van de toezichtstaken - Er is onvoldoende capaciteit om rapportages van toezichtprojecten te maken, beleids- en kennisontwikkeling uit te voeren en te reageren op vragen van interne en externe stakeholders - Er is te weinig capaciteit gepland voor incidenten of crises waardoor deze ten koste gaan van de toezichtstaken 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende afstemming met de Europese Commissie - Verslechtering van de autoriteitspositie van de NVWA - Onvoldoende kennispositie van de NVWA

1.6.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
	Divisie/Afdeling	FTE	Uren										
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>29,6</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>28,8</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>30,9</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>30,2</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	29,6	2018	28,8	2019	30,9	2020	30,2	HH Inspectie	58,9%	18,2
	Jaar	FTE											
	2017	29,6											
	2018	28,8											
	2019	30,9											
	2020	30,2											
	HH Klant, bedrijf en consument	2,8%	0,9										
	HH Laboratorium	0,1%	0,0										
	HH Regie en expertise	24,4%	7,5										
KE Veterinair en import	4,7%	1,5											
ST Communicatie	1,3%	0,4											
ST Juridische afhandeling & Advisering	7,6%	2,4											
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,1%	0,0											
	Totaal	100,0%	30,9 42.557										

¹⁴⁷ Deze uren zijn berekend op basis van de beschikbare HR data (geschreven uren in de werkpakketten)

Algemeen beeld risico's domein

Mens

Diervoeders brengen risico's met zich mee voor onder andere de volksgezondheid¹⁴⁸. Dit kan via de volgende wegen: door het consumeren van dierlijke producten afkomstig van dieren die ondeugdelijke diervoeders hebben gegeten, de ziekte van Creutzfeldt-Jakob is hier een goed voorbeeld van. Ook kunnen via diervoeder chemische contaminanten, zoals bijvoorbeeld dioxines en pesticiden, in producten van dierlijke oorsprong terecht komen die worden geconsumeerd door mensen. Denk aan dioxine in eieren.

Door fysiek contact van de mens met ondeugdelijk voeder kunnen gezondheidsrisico's ontstaan, bijvoorbeeld bij rauwe voeders voor gezelschapsdieren. Door versleping en het zelf toevoegen van niet toegelaten additieven of diergeneesmiddelen (zoals antibiotica) aan diervoeders kan worden bijdragen aan de resistentieproblematiek. Resistentie tegen antibiotica is een groot risico voor de volksgezondheid.

Dier, plant, milieu

Diervoeders brengen daarnaast risico's met zich mee voor diergezondheid en milieu¹⁴⁹. Additieven zoals koper en zink komen in het milieu terecht via diervoeders en uitscheiding in de vorm van mest. Risico's voor de diergezondheid komen kennen verschillende oorzaken:

- Pathogenen, chemische en fysische contaminanten zijn opzettelijk toegevoegd in diervoeders of komen daarin terecht door versleping of onhygiënische productie of opslag.
- Door versleping kunnen additieven in voer van een niet doeldier terechtkomen (met name coccidiostatica en histomonostatica ter bestrijding van protozoa).
- Door het gebruik van ondeugdelijke diervoeders of diervoedergrondstoffen (bijvoorbeeld afval).
- Door opzettelijk gebruik van diervoeders met te lage concentraties mineralen (bijvoorbeeld een te lage concentratie ijzer voor 'blank' vlees), waardoor ook het dierwelzijn in het geding komt.

Economisch

De inzet van onveilige grondstoffen (bijvoorbeeld afvalstoffen) als diervoedergrondstof is niet zonder gevaren gebleken, en kan grote financieel-economische gevolgen hebben¹⁵⁰, omdat vaak veel bedrijven uit de keten betrokken zijn. Het terughalen van diervoeders bij veehouderijen en/of het vernietigen van dieren heeft grote economische impact. Daarnaast brengt de ontwikkeling van de circulaire economie risico's met zich mee, omdat niet alle materialen, stoffen en substanties geschikt zijn als diervoeder¹⁵¹.

De doelgroep zelfmengers levert wellicht een risico op omdat zelf mengen zich leent voor al dan niet illegale toepassingen zoals het toevoegen van niet toegelaten additieven of diergeneesmiddelen (zoals antibiotica) of onveilige voedermiddelen.

Bij het huidige niveau van verifiëren van exportcertificaten loopt Nederland risico's wat betreft EU-non-conformiteit.

Nederland is de belangrijkste importeur van diervoeder(grondstoffen) van de EU. Bij een (te) lage handhavingsdruk loopt de hele EU een risico wat kan leiden tot imago- en economische schade voor Nederland.

Overig

Diervoeder raakt verschillende politieke onderwerpen zoals het stikstof dossier, de TSE-problematiek, dossier circulaire economie/kringlooplandbouw. Daarnaast is de samenwerking tussen de branche en overheid een punt van aandacht. Als er iets aan de hand is in diervoeder op het gebied van voedselveiligheid en fraude zorgt dat doorgaans voor (politieke) aandacht en maatschappelijke onrust.

1.6.4 Naleving en/of overige KPI's

Op basis van de gegevens uit het Toezichtbeeld diervoeder is op te maken dat de sector over het algemeen goed voldoet aan de basisvoorwaarden voor erkenning en registratie en HACCP. Uit het

¹⁴⁸ Jaarplan 2019

¹⁴⁹ Jaarplan 2019

¹⁵⁰ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

¹⁵¹ Handhavingsplan Diervoeder 2019

toezichtbeeld volgt dat de bereidheid van de sector tot naleving matig tot goed is. De sector kenmerkt zich door de aanwezigheid van private kwaliteitssystemen. Zowel in de landbouwsector als in de petfood sector zijn de meeste bedrijven aangesloten bij private kwaliteitssystemen zoals GMP+ en Securefeed. De sector is zich daarnaast bewust van de schaalvergroting die optreedt bij een incident: het terughalen van diervoeder bij veehouders en/of het vernietigen van dieren als gevolg van schadelijke diervoeders heeft grote economische impact. Uit het Toezichtbeeld volgt ook dat van enkele risicovolle delen van de keten de kennis over de naleving ontbreekt, zoals bijvoorbeeld zelfmengers.

Toezichtintensiteit

De toezichtintensiteit binnen het domein Diervoeder is voor twee taken benoemd in de NVWA MCS rapportage 2019¹⁵². Voor de overige genoemde taken is geen beeld van de toezichtintensiteit bekend.

Toezicht op erkende en/of geregistreerde bedrijven

De diervoederketen bestaat uit circa 4.588 erkende of geregistreerde bedrijven met een of een combinatie van activiteiten zoals productie, handel en transport. Bij de erkende en geregistreerde diervoederbedrijven ligt de toezichtintensiteit op circa 0,7%.

Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders

De grondstoffenstromen worden gemonitord in het kader van het Nationaal Plan Diervoeders. In 2019 zijn 1850 monsters genomen (waarvan 134 van goederen bij import in de EU), hierop zijn 3776 analyses uitgevoerd. In Nederland wordt 12 miljoen ton diervoeder alleen al door de producenten van landbouwhuisdiervoeders afgezet (Bron: IKA-diervoeder). Import betreft een tonnage dat vele malen hoger is. De intensiteit van monsterneming ten opzichte van de volumes diervoeders die in Nederland worden geïmporteerd en geproduceerd is dus bijzonder laag.

1.6.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Door de ontwikkeling van administratief toezicht en verdieping van het toezicht worden meer afwijkingen geconstateerd en komen meer risico's in beeld. Ten gevolge hiervan is de verwachting dat meer interventie en handhaving nodig is.

Voor de vermindering van de toezichtlast kan het domein Diervoeder gebruik maken van toezicht op controle of horizontalisering van het toezicht. Grote kwaliteitssystemen kunnen een grotere rol gaan spelen bij het toezicht¹⁵³, maar dit moet nog worden onderzocht.

Ook kan samenwerking met andere toezichthouders leiden tot effectiever toezicht, bijvoorbeeld door samenwerking met de inspectie Leefomgeving en Transport en Skal, op de raakvlakken van het onderlinge toezicht tussen diervoeders en milieubeweging en tussen diervoeder en biologische landbouw¹⁵⁴.

Het domein werkt aan een verbeterde informatiepositie waardoor het toezicht beter risicogericht kan worden ingericht en in lijn kan worden gebracht met de handavingsregiecyclus. Hierdoor groeit mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht. Deze ontwikkeling vraagt echter een tijdsinvestering op korte termijn die drukt op de capaciteit van het domein. Daarnaast bereidt het domein zich voor op openbaarmaking wat ook capaciteit vraagt. Het werken volgens de handavingsregie cyclus, dat steeds meer wordt geïmplementeerd, vraagt ook meer tijd en capaciteit, met name van Expertise. Handhavingstrajecten zijn zeer tijdrovend, door complexe wetgeving, de vele stromen en, voor sommige bedrijven, een hoge motivatie om te frauderen.

¹⁵² NVWA MCS rapportage 2019

¹⁵³ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

¹⁵⁴ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

Externe ontwikkelingen

De kwaliteit van diervoeders ten aanzien van waarborging van de diergezondheid begint een steeds grotere rol te spelen. Niet alle diervoeders voldoen strikt genomen aan de Wet Dieren¹⁵⁵.

Daarnaast kunnen grondstoffen schaars te zijn door bijvoorbeeld hoge prijzen of slechte oogsten. Grondstoffen zijn hierdoor soms van mindere kwaliteit of ze komen uit onbekende handelsbronnen. Deze onbekendheid vraagt om meer zekerheden, en dus een juist monitoringsplan. Er wordt samengewerkt met kwaliteitssystemen onder de paraplu van ketenborging.nl op het gebied van toezicht, monitoring en data-uitwisseling. Dit leidt tot betere informatie-uitwisseling tussen bestaande externe systemen en de eigen systemen. Dit kan leiden tot een tijdelijke behoefte aan meer capaciteit, en wellicht op termijn juist aan minder capaciteit¹⁵⁶.

De focus op kwaliteit kan extra vraag naar capaciteit met zich meebrengen. Naast de focus op kwaliteit ligt er een vergrote focus op de veiligheid van diervoeders.

De uitvoering van de Visie LNV-kringlooplandbouw zal mogelijk ook nieuwe diervoeder- en voedselveiligheidsissues creëren. Er zal daarom aandacht moeten gaan naar nieuwe reststromen uit bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie. Naast huidige mogelijkheden voor fraude zal de uitwerking van de Visie LNV ook nieuwe fraudemogelijkheden creëren¹⁵⁷.

De nadruk van de nieuwe OCR op inspecties op gebied van fraude zal ook meer werk genereren door het doen van en afhandelen van meldingen in het EU/Food Fraud Netwerk. Dit vraagt mogelijk om meer capaciteit.

Daarnaast komen er vanwege de strengere regels om antibiotica te verminderen en minder bestrijdingsmiddelen toe te laten steeds meer alternatieve producten op de markt, al dan niet met (vage of niet-toegelaten) claims. Door de strengere (veiligheids-)criteria voor additieven worden toelatingen van bepaalde middelen (zoals ethoxyquin, formaldehyde) ingetrokken. Omdat deze middelen buiten de EU nog wel toegestaan zijn en vaak goed werken en economisch voordelig zijn is hier toezicht en handhaving nodig.

Op de langere termijn is aandacht nodig voor de ontwikkeling van de circulaire economie en de gevolgen hiervan voor het toezicht. Bij het ministerie van LNV wordt hier fors op ingezet. Er zitten echter ook risico's aan vast, omdat niet alle materialen, stoffen en substanties geschikt zijn als diervoeder¹⁵⁸. Daarnaast neemt het kabinet maatregelen om de hoeveelheid stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden snel te verminderen. Maatregelen die de regering wil nemen zijn in ontwikkeling, maar treffen ook het diervoeder van landbouwhuisdieren. Een en ander zal in 2020 en daarna ontwikkeld moeten worden en vervolgens uitgevoerd. Zowel voor Expertise als Inspectie is door de maatregelen die voortkomen uit de stikstofproblematiek een additionele capaciteitsvraag te verwachten¹⁵⁹. Daarnaast werkt het domein aan samenwerking met andere organisaties zoals de omgevingsdiensten, politie en douane.

¹⁵⁵ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

¹⁵⁶ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

¹⁵⁷ LNV Kaderbrief 2020

¹⁵⁸ NVWA Handhavingsplan diervoeder 2019

¹⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/maatregelen-om-stikstofprobleem-op-te-lossen>

1.6.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Diervoeder

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

De berekende capaciteit is gebaseerd op een huidige capaciteit van 34.269 uur exclusief de uren voor strategie en keuren. De beschikbare informatie volgens de planningsystemen opgevraagd bij de afdeling programmeren stellen dat er meer uren beschikbaar zijn, te weten 36.710 uur exclusief strategie (3840 uur), en keuren 2007 (uur). Het totaal aantal beschikbare uren voor het domein Diervoeder worden daarom vastgesteld op 42.557 uur.

Taak	Capaciteit		Totaal	Toelichting
	Beschikbaar ¹⁶⁰	Berekende capaciteit ¹⁶¹¹⁶²		
Erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven (incl. verlenen van toestemmingen)	1,0 fte	-	1,0 fte	Capaciteit is meegenomen in de 4 fte bij taak toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven
Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven	15,2 fte	11 fte	26,2 fte	11 fte inspectie (4 domein Diervoeder, 6 Team Dier, 1 Import) (en 0,5 fte Juridische zaken, die niet in het domein zelf is opgenomen maar over het geheel van alle domeinen)
Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims	1,2 fte	1 fte	2,2 fte	1 fte inspectie domein Diervoeder
Toezicht op laboratoria	2,1 fte	1 fte	3,1 fte	-
Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders	5,8 fte	2 fte	7,8 fte	1 fte inspectie bij Diervoeder, 1 fte inspectie bij Import
Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders	5,7 fte	1 fte	6,7 fte	1 fte inspectie bij Diervoeder
Domein totaal	30,9 fte			2 fte expertise

Toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven

De berekende capaciteit voor de uitvoer van deze taak bevat 11 fte voor inspectie waarvan 4 fte voor Diervoeder, 6 fte voor uitvoering door Team Dier en 1 fte voor uitvoering door het domein Import. Ook is er 0,5 fte voor Juridische Zaken benodigd, welke niet is meegenomen in de berekening. Met de huidige capaciteit wordt een toezichtintensiteit gerealiseerd van ongeveer 0,7%. De berekende capaciteit zorgt voor een toename in toezichtintensiteit, maar deze laat zich lastig schatten. De berekende capaciteit wordt deels aangewend voor het erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven (incl. verlenen van toestemmingen).

Toezicht op etikettering en gezondheidsclaims

¹⁶⁰ De beschikbare capaciteit is gebaseerd op de totale beschikbare capaciteit verdeeld naar rato van de inschattingen van het domein.

¹⁶¹ De berekende capaciteit is bepaald door het domein met in het achterhoofd een beschikbare capaciteit van (34.296 uur). Hierdoor kan de berekening in dit document mogelijk lager uitvallen

¹⁶² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

De berekende capaciteit voor de uitvoer van deze taak bevat 1 fte voor inspectie voor het domein Diervoeder. Met deze capaciteit wordt het aantal jaarlijkse monsternames laboratoriumonderzoeken op gehalten uitgebreid, worden er meer administratieve controles uitgevoerd, en worden er meer dan de 5 tot 10 gezondheidsclaims gecontroleerd dan dat er nu worden gecontroleerd. Daarnaast wordt onderzocht of de toezichtintensiteit op de internetverkoop verhoogd kan worden door internet-scraping structureel in te voeren.

Toezicht op laboratoria

Voor het toezicht op laboratoria is geen berekende capaciteit. Als effect van de andere berekende capaciteit komt ruimte om deze taak goed uit te kunnen voeren. De huidige toezichtintensiteit op de kwaliteit en rapportage van analyses is 0,07%. Met bovenstaande berekende capaciteit wordt geschat dat er een toezichtintensiteit van 0,1% gerealiseerd kan worden.

Monsterneming in het kader van Nationaalplan Diervoeders

De berekende capaciteit voor de uitvoer van deze taak bevat 1 fte voor inspectie voor Diervoeder en 1 fte voor uitvoering door het domein Import. Met de huidige capaciteit worden jaarlijks 1850 monsters genomen. Met de berekende capaciteit wordt geschat dat in ieder geval de jaarlijkse planning gehaald wordt en dat er jaarlijks 500 extra monsters genomen kunnen worden.

Meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders

De berekende capaciteit voor de uitvoer van deze taak bevat 1 fte voor inspectie voor Diervoeder. In 2018 werden 406 dossiers afgehandeld en in 2019 werden 463. De berekende capaciteit zorgt ervoor dat het domein in staat is in te spelen op het groeiend aantal meldingen.

Expertise

Met de huidige capaciteit bij expertise ligt er een grote druk op de werkzaamheden in relatie tot afstemming met beleid, de EC en stakeholders. Er kan aan deze taken wel worden voldaan, maar dit gaat ten koste van de overige taken. Ook is het domein met de huidige capaciteit onvoldoende in staat om rapportages van toezichtprojecten te maken, aan beleids- en kennisontwikkeling te doen en te reageren op vragen van interne en externe stakeholders. De berekende capaciteit van 2 fte zou deze tekorten bij expertise oplossen.

Middelen

Het domein onderzoekt of digitale systemen kunnen bijdragen aan een versterkte informatiepositie. Ook onderzoekt het domein of sommige van hun processen geautomatiseerd kunnen worden.

1.7 Monstername en analyse levensmiddelen¹⁶³

Het domein Monstername en analyse levensmiddelen (MAL) richt zich op het terugdringen van onveilige levensmiddelen in de handel, en 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 organismen, GGO's) 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 en analyses en meldingen, bijvoorbeeld richting de EFSA en de Europese Commissie. Daarnaast stelt het domein rapportages op voor de NVWA-website. Het domein vervult een expertiserol en adviseert het ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over voedselveiligheidsrisico's en voorstellen voor wetgeving en beantwoordt alle inhoudelijke vragen aan van inspecteurs, pers, Ngo's, etc. die betrekking hebben op microbiologische risico's in de keten of chemische risico's bij industriële productie. Het domein raakt alle levensmiddelenketens.

Dit is een nieuw te vormen domein waarin monstername projecten uit verschillende domeinen worden ondergebracht: IP-chemie, IP-vis, BED en microbiologie. Deze domeinomschrijving betreft het nieuwe domein Monstername en Analyse Levensmiddelen.

1.7.1 Taken binnen Monstername en analyse levensmiddelen¹⁶⁴

De activiteiten binnen het domein Monstername en analyse levensmiddelen zijn onder te verdelen in de volgende vijf taken:

- Toezicht in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen, waaronder contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en additieven.
- Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie
- Toezicht op genetisch gemodificeerde organismen (GGO's)
- Toezicht op doorstraalde waren en radioactiviteit
- Toezicht op kwaliteitseisen olijfolie

De wettelijke grondslag gemeenschappelijk voor alle taken:

- Warenwet
- Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen
- Warenwetbesluit kruidenpreparaten
- Verordening (EU) nr. 2017/625 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen.
- Verordening (EG) nr. 178/2002 (algemene levensmiddelen verordening)
- Verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Goede hoedanigheid van waren
- Beschermingsniveau voor de volksgezondheid met betrekking tot levensmiddelen

Toezicht in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen, waaronder contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en additieven

Wettelijke grondslag:

- Verordening (EG) nr. 1881/2006 (contaminanten)
- Verordening (EG) nr. 396/2005 (residuen van gewasbeschermingsmiddelen)
- Verordening (EU) 2019/553 (meerjarig controleprogramma residuen bestrijdingsmiddelen)
- Verordening (EG) nr. 333/2007 (bemonsteringswijzen en analysemethoden)
- Verordening Nr. 401/2006 (bemonsteringswijzen en analysemethoden mycotoxinen)
- Verordening (EG) nr. 1333/2008 (levensmiddelenadditieven)
- Verordening (EU) nr. 231/2012 (specificaties levensmiddelenadditieven)

¹⁶³ Monstername en Analyse Levensmiddelen Handhavingsplan 2020

¹⁶⁴ Monstername en Analyse Levensmiddelen Handhavingsplan 2020

- Verordening (EG) nr. 1334/2008 (aromastoffen)
- Verordening (EG) nr. 1332/2008 (enzymen)
- Verordening (EG) nr. 2065/2003 (rookaroma's)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid, maatschappelijke onrust en dalend consumentenvertrouwen door aanwezigheid van schadelijke (chemische) stoffen in levensmiddelen

Type toezicht

- Monsterneming en analyse
- Inspecties met betrekking tot additieven volgens plan van domein Industriële Productie
- Communicatie
- Publicatie website
- Naleefhulp door middel van het opstellen van webdossiers en het voeren van gesprekken met brancheorganisaties

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd met uitzondering van gewasbeschermingsmiddelen, waar de frequentie van het toezicht voorgeschreven is.

Financiering toezicht

- VWS

Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie

Wettelijke grondslag:

- Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen
- Verordening (EG) nr. 2073/2005 (microbiologische criteria voor levensmiddelen)
- Richtlijn 2003/99/EG (zoönose en zoönoseverwekkers)
- Uitvoeringsbesluit antimicrobiële resistentie 2013/652/EU (monitoring en rapportage)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid, maatschappelijke onrust en dalend consumentenvertrouwen door aanwezigheid van schadelijke (chemische) stoffen in levensmiddelen

Type toezicht

- Monsterneming en analyse
- Rapportage
- Inspecties (volgens plan van domein Industriële Productie)
- Communicatie

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd
- Deels gesloten norm, 2013/652/EU betreft een gesloten norm

Financiering toezicht

- VWS

Toezicht op genetisch gemodificeerde organismes (GGO's)

Wettelijke grondslag:

- Verordening (EG) nr. 1829/2003 (GGO's)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid, maatschappelijke onrust en dalend consumentenvertrouwen door aanwezigheid van GGO's in levensmiddelen

Type toezicht

- Monsterneming en analyse

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- VWS

Toezicht op doorstraalde waren en radioactiviteit

Wettelijke grondslag

- Verordening (EG) 733/2008 (radioactiviteit)
- Richtlijn 1999/2 EG (behandeling met ioniserende straling)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico voor de volksgezondheid door aanwezigheid van een schadelijk niveau van radioactieve straling in levensmiddelen
- Ontbreken informatie voor de consument over behandeling ioniserende straling

Type toezicht

- Monsterneming en analyse

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- VWS

Toezicht op kwaliteitseisen olijfolie

Wettelijke grondslag:

- Verordening (EG) nr. 1308/2013
- Verordening (EG) nr. 299/2013
- Verordening (EG) nr. 2568/1991

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Onvoldoende borging kwaliteitseisen

Type toezicht

- Monsterneming en analyse

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten norm, 1 controle per 1,000 ton

Financiering toezicht

- LNV

1.7.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen, waaronder contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en additieven.	19,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Gesloten EU-normen voor residuen in bestrijdingsmiddelen worden behaald. - Ondanks de grote handels- en productiepositie van Nederland wordt op dit moment niet aan alle EU-aanbevelingen omtrent monitoring voldaan. - Een groot deel van de capaciteit binnen deze taak is reactief en gemoeid met het afhandelen van meldingen, vragen en incidenten, inclusief persvragen, Kamervragen, beleidsadvisering, opstellen van rapportages en webdossiers, voorlichting (presentaties op symposia e.d.), gesprekken met bedrijven en stakeholders (brancheorganisaties, consumentenorganisaties, e.d.), rechtszaken en bezwaarprocedures, interne zaken en overleggen (bijv. met betrekking tot Handhavingsregie) en andere ad hoc zaken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroot risico op de voedselveiligheid door het niet tijdig detecteren en handhaven van gevaarlijke stoffen in levensmiddelen. - Dalend consumentenvertrouwen. - Onvoldoende monitoring kan leiden tot het niet-vroegtijdig signaleren van gevaarlijke stoffen in levensmiddelen. Dit betreft een risico voor de volksgezondheid
Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie	16,6 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is voldoende capaciteit om de gestelde EU eisen (veelal open normen) te behalen. - Door een gebrek aan capaciteit bij expertise en inspectie is het toezicht veelal reactief (afhandelen van meldingen, signalen en incidenten) en niet risicogericht. - Verplichtingen richting gesloten normen worden nagekomen, maar er is geen capaciteit voor overige werkzaamheden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroot risico op de voedselveiligheid door het niet tijdig detecteren en handhaven van ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en antimicrobiële resistentie - Beschadiging van het consumentenvertrouwen
Toezicht op genetisch gemodificeerde organismes (GGO's)	0,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit vanwege risicogerichte afwegingen teruggebracht naar een minimum en afdoende. - Er is voldoende capaciteit om expertise op peil te houden, de capaciteit ligt lager dan de voorgaande jaren. 	-
Toezicht op doorstraalde waren en radioactiviteit	0,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit vanwege risicogerichte afwegingen teruggebracht naar een minimum en is afdoende. 	-
Toezicht op kwaliteitseisen olijfolie	0,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Gesloten EU-norm op controle van olijfolie in supermarkten wordt gehaald. 	-
Gehele domein	36,3 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Omdat vrijwel alle capaciteit van expertise is ingezet voor het toezicht in relatie tot chemische stoffen en ziekteverwekkers, is er binnen het domein geen capaciteit beschikbaar voor opleiding van inspecteurs en het investeren in, en onderhoud van, de kennispositie van het domein. 	Indien het domein haar kennis niet op peil houdt, kan het domein op termijn haar taken niet meer goed uitvoeren.

1.7.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit¹⁶⁵

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE		Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling																																											
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>57,1</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>56,8</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>36,3</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>21,7</td> </tr> </tbody> </table>		Jaar	FTE	2017	57,1	2018	56,8	2019	36,3	2020	21,7	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>13,1%</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>HH Klant, bedrijf en consument</td> <td>0,7%</td> <td>0,3</td> </tr> <tr> <td>HH Laboratorium</td> <td>47,7%</td> <td>17,3</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>29,6%</td> <td>10,8</td> </tr> <tr> <td>KE Veterinair en import</td> <td>3,8%</td> <td>1,4</td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>2,0%</td> <td>0,7</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>2,3%</td> <td>0,8</td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>0,7%</td> <td>0,3</td> </tr> <tr> <td>Totaal¹⁶⁶</td> <td>100,0%</td> <td>36,3</td> <td>49.976</td> </tr> </tbody> </table>			Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	13,1%	4,8	HH Klant, bedrijf en consument	0,7%	0,3	HH Laboratorium	47,7%	17,3	HH Regie en expertise	29,6%	10,8	KE Veterinair en import	3,8%	1,4	ST Communicatie	2,0%	0,7	ST Juridische afhandeling & Advisering	2,3%	0,8	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,7%	0,3	Totaal¹⁶⁶	100,0%	36,3	49.976
Jaar	FTE																																												
2017	57,1																																												
2018	56,8																																												
2019	36,3																																												
2020	21,7																																												
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																											
HH Inspectie	13,1%	4,8																																											
HH Klant, bedrijf en consument	0,7%	0,3																																											
HH Laboratorium	47,7%	17,3																																											
HH Regie en expertise	29,6%	10,8																																											
KE Veterinair en import	3,8%	1,4																																											
ST Communicatie	2,0%	0,7																																											
ST Juridische afhandeling & Advisering	2,3%	0,8																																											
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,7%	0,3																																											
Totaal¹⁶⁶	100,0%	36,3	49.976																																										

¹⁶⁵ Aangeleverd door de NVWA

¹⁶⁶ BPI en PBZ uren zijn naar rato verdeeld over de domeinen. In de praktijk zijn deze uren niet per definitie toebedeeld aan individuele domeinen, maar maken wel onderdeel uit van de totale beschikbare capaciteit.

Algemene beeld risico's domein

De capaciteit van het domein is reeds ontoereikend door aan de ene kant uitstroom en aan de andere kant een toename van de vraag naar capaciteit door de toename van melding, vragen, beleidsadvisering, incidenten, media-aandacht en data fragmentatie. Het aantal meldingen dat het domein af moet handelen is in drie jaar tijd vervijfvoudigd. Het grootste deel van de capaciteit van het domein vloeit op dit moment naar deze reactieve werkzaamheden, waardoor er onvoldoende tijd over blijft voor het uitvoeren van de overige toezichtstaken. Het niet voldoende uitvoeren van deze taken kan negatieve gevolgen voor de volksgezondheid met zich meebrengen.

Binnen het domein worden toezichtstaken verdrongen doordat capaciteit vanuit dit domein wordt ingezet voor het afhandelen van het toenemend aantal meldingen, vragen en incidenten voor andere domeinen, bijvoorbeeld Industriële productie.

1.7.4 Naleving en/of overige KPI's¹⁶⁷

In 2018 heeft het domein Microbiologie 8,614 partijen levensmiddelen en bedrijven bemonsterd. Hierin worden de ketens plantaardig, pluimvee vlees, rood vlees, vis, tweekleppige en samengesteld/zuivel onderscheiden. Relatief vaak gevonden ziekteverwekkers zijn Campylobacter, Listeria Monocytogenes, Salmonella, STEC, Hepatitis E en virussen specifiek in het geval van tweekleppige. In veel gevallen waarbij deze ziekteverwekkers worden aangetroffen is dat niet in grote hoeveelheden. Naast enkele herroepingen per week vinden er twee tot vier microbiologische incidenten per jaar plaats (zeer complexe tracersingen en/of grote uitbraken).

Voor wat betreft chemische stoffen valt primaire productie buiten het toezicht in het domein Monsternamen en Analyse levensmiddelen. Het toezicht beperkt zich tot de schakels van importeur, handelaar, industriële productie en retail. Jaarlijks worden voor analyse op chemische stoffen (mycotoxinen, planttoxinen, milieu- en procescontaminanten, genetisch gemodificeerde organismen, straling, additieven en residuen van gewasbeschermingsmiddelen) ongeveer 7500 – 9000 monsters genomen. Van deze monsters zijn er 1700 – 1800 monsters gepland bij import (uitgezet bij divisie Keuren). De naleving verschilt per product-stof combinatie. Het algemene beeld is dat bij geïmporteerde levensmiddelen, met name bepaalde product-land combinaties, de naleving een stuk lager is. Wat betreft additieven vindt illegaal sulfiet gebruik bij slaggers en fraude met het kleuren van tonijn met koolstofmonoxide en plantenextracten nog steeds plaats.

1.7.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{168,169}

Interne ontwikkelingen

Monsternamen en analyse levensmiddelen (MAL) is een nieuw domein waarbij taken met betrekking tot Monsternamen en analyse van levensmiddelen die nu bij Industriële productie en Bijzondere eet- en drinkwaren liggen worden overgebracht naar MAL.

Externe ontwikkelingen

Onder andere technologische ontwikkelingen, circulaire economie, klimaatverandering, en verschuivende grondstofstromen brengen nieuwe risico's met zich mee. Ook de verschuivende trends in voedselconsumptie, bijvoorbeeld een toename in het eten van rauw voedsel, superfood en 'nieuwe' voedingssupplementen (incl. kruidenpreparaten) leiden tot potentieel grotere en andere risico's. Verder leiden andere productietechnieken en de introductie van nieuwe levensmiddelen tot onbekende risico's. Monsternamen en analyse spelen een belangrijke rol in het vaststellen van deze risico's.

Wetgeving is in verandering. Ieder jaar worden er nieuwe maximum (residu)limieten en/of microbiologische criteria vastgesteld, voor bepaalde stoffen, ziekteverwekkers in levensmiddelen. Hiervoor moeten continu nieuwe of aangepaste analysemethoden worden ontwikkeld en worden gevalideerd. De Europese Commissie heeft een nieuwe rekentool gemaakt voor RASFF-meldingen met betrekking tot contaminanten waarmee gewerkt moet worden ten behoeve van een nauwkeurigere risicobeoordeling voorafgaand aan RASFF-meldingen. Daarnaast is de responstijd voor RASFF-meldingen aangescherpt. Dit brengt mogelijk extra werk met zich mee. De nu geldende verordening aangaande monitoring van antimicrobiële resistentie in de voedselketen loopt tot eind 2020. Op dit moment wordt een opvolgende verordening voorbereid waarin aanvullende taken worden ondergebracht voor monsternamen van producten uit derde landen aan de Europese

¹⁶⁷ Toezichtbeeld input voor Jaarplan 2019

¹⁶⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁶⁹ Monsternamen en Analyse Levensmiddelen Handavingsplan 2020

buitengrenzen. Dit heeft met name voor Nederland grote impact als grote importeur van (met name) vlees.

1.7.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein MAL¹⁷⁰

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Monsternamen in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen, waaronder contaminanten, residuen van gewasbeschermingsmiddelen en additieven.	19,2 fte	6 fte	25,2 fte	Monsternamen (2,5), Expertise (3,5)
Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie	16,6 fte	15 fte	31,6 fte	Monsternamen (7), Lab (4), Expertise (4)
Toezicht op genetisch gemodificeerde organismen (GGO's)	0,1 fte	-	0,1 fte	
Toezicht op doorstraalde waren en radioactiviteit	0,2 fte	-	0,2 fte	
Toezicht op kwaliteitseisen olijfolie	0,1 fte	0,2 fte	0,3 fte	
Gehele domein	36,3 fte			

Monsternamen in relatie tot chemische stoffen levensmiddelen

Dit zijn 2,5 fte voor capaciteit bij monsternamen, 3,5 fte voor team expertise. Op dit moment is er onvoldoende capaciteit om de handhavingsregiecyclus en de daarmee gemoeide naleefmetingen uit te voeren. Dit belemmert het toezicht binnen deze taak. Met een berekende uitbreiding van 6 fte kan de handhavingsregiecyclus wel worden uitgevoerd.

Toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring van antimicrobiële resistentie

Dit zijn 5 fte voor monsternamen, 2 fte in het lab en 4 fte bij team expertise. Met deze fte's wordt de capaciteit op peil gebracht in lijn met de capaciteit van het domein in afgelopen jaren. Verwacht wordt dat implementatie en uitvoering van nieuwe EU-wetgeving inzake antimicrobiële resistentie een intensivering van 2 fte bij monsternamen, 2 fte bij lab en 0,5 fte bij expertise vergt. Met een berekende uitbreiding van 15 fte kan binnen deze taak de handhavingsregiecyclus volledig uitgevoerd worden en is er voldoende capaciteit om nieuwe wet- en regelgeving te implementeren.

Mens

Het is van belang dat de capaciteit verbonden aan de taken met betrekking tot monsternamen en analyse die nu bij IP en BED liggen mee over worden gebracht met het overbrengen van de taken. Het toezicht op de kwaliteitseisen van olijfolie wordt bestempeld als meerwerk. De benodigde capaciteit hiervoor moet worden afgestemd met de opdrachtgever.

¹⁷⁰ Handhavingsplan MAL 2020

1.8 Bijzondere eet- en drinkwaren (BED)¹⁷¹

De NVWA houdt toezicht op de productie, samenstelling en etikettering van voedingssupplementen en kruidenpreparaten.

Het domein BED richt zich op producten 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 de samenstelling van de producten ook onderwerp van het toezicht. Bepaalde ingrediënten kunnen schadelijk 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 ook 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 vallen houdt de NVWA-toezicht.

1.8.1 Taken binnen Bijzondere eet- en drinkwaren

De activiteiten binnen het domein Bijzondere eet- en drinkwaren richten zich daarnaast op specifieke taken en wetgeving. De drie taken zijn als volgt onder te verdelen:

- Toezicht op producten (bijvoorbeeld voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, zuigelingenvoeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen)
- Toezicht op geregistreerde bedrijven
- Afhandelen meldingen, signalen en incidenten

Wettelijke grondslag voor alle taken:

Bijzondere eet- en drinkwaren zijn levensmiddelen en daarmee is alle levensmiddelenwetgeving zoals die geldt in bijvoorbeeld de domeinen Industriële Productie en Monsternamen en Analyse Levensmiddelen ook binnen dit domein van toepassing. Daarnaast is onderstaande wet- en regelgeving van toepassing op het domein:

- Warenwet
- Warenwetbesluit voedingssupplementen
- Warenwetregeling voedingssupplementen
- Warenwetregeling vrijstelling voedingssupplementen
- Warenwetbesluit nieuwe voedingsmiddelen en genetisch gemodificeerde levensmiddelen
- Warenwetbesluit kruidenpreparaten
- Warenwetbesluit informatie levensmiddelen
- Warenwetbesluit Producten voor bijzondere voeding 2016
- Gedelegeerde verordening 2016/127 inzake zuigelingenvoeding
- Gedelegeerde verordening 2016/128 inzake voeding voor medisch gebruik
- Warenwetregeling Babyvoeding
- Verordening (EU) nr. 609/2013
- Verordening (EG) nr. 1925/2006
- Verordening (EG) nr. 1924/2006
- Verordening (EG) nr. 1169/2011 Verordening (EG) nr. 2015/2283
- Geneesmiddelenwet (in afstemming met Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd)

In de Warenwet en de Warenwetbesluiten is EU wet- en regelgeving over voedselveiligheid en etikettering van levensmiddelen in de nationale wetgeving geïmplementeerd.

Deze wetgeving mitigeert het volgende risico:

- Volksgezondheid
- Misleiding van de consument

¹⁷¹ Jaarplan NVWA 2020

Toezicht op voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, zuigelingenvoeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen

Type toezicht

- Controle op samenstelling product
- Controle op etikettering product inclusief claims
- Voorbereidende werkzaamheden voorafgaand op handhaving geregistreerde bedrijven
- Voorbereiding voorafgaand op handhaving rondom product, inclusief toxicologische en juridische onderbouwing
- Fysieke inspectie bedrijven en producten
- Monsternamen producten
- Handhaving bij overtreding
- Bij bezwaar inhoudelijke en juridische begeleiding van het bezwaarschriftenproces en/of rechtszaak

Open of gesloten toezichtnorm

- Open en gesloten norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht op geregistreerde bedrijven

Type toezicht

- Fysieke inspecties, waaronder systeemtoezicht
- Internetinspectie

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Afhandelen meldingen, signalen en incidenten

Type toezicht

- Afhandeling meldingen (onder andere vanuit het RASFF, , Lareb, NVIC, Douane en IGJ)
- Toezicht op FEK-fraude

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, indien een melding of signaal binnenkomt dient deze afgehandeld te worden.

Financier

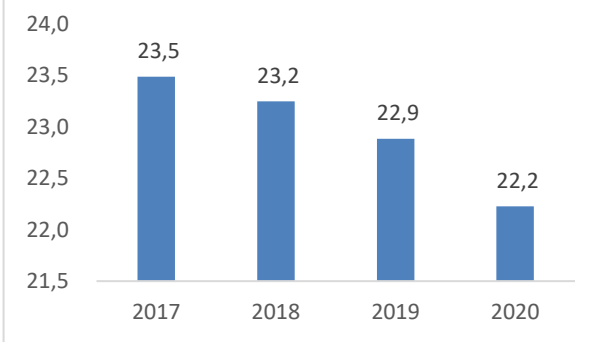
- VWS

1.8.2 Beeld taken en effecten¹⁷²

Taak	Formatie 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op de samenstelling voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen	7,6 fte	<p>Toezicht op de samenstelling van producten met een voorgeschreven norm (voor circa 10% van de producten zijn maximum limieten vastgesteld) wordt naar behoren uitgevoerd.</p> <p>Toezicht op claims wordt naar behoren uitgevoerd.</p> <p>De overige werkzaamheden op het gebied van samenstelling van producten zijn reactief naar aanleiding van meldingen, signalen en/of incidenten. Door gebrek aan capaciteit binnen dit domein kan er binnen deze taak geen risicogericht toezicht gehouden worden.</p> <p>Door een gebrek aan capaciteit is proactief risicogericht toezicht op de samenstelling van levensmiddelen' niet mogelijk.</p>	Risicovolle productgroep: voedselveiligheid en volksgezondheid. Acute en lange termijn gezondheidsrisico's, inclusief ernstige gezondheidsklachten (van hartstilstand tot levertransplantatie en dodelijke slachtoffers). Ook ontstaat meer media-aandacht
Toezicht op geregistreerde bedrijven	8,9 fte	<p>Op dit moment is er voldoende capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van toezicht op de geregistreerde bedrijven. Veel schadelijke bijzondere producten worden door niet-geregistreerde bedrijven verkocht waar geen toezicht op wordt uitgevoerd.</p> <p>De huidige aanpak is reactief, naar aanleiding van meldingen, signalen en incidenten. Dit gebeurt niet op basis van risicogericht toezicht.</p> <p>Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om de handavingsregiecyclus uit te voeren.</p> <p>Het domein houdt geen toezicht op bedrijven die niet geregistreerd zijn maar dat wel zouden moeten zijn.</p>	Risicovolle productgroep: voedselveiligheid; ook speelt media-aandacht een rol
Afhandelen meldingen, signalen en incidenten	6,4 fte	Meldingen, signalen en incidenten worden op dit moment naar behoren afgehandeld. Dit kost circa 80% van capaciteit van team expertise. De huidige aanpak is vooral reactief, naar aanleiding van meldingen, signalen en incidenten. Dit gebeurt niet op basis van een risicoanalyse.	-
Gehele domein	22,9 fte	<p>De kennispositie van het domein staat onder druk: het aantal zaken waar het domein geen zicht op heeft (zoals bedrijven, onderwerpen en producten) neemt toe. Daarnaast is alle expertise binnen het domein bedield bij 2 personen.</p> <p>Het domein houdt toezicht op bijzondere producten, waarbij het op het eerste gezicht niet duidelijk is of het een schadelijk product is en wat de status ervan is (bijvoorbeeld geneesmiddel, opiumwetproduct of levensmiddel). Hiervoor is veel specifieke kennis nodig, zowel voedingskundig, toxicologisch en juridisch. De afdeling expertise beschikt nu niet over de benodigde toxicologische kennis maar moet dit aan andere afdelingen vragen. Dit kost veel tijd. Er is onvoldoende capaciteit op het grensvlak inhoud/juridisch kennis, om maatwerk te kunnen leveren om de wetgeving (die gekenmerkt wordt door open normen en waarbij het vaak aankomt op van-geval-tot-geval-interpretatie) op de juiste manier te handhaven.</p>	<p>Indien de NVWA haar kennis niet op peil houdt, kan het domein op termijn haar taken niet meer effectief uitvoeren. Schadelijke producten worden niet snel genoeg herkend en tegen gehouden en komen op de markt terecht.</p> <p>Als kennis wegvalt is de NVWA niet meer in staat om maatregelen te nemen tegen misleidende claims. De NVWA verliest het in deze situaties van het bedrijfsleven indien deze bezwaar maakt op handhavend optreden van de NVWA, omdat het domein onvoldoende beschikbare capaciteit heeft om een rechtszaak voldoende voor te bereiden.</p> <p>Indien een van de twee experts binnen het domein wegvalt, leidt dit direct tot een verlies aan kennis.</p>

¹⁷² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

1.8.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
 <table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>23,5</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>23,2</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>22,9</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>22,2</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	23,5	2018	23,2	2019	22,9	2020	22,2	Divisie/Afdeling	FTE	Uren
Jaar	FTE												
2017	23,5												
2018	23,2												
2019	22,9												
2020	22,2												
	HH Inspectie	51,7%	11,8										
	HH Klant, bedrijf en consument	1,1%	0,3										
	HH Laboratorium	16,1%	3,7										
	HH Regie en expertise	22,2%	5,1										
	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	3,0%	0,7										
	ST Communicatie	1,0%	0,2										
	ST Juridische afhandeling & Advisering	4,1%	0,9										
	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,8%	0,2										
	Totaal	100,0%	22,9	31.536									

Algemene beeld risico's domein

Mens

Het domein ziet toe op de veiligheid van levensmiddelen, met name op niet toegestane of onbekende (hoeveelheden) ingrediënten, misleidende etikettering en claims (ook in reclame). Producten waar dit domein toezicht op houdt kunnen specifieke bijwerkingen veroorzaken of worden geconsumeerd oor een kwetsbare doelgroep (bijvoorbeeld zuigelingenvoeding). Voedingssupplementen waarvoor geen specifieke wettelijke bepalingen bestaan (dus waar geen maximum limieten voor zijn) kunnen zeer risicovol zijn bij gebruik.

De NVWA heeft niet altijd volledig zicht op internetbedrijven. Handelaren die bewust producten 'op het randje' (of er net overheen) verhandelen kiezen vaak voor verkoop via deze route omdat ze daarmee uit het zicht blijven van de NVWA.

De NVWA houdt toezicht op etikettering en (medische, voedings- en gezondheids) claims die niet toegestaan zijn en daarom de consument misleiden. Indien het gaat om medische claims is er niet alleen sprake van misleiding maar ook van mogelijk gevaar voor de volksgezondheid: Mensen met een ziekte gaan niet naar de arts maar 'vluchten' in producten die niet werken.

Internethandel neemt al jaren toe. De internetverkoop van in Nederland gevestigde webwinkels waren in het eerste kwartaal van 2019 bijna 17 procent hoger dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder¹⁷³. Voor sommige productgroepen ligt dit percentage nog vele malen hoger. Ook nemen de aankopen bij webshops buiten Nederland door Nederlandse consumenten snel toe. De omvang en snelle groei van internethandel brengt specifieke uitdagingen met zich mee voor het domein Bijzondere Eet- en Drinkwaren, omdat het zicht op de internethandel meer diffuus is: supplementen via een webshop verhandeld worden hoeven niet fysiek opgeslagen te zijn in Nederland.

Plant, dier en milieu

Voedingssupplementen die ingrediënten uit CITES bevatten vormen een mogelijk risico voor bepaalde plantgroepen en de biodiversiteit.

Economisch

De reputatie van Nederland als land met een hoge mate van voedselveiligheid is van belang voor de handel in levensmiddelen. Als het toezicht van de NVWA onvoldoende blijkt om deze reputatie te waarborgen, kan dit een negatieve impact hebben op internationale handel. Dit effect wordt versterkt door de relatief grote deel dat internationale handel uitmaakt van de Nederlandse economie.

Overig

De risico's binnen het domein worden in toenemende mate politiek en maatschappelijk van aard. Door de aandacht van de media is publieke perceptie vaak van invloed in het bepalen van de aandachtspunten.

1.8.4 Naleving en/of overige KPI's^{174,175}

Het domein meet op basis van haar risicogerichte toezicht het handhavingspercentage binnen de volgende doelgroepen: webwinkels, voedingsmiddel als onderdeel van afvaldiëten, zuigelingenvoeding en voedingssupplementen.

Bij het uitvoeren van controles op de naleving van Verordening (EG) 1924/2006 (voedings- en gezondheidsclaims) bij webwinkels voldeed in 2017 70% niet aan wet- en regelgeving. Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar bij voedingsmiddelen voor afvaldiëten: 34 van de 36 geïnspecteerde producten voldeed niet aan wet- en regelgeving inzake claims. Verder heeft er in 2017 een EU brede aanpak plaatsgevonden gericht op het handhaven rondom niet-geautoriseerde voedingssupplementen en verboden medische claims op internet. Van de 1100 geïnspecteerde websites zijn er 428 niet-toegestane 'novel foods' en 351 verboden medische claims bij voedingssupplementen geïdentificeerd.

De etiketten op zuigelingenvoeding voldoen in vergelijking met een aantal jaren geleden beter aan de wettelijke regels. De NVWA deed in 2019 onderzoek naar de etikettering van zuigelingenvoeding. Bij de inspectieronde in 2019 bleek dat 74% van de etiketten volledig voldeed aan de regels. Dat is

¹⁷³ Bron: CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/30/europese-webwinkels-zetten-390-miljoen-om-in-nederland>

¹⁷⁴Toezichtbeeld 2018 Bijzondere eet- en drinkwaren

¹⁷⁵ MANCP 2017

een verbetering ten opzichte van 2015, toen dat nog maar voor 53% van de etiketten gold. Het merendeel van de overtredingen was bovendien zodanig dat de kans op misleiding van de consument gering is. De zelfregulering, die sinds 2018 van kracht is, heeft een positieve invloed en werpt dus vruchten af.

Systeeminspecties bij producenten, importeurs richten zich op het controleren van de naleving van EU-verordeningen. In 2017 zijn er 178 bedrijven geïnspecteerd. Bij 85 bedrijven (48%) is een overtreding geconstateerd. In de meeste gevallen betrof dit een overtreding van de hygiëne van het bedrijf (Verordening (EG) 852/2004, 45%), gevolgd door de claimsverordening (Verordening 1924/2006, 18%). In 14% van de gevallen betrof het een overtreding van Verordening (EU) 1169/2011 en in 13% van de gevallen had de overtreding betrekking op Verordening (EU) 258/97.

1.8.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{176,177,178,179}

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Er vindt een kanteling plaats in het type werk dat benodigd is binnen het domein. In steeds grotere mate verschuift het werk van inspecteurs van 'in het veld' naar 'op kantoor'. Een voorbeeld hiervan is het voorbereiden en afwerken van fysieke inspecties met administratieve en websitecontroles. Dit komt met name omdat toezicht op internethandel en webshops een steeds groter deel wordt van het takenpakket van het domein.

Door de ingewikkelde materie leunt dit domein daarnaast zwaar op kennis en ondersteuning nodig op gebied van toxicologie en juridische zaken. Deze is op dit moment onvoldoende.

Om als toezichthouder relevant te blijven in een sector wordt van de medewerkers binnen het domein verwacht dat zij diepgaande kennis hebben van de onderliggende materie. Omdat in dit domein strafrecht wordt toegepast moeten de medewerkers daarnaast kennis hebben van handelen in strafrecht (naast dus bestuursrecht). Voordat een inspecteur zijn of haar taken volledig zelfstandig uit kan voeren is een opleidingstermijn van tenminste een jaar vereist.

Externe ontwikkelingen

De hoeveelheid webshops waarop het domein toezicht houdt neemt toe. Ook komen er regelmatig nieuwe 'innovatieve' producten op de markt, al dan niet met farmacologisch actieve stoffen en nieuwe ingrediënten. Het aantal verkopen via platforms (sociale media) toe. Om hier voldoende toezicht op te kunnen houden is meer capaciteit vereist; daarnaast worden andere vaardigheden en wordt andere kennis verwacht om op een goede manier toezicht te kunnen houden.

Er vindt een verschuiving plaats in classificatie van geneesmiddel/levensmiddel. Door een uitspraak van het Europese hof in 2016 vallen veel producten die voorheen onder de Geneesmiddelenwet vielen nu onder de levensmiddelenwetgeving. De Warenwet biedt op dit moment onvoldoende concrete aanknopingspunten om de toegenomen productstroom en de bijbehorende risico's goed af te dekken en hierop te kunnen handhaven. Deze producten kunnen stoffen bevatten die risicovol zijn voor de volksgezondheid. Sociale media biedt een groeiend podium voor natuurgenezers, therapeuten en orthomoleculaire genezers die rotsvast geloven in de werking van dit soort producten. Zij maken daarbij vaak ongeoorloofde (medische) claims. Hierdoor wordt voldoende toezicht op deze producten van groter belang.

¹⁷⁶ Toezichtbeeld 2018 Bijzondere eet- en drinkwaren

¹⁷⁷ Strategische analyse door NVWA publiek belang voedselveiligheid, deel Bijzondere eet- en drinkwaren

¹⁷⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

¹⁷⁹ Kaderbrief 2020 (VWS)

1.8.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Bijzondere Eet- en drinkwaren¹⁸⁰

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Het domein Bijzondere eet- en drinkwaren kent een structurele onderbezetting. Hierdoor kunnen bepaalde trajecten (ontwikkeltrajecten, kennisopbouw, opleiding) die benodigd zijn voor het uitvoeren van de taken van het domein niet worden uitgevoerd. Er is meer aandacht nodig voor toezicht op supplementen. Hiervoor is kennisopbouw en ontwikkelcapaciteit nodig.

Een toenemend deel van de capaciteit wordt besteed aan het afhandelen van meldingen, het beantwoorden van vragen en beleidsadvisering. Dit heeft als gevolg dat het domein minder risicogericht toezicht houdt.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht op voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, zuigelingenvoeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen	7,6 fte	4 fte	11,6 fte	2,5 fte expertise 1,5 fte inspectie
Toezicht op geregistreerde bedrijven	8,9 fte	4 fte	12,9 fte	2,5 fte expertise 1,5 fte inspectie
Afhandelen meldingen, signalen en incidenten	6,4 fte	-	6,4 fte	-
Gehele domein	22,9 fte			5 fte expertise 3 fte inspectie

Toezicht op voedingssupplementen, lifestyleproducten, medische voeding, zuigelingenvoeding, kruidenpreparaten, 'Novel Foods' en claims op voedingsmiddelen en toezicht op geregistreerde bedrijven

Door de toevoeging van 8 fte berekende capaciteit (5 fte expertise, 3 fte inspectie) kan de handhavingsregiecyclus worden gevolgd en worden voltooid, zodat het toezicht deze taak structureel risicogericht kan worden ingericht.

Door deze extra capaciteit geldt voor beide taken dat zaken kunnen worden opgepakt zoals bijvoorbeeld het controleren van gezondheidsclaims, het bewaken van interpretaties van zelfreguleringsorganisaties of het bijhouden van kennis omtrent de Geneesmiddelenwet. Voor de twee taken kunnen in totaal circa 330 extra inspecties worden uitgevoerd. Daarnaast is de wetgeving binnen het domein ingewikkeld. Het is daarom van belang dat de NVWA op haar website informatie geeft aan bedrijven over de interpretatie van wetgeving (naleefhulp). Dit moet opgesteld en onderhouden worden. In combinatie met de berekende capaciteit bedraagt de totale capaciteit van het domein 30,9 fte.

¹⁸⁰ Handhavingsplan Bijzondere eet- en drinkwaren 2020

2 Dierenwelzijn

Dierenwelzijn richt zich op het fysieke welzijn van het dier, maar ook op 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. 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 ook op dierenwelzijn bij het bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren, dierentuindieren, circusdieren en wilde dieren¹⁸¹.

2.1 Dierenwelzijn¹⁸²

Dit domein richt zich op dierenwelzijn van landbouwhuisdieren op primaire bedrijven, bij transport en bij het doden van dieren. Verder richt het domein zich op het dierenwelzijn bij het bedrijfsmatig houden van gezelschapsdieren en dierentuin-, circusdieren, bijzondere dieren (exoten) en wilde dieren.

2.1.1 Taken binnen Dierenwelzijn^{183,184}

De activiteiten binnen het domein Dierenwelzijn zijn onder te verdelen in de volgende acht taken.

- Toezicht op primaire bedrijven
- Toezicht op transport
- Toezicht op (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren en dierziekte bij particulieren
- Toezicht op dierentuinen, handel in exotische dieren en circusdieren
- Toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren
- Toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten en tentoonstellingen
- Afhandelen van meldingen, vragen en incidenten

Wettelijke grondslag voor alle taken¹⁸⁵:

- Wet dieren en onderliggende besluiten en gedelegeerde regelingen¹⁸⁶
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) en onderliggende besluiten
- EU Verordening 1/2005 (Transportverordening)
- EU Verordening 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden
- EU-verordening 2017/625 (Controleverordening)
- EU Verordening 853/2004 (Hygiëneverordening) inzake levensmiddelen van dierlijke oorsprong
- EU Richtlijn 98/58 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren
- EU Richtlijn 1999/74 inzake minimumnormen voor de bescherming van legkippen
- EU Richtlijn 2007/43 inzake Minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens
- EU Richtlijn 2008/119 inzake minimumnormen ter bescherming van kalveren
- EU Richtlijn 2008/120 inzake Minimumnormen ter bescherming van varkens
- Regeling Handel

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's

- Het risico op het schaden van het dierenwelzijn

Toezicht op primaire bedrijven

Type toezicht

- Toezicht op rundveebedrijven
- Toezicht op bedrijven met geiten/schape
- Toezicht bij bedrijven met paarden
- Toezicht op varkensbedrijven
- Toezicht op pluimveebedrijven
- Toezicht bij bedrijven met overige voor productie gehouden dieren
- Systeeminspecties bij slachthuizen

¹⁸¹ Jaarplan NVWA 2020

¹⁸² Jaarplan 2020

¹⁸³ Toezichtbeeld Dierenwelzijn als input voor jaarplan 2020

¹⁸⁴ Handhavingsplan Dierenwelzijn 2020

¹⁸⁵ MANCP Meerjarig Nationaal Controleplan Nederland 2017

¹⁸⁶ Onder andere het Besluit houders van dieren, Regeling houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen, Besluit handhaving en overige zaken en Regeling handhaving en overige taken.

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open, deels gesloten: het toezicht op vleeskalveren kent een gesloten norm, het overige toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, indien het toezicht wordt meegenomen als onderdeel van het reguliere inspectieproces (bijvoorbeeld bij exportkeuring) kan dit gefinancierd worden door derden

Toezicht op transport

Wettelijke grondslag:

- Verordening (EG) 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer
- Verordening (EG) 1255/97 van de Raad van 25 juni 1997 betreffende de communautaire criteria voor controleposten en tot aanpassing van het in Richtlijn 91/628/EEG bedoelde reisschema.
- Verordening 2017/625 (Controleverordening)
- Regeling Houders van dieren
- Besluit Houders van dieren

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's

- Het risico op het schaden van dierenwelzijn bij transport

Type toezicht

- Toezicht op het welzijn van dieren voor, tijdens en na het vervoer (nationaal en internationaal)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd met uitzondering van zendingen die naar het buitenland gaan: hier dient op iedere zending toezicht gehouden te worden

Financier

- LNV, derden in geval van keuren voor het intra-verkeer

Toezicht op bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren en dierziekte bij particulieren

Type toezicht

- Toezicht op het houden, de handel en de fokkerij van bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren,
- Toezicht op handel en bezit in exotische dieren
- Toezicht op dierziekte bij dieren van particulieren

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op dierentuinen, handel in exotische dieren en circusedieren

- Toezicht op dierentuinen
- Toezicht op handel en bezit van exotische dieren
- Toezicht op circusedieren

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren

Wettelijke grondslag:

- Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden
- Besluit Houders van dieren
- Regeling Houders van dieren

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's

- Het risico op het schaden van dierenwelzijn bij het bedwelmen en doden van dieren

Type toezicht

- Toezicht op het welzijn bij het doden van dieren
- Toezicht op ritueel slachten
- Toezicht in het kader van illegale slacht
- Toezicht in het kader van doden dieren op primair bedrijf

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open, deels gesloten: op rituele slacht wordt 100% toezicht gehouden, het overige toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- Derden, LNV

Toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten

Type toezicht

- Inspecties op locatie

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Afhandelen van meldingen, vragen en incidenten

Type toezicht

- Het afhandelen van (internationale) vragen en meldingen
- Het beantwoorden van burgersvragen
- Het voorbereiden van Tweede Kamerdebatten
- Het afhandelen van WOB- en handhavingsverzoeken

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezicht, vraag gestuurd: indien een melding binnenkomt dient deze opgepakt te worden

Financier

- LNV

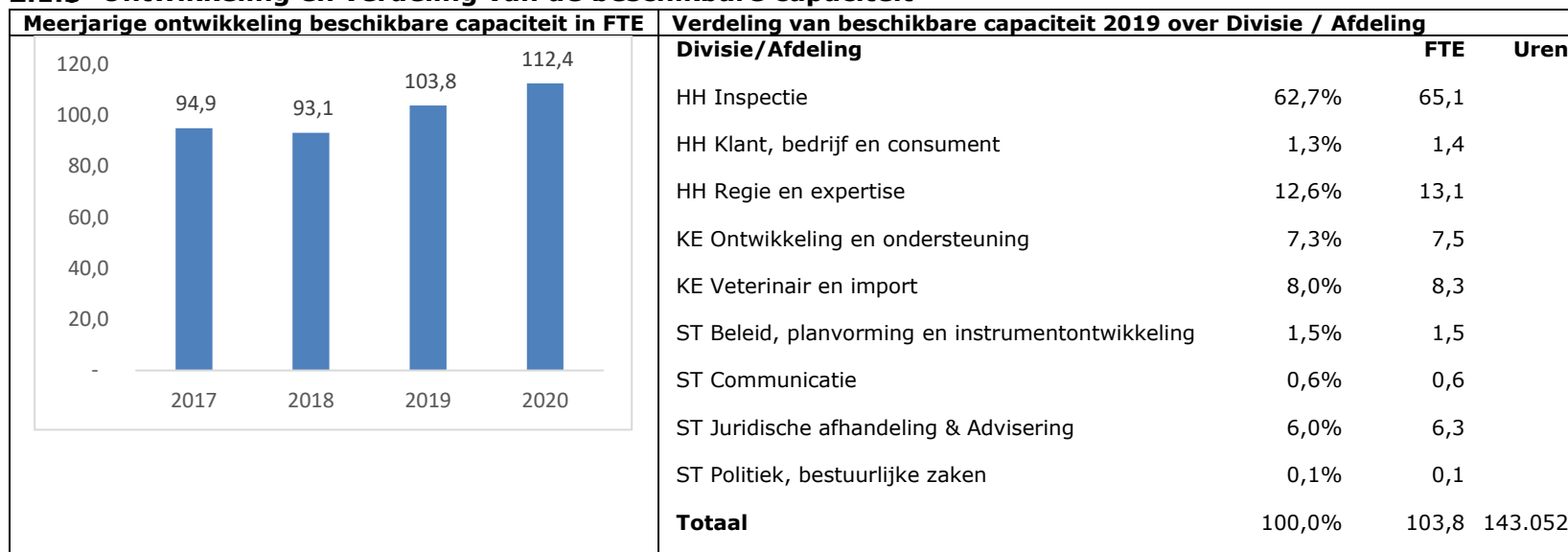
2.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effect	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op primaire bedrijven	29,9 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is onvoldoende capaciteit om deze taak naar behoren uit te voeren. Inspecties vinden veelal plaats op basis van geringe aantallen en binnen een beperkt aantal doelgroepen. - Werkzaamheden binnen deze taak worden veelal uitgevoerd door teams die ook actief zijn binnen andere domeinen, waardoor bij gebrek aan capaciteit de welzijnstaken onder druk komen - Naleefmetingen worden door gebrek aan capaciteit niet uitgevoerd, waardoor de handavingscyclus is onderbroken en het toezicht niet risicogericht wordt uitgevoerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Door het ontbreken van een naleefbeeld van de sector is onvoldoende bekend of het dierenwelzijn binnen bepaalde sectoren in het gedrang komt - De toezichtintensiteit vermindert, wat een mogelijk risico voor naleving behelst. - Door verminderde controles neemt de autoriteit richting de sector af door gebrek aan kwantitatief beeld - NVWA kan de (politiek/bestuurlijke) handhavingstoezeggingen niet nakomen.
Toezicht op transport	24,5 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Controles op de transportwaardigheid bij export van dieren worden onvoldoende uitgevoerd vanwege capaciteitsgebrek. - In samenspraak met opdrachtgever vindt er een wijziging plaats in de aanpak van deze taak: handhaven gaat dichterbij de slachthuizen en verzamelcentra toezicht houden ten behoeve van toezicht op welzijn. Dit toezicht gaat ten koste van overig toezicht indien er geen extra capaciteit wordt vrijgemaakt. 	<ul style="list-style-type: none"> - NVWA kan hierdoor de handhavingstoezeggingen niet nakomen. - De toezicht intensiteit vermindert, wat een mogelijk risico voor naleving behelst. - Voor dit domeinonderdeel bestaat politiek-maatschappelijke druk om de toezichtintensiteit te verhogen ten behoeve van het verhogen van de naleving. Hieraan kan niet worden tegemoetgekomen. - Er is onvoldoende aandacht voor uniformering, wat kan leiden tot verschillende aanpak richting bedrijven
Toezicht op (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren en dierziekte bij particulieren	6,9 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende capaciteit om de taak naar behoren uit te voeren - Reactief toezicht (afhandelen van meldingen) vergt het grootste deel van de capaciteit binnen deze taak (500-600 meldingen per jaar) 	<ul style="list-style-type: none"> - De NVWA kan handhavingstoezeggingen niet nakomen. - Voor dit domeinonderdeel zelf bestaat grote politiek-maatschappelijke druk om toezicht intensiteit te verhogen ten behoeve van het verhogen van de naleving.

		<ul style="list-style-type: none"> - Naleefmetingen worden niet uitgevoerd, waardoor het toezicht niet goed risicogericht uitgevoerd kan worden. - De introductie van criteria ter aanvulling aan art 3.4 (vorig jaar kortsnuiten) waardoor de NVWA art 3.4 beter kan controleren en handhaven (dus geen nieuwe taak, art 3.4 bestaat al sinds 2014) vergt in toenemende mate capaciteit van het domein - In de hondenhandel is de toezichtintensiteit 3%; om een goed beeld van de naleving te krijgen moet deze 10% zijn - Toezicht op katten is volledig reactief (op basis van meldingen) - Onvoldoende capaciteit om grote zaken uit te voeren -Het toezicht kan niet goed risicogericht worden uitgevoerd. 	
<p>Toezicht op dierentuinen, handel in exotische dieren en circUSDieren</p>	3,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit voor het uitvoeren van deze taak is afdoende - Toezicht op handel in exotische dieren is veelal reactief (melding-gedreven) waardoor risicogerichte inspecties niet goed plaats kunnen vinden 	-
<p>Toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren</p>	17,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende capaciteit voor het uitvoeren van naleefmetingen, waardoor toezicht niet goed risicogericht kan worden uitgevoerd. - De ingezette capaciteit voor deze taak is onvoldoende gekwantificeerd. Deze taak wordt uitgevoerd in het verlengde van keuren en er is onvoldoende zicht op hoeveel tijd wordt gependend aan deze taak. Dit geldt voor grote bedrijven, maar des te meer voor kleinere en middelgrote bedrijven zonder permanent toezicht. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het risico dat het welzijn van de dieren in de slachthuizen niet is gewaarborgd. - Naast risico's voor het dier, is dit maatschappelijk en politiek gezien een risico
<p>Toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten</p>	0,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Ten gevolge van de huidige capaciteit wordt er alleen toezicht gehouden op de drie grote paardenmarkten (in totaal 100 paardenmarkten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote hoeveelheid persvragen

		- Voor de paardenmarkten, maar ook de andere markten ontbreekt een naleefbeeld.	
Afhandelen van meldingen, vragen en incidenten	22,2 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Taak wordt naar behoren uitgevoerd bij Handhaven aangezien omdat deze prioriteit krijgt, dit gaat ten koste van het uitvoeren van andere taken -In het kader van internationale meldingen is er momenteel onvoldoende opvolging. - Handhavingsverzoeken moeten worden opgevolgd. Hieruit volgen altijd fysieke inspecties - Deze taak verdringt andere activiteiten van het domein - Vaak wordt een WOB-verzoek gevolgd door een handhavingsverzoek, deze vragen beide capaciteit - Het afhandelen van het significant toegenomen aantal Kamer- en burgervragen en voorbereiden van debatten in TK vergt een groot deel van de capaciteit 	
Gehele domein	103,8 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Binnen dit domein verdringen taken elkaar door beperkte capaciteit; bijvoorbeeld doordat voorrang moet worden gegeven aan het opvolgen van meldingen, Kamervragen en handhavingsverzoeken. - Door beperkte beschikbare capaciteit is er minder ruimte voor het creëren van belangrijke randvoorwaarden ten behoeve van uniform en kennisgedreven werken. Zaken als nascholing en intervisie komen hierdoor in de knel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende aandacht voor dierenwelzijn bij het uit te voeren toezicht - inspecties worden enkel risico-gericht uitgevoerd waardoor geen goed domeinbreed beeld ontstaat over het naleefniveau - Onvoldoende toekomstbestendigheid van het domein

2.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit¹⁸⁷



¹⁸⁷ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Er bestaan risico's op persoonlijk letsel indien een dier door slechte omstandigheden agressief wordt. Daarnaast vergroot slecht dierenwelzijn de kans op dierziekten. In het geval van zoönose kan dit ook schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid betekenen.

Plant, dier en milieu

Slechte naleving binnen het domein heeft directe gevolgen voor dieren, omdat de kwaliteit van het leven van de dieren hierdoor geschaad wordt.

Economisch

Indien er geen toezicht wordt gehouden bestaat het risico op economische verdiensten van illegale/malafide handel in bijvoorbeeld gezelschapsdieren en exotische dieren¹⁸⁸.

Gezien de relatieve grote van de Nederlandse export van levend vee kan reputatieschade met betrekking tot het dierenwelzijn van deze dieren grote economische gevolgen voor Nederland en de betrokken sectoren met zich meedragen.

Overig

De politieke en maatschappelijke belangstelling is groot voor dierenwelzijn. Vanuit de samenleving is een beweging gaande om steeds intensiever te reageren op zaken met betrekking tot dierenwelzijn, waarbij méér toezicht en striktere handhaving geëist wordt. Het domein ontvangt regelmatig Kamervragen en er zijn veel incident gedreven debatten in de Tweede Kamer. Ook is er sprake van veel (sociale)media aandacht, vooral door actieve NGO acties. Van het domein wordt verwacht dat er effectief wordt opgetreden. Het niet adequaat reageren op de signalen uit de samenleving en de politiek levert een afbreukrisico op.

Het verder verminderen van de inzet voor het toezicht op welzijn primair bedrijf kan repercussies vanuit de EU tot gevolg hebben¹⁸⁹.

2.1.4 Naleving en/of overige KPI's^{190,191}

Het handavingspercentage voor inspecties op het terrein van vervoer en primaire bedrijven van het eerste kwartaal van 2019 lag op 33,8%. Er zijn op het terrein primaire bedrijven dierenwelzijn circa 39.900 bedrijven in totaal te inspecteren. In het eerste kwartaal van 2019 zijn er 1.328 inspecties uitgevoerd, dit was 95% van de geplande inspecties. De toezichtintensiteit voor primaire bedrijven ligt nu op 3%.

Toezicht op primaire bedrijven

De inspecties binnen deze doelgroep worden select uitgevoerd, waardoor deze geen algemeen naleefbeeld weerspiegelen. Binnen de groep aandachtbedrijven is het handavingspercentage 53% (41 maatregelen, 78 inspecties). Bij meldingen inzake dierverwaarlozing was dit percentage 37% (230 maatregelen, 620 inspecties).

In de vleeskuikensector is bij 73 van de 176 inspecties een maatregel opgelegd. Dit leidt tot een handavingspercentage van 41%. Binnen deze doelgroep zijn ook administratieve controles uitgevoerd, waarbij 64 schriftelijke waarschuwingen en 28 bestuurlijke boetes zijn verstuurd. Uit aselecte inspectie bleek dat in 120 van de 123 gevallen de bezettingsgraad van de stal overschreden werd. Bij post-mortem keuring blijkt dat de normen met enige regelmaat overschreden worden: in 2018 zijn 180 schriftelijke waarschuwingen en 62 bestuurlijke boetes uitgestuurd en opgelegd.

Bij legkippen werd bij twee van de 23 inspecties een overtreding geconstateerd. Eenzelfde beeld wordt geschetst bij inspecties van nertsen, waar in twee van de 21 inspecties is gehandhaafd. Bij varkens ligt dit nummer hoger: in 35 van de 205 inspecties (17%) was dit het geval.

¹⁸⁸ Factsheet Dierenwelzijn september 2018

¹⁸⁹ Factsheet Dierenwelzijn september 2018

¹⁹⁰ MCS rapportage 2019

¹⁹¹ Toezichtbeeld Dierenwelzijn 2019

In 2018 zijn select 6 bokkenmesters en 3 grote melkgeitenhouders geïnspecteerd. Bij 2 melkgeitenhouders is opgetreden vanwege het niet bijhouden van sterftegevallen in een medisch register. Bij een bokkenmester is een proces-verbaal en een rapport van bevindingen opgemaakt vanwege het ontbreken van een medisch register, geen ziekenboek, 20 zieke/zwakke bokjes aangetroffen, geen dierenarts ingeschakeld en geen gebruik van diergeneesmiddelen. Ook was een elektrisch dodingsapparaat aanwezig dat niet aan de eisen voldeed. De sterfte bij de bokkenmesters is nog steeds hoog, 17-54% bij de geïnspecteerde bokkenmesters.

Er zijn de laatste jaren geen controles uitgevoerd bij vleeskalveren. Volgens de EU-verordening moet er jaarlijks een representatieve steekproef worden gedaan bij deze kalveren. Na 2016 zijn er geen inspecties meer uitgevoerd op vleeskalverbedrijven. Gezien de hoge naleving in 2016 en de benodigde inspectiecapaciteit ten behoeve van het uitvoeren van een minimale steekproef is door de NVWA aan LNV medegedeeld om eens in de 3 jaar een project vleeskalveren uit te voeren.

Toezicht op transport:

Er zijn 1.334 transporteurs voor kort transport en 238 transporteurs voor lang transport geregistreerd. Er is geen representatieve steekproef uitgevoerd zodat er geen nalevingsniveau voor deze categorie weergegeven kan worden. Inspecties vinden veelal risico gebaseerd plaats, behalve bij exportcertificering, waarbij alle transporten door de NVWA gekeurd moeten worden. In 2018 is onder andere aandacht besteed aan de onderwerpen vervoer van kwetsbare diersoorten en vervoer bij extreme hitte.

Bedrijfsmatig gehouden gezelschapsdieren:

Meldingen welzijn gezelschapsdieren: In 2018 zijn 184 afgehandeld: 85,9% niet akkoord en 14,1% akkoord. Een groot deel van deze meldingen is administratief afgehandeld. In 2017 kwamen er 527 meldingen binnen over gezelschapsdieren, waarvan 516 specifiek over honden en katten. 11% was een hoog risico rabiës melding. Bij de risicogericht uitgevoerde inspecties naar aanleiding van meldingen, was 95% niet akkoord. Dit betekent dat de risicoanalyse doeltreffend is, het merendeel van de meldingen is gegrond. Op dit moment pakken de inspecteurs vooral meldingen met een hoog risico (op rabiës) op.

Welzijn van exotische dieren:

In 2018 zijn er 211 meldingen bij de NVWA binnengekomen over het welzijn van exotische dieren. Bij 25% bleek na analyse geen inspectie nodig. In 85 gevallen heeft de melding geleid tot een inspectie ter plaatse door de NVWA. In 29% van de inspecties bleek sprake van een overtreding. Meestal had dit betrekking op ontoereikende huisvesting van de dieren. Tien inspecties bij opslaghouders zijn akkoord bevonden. Importmeldingen blijken meestal niet-akkoord, want deze worden pas gedaan nadat een deskundige (NVWA of Douane) de dieren en verpakking heeft gezien.

Op dit moment kan alleen aan de taken voor het domein worden voldaan indien zich geen incidenten voordoen die vragen om schrappen van/in projecten en wanneer de continuïteit en capaciteit in bemensing van het team wordt gegarandeerd. Er is momenteel onvoldoende tijd om te besteden aan ondersteuning en ontwikkeling binnen het domein, terwijl dit wel nodig is voor goede werkzaamheden op de werkvloer.

2.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Een gebrek aan capaciteit in andere domeinen zet ook de capaciteit binnen het domein Dierenwelzijn onder druk.

Externe ontwikkelingen

De NVWA vertegenwoordigt Nederland in verschillende internationale gremia zoals het Scopaff, in Grange (EU), bij de Europese Referentiecentra dierenwelzijn en het Europees dierenwelzijn platform

(EC). Inzet is nodig om de Nederlandse belangen goed te behartigen. Gezien de toenemende internationale belangstelling voor dierenwelzijn neemt ook hier de capaciteitsvraag toe¹⁹².

Dierenwelzijn staat sterk in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Incidenten op dit terrein leiden tot Kamervragen, Kamerdebatten, handavings- en Wob-verzoeken en (sociale)media-aandacht.

De verminderende inzet van de dierenpolitie zal de werkzaamheden van het domein Dierenwelzijn extra belasten. Voor welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren (inclusief exoten), maar ook andere hobbymatig gehouden diersoorten (paarden, varkens, schapen, geiten, konijnen e.d.) wordt frequenter een beroep op de NVWA gedaan.

Hokverrijking voor varkens blijft een speerpunt. Vanaf september 2019 wordt opgetreden als de hokverrijking en/of het nestmateriaal niet voldoet. Het domein gaat daarnaast strenger optreden tegen overtredingen van de regels rond dierenwelzijn tijdens transport en bij het doden van dieren.

LNV vraagt om extra inzet voor sterfte onder jonge dieren, de transportverordening en de uitvoering risicobeoordeling couperen varkensstaarten¹⁹³. LNV vraagt ook extra aandacht voor de kalveren investeringsregeling, nieuwe EU-verordeningen fokkerij en de snel ontwikkelende insectensector. Deze nieuwe activiteiten vergen capaciteit van het domein, die bij gebrek aan investering ten koste gaat van de uitvoering van andere taken.

Het toezicht in het verlengde van keuren bij de NVWA levert in de praktijk spanningen op omdat er te weinig tijd is voor het uitvoeren van alle toezichttaken waardoor de taak onvoldoende wordt uitgevoerd doordat keuren voorrang krijgt¹⁹⁴.

In de zomer van 2018 is bij bedrijven een te hoge sterfte geconstateerd tijdens de warme dagen. De verwachting is dat dit de komende zomers wederom kan voorkomen. Ook zijn er ieder jaar weer problemen met transporten tijdens de zomer.

Bij honden vindt illegale handel plaats, bijvoorbeeld door illegale verkoop van een niet ingeënte pup. Het aantal meldingen met betrekking tot welzijnsovertredingen neemt jaarlijks toe. De Brexit brengt mogelijk gevolgen met zich mee voor de benodigde capaciteit binnen het domein Dierenwelzijn.

Tevens wordt implementatie van nieuwe regelgeving voorzien, zoals de Regeling verbod op slacht van drachtige dieren. Dit gaat gepaard met een verwachte stijging in toezicht. Daarnaast neemt het aantal diergroepen ook toe, zo zijn nertsen recentelijk toegevoegd.

Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het verbod in België wat tot een toename van onbedweld slachten in NL kan leiden.

¹⁹² Investeringsplannen 2020

¹⁹³ Beleidsbrief LNV Dierenwelzijn van 4 oktober 2018

¹⁹⁴ In lijn met het onderzoek Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

2.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit ter mitigatie van huidige risico's¹⁹⁵,

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteitsberekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar ¹⁹⁶	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht op primaire bedrijven	29,9 fte	25 fte	54,9 fte	25 fte voor inspectie
Toezicht op transport	24,5 fte	30 fte	54,5 fte	10 fte voor inspectie, 20 fte voor keuren
Toezicht op (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren en dierziekte bij particulieren	6,9 fte	7,4 fte	14,3 fte	7,4 fte voor inspectie
Toezicht op dierenruinen, handel in exotische dieren en circusedieren	3,1 fte	-	3,1 fte	
Toezicht op het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren	17,1 fte	15 fte	32,1 fte	Keuren
Toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten	0,1 fte	5 fte	5,1 fte	Inspectie
Afhandelen van meldingen, vragen en incidenten	22,2 fte	20 fte	42,2 fte	17 fte Regie en Expertise 3 fte VKE
Gehele domein	103,8 fte			

Toezicht op primaire bedrijven

De beschikbare capaciteit bij Inspectie voor toezicht op primaire bedrijven is op dit moment niet hoog genoeg om voldoende toezicht te kunnen houden. Op dit moment is het grootste deel van het toezicht binnen deze taak reactief. Voor dit toezicht is vanaf 2020 25 fte aan inspectiecapaciteit berekend. Met deze uitbreiding kunnen naleefmetingen worden uitgevoerd, waardoor de handavingsregiecyclus kan worden voortgezet en er risicogericht toezicht kan worden gehouden.

Toezicht op transport

De vervoersteam gaat dichter bij slachthuizen en verzamelcentra werken om het dierenwelzijn te bevorderen. Geschat wordt dat dit 41.340 uren vergt in meerwerk. Deze activiteit is in het kader van het 2Solve rapport reeds toegezegd. Indien het uitvoeren van deze capaciteit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van andere taken, dient hiervoor een capaciteitsberekening van 30 fte plaats te vinden. Deze berekening is op te splitsen in 20 fte voor keuren en 10 fte voor Inspectie ter ondersteuning van Keuren. Nationaal zijn er 19 keuringsteams actief, deze zijn geografisch verspreid door Nederland. De intensivering van toezicht bij transport naar slachthuizen en exportcertificering vergt dus 1 fte per team.

Toezicht op (bedrijfsmatig) gehouden gezelschapsdieren en dierziekte bij particulieren

Het toezicht op de hondenhandel ligt beneden peil. Om dit toezicht op niveau te krijgen en om de handavingsregiecyclus goed uit te kunnen voeren, is berekend dat hiervoor structureel 7,4 fte benodigd is. Deze 7,4 fte komen ten behoeve van onderzoeken bij fokkersbedrijven (5.000 uur), het oprichten van de taskforce hondenhandel (5.000 uur) in het toezicht op asielen en opslaghouders (200 uur).

¹⁹⁵ Investeringsplannen 2020

¹⁹⁶ Aangeleverd door de NVWA

Toezicht op dierentuinen, handel in exotische dieren en circUSDieren

De berekende capaciteit voor de uitvoering van deze taak wordt uiteengezet in de domeinomschrijving voor het domein Natuur, omdat uitvoering van deze taak binnen het domein Natuur (en inspectieteam natuur) valt.

Toezicht op het doden van dieren

Het toezicht op slachthuizen is op dit moment niet op peil. Voor het voldoende uitvoeren van de handhavingsregiecyclus en de daarmee gemoeide naleefmetingen is de benodigde capaciteit berekend op 15 fte voor niet retribueerbare taken.

Toezicht op paarden-, pluimvee-, fokvee-, en melkveemarkten

Op dit moment worden 3 van de 34 geregistreerde paardenmarkten onderzocht. Andersoortige diermarkten worden slechts op basis van meldingen (reactief) bezocht. De exacte omvang van deze doelgroep is niet bekend. Vanuit risicogericht oogpunt is het wenselijk om een relevante steekproef ten behoeve van een naleefmeting uit te kunnen voeren. De politiek-maatschappelijke druk om meer toezicht uit te voeren op dergelijke markten neemt toe; jaarlijks leidt dit ook tot pers- en Kamervragen. Daarnaast heeft het domein de markt niet volledig in kaart: niet alle relevante markten en andersoortige evenementen zijn bekend bij het domein. Op markten die niet bekend zijn bij het domein kan geen toezicht worden gehouden. De berekende capaciteit bedraagt in dit geval 5 fte, zodat blinde vlekken kunnen worden weggenomen en zodat er naast reactief toezicht ook proactief toezicht gehouden kan worden binnen deze taak.

Afhandelen van meldingen, signalen en incidenten.

Het domein ontvangt in stijgende mate meldingen, signalen en incidenten die afgehandeld moeten worden. In 2019 ontving het domein 2850 meldingen over verwaarlozing van het dierenwelzijn van landbouwhuisdieren (inclusief transport), 878 meldingen inzake het dierenwelzijn en de gezondheid van gezelschapsdieren, 228 meldingen over Natuur en 686 internationale meldingen.

Daarnaast ontvangt het domein vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp erg veel WOB-verzoeken. De capaciteit van team WOB (afdeling juridische zaken) is vanaf 2012 van 2 fte naar 10 fte gegroeid. De NVWA ontving 458, 289, 423 en 259 WOB-verzoeken in 2016, 2017, 2018 en 2019 respectievelijk. Een substantieel deel van deze verzoeken betrof het domein Dierenwelzijn. Daarnaast neemt de complexiteit van deze verzoeken gestaag toe. Om aan de stijgende capaciteitseis van deze verzoeken te voldoen is extra capaciteit voor R&E binnen deze taak berekend.

In 2019 heeft het domein 20 Kamerdebatten inhoudelijk mee voorbereid, daarnaast staat het domein regelmatig in contact met de pers (persvoorlichting). Voor uitvoeren van alle activiteiten binnen deze taak (waaronder het beantwoorden van Kamervragen) is 23 fte extra capaciteit berekend binnen het domein dierenwelzijn, deze berekening is op te splitsen in 20 fte voor de divisie R&E/Handhaven ter ondersteuning van handhaven en 3 fte voor VKE ter ondersteuning van keuren.

2Solve

De berekende capaciteit voor Keuren binnen het domein dierenwelzijn (20 fte transport, 15 fte tijdens het doden van dieren) loopt parallel met de 2Solve claim. De claim vanuit het 2Solve rapport bevat een scala aan maatregelen om de punten geïdentificeerd in het 2Solve rapport op te lossen die ook in dit rapport zijn geïdentificeerd als risico's. Van de totale uitbreiding (reeds toegezegd en aanvullend) zijn in totaal 109 fte relevant voor dit domein en dan met name voor slachthuizen. Het betreft dan wel ook andere domeinen die taken uitvoeren in slachthuizen zoals vleesketen en voedselveiligheid, en levende dieren en diergezondheid.

Een exacte opsplitsing per domein is niet mogelijk omdat deze taken door dezelfde toezichthouder worden uitgevoerd in dezelfde activiteit. Zo wordt bij de AM-keuring naast voedselveiligheid ook gecontroleerd op dierenwelzijn en diergezondheid. Voor wat betreft de claim staat de doelgroep (slachthuizen) centraal. Een beperkt aantal specifieke toezichttaken kunnen worden gescheiden en worden op dit moment binnen Keuren anders georganiseerd (bijvoorbeeld de inzet van administratieve inspecteurs/IMTers voor controles op traceerbaarheid en dierlijke bijproducten in slachthuizen).

De schatting van de domeinexperts is dat van de totale claim 30 fte ten goede komt aan het domein Vleesketen en Voedselveiligheid. Dit komt overeen met de relatieve grote van het domein dierenwelzijn ten opzichte van het domein vleesketen en voedselveiligheid.

Hieronder verdere details voor de totale claim ter onderbouwing en duiding van de claim:

- Vier ogenprincipe (6 fte): tweede toezichthouder tijdens belangrijke inspecties en bij verscherpt toezicht aanwezig.
- Meer capaciteit voor werkoverleg (4 fte) om onderlinge afstemming en uniformiteit toezicht te bevorderen.
- Doorlooptijd van afhandeling boeterapporten verkorten (7 fte, o.a. Interventiebureau Dier, IBD);
- Cameratoezicht (5fte): het controleren van camera's en het opvolgen van de bevindingen.
- Meer permanent toezicht (20 fte): slachthuizen met niet-permanent toezicht afhankelijk van de risico's meer onder permanent toezicht brengen. Hiervoor is een risicogericht afwegingskader ontwikkeld.
- Meer capaciteit voor bedrijvenbeheer (BB) (10 fte): De bedrijvenbeheerder vervult een spilfunctie bij het stimuleren van bedrijven om de naleving te verbeteren, de toepassing van uniform toezicht en de verbinding tussen verdiept toezicht (audits, erkenningenonderhoud) enerzijds en toezicht in het verlengde van keuren. Daar dient voldoende capaciteit voor te zijn.
- Intensivering toezicht op pluimveeslachthuizen (20 fte): Op pluimveeslachthuizen wordt al het toezicht in principe uitgevoerd door een dierenarts. Het totaal aan toezichttaken en het toezicht op de keuring is meer dan een dierenarts in de aangevraagde slachttijd kan uitvoeren, zodat nu regelmatig niet alle taken kunnen worden uitgevoerd en prioriteiten moeten worden gesteld. Hierdoor komt de kwaliteit van toezicht en keuring in het geding. Door de capaciteitsuitbreiding wordt dit risico gemitigeerd.
- O&O slachtplaatsen (4 fte): de afdeling Ontwikkeling & Ondersteuning (O&O) heeft een belangrijke rol bij de tactische voorbereiding en operationele ondersteuning van de uitvoerende teams op de bedrijven. Onder andere het ontwerpen van protocollen, opmaken van werkinstructies, evalueren en rapportages maken horen hierbij (handhavingsregiecyclus). De afdeling O&O heeft tevens een belangrijke aansturende en signalerende rol voor uniform toezichthouders. Op dit ogenblik heeft de afdeling O&O niet de nodige formatie om haar basistaken te kunnen uitvoeren, laat staan om nieuwe zaken op te pakken of signalen uit te diepen. Dit vormt een groot afbreukrisico, o.a. bij ontwikkeling en ondersteuning van Keuring en toezicht in slachthuizen.
- Uitbreiding capaciteit planning (2 fte): in het rapport van 2solve worden kritische opmerkingen gemaakt over het delen van plannings en het meer rouleren van medewerkers. Om hier handen en voeten aan te geven zal de capaciteit moeten worden uitgebreid. Daarnaast zal ook de invoering van meer permanent toezicht meer capaciteit van de planning vragen.
- Intervisie en opleiding (8 fte): door de druk op het retribueerbare werk is er thans te weinig ruimte voor intervisie en opleiding. Intervisie is noodzakelijk voor het onderling afstemmen van de professionals en opleiding is noodzakelijk om professionals te blijven ontwikkelen en verbreden. Tevens is dit een wettelijke eis uit de Europese Wetgeving voor officiële controles. Daarnaast is dit ook nodig om de genoemde roulatie in het rapport van 2solve mogelijk te maken.
- Versnellen accreditatie (5 fte): accreditatie is noodzakelijke voor structurele inbedding van uniform werken. Daarom wordt daar binnen Keuren in afzonderlijke programma uitwerking aan gegeven.
- Uitbreiding Uniformiteitsteam (10 fte). Het uniformiteitsteam ondersteunt het management om de 20 operationele teams te ondersteunen en te adviseren. Om te zorgen dat elk team meer wordt ondersteund en de teamleider wordt ontlast, zal de afdeling zodanig worden uitgebreid dat elk team 0,5 fte extra ondersteuning krijgt.

Proces

Het private kwaliteitssysteem (PKS) voor het takentoezicht op primaire bedrijven en toezicht op transport functioneert vooralsnog op onvoldoende niveau. Er zou gekeken kunnen worden de zelfkeuring in de sector een mogelijkheid is. Het is voor de handel in gezelschapsdieren van belang om handhavingsinstrumenten voor toezicht op internet (door) te ontwikkelen, aangezien veel handel via internet plaatsvindt. Ook is het noodzaak om een systeem in te richten waarmee snel en accuraat inzicht in inspectieresultaten te verkrijgen zijn (naleefmonitor). Dit vergt capaciteit van het domein.

2.2 Dierproeven

Het 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 gelijkstellingen¹⁹⁷.

2.2.1 Taken binnen Dierproeven¹⁹⁸

De activiteiten binnen het domein Dierproeven zijn onder te verdelen in de volgende vier taken¹⁹⁹:

- Toezicht op proefdieren
- Toezicht op dierproeven
- Afgeven van en toezicht op vergunningen en ontheffingen
- Rapportage & andere verplichtingen

Wettelijke grondslag

De wet- en regelgeving omtrent dierproeven is terug te vinden in de Wet op de Dierproeven (WoD), de Dierproevenregeling en het Dierproevenbesluit. Deze vormen de wettelijke basis voor alle taken binnen het domein Dierproeven.

Wet- en regelgeving mitigeert de volgende risico's:

- Onvoldoende bescherming van proefdieren

Toezicht op proefdieren

Type toezicht

- Het domein houdt toezicht op dieren bij instellingen en bij bedrijven die proefdieren fokken en afleveren, zoals universiteiten, onderzoeksinstituten en commerciële bedrijven
- De richtlijn voor dit toezicht is het percentage onaangekondigde bezoeken. Daarnaast wordt er gestreefd naar 100% toezicht intensiteit gebaseerd op politieke toezeggingen. Alle toezicht gerelateerde bezoeken moeten worden gemeld aan de EU.
- In het geval van fraude heeft het domein een signaleringsfunctie. Het domein opsporing acteert op fraudegevallen²⁰⁰.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op dierproeven

Type toezicht

- Het domein houdt toezicht op dierproeven bij instellingen en bedrijven om te controleren of die volgens het opgegeven plan verlopen.
- De richtlijn voor dit toezicht is het percentage onaangekondigde bezoeken. Daarnaast wordt er gestreefd naar 100% toezicht intensiteit gebaseerd op politieke toezeggingen²⁰¹. Alle toezicht gerelateerde bezoeken moeten worden gemeld aan de EU.
- In het geval van fraude heeft het domein een signaleringsfunctie. Het domein opsporing acteert op fraudegevallen²⁰².

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

¹⁹⁷ Jaarverslag 2019

¹⁹⁸ Activiteitenkalender Handhaven 2019

¹⁹⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁰⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁰¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁰² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Financier

- LNV

Afgeven van en toezicht op vergunningen en ontheffingen

Type toezicht

- De beoordeling, afgifte en controles voor instellingsvergunningen worden door de NVWA uitgevoerd. De Centrale Commissie Dierproeven (CCD) is verantwoordelijk voor de beoordeling en verstrekking van projectvergunningen²⁰³. Het toezicht op deze vergunningen is een taak van de NVWA²⁰⁴.
- Daarnaast beoordeelt en verleent de NVWA-gelijkstellingen van diploma's en ontheffingen aan personen die niet beschikken over de wettelijk vereiste diploma's om met proefdieren te werken maar die op een andere wijze kunnen aantonen dat zij voldoende bevoegd en bekwaam zijn²⁰⁵. Het betreft hier ongeveer 300 aanvragen voor personen per jaar. Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van extern advies, het betreft externe capaciteit die wordt ingehuurd²⁰⁶.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, Derden, instellingsvergunning is retribueerbaar

Rapportage en andere verplichtingen

Type toezicht

- De NVWA rapporteert jaarlijks in 'Zo doende', een jaarverslag in het kader van de WoD, over het gebruik van proefdieren en het NVWA-toezicht. Deze rapportage is gebaseerd op informatie van vergunninghouders en inspectiebevindingen *van de NVWA*²⁰⁷ en bevat zowel de Europese data als de nationale kop. Naast de ZoDoende moet de NVWA jaarlijks aan de Europese Commissie rapporteren over het gebruik van proefdieren. Daarnaast moet de NVWA om de 5 jaar uitgebreide informatie aanleveren aan de EC over de praktische implementatie van de Richtlijn.
- Overige verplichtingen: adviesrol LNV.
- Overige verplichtingen: overige overlegstructuren in o.a. Europees en nationaal verband.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

²⁰³ Toezichtbeeld Dierproeven 2018 planning t.b.v. 2020

²⁰⁴ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁰⁵ Toezichtsbeeld Dierproeven 2018 planning t.b.v. 2020

²⁰⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁰⁷ Toezicht beeld Dierproeven 2018 planning t.b.v. 2020

2.2.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit in fte 2019	Effect	Risico's van de effecten in huidige staat
Toezicht op proefdieren	1,1 fte	De capaciteit binnen het domein Dierproeven is net toereikend om de kerntaken uit te voeren. Er is onvoldoende capaciteit om in te spelen op ontwikkelingen, om mogelijke uitval op te vangen, of om te investeren in goede kennisontwikkeling.	Er is momenteel een beperkt risico omdat het toezicht naar behoren uitgevoerd wordt. Echter is het domein wel kwetsbaar is voor uitval. In de toekomst kunnen risico's ontstaan omdat er onvoldoende kennisontwikkeling is en er niet ingespeeld kan worden op ontwikkelingen.
Toezicht op dierproeven	2,4 fte	De capaciteit binnen het domein Dierproeven is net toereikend om de kerntaken uit te voeren. Er is onvoldoende capaciteit om in te spelen op ontwikkelingen, om mogelijke uitval op te vangen, of om te investeren in goede kennisontwikkeling.	Er is momenteel een beperkt risico omdat het toezicht naar behoren uitgevoerd wordt. Echter is het domein wel kwetsbaar is voor uitval. In de toekomst kunnen risico's ontstaan omdat er onvoldoende kennisontwikkeling is en er niet ingespeeld kan worden op ontwikkelingen.
Afgeven van en toezicht op vergunningen en ontheffingen	1,5 fte	De capaciteit binnen het domein Dierproeven is net toereikend om de kerntaken uit te voeren. Er is onvoldoende capaciteit om in te spelen op ontwikkelingen, om mogelijke uitval op te vangen.	Door de beperkte capaciteit binnen het domein, gaat de uitvoer van deze taak ten koste van de uitvoer van andere taken. In de nabije toekomst kunnen risico's ontstaan omdat er onvoldoende kennisontwikkeling is en er niet ingespeeld kan worden op ontwikkelingen.
Rapportage & andere verplichtingen	0,7 fte	Rapportages worden (te) laat opgeleverd.	Risico op vermaningen en/of sancties van de Europese Commissie en onvrede van de Tweede Kamer door het missen van deadlines in het kader van ZoDoende.
Gehele domein	5,6 fte	De capaciteit binnen het domein Dierproeven is net toereikend om de kerntaken uit te voeren. Er is onvoldoende capaciteit om in te spelen op ontwikkelingen, om mogelijke uitval op te vangen, of om te investeren in goede kennisontwikkeling.	Op dit moment levert het te laat opleveren van de rapportage een politiek risico op. De andere taken lopen geen direct risico, maar zijn erg kwetsbaar naar de toekomst toe (o.a. door uitval). Er kunnen risico's ontstaan voor dierenwelzijn en politiek bij onvoldoende toezicht (met name voor dierproeven met non-humane primaten en 'aajibare dieren' zoals gezelschapsdieren).

2.2.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit²⁰⁸



²⁰⁸ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein²⁰⁹

Plant, dier en milieu

Binnen het domein Dierproeven, is er een risico voor dierenwelzijn. Een onjuiste, of onvoldoende naleving van de wet- en regelgeving rondom dierproeven leidt tot onnodig leed van proefdieren²¹⁰
²¹¹

Proces

Continuïteit is een risico voor het hele domein omdat het een zeer klein domein is waarin slechts enkele mensen werkzaam zijn. Alles is hierdoor erg persoonsafhankelijk. Het domein is heel verkokerd, werkt alleen op zichzelf en werkt weinig samen met andere domeinen. Er zit erg veel expertise bij enkele personen (zowel LNV en NVWA); hierdoor bestaat het risico dat kennis onvoldoende geborgd is. Daarnaast is de huidige capaciteit onvoldoende om in te spelen op ontwikkelingen, investeren in kennisontwikkeling en mogelijke uitval van informatiehouders²¹².

Overig

Een aantal politieke partijen heeft dierproeven een speerpunt gemaakt, waardoor Kamervragen hierover regelmatig terugkomen. Ook het grote aantal Wob-verzoeken (gemiddeld een per maand) is tekenend voor de maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp. Deze zaken maken, dat er binnen het domein Dierproeven een aanzienlijk risico is op imago schade van ministerie en NVWA.

Het domein Dierproeven is uitermate maatschappelijk- en politiek gevoelig. Veel actiegroepen zijn op dit gebied actief en zoeken de pers regelmatig op. Het afhandelen van Wob-verzoeken gaat ten koste van de beschikbare capaciteit en hiermee komen mogelijk de beoogde inspectiefrequentie en de advisering aan de opdrachtgever in het gedrang.

2.2.4 Naleving en/of overige KPI's

Het handavingspercentage binnen dit domein is 0,4% en er is een toezichtintensiteit van 100%²¹³. Omdat binnen het domein Dierproeven sprake is van 100% controles, kan de naleving eenvoudig worden vastgesteld²¹⁴. Alle ruim 80 instellingsvergunninghouders waar in 2018 dierproeven zijn uitgevoerd zijn geïnspecteerd, dat komt neer op ongeveer 150-200 inspecties per jaar²¹⁵.

Er is een hoog nalevingsniveau door groot politiek en maatschappelijk afbreukrisico en door instellingsvergunningverlening en beheer. Er worden ontheffingen en gelijkstellingen aan personen (opleiding) verleend; in de eerste helft van 2019 zijn 180 aanvragen ontvangen voor ontheffingen of gelijkstellingen personen²¹⁶.

2.2.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

In 2019 bleek uit de eerste versie van de naleefmonitor voor dierproeven dat het percentage 'niet-naleving' uit de naleefmonitor niet in lijn was met het aantal genomen maatregelen. In 2020 wordt onderzocht hoe resultaten uit de naleefmonitor en de maatregelen meer met elkaar in lijn kunnen worden gebracht onder andere door het herzien van de inspectielijsten. Dit vergt mogelijk extra capaciteit²¹⁷.

Externe ontwikkelingen

Er zijn signalen over het ontheffingsproces van de vooropleiding van personen die dierproeven uitvoeren. Ook de vraag hoe de AVG in dit proces is geïmplementeerd is een thema. Dit is een traject

²⁰⁹ Factsheet Dierproeven september 2018

²¹⁰ Jaarplan 2020

²¹¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²¹² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²¹³ MCS II 2018

²¹⁴ Investeringsplannen 2020

²¹⁵ Handavingsplan Dierproeven 2020

²¹⁶ Handavingsplan Dierproeven 2020

²¹⁷ Handavingsplan Dierproeven 2020

dat nu loopt in samenwerking met de AVG-juristen²¹⁸. Er zal daarnaast gewerkt moeten worden aan de herinrichting van de beoordeling en erkenning van diploma's van buitenlandse onderzoekers²¹⁹, dit vraagt mogelijk om extra capaciteit. Het beoordelen en erkennen van diploma's is een taak van de NVWA maar er wordt ook extern advies ingewonnen²²⁰.

Ook zijn door de herziene regelgeving sinds 2014 rollen en verantwoordelijkheden gewijzigd²²¹. De beoordeling en vergunningverlening van onderzoeksprojecten is bij het Centrale Commissie Dierproeven (CCD) komen te liggen²²². Het domein Dierproeven onderzoekt in een meerjarig traject of de wijze van toezicht hierop aangepast kan worden²²³.

LNV verwacht (on)gevraagde advisering met betrekking tot dierproeven en proefdieren en het beantwoorden van vragen²²⁴, ook dit vraagt mogelijk om meer capaciteit.

Het is voor het domein Dierproeven moeilijk om in te spelen op interne en externe ontwikkelingen doordat de huidige capaciteit slechts net voldoende is om de taken voldoende uit te voeren²²⁵.

2.2.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Dierproeven

Ten aanzien van de door het domein uit te voeren inspecties is de beschikbare capaciteit kwetsbaar. Inspectie komt niet toe aan de ontwikkeling van samenwerking met de CCD, een terrein waar nog winst te behalen is. Ook voor het maken van rapportages is onvoldoende capaciteit beschikbaar. Daarnaast vraagt het inwerken van nieuwe medewerkers extra capaciteit. Er is binnen het gehele domein te weinig capaciteit om onverwacht uitval op te vangen. Met name de rapportageverplichting naar externe stakeholders gaat vaak ten koste van de ontwikkeling van toezichtwerkzaamheden. Een andere inrichting, of uitvoering door een andere partij van deze werkzaamheden zouden mogelijk een positief effect hebben op de ontwikkeling en kwaliteit van het toezicht op proefdieren en dierproeven²²⁶.

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

De taken binnen het domein Dierproeven worden naar behoren uitgevoerd en er is een duidelijk beeld van de naleving in de sector. Om meer ruimte te creëren in de beschikbare capaciteit en zo tijdig rapportages aan te kunnen leveren, op vragen van externe stakeholders reageren, meer kennisontwikkeling te kunnen borgen en minder kennis bij enkele individuen te moeten beleggen is op basis van de expertise vanuit de NVWA een capaciteitsberekening gemaakt.

²¹⁸ Toezichtbeeld Dierproeven 2018 planning t.b.v. 2020

²¹⁹ Kaderbrief LNV 2019

²²⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²²¹ Handhavingsplan Dierproeven 2020

²²² Meerjaren Bedrijfsplan Handhaven 2014-2018

²²³ Handhavingsplan Dierproeven 2020

²²⁴ Handhavingsplan Dierproeven 2020

²²⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²²⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Taak	Capaciteit			
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	Toelichting
Toezicht op proefdieren	1,1 fte	1 fte	2,1 fte	1 fte voor toezicht op dierproeven en op proefdieren
Toezicht op dierproeven	2,4 fte			
Afgeven van en toezicht op vergunningen en ontheffingen	1,5 fte	0,5 fte	2,0 fte	0,5 fte om in te spelen op interne- en externe ontwikkelingen binnen de sector.
Rapportage & andere verplichtingen	0,7 fte	0,5 fte	1,2 fte	0,5 fte voor de gehele taak voor het tijdig en juist aanleveren van rapportages naar de Europese commissie en Tweede kamer.
Domein totaal	5,6 fte			

Een belangrijke randvoorwaarde is bemensing van het domein. Er is geen fulltime fte binnen Domein Dierproeven werkzaam²²⁷. In 2020 zal in het teken staan van het inwerken van een nieuwe SI op dit domein in verband met de teamsplitsing industrie, de CSI voor het domein is weggevallen. Voor werkzaamheden rondom de aanpassingen in de registratie en herziening van de dierproevenrapportage is tijdelijke extra inhuur noodzakelijk om ook de lopende zaken door te laten gaan²²⁸.

Toezicht op proefdieren en toezicht op dierproeven

Het toezicht op dierproeven en proefdieren wordt naar behoren uitgevoerd maar is kwetsbaar. De beschikbare capaciteit om de toezichtstaken naar behoren uit te voeren is ontoereikend om op lange termijn zaken als ziekte, zwangerschap of pensioen op te vangen. Wanneer een werknemer binnen het domein (tijdelijk) wegvalt, gaat een groot deel van alle kennis verloren. Het duurt lang om dit weer op te bouwen²²⁹.

Afgeven van en toezicht op vergunningen en ontheffingen

Het afgeven van, en toezicht houden op vergunningen en ontheffingen wordt naar behoren uitgevoerd, mede doordat een deel van de werkzaamheden rondom het afgeven van vergunningen en ontheffingen door derde partijen wordt uitgevoerd. Er is momenteel voldoende beschikbare capaciteit om de taken naar behoren uit te voeren maar deze beschikbare capaciteit is ontoereikend om op lange termijn zaken als ziekte, zwangerschap of pensioen op te vangen. Wanneer een werknemer binnen het domein (tijdelijk) wegvalt, gaat een groot deel van alle kennis verloren, wat lang duurt om weer op te bouwen²³⁰.

Rapportages en andere verplichtingen

Door de ontoereikende capaciteit wordt momenteel te laat voldaan aan de rapportageverplichting van het domein Dierproeven. Hierdoor worden zowel rapportages richting de Europese Commissie als de Minister te laat opgeleverd en is de inhoud van de rapportages onvoldoende. Dit kan leiden tot mogelijke vermaningen van de Europese Commissie. Daarnaast kan het hierdoor voorkomen dat de minister de Tweede kamer niet tijdig kan inlichten over de staat van de controle en het toezicht op dierproeven²³¹. Voor 2020 wordt gewerkt aan de implementatie van het, door de Europese Commissie beheerde, programma Alures, wat vergunninghouders zelf hun gegevens laat

²²⁷ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²²⁸ Handhavingsplan Dierproeven 2020

²²⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²³⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²³¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

aanleveren. Hierdoor zou, na een begeleide implementatiefase, het controleren van de gegevens van vergunninghouders niet meer actief door de NVWA uitgevoerd worden²³².

Proces

Kennisbehoud en kennisoverdracht zijn onvoldoende geborgd omdat er in dit domein maar enkele werknemers actief zijn. Indien een werknemer wegvalt, bestaat het risico dat kennis verloren gaat. Daarnaast staat de verdere ontwikkeling van het domein onder druk door de beperkte capaciteit. Investering in het borgen van kennis mitigeert deze risico's. Er kan tijdswinst worden behaald in het rapporteren door het programma Alures te gebruiken. Dit zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor het juist aanleveren van data meer bij de vergunninghouders komt te liggen doordat vergunninghouders zelf hun gegevens in het Europese systeem laden²³³.

²³² Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²³³ Handhavingsplan Dierproeven 2020

3 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 belegd²³⁴.

3.1 Fytosanitair²³⁵

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 af te kunnen geven en om in Europees en mondiaal verband gezaghebbend op te kunnen treden is ook het kenniscentrum genaamd Nationaal Referentie Centrum (NRC) bij de NVWA geïmplementeerd (ISO 17025 geaccrediteerd). Het NRC moet te allen tijde 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.

Het domein 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.

3.1.1 Taken binnen Fytosanitair²³⁶

De activiteiten binnen het domein Fytosanitair zijn onder te verdelen in de volgende acht taken:

- Inspecties bij import, intern verkeer binnen de EU, export en monitoring (fytobewaking)
- Bescherming van pestvrije gebieden
- Handhavingsregie
- Kennisontwikkeling, behoud en borging inclusief het opleiden en trainen van personeel
- Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van plantgezondheid
- Internationale positie van Nederland binnen de EU en in de wereld behouden/versterken
- Aansturing van en toezicht op andere organisaties (keuringsdiensten) die gedelegeerde NPPO-taken (bovenstaande taken) uitvoeren
- Incident- en crisisbeheersing

Wettelijke grondslag voor alle taken²³⁷

- Official Control Regulation, EU/2017/625 (OCR)²³⁸
- Plant Health Regulation, EU/2016/2031 (PHR)
- Plantgezonderwet (vervanging Plantenziektewet)
- SPEC-Fytosanitair²³⁹
- Verplaatsen van schadelijke organismen, planten, plantaardige producten en andere materialen voor proefnemingen of wetenschappelijke doeleinden²⁴⁰

Inspecties bij zendingen (import/export), intern verkeer binnen de EU, export en monitoring (fytobewaking)

Type toezicht

- Officiële import controles (omvang van 10 miljard), en correcte vulling van Client-Import.
- Officiële controles bij intern verkeer binnen de EU, inclusief afgifte van fytosanitaire registratienummers
- Officiële export controles (omvang 20 miljard), inclusief afgifte van export certificaten (deze moeten binnen 5 dagen worden afgegeven, één beoordeling kost 1,5^e dag werk) door het up-to-date houden van landeneisen en inhoudelijke aansturing van de ICT-applicatie e-CertNL

²³⁴ Jaarplan 2020

²³⁵ Jaarplan 2019

²³⁶ Investeringsplannen 2020

²³⁷ Kaderbrief LNV 2020

²³⁸ EU Verordening 2019/625

²³⁹ Publicatie in 2020

²⁴⁰ EU Verordening 2019/829

- Monitoring (fytobewaking), inclusief het melden van vondsten in Nederland en status van gereguleerde organismen (Pest Reporting) en jaarlijkse vragenlijsten op diverse productgroepen als onderbouwing van exportgaranties en volgens EU-verplichtingen
- Verplichte inspecties reisbagage van passagiers vanuit de OCR

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm op inspecties en afgifte van garanties. Open norm op mogelijk oneigenlijk gebruik van documenten en ontwijken van reguliere inspecties

Financier

- EU, LNV, Derden

Bescherming van pestvrije gebieden

Type toezicht

- Aanwijzen van gebieden in relatie tot de af- of aanwezigheid van schadelijke organismen zoals Aardappel Moeheid (AM), wratziekte en bruin- en ringrot.
- Toezicht op teeltvoorschriften en beregeningsverboden

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Handhavingsregie

Type toezicht

- Oppakken fraude gerelateerde zaken onder strafrecht

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Kennisontwikkeling, behoud en borging inclusief het informeren, opleiden en trainen van personeel en ondernemers

Type toezicht

- Kennis ontwikkeling, behoud en borging
- Opleiden en trainen van personeel en ondernemers als taak vanuit de PHR, OCR en IPPC
- Leveren van kennis en expertise (voor onder andere PRA's (Pest Risk Analysis), draaiboeken, diagnostische protocollen) en verzorgen van opleidingen en daarvoor opbouwen en onderhouden van taxonomische kennis en diagnostiek
- Opbouwen en behoud van collecties (fysieke exemplaren van organismen) en ter beschikking stellen van collectiemateriaal.
- Innoveren, implementeren en big data management met betrekking tot taxonomische ontwikkeling en betrouwbaar referentiemateriaal

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- EU, LNV

Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van plantgezondheid

Type toezicht

- Diagnostiek en kennisontwikkeling van plantenziekten en -plagen
- Toezichtontwikkeling
- Uitvoeren risicoanalyses (PRA's: Pest Risk Analysis), in samenwerking met BURO en NRC

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Internationale positie van Nederland binnen de EU en in de wereld behouden/verstevigen

Type toezicht

- Samenwerking met de EU-Commissie en EU-lidstaten
- Samenwerken bij de ontwikkeling van internationale standaarden (onder andere via IPPC, International Standards for Phytosanitary Measures (ISPM), European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO))
- Samenwerking om de internationale handelspositie te behouden, inclusief deelnemen in internationale werkgroepen als Scopaff (EU), EPPO (Europa/Noord Afrika) en IPPC (wereldwijd)
- Internationale opleiding en training
- Activiteiten als Officieel Laboratorium Plantgezondheid, inclusief het aansturen van de Laboratoria
- Activiteiten als Nationaal Referentielaboratorium (NRL) Plantgezondheid voor Nederland voor Bacteriologie, Virologie, Nematologie, Mycologie en Entomologie
- Activiteiten als Europees Referentielaboratorium (EURL's) Plantgezondheid voor Bacteriologie en Virologie
- Technische ondersteuning bieden aan team derde landen bij LNV (Rusland, Zuid-Korea, Japan, VD, China, Kenia en meer)
- Technisch en beleidsmatig advies geven aan LNV bij ontwikkeling en implementatie van fyto-sanitaire wet- en regelgeving
- Ontwikkelen van werkinstructies voor eigen uitvoering, bijhouden van erkenningsregelingen, besluitvorming rond niet-reguliere vraagstukken bij import, intra verkeer (op basis van PP als onderdeel van de PHR) en export, laboratoriumwerkzaamheden (ook het toekennen van bevoegdheden voor deze werkzaamheden)
- Contact onderhouden met sector organisaties en het bedrijfsleven
- Onderbouwen fyto-sanitaire garanties

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, EU (EURL en Fytobewaking)

Aansturing van en toezicht op andere organisaties (bijvoorbeeld keuringsdiensten) die gedelegeerde NPPO-taken (bovenstaande taken) uitvoeren

Type toezicht

- Afstemmen implementatie van wet- en regelgeving met keuringsdiensten, waar nodig uitwerken van (inhoudelijke) protocollen
- Bijwerken landeneisen (import en export)
- Besluitvorming en opvolging van meldingen en afwijkingen bij individuele zendingen
- Overleggen met keuringsdiensten en met LNV samen voor-en najaarsoverleg, directeurenoverleg, sector overleggen
- Advisering LNV over meerjarige overeenkomst. Zorgen voor duidelijke verdeling van taken en rollen
- Aanbesteding en afhandeling van werkzaamheden van keuringsdiensten die uit extern geoormerkte budgetten worden betaald (€ 2 miljard)
- Uitgifte stempel, beheer met betrekking tot onbezoldigde ambtenaren, idem lijsten van inspecteurs van keuringsdiensten ten behoeve van export, beheer contactenlijsten
- Inregelen samenwerking tussen keuringsdiensten en NVWA op raakvlakken (meldingsprocessen, informatieverstrekking)
- Aansturing en toezicht op organisaties zoals SMHV
- Ondersteuning bij verlenen vergunningen aan laboratoria voor het mogen werken met Quarantaine organismen (2008/61/EG)
- Tweedelijns toezicht op de Keuringsdiensten en de officiële laboratoria

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Incident- en crisisbeheersing

Type toezicht

- Inspelen op onverwachte incidenten of crisissen
- Opstellen van eliminatie scenario's en PRA's (Pest Risk Analysis)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

3.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ²⁴¹	Effect	Risico van effect in huidige situatie
Inspecties bij import, intern verkeer binnen de EU, export en monitoring (fytobewaking) (IPPC Art 4.2.a, b, c & Art 3.a; diverse artikelen OCR en PHR)	25,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Wijzigingen in EU-wetgeving (aanpassingen van annexen en de OCR/PHR) zijn nog niet volledig geïmplementeerd. De implementatie vereist grootschalige aanpassingen in software systemen, databases en directe communicatie naar bedrijven en particulieren. - Er is onvoldoende capaciteit voor het toezicht op importzendingen (mainports) in te regelen welke verdubbeld is door de OCR. - Er is een achterstand bij analyse monsters - Er is een achterstand op het inregelen van fytosanitaire garanties datasheets & proces, en op het verlenen van erkenningen wordt niet ingelopen. Nieuwe aanvragen worden te laat afgehandeld. Soms worden verklaringen afgegeven dat zendingen in orde is zonder dat hier zekerheid over is. - Het project omtrent exportgaranties van 2 jaar geleden is stop gezet, garanties zijn nu niet op orde. Binnen 5 dagen kunnen garanties niet worden afgegeven, hier is nu niet genoeg capaciteit voor. Er worden nu door gebrek aan capaciteit geen export zaken opgewerkt, waardoor deze niet bij het IOD terecht komen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op sancties vanuit de EU, eind 2020 komt een audit op het nieuwe systeem. - Door niet tijdige implementatie van de OCR/PHR is er een risico op meerkosten voor NVWA, keuringsdiensten en bedrijfsleven - Risico op verspreiding van gereguleerde organismen omdat handelspartijen onterecht worden doorgelaten. De gevolgen van een dergelijke verspreiding kunnen een groot risico vormen voor dier, natuur, milieu en mens. - Economisch risico op grootschalige logistieke problemen op mainports wat de handelspositie van Nederland in gevaar kan brengen - Economisch risico's op afkeuringen/notificaties, wat ook schadelijk is voor de reputatie en handelspositie van Nederland. - Economisch risico voor bedrijven omtrent export garanties: bedrijven klagen dat ze niet kunnen exporteren want ze krijgen geen certificaat. Dit schaadt ook de integriteit en autoriteit van de NVWA en de gehele overheid, want er is een 100% norm dat dit moet gebeuren. - In gebreke blijven op handhavingzaken geeft afbreukrisico voor de NVWA.
Bescherming van pestvrije gebieden (IPPC Art 4.2.e)	2,3 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is te weinig capaciteit voor het structureel bijhouden van beschermde gebieden (Aardappel Moeheid, teeltvoorschriften). Dit is een omvangrijke en wettelijke taak die akkerbouwers in staat stelt om te exporteren en dus te kunnen handelen in hun product. - Afgebakende gebieden zijn in kaart gebracht, daar worden aanvragen voor gedaan die bij het domein Fytosanitair binnen komen. De capaciteit is net te weinig om alles op tijd af te handelen, en de taak is inhoudelijk te lastig om over te brengen naar ander domeinen. - Bij inspectie omtrent teeltvoorschriften is ook te weinig capaciteit om alles af te handelen. Rapporten van bevindingen blijven liggen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op niet-tijdig afhandelen van vrijgaven, overtredingen worden te laat of geheel niet opgevolgd door maatregelen. - Risico dat akkerbouwers niet kunnen exporteren en handelen.

²⁴¹ Aangeleverd door de NVWA

Handhavingsregie	1,8 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Ervaring op handhavingsregie en handhavingsattitude is binnen het domein zeer beperkt aanwezig. De ervaring van afgelopen jaar leert dat er 2 stromen zijn die beide in aantal, omvang en media/politieke aandacht groeien. Keuringsdiensten dragen meer zaken aan in relatie tot niet naleving van de teeltvoorschriften en niet naleving bij handel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op onvoldoende inzet waardoor handhavingszaken niet worden opgepakt en dit tot negatieve aandacht in media en politiek leidt. - Er is een risico op het verhogen van fraudegevoeligheid door niet stringent optreden
<p>Kennisontwikkeling, behoud en borging inclusief het informeren, opleiden en trainen van personeel en ondernemers</p> <p>(IPPC Art 4.2.h & OCR Art 5.4)</p>	13 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Dit betreft een wettelijke taak, benoemd in de OCR en IPPC. Er is komende jaren grote uitstroom van medewerkers in verband met pensionering. - Er is momenteel sprake van onvolledige opleiding van (nieuwe) medewerkers, en er is geen tijd beschikbaar voor (bijscholing) en kennisopbouw medewerkers - Werken onder accreditatie via de fytoflex scope eist dat medewerkers bevoegd zijn om handelingen te kunnen verrichten op het lab en uitslagen uit te doen. Bij onvoldoende opgeleide mensen kunnen geen monsteruitslagen gegeven worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een risico op kennisgebrek op lange en korte termijn, dit kan leiden tot verspreiding van organismen door onvoldoende kennis symptoomherkenning/hygiëne - Er kan verschil ontstaan in de werkwijze of uitvoering van procedures - Er kunnen geen of veel minder monsters geanalyseerd worden.
<p>Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van plantgezondheid</p> <p>(IPPC Art 4.3.b & Art 4.2.f; OCR Art 100)</p>	41,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een achterstand in kennis-opbouw en ontwikkeling, zowel binnen toezicht (expertise, inspectie) als methodeontwikkeling & organismekennis (NRC) - Er is onvoldoende capaciteit voor innoverende methodeontwikkeling voor (nieuwe) organismen - Er is onvoldoende capaciteit om toezichtbeelden, op te stellen die bouwsteen zijn voor strategische producten als integrale ketenanalyses en een Staat van plantgezondheid. Hiermee kan men nauwelijks reflecteren op het eigen werk (tactisch/operationeel niveau) en daarmee kan er onvoldoende input geleverd worden op Lange termijn/meerjarige vraagstukken (strategisch) - Er is een achterstand in de uitvoering van risicoanalyses (pest-risk-analyses) - Er is een achterstand in het uitvoeren van monsteranalyses. Op bepaalde momenten kunnen enkel nog hoognodige analyses uitgevoerd worden. - De stroom van producten en dus de stroom van probleemgevallen neemt toe. Er zijn nieuwe q-organismes. Meer analyses zorgen voor meer discussiepunten, op dit moment is de detectiegrens ook de tolerantiegrens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een kans op verspreiding van gereguleerde organismen en een risico op het binnenhalen van ziektes of het onnodig vernietigen van partijen. - Er is een politiek bestuurlijk risico wanneer er niet wordt voldaan aan de wettelijk taak omtrent kennisopbouw en het uitvoeren van risicoanalyses - Er is een economisch risico op het niet juist of niet kunnen detecteren van organismen, waardoor handelspartijen of teelten onterecht wel of onterecht niet vernietigd worden.
<p>Internationale positie van Nederland binnen de EU en in de wereld behouden/verstevigen</p>	30,4 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Met de huidige capaciteit binnen dit domein komt de internationale rol van de NVWA onder druk te staan, terwijl het domein een groot belang heeft om goed bekend te staan internationaal. - Door gebrek aan capaciteit en terugloop in de beschikbare kennis schiet de technische inbreng vanuit de NVWA in de internationale werkgroepen van EPPO en IPPC tekort. Bilaterale samenwerking binnen EU heeft onvoldoende aandacht, terwijl dit belangrijker is geworden na Brexit. Invloed vanuit Nederland via deze gremia op wijzigende wetgeving is beperkt. - De inzet op derde landen is sterk verminderd - Het domein kan vanwege prioritering op andere taken slechts 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een risico dat bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de Nederlandse handelsbelangen. Door hier niet op voorhand inbreng te hebben kan de situatie ontstaan dat nieuwe wet- en regelgeving niet of moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is voor Nederland. - Er is een risico dat er (op de langere termijn) meer capaciteit nodig is om zaken uitvoerbaar te maken als je deze taak aan de voorkant niet goed uitvoert. - Er is een economisch risico indien de fyto-sanitaire

		beperkt voldoen aan de grote vraag voor het geven internationale trainingen binnen EU.	laboratoria in Nederland geen internationaal vooraanstaande rol behouden omdat dit kan leiden tot minder vertrouwen in het Nederlandse garantiesysteem. Dit een negatief effect op de positie van Nederland als handelsland. - Het gebrek aan training geven aan andere landen kan leiden tot verspreiding van gereguleerde organismen en kan afbreuk doen aan de erkende leidende internationale positie van Nederland.
Aansturing van en toezicht op andere organisaties (keuringsdiensten) die gedelegeerde NPPO-taken (bovenstaande taken) uitvoeren (OCR Art 5, 28-33 & 37-39)	3,3 fte	- Er is onvoldoende capaciteit op alle fronten voor optimale inhoudelijke aansturing van de keuringsdiensten en overleg met de keuringsdiensten. - Er is een capaciteitsprobleem voor de uitvoering van audits en het aanleveren van experts - Er is onvoldoende capaciteit voor intensivering van ringonderzoeken in officiële laboratoria. Het domein loopt achter met handboeken en komt niet toe aan zuivere instructies, waardoor keuringsdiensten met andere maten gaan meten. Dit zorgt voor een cascade van consequenties en irritaties in de markt.	- Er is een risico dat samenwerking tussen NVWA en keuringsdiensten verslechterd en het imago naar de sector en de autoriteitspositie wordt aangetast - Er is een risico op verspreiding van gereguleerde organismen door gebrek aan samenwerking - Er is een risico op onvoldoende toezicht/borging op kunde van officiële laboratoria - Er wordt nu nog gewerkt met audits die paar jaar oud zijn: irritaties hier over nemen toe. Het domein komt niet toe aan een goed gesprek over systemische verbeteringen. - Beperkte capaciteit voor het doorvoeren van landeneisen en importprofielen leidt tot risico van verspreiding van gereguleerde organismen, verstoring van de handelsstromen, knelpunten bij tariefstellingen van keuringsdiensten.
Incident- en crisisbeheersing (diverse artikelen OCR en PHR)	10,5 fte	- De verplichte taken in het kader van incident- en crisisbeheersing zijn onvoldoende geïmplementeerd in het domein - Er is onvoldoende capaciteit om voorbereid te zijn op incidenten voor de brede scope aan diversiteit in planten en gereguleerde organismen - Er wordt niet voldaan aan de EU vereisten met betrekking tot de draaiboeken en gehouden oefeningen; de draaiboeken zijn niet op orde, er is meer capaciteit voor de inhoud van de draaiboeken nodig.	- Bij uitbraken in openbaar groen is het domein niet voorbereid om te werken volgens beschikbare draaiboeken. Dit kan economische risico's met zich meebrengen omdat de gebreken in werkwijzen en systemen kunnen leiden tot introductie en verspreiding van schadelijke organismen. Fytosanitaire procedures hebben daarnaast invloed op handelsstromen, en suboptimale werkwijzen werken door op kosten en handelsmogelijkheden. - Er is een afbreukrisico bij EU audits, voor export en voor biodiversiteit. Ook is er een politiek risico wanneer er meer druk op de minister komt te staan.
Randvoorwaarden van taken	-	- Er is door de toename is specialisme vaak ook specifieke apparatuur nodig inclusief software en ondersteuning om taken uit te voeren, deze zijn nu vaak niet beschikbaar. - De ICT capaciteit loopt vast waardoor er niks met sommige uitslagen gebeurt. De software is verouderd. Dit zorgt voor stagnatie in de ontwikkeling van het fytosanitaire stelsel.	- Er is een risico dat import en export inspecties nu niet begeleid kunnen worden om dat er capaciteit mist op het laboratorium en qua apparatuur.
Gehele domein	127,4 fte	Binnen het gehele domein is een tekort aan capaciteit en kennis om taken goed uit te kunnen voeren.	

3.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit²⁴²

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie/ Afdeling																																										
 <table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>118,3</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>113,0</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>127,4</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>163,2</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	118,3	2018	113,0	2019	127,4	2020	163,2	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>21,8%</td> <td>27,7</td> </tr> <tr> <td>HH Klant, bedrijf en consument</td> <td>2,7%</td> <td>3,4</td> </tr> <tr> <td>HH Laboratorium</td> <td>39,4%</td> <td>50,1</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>30,6%</td> <td>38,9</td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>1,6%</td> <td>2,1</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>2,7%</td> <td>3,4</td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>1,4%</td> <td>1,8</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100,0%</td> <td>127,4</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	21,8%	27,7	HH Klant, bedrijf en consument	2,7%	3,4	HH Laboratorium	39,4%	50,1	HH Regie en expertise	30,6%	38,9	ST Communicatie	1,6%	2,1	ST Juridische afhandeling & Advisering	2,7%	3,4	ST Politiek, bestuurlijke zaken	1,4%	1,8	Totaal	100,0%	127,4	<table border="1"> <thead> <tr> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>127,4</td> <td>175.567</td> </tr> </tbody> </table>	FTE	Uren	127,4	175.567
Jaar	Capaciteit (FTE)																																										
2017	118,3																																										
2018	113,0																																										
2019	127,4																																										
2020	163,2																																										
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																									
HH Inspectie	21,8%	27,7																																									
HH Klant, bedrijf en consument	2,7%	3,4																																									
HH Laboratorium	39,4%	50,1																																									
HH Regie en expertise	30,6%	38,9																																									
ST Communicatie	1,6%	2,1																																									
ST Juridische afhandeling & Advisering	2,7%	3,4																																									
ST Politiek, bestuurlijke zaken	1,4%	1,8																																									
Totaal	100,0%	127,4																																									
FTE	Uren																																										
127,4	175.567																																										

²⁴² Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Er zijn vanuit het domein Fytosanitair wel indirecte, maar geen directe risico's voor de volksgezondheid.

Plant, dier en milieu

Er is een risico op verspreiding van schadelijke plantenziekten en -plagen. Dit leidt ook tot een mogelijke toename van gewasbeschermingsmiddelen.

Economisch

Er is een risico dat het vertrouwen in de Nederlandse handel wordt geschaad wanneer er plantaardige- en geïmporteerde producten worden geïmporteerd of geëxporteerd die niet goed gekeurd of gecertificeerd zijn²⁴³. Door het afgeven van exportcertificaten en het doen van importcontroles levert de NVWA een bijdrage aan de handel en de markttoegang²⁴⁴. Er is daarnaast een groot economisch risico voor telers wanneer schadelijke organismen, zoals bijvoorbeeld de paprikasnuitkever, zich verspreiden in Nederland. Daarnaast zou een "stand-stil" van de fytosanitaire sector grote economische effecten kunnen hebben of Nederland als handelsland.

Overig

Het risico op politieke aandacht bestaat wanneer er een uitbraak is van een schadelijk organisme met grote maatschappelijke gevolgen (zoals bijvoorbeeld de boktor)²⁴⁵. Daarnaast heeft een "stand-still", met de economische effecten die hiermee gepaard gaan, een groot sociaaleconomisch risico (door bijvoorbeeld werkloosheid van werknemers bij producenten en leveranciers).

Er is een risico dat de Nederlandse belangen niet goed behartigd kunnen worden door de Brexit. Er is meer inzet vanuit het domein Fytosanitair nodig om de Nederlandse belangen goed te behartigen door coalitie vorming binnen de EU ²⁴⁶.

3.1.4 Naleving en/of overige KPI's

Het Fytosanitaire domein staat aan het begin van de Handhavingsregie en de handhavingsattitude en ervaring is zeer beperkt aanwezig. Ondanks de wettelijke bevoegdheden van de keuringsdiensten moeten de fraude gerelateerde zaken die vallen onder strafrecht door de NVWA zelf worden opgepakt. De ervaring van afgelopen jaar leert dat er 2 stromen zijn die beide in aantal, omvang en media/politieke aandacht groeien. Keuringsdiensten dragen meer zaken aan in relatie tot niet naleving van de teeltvoorschriften en niet naleving handel.

De NVWA geeft jaarlijks 360.000 exportcertificaten af en 180.000 importzendingen vallen onder fytosanitair toezicht. Het aantal importzendingen dat onder het toezicht van de NVWA valt met ingang van de nieuwe Controleverordening²⁴⁷ verdubbelt hiermee²⁴⁸. 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. Deze garanties die worden afgegeven zijn in maximaal twee derde van de gevallen aantoonbaar juist en traceerbaar en voor een derde niet aantoonbaar juist²⁴⁹.

Het toezicht voor dit domein wordt deels uitgevoerd door eigen (NVWA)-inspecteurs, maar het grootste deel is belegd bij Keuringsdiensten. De naleving is over het algemeen hoog, afwijkingen vinden vooral plaats door een gebrek aan bewustwording bij bedrijven. Er zijn in het afgelopen half jaar zeven zaken geweest van bewuste fraude. Dit jaar wordt een grote stap gemaakt richting risicogericht handhaven. 100% van de importcontroles moet worden gecontroleerd, dit is een vastgestelde EU-norm. Voor fytobewaking is dit sector afhankelijk.

Het aantal onderscheppingen van schadelijke organismen in Nederland (zowel via import als van Nederlands productie) neemt af, ook relatief ten opzichte van andere lidstaten. In producten die vanuit Nederland worden verhandeld neemt het aantal onderscheppingen vergeleken met eerdere jaren echter licht toe.

²⁴³ Factsheet Fytosanitair september 2018

²⁴⁴ Jaarplan 2020

²⁴⁵ Factsheet Fytosanitair september 2018

²⁴⁶ Investeringsplannen 2020

²⁴⁷ EU Verordening 2017/625

²⁴⁸ Jaarplan 2020

²⁴⁹ Investeringsplannen 2020

De naleving ten aanzien van de teeltvoorschriften wordt ondermijnd door de weinig efficiënte wijze van afhandeling van overtredingen, omdat deze moeten worden overgedragen door de Keuringsdiensten aan het domein. Bij de teeltvoorschriften die opgenomen zijn in de RBSO (Plantenziektewet) zijn de Keuringsdiensten wel toezichthouder, maar ontbreekt het mandaat om zelfstandig een Last onder Dwangsom en/of proces verbaal op te leggen. De afdeling Juridische Zaken, specifiek de TBM's (Teams Bestuurlijke Maatregelen) van de NVWA zijn gemandateerd om de maatregelen op te leggen. Dit kost extra tijd en capaciteit. In 2019 zijn grote stappen gezet in efficiënte afhandeling. In 2020 zal dit verder verankerd moeten worden.

In grondgebonden teelten zijn bodemorganismen een zorgpunt. De nieuwe aardappelmoeheidsregels (AM) van de EU kunnen leiden tot vermindering van ziektedruk, maar de garantiestelling bij export van bloembollen en boomkwekerijproducten is minder vanzelfsprekend. Er zijn aanpassingen nodig in het productiesysteem²⁵⁰. In de groene ruimte nemen bedreigingen, zoals bijvoorbeeld de boktor, toe²⁵¹.

3.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Er wordt binnen het domein Fytosanitair nu ongeveer 10% van de tijd besteed aan handhavingstaken, waar eigenlijk 20% tot 30% wenselijk zou zijn²⁵².

Veel kennis van Nederland is de afgelopen jaren overgedragen aan derde landen om bij fytosanitaire garantiestelling op basis van dezelfde uitgangspunten te kunnen acteren. Veel van die landen hebben echter de klassieke techniek van veldinspectie eventueel aangevuld door laboratoriumonderzoek overgeslagen en eisen standaard een laboratoriumtoets. Hier krijgt het domein Fytosanitair in Nederland nu constant vragen over. Garantiestelling enkel op basis van het solide Nederlandse systeem vergt meer onderbouwing. Daarnaast zorgt deze ontwikkeling er voor dat de groene ecologische kennis gecombineerd moet worden met nieuwe taxonomische en technische ontwikkelingen om innovatie op dit gebied bij te blijven (en erin voorop te lopen)²⁵³.

De samenwerking tussen Fytosanitair en e-CertNL (functioneel beheer) en COA (Certificering op Afstand) dient opnieuw vorm gegeven te worden om het proces van de aangifte/registratie door bedrijven middels onze ICT systemen goed te laten functioneren²⁵⁴.

Van de onderzochte goederen groente en fruit bleek 11% niet geregistreerd te zijn in CLIENT. Het domein dient gericht inzet te plegen op toezicht op zendingen waarmee mogelijk gefraudeerd wordt bij de aangifte. Dit betreft vaak zendingen die niet bij de keuringsdiensten terecht komen, terwijl dat wettelijk gezien wel zou moeten. Er worden momenteel risicoprofielen opgesteld die opgenomen worden in het douane aangifte systeem (AGS). Een vervolgactie is het bekijken van het aangifteproces om te zien of het aangifte systeem niet te veel uit gaat van de integriteit van de aangever. Dit onderzoek wordt in samenwerking met de douane uitgevoerd²⁵⁵.

Het domein Fytosanitair werkt de laatste jaren te beperkt mee aan de ontwikkeling van internationale standaarden als EPPO of IPPC en de technische inbreng vanuit het domein in de werkgroepen schiet tekort. Binnen de EU is daarnaast een sterke tendens naar zwaardere importeisen. Nederland heeft grote belangen bij internationale handel, en zwaardere importeisen zullen grote consequenties hebben. Met een Brexit verliest het domein een belangrijke medespeler in EU discussies. Er is meer inzet vanuit het domein Fytosanitair nodig om de Nederlandse belangen

²⁵⁰ Factsheet Fytosanitair september 2018

²⁵¹ Investeringsplannen 2020

²⁵² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁵³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁵⁴ Investeringsplannen 2020

²⁵⁵ Toezichtbeeld Fytosanitair 2019

goed te behartigen door coalitievorming binnen de EU. Dit betekent dat een actievere en sterkere inzet nodig is op bilateraal overleg met NPPO's²⁵⁶.

Het NRC is onderhevig aan een zwaar vergunningstelsel, denk aan milieu, gewasbescherming, gevaarlijke stoffen, quarantaine regimes, Nagoya en meer. Het vergunningstelsel wordt strenger door de jaren heen. Ook infrastructuur, apparatuur, faciliteiten en ICT zijn aan regels en noodzakelijkheden gebonden om het werk uit te kunnen voeren; denk aan steeds meer en grote hoeveelheden data en de noodzaak tot het bijhouden van collectiemateriaal. Daarnaast vergt het NRC-werk zeer specialistisch en goed opgeleid en bevoegd personeel (accreditatie). De onafhankelijkheid van het NRC is wettelijke verankerd en moet gewaarborgd zijn. Ook is onafhankelijkheid tussen de taken als EURL, NRL en OL vereist. Het laboratorium moet te allen tijde een hoge staat van paraatheid hebben op het gebied van kennis, kunde, capaciteit en infrastructuur (ICT, apparatuur, faciliteiten) om snel en adequaat te kunnen inspelen en eventueel opschalen bij incidenten of piekmomenten (om de brandweefunctie waar te kunnen maken). Accreditatie vereist dat mensen bevoegd zijn om werkzaamheden uit te voeren. Opbouw en onderhoud van deze bevoegdheden kost maanden tot jaren. De kennis en de (diagnostische) werkzaamheden van het NRC is het fundament om als Nederland aan internationale verplichtingen in het domein fyto-sanitair te voldoen. Het is echter soms moeilijk werken in een organisatie die ingericht is op het jaarlijks herzien en toedelen van fte en met shared services die gericht zijn op een kantooromgeving.

Externe ontwikkelingen

Het domein wordt verzocht bij te dragen aan de implementatie van de nieuwe internationale OCR en de PHR wetgeving, die per 14 december 2019 in werking zijn getreden. Tegelijk is nationaal de nieuwe Plantgezondheidswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving ingegaan. LNV verzoekt in de Kaderbrief 2020 om meer invulling te geven aan de nieuwe rol voor het domein Fyto-sanitair in relatie tot de nieuwe rol van de keuringsdiensten²⁵⁷.

De Europese Commissie heeft het NRC twee fyto-sanitaire Europese Referentielaboratoria (EURL's) toegekend, namelijk Bacteriologie en Virologie²⁵⁸. Per 1 augustus 2019 zijn de werkzaamheden van de EURL's van start gegaan²⁵⁹. Daarnaast is het NRC is in het kader van de Official Control Regulation (OCR) Officieel Laboratorium (OL) Plantgezondheid (sinds dec 2019) en Nationaal Referentielaboratorium (NRL) Bacteriologie, Virologie, Nematologie, Mycologie en Entomologie (sinds okt 2019).

Nieuwe wetgeving vereist dat alle gebruikte testmethoden door het NRC geaccrediteerd moeten zijn en dat is nu nog niet zo. Voor het NRC gaat dit over honderden quarantaine/matrix combinaties. Het domein hoeft hier pas in 2022 aan te voldoen, maar het is zaak om op tijd te beginnen²⁶⁰.

Volgens de nieuwe plantgezondheidswet moet er een bestuurlijke boete worden toegepast (naast de bestuurlijke maatregelen die momenteel al worden opgelegd) als nieuw handhavingsinstrument, en er moet een specifiek fyto-sanitair interventiebeleid worden opgesteld in verband met duale handhaving²⁶¹. Dit instrument zal met de andere toezichthouders opgepakt moeten worden volgens het specifieke fyto-sanitair interventie beleid. Er moet voor gewaakt worden dat andere toezichthouders die op hetzelfde gebied handhaven andere kaders gebruiken.

In de groene ruimte nemen bedreigingen, zoals bijvoorbeeld de boktor, toe. Extra aandacht voor preventie en vroegtijdige signalering om tijdig in te kunnen grijpen worden steeds belangrijker.

Voor Q-organismen komt een EU verplichting om draaiboeken op te stellen tegen het voorkomen van een Q-vondst en te oefenen met het rapporteren van resultaten van vragenlijsten in samenwerking met Keuringsdiensten, sectoren en lokale overheidsdiensten. Extra inzet is nodig voor incident- en crisisbeheersing om aan deze vereisten te voldoen en het goed inrichten van meldingen²⁶².

²⁵⁶ Investeringsplannen 2020

²⁵⁷ Kaderbrief LNV 2020

²⁵⁸ Kaderbrief LNV 2020

²⁵⁹ Jaarplan 2020

²⁶⁰ Kaderbrief LNV 2020

²⁶¹ Kaderbrief LNV 2020

²⁶² Investeringsplannen 2020

3.1.6 Berekende capaciteit voor het domein Fyosanitair²⁶³²⁶⁴

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar ²⁶⁵	Berekende capaciteit ²⁶⁶	Totaal	
Inspecties bij import, intern verkeer binnen de EU, export en monitoring (fytobewaking)	25,1 fte	11 fte	36,1 fte	Inspectie: 3 fte Expertise: 3 fte Audits en Bedrijvenbeheer: 2 fte Laboratoria: 3 fte
Bescherming van pestvrije gebieden	2,3 fte	2 fte	4,3 fte	Expertise: 2 fte
Handhavingsregie	1,8 fte	7 fte	15,0 fte	Expertise: 2 fte Inspectie: 5 fte
Kennisontwikkeling, behoud en borging inclusief het opleiden en trainen van personeel	13 fte	2 fte	52,1 fte	Laboratoria: 2 fte
Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van plantgezondheid	41,1 fte	11 fte	41,4 fte	Expertise: 2 fte Laboratoria: 9 fte
Internationale positie van Nederland binnen de EU en in de wereld behouden/verstevigen	30,4 fte	11 fte	13,3 fte	Expertise: 6 fte Laboratoria: 5 fte
Aansturing van en toezicht op andere organisaties (keuringsdiensten) die gedelegeerde NPPO-taken (bovenstaande taken) uitvoeren	3,3 fte	10 fte	15,5 fte	Expertise: 3 fte Inspectie: 2 fte Audits en Bedrijvenbeheer: 1 fte Front office: 1 fte Laboratoria: 3 fte
Incident- en crisisbeheersing	10,5 fte	5 fte	8,8 fte	Inspectie: 1 fte Expertise: 1 fte Laboratoria: 3 fte
Domein totaal ²⁶⁷	127,4 fte			

Er is voor de twee nieuwe wetten (OCR en PHR) 40 fte extra benodigd. Dit staat los van 59 fte zoals benoemd in bovenstaande tabel. In totaal zou er voor het domein fyosanitair dus 99 fte extra bij moeten komen. Dit zal een effect hebben op de benodigde capaciteit bij Juridische Zaken, specifiek op het TBM (Team Bestuurlijk Maatregelen). Deze worden niet meegenomen in dit overzicht maar wel benoemd om de situatie rondom dit domein in perspectief te plaatsen.

Inspecties bij import, intern verkeer binnen de EU, export en monitoring (fytobewaking)

Het domein is onvoldoende in staat om deze taak naar behoren uit te voeren. De beschikbare capaciteit overziet een importstroom van jaarlijks meer dan 360.000 fyto-sanitaire importzendingen.

²⁶³ Investeringsplannen 2020

²⁶⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁶⁵ Dit betreft een schatting van de verdeling door het domein

²⁶⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁶⁷ (N.B. 40 fte pijplijngelden zijn nog niet in dit overzicht meegenomen, wel toegezegd door Minister)

Daarnaast zijn de wijzigingen in EU-wetgeving nog niet volledig geïmplementeerd, hetgeen extra druk legt op de beschikbare capaciteit. Met de nieuwe stroom voor fytosanitair plichtige zendingen (pakketdiensten, reizigersbagage, transit, transshipment) neemt de druk op de capaciteit nog meer toe. Om hierin tegemoet te komen is 3 fte berekende capaciteit benodigd en 1 fte vanuit expertise voor de inspectie van deze mainports.

Daarnaast is een achterstand op het inregelen van fytosanitaire garanties. Om dit uit te kunnen voeren is een berekende capaciteit van 2 fte bij expertise nodig voor data-analyse en het beheer van verleningen/registers. Daarnaast is de berekende capaciteit 3 fte bij laboratoria. Bij Audit en Bedrijvenbeheer is 2 fte berekende capaciteit voor audits bij bedrijven die hun activiteiten reeds onder een R&D vergunning uitvoeren.

Bescherming van pestvrije gebieden

Er is te weinig capaciteit om structureel toezicht op beschermde gebieden uit te voeren. De berekende capaciteit om dit wel te doen is 2 fte bij expertise voor databeheer en handhavingsvoorbereiding.

Handhavingsregie

Er is momenteel weinig expertise op het gebied van handhavingsregie en handhavingsattitude. Om deze taak binnen het domein te borgen en daarnaast taken uit te voeren is de berekende capaciteit 7 fte bij expertise en inspectie nodig.

Kennisontwikkeling, behoud en borging inclusief het informeren, opleiden en trainen van personeel en ondernemers

Er is momenteel sprake van onvolledige opleiding van (nieuwe) medewerkers, en er is geen tijd beschikbaar voor (bijscholing) en kennisopbouw van medewerkers. De berekende capaciteit om dit naar behoren uit te voeren is 2 fte. Daarnaast zal deze capaciteit ervoor zorgen dat er onderzoek gedaan kan worden naar nieuwe organismen vanuit het lab.

Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van plantgezondheid

Momenteel is er binnen het domein een achterstand in kennis-opbouw en ontwikkeling, onvoldoende capaciteit voor innoverende methodeontwikkeling voor (nieuwe) organismen en onvoldoende capaciteit om toezichtbeelden op te stellen. De berekende capaciteit van 2 fte zorgt ervoor dat deze activiteiten uitgevoerd kunnen worden.

De berekende capaciteit voor de ontwikkeling innoverende methodeontwikkeling is 9 fte bij Laboratoria. De berekende capaciteit van 9 fte komt voort uit 1 fte bij elk van de 5 fytovakgebieden, 1 fte bij moleculaire biologie, 2 fte voor ondersteunende werkzaamheden en 1 fte voor de uitbreiding van het takenpakket van beheer faciliteiten.

Internationale positie van Nederland binnen de EU en in de wereld behouden/versterken

Op dit moment staat de internationale rol van de NVWA onder druk. De berekende capaciteit zorgt ervoor dat de NVWA deze rol naar behoren kan vervullen.

De 11 fte wordt als volgt uiteengezet:

- 2 fte ter verbetering van handelsrelaties met derde landen
- 2 fte voor afstemming SCOPAFF/werkgroepen
- 1 fte voor coördinatie met plantaardige Keuringsdiensten
- 1 fte voor ICT-afstemming met de EU.
- 5 fte om een leidende rol als kenniscentrum in internationale projecten en overleggremia te aan te kunnen nemen (EPPO, IPPC, EU); dit is 0,9 fte bij alle 5 de fytovakgebieden en 0,9 bij Moleculaire Biologie

Aansturing van en toezicht op andere organisaties (keuringsdiensten) die gedelegeerde NPPO-taken (bovenstaande taken) uitvoeren

Er is onvoldoende capaciteit voor optimale aansturing van, en overleg met de keuringsdiensten. Er is daarnaast onvoldoende capaciteit voor de uitvoering van audits en het aanleveren van experts. De berekende 3 fte bij Expertise, 2 fte audit-inspecteurs en 1 auditor Audits & Bedrijvenbeheer zorgen dat deze taak naar behoren uitgevoerd kan worden. Daarnaast loopt het domein achter met handboeken, de berekende capaciteit van 1 fte zorgt dat dit naar behoren uitgevoerd wordt. Tot slot is 3 fte extra berekend bij Laboratoria voor het innemen van een expertrol bij audits en om de officiële laboratoria beter te borgen via ringonderzoeken.

Incident- en crisisbeheersing

Het domein is onvoldoende in staat om de verplichte taken in het kader van incident- en crisisbeheersing uit te voeren. Er wordt niet voldaan aan de EU vereisten met betrekking tot de draaiboeken en gehouden oefeningen de berekende capaciteit van 5 fte zorgt ervoor dat het domein aan de EU vereisten kan voldoen.

Proces en middelen

Het NRC is een kenniscentrum dat naast voor de NVWA ook van nationaal en internationaal belang is. Het NRC heeft specifieke behoeften op het gebied van ICT-systemen, ICT-infrastructuur en datamanagement door grote hoeveelheden data. Ook hebben zij specifieke hoge eisen van beveiliging omtrent biosafety en biosecurity. Er worden hoge eisen gesteld vanuit de ISO17025 accreditatie. Dit vereist een hoge mate van specialisatie en kennis van personeel (opbouw en onderhoud bevoegdheden). Met betrekking tot inkoop vraagt het NRC om speciale materialen, infrastructuur en hoeveelheden. Met betrekking tot huisvesting en faciliteiten heeft het NRC kassen en andere quarantaine ruimten nodig. Berekende middelen zorgen dat het domein kan voldoen aan de steeds hogere eisen vanuit wetgeving en accreditatie:

- Nieuwe kassen of restauratie van kassen om aanwezige kascapaciteit op het fyto-sanitair hoogste inperkingsniveau te kunnen benutten.
- Uitbreiding van de huidige quarantaine laboratoriumfaciliteiten in lijn met benodigde groei van het domein
- Faciliteiten voor de scheiding en verwerking van afval volgens geldende maatstaven opwaarderen (onder andere afvalwaterzuiveringsinstallatie)
- Structureel beheer, onderhoud en ontsluiting van collectiemateriaal
- Inrichten van een fysiek crisiscentrum om bij incidenten conform wetgeving op te schalen
- Vernieuwing ICT-systeem: vernieuwing LIMS en vergroten mogelijkheden big data management

4 Diergezondheid

Het publiek belang Diergezondheid richt zich op de gezondheid van dieren en draagt indirect ook bij aan voedselveiligheid en dierenwelzijn door het toezicht op de bestrijding en afhandeling van bestrijdingsplichtige dierziekten en op de preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich op de Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden²⁶⁸.

4.1 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:

1. Bestrijding en afhandeling van Aangifteplichtige ziekten, waaronder dierziekten die door dieren worden overgedragen aan mensen (non-alimentaire zoonose).
2. 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.
3. Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden.

De doelgroepen binnen het domein zijn: primaire bedrijven, verzamelcentra, controleposten, reinigings- en ontsmettingsplaatsen, spermawincentra, embryoteams, quarantaines, erkende instellingen, circussen, erkende pluimveebedrijven, handelaren en transporteurs²⁶⁹.

4.1.1 Taken binnen Levende dieren en diergezondheid^{270,271,272,273}

De activiteiten binnen het domein Levende dieren en diergezondheid zijn onder te verdelen in de volgende vijf taken:

- Toezicht op preventie dierziekten
- Toezicht op identificatie en registratie van dieren
- Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten
- Activiteiten ten behoeve van het intra-verkeer (vrijwaring)
- Erkennen van bedrijven

Wettelijke grondslag voor alle taken

De wettelijke basis voor de activiteiten binnen dit domein zijn terug te vinden in nationale regelgeving die invulling geeft aan diverse EU-richtlijnen, beschikkingen en verordeningen.

Nationaal is Europese wet- en regelgeving geïmplementeerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Alle relevante Europese wetgeving op het gebied van diergezondheid is opgenomen in de nieuwe Animal Health Law (AHL, Verordening (EU) nr. 2016/429), die vanaf 21 april 2021 van toepassing zal worden. Als de AHL van toepassing wordt, wordt deze uitgevoerd op basis van de Wet dieren. Ook eventueel aanvullende nationale regels worden vanaf dat moment in of op basis van de Wet dieren gesteld.

Deze wetgeving mitigeert de risico's in relatie tot:

- De gezondheid van dieren
- De volksgezondheid
- De intrinsieke waarde van het dier
- De ethische aspecten in relatie tot biotechnologie

Preventie dierziekten

Type toezicht

- Toezicht op de reiniging en ontsmetting van transportmiddelen
- Bestemmingscontrole van zendingen uit andere lidstaten
- Toezicht op spermawincentra
- Toezicht op toegestane contacten binnen de varkenshouderij
- Toezicht op verzamelcentra

²⁶⁸ Jaarplan 2020

²⁶⁹ Jaarplan 2019

²⁷⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁷¹ Jaarplanfiche ten behoeve van Jaarplan 2020

²⁷² Handhavingplan 1 oktober 2018

²⁷³ Meerjarenbedrijfsplan handhaving 2014 - 2018

- Toezicht op erkende primaire bedrijven
- Open of gesloten toezichtnorm*
- Open norm: Toezicht vindt plaats in lijn met de handhavingsregie cyclus

Financier

- LNV, Derden voor zover het toezicht bij erkende bedrijven plaatsvindt

Toezicht op identificatie en registratie van dieren

Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag van de I&R controles is vastgelegd in het Besluit identificatie en registratie van dieren en in de Regeling identificatie en registratie van dieren. Deze regeling geeft invulling aan verordeningen en richtlijnen 1760EG 1760/2000 (I&R rund), EG 494/98 (sancties I&R), 64/432/EEG, 21/2004 (I&R schapen en geiten), beschikking 2000/678 (I&R varkens) en 911/2004 (oormerken, paspoorten en bedrijfsregisters), 2015/262 (I&R Paarden).

Deze wetgeving mitigeert risico's:

- Niet (tijdig) geregistreerde bedrijven, houders of (verplaatsingen van) dieren bemoeilijken de tracering en daarmee de preventie en bestrijding van dierziektes
- En daarmee samenhangend risico voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld door zoönose

Type toezicht

- Controles ter plaatse ten behoeve van de juistheid en volledigheid van de identificatie en registratie van runderen, schapen en geiten, varkens, paarden, honden en pluimvee.
- Het uitvoeren van risicoanalyses

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm voor rund. Jaarlijks dient het domein 3% van de bedrijven in de sector te controleren.
- Gesloten toezichtnorm voor schapen/geiten. Jaarlijks dient het domein 3% van de bedrijven en 5% van de dieren in de sector te controleren.
- Open norm voor varkens, pluimvee, paarden en honden; toezicht in lijn met de handhavingsregie cyclus

Financiering toezicht

- LNV

Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziektes

Type toezicht

- Monitoring van dierziektes
- Toezicht op uitvoering van monitoringsverplichtingen
- Afhandeling en bestrijding van dierziektes
- Het permanent bezetten van het NVWA Incident- en Crisiscentrum (NVIC)
- Het afhandelen van verdenkingen en meldingen van aangifteplichtige dierziektes, inclusief non-alimentaire zoönose

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt uitgevoerd in lijn met de handhavingsregie cyclus.

Financier

- LNV

Activiteiten ten behoeve van het intra-verkeer (vrijwaring)

Type toezicht

- Het certificeren van levende dieren en levende producten van dieren (sperma- of eicellen) bestemd voor het intra-verkeer
- Toezicht op reiniging en ontsmetting bij terugkeer vervoermiddelen

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm
- Open norm (Reactief en risicogericht) op dierziektes in andere lidstaten

Financier

- Derden

Erkennen van bedrijven

Type toezicht

- Het verlenen van erkenningen ten behoeve van bedrijven die mee wensen te doen aan het intra-verkeer (incl. erkenning onderhoud)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- Derden

4.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op preventie dierziekten	14,3 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is onvoldoende capaciteit om proactief toezicht te houden op preventieve maatregelen. - In het geval van een crisis of incident wordt er voldoende capaciteit vrijgemaakt, maar dit gaat dan ten koste van de andere taken 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroot risico op de uitbraak van dierziekten, risico op te late detectie van de uitbraak van dierziekten. - Indien een uitbraak plaatsvindt is het risico op verspreiding van de dierziekte groter.
Toezicht op identificatie en registratie van dieren	21,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Toezicht in het kader van de gesloten norm (3% van de populatie) voor rundvee en schapen/geiten wordt naar behoren uitgevoerd. Deze activiteiten eisen het grootste deel van de capaciteit van inspectie op. - De inspecties voor overige doelgroepen worden niet, nauwelijks, of alleen naar aanleiding van meldingen uitgevoerd. 	Onvoldoende zicht op I&R leidt ertoe dat tracering van dieren of producten niet goed plaats kan vinden in het geval van een uitbraak, waardoor deze minder effectief kan worden bestreden.
Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten	43,6 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Het afhandelen en bestrijden van dierziekten wanneer deze ontstaan wordt naar behoren uitgevoerd. - het toezicht op de monitoring van dierziekten wordt met de huidige capaciteit onvoldoende uitgevoerd. 	Ontoereikende monitoring kan ertoe leiden dat een dierziekte later wordt ontdekt waardoor de uitbraak en daarmee gemoede schade voor mens en dier al groter is op het moment van ontdekken.
Activiteiten ten behoeve van het intra-verkeer (vrijwaring)	96,9 fte	Op dit moment wordt klepkeuring uitgevoerd. Het uitvoeren van stalkeuring is efficiënter voor zowel de sector als de NVWA. Omdat stalkeuring meer verantwoordelijkheid bij de sector legt, dient de NVWA hier toezicht op te houden. Dit zijn niet-retribueerbare werkzaamheden. Doordat de verificatie van de stalkeuring niet uitgevoerd wordt, kan er geen uitbreiding plaatsvinden van de stalkeuring. Voorlopig is de stalkeuring beperkt tot dieren met een gering risico (vleeskalveren, fokrunderen en schapen/geiten).	-
Erkennen van bedrijven	3,7 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Het erkennen van nieuwe bedrijven wordt naar behoren uitgevoerd. - Het onderhouden van erkenningen (verplichte jaarlijkse audit of systeemininspectie) wordt in veel gevallen niet uitgevoerd. 69% van de erkende VCS krijgt een systeemininspectie gericht op onderhoud van de erkenning. Ruim 30% dus niet. 	Vergroot risico op de uitbraak van dierziekten indien erkende bedrijven hun standaarden laten zakken.
Gehele domein	179,5 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Risicogericht toezicht kan niet volledig plaatsvinden omdat er onvoldoende capaciteit is voor de uitvoering van de handhavingscyclus. - Door gebrek aan capaciteit staat de kennispositie van het domein onder druk. - Er is onvoldoende capaciteit voor opleiding, ontwikkeling en onvoldoende aandacht voor uniformiteit voor het werk. 	Indien de NVWA haar kennis niet op peil houdt, kan het domein op termijn haar taken niet meer effectief uitvoeren.

4.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit ²⁷⁴

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE		Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>169,7</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>175,4</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>179,5</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>184,5</td> </tr> </tbody> </table>		Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	169,7	2018	175,4	2019	179,5	2020	184,5	Divisie/Afdeling	FTE	Uren
Jaar	Capaciteit (FTE)													
2017	169,7													
2018	175,4													
2019	179,5													
2020	184,5													
	HH Inspectie	16,9%	30,3											
	HH Klant, bedrijf en consument	0,7%	1,3											
	HH Laboratorium	0,2%	0,4											
	HH Regie en expertise	15,3%	27,4											
	KE Ontwikkeling en ondersteuning	4,1%	7,4											
	KE Veterinair en import	54,3%	97,4											
	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	0,3%	0,5											
	ST Communicatie	0,4%	0,6											
	ST Juridische afhandeling & Advisering	7,7%	13,9											
	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,1%	0,2											
	Totaal	100,0%	179,5	247.362										

²⁷⁴ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Dierziekten die op mensen overdraagbaar zijn (zoönose zoals Q-koorts) hebben een directe impact op de volksgezondheid.

Plant, dier en milieu

De mogelijke uitbraak van dierziekten heeft logischerwijs schadelijke gevolgen voor de diergezondheid en het dierenwelzijn.

Economisch^{275,276}

In het geval dat een dierziekte uitbreekt leiden handelsbeperkingen en het ruimen van dieren direct tot economische schade.

Het uitvoeren van I&R controles is een van de randvoorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Als deze norm niet gehaald wordt betekent dat een direct financieel risico voor de Nederlandse economie.

Overig

Het niet naleven van EU wet- en regelgeving brengt politieke risico's met zich mee voor de relatie tussen Nederland, de EU en andere EU-lidstaten. Daarnaast kent dit domein veel raakvlakken met het domein Dierenwelzijn, waardoor het domein continue aandacht van de politiek, maatschappij en de media kent. Een uitbraak van een dierziekte en/of misstanden met betrekking tot het dierenwelzijn kunnen dus grote gevolgen hebben voor de Nederlandse politiek en overheidsinstanties.

Daarnaast loopt Nederland, als een van de grootste handelslanden van de EU, het risico significante reputatieschade op te lopen als de gezondheid van levende dieren die uitgevoerd worden in het geding komt.

4.1.4 Naleving en/of overige KPI's²⁷⁷

Binnen I&R is een deel van de normen gesloten (rund en schaa/geit). Dit betekent dat de beschikbare capaciteit eerst naar deze doelgroepen gaat. De resterende capaciteit wordt ingezet voor de controles van varkens, paarden, honden en pluimvee. Voor deze doelgroepen vindt slechts een beperkt aantal controles, geen enkele controle of alleen controle naar aanleiding van meldingen plaats. Daarnaast vindt toezicht op de monitoring op Q-koorts en zoönotische Salmonella plaats en worden vervoerscontroles uitgevoerd.

Kerncijfers handhaving²⁷⁸

Activiteit	Jaar	Aantal inspecties	Toezichts-intensiteit	Aantal inspecties niet akkoord	Nalevings-percentage	Opmerking
I&R Rund	2017	774	2,2 %	379	51 %	Risico gebaseerd, in het kader van 3% verplichting
I&R Rund	2019	377	NVT, overige controles lopen nog	93	75 %	Aselect
I&R Schaa/geit	2017	633	1,7 %	360	43 %	Risico gebaseerd, in kader van 3% verplichting
I&R pluimvee	2018	102	4 %	78	18 %	Niet-naleving met name m.b.t. administratieve verplichtingen
I&R varken	2019	63	0,6 %	12	81 %	Betrof alleen professionele houderijen

²⁷⁵ Nota investeringsplannen 2020

²⁷⁶ Jaarplanfiche ten behoeve van Jaarplan 2020

²⁷⁷ Jaarplanfiche ten behoeve van Jaarplan 2020

²⁷⁸ Nota Investeringsplannen 2020

I&R paard	Geen Recente Cijfers					
Monitoring zoönologische Salmonella	2018	93	4%	10	89 %	
Q-koorts	2018	69	Professionele bedrijven: 6%; publieksbedrijven ca. 6%	Prof, 1; publiek: 29	Prof: 97%; Publiek:52%	Aantal publieke bedrijven niet exact bekend ca. 1000; professioneel: 450
Vervoercontroles R&O (signalen uitgezonderd)	2017	639	Niet te bepalen	126	80 %	
Vervoer Controles Preventie (signalen uitgezonderd)	2017	853	Niet te bepalen	6	99 %	
Vervoer Controles Handel (signalen uitgezonderd)	2017	1000	Niet te bepalen	64	94 %	
Vervoerscontrole signalen	2017	143	Niet te bepalen	99	31 %	
Vervoerscontrole R&O Risico gebaseerd	2017	81	Niet te bepalen	25	75 %	

Voor I&R rund is het in 2019 mogelijk om een algemeen naleefbeeld te vormen, vanwege het aselect uitvoeren van een deel van de inspecties. Dit is niet beschikbaar voor schapen, geiten, varkens en gevogelte. Daarnaast heeft het domein geen inzicht in hoeveel hobbyvarkens er gehouden worden.

Een algemeen naleefbeeld voor transport in 2019 is lastig te vormen, omdat alle inspecties risicogericht plaatsvinden.

4.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen²⁷⁹

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook economische risico's.

Interne ontwikkelingen

De NVWA heeft recentelijk 70 buitenlandse dierenartsen bijgeschoold in de Nederlandse taal en in dienst genomen. Gezien het grote tekort aan dierenartsen in Nederland belooft dit (mogelijk) een positieve ontwikkeling te zijn bij het invullen van openstaande vacatures voor dierenartsen.

De nieuwe EU regelgeving die in 2021 van toepassing wordt kent de mogelijkheid om gezondheidscertificaten bij intra-verkeer in bepaalde gevallen achterwege te laten. Dit beleid moet door de Europese Commissie worden uitgewerkt voordat dat mogelijk wordt. Dit kan veel capaciteit besparen bij, onder andere, export certificatie van varkens voor slacht in Duitsland.

Externe ontwikkelingen^{280,281}

EU wet- en regelgeving schrijft voor dat een groot deel van de activiteiten binnen het domein uitgevoerd dienen te worden door dierenartsen. In tegenstelling tot andere lidstaten is er in Nederland een numerus fixus op de opleiding Diergeneeskunde. Daarnaast is er tekort aan

²⁷⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁸⁰ MCS 2018

²⁸¹ LNV kaderbrief 2020

dierenartsen in Nederland die bij de NVWA willen werken. In de praktijk blijken de werkzaamheden van een dierenarts bij de NVWA dermate veel af te wijken van de wensen van studenten diergeneeskunde dat vacatures lang open blijven staan.

De NVWA is in gesprek met een onderwijsinstelling om extra plaatsen te creëren voor de opleiding Diergeneeskunde voor studenten die aangeven te kiezen voor veterinaire volksgezondheid. Studenten die bij de start van hun opleiding aangeven om voor een instantie zoals de NVWA te gaan krijgen zo prioriteit bij toelating tot de opleiding.

I&R bij honden is recentelijk efficiënter ingericht bij de ingang van nieuwe wet en regelgeving in 2021, waardoor relatief efficiënte controles een grotere rol spelen in het toezicht. Dit zorgt voor een reductie in de vraag naar capaciteit. Hier staat tegenover de inzet op beleidsadvies ten behoeve van implementatie nieuwe EU regelgeving, toezichtontwikkeling, implementatie van de AMvB voor bestrijding van infectieuze bovine rhinotracheitis en het opvolging geven aan de bevindingen uit audits van de Europese Commissie meer capaciteit zullen vragen van het domein.

In 2021 wordt de nieuwe Europese diergezondheidsverordening van toepassing. Het inregelen en toepassen van het toezicht onder deze nieuwe verordening zal extra capaciteit van het domein vergen. Daarnaast kunnen er door klimaatverandering nieuwe dierziekten oprukken binnen Nederland. Dit vergt nieuwe kennis en extra monitoring en preventiecapaciteit van het domein.

4.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Levende Dieren en Diergezondheid²⁸²

Het toezicht binnen levende dieren en diergezondheid voldoet al enkele jaren op sommige gebieden niet meer aan de minimale Europese normen. Op dit moment worden verschillende toezichtstaken onvoldoende uitgevoerd vanwege een gebrek aan capaciteit. Specifiek komt het domein niet toe aan het op peil houden van vakkennis, I&R voor doelgroepen zonder gesloten norm (paard, varken, honden en pluimvee) en het toezicht op preventie maatregelen.

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht op preventie dierziekten	14,3 fte	7 fte	21,3 fte	1 fte ten behoeve van Expertise, 6 fte ten behoeve van Inspectie
Toezicht op identificatie en registratie van dieren	21,1 fte	25 fte	46,1 fte	2 fte ten behoeve van Expertise, 23 fte ten behoeve van Inspectie
Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten	43,6 fte	4 fte	46,6 fte	4 fte ten behoeve van ICB
Activiteiten ten behoeve van het intra-verkeer	96,9 fte	-	96,9 fte	-
Erkennen van bedrijven	3,7 fte	-	3,7 fte	-
Domein totaal	179,5 fte			

Toezicht op preventie dierziekten

Binnen de taak toezicht op preventie dierziekten wordt sinds een aantal jaar weinig aandacht besteed aan bepaalde dierziekten. Ook is er op dit moment geen capaciteit voor nieuwe projecten.

²⁸² Investeringsplannen 2020

Voorbeelden van projecten die op dit moment niet uitgevoerd kan worden zijn het houden van toezicht op preventie van de Afrikaanse Varkenspest en Brucellose bij runderen. Voor het volledig uitvoeren van deze taak is 7 fte boven op de huidige capaciteit vereist.

Toezicht op identificatie en registratie van dieren

Om te voldoen aan de gesloten EU norm op het gebied van I&R te kunnen borgen is structureel 10 fte boven op de huidige capaciteit op jaarbasis vereist. Om aan de volledige I&R vraag (waar het domein op dit moment niet aan toe komt) te kunnen voldoen is nogmaals 15 fte benodigd (5 I&R varken, 5 I&R paard en 5 I&R pluimvee en hond). Deze formatieplaatsen zorgen ervoor dat het I&R toezicht op peil blijft, inclusief kennisopbouw en het creëren van nieuwe naleefbeelden.

Monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten

Ook het aantal incidenten dat behandeld wordt door de afdeling incident- en crisisbeheersing neemt toe. Om hier aan te voldoen heeft het domein 4 fte nodig.

Domein algemeen

Het takenpakket van het domein zal zich in de toekomst uitbreiden. Om aan de vraag naar capaciteit voor het OPSON project van Europol/Interpol, de nieuwe diergezondheidsverordening (AHR), interne projecten binnen de NVWA te kunnen volbrengen en Expertise bij dier uit te breiden is 10 fte vereist.

Domein totaal

Voor het volledig en naar behoren uitvoeren van de wettelijk voorgeschreven taken heeft het domein 46 fte nodig bovenop de huidige capaciteit.

2Solve en overlap met Dierenwelzijn en Vleesketen en voedselveiligheid

Activiteiten binnen het domein Levende dieren en diergezondheid zijn sterk verweven met de activiteiten in het domein Vleesketen en voedselveiligheid en het domein Dierenwelzijn. Naar aanleiding van het 2Solve rapport²⁸³ is een claim opgesteld die de tekortkomingen en knelpunten voortvloeiend uit het 2Solve rapport dient te adresseren. Deze claim heeft een effect op de domeinen Levende dieren en diergezondheid, Dierenwelzijn en Vleesketen en voedselveiligheid. Van deze claim loopt 30 fte parallel met de berekende capaciteit voor het domein Dierenwelzijn en 79 fte parallel met de berekende capaciteit voor het domein Vleesketen en voedselveiligheid. De berekende capaciteit voor het domein Levende dieren en diergezondheid zoals in de tabel hierboven bevat reeds de capaciteit van de 2Solve claim voor dit domein, waardoor deze niet apart wordt gespecificeerd.

²⁸³ Feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations

5 Productveiligheid

5.1 Productveiligheid

Het domein Productveiligheid richt zich op de veiligheid van consumentenproducten in de handelsfase en op de veiligheid van enkele specifieke producten bestemd voor consumenten in de gebruiksfase. De NVWA ziet erop toe dat producten met een veiligheids- of gezondheidsrisico niet op de markt worden gebracht dan wel 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 toezicht op de energie labels van toestellen. De laboratoria voor productveiligheid zijn kenniscentra, onderzoeken genomen monsters op chemische en microbiële stoffen en fysisch-mechanische en elektrische risico's. Tevens is het laboratorium in Groningen Nationaal referentielaboratorium voor voedselcontactmaterialen.

5.1.1 Taken binnen Productveiligheid^{284,285}

De activiteiten binnen het domein Productveiligheid zijn onder te verdelen in de volgende zestien taken²⁸⁶:

- Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen (WAS)
- Toezicht op biociden
- Toezicht op baby- en kinderartikelen
- Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten
- Toezicht op cosmetica
- Toezicht op draagbaar klimmaterieel
- Toezicht op elektrotechnische producten
- Toezicht op gastoestellen
- Toezicht op machines voor privégebruik
- Toezicht op persoonlijke beschermingsmiddelen
- Toezicht op speelgoed
- Toezicht op tatoeëren en piercen
- Toezicht op textiel
- Toezicht op voedselcontactmaterialen
- Toezicht op algemene productveiligheid regelgeving
- Toezicht op de Wet Etikettering Energie labels

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Warenwet en de daarop gebaseerde Warenwetbesluiten en ministeriele regelingen
- EU verordening 1020/2019 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten
- EU verordening 515/2019 inzake wederzijdse erkenning
- Wet Milieubeheer
- Wet Gewasbescherming en Biociden

Ter mitigatie van het volgende risico

- Het schaden van de gezondheid of veiligheid van de consument door blootstelling aan onveilige producten d.w.z. producten die niet voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke veiligheidseisen.²⁸⁷

²⁸⁴ De staat van productveiligheid

²⁸⁵ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

²⁸⁶ Een groot deel van de taken kent een open toezicht norm. Voor het domein productveiligheid betekent dit niet dat elke intensiteit van risicogericht toezicht zich verdraagt met de EU wetgeving. Anders gezegd: voor lidstaten is er geen totale vrijheid om het toezicht in te vullen naar haar eigen inzichten. De Commissie heeft vanwege strijd met de Richtlijn Algemene Productveiligheid en de EU verordening markttoezicht en buitengrenscontroles op producten Vo. 1020/2019 (opvolger van Vo 765/2008) een infractie procedure tegen Nederland ingesteld omdat de NVWA te weinig buitengrenscontroles en markttoezicht hield op wegwerpaanstekers. Er is hier dus sprake van een inspanningsverplichting voor toezicht waardoor er geen volledige vrijheid is.

²⁸⁷ De Wet etikettering energie labels is hierop een uitzondering

Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen

Wettelijke grondslag (EU- wet en regelgeving)

- Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (nationale wetgeving)

Ter mitigatie van het volgende risico

- Het risico op persoonlijk letsel door attracties en speeltoestellen die niet voldoen aan de wettelijke eisen.

Type toezicht

- Toezicht op kermistoestellen, speeltoestellen en attractieparken (productgericht)
- Toezicht op bedrijven die meerdere kermistoestellen exploiteren/verhuren (bedrijfsgericht)
- Het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten
- Toezicht op aangewezen keuringsinstellingen (tweedelijns toezicht)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, het toezicht is risicogericht

Financier

- VWS

Toezicht op biociden

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (verordening 528/2012 inzake biociden)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Risico op schade aan de gezondheid door foutief gebruik of onveiligheid van het product
- Schade aan de gezondheid door inname schadelijke stof
- Schade aan de gezondheid door blootstelling aan een schadelijke stof

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, het toezicht is risicogericht

Financier

- VWS

Toezicht op baby- en kinderartikelen

Wettelijke grondslag (Nationale en EU wetgeving)

- Warenwet
- Warenwetbesluit algemene productveiligheid
- Warenwetbesluit kinderbedden en boxen

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico op letsel of gezondheidsschade bij zeer jonge kinderen door producten die niet aan de wettelijke eisen voldoen (verstikking, vergiftiging, beknelling, omvallen)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, het toezicht is risicogericht

Financier

- VWS

Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Verordening 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen
- Wet milieubeheer (Verordening 1272/2008 inzake de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels)
- Besluit detergentia milieubeheer (verordening 648/2004 inzake detergenten)
- Besluit organische oplosmiddelen in verven en vernissen milieubeheer (richtlijn 2004/42 inzake verf)
- Warenwetbesluit veilige verpakking huishoudchemicaliën (geen EU regelgeving)
- Warenwetbesluit spaanplaat (geen EU regelgeving)

Ter mitigatie van het volgende risico's:

- Schade aan de gezondheid door blootstelling aan een schadelijke stof

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op cosmetica

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit cosmetische producten (Verordening 1223/2009 inzake cosmetica)

Ter mitigatie van het volgende risico's:

- Schade aan de gezondheid door blootstelling aan een schadelijke stof
- Schade door blootstelling aan microbieel verontreinigde cosmetica

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op draagbaar klimmaterieel

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Besluit draagbaar klimmaterieel (geen EU regelgeving)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Letsel door draagbaar klimmaterieel dat niet aan de wettelijke eisen voldoet; bezwijken van ladders, instabiele ladders (vallen).

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht

Financier

- VWS

Toezicht op elektrotechnische producten

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit elektrotechnisch materiaal (WEM) (richtlijn 2014/35 inzake laagspanning)
- Besluit inzake de veiligheidseisen waaraan Europese normen voor persoonlijke muzikspelers moeten voldoen (richtlijn 2009/490)
- Warenwetbesluit algemene productveiligheid.

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Schade aan de gezondheid en/of persoonlijk letsel door producten die niet aan de wettelijke eisen voldoen (o.a. elektrocutie, brand). Ook schade aan eigendommen door kortsluiting waardoor brand ontstaat.

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht is risicogericht

Financier

- VWS

Toezicht op gastoestellen

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Besluit gastoestellen (verordening gastoestellen 2016/426 betreffende gasverbrandingstoestellen)
- Gasslangbesluit (warenwet) (geen EU wet- en regelgeving)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Schade aan de gezondheid of persoonlijk letsel door gas verbruikend toestel dat niet voldoet aan de wettelijke eisen en schade aan eigendommen. (CO-vergiftiging t.g.v. onvolledige verbranding; explosie door lekkend gas en/of door verkeerde constructie)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op machines voor privégebruik

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit machines (richtlijn 2006/42 betreffende machines)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Schade aan de gezondheid of persoonlijk letsel door machine die niet voldoet aan de wettelijke eisen (brand, explosie, elektrocutie, amputatie door niet afgeschermd draaiende /scherpe delen).

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven

- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op persoonlijke beschermingsmiddelen

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit persoonlijke beschermingsmiddelen (Verordening 2016/425 persoonlijke beschermingsmiddelen)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Schade aan de gezondheid of persoonlijk letsel door persoonlijke beschermingsmiddel dat niet aan de wettelijke eisen voldoet (bijvoorbeeld gehoorbescherming die onvoldoende beschermt tegen lawaai, stofkapjes die onvoldoende beschermen tegen gevaarlijke stofdeeltjes, valhelmen)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op speelgoed

Wettelijke grondslag

- Warenwetbesluit Speelgoed (richtlijn 2009/48 inzake speelgoed)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Schade aan de gezondheid of persoonlijk letsel bij (jonge) kinderen door speelgoed dat niet aan wettelijke eisen voldoet. (gevaarlijke stoffen, kleine onderdelen die loslaten, brandgevaar, loslatende magneten, schadelijk geluidsniveau)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op tatoeëren en piercen

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit tatoeagekleurstoffen (nationale wetgeving)
- Warenwetbesluit tatoeëren en piercen (nationale wetgeving)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico op het oplopen van een infectie door het onhygiënisch plaatsen van een tattoo of piercing

- Schade aan de gezondheid of persoonlijk letsel door verboden chemische stoffen in tattoo inkt of piercing (metalen)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op textiel

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit textielproducten (verordening 1007/2011 inzake textielvezelbenamingen, etikettering en merking van vezelsamenstelling)
- Verordening 1907/2006 (REACH)
- Convenant brandveiligheid nachtkleding (nationale afspraak)
- Handhavingsafspraken brandveiligheid kleding conform de Warenwet
- Warenwetbesluit formaldehyde in textiel
- Warenwetbesluit pentachloorfenol in textiel
- Warenwetbesluit algemene productveiligheid.

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico van schade aan de gezondheid door blootstelling aan schadelijke stoffen, letsel door loslatende kleine onderdelen of te lange koordjes.
- Risico van letsel door brandbaarheid van het product (brandveiligheid)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht

Financier

- VWS

Toezicht op voedselcontactmaterialen

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen (Verordening 1935/2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen)
- Warenwetregeling verpakkingen en gebruiksartikelen (Verordening 10/2015 inzake kunststof verpakkingen en gebruiksartikelen, 1895/2005 inzake epoxyderivaten, 282/2008 inzake het recyclen van plastics en 450/2009 inzake bepaalde actieve en intelligente materialen)
- Regeling verplichte controle aan de buitengrens (Verordening 284/2011 inzake invoer van melamine en polyamide keukengerei uit China en Hongkong)
- Warenwetbesluit glasartikelen

Toezicht op de volgende risico's:

- Risico voor de gezondheid door blootstelling aan schadelijke stoffen
- Risico voor de gezondheid door de besmetting van levensmiddelen door schadelijke stoffen die migreren uit verpakkingsmaterialen of materialen betrokken bij de productie van levensmiddelen (voedselveiligheid)

Type toezicht

- Toezicht op bedrijven
- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, met uitzondering van Verordening 284/2011 (alle melamine en polyamide keukengerei dient onderzocht te worden: 100% dossiercontrole; 10% monsteronderzoek)

Financier

- VWS

Toezicht op de algemene productveiligheid

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving);

- Warenwet
- Warenwetbesluit algemene productveiligheid
- Warenwetregeling aanwijzing normen algemene productveiligheid.

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Zeer uiteenlopende chemische, microbiële, fysisch mechanische, gas en elektrische risico's voor de veiligheid en gezondheid van de mens verbonden aan de vele producten die niet vallen onder enige specifieke productveiligheidswetgeving (vangnet wetgeving)

Open of gesloten toezichtnorm

Open norm, risicogericht toezicht.

Financier

- VWS

Toezicht op de Wet Etikettering Energie labels

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

- Wet implementatie EU richtlijnen energie-efficiëntie
- Besluit energie-etikettering energie gerelateerde producten (Verordening 2017/1369 inzake vaststelling van een kader voor energie-etikettering)

Ter mitigatie van het volgende risico:

- Misleiding van de consument door onjuistheid van energieverbruik aangegeven op het energielabel (elektriciteit, brandstoffen, gas)

Type toezicht

- Toezicht op producten
- Het afhandelen van klachten, meldingen en vragen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, risicogericht toezicht. Controles worden alleen uitgevoerd voor zover financiering toereikend is.

Financier

- EZK

5.1.2 Beeld taken en effecten^{288,289}

Het domein heeft een analyse uitgevoerd om, los van de huidige capaciteit, de risico's op taakniveau in kaart te brengen. Per taak is een risicocategorie aangegeven. Deze categorieën zijn: rood, oranje en groen. De door het domein ingeschatte risicoscore (gebaseerd op de huidige informatiepositie) is toegevoegd bij de effecten.

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen (WAS)	19,9 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden binnen deze taak, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op opblaasbare speeltoestellen (springkussens) en financieel onder druk staande kermisbedrijven. <i>Risico: rood/oranje</i>	- Risico op letsel en leed als gevolg van onveilige attracties en speeltoestellen. - Gezondheidsrisico's voor kwetsbare doelgroep.
Toezicht op biociden	3,2 fte	- Capaciteit is afdoende gezien het, op basis van de huidige inzichten, laag gewaardeerde risicoprofiel van deze doelgroep <i>Risico: groen</i>	
Toezicht op baby- en kinderartikelen	1,8 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op kinderstoelen <i>Risico: rood</i>	- Risico op letsel voor kwetsbare doelgroep, specifiek jonge kinderen
Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten	2,9 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op REACH/CLP, CMR-stoffen, importartikelen en producten uit gerecyclede materialen zoals rubbertegels (15 van de 16 onderzochte tegels voldoen niet aan de norm). <i>Risico: rood</i>	- Diverse risico's voor gezondheid als gevolg van chemische stoffen in consumentenproducten (geldt voor vrijwel alle 16 productgroepen) en chemicaliën in was- en reinigingsmiddelen, verf en lijm, etc.
Toezicht op cosmetica	5,2 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op allergenen in cosmetica.	- Risico op gezondheidsschade door direct contact tussen schadelijke stoffen en de huid.

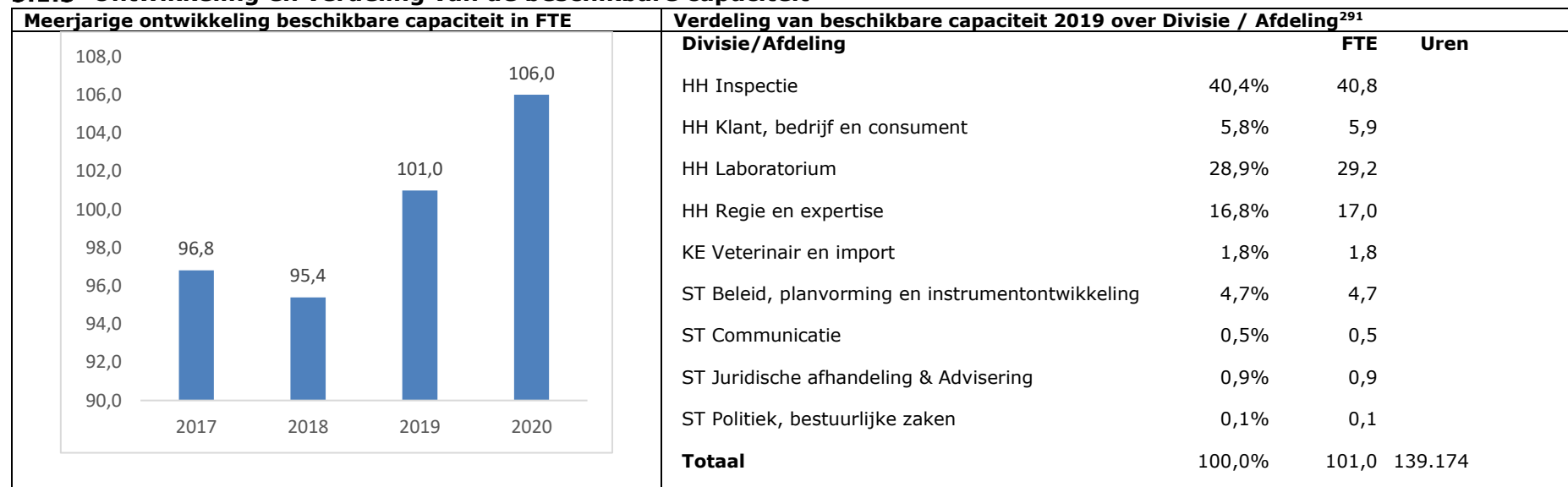
²⁸⁸ Staat van productveiligheid

²⁸⁹ Strategische analyse door NVWA productveiligheid

		<i>Risico: rood/oranje</i>	
Toezicht op draagbaar klimmaterieel	0,1 fte	- Capaciteit is afdoende gezien het , op basis van de huidige inzichten, laag gewaardeerde risicoprofiel van deze doelgroep <i>Risico: groen</i>	
Toezicht op elektrotechnische producten	5,9 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor zowel bij producten die onder de laagspanningsrichtlijn vallen als overige (extreem goedkope) producten. <i>Risico: rood</i>	- Risico op letsel voor de consument en schade aan eigendommen
Toezicht op gastoestellen	1,0 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op CV ketels <i>Risico: rood/oranje</i>	- Risico op gezondheidsschade en letsel voor de consument en schade aan eigendommen
Toezicht op machines voor privégebruik	1,7 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op mobiele energiedragers (lithium-ion batterijen) - Onderzoek naar o.a. batterijen in Hover boards toont aan dat de naleving binnen deze productgroep erg slecht is (30 typen onderzocht; 100% afwijking op veiligheid van batterijpakketten) <i>Risico: rood</i>	- Risico op letsel voor de consument en schade aan eigendommen door bijvoorbeeld ontplofende lithium-ion batterijen.
Toezicht op persoonlijke beschermingsmiddelen	0,4 fte	- Capaciteit is afdoende gezien het lage risicoprofiel van deze doelgroep <i>Risico: groen</i>	
Toezicht op speelgoed	5,7 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze doelgroep (diverse productgroepen), dit geldt veel productgroepen waaronder zeer goedkoop speelgoed en schoolplein-hypes en rages. <i>Risico: rood</i>	- Risico op letsel (bijvoorbeeld verstikking door losse onderdelen) op gezondheidsschade (gevaarlijke stoffen) voor kwetsbare doelgroep

Toezicht op tatoeëren en piercen	6,0 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor tatoeage-inkten en hygiëne van tatoeëren en piercen. <i>Risico: oranje</i>	- Risico voor gezondheidsschade door infectie (hygiëne) en/of door blootstelling aan verboden chemische stoffen
Toezicht op textiel	1,8 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op CMR-stoffen in textiel. <i>Risico: rood</i>	- Risico op gezondheidsschade door de aanwezigheid van schadelijke stoffen in textiel - Misleiding van de consument door onjuistheid van etikettering met mogelijke schadelijke gevolgen (allergische reactie)
Toezicht op voedselcontactmaterialen	6,0 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze risicovolle productgroep, dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op CMR-stoffen. <i>Risico: rood</i>	- Risico op gezondheidsschade door de aanwezigheid van schadelijke stoffen in deze materialen die in contact zijn met voedsel
Toezicht op algemene productveiligheid regelgeving	33,6 fte	- Onvoldoende capaciteit om voldoende toezicht te houden op deze doelgroep (diverse productgroepen), dit geldt een zeer breed scala aan productgroepen waarvan de naleving niet op orde is. <i>Risico: rood/oranje</i>	- Risico op letsel en gezondheidsschade, inclusief lange termijn gezondheidsschade (door schadelijke chemische en microbiële stoffen)
Toezicht op de Wet Etikettering Energie labels (Geen VWS domein maar EZK met vaste financiering)	5,2 fte	- Uitvoering van deze taak wordt gefinancierd door EZK. Capaciteit is afdoende.	
Gehele domein	101 fte		

5.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit²⁹⁰



²⁹⁰ Aangeleverd door de NVWA

²⁹¹ Het domein geeft aan zich niet volledig te herkennen in deze fte aantallen: volgens het domein is de huidige inspectiecapaciteit 45 fte, de huidige capaciteit bij expertise 12 fte en de capaciteit bij Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling 1,5 fte.

Algemene beeld risico's domein^{292,293,294}

Mens

Het domein ziet toe op de veiligheid van alle non-food consumentenproducten. Schade aan de volksgezondheid kan plaatsvinden als het product onveilig is of als een in beginsel veilig product op onveilige wijze gebruikt wordt. De NVWA ziet niet toe op het onveilige gebruik van veilige producten.

Plant, dier en milieu

Ook producten bedoeld voor dieren vallen onder het toezicht van het domein (bijvoorbeeld hondenspeeltjes). Indien deze producten niet aan de wettelijke voorschriften voldoen, kan dit een risico voor het dierenwelzijn als gevolg hebben.

Economisch

Een betrouwbare reputatie met betrekking tot de kwaliteit van de producten die in Nederland in de markt zijn of worden gebracht worden is van groot belang voor Nederland als handelsland. Onvoldoende toezicht kan leiden tot incidenten en deze reputatie negatief beïnvloeden.

Overig

Onvoldoende toezicht binnen het domein productveiligheid kan maatschappelijke onrust veroorzaken. Door de vele raakvlakken met de maatschappij en de opkomst van sociale media staat het domein onder continue (media-)aandacht waardoor elke vorm van onvoldoende toezicht direct onder een vergrootglas ligt.

5.1.4 Naleving en/of overige KPI's^{295,296,297}

Recente informatie met betrekking tot de naleving binnen het domein productveiligheid is grotendeels kwalitatief. De meest recente inschatting van de naleving staat in een jaarplanfiche uit 2019. Over de hele breedte van het domein wordt toezicht risicogericht ingericht. Vragen, meldingen en klachten worden ook zoveel mogelijk afgehandeld op basis van risico prioritering. Naleefmetingen bij risicogerichte activiteiten kunnen alleen als indicatie dienen, omdat risicogericht toezicht zich beperkt tot een steekproef van risicovolle bedrijven of producttypes.

De toezichtintensiteit over het gehele domein was in 2018 ongeveer 1%. Naar schatting vallen er in totaal 275.000 toezichtlocaties onder het toezicht van de NVWA. In 2018 is er bij 2.893 unieke bedrijven een inspectie uitgevoerd.

Bij de fabrikanten van chemische stoffen of producten met daarin chemische stoffen en biociden (ca. 100.000 bedrijven) varieert de naleving sterk; de naleving is bijna 100% bij fabrikanten van chemische stoffen, maar slechts 15% bij importeurs van consumentenproducten uit Zuidoost-Azië. Bij fabrikanten en importeurs van elektrotechnische apparatuur, machines en gastoestellen (ca. 800) is de naleving matig. Onder de importeurs van speelgoed (300 bedrijven waarvan 250 gelegenheidsimporteurs) is de naleving 75%. Dit percentage wordt gedrukt door enkele zware naleeftekorten in de groep goedkoop tot zeer goedkoop speelgoed. Baby- en kinderartikelen (ca. 100 bedrijven) en Textiel (ca. 2500 bedrijven) kennen een redelijke naleving. Voor fabrikanten van verpakkingen en gebruiksartikelen is onvoldoende informatie beschikbaar om tot een naleefbeeld te vormen.

Ook de doelgroep beheerders, exploitanten en dienstverleners kent veel variatie. Bij de circa 19.000 beheerders van speeltoestellen is de naleving ongeveer 60%. De naleving onder verhuurders van doe-het-zelfartikelen is goed. Bij de ca. 1.000 kermisattracties die onder het toezicht van het domein vallen is de naleving matig. Hetzelfde beeld wordt geschetst bij indoorspeelhallen. Tatoeëerders en piercers (ongeveer 2.200) kennen een redelijke naleving, hoewel er veel illegale tatoeëerders (ongeveer 1.000) actief zijn waarvan geen naleefniveau bekend is. Binnen de dienstverlenende sector (wellness, schoonheidsspecialisten, zonnestudio's, etc.), ongeveer 2.200 bedrijven groot, is de naleving matig. Attractieparken (40) kennen een hoog naleefniveau. De naleving van georganiseerde fabrikanten en importeurs van cosmetica (ongeveer 120 bedrijven) is 75%.

²⁹² De staat van productveiligheid

²⁹³ Strategische analyse door NVWA productveiligheid

²⁹⁴ Handhavingsplan 2019

²⁹⁵ De staat van productveiligheid

²⁹⁶ Strategische analyse door NVWA productveiligheid

²⁹⁷ Jaarplanfiche ten behoeve van jaarplan 2019

In 2017 zijn voor enkele specifieke productgroepen nalevingspercentage²⁹⁸ bekend. De nalevingspercentages voor 2017 zijn: babypoppen (74%), handschoenen (90%), houten speelgoed (93%), UV-kleding (94%), oog crèmes (98%), koolstofmonoxide melders (45%), trampolines (0%) en tattoo inkt (43%). Uit controle van de energielabel-etikettering (Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie) blijkt dat het werkelijke verbruik van een groot deel van de onderzochte apparaten niet overeenkomt met het label.

5.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{299,300,301,302,303}

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Het domein Productveiligheid is kennisintensief, omdat het gaat om specifieke normen/eisen waar producten en/of bedrijven aan moeten voldoen. De opleidingstermijn van een inspecteur voordat hij/zij volledig zelfstandig inspectiewerk kan verrichten is een jaar. Door een toename in complexiteit van wet- en regelgeving, producten en bedrijven over de afgelopen jaren is de vereiste kennis ook toegenomen. Ervaren inspecteurs zijn op dit moment actief binnen vijf taken. Omdat het niet realistisch is om nieuwe inspecteurs op korte termijn voldoende breed op te leiden om dit ook te kunnen doen, worden nieuwe inspecteurs minder breed opgeleid. Nieuwe inspecteurs zijn op dit moment meestal actief binnen twee taken. Dit maakt het moeilijker om medewerkers flexibel in te zetten.

Externe ontwikkelingen

Aankopen via digitale marktplaatsen nemen toe. Samenwerkingen met grote online platforms al marktplaats.nl en bol.com zijn reeds opgezet, maar het toezicht op andere websites vergt in toenemende mate capaciteit van het domein. In het bijzonder bestellen consumenten steeds vaker van niet-Europese (vooral Chinese) webshops. Producten besteld bij deze webshops laten over het algemeen een lager naleefniveau zien. Specifiek toezicht op deze webshops zal extra capaciteit vragen. Dit geldt ook voor discounters (online en offline), waarbij het naleefniveau over het algemeen ruim beneden het gemiddelde ligt. Daarnaast groeit het aantal één-persoons webshops snel; consumenten met weinig tot geen kennis van zaken beginnen een webshop door producten in te kopen bij Chinese online platforms en worden hiermee formeel importeur.

De opkomst van de circulaire economie heeft invloed op productieprocessen en methodes. Zo heeft bijvoorbeeld het Plastic Pact NL 2019-2025 ambitieuze doelstellingen gesteld met betrekking tot het recyclen en gebruik van gerecycled plastic in Nederland. De kunststofrecyclinginstallaties die hiervoor nodig zijn vallen onder het toezicht van het domein Productveiligheid. EU wet- en regelgeving wordt in 2020 bepaald, en verplichte audits behoren tot de mogelijke vormen van toezicht wat capaciteit zal vragen van het domein. Ook zullen 'natuurlijke producten' in toenemende mate aangeboden worden als alternatief voor wegwerp plastic (bijvoorbeeld bamboe vorken). In 2020 voert de EU monitoring om te bepalen of extra toezicht op deze producten vereist is.

In 2020 wordt een terugkoppeling op het monitoringsproject inzake minerale oliën van de Europese Commissie opgeleverd. Verwacht wordt dat dit zal leiden tot verplichte normen voor o.a. minerale oliën in verpakkingen. Deze normen zullen gecontroleerd moeten worden wat capaciteit vraagt van het domein Productveiligheid.

Er worden met de inwerkingtreding van de REACH restrictie in het begin van 2021 nieuwe eisen gesteld aan tatoeage inkt. Toezicht op deze nieuwe voorwaarde vergt het aanpassen van het interventiebeleid, wat om capaciteit vraagt van het domein Productveiligheid. De populariteit van mobiele energiebronnen (lithium-ion batterijen in het bijzonder) als onderdeel van persoonlijke elektronica en nieuwe transportmethoden (e-bikes, steps, Hover boards, etc.) stijgt snel. Uit onderzoek blijkt dat de batterijen in deze producten vaak niet voldoen aan wet- en regelgeving, met als gevolg het risico op persoonlijk letsel en brand. De kennisopbouw en het ontwikkelen van toezicht op dit gebied vraagt capaciteit van het domein.

²⁹⁸ Van risicogerichte productonderzoeken

²⁹⁹ De staat van productveiligheid

³⁰⁰ Op basis van stakeholder domein gesprekken met NVWA en opdrachtgevers

³⁰¹ Jaarplanfiche ten behoeve van jaarplan 2019

³⁰² Handhavingsplan 2019

³⁰³ Strategische analyse door NVWA productveiligheid

5.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Productveiligheid^{304,305}

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

De berekening gaat uit van een inspectie van de bronbedrijven. Indien alleen wordt uitgegaan van capaciteitsuitbreiding, neemt dit de vorm aan van het inzetten van extra inspectiecapaciteit om één keer per vijf jaar een inspectie uit te kunnen voeren op de (naar inschatting) 66.000 bronlocaties waar volgens het domein risicovolle productgroepen worden verhandeld. Het volgen van dit handelingsperspectief betekent een verdubbeling van de capaciteit van het domein. De opdrachtgevers van dit domein hebben aangegeven deze berekening niet te onderschrijven. De NVWA en haar opdrachtgevers ondernemen binnen het kader van dit onderzoek reeds stappen om tot een gedeeld beeld van de detaillering van 'goed toezicht' te komen.

Taak	Capaciteit (in fte's)				Toelichting
	Beschikbaar ³⁰⁶	Berekening	Totaal		
Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen (WAS)	19,9 fte	24,5 inspectie (proactief)	52,1 inspectie (proactief)	76,6 inspectie (proactief)	Risicogericht toezicht
Toezicht op biociden	3,2 fte				
Toezicht op baby- en kinderartikelen	1,8 fte	16,3 inspectie (reactief)	33,7 inspectie (reactief)	50 fte inspectie (reactief)	Afhandelen meldingen, signalen en incidenten
Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten	2,9 fte				
Toezicht op cosmetica	5,2 fte				
Toezicht op draagbaar klimmaterieel	0,1 fte				
Toezicht op elektrotechnische producten	5,9 fte	Totaal inspectie: 40,8	Totaal inspectie: 85,8	Totaal inspectie: 126,6	
Toezicht op gastoestellen	1,0 fte				
Toezicht op machines voor privégebruik	1,7 fte				
Toezicht op persoonlijke beschermingsmiddelen	0,4 fte		-1 ³⁰⁷		
Toezicht op speelgoed	5,7 fte	17	18,8	16	Expertise Lab Import
Toezicht op tatoeëren en piercen	6,0 fte	29,2	5,2	48	
Toezicht op textiel	1,8 fte	1,8		7	
Toezicht op voedselcontactmaterialen	6,0 fte				
Toezicht op algemene productveiligheid regelgeving	33,6 fte	Totaal non-inspectie: 60,1			
Toezicht op de Wet Etikettering Energie labels (Geen VWS domein maar EZK met vaste financiering)	5,2 fte				
Gehele domein					

³⁰⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁰⁵ De basis voor de berekening is de strategische analyse door NVWA productveiligheid zoals opgesteld door het domein. Opdrachtgever geeft aan dat met de huidige informatie het lastig is om te bepalen of het toezicht binnen het domein daadwerkelijk te laag is. Daarnaast stelt de opdrachtgever een alternatief handelingsperspectief voor; deze wordt beschreven onder de alinea 'alternatief handelingsperspectief'. Beide scenario's kunnen de grondslag vormen voor gesprekken tussen opdrachtgever en het de NVWA.

³⁰⁶ Op basis van de urendata Aangeleverd door de NVWA van de NVWA. Het domein geeft aan zich maar ten dele te herkennen in deze uren.

³⁰⁷ Dit getal is negatief omdat de urendata van het domein Productveiligheid 17 fte weergeeft, terwijl het domein aangeeft minimaal 16 fte nodig te hebben om de taken goed uit te voeren.

Berekening ten behoeve van inspecties bij bronbedrijven met hoog risicoproducten

Inspecties binnen het domein Productveiligheid geschieden zowel per taak (productgericht toezicht) als per locatie (bedrijfsgericht toezicht; toezicht op WAS). Voor de berekening van de capaciteitsbehoefte die nodig is om 'in control' te komen voor het toezicht op het gehele domein Productveiligheid wordt uitgegaan van de inspectielocaties die onder het toezicht van dit domein vallen. Een belangrijke reden hiervoor is dat door middel van een enkele inspectie vaak toezicht gehouden wordt op meerdere taken. Om deze reden wordt de berekende capaciteit niet uitgesplitst over specifieke taken.

De belangrijkste bijdrage aan de productveiligheid wordt geleverd door de zogeheten 'bronbedrijven'. Bronbedrijven zijn actief in het begin van de toezichtketen en hebben de meeste invloed op en verantwoordelijkheden voor de productveiligheid. Dit zijn met name producten (die in principe de veiligheid van non-food producten bepalen) en importeurs (die door het stellen van eisen aan de producten ook de productveiligheid bepalen).

Naar schatting zijn er op dit moment binnen het domein 275.000 bedrijven actief (235.000 fysiek, 90.000 online, waarvan 110.000 bronbedrijven). Op basis van een risicogerichte analyse (Strategische analyse door NVA Productveiligheid) heeft het domein bepaald dat ongeveer 60% van de bronbedrijven actief is binnen een of meer van de risicovolle taken (attracties en speelgoedtoestellen, baby- en kinderartikelen, chemische stoffen in consumentenproducten, cosmetica, elektrotechnische producten, gastoestellen, machines voor privégebruik, speelgoed, tatoeëren en piercen, textiel en voedselcontactmaterialen). Het domein wil toezicht houden op deze 66.000 bedrijven, maar heeft daar met de huidige capaciteit geen ruimte voor.

Indien het domein minimaal een keer in de vijf jaar toezicht wil houden op deze risicovolle bronbedrijven, dienen er 66.000 inspecties per vijf jaar en dus gemiddeld 13.200 inspecties per jaar uitgevoerd te worden. Uitgaande van een gemiddelde inspectieduur van 8 uur en inspectie fte-norm van 1378 uur/fte, leidt dit tot een vereiste inspectiecapaciteit van minimaal 76,6 fte. Het uitvoeren van dit toezicht zal tevens leiden tot betere inzichten in de bedrijven waar daadwerkelijk hoog risico producten worden verhandeld, waardoor het totaal aantal bronbedrijven actief binnen de categorie hoog risico (nu gesteld op 60% van de bronbedrijven) zal afnemen. De vrijgekomen capaciteit kan dan aangewend worden voor intensiever risicogericht toezicht op de overgebleven bronbedrijven, dan wel het houden van toezicht op nieuwe producten en bedrijven.

Daarnaast groeit ook het aantal meldingen, signalen en incidenten. Het domein schat dat voor de afhandeling hiervan additioneel 32 fte vereist is.

Op dit moment heeft het domein 40,8 inspecteurs. Circa 40% (16,3 fte) van de inspectiecapaciteit is gemoeid met het afhandelen van meldingen, vragen en incidenten. De overige 24,5 fte wordt ingezet bij risicogerichte inspecties. Uitgaande van deze berekende capaciteit, stijgt de capaciteit voor proactief toezicht naar 76,6 fte en de capaciteit voor reactief toezicht naar 50 fte. Dit leidt tot een totale berekende capaciteit bij inspectie van 126,6 fte.

Het domein geeft aan een capaciteit dat er voor de ondersteuning van inspectiewerkzaamheden ook capaciteit nodig is bij de ondersteunende afdelingen. Bij het Expertise wordt een capaciteit berekend van 16 fte, bij het lab wordt 48 fte berekend en voor import wordt verwacht dat 7 fte nodig is. Uitgaande van de huidige capaciteit zoals bekend bij de afdeling programmeren (17 fte bij expertise, 29,2 fte bij het lab en 1,8 fte bij import), leidt dit tot een berekende capaciteit van 23 fte binnen het domein Productveiligheid. Deze berekening is exclusief uitbreiding bij de afdelingen BPI, JZ, ABB, IOD en KBC. Deze uitbreidingen zijn bij de respectievelijke omschrijvingen beschreven.

6 Tabaksontmoediging

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 ook eisen aan het product (samenstelling en etikettering) en geldt er een uitgebreide informatieverplichting voor fabrikanten en importeurs. De NVWA ziet hierop toe door controle bij producenten en importeurs, verkooppunten van tabaks- en rookwaren en locaties in het publieke domein en werkplekken waar een rookverbod geldt. Het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) is grotendeels gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het toezicht van de NVWA beperkt zich tot middelen voor personenvervoer, legerplaatsen en venters³⁰⁸. Daarnaast gaat de NVWA-toezicht houden op de wet experiment gesloten coffeeshopketen, welke in 2020 start.

6.1 Alcohol en Tabak³⁰⁹³¹⁰

Een gezonder Nederland, met kinderen, met actieve volwassenen en ouderen, dat is de ambitie van het Nationaal Preventieakkoord. 2040 is het jaar waarin een gezonder Nederland vorm gekregen moet hebben o.a. met een rookvrije generatie. Een generatie die opgegroeid is in een rookvrije omgeving en de geur van tabak niet meer kent. Jongeren onder de 18 zullen het normaal vinden dat ze geen alcohol drinken. En ouders vinden het logisch dat hun kind geen alcohol drinkt. Roken en overmatig alcoholgebruik zijn, samen met overgewicht, de grootste oorzaak voor de ziektelast in NL met 35.000 doden en 9 miljard aan zorguitgaven per jaar.

In het Nationale Preventieakkoord worden deze drie thema's verder uitvoerig toegelicht. Voor de toekomstige ontwikkelingen die als gevolg van dit akkoord aan de orden komen en ter hand genomen moeten worden, binnen dit publiek belang, ligt de grondslag in dit akkoord. Verschillende wettelijke maatregelen zijn aangekondigd waar de NVWA toezicht op gaat houden in de komende jaren.

De Tabaks- en Rookwarenwet en het toezicht op deze regels vormen een belangrijk instrument dat ingezet wordt door de minister van VWS om het niet-rokenbeleid vorm te geven. Het toezicht strekt zich uit van producenten en importeurs, verkooppunten van tabaks- en rookwaren tot locaties in het publieke domeinen en werkplekken waar een rookverbod geldt.

Het toezicht op de Drank- en Horecawet is voor het grootste deel gedecentraliseerd naar de gemeenten. De NVWA houdt toezicht op een beperkt aantal taken, zoals toezicht op personenvervoer, legerplaatsen, venters en verkoop via winkels achter de Douane. Na een evaluatie van de wet is het toezicht op de verkoop van alcohol op afstand en het toezicht op prijsacties opgenomen in de nieuwe Alcoholwet centraal bij de NVWA ondergebracht. Naar verwachting treedt deze wet op 1-1-2021 in werking.

Tot slot valt het experiment gesloten coffeeshopketen onder het domein Tabak en Alcohol. De NVWA ziet binnen dit experiment toe op de kwaliteit van de producten op het gebied van samenstelling en etikettering.

6.1.1 Taken binnen Tabak³¹¹

De activiteiten binnen het domein Tabak en Alcohol zijn onder te verdelen in de volgende zes:

- Toezicht naleving rookverbod
- Toezicht naleving verkoopbeperkingen (leeftijdsgrens)
- Toezicht op reclame en sponsoring verbod
- Toezicht op productregulering
- Toezicht op naleving drank- en horecawet
- Toezicht cannabis (experiment gesloten coffeeshopketen)

Daarnaast heeft het domein Tabak en Alcohol door de risico gedreven in steek van de controletaken ook de taak om per onderwerp inzicht te verkrijgen in de grootste (naleef)risico's. Op basis van

³⁰⁸ Jaarplan 2020

³⁰⁹ Dit betreft toezicht op tabak en alcohol

³¹⁰ Strategische analyse door NVWA Tabak 2019

³¹¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

doelgroeponderzoek worden instrumentenmixen ontwikkeld en periodiek wordt naleefonderzoek uitgevoerd om na te gaan of de ingezette instrumenten leiden tot een hogeren naleving.³¹² Verder vormt de voorbereiding en implementatie van wetswijzigingen binnen dit domein een belangrijke en omvangrijke taak³¹³.

Toezicht Tabak

Wettelijke grondslag voor alle taken gerelateerd aan tabak³¹⁴:

Van toepassing zijn het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (2003) en de Europese Tabaksproductenrichtlijn 2014/40/EU (TPD).

De wettelijke grondslag voor de taken gerelateerd aan tabak zijn voor NL terug te vinden in Tabaks- en rookwarenwet en daaraan gekoppelde Besluiten en Regelingen.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid

Toezicht naleving rookverboden

Type toezicht

- Toezicht op rookverboden bij specifieke doelgroepen, zoals:
 - Horeca
 - Evenementen en festivals
 - Schoolterreinen (vanaf 1 augustus 2020)
- Toezicht rookverboden overige locaties (meldingtoezicht)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht naleving verkoopbeperkingen (leeftijdsgrens)

Type toezicht en gerelateerde taken

- Toezicht leeftijdsgrens tabak (regulier en onder anderen n.a.v. meldingen)
- Toezicht leeftijdsgrens tabak met behulp van de testaankoopmethode (start per 2020)
- Ontwikkeling domein: risicoselectie leeftijdsgrens tabak, naleefonderzoek leeftijdsgrens tabak

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- VWS

Toezicht op reclame en sponsorings-verbod

Type toezicht

- Regulier toezicht op het reclame- en sponsoringsverbod (tabaksproducten, elektronische sigaretten, kruidenrookproducten), waaronder toezicht n.a.v. meldingen/signalen
- Specifieke handhavingsacties, zoals:
 - uitstalverbod supermarkten (vanaf 1 juli 2020)
 - verkoopbonussen

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

³¹² Strategische analyse door NVWA Tabak 2019

³¹³ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³¹⁴ Tabaks- en rookwarenwet

- VWS

Toezicht op productregulering (Samenstelling, etikettering en rapportageverplichting)

Type toezicht en gerelateerde taken

- Toezicht op samenstelling en etikettering tabaksproducten (deels retribueerbaar)
- Toezicht op samenstelling en etikettering e-sigaretten
- Meldingentoezicht productregulering
- Toezicht (risicogericht) op rapportageverplichtingen (retribueerbaar)
- Controle aanvragen grensoverschrijdende verkoop op afstand

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, de activiteiten voor inspectie productregulering betreffen deels verplichte werkzaamheden (controle TNCO-sigaretten/shag).
- Open norm, de overige toezichttaken worden risicogericht uitgevoerd^{315,316}.

Financier

- VWS, Derden

Toezicht op Drank- en horecawet

Wettelijke grondslag voor alle taken gerelateerd aan alcohol

De wettelijke grondslag voor de taken gerelateerd aan alcohol zijn terug te vinden in de Drank- en Horecawet (DHW).

Het toezicht van de NVWA beperkt zich tot op heden tot middelen voor personenvervoer, legerplaatsen, venters en het toezicht op verkoop via winkels achter de douane op luchthavens. Vanaf 2021 worden deze taken aangevuld met het toezicht op de verkoop op afstand en prijsacties in de retail.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

Risico's voor de volksgezondheid; met name voor jongeren, zwangere vrouwen en ouderen

Type toezicht

- Toezicht op de verkoop op afstand (voorbereidingen 2020, toezicht vanaf: 2021)
- Toezicht op prijsacties retail (voorbereidingen 2020, toezicht vanaf: 2021)
- Toezicht meldingen overige DHW-taken; personenvervoer, legerplaatsen, venters en verkoop via winkels achter de douane³¹⁷

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezicht, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

Toezicht Cannabis (experiment gesloten cannabisketen)

Wettelijke grondslag voor alle taken gerelateerd aan cannabis

De wettelijke grondslag voor de taken gerelateerd aan cannabis zijn terug te vinden in de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en de daaraan gekoppelde Besluiten en Regelingen³¹⁸.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Risico's voor de volksgezondheid

³¹⁵ Jaarplan 2020 NVWA

³¹⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³¹⁷ Jaarplan 2020 NVWA

³¹⁸ Wet experiment gesloten coffeeshopketen

De NVWA wordt in het Ontwerpbesluit aangewezen als toezichthouder productkwaliteit. Hieronder valt het toezicht op de kwaliteit van de geteelde cannabis. Gecontroleerd wordt of:

- de producten in de voorgeschreven mate vrij zijn van gewasbeschermingsmiddelen, aflatoxines en zware metalen (art. 28 van Ontwerpbesluit);
- de informatie die de aangewezen teler op de verpakking vermeldt - bijvoorbeeld de sterkte van de cannabis (het THC- en CBD-gehalte) - overeenkomt met het product en (art. 29 lid 2 c en d van Ontwerpbesluit);
- wordt voldaan aan de verpakkingseisen (art. 29 lid 1; lid 2 a, b, e, f; lid 3 en lid 4. van Ontwerpbesluit).
- Daarnaast maakt de NVWA onderdeel uit van de adviescommissie voor de selectie van de telers.

Type toezicht (in ontwikkeling)

- Toezicht op de teeltlocatie
- Productcontrole (samenstelling en etikettering)

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, 6-10 telers worden in een vooraf bepaalde periode gecontroleerd

Financier

- VWS

6.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht naleving rookverbod	11,3 fte	Toereikende capaciteit om het huidige rookverbod te controleren. De aankomende wijzigingen hebben vrijwel zeker een intensivering tot gevolg. Verwacht wordt dat de komende jaren meer controle capaciteit benodigd is (incidenteel) vanwege nieuwe wet- en regelgeving (zoals bijvoorbeeld het verbod op rookruimtes e.d.)	-
Toezicht op de naleving van verkoopbeperkingen (leeftijdgrens)	23,1 fte	Toereikende capaciteit (in uren) om toezichttaken uit te voeren. Echter, de huidige toezichtmethode kost onevenredig veel capaciteit en levert onvoldoende handhavingsdruk op. Vanaf 1 januari 2020 wordt de in 2019 ontwikkelde testkoopmethode geïmplementeerd in het toezicht, wat vrijwel zeker tot toenemende handhavingsdruk leidt.	-
Toezicht op reclame en sponsoringsverbod (inclusief uitstelverbod)	6,1 fte	Er is ontoereikende capaciteit om het toezicht op sluikreclame, sponsoring en reclame via nieuwe kanalen door fabrikanten naar behoren uit te voeren. Er zijn andere vormen van toezicht (zoals administratieve controle en opsporing) nodig om deze activiteiten aan te pakken doordat nieuwe vormen van reclame en sponsoring (vlogs en product placement) met de huidige capaciteit en expertise onvoldoende te handhaven zijn. Daarnaast wordt de wetgeving de komende jaren aangescherpt (zoals het uitstelverbod), waardoor extra capaciteit nodig is voor de voorbereiding, implementatie en uitvoering van het toezicht op deze nieuwe regelgeving.	Door sluikreclame, deels via nieuwe media, kunnen kwetsbare doelgroepen (jongeren) aangezet worden tot roken.
Toezicht op productregulering (samenstelling, etikettering en rapportageverplichting)	3,6 fte	Er is toereikende capaciteit om toezicht te houden op de regels uit de Tabaks- en rookwarenwet voor shag en sigaretten (samenstellingen en etikettering). Er is onvoldoende capaciteit om toezicht te houden op e-sigaretten doordat deze markt diffuus is en de naleving in deze sector nog onvoldoende is. Ontwikkelingen (zoals het toezicht op plain packaging) kunnen leiden tot een grotere behoefte aan capaciteit (vanaf 1 oktober 2020). Het toezicht Rapportageverplichting wordt risicogericht uitgevoerd, maar kan door ontwikkelingen vanuit de EU veranderen.	-
Toezicht op naleving drank- en horecawet	0,3 fte	Toereikende capaciteit om de Drank- en horecawet te kunnen handhaven. Het takenpakket van de NVWA wordt uitgebreid (verkoop op afstand en prijsacties), waardoor extra capaciteit nodig is. Het toezicht wordt in 2020 ontwikkeld en start in 2021 (afhankelijk van de parlementaire behandeling van de wetswijziging).	-
Toezicht cannabis (experiment gesloten cannabisketen)	0,6 fte	De voorbereidingen zijn gestart, het toezicht start in 2020; de claim voor capaciteit is gemaakt.	-
Gehele domein	44,5 fte	Over het algemeen is de capaciteit toereikend. Alleen bij het reclame/sponsoringtoezicht is dit niet het geval. Daarnaast vergen de wetswijzigingen een uitbreiding van de capaciteit.	Risico voor de volksgezondheid

6.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit³¹⁹

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling																																								
 <table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>48,6</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>46,7</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>44,5</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>50,5</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	48,6	2018	46,7	2019	44,5	2020	50,5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>69,2%</td> <td>30,8</td> </tr> <tr> <td>HH Klant, bedrijf en consument</td> <td>1,3%</td> <td>0,6</td> </tr> <tr> <td>HH Laboratorium</td> <td>0,1%</td> <td>0,1</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>18,0%</td> <td>8,0</td> </tr> <tr> <td>ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling</td> <td>1,3%</td> <td>0,6</td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>1,1%</td> <td>0,5</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>8,6%</td> <td>3,8</td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>0,4%</td> <td>0,2</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100,0%</td> <td>44,5 61.366</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	69,2%	30,8	HH Klant, bedrijf en consument	1,3%	0,6	HH Laboratorium	0,1%	0,1	HH Regie en expertise	18,0%	8,0	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	1,3%	0,6	ST Communicatie	1,1%	0,5	ST Juridische afhandeling & Advisering	8,6%	3,8	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,4%	0,2	Totaal	100,0%	44,5 61.366
Jaar	FTE																																								
2017	48,6																																								
2018	46,7																																								
2019	44,5																																								
2020	50,5																																								
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																							
HH Inspectie	69,2%	30,8																																							
HH Klant, bedrijf en consument	1,3%	0,6																																							
HH Laboratorium	0,1%	0,1																																							
HH Regie en expertise	18,0%	8,0																																							
ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	1,3%	0,6																																							
ST Communicatie	1,1%	0,5																																							
ST Juridische afhandeling & Advisering	8,6%	3,8																																							
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,4%	0,2																																							
Totaal	100,0%	44,5 61.366																																							

³¹⁹ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein³²⁰

Mens

Risico's voor de volksgezondheid binnen dit domein zijn groot. Tabaksgebruik is in alle gevallen schadelijk, evenals het meeroken. Het gaat om de belangrijkste vermijdbare doodsoorzaak.

Waterpijproken wint aan populariteit, met name onder jongeren. Deze producten vallen slechts deels onder de werkingssfeer van de Tabaks- en rookwarenwet. Zo geldt er geen rookverbod voor producten waar geen tabak in zit. Onvoldoende toezicht op deze producten leidt tot verhoogde gezondheidsrisico's. Ontwikkelingen binnen het domein met betrekking tot e-sigaretten kunnen tot nieuwe gezondheidsrisico's leiden die nu nog niet bekend zijn.

Alcoholgebruik leidt tot risicovol gedrag en kan zorgen voor gezondheidsrisico's, psychische en sociale problemen. Jongeren zijn extra kwetsbaar. Verkoop van drank aan jongeren en excessief drinkgedrag door jongeren brengt grote gezondheidsrisico's met zich mee. In het Nationaal Preventieakkoord worden naast jongeren ook zwangere vrouwen en ouderen genoemd.

De NVWA controleert cannabis uitsluitend in het kader van het experiment gesloten cannabisketen.

Economisch

Roken en overmatig alcoholgebruik zijn, samen met overgewicht, de grootste oorzaak voor de ziektelast in NL met 1800 doden door alcohol en bijna 20.000 door roken³²¹ en 9 miljard aan zorguitgaven per jaar³²². Daarnaast zijn de kosten door het gebruik van alcohol en tabak hoog, in 2013 werden de kosten door het gebruik van deze middelen geschat op 2,3 tot 4,2 miljard euro door bijvoorbeeld, lagere arbeidsproductiviteit, inzet van politie en justitie en verkeersongevallen³²³.

Overig

Tabak

Een schone leefomgeving, rookvrije openbare ruimten en een rookvrije werkplek raken iedereen in de maatschappij. Er is veel politieke aandacht voor het onderwerp roken (te zien aan bijvoorbeeld het preventieakkoord). Er is een sterk krachtenveld binnen het dossier tabak. Er is zowel sprake van een sterke tabakslobby als een sterke anti-tabakslobby, de NVWA dient goed om te gaan met dit krachtenveld. De industrie spant met regelmaat rechtszaken aan tegen de NVWA. Daartegenover staat een sterke onderzoeksjournalistiek die vaak makkelijker informatie boven tafel krijgen bijv. reclame en sponsoring dan de NVWA. De toename van Wob-verzoeken zorgt daarnaast dat het werk van de NVWA extra aandacht krijgt.

Alcohol

De overheid wil alcoholmisbruik onder jongeren (en volwassenen) terugdringen d.m.v. een alcoholmatigingsbeleid (e.g. het Preventieakkoord). Onvoldoende toezicht op de uitvoering van dit beleid kan politiek en bestuurlijk zijn weerslag hebben.

Cannabis experiment

De overheid aanvaardt de verantwoordelijkheid om risico's tot een minimum te beperken. Het toezicht op de productkwaliteit en kwaliteit van de teelt speelt hier een belangrijke rol³²⁴.

³²⁰ NVWA Toezichtbeeld Alcohol & Tabak 2018

³²¹ Nationale Drug Monitor, GGZ, 2019

³²² Strategische analyse door NVWA Tabak 2019

³²³ Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen, RIVM 2018

³²⁴ Gedoogbeleid softdrugs en coffeeshops

6.1.4 Naleving en/of overige KPI's³²⁵

Rookverbod

De naleving van de rookverboden is over het algemeen hoog. De afgelopen jaren richtte het toezicht zich op de cafés en discotheken, omdat de naleving daar achterbleef. De naleefmeting in 2017 wijst uit dat de naleving van het rookverbod ook in cafés en discotheken tot boven de 90% is gestegen. Er zijn binnen deze sector nog wel notoire niet-nalevers. Daarnaast treedt de NVWA nog met regelmaat op tegen overlast van rook vanuit rookruimten of vanaf terrassen³²⁶.

Sinds 27 september 2019 geldt er een rookruimteverbod in de horeca. De NVWA gaat vanaf 1 april 2020 hierop toezien. Deze wijziging zal van invloed zijn op de naleving van het rookverbod in de horeca. Ook in publieke gebouwen en op werkplekken zullen de rookruimten de komende jaren verdwijnen.

Specifieke aandacht gaat daarnaast uit naar het roken van waterpijpen (shisha) een fenomeen dat onder jongeren steeds populairder wordt en grote gezondheidsrisico's met zich meebrengt. De naleving van het rookverbod in shishalounges is laag. Bijzondere aandacht gaat uit naar de evenementensector (festivals), waar de naleving achterblijft.

Leeftijdsgrens

De naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar is nog altijd onvoldoende. Toezicht blijft, naast de instrumenten die ingezet worden door de branche en de NIX-campagne van VWS, een belangrijk instrument. Er vinden regelmatig naleefmetingen met testkopers plaats (in opdracht van VWS).

Uit onderzoek van Breuer & Intraval³²⁷ blijkt wel dat steeds minder jongeren tabak proberen te kopen.

Reclame- en sponsoringsactiviteiten

Reclame- en sponsoringsactiviteiten van de tabaksfabrikanten hebben na een jarenlang reclame- en sponsoringsverbod met name vorm gekregen in sluikreclames en indirecte reclames. Het is niet bekend wat hiervan de omvang is. Voor e-sigaretten geldt het reclame- en sponsoringsverbod sinds enkele jaren, waardoor de zichtbare reclame-uitingen nog niet allemaal zijn uitgebannen.

Productregulering en etikettering

De naleving ten aanzien van samenstelling (TNCO) en etikettering is voor sigaretten/shag hoog. Voor e-sigaretten is de naleving van de samenstellings- en etiketteringseisen nog onvoldoende.

Toezicht Drank- en Horecawet

Het toezicht op het merendeel van de Drank- en Horecawet (DHW) is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Voor de NVWA resteren slechts een beperkt aantal taken, zoals het toezicht op de middelen voor personenvervoer, legerplaatsen, venters en het toezicht op verkoop via winkels achter de douane op luchthavens. Het toezicht vindt plaats n.a.v. meldingen. De Drank- en Horecawet is begin 2017 geëvalueerd. Het toezicht op de verkoop van alcohol op afstand (waaronder internet) en het toezicht op prijsacties wordt gecentraliseerd. Op verzoek van VWS is in 2017 een verkenning uitgevoerd voor het leeftijdsgrenstoezicht op verkoop op afstand³²⁸. Naleefonderzoek van 2016 toont aan dat de naleving van de leeftijdsgrens voor alcoholhoudende drank op internet zeer laag is, namelijk 2%³²⁹.

Toezicht cannabis (experiment gesloten cannabisketen)

Dit betreft een nog op te starten pilot in 2020; hier is nog geen naleefbeeld van.

6.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen³³⁰

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de

³²⁵ NVWA Toezichtbeeld Alcohol & Tabak 2018

³²⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³²⁷ Breuer & Interval, 2018

³²⁸ Nota Verkenning centralisatie verkoop op afstand alcohol (NVWA, juni 2017)

³²⁹ Alcohol & Tabaksverkoop aan jongeren, kenniscentrum leeftijdsgrenzen, 2016

³³⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Een deel van het toezicht wordt op dit moment uitgevoerd via Inspect. Afhankelijk van de herbezinning moeten ook de resterende thema's overgezet worden.

Het toezicht op reclame/sponsoring en productregulering vergt specifieke competenties. Een doorontwikkeling van de toezichthouder is nodig om goed invulling te kunnen geven aan dit toezicht.

Binnen het toezicht wordt steeds meer de samenwerking gezocht met de afdeling Opsporing (IOD), het team digitale handel en het team Administratieve controle (EDP-auditors)³³¹.

Externe ontwikkelingen

De op dit moment voorgestelde wetswijzigingen van de Tabaks- en rookwarenwet en de Drank- en horecawet, die van invloed zijn op het toezicht van de NVWA, hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Verbod rookruimten horeca (start toezicht 1 april 2020)
- Rookvrije schoolterreinen (inwerkingtreding augustus 2020)
- Uitstalverbod (juli 2020 voor supermarkten en januari 2021 voor de andere verkooppunten)
- Neutrale verpakkingen (oktober 2020 voor sigaretten/shag en later ook voor sigaren/e-sigaretten)
- Uitbreiding rookverboden met e-sigaretten/heat not burn-producten (2020)
- Aanscherping reclameverbod (2021)
- Verbod tabaksautomaten (2022)
- Verbod rookruimten publieke gebouwen (2021)
- Verbod rookruimten bedrijven (2022)
- Regels verkoop op afstand alcohol
- Regels prijsacties alcohol

Daarnaast zijn de ontwikkelingen binnen het domein Alcohol en Tabak continue en van zekere aard; de producten en wetgeving veranderen vaak. Hierdoor zal er in de toekomst steeds meer capaciteit, flexibiliteit en aanpassingsvermogen verwacht worden van dit domein³³².

³³¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³³² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

6.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Tabak³³³

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht naleving rookverbod	11,3 fte	5 fte	13,3 fte	2 fte voor expertise, 3 fte voor inspectie (en 1,5 fte voor overige afdelingen, deze worden niet per domein meegenomen maar over het totaal)
Toezicht naleving verkoopbeperkingen (leeftijdsgrens)	23,1 fte		23,1 fte	De bovenstaande 5 fte komt ook ten behoeve van deze taak
Toezicht op reclame en sponsoring verbod	6,1 fte		8,1 fte	De bovenstaande 5 fte komt ook ten behoeve van deze taak
Toezicht op productregulering	3,6 fte		4,6 fte	De bovenstaande 5 fte komt ook ten behoeve van deze taak
Toezicht op naleving Drank- en horecawet	0,3 fte	9 fte	9,3 fte	Voor implementatie en uitvoering
Toezicht cannabis (experiment gesloten cannabisketen)	0,6 fte	4 fte ³³⁴	4,6 fte	Voor implementatie en uitvoering
Domein totaal	44,5 fte			

Toezicht op de Tabaks- en rookwarenwet³³⁵

Hieronder vallen de taken:

- Toezicht naleving rookverbod
- Toezicht naleving verkoopbeperkingen (leeftijdsgrens)
- Toezicht op reclame en sponsoring verbod
- Toezicht op productregeling

Dit betreft een eerste inschatting van de benodigde capaciteit. Jaarlijks zal tijdens het jaarplanproces ingeschat worden of de ingeschatte capaciteit voldoende is om de taken uit te voeren.

Afhankelijk van het onderwerp varieert de impact van de wijzigingen voor de NVWA.

- Uitbreiding van het rookverbod met de e-sigaret kost naar verwachting beperkte capaciteit in verband met het aanpassen van documenten, toezichtsystemen en de website. Er is naar verwachting geen extra capaciteit nodig voor het uitvoeren van het toezicht.
- Er zijn daarentegen ook onderwerpen die meer capaciteit kosten in de voorbereiding en de uitvoering, omdat het een nieuw doelgroep betreft, zoals bij de rookvrije schoolterreinen.

³³³ Investeringsplannen 2020

³³⁴ Van deze berekende capaciteit is reeds 2 fte toegezegd door de opdrachtgever

³³⁵ Nota Capaciteitsberekening Alcohol en Tabak i.r.t. wetswijzigingen

- Voor de aanpassing van het reclameverbod (inclusief displayban) geldt dat er een registratie van de 'superspecialzaken' moet worden ingericht en veel aanpassingen van documenten, systemen en de website noodzakelijk zijn.
- Het verbod op rookruimten zal veel impact hebben in het toezicht en een intensivering van het aantal controles vergen.

Lukt het niet om de testkoopmethode in 2020 te implementeren dan is er voor de uitvoering van de extra tabakstaken binnen Inspectie extra capaciteit nodig t.o.v. 2019. De bovenstaande berekende capaciteit zorgen ervoor dat het domein in kan spelen op de genoemde ontwikkelingen en de nieuwe invulling van de wet kan handhaven wanneer de veranderingen definitief zijn.

Toezicht op naleving Drank- en horecawet³³⁶

Momenteel kan het domein onvoldoende werk verrichten voor de implementatie van de wijzigingen van de Drank- en horecawet. De bovenstaande berekende capaciteit zal ervoor zorgen dat de wet gehandhaafd kan worden, en er ingespeeld kan worden op eventuele veranderingen en ontwikkelingen.

Toezicht gesloten coffeeshops³³⁷

Met betrekking tot Monsternamen & Analyse is een stelpost opgenomen voor laboratoriumonderzoek. De kosten voor de juridische afhandeling zijn afhankelijk van de te nemen maatregelen en daarom nog niet opgenomen. Het toezicht op cannabis betreft een tijdelijke berekende capaciteit; die na afronding project weer vervalt.

³³⁶ Nota Capaciteitsberekening Alcohol en Tabak i.r.t. wetswijzigingen

³³⁷ Nota Capaciteitsberekening NVWA-experiment gesloten keten coffeeshops (2019)

7 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, bevorderen van duurzame visserij, het terugdringen van de uitstoot van mineralen (nitraat en fosfaat) en het correct gebruik van en handel in gewasbeschermingsmiddelen³³⁸.

7.1 Natuur³³⁹

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), hout, gebruik van genetische bronnen, het verbod 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 beschrijving van de taken en benodigde capaciteit op het gebied van dierenwelzijn, worden in dit domein buiten beschouwing gelaten en in het domein Dierenwelzijn opgenomen.

7.1.1 Taken binnen Natuur

De opdrachtgevers van domein Natuur zijn LNV, VWS en RVO³⁴⁰. De activiteiten binnen het domein Natuur zijn onder te verdelen in de volgende zeven taken³⁴¹:

- Toezicht op CITES-wetgeving
- Toezicht op beschermde soorten dieren en planten en gebieden
- Toezicht op Nagoya-protocol
- Toezicht op hout wetgeving (inclusief de FLEGT-vergunning)
- Monitoring exotische en inheemse vectoren
- Bestrijding, toezicht en handhaving van in het kader van de Wet publieke gezondheid (Wpg) opgelegde voorschriften t.a.v. bij AMvB nader te bepalen vectoren
- Toezicht op naleving van het Warenwetbesluit (Lucky Bamboe)
- Toezicht op handel en bezit van invasieve exoten
- Handhaving van dierenwelzijn

Toezicht op en handhaving van CITES-wetgeving

Wettelijke grondslag

- CITES-verdrag³⁴²
- Verordening (EG) nr. 338/97
- Wet natuurbescherming

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Verlies aan biodiversiteit
- Onvoldoende bescherming van de in het wild levende dier- en plantensoorten ten behoeve van de huidige en komende generaties
- Insleep van dierziekten en overtredingen dierenwelzijn als gevolg van smokkel van dieren

Type toezicht

- Toezicht op de handel, waarin illegale en legale handel sterk met elkaar verweven zijn
- Toezicht en handhaving vooral reactief; reactie op meldingen en verzoeken vanuit RVO
- Het opsporen van misstanden die de wet Natuurbescherming schenden in samenwerking met Politie, Interpol en Europol
- Opsporing en (strafrechtelijk) onderzoek

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, voornamelijk vraag gestuurd de overige capaciteit wordt risicogericht ingezet

³³⁸ Jaarplan 2020

³³⁹ Jaarplan 2019

³⁴⁰ Op basis van stakeholders consultaties

³⁴¹ Op basis van stakeholders consultaties

³⁴² Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, Washington, 03-03-1973. Nederland toetreden in 1984.

Financier

- LNV

Toezicht op en handhaving van beschermde soorten dieren en planten en gebieden

Wettelijke grondslag

- Wet natuurbescherming
- Verdrag van Bern, Bonn, Vogelrichtlijn, habitatrichtlijn

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Verlies aan biodiversiteit
- Het niet in acht nemen van de veiligheid en integriteit van beschermde dier- en plantsoorten
- Achteruitgang van de kwaliteit van beschermde gebieden qua soorten en habitatten

Type toezicht:

- Inspecties op infrastructurele werkzaamheden en handhaving bij niet naleving
- Het behandelen en reageren op meldingen en verzoeken van assistentie vanuit medehandhavers

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op en handhaving van Nagoya-protocol

Wettelijke grondslag

- Wet implementatie Nagoya Protocol
- Regeling uitvoering Wet implementatie Nagoya Protocol
- Verordening (EU) nr. 511/2014 (Uitwerking afspraken Nagoya Protocol)
- Verordening (EU) nr. 2015/1866 (Uitvoeringsverordening)

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Oneerlijke of onbillijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen.
- De ontzegging van toegang tot genetische bronnen
- Verlies aan biodiversiteit

Type toezicht

- Toezicht op de administratie van gegevens rondom het gebruik van genetische rijkdommen en handhaving bij niet naleving
- Voorlichting aan sectoren in samenwerking met het National Focal Point voor het Nagoya Protocol

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op en handhaving van hout wetgeving

Wettelijke grondslag

- Wet natuurbescherming
- Verordening (EU) nr. 995/2010
- Verordening (EU) nr. 2173/2005
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 363/2012
- Verordening (EG) nr. 1024/2008

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel
- Verlies aan biodiversiteit
- Ongelijk speelveld

Type toezicht

- Afhandeling van FLEGT-vergunningen in samenwerking met de Douane
- Toezicht op handel in illegaal gekapt hout, houten meubels en papier en pulp door risicogericht toezicht en handhaving bij niet naleving.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Monitoring vectoren en bestrijding exotische vectoren

Wettelijke grondslag

- Wet publieke gezondheid (en International Health Regulations)
- Besluit publieke gezondheid
- Wet op de economische delicten
- Warenwet
- Warenwetbesluit Lucky Bamboo
- Warenwetbesluit bestuurlijke boeten

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Risico voor de volks- en diergezondheid

Type toezicht

- Verzamelen, vermeerderen en uitdragen van kennis over de verspreiding in Nederland, de kans op introductie en eventuele bestrijding (Centrum Monitoring Vectoren)
- Beleidsadvisering
- Risicocommunicatie
- Leveren van expertise voor vectorbestrijding, draaiboeken en 'vector-borne disease-risk' analyses voor het RIVM en WBVR.
- Bestrijding van vectoren op grond van de Wet Publieke Gezondheid indien aangetroffen
- Preventief toezicht op hoog risico locaties
- Het reageren op meldingen en het opvolgen van handhavingsverzoeken.
- Handhaving bij niet naleven van de regelgeving

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, VWS

Toezicht op en handhaving van handel en bezit van invasieve exoten

Wettelijke grondslag

- Wet natuurbescherming
- Verordening (EU) nr. 1143/2014
- Besluit natuurbescherming

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Nadelige gevolgen op de biodiversiteit van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten

Type toezicht

- Toezicht op handelaren in dieren en planten
- Toezicht op opvangcentra en wetenschappelijke instellingen
- Bestrijding van invasieve exoten (bestrijding in het buitengebied wordt door de provincies uitgevoerd)
- Het reageren op meldingen en het opvolgen van handhavingsverzoeken.
- Handhaving bij niet naleving.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op en handhaving van Wet dieren (met name dierenwelzijn)

Wettelijke grondslag

- Wet Dieren
- Besluit houders van dieren

Ter mitigatie van de volgende risico's:

- Onvoldoende gezondheid en welzijn van dieren

Type toezicht

- Toezicht op dierenwelzijn van dieren anders dan landbouwhuisdieren, honden en katten
- Toezicht op dierenwelzijn van dieren en vergunningsvoorwaarden in diertuinen
- Toezicht op dierenwelzijn van dieren tijdens transport door de lucht (melding gestuurd)
- Handhaving op basis van meldingen en handhavingsverzoeken
- In beperkte mate samen met Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

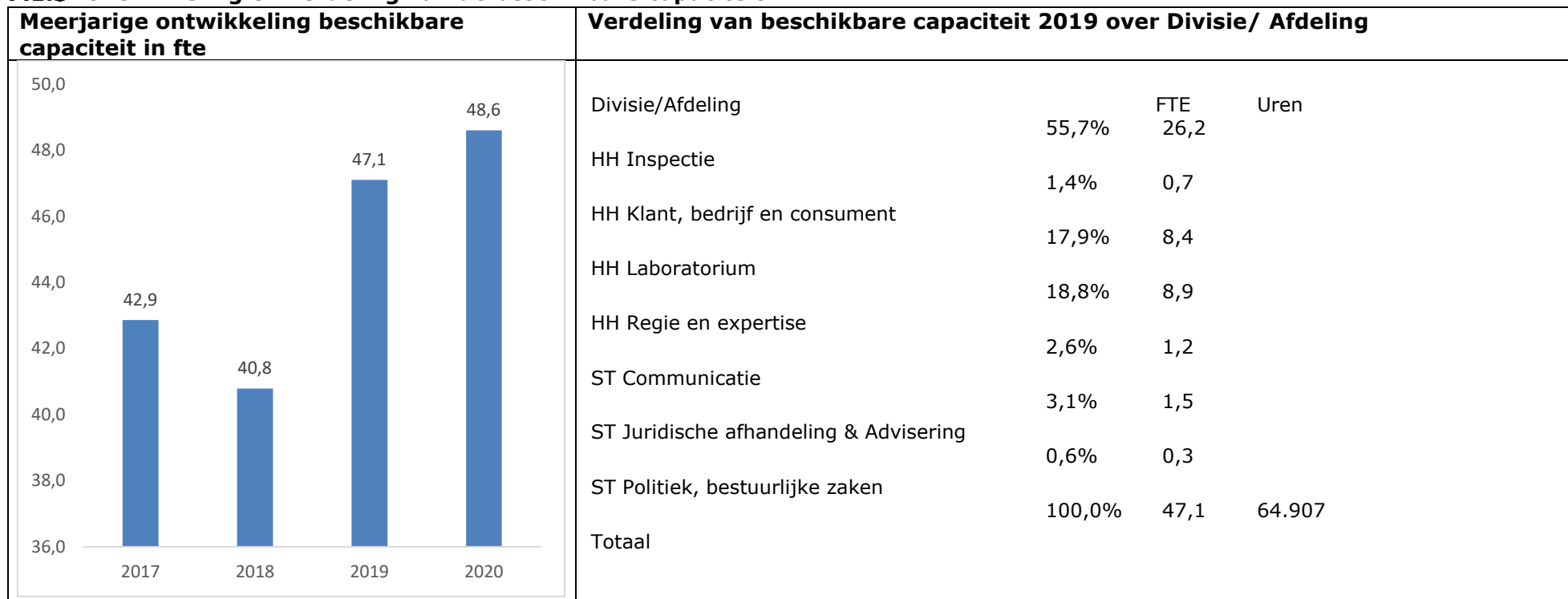
7.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ³⁴³	Effect van de huidige realisatie	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op CITES-wetgeving	5,4 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is sprake van een beperkte capaciteit voor samenwerking met Politie, Interpol en Europol. Op verzoeken voor ondersteuning bij opsporingsonderzoeken moet geregeld afwijzend worden gereageerd - Het domein Natuur kan niet voldoen aan alle controles op vergunningsaanvragen vanuit RVO.nl. Met de huidige capaciteit kunnen 250 controleverzoeken worden uitgevoerd, waar er 400 worden gevraagd. - De mogelijkheid om naleefmetingen uit te voeren is zeer beperkt. Zowel bij bekende als onbekende doelgroepen. Dit heeft tot gevolg dat de informatiepositie zeer beperkt is en vooral gebaseerd op historische informatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaande ongewenste situaties en overtredingen blijven voortbestaan met risico op aantasting van de biodiversiteit, risico op insleep van dierziektes, risico voor dierenwelzijn door bijvoorbeeld smokkel en het bijbehorende politiek/bestuurlijk risico als gevolg. - Instanties als de Politie, Interpol en Europol leunen op de kennis van het domein Natuur en kunnen onvoldoende handelen op ongewenste situaties. - RVO.nl kan vergunningsaanvragen niet goed afhandelen omdat RVO.nl leunt op de expertise van Natuur, welke momenteel onvoldoende bijgehouden kan worden, en omdat Inspectie Natuur niet alle gevraagde controleverzoeken kan uitvoeren. - Geringe pakkans: veel geïnspecteerde worden nooit opnieuw geïnspecteerd. het percentage overtreding is hoog met 33 % van de in 2018 uitgevoerde inspecties.
Het uitvoeren van toezicht op beschermde soorten dieren en planten en gebieden op basis van de Natuurbeschermingswet	9,7 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Inspecties van infrastructurele werkzaamheden worden naar behoren uitgevoerd omdat hier met prioriteit capaciteit voor wordt vrijgemaakt om het bijkomende economische en politiek/bestuurlijke risico te mitigeren. - De capaciteit voor opsporing is beperkt, waardoor er te weinig opsporingsinitiatieven gedaan, en opgestart kunnen worden. - Er is sprake van een ontoereikende informatiepositie en beperkte capaciteit voor samenwerking met Politie, Interpol en Europol. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaande ongewenste situaties en overtredingen blijven voortbestaan met risico op aantasting van de biodiversiteit, risico op dierziektes, risico voor dierenwelzijn en het bijbehorende politiek/bestuurlijk risico als gevolg. - Instanties als de Politie, Interpol en Europol leunen op de kennis van het domein Natuur en kunnen onvoldoende handelen op ongewenste situaties.
Toezicht op Nagoya-protocol	1,4 fte	<p>Toezicht op handel in beschermde dieren en planten wordt hoofdzakelijk reactief uitgevoerd. Er is weinig capaciteit voor projectmatige verdieping in doelgroepen om meer zicht te krijgen op naleving en het volgen van trends en ontwikkelingen.</p>	<p>Economische risico's door oneerlijke concurrentie en klachten vanuit derde landen vanwege derving van inkomsten. Biodiversiteitsrisico door het gebruik van ongeoorloofde genetische bronnen</p>
Toezicht op hout wetgeving	4,0 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er worden momenteel te weinig controles gedaan (50 per jaar), vaak bij dezelfde bedrijven waardoor weinig nieuwe bedrijven bezocht worden. Hierdoor is het naleefbeeld van de sector beperkt - Er is sprake van een ontoereikende informatiepositie en beperkte capaciteit voor samenwerking met Politie, Interpol en Europol. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaande ongewenste situaties en overtredingen blijven voortbestaan waardoor er geen level playing field is. Met risico voor biodiversiteit, klimaat en het bijbehorende politiek/bestuurlijk risico als gevolg.

³⁴³ Aangeleverd door de NVWA

			<p>Tevens missen bronlanden inkomsten ten aanzien van belastingen en winsten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instanties als de Politie, Interpol en Europol leunen op de kennis van het domein Natuur en kunnen onvoldoende handelen op ongewenste situaties.
Monitoring vectoren en bestrijding exotische vectoren	22,5 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Op piekmomenten (zomermaanden) kunnen met de gegeven capaciteit de basistaken voor het CMV niet naar behoren uitgevoerd worden. - Andere taken (risicobewaking ten aanzien van inheemse muggen, teken, knutten, toezicht, handhaving en expertise) kunnen onvoldoende worden uitgevoerd. - Het inspelen op (toekomstige) ontwikkelingen kan onvoldoende gedaan worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende toezicht (met name in piekmaanden) op exotische en inheemse vectoren met volksgezondheidsrisico, dierziekte en de bijbehorende politiek/bestuurlijke risico's, zowel op landelijk als gemeentelijk niveau als gevolg - Een verslechterende kennispositie op het gebied van vectoren doordat er geen tijd is voor het inspelen op ontwikkelingen en scholing. Hierdoor kan er bijvoorbeeld niet juist ingegrepen worden bij de bestrijding van vectoren of meegedacht met RIVM en/of WBVR over inschatten van (nieuwe) risico's. - Een te smalle basis voor de laboratorium werkzaamheden, alleen topprioriteiten kunnen op tijd worden bemenst. Structureel ontbreekt de tijd om voor andere risico's voldoende kennis op te bouwen en in laboratorium procedures te verwerken.
Toezicht op handel en bezit van invasieve exoten	4,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Zowel bedrijfsmatig als particulier vindt handel plaats van invasieve exoten. Het toezicht binnen deze taak wordt op dit moment naar behoren uitgevoerd. 	<p>Door de toename van het aantal dier- en plantsoorten die als invasief worden geïdentificeerd en waar toezicht op gehouden moet worden komt deze taak in de toekomst mogelijk onder druk te staan.</p>
Handhaving van dierenwelzijn	-	<ul style="list-style-type: none"> - Het domein Natuur is onvoldoende in staat om de groeiende hoeveelheid meldingen en handhavingverzoeken bij te houden met de huidige capaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op onvoldoende borging van het dierenwelzijn (bij bijvoorbeeld dierentuindieren). - Onvoldoende opvolging van aanvragen met politiek/bestuurlijke risico's als gevolg.
Gehele domein	47,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er kan te weinig in de kennispositie van het domein worden geïnvesteerd - Spoedzaken krijgen voorrang, waardoor breder toezicht (zoals opsporingen, meldingen en geplande projecten) beperkt wordt uitgevoerd, waardoor de informatiepositie en het beeld van de risico's binnen de sector verslechterd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaande ongewenste situaties en overtredingen blijven voortbestaan met risico op aantasting van de biodiversiteit, risico op dierziektes, risico voor dierenwelzijn van exoten en het bijbehorende politiek/bestuurlijk risico als gevolg. - Door reactief en niet proactief toezicht (geplande projecten) te houden wordt er onvoldoende geïnnoveerd, verslechterd de informatiepositie en worden mogelijk niet de grootste risico's aangepakt.

7.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit ³⁴⁴



³⁴⁴ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

De invasieve exotische muggensoorten die zich in Nederland kunnen vestigen indien import en verspreiding niet wordt tegengegaan, zorgen voor het risico van toekomstige uitbraken van nu nog exotische infectieziekten in Nederland³⁴⁵. Er is een grote kans dat één of enkele van de muggensoorten zich in Nederland zullen vestigen indien introductie en verspreiding niet worden tegengegaan. Risico's liggen bij bedrijven die tweedehands banden en Lucky Bamboo importeren, locaties met veel verkeer uit het buitenland en risicogebieden in de openbare ruimte³⁴⁶. Ook van andere exotische vectoren zoals de Hyalommateek is het relevant om te weten of zij in Nederland aanwezig zijn zodat deze eventueel tijdig kan worden bestreden en/of beheerst. Daarnaast kan voorlichting geven ook een effectieve vorm van preventie zijn. Ook zijn er exotische pathogenen die na introductie door inheemse vectoren kunnen worden overgebracht. Daarvoor is het belangrijk de status (verspreiding, abundantie) van deze inheemse vectoren te kennen.

Dier, plant en milieu

Nieuwe geïntroduceerde vectoren brengen ook het risico met zich mee om dierziektes over te brengen. Daarnaast bestaat bij onvoldoende toezicht op handel en bezit van *invasieve exoten het risico dat de biodiversiteit wordt bedreigd* omdat invasieve exoten in delen van de EU-schade kunnen toebrengen³⁴⁷.

De handel in beschermde dieren en planten, producten en hout is zeer lucratief. De pakkans is minimaal, de winstmarges zijn hoog daar het veelal 'roof' uit de natuur betreft waarvoor weinig inspanning hoeft te worden gepleegd. De biodiversiteit wereldwijd staat sterk onder druk. Illegale handel in beschermde soorten en illegaal gekapt hout draagt hier negatief aan bij. Illegale handel in beschermde dieren en planten en hout brengt een risico met zich mee vanwege mogelijke schade voor de biodiversiteit in bronlanden³⁴⁸. Voorbeelden zijn de ongebreidelde stroperij van de paling in de EU voor handel richting China. Het stropen van pangolins³⁴⁹ ofwel schubdieren in Afrika die soms via de EU naar China worden gesmokkeld. De grootschalige ontbossing in onder meer de Amazone³⁵⁰, Myanmar³⁵¹, en andere delen van de wereld voor de handel in hout, meubels en papier. Het domein Natuur werkt in een dynamisch internationaal krachtenveld. Handel en handelaren opereren wereldwijd. Op dit moment is de kennispositie over het gehele domein onvoldoende. Er is beperkt zicht op de handel in vogels en reptielen. Voor andere diergroepen, producten en met name planten is weinig tot geen actueel beeld van de handelsstromen, trends en risico's.

Economisch

Op dit moment is de kennispositie over het gehele domein onvoldoende. Er is beperkt zicht op de handel in vogels en reptielen. Voor andere diergroepen, producten en met name planten is weinig tot geen actueel beeld van de handelsstromen, trends en risico's. Om de illegale handel in Europa en daarbuiten te kunnen bestrijden is samenwerking nodig. Samenwerking met Europol en Interpol vindt nu incidenteel en ad hoc plaats vanwege capaciteitstekort³⁵².

Daarnaast leidt onvoldoende inzet op de handhaving van de handel in beschermde dieren en planten en hout tot concurrentievervalsing. Zo klaagt de reguliere vogelhandel over onvoldoende inzet waardoor de illegale handel ruim baan zou krijgen³⁵³. Ook ten aanzien van hout vraagt de branche om het creëren van een 'level playing field'. Bedrijven die willen voldoen aan de wetgeving hebben investeringen gedaan. Er moet voldoende toezicht blijven op bedrijven aan de onderkant van de markt die snel geld willen verdienen.

Overig

Vanuit de wens om over te schakelen van fossiele brandstoffen naar andersoortige bronnen is een grote vraag ontstaan voor het bijstoken van houtige biomassa³⁵⁴. Deze bron wordt ondersteund door subsidiegeld. Vraag is of de vraag naar biomassa het duurzaam geproduceerde aanbod zal

³⁴⁵ Toezichtbeeld Natuur

³⁴⁶ Strategische analyse door NVWA PB Natuur Milieu Duurzaamheid

³⁴⁷ Strategische analyse door NVWA PB Natuur Milieu Duurzaamheid

³⁴⁸ Factsheet MJBH september 2018

³⁴⁹ <https://www.nationalgeographic.com/animals/mammals/group/pangolins/>

³⁵⁰ <https://amazonwatch.org/news/2019/0922-the-amazon-is-still-on-fire-conservation-groups-blame-illegal-logging-and-criminal-networks>

³⁵¹ <https://www.illegal-logging.info/regions/myanmar-burma>

³⁵² Investeringsplannen 2020

³⁵³ Factsheet MJBH september 2018

³⁵⁴ <https://amazonwatch.org/news/2019/0922-the-amazon-is-still-on-fire-conservation-groups-blame-illegal-logging-and-criminal-networks>

overstijgen. De NVWA houdt geen toezicht op de subsidiestromen, dit is RVO en de NEA. Een van de taken van het domein is het toezicht houden op het illegale kappen van hout onder de EU-houtverordening. Dit hangt samen met de toenemende maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid, biodiversiteit en dierenwelzijn, waardoor incidenten rond deze onderwerpen onder een vergrootglas te liggen. Uit diverse strafrechtelijke onderzoeken is gebleken dat Nederland belangrijk is wat betreft de in-, uit- en/of doorvoer van illegaal verkregen beschermde dieren, planten en hout of producten daarvan vanwege de gunstige ligging en onze optimale logistieke infrastructuur. Ook gepubliceerde vondsten van exotische vectoren halen bijna zonder uitzondering de nationale en lokale media, veroorzaken lokale maatschappelijke onrust en leiden tot vragen van de Tweede Kamer.

7.1.4 Naleving en/of overige KPI's

Binnen het domein Natuur zijn in 2018 in totaal 607 inspecties en 8 grootschalige opsporingsonderzoeken uitgevoerd voor de opdrachtgever LNV: 552 inspecties op het terrein van natuur en biodiversiteit en 55 op het terrein van dierenwelzijn. Van de 300 verzoeken van RVO.nl is 33% niet akkoord bevonden. Bij de 166 in inspectie genomen meldingen Natuur ligt het percentage ook op 33%. Ook bij de EU-houtverordening ligt het overtredingspercentage op 33%³⁵⁵. Jaarlijks kan bij de doelgroep marktdeelnemers onder EU-houtverordening 1% van de doelgroep worden geïnspecteerd. Bij de meldingen welzijn (51) was 20% niet akkoord.

Voor opdrachtgever VWS zijn in het kader van de monitoring en bestrijding van exotische muggen een groot aantal inspecties bij bedrijven, invoerhavens en overige locaties uitgevoerd. Gezien het grote aantal verschillende doelgroepen is de toezicht intensiteit moeilijk te meten. Met name de inspecties op de Houtverordening kennen een lange doorlooptijd vanwege de veelheid aan documentatie in andere talen die moet worden doorgenomen en geduid. Tevens moeten bij deze inspecties vaak aanvullende gegevens worden aangeleverd door bedrijven. Dit verhoogt de doorlooptijd.

7.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen³⁵⁶

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Het domein bevindt zich op een kantelmoment door de pensionering van een groot deel van de ervaren inspecteurs en de lange opleidingstermijn van nieuwe inspecteurs. Dit kan leiden tot een capaciteitstekort. Binnen het domein Natuur gaan op korte termijn negen van de 22 inspecteurs met pensioen³⁵⁷. De gemiddelde opleidingstermijn om volledig zelfstandig te kunnen inspecteren binnen het domein natuur is drie jaar³⁵⁸.

De FLEGT-vergunningen worden door NVWA afgehandeld binnen KCDV; er worden meer fysieke inspecties uitgevoerd door de Douane. Dit leidt tot het constateren van meer overtredingen en daarmee tot een grotere vraag van ondersteuning door het domein Natuur.

Vanwege een aanpassing van het specifieke interventiebeleid aan het algemene interventiebeleid zal vanaf het moment van publiceren van het aangepaste interventiebeleid geen waarschuwing meer worden gegeven bij overtredingen van de EU-houtverordening. Er zal direct worden overgegaan tot een vooraankondiging van een last onder dwangsom. Dit heeft tot gevolg dat rapporten uitgebreider moeten zijn en er meer bezwaar en beroepszaken zullen volgen. Doorlooptijden zullen stijgen waardoor met gelijkblijvende capaciteit minder inspecties kunnen worden uitgevoerd.

Het domein werkt sinds 2019 zowel met SPIN als Inspect. In Inspect worden alle meldingen ingevoerd en is in begin 2019 een aantal andere inspecties ingevoerd. Door deze keuze moet in twee

³⁵⁵ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/import-van-hout-en-houtproducten-flegt/jaaroverzicht-hout--en-flegt-verordening-2018>

³⁵⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁵⁷ Investeringsplannen 2020

³⁵⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

systemen worden gewerkt en worden analyses gemaakt op basis van twee datasets. Dit verhoogt de doorlooptijden van inspecties en analyses. Tevens is de kans op omissies of dubbele registratie aanwezig. Dit kan de kwaliteit van de data verslechteren.

Externe ontwikkelingen

Muggen

De aanpak van monitoring en bestrijding van ongewenste muggenpopulaties is vastgelegd in een plan van aanpak³⁵⁹. Deze aanpak is sinds 1 januari 2018 gebaseerd op een wijziging in de Wet publieke gezondheid met betrekking tot de preventie en bestrijding van (exotische) muggen³⁶⁰. VWS verwacht dat de NVWA het onderzoek naar de aanwezigheid van exoten die in Nederland een risico vormen voor de volksgezondheid voortzet. De aanpak van (exotische) muggen wordt herijkt om deze toekomstbestendiger te maken. Daarnaast wordt verwacht dat ook klimaatverandering een impact heeft op de aanwezigheid van vectoren³⁶¹.

Vragen, meldingen en handhavingsverzoeken

De toenemende maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid, biodiversiteit en dierenwelzijn leidt ertoe dat incidenten rond deze onderwerpen snel onder een vergrootglas komen te liggen. Daardoor wordt soms capaciteit aangewend, bijvoorbeeld voor het beantwoorden van Kamervragen, op maatschappelijk en politiek gevoelige onderwerpen die niet per se het grootste risico vormen voor het behoud van biodiversiteit. Het aantal handhavingsverzoeken op het gebied van dierenwelzijn, invasieve exoten, muggen en hout is al vele jaren hoog en zal gelet op de publieke belangstelling voor deze onderwerpen niet minder worden. In 2019 is bijvoorbeeld veel capaciteit ingezet op het dossier Oostvaardersplassen met betrekking tot het beantwoorden van meldingen, afhandelen van handhavingsverzoeken en het uitvoeren van inspecties. In 2019 zijn diverse houtonderzoeken in zowel bestuursrecht als strafrecht uitgevoerd aangaande teak uit Myanmar bestemd voor de luxe jachtbouw.

RVO verzoeken

Door de uitbreiding van het aantal beschermde soorten neemt de hoeveelheid aanvragen voor CITES-vergunningen en certificaten navenant toe. RVO wil een deel van deze aanvragen uitzetten ter inspectie bij de NVWA omdat twijfels rijzen over de legaliteit van de soort, dan wel de juistheid van de aanvraag. De capaciteit om deze verzoeken af te handelen is nu gezet op 250 voor CITES en 50 voor diertuinen. Meer verzoeken verdrukt ander werk. RVO heeft de wens om ongeveer 400 verzoeken uit te kunnen zetten. Indien deze verzoeken niet kunnen worden uitgezet kan RVO haar taak met betrekking tot het verstrekken of afwijzen van aanvragen niet goed uitvoeren omdat haar informatiepositie over de specifieke gevallen onvoldoende is. Dit signaal is in diverse gremia neergelegd bij zowel LNV en RVO. Het gesprek hierover is gaande. Het is zaak de balans te bewaren omdat LNV-financier is van zowel RVO als NVWA. Financiering vindt echter verschillend plaats (RVO per dossier en NVWA lump sum) waardoor snel scheefgroei kan ontstaan.

FLEGT-uitbreiding vergunningen

Het is de insteek van de Europese Commissie onder het FLEGT-actieprogramma om met meer landen vrijwillige partnerschapsovereenkomsten te sluiten en deze in te richten. Dit zal tot gevolg hebben dat meer landen FLEGT-vergunningen afgeven welke in de EU zullen moeten worden afgehandeld.

Bijstand bij opsporingsonderzoeken

Er kan niet volledig aan de vraag vanuit politie en justitie worden voldaan om expertise te leveren bij grootschalige opsporingsonderzoeken. In 2019 is aan een tiental onderzoeken zeer beperkt deelgenomen. Daarnaast is bij vier onderzoeken aangegeven dat er geen capaciteit beschikbaar is. Dit resulteert erin dat deze opsporingsonderzoeken niet opgepakt kunnen worden vanwege het ontbreken van specifieke sector en soortenkennis bij politie en justitie.

³⁵⁹ Jaarplan 2019

³⁶⁰ Kaderbrief VWS 2020

³⁶¹ ZonMw-kennisagenda Klimaat & Gezondheid, 2019

7.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Natuur³⁶²

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit ³⁶³	Totaal	
Toezicht op CITES-wetgeving	5,4 fte	8,5 fte	9,9 fte	4,5 fte voor de uitvoer van het toezicht op handelsstromen ten aanzien van dieren (zowel vanuit CITES-wetgeving als beschermde dieren). 4 fte voor de opvolging en afhandeling van verzoeken vanuit RVO.nl.
Toezicht op beschermde soorten dieren en planten en gebieden	9,7 fte	-	9,7 fte	
Toezicht op Nagoya-protocol	1,4 fte	-	1,4 fte	
Toezicht op hout wetgeving	4,0 fte	4,5 fte	8,5 fte	4,5 fte voor de uitvoer van het toezicht op handelsstromen ten aanzien van hout(producten).
Monitoring en bestrijding van exotische en inheemse vectoren	22,5 fte	3 fte	25,5 fte	3 fte voor de uitvoering van laboratoriumanalyses ten aanzien van inheemse en exotische vectoren.
Toezicht op handel en bezit van invasieve exoten	4,1 fte	3 fte	7,1 fte	2 fte voor de uitvoer van het toezicht op handelsstromen ten aanzien van invasieve exoten. 1 fte voor de uitvoering van laboratoriumanalyses ten aanzien van invasieve exoten.
Handhaving van dierenwelzijn	-	-	-	De capaciteitsberekening hiervan, wordt in het domein Dierenwelzijn meegenomen
Domein algemeen		6 fte	6 fte	6 fte voor kennisontwikkeling en het inspelen op interne-

³⁶² Investeringsplannen 2020

³⁶³ Op basis van domein gesprekken met NVWA en opdrachtgever

Domein totaal 47,1 fte

Toezicht op CITES-wetgeving³⁶⁴

De berekende capaciteit van 4,5 fte zal ook bijdragen aan het toezicht op beschermde diersoorten en planten, door middel van de (extra) controle op handelstromen.

Er worden momenteel 500 inspecties uitgevoerd, waaronder 250 verzoeken vanuit RVO. Het overtredingspercentage ligt rond de 33%. De 4,5 fte berekende capaciteit zorgt dat dit toezicht naar behoren kan worden uitgevoerd. Door minstens totaal 1200 controles te kunnen doen waarvan 400 verzoeken van RVO.

Momenteel worden er 250 van de door RVO gewenste 400 verzoeken van de RVO.nl behandeld³⁶⁵. De berekende capaciteit van 4 fte zorgt ervoor dat alle verzoeken naar behoren behandeld kunnen worden.

Toezicht op hout wetgeving³⁶⁶

Er worden momenteel ongeveer 50 inspecties per jaar uitgevoerd op een totaal van 5000 marktdeelnemers. Dit is 1% van de doelgroep. Het percentage unieke bedrijven ligt lager omdat het naleefpercentage ongeveer 40% overtredingen weergeeft. De 4,5 fte berekende capaciteit zorgt dat dit toezicht naar behoren kan worden uitgevoerd op een toezicht intensiteit van 2 à 3 % (door de uitvoer van 150 controles). Laboratorium analyses worden uitgevoerd door de NVWA zelf (divisie lab-NRC) of uitbesteed aan internationaal gerenommeerde instellingen op het gebied van soortdeterminatie, vaststelling plantage hout of wild hout en isotopen. Om dit beter te kunnen dient het budget hiervoor te worden uitgebreid.

Monitoring en bestrijding van exotische en inheemse vectoren

Er worden momenteel 5000 laboratoriumanalyses uitgevoerd. Om voldoende aan deze taak te voldoen dienen dit er minstens 7000 te zijn en dient de interpretatie, interne terugkoppeling en advisering over de resultaten te worden uitgebreid. Daarnaast moet een groeiend aantal meldingen worden onderzocht en beantwoord. De 3 fte berekende capaciteit zorgt dat dit er voldoende laboratoriumonderzoeken en aanverwante werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden en deze taak naar behoren kan worden uitgevoerd en ingebed.

Toezicht op handel en bezit van invasieve exoten

Er worden momenteel alleen reactief op meldingen en handhavingsverzoeken geacteerd (dit betreft slechts een tiental meldingen). De 2 fte berekende capaciteit zorgt dat dit toezicht naar behoren kan worden uitgevoerd door onder meer inzet van internet scraping kunnen aanbieders in kaart worden gebracht en indien het bedrijfsmatige locaties zijn, kan een inspectie volgen. Bij particulieren is de insteek waarschuwen.

Er worden momenteel enkele tientallen laboratoriumanalyses uitgevoerd, die voornamelijk van de keuringsdiensten afkomstig zijn. Om voldoende aan deze taak te voldoen dienen dit er minstens 500 te zijn en dient de interpretatie, interne terugkoppeling en advisering over de resultaten te worden uitgebreid. Daarnaast moet een groeiend aantal meldingen worden onderzocht en beantwoord. De 1 fte berekende capaciteit zorgt dat er voldoende laboratoriumonderzoeken en aanverwante werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden en deze taak naar behoren kan worden uitgevoerd en ingebed.

Domein algemeen

Het domein is momenteel niet in staat in te spelen op interne en externe ontwikkelingen. De 6 fte zorgt ervoor dat andere taken niet onnodig onder druk komen te staan en het domein deze taak structureel uit kan voeren.

Proces en middelen

Het domein Natuur wil inzetten op het gebruik van nieuwe onderzoeksmethodieken zoals DNA- en isotopenonderzoek. Hierdoor kunnen overtredingen sneller gedetecteerd worden en juridisch sterker

³⁶⁴ Op basis van nota investeringsplannen 2020

³⁶⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁶⁶ Op basis van nota investeringsplannen 2020

worden onderbouwd. Dit zal de doorlooptijden van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke onderzoeken verkorten. Omdat er een toename is van internethandel wil het domein ook gebruik maken van nieuwe technieken en tools zoals internet scraping. Om deze technieken in te kunnen zetten is de komende jaren structureel een onderzoeksbudget noodzakelijk.

Laboratorium analyses worden uitbesteed aan internationaal gerenommeerde instellingen op het gebied van soortdeterminatie, vaststelling plantage hout of wild hout en isotopen. Om dit beter te kunnen uitvoeren is een onderzoeksbudget van 20.000 euro per jaar nodig³⁶⁷.

³⁶⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

7.2 Vis duurzaamheid³⁶⁸

Het domein Vis duurzaamheid richt zich op het borgen van het publiek belang *natuur* (bescherming van Nederlandse natuurgebieden en planten- en diersoorten) en *duurzaamheid* (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.

7.2.1 Taken binnen Vis duurzaamheid³⁶⁹

De activiteiten binnen het domein Vis duurzaamheid zijn onder te verdelen in vier hoofdtaken, door het domein ook wel benoemd als werkpakketten of aandachtsgebieden. Toezicht zeevisserij is verder onderverdeeld gezien de grootte van deze taak; dit resulteert in totaal in zes taken:

- Toezicht zeevisserij - toezicht op zee
- Toezicht zeevisserij - toezicht bij aanlanden
- Toezicht zeevisserij - toezicht op vangstregistratie (ERS en E-Lite)
- Tegengaan van illegale, niet gemelde en ongereguleerde visserij (IOO/IUU)
- Toezicht kust- en binnenvisserij
- Overige taken zoals toezicht op aquacultuur en handelsnormen

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Verordening (EU) nr. 1380/2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid
- Uitvoeringsregeling zeevisserij nr. 2011/218837
- Visserijwet 1962/ BWBR0002416
- Wet Natuurbescherming 2015/ BWBR0037552

Toezicht zeevisserij – toezicht op zee (inclusief toezicht op Natura 2000 gebieden)

Wettelijke grondslag

- Verordening (EU) nr. 1224/2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijke visserijbeleid moet garanderen
- Natura 2000 verordening in de Wet Natuurbescherming.

Type toezicht

- Het uitvoeren van inspecties op zee (VIPOL)
- Fysieke controles van het motorvermogen van vissersvaartuigen
- Het uitvoeren van monitoring met behulp van VMS en AIS
- Toezicht op de naleving van Natura 2000

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open, deels gesloten, toezicht wordt waar mogelijk risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht zeevisserij - toezicht aanlanden (in NLD 2018: 19.581 aanlandingen)

Wettelijke grondslag

- Verordening (EU) nr. 1224/2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen

Type toezicht

- Toezicht op het aanlanden (wegen, vervoer, tracering, afslag en handel) van de demersale en de pelagische visserij
- Inspecties van stromen bij bedrijven

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm

³⁶⁸ Beschrijving van het domein op basis van Strategische analyse door NVWA Natuur, Milieu, Duurzaamheid (2019)

³⁶⁹ Taakdefinitie op basis van Strategische analyse door NVWA Natuur, Milieu, Duurzaamheid (2019) en gevalideerd tijdens de domeingesprekken

- Met betrekking tot haring, makreel, horsmakreel en blauwe wijting zorgen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten ervoor dat ten minste 7,5% van de voor elke soort aangelande hoeveelheden en ten minste 5% van de aanlandingen volledig worden geïnspecteerd (NEAFC).
- Van de aanlandingen van vissersvaartuigen met meerjarenplonsoorten Tong, Schol, Kabeljauw en Heek dient jaarlijks 5% geïnspecteerd te worden
- Van de aanlandingen dienen 20% van de totale hoeveelheid van meerjarenplonsoorten (schol, tong, kabeljauw, Heek) gecontroleerd te zijn
- Aanlandingen uit NAFO-gebied moeten volledig (100%) worden gecontroleerd

Financier

- LNV

Toezicht zeevisserij – toezicht op vangstregistratie

Wettelijke grondslag

- Verordening (EU) nr. 1224/2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen

Type toezicht

- Fysieke inspecties van elektronische registratiesystemen (ERS)
- Administratieve controles (verificaties achteraf) middels technologische middelen, zowel op zee als bij aanlanding in Nederland of andere EU-havens

Open of gesloten toezichtnorm

- Deels open, deels gesloten, toezicht wordt waar mogelijk risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Tegengaan van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO/IUU)

Wettelijke grondslag

- Verordening (EG) Nr. 1005/2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen

Type toezicht

- Fysieke inspecties van aanlandingen van vaartuigen uit derde landen
- Administratieve controles van aanlandingen van vaartuigen uit derde landen
- Verificaties van aangelande en geïmporteerde visproducten aan de hand van vangstcertificaten
- Afgifte van vangst en re-export certificaten
- Het uitvoeren van kruiscontroles
- Het opstellen van voortgangsrapportages
- Voldoen aan informatieverzoeken van andere EU-lidstaten (Mutual assistance)
- Administratieve controles omtrent traceerbaarheid bij exporteurs van visserijproducten

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

Toezicht op de binnenvisserij en kustwater (incl. zoetwatervis)

Type toezicht

- Preventief toezicht op illegale visserij door beroepsvissers en het illegaal gebruik van beroepsvistuigen (doelgroepen: stropers, beroepsvissers, vishandelaren, viswinkels en horeca)
- Afstemmen en samenwerken met Spotvisserij Nederland en de groene BOA's

- Toezicht op de naleving van het aalbeheerplan (Friesland) en het aal vangstverbod
- Toezicht op het vangstverbod van de wolhandkrab en paling in de vanwege een te hoge doxinebelasting permanent gesloten gebieden
- Handhaving van de reducerende maatregelen ten behoeve van de schubvis in het IJsselmeer
- Toezicht op de recreatieve zeevisserij

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht ingericht

Financier

- LNV

Overige taken, zoals aquacultuur en handelsnormen

Wettelijke grondslag

- Richtlijn (EC) 2006/88 betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan

Type toezicht

- Toezicht op aquacultuur (fok- en mestbedrijven van paling, tilapia, meerval, de schelpdierbedrijven en forellenvijvers)
- Toezicht op handelsnormen
- Toezicht op diergezondheid binnen de visserij

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht ingericht

Financier

- Derden voor toezicht op aquacultuur
- LNV voor het overige toezicht

7.2.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht zeevisserij - toezicht op zee	22,2 fte	<p>Deze taak kan worden uitgevoerd, het blijft belangrijk om zichtbaar toezicht te houden om goodwill te creëren bij andere landen.</p> <p>Het domein kan nu net voldoende participeren in handhavende samenwerkingsverbanden. Expertise heeft onvoldoende capaciteit om invulling te geven aan internationale verplichtingen.</p> <p>Er is onvoldoende capaciteit voor fysieke controles van het motorvermogen van vissersvaartuigen. Daarnaast is er onvoldoende capaciteit (bij expertise) om andere (nieuw) controlesystematiek te ontwikkelen.</p>	De sector kent weinig spontane nalevers, onvoldoende aanwezig te zijn op zee wordt het risico op overvissen vergroot. Naleefgedrag gaat nog slechter worden bij minder capaciteit, echter kan door drones en cameratoezicht het toezicht wel effectiever worden de komende jaren. Visuele waarneming blijft hierbij noodzakelijk; in strafrechtelijk onderzoek wordt gevraagd wat er is waargenomen.
Toezicht zeevisserij - toezicht bij aanlanden	11,5 fte	<p>Deze taak wordt niet goed uitgevoerd. De gesloten normen binnen toezicht op aanlanden worden wel gehaald, maar voor de steekproef plannen is het domein met de huidige capaciteit door het ijs gezakt.</p> <p>In de aanlandhavens wordt één keer per maand toezicht gehouden, dit zou bij de primaire havens idealiter één keer per week moeten zijn. In Denemarken leidde dit tot een infractieprocedure, Nederland zit daartegenaan. De kwaliteit moet daarnaast ook beter.</p>	Het grootste risico is dat van een infractieprocedure. Andere risico's zijn de kans op fraude, de kans op wegsluizen, en risico's met betrekking tot de voedselveiligheid.
Toezicht zeevisserij - toezicht op vangstregistratie (ERS en E-Lite)	1,8 fte	Voldoende capaciteit om de taak goed uit te voeren.	-
Tegengaan van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO/IUU)	7,3 fte	<p>Inspectie heeft onvoldoende capaciteit om de signalen die voortvloeien uit deze taak af te handelen.</p> <p>Het aantal complexe fraudezaken neemt toe, waardoor overige activiteiten vaak niet opgepakt kunnen worden. De taak is belegd bij het FMC (Fishery Monitoring Centre) te Echt. De capaciteit is daar (met de recente 2 extra fte vanwege de Brexit) nu voldoende. Het FMC controleert administratief de vis die Nederland binnen komt (33% van alle diepgevroren vis in de EU komt via Nederland binnen). De capaciteit voor dat onderdeel is afdoende.</p> <p>Het FMC zet steeds meer signalen door die door inspectie (en expertise) moet worden behandeld, 25% van deze signalen worden op dit moment niet behandeld. Bij een toename van de capaciteit bij de havens (taak 2) kunnen deze signalen worden opgepakt, waarmee de taak wel volledig kan worden uitgevoerd.</p>	Risico op onbestrafte criminaliteit, risico voor het milieu, risico voor de voedselveiligheid
Toezicht kust- en binnenvisserij	11,7 fte	<p>Er is op dit moment onvoldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak.</p> <p>Voor het huidige takenpakket is de capaciteit voor toezicht aan de kust en de grotere wateren zoals het IJsselmeer en de Deltawateren voldoende.</p>	'Stroperij heeft vrij spel, vooral in bepaalde provincies, risico Politiek/bestuurlijk

		<p>Voor overige binnenwateren acteert het domein alleen als er een melding wordt gemaakt. Er wordt nu geen toezicht gehouden in onder andere Limburg, Overijssel of Gelderland.</p> <p>Stroperij wordt hierdoor niet (of nauwelijks) aangepakt.</p> <p>Toezicht op vismigratiepunten valt ook binnen deze taak, deze wordt nu niet (of alleen ad hoc) uitgevoerd. Vis moet uit kunnen zwemmen naar de zee om te kunnen voortplanten. In de buurt van migratiepunten mag niet gevist worden. Daar moet toezicht op gehouden worden. Bij een aantal wateren houdt nu niemand toezicht.</p>	Geen uitvoering van toezicht op vismigratiepunten, effect op duurzame visstanden, risico, milieu, politiek/bestuurlijk.
Overige taken zoals toezicht op aquacultuur en handelsnormen	0,5 fte	Capaciteit afdoende voor het uitvoeren van deze taak.	-
Gehele domein	54,9 fte		

7.2.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit³⁷⁰



³⁷⁰ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Onvoldoende toezicht op de visserij leidt voor de mens niet direct tot acute risico's. Uitzondering hierop is visserij in gesloten gebieden die gesloten zijn omdat vis daar te hoge niveaus van dioxines of andere schadelijke stoffen kan bevatten (tracering van vis).

Plant, dier en milieu

Onvoldoende toezicht op de visserij kan leiden tot overbevissing, een afname van de biodiversiteit en schade aan de natuurlijke leefomgeving.

Economisch

Door ondermaatse handhaving en toezicht kan het imago van Nederland als betrouwbare handelspartner onder druk komen te staan wat economische gevolgen kan hebben.

Overig

EU-regelgeving wordt nog niet volledig wordt gevolgd. Nederland loopt hierdoor het risico van een in gebreke stelling (infractieprocedure). Duurzaam visstand beheer is zowel maatschappelijk als politiek een gevoelig onderwerp. Vermeende misstanden worden onder een vergrootglas gelegd en leiden al snel tot Kamervragen en veel onrust. De wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven is daarbij een steeds terugkerend onderwerp.

7.2.4 Naleving en/of overige KPI's^{371,372}

De regelgeving, vormgegeven in Europees verband door middel van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB), is complex. Daarnaast zijn de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorschriften vaak slecht.

In 2018 zijn door de teams Vis duurzaamheid 7.000 inspecties uitgevoerd, waarvan 1170 fysieke verificaties. In totaal zijn daarbij 292 maatregelen opgelegd.

7.2.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{373,374,375,376}

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Op dit moment is het lastig om personeel te vinden voor het domein Vis duurzaamheid. Personeel kan in zes maanden worden opgeleid wanneer zij beschikken over goed ontwikkelde algemene vaardigheden; een specifieke vooropleiding of ervaring is niet nodig. Echter, het is lastig om mensen te vinden die langere tijd op zee willen doorbrengen. Naast personeel is het van groot belang dat de middelen op orde zijn; denk aan zaken als de beschikking over voldoende inzet van schepen en vliegtuigen, maar ook systemen als de black-box ten behoeve van het verzamelen van visserijdata die de handhaving sterk vereenvoudigen.

Het domein Vis duurzaamheid werkt (mee) aan verschillende innovaties die het toezicht doelmatiger en doeltreffender kunnen maken. Voorbeelden hiervan zijn: Elektronische Inspectie Rapporten in Europees verband, verplichting tot gebruik van het Elektronische vangst Registratie Systeem (ERS), Elektronische opgave van vangsten in het kader van IUU voorschriften (E-Catch), optimalisatie van de validatie van ERS vangstgegevens (VALID), gebruik van 'blackboxen' voor de registratie van visserij activiteit, gebruik van 'Remote Electronic Monitoring' technieken (waaronder CCTV), ontwikkeling van de visserij App (met RVO data en visherkenning) door de afdeling digitaal toezicht, en het toezicht op visstoperij door gebruik te maken van nieuwe technieken zoals onder andere chips en ultravioletspray. Ook wordt onderzocht of de inzet van drones kan bijdragen aan het

³⁷¹ Op basis van MCS-rapportage januari – december 2018

³⁷² Toezichtbeeld 2018 Vis Duurzaamheid

³⁷³ Toezichtbeeld 2018 Vis Duurzaamheid

³⁷⁴ Strategische analyse door NVWA Natuur, Milieu, Duurzaamheid (2019)

³⁷⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁷⁶ Kaderbrief 2020 (LNV)

toezicht op de kust- en binnenvisserij waarbij in een later stadium wordt gekeken naar de inzet van drones ten behoeve van het toezicht op de zeevisserij.

De NVWA werkt momenteel aan de ontwikkeling van de integrale ketenanalyse (IKA) visketen, waarbij in kaart wordt gebracht waar in de keten zich risico's kunnen voordoen voor de samenleving. Er wordt gekeken naar risico's voor natuur en milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid. Fraudemogelijkheden worden geanalyseerd en aangegeven wordt hoe het staat met het toezicht en de naleving in de verschillende schakels. Publicatie is voorzien in 2020. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de IKA kunnen aanleiding vormen om het toezicht anders in te richten en/of te intensiveren.

Externe ontwikkelingen

De grote ontwikkelingen gaande binnen de visserijsector; een verbod op de puls visserij, een toename van vis beperkende maatregelen in Natura 2000 gebieden, de Brexit, windparken op zee en de volledige invoering van de aanlandplicht leiden tot spanningen tussen de visserijsector en de toezichthouder. Dit heeft een negatief effect op hoe de inspecteurs worden bejegend en ook dit maakt de werkzaamheden niet aantrekkelijker.

Er zijn op dit moment meerdere ontwikkelingen gaande die potentieel invloed hebben op de gevraagde capaciteit van het domein Vis duurzaamheid. Een van de grote onbekenden is de mogelijke Brexit. Bepaalde visserijsectoren zijn sterk afhankelijk van de VK-wateren en Nederlandse visafslagen verwerken een grote hoeveelheid vis die wordt aangevoerd door VK-gevlagde vaartuigen. Door de Brexit zou vissen in de VK-wateren mogelijk verdere regulering en bijkomende handhaving met zich meebrengen. Ook verwordt de aanvoer van vis door VK-gevlagde schepen mogelijk, afhankelijk van de dan geldende afspraken, tot aanvoer van derde landen waar strengere controles voor gelden wat meer capaciteit vraagt (derde land=IUU). Daarnaast vergroot ook het verbod op puls visserij potentieel de vraag naar capaciteit. Ook door het Noordzee akkoord en de uitbreiding van de Natura 2000 gebieden (Marine Protected Area's: Klaverbank, Doggersbank, Friese front centrale oestergronden), PLAVIJ (IJsselmeerstelsel) en de herziening van de controleverordening (1224/2009) en andere Europese verordeningen (Vo Technische Maatregelen) neemt de vraag naar capaciteit toe. Wijzigingen worden doorgevoerd op tal van onderwerpen zoals onder andere sancties, monitoring vaartuigen, logboek, recreatieve visserij, traceerbaarheid, etc. Hiervoor is opleidingstijd van de inspecteurs nodig wat ook een grotere capaciteit vergt.

DG Mare stelt kwaliteitseisen aan het toezicht op de visserijsector in Nederland waarbij onder andere wordt gekeken hoe het toezicht in Nederland zich verhoudt tot de andere EU-landen. Dit wordt onder andere gecontroleerd door middel van audits. Deze audits en de daaruit voortvloeiende bevindingen leggen eveneens een 'groot' beslag op een deel van de capaciteit van het domein.

Het domein Vis duurzaamheid werkt daarnaast aan de uitwerking en implementatie van maatregelen ten behoeve van een duurzame visserij op het IJsselmeer (PLAVIJ). Hierin werkt het domein samen met LNV, RVO, STIJ, PO's, Provincies en omgevingsdiensten en wordt beroepsvissers gevraagd mee te denken over het vergroten van de effectiviteit van de handhaving.

7.2.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Vis Duurzaamheid^{377,378,379,380,381}

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht zeevisserij - toezicht op zee	22,2 fte	1,5 fte	23,7 fte	1 fte expertise 0,5 fte inspectie
Toezicht zeevisserij - toezicht bij aanlanden (inclusief afhandelen IUU)	11,5 fte	6 fte	17,5 fte	Inspectie
Toezicht zeevisserij - toezicht op vangstregistratie (ERS en E-Lite)	1,8 fte	-	1,8 fte	
Tegengaan van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO/IUU)	7,3 fte	-	7,3 fte	
Toezicht kust- en binnenvisserij	11,7 fte	4 fte	15,7 fte	Inspectie
Overige taken zoals toezicht op aquacultuur en handelsnormen	0,5 fte	-	0,5 fte	
Domein totaal	54,9 fte			

De algehele naleving over de hele breedte van de beroepsvisserij is over het algemeen matig tot slecht, met uitzondering van de pelagische visserij. De visserijsector kent weinig spontane nalevers van de wettelijke voorschriften. Daarnaast heeft het domein geen goed beeld van de naleving van de voorschriften in het intra verkeer, de handel en de transportsector.

Toezicht zeevisserij – toezicht op zee

Om te kunnen voldoen aan de vele internationale verplichtingen en voor het ontwikkelen van nieuwe controle systematieken is uitbreiding van capaciteit bij expertise noodzakelijk. Ook is extra capaciteit nodig bij inspectie voor het frequenter uitvoeren van fysieke controles op het motorvermogen bij vissersvaartuigen. Inschatting van de benodigde extra capaciteit:

- 1 fte bij expertise ten behoeve van internationale verplichtingen en het ontwikkelen van nieuwe controle systematieken
- 0,5 fte bij inspectie voor het frequenter uitvoeren van fysieke controles op het motorvermogen. Daarnaast wordt op basis van het NZA en de nieuw aan te wijzen Natura 2000 gebieden verwacht dat binnenkort substantiële uitbreiding van inspectie capaciteit noodzakelijk zal zijn (orde van grootte 12 fte). Daar deze ontwikkelingen nog niet zijn vastgesteld, zijn deze fte's niet meegenomen in dit onderzoek.

Toezicht zeevisserij – toezicht bij aanlanden³⁸²

Voor het toezicht bij aanlanden in het kader van het toezicht op zeevisserij wordt vanaf 2020 benodigde extra capaciteit per jaar op basis van de op dit moment beschikbare informatie als volgt ingeschat:

- 6 fte voor het controleren van aanlandhavens

³⁷⁷ Nota investeringsplannen voor 2020 (24 oktober 2019)

³⁷⁸ Kaderbrief 2020 (LNV)

³⁷⁹ Activiteitenkalender 2019 Q1-Q3

³⁸⁰ Strategische analyse door NVWA Publiek Belang Natuur, Milieu en Duurzaamheid

³⁸¹ Analyse HH-plannen op ontbrekende werkzaamheden

³⁸² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Er zijn momenteel 12 aanlandhavens waar onvoldoende controle uitgevoerd kan worden door de NVWA. Om dit wel te kunnen doen is 0,5 fte nodig per haven, dit leidt tot een totale berekende capaciteit van 6 fte.

Toezicht kust- en binnenvisserij³⁸³

Voor de kust- en binnenvisserij wordt vanaf 2020 de benodigde extra capaciteit per jaar op basis van de op dit moment beschikbare informatie als volgt ingeschat:

- 4 fte voor een team gericht op stroperij

Er kan momenteel onvoldoende toezicht gehouden worden op stroperij, met name, in de provincies Limburg, Overijssel en Gelderland. Een capaciteitsinvestering van 4 fte zou ervoor zorgen dat er een functioneel team toezicht kan houden op stroperij binnen deze provincies.

Proces³⁸⁴

Het domein Vis duurzaamheid werkt aan verschillende samenwerkingsverbanden op zee onder andere met de kustwacht en op het IJsselmeer met provinciale organisaties. Verbeterde governance in de visserijsector zou bijdragen aan de communicatie met de sector, waardoor het maken van afspraken met de sector eenvoudiger wordt. Dit maakt de handhaving doelmatiger en doeltreffender.

Middelen³⁸⁵

In tegenstelling tot veel andere domeinen zijn veel van de inspecties uitgevoerd door het domein vis duurzaamheid mobiel. Vis duurzaamheid heeft belang bij het kunnen inzetten van voldoende vliegend en varend materieel. Daarnaast werkt het domein aan de ontwikkeling en implementatie van verschillende digitale systemen die een nieuwe manier van handhaven mogelijk maken. Deze systemen betreffen de ontwikkeling van Elektronische Inspectie Rapport in Europees verband (EIR), het verplichte gebruik van ERS in de NEAFC-verdragsgebied, de elektronische opgave van vangsten in het kader van de IUU-voorschriften (E-Catch), optimalisatie van het gebruik van de gegevens uit de datalog systemen (blackbox), optimalisatie van de ERS-vangstgegevens/verificatie (VALID), en de ontwikkeling van de visserij App (met RVO-data en visherkenning).

Toezicht op het water vergt een investering in varend materieel nodig. De financiering hiervan loopt niet direct via de NVWA maar loopt via de RVO en de Rijksrederijen. Echter, het is voor het domein van belang dat deze investeringen gedaan worden en daarom worden deze hier benoemd. Het domein werkt aan de aanbesteding van nieuwe inspectievaartuigen (MPV's) in Kustwachtverband. Daarnaast wordt voor het toezicht op kust- en binnenvisserij en het toezicht op de zeevisserij onderzocht of drones kunnen worden ingezet die een alternatief vormen voor de inzet van vliegtuigen. Binnen het domein is netwerken en samenwerken (op nationaal en internationaal niveau) erg belangrijk. Dit vereist relatief veel capaciteit, maar is noodzakelijk voor het goed functioneren.

³⁸³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁸⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

³⁸⁵ Ontwikkelingen rond benodigde inzet Kustwacht voor zeevisserij toezicht.

7.3 Meststoffen

De NVWA houdt toezicht op het verhandelen, vervoeren en gebruik 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 gebruik (BGM) en verwerking van mest (inclusief vergisting en export). Daarmee levert de NVWA een bijdrage om de doelen van de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water te realiseren (verbetering grond- en oppervlaktewaterkwaliteit)^{386,387,388}.

Het mestbeleid is door de jaren heen steeds complexer geworden en zowel de handhaving als de uitvoerbaarheid is daardoor steeds lastiger geworden. Aan het mestfront spelen vele ontwikkelingen vooral ingegeven vanuit de strijd tegen mestfraude. Met handhaving alleen is dit probleem niet op te lossen. De minister van LNV heeft het spoor van herbezinning van het mestbeleid ingezet. De eventuele herziening van het mestbeleid is een meerjarig traject. De EU heeft als voorwaarde voor de derogatie geëist dat de naleving van de mestregelgeving wordt verbeterd. Hiervoor is samen met beleid en RVO.nl de Versterkte handhavingsstrategie (VHS) ontwikkeld, waarin een meerjarige aanpak is beschreven om de naleving van mestregelgeving te verbeteren. Kern van de aanpak is de invoering van real-time verantwoording van mesttransport, slimmer gebruik van data & techniek en samenwerking in het toezicht in risicogebieden (gebiedsgericht handhaven).

Het speerpunt binnen het domein meststoffen is het terugdringen van mestfraude door de uitvoering van de maatregelen uit de versterkte handhavingsstrategie. Daarbij ligt de focus op toezicht op de intermediaire ondernemingen en de varkenshouderij, het benutten van kansen voor actief toezicht bij de introductie van real-time verantwoording mesttransport wat als een innovatie voor het toezicht op het mestbeleid kan worden gezien (nu wordt er achteraf gecontroleerd) en de samenwerking met een groot aantal andere toezichtpartners zoals RVO.nl, het OM, ILT, de provincies, gemeenten en hun omgevingsdiensten, de waterschappen om de slagkracht te vergroten in de 3 risicogebieden (Oost-Brabant/ Noord Limburg, de Vallei/Veluwe en Twente) waar de verbetering van de waterkwaliteit achterblijft of verslechtert. Samenwerking vergt een andere houding en skills van de NVWA inspecteurs. Het inbrengen van handhavingsexpertise in de lopende beleidstrajecten om tot handhaafbare en beter fraudebestendige regelgeving te komen is een ander speerpunt.

De NVWA werkt intensief samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), die verantwoordelijk is voor de administratieve controles³⁸⁹ en de bestuursrechtelijke afhandeling van de NVWA bevindingen verzorgt. Bij een overtreding stuurt de NVWA een rapport op naar RVO.nl of naar het Openbaar Ministerie. Dit is het enige domein dat een handhavingsplan in samenwerking met RVO.nl heeft opgesteld. Hiertoe is, samen met LNV, een gezamenlijke strategie geformuleerd: de Versterkte Handhavingsstrategie Mest.

7.3.1 Taken binnen Meststoffen^{390,391,392}

De activiteiten binnen het domein Meststoffen zijn onder te verdelen in de volgende zeven taken:

- Toezicht op gebruiksnormen
- Toezicht op productierechten
- Toezicht op de mestverwerkingsplicht
- Toezicht verantwoorde groei melkveehouderij
- Toezicht stelsel fosfaatrechten
- Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen
- Toezicht ten aanzien van de derogatie

De NVWA werkt op deze taken nauw samen met RVO.nl waar de administratieve taken toekomen aan RVO.nl en de fysieke controletaken aan de NVWA. Hier worden alleen de taken van de NVWA in beschouwing genomen.

*Wettelijke grondslag voor alle taken*³⁹³

- Meststoffenwet 2016

³⁸⁶ Jaarplan 2019

³⁸⁷ Versterkte Handhavingsstrategie Mest – oktober 2018

³⁸⁸ Handhavingsplan mestbeleid RVO.nl – NVWA 2019

³⁸⁹ Jaarplan 2019

³⁹⁰ Jaarplan 2019

³⁹¹ Versterkte Handhavingsstrategie Mest – oktober 2018

³⁹² Handhavingsplan mestbeleid RVO.nl – NVWA 2019

³⁹³ Versterkte Handhavingsstrategie Mest – oktober 2018

- Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet
- Uitvoeringsregeling Meststoffenwet
- Besluit Gebruik Meststoffen (BGM) (gebaseerd op de wet bodembescherming)
- Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen (UGM)
- Activiteitenbesluit milieubeheer (gebaseerd op de Wet Milieubeheer)
- EU-verordening dierlijke bijproducten

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Onvoldoende bescherming en onvoldoende verbetering van de waterkwaliteit

Toezicht op gebruiksnormen

Type toezicht

- Risicogerichte controles (100%, tenzij in combinatie met derogatie)
- Aselecte controles (50%, alleen in combinatie met derogatievoorwaarden)
- Toezicht op gebruiksnormen in combinatie met derogatiecontroles
- Toezicht op gebruiksnormen ten aanzien van aangevraagde GLB-subsidies

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd
- Gesloten toezichtnorm, als onderdeel derogatiecontrole op 5% van de verleende derogaties (EU)
- Gesloten toezichtnorm, controle op 1% van aangevraagde GLB-subsidies (akkerbouw) (EU)

Financier

- LNV

Toezicht op productierechten

Type toezicht

- Toezicht op de productierechten (varkens en pluimvee)
- Periodieke controles op de dag plafonds opgelegd door RVO.nl

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht (gebiedsgericht) uitgevoerd

Financiering toezicht

- LNV

Toezicht op de mestverwerkingsplicht

Type toezicht

- Toezicht naar aanleiding van controleverzoeken van RVO.nl

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financiering toezicht

- LNV

Toezicht verantwoorde groei melkveehouderij

Type toezicht

- Risicogericht toezicht

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht

Financiering toezicht

- LNV

Toezicht stelsel fosfaatrechten

Type toezicht

- Risicogericht toezicht

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht

Financiering toezicht

- LNV

Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen

Type toezicht

- Risicogericht toezicht
- Toezicht richt zich op heterdaad betrapten

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht

Financiering toezicht

- LNV

Toezicht ten aanzien van de derogatie

Type toezicht

- Risicogericht toezicht (50% dient select te zijn, 50% aselekt)
- Altijd in combinatie met toezicht op de gebruiksnormen

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, 5% van de verleende derogaties moet worden gecontroleerd (EU).

Financiering toezicht

- LNV

7.3.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ^{394, 395}	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Toezicht op gebruiksnormen	19,8 fte	<p>De huidige capaciteit is niet afdoende om deze taak goed uit te voeren.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt voornamelijk toezicht op de gebruiksnormen gehouden in het kader van de derogatiecontroles. - Er worden op dit moment bijna geen akkerbouw-, staldier- en melkveebedrijven gecontroleerd. - Inspecties die wel plaatsvinden zijn 'bijvangst' van de derogatiecontroles. - Er wordt geen naleefmeting uitgevoerd ten aanzien van niet-derogatie bedrijven waardoor geen onderbouwd beeld beschikbaar is van de risico's bij deze bedrijven. - De gebruiksnorminspecties die worden uitgevoerd, worden geregeld niet volledig uitgevoerd. Vaak wordt alleen op onderdelen gecontroleerd doordat voor een volledige controle de capaciteit ontbreekt. - De kwaliteit van het toezicht op de gebruiksnormen in combinatie met de derogatiecontroles is onvoldoende (structureel) geborgd 	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende zicht op de risico's bij bedrijfstypes die niet worden bezocht, bijvoorbeeld de akkerbouw, terwijl bij de akkerbouw naar verwachting wel de grootste risico's zitten - Onvoldoende verzameling van bewijslast. - Risico op fraude aangezien de pakkans klein is en de fraudeprikkel groot. - Doordat bedrijven niet frequent kunnen worden gecontroleerd bouwt de inspecteur geen bedrijfsspecifieke kennis op wat leidt tot ineffectief en inefficiënt toezicht. - Een audit zal problemen opleveren als EU regelgeving niet voldoende wordt uitgevoerd. Dan is het risico dat daardoor de derogatie niet langer aan Nederland wordt verleend (geschat op een waarde van €150 miljoen voor B.V. Nederland). - Politiek bestuurlijk risico omdat mest sterk verbonden is aan stikstof en dat op dit moment een belangrijk onderwerp is.
Toezicht op productierechten	6,8 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Met de huidige capaciteit moet gekozen worden tussen inzet op pluimvee of op varkens. Komend jaar wordt ingezet op varkens en blijft pluimvee liggen; ook al is de naleving bij pluimvee niet goed genoeg. - Er is geen capaciteit om een risicoanalyse uit te voeren. 	<ul style="list-style-type: none"> - Politiek bestuurlijk risico; er worden relatief veel Kamervragen gesteld rond deze taak. - Risico voor de diergezondheid en het dierenwelzijn (onder andere verveling en staartenbijten) door overbezetting van de stallen - Risico voor de volksgezondheid door uitbraak van zoonose door overbezetting - Risico op geuroverlast
Toezicht op de mestverwerkingsplicht	23,0 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Ten gevolge van de capaciteit wordt deze taak nauwelijks uitgevoerd. - Er is een onduidelijk naleefbeeld en de risico's zijn niet in beeld. - Eerder werd deze taak integraal uitgevoerd met fosfaatrecht en verantwoorde groei melkveehouderij gezien deze taken veel overlap hebben. Inmiddels is dit uit elkaar gehaald omdat de EU aantallen wil zien en de doorlooptijd van integrale controles richting de 50 uur gaat en de aantallen al te laag zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Een risico op fraude - Een risico op niet-naleving

³⁹⁴ De beschikbare capaciteit per taak is gebaseerd op de inschatting van de domeinexperts. De beschikbare capaciteit in fte voor het gehele domein is gebaseerd op de uren zoals beschikbaar vanuit de werkpakketten voor dit domein.

³⁹⁵ Aangeleverd door de NVWA

		<ul style="list-style-type: none"> - Basisinspectie ligt bij RVO.nl voor de mestverwerkingsplicht voor bedrijven. De NVWA is afhankelijk van RVO.nl via controleverzoeken. Via risico-selectie kan de NVWA hier fysieke inspecties op zetten, maar dat gebeurt de laatste jaren niet voor de mestverwerkingsplicht - Deze taak betreft papieren die worden ingevuld en is daarom erg fraudegevoelig. De fraudeprikkel is extra groot door de huidige financiële situatie; het kost veel geld om mest te vervoeren en boetes zijn relatief laag. 	
Toezicht verantwoorde groei melkveehouderij	2,1 fte	De huidige capaciteit is voldoende om deze taak uit te voeren	-
Toezicht stelsel fosfaatrechten	11,5 fte	De huidige capaciteit is voldoende om deze taak uit te voeren	-
Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen	7,1 fte	<p>De huidige capaciteit is ontoereikend om de taak goed uit te voeren.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt 0,1% (1.000 van 1.000.000) van de mesttransporten gecontroleerd waardoor de pakkans van overtreders klein is. 	<ul style="list-style-type: none"> - Milieurisico, denk aan verdamping of van het van het land af spoelen van mest - Overtreders rekenen er op dat frauderen loont - De pakkans is laag, de bewijslast is lastig en de procedures nemen veel tijd in beslag
Toezicht ten aanzien van de derogatie	28,8 fte	<p>Er is voldoende capaciteit om de taak goed uit te voeren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deze taak is een EU verplichting en is een voorwaarde voor de derogatie, er wordt dus prioriteit opgelegd dat dit ook gebeurt. Er moet 5% worden gecontroleerd; dat gebeurt. 	- Naleving van de derogatievoorwaarden is over het algemeen hoog. Beperkt risico voor het milieu.
Gehele domein	99 fte	<p>De huidige realisatie is onvoldoende om de Versterkte Handhavingsstrategie Mest te kunnen uitvoeren. Een paar uur extra per controle zou de inspecteurs in staat stellen om meerdere taken tegelijk uit te voeren, echter vraagt dit veel van de inspecteur. Idealiter zou het domein taken willen samenvoegen, maar de rapportage is intensief en het betreft bestuursrecht en strafrecht (bij overtredingen ten aanzien van het stelsel fosfaatrechten wordt een proces-verbaal opgemaakt). Opleiding van inspecteurs speelt hierbij een grote rol; inspecteurs kunnen integrale controles pas zelfstandig uitvoeren na 1 tot 2 jaar dienstverband.</p>	- Onvoldoende EU-conformiteit of onvoldoende aanpak van de mestfraude kan leiden tot verlies van de derogatiebeschikking en leidt tot onvoldoende bescherming.

7.3.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit³⁹⁶



³⁹⁶ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Voor zover bekend zijn er geen directe risico's voor de mens in het geval van onvoldoende handhaving.

Plant, dier en milieu

Indien de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn niet gehaald worden vormt dit een risico voor de waterkwaliteit (inclusief drinkwater) en milieuomstandigheden die nodig zijn om de gewenste natuurkwaliteit te realiseren³⁹⁷.

Economisch

In het toezicht is sprake van dermate veel niet naleving en niet toereikende inspectiecapaciteit, dat er niet of nauwelijks met her controles wordt gewerkt. Binnen het domein is terugkomen voor een her controle geen standaard patroon. Hierdoor gaan ondernemers 'risico incalculerend gedrag' vertonen³⁹⁸. Dit betekent dat ondernemers ervan uit gaan dat ze sporadisch gepakt worden, maar dat dit financieel uit kan. Dit leidt tot een ongelijk speelveld ten aanzien van ondernemers die wel willen naleven; de economische voordelen van mestfraude zijn immers groot. Daarnaast komt door slechte naleving het imago van Nederland in het geding; wat een economisch risico is voor Nederland als handelsland.

Er is in Nederland veel gelegen aan het behoud van de derogatie. Een verlies van de derogatie zou betekenen dat de intensieve dierhouderij aanzienlijk moet krimpen dan wel dat er wegen gezocht moeten worden om de overproductie van mest alsnog af te zetten op de overvolle exportmarkt dan wel door mestverwerking³⁹⁹. De legale export van mest is voor Nederland van blijvend groot belang om de druk op de binnenlandse markt te verminderen⁴⁰⁰. Ook hier is dus sprake van een economisch risico voor Nederland als handelsland.

Overig

Een ander risico voor het domein Meststoffen is de grote hoeveelheid mestfraude en daarmee samenhangend het risico om de derogatie te verliezen. Verlies van deze derogatie zou onrust kunnen veroorzaken onder agrariërs. Vertrouwen bij de EC in de Nederlandse fraudeaanpak is essentieel. Daarnaast speelt als risico het verlies van vertrouwen van de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen en Nedersaksen in juiste handhaving op het Nederlandse meststelsel. De LNV-bewindslieden zijn hier in het verleden al op aangesproken door hun Duitse evenknie⁴⁰¹. Mestfraude kan worden gezien als een ondermijnende activiteit.

7.3.4 Naleving en/of overige KPI's ^{402,403}

De sector bestaat uit mestproducenten zoals veehouders (ongeveer 25.700), gebruikers (ongeveer 25.000) en intermediaire ondernemingen (ongeveer 1.100). Veehouders zijn varkenshouders, rundveehouders en pluimvee houders, gebruikers zijn hoofdzakelijk akkerbouwers en intermediaire ondernemingen betreffen transporteurs, handelaren, en verwerkers. Een toezichtintensiteit laat zich lastig bepalen⁴⁰⁴. Het handhavingspercentage lag in de periode van januari 2019 tot april 2019 op 14,6% op basis van 137 niet-akkoorden. Daar moet bij worden aangetekend dat administraties vaak achteraf 'kloppend' worden gemaakt en dat vervoersinspecties (grotendeels aselekt) zijn meegenomen in dit cijfer.

Bij de risicogerichte inzet liggen de handhavingspercentages hoger⁴⁰⁵, bij landbouwbedrijven op 55% en bij intermediairs op 61%. De gehele keten betreft ongeveer 50.000 bedrijven. Van deze bedrijven zijn er in 2018 2.464 bezocht. In de periode tot en met 15 oktober 2018 zijn door RVO.nl 14 controleverzoeken gedaan. Hiervoor zijn 45 inspecties uitgezet bij 34 bedrijven. Controleverzoeken hebben een gemiddelde doorlooptijd van 105 uur en de doorlooptijd bij RVO.nl bedraagt 113 dagen. Dit laat zien, dat de procedures veel tijd in beslag nemen. In de risicogebieden (waar ook wordt samengewerkt door de NVWA met decentrale toezichthouders) is in 2018 ingezet op vervoerscontroles, dus "blauw op straat".

³⁹⁷ Versterkte Handhavingsstrategie Mest

³⁹⁸ Toezichtbeeld Mest ten behoeve van Jaarplan 2020

³⁹⁹ Factsheets Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving 09/2018

⁴⁰⁰ Factsheets Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving 09/2018

⁴⁰¹ Factsheets Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving 09/2018

⁴⁰² Toezichtbeeld Mest ten behoeve van Jaarplan 2020

⁴⁰³ MCS rapportage januari – april 2019

⁴⁰⁴ MCS rapportage januari – april 2019

⁴⁰⁵ MCS rapportage 2018

Intermediairs vormen de spil in de mestketen wanneer het gaat om de aanvoer, afvoer en opslag van meststoffen, inclusief de verplichte mestverwerking. Zij zijn vaak de facilitator of initiatiefnemer in het geval van fraude. Fraude is economisch aantrekkelijk aangezien de afvoer van dierlijke mest vanaf de productiebedrijven een grote kostenpost is voor die bedrijven. Ook het gebruik van illegale mest is aantrekkelijk aangezien dit vaak goedkoper is dan legale mest. Van de jaarlijkse mesttransporten (800.000-1.000.000) worden er 1.000 gecontroleerd. De pakkans is hiermee dan ook klein. In de mestfraude hebben ook erfbetreders (adviseurs, foerage handel, veehandel, dierenartsen, etc.) een belangrijke rol; juridisch/financieel adviseurs en accounts voorzien veehouders van advies en helpen hun om de mestboekhouding achteraf 'rond' te rekenen zodat illegale aan- of afvoer niet terug te zien is in de administratie. Omdat mest fysiek na verwerking of uitrijden moeilijk te herleiden is naar een bedrijf en de administratie op orde lijkt is deze fraude lastig vast te stellen. Veel van de aangetroffen fraude komt voort uit het betrappen op heterdaad bij vervoerscontroles door het constateren van gesjoemel met gewichten, monsters, etc.

Door het risicogerichte toezicht worden er met uitzondering van de derogatiecontroles geen aselechte controles uitgevoerd. Hierdoor is er geen algemeen naleefbeeld beschikbaar. Echter, in een aantal gebieden verbetert de waterkwaliteit niet of nauwelijks ondanks aangescherpte normen. Het Plan Bureau voor de Leefomgeving geeft aan dat dit waarschijnlijk een gevolg is van mestfraude en het aanwenden van mest boven de gebruiksnormen. In deze gebieden wordt extra toezicht ingezet door middel van Gebiedsgericht Handhaven, één van de handhavingsmethodes uit de Versterkte Handhavingstrategie Mest.

Tegen veel hoge boetes wordt met succes bezwaar gemaakt. Uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) raken ook lopende soortgelijke zaken. Zo dienden in 2018 de boetebesluiten in ongeveer 440 zaken waarover procedures gevoerd werden, ingetrokken te worden. In het licht van de aanpak van mestfraude is dit een ongewenst signaal.

7.3.5 Belangrijkste ontwikkelingen⁴⁰⁶

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen

In oktober 2018 is de Versterkte Handhavingstrategie Mest, opgesteld door LNV, de NVWA en RVO.nl) geïntroduceerd waarin de toezichtstrategie op Meststoffen uiteen wordt gezet. Deze strategie wordt op dit moment geïmplementeerd. De strategie om de fraude terug te dringen en naleving te verhogen heeft als uitgangspunt een gedragsverandering tot stand te brengen met als doel het speelveld om te buigen in het voordeel van de ondernemers die zich aan de wet- en regelgeving houden. Daarbij beziet LNV of, en zo ja in welke mate, het huidige mestbeleid herzien dient te worden. De minister heeft overigens wel aangegeven dat mestfraude niet met handhaving alleen is op te lossen. Enkele kernpunten uit de Versterkte Handhavingstrategie zijn:

- Er wordt gekeken naar de mogelijkheden om over te gaan tot het niet uitbetalen van subsidies of het eventueel intrekken van opgelegde subsidies aan frauduleuze bedrijven.
- Er wordt onderzocht hoe een betere koppeling gemaakt kan worden tussen fysieke en administratieve meststromen door middel van automatisering, zodat fraude beter is te detecteren.
- De samenwerking met externe partners, zoals regionale partners en andere toezichthoudende instanties wordt geïntensiveerd, onder andere ten behoeve van kennis en informatie uitwisseling tussen partners. De samenwerking is gerealiseerd, maar betere informatie-delings, scherpere analyses en gezamenlijke inspecties moeten wel tot meer tastbare resultaten leiden.
- Het toezicht op risicovolle intermediairs wordt verder geïntensiveerd
- Handhaving van de reguliere opdracht (de eerste vier taken in de eerste sectie) volgen de MERC (Monitor Effect en Resultaat Cirkel).

⁴⁰⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

- Communicatie ter ondersteuning van de doelen van het mestbeleid en handavingsplan met als primaire doel het bevorderen van de naleving van de regels.
- Actieve monitoring van de voortgang van de implementatie van de Versterkte Handavingsstrategie Mest.

Door de nieuwe instroom aan inspecteurs voor het domein meststoffen dient erin 2020 een opleidingsplan te zijn aan de hand waarvan nieuwe inspecteurs worden opgeleid. Dit vergt de nodige tijd en docenten vanuit verschillende NVWA-geledingen. De beginnende inspecteurs zullen tevens begeleid worden door mentoren als ze in de praktijk controles uitvoeren.

Het mestdomein staat te boek als een complex kennisdomein en derhalve is het onderhouden van de benodigde vakkennis een vereiste voor inspecteurs. Vakmanschap is een voorwaarde voor de NVWA-inspecteurs die actief zijn binnen dit domein en opleiding en bijscholing zijn daarom belangrijke jaarlijkse pijlers.

Externe ontwikkelingen

De druk om de mestfraude aan te pakken vanuit het buitenland wordt groter, zowel vanuit Europa (Brussel), als uit buurlanden. De voorwaarde voor het verlengen van de Nederlandse derogatie (2020/2021) is het indienen van de Versterkte Handavingsstrategie Mest.

Ook in Nederland is de druk groot om de mestfraude aan te pakken en de minister heeft terugdringing van deze fraude hoog in het vaandel staan. De stikstofcrisis in de nasleep van het afschaffen van het Plan Aanpak Stikstof leidt tot een grote druk om de uitstoot van stikstof te kunnen controleren. Deze ontwikkeling heeft ook tot gevolg dat de spanning tussen agrariërs en overheid is toegenomen; met een onbekend effect op de naleving.

7.3.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Meststoffen⁴⁰⁷

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Toezicht op gebruiksnormen	19,8 fte	34 fte	53,8 fte	Inspectie: voor toezicht op derogatie en naleefmeting niet-derogatie bedrijven
Toezicht op productierechten	6,8 fte	7 fte	13,8 fte	Inspectie: naleefmeting
Toezicht op de mestverwerkingsplicht	23,0 fte	-	23,0 fte	Kan efficiënt worden meegenomen bij bedrijfsinspecties mits er voldoende tijd is
Toezicht verantwoorde groei melkveehouderij	2,1 fte	-	2,1 fte	Kan efficiënt worden meegenomen bij bedrijfsinspecties mits er voldoende tijd is
Toezicht stelsel fosfaatrechten	11,5 fte	-	11,5 fte	-

⁴⁰⁷ Investeringsplannen 2020

Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen	7,1 fte	18 fte	25,1 fte	Inspectie: ten behoeve van het real-time verantwoord en toezichhouden van mesttransport
Toezicht ten aanzien van de derogatie	28,8 fte	-	28,8 fte	-
Gehele domein	99 fte			

Toezicht op gebruiksnormen

Voor het toezicht op de gebruiksnormen is 27 fte extra nodig. 20 fte om de kwaliteit van de controles in combinatie met de derogatiecontroles (structureel) voldoende te borgen, 7 fte om per jaar voor één enkele niet-derogatie doelgroep een statistisch significante naleefmeting⁴⁰⁸ te kunnen doen, en 7 fte ten behoeve van de inspectie van de gebruiksnormen van niet-derogatie bedrijven. Toezicht op gebruiksnormen in combinatie met derogatiecontroles (20 fte)

Het toezicht op gebruiksnormen in combinatie met derogatiecontroles is één van de voorwaarden voor het toezicht op derogatie (verplichte controle op 5% van de bedrijven met een derogatie). Om de kwaliteit van deze controles (structureel) voldoende te borgen is 20 fte nodig; de basis hier is 700 inspecties op de gebruiksnormen in combinatie met een derogatiecontrole en 40 uur per inspectie. Dit leidt tot 28.000 uur wat gelijk is aan 20 fte. Naleefmetingen niet-derogatie doelgroepen (7 fte)

Er is nauwelijks (toe)zicht op de naleving van de gebruiksnormen bij de niet-derogatie bedrijven zoals akkerbouw, staldierbedrijven en varkensbedrijven. Om dit toezicht risicogericht in te regelen is eerst een naleefmeting nodig. Hieruit volgt een steekproefgrootte per niet-derogatiedoelgroepen van ongeveer 250 inspecties (90% betrouwbaarheid). Onder de aanname dat ieder jaar een naleefmeting voor een enkele doelgroep wordt uitgevoerd leidt dit jaarlijks tot 250 inspecties van 40 uur, wat ongeveer gelijk is aan 7 fte. Als naleefmetingen niet worden uitgevoerd is het niet mogelijk om de handhavingsregiecyclus te voltooien. Risicogericht toezicht op niet-derogatiebedrijven (7 fte)

Om risicogericht toezicht te kunnen houden op de niet-derogatiebedrijven is capaciteit nodig. Op dit moment is er geen capaciteit beschikbaar en wordt dit niet of nauwelijks uitgevoerd, terwijl niet-derogatiebedrijven in de akkerbouw voldoende prikkels hebben voor mestfraude. Er is op dit moment geen duidelijk beeld van de benodigde capaciteit; dit moet blijken uit een naleefmeting. Om hier toch enig risicogericht toezicht te kunnen houden wordt de berekende capaciteit laag ingeschat op 7 fte. Hiermee zou bijvoorbeeld 1,2% van de akkerbouwbedrijven risicogericht kunnen worden geïnspecteerd (300 inspecties van ongeveer 35 uur op 25.000 bedrijven); mits de naleefmeting is uitgevoerd. Dit onderstreept ook het belang van risicogericht toezicht; anders zou een akkerbouwbedrijf slechts eenmaal per 80 jaar worden geïnspecteerd.

Toezicht op productierechten

Er is de laatste jaren geen naleefmeting uitgevoerd met betrekking tot de dierrechten bij varkens en pluimveebedrijven. Deze naleefmeting staat op het programma voor 2020, maar gaat dat jaar ten koste aan het toezicht op dierrechten bij pluimvee. Dit komt effectief stil te liggen. De benodigde capaciteit voor een statistisch significante naleefmeting is ongeveer 7 fte (250 inspecties à 35 uur). Als naleefmetingen niet worden uitgevoerd is het niet mogelijk om de handhavingsregiecyclus te voltooien.

Toezicht op de mestverwerkingsplicht

Het domein geeft aan dat deze taak nu niet of nauwelijks wordt uitgevoerd. Om deze taak uit te kunnen voeren is in principe capaciteit nodig. Echter, het domein ziet de mogelijkheid om bij voldoende capaciteit voor toezicht op de gebruiksnormen, mestverwerkingsplicht, en verantwoorde groei melkveehouderij te rangschikken onder bedrijfsinspecties. Zodoende kan er efficiënter gewerkt worden.

⁴⁰⁸ Voor een statistisch significante steekproef met een betrouwbaarheid van 90% en een foutmarge van 5%, is voor populaties groter dan 1000 bedrijven een steekproefgrootte van 229 tot 269 vereist. Indien een betrouwbaarheid van 95% gewenst is (een gebruikelijke betrouwbaarheid in de statistiek) is een grotere steekproef nodig (ongeveer 350). Hier wordt een betrouwbaarheid van 90% aangenomen.

Toezicht stelsel fosfaatrechten

Deze taak kan met de huidige capaciteit voldoende worden uitgevoerd. Voorwaarde hiervoor is dat wordt vastgehouden aan de huidige structurele financiering van LNV van 11.000 uur.

Toezicht Besluit Gebruik Meststoffen

Op dit moment wordt 0,1% van alle mesttransporten gecontroleerd. De combinatie van kosten van het afvoeren van mest, een pakkans van 0,1%, en relatief lage boetes leidt er toe dat frauderen kan lonen. Om te zorgen dat frauderen gemiddeld genomen niet loont voor in ieder geval pluimvee moet binnen de huidige wet- en regelgeving de pakkans worden verhoogd naar 2%⁴⁰⁹. Er wordt een real-time systeem voor mesttransport ingevoerd zodat team Vervoer kan 'uitrukken' als een mesttransport begint te rijden waardoor er een grotere kans op heterdaad ontstaat. Om deze pakkans te realiseren en het informatiesysteem te laten renderen is berekende capaciteit nodig van 18 fte.

Toezicht ten aanzien van de derogatie

Er is voldoende capaciteit om deze taak uit te voeren. Om de kwaliteit van de controles op de gebruiksnormen in combinatie met de derogatiecontroles (structureel) voldoende te borgen is een berekende capaciteit van 20 fte benodigd die reeds is genoemd onder *Toezicht op gebruiksnormen*.

Proces

Naast mensuren heeft het domein Meststoffen grote behoefte aan een uitvoerbaar en handhaafbaar wetstelsel. Handhaafbaarheid van het stelsel is dan ook een absolute voorwaarde om de fraude substantieel te verkleinen. Ook een versterking van het sanctiebeleid is wenselijk om zo mogelijk de fraudeprikkel weg te nemen of in ieder geval te verkleinen. Het is mogelijk dat de Meststoffenwet hiervoor moet worden aangepast.

De handhaving en naleving kunnen ook worden verbeterd door een vereenvoudiging van de regelgeving. Daarnaast kunnen afspraken en samenwerking met externe partners kennis en informatie uitwisseling mogelijk maken wat de handhaving ten goede komt. Ook preventieve communicatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Middelen

Door middel van automatisering kan de koppeling tussen fysieke en administratieve meststromen worden gemaakt. Dit is een cruciaal punt in de detectie en bestrijding van mestfraude. Op dit moment onderzoekt het domein welke mogelijkheden hiertoe zijn. Bijvoorbeeld door het combineren van data van Automatic Number Plate Recognition (ANPR) en Weight-in-Motion (WIM).

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, bevorderen van duurzame visserij, het terugdringen van de uitstoot van mineralen (nitraat en fosfaat) en het correct gebruik van en handel in gewasbeschermingsmiddelen⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ CDM-advies 'Analyse boetes bij overtreding Meststoffenwet' 25-06-2019

⁴¹⁰ Jaarplan 2019

7.4 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 milieu⁴¹¹.

7.4.1 Taken binnen Gewasbescherming

De activiteiten binnen het domein Gewasbescherming zijn onder te verdelen in de volgende vijf taken^{412,413}:

- Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen
- Toezicht op handel en gebruik van biociden door bedrijven en verkoop aan particulieren
- Coördinatie en beoordelen van tijdelijke vrijstellingsverzoeken en artikel 4.7 vrijstellingen
- Oplossingen voor kleine toepassingen en bijdragen aan maximale residu limieten
- Technische advisering en expertise van geïntegreerde gewasbescherming

Wettelijke grondslag voor alle taken^{414,415}

- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)
- Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Activiteitenbesluit milieubeheer
- Verordening (EG) nr. 1107/2009 (voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen)
- Richtlijn 2009/128/EG (voor duurzaam gebruik van pesticiden)
- Verordening (EU) nr. 528/2012 (voor het op de markt brengen en gebruik van biociden)
- Verordening (EU) 2017/625 betreffende officiële controles
- Wet op de economische delicten

Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Type toezicht en activiteit^{416,417}

- Toezicht op handel en distributie
- Toezicht op import in gewasbeschermingsmiddelen⁴¹⁸
- Toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in teelten (toezicht op gebruik in teelten betrof in 2018 ca. 35.000 primaire teelt bedrijven verspreid over 9 sectoren)
- Toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw en op verkoop aan particulieren

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd⁴¹⁹

Financier

- LNV en I&W (voor toezicht op gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw en verkoop aan particulieren)

⁴¹¹ Jaarplan 2019

⁴¹² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴¹³ Jaarplan 2019

⁴¹⁴ Kaderbrief LNV 2020

⁴¹⁵ IB02-SPEC05 Specifiek interventiebeleid gewasbeschermingsmiddelen versie 4, 11-7-2019

⁴¹⁶ Handhavingsplan Gewasbescherming 2020

⁴¹⁷ Handhavingsplan Gewasbescherming 2020

⁴¹⁸ Investeringsplannen 2020

⁴¹⁹ Handhavingsplan Gewasbescherming 2020

Toezicht op het gebruik van biociden door bedrijven en particulieren

Type toezicht en activiteit

- Toezicht op het gebruik van biociden door bedrijven
- Toezicht op de verkoop van biociden aan particulieren

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- Er is nog geen financiering beschikbaar voor deze taak, dit zou LNV en/of I&W moeten zijn.

Coördinatie en beoordelen van tijdelijke vrijstellingsverzoeken

Type activiteit en activiteit

- Coördineren van de behandeling van de aangevraagde vrijstellingen
- Beoordelen van de landbouwkundige noodzaak van verzoeken uit de sector of een ambtshalve aanvraag (NVWA) in geval van eliminatie van een quarantaine organisme voor tijdelijke vrijstelling van niet toegelaten middelen
- Onderzoeken van onmisbaarheidsclaims van werkzame stoffen in Nederland als aanvragers dit claimen, op een door EFSA voorgeschreven wijze

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, op basis van aanvragen

Financier

- LNV

Oplossingen voor kleine toepassingen en bijdragen aan maximale residu limieten⁴²⁰

Type activiteit

- Uitvoering geven aan instrumenten voor de kleine toepassing, zowel nationaal als internationaal
- Oplossingen (zowel chemisch als niet chemische maatregelen) voor de kleine toepassingen beschikbaar krijgen, mede met behulp van het Fonds Kleine Toepassingen
- Landbouwkundige bijdragen leveren aan de totstandkoming van maximale residu limieten

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezichtnorm, op basis van aanvragen

Financier

- LNV

Technische advisering en expertise

Type toezicht en activiteit

- Toezicht op geharmoniseerd gewasbeschermingsbeleid, waaronder toezicht op de EU wet- en regelgeving
- Betrokkenheid van de NVWA in handhavingsoverleg (in EU en OECD verband)
- Adviseren op basis van technisch inhoudelijke kennis aan de beleidsdirectie⁴²¹
- Technisch advisering, zowel nationaal als internationaal (nationaal bijvoorbeeld de gewasbeschermingsmonitor)
- Input leveren voor en uitvoeren van de activiteiten uit het Uitvoeringsprogramma horend bij de Toekomstvisie Gewasbescherming van LNV
- Advisering van derden zoals het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, Ctgb

⁴²⁰ Toezichtbeeld Gewasbescherming ten behoeve van Jaarplan 2020

⁴²¹ Toezichtbeeld Gewasbescherming ten behoeve van Jaarplan

7.4.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ⁴²²	Effect	Risico's van de effecten in huidige staat
Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	28 fte	Er is te weinig capaciteit om voldoende toezicht op handel en import uit te voeren, toezicht op de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen aan particulieren en bedrijven buiten de landbouw te controleren en de EU normen omtrent waterkwaliteit te handhaven. Ook is er onvoldoende deelname aan internationale werkgroepen (in EU en OECD).	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op illegale handel en productie wat het vertrouwen in Nederland als handelsland kan schaden - Risico voor het milieu vanwege de slechte waterkwaliteit - Risico op onvoldoende bescherming van de gezondheid van mens, plant en dier - Risico op onvoldoende naleving (teelt, handel, distributie) omdat er kleine steekproeven worden genomen zijn die wellicht niet representatief zijn
Toezicht op handel en gebruik van biociden door bedrijven en particulieren	2,5 fte	Er is geen financiering voor toezicht op biociden, hierdoor is er beperkt capaciteit beschikbaar voor het toezicht op gebruik van biociden bij primaire bedrijven en particulieren. Bij bijna alle bedrijven, landbouw (akkerbouw en veeteelt) maar ook industrieel, speelt het vraagstuk omtrent biociden. Door de toename in gebruik van biociden (onder meer door wegvallen van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen) is toezicht nodig.	Het niet juiste gebruik van biociden heeft risico's voor milieu (grond- en watervervuiling) en voedsel. Ook is er een risico op verspreiding van dierziekten en plantziekten. Ook kan onjuist gebruik een risico voor de mens zijn.
Coördinatie en beoordelen van tijdelijke vrijstellingsverzoeken	4,4 fte	Het middelenpakket voor reguliere toepassing van gewasbeschermingsmiddelen krimpt zonder dat er geschikte alternatieven zijn, hierdoor worden in toenemende mate tijdelijke vrijstellingen aangevraagd. De verwachting is dat er op de korte tot middellange termijn (komende vijf jaren) steeds meer vrijstellingen aangevraagd worden (transitiefase toekomstvisie 2030). Daarbij neemt de complexiteit van de aanvragen toe de komende jaren. De NVWA coördineert de afwikkeling van vrijstellingen en adviseert de minister van LNV over de landbouwkundige noodzaak voor een vrijstelling. Met de huidige capaciteit kan deze extra vraag niet worden opgevangen.	<ul style="list-style-type: none"> - Indien geen of niet tijdig een advies inzake vrijstellingen kan worden afgegeven is er risico op niet-naleving (illegaal gebruik) - Politiek bestuurlijk risico ingeval van vertraagde afhandeling en besluitvorming - Economisch risico: de sector stelt dat zij niet kunnen produceren als zij geen vrijstelling krijgen; Risico dat teelten weg vallen
Oplossingen voor kleine toepassingen en bijdragen aan maximale residu limieten	1,8 fte	De laatste jaren is er binnen de NVWA versplinterde capaciteit beschikbaar geweest voor de kleine toepassingen. Dit belemmert een proactieve aanpak van dit vraagstuk terwijl kleine toepassingen essentieel zijn voor Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op niet-naleving (illegaal gebruik) - Risico dat teelten weg vallen
Technische advisering en expertise van geïntegreerde gewasbescherming	5,9 fte	Er is onvoldoende capaciteit om deze taak uit te voeren waardoor projecten waaronder het toezicht op illegale gewasbeschermingsclaims (bijvoorbeeld 'groene' middelen) achter liggen op schema. Ook is er minimale deelname aan internationale werkgroepen (in EU en OECD) waardoor geen	Politiek bestuurlijk risico omdat LNV niet kan leunen op de expertise van het domein en daardoor wordt belemmerd in haar werkzaamheden. De huidige beperkte capaciteit voor het geven van invulling aan politieke moties zorgt voor een politiek bestuurlijk

⁴²² Aangeleverd door de NVWA

		proactieve benadering kan worden gerealiseerd. De NVWA kan daarnaast onvoldoende haar kennis en expertise rol vervullen, en beleidsadviezen aan LNV uitbrengen. Er liggen politieke moties waarin het domein wordt opgeroepen meer te doen aan kleine toepassingen, handhaven en afstemming (gelijk speelveld). De toegenomen complexiteit van het speelveld, zoals de afname van het middelen pakket, en daarbij steeds meer gedetailleerde gebruiksvorschriften, vraagt om een kennisinvestering waar het domein op dit moment niet aan kan toekomen.	risico dat de NVWA niet aan verwachtingen kan voldoen.
Gehele domein	42,7 fte	Het domein is onvoldoende in staat om zijn taken naar behoren uit te voeren met de huidige capaciteit. In totaal is er sprake van ongeveer 150/200 meldingen per jaar. De taken binnen het domein komen niet in verdrinking door de afhandeling van meldingen.	Er ontstaan mogelijk economische en volksgezondheid risico's bij het onvoldoende uitvoeren van de taken binnen het domein.

7.4.3 Ontwikkeling en verdeling van beschikbare capaciteit⁴²³

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
	Divisie/Afdeling	FTE	Uren										
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>42,1</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>40,7</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>42,7</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>43,2</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	42,1	2018	40,7	2019	42,7	2020	43,2	HH Inspectie	48,8%	20,8
	Jaar	Capaciteit (FTE)											
	2017	42,1											
	2018	40,7											
	2019	42,7											
	2020	43,2											
	HH Klant, bedrijf en consument	1,6%	0,7										
	HH Regie en expertise	40,4%	17,3										
ST Communicatie	1,8%	0,8											
ST Juridische afhandeling & Advisering	7,2%	3,1											
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,2%	0,1											
Totaal	100,0%	42,7	58.836										

⁴²³ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

Onjuist gebruik van middelen (dan wel het gebruik van niet-toegelaten middelen) vormt een risico voor de mensen die met deze middelen werken en voor omwonenden^{424,425}.

Plant, dier en milieu

Gewasbeschermingsmiddelen kunnen een risico vormen voor dier en milieu. Denk aan residuen op groenten en fruit, en vervuiling van oppervlakte- en grondwater en niet-doelwit organismen (waaronder bijensterfte). Ook is er een risico voor de waterkwaliteit (milieu) en in het geval van waterwingebieden voor drinkwaterkwaliteit. Vooral bij gebruik van niet toegestane en illegaal ingevoerde middelen zijn deze risico's groot of onbekend⁴²⁶.

Uit de monitoring op levensmiddelen blijken overschrijdingen op maximale residu limieten maar beperkt voor te komen (1.3 % overschrijding MRL)⁴²⁷. Uit andere gegevens waaronder de toepassingsinspecties van de NVWA blijkt de zorg voor incorrecte toepassing met mogelijke gevolgen voor mens en milieu echter wel gerechtvaardigd.

Economisch

Er is een risico op illegale handel en productie wat het vertrouwen in Nederland als handelsland in gevaar komt, en waardoor de export mogelijk in gevaar komt. Ook kan een gebrek aan een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket leiden tot grote economische schade doordat door dat gewassen niet goed beschermd kunnen worden. Tevens vormt de huidige afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen een bedrijfseconomisch risico; de agrarische ondernemer is afhankelijk van middelen waarvan de beschikbaarheid op de markt buiten zijn invloedssfeer ligt⁴²⁸.

Overig

Gewasbescherming staat veel in de aandacht, bijvoorbeeld wanneer het gaat om bijensterfte, risico's voor omwonenden en normoverschrijdingen in het oppervlaktewater. Aan het behoud van een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket voor het behoud van economisch perspectief voor de plantaardige sectoren wordt ook door de politiek veel belang gehecht⁴²⁹. Er is ook veel aandacht voor verduurzaming (IPM: Integrated Pest Management) en inzet van 'groene' middelen (middelen van natuurlijke oorsprong). Er is een risico op juridisering van de uitvoering van de taken binnen dit domein wanneer er veel (politieke) aandacht is voor dit onderwerp. Ook is er een risico dat LNV niet (meer) kan leunen op de expertise van het domein en daardoor wordt belemmerd in haar werkzaamheden op dit terrein. De Rekenkamer van de Europese Commissie heeft onlangs vastgesteld dat het toezicht op IPM tekort schiet. Daarnaast vraagt het verhogen van de naleving op sectorniveau om een intensivering en vernieuwing van het toezicht⁴³⁰.

7.4.4 Naleving en/of overige KPI's

Inspecties vinden vooral risicogericht plaats. Het handavingspercentage lag in de eerste vier maanden van 2019 op 29,5%. Over de jaren 2014-2018 was dit gemiddeld 25,3%. Gemiddeld is de naleving over de jaren 2014-2018 72%. De resultaten van de nalevingsmeting in de teelt van bloembollen en groenten onder glas geven aan dat er in 2018 in 11% van de gevallen bij bloembollen een Rapport van Bevindingen wordt opgemaakt en bij groenten onder glas⁴³¹ in 16% van de gevallen. Op basis van een Rapport van Bevindingen wordt doorgaans een bestuurlijke boete opgelegd, in andere gevallen wordt een niet-akkoord inspectie afgedaan met een schriftelijke waarschuwing, bij herhaling kan dit ook weer leiden tot een Rapport van Bevindingen.

De toezichtintensiteit ligt voor dit domein over de jaren 2014-2018 gemiddeld rond 2%. Er zijn echter grote verschillen per sector, zo is bij de bloembollen over de laatste jaren de toezichtintensiteit gemiddeld ongeveer 7% geweest maar bij de akkerbouw minder dan 1%⁴³². Toch

⁴²⁴ Investeringsplannen 2020

⁴²⁵ Factsheet Gewasbescherming september 2018

⁴²⁶ Toezichtbeeld Gewasbescherming ten behoeve van Jaarplan 2020

⁴²⁷ <https://www.nvwa.nl/documenten/consument/eten-drinken-roken/bestrijdingsmiddelen/publicaties/residuen-van-gewasbeschermingsmiddelen-op-groente-en-fruit-januari-2017-december-2018>

⁴²⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴²⁹ Factsheet Gewasbescherming september 2018

⁴³⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴³¹ MCS rapportage 2019

⁴³² Handavingsplan Gewasbescherming 2020

kent ook deze sector een hoog middelen gebruik. Het is bovendien ook de grootste sector. Er is gebleken dat intensief handhaven zorgt voor betere naleving, zo is bij de bloembollen teelt het percentage Rapporten van Bevindingen gedaald van 32,6% in 2014 tot 11% in 2018.

De naleving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt ook sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare gewasbeschermingsmaatregelen en middelen voor de sector. En door de mate waarin gebruiksvoorschriften als naleefbaar worden ervaren. Het expertise team levert een bijdrage aan het beschikbaar hebben van een voldoende middelen en maatregelenpakketten voor de sector en bewaakt zo risico's voor mens, natuur en milieu. Bij de adviezen kan er gedacht worden aan behandeling van aanvragen voor kleine toepassingen en vrijstellingen. Ook wordt rekening gehouden met de naleefbaarheid en handhaafbaarheid⁴³³.

In het domein Gewasbescherming staat het niveau van toezicht en handhaving en de inzet voor technische expertise al jaren onder druk, zeker in enkele grote sectoren, terwijl de toezichtintensiteit door gebrek aan middelen hier noodgedwongen laag is. Het gaat hier om een structureel beeld, en doelgroepen ervaren de pakkans als laag. Al met al kan de vraag gesteld worden of de ervaren pakkans in combinatie met de opgelegde sancties voldoende zijn om het gedrag te veranderen, niet alleen van de gecontroleerde telers maar ook van diens collega's⁴³⁴.

7.4.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Voor het domein gewasbescherming geldt dat de huidige inspectiecapaciteit de minimale kritische massa heeft bereikt om nog effectief en voldoende zichtbaar te zijn. Er zal de komende jaren sprake zijn van uitstroom bij Inspectie. Er moet ruimte zijn het domein op te vullen met nieuwe mensen. Dat is ook nodig omdat er een aantal nieuwe uitdagingen op het domein afkomt als het gaat om toezicht, handhaving en ondersteuning van LNV beleid⁴³⁵.

Onderwerpen als de transitie vrijstellingen, de IPM stappenplannen, en de mede inrichting van een early warning systematiek voor dit domein komen aan bod via de Toekomstvisie en Uitvoeringsagenda⁴³⁶. De scope van het loket kleine toepassingen wordt verbreed met kennis borging van geïntegreerde gewasbeschermingsmaatregelen⁴³⁷. Doelgroepen worden ook uitgebreid, zoals in het geval van biociden. Het toezicht op het toepassen van biociden bij de primaire productiebedrijven vereist echter kennisopbouw en borging zodat de inspecteurs hier effectief op kunnen inspecteren. Daarnaast zijn de gebruikers buiten de landbouw, de particulieren en de experimentele toegelaten wietteelt ook een nieuwe focus voor dit domein⁴³⁸.

LNV verzoekt om aandacht te besteden aan het moderniseren van de handhavingssystematiek welke aansluit op de uitvoering van de toekomstvisie. De Toekomstvisie en het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma zullen komende jaren sterk de agenda bepalen. Een element daarin is de opdracht om een format en introductie uit te werken voor de gewasbeschermingsmonitor en om te zorgen dat handhaving en technische expertise hand in hand gaan. Nederland dient daarnaast vertegenwoordigd te worden in Europese of mondiale werkgroepen zoals de REFIT⁴³⁹, die zich bezig houden met Europese wetgeving op het gebied van het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen⁴⁴⁰.

⁴³³ Toezichtbeeld Gewasbescherming ten behoeve van Jaarplan 2020

⁴³⁴ Investeringsplannen 2020

⁴³⁵ Investeringsplannen 2020

⁴³⁶ Investeringsplannen 2020

⁴³⁷ Jaarplan 2019

⁴³⁸ Investeringsplannen 2020

⁴³⁹ EU Verordening 1107/2009

⁴⁴⁰ Kaderbrief LNV 2020

Bij gewasbescherming speelt fraude een aanzienlijke rol. Indien er meer strafzaken komen ten gevolge van een toename in handhaving, is er naar verwachting ook meer capaciteit nodig bij de IOD en Juridische Zaken. Organisatie breed wordt dit ingeschat op 10 tot 20%.

Externe ontwikkelingen

Het Toezichtbeeld Gewasbescherming 2020 schetst toenemende verwachtingen van de maatschappij op het gebied van gewasbescherming waaraan tegemoet gekomen moet worden⁴⁴¹. De Brexit speelt een belangrijke rol waardoor voorbereiding getroffen moet worden voor de verschillende mogelijke scenario's⁴⁴². Ook is hierbij een behoefte aan nieuwe werkwijze door onder andere de verschuiving van import van illegale middelen naar het produceren van deze middelen, en de toenemende registratie van gegevens⁴⁴³.

De implementatie van de Plant Health Regulation, een nieuwe Europese Verordening, leidt tot verplichte ontwikkelingen op het gebied van preventie van nieuwe ziekten en plagen, bescherming bij import, introductie van financiële prikkels, uitbreiding en standaardisatie van de plantenpaspoortplicht en formalisering door wettelijke verankering van een pre-export certificaat. Voor het bepalen van importvoorwaarden en grenscontroles wordt daarnaast ondersteuning gevraagd met betrekking tot datamining en dataverwerking⁴⁴⁴.

Invoering van de Controle Verordening (EU), geïmplementeerd sinds 14 december 2019, heeft mogelijk ook gevolgen voor het aantal uit te voeren inspecties en daarmee op de benodigde capaciteit. De Europese Commissie is voornemens om zowel de frequentie van controles als het minimale aantal controles per doelgroep te bepalen.

In het eerste kwartaal van 2020 zal het uitvoeringsprogramma ter ondersteuning van de *Toekomstvisie gewasbescherming 2030* worden gepubliceerd. Hier kunnen aanpassingen in wet- en regelgeving uit voortvloeien⁴⁴⁵.

In sectoren als akkerbouw wordt veel en intensief gebruik gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Het gebruik van azolen, een groep fungiciden die vaak in de teelt van granen wordt toegepast, staat op dit moment ter discussie vanwege de kans op het ontwikkelen van resistentie tegen geneesmiddelen die dezelfde of verwante werkzame stof bevatten en daaruit voortvloeiende gezondheidsrisico's. Ook bij andere fungiciden zou resistentie op kunnen treden⁴⁴⁶.

Het beschikbare middelenpakket komt steeds meer onder druk te staan, doordat veel werkzame stoffen binnen Europa niet goedgekeurd worden, waardoor middelen op basis van deze werkzame stoffen komen te vervallen.

Het gebruik van neonicotinoïden is niet meer toegestaan voor teelten in de open lucht. De sector moet nu alternatieven gaan gebruiken. Hier door zullen meer middelen gebruikt worden die niet altijd het gewenste bestrijdingseffect geven. De verleiding om niet toegestane middelen te gaan gebruiken zal hierdoor groter worden⁴⁴⁷. De verwachting is dat deze problematiek zal toenemen. De goedkeuring van diverse stoffen wordt door strengere criteria niet verlengd, en er zijn veel aflopende goedkeuringstermijnen van werkzame stoffen de komende jaren. Dit leidt tot de verwachting dat ook deze problematiek nog verder toe zal nemen.

Op het gebied van import en gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen bestaat het vermoeden dat steeds vaker componenten ingevoerd worden die hier samengevoegd worden tot counterfeit producten. De IOD van de NVWA analyseert momenteel deze situatie. De resultaten van deze analyse zullen in 2020 en de volgende jaren gebruik worden om de import en het gebruik van illegale middelen zo goed mogelijk aan banden te leggen.

Deze en andere ontwikkelingen hebben ook interne gevolgen voor de NVWA. De aanpak van illegale import, productie en handel van gewasbeschermingsmiddelen, waaronder de aanpak van niet toegelaten 'groene' middelen, vraagt een andere expertise dan de inspecties in de teelt. Om aan de benodigde kennis tegemoet te komen zal tijd gereserveerd moeten worden voor opleidingen en trainingen.

⁴⁴¹ Investeringsplannen 2020

⁴⁴² Kaderbrief LNV 2019

⁴⁴³ Investeringsplannen 2020

⁴⁴⁴ Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving 2014-2018

⁴⁴⁵ Kaderbrief LNV 2020

⁴⁴⁶ Investeringsplannen 2020

⁴⁴⁷ Investeringsplannen 2020

7.4.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Gewasbescherming⁴⁴⁸

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit ⁴⁴⁹	Totaal	
Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	28 fte	19 fte	47,0 fte	15 inspecteurs, daarbij 2 fte bij expertise ter ondersteuning inspectie (modernisering handhaving) en 2 fte voor toekomstvisie en uitvoeringsagenda (waaronder afhandelen transitievrijstellingen)
Toezicht op handel en gebruik van biociden door bedrijven en particulieren	2,5 fte	6 fte	8,5 fte	5 inspecteurs en 1 fte bij expertise
Coördinatie en beoordelen van tijdelijke vrijstellingsverzoeken	4,4 fte	-	4,4 fte	-
Oplossingen voor kleine toepassingen en bijdragen aan maximale residu limieten	1,8 fte	-	1,8 fte	-
Technische advisering en expertise van geïntegreerde gewasbescherming	5,9 fte	2 fte	7,9 fte	2 fte voor kennisontwikkeling en innovatie
Domein totaal	42,7 fte			

Er zijn nog geen gelden toegekend voor het toezicht op gebruik van biociden bij de primaire bedrijven, de additionele vraag vanuit LNV voor impactanalyses en adviezen voor vrijstellingen en de inzet op het toezicht verkoop gewasbeschermingsmiddelen aan particulieren⁴⁵⁰.

Toezicht op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Er is op dit moment niet genoeg capaciteit voor voldoende toezicht op handel en import. Er worden op dit moment 120 inspecties uitgevoerd, waarvan 70 voor import en 20 voor distributie. De gemiddelde toezichtintensiteit is momenteel circa 2%, met grote verschillen tussen sectoren. Voor akkerbouw is de gemiddelde toezichtintensiteit 0,2%. Wanneer er 19 fte bij komen kan de toezichtintensiteit verhoogd worden tot minimaal 3%, zodat pakkans stijgt en er een grotere signaal werking wordt gerealiseerd. Ook kan het toezicht worden geïnnoveerd. Met de berekende 19 fte kunnen er naar schatting in totaal 800 inspecties worden uitgevoerd, waarvan 200 voor import en 100 voor distributie.

Toezicht op handel en gebruik van biociden door bedrijven en particulieren

⁴⁴⁸ Investeringsplannen 2020

⁴⁴⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁵⁰ Handhavingplan Gewasbescherming 2020

Er is op dit moment geen capaciteit om deze taak uit te voeren. Bij voldoende capaciteit zal er binnen het domein een intern "aanspreekpunt biociden" ingesteld worden en een toezichtprogramma worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Deze 6fte zijn exclusief de 2fte gefinancierd door I&W die tijdelijk nodig zijn voor particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Er wordt betwijfeld of 2fte hier voor voldoende is om het risico af te dekken.

Het aantal extra fte's dat hier wordt gevraagd is gebaseerd op de manier waarop er nu wordt gewerkt in termen van efficiency. Uiteindelijk moet het domein toe naar een andere manier van toezicht houden en is er wellicht meer ondersteuning van expertise nodig.

Technische advisering en expertise van geïntegreerde gewasbescherming

De berekende capaciteit is essentieel om de adviserende functie zoals beleidsadviesgeving goed te kunnen vervullen. Dit vereist aandacht voor kennisontwikkeling en innovatie. Ook is er op dit moment minimale deelname aan internationale werkgroepen, projecten lopen achter op schema en er liggen politieke moties. Het domein voelt de behoefte om te zoeken naar alternatieven voor de tijdelijke vrijstellingen. Wanneer er 2 fte bij komt is er ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie op het terrein van geïntegreerde gewasbescherming, en dan met name bij het beoordelen van de niet-chemische maatregelen, het benutten van aanvragen voor de tijdelijke vrijstellingen. big data, precisietechnologie en monitoringsystemen, en het zoeken naar oplossingen voor kleine toepassingen.

Proces

Andere manieren om toezicht te houden in plaats van een fysieke controles kunnen mogelijkheden bieden. Het domein wordt steeds complexer, maar goede data biedt mogelijkheden tot innovaties in het toezicht; de toezichtintensiteit kan wellicht omhoog zonder vaker fysiek langs te gaan. Dit wordt meegenomen in het project 'vernieuwing handhaving'. Daarnaast kan nagedacht worden over de samenwerking tussen het domein en het Ctgb. Het Ctgb huurt de NVWA in voor specifieke vragen, of LNV betaalt de NVWA om het Ctgb in te huren⁴⁵¹. Er moet ruimte zijn om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en dit vraagt om voldoende bezetting zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin⁴⁵².

⁴⁵¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁵² Investeringsplannen 2020

8 Horizontale thema's

8.1 Import⁴⁵³

- 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.

8.1.1 Taken binnen Import

De activiteiten binnen het domein Import zijn onder te verdelen in de volgende 13 taken^{454,455}:

- Het controleren van de naleving van regelgeving bij veterinaire import, inclusief doorvoer en transshipment (dieren en producten) door middel van keuringen; controle bij inslag, opslag en uitslag in entrepots.
- Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden
- Het controleren van de naleving van regelgeving bij niet-veterinaire import (levensmiddelen en consumentenproducten e.g. keukengerei) door middel van keuringen.
- Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden (en nationaal controleplan levensmiddelen)
- Het uitvoeren van voorgeschreven laboratoriumonderzoek in relatie tot import gerelateerde keuringen (veterinaire en niet-veterinair) (Handhaven, divisie Laboratoria)
- Controles in opdracht van COKZ (bijv. de waterkip).
- Tweedelijns ondersteuning van de douane (controle op gezelschapsdieren en op passagiersbagage; oppakken signalen e-Commerce)
- Het uitvoeren van werkzaamheden rondom het Nationaal Controleplan, opgesteld door Handhaven

Werkzaamheden ter ontwikkeling en ondersteuning van het domein:

- De ontwikkeling en ondersteuning t.b.v. het domein Import (zie verder voor gedetailleerde beschrijving).
- Het implementeren van de Controleverordening ((EU) 2017/625)
- Werkzaamheden in relatie tot Communicatie, Politiek-bestuurlijke aspecten en Juridische afhandeling & advisering (Strategie)
- De ontwikkeling van nieuwe werkwijzen als gevolg van de aankomende Brexit
- Coördinatie en afstemming met de douane

Wettelijke grondslag voor alle taken⁴⁵⁶

- Officiële Controle Verordening (EU) 2017/625 en de daarbij behorende Gedelegeerde- en Uitvoeringsverordeningen.
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1793
- Verordening (EG) 765/2008 (productveiligheid consumentenproducten)

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Het binnenbrengen van onveilige producten, onveilig voedsel voor mens en dier en insleep van dierziekten
- Deze wetgeving regelt de officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn en plantgezondheid te waarborgen.

Het controleren van de naleving van regelgeving bij veterinaire import

Wettelijke grondslag:

Verordening (EU) 2017/625 en de daarbij behorende Gedelegeerde- en Uitvoeringsverordeningen

⁴⁵³ Jaarplan 2020

⁴⁵⁴ Organisatiebesluit NVWA 2020

⁴⁵⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁵⁶ MANCP Nationaal controleplan 2017

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's: binnenbrengen van onveilig voedsel voor mens en dier en insleep van dierziekten

Type toezicht en werkzaamheden

- Controleren van de naleving van regelgeving bij binnenbrengen van levende dieren en producten van dierlijke oorsprong op grenscontroleposten en inspectiecentra
- Controleren bij inslag, opslag en uitslag van niet EU-waardige veterinaire producten bij entrepots

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezicht; gebaseerd op EU-regelgeving

Financier

- Derden, LNV compenseert het deel wat niet uit gedekt wordt door retributies

Handhavingstaken voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden

Type toezicht en werkzaamheden

- Controleren van de naleving van regelgeving op de levering van zeeschepen, bijvoorbeeld het monitoren van tijdig retourneren van het certificaat ter bevestiging van de levering

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, gebaseerd op EU-regelgeving

Financier

- Derden

Controleren van de naleving van regelgeving bij niet veterinaire import

Wettelijke grondslag:

- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1793 (Controles op levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong.
- Verordening (EG) 765/2008 (productveiligheid consumentenproducten)
- Verordening (EU) 284/2011 (invoer van keukengerei van polyamide- of melaminekunststof en uit China en Hongkong)

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- binnenbrengen van onveilig voedsel
- binnenbrengen van onveilige consumentenproducten.

Type toezicht en werkzaamheden

- Controleren van de naleving van regelgeving op niet veterinaire goederen (levensmiddelen en consumentenproducten) op grenscontroleposten of controlepunten anders dan grenscontroleposten.

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, toezicht wordt gebaseerd op EU-regelgeving die bepaalt welke producten met welke frequentie moeten worden gecontroleerd.

Financier

- Derden, VWS compenseert het deel wat niet uit gedekt wordt door retributies.

Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringen en het nationaal controleplan levensmiddelen

Type toezicht en werkzaamheden

- Het controleren van levensmiddelen bij import in het kader van het controleplan.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezichtnorm, gedictieerd door de voorwaarden in het controleplan. Deze worden opgesteld door de NVWA zelf

Financier

- VWS

Het uitvoeren van voorgeschreven laboratoriumonderzoeken in relatie tot import gerelateerde keuringen

Type toezicht en werkzaamheden

- Het uitvoeren van laboratorium onderzoeken van (niet-)veterinaire import

Open of gesloten toezicht norm

- Gesloten toezichtnorm

Financier

- Derden, het bedrijfsleven betaalt voor de uitvoer van de onderzoeken

Het implementeren van de controleverordening

Type toezicht en werkzaamheden

- Het implementeren van Verordening (EU) 2017/625 en de daarbij behorende Gedelegeerde- en Uitvoeringsverordeningen.
- Het bijhouden van ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm

Financier

- LNV

Controles in opdracht van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel

Type toezicht en werkzaamheden

- Activiteiten waarin de NVWA acteert als onderaannemer voor het COKZ en dus toezicht houdt op de import van zuivel

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezicht; in opdracht van het COKZ

Financier:

- LNV (COKZ)

Tweedelijns ondersteuning van de douane

Type toezicht en werkzaamheden

- Het acteren op omissies vanuit de douane, welke de NVWA inschakelt
- Het controleren van bagage van reizigers op luchthavens
- Het controleren van gezelschapsdieren die met hun eigenaar reizen
- Het monitoren van signalen in het kader van e-Commerce.

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezicht, in samenwerking met de douane

Financier

- LNV, er is echter geen volledige financiering.

Werkzaamheden in relatie tot het nationaal Controleplan⁴⁵⁷

Wettelijke grondslag:

- Richtlijn 2002/99/EG (veterinairrechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong)
- Verordening (EG) nr. 853/2004 (specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong)

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- Het risico dat goederen uit derde landen tot onveilige en ongewenste situaties leiden.

Type toezicht en werkzaamheden

- Het houden van toezicht op import (veterinair en niet-veterinair) uit derde landen
- Het doen van (lab)onderzoeken ter uitvoering van het nationaal controleplan

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezichtnorm, controles in het kader van het Nationaal Controleplan

Financier

- LNV, VWS

Werkzaamheden ter ontwikkeling en ondersteuning van het domein

De volgende taken zijn nodig voor het goed uitvoeren van andere taken binnen het domein:

- Ontwerp, voorbereiden, bewaking uniformiteit en evalueren van de keuringswerkzaamheden en toezicht in het verlengde van keuring met betrekking tot import alsmede adviseren met betrekking tot toepassing wet- en regelgeving en uitvoeren van instructies;
- Implementatie van Europese- en nationale regelgeving in het systeem Import Veterinair Online, webdossiers en relevante kwaliteitsdocumenten.
- Deelname aan EU Expert- en Werkgroepen en internationale overlegvormen met betrekking tot import, voorbereiding van de inbreng in het SCOPAFF m.b.t. import gerelateerde onderwerpen, voorbereiden en begeleiden inkomende inspectiebezoeken van SANTE/F en derde landen.
- Voorlichting, afstemming en informatievoorziening met betrekking tot import t.b.v. doelgroepen zoals brancheorganisaties en backoffice voor Klantcontactcentrum m.b.t. importvragen.
- Adviseren departementen en bijdragen aan de beantwoording van Kamervragen.
- Werkzaamheden in relatie tot Juridische afhandeling en advisering (e.g. Strategie)
- De ontwikkeling van nieuwe werkwijze als gevolg van de aankomende Brexit
- Coördinatie en afstemming met de douane, bijv. over relevante Convenants bijlagen

⁴⁵⁷ MANCP Nationaal Controleplan 2017

8.1.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte's) 458,459	Effect van de huidige realisatie	Risico van effect in huidige situatie
Het controleren van de naleving van regelgeving bij veterinaire import, inclusief doorvoer en transshipment s (dieren en producten) door middel van keuringen; controle bij inslag, opslag en uitslag in entrepots.	81,2 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak. Deze taak is retribueerbaar, echter een deel wordt gefinancierd (bijgeplust) door LNV. Door deze extra bijdrage kan de taak naar behoren uitgevoerd worden. Het domein Import kan onvoldoende inspelen op externe ontwikkelingen.	-
Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden, waaronder controle op de levering van zeeschepen en het monitoren op het tijdig retourneren van het certificaat ter bevestiging van de levering.	0	Deze taak wordt niet gedekt door de retributies waardoor de huidige capaciteit niet toereikend is om deze taak uit te voeren.	Onvoldoende handhaven en verdringing van andere taken.
Het controleren van de naleving van regelgeving bij niet-veterinaire import (levensmiddelen en consumentenproducten e.g. keukengerei) door middel van keuringen.	6,3 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak. Deze taak is retribueerbaar, echter een deel wordt gefinancierd (bijgeplust) door LNV. Het domein Import kan onvoldoende inspelen op externe ontwikkelingen.	-
Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringen en nationaal controleplan levensmiddelen	0,5 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak.	-
Het uitvoeren van voorgeschreven laboratoriumonderzoek in relatie tot import gerelateerde keuringen (veterinaire en niet-veterinair)	5,2 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak.	-

⁴⁵⁸ Aangeleverd door de NVWA

⁴⁵⁹ Om de uren overeen te laten komen met het totaal aan uren uit de werkpakketten, is ervoor gekozen om het totaal (117 fte) naar rato te verdelen over de taken naar de verdeelsleutel aangeleverd door het domein

Het implementeren van controleverordeningen	1 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak doordat er 2,25 FTE reeds is toegezegd voor volgend jaar.	-
Controles in opdracht van COKZ (bijv. watergehalte in pluimveevlees).	0,2 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak.	-
Tweedelijns ondersteuning van de douane waaronder controles op passagiersbagage en gezelschapsdieren en het oppakken van signalen zoals e-commerce.	0,4 fte	Nu nog geen volledige financiering, terwijl deze taak wel uitgevoerd wordt. De gemaakte uren (ongeveer 600) worden op andere taken geschreven. Taken zijn nog niet belegd, worden vaak ad hoc uitgevoerd, met als gevolg dat dit kwalitatief onvoldoende gebeurt.	Er bestaat afbreukrisico bij de samenwerking met andere toezichthouders zoals de douane. Daarnaast is er het risico dat signalen niet adequaat worden opgepakt met mogelijk politiek/bestuurlijke gevolgen.
De ontwikkeling en ondersteuning van het domein Import.	9,4 fte	De huidige capaciteit is niet toereikend om voldoende bij te dragen aan de ontwikkeling en ondersteuning van het domein Import. Daardoor is er een verhoogde kans op vertraging in de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, het beantwoorden van interne en externe vragen. Er is reeds capaciteit toegezegd (3fte), maar dit is niet voldoende om deze taak naar behoren uit te voeren.	Het domein kan onvoldoende input leveren aan de besluitvorming op EU-niveau en ten behoeve van gestelde (Kamer)vragen.
Werkzaamheden in relatie tot Juridische afhandeling & advisering (Strategie)	6,6 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak.	-
De ontwikkeling van nieuwe werkwijzen als gevolg van de aankomende Brexit en de vernieuwde toezicht eisen die dit met zich meebrengt.	1,4 fte	Er is voldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak. Capaciteit voor de toekomstige uitvoering wordt aangenomen vanuit EGB (LNV) budgetten.	-
Coördinatie en afstemming met de douane	0	Deze taak werd in 2019 niet uitgevoerd door het domein, maar zal dit jaar wel uitgevoerd worden. Hier is momenteel nog geen capaciteit voor.	Als er geen capaciteit vrijgemaakt wordt, kan deze taak niet uitgevoerd worden, waardoor er geen coördinatie en afstemming met de douane plaats kan vinden.
Het uitvoeren van werkzaamheden rondom het Nationaal Controleplan	4,8 fte	De huidige capaciteit is voldoende om deze taak uit te voeren in relatie tot productveiligheid en diervoeders. Voor levensmiddelen is er voor de uitvoering 1015 uur te kort. Daarnaast is er in de huidige capaciteit geen rekening gehouden met het ontwikkelen en onderhouden van selectiemethoden.	Bij ontbreken van adequate selectiemethoden kan geen invulling worden gegeven aan de uitvoering van de Nationale Plannen. Hierdoor voldoen we niet aan EU-regelgeving en is geen effectief onderzoek mogelijk naar risico's. Bij onvoldoende beschikbare uren in de uitvoering worden er onvoldoende monsters genomen t.b.v. onderzoek in het kader van de nationale plannen.

Gehele Domein.	117 fte	In het algemeen worden de taken binnen het domein Import naar behoren uitgevoerd. Echter, is de capaciteit bij veel taken net voldoende. Hierdoor kan er onvoldoende ingespeeld worden op interne- en externe ontwikkelingen.	-
-----------------------	----------------	---	---

8.1.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit ⁴⁶⁰

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie/ Afdeling												
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>116,2</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>121,9</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>117,0</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>111,8</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	116,2	2018	121,9	2019	117,0	2020	111,8	Divisie/Afdeling	FTE	Uren
Jaar	Capaciteit (FTE)												
2017	116,2												
2018	121,9												
2019	117,0												
2020	111,8												
	HH Klant, bedrijf en consument	1,0%	1,2										
	HH Laboratorium	4,7%	5,5										
	KE Ontwikkeling en ondersteuning	9,4%	11,0										
	KE Veterinair en import	78,7%	92,1										
	ST Communicatie	1,7%	2,0										
	ST Juridische afhandeling & Advisering	3,9%	4,6										
	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,3%	0,3										
	Overige	0,4%	0,4										
	Totaal	100,0%	117,0	161.184									

⁴⁶⁰ Aangeleverd door de NVWA

Algemeen beeld risico's

Mens

Onvoldoende importcontrole kan ertoe leiden dat producten of dieren worden geïmporteerd die mogelijk schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Plant, dier en milieu

Onvoldoende controle bij import kan ertoe leiden dat er besmette- of zieke dieren de EU binnenkomen die mogelijk ziektes overdragen op andere dieren.

Economisch

Indien er minder capaciteit is binnen het domein import er is een risico dat er meer kosten voor het bedrijfsleven kunnen ontstaan door langere wachttijden⁴⁶¹. De Brexit is daarnaast nog niet in volledigheid uitgewerkt en heeft in potentie een groot effect op het importkeuringsproces⁴⁶². Het is mogelijk dat het Verenigd Koninkrijk wordt geclassificeerd als derde land en alle importstromen gecontroleerd moeten worden. Dit zou een grote druk leggen op het domein import met als gevolg lange wachttijden als gevolg van capaciteitsgebrek.

Overig

Indien er minder capaciteit is binnen het domein import zal er minder geparticipeerd kunnen worden in EU-werkgroepen, en er zal daardoor niet genoeg draagvlak zijn van andere EU-lidstaten voor de door Nederland zo gewenste innovatie op het toezicht⁴⁶³. Daarnaast kan minder capaciteit ook leiden tot het niet adequaat kunnen bijdragen aan het beantwoorden van Kamervragen niet tijdig implementeren van regelgeving waardoor klachten en schadeclaims kunnen ontstaan. Tot slot zijn er enkele kleine taken die niet door de juiste partij worden gefinancierd; taken die door het ene ministerie gefinancierd zouden moeten worden, worden uitgevoerd onder een werkpakket waardoor het andere ministerie voor deze taken betaalt. Dit kan politiek-bestuurlijke risico's als gevolg hebben⁴⁶⁴.

8.1.4 Naleving en/of overige KPI's

Jaarlijks worden er ongeveer 60.000 veterinaire zendingen aan een importcontrole onderworpen, waarvan 1% wordt geweigerd. De levensmiddelen met een hoog risico en diervoeder keuringen bestaan uit ca. 23.000 zendingen per jaar waarvan minder dan 0,5% niet wordt toegelaten. De levensmiddelen contactmaterialen zijn ca. 700 partijen per jaar waarvan minder dan 0,5% wordt afgewezen. De naleving is redelijk hoog⁴⁶⁵ en alle vereiste importkeuringen aan de buitengrens zijn uitgevoerd in 2019⁴⁶⁶.

Bedrijven die tot het moment van op de markt brengen verantwoordelijk zijn voor de commerciële goederen en bedrijven die goederen in opslag hebben zijn doorgaans goed op de hoogte van de regels. Omissies liggen vooral bij niet-conforme gezondheidscertificaten en niet bij ondeugdelijke producten. Reizigers die voor eigen gebruik goederen en levende dieren meenemen zijn niet altijd op de hoogte van de regels⁴⁶⁷.

Het aantal monsters uit de importstroom met betrekking tot het domein monsternamen en analyse levensmiddelen (MAL) loopt enigszins achter en het aantal monsters naar aanleidingen van meldingen ligt lager dan ingeschat⁴⁶⁸.

⁴⁶¹ Factsheet Import september 2018, input voor Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving

⁴⁶² Toezichtbeeld Import 2020

⁴⁶³ Factsheet Import september 2018, input voor Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving

⁴⁶⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁶⁵ Toezichtbeeld Import 2020

⁴⁶⁶ MCS-rapportage 2019

⁴⁶⁷ Factsheet Import september 2018, input voor Meerjaren Bedrijfsplan Handhaving

⁴⁶⁸ MCS-rapportage 2019

8.1.5 Belangrijkste ontwikkelingen⁴⁶⁹

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen

Voor de klanttevredenheid omtrent import is het streven om jaarlijks met een half punt te verbeteren tot een ⁷⁴⁷⁰, dit vraagt extra capaciteit van het domein.

Externe ontwikkelingen

De implementatie van de Official Controls Regulation (OCR) die per 14 december 2019 in werking is getreden zal een beroep doen op de capaciteit binnen het domein Import. Het domein wordt verzocht bij te dragen aan de implementatie van de nieuwe wet m.b.t. import, en de activiteiten moeten vanaf 2020 meerjarig worden ingepast binnen de voor de NVWA beschikbare budgetten⁴⁷¹. De Animal Health Regulation (AHR) van toepassing per april 2021, kan mogelijk eenzelfde effect sorteren.

Brexit heeft naar verwachting een stevige impact op de NVWA en haar werkzaamheden voor onder andere import- en exportcontroles. Door de blijvende onzekerheid over het soort Brexit scenario bestaat er nog veel onduidelijkheid. Voor producten van dierlijke oorsprong wordt in het geval van een harde Brexit in 2020 een toename van circa 30% van het aantal controles verwacht⁴⁷².

⁴⁶⁹ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁷⁰ Jaarplan 2020

⁴⁷¹ Kaderbrief LNV 2020

⁴⁷² Jaarplan 2020

8.1.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Import

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar ⁴⁷³	Berekende capaciteit ⁴⁷⁴	Totaal	
Het controleren van de naleving van regelgeving bij veterinaire import	81,2 fte	-	81,2 fte	
Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden	0	0,2 fte	0,2 fte	0,22 fte voor het dekken van de kosten van deze taak
Het controleren van de naleving van regelgeving bij niet-veterinaire import (levensmiddelen en consumentenproducten e.g. keukengerei) door middel van keuringen.	6,3 fte	-	6,3 fte	
Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringen en nationaal controleplan levensmiddelen	0,5 fte	-	0,5 fte	
Het uitvoeren van voorgeschreven laboratoriumonderzoek in relatie tot import gerelateerde keuringen (veterinaire en niet-veterinair)	5,2 fte	-	5,2 fte	
Het implementeren van controleverordeningen	1 fte		1 fte	
Controles in opdracht van COKZ (bijv. watergehalte in pluimveevlees).	0,2 fte	-	0,2 fte	
Tweedelijns ondersteuning van de douane	0,4 fte	2,1 fte	2,5 fte	2,06 fte voor het dekken van de kosten van deze taak
De ontwikkeling en ondersteuning van het domein Import.	9,4 fte	0,5 fte	9,9 fte	0,5 fte voor het leveren van input aan de EU en de minister helpen de kamer tijdig te informeren en het ontwikkelen van selectiemethoden
Werkzaamheden in relatie tot Juridische afhandeling & advisering (Strategie)	6,6 fte	-	6,6 fte	
De ontwikkeling van nieuwe werkwijzen als gevolg van de aankomende Brexit	1,4 fte	-	1,4 fte	
Coördinatie en afstemming met de douane	0	0,2 fte	0,2 fte	0,2 fte voor het dekken van de kosten van deze taak
Het uitvoeren van werkzaamheden rondom het Nationaal Controleplan	4,8 fte	2,1 fte	6,9 fte	
Domein Totaal		117 fte		

⁴⁷³ Om de uren overeen te laten komen met het totaal aan uren uit de werkpakketten, is ervoor gekozen om het totaal (117 fte) naar rato te verdelen over de taken naar de verdeelsleutel aangeleverd door het domein

⁴⁷⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Handhavingstaken, voortvloeiend uit keuringswerkzaamheden⁴⁷⁵.

Deze niet-retribueerbare taak wordt momenteel uitgevoerd, maar wordt niet gefinancierd. De uren worden op een andere taak geschreven. Het politiek bestuurlijke- en economische risico wat dit met zich meebrengt wordt gemitigeerd door de berekende capaciteit.

Tweedelijns ondersteuning van de douane⁴⁷⁶.

Deze niet-retribueerbare taak wordt momenteel uitgevoerd, maar wordt niet volledig gefinancierd vanuit het LNV en VWS. De niet-gedekte uren worden op een andere taak geschreven, waardoor het verkeerde Ministerie betaalt voor de uitvoering van deze taak. Het politiek bestuurlijke en economische risico wat dit met zich meebrengt wordt gemitigeerd door de berekende capaciteit.

De ontwikkeling en ondersteuning van het domein Import⁴⁷⁷.

Momenteel kan het domein slechts beperkt antwoord geven op interne en externe vragen, waardoor er vertraging ontstaat. Er kunnen, zonder een capaciteitsinvestering, gevallen voorkomen waarbij het domein niet in staat zal zijn tijdig nieuwe regelgeving te implementeren, tijdig bij te dragen aan besluitvorming vanuit de EU of tijdig bij te dragen aan de beantwoording van Kamervragen als gevolg van te weinig capaciteit.

Coördinatie en afstemming met de douane⁴⁷⁸.

In 2019 werden hier geen uren aan besteed. In 2020 zal dit wel gebeuren. De berekende capaciteit zorgt er potentieel voor dat deze taak uitgevoerd kan worden in 2020.

Het uitvoeren van werkzaamheden rondom het Nationaal Controleplan⁴⁷⁹.

Het domein is met de huidige capaciteit onvoldoende in staat juiste selectiemethode te ontwikkelen en te onderhouden. Hierdoor kan geen invulling gegeven aan de uitvoering van het Nationale Controleplan en daarmee niet aan EU-regelgeving voldaan worden. De berekende capaciteit van 2,1 fte zorgt ervoor dat deze taak naar behoren uitgevoerd kan worden.

Proces en middelen

Het domein Import dient een goed werkproces in te richten en te onderhouden met de douane. Hier zal continue tijd en energie in gestoken worden. De naderende Brexit zal veel impact hebben op de processen binnen het domein, en hier dient tijdig en juist op ingespeeld te worden.

⁴⁷⁵ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁷⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁷⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁷⁸ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁷⁹ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

8.2 Export

De NVWA verstrekt exportdocumenten voor export naar derde landen. Het land waar heen geëxporteerd wordt, vraagt garanties van het exporterende land ten aanzien van risico's voor volksgezondheid en 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 CVO met een derde land zijn gemaakt, en speelt daarmee 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 proces⁴⁸⁰.

Alle activiteiten met betrekking tot fytosanitaire export en de export van Meststoffen maken onderdeel uit van de domeinen Fytosanitair en Meststoffen, respectievelijk. Deze activiteiten vallen niet binnen het domein Export en worden niet in deze domeinomschrijving beschreven.

Daarnaast wordt een groot deel van de exportcertificaten (ca. 81% van de zendingen)⁴⁸¹ afgegeven door afdeling Certificeren op Afstand (CoA). Deze afdeling wordt gefinancierd via een werkpakket dat binnen het domein Klantcontactcentrum en Dienstverlening (KCDV) valt⁴⁸². Om ervoor te zorgen dat de domeinrapportages aansluiten bij de beschikbare data, is ervoor gekozen om de berekende capaciteit voor CoA op te nemen in de domeinomschrijving van het domein KCDV. Omdat de activiteiten van CoA onlosmakelijk zijn verbonden met de taken van het domein Export worden deze wel in de domeinomschrijving van dit domein beschreven.

8.2.1 Taken binnen Export⁴⁸³

Export levert exportdocumenten voor veterinaire, food en non-food producten conform de gevraagde dan wel overeengekomen garanties van het ontvangende land. De activiteiten binnen het domein Export zijn onder te verdelen in de volgende zes hoofdtaken:

- Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten
- Toezicht op externe keuringsdiensten
- Het beheer van e-CertNL
- Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen ten behoeve van het exportproces
- Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen
- Voorbereidende werkzaamheden voor certificering

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Derde landen stellen eisen aan geïmporteerde producten (zoals certificering), het domein export draagt er zorg voor dat exporteurs aan deze verplichtingen kunnen voldoen
- Het domein evalueert de verschillende landeneisen voor producten (wet- en regelgeving derde landen)

Onderliggende wet- en regelgeving betreft in eerste aanleg de Europese wetgeving met een nadere invulling in de nationale wetgeving en aangevuld met specifieke eisen van derde landen ten aanzien van product- en voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid en vereisten ten aanzien van natuur en milieu.

Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten

Type toezicht

- Bindende certificering (van exportgaranties overeengekomen tussen Nederlandse autoriteiten en die van in derde landen)
- Verzoekcertificering (door exporteur in derde landen afgestemde en gevraagde exportgaranties)
- Het uitvoeren van administratieve controles (Certificeren op Afstand)
- Het uitvoeren van fysieke inspecties op productielocatie en/of export(laad-)locatie (Afdeling VKE)

⁴⁸⁰ NVWA jaarplan Export 2020

⁴⁸¹ Op basis van de data van het domein Export

⁴⁸² Volgens de data die is Aangeleverd door de NVWA

⁴⁸³ Vastgesteld tijdens domeingsprekken met NVWA en Opdrachtgevers

- Het afhandelen van vragen en ondersteunen van het exportproces (zowel intern als extern)

Open of gesloten toezichtnorm

- Gesloten toezicht: indien een bedrijf keuring aanvraagt dient deze uitgevoerd te worden

Financier

- Derden

Toezicht op externe keuringsdiensten

Type toezicht

- Toezicht op het COKZ (het COKZ is verantwoordelijk voor de keuring en certificering van zuivel en eieren)
- Toezicht op de andere in Nederland actieve keuringsdiensten

Open of gesloten toezichtnorm

- Open toezicht

Financier

- LNV

Het beheer van e-CertNL

Type werkzaamheden

- Beheren van e-CertNL, het elektronische systeem dat de aanvraag en afgifte van exportcertificaten faciliteert (NVWA levert de voorzitter)
- Het onderhouden en ontwikkelen van inhoud voor e-CertNL
- Het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden ten behoeve van onder andere volledig papierloos certificeren

Voorgescreven werkzaamheden

- Open norm, wet- en regelgeving schrijft geen frequentie voor

Financier

- LNV

Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen ten behoeve van het exportproces

Type toezicht

- Toezicht op de naleving van voor exporteurs, producenten en productieprocessen relevante wet- en regelgeving
- Handhavend optreden indien niet wordt nageleefd
- Het uitvoeren van steekproeven (Certificeren op Afstand)

Open of gesloten toezichtnorm

- LNV geeft garanties aan derde landen met betrekking tot toezicht in het verlengde van keuren. Derde landen gaan ervan uit de NVWA deze gecommitteerde activiteiten uitvoert.

Financier

- Derden

Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen

Type werkzaamheden

- Het invullen van questionnaires van derde landen
- Activiteiten ten behoeve van het oplossen van exportbelemmeringen
- Expertiserol ten behoeve van onderhandelingen LNV
- Het organiseren en ondersteunen van inspecties door derde landen in Nederland

Voorgeschreven werkzaamheden

- Open: indien aangevraagd door LNV worden deze uitgevoerd. Het betreft reactieve werkzaamheden die capaciteit bij andere taken wegnemen.

Financier

- LNV

Organisatie en ondersteuning bij inspecties door autoriteiten van derde landen

Type werkzaamheden

- Leveren van kennis en expertise ten behoeve van inspecties door autoriteiten van derde landen

Financier

- LNV

8.2.2 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit in fte 2019	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten	20,2 fte	Onvoldoende capaciteit voor het uitvoeren van deze taak, omdat bedrijven vaak onvoldoende tijd begroten voor het uitvoeren van certificeren. Hierdoor worden verplichte controles niet (volledig) uitgevoerd.	Het verlies in het vertrouwen van derde landen in de kwaliteit van Nederlandse export. Dit kan de Nederlandse handelspositie schaden.
Toezicht op externe keuringsdiensten	5,6 fte	Omdat de vraag naar capaciteit van het domein steeds groter wordt, leunt het domein in toenemende mate op externe keuringsdiensten.	Toezicht op externe keuringsdiensten wordt belangrijker.
Het beheer van e-CertNL	-	Een groot deel van de capaciteit van het domein gaat naar het uitvoeren van controles en certificeren, waardoor er onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor het beheer van e-CertNL	De content op het platform wordt onvoldoende bijgehouden, waardoor de kennispositie die verwacht wordt door derde landen verslechtert.
Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen ten behoeve van het exportproces	8,6 fte	<p>Door het uitvoeren van 10% steekproeven wordt de methodiek van Certificeren op Afstand (=CoA: de certificerende dierenarts komt niet bij de fysieke partijen) geborgd. Door de toegenomen werkzaamheden van de NVWA kan aan die steekproefgrootte niet volledig voldaan worden.</p> <p>De nieuwe controle verordening (EU) 2017/625 stelt een verplichtte uitgangscntrole voor levend vee dat uitgevoerd wordt. In het verleden is het een beleidsbeslissing geweest daar geen invulling aan te geven. Bij Min. LNV is een aangepaste beleidsbeslissing in voorbereiding met een voorstel tot uitvoering van deze wettelijke taak.</p>	Grote afnemers zoals de USA en China twifelen aan de gedegenheid waarmee het Nederlandse toezicht geregeld is. Op de langere termijn kan dit leiden tot weigering van door Nederland geëxporteerde producten. In enkele gevallen (zoals levende have naar China, Mexico en USA) is dit al gebeurd.
Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen	13,3 fte	Activiteit wordt naar behoren uitgevoerd.	-
Organisatie en ondersteuning bij inspecties van autoriteiten van derde landen	3,6 fte	Onvoldoende capaciteit beschikbaar	Gebrek aan voorbereidingstijd leidt ertoe dat er geen goed signaal wordt afgegeven aan derde landen. Het vertrouwen is daardoor afgezwakt. Steeds vaker moeten aanvullende vragen worden beantwoord naar aanleiding van inspecties.
Gehele domein	51,2 fte	Er is geen capaciteit om kennis op peil te houden binnen het domein.	De kwaliteit van de werkzaamheden van het domein komt onder druk te staan, waardoor beloftes aan derde landen niet altijd nageleefd kunnen worden.

8.2.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit⁴⁸⁴

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE		Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie / Afdeling												
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>42,7</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>45,1</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>51,2</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>79,3</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	42,7	2018	45,1	2019	51,2	2020	79,3	Divisie/Afdeling		FTE	Uren
	Jaar	Capaciteit (FTE)												
	2017	42,7												
	2018	45,1												
	2019	51,2												
2020	79,3													
HH Inspectie	10,1%	5,2												
HH Klant, bedrijf en consument	0,4%	0,2												
HH Laboratorium	0,9%	0,5												
KE Ontwikkeling en ondersteuning	28,3%	14,5												
KE Veterinair en import	52,6%	27,0												
ST Communicatie	1,8%	0,9												
ST Juridische afhandeling & Advisering	3,5%	1,8												
ST Politiek, bestuurlijke zaken	1,3%	0,7												
Overige	1,1%	0,6												
Totaal	100,0%	51,2	70.572											

⁴⁸⁴ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Mens

De bewaking van de binnen de EU gestelde eisen en de aanvullende eisen vanuit derde landen draagt er zorg voor dat dat dierenartsen in een verzendend land instaan voor de volksgezondheid van mensen in de ontvangende landen. Echter, de activiteiten van het domein export hebben geen directe gevolgen voor de volksgezondheid van de Nederlandse bevolking.

Plant, dier en milieu

De NVWA ziet er op toe dat het belang van dierenwelzijn en de diergezondheid in acht wordt genomen bij het afgeven van export certificaten. Onvoldoende toezicht hierop kan leiden tot verslechterde condities bij de export van dieren.

Economisch

Nederland heeft een grote handelspositie. Export van producten naar derde landen is voor een groot deel afhankelijk van de reputatie van de Nederlandse handel. Indien het domein onvoldoende toezicht houdt wordt het risico dat Nederland producten exporteert die niet aan de gestelde eisen en/of normen voldoen groter.

Om export mogelijk te maken geeft Nederland garanties af aan derde landen. Deze garanties zijn erop gericht om de kwaliteit van Nederlandse handel te bewaken. Het niet voldoen aan garanties kan schadelijk zijn voor de reputatie van Nederland en een negatieve impact hebben op de Nederlandse economie.

Overig

In het geval dat onvoldoende controle bij export van bijvoorbeeld vleesproducten bedoeld voor menselijke consumptie ertoe leidt dat de buitenlandse consument ziek wordt, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de reputatie van Nederland als handelsland.

8.2.4 Naleving en/of overige KPI's ⁴⁸⁵

De NVWA controleert of aan de eisen van derde landen voldaan wordt. Op basis hiervan heeft het domein in 2019 670.000 exportverklaringen en certificaten afgegeven. Van deze certificaten zijn 230.000 certificaten afgegeven voor de export van dieren en dierlijke producten. De foutmarge bij het afgeven van certificaten ligt op ongeveer 0,5%. Hiervoor worden vervangende certificaten en/of aanvullende verklaringen uitgegeven.

De naleving op het niet nakomen van gestelde eisen resulteert in het niet verkrijgen van een certificaat en uiteindelijk in het opschorten of intrekken van de registratie van exportwaardigheid naar een of meerdere exportlanden. Problemen met Export uiteten zich in niet toelaten van partijen aan de grens van derde landen. Dit gebeurt ongeveer een of tweemaal per maand (0,0001%)⁴⁸⁶.

8.2.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Van de 2.583 medewerkers binnen de NVWA hebben 544 medewerkers een leeftijd van 60 jaar of ouder. Dit betekent dat binnen 5 jaar ongeveer 20% van de formatieplaatsen van de NVWA opnieuw gevuld dient te worden. De opleidingstermijn voor een volledig zelfstandig inzetbare collega binnen het domein export bedraagt ongeveer 3 jaar. De vervangingsvraag gecombineerd met de opleidingseis zorgen ervoor dat het domein voor een uitdaging staat met betrekking tot de continuering van het toezicht.

Externe ontwikkelingen

Alleen een dierenarts is eindverantwoordelijk en bevoegd om exportcertificaten bij veterinaire export af te mogen geven. De uitstroom van afgestudeerde dierenartsen van de universiteit is onvoldoende om aan de vraag te kunnen voldoen aan de vraag van de NVWA. Inmiddels werft de NVWA ook buitenlandse dierenartsen, maar dit heeft negatieve gevolgen voor de effectiviteit van de inzet door de benodigde aanpassing in taalvaardigheid en cultuur.

⁴⁸⁵ Jaarplan 2020 NVWA

⁴⁸⁶ NVWA Toezichtbeeld Import Export 2019

Deze vraag naar dierenartsen wordt versterkt door de Brexit, omdat handel met het Verenigd Koninkrijk na de Brexit wordt gezien als handel met een derde land, waardoor keuring door een dierenarts vereist is. De gevolgen van de Brexit worden voor het domein export geschat op een stijging van 100% voor export en 33% voor import.

Voor bepaalde producten is het wettelijk toegestaan om de taken te laten uitvoeren door opgeleide inspecteurs (vis, levensmiddelen, productveiligheid). Op dit moment wordt onderzocht of het mogelijk is om gespecialiseerde inspecteurs ook bepaalde keuringstaken van de dierenarts uit te laten voeren.

Voor de retribueerbare activiteiten van het domein export wordt gerekend met normuren. Echter, in de praktijk blijkt het gehanteerde aantal normuren te laag voor de uit te voeren taak. Dit geldt bijvoorbeeld voor activiteiten waar fysieke keuring vereist is; in de begroting wordt geen rekening gehouden met reistijden. In de praktijk geldt voor exportkeuringen voor zuivel een vlees een factor van 1,53 boven de normuren en voor de export van levende dieren geldt een factor van 1,96

De omslag naar Kringlooplandbouw per 2030 en de huidige discussies over Stikstof en CO2 zorgen naar verwachting voor een nieuwe en/of veranderende vraag naar certificering.

8.2.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Export

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteitsberekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Het uitgangspunt van de berekenede uitbreiding is het huidige aantal zendingen aan derde landen dat op dit moment certificering behoeft. Hierbij is gekeken naar het gemiddelde aantal uren dat beschikbaar is voor het uitvoeren van exportcertificering en het aantal uren dat volgens de NVWA minimaal benodigd is om de certificering goed uit te voeren. Het verschil betreft een deel van de berekende capaciteitsuitbreiding. De overige taken zijn middels een opslag voor het uitvoeren van deze werkzaamheden berekend.

Taak	Capaciteit		
	Beschikbare capaciteit ⁴⁸⁷	Berekende capaciteit	Totaal
Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten	20,2 fte	6,7 fte	26,9 fte
Toezicht op externe keuringsdiensten	5,6 fte	1,1 fte	6,7 fte
Het beheer van e-CertNL	⁻⁴⁸⁸	-	-
Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen ten behoeve van het exportproces	8,6 fte	17,6 fte	24,5 fte
Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen	13,3 fte	5,1 fte	18,3 fte
Organisatie en ondersteuning bij inspecties van autoriteiten van derde landen	3,6 fte	8,7 fte	12,3 fte
Gehele domein	51,2 fte	9,1 fte voor opleiding	

Controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten

De kwaliteit van de controle en het uitvoeren van certificaten staat onder druk. De activiteiten binnen deze taak zijn retribueerbaar en de exporterende partij geeft zelf aan (naar eigen beleving) hoeveel tijd er benodigd is van de NVWA inspecteur voor het volledig uitvoeren van alle benodigde

⁴⁸⁷ Aangeleverd door de NVWA

⁴⁸⁸ Deze taak wordt uitgevoerd door de afdeling CoA. Deze taak wordt gefinancierd door het domein KCDV.

activiteiten. Dit leidt er in de praktijk toe dat exporteurs te weinig tijd begroten voor het uitvoeren van alle werkzaamheden, waardoor de kwaliteit achteruit kan gaan als de inspecteur hier niet zelf op corrigeert. Dit wordt niet in alle gevallen gedaan.

Het domein heeft in 2019 ongeveer 531.600 zendingen gecertificeerd. Deze certificering kan lokaal, op afstand of via elektronische kwaliteitssystemen geschieden. Per aanpak varieert de benodigde tijd voor het correct certificeren van een zending sterk, van een minimum van 12 minuten voor bijvoorbeeld het certificeren op afstand van zuivelproducten tot 1 uur en 45 minuten voor het certificeren van runderen voor export.

Het domein berekent circa 87.000 uren nodig te hebben voor het uitvoeren van certificering op afstand, 32000 uren voor het uitvoeren van lokale certificering en 16.750⁴⁸⁹ uren voor certificering van elektronische kwaliteitssystemen. Uitgaande van een op dit moment beschikbare capaciteit van 20,2 fte voor het uitvoeren van lokale en EKS certificering, betekent dit een berekende capaciteitsuitbreiding van 6,7 fte om de berekende 48750 uren te kunnen voldoen⁴⁹⁰. De berekende capaciteit ter uitvoering van certificering op afstand wordt opgenomen in de domeinomschrijving van het domein KCDV, omdat financiering van deze activiteit via dit domein geschiedt.

Toezicht op externe keuringsdiensten

De relatie met externe keuringsdiensten en sectoren staat onder druk omdat er in toenemende mate op deze partijen wordt geleund om de kwaliteit van export te waarborgen. Er wordt getwijfeld aan de effectiviteit van de NVWA als een groot deel van de activiteiten door de sector zelf wordt uitgevoerd.

Jaarlijks is voor deze taak circa 5 fte begroot. Dit leidt ertoe dat bij het uitvoeren van deze taak de verplichte NVWA-controle op de taken van de COKZ-toezichthouder blijft liggen. Een investering van 1,1 fte zal ervoor leiden dat de in het convenant overeengekomen afspraken nagekomen worden en naar behoren worden uitgevoerd.

Toezicht op exporteurs, producenten en productieprocessen

Het toezicht dat wordt uitgevoerd door directie Handhaven vormt de basis voor garanties die bij exportcertificering worden afgegeven door de NVWA. Bij de beperkte capaciteit bij Handhaving wordt er geen of te weinig prioriteit gegeven aan het uitvoeren van steekproeven. De steekproeven vormen de basis om elke vorm van certificeren op afstand te kunnen onderbouwen. Bij de missies en bezoeken van auditoren uit derde landen wordt een 10% steekproefgrootte voorgehouden ter onderbouwing van de Certificering op Afstand. Door de toegenomen werkzaamheden van de NVWA kan aan die steekproefgrootte niet volledig voldaan worden. Om een steekproefgrootte van 10% te behalen is berekend dat 1,1 fte boven de huidige capaciteit benodigd is.

Op gebied van de transportverordening (Verordening 1/2005/EC) zegt Art. 21 dat Nederland een controle uit moet voeren op dieren die vanuit Nederland geëxporteerd moeten worden. Het domein heeft op dit moment onvoldoende capaciteit om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren. Om dit wel te kunnen doen, is een benodigde capaciteit berekend van 16,8 fte. Samengenomen bedraagt de berekende capaciteit binnen deze taak 17,6 fte.

Het ondersteunen van LNV bij het verkrijgen van markttoegang tot derde landen

Voor het ondersteunen van LNV is op dit moment onvoldoende capaciteit beschikbaar binnen het domein export. Om deze taak naar behoren te kunnen uitvoeren berekent het domein additioneel 5,1 fte.

Organisatie en ondersteuning bij inspecties van autoriteiten van derde landen

Op dit moment heeft het domein onvoldoende capaciteit beschikbaar om de inspecties van autoriteiten van derde landen voldoende voor te bereiden. Dit leidt tot dalend vertrouwen van derde landen en meerwerk in de vorm van het afhandelen van aanvullende vragen of inspecties. Het domein berekent in totaal 8,7 fte nodig te hebben bovenop de huidige capaciteit van 3,6 fte om de taak naar behoren uit te kunnen voeren.

⁴⁸⁹ Dit aantal is inclusief 2750 uur voor het onderhoud van deze systemen

⁴⁹⁰ Voor de berekening wordt uitgegaan van een beschikbare uitvoeringscapaciteit van 16,3 fte bij afdeling V&I en O&O. De overige 3,9 fte uit de tabel betreffen ondersteunende werkzaamheden en kunnen niet worden aangewend voor het uitvoeren van exportcertificering.

Domein totaal^{491,492}

Het domein Export betreft een zogeheten horizontaal belang. Dit betekent dat de werkzaamheden die binnen dit domein vallen worden uitgevoerd naast de werkzaamheden die ten behoeve van een specifiek domein worden gedaan, zoals de keuring op slachthuizen. De activiteiten voor export worden hierbinnen vaak als secundair gezien. Vanwege de hoge en toenemende capaciteitseis die vrijwel alle domeinen van de NVWA kennen kunnen activiteiten rondom export steeds vaker (niet volledig) worden uitgevoerd.

Het domein kent veel verplichtingen vanuit rapporten zoals 2Solve. Ook de kamerbrieven van LNV en VWS stellen verscherpte eisen en ambitieniveaus aan het domein. Dit vergt extra capaciteit voor het domein. Ook de verantwoordingsfeer naar opdrachtgevers neemt toe (KPI rapportageverplichtingen, MCS- en MANCP-rapportages, Kamervragen, WOB-verzoeken, nieuwsvergaring en het afhandelen van klachten en vragen)

Door deze verplichtingen en de algemene druk (zowel intern als extern) op de activiteiten van het domein, is er nauwelijks capaciteit beschikbaar om aandacht te geven aan opleiding en ontwikkeling. Het door derde landen vereiste kennisniveau behoeft aandacht. Ook kan aan de ontwikkeling en actualisering van bestaande instructies, werkwijzen, protocollen, ontwikkeling van digitale exportcertificering en website-ontwikkeling onvoldoende tot geen invulling gegeven worden.

Om ervoor te zorgen dat alle 520 certificerende medewerkers minimaal twee dagen aan opleiding, overleg of intervisie besteden, is een totale berekende uitbreiding van 9,1 fte vereist boven de investeringen op taakniveau. Dit leidt tot een totale berekende capaciteit van 48,2 fte.

Mens

Het ontwikkelen van dierenartsen tot zelfstandig inspecteur duurt gemiddeld drie jaar. Aanvullend zijn voor diverse landen die dat specifiek eisen, opleidingen verplicht gesteld om jaarlijks een scholing te krijgen over de vereiste werkwijze van die landen. Er is geen capaciteit om die taak naar behoren uit te voeren. Hierdoor ontstaat een grote mate van disuniformiteit.

De werkzaamheden binnen het domein zijn voor een groot deel fysiek van aard: extra mankracht leidt ertoe dat er meer toezicht kan worden uitgeoefend. Middelen zijn (nog) niet volledig aanwendbaar als alternatief voor mensen binnen dit domein.

Proces

Zoals eerder geschetst vinden exportprocessen hun basis in een gedegen toezicht op productieprocessen. Alle toezichtstaken die zijn belegd in andere domeinen en zelfs andere directies binnen de NVWA. Gezien de algemene werkdruk binnen de NVWA wordt capaciteit vaak eerst aangewend voor 'eigen' activiteiten, waardoor de taken van het domein Export in mindere mate worden uitgevoerd. Een goede afstemming is noodzakelijk om dit te voorkomen.

Middelen

Benodigde middelen zijn de systemen ten aanzien van certificeren. Dit betreft E-CertNL. De EU schrijft het gebruik van TRACES-NT voor. Op termijn betekent dit mogelijk een vervanging van het systeem of een goede koppeling tussen het Europese en Nederlandse systeem. Indien door die veranderingen het e-CertNL-systeem niet meer gebruikt kan worden, zullen de documenten die op dit moment via e-CertNL worden afgehandeld (wekelijks 14.000) niet meer afgehandeld kunnen worden. Goede en tijdige aansluiting bij deze ontwikkeling is hiervoor belangrijk.

⁴⁹¹ Kaderbrief LNV

⁴⁹² Kaderbrief VWS

8.3 Klantcontact en dienstverlening⁴⁹³

Het domein Klantcontact en dienstverlening (KCDV) ondersteunt de domeinen en de NVWA als organisatie. Het betreft een zogeheten horizontaal domein; dit betekent dat de taken binnen het domein vrijwel allemaal gerelateerd zijn aan taken en doelstellingen binnen andere publieke belangen.

De NVWA wil toegankelijk zijn voor burgers en bedrijven die contact zoeken en aan hen uitstekende dienstverlening leveren. Dit doet de NVWA in de vorm van onder andere goede, betrouwbare, makkelijke en snelle informatie voorziening via met name telefonie, mail en internet. Binnen de divisie Klant, bedrijf en consument (KBC) is het Klantcontactcentrum (KCC) het centrale NVWA-brede loket dat verantwoordelijk is voor het ontvangen, registreren, afhandelen dan wel het doorzetten van meldingen, klachten, vragen en informatieverzoeken. Daarnaast monitort KCC de opvolging en de uiteindelijke afdoening ervan. Er wordt gewerkt op basis van maximale bereikbaarheid via de verschillende communicatiekanalen, waarbij zoveel mogelijk digitaal wordt afgehandeld. Vragen worden beantwoord met behulp van FAQ's en door informatie op de website. Het team Digitale media- en dienstverlening beheert zowel de Q&A-database, nvwa.nl en monitort de sociale media kanalen.

8.3.1 Taken binnen KCDV^{494,495}

Binnen de NVWA wordt op verschillende plaatsen aan het domein KCDV gewerkt:

- Directie Keuren, waaronder afdeling Certificeren op afstand
- Directie Handhaven, Divisie Klant, Bedrijf en Consument, verschillende teams.
- Directie Handhaven, Divisie Regie & expertise, afdeling Proces en productontwikkeling

De activiteiten binnen het domein KCDV zijn onder te verdelen in de volgende vier taken:

- Het opereren van het NVWA-contactcentrum voor bedrijven, burgers en overheidsinstellingen Activiteiten in het kader van digitale media en dienstverlening (zoals het beheer en doorontwikkeling van NVWA.nl, webcare, coördinatie van klanttevredenheidsonderzoeken en het beheren van de Q&A-database)
- Het beoordelen en behandelen van meldingen (Pilot: Virtueel Team Meldingen, VTM)
- Alle behandelingen rond en de bewaking van voortgang van aanvragen verleningen
- Operationele ondersteuning van het primaire proces²

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Omdat het domein KCDV ondersteunend is, kunnen de taken binnen dit domein niet direct herleid worden naar wet- en regelgeving. Het is wel mogelijk dat de werkzaamheden die uitgevoerd worden ten behoeve van andere domeinen te herleiden zijn aan de wet- en regelgeving van het desbetreffende domein

Het opereren van het NVWA-contactcentrum naar bedrijven, burgers en overheidsinstellingen

Type werkzaamheden

- Het bemannen van een klantcontactcentrum voor inbound klantcontact in Utrecht (kantooruren) en Echt (24/7)
- Het registreren en beantwoorden van vragen van bedrijven, burgers en overheidsinstellingen
- Het registreren en afhandelen van meldingen van bedrijven, burgers en overheidsinstellingen
- Het vormgeven van de beantwoording naar stakeholders (zoals burgers, bedrijven en overheidsinstellingen) en het inspelen op toekomstige vragen en issues

Financier

- LNV, VWS

⁴⁹³ Jaarplan 2020

⁴⁹⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁴⁹⁵ Jaarplan 2020

Activiteiten in het kader van digitale media en dienstverlening

Type werkzaamheden

- Het beheer en onderhoud van NVWA.nl
- Webcare; monitoring van sociale mediakanalen
- Webcare; beantwoorden van vragen via de sociale mediakanalen
- De coördinatie van klanttevredenheidsonderzoeken
- Beheer van de Q&A-database
- Het ontwikkelen en uitvoeren van klantreizen en daaruit volgende verbeteringen doorvoeren
Advies over inzet en ontwikkeling van digitale kanalen (ten behoeve van o.a. goede dienstverlening en verhoging van naleving)

Financier

- LNV, VWS

Het beoordelen en behandelen van meldingen (Pilot: Virtueel Team Meldingen)^{496,497}

Type werkzaamheden

- Het afhandelen van complexe vragen
- Het beoordelen van meldingen, waar nodig deze verrijken en doorzetten naar de domeinen (triage)
- Het beheren/ opstellen van bijbehorende afwegingskaders voor meldingen.

Financier

- Omdat het hier om een pilot gaat is er momenteel geen financier.

Alle behandelingen rond en de bewaking van voortgang van aanvragen verleningen

Type werkzaamheden

- Beheer van het klantbestand (bedrijvenregister) van de NVWA ten behoeve van interne en externe relaties (onder andere eCert)
- Administratieve afhandelingen van alle soorten van verleningen (erkenning, registratie, vergunning, toestemming, toelating) en de facturering.
- Het behandelen van aanvragen inzake FLEGT-vergunningen
- Administratieve ondersteuning (o.a. in het kader van wet op de dierproeven)

Financier

- LNV, VWS, Derden

Operationele ondersteuning van het primaire proces

Type werkzaamheden

- Administratieve ondersteuning van het primaire proces vanuit alle domeinen
- Uitvoerende ondersteuning van het primaire proces (Inspectie, R&E en JZ) vanuit alle domeinen
- Het uitvoeren van certificeren op afstand (COA)⁴⁹⁸

Financier

- LNV, VWS, Derden via het desbetreffende domein

⁴⁹⁶ NB: VTM is een pilot/project

⁴⁹⁷ Plan van aanpak implementatie VTM, 2019

⁴⁹⁸ Dit bedraagt 58,6 fte; voor een gedetailleerde beschrijving van de activiteiten van de afdeling certificeren op afstand zie de domeinomschrijving van het domein Export

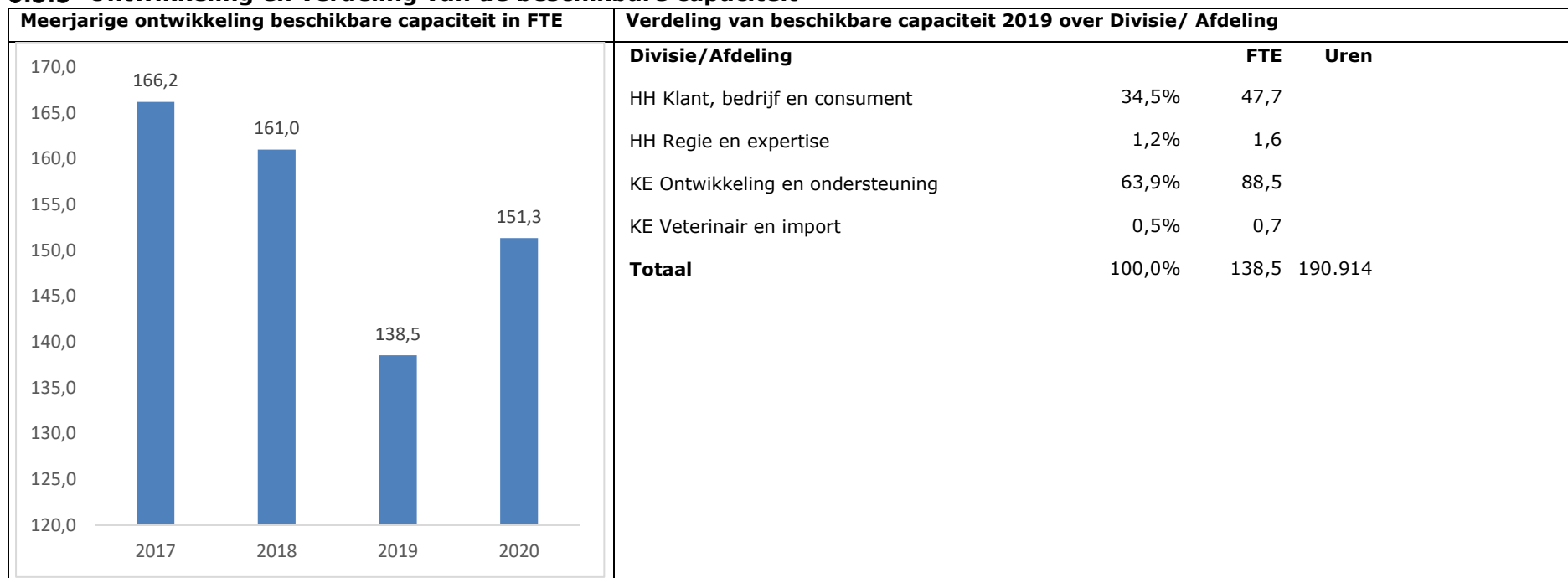
8.3.2 Beeld taken en effecten⁴⁹⁹

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte) ⁵⁰⁰	Effecten	Risico van effect in huidige staat
Het opereren van het NVWA-contactcentrum naar bedrijven, burgers en overheidsinstellingen	33,4 fte	Voldoende capaciteit voor het naar behoren uitvoeren van de taak. Het domein is daarentegen sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen	-
Activiteiten in het kader van digitale media en dienstverlening (zoals het beheer en doorontwikkeling van NVWA.nl, webcare, coördinatie van klanttevredenheidsonderzoeken en het beheren van de Q&A-database)	10,5 fte	Voldoende capaciteit voor het naar behoren uitvoeren van de taak. Het domein is daarentegen sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen	-
Het beoordelen en behandelen van meldingen (VTM)	-	Voldoende capaciteit voor het naar behoren uitvoeren van de taak. Het domein is daarentegen sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen	-
Alle behandelingen rond en de bewaking van voortgang van aanvragen verleningen	5,4 fte	Voldoende capaciteit voor het naar behoren uitvoeren van de taak. Het domein is daarentegen sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen	-
Operationele ondersteuning van het primaire proces	89,2 fte	Onvoldoende dekking voor het uitvoeren van de taak; er is momenteel geen budget beschikbaar voor dit team als gevolg van een krimprealisatie in 2019 (gerelateerd aan voorgenomen implementatie Inspect) terwijl binnen dit team 18 fte actief zijn	Er is momenteel geen financiële dekking voor het team wat deze werkzaamheden uitvoert. Het budget wat "over blijft" van nog niet ingevulde vacatures ("uitgestelde vacatureruimte") wordt voor 2020 gereserveerd om deze bezetting te financieren. Bij het uitblijven van een structurele oplossing komen de werkzaamheden onder druk te staan. Dit kan leiden tot risico voor andere domeinen
Gehele domein	138,5 fte ⁵⁰¹	Met uitzondering van de operationele ondersteuning van het primaire proces bezit het domein voldoende capaciteit voor het uitvoeren van haar taken. Het domein is daarentegen sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen. Met de huidige capaciteit (2019/2020) is weinig ruimte voor ontwikkeling.	-

⁴⁹⁹ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁰⁰ Aangeleverd door de NVWA

8.3.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit ⁵⁰²



⁵⁰² Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein⁵⁰³

Domeinen leunen bij het uitvoeren van de aangewezen wettelijke taak vaak op het domein KCDV voor ondersteunende werkzaamheden. Vaak kunnen taken effectiever en efficiënter uitgevoerd worden met ondersteuning van KCDV. Indien KCDV niet goed functioneert, betekent dit dat deze domeinen minder doelmatig en doeltreffend kunnen opereren.

Daarnaast heeft KCDV veel contact met externe partijen, zoals met bedrijven op wie de NVWA-toezicht houdt en burgers met informatieaanvragen, vragen of meldingen. Ook is de divisie KBC (binnen het domein KCDV) eerste aanspraakpunt voor de burgers en bedrijven, waardoor het een cruciale rol speelt bij de maatschappelijke beeldvorming van de NVWA, met name wanneer er sprake is van een incident of crises.

Momenteel is er geen beschikbare capaciteit (budget) voor de ondersteunende taak van het domein. Er is echter wel 18 fte werkzaam binnen het domein, welke nu gefinancierd worden vanuit uitgestelde vacatureruimte. Deze blijft naar alle waarschijnlijkheid altijd aanwezig, maar vormt toch een risico voor de NVWA.

8.3.4 Naleving en/of overige KPI's⁵⁰⁴

De belangrijkste graadmeter voor de effectiviteit van het domein KCDV is de klanttevredenheid. Afhankelijk van de taak kan de klant zowel de burger of een bedrijf zijn. Ook kan klantcontact via meerdere kanalen plaatsvinden, zoals per mail, telefoon of via de website. Binnen het klantcontactcentrum is de doelstelling om in 80% van de klantcontacten de klantvraag in een keer op te lossen (first time fix rate). Op social media scoort de NVWA een 6,3 op vindbaarheid en op inhoud een 6,6⁵⁰⁵. De klanttevredenheid van het klantcontactcentrum is goed: bij zowel vragers als melders is de klanttevredenheid hoger dan een 8⁵⁰⁶.

8.3.5 Belangrijkste ontwikkelingen^{507,508}

Of er voldoende capaciteit is, wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern).

Interne ontwikkelingen

Recentelijk is besloten dat bij het bepalen van de investeringsplannen elk domein een toeslag opneemt voor overheadtaken. Zo komt een deel van de voor een domein beschikbare uren ten behoeve van het domein KCDV (10% wordt beoogd). Dit betekent dat de capaciteit van het domein niet ondersneeuwt wanneer de takenpakketten van andere domeinen toenemen. Wordt dit, door de capaciteitsproblemen bij de domeinen, onvoldoende gedaan dan bestaat de kans dat het domein met de originele capaciteit méér werkzaamheden moet uitvoeren. Daarnaast is er, door de investering in het programma Inspect, bezuinigd op de beschikbare uren voor het domein KCDV. Nu het initiatief Inspect is gestopt, zijn de uren niet meer toegewezen terwijl de medewerkers wel ondersteuning bieden aan het primaire proces⁵⁰⁹. Dit zorgt ervoor dat de teams binnen het domein de basistaken vaak naar behoren uit kunnen voeren, behoudens de werkzaamheden welke worden uitgevoerd ten aanzien van ondersteuning van het primaire proces (ca 18fte), maar dat er geen ontwikkelcapaciteit is.

De NVWA onderzoekt ook of het mogelijk is om het toezicht efficiënter in te richten. Zo blijken audits en administratieve controles vaak goede, minder tijdsintensieve alternatieven voor fysieke inspecties. Ook kunnen andere ondersteunende werkzaamheden zoals het nakijken, corrigeren en posten van documenten veelal uitgevoerd worden door medewerkers van KCDV in plaats van de gespecialiseerde inspecteurs van de domeinen. Hierdoor wordt er capaciteit vrijgemaakt bij inspecteurs die ingezet kan worden voor complexe werkzaamheden die veel expertise en ervaring

⁵⁰³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁰⁴ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁰⁵ De klanttevredenheid van social media, 2019

⁵⁰⁶ De tevredenheid van Klantcontactcentrum, 2019

⁵⁰⁷ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁰⁸ Jaarplan 2020

⁵⁰⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

vereisen (waardoor medewerkers kunnen worden ingezet op de inspectietaken). Interne ontwikkelingen zoals het ontwerpen van klikschema's, chatbots en dashboards kunnen ook de werklast bij domeinen drukken. Voor deze ontwikkelingen is de capaciteit echter beperkt, Bovendien vergt dit veelal niet alleen extra fte's, maar vooral (ontwikkel)budget.

Het domein gaat over op skill-based werken binnen het klantcontact centrum. In de huidige situatie worden alle type vragen door alle medewerkers behandeld. Dit vergt veel parate kennis van de medewerkers, waardoor de inwerktermijn hoog is. Door het invoeren van skill-based werken wordt deze opleidingstermijn (deze is nu drie maanden) verkort. Ook neemt het aantal vragen dan wel meldingen dat in een keer afgehandeld kan worden toe. Dit komt de klanttevredenheid ten goede. Binnen het domein werkt op dit moment 10 van de 54 fte skills-based.

Momenteel bevindt een groot deel van de capaciteit van het klantcontractcentrum zich in de flexibele schil en wordt ingevuld door uitzendkrachten. Omdat het verloop binnen de flexibele schil klein is, en de capaciteit door de jaren heen nodig bleek (structurele taken) wordt dit verschil in drie jaar tijd voor een deel omgezet naar vaste capaciteit. De verdeling zal veranderen in 80% vaste medewerkers en 20% flexibele schil. (de flexibele schil van het KCC is reeds opgenomen in de capaciteitsruimte, de capaciteit wijzigt door de mutatie dus niet).

Externe ontwikkelingen

De Brexit heeft grote gevolgen voor zowel de hoeveelheid vragen bij het klantcontactcentrum als de vraag naar inhoud op de website. Omdat er nog altijd veel onzekerheid heerst rondom de Brexit is het domein vaak niet in staat om een duidelijk antwoord te geven op vragen.

Daarnaast hebben ontwikkelingen binnen andere domeinen vaak een effect op het domein KCDV; wanneer een domein meer of minder gaat doen, kan er zowel bij het contact met klanten, als binnen de ondersteunende taken van KCDV meer druk komen te liggen⁵¹⁰.

8.3.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor KCDV⁵¹¹

Het domein Klantcontact en Dienstverlening heeft voldoende capaciteit voor de uitvoering van de aan het domein toegewezen taken. Het vergroten van de beschikbare capaciteit in het domein kan leiden tot verhoogde doelmatigheid en doeltreffendheid van de capaciteit van de NVWA doordat domeinen zich meer kunnen richten op hun kerntaak. Daarnaast is de spoeling binnen het domein erg dun; er kan net aan de basistaken voldaan worden maar er is geen capaciteit om zaken te verbeteren (en dus de doeltreffendheid te vergroten). Daarnaast, komt er veel druk op de werknemers te liggen in het geval van een incident of crisis.

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

⁵¹⁰ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵¹¹ Investeringsplannen 2020

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit ⁵¹²	Totaal	
Het opereren van het NVWA-contactcentrum	33,4 fte	-	33,4 fte	
Activiteiten in het kader van digitale media en dienstverlening	10,5 fte	-	10,5 fte	
Het beoordelen en behandelen van meldingen (VTM)	-	-	-	
Alle behandelingen rond en de bewaking van voortgang van aanvragen verleningen	5,4 fte	-	5,4 fte	
Operationele ondersteuning van het primaire proces	89,2 fte	28 fte	117,2 fte	18 fte nodig ter verankering van deze taak in de organisatie. 10 fte ten behoeve van de werkzaamheden uitgevoerd door COA
Domein totaal	138,5 fte			

Operationele ondersteuning van het primaire proces

Er is momenteel geen financiering gereserveerd voor deze taak. Uitgestelde vacatureruimte wordt gereserveerd om de financiering voor deze taak beschikbaar te maken. Bij de uitrol van Inspect is de bezetting voor deze taak op nul gezet. Echter, sinds de kanteling van de organisatie in 2017 zijn effectief 18 fte bezig met activiteiten binnen deze taak. Het uitvoeren van deze activiteiten maakt veel capaciteit vrij binnen domeinen. Om deze activiteiten formeel te verankeren in de organisatie, en deze taak naar behoren uit te voeren is een structurele capaciteit van 18 fte vereist.

Daarnaast is er 10 fte berekende capaciteit ten behoeve van het certificeren op afstand door de afdeling COA. Deze berekende capaciteit komt ten behoeve van: certificering op afstand, het uitvoeren van lokale certificering en de certificering van elektronische kwaliteitssystemen. Voor een bredere toelichting op deze taak en berekende capaciteit, zie het domein Export.

Proces en middelen

Het domein KCDV is sterk onderhevig aan interne- en externe ontwikkelingen. Hierdoor is het domein zelden in staat om met de huidige capaciteit zaken te verbeteren of aan kennisontwikkeling te doen. Een goede samenwerking met de domeinen is daarom essentieel. Ook komt het KCDV ten goede als er uren beschikbaar worden gesteld vanuit de domeinen. Momenteel komt het domein jaarlijks ongeveer 26.000 uur tekort (gebaseerd op de taakuitvoering voor het domein KCDV door de divisie KBC), waardoor enkel de basistaken uitgevoerd kunnen worden. Er is momenteel onvoldoende capaciteit om te besteden aan ontwikkeling van het domein KCDV, waardoor efficiënte, goed lopende processen benodigd zijn⁵¹³.

⁵¹² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵¹³ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

8.4 Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO)⁵¹⁴

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA beoordeelt op onafhankelijke wetenschappelijke wijze de gevaren voor de 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 handhavingsregie cyclus).

8.4.1 Taken binnen BuRO en aard van het toezicht

De activiteiten binnen het domein BuRO zijn onder te verdelen in de volgende zeven taken⁵¹⁵:

- Risicobeoordeling en advisering (BuR) richtinggevende trajecten
- Risicobeoordeling en advisering (BuR) ondersteunende trajecten
- Risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen
- Inhoudelijke verantwoordelijkheid risicocommunicatie (BuR)
- Signaleren van risicotrends (BuRO)
- Kennismanagement en onderzoeksprogrammering (Kennis & Onderzoek)
- Intelligence, monitoring en data-analyse (Kennis & Onderzoek)

Wettelijke grondslag

- Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (WOR)⁵¹⁶ voor het waarborgen van de onafhankelijke uitoefening van risicobeoordeling en onderzoek

Wet- en regelgeving mitigeert de volgende risico's

- Risico's voor de volksgezondheid
- Risico's voor dier, plant en milieu
- Sociaal- Economische risico's

Risicobeoordeling (BuR) richtinggevende trajecten⁵¹⁷

Type toezicht en activiteiten

- Uitvoeren van risicobeoordelingen op het niveau van ketens en domeinen of systemen voor zowel bestaande situaties en incidenten als signalen van potentieel nieuwe gevaren. Denk hier bij aan het beoordelen van het risico van de gehele zuivelketen⁵¹⁸ die als basis gebruikt wordt van de ontwikkeling van Integrale Keten Analyses (IKA).
- Advies geven (gevraagd en ongevraagd) aan de IG-NVWA, alsmede aan de bewindspersonen van LNV en VWS. De risicobeoordelingen vormen de basis voor deze adviezen. Denk hierbij aan adviezen over CV-ketel in het domein productveiligheid, watervoorziening bij pluimvee in het domein dierenwelzijn, of fipronil in het domein voedselveiligheid.
- Advies geven aan de IG-NVWA en de directies Handhaven en Keuren over situaties die risicovol kunnen zijn en de mogelijkheden in geval dat de risico's optreden. Denk hierbij bij voorbeeld aan de ondersteuning van de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA of de crisis- en incidentorganisatie.
- Advies geven aan de directeur Strategie over risico's als gevolg van afwegingen en keuzes die worden gemaakt in de jaarplancyclus
- Signaleren van trends in binnen- en buitenland op alle terreinen van de NVWA. Denk hierbij aan de consequenties van het internationale gebruik van antibiotica, het hergebruik van 'afval' als grondstoffen in de circulaire economie, de internationalisering van de handel en tegelijkertijd de kleinschalige stadslandbouw.

⁵¹⁴ Jaarplan 2020

⁵¹⁵ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵¹⁶ Hoewel deze wet alleen gericht is op voedselveiligheid en productveiligheid, met daarbij de toezegging van de staatssecretaris van LNV dat ook dierenwelzijn onder de WOR wordt opgenomen, werkt BuRO ook voor de domeinen dier- en plantgezondheid, en natuur op dezelfde basis. BuRO richt zich ook op de Verordening invasieve uitheemse soorten (EU Verordening nr. 1143/2014).

⁵¹⁷ Organisatiebesluit 2020

⁵¹⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

*Financier*⁵¹⁹

- LNV, VWS

Risicobeoordeling (BuR) ondersteunende trajecten⁵²⁰

Type toezicht en activiteiten

- Uitvoeren van ad hoc risicobeoordelingen op het niveau van casuïstiek met goed gedefinieerde stressoren voor zowel bestaande situaties en incidenten als signalen van potentieel nieuwe gevaren, vaak in opdracht van de IG-NVWA. Denk hier bij aan het beoordelen van het risico van rauwe melk⁵²¹.
- Advies geven (gevraagd en ongevraagd) aan de IG-NVWA, alsmede aan de bewindspersonen van LNV en VWS. De risicobeoordelingen vormen de basis voor de adviezen, bijvoorbeeld over situaties in slachterijen of risicovol kinderspeelgoed.
- Advies geven aan de IG-NVWA en de directies Handhaven en Keuren over situaties die risicovol kunnen zijn en de mogelijkheden in geval dat de risico's optreden in bijvoorbeeld slachterijen.
- Signaleren van trends in binnen- en buitenland op alle terreinen van de NVWA bij voorbeeld over de introductie van invasieve exotische organismen zoals wasberen, de verspreiding van plantenvirussen, of gebruik van mengsels van biociden en gewasbeschermingsmiddelen.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm , toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

*Financier*⁵²²

- LNV, VWS, Derden

Risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen

Type toezicht en activiteiten

- Uitvoeren van risicobeoordelingen en het geven van advies ten behoeve van 'ontoereikende' of open wetgeving. Denk hierbij bij voorbeeld aan risicogebieden waar wetgeving ontbreekt, zoals de consumptie van insecten door mens en dier, of aan de invulling van wetgeving waarin open normen centraal staan, zoals de Wet Dieren.
- Advies geven (gevraagd en ongevraagd) aan de IG-NVWA, alsmede aan de bewindspersonen van LNV en VWS, bijvoorbeeld over de regulering van insecten als voedsel en diervoeder.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

*Financier*⁵²³

- LNV, VWS, Derden

⁵¹⁹ Organisatiebesluit NVWA 2020

⁵²⁰ Organisatiebesluit NVWA 2020

⁵²¹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵²² Organisatiebesluit NVWA 2020

⁵²³ Organisatiebesluit NVWA 2020

Inhoudelijke verantwoordelijkheid risicocommunicatie (BuR)

Type toezicht en activiteiten

- Verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van de risicocommunicatie. Denk daarbij onder meer aan de ontwikkeling van de risicocommunicatie-strategie, de ontwikkeling van een ontwerp van een risicogerichte NVWA-website, het ontwikkelen van een richtlijn voor crisis- en incident-communicatie en training woord voerende deskundigen.
- Het ondersteunen van EFSA, en de samenwerking met internationale organisaties op het gebied van risicocommunicatie.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm

Financier

- LNV, VWS, Derden

Signaleren van risicotrends (BuRO)

Type toezicht en activiteiten

- Uitvoeren trend- en toekomstverkenningen op veranderende bekende risico's en signalering nieuwe opkomende risico's zoals het toenemend gebruik van niet-standaard elektrische Lithium batterijen in huishoudelijke producten.
- Signaleren van toekomstige risico's door invoering van verboden, denk daarbij aan mogelijke verboden van het gebruik van bisfenol A, bepaalde insecticiden, of andere middelen en waarvoor nieuwe chemische stoffen vaak gebruikt zullen worden aan vervangers, maar waarvan de risico's nog onvoldoende bekend zijn.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV, VWS, Derden

Kennismanagement en Onderzoeksprogrammering (Kennis & Onderzoek)⁵²⁴

Type toezicht en activiteiten

- Coördineren van gezamenlijke kennisontwikkeling, verzamelen van kennisvragen en kennishiaten, opstellen van de NVWA-brede onderzoek agenda en de gezamenlijke innovatie-agenda van de NVWA.
- Verantwoordelijk voor een goede systematiek van wetenschappelijke kennisborging en kennisdeling van de NVWA.
- Creëren en onderhouden van een netwerk van kennispartners bij universiteiten, hogescholen en andere instellingen in binnen- en buitenland op het vlak van risicobeoordeling.
- Onderhouden van internationale wetenschappelijke contacten met onder andere supranationale organisaties zoals EFSA, alsmede de verplichte levering van Nederlandse monitoringsdata aan EFSA.

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier⁵²⁵

- LNV, VWS, Derden

⁵²⁴ Organisatiebesluit NVWA 2020

⁵²⁵ Organisatiebesluit NVWA 2020

Intelligence, monitoring en data-analyse (Kennis & Onderzoek)⁵²⁶

Type toezicht en activiteiten

- In beeld brengen welke data noodzakelijk zijn voor de NVWA om kennis gedreven en risicogericht toezicht verder te kunnen ontwikkelen
- Verzamelen, monitoren en analyseren van eigen data en data van kennispartners als de douane of het CBS die van belang zijn voor kennis-gedreven en risicogericht toezicht en daarmee onder andere het ontwikkelen van algoritmen en modellen, ten behoeve van BuR risicobeoordelingen, Toezicht en Keuren.
- Contact onderhouden en afspraken maken over het gebruik van data met externe leveranciers
- Zorg dragen voor gegevensbasis voor risicobeoordelingen van ketens en 'De Staat Van'

Open of gesloten toezichtnorm

- Open norm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier⁵²⁷

- LNV, VWS, Derden

⁵²⁶ Organisatiebesluit NVWA 2020

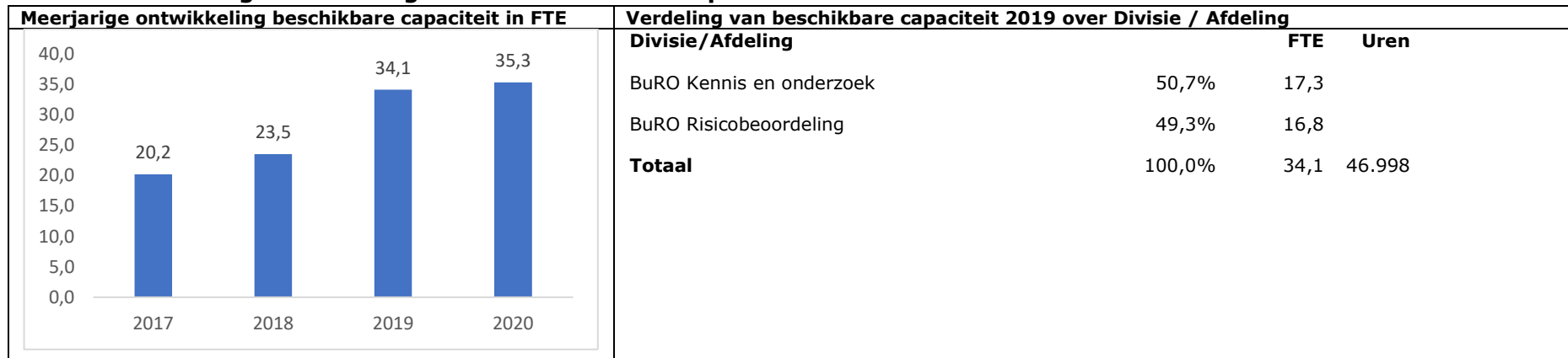
⁵²⁷ Organisatiebesluit NVWA 2020

8.4.2 Beeld taken en effecten

Taken	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effect	Risico's van effect in huidige staat
Risicobeoordeling (BuR) en advisering richtinggevende trajecten	8,3 fte	<p>BuRO kan momenteel niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen. De oorzaak hier van is tweeledig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijk kan het domein niet verder als er geen informatie beschikbaar is. Er kan sprake zijn van een gebrek aan informatie vanuit de NVWA, of vertraging in aanlevering van informatie van derden (bijvoorbeeld vanuit het RIVM). BuRO vraagt aandacht voor de capaciteit expertise binnen de andere domeinen. - Het capaciteitstekort zorgt er voor dat een aantal vragen niet worden opgepakt, en soms lopen dingen uit. Er is te weinig ruimte voor systeem- en domein adviezen. Er moeten keuzes worden gemaakt. <p>Het uitzetten van onderzoek elders is echter lastig enerzijds vanwege administratieve problemen omdat dit capaciteit kost, en anderzijds vanwege EU regels waardoor bepaalde informatie niet verkregen kan worden.</p>	<p>Adviezen van BuRO geven aan of er te veel of te weinig toezicht wordt gehouden in de domeinen. Als BuRO geen adviezen geeft is er een risico dat er een gebrek aan inzicht is in ketens of domeinen.</p>
Risicobeoordeling (BuR) en advisering ondersteunende trajecten	7,3 fte	<p>BuRO kan momenteel niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen. De ad hoc risicobeoordeling is bij BuRO neergelegd en dit vraagt meer capaciteit dan dat er nu beschikbaar is. Er wordt een afweging gemaakt wat het grootste risico oplevert, en er wordt vaak nee gezegd.</p> <p>Voorbeeld Lithium batterijen: er is gevraagd om een advies uit te brengen, dit is van maatschappelijk belang, maar daar komt het domein niet aan toe.</p>	<p>Als BuRO geen advies geeft is er een risico dat er een gebrek aan inzicht is, en dat bijvoorbeeld rare producten op de markt niet worden onderzocht.</p>
Risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen	1,0 fte	<p>BuRO kan momenteel niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen.</p>	-
Kaders stellen inhoudelijke risicocommunicatie (BuR)	1,0 fte	<p>Voldoende capaciteit om de taak uit te voeren.</p>	-

Signaleren van risicotrends (BuRO)	0,2 fte	<p>BuRO is niet veel aan deze taak toegekomen de laatste jaren. Er komen tientallen signalen binnen per week, die kunnen lang niet allemaal worden opgevolgd. Het aantal signalen dat binnen komt zal daarnaast alleen maar groeien, onder andere door de opkomst van big data. De juiste prioritering en de communicatie daarvan vergt capaciteit. Er is momenteel geen capaciteit om systematisch door alle signaleren te gaan.</p> <p>Een voorbeeld is het nieuwe landbouwbeleid. Men wil weten wat voor effect dit gaat hebben en die analyse zou eigenlijk nu moeten gebeuren. BuRO is nu reactief en zou meer proactief willen zijn. Het napluizen van ontwikkelingen en doorrekenen van risico's voor publieke belangen is meer nodig dan dat het nu gebeurt. Hier is nu geen vaste capaciteit voor, de taak wordt minimaal uitgevoerd tussen andere werkzaamheden door.</p>	Er is een risico dat verschillende signalen niet goed aan elkaar worden gekoppeld.
Kennismanagement en onderzoeksprogrammering (Kennis & Onderzoek)	4,5 fte	Voor onderzoeksprogrammering is de capaciteit voldoende. Voor kennismanagement is meer capaciteit nodig, om de kennis binnen de organisatie op peil te houden en systematiek van kennisborging te verzorgen. BuRO is ondersteunend voor expertise. Soms is er vertraging in aanlevering van informatie van derden (bijvoorbeeld vanuit het RIVM).	Er is een risico op een kennisachterstand in de organisatie.
Intelligence, monitoring en data-analyse (Kennis & Onderzoek)	11,9 fte	Vragen komen grotendeels uit de organisatie, en voor een deel vanuit BuRO zelf. Met de huidige formatie en de toegezegde toename van uit het regeerakkoord is het niet afdoende om deze taak goed in te vullen. Dit komt in eerste instantie door de formatie, maar daarnaast is dit onderdeel net begonnen 1,5 jaar geleden.	Er is een risico dat informatie niet wordt gekoppeld aan risico dat er niet optimaal gebruik wordt gemaakt van allianties met andere organisaties (douane, CBS).
Domein Algemeen	34,1 fte (40,2 fte incl. indirecte uren)		

8.4.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit⁵²⁸



⁵²⁸ Aangeleverd door de NVWA

Algemeen beeld risico's domein

Aan de kennis- en informatiepositie van de NVWA worden hoge eisen gesteld om strategische en tactische besluiten goed te kunnen onderbouwen en ondersteunen. Het toezicht en het keuren dat de NVWA uitoefent kan beter, effectiever en efficiënter als de kennispositie sterker is en er doel- en risicogericht gewerkt wordt volgens de handhavingsregiecyclus. Het niet op orde hebben van een kennispositie op de verschillende domeinen brengt een algemeen risico met zich mee voor het functioneren van de NVWA, zoals de Onderzoeksraad Voor Veiligheid al in 2014⁵²⁹ constateerde. Indien de NVWA niet goed functioneert kunnen er risico's optreden voor mens, dier, plant, en natuur. Daarnaast brengt een onvoldoende kennispositie politiek-bestuurlijke en economische risico's met zich mee en kan dit het burgersvertrouwen in een zorgzame overheid aantasten. De kwaliteit van de adviezen van BuRO kan de efficiëntie en de effectiviteit van de NVWA bevorderen waarbij met minder maar gericht toezicht een maatschappelijk beter resultaat wordt geboekt. BuRO helpt om de kennis- en informatiepositie te verbeteren, onder meer door inspectiedata bredere betekenis te geven en door trend- en clusteranalyses uit te voeren. Hierbij is wel van belang dat de kennis die extern – in wetenschappelijke instellingen – wordt ontwikkeld en vergaard ter beschikking komt. Dit wordt steeds moeilijker door administratieve en juridische beperkingen die vanuit Rijksoverheid worden bepaald, terwijl het vanuit de onafhankelijkheid van BuRO en vanuit de kennispositie en inhoud steeds belangrijker wordt deze kennis aan te boren. Dit kan nadelig zijn voor de kwaliteit van de BuRO adviezen en voor de onderbouwing van NVWA toezicht.

8.4.4 Naleving en/of overige KPI's

In 2019 zijn twee keten risicobeoordelingen afgerond. In 2019 zijn elf openbare adviezen uitgebracht, twee vertrouwelijke adviezen aan de IOD en zes collegiale adviezen aan de directies Handhaving en Keuren. De afdeling Kennis en Onderzoek werkt met de directies Handhaven, Keuren en Strategie aan tientallen data science projecten. Tevens is het wetenschappelijke onderzoeksprogramma van het RIVM ter ondersteuning van Toezicht in 2020 vastgesteld. Daarnaast heeft BuRO veel bijgedragen aan onder andere het beantwoorden van Kamervragen en twee rechtszaken tegen de NVWA over fipronil⁵³⁰.

In 2018 zijn vier keten risicobeoordelingen van BuRO afgerond, en heeft BuRO een bijdrage geleverd aan de Staat van de Voedselveiligheid. In 2018 zijn veertien openbare adviezen uitgebracht⁵³¹. Het advies omtrent risico's van borstvoedingsthee voor zwangere vrouwen en zuigelingen is niet opgeleverd omdat door beperkte capaciteit bij de RIVM de benodigde kennis niet tijdig is aangeleverd. Ook het advies over de risico's van hittestress bij dieren op transport is niet opgeleverd in 2019 door het initieel ontbreken van de relevante informatie over sterftecijfers van varkens en pluimvee. Vanwege beperkte capaciteit binnen BuRO zijn onder andere de adviezen omtrent risico's op brandgevaar van lithium-batterijen en risico's van het gebruik van Keep-it (alternatief voor tenminste houdbaar tot datum) niet volledig uitgevoerd in 2019.

8.4.5 Belangrijkste ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken en de beschikbare capaciteit om deze taken uit te voeren. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Intensivering van het risicogerichte toezicht in andere domeinen van de NVWA heeft directe invloed op de capaciteitsvraag van BuRO. Meer inspecteurs bij bijvoorbeeld het domein productveiligheid zal direct de vraag aan BuRO adviezen doen stijgen. En evenzeer leveren meer inspecties meer data op die verwerkt moeten worden door K&O.

Interne ontwikkelingen

Bij de kanteling in 2017 zijn een aantal taken formeel overgedragen van de voorganger van Expertise naar BuRO. Formeel heeft BuRO hier tot op heden slechts één fte voor toegekend gekregen. In eerste instantie werd geleund op capaciteit van Expertise, maar inmiddels kan dat niet meer en is er te weinig ondersteuning voor toezicht- en keuren-vragen van de NVWA. Met name op het gebied van productveiligheid kan nauwelijks ondersteuning gegeven worden, terwijl op het gebied van dierenwelzijn steeds meer vragen gesteld worden die niet tijdig beantwoord kunnen worden. Daarnaast zal BuRO de komende jaren meer onderzoeken uit moeten voeren welke nu nog niet in het organisatiebesluit genoemd zijn⁵³².

⁵²⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014. Risico's in de vleesketen. Den Haag, pp. 104.

⁵³¹ MCS rapportage 2018

⁵³² Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Een extra taak sinds 2017 is die van NVWA brede kennisborging en -deling waarvoor geen extra fte beschikbaar zijn gesteld. Inmiddels zijn wel activiteiten ondernomen in NVWA management verband, gericht op kennisborging van uitstromende medewerkers. Deze activiteiten worden in 2020 –voor zover mogelijk- uitgebreid, maar gaan ten koste van de risicobeoordeling en vooral van de data-science ontwikkeling.

Op het gebied van risicocommunicatie is BuRO binnen de NVWA trainingen gestart voor aspirant woordvoerders. Deze trainingen zijn inmiddels doorontwikkeld en zijn breder in de NVWA gegeven en zijn gericht op vak-deskundige medewerkers die posities bezetten vanuit communicatief perspectief⁵³³. Ook buiten de NVWA worden deze trainingen gegeven, bijvoorbeeld aan collega-inspectiediensten, departementen, EFSA en de Europese Commissie. Belangrijk is dat de risicocommunicatie-strategie vertaald wordt naar concrete actie punten, zoals de versterking van de crisis- en incidentcommunicatie en de ontwikkeling en het onderhoud van een publiekswebsite.

In 2020 ontwikkelt BuRO onder andere een risicomodel Tabak (controle op leeftijdsgrenzen) en een netwerkanalyse voor mestfraude (samen met LNV en RVO)⁵³⁴. De vraag naar data science oplossingen om kennis gedreven en risicogericht werken te ondersteunen is groot en sterk toenemend: Met name het domein BuRO kan veel positieve effecten ervaren door het gebruik van data (analyse). Bovendien moet data science gekoppeld worden aan de signalering van risico's en trendanalyses.

Externe ontwikkelingen

In algemene zin vertrouwt de consument op een goede voedselveiligheid, productveiligheid en dierenwelzijn. Ook verschuiven de risico's naar complexe onderdelen van de ketens (samengestelde producten)⁵³⁵. BuRO wordt met name geraakt door algemene horizontale ontwikkelingen. Alle externe ontwikkelingen van de domeinen leggen daarnaast meer druk op de werkzaamheden van BuRO.

⁵³³ MCS rapportage 2018

⁵³⁴ Jaarplan 2020

⁵³⁵ SPP BuRO 2017

8.4.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein BuRO

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit ⁵³⁶	Totaal	
Risicobeoordeling (BuR) en advisering richtinggevende trajecten	8,3 fte	1,4 fte	9,7 fte	
Risicobeoordeling (BuR) en advisering ondersteunende trajecten	7,3 fte	2,4 fte	9,7 fte	Inclusief 1,7 extra fte specifiek voor productveiligheid
Risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen	1 fte	1,7 fte	2,7 fte	
Kaders stellen inhoudelijke risicocommunicatie (BuR)	1 fte	-	1 fte	
Signaleren van risicotrends (BuRO)	0,2 fte	3,2 fte	3,4 fte	1,7 fte binnen BuR (over risico's publieke waarden) en 1,7 fte binnen K&O (over domeinen)
Kennismanagement en onderzoeksprogrammering (K&O)	4,5 fte	1,5 fte	6 fte	
Intelligence, monitoring en data-analyse (K&O)	11,9 fte	0,9 fte	12,8 fte	11 fte voor data science en 1,8 fte voor data over de domeinen
Domein totaal	34,1 fte (40,2 fte incl. overhead op dit domein)			

Risicobeoordeling (BuR) en advisering richtinggevende trajecten

BuRO kan momenteel niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen ten aanzien van richtinggevende trajecten. In 2019 zijn twee keten risicobeoordelingen afgerond. In 2019 zijn elf openbare adviezen uitgebracht, twee vertrouwelijke adviezen aan de IOD en zes collegiale adviezen aan de directies Handhaving en Keuren. De berekende capaciteit van 1,4 fte zorgt ervoor dat er 2-6 meer risicobeoordelingen en adviezen kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is de verbinding met andere Europese autoriteiten en wetenschappelijke instituten als gevolg van de berekende capaciteit beter mogelijk, zodat de context en breedte van risicobeoordeling toeneemt.

Risicobeoordeling (BuR) en advisering ondersteunende trajecten

BuRO kan momenteel niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen ten aanzien van ondersteunende trajecten. In 2019 zijn twee keten risicobeoordelingen afgerond. In 2019 zijn elf openbare adviezen uitgebracht, twee vertrouwelijke adviezen aan de IOD en zes collegiale adviezen aan de directies Handhaving en Keuren. De 0,7 fte berekende capaciteit zorgt ervoor dat er meer risicobeoordelingen en adviezen worden uitgevoerd.

⁵³⁶ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Binnen het domein Productveiligheid zijn grote risico's van kracht. De berekende capaciteit van 1,7 fte zorgt ervoor dat er 5-10 risico's voor Productveiligheid extra kunnen worden onderzocht.

Risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen

Voor het uitvoeren van risicobeoordeling (BuR) ten behoeve van stelselverbetering op hoofddomeinen zorgt de berekende capaciteit van 1,7 fte ervoor dat het domein stelselverbeteringen op hoofddomeinen effectiever in kan richten en deze taak naar behoren uit kan voeren.

Signaleren van risicotrends (BuRO)

Er komen tientallen signalen binnen per week, daarvan worden er nu een paar per jaar opgevolgd. Er is momenteel geen capaciteit om systematisch door alle signaleren te gaan. De berekende capaciteit van 3,2 zorgt ervoor dat er een groter aantal signalen wordt opgevolgd. Ook systematisch aftappen van externe rapporten over trends en verkenningen en de vertaling daarvan voor de NVWA organiseren wordt dan mogelijk.

Kennismanagement en onderzoeksprogrammering (K&O)

Voor kennismanagement is (meer) capaciteit nodig, om de kennis binnen de organisatie op peil te houden. Nu is de capaciteit vooral gericht op BuRO zelf. De berekende capaciteit van 1,5 fte zorgt ervoor dat de kennisborging, -deling en -ontwikkeling binnen de NVWA kan worden gewaarborgd. Ook de wetenschappelijke onderzoeksprogrammering en vraagarticulatie o.a. in relatie tot onderzoeksprogrammering kan dan professioneler worden opgepakt.

Intelligence, monitoring en data-analyse (K&O)

Met name de verbinding en ontsluiting van externe databronnen, die relevant zijn voor de NVWA strategie van risicogericht en kennis gedreven toezicht kosten veel capaciteit. De berekende capaciteit van 0,9 fte zorgt ervoor dat deze taak naar behoren uitgevoerd kan worden. Daarnaast zorgt de berekende capaciteit ervoor dat de verdere aansluiting op Europees niveau (met name bij EFSA) op het gebied van verdere ontwikkeling van intelligence, monitoring, data-analyse en data-uitwisseling gerealiseerd kan worden.

Proces⁵³⁷

Formalisering van het overbrengen van de taken van de voorganger van Expertise naar BuRO. In 2017 zijn enkele taken formeel van Expertise naar BuRO overgegaan. Hierbij is beschikbare capaciteit van 1 fte mee overgegaan, de schatting is dat dit 5 tot 10 fte hadden moeten zijn om de basis taken naar behoren uit te voeren. Deze taken worden of werden door mensen binnen Expertise uitgevoerd terwijl BuRO de formele eigenaar is van de taak. Het is goed om de praktijk in lijn te brengen met de besloten wijziging.

BuRO kan capaciteit doelmatiger en doeltreffender inzetten door domeinen samen te laten werken met andere partijen en data die bij deze partijen ligt te ontsluiten voor BuRO. Ook 'zouden huidige medewerkers moeten worden opgeleid hoe ze om moeten gaan met data en nieuwe analysemethodes, bijvoorbeeld op basis van AI. De verwachting is dat in de toekomst minder 'blauw op straat' is en meer blauw 'achter een laptop'.

⁵³⁷ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

8.5 Opsporing⁵³⁸

Fraude is oneerlijk en kan voor onveilige situaties zorgen. Het opsporen en aanpakken van fraudeurs draagt daarom bij aan de verschillende publieke belangen die de NVWA dient, zoals voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn, milieu/natuur, plantgezondheid. Vertrouwen in de verschillende stelsels zoals die van voedselveiligheid wordt ondermijnd als fraude niet wordt aangepakt. Ook het vertrouwen in de overheid daalt als zij oneerlijkheid en bedrog niet aanpakt. Het 'level playing field' dient daarom beschermd te worden. Zeker bij grote transitie, zoals bijvoorbeeld de eiwittransitie, de circulaire economie en kringlooplandbouw, is dit vertrouwen nog belangrijker om de verander- en investeringsbereidheid van bedrijven en burgers te behouden.

De NVWA beschikt over een eigen, specialistische opsporingsdienst: de NVWA Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD). De 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 keten gerelateerde, 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.

Er is een toenemende vraag naar opsporing op gebied van fraude bij incidenten of crisis in de voedselketen, bij fraude met (internationale) handel in grondstoffen voor food en feed en incidenten in de productveiligheid. Dit betekent dat er keuzes worden gemaakt in onderwerpen die voorrang krijgen. Daar waar het voedselveiligheid of frauderisico (heel) hoog is, of in geval van incidenten of crises, wordt met voorrang capaciteit ingezet. Dat betekent dat er in 2020 alleen opsporingscapaciteit wordt ingezet voor het toenemend aantal meldingen van fraude ten aanzien van voedselintegriteit (o.a. beter leven, fairtrade, oorsprong), als de veiligheid van het voedsel in het geding is.

De onderzoeken van de IOD worden vaak gedaan in nauwe samenwerking met de divisie Inspectie. Daarnaast ondersteunt de NVWA IOD met haar expertise de toezichthouder bij de bestrijding en preventie van fraude (Fraude Expertise Knooppunt). In 2020 levert de NVWA IOD verschillende intelligence producten en fraudebeelden op, die input geven voor de ketenanalyses en risicoanalyses van de NVWA. Jaarlijks levert de IOD ongeveer 20-30 opsporingsonderzoeken op, variërend in omvang.

8.5.1 Taken binnen Opsporing^{539, 540, 541}

De activiteiten binnen het domein Opsporing zijn onder te verdelen in de volgende vier taken:

- Verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie en uitvoeren tactische analyse (intelligence analyse)
- Voorbereiden en uitvoeren strafrechtelijk (financieel) onderzoek, nationaal en internationaal
- Opstellen beleidsadviezen en rapportages alsmede het uitvoeren van strategisch onderzoek
- Onderhouden van strategische netwerken en samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal

Wettelijke grondslag voor alle taken

- Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (zie artikel 3 wet op de BOD voor de opdrachtformulering) en gedelegeerde regelgeving

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's⁵⁴²:

- Onvoldoende handhaving van de ordeningswetgeving⁵⁴³

⁵³⁸ Jaarplan 2020

⁵³⁹ Organisatiebesluit 2017 – NVWA 2020

⁵⁴⁰ Jaarplan 2020

⁵⁴¹ Op basis van domeinsessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte

⁵⁴² Opschrift Wet op de bijzondere opsporingsdiensten

⁵⁴³ De wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten resp. die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer. (Kamerstuk 26800-VI, nr. 67)

Financier

- LNV, VWS, afhankelijk voor welk domein werkzaamheden worden uitgevoerd

Opdrachtgevers

IOD kent meerdere opdrachtgevers. LNV en VWS zijn de opdrachtgevers van de NVWA en aangezien de IOD de bijzondere opsporingsdienst (BOD) is behorende bij de NVWA, zijn LNV en VWS ook de opdrachtgevers van de IOD. De IOD staat onder gezag van het openbaar ministerie (OM), die tevens aanwijzingen kan geven bij de taakuitvoering en opdrachten kan verstrekken binnen strafrechtelijke onderzoeken (zie art. 3 en 4 Wet op de BOD).

Hier worden enkele voorbeelden gegeven van activiteiten of werkzaamheden binnen iedere taak. Deze voorbeelden zijn niet limitatief, maar dienen om een beeld te schetsen van de werkzaamheden binnen iedere taak.

Verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie en uitvoeren tactische analyse (intelligence & analyse)

Type werkzaamheden

- Het verzamelen, verifiëren en verwerken van criminele-inlichtingen conform de Wet politiegegevens (Wpg)
- Het verwerken van gegevens over informanten conform de Wpg
- Benutten van uiteenlopende netwerken (binnen en buiten de NVWA) voor het verzamelen en veredelen van inlichtingen
- Uitvoeren criminaliteitsanalyses op tactisch niveau (waaronder criminaliteitsbeeldanalyses) om meer inzicht te verkrijgen in frauderisico's, doelgroepen en notoire overtreeders
- Samenwerking met de criminele-inlichtingeneenheden van andere bijzondere opsporingsdiensten en de Nationale Politie

Voorbereiden en uitvoeren strafrechtelijk (financieel) onderzoek, nationaal en internationaal

Type werkzaamheden

- Voorbereiding van opsporingsonderzoeken op juridische, financiële (accountancy) en opsporings-tactische aspecten
- Uitvoeren van opsporingshandelingen in de startfase van opsporingsonderzoeken
- Uitvoeren van strafrechtelijke opsporingsonderzoeken en strafrechtelijke financiële onderzoeken
- Advisering en begeleiding van NVWA collega's ten aanzien van de opzet, haalbaarheid en inrichting van strafrechtelijk en/of financieel onderzoek; eventueel inclusief de gezamenlijke uitvoering van deze onderzoeken.
- Opmaken van een onderzoeksvoorstel voor het selectieoverleg Functioneel Parket (FP) – NVWA
- Optreden als getuige/deskundige ontneming ten behoeve van de zittende- of staande magistratuur
- Het leveren van overige specialistische adviezen op accountancy gebied
- Verlenen van bijstand aan collega opsporingsdiensten bij 'piekdrukke' of behoefte aan een specifieke kwaliteit
- Uitvoeren van rechtshulpverzoeken (Europese opsporingsbevelen) waarvoor een opsporingsonderzoek op de NVWA-domeinen noodzakelijk is
- Advisering en bijstand bij de bepaling van de inzet van opsporing als onderdeel van de handhavingmix
- Ontwikkelen en implementeren van inlichtingen- en opsporingsmethodieken, tactieken en protocollen

Opstellen beleidsadviezen, rapportages en uitvoeren strategisch onderzoek

Type werkzaamheden

- Uitvoeren criminaliteitsanalyses op strategisch niveau om meer inzicht te verkrijgen in frauderisico's, doelgroepen en notoire overtreeders
- Opstellen fraudebeelden, - notities en -brieven als input in de integrale risicoafweging
- Strategieontwikkeling en vernieuwing handhavingsinstrument inlichtingen en opsporing
- Gedragsbeïnvloeding en advisering van interne en externe actoren ter voorkoming en bestrijding van fraude

Onderhouden strategische netwerken en samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal

Type werkzaamheden

- Opstellen van het handhavingsarrangement van OM, LNV/VWS en NVWA
- Uitvoeren secretariaat selectieoverleg Functioneel Parket (FP) – NVWA
- Partnerschap met de Nationale Politie in verband met de Politie Milieu Taak
- Partnerschap in het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (met andere BOD, de Rijksrecherche, de Dienst Landelijke Recherche van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee).
- Internationale relaties (Europol en Interpol netwerken op verschillende onderwerpen, verschillende voedsel fraude netwerken en werkgroepen)
- Het onderhouden van een in-/extern netwerk en samenwerking met juristen van de andere bijzondere opsporingsdiensten en het OM

8.5.2 Beeld taken en effecten⁵⁴⁴

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten ^{545,546,547}	Risico van effect in huidige staat
Verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie en uitvoeren tactische analyse (intelligence & analyse)	25,8 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Er is onvoldoende capaciteit om op alle domeinen informatie in te winnen; terwijl de IOD wel een wettelijke aanwijzing heeft van LNV en VWS om de opsporing voor alle domeinen te verrichten. - Er is onvoldoende capaciteit om informatie voldoende proactief in te winnen. - Fraude wordt onvoldoende gedetecteerd waardoor blinde vlekken ontstaan en op verschillende onderdelen niet voldoende kan worden opgetreden, 	<ul style="list-style-type: none"> - Het vertrouwen in de systemen en de overheid wordt ondermijnd - Door een gebrek aan het proactief inwinnen van informatie ontstaan blinde vlekken, waarop zich onbekende risico's voordoen, zoals onderdelen van voedsel fraude (eerlijk eten; zoals de paardenvlees affaire, maar ook biologisch, beter leven, oorsprong), exportfraude en importfraude - Transities brengen fundamentele wijzigingen in verdienmodellen met zich mee, met grotere kosten voor waarden zoals dierenwelzijn, stikstofuitstoot, duurzame productie, minimaal gebruik van chemische hulpmiddelen. Juist omdat deze waarden op spanning staan met winstmarges, is er een verhoogd risico op sluiproutes, oneerlijk spel en verhullende frauduleuze constructies van het deel van de maatschappij dat deze ontwikkelingen niet of te langzaam zal omarmen. - Een blinde vlek op fraude rondom export betekent een risico voor het behoud van de handelspositie (Nederland is op dit moment de 2^e grootste landbouwexporteur ter wereld).
Vorbereiden en uitvoeren strafrechtelijk (financieel) onderzoek, nationaal en internationaal	83,9 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Niet alle opsporingswaardige signalen kunnen (direct) worden opgepakt. - De capaciteit is ontoereikend om meer dan 1 zeer groot en meerjarig onderzoek uit te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraude die blijft voortduren betekent dat de inhoudelijke risico's voor de publieke belangen ook voortduren - Niet halen van de doelstelling en daardoor is

⁵⁴⁴ De effecten en risico's zijn opgesteld op basis van de expertise van de NVWA. De opdrachtgevers vragen zich af of alles moet worden uitgevoerd en stellen dat hier ook keuzes in gemaakt kunnen worden. Het is van belang dat NVWA en opdrachtgevers hierover het gesprek aangaan.

⁵⁴⁵ Strategische personeelsplan 2019 - 2022

⁵⁴⁶ De effecten zoals beschreven in deze tabel worden ondersteund door bevindingen in de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid: Risico's in de Vleesketen (2014) en Opkomende Voedselveiligheidsrisico's (2019)

⁵⁴⁷ Het functioneel parket (OM) geeft aan de constatering van een tekort bij de NVWA-IOD te herkennen

		<p>naar (internationale) fraude (inzet 30.000 - 70.000 uur per onderzoek) uit te voeren naar (internationale) fraude.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bij crises/incidenten moeten lopende onderzoeken worden stilgelegd vanwege capaciteitstekort; dit leidt tot inefficiëntie. - De huidige capaciteit leidt tot lange doorlooptijden en zaken die lang blijven liggen; dit betekent dat informatie verouderd en sommige zaken niet meer goed te onderzoeken zijn. - Er is onvoldoende capaciteit om in elk onderzoek de financiële stromen te onderzoeken - Er is geen capaciteit voor grote internationale onderzoeken in een samenwerkingsverband (JIT) - Er is geen capaciteit om het toenemend aantal meldingen met betrekking tot voedselintegriteit (bijv. biologisch, beter leven) op te pakken. - Er is onvoldoende capaciteit bijvoorbeeld signalen met betrekking tot fraude met subsidies voor co-vergisters - Er is onvoldoende capaciteit om de specialismen op digitaal en juridisch gebied voldoende te ontwikkelen. - Grote spelers ontspringen de dans of blijven 'buiten beeld' 	<p>het risico dat fraude loont (dit varieert van een ton tot 60 miljoen per zaak) en daarmee het risico op een glijdende schaal waardoor meer fraude zal ontstaan ('naleven loont niet')</p> <ul style="list-style-type: none"> - De autoriteitspositie van de overheid en het 'level playing field' wordt ondermijnd. - Reputatieschade en verlies van vertrouwen in de NVWA als naar de mening van de maatschappij niet tijdig/afdoende wordt geacteerd op informatie (zie fipronil) - Draagvlak voor grote transities wordt ondermijnd - Vertrouwen in de systemen wordt ondermijnd
Opstellen beleidsadviezen, rapportages en uitvoeren strategisch onderzoek	6,5 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende capaciteit om meer fraudebeelden te maken - Lange doorlooptijd voor beleidsrapportages en strategisch onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraude wordt niet voorkomen, blinde vlekken blijven bestaan, niet handhaafbare systemen blijven bestaan. - Aantasting autoriteitspositie en reflectieve functie NVWA
Onderhouden strategische netwerken en samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal	12,9 fte	<ul style="list-style-type: none"> - Niet voldoen aan samenwerkingsbehoeften van partners - Grotendeels afwezig op het internationale domein (Europol, Interpol, EU, Heads of Agencies) - Onvoldoende ruimte voor het verbeteren van samenwerkingsstructuren wat een verbeterde efficiëntie in de weg staat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote fraudeurs/complexere fraude met samenloop op andere terreinen (arbeid, belasting) worden niet of niet afdoende aangepakt. - NVWA wordt een onbetrouwbare en een niet gewaardeerde samenwerkingspartner

Gehele domein	129,1 fte	<ul style="list-style-type: none"> - De IOD heeft niet genoeg capaciteit om alle domeinen te bedienen ondanks dat dit een wettelijke aanwijzing is van VWS & LNV. Op dit moment bedienen zij slechts 14 domeinen door capaciteitsgebrek. - Op vijf van deze domeinen wordt bovendien op dit moment de opsporingsuitvoering uitbesteed aan de politie in het kader van de politiemilieutaak: Natuur, Vis, Dierlijke Bijproducten, Gewasbescherming, en Meststoffen. - Op dit moment kiest de IOD vijf domeinen en drie thema's waarop wordt ingezet. Deze thema's krijgen prioriteit en hebben, mits er geen crisis plaatsvindt, voldoende capaciteit. - Juist op de domeinen waar het al slecht gaat is de opsporing niet op niveau (bijv. stikstof, biodiversiteit, en meststoffen). - De groei in (inter)nationale samenwerking kan niet worden bijgebeend en er is een gebrek aan specialismes op het noodzakelijke niveau om fraudeurs effectief op te kunnen sporen. - Doordat de IOD onder andere opereert in de agrarische sector zou zij bij uitstek geschikt zijn om de interactie tussen drugscriminelen en agrariërs te signaleren en deze informatie uit te wisselen met de politie, bijvoorbeeld als een drugskrimineel een agrariër benadert voor een drugsclub; hier is echter geen capaciteit voor⁵⁴⁸. - Door de oprichting van het Europese OM zal de NVWA, en in het verlengde daarvan de IOD, te maken krijgen met meer meldingen over- en onderzoeken naar subsidiefraude. 	<ul style="list-style-type: none"> - De IOD kan haar wettelijk taak om alle domeinen te bedienen met de huidige capaciteit niet waar maken. - Veel fraude, bijvoorbeeld met dierlijke bijproducten, loopt via het buitenland en is daardoor uiterst lastig te onderzoeken; dit levert een gevaar voor de dier- en volksgezondheid. Ook vindt er fraude plaats met bloedmonsters, diermeel (gevaar voor de dier- en volksgezondheid) en vindt er illegale inwin van sperma plaats (geen 'level playing field'). - Als de opsporing niet van voldoende kwaliteit is, dan is het afbreukrisico door de toegenomen juridisering significant. Een enkele fout kan genoeg zijn om een zaak onderuit te halen. Dit schaadt de positie van de NVWA als autoriteit. - De sector en de NVWA worden niet goed beschermd tegen inmenging van georganiseerde criminaliteit wat kan leiden tot ondermijning.
---------------	-----------	--	--

⁵⁴⁸ Dit betreft niet het actief op zoek gaan naar interactie tussen agrariërs en drugscriminelen, maar wel het signaleren hiervan in de rol van de NVWA-IOD als politiedienst.

8.5.3 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit⁵⁴⁹



⁵⁴⁹ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein^{550,551}

De IOD spoort fraude op. Fraude is oneerlijk, het verstoort het level playing field en kan voor onveilige situaties zorgen.

De werkzaamheden van de IOD betreffen vaak onderzoek naar vormen van financiële en administratieve fraude met een complexe inhoud en omvang. De IOD signaleert meerdere risico's op de domeinen van de NVWA. Enkele voorbeelden worden hier genoemd.

De Mestfraude lijkt aanzienlijk toegenomen, zowel wat betreft omvang als de vermenging van boven- en onderwereld. Hierdoor ontstaan risico's voor het milieu en het drinkwater en werkt ondermijnd voor het systeem en de derogatie.

De fipronil affaire liet zien wat de risico's zijn wanneer illegaal gebruik wordt gemaakt van (illegale) gewasbeschermingsmiddelen en/of biociden. Honderden pluimveehouders werden gedupeerd en het consumentenvertrouwen liep een deuk op. Ondanks de risico's voor mens en milieu van dergelijke middelen is de vraag naar illegale en/of goedkope (namaak) gewasbeschermingsmiddelen hoog.

Nieuwe vormen van voedsel fraude⁵⁵², zoals fraude met keurmerken als biologisch of halal, heeft ernstige gevolgen. Het frustreert de traceerbaarheid met alle risico's voor de volksgezondheid van dien. Daarnaast werkt het ondermijnd voor het consumentenvertrouwen in het systeem. Ook blijken geaccrediteerde laboratoria, die zouden moeten optreden als poortwachter, hun rol niet goed te vervullen en dat een accreditatie geen garantie is voor integer en eerlijk handelen.

Een punt van aandacht vormen de internationale handelstromen met betrekking tot afval en reststromen. De IOD ziet in meerdere onderzoeken dat op grote schaal wordt gefraudeerd met niet voor menselijke consumptie bedoelde reststromen en afval. Dergelijke stromen zijn een potentiële bron van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid; vooral wanneer het gaat om dierlijke bijproducten.

Ook constateert de IOD dat er terrein te winnen is op het onderwerp export. Nu richt het toezicht zich met name op import, terwijl exportfraude een risico vormt voor de autoriteitspositie van de NVWA en het image van Nederland als handelsland. Nederland is de tweede grootste landbouwexporteur ter wereld. Jaarlijks worden meer dan 600.000 exportverklaringen en -certificaten afgegeven⁵⁵³.

8.5.4 Naleving en/of overige KPI's⁵⁵⁴

De KPI's handhavingspercentage en toezichtintensiteit zijn voor het domein opsporing niet van toepassing. Het domein heeft gedurende de eerste helft van 2019 20 onderzoek waardige signalen van geïdentificeerd. Op basis van 11 van deze signalen zijn preweegdocumenten opengesteld. Het merendeel van deze documenten is in uitvoering genomen. Er zijn 18 signalen die nog moeten worden beoordeeld. In het eerste kwartaal van 2019 zijn 8 onderzoeken afgerond. Momenteel (eind 2019) zijn er 19 onderzoeken bij de IOD in uitvoering.

8.5.5 Belangrijkste ontwikkelingen⁵⁵⁵

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt risico's met zich mee voor mens, plant, dier en milieu en kent daarnaast ook politiek-bestuurlijke en economische risico's.

Interne ontwikkelingen⁵⁵⁶

Bij het aannemen van een nieuwe werknemer binnen IOD worden weinig concessies gedaan op het vinden van het juiste profiel. Hierdoor neemt de tijd voordat een geschikt persoon wordt gevonden toe. Ook kent het domein een lange opleidingstermijn voordat een medewerker zelfstandig aan de slag kan. De basisopleiding van een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) duur twee jaar.

⁵⁵⁰ Nota signalering capaciteitstekort NVWA-IOD

⁵⁵¹ Fraudebrief 2020

⁵⁵² Staat van voedselveiligheid – NVWA 2018

⁵⁵³ NVWA Jaarplan 2020

⁵⁵⁴ MCS I 2019

⁵⁵⁵ Strategische personeelsplan 2019-2022

⁵⁵⁶ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Daarnaast volgen BOA's ook verschillende opleidingen in specialisaties; dit verlengt de opleidingstermijn. BOA's kunnen geen specialist zijn binnen alle gebieden, waardoor het vaak moeilijk is om een gespecialiseerde BOA binnen een andere expertise in te zetten. Hiernaast zijn enkele interne projecten gestart om het verloop van medewerkers te bestrijden. Zo tracht het domein medewerkers steeds weer boeiend en uitdagend werk te bieden. Daarnaast wordt er aandacht geschonken aan het competentieprofiel van de medewerkers.

Externe ontwikkelingen

Over 2019 is sprake van een onder realisatie met name ten gevolge van vertraagde instroom op 6 fte openstaande vacatures.

Het takenpakket van de IOD neemt gestaag toe, zo worden er strengere juridische eisen gesteld aan het domein vanuit bijvoorbeeld de Wet Politie Gegevens (WPG). Ook de intensievere internationale samenwerkingsprojecten, zoals bijvoorbeeld het EMPACT van Europol en de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) vragen in toenemende mate capaciteit van het domein. Ook het aantal Europese Onderzoekbevelen (EOB's) neemt sterk toe (8 in 2017, 24 in 2018). Het afhandelen van deze bevelen neemt capaciteit weg van andere activiteiten.

Voor het EOM in het bijzonder geldt dat dit een significante impact kan hebben op de vraag naar capaciteit in het domein⁵⁵⁷. Deze vraag naar capaciteit is ten dele meegenomen in de voorgestelde berekende capaciteit gebaseerd op de strategische personeelsplanning.

Door de verbeterde informatiepositie ontdekt de IOD steeds complexere vormen van fraude. Een veel gevallen is deze fraude niet eenvoudig aan te tonen, waardoor de IOD vaker geconfronteerd wordt door complexe onderzoeken die meerdere jaren duren. Dit vergt meer capaciteit van het domein. Ook nemen de mogelijkheden om te frauderen toe, waardoor het domein veel verschillende vormen van fraude moet bestrijden. Enkele voorbeelden zijn de fraude met biologische producten of halal.

Naast de vormen van fraude neemt ook het totaal aan onderwerpen waar de NVWA toezicht op houdt toe. Het is belangrijk om te anticiperen op nieuwe vormen van fraude die grote transities met zich mee zullen brengen (eiwittransitie, stikstofbeleid). Enkele aanpalende en opkomende onderwerpen waarbinnen de kans op fraude aanwezig is zijn anabole steroïden, fraude met Europese subsidies en fraude met subsidies voor co-vergisters.

⁵⁵⁷ Memo – Concept impactanalyse EOM NVWA (13 november 2018), hierin worden verschillende scenario's berekend voor het bekijken en door sturen dan wel apart leggen van meldingen, het opstellen van advies of annotatie, het opstellen van preweegdocumenten, en de daadwerkelijke zaken. Scenario's variëren van 150 meldingen en 1 zaak tot 450 meldingen en 3 zaken met een berekende impact van respectievelijk 21,5 fte tot 63 fte.

8.5.6 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor het domein Opsporing⁵⁵⁸

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie en uitvoeren tactische analyse (intelligence & analyse)	25,8 fte	33 fte	58,8 fte	(21 fte opsporingstekort, 12 fte versterking van specialisme intelligence)
Vorbereiden en uitvoeren strafrechtelijk (financieel) onderzoek, nationaal en internationaal	83,9 fte	96 fte	179,9 ft	(64 fte opsporingstekort, 12 fte versterking specialisme financiële recherche en accountancy en juridisch, 12 fte invulling beleidsprioriteiten Digitalisering/Internet, 8 fte toename rechtshulpverzoeken en internationale samenwerking)
Opstellen beleidsadviezen, rapportages en uitvoeren strategisch onderzoek	6,5 fte	11 fte	17,5 fte	(6 fte compliance/empowerment, 5 fte randvoorwaardelijk processen)
Onderhouden strategische netwerken en samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal	12,9 fte	7 fte	19,9 fte	(2 fte BOD academy, 5 fte voor deelname in internationale netwerken op meerdere onderwerpen)
Gehele domein	129 fte			

Om te komen tot de prioriteiten binnen de bestaande capaciteit voert de NVWA-IOD overleg met het OM en haar opdrachtgevers. De NVWA-IOD voert strafrechtelijk onderzoek uit onder gezag van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM). Afspraken over opsporing en de inzet van strafrecht binnen de NVWA worden in samenspraak met het OM gemaakt. De reguliere overlegstructuur voor deze duale aanstuuringsrelatie is het Driehoeksoverleg, dat bestaat uit OM, opdrachtgevers, en NVWA. Het is voor de NVWA-IOD het hoogste besluitvormende overleg. Dit overleg is bedoeld om in gezamenlijkheid, inclusief het OM, de prioriteiten en de inzet voor de opsporing binnen de NVWA te bepalen. (NB. Dit betreft ook de opsporing door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die in de diverse domeinen van de NVWA werken.) In het Driehoeksoverleg wordt het jaarlijkse handhaving arrangement getekend waarin deze afspraken voor IOD en boa's worden vastgelegd. Het handhaving arrangement is input in het jaarplanproces NVWA. In de praktijk betekent dit ook dat in samenspraak met het FP wordt bepaald welke signalen worden opgevolgd en op welke signalen wordt ingezet. Het FP geeft aan dat in het bepalen van welke signalen worden opgevolgd rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit van de NVWA-IOD.

Gezien de belangrijke rol die strafrechtelijke opsporing speelt in de handhavingmix van de NVWA is het essentieel dat de IOD haar taken optimaal kan uitvoeren. De IOD kan op dit moment niet al haar taken uitvoeren; de IOD moet verschillende onderzoeken laten liggen en kan signalen niet altijd opvolgen. er komen mogelijk grote veranderopgaves waarin duurzaamheid, klimaat, veiligheid en integriteit sleutelbegrippen zijn, met beleid rond kringlooplandbouw en eiwittransitie als centrale vehikels. Op dit moment kan de NVWA-IOD met haar huidige beschikbare capaciteit niet alle domeinen bedienen en is zij onvoldoende in staat een geduchte partij te zijn in de fraudebestrijding.

⁵⁵⁸ Op basis van de expertise van de NVWA.

Op basis van interne NVWA informatie, biedt de IOD een perspectief op de berekende capaciteit die nodig zijn om:

1. Het opsporingstekort op te lossen,
2. Invulling te geven aan de beleidsprioriteiten strafrechtelijke opsporing,
3. Specialismen fundamenteel te versterken
4. Ondersteunende en randvoorwaardelijke processen in te richten.

Strafrechtelijke onderzoeken vergen doorgaans veel tijd. Door de IOD wordt de benodigde tijd voor een groot onderzoek geschat op 5 tot 8 fte. Zeer grote internationale onderzoeken kunnen 20 tot 50 fte kosten. De berekende capaciteit zoals genoemd in een interne nota van de NVWA worden besproken aan de hand van de bovenstaande vier punten. Deze berekende capaciteit is vervolgens verdeeld over de taken zoals gedefinieerd in dit document. De voorgestelde berekende capaciteit betreffen een groeipad over meerdere jaren. De verwachting is dat de IOD maximaal 30 nieuwe medewerkers per jaar kan opleiden.

Opsporingstekort

Om het opsporingstekort bij de IOD op te lossen is er een berekende capaciteit van 85 fte. Hiervan is 40 fte berekend (8 onderzoeken extra per jaar) om de huidige groei van signalen op te vangen en niet opgepakte onderzoeken te kunnen uitvoeren. Dit zorgt ervoor dat de IOD alle domeinen van de NVWA daadwerkelijk kan afdekken. Daarnaast vraagt onderzoek naar blinde vlekken (bijvoorbeeld in export of de georganiseerde criminaliteit) een berekende capaciteit van 10 fte. Ook zijn er enkele onontgonnen terreinen, zoals eerlijk eten, deze zaken die naar verwachting 4 extra onderzoeken per jaar vragen (20 fte). Financieringsonderhoud betreffende subsidiefraude inclusief co-vergisting en de aanwas vanuit het EOM leidt tot 3 extra onderzoeken per jaar (15 fte).

Beleidsprioriteiten strafrechtelijke opsporing

Om een invulling te geven aan de beleidsprioriteiten strafrechtelijke opsporing is in totaal 31 fte capaciteit berekend. Ten behoeve van de beleidsprioriteit digitalisering/internet is 12 fte berekend, ten behoeve van Internationalisering 13 fte, en ten behoeve van compliance/empowerment 6 fte.

Fundamentele versterking specialismen

Fundamentele versterking van de specialismen vraagt een berekende capaciteit van in totaal 12 fte. Op het gebied van financiële recherche en accountancy is 5 fte berekend, voor Juridisch is 7 fte berekend, voor intelligence 12 fte, en voor de BOD academy is 2 fte nodig.

Inrichten van ondersteunende en randvoorwaardelijke processen

Voor het succesvol inrichten van ondersteunende en randvoorwaardelijke processen is 5 fte berekend.

8.6 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

De NVWA voert in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en 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).

De uitvoering van deze controleactiviteiten vindt plaats op basis van samenwerkingsafspraken met RVO.nl. 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 (binnen de NVWA overkoepelend "GLB domeinen" genoemd):

- Cross Compliance (CC).
- Niet Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS).
- Grondgebonden Subsidieregelingen (GGS).

RVO.nl 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 opdrachten uit in opdracht van RVO.nl, LNV en de Provincies. LNV en de Provincies zijn de financier van deze opdrachten.

De drie domeinen gaan onder meer over controles in meerdere publieke belangen waaronder:

- Natuur en Milieu.
- Dierenwelzijn.
- Diergezondheid.
- Volksgezondheid.
- Voedselveiligheid.
- Plantgezondheid.

Met deze controles moet voorkomen worden dat publieke middelen (subsidiegelden) onterecht besteed worden.

8.6.1 Cross Compliance^{559,560}

Landbouwers die subsidie aanvragen uit het GLB moeten aan de randvoorwaarden GLB voldoen. De randvoorwaarden zijn onder te verdelen in twee groepen maatregelen:

- De uit de regelgeving voortvloeiende beheers eisen (RBE) uit 13 Europese richtlijnen en verordeningen die betrekking hebben op milieu, volksgezondheid, diergezondheid, gezondheid van planten en dierenwelzijn. Dit zijn geen nieuwe verplichtingen voor de landbouwers.
- De normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) van grond met betrekking tot water, de bodem en koolstofvoorraad, de biodiversiteit, het landschap en het minimaal onderhoud. In artikel 91 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 is bepaald dat een begunstigde die niet voldoet aan de voorschriften inzake de randvoorwaarden, een administratieve sanctie krijgt opgelegd.

De randvoorwaarden gelden voor de volgende subsidies:

- Basisbetaling.
- Vergroeningsbetaling.
- Extra betaling jonge landbouwers.
- Graasdierpremie voor runderen.
- Graasdierpremie voor schapen.
- Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer, onderdeel agrarisch natuurbeheer (SNL-a).
- Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer 2016, onderdeel agrarisch natuurbeheer (ANLb).

In het kader van Cross Compliance dient bij tenminste 1% van de aanvragers van subsidie uit het GLB een controle ter plaatse uitgevoerd te worden (conform Vo. 809/2014, artikel 68, lid 1, 1^{ste} alinea).

De NVWA voert in opdracht van LNV, binnen het systeem een coördinerende rol. Dit houdt in dat de NVWA de één-procent steekproef samenstelt, deze uitzet binnen de NVWA en bij medehandhavers en de niet nalevingen meldt aan RVO.nl. Daarnaast vraagt de NVWA in haar coördinerende rol

⁵⁵⁹ Handhavingsplan Cross Compliance 2020

⁵⁶⁰ Jaarplan 2019

medehandhavers (o.a. gemeenten, waterschappen en politie) om overtredingen op randvoorwaarden vanuit de reguliere handhaving te melden en de NVWA meldt deze door aan RVO.nl. RVO.nl, in haar rol als betaalorgaan, neemt de beslissing of een niet-naleving van de randvoorwaarden leidt tot een korting op de uit te betalen subsidie en bepaalt tevens de hoogte van de korting.

8.6.2 Grondgebonden Subsidieregelingen (GGs)^{561,562}

Het domein Grondgebonden Subsidies (GGs) van de NVWA omvat de controles ter plaatse op de Basisbetalingsregeling (BBR). Hieronder vallen ook de regelingen Vergroeningsbetaling, Extra betaling jonge landbouwers en de graasdierpremie (rund en schaaap). Onder dit domein vallen tevens de controles ter plaatse van het ANLb en SNL-a.

8.6.3 Niet-Grondgebonden Subsidieregelingen (NGS)^{563,564}

Het domein NGS omvat de uitvoering van de Controles ter Plaatse (CtP) voor de gemeenschappelijke marktordening uit het ELGF, het ELFPO, het EVF, het EFMZV. Voor het EVF betreffen dit instandhoudingscontroles. Daarnaast controleert de NVWA binnen dit domein een aantal nationale regelingen. De subsidieregelingen (inclusief de regelingen GMO G&F- en schoolmelk-/fruitprogramma's en de interventieregelingen) vallen onder het ELGF. Daarnaast zijn er aanvullende regelingen die gaan over het functioneren van de markt: dit betreft controles of producten wel of niet binnen GMO horen; en regelingen die bedoeld zijn als vangnet en/of crisisbeheermaatregelen bij crises in de landbouw. Bij GMO is sprake van zeer uiteenlopende doelen.

Binnen het domein NGS worden regelingen uitgevoerd in opdracht van LNV EIA, LNV DAD, RVO.nl en de Provincies.

8.6.4 Taken van de domeinen NGS, GGs en CC

De taken die de NVWA uitvoert zijn voor het merendeel (bijv. de boekhoudkundige nacontroles, de attesten zijn niet opgenomen) vastgelegd in de samenwerkingsafpraak tussen RVO.nl en de NVWA⁵⁶⁵.

De NVWA voert als 'Delegated Body' in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) controleactiviteiten uit bij deelnemers aan regelingen die vallen onder het ELGF en het ELFPO. Voor het EFMZV en EVF is de NVWA de door LNV aangewezen inspectiedienst (zoals vermeld in de samenwerkingsafpraak).

Ook voert de NVWA controles uit op een enkele nationale regeling (regelingen die zuiver nationaal worden uitgevoerd, beleidsmatig en financieel nationaal georganiseerd), zoals de fijnstof-regeling (instandhouding). Over de uitvoering van de subsidieregeling **sanering varkenshouderijen voert de NVWA op dit moment overleg. Financiering hiervoor moet nog geregeld worden.**

Daarnaast wil de NVWA

- betrokken zijn bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving van het nieuwe GLB, om advies te kunnen geven over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets). En de NVWA wil zich kunnen voorbereiden op mogelijke nieuwe of andere rollen/taken die van invloed zijn op de werkprocessen van de NVWA;
- zich voorbereiden op de komst van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), waarbij de verwachting is dat er fraudeonderzoeken van de NVWA gevraagd zullen worden.

Wet- en regelgeving voor alle taken^{566,567}

- *EU Verordening 1307/2013* inzake rechtstreekse betalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB)).
- *EU Verordening nr. 508/2014* van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij, EFMZV).
- *EU Verordening nr. 1306/2013* van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (Europese Landbouwgarantiefonds, ELGF en Europese Landbouw Fonds voor Plattelandsontwikkeling, ELFPO).

⁵⁶¹ Jaarplan 2019

⁵⁶² Handhavingsplan Grondgebonden Subsidieregelingen 2020

⁵⁶³ Jaarplan 2019

⁵⁶⁴ Handhavingsplan Niet Grondgebonden Subsidieregelingen 2020

⁵⁶⁵ Managementovereenkomst tussen RVO.nl en de NVWA (kenmerk RVO/2014/993)

⁵⁶⁶ Samenwerkingsafpraak RVO.nl – NVWA 2019

⁵⁶⁷ Overzicht wet- en regelgeving EU Domeinen, aangeleverd door NVWA

- *EU Verordening nr. 1308/2013* van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten.
- *EU Verordening nr. 1303/2013* van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europese Fonds voor de regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (CPR).
- *EU Verordening nr. 1305/2013* van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO).
- *EU-uitvoeringsverordening 809/2014* plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden.
- *EU Verordening 906/2014*, van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat uitgaven voor openbare interventie betreft.
- *EU Verordening nr. 508/2014* van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij, EFMZV).
- *EU verordening 908/2014*, van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie.

Deze wetgeving mitigeert de volgende risico's:

- De rechtmatigheid van de verstrekking van subsidies ter ondersteuning van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Visserijbeleid en overheidsbeleid.
- EU-conformiteit; korting op de fondsen die aan NL worden opgelegd door Brussel bij niet-EU/auditproof uitvoeren van het toezicht.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid en visserijbeleid en Nationale Regelingen (Taak 1 en 2)

Type toezicht en werkzaamheden:

- Het uitvoeren van controles ter plaatse voor de regelingen die vallen onder het EFMZV, ELGF en ELFPO.
- Het uitvoeren van coördinerende taken voor regelingen die vallen onder het ELGF en ELFPO.
- Het uitvoeren van boekhoudkundige nacontroles die vallen onder het ELGF.
- Het uitvoeren van controles ter plaatse in het kader van de GMO.
- Het uitvoeren van controles ter plaatse voor nationale regelingen (Zie bijlagen 2, tabel 1 SA RVO.nl/NVWA evenals de subsidieregeling sanering varkenshouderij (mits deze door LNV DAD gefinancierd wordt).
- Het ondersteunen van en deelnemen aan audits van de genoemde Europese regelingen, in het kader van de controles ter plaatse.

Genormeerd of open toezicht

- Gesloten toezicht op basis van een EU-verplichting; het aantal controles en de inhoud van de controles volgen uit de specifieke verordeningen.

Financier:

- LNV EIA en LNV DAD
- ANLb wordt gefinancierd door de Provincies
- Het provinciaal deel POP3 wordt gefinancierd door de Provincies.

Het inspelen op, en bijdragen aan toekomstige ontwikkeling van wet- en regelgeving (Taak 3 en 4)

*Type toezicht en werkzaamheden*⁵⁶⁸:

- Het inspelen op, en bijdragen aan toekomstige ontwikkeling en implementatie van Europese en nationale wet- en regelgeving in het kader van het nieuwe GLB om goed toezicht te waarborgen: onderzoeken handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets); tijdig aanpassen van capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief).
- Het voorbereiden op, de komst van het EOM om goed voorbereid toezicht te waarborgen.
- Het volgen van mogelijke toekomstige nieuwe wet- en regelgeving en initiatieven.

Genormeerd toezicht

- N.v.t.

Financier:

- LNV voor wat betreft de taken in het kader van het nieuwe GLB.
- Taken in het kader van het EOM: financiering zou geregeld zijn door V&J. Maar binnen LNV moet een opdrachtgever komen, die dit financieel met de NVWA gaat regelen.

⁵⁶⁸ Voor een volledig overzicht, zie de toegevoegde lijst van controles zoals omschreven in bijlage 2 (exclusief tabel 3) van samenwerkingsafspraken RVO en NVWA.

8.6.5 Beeld taken en effecten

Taak	Beschikbare capaciteit 2019 (in fte)	Effecten van de huidige capaciteit	Risico van het effect
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Visserijbeleid (EFMZV, ELGF, ELFPO en EVF)	96,8 fte	Er is voldoende capaciteit om deze taak naar behoren uit te voeren. Echter de controles moeten in een korte periode worden uitgevoerd, waardoor er in de zomer een arbeidspiek is. Deze is moeilijk te organiseren. Met een flex pool wordt de arbeidspiek opgevangen. Dit kan alleen bij niet-complexe controles. Er is beperkte capaciteit voor fraudeonderzoeken. Gemaximaliseerd op 2.200 uur voor 2020.	Controles kunnen niet tijdig worden uitgevoerd, daardoor een EU-conformiteitsrisico. Betaaldoelstelling van RVO komt in geding en daarmee komt de Erkenning van het Betaalorgaan mogelijk in geding. Vertraging in de keten bij het opleveren van controlerapporten met risico voor levering van steekproefbestanden van jaar x+1, en aanvang van controles in jaar x+1.
Nationale regelingen (Saneringsregeling Varkenshouderijen)	0,2 fte	Er is nog geen financiering om het toezicht op de Saneringsregeling Varkenshouderijen naar behoren uit te voeren in 2020.	Subsidies worden zonder controle van de NVWA verstrekt of RVO.nl kan niet overgaan op uitbetaling.
Het inspelen op, en bijdragen aan toekomstige ontwikkeling en implementatie van Europese en nationale wet- en regelgeving in het kader van het nieuwe GLB en het volgen van mogelijke toekomstige nieuwe wet- en regelgeving en initiatieven.	0,2 fte	Door de beperkte capaciteit op dit moment is het niet mogelijk de juiste verbinding te zoeken met de opdrachtgever zodat proactief geanticipeerd kan worden op de ontwikkelingen van het nieuwe GLB. Met de huidige capaciteit zijn de domeinen onvoldoende in staat om toekomstige nieuwe initiatieven te volgen.	Onvoldoende mogelijkheid tot het bijdragen aan de ontwikkeling van wet- en regelgeving waardoor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van toekomstige wet- en regelgeving mogelijk inefficiënt wordt. NVWA heeft de capaciteit niet kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie, daardoor onder- of overcapaciteit.
Het voorbereiden op de komst van nieuwe initiatieven zoals het EOM .	0,0 fte	Door beperkte capaciteit is het niet mogelijk om op de juiste wijze betrokken te zijn bij de voorbereidingen van dit traject. NVWA wordt geconfronteerd met niet handhaafbare regelgeving.	NVWA kan onderzoeken niet of niet efficiënt uitvoeren. NVWA heeft niet de juiste kennis in huis om de fraudeonderzoeken die nodig zijn, uit te voeren Onvoldoende capaciteit; geen uitvoering kunnen geven aan de verplichte fraudeonderzoeken. Daardoor EU-risico.
Gehele domein	97,2 fte	Er is voldoende capaciteit om de basistaken binnen de domeinen uit te voeren. In de basistaken is ook het deelnemen en begeleiden van EU audits opgenomen. Ruimte voor extra vragen van RVO, fraudeonderzoeken en complexere controles (met een langere doorlooptijd) is er niet. Er valt veel winst te behalen door meer in te zetten op een verbinding met de beleidsdirecties. Proactief inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Sterker door verbinding. Op dit moment is de capaciteit om in te zetten op verbinding onvoldoende. De middelen/uren komen terecht bij afdelingen die geen directe ondersteuning bieden aan het werkpakket.	NVWA voert inefficiënte controles uit, doordat aan de voorkant niet goed is mee gedacht over de handhaafbaarheid van regelgeving. Capaciteit van de NVWA is niet aangepast op de vraag. NVWA kan niet voldoen aan de (extra) vragen vanuit RVO.

8.6.6 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Cross Compliance⁵⁶⁹

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie/ Afdeling																																		
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>21,4</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>20,8</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>21,5</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>21,5</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	21,4	2018	20,8	2019	21,5	2020	21,5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>61,9%</td> <td>13,3</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>31,3%</td> <td>6,7</td> </tr> <tr> <td>ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling</td> <td>4,1%</td> <td>0,9</td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>0,1%</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>2,5%</td> <td>0,5</td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>0,0%</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100,0%</td> <td>21,5 29.560</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	61,9%	13,3	HH Regie en expertise	31,3%	6,7	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	4,1%	0,9	ST Communicatie	0,1%	0,0	ST Juridische afhandeling & Advisering	2,5%	0,5	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,0%	0,0	Totaal	100,0%	21,5 29.560
Jaar	FTE																																		
2017	21,4																																		
2018	20,8																																		
2019	21,5																																		
2020	21,5																																		
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																	
HH Inspectie	61,9%	13,3																																	
HH Regie en expertise	31,3%	6,7																																	
ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	4,1%	0,9																																	
ST Communicatie	0,1%	0,0																																	
ST Juridische afhandeling & Advisering	2,5%	0,5																																	
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,0%	0,0																																	
Totaal	100,0%	21,5 29.560																																	

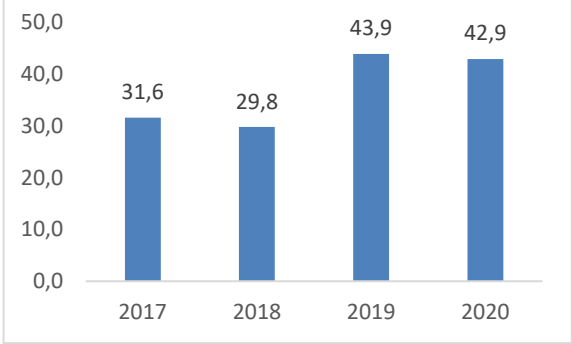
8.6.7 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Niet Grondgebonden Subsidiereregelingen⁵⁷⁰

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie/ Afdeling																																					
<table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>FTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>33,9</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>32,7</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>31,8</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>31,9</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	FTE	2017	33,9	2018	32,7	2019	31,8	2020	31,9	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>68,1%</td> <td>21,7</td> </tr> <tr> <td>HH Klant, bedrijf en consument</td> <td>1,4%</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>22,0%</td> <td>7,0</td> </tr> <tr> <td>ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling</td> <td>3,7%</td> <td>1,2</td> </tr> <tr> <td>ST Communicatie</td> <td>0,5%</td> <td>0,2</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>4,1%</td> <td>1,3</td> </tr> <tr> <td>ST Politiek, bestuurlijke zaken</td> <td>0,2%</td> <td>0,1</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100,0%</td> <td>31,8 43.850</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	68,1%	21,7	HH Klant, bedrijf en consument	1,4%	0,4	HH Regie en expertise	22,0%	7,0	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	3,7%	1,2	ST Communicatie	0,5%	0,2	ST Juridische afhandeling & Advisering	4,1%	1,3	ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,2%	0,1	Totaal	100,0%	31,8 43.850
Jaar	FTE																																					
2017	33,9																																					
2018	32,7																																					
2019	31,8																																					
2020	31,9																																					
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																																				
HH Inspectie	68,1%	21,7																																				
HH Klant, bedrijf en consument	1,4%	0,4																																				
HH Regie en expertise	22,0%	7,0																																				
ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	3,7%	1,2																																				
ST Communicatie	0,5%	0,2																																				
ST Juridische afhandeling & Advisering	4,1%	1,3																																				
ST Politiek, bestuurlijke zaken	0,2%	0,1																																				
Totaal	100,0%	31,8 43.850																																				

⁵⁶⁹ Aangeleverd door de NVWA

⁵⁷⁰ Aangeleverd door de NVWA

8.6.8 Ontwikkeling en verdeling van de beschikbare capaciteit binnen Grondgebonden Subsidieregelingen⁵⁷¹

Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE	Verdeling van beschikbare capaciteit 2019 over Divisie/ Afdeling																												
 <table border="1"> <caption>Meerjarige ontwikkeling beschikbare capaciteit in FTE</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Capaciteit (FTE)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>31,6</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>29,8</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>43,9</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>42,9</td> </tr> </tbody> </table>	Jaar	Capaciteit (FTE)	2017	31,6	2018	29,8	2019	43,9	2020	42,9	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Divisie/Afdeling</th> <th>FTE</th> <th>Uren</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>HH Inspectie</td> <td>83,8%</td> <td>36,8</td> </tr> <tr> <td>HH Regie en expertise</td> <td>9,7%</td> <td>4,3</td> </tr> <tr> <td>ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling</td> <td>3,9%</td> <td>1,7</td> </tr> <tr> <td>ST Juridische afhandeling & Advisering</td> <td>2,6%</td> <td>1,1</td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>100,0%</td> <td>43,9 60.493</td> </tr> </tbody> </table>	Divisie/Afdeling	FTE	Uren	HH Inspectie	83,8%	36,8	HH Regie en expertise	9,7%	4,3	ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	3,9%	1,7	ST Juridische afhandeling & Advisering	2,6%	1,1	Totaal	100,0%	43,9 60.493
Jaar	Capaciteit (FTE)																												
2017	31,6																												
2018	29,8																												
2019	43,9																												
2020	42,9																												
Divisie/Afdeling	FTE	Uren																											
HH Inspectie	83,8%	36,8																											
HH Regie en expertise	9,7%	4,3																											
ST Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling	3,9%	1,7																											
ST Juridische afhandeling & Advisering	2,6%	1,1																											
Totaal	100,0%	43,9 60.493																											

⁵⁷¹ Aangeleverd door de NVWA

Algemene beeld risico's domein

Economisch

Het voldoen aan de randvoorwaarden is een voorwaarde voor het ontvangen van GLB-subsidies. Als een randvoorwaarde overtreden wordt dan kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van uitgekeerde subsidies. Dit wordt beoordeeld door RVO.nl.

EU-non conformiteit

Het grootste risico is dat de Europese Commissie aanleiding ziet om op basis van de tekortkomingen in de werkzaamheden die de NVWA uitvoert kortingen oplegt aan de lidstaat Nederland. Het risico is dat, naast kortingen, de erkenning van het Betaalorgaan in het geding komt en dit gevolgen heeft voor de toekenning van subsidies. De erkenningseisen houden onder anderen in dat EU-controles ter plaatse tijdig en kwalitatief goed dienen te zijn. RVO.nl houdt toezicht op de NVWA, en de NVWA-controles dienen tijdig (in juiste periode) te worden uitgevoerd, gerapporteerd en de kwaliteit van de inspectie/controlerapporten dient goed te zijn. Dit raakt de erkenningseisen.

Het niet voldoen aan de EU-eisen met betrekking tot het minimaal uit te voeren aantal controles of controles die inhoudelijk onvoldoende zijn, heeft direct financiële correcties voor de lidstaat tot gevolg.^{572,573,574}. Naast de beschreven financiële correcties is er ook risico op vertraging in de keten (werk moet overgedaan worden of wordt te laat opgeleverd). De financiële correcties die Nederland in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Commissie krijgt in verband met tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de Nederlandse overheid toont aan dat de EU-conformiteit continu aandacht vraagt⁵⁷⁵. Naar aanleiding van audits van de Europese Commissie kan het zijn dat de lidstaat Nederland de ingerichte keuzes bij moet stellen. Dit kan ertoe leiden dat er extra capaciteit van de NVWA gevraagd wordt.

Overig

Het risico op de sancties van de Europese Commissie zijn niet alleen een economisch risico, maar ook een politiek risico omdat zich een groot afbreukrisico voor de minister kan voordoen⁵⁷⁶. Een ander politiek bestuurlijk risico is het eventueel niet halen van de betaaldoelstelling voor de doelgroep (zijnde boeren), omdat deze tot op niveau van de Tweede Kamer is besproken. Ook voor het Provinciaal bestuur is er een risico voor wat betreft de regelingen die in opdracht van de provincies uitgevoerd worden.

8.6.9 Naleving en/of overige KPI's

Er zijn geen specifieke doelen gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. Voor Cross Compliance wordt de toezichtintensiteit bepaald door de EU-verordeningen, dat is 1% van alle aanvragers. De controles worden op basis van een risicoanalyse geselecteerd. De selecte en aselechte steekproef wordt door de NVWA genomen. Als te veel afwijkingen worden vastgesteld moet het volgende jaar geïntensiveerd worden. Hierdoor stijgt het aantal te controleren deelnemers⁵⁷⁷.

Er zijn in Grondgebonden Subsidierelaties geen specifieke doelen aan de NVWA gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. De toezichtintensiteit is wel relevant, maar is de verantwoordelijkheid van RVO.nl. Deze wordt bepaald door RVO.nl op basis van EU-Verordeningen. De NVWA voert de controles ter plaatse uit op basis van de risicoanalyse die RVO.nl uitvoert. Deze wordt gevoed door kennis van RVO.nl, de resultaten van uitgevoerde administratieve controles en de controles ter plaatse.

Er zijn binnen het domein niet-Grondgebonden Subsidierelaties geen specifieke doelen gesteld met betrekking tot het nalevingsniveau. De toezichtintensiteit wordt bij deze regelingen bepaald door LNV en RVO.nl op basis van EU-Verordeningen. RVO.nl voert de risicoanalyses uit en de NVWA de controles. De risicoanalyses worden gevoed door kennis van de NVWA, de resultaten van uitgevoerde administratieve controles en de controles ter plaatse. Voor de nacontroles voert de NVWA risicogericht toezicht uit op basis van EU-Verordeningen.

⁵⁷² Toezichtbeeld Cross Compliance, Grondgebonden Subsidies en Niet Grondgebonden Subsidies als input voor Jaarplan 2019

⁵⁷³ Factsheet Cross Compliance, Grondgebonden Subsidies en Niet Grondgebonden Subsidies 2018

⁵⁷⁴ Handhavingplan Cross Compliance 2020

⁵⁷⁵ Factsheet Cross Compliance, Grondgebonden Subsidies en Niet Grondgebonden Subsidies 2018

⁵⁷⁶ Handhavingplan Cross Compliance, Grondgebonden Subsidies en Niet Grondgebonden Subsidies 2020

⁵⁷⁷ Toezichtbeeld Cross Compliance, Grondgebonden Subsidies en Niet Grondgebonden Subsidies als input voor Jaarplan 2019

8.6.10 Belangrijkste ontwikkelingen

Interne ontwikkelingen

Of er voldoende capaciteit is wordt bepaald door het aantal taken (vraag naar capaciteit) en de beschikbare capaciteit (aanbod van capaciteit) binnen de organisatie. Ook is de vraag of de capaciteit op de juiste momenten geleverd kan worden (i.v.m. piekbelasting). De hoeveelheid taken en de beschikbare capaciteit kunnen toenemen en afnemen, enerzijds door oorzaken binnen de organisatie (intern) en anderzijds door oorzaken buiten de organisatie (extern). Onvoldoende capaciteit en dus het niet optimaal kunnen vervullen van de taken brengt politiek-bestuurlijke en economische risico's met zich mee.

De doorontwikkeling bij de divisie Inspectie vraagt een continue aandacht voor het implementeren van nieuwe werkwijzen en opleiden van inspecteurs. De drie domeinen van het team Expertise GLB ambiëren meer in te zetten op de kennis gedreven werken en hierbij o.a. gebruik te maken van de naleefmonitor en de cockpit verder te ontwikkelen. De beide projecten (Projecten Kennis gedreven werken/project Naleefmonitor) moeten verder ontwikkeld en geïmplementeerd worden in de teams en de overleggen. De informatie kan verder gebruikt worden voor de monitoring van de processen. In een latere fase kan de kennis gedreven werken breder ingezet worden (samenwerking met andere domeinen, management, externe partij RVO en evt. opdrachtgever). Daarnaast vragen de drie domeinen een specialistische kennis. Er is een grote diversiteit aan regelingen en type controles. Een continue aandacht voor vakken en vakmanschap is van belang om het kwaliteitsniveau van de controles en rapportages op peil te houden.

De controles binnen het domein Cross Compliance worden uitgevoerd door de NVWA, RVO.nl, de Provincie, het COKZ en/of NCAE. De uitgevoerde controles worden ingevoerd, in het systeem SMG. Het systeem heeft echter een aantal mankementen: veel handmatige werkzaamheden; rapporten van derden worden in verschillende formaten aangeleverd, er is geen uniformering, technische kennis over de applicatie is beperkt beschikbaar bij één persoon en het onderhoud van de applicatie is lastig omdat de opzet van de applicatie verouderd is. Hierdoor worden noodzakelijke wijzigingen moeizaam doorgevoerd.

RVO.nl vraagt om de minimale Europese eis van het aantal controles, echter heeft de NVWA binnen de taken gerelateerd aan Grondgebonden Subsidieregelingen al jaren moeite om de verzoeken van RVO.nl te halen. Dit komt omdat de taken binnen een korte tijd uitgevoerd moeten worden in verband met piekmomenten in het jaar (de meeste controles vinden plaats tussen april/mei en november/december). Idealiter worden uren gespreid over een jaar, om ook bezetting over het hele jaar aan te nemen. Dit is moeilijk, aangezien sommige te controleren aspecten in het groeiseizoen dienen plaats te vinden (dit heeft te maken met de tijdigheid van controles). Dit lost de NVWA op door met een flex pool te werken. Het zijn langdurige processen om deze mensen binnen en opgeleid te krijgen⁵⁷⁸.

Er wordt binnen de taken zelf gewerkt met gespecialiseerde teams. Dit zorgt ervoor dat er minder flexibiliteit is om de pieken op te vangen, echter is er ook meer specialistische kennis nodig. De uitdaging is om de piekperiode omlaag te brengen binnen de kaders die via Europa worden gesteld⁵⁷⁹.

Van belang hierbij is de kwaliteit te kunnen waarborgen bij piekmomenten.

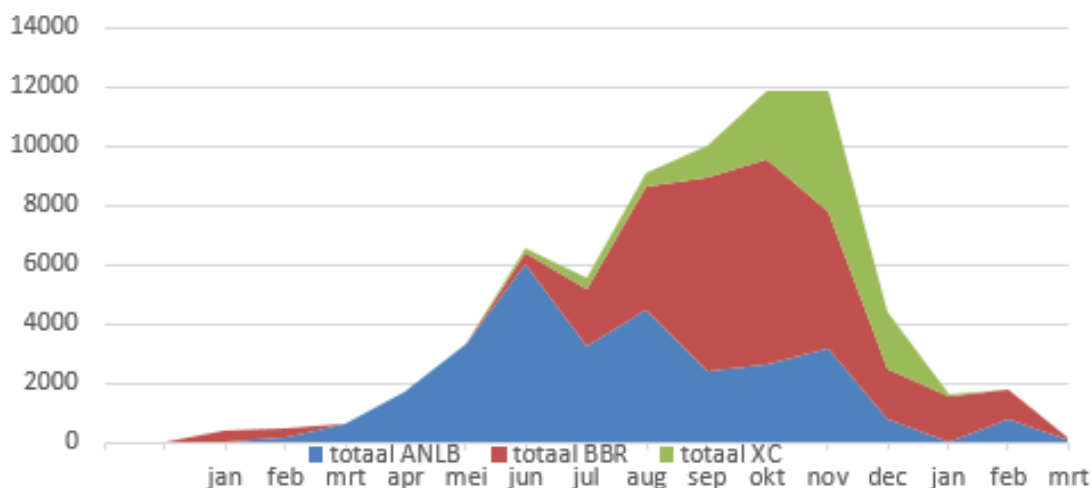
Het is van essentieel belang dat het domein het kennisniveau binnen de teams op orde houdt om ook bij piekmomenten de kwaliteit te kunnen waarborgen.

⁵⁷⁸ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

⁵⁷⁹ Op basis van domeinssessies waarbij hierover dialoog is geweest tussen de NVWA, de opdrachtgever(s), en het onderzoeksteam van Deloitte.

Verdeling van de inspectie-uren GLB 2018^{580,581}

GLB uren 2018 (uren naar datum bedrijfsbezoek)



Externe ontwikkelingen

Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuw GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) voor 2022-2027 en hieraan gekoppeld een nieuwe Europese wet- en regelgeving die in Nederland geïmplementeerd moet worden.⁵⁸² Het is belangrijk dat de NVWA in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken is bij de beleidsvorming en het ontwerpen van regelgeving, met de volgende doelen:

- De NVWA kan dan meedenken over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (zg. HUF-toets) van regelgeving.
- De NVWA kan inspelen op het zo efficiënt en effectief mogelijk inrichten van de controles (o.a. een gelijkmatige planning van controles).
- De NVWA kan tijdig inspelen op nieuw werkwijzen, nieuwe instructies en het opleiden van inspecteurs.

Nederland gaat deelnemen aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat per 1 november 2020 operationeel is. Dit EOM onderzoekt onder andere of Europees geld rechtmatig besteed wordt. Door de komst van het EOM wordt een toename van werk voor diverse opsporingsinstanties als FIOD, Douane en de NVWA verwacht.

Uit een verslag van 17-10-2018 staat dat het ministerie van Justitie en Veiligheid via een beleidsbrief het dossier EOM bij Financiën brengen; alle deelnemende partijen dienen wel bij hun eigen ministerie de begrotingen daarop aan te passen. De meldingsplicht wordt groter en het EOM kan de NVWA verplichten om opsporingsonderzoeken te starten. De taken die in het kader van het EOM uitgevoerd gaan worden mogen niet drukken op de begroting voor de drie GLB domeinen. Om deze toename van werk op te vangen is extra capaciteit nodig:

Ingeschatte toekomstige capaciteit EOM^{583,584}

	2020	2021	2022	2023	2024
Capaciteit (in fte)	2,8	8,6	8,5 + PM	8,3 + PM	8,1 + PM

⁵⁸⁰ In de grafiek staan de uren die in seizoen 2018 besteed zijn aan de inspecties (dus excl. R&E, overhead, vaktechniek, instructies ed.).

⁵⁸¹ Aangeleverd door de domeinen

⁵⁸² Kaderbrief LNV 2020

⁵⁸³ Op basis van de ervaringen ten aanzien van de meldingen in 2021 worden de in te schatten kosten voor 2022 en verder later bepaald.

⁵⁸⁴ Aangeleverd door de domeinen

Het betrokken zijn in de voorbereidingsfase Europese OM, waarbij o.a. werkprocessen (bv. hoe overtredingen moeten worden gemeld door de RVO.nl/NVWA) worden vastgelegd, bevordert dat de NVWA invloed kan uitoefenen. Het proactief meedenken kan bijdragen aan betere uitvoerbare processen voor de NVWA.

Momenteel is er onvoldoende capaciteit om de fraudeonderzoeken op te pakken. Met de komst van het EOM, en het verhoogde fraudebewustzijn wordt verwacht dat ook in 2020 en verder een beroep op de NVWA wordt gedaan om fraudeonderzoeken op te pakken.

Specifiek voor het domein Grondgebonden Subsidiereregelingen is de evaluatie van de graasdierpremie, welke kan leiden tot wijzigingen in het aantal en de opzet van controles voor deze regeling⁵⁸⁵.

Voor de NVWA is het van belang dat bovenstaande ontwikkelingen handhaafbaar en haalbaar zijn. Dit is voor sommige initiatieven het geval, bij andere kan dit vaker gedaan worden. Dit kan geborgd worden door vroegtijdige betrokkenheid van de NVWA bij de besluitvorming, duidelijke werkafspraken tussen het ministerie van LNV, RVO.nl en NVWA en duidelijke verwachtingen ten aanzien van de huidige en toekomstige werkzaamheden van de NVWA.

8.6.11 Aanzet handelingsperspectief: berekende capaciteit voor de domeinen voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid⁵⁸⁶

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteitsberekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

Taak	Capaciteit			Toelichting
	Beschikbaar	Berekende capaciteit	Totaal	
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Visserijbeleid (EFMZV, ELGF, ELFPO en EVF) ⁵⁸⁷ . De lijst van controles zoals omschreven in bijlage 1 en tabel 3 van bijlage 2 van samenwerkingsafspraken RVO en NVWA.	96,8 fte	-	-	-
Nationale regelingen (Saneringsregeling Varkenshouderijen ⁵⁸⁸ . De lijst van controles zoals omschreven in bijlage 2 (exclusief tabel 3) van samenwerkingsafspraken RVO en NVWA.	0,2 fte	-	-	(3,3 fte, wordt niet meegenomen in het domeintotaal, aangezien er een offerteverzoek ligt bij LNV-DAD)
Het inspelen op, en bijdragen aan toekomstige ontwikkeling en implementatie van Europese en nationale wet- en regelgeving in het kader van het nieuwe GLB en het volgen van mogelijke toekomstige nieuwe wet- en regelgeving en initiatieven.	0,2 fte	1,5 fte	-	1,5 fte voor de drie domeinen NGS, GGS en XC voor de samenwerking met LNV en RVO.nl in het kader van de voorbereidingen nieuwe GLB

⁵⁸⁵ Kaderbrief LNV 2020

⁵⁸⁶ Investeringsplannen 2020

⁵⁸⁷ Voor een volledig overzicht, zie de toegevoegde lijst van controles zoals omschreven in bijlage 1 en tabel 3 van bijlage 2 van samenwerkingsafspraken RVO en NVWA.

⁵⁸⁸ Voor een volledig overzicht, zie de toegevoegde lijst van controles zoals omschreven in bijlage 2 (exclusief tabel 3) van samenwerkingsafspraken RVO en NVWA.

Het voorbereiden op, de komst van het EOM.	0,0 fte	2,8 fte (voor 2020, zie hoofdstuk 1.1.7)	- 2,8 fte voor de NVWA voor de samenwerking met RVO.nl en LNV in het kader van de komst van het EOM
Domein totaal	97,2 fte		

Het inspelen op, en bijdragen aan toekomstige ontwikkeling van wet- en regelgeving (zowel nationaal als Europees) voor het nieuwe GLB en de voorbereiding op de komst van het EOM

De basistaken worden binnen de domeinen naar behoren uitgevoerd. Doordat deze taken maar net voldoende uitgevoerd kunnen worden, is er voor de uitvoering van extra taken (zoals o.a. het nieuwe GLB, voorbereidingen komst EOM) onvoldoende capaciteit. De berekende capaciteit zal de NVWA ruimte bieden, meer tijd te investeren in de tripartite samenwerking van NVWA, LNV en RVO.nl. Daarnaast kan de NVWA door middel van de berekende capaciteit bijdragen aan de ontwikkeling (en dus de handhaafbaarheid) van grote veranderingen zoals het GLB en de EOM. Dit zal de toekomstige effectiviteit van de NVWA ten goede komen.

Er is voor de drie domeinen 4,3 fte (1,5 + 2,8 fte) berekend om voor 2020 de continuïteit en de EU-conformiteit van de controles te kunnen garanderen. Het ziet er naar uit dat voor het EOM meer capaciteit noodzakelijk is de komende jaren. Zie ook hoofdstuk 1.1.7. Op dit moment is niet te overzien wat de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van het nieuwe GLB zullen zijn. Dit kan van invloed zijn op de benodigde capaciteit na 2020. Dit kan opgenomen worden als een PM-post. Voor de Saneringsregeling Varkenshouderijen is de capaciteitsbehoefte 3,3 fte voor 2020 (voor de periode erna is het nog niet duidelijk). Voor deze werkzaamheden ligt inmiddels een offertezoek bij LNV-DAD, en wordt om deze reden niet opgenomen in het totaal van 4,3 fte. De financiering ervan is nog niet bevestigd.

Proces

Duidelijke governance, goede werkvormen en regelmatig overleg zijn essentieel voor een goed functionerend toezicht. Daarnaast zou dit ervoor zorgen dat de NVWA in staat is om bij te dragen aan toekomstige wet- en regelgeving en de invulling hiervan. Tegelijkertijd weet de opdrachtgever op haar beurt precies wat er met de geboden financiering gebeurt. Dit proces kan beter ingericht worden, investering hierin zou (met name voor de NVWA en LNV) een investering vergen, die zich op termijn terugbetaald