

Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directie Bestuurlijke en  
Politieke Zaken**

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)  
F 070 378 6011 (algemeen)  
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 12 september 2019  
Betreft Aanbieding rapport 2Solve inzake onderzoek naar kleine- en  
middelgrote slachthuizen

**Ons kenmerk**  
BPZ / 19221338

**Bijlage(n)**  
5

Geachte Voorzitter,

Naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden in de noordelijke slachthuizen heb ik aan uw Kamer op 25 februari van dit jaar laten weten dat het belang van voedselveiligheid en dierenwelzijn boven iedere twijfel verheven dient te zijn. Om recht te doen aan alle signalen over misstanden, waaronder van enkele Kamerleden, berichtgeving in de media en signalen uit de NVWA-organisatie zelf, heb ik een onafhankelijk extern onderzoek laten uitvoeren naar de gang van zaken rond (signalen over) de noordelijke slachthuizen en de wijze waarop de NVWA hierop heeft gereageerd. Hierbij informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek. Dit externe onderzoek vond plaats naast het interne onderzoek dat in opdracht van de IG van de NVWA is uitgevoerd. Het onderzoek van de Interne Auditdienst (IAD) van de NVWA dat diende om eventuele hiaten in het toezichtproces in kaart te brengen, zend ik uw Kamer hiermee eveneens toe. In deze brief zal ik nader ingaan op welke wijze invulling is en wordt gegeven aan de bevindingen en conclusies uit deze beide rapporten.

Bevindingen feitenonderzoek toezichtsketen en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland

Het onderzoek geeft een indringend beeld. De bevindingen in het externe onderzoek en in het auditrapport laten zien dat het onvoldoende lukt om bij de kleine- en middelgrote noordelijke slachthuizen aangevoerde melkkoeien consequent op dezelfde manier op slachtwaardigheid en transportwaardigheid te beoordelen en indien nodig handhavend op te treden. Ondanks inspanningen in de afgelopen jaren wordt het toezicht op deze slachthuizen zonder permanent toezicht nog steeds niet op de gewenste uniforme wijze gehandhaafd. Ik vind dat ernstig. In het externe onderzoek wordt geconstateerd dat toezichthoudend dierenartsen zeer verschillend omgaan met de normen die van toepassing zijn op transportwaardigheid en slachtwaardigheid. Er zijn niet alleen interpretatieverschillen over de normen die van toepassing zijn, maar ook forse verschillen in de bereidheid die normen te handhaven. Dit leidt in de praktijk tot spanningen tussen dierenartsen onderling, spanning tussen de directies Keuren en Handhaven en spanning tussen toezichthouders en personeel van slachthuizen. Dit laatste heeft zelfs tot een geweldsincident tegen een dierenarts in een

slachthuis geleid, wat ik uiteraard ten zeerste veroordeel. Het feit dat een aantal dierenartsen vanwege een gevoel van onveiligheid niet meer ingezet wil worden bij bepaalde slachthuizen vind ik dan ook onaanvaardbaar.

Het onderzoek laat verder zien dat de wijze waarop de NVWA op verschillende niveaus omgaat met meldingen en signalen over misstanden in de sector en hoe deze vervolgens door de NVWA worden opgepakt, niet goed is. De onderzoekers constateren dat er verschillende procedures zijn voor het melden van misstanden en dat bovendien de beschikbare systemen onvoldoende zijn ingericht om meldingen adequaat te registreren, op te volgen en door te zetten naar een "probleemeigenaar". Hierdoor worden meldingen niet eenduidig opgepakt door de organisatie. De onderzoekers signaleren dat verbeteringen zijn gestart, maar dat acties nog niet zijn doorgezet of afgemaakt.

Ik streef een cultuur na waar stevige en consequente handhaving in alle onderdelen van de NVWA de norm is, waar de belangen van voedselveiligheid en dierenwelzijn boven iedere twijfel verheven zijn, waar het management in alle lagen van de organisatie daarop stuurt en zorgt voor een veilige werkomgeving waar ruimte is voor onderling aanspreken om te komen tot optimale handhaving. Ik vind gedragingen die niet passen in een dergelijke cultuur niet acceptabel.

Zo heeft op dit moment een specifieke groep dierenartsen die anders aankijkt tegen afgesproken normen en interventies te veel ruimte om anders te handelen. Dit gedrag mag niet langer bestaan. Als gevolg van het ongewenste handelen van sommige medewerkers bied je immers veehouders, transporteurs en exploitanten van slachtlocaties te veel gelegenheid om af te wijken van de gestelde normen op het gebied van voedselveiligheid, maar vooral ook dierenwelzijn. Dit ongewenste handelen draagt verder ook negatief bij aan een werkcultuur voor een groot deel van de medewerkers die wel staan voor deze stevige handhaving.

Het toezicht op alle schakels van de productieketen van dieren die uiteindelijk bij deze categorie slachthuizen worden aangevoerd en het toezicht op de export van deze dieren moet en kan beter. De inspecteurs die het toezicht op deze slachthuizen en de export van dieren uitvoeren moeten gezamenlijk zorgen voor eenduidig toezicht, zodat er geen ruimte is voor calculerend gedrag in de keten. Meer regie, strakke sturing en leiderschap is nodig. De samenleving moet erop kunnen rekenen dat de normen voor dierenwelzijn en voedselveiligheid op eenduidige wijze worden geborgd.

### Maatregelen

Het externe onderzoek raakt de twee taken die de NVWA in deze sector heeft: keuren (ante mortem en post mortem keuring op het slachthuis ten behoeve van diergezondheid en voedselveiligheid en keuring bij exportcertificering waarbij beoordeeld wordt of een dier transportwaardig is) en in het verlengde daarvan toezicht houden en doen naleven door handhaving. Bij dit toezicht beoordeelt de toezichthoudend dierenarts op basis van de geldende wetgeving of bedrijven voldoen aan hygiëne- en welzijnseisen.

Ik wil dat de cultuur waarin stevige en consequente handhaving de norm is voor alle medewerkers van de NVWA leidend is. Ik ben met de leiding van de NVWA trots op al die medewerkers die dag in dag uit op de verschillende domeinen van de NVWA in soms moeilijke omstandigheden hieraan in hun handhavingspraktijk invulling geven. Voor de uitoefening van deze taak is collegiale afstemming en begeleiding en aansturing door leidinggevendenden van groot belang. Dit vereist leiderschap waarbij de gewenste handhavingscultuur door het management op alle niveaus wordt uitgedragen, voorgeleefd en actief ondersteund. Hierover zal ik het gesprek met het management voeren. Dit gaat dieper dan het doen van aanpassingen op de werkvloer, maar vergt ook verbeteringen in alle lagen van de organisatie. Dit wordt meegenomen in de Herbezinning.

Voor medewerkers die zich stelselmatig onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor deze publieke taak is in de NVWA geen ruimte. Hiertegen zullen rechtspositionele maatregelen worden getroffen. Alleen rechtspositioneel optreden is echter niet voldoende.

Daarnaast neemt de NVWA de volgende maatregelen die per direct worden ingezet:

- => Het krachtig verbeteren van de samenwerking tussen de directies Handhaven en Keuren, onder rechtstreekse leiding van de beide directeuren, zodat bij iedere schakel in de keten van veehouderij, transport, slachterij en verwerking van dierlijke (bij)producten adequaat en uniform toezicht wordt gehouden op dierenwelzijn en voedselveiligheid. Er worden gezamenlijke risicoanalyses opgesteld en op basis daarvan gezamenlijke handhavingsplannen. Zo worden er onder andere duo-inspecties uitgevoerd door medewerkers van de twee directies en wordt een gezamenlijk handhavingstraject bij exporten vanaf een aantal verzamelcentra uitgevoerd.
- => Om de informatie over de hele productieketen te sluiten, wordt informatie van de toezichthoudend dierenarts op het slachthuis structureel benut, voor risicogericht toezicht door de inspecteur dierenwelzijn op het primaire bedrijf en bij de transporteur. Deze verbeterde samenwerking en communicatie moet de uniformiteit van de uitvoering van toezicht over de productieketen heen borgen. Er kan altijd enig verschil bestaan tussen individuele toezichthouders, maar dit dient echter wel binnen de bandbreedte van het interventiebeleid te blijven.
- => Om de uniformiteit bij het beoordelen van de transportwaardigheid bij de export te verbeteren wordt voor het einde van dit jaar de Europese norm voor transportwaardigheid ten behoeve van de uitvoeringspraktijk uitgewerkt in gradaties in fitheid van melkkoeien.
- => De implementatie van geaccrediteerde werkprocessen zal een belangrijke bijdrage leveren aan uniform werken. Hiervan afwijken kan slechts bij uitzondering en de redenen daarvoor worden schriftelijk vastgelegd. Achteraf worden deze afwijkingen beoordeeld. Op deze manier wordt de professionele beoordelingsruimte onderling beter toetsbaar en kan de organisatie leren van de valide redenen om af te wijken. Medewerkers die stelselmatig afwijken, worden hierop aangesproken en zo nodig worden verdergaande maatregelen genomen.

=> Bij niet naleving is een lik-op-stuk aanpak het meest effectief. Daarom streeft de NVWA naar het aanzienlijk verkorten van de doorlooptijd van het opleggen van sancties. Daarvoor is noodzakelijk dat dierenartsen voldoende tijd hebben om bevindingen meteen en concreet te rapporteren, zodat andere medewerkers deze rapporten goed kunnen beoordelen en verwerken. De NVWA streeft ernaar de afdoeningstermijn van deze rapporten terug te brengen naar een maand. Mede om deze reden zet de NVWA haar wervingsactiviteiten, gericht op het vergroten van het aantal dierenartsen, actief voort. Dit zal het ook mogelijk maken het rouleren van dierenartsen te intensiveren.

Het op een bestendige wijze veranderen van de werkwijzen en het gedrag van managers en medewerkers kost evenwel tijd. De rapporten tonen aan dat er sprake is van weerbarstige, gelaagde problematiek. Het externe onderzoek benoemt een aantal dieperliggende en fundamentele oorzaken die ik zelf ook had onderkend en die voor mij aanleiding zijn geweest om een brede herbezinning bij de NVWA te laten uitvoeren. Dit onderzoek bevestigt de noodzaak hiertoe. Het gaat immers om een problematiek die geen eenvoudige oplossing kent en die om een aanpak vraagt langs meerdere lijnen. Naast de eerdergenoemde acties die nu direct bij de NVWA worden ingezet, zie ik dat in de Herbezinning vraagstukken worden geadresseerd en aan oplossingen wordt gewerkt die borgen dat de effecten van de ingezette acties bij de NVWA ook structureel in de organisatie beklijven. Het rapport laat zien dat de inrichting van het stelsel spanning veroorzaakt. Hier wil ik serieus naar kijken. Deze lijnen kunnen niet los gezien worden van de primaire verantwoordelijkheid van de sector zelf en het beleid dat ik daarop voer.

Het IAD-rapport dat mogelijke hiaten in de keten heeft onderzocht stelt dat het toezicht op de afvoer van kadavers (dieren nog in de huid) op meerdere momenten in de keten dusdanig grondig plaatsvindt, dat de restrisiko's beperkt zijn dat deze in de humane consumptieketen terecht komen. Voor afgekeurde karkassen (dieren zonder huid) en karkassen afkomstig van niet-identificeerbare dieren is dit daarentegen niet helemaal uit te sluiten. Ik heb in antwoord op vragen van de leden Geurts (CDA) en De Groot (D66) op 8 mei uw Kamer geïnformeerd dat de overheid geen garantie kan geven dat afgekeurde dieren niet alsnog in voedselketen terecht komen. De Europese regelgeving benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van exploitanten om niet voor humane consumptie geschikte delen op een veilige manier te verwijderen. Dit zou dan ook onderdeel moeten zijn van de versterking van de private zelfcontrolesystemen in de slachterijsector, waar in het kader van de follow-up van het rapport Sorgdrager door de sector aan wordt gewerkt. Om het toezicht op die verantwoordelijkheid te verstevigen overweeg ik het verplicht kleuren van afgekeurde delen en wordt het aantal administratieve controles op de afvoer van afgekeurde karkassen naar Rendac verhoogd.

### Herbezinning

Ik heb uw Kamer eerder geïnformeerd over mijn opdracht tot het uitvoeren van een Herbezinning bij de NVWA. De bevindingen van het externe onderzoek en de

bevindingen van de IAD raken aan de grondoorzaken die tot de uitvoering van de Herbezinning bij de NVWA hebben geleid. Het stopzetten van de ontwikkeling van INSPECT was aanleiding om te verkennen op welke wijze de NVWA kan worden toegerust op haar taak van morgen en welke randvoorwaarden daarvoor vervuld moeten worden. Dit onderzoek laat zien dat deze Herbezinning een juist en noodzakelijk besluit is geweest.

Het versterken van de samenwerking tussen de directies Keuren en Handhaven, het verbeteren van de omgang met signalen/meldingen en de sturing hierop in alle lagen van de organisatie en adequate ICT-ondersteuning krijgen daarbij alle aandacht. Deze aspecten moeten een belangrijke bijdrage leveren om verdere uniformering van de handhaving en een eenduidige handhavingscultuur ook op langere termijn te borgen.

In relatie tot dit externe onderzoek speelt de beschikbare personele capaciteit bij de NVWA een rol. Door het tekort aan dierenartsen komt de capaciteit voor toezichthoudend dierenartsen voor het toezicht op dierenwelzijn en hygiëne in het gedrang. Ik wil ook maximale ondersteuning bieden om de werving van dierenartsen op de krappe arbeidsmarkt voort te zetten. Verder wil ik dat de NVWA voldoende mogelijkheden heeft om meldingen te onderzoeken, te analyseren, navraag te doen, om rapporten van bevindingen uit te werken en vervolgens van sancties te voorzien en zo nodig diepgaand (strafrechtelijk) onderzoek te doen. In de herbezinning wordt dan ook gekeken naar het takenpakket van de NVWA in relatie tot de middelen van de NVWA, met oog voor focus en meerjarige stabiliteit.

### Stelselvraag

De bredere context hierbij is dat de NVWA spanning ervaart in het prioriteren van het toezicht en het tegelijk voldoen aan het verlangde niveau van dienstverlening bij de uitvoering van de keuring van levende en geslachte dieren, om aan de vraag vanuit de sector te kunnen voldoen. Voor mij staat voorop dat bij de oplossing de publieke belangen van dierenwelzijn en voedselveiligheid boven economisch belang gaan. De consequentie daarvan kan zijn dat niet in alle gevallen aan de keuringsvraag van het bedrijfsleven kan worden voldaan. Bij de vraag of kan worden voldaan aan de keuringsvraag is ook de positie van keuren en toezicht in het stelsel een belangrijke randvoorwaarde.

Zoals al aangegeven in mijn brief van 16 augustus over het toekomstscenario KDS ben ik bereid verdere stappen te nemen in de organisatie van het keurings- en toezichtslandschap indien daar op basis van gesprekken met het bedrijfsleven of anderszins aanleiding toe is. Het nu beschikbare onderzoek roept de vraag op of de genoemde spanning tussen het organiseren van toezicht op de borging van de publieke belangen van voedselveiligheid en dierenwelzijn en het verlangd niveau van dienstverlening in een organisatie met zich meebrengt, een nadere weging verdient. Dit kan de vraag oproepen of het niet beter zou zijn om toezicht en keuren onder te brengen in twee afzonderlijke organisaties, die ieder een eigen taak en verantwoordelijkheid hebben op het gebied van toezicht of keuren op het terrein van voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het aanpassen van het stelsel van

toezicht en keuren is een majeure aanpassing die goed moet worden doordacht. Hierbij dient te worden bezien in welke mate een dergelijke stelselwijziging ten goede komt aan de kwaliteit van het veterinaire toezicht en het keuren. Daarom ben ik voornemens om in de zomer van 2020 een bredere analyse van toezicht en keuren en van de rol van de overheid en het bedrijfsleven voor de LNV-domeinen afgerond te hebben. Dit laat onverlet dat voor de korte termijn de vernieuwing van het contract met KDS, zoals genoemd in bovenstaande brief, wordt doorgezet.

#### Aanscherping beleid en inzet sector

Het enkel aanbrengen van verbeteringen bij de NVWA zal niet tot een totale oplossing leiden. De primaire verantwoordelijkheid voor de omgang met dieren ligt in de gehele productieketen. Van de sector mag worden verwacht dat in de keten van veehouder-transporteur-slachthuis geborgd wordt dat zorgvuldig met koeien die niet meer ingezet worden voor melkproductie wordt omgaan en het welzijn van ieder dier de aandacht heeft die het verdient. Ook de borging van een zorgvuldige afvoer van afgekeurde karkassen (dieren zonder huid) en karkassen afkomstig van niet-identificeerbare dieren maakt onderdeel uit van die verantwoordelijkheid. Ook in de keten veehouder-transporteur-slachthuis dienen vanuit de oogpunten dierenwelzijn en voedselveiligheid maatregelen te worden getroffen.

De betrokken vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben de ernst van de problematiek erkend en hebben toegezegd dat zij een aantal acties voor hun rekening nemen. De Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) neemt het voortouw bij het opzetten van een kwaliteitssysteem voor melkkoeien dat vergelijkbaar is met het Integrale Ketenbeheersingsysteem (IKB) bij varkens. De andere brancheorganisaties gaan actief inzetten op het bespreken van casuïstiek met hun leden en bevorderen dat zij misstanden anoniem melden bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA.

Deze maatregelen komen bovenop de eerder aan uw Kamer gemelde toepassing van het vierogenprincipe. Verder wil ik cameratoezicht invoeren op de kleine- en middelgrote slachthuizen om de toezichthoudende dierenartsen te ondersteunen bij hun werk.

In aanvulling hierop treedt het aangescherpte specifiek interventiebeleid voor het transport van dieren en het doden van dieren op korte termijn in werking.

Ik wil op hele korte termijn in gesprek met het bedrijfsleven over deze maatregelen en hun primaire verantwoordelijkheid bij het borgen van voedselveiligheid en dierenwelzijn in het licht van dit rapport. Indien bovenstaande maatregelen niet voldoende effect sorteren en het gesprek hierover niet bevredigend verloopt overweeg ik permanent toezicht in te stellen bij middelgrote slachthuizen waar de situatie niet verbetert.

Borging van de publieke belangen voedselveiligheid en dierenwelzijn moet boven iedere twijfel verheven zijn. Dat vergt een moderne toezichthouder die op haar

**Directie Bestuurlijke en  
Politieke Zaken**

taak is toegerust, maar ook een bedrijfsleven dat primaire verantwoordelijkheid neemt.

**Ons kenmerk**  
BPZ / 19221338

Ik zal uw Kamer voor het einde van het jaar informeren over de voortgang van de acties en over de voortgang van de gesprekken met de sector.

Carola Schouten  
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit